

CONTRIBUȚIA ASISTENȚEI EXTERNE LA CONSOLIDAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

CONTRIBUTION OF EXTERNAL ASSISTANCE TO THE CONSOLIDATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

CZU: 341.232(4):35(478)

Angela POPOVICI,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Corneliu POPOVICI,
doctor în filozofie, conferențiar universitar,
consilier al Președintelui Republicii Moldova
în domeniul educației, culturii și cercetării

SUMMARY

The article explains a number of aspects related to the contribution of the external assistance to the consolidation of the public administration in the Republic of Moldova. European assistance is an opportunity window for consolidating and modernizing public administration. However, EU assistance has only partially contributed to strengthening public administration in the Republic of Moldova, with modest progress being made in the sectors to which financial support was directed, which in turn has a limited impact on strengthening public administration.

Keywords: management, external assistance, policies, public administration, administrative capacity.

REZUMAT

Articolul elucidează o serie de aspecte ce țin de contribuția asistenței externe la consolidarea administrației publice în Republica Moldova. Asistența europeană reprezintă o fereastră de oportunitate pentru consolidarea și modernizarea administrației publice. Totuși asistența acordată de UE a contribuit doar parțial la consolidarea administrației publice în Republica Moldova, înregistrându-se progrese modeste în sectoarele către care a fost direcționat sprijinul financiar, aceasta având, la rândul său, un impact limitat asupra consolidării administrației publice.

Cuvinte-cheie: gestiune, asistență externă, politici, administrație publică, capacitate administrativă.

Atragerea și gestionarea eficientă a asistenței externe este astăzi pe agenda guvernării și, totodată, reprezintă, indiscutabil, interes pentru experții din domeniu, grație multiplelor impacturi pe care le generează asupra dezvoltării economice și

social-politice. Asistența externă (termenul corect: Asistența Oficială pentru Dezvoltare) reprezintă un instrument tehnic pentru a promova schimbări pozitive în societate, inclusiv prin modernizarea și consolidarea administrației publice.

Uniunea Europeană (în continuare – UE) este lider absolut la capitolul asistenței financiare nerambursabile acordate Republicii Moldova, de la începutul cooperării cu țara noastră **oferindu-i peste 900 milioane euro sub formă de grant** [7]. Aportul asistenței externe în modernizarea administrației publice din Republica Moldova este unul semnificativ. În acest context, studiul de față își propune o analiză a contribuției asistenței externe, în speță a celei europene, la consolidarea administrației publice în Republica Moldova.

Începând cu anul 2007, Republicii Moldova i s-a alocat ajutor financiar în cuantum de 782 milioane euro prin intermediul instrumentelor europene de vecinătate, ceea **ce reprezintă o sumă anuală de aproape 37 de euro pe cap de locuitor – suma cea mai ridicată din toate țările din vecinătatea estică a UE** [6, p. 5]. În 2014 Republica Moldova și UE au semnat Acordul de Asociere, care prevede dezvoltarea unei administrații publice eficiente și responsabile în Republica Moldova [1, p. 33-34].

În 2016, cu asistența UE, au fost în proces de derulare 145 de proiecte cu bugetul total de peste 654 milioane euro. Asistența externă din partea UE face parte din Cadrul Unic de Asistență pentru Republica Moldova 2014-2017 (SSF– Single Support Framework), care reprezintă unul dintre instrumentele UE pentru susținerea implementării Agendei de Asociere. Asistența este prevăzută pentru reforma administrației publice, agricultură și dezvoltare rurală, reforma poliției și managementul poliției de frontieră, dezvoltarea capacităților și consolidarea instituțională, societatea civilă [7]. Tipul asistenței pentru dezvoltare poate fi de două feluri: asistență financiară și asistență tehnică, fiecare având potențial diferit de a produce schimbări. Asistența financiară este acordată, în special, de UE și băncile de dezvoltare (BEI, BERD, BDCE). Aceasta este reflectată în bu-

getul național ca asistență macrofinanciară sau ca mijloace alocate pentru proiecte investiționale și este acordată pentru a sprijini implementarea politicilor Guvernului în domeniul creșterii economice și reducerii sărăciei, integrării europene (eventual, sprijinirea unor strategii sectoriale). Asistența tehnică este oferită într-un mod fragmentat și în volum mai mic, cu scopul de a asigura implementarea unor proiecte și de a sprijini capacitățile instituțiilor țării beneficiare [4, p.12].

Managementul eficient al asistenței europene este esențial în vederea realizării prevederilor Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană și presupune dezvoltarea cadrului instituțional și procedural al procesului de atragere a asistenței externe, precum și formarea personalului specializat pentru realizarea acestui proces. Experiența arată că țările, care nu au acordat acestui domeniu atenția cuvenită, s-au confruntat cu dificultăți în procesul de formulare a politicilor și îndeplinirea obligațiilor asumate. Sarcina este mai dificilă pentru o țară precum Republica Moldova, deoarece aceasta trebuie să mobilizeze resurse administrative comparativ mai mari decât alte țări.

O radiografie generală a cadrului instituțional pentru managementul asistenței externe în Republica Moldova scoate în evidență câteva aspecte de actualitate. Republica Moldova a constituit toate instituțiile tradiționale pentru fostele și actualele țări care au un acord de asociere cu UE, optând pentru un model relativ descentralizat de coordonare a acestui proces. Conform prevederilor Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 561 din 19 august 2015 „Cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismului de coordonare a asistenței externe acordate Republicii Moldova de organizațiile internaționale și țările donatoare”, autoritatea națională de coordonare a asistenței externe este Can-

celaria de Stat. Autoritatea națională de coordonare este responsabilă de programarea, monitorizarea, evaluarea operațională și evaluarea metodologică, precum și de asigurarea transparenței în valorificarea asistenței externe acordate Republicii Moldova de comunitatea donatorilor. În particular, autoritatea națională de coordonare, prin intermediul subdiviziunii responsabile de coordonarea asistenței externe, exercită următoarele atribuții: definește prioritățile de asistență externă în conformitate cu principalele documente naționale de dezvoltare și propunerile sectoriale primite de la consiliile sectoriale în domeniul asistenței externe și le prezintă spre aprobare Comitetului interministerial pentru planificare strategică; coordonează elaborarea și negocierea acordurilor în domeniul asistenței externe, promovând interesele naționale, principiile egalității și beneficiului reciproc în cadrul negocierilor; asigură diversificarea și intensificarea cooperării tehnice și financiare cu comunitatea donatorilor. Investighează și analizează, în comun cu instituțiile vizate, sursele noi de asistență în dezvoltare; asigură informarea, în termen util, a potențialilor beneficiari privind oportunitățile de obținere a finanțării externe și a condițiilor de solicitare a asistenței; conlucrează cu comunitățile donatorilor în cadrul vizitelor acestora în țară în scopul identificării proiectelor/programelor noi sau monitorizării și evaluării celor existente; evaluează capacitatea țării de absorbție a asistenței, precum și înaintează propuneri de îmbunătățire a acesteia; coordonează procesul de monitorizare la nivel național a implementării proiectelor finanțate de comunitatea donatorilor; informează Comitetul interministerial pentru planificare strategică privind statutul etapei de programare, eventualele probleme apărute și soluțiile de depășire propuse, precum și mersul implementării asistenței externe la nivel național; coordonează realizarea

acțiunilor, agreate în acordurile semnate sau în alte documente similare, semnate cu comunitatea donatorilor privind creșterea eficienței asistenței externe acordate; asigură evidența și validarea proiectelor și programelor de asistență externă; asigură transparența și îndeplinirea cerințelor cu privire la informarea și publicitatea asistenței externe acordate Republicii Moldova; asigură implementarea politicii de comunicare cu donatorii și societatea civilă; asigură interacțiunea intersectorială dintre proiectele și programele de asistență externă pentru obținerea coerenței și concordanței acestora și excluderea suprapunerilor.

Cadrul normativ actual în domeniul asistenței externe din Republica Moldova include Legea nr. 595 din 24 septembrie 1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova și determină modul de inițiere, negociere, semnare, intrare în vigoare, aplicare, suspendare, denunțare sau stingere a acestora; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 561 din 19 august 2015 „Cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismului de coordonare a asistenței externe acordate Republicii Moldova de organizațiile internaționale și țările donatoare”, având ca obiectiv creșterea eficienței, eficacității și durabilității asistenței externe prin o mai bună coordonare pe parcursul întregului proces de programare, implementare, monitorizare și evaluare a asistenței externe; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 838 din 9 iulie 2008 „Privind instituirea Comitetului interministerial pentru planificarea strategică”, care coordonează și monitorizează activitatea Guvernului și a comitetelor guvernamentale ale acestuia în elaborarea și implementarea Programului de activitate a Guvernului, Strategiei Naționale de Dezvoltare și Cadrului de cheltuieli pe termen mediu, integrare europeană și coordonare a asistenței externe; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 442 din 17 iulie 2015

„Pentru aprobarea Regulamentului privind mecanismul de încheiere, aplicare și încetare a tratatelor internaționale”, care determină procedurile de inițiere a negocierilor, negocierea, semnarea, intrarea în vigoare, punerea în aplicare, suspendarea, denunțarea sau stingerea tratatelor internaționale (inclusiv celor în domeniul asistenței externe) etc.; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 246 din 8 aprilie 2010 „Cu privire la modul de aplicare a cotei zero a TVA la livrările de mărfuri, servicii efectuate pe teritoriul țării și de acordare a facilităților fiscale și vamale pentru proiectele de asistență tehnică și investițională în derulare, care cad sub incidența tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte”, modificată de 8 ori pe parcursul anului 2016; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 239 din 8 aprilie 2011 „Cu privire la crearea Consiliului Comun de Parteneriat”, care este un organ consultativ, fără statut de persoană juridică, ca expresie a voinței de recunoaștere a valorii competențelor și de asigurare a participării partenerilor externi de dezvoltare, a societății civile și a sectorului privat la procesul de asigurare a eficienței și eficacității asistenței externe acordate Republicii Moldova de organizațiile internaționale și țările donatoare. Cancelaria de Stat, în calitate de autoritate națională de coordonare a asistenței externe, are ca sarcină fortificarea/perfecționarea mecanismului de coordonare a asistenței externe prin modificarea/completarea cadrului normativ în domeniu.

Pentru a asigura transparența utilizării asistenței externe, responsabilitatea în gestionarea și valorificarea resurselor financiare de care beneficiază Republica Moldova și pentru o mai bună informare a societății, Cancelaria de Stat a lansat în anul 2014 *Platforma pentru gestionarea asistenței externe*, accesibilă online pe portalul Guvernului.

Aprobarea de către Guvern a Planului

Național de Acțiuni (PNA) pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană pentru anii 2017-2019 (Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1472 din 30.12.2016) a impus un set complex de sarcini ce urmează a fi realizate. Evaluarea cantitativă a nivelului de realizare a PNA pentru anul 2017 indică implementarea acestuia în proporție de 66%. De notat, că *Raportul consolidat privind realizarea pe parcursul anului 2017 a Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE 2017-2019* constată că pe parcursul anului 2017 „a fost atins un progres major în procesul de reformare a administrației publice la nivel central fundamentat de Strategia de reformă a administrației publice”, materializat, potrivit raportului, în constituirea Centrului de Implementare a Reformelor, aprobarea noii legi cu privire la Guvern, care prevede și elemente noi în structura autorităților publice centrale. Realizările, de asemenea, constau în aprobarea unui șir de hotărâri de Guvern pentru ajustarea cadrului normativ (Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 594 din 26.07.2017 cu privire la restructurarea administrației publice centrale de specialitate; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 595 din 26.07.2017 pentru aprobarea structurii-tip a regulamentului privind organizarea și funcționarea ministerului; Hotărârile Guvernului Republicii Moldova nr. nr. 690-698 din 30.08.2017 cu privire la organizarea și funcționarea ministerelor); eficientizarea activității agențiilor prestatoare de servicii publice prin crearea Agenției Servicii Publice, care a preluat atribuțiile a 5 structuri (ÎS CRIS Registru, ÎS Camera Înregistrării de Stat, ÎS Cadastru, Serviciul Stare Civilă și Camera de Licențiere); crearea și actualizarea cadrului normativ pentru agențiile guvernamentale pentru supraveghere tehnică (HG nr. 886 din 01.11.2017), Inspectoratul pentru Protecția Mediului (HG nr. 887 din

01.11.2017), Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (nr. 888 din 01.11.2017), Agenția Medicamentelor și Dispozitivelor Medicale (HG nr. 1005 din 21.11.2017), Agenția pentru supraveghere tehnică (HG nr. 1088 din 18.12.2017), Agenția pentru Protecția Consumatorului și Supravegherea Pieței (HG nr. 1089 din 18.12.2017), Agenția Națională pentru Sănătate Publică (HG nr. 1090 din 18.12.2017); aprobarea HG nr. 725 din 08.09.2017 cu privire la Mecanismul de coordonare a politicii de stat în domeniul diasporei, migrației și dezvoltării (DMD) [8].

Un domeniu care este permanent susceptibil pentru îmbunătățire este dezvoltarea de capacități în vederea coordonării asistenței externe. Dezvoltarea unor sisteme de control financiar pentru monitorizarea utilizării asistenței financiare transpăre și în Opiniile Comisiei Europene. Formulele aplicate diferă de la un sistem descentralizat în care fiecare minister coordonează asistența tehnică în domeniul de competență (Bulgaria), până la concentrarea coordonării într-o singură instituție (Polonia, România, Slovacia, Ungaria) [11, p.14].

O altă problemă care necesită atenție este mecanismul de coordonare interministerială. Măsurile prevăzute de Acordul de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană solicită efortul concertat al tuturor structurilor guvernamentale, iar majoritatea sarcinilor nu pot fi îndeplinite decât prin cooperarea mai multor ministere și altor autorități ale administrației publice centrale. Republica Moldova merge pe formula divizării responsabilităților pentru coordonarea implementării. Instituționalizarea unui sistem eficient de coordonare interministerială a acestor politici poate reduce presiunea internă creată ca urmare a dificultății și volumului sarcinilor puse în fața ministerelor, fapt confirmat de majoritatea avizelor Comisiei Europene [8].

Cu timpul, numărul grupurilor de lucru ar putea crește considerabil, astfel încât

coordonarea interministerială în cadrul sistemului actual va deveni o sarcină dificilă. În Estonia, de exemplu, au fost constituite peste 400 de grupuri de lucru și comisii, 115 au aparținut Ministerului Afacerilor Sociale, 98 - Ministerului Finanțelor și 93 - Ministerului Afacerilor Economice. Constituirea grupurilor de lucru specializate de către ministere conduce la percepția că acestea sunt parte a structurii proprii, astfel încât sporește probabilitatea ca deciziile și recomandările acestor grupuri să fie implementate. Sistemul ar trebui să fie susținut de un consiliu, de exemplu, Consiliul Înălților Funcționari, o structură existentă în majoritatea statelor aflate în proces de asociere. Acesta reunește toți secretarii de stat pentru integrare europeană și șefii subdiviziunilor de integrare europeană din ministere în întruniri ordinare bisăptămânale și ad-hoc, ori de câte ori apare necesitatea. Consiliul Înălților Funcționari funcționează ca un forum pentru discuții, schimb de informații și experiență, și distribuirea responsabilităților [3, p. 23].

În Republica Moldova responsabilitatea coordonării asistenței externe este partajată între Cancelaria de Stat (coordonarea asistenței pentru integrare europeană) și Ministerul Finanțelor (coordonarea programării fondurilor externe în cadrul procesului de bugetare, inclusiv ținând cont de Cadrul Bugetar pe Termen Mediu). În majoritatea ministerelor s-au constituit unități speciale pentru integrare europeană. Adesea acestea sunt multifuncționale gestionând în cele mai multe cazuri și relațiile sectoriale internaționale, ceea ce este tipic pentru statele mici. Alte măsuri care vor contribui la îmbunătățirea capacității administrative sunt adoptarea unor regulamente care să conțină reglementarea structurii, managementului, drepturilor și responsabilităților acestora; adoptarea descrierii funcțiilor pentru experții în planificare strategică, armonizarea legislației și

coordonarea asistenței tehnice angajați în cadrul unităților pentru afacerile europene [10, p.53].

Una dintre principalele probleme cu care se confruntă în prezent Republica Moldova este o administrație publică inefficientă. Instituțiile publice sunt afectate de o birocrație excesivă, de lipsa unei atenții suficiente pentru funcțiile de bază și de o rată ridicată de fluctuație a personalului, ceea ce face ca eficiența lor să fie scăzută. De asemenea, corupția continuă să constituie o problemă, **Republica Moldova ocupând în 2016 locul 123 din 176 în Indicele de percepție a corupției alcătuit de Transparency International**. Reforma administrației publice reprezintă unul dintre cele trei domenii prioritare de cooperare pentru anii 2014-2017, alături de „agricultură și dezvoltare rurală” și de „reforma poliției și gestionarea frontierelor”. Republica Moldova a primit ajutor pentru consolidarea administrației publice prin intermediul unor proiecte de înfrățire instituțională (Twinning) și a proiectelor de asistență tehnică. Înfrățirea instituțională presupune cooperarea cu autorități publice dintr-un stat membru al UE, în timp ce asistența tehnică este furnizată, de regulă, de experți externi din sectorul privat.

Începând cu 2010, în mare parte, abordarea instrumentelor de alocare a asistenței externe pentru dezvoltare a presupus combinarea asistenței financiare (suport bugetar, proiecte investiționale) și a asistenței tehnice (reforma administrației publice, oferirea unei expertize pentru a accelera reformele). Acest lucru a permis producerea unor schimbări mai semnificative și mai rapide. Această abordare mai activă a donatorilor a fost precedată de adoptarea de către Moldova a politicilor (FMI, BM, UE) care coincid cu cerințele majorității donatorilor. Modalitatea precedentă (până în 2004) se sprijinea pe alocarea mai puțin generoasă de asistență tehnică pentru îmbunătățirea

guvernanței. Se referea la reforma administrației publice centrale, democrație și drepturile omului, asistență umanitară, suport macrofinanciar, ceea ce reprezenta mai degrabă o încercare de a stabiliza situația și de a îmbunătăți instituțiile decât o intenție reală de a produce rapid schimbări semnificative [4, p. 12].

Constrâns de insuficiența de mijloace, Guvernul a fost nevoit să accepte implementarea unor cerințe cum ar fi aprobarea pachetului de legi cu privire la Comisia Națională de Integritate, crearea unei Agenții de Soluționare a Contestațiilor independente și a legislației secundare în domeniul achizițiilor, elaborarea unei noi strategii de reformă a administrației publice, adoptarea legii cu privire la Procuratură (deși modificată pe ultima sută de metri), elaborarea și adoptarea unui nou mecanism de finanțare a societății civile (Legea celor 2%). O bună parte din ele fac parte din foaia de parcurs privind agenda de reforme prioritare. Lipsa unor informații detaliate cu privire la condiționalități și realizarea lor nu permite o estimare mai exactă a gradului de realizare și a efectelor lor. Totuși această demonstrează că atunci când este aplicat într-un mod mai strict, mecanismul de condiționare poate servi ca pârghie pentru influențarea deciziilor Guvernului [4, p.15]. Totodată, Curtea Europeană de Conturi subliniază în raportul special *Asistența acordată de UE pentru consolidarea administrației publice în Republica Moldova*, elaborat în 2016, că este necesară îmbunătățirea modului în care se utilizează condiționalitatea prin stabilirea unor condiții clare și pertinente și a unor indicatori de performanță pentru a evalua mai bine rezultatele și pentru a putea demonstra obținerea acestora și o reacție fermă, proporțională și rapidă în cazul în care Guvernul Republicii Moldova nu dă dovadă de un angajament suficient în ceea ce privește respectarea condițiilor convenite [6, p. 34].

UE a finanțat 20 de proiecte de consolidare a autorităților centrale, printre care șapte proiecte în sectorul justiției, trei proiecte succesive vizând oferirea de consiliere politică la nivel înalt ministerelor din Republica Moldova – cunoscute sub numele de proiecte EUHLPAM (*European Union High Level Policy Advice Mission to the Republic of Moldova* - Misiunea Uniunii Europene de Consiliere în Politici Publice pentru Republica Moldova) – și un proiect de sprijin al Cămarilor de Stat, care este autoritatea centrală responsabilă de coordonarea asistenței externe în Republica Moldova.

În cazul proiectelor de înfrățire instituțională, s-a constatat că concepția acestora nu corespundea pe deplin nevoilor sau obiectivelor administrației publice din Republica Moldova. Capacitatea administrativă națională nu a fost întotdeauna suficientă pentru a putea gestiona aceste programe. În acest sens, au fost organizate sesiuni de formare și o serie de mese rotunde și de prezentări, adresate funcționarilor publici prin intermediul unui proiect de asistență tehnică.

Anumite carențe țin de faptul că o serie de consultanți în cadrul proiectului EUHLPAM au fost trimiși pe teren în instituțiile care prezentau relevanță pentru gestiunea finanțelor publice, cum ar fi Inspectoratul Fiscal de Stat, dar niciunul dintre aceștia nu a fost detașat în vreuna dintre cele trei instituții implicate în implementarea programului de sprijin bugetar sectorial cum ar fi Curtea de Conturi, Ministerul Finanțelor sau Parlamentul [6, p. 29].

Potrivit aprecierii Curții de Conturi Europene, în general, proiectele menite să consolideze administrația publică au produs efectele scontate. Printre realizări pot fi menționate: o platformă online pentru monitorizarea activităților desfășurate de organizațiile societății civile din Republica Moldova, furnizarea de consiliere strategică pentru diferite ministere, un proiect de

lege privind ajutoarele de stat sau un manual de proceduri de gestionare a ajutorului acordat de UE [6, p. 30].

În prezent trezește îngrijorare sustenabilitatea rezultatelor obținute cu ajutorul asistenței europene, cauzele aflate la originea acestor preocupări fiind adesea legate de voința politică insuficientă din partea autorităților naționale de a remedia problema anumitor obstacole care împiedică consolidarea autorităților publice. Astfel, în anii 2011-2013 s-a oferit asistență tehnică pentru sprijinirea Cămarilor de Stat a Republicii Moldova, în cadrul proiectului „Suport pentru Cămarile de Stat –TTSIB” cu scopul de a consolida capacitatea Cămarilor de Stat de a asigura un leadership tehnic în ceea ce privește identificarea, pregătirea și implementarea activităților finanțate de asistența externă. Consultanții TTSIB au furnizat și servicii care înlocuiau parțial sarcinile operaționale ale personalului Cămarilor de Stat, iar în rapoartele aferente proiectului TTSIB s-a afirmat că, deși au fost obținute multe dintre rezultatele preconizate, Cămarile de Stat nu aveau o capacitate suficientă pentru a-și exercita atribuțiile, pentru a absorbi cursurile de formare sau pentru a pune în aplicare abilitățile dobândite. Un proiect de asistență tehnică a oferit sprijin Cămarilor de Stat a Republicii Moldova în vederea coordonării generale a ajutorului acordat de UE și, mai precis, în vederea dezvoltării capacității pentru aplicarea instrumentului de înfrățire instituțională TWINNING și a instrumentelor TAIEX și SIGMA, precum și în vederea pregătirii și a punerii în aplicare a programului complex de consolidare instituțională. După finalizarea proiectului, în 2013, o parte din funcția de coordonare a ajutorului UE a fost transferată de la Cămarile de Stat la Ministerul Afacerilor Externe. Autoritățile Republicii Moldova nu au asigurat păstrarea cunoștințelor acumulate de-a lungul anilor de Cămarile de Stat, prin transferul de personal calificat

ori prin instruirea personalului din cadrul ministerului. Delegația UE a programat un proiect de asistență tehnică pentru minister, deși de o amploare mai mică decât proiectul TTSIB. În prezent funcția de coordonare a revenit înapoi la Căminul de Stat, dar o proporție considerabilă din personalul acestuia a părăsit instituția după 2013 [6, p. 30].

Implementarea asistenței europene în Republica Moldova nu-și atinge pe deplin scopurile. De notat, că în scopul sprijinirii reformei administrației publice Delegația Uniunii Europene a acordat un suport financiar de 15 milioane euro, însă nu se cunoaște volumul de asistență externă valorificat în perioada 2016-2017. Instabilitatea politică și macroeconomică, guvernarea defectuoasă și capacitatea slabă a administrației publice reduc în mod considerabil marja de manevră de care dispune UE pentru încurajarea reformelor [6, p. 32]. Astfel, asistența acordată de UE a contribuit doar parțial la consolidarea administrației publice, înregistrându-se progrese modeste în sectoarele către care a fost direcționat sprijinul financiar, aceasta având, la rândul său, un impact limitat asupra consolidării administrației publice.

În prezent partenerii europeni condiționează sprijinul financiar prin elaborarea și implementarea unei strategii naționale de reformă bine concepute. În acest sens se insistă pe o agendă națională de reformă bine definită, a cărei relevanță și credibilitate să fie evaluată în raport cu resursele financiare și instituționale disponibile.

Desigur, este greu să identifici exact cauza eșecului în valorificarea asistenței europene: problemele sunt multe și diverse, schimbările au fost rapide. Capacitatea administrativă și capacitatea instituțională reprezintă factorii *sine qua non* nu doar pentru valorificarea asistenței europene, dar, mai ales, pentru a face diferența dintre

valorificarea cantitativă și valorificarea calitativă. Toate evaluările, inclusiv statisticile de la finele anului 2016, arată că Republica Moldova a performat foarte bine pe proiecte mici, maximum mijlocii, cele mari, în special, fiind mai slabe ca performanță. Proiectele mici însă nu produc nici efectul de antrenare, nici efecte de multiplicare. Factorul esențial pentru a putea implementa proiecte mari este existența unei capacități administrative dublate de capacitatea instituțională.

În Republica Moldova blocajele survenite în implementarea proiectelor cu finanțare europeană sunt multiple, printre care lipsa experienței resursei umane implicate în astfel de activități și modificările în legislație survenite pe perioada de implementare a proiectelor – modificarea regulilor în timpul jocului. De asemenea, aici se include și capacitatea administrativă și operațională limitată a organizațiilor care joacă rol de organisme intermediare.

Cadrul procedural existent în Republica Moldova în cea mai mare parte vizează mediul intern al administrației publice, pe când relațiile dintre administrație și Parlament în procesul de armonizare legislativă nu sunt suficient de bine dezvoltate. În Parlamentul Republicii Moldova nu există o comisie parlamentară pentru afaceri europene. Funcțiile acestuia sunt exercitate de Comisia parlamentară permanentă pentru politică externă și integrare europeană. Membrii comisiei reprezintă toate formațiunile politice parlamentare. Comisia parlamentară pentru politică externă și integrare europeană este sesizată în fond pentru avizarea proiectelor de acte normative care au tangență cu integrarea europeană. Avizul acestuia însă este formal deoarece, indiferent dacă un proiect de lege este avizat negativ sau pozitiv, acesta este inclus pe ordinea de zi și dezbătut în ședință plenară, astfel încât poate fi adoptat sau respins indiferent de argumentele comisiei. Comi-

sia are pe agendă, în principal, subiecte de politică externă. În general, rolul Parlamentului a fost limitat la acceptarea și urmarea politicii de integrare europeană a Guvernului. Situația impune constituirea unei comisii parlamentare pentru afaceri europene, care să dispună de un statut special și competențe sporite în raport cu alte comisii în avizarea proiectelor de acte normative care vizează afacerile europene. Sunt apreciable eforturile Parlamentului, Guvernului și ale unor ministere de a plasa pe paginile web proprii proiectele actelor normative, în scopul consultării acestora cu toți actorii interesați. Urmează să fie înlăturate neajunsurile, și anume publicarea selectivă și cu întârziere a proiectelor de acte normative, respectarea termenelor rezervate societății civile pentru formularea de expertize, analize de impact, comentarii, opinii, evaluări ale actelor normative, publicarea integrală a proiectului, incluzând expunerile de motive, avizele sau opiniile instituțiilor publice și ale reprezentanților societății civile care s-au pronunțat asupra calității documentului.

Totodată, ținem să menționăm că problematica impactului asistenței europene asupra consolidării administrației publice locale nu se bucură de o abordare sistemică și coerentă. În cadrul autorităților publice locale de nivelul II se regăsesc specialiști care au sarcina de a atrage asistența partenerilor de dezvoltare prin înaintarea unor proiecte, dar activitatea lor are mai mult un caracter haotic. Din acest motiv se impune constituirea unor unități specializate pe integrare europeană în cadrul administrației publice locale de nivelul doi (actualmente, raioanele, municipiile Chișinău și Bălți). Acest lucru devine cu atât mai important cu cât din 2007 UE alocă un buget distinct Politicii Europene de Vecinătate, destinat în mare parte administrațiilor locale, fapt care solicită expres dezvoltarea de capacități la nivel regional, dar și cel local al administra-

ției publice. Angajarea în sectorul public trebuie să se facă pe baza concurenței locale și în bază de competențe. La nivel local e nevoie de specialiști care pot elabora strategii de dezvoltare locală și regională și pot accesa fonduri în funcție de nevoile de dezvoltare. În cadrul ADR (Agenție de Dezvoltare Regională) este nevoie de oameni bine pregătiți, cu experiență în elaborarea și evaluarea proiectelor. Toți specialiștii ar trebui să fie motivați financiar și să nu se schimbe în funcție de rezultatele alegerilor.

În cazul autorităților publice locale de nivelul I, singura lor sursă constantă de venit este statul. Lipsa capacității administrative, des invocată drept cauză primordială a incapacității de a atrage asistența europeană, nu se poate corecta din moment ce majoritatea localităților nu dispun de capacitate financiară. Așadar, în lipsa unei minime consolidări financiare a localităților, capacitatea administrativă va rămâne pentru cele mai multe comunități un vis [9]. O reformă administrativ-teritorială care ar avea în vedere desființarea/comasarea acelor unități administrativ-teritoriale care nu au niciun fel de capacitate financiară rămâne, deocamdată, un deziderat de viitor pentru Republica Moldova.

De altfel, *Strategia privind reforma administrației publice* fixează drept obiectiv specific consolidarea capacităților administrative prin reducerea fragmentării structurii administrativ-teritoriale și/sau dezvoltarea formelor teritoriale de alternativă de prestare a serviciilor publice [2]. Asistența europeană vine să acopere o bună parte dintre acțiunile prevăzute în cadrul acestei Strategii, contribuind, astfel, la promovarea guvernării eficiente și la dezvoltarea social-economică a țării.

În Republica Moldova s-au întreprins mai multe acțiuni în vederea reformei administrației publice. Aceste acțiuni s-au concentrat pe crearea legislației necesare și a cadrului instituțional de îmbunătățire

și consolidare a administrației publice în contextul descentralizării și deconcentrării. Analizele tehnice întreprinse de către experții naționali și de către consultanții internaționali au confirmat necesitatea de a continua aceste eforturi în vederea atingerii obiectivelor pe termen lung, cum ar fi îmbunătățirea furnizării de servicii publice, sprijinirea creșterii economice, îmbunătățirea în mod real a condițiilor sociale și a bunei guvernări. Următoarea etapă a procesului de reformă cuprinde respectarea noului cadru legal și instituțional, implementarea metodologiilor și procedurilor care au fost pregătite prin actualul proces al reformei și investiții semnificative în instruirea personalului cu atribuții în noile metode administrative.

Necesitatea de a investi în capacitatea administrativă este recunoscută de Orientările Strategice Comunitare, în acele state unde performanța socioeconomică și buna guvernare constituie câteva dintre principalele provocări. Dezvoltarea capacității administrative se referă la un set de schimbări structurale și de proces care permit guvernelor să îmbunătățească formularea și implementarea programelor în vederea obținerii de rezultate notorii [3, p. 23].

Strategia Lisabona, care reprezintă un set de obiective, domenii prioritare de acțiune pentru orientarea politicilor europene de creștere economică și ocupare a forței de muncă către realizarea obiectivului strategic al Uniunii Europene de a deveni cea mai competitivă și dinamică economie bazată pe cunoaștere, afirmă necesitatea unei mai bune legislații, precum și a unei mai bune elaborări și furnizări de politici publice în scopul asigurării condițiilor pentru creșterea economică și crearea de locuri de muncă. Dezvoltarea capacității administrative poate avea o contribuție directă la atingerea acestor obiective [12].

Problemele cu care se confruntă procesul de gestiune eficientă a asistenței exter-

ne sunt aceleași pentru majoritatea țărilor: suprapuneri de competențe și competiția instituțiilor pentru aceleași funcții; capacitate administrativă redusă; lipsa studiilor și cunoștințelor; eșuarea procedurilor de evaluare a progreselor realizate; rotația cadrelor în structurile guvernamentale; lipsa resurselor financiare; lipsa deprinderilor de a lucra în timpi bine programați și respectând termenele fixate.

Deși nu există soluții standardizate pentru arhitectura instituțională a managementului asistenței europene, este clar că necesitatea de a fi consecvent și extrem de coordonat este esențială pentru țările mici. Un tablou dezirabil al cadrului de gestiune a asistenței europene care ar contribui substanțial la consolidarea administrației publice ar trebui să aibă următoarele caracteristici:

- un model funcțional de coordonare a procesului de valorificare a asistenței externe, fiind clar cine și ce coordonează pe verticală și orizontală, susținut de metode de lucru eficiente;
- rețele operaționale pentru schimbul rapid de informații;
- un sistem inteligent și cuprinzător de planificare, coordonare și monitorizare a activităților;
- coordonarea eficientă a asistenței tehnice externe și raportarea procesului la posibilitățile bugetare;
- legătura directă cu procesul de reformă a administrației publice;
- limitarea birocrăției și formalităților;
- activități permanente de formare profesională, în special, a funcționarilor publici;
- dezvoltarea parteneriatelor (informarea și implicarea publicului) [5].

În acest context este important să se conștientizeze că țările mici au de gestionat același volum de lucru ca și țările mari, iar numărul mic de angajați poate fi compensat parțial printr-o mai mare descentralizare a sistemului de gestiune a

asistenței externe (creșterea responsabilității autorităților publice centrale și locale în coordonarea politicilor sectoriale de integrare europeană).

Asistența europeană reprezintă o fereastră de oportunitate pentru consolidarea și modernizarea administrației publice din Republica Moldova. Politicienii trebuie să înțeleagă ce reprezintă o administrație publică modernă și eficientă. Avem nevoie de parteneriate și colaborări intense cu țări mai dezvoltate din acest punct de vedere. Transparența, responsabilitatea, eficiența, competitivitatea sunt principiile-cheie care ar trebui să fie pilonii pe care să se sprijine o administrație publică modernă. În Republica Moldova toate acestea sunt în faza incipientă.

În concluzie, în baza analizei rapoartelor de evaluare prezentate de Cancelaria de Stat, Curtea Europeană de Conturi, experții independenți constatăm că asistența acordată de UE a contribuit doar parțial la consolidarea administrației publice. O parte dintre deficiențele observate se pot explica prin acțiunea unor factori externi. Alte deficiențe

pot fi imputate neajunsurilor existente la nivelul concepției și al implementării programelor și proiectelor. Distribuția neclară a sarcinilor la nivel național, experiența insuficientă, lipsa capacității administrative atât la nivelul autorităților de gestionare cât și la cel al beneficiarilor sunt gravele probleme care afectează procesul de valorificare a asistenței europene. Lecțiile politizării excesive a administrației publice, cu efecte grave de deprofesionalizare a corpului funcționarilor publici chemați să gestioneze reformele și lecțiile instabilității instituționale și legislative, ne plasează în situația în care trebuie să se acționeze rapid și ferm. Asistența externă, în speță cea europeană, este, în opinia experților, printre singurele instrumente de dezvoltare a Republicii Moldova pentru perioada următoare și singurul suport real de recuperare a decalajelor de dezvoltare și așa accentuate. Este nevoie de a gândi strategic viitorul țării noastre, de a planifica dezvoltarea administrației publice și de a învăța din propriile greșeli și din experiențele similare, relevante pentru o țară de dimensiunea Republicii Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Acord de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte, 2014.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr. 911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.
3. Kulli Viks, Europeanisation of Public Administration in EU candidate countries from Central and Eastern Europe in the context of transformation and integration // Europeanisation and Transformation of Public Administration: The case of Estonia. Working paper, University of Tartu, November 2002.
4. Lozovanu V., Potențialul asistenței externe: mai poate mecanismul de condiționare promova reformele în Republica Moldova? IDIS "Viitorul", Chișinău, 2016.
5. OECD/Sigma. Preparing public administrations for the European Administrative Space, SIGMA papers: No. 23, Paris, 1998.
6. Raport special Asistența acordată de UE pentru consolidarea administrației publice în Republica Moldova, Curtea de Conturi Europeană, Luxembourg, 2016.
7. Raportul anual privind asistența externă acordată Republicii Moldova în anul 2016. În: http://amp.gov.md/portal/sites/default/files/inline/oda_raport_2016.pdf.

8. Raportul privind realizarea pe parcursul anului 2017 a Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE 2017-2019. În: <http://www.mfa.gov.md/img/docs/Raport-consolidat-implementarea-2017-PNA-AA-2017-2019.pdf>.

9. Strategia de cooperare a Guvernului Suediei cu Republica Moldova, Ianuarie 2011 – Decembrie 2014.

10. Verheijen A.J.G. Administrative Capacity Development: A Race Against Time? Scientific Council for Government Policy, The Hague, 2000.

11. Zgribuț A., Olaru E., Problema absorbției fondurilor europene în România, SNSPA, RISE, 2011.

12. Comunicare a Comisiei Europa 2020. O strategie europeană pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii. În: https://www.mae.ro/sites/default/files/file/Europa2021/Strategia_Europa_2020.pdf

Prezentat: 20 februarie 2018.

E-mail: angela.popovici2000@gmail.com