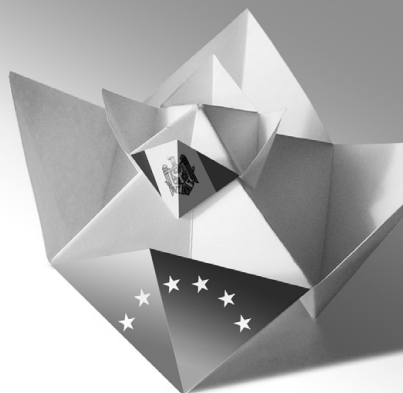




Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT



Nr. 2 (6)

Anul III, 2010

GUVERNARE și Democrație

revistă de analiză și sinteză

Această publicație a fost realizată de
Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT
cu sprijinul financiar al Fundației Soros-Moldova

Coordonator general: *Elena Prohnițchi*

La apariția publicației au contribuit: Igor Boțan, Elena Prohnițchi, Corneliu Gurin, Valeriu Prohnițchi

Redactor: *Adrian Ciubotaru*

Corector: *Liliana Armașu*

Copertă și concepție grafică: *Mihai Bacinschi*

Grafică: *Alex Dimitrov*

Prepres: *Editura ARC*

Opiniile exprimate în această publicație reflectă poziția autorilor și nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al instituției finanțatoare.

© ADEPT, 2010. Toate drepturile rezervate

Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT

Chișinău, MD-2012, Republica Moldova

str. V. Alecsandri nr. 97

Tel.: 212991, 213494, tel./ fax: (373 22) 212991

E-mail: adept@e-democracy.md,

WEB: www.e-democracy.md

Imprimat la Combinatul Poligrafic. Com. nr. 00984



CUPRINS

Introducere	5
Agenda Integrării Europene pentru anii 2009-2010: realizări și deficiențe.	
<i>Elena Prohnițchi, Corneliu Gurin, Igor Boțan, Valeriu Prohnițchi</i>	7
1. Dialogul politic dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova	7
2. Instituțiile Democratice	8
3. Consolidarea capacității administrative	9
4. Reglementarea transnistreană: între stagnare și noua abordare	10
5. Justiția	10
6. Dezvoltarea și reformele economice	11
7. Dezvoltarea și reformele sociale	12
8. Comerțul internațional	14
9. Climatul de afaceri	15
Regîndirea perspectivelor Republicii Moldova. Igor Boțan	17
1. Solicitarea asistenței externe în baza unui document coerent	17
2. Buna guvernare – scopul major al programului	18
3. Recuperarea economică	19
4. Dezvoltarea capitalului uman	20
Asistența financiară a Uniunii Europene pentru Republica Moldova și oportunitățile de finanțare pentru autoritățile publice locale. Valeriu Prohnițchi	21
1. Volumul și domeniile asistenței	21
2. Instrumentele de asistență ale Uniunii Europene	23
3. Particularitățile finanțării administrației publice locale de către Uniunea Europeană	24
<i>Problemele generale cu care se confruntă autoritățile locale</i>	24
<i>Particularitățile finanțării administrației publice locale în cadrul Programului Operațional Comun</i>	
<i>România-Ucraina-Moldova 2007-2013</i>	26
<i>Cum pot fi obținute informații suplimentare</i>	30

Perfecționarea cadrului legislativ electoral. <i>Corneliu Gurin</i>	32
1. Necesitatea și importanța raliei la standardele internaționale	33
2. Recomandările externe și implementarea acestora	34
3. Perspectivele dezvoltării cadrului legislativ electoral	35
Votarea peste hotare: experiență internațională, avantaje, dezavantaje și costuri.	
<i>Igor Boțan, Elena Prohnițchi</i>	38
1. Votul cetățenilor moldoveni peste hotare	39
2. Experiența internațională privind votul cetățenilor aflați peste hotare	41
3. Experiența internațională privind deschiderea secțiilor de votare suplimentare peste hotare	42
4. Avantajele/ dezavantajele și costurile votului direct la secțiile suplimentare	46

Introducere

Acum mai bine de un an, în septembrie 2009, patru formațiuni politice – AMN, PDM, PL și PLDM – au creat Alianța pentru Integrare Europeană (AIE), care venea la guvernare cu promisiunea de a reanima procesul de reformare a țării și de a apropia Republica Moldova de Uniunea Europeană. În pofida așteptărilor, perioada de guvernare a AIE a durat mai puțin de patru ani, aceasta nefiind capabilă să depășească blocajul instituțional privind alegerea șefului statului. Cu toate acestea, la distanța de un an, pot fi făcute deja unele concluzii referitoare la avansarea statului moldovean pe calea reformelor și a integrării europene. O primă concluzie este că, după evenimentele politice din 2009, Republica Moldova a reușit să redimensioneze politica sa externă, să relanseze dialogul politic cu Uniunea Europeană și să obțină un suport financiar consistent din partea partenerilor occidentali. Totuși, marile succese ale diplomației moldovenești înregistrate după septembrie 2009 nu au fost întotdeauna însoțite și de realizări semnificative pe plan intern. Alianța nu a reușit să valorifice plenar capitalul politic intern și extern, inclusiv din cauza numeroaselor divergențe interne, determinate de caracterul eterogen al celor patru partide. În plus, o parte din energiile AIE, care urmau să fie orientate spre soluționarea problemelor de ordin social și economic, au fost risipite în încercarea eșuată, după cum a arătat referendumul constituțional din 5 septembrie 2010, de a soluționa problema alegerii președintelui țării.

La un an de la relansarea dialogului politic cu Uniunea Europeană, numărul de față al revistei *Guvernare și Democrație* prezintă o analiză retrospectivă a Agendei pentru Integrarea Europeană în 2009-2010. Articolele din sumar scot în evidență progresele realizate, dar și insuccesele cu care se confruntă Republica Moldova pe parcursul ei european. În particular, sînt analizate următoarele subiecte: dialogul politic și instituțiile democratice, reforma administrației publice și a justiției, reglementarea transnistreană, climatul de afaceri, comerțul internațional, reformele economice și sociale. Totodată, o atenție deosebită este acordată și documentului strategic „Rethink Moldova” („Relansăm Moldova”), care stabilește prioritățile de dezvoltare a Republicii Moldova pentru perioada 2011-2013. Agenda de reforme interne, inclusă în acest document, este susținută de partenerii de dezvoltare și de donatorii internaționali, care au decis să ofere Moldovei un suport financiar de implementare în valoare de 1,9 mlrd. euro.

Un alt subiect examinat în detaliu este asistența financiară a Uniunii Europene acordată Moldovei începînd cu anul 1991. Articolul de referință prezintă principalele instrumente de asistență financiară ale UE pentru Republica Moldova și examinează principalele probleme cu care se confruntă autoritățile publice locale în accesarea fondurilor europene, propunînd soluții pentru depășirea acestora. De asemenea, este descrisă una din oportunitățile interesante de finanțare din partea Uniunii Europene pe care autoritățile publice locale din RM ar putea s-o valorifice – *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013*.

Întrucît problema asigurării dreptului de vot pentru cetățenii aflați peste hotare a devenit, după evenimentele din 2009, una presantă pentru buna desfășurare a alegerilor parlamentare, și acest subiect a fost inclus pe agenda dialogului UE-RM. În acest număr de revistă sînt publicate două articole dedicate votului peste hotare. Primul analizează principalele probleme ale legislației electorale, dintre care unele au fost deja rezolvate prin amendarea Codului electoral din iunie 2010, în timp ce altele încă își așteaptă soluționarea. Al doilea articol face o analiză retrospectivă a felului cum au votat cetățenii moldoveni în străinătate, articolul prezentînd totodată experiența internațională a votării peste hotare și, în particular, a modului cum decurge acest proces la secțiile suplimentare de vot. În cele din urmă, autorii studiului punctează avantajele, dezavantajele și costul votului direct la secțiile de votare suplimentare.

AGENDA INTEGRĂRII EUROPENE PENTRU ANII 2009-2010: REALIZĂRI ȘI DEFICIENȚE

Elena Prohnițchi, Corneliu Gurin, Igor Boțan, Valeriu Prohnițchi

7

1. Dialogul politic dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova

Perioada electorală din 2009 a dus la o stagnare a dialogului politic dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană. Evenimentele postelectorale, caracterizate de grave încălcări ale drepturilor omului, precum și decizia autorităților comuniste de a institui regimul de vize cu România, stat membru al UE, au readus Moldova în atenția instituțiilor europene. Transformarea Republicii Moldova într-o zonă de instabilitate la hotarul estic european a determinat UE să facă primul pas în relansarea dialogului politic cu Moldova, în scopul normalizării situației politice din țară. Pe 15 iunie 2009, Uniunea Europeană a aprobat Mandatul de Negocieri privind noul Acord RM-UE în cadrul reuniunii Consiliului pentru Afaceri Generale și Relații Externe (CAGRE) din Luxemburg. Prin această decizie, Uniunea Europeană transmitea un mesaj clar actorilor politici din Republica Moldova, sugerînd că își dorește o consolidare a relațiilor cu această țară, însă relansarea dialogului politic și inițierea negocierilor asupra noului Acord RM-UE urma să aibă loc doar după realizarea unui set de condiții expuse în rezoluția CAGRE „Concluzii pentru Republica Moldova”. Printre acestea figurau: asigurarea unui tratament egal tuturor cetățenilor UE în implementarea politicii de vize și respectarea principiului relațiilor de bună vecinătate (era sugerată anularea regimului de vize impus cetățenilor români); asigurarea investigării transparente a evenimentelor din 7 aprilie 2009 împreună cu opoziția și cu experții internaționali; asigurarea accesului egal al partidelor politice la sursele de informare publice, alocarea transparentă a licențelor în domeniul media și excluderea utilizării resurselor administrative împotriva presei, a ONG-urilor și a partidelor politice; asigurarea desfășurării corecte și libere a alegerilor parlamentare din 29 iulie 2009 în strînsă cooperare cu OSCE și CE.

Noul guvern, investit în septembrie 2009 de Alianța pentru Integrare Europeană, a declarat integrarea europeană a Moldovei drept prioritate fundamentală și, în conformitate cu condițiile impuse de UE, a abolit regimul de vize cu România, iar la scurt timp a fost constituită și Comisia de anchetă pentru elucidarea cauzelor și consecințelor evenimentelor de după 5 aprilie 2009. Aceste decizii politice susținute, pe de o parte, de unele acțiuni reformatoare ale Guvernului în domeniul economic, iar pe de altă parte, de o campanie diplomatică

intensă a Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene în statele UE, au consolidat imaginea Republicii Moldova în structurile europene și au permis nu doar reluarea dialogului politic moldo-comunitar, ci și dinamizarea acestuia. Drept urmare, în ianuarie 2010 a fost dat startul negocierilor asupra noului acord politic bilateral, care se desfășoară într-un ritm rapid. În martie 2010, partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova, inclusiv Uniunea Europeană, au acordat statului moldovean asistență financiară în valoare de circa două miliarde de euro sub formă de granturi și credite, la rată mică a dobânzii, pentru relansarea economică țării, iar în iunie 2010 a fost inițiat dialogul privind liberalizarea regimului de vize. Succesele înregistrate în cadrul dialogului politic moldo-comunitar din ultimul an au demonstrat că, în pofida tensiunii politice din cadrul Alianței de guvernare, a tergiversărilor legate de dizolvarea parlamentului și a ambiguităților privind realizarea reformei constituționale, Alianța de guvernare a reușit să valorifice și să confirme încrederea acordată de Uniunea Europeană. Totodată, rapiditatea cu care se desfășoară negocierile privind noul Acord de Asociere, pe fundalul reorientării Ucrainei spre Rusia, transformă Moldova într-un campion al procesului de integrare europeană în cadrul Parteneriatului Estic.

2. Instituțiile Democratice

Cu toate că se află permanent în vizorul societății civile, situația la capitolul instituții democratice nu a suferit modificări esențiale comparativ cu anul 2009, problemele acumulate în acest domeniu necesitând acțiuni consistente și de durată. În ciuda inițierii procesului de reformare a Ministerului Afacerilor Interne, anunțat încă în ianuarie 2010, continuă să se înregistreze, în particular, cazuri de aplicare a torturii și a tratamentelor inumane de către poliție și de către lucrătorii instituțiilor penitenciare. În puținele cazuri de condamnare a poliștilor pentru aplicarea torturii, severitatea pedepsei este foarte mică dacă o comparăm cu gravitatea faptei. Nu au survenit modificări esențiale în instituțiile de detenție. Cu excepția unor acțiuni sporadice de îmbunătățire a condițiilor pentru unele categorii de deținuți (copii și femei), aceștia își ispășesc pedeapsa în celule suprapopulate, în condiții de igienă și de muncă improprii. Situația rămîne neschimbată și la capitolul respectării drepturilor copilului. Deși se atestă evoluții pozitive la capitolul legislație (adoptarea unor planuri de acțiuni, a Legii privind combaterea violenței în familie etc.), acestea nu sunt sesizabile în practică. Explicația rezidă în lipsa resurselor financiare care să asigure buna implementare a cadrului juridic existent, dar și în importanța redusă a acestui subiect pe fundalul crizei economice cu care se confruntă Republica Moldova.

Au fost înregistrate unele evoluții pozitive și la nivel legislativ, prin crearea de premise legale pentru o mai bună activitate a instituțiilor democratice și pentru asigurarea drepturilor omului. Principala realizare a fost modificarea și completarea Codului Electoral, care aduce mai multe îmbunătățiri, în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția. Îmbunătățirile au drept scop creșterea calității și corectitudinii viitoarelor procese electorale. Totuși, Codul Electoral completat mai conține unele prevederi legale deficiente, care au ieșit la iveală la referendumul constituțional din 5 septembrie 2010.

Printre realizări poate fi menționată și crearea unui cadru legislativ pentru asigurarea libertății religiei și libertății asocierii religioase. În consecință, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a încetat procedura de monitorizare a Republicii Moldova la capitolul

asigurării libertății religioase, inițiată în 1996. Un alt semnal pozitiv este relansarea dialogului dintre societatea civilă și autorități, prin restabilirea Consiliului Național de Participare. Totuși, potențialul acestui dialog nu este încă valorificat la maximum, înregistrându-se cazuri de colaborare formală. Unele schimbări pozitive au survenit și în legislația privitoare la domeniul mediatic. A fost adoptată Legea privind libertatea de exprimare și au fost introduse modificări la Codul Audiovizualului, ultimele urmărind deblocarea activității Consiliului de Observatori al Companiei Teleradio Moldova. După reluarea activității Consiliului de Observatori, Compania Teleradio Moldova și-a schimbat conducerea, care a demarat un nou proces de reformare internă a instituției.

3. Consolidarea capacității administrative

Reforma Administrației Publice Centrale (APC) este implementată cu întârziere, reorganizările și transformările generate de schimbările politice suspendând realizarea acesteia la mai multe capitole. Nu a fost elaborat și pus în aplicare un nou plan de implementare a reformei APC. Reformarea APC a determinat, deocamdată, doar reorganizări pe verticală, iar ocuparea funcțiilor de conducere a fost târăgănată, avînd la bază criterii de apartenență politică.

În domeniul reformei Adminisitrației Publice Locale (APL) situația rămîne, în bună parte, aceeași: nu există strategii clare în domeniu, autoritățile APL nu beneficiază de nici un sprijin, iar la nivel local nu există resurse suficiente (umane, tehnice, financiare) pentru asigurarea capacităților administrative.

Deocamdată nu se fac simțite într-o măsură suficientă nici efectele transparenței decizionale și ale consultării publice, în pofida adoptării modificărilor legislativ-normative și a reglementărilor departamentale în domeniu. Rămîn deficiente inclusiv mecanismele, și gradul de implicare ale organizațiilor societății civile, ale mass-mediei, ale cetățenilor în general, iar posibilitățile de expertiză și contribuție sînt modeste.

În anul 2009 s-a îmbunătățit calificativul Republicii Moldova în ceea ce privește Indicele Perceperii Corupției, dar asemenea situații s-au atestat și anterior, în ajunul sau în timpul alegerilor, ulterior fiind consemnate regrese. Pot fi estimați mai mulți factori care determină efectul redus al combaterii corupției:

- imperfecțiunea legislației și posibilitățile de eludare a acesteia;
- atitudinea organelor de drept (conlucrare insuficientă, calitate redusă a urmăririi penale, atitudine formală, abuzuri);
- cultura generală a societății, tolerarea fenomenului.

Principalul factor care poate determina succesul în combaterea corupției rămîne a fi voința politică declarată și demonstrată clar. În acest sens, este relevantă constatarea că, din cele zece acțiuni prioritare prevăzute la capitolul „Consolidarea sistemului național de integritate și de luptă împotriva corupției” al Programului de Guvernare, au fost parțial realizate doar trei: modificarea cadrului legislativ-normativ și instituțional actual în vederea diminuării coruptibilității acestuia; reducerea obstacolelor birocratice pentru medii de afaceri, în vederea diminuării spațiului pentru corupție; asigurarea transparenței achizițiilor publice, concurenței și combaterea concurenței neloiale în domeniul achizițiilor publice. Toate aceste realizări au, deocamdată, un efect redus.

4. Reglementarea transnistreană: între stagnare și noua abordare

În prima jumătate a anului 2010, după stagnarea înregistrată în 2009, eforturile de reglementare a problemei transnistrene au cunoscut o anumită înviorare. După ce a ajuns la guvernare, pe 25 septembrie 2009, Alianța pentru Integrare Europeană (AIE) a decis să lichideze Ministerul Reintegrării. Responsabil pentru reglementarea transnistreană în Guvernul AIE a devenit viceprim-ministrul Victor Osipov. Autoritățile transnistrene au menționat că lichidarea Ministerului Reintegrării nu are nicio semnificație, întrucât ele nu au colaborat vreodată cu acest minister. Contactele dintre cele două părți implicate în conflict au avut loc întotdeauna la nivel de reprezentanți ai Republicii Moldova și ai Transnistriei.

Schimbarea guvernării în Republica Moldova a comportat un nou potențial pentru abordări inedite. Măsurile de consolidare a încrederii cetățenilor din stînga Nistrului au fost identificate drept măsuri de depășire a problemelor existente și preludiv al mecanismelor de unificare a țării. În acest sens, procesul de stabilizare și relansare a economiei Republicii Moldova a fost însoțit de o intensă campanie externă pentru inserarea dosarului transnistrean în procesul de resetare a relațiilor dintre Rusia și SUA, precum și a celor dintre Rusia și UE, aceasta devenind cea mai importantă șansă pentru soluționarea conflictului transnistrean.

5. Justiția

Situația în sfera justiției este în atenția permanentă a autorităților naționale, a societății civile, a mass-mediei, a partenerilor internaționali și a organismelor comunitare. Se atestă unele îmbunătățiri ale sistemului la majoritatea capitolelor, dar impactul acestora rămîne destul de redus și este slab perceput de societate.

Deși au fost și continuă să rămînă prioritare pe agenda internă și externă, reformele în justiție nu sînt încă implementate adecvat și sistemic. Analiza implementării capitolului „Reforma justiției” din Programul de Guvernare denotă tendințe nefaste:

- la secțiunea *Reformarea sistemului de autoadministrare și organizare judecătorească* nu s-a reușit realizarea nici unei acțiuni prioritare din cele șase preconizate;
- la secțiunea *Reformarea sistemului de administrare și înfăptuire a justiției* s-a reușit inițierea parțială a patru acțiuni prioritare din douăsprezece preconizate;
- la secțiunea *Reformarea procuraturii* a fost implementată parțial doar o acțiune din trei;
- la secțiunea *Reformarea legislației procedurale* s-a reușit implementarea parțială a două acțiuni din patru preconizate;
- la secțiunea *Reformarea instituțiilor de forță ale statului* nu a fost realizată plenar nici una dintre acțiunile prioritare (din cele trei preconizate).

În același context, mai putem menționa că din cele 37 de obiective generale, stabilite în Planul de Acțiuni pentru implementarea Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc 2007-2010 (HP nr.174-XVI din 19.07.2007), pînă în luna octombrie 2010 circa 30 de acțiuni sînt realizate parțial, celelalte nu sînt realizate sau nu se știe nimic despre realizarea lor, marea majoritate trebuind să fie executată încă pînă la sfîrșitul anului 2009.

În ceea ce privește prioritățile legate de reforma justiției, merită atenție sporită din partea puterii politice mai multe dintre propunerile anterioare în domeniu, reiterate recent și de Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) la solicitarea executivului¹:

- instituirea unui organ colegial care ar coordona reformele în domeniul justiției, al reformei de drept în general;
- schimbarea structurii instanțelor judecătorești pentru a asigura apărarea drepturilor fundamentale ale omului în corespundere cu recomandările Curții Europene a Drepturilor Omului;
- ajustarea legislației privind organizarea judecătorească și statutul judecătorului la standardele legislației europene și cerințele Consiliului Europei;
- transferarea Departamentului de Administrare Judecătorească de la Ministerul Justiției la CSM;
- transmiterea dreptului de gestionare a mijloacelor bugetare alocate către fiecare instanță în parte;
- crearea condițiilor adecvate pentru buna activitate a fiecărui judecător (asigurarea cu birou separat și săli de ședințe suficiente pentru respectarea principiului solemnității procesului în numele legii; asigurarea instanțelor cu numărul necesar de judecători, de grefieri, de referenți, de consultanți, de specialiști, de administratori ai sistemelor computerizate, cu tehnică audio și video);
- stabilirea, prin normă constituțională, a mărimii surselor necesare anuale alocate pentru întreg sistemul judecătoresc (la un nivel nu mai mic de 1% din bugetul anual pe țară);
- crearea instituției judecătorilor de rezervă;
- elaborarea normelor și sarcinilor de lucru rezonabile pentru un judecător;
- simplificarea (optimizarea) procedurilor de numire în funcție a judecătorului.

6. Dezvoltarea și reformele economice

Evoluțiile politice din anul 2009 s-au produs pe fundalul celei mai profunde crize financiare globale din perioada postbelică, care a generat o puternică recesiune economică în Republica Molodva. Aceasta s-a manifestat prin scăderea producției (-6,5%), a nivelului de ocupare a forței de muncă (-5,3%) și a veniturilor remise de emigranți (-30%). Criza a lovit și în sectorul financiar-bancar, unde indicatorii de calitate ai portofoliilor creditare ale băncilor comerciale au atins cote amenințătoare. În ultimă instanță, toate aceste involuții economice s-au reflectat și la nivelul încasărilor bugetare (-20% față de ceea ce a fost planificat, către trimestrul patru 2009), amenințând cu un deficit bugetar greu de suportat pe termen lung (circa 11% din PIB pentru 2009, dacă nu erau operate modificări bugetare).

În mod surprinzător, primul trimestru al anului 2010 a adus vești economice mai bune decât cele mai optimiste așteptări, atât pentru economia globală, cât și pentru cea moldovenească. În primul trimestru economia națională a înregistrat o creștere pozitivă de 4,7%, consumul final al populației a crescut destul de modest (+2,7%), dar deja destul de puternic în al doilea semestru (+6,1%), ceea ce a fost suficient pentru a reporni mecanismele economice și a stabiliza încasările la buget. Veniturile remise de emigranți au început

¹ Hotărîrea CSM nr. 268/18 din 08.06.2010.

și ele să crească, deși către mijlocul anului mai lent decât la început de an, creșterea totală în primele șase luni ale anului fiind de circa 7,2%. Ratele dobânzilor pentru credite au scăzut cu 5 puncte procentuale în august 2010 față de august 2009, iar cota creditelor bancare neperformante s-a stabilizat la nivelul de circa 17%. În 2010 au fost introduse schimbări importante în politica fiscală. Acestea includ majorarea taxei pentru amenajarea teritoriului, pentru amplasarea unităților comerciale, majorarea accizelor pentru benzină, bere, băuturi alcoolice, tutun, bijuterii și automobile de lux. Drept urmare, veniturile bugetului public au crescut față de anul precedent. Creșterea a fost determinată de recuperarea cererii interne (creșterea TVA colectate a crescut cu 18,2% în primele șapte luni ale anului 2010 față de 2009) și de majorarea accizelor pentru o serie de produse (combustibili, tutun, cosmetică etc.). Către mijlocul anului 2010, creșterea veniturilor bugetare s-a accentuat. Cu toate acestea, politica monetară și fiscală trebuie să fie în continuare prudentă, deoarece problemele fundamentale care au generat criza globală încă nu au fost înlăturate, iar vulnerabilitățile externe ale Moldovei încă nu au fost atenuate. Este vorba, în special, de faptul că o nouă spirală a crizei încă amenință economia europeană și, implicit, și cea moldovenească, ultima fiind conectată la prima prin intermediul exporturilor, remitențelor, investițiilor și asistenței oficiale de dezvoltare.

Mai mult decât atât, chiar dacă noul guvern și-a asumat ambițiosul scop de a schimba în mod radical modelul de creștere economică a țării, datele statistice confirmă că, în realitate, economia se întoarce la vechiul model de creștere. În cadrul acestui model, veniturile produse sînt mai mult consumate, mai puțin investite, emigrația substituie ocuparea internă, remitențele joacă un rol-cheie în finanțarea consumului intern, sectorul public se extinde, iar inflația revine la „normal”. Aceasta sugerează că tranziția la noul model dorit de guvern – bazat pe inovații, investiții și competențe – nu va fi una facilă sau rapidă. Trecerea la acest model nou implică promovarea în continuare a unor reforme, ale căror succese încă nu sînt convingătoare: simplificarea cardinală a cadrului regulator al businessului; asigurarea funcționării efective a agențiilor de reglementare a pieței, în primul rînd, a Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței; reformarea efectivă a justiției; asigurarea transparenței și eficienței economice în utilizarea finanțelor publice, inclusiv prin maximizarea cotei de mărfuri, servicii și lucrări achiziționate în cadrul unor licitații publice transparente și echitabile; simplificarea procedurii de acces la valorificarea resurselor naturale, concomitent cu responsabilizarea efectivă a utilizatorilor pentru întrebunătățirea inadecvată a acestora.

7. Dezvoltarea și reformele sociale

La 1 decembrie 2009, Guvernul RM a aprobat Programul Național de stabilizare și relansare economică a Republicii Moldova pe anii 2009-2011. Unul dintre pilonii programului este prevenirea excluziunii sociale și îmbunătățirea procesului de alocare a mijloacelor de asistență socială în vederea protejării grupurilor social-vulnerabile în contextul unei crize economice acute. Cu toate acestea, prevederile programului vizează și măsuri mai puțin populare, precum:

- sporirea responsabilității angajaților și angajatorilor pentru minimizarea cheltuielilor la plata indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă cauzată de boli

obișnuite sau de accidente nelegate de muncă prin modificarea sursei de finanțare și a cuantumului indemnizației;

- diversificarea modalităților de informare și consiliere a populației privind cererea și oferta forței de muncă, inclusiv a emigranților reîntorși în țară în urma pierderii locurilor de muncă în străinătate;
- modificarea mecanismului de acordare a ajutorului de șomaj prin cointeressarea șomerilor în căutarea unui loc de muncă și integrarea lor în câmpul muncii în scopul utilizării eficiente a mijloacelor disponibile, inclusiv prin diminuarea mărimii ajutorului de șomaj cu 15 % după trei luni de beneficiere și cu încă 15% pentru următoarele trei luni.

În condițiile crizei financiare, sănătatea și siguranța la locul de muncă au redevenit subiecte importante pe agenda politicianilor, deoarece multe întreprinderi, forțate de dificultățile financiare, sînt tentate să facă economii pe contul securității la locul de muncă. În noiembrie 2009, Republica Moldova a ratificat Convenția nr.187 a Organizației Internaționale a Muncii privind cadrul de promovare a sănătății și securității în muncă. Convenția propune în temei o nouă perspectivă, care invită angajatorii să concluzioneze mai activ cu guvernul și cu angajații la crearea unei culturi viabile pentru asigurarea condițiilor de siguranță și de sănătate în vederea reducerii accidentelor, traumelor și bolilor la locul de muncă. Criza economică afectează însă în mod negativ eforturile de aliniere la standardele internaționale în domeniu, pe motiv că implementarea prevederilor Convenției nr. 187 necesită nu doar voință politică, dar și resurse financiare disponibile, în special la nivelul întreprinderilor, pentru asigurarea calității condițiilor de sănătate și siguranță la locul de muncă.

În domeniul securității sociale, una dintre cele mai importante evoluții este ratificarea, pe 10 mai 2010, a Acordului în domeniul securității sociale între Republica Moldova și Republica Portugheză, care are drept scop protejarea drepturilor și intereselor sociale și economice ale cetățenilor Republicii Moldova care activează temporar în Republica Portugheză și care urmează să revină în țară. Acordul presupune crearea mecanismelor necesare pentru protejarea intereselor social-economice ale cetățenilor respectivi, mai ales în ceea ce privește asigurarea pensiei adecvate în funcție de cele două principii expuse în acord, și anume principiul proporționalității și a exportului de prestații. Este necesară continuarea negocierilor pentru semnarea acordurilor similare cu celelalte state în care activează cetățeni ai Republicii Moldova, în special cu Italia, Franța, Spania, Germania etc. Aceste țări se ciocnesc însă cu probleme tot mai grave în ceea ce privește stabilitatea financiară a sistemelor naționale de pensii. De aceea, nu este exclus că, în condițiile impuse de criza financiară, statele respective vor fi mai curînd reticente față de acceptarea unor clauze internaționale, precum exportul de prestații, ce ar șubrezi și mai mult durabilitatea financiară a sistemelor naționale de pensii. Aceasta va cere din partea ministerelor de resort din Republica Moldova o coordonare și o măiestrie diplomatică ieșită din comun.

În scopul reducerii șomajului, pe 23 martie 2010 a fost aprobat Planul Național de acțiuni pentru ocuparea forței de muncă pentru anul 2010. Acesta prevede atingerea unui set de rezultate concrete, în special în ceea ce privește crearea locurilor noi de muncă, perspectivele de angajare în zonele rurale și reducerea discrepanțelor regionale, îmbunătățirea sistemului informațional și a statisticii pe piața muncii, dar în special, îmbunătățirea mediului de afaceri prin susținerea instituțională a întreprinderilor mici și mijlocii (ÎMM).

Totodată, rămîne prioritară asigurarea unei consultări mai eficiente între diferite agenții și ministere, precum și a unui dialog mai consistent cu asociațiile de business, pentru ca planurile investiționale și obiectivele de sporire/ reducere a numărului de locuri de muncă să fie reflectate și în planurile naționale de acțiuni pentru ocuparea forței de muncă.

Pe 29 decembrie 2009, Guvernul RM a aprobat Programul național pentru anii 2010-2015 de asigurare a egalității sexelor, care trebuie să contribuie la asigurarea acestuia în viața economică, politică și socială a Republicii Moldova. Programul va permite eficientizarea și canalizarea resurselor financiare pentru realizarea diverselor politici sectoriale prin prisma egalității sexelor, aceasta însemnând un impact pozitiv asupra calității vieții tuturor cetățenilor și respectarea drepturilor umane fundamentale ale acestora. Totodată, insuficiența de resurse umane și financiare vor pune piedici în realizarea acestui plan. Mai mult decît atît, progresele în acest domeniu sînt substanțial încetinite din cauza efectelor pe care le are criza economică asupra veniturilor populației și asupra dezvoltării și promovării antreprenoriatului feminin în țară.

8. Comerțul internațional

Uniunea Europeană rămîne principalul partener comercial al Republicii Moldova: puțin peste 50% din totalul exporturilor moldovenești se orientează spre UE. Exportatorii moldoveni utilizează destul de dinamic cotele cantitative acordate de către Uniunea Europeană. În primele cinci luni ale anului curent, cotele pentru vin au fost utilizate în proporție de 65%, porumb – 62%, orz – 55%, grîu – 48%. Exporturile moldovenești acoperă arii geografice diverse, dar în unele sectoare dependența de piețele răsăritene este excesiv de mare. Este vorba, în special, de sectorul băuturilor alcoolice. Deși autoritățile moldovene au întreprins un set de măsuri importante pentru sporirea competitivității exporturilor vinicole moldovenești (eliminarea timbrului mărcii comerciale de stat din februarie 2010) și pentru liberalizarea exportului vinului în vrac și a distilatelor de vin, producătorii nu întreprind suficiente măsuri pentru a diversifica piețele de export și a asigura calitatea ireproșabilă a produselor, ceea ce face ca sectorul respectiv, dar și unele sectoare conexe, să fie extrem de vulnerabile la deciziile politice ale administrației ruse.

În decembrie 2009, Moldova și UE au reconfirmat intenția de a crea o zonă de liber schimb aprofundat și comprehensiv. Negocierile ar putea începe după perioada electorală. De menționat că o asemenea zonă de liber schimb ar avea efecte dinamice pentru economia moldovenească, în sensul că, pe termen lung, ar încuraja creșterea exporturilor prin intermediul investițiilor străine directe, care vor permite sporirea capacităților de producție și respectarea standardelor de calitate. Totodată, vor exista și anumite sectoare și ramuri economice care vor suferi pierderi de pe urma deschiderii comerciale, deoarece nu se vor putea adapta concurenței mai intense. În acest context, cîteva puncte trebuie să atragă atenția sporită a Guvernului RM: pregătirea echipei de negociatori în funcție de calitățile și aptitudinile manageriale, elaborarea poziției coordonate între diferite ministere în privința aspectelor transversale și sectoriale, comunicarea și coordonarea pozițiilor cu actori nestatali relevanți (asociații de business, sindicate etc.), inclusiv în vederea atenuării unor eventuale efecte sectoriale negative. Barierele interne rămîn principalele obstacole în dezvoltarea relațiilor comerciale cu Uniunea Europeană. Ultimul raport al Băncii

Mondiale asupra logisticii comerciale plasează Republica Moldova pe locul 104, însă cîteva subindicatori importanți, precum vama, infrastructura și competența logistică, o apropie și mai aproape de coadă: 124, 123 și 132.

În afară de aceasta, unul dintre punctele nevralgice care limitează exporturile moldovenești spre UE este respectarea standardelor europene de calitate și securitate alimentară. În ultimele 12 luni au fost aprobate cîteva acte normative importante de armonizare a legislației alimentare cu cea europeană. Astfel, a fost adoptat Planul de armonizare a legislației pentru anul 2010 (în mare parte măsurile erau planificate pentru vara anului 2010, dar statutul implementării acestora nu este clar). Totodată, în mai 2010 au fost aprobate regulile generale de igienă a produselor alimentare, armonizate cu legislația europeană. Aceste reguli prevăd ca responsabilitatea principală pentru siguranța alimentară a produselor să fie purtată de agenții economici. Totodată, siguranța alimentară urmează să fie garantată pe tot circuitul alimentar (începînd de la producția primară), iar procedurile bazate pe principiile HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point) să fie implementate împreună cu bunele practici de igienă. Acest progres în adoptarea actelor normative trebuie să fie complementat și de progrese practice, dacă producătorii de carne din Moldova vor cu adevărat să beneficieze de accesul nestingherit pe piața europeană.

În pofida actelor normative și legislative adoptate, autoritățile trebuie să aloce importante resurse umane și financiare pentru implementarea efectivă a acestora. Demolarea barierelor comerciale interne trebuie să devină o prioritate pentru noua guvernare. Aceste bariere sînt de natură administrativă și logistică, împiedicînd atît sporirea exporturilor, cît și demonopolizarea pieței interne. Cu toate că guvernul a întreprins o serie de eforturi în această direcție, în fața exportatorilor mai persistă încă o serie de obstacole. Printre acestea se numără cîteva interdicții administrative la import, administrarea vamală (prețurile indicative/ orientative), ordinele Serviciului Vamal privind modul de vămuire etc.

9. Climatul de afaceri

Schimbarea guvernului, survenită în 2009, a făcut reforma cadrului regulator al afacerilor mai imperativă și, în același timp, mai facilă. Unul dintre documentele de bază care vizează acest subiect a fost Planul de acțiuni pentru eliminarea constrîngerilor de ordin administrativ din mediul de afaceri, adoptat în noiembrie 2009, care are drept scop eliminarea impedimentelor în calea desfășurării afacerilor, demonopolizării importurilor și exporturilor, implementării tehnologiilor contemporane de raportare fiscală. O parte din acțiunile incluse în acest plan au fost realizate (de exemplu, reexaminarea listei genurilor de activitate supuse licențierii, liberalizarea importurilor de carne, liberalizarea exporturilor de produse alcoolice), dar Guvernul RM urmează să întreprindă încă multe alte acțiuni menite să amelioreze climatul de afaceri autohton și să se abțină de la adoptarea unor măsuri populiste, atît de tentante într-o perioadă preelectorală. Totuși, unele evoluții din lunile iulie-septembrie 2010 demonstrează că guvernul nu se poate abține de la asemenea măsuri – intervențiile necompetitive pe piața produselor de panificație în favoarea întreprinderilor de stat producătoare de pîine este un exemplu relevant în acest sens.

Totodată, pe unele segmente ale pieții interne s-au păstrat situațiile de monopol sau de oligopol, iar obținerea licențelor și altor permise pentru activitatea antreprenorială a

rămas foarte birocratică și costisitoare, însemnând atât pierderi de bani, cât și de timp. În acest context, una dintre prioritățile Ministerului Economiei al Republicii Moldova după investirea în funcție a actualului executiv a fost tocmai eliminarea aranjamentelor necompetitive de pe unele segmente ale pieței interne, aceasta fiind una dintre cauzele majore pentru care prețurile la produsele de larg consum sînt relativ mari. În acest context, a fost aprobată Hotărîrea de Guvern cu privire la monitorizarea tranzacțiilor comerciale de import și a lanțului valoric în comerțul interior. Impactul practic al acestei hotărîri este, cel puțin deocamdată, insesizabil. Adoptarea acestei decizii, precum și faptul că efectele sale practice întîrzie, subliniază o dată în plus cît de urgentă este reformarea Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței și transformarea acesteia într-o veritabilă autoritate de reglementare, independentă și decisă să promoveze concurența.

În scopul îmbunătățirii cadrului legal care reglementează procesul de creare și de funcționare a parcurilor industriale, Ministerul Economiei a elaborat proiectul unei noi legi cu privire la parcurile industriale, care a fost votat de Parlamentul în luna iulie 2010. Noua lege creează un cadru regulator care ar stimula crearea parcurilor industriale și activitatea rezidenților acestora, principalele facilități acordate fiind: dreptul de a privatiza terenurile pe care rezidentul își desfășoară activitatea, scutirea cheltuielilor privind schimbarea destinației terenului agricol în scopul creării parcului industrial, amînarea plății pentru taxa pe valoarea adăugată la materialele și echipamentele importate, în scopul construirii infrastructurii și utilităților comune ale parcului industrial, pînă la darea în exploatare a acestora etc. Totodată, este clar că legea respectivă nu poate să substituie nici lipsa de inițiativă și nici experiența locală în ceea ce privește constituirea parcurilor industriale, dar nici lipsa de *leadership* în promovarea acestor inițiative din partea agențiilor guvernamentale relevante.

Un alt domeniu prioritar de activitate pentru noua guvernare a fost dezvoltarea cadrului juridic favorabil funcționării parteneriatelor public-private. Aceste modele de implementare a proiectelor investiționale și de prestare a serviciilor publice sînt binevenite pentru Moldova, unde necesitatea redimensionării sectorului public este imperativă. În acest sens, Ministerul Economiei a elaborat un proiect de lege privind modificarea unor acte legislative, menit să instituționalizeze o nouă concepție de parteneriat public-privat. În iulie 2010 acest pachet de legi a fost votat de Parlament. Una dintre cele mai importante propuneri ține de amendarea Legii cu privire la concesiuni, în direcția permiterii constituirii parteneriatelor public-private prin intermediul contractelor de concesiune. La fel de importantă este și modificarea Legii cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, pentru a permite companiilor private dobîndirea dreptului de proprietate în cadrul realizării proiectelor de parteneriat public-privat. Alte modificări importante în direcția stimulării procesului de creare a parteneriatelor public-private s-au făcut în: Legea cu privire la investiții în activitatea de întreprinzător, unde se propune să fie recunoscute și protejate investițiile realizate în baza parteneriatelor public-private; Legea cu privire la achizițiile publice, care va permite, de acum înainte, realizarea unor forme de parteneriat public-privat stipulate de legislație și care nu pot fi realizate la moment. Domeniile problematice în cadrul parteneriatelor public-private rămîn reglementarea mecanismelor de plată, de evidență contabilă și de raportare fiscală.

REGÎNDIREA PERSPECTIVELOR REPUBLICII MOLDOVA

Igor Boțan

17

1. Solicitarea asistenței externe în baza unui document coerent

Pe 24 martie 2010, la Bruxelles, a avut loc ședința Grupului Consultativ sub auspiciile Forumului „Parteneriat pentru Moldova”, coprezidat de Comisia Europeană și Banca Mondială. La forum au participat 42 de instituții și organizații care cooperează cu Republica Moldova în plan bilateral și multilateral. În cadrul evenimentului, prim-ministrul Republicii Moldova, Vlad Filat, a prezentat programul priorităților de dezvoltare a țării: „Rethink Moldova” („Relansăm Moldova”). Potrivit premierului, Guvernul RM „are sarcina să construiască un stat de drept, să aducă viziune în actul de guvernare și să relanseze relațiile cu partenerii externi... Avem o agendă ambițioasă, dar în același timp realistă”.

Programul priorităților a fost susținut de participanții la forum, care au menționat că acesta demonstrează faptul că integrarea europeană este o prioritate strategică pentru Republica Moldova și că eforturile statului moldovean merită să fie susținute în continuare. În consecință, s-a decis că Republica Moldova va beneficia de 1,9 miliarde de euro în perioada 2011-2013, dintre care jumătate o reprezintă granturile, iar cealaltă jumătate – creditele avantajoase. De fapt, programul în cauză constituie o reformulare a viziunii Guvernului Republicii Moldova asupra acțiunilor prioritare în vederea realizării reformelor, bazate pe cinci piloni: integrarea europeană, relansarea economică, supremația legii, descentralizarea administrativă și fiscală și reintegrarea țării.

La baza programului „Rethink Moldova” au stat documente de planificare strategică adoptate anterior, precum: Programul de stabilizare și relansare economică; Strategia Națională de Dezvoltare; Planul de Acțiuni UE-Moldova; Parteneriatul Estic; Acordul de Parteneriat și Cooperare (APC) dintre Moldova și Uniunea Europeană. Scopul „Rethink Moldova” a fost acela de a apela la ajutorul partenerilor Republicii Moldova pentru a oferi asistență Guvernului RM, avînd la bază un document bine elaborat și realist. Totuși, programul „Relansarea Moldovei”, inițiat de către Guvernul Alianței pentru Integrare Europeană (AIE), a început de la Planul de stabilizare și relansare economică, care a urmărit cîteva scopuri imediate: stabilizarea finanțelor publice și optimizarea procesului de alocare a resurselor limitate în funcție de politicile prioritare; stimularea recuperării economice prin intermediul reformelor pieței, al accesului la credite și al investițiilor în

infrastructură; atenuarea impactului recesiunii economice asupra celor mai vulnerabili. Guvernul Republicii Moldova a apelat la partenerii externi abia după ce au fost obținute primele rezultate în urma acțiunilor de stabilizare.

2. Buna guvernare – scopul major al programului

Programul „Relansarea Moldovei” trebuie să aibă drept pivot crearea unei administrații publice eficiente, profesioniste, oneste și transparente, în corespundere cu principiile democratice, capabilă să presteze servicii cu valoare adăugată populației. Pentru aceasta, este necesară sporirea calității și motivarea funcționarilor publici prin implementarea unui nou sistem de remunerare a acestora. În acest sens, programul „Rethink Moldova” prevede instrumente și politici diverse: suplimente pentru funcționarii de categorie superioară; un sistem electronic de management al resurselor umane; implementarea unei legi noi privind salarizarea persoanelor aflate în serviciul public. În paralel, se preconizează optimizarea controlului asupra corupției prin aprobarea și implementarea unei noi strategii anticorupție, a unui sistem informațional unificat al CCCEC și prin desfășurarea unei campanii anticorupție.

Realizarea unei bune guvernări este imposibilă fără descentralizarea fiscală și administrativă. În acest scop, se preconizează instrumente de politici financiare și administrative precum: reajustarea sistemului interbugetar actual din Moldova la necesitățile apărute și la exigențele autorităților locale; coordonarea și implementarea strategiei de descentralizare a învățământului și ajustarea funcțiilor la capacitățile locale; consolidarea politicilor actuale de egalizare a alocării resurselor și subvențiilor, la nivel național și regional; consolidarea capacităților autorităților locale și subnaționale; extinderea bazei fiscale pentru autoritățile administrației publice locale și sporirea capacității bugetare a instituțiilor; expansiunea parteneriatelor public-private la nivel municipal pentru stabilirea și menținerea serviciilor publice și ajustarea cadrului existent la oportunitățile prezente la nivel local și subnațional.

Finanțarea sistemului judecătoresc și asigurarea independenței acestuia reprezintă o condiție indispensabilă pentru asigurarea respectării drepturilor și libertăților omului, dar și pentru dezvoltarea afacerilor și atragerea investițiilor străine. Din această perspectivă, urmează să fie realizate următoarele acțiuni: creșterea volumului de finanțare pentru sistemul judecătoresc; introducerea în sistemul judecătoresc a principiului de alocare a resurselor bugetare bazat pe performanță; transferul responsabilităților de detenție preventivă de la Ministerul Afacerilor Interne către Ministerul Justiției; crearea centrelor de detenție preventivă; asigurarea unor condiții de detenție sigure și umane.

În sfârșit, pentru realizarea unei bune guvernări, este nevoie ca aceasta să însușească și să aplice noile tehnologii, astfel încât eficiența și calitatea prestării serviciilor publice pentru cetățeni și afaceri să fie în permanentă creștere. În acest sens, sînt preconizate următoarele instrumente: elaborarea și instituționalizarea unei structuri unificate de guvernare și de organizare a tehnologiilor informaționale în sectorul public; elaborarea și implementarea portalului de servicii guvernamentale prin integrarea fluxurilor de lucru; implementarea raportării electronice pentru facilitarea activităților de afaceri; extinderea serviciilor online și mobile pentru cetățenii și pentru oamenii de afaceri.

3. Recuperarea economică

Pentru recuperarea economică a Republicii Moldova în urma crizei economico-financiare mondiale, programul „Rethink Moldova” prevede acțiuni de ameliorare a mediului de afaceri prin eliminarea birocrăției excesive și dereglementarea piețelor, prin crearea ghișeelor unice și simplificarea procedurilor în domeniile construcțiilor, al protecției investitorilor, al înregistrării și lichidării afacerilor.

În vederea stimulării dezvoltării afacerilor, programul prevede următoarele instrumente: majorarea portofoliului de garanții pentru companiile nou-create și întreprinderile mici și mijlocii; creditarea preferențială pentru abilitarea tinerilor și femeilor; lansarea programului de granturi de cofinanțare pentru reîntoarcerea migranților dispuși să inițieze afaceri; crearea incubatoarelor de afaceri; leasingul echipamentului pentru crearea industriilor mici în zonele rurale; granturi de cofinanțare pentru implementarea certificării conform standardelor ISO; oferirea granturilor de cofinanțare pentru planurile de restructurare și marketing, pentru studii, planuri și activități de export; introducerea bugetării bazate pe programe pentru dezvoltarea afacerilor etc.

Pentru recuperarea economică se planifică înființarea de parcuri industriale, care ar contribui la promovarea modelului de creștere economică bazată pe export. Pentru aceasta, este necesară simplificarea cadrului legislativ în domeniul de referință. O altă dimensiune a recuperării economice trebuie să se bazeze pe dezvoltarea agriculturii de performanță. Aceasta presupune, inițial, efectuarea recensământului în agricultură, care ar fi urmată de: asigurarea accesului liber al fermierilor la piețe, atât la cele locale, cât și la cele de export; echiparea laboratoarelor; restabilirea sistemelor de irigare; accesul fermierilor la credite; liberalizarea tranzacțiilor funciare; elaborarea și implementarea sistemelor de management al datelor; promovarea cercetărilor în agricultură. În acest context, este foarte importantă asigurarea creșterii economice echilibrate în regiuni prin alocațiile bugetare pentru Fondul Național de Dezvoltare Regională și prin crearea de capacități pentru Agențiile de Dezvoltare Regională.

Recuperarea economică este inimaginabilă fără investiții în infrastructură, în special pentru ameliorarea calității drumurilor. Pentru realizarea acestui obiectiv, urmează a fi aplicate următoarele instrumente: modificarea legii cu privire la fondul rutier; investițiile publice în reparația și în întreținerea drumurilor; parteneriatul public-privat pentru reabilitarea drumurilor; reabilitarea drumurilor urbane principale. În același timp, o sarcină de importanță majoră rămâne îmbunătățirea infrastructurii de apă potabilă și canalizare, în special, modernizarea zonelor rurale prin proiecte de infrastructură locală, prin colectarea gunoierului, prin canalizarea și salubritatea în școli, în spitale etc.

Din punct de vedere strategic, recuperarea economică a Republicii Moldova urmează să aibă în vedere și dezvoltarea infrastructurii în domeniul energetic. În acest context, pot fi aplicate următoarele instrumente: restructurarea întregului sector energetic; modernizarea echipamentului de producție și a rețelei de distribuție a energiei; extinderea capacității generatoare a CET-urilor; crearea conexiunilor la rețelele internaționale de gazificare; restructurarea sectorului termoelectric; implementarea programului de reabilitare termică a clădirilor; crearea Fondului de Eficiență Energetică etc.

În sfârșit, recuperarea economică trebuie să aibă în vedere și proiectarea dezvoltării economiei în viitor prin dezvoltarea tehnologiilor informaționale și de comunicații (TIC), prin edificarea unei societăți bazate pe cunoaștere. În acest sens, programul presupune: dezvoltarea unei strategii TIC coerente și unificate; ameliorarea concurenței și consolidarea cadrului de reglementare în telecomunicații; extinderea programelor de dezvoltare a aptitudinilor TIC prin legături mai puternice cu sectorul privat; dezvoltarea rețelei naționale de comunicații electronice pe cabluri din fibră optică; dezvoltarea unei rețele de televiziune digitală terestră; sporirea accesului populației la internet etc.

4. Dezvoltarea capitalului uman

Oricare ar fi eforturile autorităților pentru relansarea și dezvoltarea economiei prin aplicarea instrumentelor și tehnicilor unei bune guvernări, printre priorități se va număra întotdeauna dezvoltarea capitalului uman. Cel mai important lucru, în acest sens, ține de modernizarea învățământului, dar nu înainte de optimizarea rețelei de școli și de eficientizarea finanțelor publice pentru învățământ. Programul „Rethink Moldova” prevede, în acest sens, implementarea reformei pentru optimizarea școlilor la nivel național și pentru ameliorarea condițiilor de predare. În plus, se are în vedere și dezvoltarea învățământului și formării profesionale în bază de cerere.

Dezvoltarea capitalului uman presupune și un sistem de protecție a sănătății publice în corespundere cu standardele internaționale. În acest scop, programul prevede elaborarea și aplicarea standardelor pentru serviciile din domeniul sănătății publice în conformitate cu recomandările europene, dar și modernizarea serviciilor de diagnostic și de laborator. De asemenea, este prevăzută reforma sectorului spitalicesc și ajustarea acestuia la standardele europene, ceea ce presupune dezvoltarea instituțiilor ambulatorii și optimizarea rețelei spitalicești, reabilitarea centrelor spitalicești, inclusiv reutilizarea lor cu echipament medical adecvat etc.

Finalmente, dezvoltarea capitalului uman necesită implementarea unui sistem de asistență socială direcționat, prin acordarea asistenței sociale în primul rând celor mai nevoiași. Instrumentele preconizate în acest sens sînt: dezvoltarea capacității instituționale în domeniul prognozării; dezvoltarea unui model de inspecție socială pentru funcționarea eficientă a mecanismului de acordare a asistenței în mod direcționat; dezvoltarea prestării serviciilor sociale integrate bazate pe comunități. În aceeași ordine de idei, este preconizată și protecția persoanelor cu dizabilități, prin aprobarea și implementarea Strategiei naționale pentru incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități; prin dezvoltarea serviciilor de reabilitare socială; prin crearea unui sistem informațional pentru evidența persoanelor cu dizabilități.

ASISTENȚA FINANCIARĂ A UNIUNII EUROPENE PENTRU REPUBLICA MOLDOVA ȘI OPORTUNITĂȚILE DE FINANȚARE PENTRU AUTORITĂȚILE PUBLICE LOCALE

Valeriu Prohnițchi

1. Volumul și domeniile asistenței

Relațiile de cooperare dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova au fost lansate în 1994, odată cu semnarea Acordului de Parteneriat și Cooperare. Ca și asistență financiară, Uniunea Europeană este prezentă în Republica Moldova chiar începând din anul 1991, când proaspăt formatul guvern moldovean a primit primele ajutoare din partea UE prin intermediul programului TACIS (Technical Aid to the Commonwealth of Independent States).

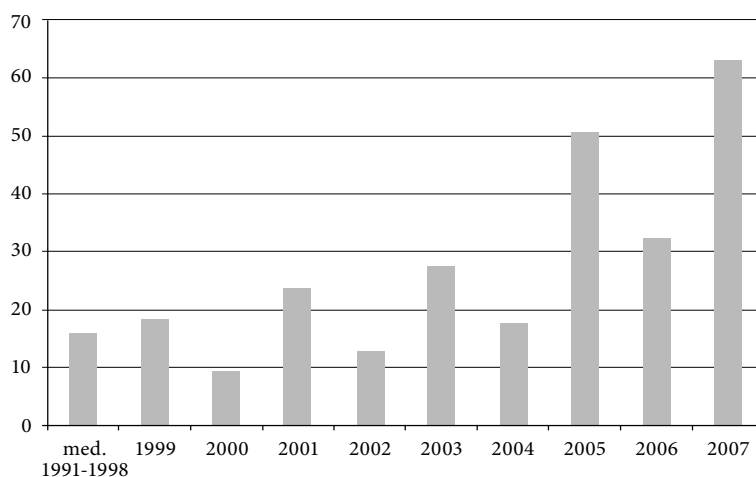
Pe durata ultimelor două decenii, Republica Moldova a reușit să beneficieze de un pachet vast de programe și proiecte tehnice finanțate de Uniunea Europeană. Acestea erau destinate accelerării reformelor economice, consolidării și susținerii mediului de afaceri, combaterii traficului ilegal, dezvoltării instituționale și altor domenii. Această asistență a avut o contribuție semnificativă la sporirea capacităților operaționale ale executivului și a creat premisele propice pentru lansarea și implementarea primelor reforme economice și politice.

După extinderea europeană din 2007, Republica Moldova a devenit vecinul nemijlocit al Comunității Europene și a început să beneficieze de o mai mare atenție și de un sprijin mai substanțial din partea UE. În raport cu Republica Moldova și cu alte țări din noua sa vecinătate, Uniunea Europeană este esențialmente interesată de stabilitatea economică, politică și socială a acestora, pentru a se asigura că are la frontierele sale numai țări-prietene. Anume aceste obiective strategice de stabilizare politică, economică și de securitate la hotarele europene au și determinat majorarea volumului de asistență din partea UE pentru Republica Moldova, de la 10 milioane de euro în 2003 la mai bine de 63 milioane în 2007. În total, pe parcursul anilor 1991–2007, Republica Moldova a beneficiat de asistență financiară în valoare de peste 400 de milioane de euro, tendința generală fiind cea de creștere a volumului asistenței (*Figura 1*). Pentru 2007–2010 se estimează un volum total al asistenței în valoare de 250 de milioane de euro, iar pînă în 2013 această asistență va spori și mai mult. Cea mai mare parte a asistenței vine, în prezent, prin intermediul Instrumen-

tului Politicii Europene de Vecinătate și este orientată spre finanțarea proiectelor în domenii pe care Uniunea Europeană le consideră prioritare, precum drepturile omului, reforma judiciară, aproximarea legislației, promovarea exporturilor și atragerea investițiilor etc.

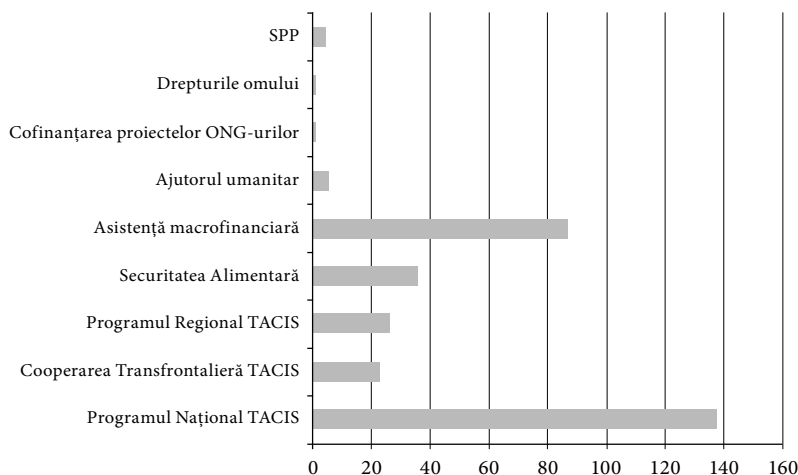
Cea mai mare parte a asistenței financiare acordate pînă acum de Uniunea Europeană a fost alocată prin intermediul programului național și regional TACIS (*Figura 2*). Acesta a fost bazat mai mult pe proiecte de asistență tehnică implementate de companii de consultanță din Uniunea Europeană, care au instruit funcționari publici și au oferit consultanță în diferite domenii. Programul TACIS a continuat pînă în anul 2006. În conformitate cu

Figura 1. Volumul asistenței financiare acordat Republicii Moldova de Uniunea Europeană, în milioane de euro



Sursa: Delegația Uniunii Europene în Republica Moldova.

Figura 2. Volumul asistenței financiare acordat Republicii Moldova de Uniunea Europeană după tipuri de programe, în milioane de euro



Sursa: Delegația Uniunii Europene în Republica Moldova.

Strategia de țară a Uniunii Europene adoptată pentru Republica Moldova, în 2007-2013 asistența Uniunii Europene pentru țara noastră se va baza pe trei direcții majore: dezvoltarea democratică și buna guvernare, reforma regulatorie și dezvoltarea capacităților administrative, reducerea sărăciei și creșterea economică.

2. Instrumentele de asistență ale Uniunii Europene

Odată cu lansarea politicii de vecinătate în 2004 au fost diversificate și modalitățile de asistență acordată Republicii Moldova. Comisia Europeană a creat instrumente de asistență și programe specializate pe domenii de activitate. Mai jos sînt menționate cele mai importante dintre acestea.

A. Oferte pentru proiectele Twinning

Twinningul servește în calitate de instrument principal al UE la oferirea asistenței necesare pentru formarea instituțiilor în țările partenere. Twinningul ajută țările beneficiare să dezvolte o administrație modernă și eficientă, prin fortificarea structurilor instituționale, a resurselor umane și a abilităților manageriale necesare întru implementarea *acquis*-ului comunitar conform acelorași standarde ca și ale statelor-membre. La modul practic, proiectele de twinning sprijină formarea cadrelor pentru administrația publică și pentru organizațiile semipublice din țările beneficiare prin conlucrarea cu colegii lor din statele-membre ale Uniunii Europene. Colaborînd, aceste instituții elaborează proiecte ce urmăresc transpunerea, completarea și implementarea unor părți specifice ale *acquis*-ului comunitar în țara parteneră. Deși în majoritatea cazurilor se acordă prioritate proiectelor de twinning între agențiile guvernamentale, solicitările din partea autorităților locale nu sînt excluse.

B. TAIEX – Asistența Tehnică și Schimbul de Informație

Acest program oferă organelor administrative din Republica Moldova posibilitatea de a beneficia de misiuni pe termen scurt ale experților Uniunii Europene, de seminare și de mese rotunde organizate în Moldova, de vizite de documentare ale oficialilor moldoveni la autorități similare din țările-membre. Tematica acestor întruniri vizează implementarea modificărilor legislative și armonizarea legislației naționale, prin urmare, sînt mai puțin relevante pentru autoritățile locale. Aceste schimburi de informație și asistență tehnică trebuie să urmărească atingerea unui scop instituțional foarte clar și realizabil într-un termen scurt.

C. Program de Cooperare Transnațională pentru Sud-Estul Europei

Scopul programului este de a dezvolta parteneriatele transnaționale în domeniile de importanță strategică, pentru a îmbunătăți procesele de integrare teritorială, economică și socială și a contribui la coeziunea, stabilitatea și competitivitatea regiunii. Proiectele de cooperare transnațională depuse în cadrul acestui program urmează să respecte domeniile prioritare în conformitate cu agende de la Lisabona: sprijinirea inovațiilor și antreprenoriatului, protecția și îmbunătățirea mediului înconjurător, îmbunătățirea accesibilității și dezvoltarea sinergiilor transnaționale în zonele cu potențial economic. În cadrul acestui program, autoritățile publice locale pot beneficia de asistență pentru proiecte pilot sau pentru efectuarea studiilor de oportunitate, a studiilor de fezabilitate, a analizelor tematice, a studiilor de prognoză și de tendințe etc.

D. Programul Operațional Comun România-Ucraina-Moldova 2007-2013

Programul își propune ca, în condițiile unor frontiere sigure, să stimuleze potențialul de dezvoltare al zonei de frontieră în cele trei țări prin favorizarea contactelor între parteneri, în scopul ameliorării situației economico-sociale și a mediului înconjurător. Programul are trei priorități: îmbunătățirea productivității și competitivității în zonele de frontieră; ocrotirea mediului; pregătirea pentru situații de urgență și promovarea activităților „de la om la om”. Autoritățile publice locale și regionale din Republica Moldova sînt eligibile pentru participarea la acest program cu proiecte în care să solicite finanțare pentru acțiuni ce vor duce la îmbunătățirea infrastructurii economice și sociale, pentru acțiuni de protecție a mediului, pentru organizarea de seminare, traininguri, conferințe, pentru promovarea turismului etc. Participarea autorităților moldovene în cadrul acestui program a fost una foarte slabă pînă în prezent.

E. Programul Operațional Comun pentru Bazinul Mării Negre

Obiectivul global al programului este de a sprijini dezvoltarea economică și socială în regiunile din bazinul Mării Negre, întemeiată pe parteneriate regionale solide și pe o cooperare strînsă. Prioritățile programului se axează pe problemele comune, identificate de statele partenere, urmărind un impact transfrontalier. Prin acest program se vor finanța acțiuni de promovare a activităților economice, activități de protecție a mediului, seminare, cursuri de formare, conferințe, workshopuri, crearea de rețele pentru promovarea turismului etc. Programul se adresează inclusiv autorităților publice locale și regionale care pot solicita finanțare pentru proiecte cu o valoare minimă de 50 000 de euro.

F. Programul de vecinătate CADSES

Este al doilea program din cele treisprezece programe de vecinătate existente, la care Republica Moldova este eligibilă pentru aplicare. Scopul programului este revitalizarea integrată a orașelor istorice în scopul dezvoltării policentrice durabile – HistUrban. Programul sprijină proiecte care creează oportunități pentru modernizarea și renovarea transportului local și a infrastructurii de frontieră la scară mică, proiecte care rezolvă problemele legate de mediu, proiecte pentru susținerea întreprinderilor mici și mijlocii locale. De asemenea, se oferă oportunitatea pentru promovarea sectorului turistic și implicarea comunităților și a publicului în reînnoirea interesului pentru cultura, istoria și valorile lor comune.

G. Proiectul Sprijin pentru Societatea Civilă în regiunea transnistreană a Republicii Moldova

Proiectul oferă granturi organizațiilor societății civile pentru soluționarea necesităților comunităților locale din regiunea transnistreană prin sprijinirea accesului la serviciile economice și sociale de bază. În cadrul acestui proiect sînt eligibile inițiativele care vin din partea organizațiilor și comunităților din Transnistria.

3. Particularitățile finanțării administrației publice locale de către Uniunea Europeană

Probleme generale cu care se ciocnesc autoritățile locale

Ultimul val de extindere al UE și calitatea de țară aflată la hotarele comunității au deschis noi obiective și oportunități de finanțare pentru autoritățile publice din Republi-

ca Moldova, în special pentru cele locale. Asistența financiară acordată de UE a permis lansarea mai multor programe și proiecte la care autoritățile publice locale au fost eligibile pentru aplicare. Asistența financiară a fost direcționată esențialmente către inițiativele ce țin de soluționarea unor probleme comune în cadrul programelor de vecinătate, precum mediul ecologic transfrontalier mai curat, managementul deșeurilor, aprovizionarea cu apă.

O mai mare atenție acordată administrației publice locale, în opinia Comisiei Europene, face posibilă creșterea capitalului uman prin implicarea actorilor locali la elaborarea și implementarea diverselor activități într-o manieră strategică și mult mai coordonată. Potrivit Comisiei, autoritățile publice locale sînt capabile să aducă o plus valoare importantă proceselor de dezvoltare prin capacitatea lor de a mobiliza diferite părți pentru a activa în comun, de a crește gradul de conștientizare a publicului în diferite probleme ale comunității, prin cunoașterea necesităților locale, prin expertiza în domeniile strategice care pot contribui la reducerea sărăciei și, nu în ultimul rînd, prin experiența directă în dezvoltarea locală.

Totodată, autoritățile publice locale se confruntă cu probleme serioase în accesarea fondurilor oferite de Uniunea Europeană. Prima și, probabil, cea mai dificilă problemă este bariera lingvistică și capacitățile de comunicare foarte reduse la nivelul autorităților locale. În ultimii 3-4 ani, în cadrul multor consilii raionale sau chiar locale (în orașe și în municipii) au fost instituite funcții pentru specialiști responsabili de atragerea investițiilor și promovarea proiectelor. Capacitățile de comunicare ale acestor specialiști lasă mult de dorit.

O altă barieră esențială este că proiectele depuse în cadrul programelor finanțate de Uniunea Europeană sînt, de obicei, foarte sofisticate și greu de completat. Pregătirea acestor documente cere o anumită pregătire managerială și o înțelegere foarte bună a ciclului de prezentare a proiectelor. Cu unele excepții notabile, aceste deprinderi lipsesc în cazul majorității specialiștilor responsabili de promovarea proiectelor. Asemenea deprinderi evident că pot fi acumulate și din experiența practică, dar ele trebuie introduse în curriculumul universitar la facultățile de management public.

O a treia barieră esențială este că majoritatea programelor în cadrul cărora UE acordă asistență financiară (mai ales programele transfrontaliere) impun existența unor parteneriate viabile cu autoritățile publice locale din România și/ sau din Ucraina. Fiind axate pe rezolvarea unor probleme cotidiene sau urgente, autoritățile locale moldovene sînt extrem de inerte în identificarea partenerilor și în formarea unor parteneriate durabile. Hotărînd să participe la asemenea programe transfrontaliere, autoritățile moldovene încearcă să creeze ad-hoc un parteneriat. Dar aceasta nu permite elaborarea unor proiecte credibile și cu efect transfrontalier demonstrabil. Cu alte cuvinte, parteneriatele și comunicarea cu autoritățile locale ucrainene și române trebuie să fie mai curînd permanente și să se încadreze în strategii de cooperare și de activitate comune.

Ultima barieră esențială pe care autoritățile locale moldovene nu o pot depăși adeseori este că programele europene solicită, de obicei, o anumită contribuție a solicitantului. De cele mai multe ori, sumele nu sînt foarte mari, dar și acestea nu sînt imediat disponibile în bugetele locale atunci cînd apar oportunități de finanțare. Un sprijin mai plenar dintr-un fond de rezervă creat la nivel raional sau național este, probabil, soluția optimă pentru a promova finanțarea proiectelor mari și de impact regional evident.

Particularitățile finanțării administrației publice locale în cadrul Programului Operațional Comun România-Ucraina-Moldova 2007-2013

În rândurile de mai jos, vom realiza o descriere a uneia dintre cele mai interesante oportunități de finanțare din partea Uniunii Europene, la care ar putea să participe și autoritățile publice locale din Moldova – Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013. Această secțiune este bazată pe informația preluată de pe site-ul oficial al Programului: <http://www.ro-ua-md.net>. Pe acest site, utilizatorii pot găsi toate informațiile necesare pentru pregătirea unei aplicații de succes.

Acest program va fi activ pînă în anul 2013 și este finanțat prin intermediul Instrumentului European de Vecinătate și Parteneriat. Programul este atractiv pentru beneficiarii din Republica Moldova tocmai pentru că are o finanțare asigurată pentru un interval de timp clar delimitat, ceea ce oferă șanse bune pentru toate propunerile interesante. Un alt avantaj pentru Moldova este că întregul său teritoriu este eligibil pentru program, în timp ce în Ucraina și în România sînt eligibile numai cîteva regiuni adiacente Republicii Moldova.

Scopul strategic al programului este consolidarea legăturilor dintre cele trei state partenere, întru susținerea comunităților din zonele de frontieră și găsirea unor soluții comune pentru problemele similare cu care se confruntă acestea. De aceea, se acordă prioritate proiectelor care vădesc un impact transfrontalier clar. Prin intermediul acestui program, autoritățile locale și alte organizații din zonele de frontieră sînt încurajate să colaboreze în vederea dezvoltării economiei locale, rezolvării anumitor probleme legate de mediul înconjurător, consolidării capacităților de intervenții în situații excepționale, precum și în vederea realizării schimburilor de experiență și implementării activităților „de la om la om”. Este important de menționat că proiectele pot fi depuse numai după ce sînt anunțate expres apelurile de proiect. Următorul apel de proiect va fi lansat, probabil, în luna octombrie sau noiembrie 2010 și, conform Programului Anual de Granturi, anvelopa financiară totală pentru anul 2010 va fi de circa 20 de milioane de euro.

Programul conține trei obiective prioritare, fiecare presupunînd cîte două tipuri de măsuri:

Prioritatea 1: Către o economie mai competitivă a zonei de frontieră

Măsura 1.1: Îmbunătățirea productivității și competitivității în zonele urbane și rurale.

Măsura 1.2: Dezvoltarea inițiativelor de cooperare în domeniul transportului, al infrastructurii de frontieră și al rețelelor de energie.

Prioritatea 2: Mediul și pregătirea pentru situații de urgență

Măsura 2.1: Rezolvarea în comun a unor probleme de mediu, inclusiv pregătirea pentru situații de urgență.

Măsura 2.2: Managementul resurselor de apă și al deșeurilor.

Prioritatea 3: Promovarea activităților „de la om la om”

Măsura 3.1: Sprijin pentru administrația locală și regională, pentru societatea civilă și pentru comunitățile locale.

Măsura 3.2: Schimburi culturale, sociale și în domeniul educației.

Programul finanțează trei tipuri de proiecte, dar toate trebuie să aibă un impact transfrontalier:

1) *Proiecte integrate*, în care fiecare partener realizează activități diferite pe partea proprie a frontierei în vederea atingerii unui obiectiv comun și cu impact transfrontalier;

2) *Proiecte simetrice*, în care activități similare sînt efectuate în paralel de partenerii proiectului din toate statele participante;

3) *Proiecte simple*, implementate în principal sau în întregime într-o singură țară-partener, dar care au un impact transfrontalier clar. În cadrul programului sînt finanțate și proiecte investiționale majore, care sînt alese după reguli speciale, ce pot fi găsite la următoarea adresă: http://www.ro-ua-md.net/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=225.

Solicitanții proiectelor depuse în cadrul Programului Operațional Comun pot fi diferiți, în funcție de prioritatea și de măsurile prevăzute în proiect. Totuși, în linii mari, acești solicitanți trebuie să facă parte din una dintre următoarele categorii:

- autorități publice locale și regionale;
- administrații ale parcurilor naționale și ale zonelor naturale protejate;
- agenții de protecție a mediului, de management acvatic, de protecție contra inundațiilor și de gestionare a situațiilor de urgență;
- asociații ale comunităților locale și ale aleșilor locali;
- asociații profesionale, organizații neguvernamentale, asociații media nonprofit, de protecție a mediului ambiant, organisme de voluntariat, organizații culturale și sociale;
- camere de comerț, instituții publice de ocupare a forței de muncă și de promovare a turismului;
- entități publice din domeniul energiei, furnizori de servicii publice, agenții pentru managementul deșeurilor, autorități din domeniul căilor ferate și a drumurilor;
- instituții medicale publice;
- organisme responsabile de managementul punctelor de trecere a frontierei;
- școli, colegii, universități, alte instituții educaționale.

Deși ghidul aplicantului pentru anul 2010 încă nu a fost publicat, e foarte probabil că tipurile de acțiuni care vor fi finanțate nu se vor deosebi mult de cele care au fost susținute în cadrul precedentului apel de proiecte. Aceste activități includ:

Pentru Prioritatea 1:

- formarea de rețele comerciale transfrontaliere pentru promovarea comerțului, organizarea vizitelor de lucru și a misiunilor, inițiativele de marketing și promovarea comună a produselor, crearea de mărci comune de produse/ servicii, precum și dezvoltarea instruirii transfrontaliere pentru angajații IMM-urilor în domenii ca managementul, achizițiile, marketingul, dezvoltarea produselor, contabilitatea, evidența etc.;
- dezvoltarea infrastructurii transfrontaliere pentru susținerea businessului, cum ar fi incubatoarele de afaceri, centrele de afaceri, centrele de expoziții etc.
- dezvoltarea de rețele transfrontaliere în sectorul public între autoritățile locale și regionale, universități și firme, pentru dezvoltarea și îmbunătățirea inovației și a cercetării.
- cooperarea transfrontalieră la producerea și la comercializarea produselor agricole, inclusiv a produselor organice, cooperarea la implementarea tehnicilor și tehnologiilor agricole moderne;

- îmbunătățirea și dezvoltarea de facilități și de infrastructuri turistice care pot spori atractivitatea zonelor transfrontaliere, precum și dezvoltarea rețelilor de turism și a bazei informaționale despre facilitățile și atracțiile turistice;
- elaborarea studiilor de fezabilitate, de proiecte tehnice, de evaluări ale impactului asupra mediului, de analize cost-beneficiu sau a analizelor de rentabilitate legate de activitățile acoperite de prezenta prioritate.
- reducerea decalajelor dintre rețelele sistemelor energetice (electricitate și gaze) în zonele de frontieră, asigurarea unor scheme de energie regenerabilă locale (biomasă, energie solară și eoliană, bioenergie), transferul celor mai bune practici în sectorul energetic, îmbunătățirea rețelilor energetice, a eficienței energetice, interconectarea sistemelor de electricitate prin integrarea sincronizată în UCTE și creșterea utilizării surselor de energie regenerabilă.
- realizarea unor scheme de îmbunătățire a drumurilor și a căilor ferate, investiții în infrastructură, drumuri de acces, facilități și echipamente la punctele de trecere a frontierei convenite de toți participanții, precum și întărirea capacității instituționale (reconstrucția/ reabilitarea generală a punctelor de trecere a frontierei, echipament tehnic special, instruirea personalului implicat în activitățile de control la graniță și la punctele de trecere a frontierei, întărirea controlului tranzitului biologic, chimic și nuclear peste graniță.

Pentru *Prioritatea 2:*

- soluționarea problemelor legate de poluare, inclusiv prin implementarea unor sisteme comune de monitorizare a zonelor protejate, a albiilor râurilor, a zonelor umede, a calității aerului, apei și solului;
- proiecte legate de gospodărirea apelor: gestionarea impactului secetei, reducerea riscului de inundații, restaurarea zonelor umede, gestionarea albiilor râurilor;
- schimb de bune practici și dezvoltarea unor metode eficiente de combatere a eroziunii solului și a alunecărilor de teren, inclusiv prin implementarea unor sisteme de monitorizare a solului;
- rețele transfrontaliere pentru îmbunătățirea amenajărilor forestiere, pentru managementul mediului, cuprinzând reciclarea, conservarea, regenerarea și restaurarea acestuia;
- managementul biodiversității în zona de frontieră, monitorizarea resurselor piscicole și managementul resurselor acvatice;
- măsuri de îmbunătățire și de restaurare a zonelor naționale și regionale protejate, desemnarea rezervațiilor transfrontaliere și a acțiunilor comune pentru managementul sustenabil al zonelor protejate transfrontaliere;
- elaborarea și implementarea planurilor și acțiunilor pentru situațiile de urgență, precum inundațiile, seceta, condițiile meteo severe sau incidentele majore care duc la poluarea gravă a mediului, înființarea de sisteme comune de avertizare timpurie a incidentelor care pun viața în pericol;
- elaborarea studiilor de fezabilitate, de proiecte tehnice, de evaluări ale impactului asupra mediului, de analize cost-beneficiu sau de analize de rentabilitate legate de activitățile acoperite de prezenta prioritate.

- dezvoltarea, la nivel local, a sistemelor pentru alimentarea cu apă și/ sau epurarea apei și canalizarea apei, care să fie utilizate de fiecare parte a graniței, realizarea unor proiecte de monitorizare a calității apei;
- identificarea surselor de poluare, decontaminarea depozitelor și reabilitarea terenurilor învecinate afectate de pesticide, eliminarea și neutralizarea transfrontalieră a deșeurilor, proiecte de canalizare, de infrastructură a apelor uzate și a nămolului;
- dezvoltarea proiectelor transfrontaliere de management al deșeurilor, inclusiv schimbul de experiență și de bune practici, de inițiative comune de reciclare.

Pentru Prioritatea 3:

- inițiative de planificare spațială și teritorială comună de-a lungul graniței, inclusiv în cadrul euroregiunilor;
- transferul de bune practici și schimbul de experiență, în diferite domenii, pentru autoritățile locale și regionale, pentru diverse comunități și pentru organizațiile nonguvernamentale;
- inițiative de sprijinire a reformei administrative regionale/ locale de-a lungul graniței, inclusiv inițiativele transfrontaliere de creștere a capacității;
- programe care au ca scop creșterea duratei de viață sau sprijinirea monitorizării și a supravegherii sănătății publice, campanii de informare și de educare privind sănătatea publică;
- instruirea, schimbul de experiență și de bune practici între autoritățile locale/ regionale care luptă împotriva migrației ilegale, a criminalității transfrontaliere, a traficului de droguri, a traficului de persoane și împotriva crimei organizate;
- campanii de publicitate transfrontaliere, grupuri de lucru și cursuri de instruire pentru prevenirea grupurilor social vulnerabile cu privire la pericolele traficului de persoane și de droguri, cursuri de reabilitare pentru victimele traficului de persoane și ale consumului de droguri;
- stabilirea unor rețele între profesioniștii din domeniile pieței de muncă, serviciilor medicale și promovarea sănătății;
- schimburi educaționale între școli, colegii și instituții de formare profesională a adulților, incluzând atât angajații, cât și studenții;
- schimburile între grupurile educaționale mai puțin formale, cum ar fi grupurile de tineri și grupurile comunitare;
- schimburile pentru dezvoltarea inițiativelor culturale și sociale, campanii de conștientizare în domeniul protecției mediului, organizarea taberelor ecologice;
- evenimente și festivaluri culturale cu un vizibil caracter transfrontalier;
- proiecte între specialiștii în educație și în piața forței de muncă, care conduc la recunoașterea comună a calificărilor din educație.

Regulile de triere a proiectelor sînt foarte stricte, acestea urmînd să corespundă concomitent criteriilor de eligibilitate a aplicanților, tipurilor de acțiuni implementate și costurilor specifice acoperite. Sînt excluse de la bun început costurile legate de achitarea dobînzilor bancare, a datoriilor, a procurărilor de teren (cu excepția situațiilor cînd acestea sînt strict necesare pentru implementarea proiectului și cu condiția că drepturile de proprietate sînt transmise efectiv autorităților locale sau beneficiarului proiectului pînă

la finalizarea acestuia), a taxelor și a impozitelor, precum și costurile legate de pregătirea aplicației.

Ultimul aspect este unul relevant, deoarece setul de documente care trebuie depus este foarte complex și trebuie pregătit în limba engleză, motiv pentru care unii aplicanți ar putea să nu se descurce fără servicii de consultanță, dar pe care vor trebui să le achite, în cele din urmă, din resurse proprii. Setul de documente care trebuie pregătit include:

- nota conceptuală, care descrie în linii mari relevanța acțiunii propuse, inclusiv impactul său transfrontalier, dar și problemele pe care le va rezolva, grupurile-țintă și beneficiarii, prezentarea acțiunilor propuse și altele;
- formularul de participare, care include o descriere foarte detaliată și complexă a proiectului, pe baza liniilor directoare menționate mai sus, dar și metodologia, planul de acțiuni, durabilitatea și impactul ecologic al proiectului. Din formularul de aplicare fac parte, de asemenea, cadrul logic al proiectului și bugetul proiectului;
- o declarație din partea applicantului;
- o descriere a applicantului care să demonstreze capacitatea administrativă a acestuia de a implementa proiectul dat, o serie de documente care probează capacitatea financiară a applicantului și prezentarea structurii administrative a acestuia;
- descrierea partenerilor applicantului;
- declarația de parteneriat, prin care partenerii se angajează să contribuie la buna implementare a proiectului;
- descrierea asociațiilor applicantului (în cazul în care aceștia există);
- listarea unor indicatori măsurabili, pe baza cărora va fi evaluat impactul proiectului propus;
- fișele de post care descriu obligațiile personalului ce se va ocupa de implementarea proiectului;
- studiul de fezabilitate (în cazul proiectelor investiționale).

Este important de menționat că toate proiectele înaintate spre finanțare în cadrul Programului Operațional Comun trebuie să prevadă și o cofinanțare din resursele proprii ale solicitanților de proiect și aceasta nu trebuie să fie mai mică de 10% din totalul costurilor eligibile. Autoritățile locale moldovene ar trebui să fie atente la următorul detaliu: în cadrul programului, contribuțiile în natură și în muncă nu sînt considerate cofinanțări din resursele proprii ale solicitanților. Limitele de finanțare a proiectelor variază în funcție de prioritatea pentru care se aplică, dar cuprind, în general, sume între 30 de mii și două milioane de euro (pentru 2010). Cu toate acestea, sînt încurajate și proiectele care au o valoare mai mare.

Cum pot fi obținute informații suplimentare

Comisia Europeană, prin intermediul unor programe variate, oferă granturi autorităților publice și organizațiilor neguvernamentale pentru implementarea proiectelor. Mai sus au fost elucidate regulile de finanțare în cadrul Programului Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013. Acestea sînt, în mare măsură, similare regulilor și criteriilor care se aplică în cadrul Programului Operațional Comun pentru Bazinul Mării Negre. Totuși, nu există un set universal de reguli, condiții și criterii de eligibilitate, pentru clarificarea acestora fiind necesare informații suplimentare. De obi-

cei, regulile de participare, costurile, activitățile și candidații eligibili sunt specificate în solicitările ofertelor și a propunerilor sau în tenderele anunțate de UE. Majoritatea acestor anunțuri sunt publicate pe site-ul Delegației Uniunii Europene în Republica Moldova: www.delmda.eu.europa.eu/. Informațiile despre variate oportunități de finanțare la nivel de sectoare și politici publice sunt accesibile on-line pe portalul granturilor Comisiei Europene: http://ec.europa.eu/grants/index_en.htm. Informații suplimentare despre oportunitățile de granturi pot fi identificate la adresa: http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/index_en.htm. Informații relevante pentru organizațiile din societatea civilă și de tineret pot fi obținute la http://ec.europa.eu/civil_society/index_en.htm și, respectiv, <http://ec.europa.eu/youth>.

În vederea maximizării șanselor de succes pentru aplicațiile propuse, se recomandă ca autoritățile publice locale să identifice din timp parteneri în țările vecine sau în țările-membre ale UE. O altă recomandare, mai ales în cazul unor aplicații pentru programe cu criterii riguroase de selecție, este stabilirea unor parteneriate cu diferite organizații și cu autoritățile locale care deja au experiență în elaborarea proiectelor finanțate de Uniunea Europeană. Aceasta îi va ajuta pe aplicanți să înțeleagă mai bine „bucătăria” programelor de finanțare europeană și să acumuleze experiența necesară.

PERFEȚIONAREA CADRULUI LEGISLATIV ELECTORAL

Corneliu Gurin

Alegerile parlamentare din anul 2009 au furnizat noi elemente pentru aprecierea funcționării instituțiilor democratice în Republica Moldova. Alegerile din 5 aprilie 2009 au fost afectate de situația anterioară, de modul în care s-a desfășurat campania electorală, de comportamentul și de acțiunile autorităților și a organelor de drept. Au fost invocate îndeosebi deficiențele anterioare ale legislației electorale și ale procedurilor electorale, dar au apărut și lacune noi, fapt ce a contribuit la apariția afirmațiilor despre fraudarea alegerilor, sporind îndoielile privind caracterul liber și corect al scrutinului.

Mai multe dintre deficiențele în cauză au fost sesizate anterior, fiind formulate recomandări și obiecții privind legislația și procedurile electorale aplicabile, insistându-se asupra necesității redresării acestora pînă la următoarele alegeri. Deși în Codul electoral au fost introduse numeroase modificări și completări, evaluările internaționale continuau să constate practici de aplicare inadecvată a legislației, existența unor reglementări legale deficiente, necesitatea introducerii unor prevederi noi în legislația electorală. Astfel, Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) și Comisia pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (Comisia de la Veneția) au propus așa-numitele Opinii Comune asupra prevederilor Codului electoral al Republicii Moldova în anii 2004, 2006, 2007 și 2008. O parte a recomandărilor formulate în aceste documente a fost implementată pînă la alegerile din 2009, însă rămîneau nerealizate sau parțial realizate un șir de recomandări reiterate în cuprinsul mai multor Opinii Comune, situație care continua să fie menționată în rapoarte de monitorizare a alegerilor și în documentele de evaluare a implementării reformelor democratice de către autoritățile Republicii Moldova.

Prezentul articol propune o trecere în revistă a principalelor probleme ale legislației electorale care au fost soluționate prin modificările efectuate recent de Parlamentul Republicii Moldova sau care încă mai necesită examinare¹.

¹ Pentru documentare, au fost utilizate legislația Republicii Moldova (Codul electoral în redacția Legii nr.119 din 18.06.2010), documente internaționale, diverse studii și documente privind legislația electorală a Republicii Moldova, cercetări recente în care a fost implicat nemijlocit și semnatarul prezentului articol: a) studiile analitice *Recomandările instituțiilor internaționale vizînd legislația*

1. Necesitatea și importanța ralierei la standardele internaționale

În orice stat democratic, procesul de constituire și de exercitare a puterii derivă din voința alegătorilor, exprimată prin alegeri libere și periodice. Calitatea cadrului legislativ-normativ, instituțional și a procedurilor electorale influențează în mare măsură aprecierile proceselor și reformelor democratice în Republica Moldova, iar asigurarea desfășurării alegerilor libere și corecte, conforme standardelor europene și internaționale, au constituit priorități ale relațiilor de cooperare între Republica Moldova și Consiliul Europei, Uniunea Europeană, OSCE, agențiile ONU și alte organisme internaționale. În acest sens, există mai multe recomandări și constatări, expuse în documente cu caracter politic, juridic, rapoarte de monitorizare și de apreciere. Printre cele mai importante, ar putea fi enumerate:

- *Raportul Comisiei Europene: „Implementarea Politicii Europene de Vecinătate în anul 2008 (Raport de Progres Republica Moldova)²;*
- *Rezoluția Parlamentului European din 7 mai 2009 referitoare la situația din Republica Moldova³;*
- *Concluziile Consiliului UE privind Republica Moldova⁴;*
- *Rezoluțiile Adunării Parlamentare a Consiliului Europei⁵;*
- *Opiniile (avizele) Comune ale Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR (din anii 2006, 2007, 2008, 2010) și Rapoartele misiunilor de observatori OSCE/ODIHR (alegerile locale din anul 2007, alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009, alegerile parlamentare din 29 iulie 2009).*

Astfel, putem constata cu certitudine că problema perfecționării cadrului legislativ, instituțional și a procedurilor electorale a constituit o necesitate iminentă pentru aprecierea calității reformelor democratice și are o importanță deosebită pentru relațiile Republicii Moldova cu instituțiile europene.

și procedurile electorale în Republica Moldova și *Votarea peste hotare: practici internaționale și recomandări pentru Republica Moldova (ADEPT/OSCE-Moldova, 2010); b) studiile Context electoral 2009. Studiu asupra cadrului și contextului electoral din Republica Moldova în alegerile parlamentare (Editura Nova Imrim S.R.L., 2009) și Contextul preelectoral. Cadrul legislativ și contextul electoral din Republica Moldova în preajma alegerilor parlamentare din 2009 (Editura Bons Offices, 2008).*

² În secțiunea *Context și evaluarea generală* se menționează că au fost înregistrate „regrese în domeniul legii electorale în timp ce alegerile generale au fost programate pentru luna aprilie 2009”. În subsecțiunea *Democrația și statul de drept* se menționează că „...Parlamentul a adoptat o legislație ce interzice deținerea Cetățeniei duble sau multiple pentru numeroase categorii de funcționari și de reprezentanți aleși; a modificat Codul electoral, în aprilie 2008, prin ridicarea pragului electoral pentru intrarea forțelor politice în Parlament și a interzis alianțele preelectorale”.

³ Documentul subliniază expres că deplina conformitate cu normele democratice internaționale înainte, în cursul și după desfășurarea procesului electoral este de cea mai mare importanță pentru dezvoltarea relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană și deplînge faptul că guvernul moldovean nu a făcut nici un efort pentru a facilita votul cetățenilor moldoveni care trăiesc în străinătate, în concordanță cu sugestiile Comisiei de la Veneția a CE.

⁴ În concluziile publicate pe 15.06.2009, Consiliul îndeamnă autoritățile din Moldova să asigure libertatea și corectitudinea alegerilor parlamentare viitoare și să coopereze strîns cu OSCE/ODIHR și Comisia de la Veneția a CE pentru a examina recomandările lor.

⁵ Rezoluția 1572 (2007), Rezoluția 1666 (2009), Rezoluția 1692 (2009).

2. Recomandările externe și implementarea acestora

În Opiniile Comune ale OSCE/ODIHR și Comisiei de la Veneția se menționa necesitatea modificării legislației electorale pentru a implementa recomandările referitoare la⁶:

- neadmiterea creșterii pragului electoral;
- revizuirea restricțiilor de participare în alegeri a blocurilor electorale;
- limitarea posibilităților de destituire a membrilor organelor electorale;
- limitarea posibilităților de anulare a înregistrării concurenților (candidaților);
- reglementarea adecvată a restricțiilor menite să nu admită abuzul de resurse administrative;
- implementarea registrului electronic al alegătorilor;
- crearea posibilităților suplimentare de votare peste hotare;
- reducerea restricțiilor electorale pentru condamnați și militari în termen (recruți);
- anularea interdicțiilor abuzive vizînd multipla cetățenie, conform jurisprudenței CEDO;
- posibilitatea desemnării în calitate de candidați din partea partidelor și blocurilor electorale a persoanelor cu altă afiliere (apartenență) politică;
- crearea posibilităților pentru participarea adecvată a minorităților naționale în organele electivă (alese) și promovarea intereselor la nivel regional;
- reducerea posibilității votului multiplu (reglementări vizînd registrul alegătorilor, listele electorale, urna mobilă);
- publicarea periodică a rezultatelor alegerilor de către CEC;
- reglementarea activității mass-mediei scrise și electronice;
- ameliorarea procedurii de depunere și examinare a plîngerilor și a contestațiilor;
- limitarea posibilităților de respingere a înregistrării observatorilor;
- reglementarea drepturilor observatorilor naționali și internaționali;
- asigurarea dreptului la liberă exprimare ș.a.

Toate aceste recomandări și-au găsit reflectarea și soluționarea în modificările și în completările operate în Codul electoral pe parcursul anilor 2009-2010, cea mai cuprinzătoare revizuire fiind adoptată de Parlamentul RM pe 18 iunie 2010 prin Legea nr.119. Această lege a reglementat și unele chestiuni suplimentare, care pot fi considerate drept îmbunătățiri ale cadrului electoral:

a) anularea totală a restricțiilor de a vota pentru persoanele condamnate la privațiune de libertate, cu excepția celor care au fost lipsiți expres de acest drept, prin hotărîre judecătorească definitivă;

b) introducerea obligației de suspendare din funcție pentru unele categorii de demnitari, în cazul în care aceștia vor dori să candideze la alegeri (viceprim-miniștrii, membrii din oficiu ai guvernului și viceministrii);

c) reglementarea modului de formare a Comisiei Electorale Centrale (excluderea desemnării unui membru din partea guvernului și desemnarea a opt membri de către parlament, cu reprezentarea proporțională a majorității și a opoziției) și a organelor electorale subordonate (introducerea principiului reprezentării egale, cîte un membru din partea tuturor partidelor parlamentare);

⁶ Referința vizează Opiniile Comune din 2008 și 2010, deoarece sînt cele mai actuale și mai cuprinzătoare.

d) salarizarea membrilor organelor electorale (stabilirea unor adaosuri pentru perioada electorală);

e) stabilirea caracterului normativ și obligatoriu al hotărîrilor CEC;

f) reglementarea suplimentară a posibilităților de votare pentru cetățenii care nu au viză de domiciliu sau de reședință, precum și a celor care au și viză de domiciliu, și viză de reședință (întocmirea unor declarații pe proprie răspundere și de preavizare referitor la răspunderea penală pentru votul multiplu);

g) întocmirea de raporturi în legătură cu cheltuielile financiare din fondul electoral (detalierea datelor, publicarea acestora în internet).

h) schimbarea modalității de atribuire a mandatelor, adică trecerea de la sistemul cunoscut sub numele „D’Hondt” la un sistem care ia în calcul și voturile pentru concurenții ce nu au trecut pragul, prevăzînd repartizarea egală a mandatelor nedistribuite (cîte unul pentru fiecare partid care a trecut pragul electoral);

i) organizarea de alegeri locale noi de doar două ori pe an, în caz de vacanță a funcțiilor, primăvara și toamna;

j) obligarea CEC să întreprindă măsuri necesare pentru pregătirea următoarelor alegeri, asigurînd informarea funcționarilor electorali, a alegătorilor și a celorlalți subiecți vizati despre noile reglementări ale legislației electorale.

3. Perspectivele dezvoltării cadrului legislativ electoral

La această etapă, nu există evaluări externe ale cadrului electoral, amendat considerabil în vara anului 2010, însă modificările efectuate au trecut primul examen practic în cadrul referendumului constituțional din 5 septembrie 2010. Monitorizările interne și externe vor permite aprecierea calității și eficienței noii legislații și vor determina noi aspecte care necesită intervenție, însă putem presupune că acestea nu vor mai fi atît de numeroase și esențiale, iar intervenția promptă a parlamentului ar putea asigura soluționarea problemelor stringente pînă la următoarele alegeri parlamentare. În mod special, Parlamentul RM va trebui să abordeze problema alegerii președintelui Republicii Moldova pentru a depăși blocajul instituțional, care a dus la dizolvarea repetată a Parlamentului pe 28 septembrie 2010 și stabilirea alegerilor parlamentare anticipate pentru data de 28 noiembrie 2010.

Cert este că rămîn cîteva probleme conceptuale, soluționarea cărora ține în mare parte de configurarea voinței politice pentru reforme serioase nu numai în domeniul electoral, dar și în domenii conexe. Printre aceste probleme putem menționa cîteva mai importante:

A. Sistemul electoral. Modificarea sistemului electoral cu privire la alegerile parlamentare este o problemă ce a fost întotdeauna în atenția opiniei publice, a forțelor politice și a altor subiecți interesați. Există multiple argumente în favoarea revizuirii acestui sistem⁷, dar există și o serie de argumente care pun în dificultate revizuirea curentă a

⁷ Asigurarea unei legături mai strînse între alegător și ales, sporirea competiției interne în cadrul partidelor, o reprezentare regională mai adecvată etc.

sistemului electoral⁸. În campania electorală din anul 2009 problema modificării sistemului electoral a făcut obiectul programelor electorale ale câtorva concurenți, printre care Partidul Liberal Democrat din Moldova (PLDM) și Partidul „Alianța Moldova Noastră” (AMN)⁹. Actualmente, acestea fac parte din alianța de guvernare. Totuși, reforma sistemului electoral nu a intrat în Programul de Guvernare pentru anii 2009-2013. Soluția rămîne la discreția legislativului și aplicarea ei ar determina schimbări serioase, inclusiv la nivel politic, în cadrul formațiunilor cu pondere electorală.

B. Drepturile minorităților. Problema drepturilor minorităților naționale care locuiesc compact pe teritoriul Republicii Moldova a fost abordată în repetate rînduri, în special, sub aspectul asigurării reprezentării acestor minorități în Parlamentul RM și a posibilității formării unor partide politice regionale. Situația actuală a rămas neschimbată din cauza că:

- minoritățile naționale sînt reprezentate în Parlamentul și în Guvernul Republicii Moldova;
- asigurarea unei anumite cote de reprezentare nu este prevăzută de Constituția țării;
- formarea partidelor regionale nu este o problemă ce ar ține nemijlocit de legislația electorală. Soluții în aceste privințe pot fi propuse de Parlamentul RM, iar modificarea sistemului electoral ar avea o contribuție esențială în acest sens, fără a afecta dispozițiile constituționale.

C. Drepturile electorale ale militarilor cu serviciu în termen. Interdicțiile aplicate acestei categorii de alegători sînt argumentate prin statutul special al persoanelor care își fac serviciul militar de trei luni sau de un an). Interdicția de *a fi aleși*, aplicată militarilor cu serviciu în termen, este de durată redusă (maximum douăsprezece luni) și este determinată de imposibilitatea de a exercita funcții publice în perioada obligațiunii militare, cînd persoanele respective sînt supuse mai multor restricții, sînt în imposibilitate de a participa la campania electorală și de a exercita orice alte funcții publice. Interdicția de *a alege*, în cadrul scrutinelor locale, este legată, de asemenea, de anumite restricții obiective (posibilitățile de informare, circulația limitată, evidența alegătorilor), dar și de criterii subiective (influența superiorilor, posibilitatea influențării decisive a votului în anumite localități). Restricțiile în cauză pot constitui subiectul revizuirii, în acest scop fiind necesară studierea suplimentară a situației reale în domeniu.

D. Verificarea actelor depuse pentru înregistrare. Actualmente, art.44 al Codului electoral conține doar enumerarea actelor ce trebuie depuse pentru înregistrare, dar nu conține reglementări complexe privind modul de verificare a unor tipuri de acte și nici privind modul în care urmează să se procedeze în cazul depistării unor nereguli. Atribuțiile organelor electorale sînt stabilite expres, iar posibilitățile lor de verificare a datelor necesită resurse umane, materiale, tehnice și financiare care nu sînt alocate în bugetul

⁸ Perpetuarea crizei constituționale după alegerile din 29 iulie 2009; nesoluționarea problemei transnistrene; lipsa experienței în domeniu (după adoptarea Constituției, toate alegerile parlamentare s-au desfășurat în cadrul sistemului electoral actual).

⁹ PLDM pledează pentru introducerea sistemului electoral mixt, în care o jumătate de deputați sînt aleși pe baza circumscripțiilor uninominale regionale, iar cealaltă jumătate – pe baza listelor cu aplicarea votului preferențial. AMN propunea implementarea unui sistem electoral mixt ce va permite alegerea candidaților atît în circumscripții uninominale, cît și pe liste de partid (fără specificarea proporțiilor).

pentru alegeri. Unul dintre cele mai complicate aspecte îl reprezintă declarația privind averile și veniturile, care trebuie depusă de candidați, dar pentru conținutul acesteia nu există nici un model stabilit de lege, iar candidatul nu suportă nici o consecință juridică ori procedurală în cazul falsificării datelor din declarație. Deși reglementările în materie contribuie la sporirea transparenței și a controlului public, avînd menirea de a demonstra probitatea candidaților, ele sînt dificil de aplicat și pot genera abuzuri, motiv pentru care orice modificare în domeniu ar necesita o abordare complexă, proporțională și tolerantă față de unele încălcări ne semnificative, neintenționate, cu acordarea posibilităților de corectare.

E. Răspunderea juridică. Prevederile din legislația electorală, cea penală și contravențională nu sînt pe deplin adecvate cerințelor actuale și nu contribuie în măsură esențială nici la responsabilizarea celor implicați în procesul electoral (autorități, partide, organe electorale, mass-media), nici a alegătorilor, care pot comite fraude fără a fi pedepsiți pe măsură.

F. Registrul și votul electronic. Deși tehnologiile informaționale se dezvoltă mult mai rapid decît alte domenii, aplicarea lor în cadrul procesului electoral constituie o problemă deocamdată nesoluționată. O primă încercare serioasă, în acest sens, sînt recente modificări ale legislației electorale, care obligă la aplicarea registrului electronic al alegătorilor începînd cu alegerile locale generale din anul 2011. Pînă la acel moment, urmează a fi soluționate nu numai problemele de securitate, de infrastructură, dar și problema informării adecvate a alegătorilor, astfel ca aceștia să înțeleagă noile proceduri și să nu se ferească de ele. Problema votului electronic (la distanță) rămîne pe agendă și ar putea soluționa multiple probleme legate de votarea peste hotare, însă și acest domeniu necesită abordări serioase, în primul rînd sub aspectul securității și al corectitudinii prelucrării datelor.

G. Publicitatea electorală și publicitatea politică. Legislația nu delimitează clar aspectele vizînd publicitatea electorală (agitația electorală pentru alegeri concrete) și publicitatea politică (pe care partidele o pot practica pe toată perioada activității). Recomandările internaționale sugerează să nu se limiteze publicitatea politică, însă pentru aplicarea acestor recomandări sînt necesare reglementări legislative și stabilirea unor criterii clare de apreciere.

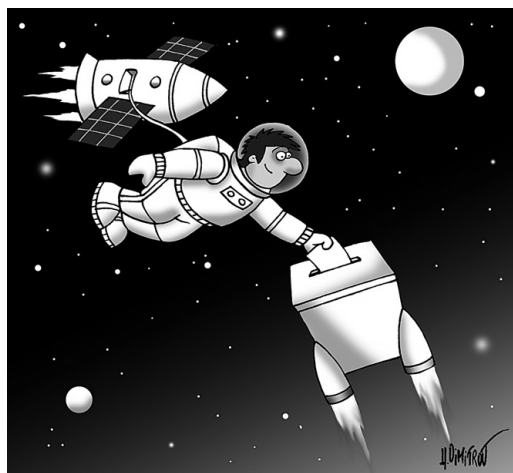


VOTAREA PESTE HOTARE: EXPERIENȚĂ INTERNAȚIONALĂ, AVANTAJE, DEZAVANTAJE ȘI COSTURI

Igor Boțan, Elena Prohnițchi

Intensificarea proceselor migraționiste ale populației readuce insistent pe agendele statelor democratice problema asigurării dreptului la vot pentru cetățenii aflați peste hotare. Problema în cauză a devenit una presantă pentru buna desfășurare a alegerilor, mai ales în țările cu resurse financiare modeste. Pentru asigurarea participării adecvate la alegerea instituțiilor reprezentative supreme ale statelor, acestea sînt nevoite să depună eforturi considerabile pentru a evita posibilele învinuiri privind incapacitatea de a asigura dreptul de vot pentru un segment semnificativ de cetățeni aflați perioade îndelungate de timp în afara hotarelor țării.

Și pentru Republica Moldova problema votului cetățenilor aflați în străinătate a constituit o preocupare, dar aceasta a fost abordată într-o manieră generalizată, fără a se purcede la elaborarea unor soluții legislative, instituționale și procedurale complexe. Totuși, concomitent cu creșterea considerabilă a numărului de alegători plecați peste hotare, problema asigurării drepturilor acestora a revenit tot mai des pe agenda autorităților statului, astfel că în Programul de guvernare aprobat în anul 2009, au fost incluse prevederi exprese



referitoare la necesitatea asigurării dreptului de vot peste hotare prin deschiderea de secții suplimentare și elaborarea mecanismelor de votare prin mijloace electronice. După dezbatere aprinsă, pe 18 iunie 2010, Parlamentul RM a introdus modificări la Codul electoral, prin care permite ca cetățenii Republicii Moldova, aflați peste hotare, să voteze nu doar pe lângă ambasadele și consulatele acreditate oficial în alte țări, dar și în localitățile unde locuiesc compact cetățenii moldoveni. Conform articolului 29 al Codului electoral, secțiile de votare suplimentare se organizează cu acordul guvernului (autorităților) din țara respectivă.

S-ar părea că deschiderea unor secții de votare suplimentare va soluționa problema votului „pierdut” al cetățenilor moldoveni aflați peste hotare. Cu toate acestea, soluția propusă comportă anumite riscuri și costuri care ar putea discredita noua metodă de vot atât în fața alegătorilor, cât și a partidelor politice, dacă riscurile nu vor fi prevenite, iar costurile – minimalizate.

Articolul de față face o retrospectivă a votului cetățenilor moldoveni de peste hotare, prezintă experiența internațională în domeniu, analizează, în particular, votul la secțiile suplimentare, punctînd avantajele, dezavantajele și costul votului direct la aceste secții.

1. Votul cetățenilor moldoveni peste hotare

În cadrul alegerilor parlamentare precedente, revendicările unor concurenți electorali privind asigurarea dreptului de vot al cetățenilor moldoveni aflați la muncă peste hotare au fost absolut legitime. De fapt, acest drept le este garantat cetățenilor moldoveni de Constituție, de Codul electoral și nu ține neapărat de numărul *gastarbeiterilor* moldoveni, care este, într-adevăr, impunător. De obicei, se vehiculează cifra de un milion de cetățeni moldoveni aflați peste hotare din cei aproximativ 2,6 milioane cu drept de vot (fără cetățenii din regiunea transnistreană). Datele ce provin din surse diferite pot fi corelate între ele, permițînd o estimare a numărului cetățenilor moldoveni aflați în străinătate: circa 400-600 de mii. Această estimare, vehiculată de birourile de la Chișinău ale Băncii Mondiale (BM) și Fondului Monetar Internațional (FMI), corespunde datelor Ministerului Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor (MTIC) și datelor sondajelor de opinie.

Potrivit datelor MTIC, în 2009, în afara țării s-ar fi aflat circa 200-300 de mii de cetățeni moldoveni. Cifra este credibilă, întrucît se contabilizează doar cetățenii care părăsesc Republica Moldova prin punctele în care autoritățile moldovene efectuează controlul pașapoartelor. Mulți dintre *gastarbeiterii* care muncesc în spațiul CSI (numărul lor este estimativ, de 200-300 de mii) părăsesc Moldova prin punctele de trecere din regiunea transnistreană și de aceea nu ajung, probabil, în bazele de date ale MTIC. Aceștia din urmă sînt cei care dublează numărul cetățenilor moldoveni aflați în străinătate.

Sondajele de opinie relevă că aproximativ 45-50% din familiile din Republica Moldova primesc remitențe de la rudele aflate la muncă peste hotare. Astfel, luînd drept referință numărul de familii din Republica Moldova, ajungem la concluzia că estimările BM și FMI sînt pertinente.

Luînd în considerare că numărul total de alegători este de aproximativ 2,6 milioane, iar la alegeri participă circa 1,6 milioane, numărul celor aflați peste hotare nu poate depăși diferența dintre cele două cifre, adică un milion de cetățeni. În același timp, trebuie să lăsăm și o marjă credibilă pentru manifestarea absenteismului. Dacă am estima absen-

teismul din Republica Moldova la cel mai mic nivel european (aproximativ 10-15% din numărul total de alegători), atunci, în urma unui calcul simplu, am ajunge la concluzia că numărul celor aflați peste hotare este de aproximativ o jumătate de milion, adică o cincime din numărul total de alegători, peste un sfert din numărul celor apti de muncă și ceva mai puțin de o jumătate din cei angajați în câmpul muncii pe teritoriul Republicii Moldova. Aceste cifre sînt destul de pertinente și ar trebui să motiveze autoritățile moldovene să întreprindă măsurile necesare pentru a asigura realizarea dreptului de vot pentru cetățenii aflați în străinătate.

Tabelul de mai jos relevă numărul de moldoveni care au participat la votare în străinătate în anii electorali precedenți. Astfel, din aproximativ o jumătate de milion de cetățeni aflați peste hotare, la ultimele alegeri parlamentare au votat doar aproximativ 2%. Probabil, au votat preponderent studenții, turiștii și cei care se află legal pe teritoriile statelor respective. De asemenea, tabelul conține și rezultatele prezenței la vot peste hotare la referendumul constituțional din 5 septembrie, pentru care au fost deschise suplimentar 44 de secții de votare în afara misiunilor diplomatice.

Tabelul 1. Numărul de cetățeni moldoveni care au participat la votare în străinătate¹

Locul/ anul	1994	1998	2001	2005	2009 ²	2009 ³	2010 ⁴
Austria	–	39	28	82	115	133	123
Azerbaidjan	–	–	–	–	31	26	25
Belarus	20	35	51	77	35	72	28
Belgia	17	26	57	113	405	424	303
Bulgaria	–	59	86	134	124	74	32
Canada (două secții suplimentare în 2010)	–	–	–	–	–	–	866
Cehia	–	–	–	–	250	288	130
China	–	11	10	20	24	20	22
Cipru (consulat onorific)	–	–	–	–	–	–	63
Estonia	–	–	–	–	24	20	15
Franța (ambasada, plus o secție suplimentară în 2010)	–	62	107	422	1219	1487	945
Grecia (ambasada, plus trei secții suplimentare în 2010)	–	–	–	1005	1080	1207	750
Germania (misiuni diplomatice, plus două secții suplimentare în 2010)	–	52	98	260	289	318	325
Irlanda (secție suplimentară în 2010)		–	–	–	–	–	386
Israel	–	77	43	118	119	237	135

¹ Sursa: Comisia Electorală Centrală, www.cec.md.

² Datele se referă la alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009.

³ Datele se referă la alegerile parlamentare din 29 iulie 2009.

⁴ Datele se referă la referendumul constituțional din 5 septembrie 2010.

Italia (misiunile diplomatice, plus 18 secții suplimentare în 2010)	–	–	237	850	4929	5448	9113
Letonia	–	–	–	–	39	35	14
Lituania	–	–	–	–	15	21	29
Polonia	–	18	28	127	109	81	79
Portugalia (ambasada, plus trei secții suplimentare în 2010)	–	–	–	–	1191	767	956
Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (ambasada, plus o secție suplimentară în 2010)	–	–	–	108	289	402	173
România (misiuni diplomatice, plus patru secții suplimentare în 2010)	1709	2079	1934	3264	4217	3659	2382
Federația Rusă (ambasada, plus patru secții suplimentare în 2010)	160	607	852	2760	1148	1422	780
Spania (ambasada, plus două secții suplimentare în 2010)	–	–	–	–	–	–	1022
SUA (misiuni diplomatice, plus două secții suplimentare în 2010)	32	28	60	197	411	625	526
Suedia	–	–	–	–	46	39	47
Turcia	–	29	48	90	203	138	71
Ucraina	10	36	65	127	145	268	67
Ungaria	–	–	46	85	71	68	56
Uzbekistan	–	–	13	26	–	–	–
Geneva (ONU)	–	12	17	79	158	158	120
Strasbourg (CE)	–	5	26	94	119	107	88
Total	1948	3193	3806	10038	16805	17544	19671*

* Rata de participare a fost de 2,34% din numărul total de alegători.

2. Experiența internațională privind votul cetățenilor aflați peste hotare

Există o vastă experiență internațională legată de votul peste hotare, deși nu există sinteze ridicate la rang de reguli general acceptate care să fie recomandabile pentru instituțiile internaționale specializate. S-a menționat deja că regula generală este că alegerile se efectuează pe teritoriile respective și în „extensiile” acestora de peste hotare – în ambasade și în consulate. În ultimii ani, OSCE a organizat un șir de conferințe la care s-au dezbătut standardele obligatorii minime pentru votul prin internet și măsurile de securizare a acestuia. Tocmai suspiciunile legate de asigurarea securității votului electronic fac guvernele multor țări dezvoltate să fie reticente față de acest sistem. Mai jos urmează un șir de exemple recente privind evoluțiile în domeniul asigurării votului cetățenilor aflați în străinătate:

- La alegerile parlamentare din decembrie 2007, precum și la cele prezidențiale din martie 2008, Federația Rusă a deschis 23 de secții de votare pe teritoriul Transnistriei, fără să ceară acordul Guvernului Republicii Moldova. Acest lucru a stîrnit protestele Ministerului Afacerilor Externe, care au fost însă ignorate de Rusia. În contrast cu modul în care a procedat Federația Rusă, Ucraina s-a abținut să deschidă secții de votare în Transnistria în timpul alegerilor parlamentare din 2006 și

2007, deși în această regiune locuiesc aproximativ 65 de mii de cetățeni ucraineni. Aceasta deoarece autoritățile de la Chișinău nu și-au dat acordul.

- Exemplele alegerilor prezidențiale din Mexic și din Bulgaria, desfășurate în 2006, arată că guvernele acestor state au întreprins extra-măsuri pentru a asigura votul cetățenilor lor aflați peste hotare. Guvernul Bulgariei a adoptat decizia de a deschide secții de votare peste tot unde revendică exercitarea dreptului de vot cel puțin o sută de cetățeni ai țării. Pentru aceasta, cetățenii bulgari au trebuit să depună cereri ca să fie excluși din listele de alegători din țară și să fie introduși în listele speciale pentru votul peste hotare. Acest lucru a fost necesar pentru a evita eventuale acuzații de manipulare și pentru a ști exact câte buletine de vot trebuiau trimise în țara în care se aflau cetățenii respectivi.
- Pentru alegerile parlamentare din 2007, Guvernul Poloniei a deschis 205 secții de votare pentru aproximativ 175 de mii de cetățeni înregistrați peste hotare. Secțiile de votare au fost deschise în ambasade și în consulate, dar și în centrele comunităților etnice poloneze. Astfel, lucrurile trebuie coordonate din timp pentru a permite realizarea drepturilor cetățenilor în diferite circumstanțe.
- Alegerile parlamentare din Israel, care au avut loc pe 10 februarie 2009, sînt un exemplu mai puțin demn de urmat pentru Republica Moldova. Din cei aproximativ cinci milioane de alegători israelieni, aproape 650 de mii se află peste hotare. Cu toate acestea, Guvernul din Israel s-a opus deschiderii secțiilor de votare în afara ambasadelor și consulatelor (aproximativ o sută în întreaga lume), unde este asigurat un nivel corespunzător de securitate. Reprezentanții partidului „Likud” sînt de părerea că explicația rezidă, de fapt, în reticența forțelor politice de stînga de a vota un proiect de lege, de mult elaborat, care să permită deschiderea secțiilor de votare și în afara misiunilor diplomatice. Potrivit analiștilor și observatorilor politici cauza ar fi că forțele de stînga sînt conștiente de faptul că cetățenii israelieni de peste hotare votează preponderent partidele de dreapta. Chiar dacă nu este adevărat că barierele au fost ridicate intenționat de stînga israeliană, trebuie menționat faptul că discuțiile generate de votarea în străinătate sînt oarecum instigatoare la nemulțumiri. Astfel, chiar și într-o democrație consacrată, precum este Israelul, se presupune că factorul politic este cel care împiedică realizarea plenară a dreptului de vot.

3. Experiența internațională privind deschiderea secțiilor de votare suplimentare peste hotare

Pentru a facilita exercitarea votului de către cetățenii aflați peste hotare, unele țări au optat pentru deschiderea secțiilor de votare în afara misiunilor diplomatice, în localitățile populate compact de cetățenii acestor state. De regulă, la această practică apelează în primul rînd statele care generează fluxuri considerabile de migranți. Practica internațională arată că secțiile suplimentare de votare sînt deschise în timpul scrutinelor pentru instituția politică cu cea mai mare importanță și care necesită acordarea unei legitimități mai mari din partea populației. Cel mai frecvent, secții suplimentare de vot sînt deschise în timpul alegerilor parlamentare, deși există state (de obicei, cu regim politic semiprezidențial sau prezidențial) în care secțiile suplimentare sînt deschise și în timpul scrutinelor prezidențiale.

Secțiile de votare suplimentare sînt deschise în baza acordurilor de colaborare semnate cu țările-gazdă, prin care acestea oferă statelor străine solicitante permisiunea de a desfășura activități electorale pe teritoriul lor. Statul-gazdă își rezervă dreptul de a permite sau de a refuza organizarea alegerilor unui stat străin pe propriul teritoriu. Unele state (de exemplu, Austria, Bosnia și Herțegovina) interzic prin lege desfășurarea pe teritoriul lor a proceselor electorale străine, pe cînd altele o pot face în funcție de situația externă și de interesele naționale de moment. Pentru a optimiza cheltuielile, secțiile extrateritoriale sînt deschise doar la solicitarea cetățenilor și după consultarea cu ministerul de externe responsabil de negocierea acordului pentru votarea pe teritoriul statului-gazdă. Tot din considerente financiare, mai multe state au impus unele limite privind numărul de alegători care solicită deschiderea secțiilor de votare suplimentare. Spre exemplu, la alegerile parlamentare din Bulgaria din 2009, secțiile suplimentare erau deschise doar în cazul în care cel puțin o sută de cetățeni revendicau exercitarea dreptului de vot. La alegerile prezidențiale și parlamentare din Filipine (2010), secții de votare suplimentare au fost deschise doar în cazul în care numărul alegătorilor înregistrați la misiunea diplomatică depășea cifra de 4 000 de persoane⁵. În cazul Ucrainei, potrivit legislației din 2005, secțiile de votare situate în afara misiunilor diplomatice erau deschise doar în orașele mari ale statelor străine, unde locuiau cel puțin o mie de cetățeni ucraineni⁶. De obicei, secțiile de votare în afara misiunilor diplomatice sînt deschise fie în centrele culturale sau reprezentanțele comerciale ale statului solicitant pe teritoriul statului-gazdă, fie în primării și în școli, fie pe lângă biserici, dacă există condițiile necesare pentru desfășurarea procesului de votare.

Trebuie menționat că deschiderea secțiilor de votare în afara misiunilor diplomatice nu se soldează întotdeauna cu creșterea ratei de participare la vot a cetățenilor peste hotare, astfel încît resursele financiare considerabile alocate pentru acest scop nu își ating scopul. Acest lucru se produce din următoarele considerente:

- alegerea nepotrivită a localității pentru deschiderea secției de votare suplimentare. În acest sens, este elocvent exemplul Ucrainei care, la alegerile parlamentare din 2004, a deschis zece secții suplimentare de votare peste hotare – șapte în regiunea transnistreană, două în Australia, una în Vietnam, în situația în care numeroase comunități de ucraineni locuiesc în Rusia, Italia, Spania etc. Lipsa unor proceduri clare și transparente de organizare a procesului de votare în aceste secții a generat numeroase acuzații la adresa autorităților de falsificare și/ sau influențare a votului. Drept urmare, în anul 2007, în urma unor amendamente la Legea privind alegerea deputaților poporului din Ucraina, prevederea referitoare la deschiderea secțiilor de votare în afara misiunilor diplomatice a fost abrogată;
- informarea insuficientă a alegătorilor în ceea ce privește procesul electoral. Comunicarea dintre autoritățile statelor de origine și comunitățile de peste hotare reprezintă una din problemele tradiționale cu care se confruntă statele generatoare de migranți. La baza acestui handicap stă, de cele mai multe ori, implicarea redusă a statului de origine (consecință a resurselor financiare limitate, a intereselor politice de moment, a lipsei de viziune, a neînțelegerii importanței pe care o are dialogul

⁵ General Instructions (GI) for 2010 OAV Voting and Counting, issued by Commission on Elections, February 1, 2010.

⁶ Amendamentele la Legea privind alegerea deputaților poporului din Ucraina din 7 iulie 2005.

etc.), deși în unele cazuri comunicarea deficientă este determinată și de lipsa unor comunități de migranți organizate. Totuși, o bună informare pe durata procesului electoral nu poate fi realizată fără dezvoltarea de către statul de origine a unei strategii de consolidare a relațiilor cu comunitățile de migranți. Un exemplu de creștere a ratei de participare în urma stabilirii unui dialog de calitate între misiunile diplomatice și comunitățile de migranți de peste hotare este cel al alegerilor prezidențiale și parlamentare din 2004 și 2010 din Filipine. La alegerile din 2004, când a fost introdus, pentru prima dată, votul peste hotare, autoritățile au desfășurat o campanie de informare intensă în rîndul migranților, implicînd în procesul de mobilizare a alegătorilor organizațiile acestora de peste hotarele țării. În consecință, rata de participare a alegătorilor din străinătate a fost de 65% din cei înregistrați. La alegerile din 2010 (al treilea exercițiu electoral de la aprobarea votului peste hotare) rata de participare a fost de 24%. Potrivit unui raport al Center for Migrant Advocacy din Filipine, unul dintre motivele care explică această scădere este lipsa unei campanii de informare și educație electorală în rîndul migranților⁷;

- procedura dificilă de înregistrare a alegătorului de peste hotare. Cu cît procedura de înregistrare este mai solicitantă ca timp și efort pentru alegător, cu atît mai puțin acesta este tentat să participe la vot. După cum arată exemplul Ucrainei, rata de participare de aproximativ 10% la secțiile de votare din străinătate este determinată inclusiv de procedura complicată de înregistrare a alegătorului, conform căreia cetățeanul trebuie să se prezinte personal la misiunea diplomatică⁸. Simplificarea procedurii de înregistrare constituie o condiție esențială pentru a motiva cetățenii să-și exercite dreptul de vot. Statele care practică deschiderea de secții de votare în afara misiunilor diplomatice aplică diferite proceduri de înregistrare (vezi *Tabelul 2*).

Tabelul 2. Procedurile de înregistrare a alegătorului peste hotare în statele care deschid secții de votare în afara misiunilor diplomatice⁹

Țara	Data alegerilor	Numărul secțiilor de votare peste hotare	Procedura de înregistrare și votare
Letonia*	Alegerile parlamentare din 2006	52 de secții de votare peste hotare, dintre care: 33 în oficiile consulare, 19 în centrele culturale letone	Alegerile parlamentare se desfășoară fără liste electorale pregătite din timp. Alegătorul prezintă oficialilor electorali pașaportul, care este unicul document de identificare admis. Datele alegătorului sînt introduse în lista electorală, iar în pașaport se aplică ștampila care confirmă exercitarea actului votării.

⁷ Center for Migrant Advocacy, *Post 2010 OAV reflections*, 14 mai 2010, www.pinoy-abroad.net.

⁸ Opinia aparține ministrului ucrainean de externe din 2007, Arseniy Yatsenyuk, <http://forua.wordpress.com/2007/09/24/>.

⁹ Sursa: Rapoartele Misiunilor de Observare OSCE/ODIHR și legislația electorală a statelor menționate.

Ucraina	Alegerile prezidențiale din 2004	113 secții de votare peste hotare, dintre care: 10 secții de votare în afara misiunilor diplomatice	Listele electorale sînt pregătite de misiunile diplomatice de peste hotare în baza informației deținute. Alegătorul are dreptul să verifice listele înainte de alegeri și să depună cu șapte zile înainte de data alegerilor cererea privind includerea în listele electorale. Votarea este permisă în temeiul listelor de bază, la prezentarea pașaportului diplomatic, a pașaportului propriu-zis, a pașaportului de serviciu, a carnetului de marinar. În cazul în care, în ziua votării, persoana nu se regăsește în listele electorale, aceasta poate fi inclusă în listele electorale în baza cererii scrise după prezentarea certificatului pentru dreptul de vot și a pașaportului, potrivit Legii privind alegerile președintelui Ucrainei în redacția din anul 2004.
Bulgaria	Alegerile parlamentare din 2009	274 de secții de votare peste hotare, dintre care: 123 în Turcia	Potrivit legislației, înregistrarea preliminară a alegătorului nu este obligatorie. Formal, nu se pregătesc liste electorale pentru alegătorii de peste hotare, însă înregistrarea preliminară a alegătorilor este încurajată. Alegătorii înregistrați și cei care au votat fără înregistrarea preliminară sînt radiați din listele electorale din țară.
Polonia	Alegerile prezidențiale din 2010	253 de secții de votare peste hotare, dintre care: 141 de secții de votare în misiuni diplomatice, 6 în baze militare, 96 de secții de votare în afara misiunilor diplomatice	Alegătorii sînt obligați, cu zece zile înainte de data alegerilor, să se înregistreze la consulatul din țara în care locuiesc. Înregistrarea poate fi efectuată oral, în scris, prin telefon, fax, e-mail sau prin intermediul unei pagini web specializate. La votare este admis alegătorul care prezintă pașaportul sau buletinul de identitate polonez împreună cu certificatul pentru dreptul de vot (pentru cetățenii care au reședință în Polonia, dar circulă în străinătate) sau notificarea personală privind data și locul alegerilor (pentru cetățenii cu reședință temporară peste hotare).
Rusia	Alegerile prezidențiale din 2008	364 de secții de votare, dintre care: 23 de secții de votare în afara misiunilor diplomatice în regiunea transnistreană, dar și în Israel, Egipt, Danemarca etc.	Listele electorale sînt pregătite de biroul electoral al secției de votare de peste hotare în baza informației furnizate de misiunile diplomatice. Alegătorul se poate înregistra în lista electorală în baza pașaportului și a certificatului pentru dreptul de vot (dacă are reședință în Rusia) sau a documentului care confirmă reședința temporară pe teritoriul statului străin. Alegătorul care nu deține certificatul pentru dreptul de vot poate fi inclus în listele electorale în ziua alegerilor în baza unei cereri orale. Votarea se face în baza pașaportului.

Filipine*	Alegerile prezidențiale și parlamentare din 2010		Alegătorii de peste hotare sînt obligați să se înregistreze fie la misiunea diplomatică, fie la un oficiu desemnat din țară cu opt luni înainte de ziua alegerilor. Perioada de înregistrare durează șapte luni. Listele electorale sînt însoțite de pozele alegătorilor. Alegătorul poate vota în următoarele condiții: 1) la prezentarea unui buletin de identitate/ pașaport care să conțină poza alegătorului; 2) dacă unul dintre membrii comisiei depune un jurămint de identificare a alegătorului în cazul în care acesta nu deține nici un document. Alegătorul care nu este inclus în listele electorale nu poate vota. Votarea peste hotare durează o lună.
-----------	--	--	--

* În Filipine și în Letonia se mai practică și votul prin corespondență.

4. Avantajele/ dezavantajele și costurile votului direct la secțiile suplimentare

Avantajele votului direct în afara misiunilor diplomatice: posibilități mai mari pentru alegătorii de peste hotare de a-și exercita dreptul de vot.

Dezavantajele votului direct în afara misiunilor diplomatice: costuri financiare și administrative înalte, transparență mai redusă a procesului de votare comparativ cu votarea în sediul misiunilor diplomatice. În cazul introducerii unei asemenea proceduri de votare, este necesară efectuarea unei planificări riguroase a timpului, a resurselor umane și financiare, a acțiunilor pentru organizarea și desfășurarea unui proces corect și transparent.

Votarea peste hotare poate mări considerabil **costul alegerilor**, de aceea, înainte de a adopta decizii referitoare la deschiderea secțiilor de votare suplimentare în alte locuri decît cele prevăzute în cadrul misiunilor diplomatice, urmează să fie efectuate calculele de rigoare. În general, deschiderea unei secții de votare suplimentare implică mai multe cheltuieli legate de:

- securitatea persoanelor, materialelor și a birourilor electorale;
- recrutarea funcționarilor electorali, pregătirea lor, salarizarea;
- asigurarea secțiilor de votare cu mijloace de telecomunicație;
- închirierea spațiilor pentru amplasarea secțiilor de votare;
- asigurarea secțiilor de votare cu mijloace de telecomunicație;
- transportul funcționarilor electorali și a materialelor pentru votare;
- cazarea și diurnele funcționarilor electorali;
- cheltuieli pentru deplasarea observatorilor;
- desfășurarea campaniei de informare și educație electorală.

Astfel, problema costurilor pentru organizarea alegerilor în afara țării este una crucială pentru administrarea procesului electoral. Din cauza multitudinii aspectelor legate de organizarea votului în străinătate, este foarte dificil de calculat valoarea generală a costurilor. Costurile pot fi diferite de la țară la țară, în funcție de mai multe variabile: metoda de

votare aplicată, distanța fizică dintre comunitatea de migranți și țara de origine, gradul de dispersare a comunităților de migranți, nivelul de asistență pe care-l poate acorda statul-gazdă (de exemplu, în cazul votului extern direct).

Tabelul 3. Costurile organizării votului extern în Rusia și România¹⁰

Țara, tipul de alegeri	Modalitatea de votare	Costurile de organizare a alegerilor peste hotare	Alegătorii din afara țării care au participat la vot	Costul unui vot extern, în euro
Rusia, alegerile prezidențiale din 2008	Votul direct, 363 de secții de votare (majoritatea în sediul misiunilor diplomatice)	30 mln ruble (~784 de mii euro)	~73 000	10.7
România, alegerile prezidențiale din 2009	Votul direct, 294 de secții de votare (atît în sediul misiunilor diplomatice, cît și în afara lor)	3,89 mln RON (~927 mii euro)	~243 000	3.8

Spre exemplu, în cazul deschiderii unei secții de vot suplimentare în afara țării, costul asociat acestui proces va depinde mult de locul unde este deschisă secția și de distanța acesteia de la cea mai apropiată misiune diplomatică. Astfel, pentru Moldova costurile legate de deschiderea unei secții de votare suplimentare în Canada vor fi mai mari în comparație cu costurile pentru deschiderea aceleiași secții în Italia sau în Rusia.

Conform unui calcul estimativ, pentru deschiderea unei secții de votare suplimentare, în situația în care Republica Moldova acoperă integral toate cheluielile menționate mai sus (chirie, transport, cazare etc.), este necesară o sumă de cel puțin 25 de mii euro pentru fiecare secție. După cum indică calculele, cele mai mari cheltuieli țin de: închirierea spațiilor pentru biroul electoral al secției de votare, în cazul în care pe teritoriul țării unde va fi deschisă secția de votare nu există o misiune diplomatică (de exemplu, în Canada, în Spania, în Irlanda); transportarea și cazarea funcționarilor electorali pe perioada desfășurării procesului electoral; desfășurarea campaniei de informare și educație electorală în rîndul comunităților moldovenești de peste hotare. În situația cînd statul-gazdă își exprimă acordul, misiunea diplomatică ar putea solicita de la autoritățile locale un sediu pentru amplasarea secției de votare și asigurarea securității secției pe durata întregului proces de votare.

Potrivit unor declarații publice ale autorităților moldovene, pentru deschiderea celor 78 de secții de votare în străinătate, inclusiv 44 de secții suplimentare pentru referendumul constituțional din 5 septembrie 2010, urma să fie alocată suma de 120 de mii de euro, oferită de Comisia Europeană. Banii erau destinați pentru amenajarea secțiilor de votare și pentru cazarea membrilor birourilor electorale, nu și pentru desfășurarea unei campanii de informare și educație civică în rîndul emigranților moldoveni care, după cum au arătat rezultatele referendumului și raportul Promo-Lex de monitorizare a procesului de

¹⁰ Sursa: calculele autorilor în baza informației oferite de MAE al României, www.mae.ro și CEC al Federației Ruse, www.cikrf.ru.

votare din 5 septembrie 2010¹¹, a fost aproape inexistentă. Informarea și mobilizarea emigranților a avut un caracter sporadic și a fost realizată exclusiv de asociațiile de moldoveni de peste hotare.

Deși în momentul de față nu se cunoaște cu exactitate cât a costat în realitate votul peste hotare, putem doar afirma că pentru deschiderea secțiilor de votare suplimentare a fost necesară o sumă mult mai mică decât cea estimată de experți. Costul redus s-a datorat mai multor factori:

- secțiile de votare au fost deschise cu titlu gratuit în sediile consulilor onorifici (de exemplu, la Hickory, München, Hamburg, Limassol) și ale instituțiilor culturale moldovenești de peste hotare (de exemplu, la Trieste, Torino, Barcelona, Northampton);
- o parte a autorităților locale ale statelor-gazdă au acordat sprijin în deschiderea secțiilor de votare, oferind spre folosință gratuită sediile pentru amplasarea acestora și asigurând paza lor;
- recrutarea membrilor birourilor electorale ale secțiilor de votare suplimentare din rândul persoanelor reprezentative ale comunității moldovenești din țara-gazdă, ceea ce a permis economisirea banilor necesari pentru cazarea funcționarilor electorali. În toate secțiile de votare suplimentare deschise pentru referendumul constituțional din 5 septembrie 2010, membrii birourilor electorale, cu excepția președintelui, erau reprezentanți ai diasporei locale moldovenești, care au activat pe bază de voluntariat, fără a fi remunerați pentru activitatea de funcționar electoral.

În pofida majorării numărului de secții de votare peste hotare, numărul cetățenilor moldoveni care au participat la referendumul din 5 septembrie 2010 nu a crescut considerabil (vezi *Tabelul 1*), iar în unele secții de votare suplimentare la vot s-au prezentat mai puțin de 30 de cetățeni (de exemplu, Mojaisk, Federația Rusă), acesta fiind numărul minim necesar pentru deschiderea unei secții de votare. Există mai mulți factori care puteau să determine prezența redusă la vot:

- lipsa unei comunicări coerente dintre misiunile diplomatice și comunitățile de moldoveni, dar și a unei campanii de informare și de mobilizare a cetățenilor de peste hotare;
- oboseala electorală și decepția unor alegători, produsă de evoluțiile politice curente din Republica Moldova.

Din moment ce în luna noiembrie 2010 se va desfășura un nou scrutin electoral, alegerile parlamentare anticipate, este important ca toate neajunsurile înregistrate în timpul referendumului din 5 septembrie 2010 să fie luate în considerare și să fie remediate, astfel încât deschiderea secțiilor de votare suplimentare peste hotare să soluționeze cu adevărat problema votului „pierdut” al cetățenilor moldoveni din străinătate și să nu creeze, în același timp, un alt mijloc de risipire a banilor publici.

¹¹ Raportul de monitorizare preliminar din ziua referendumul constituțional republican din 5 septembrie 2010, realizat de Promo-lex, www.promolex.md.