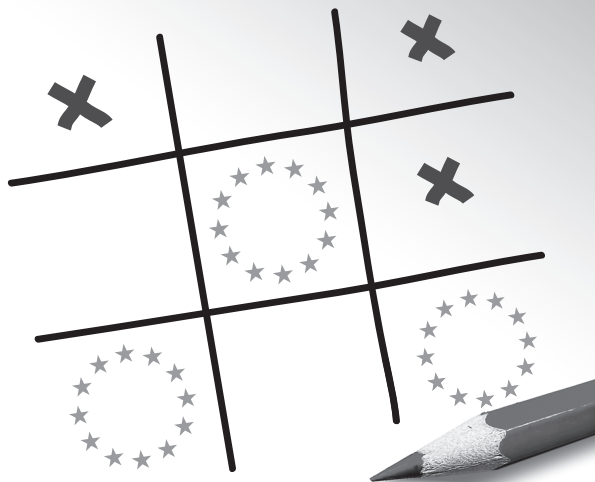




Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT



Nr. 1 (7)

Anul IV, 2011

GUVERNARE și Democrație

revistă de analiză și sinteză

ISSN 1857-3932

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, Valeriu Prohnițchi, Elena Culiuc

Redactor: *Lucia Țurcanu*

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, 2011. 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 tipografia „Serebia” SRL. Com. nr. 090.

CUPRINS

Introducere	5
Republica Moldova – „o poveste de succes“ pentru Uniunea Europeană? Igor Boțan, Elena Prohnițchi	7
Forumul UE-Moldova	7
Incapacitatea asigurării consensului intern	8
„Povestea de succes“ vs. sindromul ucrainean	9
Concluzii și așteptări	11
Negocieri și activități în procesul integrării europene. Elena Prohnițchi	12
Planul de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize	13
Negocieri asupra Acordului de Asociere Republica Moldova-UE	14
Negocieri privind spațiul aerian comun între UE și Moldova	16
Suportul acordat de UE Republicii Moldova	17
Republica Moldova în cadrul politicii de vecinătate a UE. Elena Prohnițchi	19
Noua viziune a UE privind relațiile cu vecinii săi	19
Participarea Republicii Moldova la EURONEST	20
Ședința Consiliului de Cooperare Uniunea Europeană-Republica Moldova	21
Evaluarea Acordului de readmisie și facilitare a regimului de vize	22
Raportul de Progres al Moldovei în cadrul PEV pentru 2010	22
Al II-lea summit al Parteneriatului Estic	23
Reglementarea transnistreană. Igor Boțan	25
Eforturi în vederea reluării negocierilor în format „5+2“	27
Reticența autorităților transnistrene față de reluarea negocierilor	28
SUA susține inițiativele europene privind reglementarea transnistreană	30
Condiționarea soluționării problemelor strategice	31
Eșecul reluării negocierilor în format „5+2“	32
Întâlnirea premierul Vlad Filat cu liderul transnistrean Igor Smirnov	35
Reluarea negocierilor oficiale în format „5+2“	36

Integrarea cu orice preț: ar putea să ne coste prea scump? <i>Elena Culiuc</i>	38
Reorganizarea administrativ-teritorială: o componentă esențială a unei descentralizări de succes în Republica Moldova. <i>Valeriu Prohnițchi</i>	41
Introducere	41
Principalele tendințe în administrația teritorială în țările europene	42
Evoluția structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova	43
De ce este necesară consolidarea administrativ-teritorială a Moldovei?	44
Care sînt soluțiile?	46

Introducere

Constituirea Alianței pentru Integrare Europeană (AIE) și votarea de către Parlament a programului de activitate al Guvernului „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” oferă cadrul de politici de guvernare a Republicii Moldova pentru perioada 2011-2014. Programul are șapte priorități: reintegrarea țării; politica externă eficientă și echitabilă; supremația legii; combaterea sărăciei și prestarea serviciilor publice de calitate; creșterea economică durabilă; descentralizarea puterii.

Unele dintre prioritățile menționate mai sus pot fi realizate cu resurse interne, prin efortul Guvernului. Altele însă pot fi atinse doar cu suportul partenerilor de dezvoltare socială ai Republicii Moldova, în special Uniunea Europeană, în efortul de realizare a unui obiectiv strategic – integrarea europeană. În acest sens, este importantă crearea unor platforme și a unui cadru adecvat pentru discutarea complexă a problemelor legate de integrarea europeană a Republicii Moldova. Un astfel de cadru îl constituie forumul Uniunea Europeană-Republica Moldova. Statutul participanților la acest forum și calitatea dezbaterilor poate avea un impact major în ceea ce privește identificarea unor abordări și idei noi sau împărtășirea experienței acumulate de statele din Europa Centrală și de Est în procesul integrării europene.

Suportul practic – politic, economic, financiar și de altă natură – pe care îl poate acorda Uniunea Europeană Republicii Moldova prin intermediul diverselor instituții este de o importanță aparte. Valorificarea acestui suport poate avea impact doar în condițiile în care reformele inițiate de alianța de guvernământ potrivit programului și priorităților enunțate progresează. Acordurile privind regimul liberalizat de vize, zona comerțului liber aprofundat și cuprinzător și, în cele din urmă, acordul de asociere a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană, inițial – în baza principiului asocierii politice și al integrării economice, sînt treptele pe care Republica Moldova trebuie să le parcurgă pentru a-și crea noi perspective.

O problemă de importanță majoră este reintegrarea țării. Implicarea Uniunii Europene, în 2005, în soluționarea acestei probleme, cu impact asupra securității regionale, a oferit Republicii Moldova singurul mecanism de influență asupra regiunii transnis-

trene prin intermediul EUBAM. În 2010, Uniunea Europeană a răspuns demersurilor Federației Ruse de a examina posibilitatea unor noi abordări ale securității europene, invocând un potențial progres prin transformarea procesului de reglementare transnistreană într-un *test case*, adică într-un caz de testare a bunelor intenții. Astfel apar noi oportunități pentru ca Republica Moldova să reușească să-și rezolve una dintre cele mai presante probleme. Inițiativele europene sînt cu atît mai importante cu cît conving și Statele Unite ale Americii să le susțină, cum s-a întîmplat în cazul raportului prezentat de senatorul Richard Lugar și al declarațiilor făcute de vicepreședintele SUA Joseph Biden în timpul vizitei sale la Chișinău.

Din păcate, trebuie să se menționeze că, deși Republica Moldova a primit, de fapt, „cecuri în alb” din partea Uniunii Europene pentru a mișca lucrurile înainte, situația politică și socioeconomică este contrar așteptărilor. Instabilitatea politică ce rezultă din incapacitatea partidelor parlamentare de a depăși criza instituțională, legată de alegerea șefului statului, s-a agravat din cauza neînțelegerilor dintre componentele AIE. Astfel, există riscul ca elanul reformator al guvernanților să fie înabuzat în scandalurile intestinale din cadrul alianței de guvernare. Modalitatea de depășire a crizei instituționale și stabilizarea situației politice va oferi un răspuns clar așteptărilor cetățenilor legate de rapiditatea derulării procesului de integrare europeană a Republicii Moldova.

REPUBLICA MOLDOVA – „O POVESTE DE SUCCES“ PENTRU UNIUNEA EUROPEANĂ?

Igor Boțan, Elena Prohnițchi

7

Forumul UE-Moldova

În perioada 29-31 martie 2011, la Chișinău și-a desfășurat lucrările Forumul UE-Moldova. Evenimentul a fost organizat cu concursul unor organizații civice de specialitate din Republica Moldova și Polonia – Asociația pentru Politică Externă (APE) din Republica Moldova și, respectiv, Economic Forum din Polonia, iar protagoniștii Forumului au fost prim-miniștrii celor două țări. Evenimentul a avut câteva dimensiuni, oarecum, distincte. Prima dimensiune se referea la demonstrarea atașamentului Republicii Moldova față de procesul de integrare europeană și suportul acesteia de către UE, în special de către Polonia care, deopotrivă cu Suedia, a lansat proiectul Parteneriatul Estic. Întrucât Polonia urma să dețină președinția UE în a doua jumătate a anului curent, susținerea procesului de integrare europeană a Republicii Moldova reprezintă o oportunitate ce urmează a fi realizată cu un randament maxim. Așteptările autorităților moldovene, în acest sens, au fost formulate de premierul Vlad Filat: „Către perioada președinției Poloniei în UE, noi sperăm să începem negocierile în vederea semnării Acordului de instituire a Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ALSAC), urmărind să depășim prima fază a implementării Planului de Acțiuni pentru liberalizarea regimului de vize“. Premierul Vlad Filat a menționat că autoritățile moldovene conștientizează că suportul UE pentru Republica Moldova va fi proporțional capacității de implementare a reformelor, după formula „mai mult suport, pentru mai mult efort“.

Atitudinea părții poloneze a fost exprimată de premierul Donald Tusk, care a menționat că Polonia va susține:

- acordarea pentru Republica Moldova a întregii susțineri în procesul integrării europene, în special în perioada deținerii președinției UE, astfel încât Acordul de Asociere UE-Moldova să fie semnat pînă la finele anului 2011;
- acordarea pentru Republica Moldova a regimului liberalizat de vize cu UE, astfel încât pînă la sfîrșitul anului 2011 să fie finalizată prima fază a Planului de acțiuni, referitoare la armonizarea legislației naționale a Republicii Moldova cu cea comunitară;

- accelerarea lansării negocierilor referitoare la crearea Zonei de Liber Schimb;
- menținerea finanțării pentru cele șase țări din Parteneriatul Estic printr-un demers către Parlamentul European, astfel încât evenimentele din Africa de Nord să nu schimbe destinația inițială;
- susținerea procesului de reintegrare a Republicii Moldova.

Discuțiile din cadrul Forumului s-au desfășurat în albia trasată de cei doi premieri și au vizat procesul de reformare a instituțiilor de drept, acțiunile ce urmează a fi întreprinse pentru crearea unei economii funcționale, liberalizarea pieței, atragerea investițiilor, dezvoltarea sectorului energetic etc. Concluziile la care au ajuns participanții s-au referit la necesitatea dezvoltării în Republica Moldova a unui sistem economic bazat pe: schimbarea structurii economiei; demonopolizarea economiei în sectoarele transportului aerian și telecomunicațiilor; revoluționarea domeniului de etatizării prin intermediul privatizărilor, al parteneriatelor public-private, al concesiunilor; îmbunătățirea climatului de afaceri, atragerea de noi investiții; creșterea ritmului de exporturi peste cel al importurilor (este vorba de exportul de bunuri și servicii, nu de oameni); orientarea remitențelor spre producere și nu spre consum etc. De altfel, toate aceste probleme se discută de mult în societate, dar, chiar dacă e nevoie de o permanentă reiterare, mult mai necesară este capacitatea de implementare și coerența în acțiuni.

Incapacitatea asigurării consensului intern

Pe lângă discuțiile propriu-zise din cadrul Forumului, o importanță deosebită a avut-o partea simbolică, cu care a demarat evenimentul. Trei ex-președinți – ai Poloniei, României și Republicii Moldova –, Aleksander Kwaśniewski, Emil Constantinescu și Petru Lucinschi, a căror perioadă de guvernare a coincis, și-au împărtășit experiențele legate de *tranziția* țărilor respective și modalitatea în care acestea au depășit moștenirea socialistă și au promovat modernizarea prin eurointegrare. Concluziile au fost că atingerea obiectivelor de către Polonia și România – aderarea la Uniunea Europeană (UE) – s-a datorat mai multor factori, însă factorul de bază l-a constituit consensul forțelor politice din aceste țări în ceea ce privește efortul de aderare la UE. În special, ex-președintele Emil Constantinescu a invocat importanța Declarației de la Snagov din iunie 1995, prin care toate partidele politice din România au consimțit să sprijine integrarea europeană, în pofida multiplelor divergențe dintre ele.

Pentru partea moldovenească participantă la Forum, mărturiile ex-președinților Kwaśniewski și Constantinescu au fost un prilej de a aminti că și în Republica Moldova s-au făcut eforturi în vederea constituirii unei platforme comune a clasei politice privind integrarea europeană. Este vorba de Declarația cu privire la parteneriatul politic pentru realizarea obiectivelor integrării europene, adoptată în unanimitate pe 24 martie 2004, la prima sesiune a Parlamentului de legislatura a XVI, de forțele politice reprezentate în forul legislativ. Numai că în cazul Republicii Moldova parteneriatul politic invocat a fost sistat în mod abuziv în iulie 2007, moment ce a condus, doi ani mai târziu, la destabilizare politică, ale cărei efecte nu pot fi depășite până în prezent.

În contextul celor menționate mai sus, merită să fie scos în evidență faptul că liderii principalelor partide politice, reprezentate actualmente în Parlament, cu excepția Partidului Liberal Democrat din Moldova (PLDM), condus de premierul Vlad Filat, au strălucit prin absență la Forum. Invocînd diferite scuze, liderii celorlalte două formațiuni din Alianța pentru Integrare Europeană (AIE), aflată la guvernare, precum și liderul Partidului Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM), aflat în opoziție, au pus în evidență gradul de coeziune a clasei politice vizavi de problema integrării europene. Se poate constata cu regret că această situație a redus din amploarea pe plan intern a unui eveniment de maximă importanță pentru scopul strategic al Republicii Moldova, transformîndu-l mai degrabă într-o campanie PR în favoarea liderului PLDM, Vlad Filat, pe care și premierul polonez l-a numit „erou pozitiv al Uniunii Europene”. Oricum, impactul pozitiv al Forumului UE-Moldova nu poate fi contestat, chiar fiind evidentă lipsa *de facto* a parteneriatului politic pentru integrare europeană.

„Povestea de succes” vs. sindromul ucrainean

Programul de guvernare al Alianței pentru Integrare Europeană (AIE), alături de suportul financiar substanțial acordat de Comisia Europeană și alți parteneri de dezvoltare, a atras și sprijinul autorităților SUA pentru procesul de integrare europeană a Republicii Moldova. Astfel, turneul european din martie 2011 al vicepreședintelui SUA, Joseph Biden, a inclus și Republica Moldova. Într-un interviu pentru presa rusă, Joe Biden a explicat motivul vizitei sale: „Voi vizita Republica Moldova, fiindcă această țară este o *poveste de succes* democratică”. În partea consistentă a discuției cu oficialitățile moldovene, reflectată și în discursul său public, Joe Biden s-a referit la problemele de care ar fi trebuit să se preocupe conducerea Republicii Moldova pentru a transforma în realitate *povestea de succes*:

- promovarea reformelor economice și instituționale;
- combaterea traficului de ființe umane;
- soluționarea conflictului transnistrean, ținînd cont de noile abordări ale UE și totodată asigurînd suveranitatea și integritatea teritorială a Republicii Moldova;
- integrarea europeană;
- transformarea Republicii Moldova într-un model demn de urmat în context regional.

Diplomația moldovenească s-a învrednicit, pe bună dreptate, de aprecieri elogioase datorită capacității de a convinge administrația SUA, după ce a făcut-o în raport cu UE, că Republica Moldova ar fi o *poveste de succes*. Astfel, Republicii Moldova i se oferă o șansă nesperată de a ieși din impas, reformîndu-și instituțiile statului și societatea, relansîndu-și economia pentru a intra în normalitate. Problema este că, deocamdată, nu există nicio certitudine că această șansă va fi valorificată. Mai mult, există indicatori care arată că Republica Moldova ar putea mai degrabă să reproducă *scenariul ucrainean*, decît să devină un *model* demn de urmat pentru alte state, așa cum sugera Joe Biden în timpul vizitei sale. În acest sens, *povestea de succes* este echivalentul unei glume care circulă în

anumite cercuri – *Occidentul a pierdut Ucraina în favoarea Rusiei din cauza rivalităților și certurilor dintre democrați, acum urmează să încerce să recupereze măcar Moldova, convingându-i pe democrații moldoveni să nu se certe, ci să implementeze reforme.* Se pare că și această sarcină va fi foarte dificilă, dar nu din cauza occidentalilor.

De fapt, atîta timp cît guvernarea AIE are statut provizoriu din cauza incapacității de a găsi o soluție pentru alegerea șefului statului, pare mai mult decît straniu să vorbești despre o *poveste de succes*. Nu încapе îndoială că AIE își are legitimitatea confirmată în cele două scrutine parlamentare anticipate. Totuși constituirea AIE s-a dovedit a fi doar o simplă formulă de rezistență a componentelor acesteia împotriva dorinței de revanșă a PCRM, care nu poate să asigure stabilitatea politică și implementarea sistematică a reformelor. În aceste circumstanțe, se pare că *povestea de succes* s-a născut din așteptările UE în ceea ce privește asigurarea stabilității pe o porțiune de la hotarele comunitare, făcînd avansuri Republicii Moldova prin creditarea financiară și politică a AIE. Această creditare a contribuit la stabilizarea situației economice și recuperarea parțială, în 2010, a pierderilor cauzate de prăbușirea economică din 2009. Rezultă că partea consistentă a *poveștii de succes* se datorează granturilor și creditelor date în avans. Reformele însă, atît cele promovate ca urmare a angajamentelor electorale, cît și cele asumate față de partenerii externi, se reduc, deocamdată, la intenții sau acțiuni de *optimizare*, care erau de mai mult timp necesare. Dar intervențiile adesea necalculate, făcute în lipsa unor mecanisme compensatorii, pe fundalul unor certuri permanente ale liderilor AIE, nu pot decît să submineze optimismul social al cetățenilor, antagonizînd grupurile sociale afectate. Prin urmare, despre succese palpabile, probabil, nu se va putea vorbi încă multă vreme.

Din cele expuse mai sus, pare a fi evident faptul că deocamdată avem de a face cu un mit despre „Republica Moldova – *poveste de succes*“. Acest mit este foarte profitabil pentru Republica Moldova, întrucît îi aduce susținere politică și suport financiar generos din partea UE, SUA și a altor parteneri de dezvoltare, însă el nu poate fi menținut în



condițiile izbucnirii permanente, în cadrul AIE, a unor scandaluri răsunătoare. Pentru o țară mică și săracă, precum Republica Moldova, cel mai mare pericol este să fie ignorată de marile puteri. Actualmente, este cert că mitul despre *povestea de succes* a atras simpatia partenerilor occidentali de dezvoltare. De aceea, șansa Republicii Moldova este să transforme *povestea de succes* într-o realitate ce demonstrează succese palpabile în stabilizarea politică și dezvoltarea social-economică. Dacă autoritățile moldovene vor reuși să transforme *povestea de succes* într-o realitate, atunci UE și SUA vor deveni coautorii acesteia. Nimic nu ar putea consolida mai mult legăturile Republicii Moldova cu UE și SUA decât condiția de a fi coautori ai unui succes regional. Dacă nu se va întâmpla transformarea „poveștii” în realitate, atunci cei care au fost implicați în susținerea mitului, dezumflat pînă la urmă, se vor grăbi să uite de acesta ca de un coșmar urît, pe care inițial l-au luat drept un început de *poveste*...

Concluzii și așteptări

Capacitatea autorităților Republicii Moldova de a-și face prieteni externi influenți este un factor absolut necesar, dar insuficient pentru accelerarea procesului de integrare europeană. Mai este nevoie de un consens și de parteneriat din partea clasei politice. Consensul persistă, oarecum, iar parteneriatul lipsește cu desăvîrșire, lucru care ar putea pune în dificultate susținătorii externi ai Republicii Moldova care vorbesc despre un suport necondiționat în procesul de integrare europeană a acesteia.

Eventuala reanimare a parteneriatului politic în vederea integrării europene este subminată de un șir de factori – rivalitățile dintre liderii AIE; incapacitatea de identificare a unei soluții pentru depășirea crizei instituționale și instaurarea stabilității politice pentru un mandat de guvernare deplin; disensiunile privind interpretarea evenimentelor din 7 aprilie 2009, din timpul așa-numitei Revoluții Twitter, cauzele care au provocat revolta și rolul jucat de către liderii actualei guvernări și ai opoziției etc.

În circumstanțele invocate, suportul UE pentru Republica Moldova trebuie totuși condiționat prin necesitatea eforturilor clasei politice de a depăși criza instituțională și instaurarea stabilității politice, precum și prin promovarea reformelor de modernizare a societății în vederea apropierii de standardele UE în baza unor indicatori verificabili.

NEGOCIERI ȘI ACTIVITĂȚI ÎN PROCESUL INTEGRĂRII EUROPENE

Elena Prohnițchi

Formarea Alianței pentru Integrare Europeană (AIE), ca urmare a alegerilor parlamentare anticipate din noiembrie 2010, a generat așteptarea unui proces coerent și rapid de integrare europeană. Constituirea AIE a fost salutăată și de către mai mulți oficiali europeni și internaționali. Mesaje de susținere au venit din partea Președintelui Comisiei Europene, José Manuel Barroso, a Înaltului Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, Catherine Ashton, a Comisarului European pentru Extindere și Politica Europeană de Vecinătate, Ștefan Füle, a Președintelui Parlamentului European, Jerzy Buzek, a Departamentului de Stat al SUA. În mesajele lor, oficialii au dat o apreciere pozitivă progresului înregistrat de către AIE-1, dar au accentuat necesitatea continuării reformelor economice și democratice. De asemenea, a fost exprimată speranță că forțele politice vor reuși să aleagă șeful statului și să evite astfel perpetuarea instabilității politice. Totodată, a fost reiterat angajamentul Uniunii Europene de aprofundare a relațiilor cu Republica Moldova, precum și angajamentul SUA de acordare a asistenței tehnice și financiare, prin intermediul Programului Compact, pentru dezvoltarea agriculturii și infrastructurii Republicii Moldova.

Programul de activitate a Guvernului, *Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare 2011-2014*, prevede că integrarea europeană este obiectivul fundamental al politicii interne și externe a Republicii Moldova. Guvernul și-a planificat să promoveze o politică externă echilibrată, bazată pe dezvoltarea relațiilor reciproc avantajoase atât cu partenerii din Vest, cât și cu cei din Est, să continue consolidarea relațiilor de parteneriat strategic cu UE, România, Ucraina, SUA și Federația Rusă. În acest sens, prioritățile Guvernului au fost identificate după cum urmează:

- asigurarea liberei circulații în spațiul UE pentru cetățenii moldoveni, prin implementarea Planului de acțiuni privind liberalizarea regimului de vize;
- implementarea acțiunilor incluse în Parteneriatul de Mobilitate dintre UE și Republica Moldova;
- armonizarea legislației naționale cu *acquis*-ul comunitar, în contextul negocierii Acordului de Asociere, a altor acorduri în curs de negociere între Repu-

blica Moldova și UE și, respectiv, al procesului privind liberalizarea regimului de vize;

- asigurarea securității energetice a țării prin instrumentele de care dispune UE și integrarea în piața energetică europeană;
- elaborarea și implementarea unor strategii de comunicare (internă și externă), privind integrarea europeană, cu societatea civilă, cu factorii externi din UE și cu alți actori internaționali;
- negocierea și implementarea normelor Acordului de Comerț Liber Aprofundat și Cuprinzător cu Uniunea Europeană.

Planul de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize

Pe 24 ianuarie 2011, Comisarul European pentru Afaceri Interne, Cecilia Malmström, aflată într-o vizită de lucru la Chișinău, a înmănat Guvernului Republicii Moldova Planul de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize (PALRV) cu Uniunea Europeană. Moldova a devenit cea de-a doua țară din cadrul Parteneriatului Estic, după Ucraina, care beneficiază de un asemenea document. Oficialul european a accentuat că liberalizarea regimului de vize este un proces dificil și presupune reforme structurale costisitoare și dureroase. Totodată, Cecilia Malmström s-a referit și la faptul că mai multe state ale UE se opun deschiderii frontierelor UE după ce s-au confruntat cu un val de emigranți din statele balcanice, care se bucură de regimuri liberalizate de vize începând cu anul 2009. Ca urmare, progresul în liberalizarea regimului de vize va depinde exclusiv de realizările țării partener în implementarea condițiilor expuse în planul de acțiuni. Comisarul european a asigurat partenerii moldoveni că Comisia va oferi atât suport financiar, cât și expertiza necesară pentru realizarea agendei de reforme.

Spre deosebire de foile de parcurs privind liberalizarea regimului de vize oferite statelor balcanice, planurile de acțiuni pe care le-au primit Republica Moldova și Ucraina sînt structurate în două componente de bază: 1) armonizarea cadrului legislativ în domeniul justiției și afacerilor interne cu normele și standardele UE; 2) implementarea acțiunilor necesare îndeplinirii condițiilor UE pentru stabilirea unui regim de călătorie fără vize în UE pentru cetățenii statelor vizate. Trecerea la implementarea acțiunilor din cea de-a doua componentă va fi precedată de o evaluare minuțioasă a calității și a gradului de implementare a măsurilor incluse în prima componentă a planului de acțiuni, efectuată de Comisia Europeană și Consiliul Uniunii Europene. Înainte de aprobarea deciziei de inițiere a componentei secunde, Comisia va lua în considerație și evoluțiile privind rata de refuz a vizelor, numărul de cetățeni moldoveni repatriați din UE, numărul de cetățeni moldoveni aflați ilegal pe teritoriul UE etc.

Cecilia Malmström a evitat să specifice un termen pentru finalizarea procesului de liberalizare a vizelor. Ea a apreciat realizările autorităților Republicii Moldova în contextul promovării dialogului moldo-comunitar, menționînd că Planul conține un șir de condiții tehnice care vizează asigurarea cu documente conforme (pașapoarte biometrice), fortificarea frontierelor, combaterea corupției etc. Pe de altă parte, premierul Vlad Filat a declarat, în cadrul unei conferințe de presă cu participarea Cecilei Malmström, că obți-

nerea planului de acțiuni constituie un pas important în calea realizării dezideratului de abolire a regimului de vize pentru cetățenii Republicii Moldova pentru a călători liber în spațiul comunitar. Inițial, autoritățile moldovene și-au propus drept termen-limită pentru obținerea regimului liberalizat de vize sfârșitul anului 2012, însă deja în septembrie 2011 oficialitățile au început să vehiculeze un alt termen-limită – sfârșitul anului 2013.

Pe 19 septembrie 2011, Comisia Europeană a făcut public primul raport de progres referitor la implementarea de către Republica Moldova a Planului de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize¹. Raportul constată progrese în adoptarea legislației în trei din cele patru blocuri ale PALRV: a) migrația ilegală, inclusiv readmisia; b) ordinea publică și securitatea; c) relațiile externe și drepturile fundamentale. În cazul blocului privind securitatea documentelor, inclusiv a celor biometrice, se concluzionează că, deși există un cadru legislativ la acest capitol, o parte din măsurile prevăzute în PALRV nu au fost realizate. Totuși, Comisia Europeană constată că PALRV este un instrument important în promovarea reformelor în domeniul justiției și afacerilor interne, precum și în alte sectoare. Următorul raport de progres va fi elaborat pînă la sfârșitul anului 2011.

Negocieri asupra Acordului de Asociere Republica Moldova-UE

Negocierile asupra Acordului de Asociere Republica Moldova-UE, lansate în ianuarie 2010, au continuat și în 2011, pe 19 octombrie 2011 fiind organizată cea de-a 8-a rundă. Negocierile sînt purtate de echipele de negociatori, conduse de Natalia Gherman, vice-ministru al Afacerilor Externe și Integrării Europene, negociator-șef din partea Moldovei, și de Miroslav Lajčák, director executiv pentru Europa și Asia Centrală în cadrul Serviciului European pentru Acțiune Externă, negociator-șef al UE. Trebuie menționat faptul că pînă în prezent nu se cunoaște componența echipei de negociatori ai Republicii Moldova.

Pînă la 19 octombrie, echipele de negociatori au reușit să finalizeze negocierile în ceea ce privește textul cu principiile generale și capitolul *Stabilitatea regională*, să încheidă provizoriu capitolele privind stabilitatea regională, dialogul politic, cooperarea în domeniul politicii externe și de securitate, cooperarea economică, sectorială și financiară, dialogul politic și reforme, relații interumane. În cazul capitolului *Justiție, Libertate și Securitate*, părțile au convenit asupra dispozițiilor „stat de drept”, „drepturile omului”, „protecția datelor cu caracter personal”, „lupta cu corupția” etc. Dispoziția privind circulația liberă a persoanelor este condiționată de evoluția dialogului UE-RM privind liberalizarea regimului de vize, varianta finală a dispoziției urmînd a fi inclusă în Acord după încheierea dialogului respectiv. Continuă discuțiile asupra formulărilor cuprinse în preambul, *Obiective și prevederi instituționale, generale și finale*, Republica Moldova insistînd asupra acordării unei perspective europene pentru Republica Moldova. Părțile urmează să negocieze capitolele privind cooperarea în domeniul mediului, transportului și de impozitare, reforma administrației publice, justiția, libertatea și securitatea.

¹ Vezi: Raportul de progres privind implementarea de către Republica Moldova a Planului de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize, <http://bit.ly/sUzCvX>.

Totodată, echipa de negociatori ai Republicii Moldova a discutat și despre demararea negocierilor privind semnarea Acordului de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ALSAC), care este parte integrantă a Acordului de Asociere. Acordul de Liber Schimb presupune liberalizarea graduală (pînă la zece ani din momentul semnării) a comerțului cu bunuri și servicii, libera circulație a forței de muncă, reducerea taxelor vamale, a barierelor tehnice și netarifare, abolirea restricțiilor cantitative și armonizarea legislației RM cu corpul de legi ale UE. Spre deosebire de regimul comercial actual RM-UE (ATP – Preferințele Comerciale Autonome), care este un regim unilateral acordat de UE pentru un termen limitat, ALSAC va fi un acord multilateral încheiat pe o perioadă nelimitată, oferind beneficii de export mai mari decît ATP și o previzibilitate pe termen lung pentru afaceri și investiții.

Pe 15 septembrie 2011, Parlamentul European a adoptat o Rezoluție privind negocierile Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană². În rezoluție, Parlamentul adresează o serie de recomandări Consiliului European, Comisiei și Serviciului European de Acțiune Externă (SEAE) privind conținutul viitorului Acord de Asociere RM-UE, dar și privind poziția pe care ar trebui să o adopte instituțiile europene în dialogul cu RM față de subiecte determinante pentru apropierea Moldovei de UE, cum ar fi conflictul transnistrean, respectarea drepturilor omului, combaterea corupției, reforma sistemului judiciar etc.

Dintre cele peste 46 de recomandări pentru instituțiile europene, următoarele zece merită a fi evidențiate:

- să întemeieze implicarea UE și negocierile în curs cu Republica Moldova pe premisa că perspectiva integrării europene, în baza articolului 49 din Tratatul privind Uniunea Europeană, care ar trebui să fie în strînsă legătură cu punerea în aplicare a reformelor structurale, reprezintă atît o pîrghie prețioasă pentru punerea în aplicare a reformelor, cît și un catalizator necesar al sprijinului public pentru aceste reforme;
- să facă în continuare presiuni puternice asupra autorităților din Republica Moldova și să le sprijine pentru ca acestea să consolideze reformele și să obțină progrese concrete în combaterea corupției, reforma sistemului judiciar, a procuraturii și poliției;
- să includă clauze de condiționalitate referitoare la protecția și promovarea drepturilor omului, care să fie conforme celor mai stricte norme internaționale și europene, și să încurajeze autoritățile din Republica Moldova să promoveze drepturile minorităților naționale;
- să asiste autoritățile moldovene astfel încît acestea să înregistreze progrese concrete în eliminarea relelor tratamente și a torturii de către organele de aplicare a legii;
- să încurajeze autoritățile din Republica Moldova să adopte acte legislative cuprinzătoare și eficace împotriva discriminării;

² Vezi: Rezoluția privind negocierile Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, pe <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0385+0+DOC+XML+V0//RO>, accesat pe 16.11.2011.

- să insiste asupra ideii că promovarea valorilor mass-mediei libere rămîne o prioritate în cadrul negocierilor în curs cu Republica Moldova;
- să sublinieze necesitatea liberalizării serviciilor de navigație aeriană;
- să încurajeze autoritățile Republicii Moldova să demonstreze un angajament mai profund în direcția gestionării transparente a finanțelor publice și a îmbunătățirii legislației privind achizițiile publice;
- să asigure faptul că negocierile privind ALSAC încep pînă la sfîrșitul anului 2011 și să evalueze, totodată, impactul ALSAC asupra economiei moldovene, precum și repercusiunile sociale și ecologice pertinente;
- să-și dubleze eforturile vizînd găsirea unei soluții pentru conflictul transnistrean, printr-o implicare mai robustă și directă în soluționarea politică a acestuia, adoptarea de măsuri de consolidare a încrederii.

Negocieri privind spațiul aerian comun între UE și Moldova

Pe 2 mai 2011, Comisia Europeană a prezentat Consiliului Uniunii Europene și Parlamentului European o comunicare privind crearea unui spațiu comun aerian între Uniunea Europeană și Republica Moldova. În comunicare, Comisia argumentează necesitatea extinderii cerului unic european asupra Moldovei prin creșterea standardelor actuale privind siguranța aviatică, stabilirea unor condiții de concurență echitabile pentru toți transportatorii aeriени din UE, intensificarea traficului dintre UE și Moldova, îmbunătățirea și diversificarea serviciilor de transport aerian pentru pasagerii din UE și Moldova. În concluzie, Comisia solicită de la Consiliu să autorizeze mandatul pentru inițierea negocierilor și semnarea unui acord global de servicii aeriene libere cu Republica Moldova. Mandatul se va baza pe două componente: 1) deschiderea și liberalizarea piețelor și 2) armonizarea normelor naționale cu standardele de siguranță și securitate europene. Negocierile urmau să fie purtate de serviciile Comisiei, cu participarea deplină a Serviciului European de Acțiune Externă (SEAE). Pe 16 iunie 2011, Consiliul de Transport al Uniunii Europe a autorizat Comisia Europeană să înceapă negocierile cu Republica Moldova privind semnarea unui acord de creare a unui spațiu aerian comun cu Uniunea Europeană. Negocierile propriu-zise au fost lansate în iulie 2011 și au avansat într-un ritm rapid: pe 26 octombrie 2011, la Chișinău, părțile au parafat deja Acordul. Procedurile de semnare a Acordului urmează să fie finalizate în lunile februarie-martie 2012, după ce statele membre ale UE vor accepta semnarea Acordului și va fi aprobată Decizia Consiliului UE privind semnarea și aplicabilitatea acestuia.

Deși proiectul acordului parafat nu a fost făcut public încă, din acordul similar semnat de Georgia și UE pe 2 decembrie 2010³, putem deduce că Moldova se obligă să armonizeze gradual legislația națională cu standardele europene și să adopte legislația UE privind securitatea, siguranța și administrarea traficului aerian, protecția consumatorilor, să demonopolizeze serviciile avia și să asigure o competiție liberă în sectorul serviciilor

³ Vezi: EU-Georgia Common Aviation Area Agreement, pe <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm80/8055/8055.pdf>, accesat pe 16.11.2011.

avia. Ca urmare, va avea loc o deschidere graduală (se presupune că pînă în 2017) a pieței de servicii avia, ceea ce va afecta monopolul existent al companiei Air Moldova asupra prețurilor biletelor, a numărului de rute și destinații și, respectiv, rezultînd reducerea prețurilor și creșterea calității și siguranței zborurilor avia. UE va acorda Moldovei o perioadă de tranziție de zece ani pentru implementarea plenară a prevederilor Acordului. Progresul va fi evaluat de către UE, la doi ani după semnarea Acordului. De administrarea și implementarea eficientă a Acordului va fi responsabilă o Comisie Comună formată din reprezentanții UE și ai Republicii Moldova.

Suportul acordat de UE Republicii Moldova

Pe 25 martie 2011, Parlamentul European a votat decizia Comisiei Europene privind extinderea pentru Republica Moldova a perioadei de beneficiere de Preferințele Comerciale Autonome (ATP) cu încă trei ani (din decembrie 2012 pînă în 2015) și o altă decizie privind mărirea cotelor la unele produse moldovenești exportate în UE (vin, grîu, porumb, orz). Pentru anul 2011, Moldova a beneficiat de o cotă de 15 milioane de litri de vin, iar începînd cu 2012 – de 24 milioane de litri de vin, în timp ce cota de export pentru grîu, orz și porumb va crește, către anul 2015, pînă la 65 de mii de tone de grîu, 60 de mii de tone de orz și 55 de mii de tone de porumb. Pentru comparație, în 2010 Republica Moldova a exportat în Rusia 308 milioane de litri de vin, dintre care peste două milioane de litri au fost reținute la decizia Rospotrebnadzor-ului pe motiv că nu ar corespunde normelor igienice.

În luna martie, delegația Uniunii Europene la Chișinău a prezentat prim-ministrului Republicii Moldova noua echipă de consultanți internaționali care vor oferi asistență Guvernului în cadrul Misiunii Uniunii Europene de Consiliere în Politici Publice. Lansat pe 15 martie 2010 și preconizat a fi implementat pînă pe 15 ianuarie 2012, proiectul dat urmărește acordarea de suport consultativ ministerelor și instituțiilor administrației publice centrale în elaborarea și implementarea politicilor publice și accelerarea asocierii și integrării economice a Republicii Moldova în Uniunea Europeană. În 2011, echipa de consilieri a fost constituită din cincisprezece persoane care consiliază: Cabinetul prim-ministrului, Inspectoratul Fiscal, Ministerele Justiției, Finanțelor, Agriculturii și Industriei Alimentare, Economiei, Transporturilor, Mediului, Afacerilor Interne, Biroul de Migrație și Azil, Serviciul Vamal, CCCEC, Procuratura Generală, Agenția Achiziții Publice.

Totodată, în luna iulie, Comisia Europeană a adoptat Programul Anual de Acțiune 2011 pentru Republica Moldova⁴, în valoare de 78,6 milioane de euro, care reprezintă cea mai mare asistență financiară alocată unui stat membru al Parteneriatului Estic în

⁴ Programul Anual de Acțiune conține un plan de măsuri pentru implementarea cărora se acordă asistența financiară a Uniunii Europene. Asistența este oferită în cadrul Instrumentului european de vecinătate și parteneriat (IEVP) – instrumentul financiar al Politicii Europene de Vecinătate. Vezi: Programul Anual de Acțiune 2011 pentru Republica Moldova, fără anexe, pe http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/aap_2011_mda_en.pdf.

acest an⁵. Asistența este oferită preponderent pentru sprijinirea reformei justiției și a organelor de drept și a reformei sectorului energetic, dar și pentru realizarea măsurilor de încredere între cele două maluri ale Nistrului și pentru susținerea Republicii Moldova în pregătirea și punerea în aplicare a noilor relații contractuale cu UE (Acordul de Asociere, ALSAC și dialogul privind liberalizarea vizelor).

La moment, Uniunea Europeană este cel mai mare donator pentru Republica Moldova. În total, UE va aloca Republicii Moldova, în perioada 2010-2013, asistență în valoare de 550 de milioane de euro, dintre care 273 de milioane de euro în cadrul Instrumentului european de vecinătate și parteneriat (IEVP). Acest lucru face din Republica Moldova cel mai mare beneficiar de asistență *per capita* din vecinătatea Uniunii Europene.

⁵ Prin comparație, în 2011 Georgia a beneficiat de asistența UE în valoare de 50,73 milioane de euro, Ucraina – 30 de milioane de euro, Armenia de 19 milioane de euro.

REPUBLICA MOLDOVA ÎN CADRUL POLITICII DE VECINĂTATE A UE

Elena Prohnițchi

19

Noua viziune a UE privind relațiile cu vecinii săi

Pe 25 mai 2011, Comisia Europeană a prezentat comunicarea *Un răspuns nou Vecinătății în schimbare*, în care expune viziunea sa asupra noii Politici de Vecinătate (PEV), care să răspundă realităților politice create în statele din vecinătatea apropiată. Comisia Europeană a recunoscut că abordarea UE față de statele vecine a fost una puțin flexibilă și nu întotdeauna a răspuns necesităților curente ale acestora. Ca urmare, în pofida eforturilor de susținere a reformelor politice și economice din statele vecine, puține dintre acestea au demonstrat un progres durabil. Comisia și-a propus să pună la baza Politicii de Vecinătate revizuite principiile condiționalității și responsabilității reciproce a UE și vecinilor săi, precum și angajamentul reciproc pentru drepturile omului, democrație și supremația legii. În noua sa abordare, Comisia Europeană se va ghida de următoarele obiective:

- va oferi un suport mai mare statelor partenere în construirea unei democrații mai profunde și realizarea drepturilor omului și cetățeanului;
- va sprijini dezvoltarea economică și socială incluzivă și durabilă a statelor partenere;
- va consolida cele două dimensiuni: Parteneriatul Estic și Sudul Mediteranei;
- va furniza instrumente și mecanisme eficiente pentru îndeplinirea noilor obiective PEV.

Suportul UE acordat statelor partenere va fi condiționat de progresul înregistrat de acestea în consolidarea democrației și respectarea supremației legii. Progresul va fi constatat pe baza următorilor indicatori:

- alegeri libere și corecte;
- libertatea de asociere, de exprimare, de întrunire și libertatea presei;
- supremația legii, administrată de un sistem, și dreptul la un proces corect;
- combaterea corupției;
- reforma instituțiilor de punere în aplicare a legii și instituirea unui control democratic asupra forțelor armate și de securitate.

Un rol aparte în realizarea noii PEV Comisia Europeană îl atribuie societății civile. Pentru a dezvolta și susține capacitățile ONG-urilor din statele partenere, Comisia va institui un mecanism numit Facilitatea pentru Societatea Civilă (Civil Society Facility). De asemenea, va fi creat și un Fond European pentru Democrație (European Endowment for Democracy), care va susține în special ONG-urile, partidele, sindicatele și alți parteneri sociali neînregistrați din motive politice.

Participarea Republicii Moldova la EURONEST

Pe 3 mai 2011, la Bruxelles, a avut loc constituirea Adunării Parlamentare Euronest¹, care reprezintă o nouă platformă instituționalizată pentru cooperarea parlamentară dintre statele Parteneriatului Estic – Armenia, Azerbaidjan, Georgia, Moldova, Ucraina și, suspendată pe moment, Belarus – și Parlamentul European (PE). Euronest urmărește accelerarea integrării economice și a dialogului politic dintre UE și statele Parteneriatului Estic.

Adunarea Parlamentară Euronest reunește șaiszeci de europarlamentari și cîte zece deputați ai parlamentelor naționale ale statelor Parteneriatului Estic și este coprezidată de către Kristian Vigenin, din partea PE și Borys Tarasyuk (Ucraina) din partea statelor Parteneriatului Estic. Euronest are opt vicepreședinți: patru din partea PE și cîte un vicepreședinte din partea Armeniei, Azerbaidjanului, Georgiei și Moldovei. Moldova este reprezentată de Igor Corman, președintele Comisiei parlamentare pentru politică externă și integrare europeană.

La ședința de constituire au fost aprobate regulile de procedură, au fost create două grupuri de lucru (pentru dialogul cu Belarus și pentru elaborarea regulilor de procedură) și formate patru comitete, în baza celor patru platforme ale Parteneriatului Estic: Comitetul pentru afaceri politice și drepturile omului, democrație, Comitetul pentru integrarea economică, convergența cu politicile UE și armonizarea legislației, Comitetul pentru securitate energetică și Comitetul pentru afaceri sociale, educație, cultură și societatea civilă. La conducerea acestor comitete au fost aleși și deputați moldoveni. Veaceslav Ioniță a fost ales copreședinte al Comitetului pentru integrare economică, Boris Vieru – vicepreședinte al Comitetului pentru afaceri sociale, educație, cultură și societatea civilă, iar Dumitru Diacov a fost numit copreședinte al grupului de lucru pentru dialogul cu Belarus.

Pe 14-15 septembrie 2011, la Strasbourg s-a desfășurat prima sesiune plenară a Adunării Parlamentare Euronest (AP Euronest). Republica Moldova a fost reprezentată de deputații Igor Corman, Dumitru Diacov (PD), Veaceslav Ioniță, Tudor Deliu (PLDM) și Boris Vieru (PL). Deși Delegația Parlamentului Republicii Moldova² la Euronest este compusă din zece deputați, inclusiv patru din partea PCRM, niciunul dintre reprezentanții opoziției nu a participat la lucrările sesiunii AP Euronest. Sesiunea plenară a fost prece-

¹ <http://www.euronest.europarl.europa.eu/euronest>.

² Vezi: Lista delegației Republicii Moldova la Euronest, <http://www.euronest.europarl.europa.eu/euronest/webdav/site/mySite/shared/delegations/MoldovanMembers.pdf>.

dată de ședințele celor patru comisii permanente din cadrul Euronest, desfășurându-se cu animozități între delegațiile Armeniei, Georgiei și Azerbaidjanului, ca, pînă la urmă, să nu se ajungă la niciun consens în ceea ce privește adoptarea declarațiilor privind Belarus și Rezoluția cu recomandările pentru Summitul Parteneriatului Estic, incluse în agenda preliminară a sesiunii. Această situație i-a făcut pe experții prezenți la sesiune să declare că proiectul Euronest, ca for pentru stimularea dialogului parlamentar multilateral, este un eșec al Parlamentului European.

Ședința Consiliului de Cooperare Uniunea Europeană-Republica Moldova

Pe 5 mai 2011, la Bruxelles, s-a desfășurat cea de-a 13-a ședință a Consiliului de Cooperare UE-Republica Moldova, la care au fost trecute în revistă progresele înregistrate de Moldova pe parcursul european în ultimul an și stabilite liniile directe ale cooperării viitoare moldo-comunitare. Delegația moldovenească a fost compusă din primul-ministrul Vlad Filat, prim-viceprim-ministrul și ministrul de Externe Iurie Leancă, viceministrul de Externe Natalia Gherman, viceprim-ministrul pentru reintegrare Eugen Carpop, viceministrul Economiei Octavian Calmîc, viceministrul Justiției Oleg Efrim, șeful adjunct al Departamentului pentru Integrare Europeană al Ministerului Afacerilor Externe Eugen Caras și șeful Misiunii diplomatice a Moldovei pe lângă Uniunea Europeană Daniela Cujbă. În cadrul ședinței Consiliului de Cooperare, a fost aprobat cel de-al doilea raport de progres privind negocierea Acordului de Asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană și s-au discutat aspirațiile europene ale Moldovei în contextul procesului de revizuire a Politicii Europene de Vecinătate. Concluziile Consiliului de Cooperare au fost expuse după cum urmează:

- Consiliul de Cooperare a reamintit despre importanța respectării standardelor democratice și a statului de drept și a creării unei atmosfere de incluziune pentru găsirea soluției de depășire a impasului politic legat de nealegerea președintelui țării;
- Consiliul de Cooperare și-a exprimat speranța că alegerile locale din 5 iunie vor demonstra un progres în respectarea standardelor internaționale;
- UE și-a exprimat aprecierea față de programul de reforme al Guvernului Moldovei și consultațiile proactive ale acestuia cu UE și alți donatori privind asistarea reformelor. În același timp, UE a subliniat importanța implementării și aprofundării reformelor inițiate în domeniul luptei contra corupției, al îmbunătățirii climatului de afaceri și în domeniul justiției, libertății și securității;
- UE și-a exprimat susținerea totală pentru eforturile guvernului Moldovei de a-și îndeplini angajamentele internaționale de stabilizare macroeconomică. UE a salutat eliberarea celei de-a treia tranșe din cadrul Facilității de credit/ finanțare extinse a FMI și a anunțat despre intenția sa de a lansa pregătirile pentru următoarea debursare a asistenței macrofinanciare a UE;
- UE a salutat consolidarea cooperării Moldovei în domeniul politicii externe și de securitate și subliniază angajamentul său față de eforturile de soluționare a problemei transnistrene, prin continuarea activității EUBAM și susținerea măsurilor de consolidare a încrederii.

La conferința de presă care a urmat ședinței, Zsolt Németh, ministrul de stat pentru Afaceri Externe al Ungariei și șeful Delegației UE, a declarat că Moldova are un rol special în cadrul Politicii Europene de Vecinătate, fiind istoria de succes de care Uniunea Europeană duce lipsă în prezent. Uniunea Europeană speră că Republica Moldova va reuși să mențină acest rol și în continuare. Potrivit oficialului european, negocierea în ritm rapid a Acordului de Asociere și evoluțiile pozitive în domeniile sectoriale vor permite lansarea în viitorul apropiat a negocierilor ce țin de crearea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător și de Acordul privind spațiul european comun. Vorbind despre problema transnistreană, Zsolt Németh a declarat că formatul „5+2” reprezintă unicul format de negocieri acceptat de către UE pentru soluționarea problemei transnistrene și UE speră ca aceste tratative, sistate acum cinci ani, să reînceapă cât mai curând.

Ștefan Füle, Comisarul european pentru Extindere și Politică Europeană de Vecinătate a enunțat concluziile Consiliului de Cooperare, menționând că progresul realizat de Moldova pe parcursul ultimului an este încurajator și impresionant, dar UE este în așteptare de realizări mai mari. Este vorba de consolidarea realizărilor democratice și intensificarea reformelor în domeniul luptei cu corupția, creării unui mediu de afaceri favorabil, reformării justiției și a poliției. Ștefan Füle a mai subliniat și importanța cooperării regionale pentru Moldova, în special referitor la subiectul transnistrean, îndemnând Moldova să păstreze relații strânse cu Ucraina.

Evaluarea Acordului de readmisie și facilitare a regimului de vize

Pe 12 mai 2011, la Bruxelles s-au desfășurat ședințele comitetelor mixte UE-RM de evaluare a Acordului de Readmisie și a Acordului de facilitare a regimului de vize. În cadrul reuniunilor, a fost evaluată aplicarea acordurilor de către statele membre ale UE, s-au discutat cazurile individuale de nerespectare a prevederilor acordurilor și au fost examinate soluțiile pentru rezolvarea acestora. Comitetul a constatat o creștere a numărului de vize eliberate pe parcursul ultimului an. După încheierea reuniunilor, a avut loc prima rundă de negocieri privind amendarea Acordului de Facilitare a Regimului de Vize. Renegocierea prevederilor Acordului presupune, pentru Republica Moldova, extinderea facilităților în procesul de eliberare a vizelor pentru cetățenii săi, precum și ajustarea la noile rigori prevăzute de noul Cod de vize al UE.

Raportul de Progres al Moldovei în cadrul PEV pentru 2010

Pe 25 mai 2011, Comisia Europeană a prezentat rapoartele de progres ale statelor parteneră în cadrul Politicii Europene de Vecinătate care evaluează nivelul de realizare a angajamentelor asumate de aceste state față de UE în anul 2010. Conform poziției Comisiei Europene, Moldova a înregistrat un progres general bun în majoritatea domeniilor Planului de Acțiuni Uniunea Europeană-Republica Moldova (PAUERM), atât în domeniul legislativ, cât și la nivel de implementare a reformelor, în pofida crizei politice cauzate de nealegerea șefului statului. Au fost făcute eforturi privind depășirea problemelor de capacitate administrativă, enunțate în raportul de progres anterior. Comisia Europeană a

salutat și ratificarea de către Moldova a Statutului de la Roma privind Curtea Criminală Internațională. Autoritățile au menținut politici macroeconomice stricte și au lansat politici structurale, ceea ce a permis o revenire, după perioadă de criză, la obiective macroeconomice stabilite în PAUERM. Comisia Europeană a constatat totuși că incertitudinea politică și constrîngerile de resurse împiedică realizarea unor reforme de mare amploare. Eforturile de îmbunătățire a funcționării economiei de piață și a mediului de afaceri s-au soldat cu rezultate reduse. În consecință, s-a menționat că în 2011 sînt necesare progrese suplimentare pentru: 1) a consolida mecanismele de prevenire a violării drepturilor omului și a libertăților fundamentale; 2) a îmbunătăți funcționarea economiei de piață, climatul de afaceri și de investiții; 3) a promova reforma sistemului judiciar, a procuraturii și poliției și a asigura ordinea de drept; 4) a asigura neutralitatea mass-mediei publice și a promova un mediu pluralist al mass-mediei; 5) a promova lupta contra corupției și combaterea traficului de ființe umane și 6) a îmbunătăți ajustarea cererii forței de muncă la procesul de perfecționare a calificărilor.

Al II-lea summit al Parteneriatului Estic

Pe 29-30 septembrie 2011, la Varșovia (Polonia), a fost organizat cel de-al doilea summit al Parteneriatului Estic (PE). Inițial planificat pentru mai 2011, cînd Ungaria deținea președinția Consiliului UE, summitul a fost amînat pentru septembrie 2011, motivul fiind suprapunerea datei summitului cu alte evenimente internaționale importante.

La distanță de doi ani de la lansarea Parteneriatului Estic la Praga, reuniunea de la Varșovia și-a propus să treacă în revistă realizările statelor participante la Parteneriatul Estic, în procesul de apropiere a acestora de normele, standardele și valorile europene. Lipsa reprezentanților Republicii Belarus de la summit, precum și numeroasele acuzații de încălcare a drepturilor omului aduse statului Belarus și Ucrainei în timpul summitului au demonstrat că inițiativa europeană de promovare a democrației, bunei guvernări și stabilității în vecinătatea apropiată a UE este încă departe de a-și atinge obiectivele.

La summit au participat 32 de delegații din statele partenere ale PE și statele membre ale UE, conduse de șefi de state sau guverne. În cadrul summitului, participanții au adoptat o declarație comună finală³, prin care și-au reînnoit angajamentele față de obiectivele Parteneriatului Estic și și-au exprimat acordul pentru consolidarea semnificativă a Parteneriatului Estic și continuarea eforturilor de creare a unui spațiu comun de democrație, prosperitate, stabilitate și colaborare regională. Textul declarației vine cu o descriere a progresului înregistrat de cele șase state în ultimii doi ani în cadrul PE și stabilește prioritățile de acțiune pentru următorii ani în trei domenii: 1) un angajament bilateral mai profund – asociere politică, integrare socioeconomică și stabilitate; 2) participarea în programele și agențiile UE și intensificarea cooperării sectoriale; 3) consolidarea cooperării multilaterale. După cum era de așteptat, textul declarației nu conține o referință expresă la aderarea pe viitor a statelor partenere la Uniunea Europeană, atît

³ Vezi: Declarația comună finală a celui de-al II-lea summit al Parteneriatului Estic pe http://www.consiliium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/124843.pdf.

de așteptată de autoritățile Moldovei și Ucrainei. În schimb, este recunoscut faptul că aspirațiile, necesitățile și capacitățile statelor partenere în cadrul PE diferă, iar gradul de asociere politică și integrare economică cu UE, precum și volumul de asistență europeană va fi condiționat de rezultatele statelor în implementarea reformelor interne.

Republica Moldova și Ucraina, apar în textul declarației drept state care au realizat cele mai mari progrese în negocierea Acordurilor de Asociere. Ambele state implementează deja Planuri de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize. Ucraina planifică să încheie Acordul privind Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ALSAC) cu UE pînă în decembrie 2011, în timp ce Moldova intenționează să lanseze aceste negocieri pînă la sfîrșit de an. Totodată, ambele state au aderat la Tratatul Comunității Energetice și negociază Acordul privind Spațiul Aerian Comun. Declarația mai stabilește că, în scopul facilitării implementării Acordurilor de Asociere, vor fi stabilite Agende de Asociere în cadrul Parteneriatului Estic. Acestea se vor axa pe domeniile prioritare de cooperare și vor conține niște indicatori de referință, în baza cărora va fi monitorizat progresul țării.

În cadrul summitului, șefii de stat și de guvern din statele UE au semnat și o declarație specială privind condamnarea încălcării drepturilor omului în Belarus. Cele cinci state partenere din Parteneriatul Estic au refuzat să semneze declarația, nedorind să critice deschis Belarus.

Un alt eveniment care a însoțit summitul Parteneriatului Estic a fost lansarea Forumului de Afaceri al Parteneriatului Estic, pe 30 septembrie, în Sopot, Polonia. Acest Forum își propune să ofere un sprijin în negocierea Acordurilor de Asociere și ALSCA și în crearea unei economii de piață competitivă și incluzivă în statele partenere ale PE.

REGLEMENTAREA TRANSNISTREANĂ

Igor Boțan

25

În decursul anului 2011, au avut loc un șir de evenimente îndreptate în mod prioritar spre relansarea procesului de negocieri în formatul oficial „5+2”. Eforturile de relansare a procesului de negocieri au fost însoțite de un șir de măsuri ale autorităților moldovene de a propune o nouă abordare pentru soluționarea problemei transnistrene. Autoritățile moldovene au adoptat două documente în care se regăsesc referințe consistente la soluționarea problemei transnistrene. Pe 14 ianuarie 2011, Parlamentul a aprobat Programul Guvernului pentru perioada 2011-2014, intitulat *Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare*, care conține printre cele șapte priorități înaintate și **reintegrarea țării**. Programul Guvernului prevede că reintegrarea țării este unul dintre obiectivele fundamentale ale guvernării. În acest sens, Guvernul și-a propus:

- să intensifice eforturile în vederea identificării unei soluții viabile și durabile pentru conflictul transnistrean, în baza respectării suveranității și integrității teritoriale a Republicii Moldova;
- să mențină statutul de neutralitate a Republicii Moldova și tendința de europenizare a țării, creînd premise favorabile reintegrării;
- să pledeze pentru soluționarea conflictului în formatul „5+2”, în baza principiilor acceptate de principalele forțe politice din Republica Moldova, inclusiv retragerea forțelor militare ale Federației Ruse de pe teritoriul Republicii Moldova și înlocuirea actualelor forțe de menținere a păcii cu o misiune internațională civilă;
- să promoveze ample proiecte sociale și de infrastructură în raioanele de est ale Republicii Moldova și să creeze condiții de reintegrare reală a regiunii transnistrene în spațiul economic, politic, social și informațional al Republicii Moldova.

În același context, pe 4 martie 2011, Guvernul a adoptat Hotărîrea nr. 132 privind instituirea Comisiei guvernamentale pentru **reintegrarea țării**, avînd printre atribuții asigurarea și coordonarea de către toate instituțiile naționale ale Republicii Moldova a unei politici unice în domeniul reintegrării țării. Pe 28 martie 2011, prezidată de premierul Vlad Filat, a avut loc prima ședință a Comisiei guvernamentale pentru reintegrare, la care s-a luat decizia de a elabora o strategie de reintegrare a țării. Vicepremierul pentru

reintegrare, Eugen Carпов, a specificat că reintegrarea țării urmează să aibă loc în baza și în limitele cadrului legislativ în vigoare și ale standardelor internaționale, principiile de bază ale reglementării fiind identificate după cum urmează:

- soluționarea problemei transnistrene poate avea loc exclusiv pe cale pașnică, prin intermediul unui proces de negocieri deschis, transparent, în cadrul formatului existent „5+2”;
- Guvernul Republicii Moldova va continua să implementeze măsurile de consolidare a încrederii între cele două maluri ale Nistrului, realizate cu susținerea politică și financiară acordată de partenerii internaționali. Procesul de reintegrare trebuie să prevadă, din partea autorităților publice centrale, implementarea unor politici sectoriale eficiente. Proiectele desfășurate vor fi destinate apropierii dintre populația de pe ambele maluri ale Nistrului, deschiderii societății din regiunea transnistreană spre cooperare cu instituțiile de pe malul drept al Nistrului;
- valorificarea conjuncturii internaționale favorabile, caracterizată prin interesul și angajamentul sporit al partenerilor externi implicați.

Comisia guvernamentală a decis ca în fiecare minister și autoritate publică centrală să fie desemnat un viceministru sau vicedirector și instituit un grup de lucru care să asigure îndeplinirea obiectivelor trasate în reglementarea conflictului transnistrean în domeniul lor de activitate, continuitatea în acțiuni, precum și ținerea arhivei pe dosarul respectiv. Aceste grupuri urmează, de asemenea, să examineze documentele semnate anterior în procesul reglementării conflictului transnistrean și, conform competențelor, să prezinte opinia asupra actualității acestora, dar și propuneri sectoriale pentru proiectul Strategiei pentru reintegrarea țării, pe domeniile de responsabilitate care le revin.

Interesul pentru soluționarea problemelor cetățenilor moldoveni s-a manifestat și în ședința Comisiei guvernamentale pentru reintegrarea țării din 24 mai 2011. În cadrul ședinței, s-a convenit ca instituțiile guvernamentale, deopotrivă cu cele ale societății civile, să elaboreze Strategia de dezvoltare a localităților din Zona de Securitate și un plan de acțiuni în acest sens:

- localitățile respective ar trebui să se bucure de un suport financiar, atât din surse interne, cât și din surse externe, iar întreaga Strategie trebuie să aibă drept obiectiv consolidarea relațiilor dintre cele două maluri ale Nistrului și reintegrarea țării;
- politicile de reintegrare a țării necesită o abordare complexă, o implicare mai activă a instituțiilor publice, urmînd să fie efectuată o analiză amplă privind modalitățile de realizare a obiectivelor enunțate și neadmiterea cazurilor de tensionare a situației în zonă;
- este necesară implementarea programelor în domeniul educațional, economic, al ocrotirii sănătății și social pentru cetățenii din raioanele de est ale țării, solicitînd conducerii instituțiilor publice o mai mare deschidere către locuitorii din regiunea transnistreană și o mai bună comunicare cu agenții economici din stînga Nistrului, precum și desfășurarea proiectelor de dezvoltare a infrastructurii în localitățile adiacente.

Pe plan extern, au fost întreprinse un șir de măsuri pentru relansarea procesului oficial de negocieri în format „5+2”. În special, au avut loc consultări în formatul res-

pectiv, în vederea pregătirii pentru reluarea negocierilor oficiale. Printre evenimentele remarcabile, se evidențiază ralierea SUA la abordările noi ale problemei transnistrene, puse în discuție în cadrul dialogului politic al Uniunii Europene cu Federația Rusă în 2010. În plan strategic, s-au evidențiat abordările diferite ale UE și Federației Ruse în privința ordinii în care urmează a fi soluționată problema transnistreană și problemele securității regionale. Finalmente, în pofida eforturilor Guvernului Republicii Moldova și a partenerilor internaționali, pozițiile și abordările autorităților transnistrene au rămas neschimbate.

Eforturi în vederea reluării negocierilor în format „5+2”

În ianuarie 2011, la ședința specială a Consiliului Permanent al OSCE la Viena, președintele în exercițiu al organizației, Audronius Ažubalis, Ministrul de Externe al Lituaniei, care a preluat președinția OSCE, a declarat că una dintre prioritățile președinției Lituaniei este de a contribui la soluționarea pe cale pașnică și prin negocieri a conflictelor înghețate. În acest sens, prezidind OSCE, Lituania va insista asupra reluării negocierilor oficiale în reglementarea transnistreană în formatul „5+2”. Delegația permanentă a Republicii Moldova a sprijinit prioritățile președinției OSCE, subliniind aspecte de importanță majoră, precum:

- necesitatea reluării neîntârziată a negocierilor oficiale în formatul „5+2”;
- respectarea drepturilor omului în regiunea transnistreană și continuarea eforturilor de eliberare a lui Ernest Vardanean și Ilie Cazac, deținuți ilegal de regimul de la Tiraspol;
- retragerea forțelor militare străine de pe teritoriul Republicii Moldova și transformarea actualei operațiuni de menținere a păcii într-o misiune civilă de observatori în baza unui mandat internațional relevant.

Prima testare a abordărilor președinției lituaniene a OSCE a avut loc în perioada 14-15 februarie 2011, la Viena, unde s-a desfășurat o rundă de consultări în format „5+2” privind reglementarea conflictului transnistrean. În cadrul reuniunii, au fost puse în discuție preponderent probleme legate de consolidarea încrederii între părțile implicate în conflict și reluarea negocierilor oficiale în format „5+2”. Delegația moldovenească a insistat asupra discutării problemelor ce țin de:

- libera circulație a persoanelor și bunurilor între cele două maluri ale Nistrului;
- dificultățile cu care se confruntă elevii din școlile moldovenești cu predare în grația latină din regiunea transnistreană;
- situația din Zona de Securitate etc.

Reprezentantul administrației transnistrene a remarcat că doar soluționarea problemelor de ordin practic cu care se confruntă regiunea poate deschide calea spre reluarea negocierilor, și nicidecum declarațiile politice. Din această perspectivă, s-au putut examina doar modalitățile de intensificare a activității grupurilor de lucru pentru consolidarea încrederii reciproce. O discuție aparte a fost dedicată cazurilor de condamnare de către structurile transnistrene la termene lungi de privare de libertate a cetățenilor moldoveni. În această ordine de idei, delegația moldovenească a solicitat eliberarea lui Ernest Varda-

nean, condamnat la cincisprezece ani de închisoare, și Ilie Cazac, condamnat la paisprezece ani, ambii pentru „spionaj în favoarea Moldovei“. La sfârșitul reuniunii, participanții au convenit asupra planului de activități preconizate pentru anul 2011. În pofida faptului că mediatorii și observatorii au remarcat existența premiselor necesare pentru reluarea negocierilor oficiale în format „5+2“, subiectul dat a fost amînat pentru o altă reuniune.

Consultările privind reluarea negocierilor în format „5+2“ au continuat și în luna aprilie. Delegația moldovenească a reiterat apelul privind relansarea necondiționată și neîntîrziată a negocierilor politice oficiale în format „5+2“. În cadrul reuniunii au fost examinate și modalitățile de intensificare a activității grupurilor de lucru pentru a facilita dialogul politic privind eventualul statut juridic special al regiunii transnistrene. De asemenea, a fost înaintată propunerea de a extinde activitatea grupurilor de lucru și asupra domeniului vamal, pentru a identifica soluțiile în vederea facilitării comerțului extern al companiilor din regiunea transnistreană.

În contextul celor menționate mai sus, merită subliniat faptul că la 5 mai 2011 liderul transnistrean, Igor Smirnov, „l-a grațiat“ pe cetățeanul Republicii Moldova, jurnalistul Ernest Vardanean, care a fost arestat în aprilie 2010 și condamnat pentru „înaltă trădare și spionaj împotriva Transnistriei“. E de remarcat că grațierea a avut loc datorită unei cereri a lui Vardanean, care „și-a recunoscut vinovăția“, în pofida faptului că anterior se invocau norme legale conform cărora grațierea poate avea loc doar după ispășirea a cel puțin jumătate din termenul condamnării, adică abia în 2017. În același mod, la 30 octombrie, a fost grațiat și Ilie Cazac. Deși acțiunile lui Smirnov au fost interpretate prin prisma intenției sale de a candida pentru al cincilea mandat la președinția regiunii separatiste transnistrene, cu scopul de a-și umaniza imaginea de lider al unei entități nerecunoscute, totuși decizia în cauză a fost în măsură să creeze o atmosferă mai favorabilă reluării oficiale a procesului de negocieri.

Reticența autorităților transnistrene față de reluarea negocierilor

Pe 1 martie 2011, regiunea transnistreană a fost vizitată de Însărcinatul Ministerului Afacerilor Externe al Germaniei pentru Europa de Est, Caucaz și Asia Centrală, Patricia Flor, cu scopul de a estima posibilitatea reluării negocierilor în vederea reglementării problemei transnistrene. Demnitarul german a menționat că țara sa este dispusă, alături de UE, să ofere sprijin, inclusiv prin participarea la realizarea diferitelor proiecte. Pentru găsirea unor abordări funcționale, Patricia Flor a propus să fie studiată experiența unificării Germaniei, ceea ce ar permite familiarizarea cu etapele procesului. La întîlnirea Patriciei Flor cu Igor Smirnov, liderul transnistrean a menționat că cotele oferite de UE Moldovei pentru exportul preferențial al mărfurilor sînt folosite ca instrument de șantaj economic împotriva regiunii separatiste transnistrene. Smirnov a menționat că nu există premise pentru reunificarea regiunii transnistrene cu Republica Moldova, întrucît este vorba despre două entități incompatibile, care nu au niciun interes comun. Pe 4 martie 2011, șeful Misiunii OSCE în Republica Moldova, Philip Remler, a avut, la rîndul său, o întîlnire cu Igor Smirnov, în cadrul căreia a fost discutată aceeași problemă – reluarea negocierilor oficiale în format „5+2“. Și de această dată, liderul administrației transnis-

trene a replicat că negocierile pot fi reluate doar respectînd principiul egalității părților și doar după înlăturarea barierelor în calea exporturilor transnistrene, introduse după întreruperea negocierilor de către partea moldovenească pe 28 februarie 2006. Philip Remler a insistat asupra faptului că în cadrul recentelor consultări de la Viena mai multe delegații participante au ajuns la concluzia că negocierile trebuie să aibă un statut oficial, pentru ca eventualele angajamente semnate să aibă același statut. De aceea, potrivit lui Remler, ar fi bine ca deja în 2011 să fie făcute progrese în vederea circulației libere a cetățenilor, care să se bucure de protecția unor documente semnate în mod oficial.

În cadrul consultărilor în format „5+2”, poziția administrației transnistrene a fost expusă de șeful diplomației de la Tiraspol, Vladimir Yastrebceak, punîndu-se accent pe următoarele momente:

- este necesară respectarea egalității juridice *de facto* a părților conflictului; respectarea și implementarea înțelegerilor anterioare etc;
- Transnistria își vede viitorul exclusiv ca stat independent și suveran, membru cu drepturi egale al comunității internaționale.

Ulterior, insistența reprezentanților mediatorilor și observatorilor în procesul reglementării transnistrene a motivat conducerea Transnistriei să convoace, pe 11 mai, colegiul lărgit al ministerului de externe transnistrean, pentru a face un bilanț al activității și a formula sarcini pe viitor. Șeful diplomației transnistrene, Vladimir Yastrebceak, și-a prezentat darea de seamă, subliniind că „normalizarea relațiilor cu Republica Moldova a fost imposibilă din cauză că acesta se opune tratării Transnistriei ca pe un subiect egal în procesul de negocieri”. În cadrul ședinței, activitatea lui Yastrebceak a fost supusă criticii din partea șefului securității transnistrene, Vladimir Antiufeev, care a menționat că:

- așa-zisele „măsuri de încredere” promovate de Chișinău s-ar putea solda cu reluarea negocierilor în format „5+2”, iar acest lucru ar putea conduce la revizuirea documentelor semnate între Chișinău și Tiraspol de-a lungul anilor, întrucît reprezentanții occidentali, participanți la formatul „5+2”, vor avea dreptul de vot;
- pericolul pentru statalitatea Transnistriei vine și din dependența exportatorilor transnistreni de perfectarea actelor vamale de către autoritățile competente moldovene, lucru care face posibilă manipularea voinței Transnistriei;
- lipsa coordonării activității ministerului de externe cu securitatea transnistreană, care în astfel de condiții nu poate analiza informația cu scopul planificării politice adecvate. Antiufeev a insistat asupra unei poziții ferme a Transnistriei vizavi de procesul de negocieri.

Liderul transnistrean, Igor Smirnov, a criticat poziția șefului diplomației transnistrene, menționînd că i s-a creat impresia că ministerul afacerilor externe transnistrean nu activează pentru apărarea intereselor regiunii separatiste transnistrene, ci pentru a intra în grațiile participanților la formatul „5+2”. În astfel de condiții, se uită că scopul principal este recunoașterea independenței, în conformitate cu rezultatele referendumului din septembrie 2006. Smirnov a insistat ca ministrul de externe să colaboreze cu securitatea pentru a fi pregătit mai bine informațional. Pe viitor, sarcinile ministerului de externe trebuie să fie concentrate asupra:

- regulamentului privind negocierile oficiale în format „5+2”;

- garanțiilor procesului de negocieri, ca documente internaționale, pentru a nu minți Rusia, Ucraina, OSCE și comunitatea internațională;
- crearea unui mecanism garantat pentru asigurarea activității economice externe a Transnistriei.

SUA susține inițiativele europene privind reglementarea transnistreană

Senatorul republican Richard Lugar, membru al Comisiei pentru Politică Externă a Senatului, a publicat, pe 8 februarie 2011, un raport, intitulat *Will Russia end Eastern Europe's last frozen conflict*, în care i-a recomandat administrației de la Washington să sprijine Republica Moldova în soluționarea problemei transnistrene. În conformitate cu recomandările raportului, recente evoluții din Republica Moldova și atenția cu care liderii europeni tratează situația din regiunea transnistreană oferă o oportunitate pentru SUA de a face același lucru în vederea reluării negocierilor privind reglementarea transnistreană și susținerea aspirațiilor pro-europene ale Moldovei. În acest context, în mod special, SUA trebuie:

- să acorde atenție la cel mai înalt nivel diplomatic reluării negocierilor privind soluționarea problemei transnistrene în baza eforturilor lansate de guvernele Germaniei și Franței. Experiența arată că pozițiile SUA de lider în problemele securității europene rămân indispensabile. O soluționare durabilă ar consolida stabilitatea politică și creșterea economică în întreaga Moldovă, ar încuraja apropierea de instituțiile din Vest, ar submina traficul ilegal de bunuri și persoane, ar asigura drepturile individuale și libertățile în regiunea transnistreană;
- să susțină înlocuirea misiunii de pacificare a Rusiei cu o misiune civilă internațională;
- să convingă Rusia că asistența acesteia în soluționarea problemei transnistrene și a altor conflicte înghețate ar servi drept o dovadă că dezvoltarea relațiilor NATO-Rusia poate asigura securitatea în Europa de Est și că relațiile din zona postsovietică nu sînt un joc cu „suma zero“;
- să susțină retragerea prezenței militare și a armamentului din Moldova;
- să continue discuțiile privind controlul armelor convenționale în Europa;
- să organizeze sistematic briefinguri pentru Comisia pentru Relații Externe a Senatului privind starea negocierilor în problema transnistreană și a altor conflicte.

Demersul senatorului Richard Lugar a găsit un ecou în declarațiile vicepreședintelui SUA, Joe Biden, care, în timpul vizitei sale la Chișinău din 11 martie 2011, a menționat că SUA susține reglementarea transnistreană, dar nu orice reglementare, ci una care ar asigura suveranitatea și integritatea teritorială a Republicii Moldova, și că conflictul urmează a fi soluționat în termene restrînse. În replică, pe 12 martie 2011, administrația regiunii transnistrene a dat publicității un comunicat de presă prin care pune la îndoială statutul de observator imparțial al SUA în procesul de „normalizare a relațiilor dintre Republica Moldova și Republica Moldovenească Nistreană“. Comunicatul a făcut referință la Protocolul din 27 septembrie 2005 prin care a fost aprobat formatul „5+2“ și care se referă în mod expres la drepturile și obligațiile observatorilor în procesul de negocieri. Potrivit comunicatului, declarațiile oficialului american ignoră realitățile ce s-au stabilit

în regiune în ultimii douăzeci de ani și privează părțile implicate în conflict de câmpul de manevră necesar pentru reglementarea acestuia. În aceeași ordine de idei, comunicatul a invocat rolul pe care l-a jucat poziția SUA în eșuarea Memorandumului Kozak.

Condiționarea soluționării problemelor strategice

Ministrul Afacerilor Externe al Federației Ruse, Serghei Lavrov, a declarat, pe 14 ianuarie 2011, că țara sa este dispusă să întreprindă tot ce-i stă în putere pentru soluționarea problemei transnistrene, dar numai după reluarea negocierilor oficiale în formatul „5+2”. Ministrul Lavrov a menționat însă că nu este de acord cu opinia unor membri ai Uniunii Europene precum că Transnistria ar fi un test de sinceritate pentru Rusia, care, contribuind la soluționarea problemei transnistrene ar demonstra că este cointereseată de securitatea europeană. În acest context, ministrul rus a încercat să schimbe optica – „testul interesului Rusiei în securitatea europeană nu trebuie să fie soluționarea problemei transnistrene, ci crearea unui scut antirachetă comun NATO-Rusia. Dacă e să vorbim despre testul de securitate europeană, sînt convins că capacitatea de a crea un sistem european de apărare antirachetă în comun Rusia-NATO ar fi un test mult mai dur privind sinceritatea declarațiilor că securitatea este indivizibilă”. Pozițiile exprimate evidențiază diferențele de abordări dintre UE și Rusia. Pe de o parte, UE înclină mai întîi spre testarea manifestării sincerității prin dovada soluționării unui conflict regional, dependent totalmente de voința Rusiei, și doar apoi spre purcederea la construcții comune de ordin strategic. Pe de altă parte, Rusia își dorește o abordare contrară – la început construirea unui scut comun cu NATO, iar sub acest scut să se vadă cum pot fi schimbate lucrurile și dacă mai trebuie schimbate.

După declarația ministrului Lavrov, ambasadorul Federației Ruse în Republica Moldova, Valerii Kuzmin, a oferit, pe 24 ianuarie 2011, un interviu în care a confirmat că țara sa susține integritatea teritorială a Republicii Moldova și pledează pentru soluționarea problemei transnistrene prin intermediul oferirii regiunii unui statut garantat. Integritatea teritorială însă nu înseamnă automat și caracterul unitar al statului, existînd modele de state federative și chiar confederative. Ambasadorul rus a mai menționat că în procesul de reglementare se va schimba și formatul implicării internaționale în rezolvarea acestei probleme. Actuala misiune militară mixtă va trebui să fie substituită de o misiune civilă, multinațională, de pacificare. Acest aspect va interveni abia în faza finală a procesului și nicidecum nu reprezintă o premisă de început. Valerii Kuzmin a condamnat exacerbarea temerilor legate de prezența militară rusă în regiunea transnistreană, subliniind că desfășurarea bazelor militare americane în România și Bulgaria influențează mult mai mult instabilitatea politică din regiune.

În aceeași ordine de idei, pe 28 ianuarie 2011, ministrul Afacerilor Externe al Ucrainei, Konstantin Grișcenko, a declarat că soluționarea pașnică a problemei transnistrene răspunde intereselor naționale ale țării sale. Această poziție este clară, fermă și echilibrată. Conflictul urmează a fi soluționat respectînd integritatea teritorială și suveranitatea Republicii Moldova, iar regiunea transnistreană trebuie să obțină un statut juridic special în cadrul Republicii Moldova. Declarația ministrului ucrainean a survenit după ce, pe

26 ianuarie 2011, reprezentatii speciali ai Rusiei și Ucrainei în reglementarea conflictului transnistrean, Serghei Gubarev și Igor Harchenko, însoțiți de liderul transnistrean, Igor Smirnov, au vizitat depozitul de arme din Colbasna, situat în stînga Nistrului. Liderul administrației separatiste transnistrene a ținut să menționeze că aflarea munițiilor pe teritoriul transnistrean este o garanție împotriva agresiunii Moldovei, din cauză că „atitudinea Chișinăului față de cetățenii transnistreni, care nu au trăit niciodată în Moldova și nu au planuri de a face acest lucru, nu s-a îmbunătățit“.

Premierul moldovean Vlad Filat, a discutat, în timpul vizitei sale în Germania, în perioada 17-20 mai 2011, cu cancelarul Angela Merkel pe marginea reglementării transnistrene. S-a convenit că, pentru moment, problema-cheie ține de reluarea negocierilor oficiale în format „5+2“, decizie care urma să fie luată în cadrul consultărilor de la Moscova, preconizate pentru 21 iunie 2011. Cancelarul german și-a exprimat convingerea că negocierile vor fi reluate, din moment ce există consimțămîntul mediatorilor și observatorilor implicați în reglementarea transnistreană. În discuțiile bilaterale dintre Angela Merkel și președintele rus Dmitri Medvedev, ultimul a pledat pentru accelerarea procesului de identificare a unei soluții, care să conducă la reintegrarea Republicii Moldova. În opinia cancelarului german, soluția care va fi identificată trebuie să asigure o viață mai bună tuturor cetățenilor statului reunit.

În vederea clarificării mai multor chestiuni înainte de întîlnirea din 21 iunie 2011 de la Moscova, care urma să dea start reluării negocierilor oficiale în format „5+2“, pe 6 iunie, la Odesa, a avut loc o întrevedere cu participarea miniștrilor Afacerilor Externe ai Ucrainei și Rusiei. Potrivit Ministerului Afacerilor Externe al Federației Ruse, atît Rusia, cît și Ucraina și-au arătat ferma decizie de a relua procesul de reglementare politică a problemei transnistrene. În cadrul întrevederii de la Odesa, ministrul Afacerilor Externe rus, Serghei Lavrov, a menționat că „rolul decisiv în reluarea negocierilor aparține părților. E nevoie de mult efort pentru a apropia pozițiile lor și a evita ca masa de negocieri să devină un loc de dispută doar despre statul unitar, pe de o parte, și doar despre independență, pe de altă parte. De fapt, e nevoie de un compromis“. Potrivit ministrului Lavrov, Rusia și Ucraina au poziții comune în privința faptului că soluția trebuie găsită în cadrul „integrității teritoriale a Republicii Moldova și garantării unui statut politic special pentru Transnistria“. În același timp, Lavrov a subliniat că în cadrul negocierilor părțile trebuie să fie tratate ca participanți egali în proces. Ministrul de Externe al Ucrainei, Konstantin Grișcenko, a subliniat că Ucraina și Rusia au interesul negocierile oficiale în format „5+2“ să fie reluate în cadrul întrevederii din 21 iunie, de la Moscova. La întrevederea de la Odesa nu a participat, așa cum se preconiza, ministrul Afacerilor Externe al Republicii Moldova, Iurie Leancă, făcînd astfel imposibilă și participarea reprezentantului politic al administrației transnistrene, Vladimir Yastrebceak.

Eșecul reluării negocierilor în format „5+2“

Pe 28 martie 2011, ministrul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova, Iurie Leancă, a avut, la Moscova, o întrevedere cu ministrul Afacerilor Externe al Rusiei, Serghei Lavrov. În cadrul întrevederii, Serghei Lavrov a reiterat următoare-

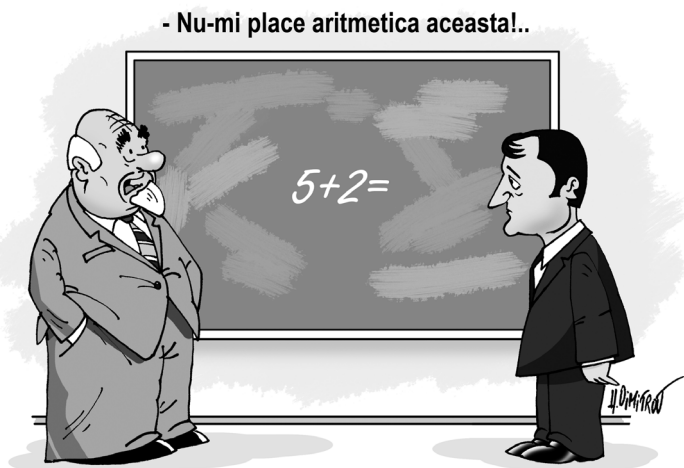
le momente: Rusia pledează pentru soluționarea problemei transnistrene prin oferirea unui statut special regiunii respective; reluarea procesului de negocieri oficiale în format „5+2”; reformatarea operațiunii de menținere a păcii din regiune; evacuarea și distrugerea munițiilor ruse cu termen expirat. În opinia lui Serghei Lavrov, trebuie gândite modalitățile de adaptare a eventualei prezențe internaționale la sarcinile care vor reieși din planurile concrete de reglementare, fiindcă acestea vor prevedea sarcini mai complexe, și nu doar menținerea liniștii între părți în această regiune. Pe de altă parte, liderul transnistrean, Igor Smirnov, a declarat că poziția Rusiei rămîne neschimbată, și „se bazează pe Declarația din 18 martie 2009 a președinților Dmitrii Medvedev, Vladimir Voronin și Igor Smirnov”. Potrivit lui Smirnov, niciunul dintre cele peste optzeci de documente semnate de-a lungul procesului de reglementare transnistreană nu conține referințe la soluționarea problemei în baza integrității teritoriale a Republicii Moldova.

În aceeași ordine de idei, șeful diplomației de la Tiraspol, Vladimir Yastrebceak, a menționat că:

- Transnistria nu refuză să negocieze în formatul „5+2” sau în alt format, dar reluarea negocierilor poate avea loc ca urmare a unor pregătiri preliminare minuțioase;
- formatul „5+2” oferă un cadru important pentru menținerea interacțiunii între reprezentanții politici ai părților implicate în conflict, reprezentanții statelor garante și mediatorii;
- esențială este nu oficializarea negocierilor în format „5+2”, ci pornirea de la înțelegerile anterioare, atinse cu concursul conducătorilor Rusiei, Transnistriei, Moldovei și Ucrainei;
- tentativele de a determina modelul de reglementare a conflictului înainte ca cele două părți să ajungă la un numitor comun în acest sens subminează principiul egalității părților;
- poziția Transnistriei este fără echivoc – independența față de Republica Moldova, poziție conformată de referendumul din septembrie 2006;
- în privința transformării operațiunii de menținere a păcii, ordinea evenimentelor trebuie să fie alta – la început reglementarea finală și doar apoi modificarea operațiunii. Evacuarea munițiilor rusești din depozitul de la Colbasna de asemenea trebuie să aibă loc în contextul procesului de reglementare.

În aceste circumstanțe, pe 21 iunie 2011, la Moscova a avut loc o nouă rundă de consultări neoficiale ale Reuniunii permanente pentru probleme politice în cadrul procesului de negocieri în reglementarea transnistreană, în format „5+2”. Au existat așteptări că în cadrul reuniunii de la Moscova, după o pauză de cinci ani, vor fi reluate negocierile oficiale în format „5+2”, dar acest lucru nu s-a întâmplat. În ajunul întrevederii, diplomația transnistreană a vehiculat o declarație prin intermediul căreia recomanda participanților să nu se aștepte la rezultate mari. Astfel, reprezentanții administrației transnistrene au anticipat nereușita întrevederii, argumentînd că vina îi revine Chișinăului, care nu a întreprins mișcări practice în vederea consolidării rezultatelor obținute în runda precedentă de consultări:

- a tergiversat soluționarea problemei feroviare;
- a blocat acordurile semnate referitoare la activitatea grupurilor de experți;



- a refuzat să participe la întâlnirea garanților de la Odessa;
- s-a isterizat la recepția de la Ambasada Rusiei în Moldova pe motiv că reprezentantul regiunii transnistrene a fost prezentat drept „șef al diplomației”;
- a organizat incidente în Zona de Securitate etc.

În aceeași ordine de idei, reprezentanții administrației transnistrene au argumentat că oficializarea formatului „5+2” nu poate avea loc fiindcă Chișinăul nu și-a schimbat atitudinea față de procesul de reglementare a conflictului, refuzând propunerile oficiale ale Tiraspolului referitoare la sistemul de garanții, la proiectul Acordului cu privire la prietenie și cooperare. Conform administrației transnistrene, Chișinăul ar refuza să accepte poziția Rusiei și Ucrainei, care susțin că soluția conflictului trebuie găsită în bază egalității părților implicate și ținând cont de opinia lor, părțile urmînd să se înțeleagă asupra formatului de reglementare.

După consultările eșuate, ministrul Afacerilor Externe al Rusiei, Serghei Lavrov, a declarat că oricum Rusia consideră că procesul reglementării politice a problemei transnistrene trebuie reluat. Potrivit ministrului Lavrov, atât Chișinăul, cît și Tiraspolul trebuie să se îndepărteze de la pozițiile extreme, în vederea reluării negocierilor oficiale pentru găsirea „unui statut special pentru Transnistria”. Tot el a subliniat că „nu poate fi vorba despre recunoașterea independenței Transnistriei”: „Adevărul e undeva la mijloc. Un lucru este absolut clar: în nicio structură internațională nu există nicio susținere a ideii de independență pentru Transnistria. Nu există nicio susținere a ideii că Moldova trebuie să fie un stat unitar”. Pe de altă parte, Biroul pentru Reintegrare de pe lângă Guvernul Moldovei a anunțat, după întrevvedere, că subiectul central pe agenda reuniunii de la Moscova a vizat perspectivele procesului de negocieri, Republica Moldova pronunțîndu-se ferm pentru „reluarea necondiționată a negocierilor oficiale în formatul „5+2”. În cadrul întrevederii de la Moscova, delegația moldovenească a insistat asupra ideii că „obiectivul principal al procesului de negocieri în format oficial îl constituie elaborarea statutului juridic special pentru regiunea transnistreană, cu respectarea suveranității și integrității teritoriale a Republicii Moldova, în cadrul frontierelor recunoscute pe plan

internațional“. Abordarea în cauză este împărțită de către toți partenerii internaționali implicați în procesul de reglementare – Rusia, Ucraina, OSCE, Uniunea Europeană și SUA, care au convenit să suspende runda de la Moscova, pentru a purta consultări suplimentare în vederea revenirii la discuții într-o perioadă apropiată.

Întâlnirea premierul Vlad Filat cu liderul transnistrean Igor Smirnov

În perioada 8-9 septembrie 2011, la Bad Reichenhall, Germania, a avut loc o conferință dedicată consolidării măsurilor de încredere în procesul de reglementare transnistreană. Evenimentul s-a desfășurat sub egida OSCE și i-a avut drept protagoniști pe prim-ministrul Republicii Moldova, Vlad Filat, și pe liderul transnistrean, Igor Smirnov. Potrivit premierului Vlad Filat, „întrevederea a fost precedată de o discuție cu Secretarul de Stat în Ministerul Afacerilor Externe al Germaniei, Emily Haber, cu participarea ministrului de Externe al Lituaniei, Audronius Azubalis, președinte în exercițiu al OSCE, și a altor reprezentanți ai formatului de negocieri «5+2»“. Printre participanții la eveniment s-au mai numărat: reprezentantul special al OSCE pentru conflicte înghețate Giedrius Čekuolis, șeful Misiunii OSCE în Moldova, Philip Remler, reprezentantul Rusiei, Serghei Gubarev, reprezentantul special al Ucrainei în procesul de reglementare transnistreană Igor Harcenko, ambasadorul Ucrainei în Moldova, Serghei Pirojkov, reprezentantul UE în procesul de reglementare transnistreană, Miroslav Lajčák, șeful delegației UE în Moldova, ambasadorul Dirk Shuebel, asistentul adjunct al Secretarului de Stat al SUA, participant din partea SUA în procesul de reglementare transnistreană – Daniel Russell. S-au purtat discuții și s-a ajuns la unele înțelegeri în privința mai multor subiecte: necesitatea de a debloca circulația transportului feroviar de mărfuri și pasageri pe segmentul transnistrean de cale ferată; soluționarea problemelor din domeniul comunicațiilor (telefonie fixă, mobilă și serviciile de poștă); semnarea regulamentului comun privind activitatea grupurilor de experți pentru consolidarea măsurilor de încredere. O componentă distinctă a întâlnirii a fost cea referitoare la reluarea procesului de negocieri în format „5+2“. Liderul transnistrean a insistat asupra eliminării barierelor în activitatea comercială externă a regiunii transnistrene. De asemenea, Igor Smirnov a declarat că, în eventualitatea reluării negocierilor oficiale în format „5+2“, partea transnistreană va insista asupra egalității părților.

Întâlnirea premierului Vlad Filat cu liderul administrației separatiste transnistrene Igor Smirnov a provocat reacții controversate în cercurile politice moldovenești. Dacă premierul Filat era de părere că întâlnirea în cauză este „un pas important în reglementarea transnistreană“, atunci președintele interimar al Republicii Moldova, Marian Lupu, considera că este vorba despre „o întâlnire controversată“. În replică, într-o conferință de presă, Filat i-a cerut președintelui interimar Marian Lupu să fie mai calculat în declarații, pentru că afirmațiile făcute pot afecta procesul de reglementare a diferendului transnistrean și aduc ofensă celor care au muncit pentru organizarea conferinței din Germania. Anterior, și reprezentanții Partidului Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM) au criticat dur intenția premierului Filat de a se întâlni cu liderul administrației separatiste transnistrene. În același timp, întrevederea de la Bad Reichenhall a fost apre-

ciată în termeni pozitivi de către Înalțul Reprezentant al UE pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, Catherine Ashton, care consideră că aceasta va contribui la atingerea consensului între cele două maluri ale Nistrului: „UE speră că părțile vor fi de acord să reia negocierile oficiale la sfârșitul acestei luni la Moscova. În acest context, aplicarea eficientă a măsurilor de încredere și continuarea contactelor bilaterale la nivel politic sînt elemente esențiale pentru succesul soluționării conflictului transnistrean“.

Reluarea negocierilor oficiale în format „5+2“

Pe 22 septembrie, în cadrul consultărilor de la Moscova, s-a convenit asupra înțelegerii privind reluarea negocierilor în format „5+2“. Următoarea întrevvedere în format „5+2“, va fi dedicată principiilor și modalităților de desfășurare a negocierilor, precum și stabilirii agendei de lucru pentru reglementarea problemei transnistrene. Guvernul Republicii Moldova a salutat această decizie, menționînd „caracterul prioritar al procesului de reintegrare teritorială“ și reafirmînd „angajamentul de a continua eforturile în sensul identificării unei soluții pașnice și durabile pentru reglementarea definitivă a acestui conflict“. Potrivit unui comunicat de presă al Guvernului, reluarea negocierilor „reprezintă rezultatul logic al eforturilor depuse de către toți participanții la proces pe parcursul ultimilor doi ani“. În acest sens, au fost evidențiate eforturile mediatorilor și observatorilor din partea Federației Ruse, Ucrainei, OSCE, UE și SUA. De asemenea, în comunicatul Guvernului se făceau referințe la efectele unor acțiuni contestate de către opoziție, reprezentată de Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM), și de președintele interimar al țării, Marian Lupu, care vizau așa-zisa diplomatie de fotbal, avîndu-se în vedere cele cîteva întâlniri ale premierului Vlad Filat cu liderul transnistrean Igor Smirnov, precum și conferința desfășurată la începutul lui septembrie 2011 sub egida OSCE, cu susținerea Guvernului Germaniei, privind consolidarea măsurilor de încredere în procesul de reglementare a problemei transnistrene. Decizia referitoare la reluarea negocierilor a fost salutăată de către președintele în exercițiu al OSCE, ministrul de Externe al Lituaniei, Audronius Ažubalis, și de Înalțul Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, Catherine Ashton. În același timp, șeful administrației separatiste transnistrene, Igor Smirnov, și-a manifestat scepticismul față de eveniment, menționînd că reluarea negocierilor oficiale în format „5+2“ nu marchează vreun progres practic.

După întrunirea din 22 septembrie, a urmat o perioadă de reconsiderare a situației nou-create. Pe 10 octombrie, premierul Vlad Filat a avut o întrevvedere cu șeful Misiunii OSCE în Moldova, Philip Remler. La întrevvedere a participat și vicepremierul pentru reintegrare, Eugen Carpov, care a informat despre pașii ce urmează a fi întreprinși în viitorul imediat pentru identificarea soluțiilor referitoare la reglementarea transnistreană. Vicepremierul a subliniat că după întâlnirea de la Moscova procesul de reglementare a intrat într-o fază calitativ nouă, care implică mult mai multă concentrare, eforturi și responsabilitate din partea celor care sînt implicați în procesul de negocieri. De fapt, decizia luată la Moscova este un semnal că toți participanții sînt dispuși să identifice cea mai bună soluție pentru problema transnistreană. În acest sens, autoritățile moldovene

lucrează asupra unei strategii de reintegrare a țării, care să servească la elaborarea unei foi de parcurs în acest sens.

Pe de altă parte, administrația de la Tiraspol și-a afișat scepticismul vizavi de așteptările Chișinăului, subliniind că problema reîntregirii teritoriale a Republicii Moldova nu e pe agenda lor. Mai mult, șeful diplomației transnistrene a declarat că decizia Consiliului Miniștrilor de Externe al UE de a prelungi interdicția pentru intrarea în UE a liderilor administrației transnistrene până la 30 septembrie 2012 (valabilitatea deciziei este suspendată pentru o jumătate de an, până la sfârșitul lunii martie 2012, și poate fi prelungită sau înlăturată în funcție de progresele în reglementarea conflictului) „reduce la zero pretențiile UE de mediator în reglementarea moldo-transnistreană, /.../ lucru care nu poate să nu se reflecte asupra modului în care diplomații europeni vor circula în continuare pe teritoriul Transnistriei, care va recurge la măsuri asimetrice, dar adecvate“. La fel ca și până la adoptarea deciziei de reluare a negocierilor în format „5+2“, conducerea administrației transnistrene a recurs la acțiuni menite să tensioneze situația din regiune. Astfel, pe 7 octombrie, delegația Republicii Moldova în Comisia Unificată de Control (CUC) s-a văzut nevoită să pună în discuție instalarea ilegală de către administrația transnistreană a unui post nou de grăniceri la intersecția drumurilor Tiraspol-Dubăsari-Pohrebea. Drept motiv pentru instalarea postului a fost invocat faptul că drumul reparat de către administrația satului Pohrebea din mijloace locale „ar putea fi utilizat de camioane ce ar transporta mărfuri de contrabandă, armament și groguri...“. Potrivit reprezentantului regiunii separatiste transnistrene în CUC, pe drumul reconstruit „circulă transportul care anterior se deplasa prin Coșnița și Doroțcaia. Nu am putut lăsa acest proces fără control și nici nu am putut să nu reacționăm, căci acesta este un drum suplimentar pentru transportarea cetățenilor Transnistriei de către colaboratorii poliției RM“.

Pe 30 noiembrie, la Vilnius, a avut loc prima rundă de negocieri oficiale în format „5+2“ după o pauză de cinci ani. Discuțiile s-au axat pe principiile procedurale și aspectele organizaționale ale procesului de negocieri. Totuși delegația regiunii separatiste transnistrene a insistat, din start, asupra obținerii unui statut egal cu cel al Republicii Moldova în procesul de negocieri, refuzând să discute subiecte legate de statutul regiunii transnistrene în cadrul unei Moldove unificate.

INTEGRAREA CU ORICE PREȚ: AR PUTEA SĂ NE COSTE PEA SCUMP?

Elena Culiuc

Instituirea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană (ZLSAC) a devenit un subiect discutat pe larg în ultimul timp, și aceasta în pofida faptului că Moldova se află doar în faza premergătoare negocierilor. La etapa actuală, Moldova și-a asumat responsabilitatea de a adapta parțial prevederile legislației locale la cele ale UE și de a ajusta arhitectura instituțională în mod corespunzător. Planul înaintat de guvern la începutul anului curent reprezintă o tentativă ambițioasă de a organiza efortul instituțiilor publice în vederea implementării măsurilor recomandate de Comisia Europeană (CE).

Este greu de supraestimat importanța instituirii ZLSAC în Moldova. În caz de succes, producătorii locali vor obține beneficii la export și o nouă piață de desfacere. Totuși, în situația în care calitatea producției nu va fi adaptată la standardele minime impuse de UE, probabilitatea că scenariul ZLSAC va reuși tinde spre zero (chiar dacă alte condiții impuse de CE vor fi realizate sută la sută).

Potențialul de export al Moldovei derivă primordial din industria alimentară. Segmentele de piață ce prezintă un interes deosebit pentru Moldova este cel vinicol și segmentul de carne de pui și ouă. Vorbind de piața vinicolă a UE, merită să observăm (pentru a cita oară!) că aceasta este deja foarte „aglomerată”, ceea ce implică costuri considerabile de promovare a producției autohtone. Situația este diametral opusă în cazul pieței cărnii de pui și a ouălor, cantitatea produsă pe teritoriul UE nefiind capabilă să satisfacă cererea consumatorului (care, de altfel, se află în continuă creștere). Din păcate, și pe acest segment Moldova se confruntă cu anumite probleme – exportul cărnii de pui și a ouălor implică investiții în echipament și un set de ajustări legislative ce vizează securitatea alimentară.

În acest context, merită să menționăm că securitatea alimentară este un subiect foarte complex și de multe ori constituie un impediment major la export, chiar și pentru state care recent au devenit membre UE. România, de exemplu, pînă în prezent nu a reușit să îndeplinească toate cerințele fitosanitare impuse de UE. Drept rezultat, carnea de porc produsă în România nu a fost admisă pe piețele UE timp de opt ani, tratativele vizavi de acest subiect fiind reluate doar în luna mai a anului 2011.



Desigur, agenții economici sînt cei mai interesați în atingerea standardelor de calitate și accesul pe piața UE, însă măsurile întreprinse la nivel individual nu pot substitui implicarea statului în domenii ca certificarea, acreditarea laboratoarelor, asigurarea trasabilității etc. Anume din aceste considerente, planul premergător negocierilor propriu-zise conține un set de acțiuni concrete, elaborate special pentru guvern, ce sînt orientate spre eliminarea barierelor tehnice din calea comerțului și ajustarea măsurilor sanitare și fitosanitare.

Ca să ne dăm seama cît de realiste sînt perspectivele Moldovei de a realiza ajustările legislative, este necesar să înțelegem mai întîi unde se află Moldova în raport cu prevederile legislației UE, în ce măsură trebuie racordat pachetul legislativ agroalimentar, care este capacitatea instituțională necesară pentru a derula acest proces și care este capacitatea instituțională existentă. În prezent, legislația agroalimentară a UE conține aproximativ 3 500 de documente. Exceptînd documentația ce vizează strict statele membre UE și statele candidate la aderare, acest număr este redus pînă la 2 000 de acte legislative. Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare al Republicii Moldova are două departamente ce se ocupă cu aproximarea legislației: Centrul de armonizare a legislației agroalimentare și Centrul de armonizare a legislației sanitar-veterinare. Per total, în aceste unități activează zece persoane, care pot sincroniza anual cel mult cincizeci de acte legislative. Un calcul simplu ne arată că pentru a racorda pachetul legislativ ce vizează comerțul UE, Moldova are nevoie de mai bine de patruzeci de ani. Și asta cu condiția că între timp CE nu aprobă noi regulamente. Pornind de la aceste considerente, este important să fie selectate doar acele acte care se încadrează în obiectivele de cooperare a Moldovei cu UE, mai precis acele documente care sînt strict necesare pentru instituirea ZLSAC. Momentele-cheie sînt prezentate în planul de acțiuni premergător negocierilor și se referă preponderent la: politica de calitate; bunăstarea și sănătatea animalelor; măsurile sanitare și siguranța alimentară.

Totuși ajustarea legislativă nu este unicul element ce trebuie luat în calcul. Planul premergător tratativelor de instituire ZLSAC conține un șir de acțiuni ce vizează o cooperare strînsă între mai multe instituții publice. De exemplu, implementarea standar-

dului ISO/CEI 17043 în laboratoarele certificate din Moldova implică o cooperare între Centrul de Acreditare în Domeniul Conformității Produselor și Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare. Din păcate, evaluarea performanței din primul trimestru al anului 2011 demonstrează că acest obiectiv al planului nu a fost atins, și acest caz nu este nici pe departe unicul. Lipsa de coordonare a planului de acțiuni între instituții va avea un impact considerabil asupra ritmului de implementare a obiectivelor stabilite și, fără îndoială, va complica negocierile privind instituirea ZLSAC.

În pofida acestor dificultăți de cooperare, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare a reușit să creeze recent un cadru legislativ consistent menit să ajusteze calitatea și procesul tehnologic de producție a cărnii la standardele UE. Astfel, începând cu luna noiembrie 2010, a intrat în vigoare Hotărîrea nr. 696 cu privire la aprobarea Reglementărilor tehnice „Carne – materie primă: Producerea, importul și comercializarea”. O altă prevedere, ce vizează nemijlocit producătorii de ouă, a fost aprobată în noiembrie 2010 și implică marcarea obligatorie a ouălor comercializate pe piața internă începând cu 1 ianuarie 2012. Ironia constă în faptul că măsurile menite să le deschidă producătorilor locali o nouă piață de desfacere ar putea fi factorul decisiv ce-i va determina pe aceștia să-și închidă afacerea. De ce?

Foarte simplu:

1. Ca rezultat al importului masiv de carne subvenționată (inclusiv carne congelată), producătorii naționali de carne de pui (care, de altfel, nu primesc niciun fel de subvenții de la stat) au fost forțați să diminueze marja de profit pentru a face față prețurilor competitorilor. În consecință, majoritatea agenților economici care mai sînt prezenți pe piață nu mai obțin profit de aproape jumătate de an.
2. Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare nu a luat în calcul necesitățile curente de nutrețuri și a admis exportul necontrolat al rezervelor acumulate. Drept urmare, producătorii din ramura avicolă sînt forțați să importe nutrețuri la prețuri dezavantajoase.
3. Ca rezultat al eliminării posturilor sanitar-veterinare la importul mărfurilor din domeniul avicol, agenții economici sînt nevoiți să asigure din cont propriu deplasarea inspectorilor sanitari veterinari la frontieră.

„Cireașa de pe tort” sînt hotărîrile ce transpun prevederile legislației UE (cu privire la aprobarea Reglementărilor tehnice și marcarea ouălor). Aplicarea prevederilor stipulate în aceste acte legislative implică un set de ajustări tehnice și, cu toate că guvernul a promis să finanțeze modernizarea echipamentului, pînă în prezent producătorii locali nu au primit niciun fel de susținere din partea statului. În situația în care marea majoritate a avicultorilor nu au mijloace pentru a finanța modernizarea echipamentului, următorul pas pentru ei ar putea fi falimentul. Astfel, Moldova ar putea să se trezească într-o bună zi cu tot pachetul de legi armonizat și fără producție ce ar putea fi exportată...

Pregătirea terenului de tratative pentru instituirea ZLSAC este o inițiativă salutară, care, în caz de izbîndă, va spori prestigiul țării, va îmbunătăți climatul investițional și va deschide noi pieți de desfacere. Exemplul industriei avicole prezentat mai sus ne arată însă că pînă și cele mai bune intenții pot avea consecințe grave în cazul în care nu sînt ajustate la realitatea economică.

REORGANIZAREA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ: O COMPONENTĂ ESENȚIALĂ A UNEI DESCENTRALIZĂRI DE SUCCES ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Valeriu Prohnițchi

41

Introducere

Guvernul Republicii Moldova a elaborat un proiect de Strategie Națională de Descentralizare, care acum este la etapa de discuții publice¹. În proiect sînt arătate în mod clar cauzele care au determinat actuala situație lamentabilă a administrației publice locale și constrîngerile esențiale care vor împiedica buna funcționare a autorităților locale dacă lucrurile vor rămîne așa cum sînt. Strategia prevede șapte domenii de intervenție, susținute de majoritatea actorilor politici de nivel național și local. Excepția esențială este domeniul de intervenție nr. 5, „Capacitatea administrativă”. De ce? Deoarece obiectivul specific pentru acest domeniu este: „creșterea capacității administrative a UAT, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, ceea ce va favoriza autonomia locală, furnizarea eficientă a serviciilor publice, cu respectarea cerințelor și necesităților beneficiarilor, în condiții de funcționare democratică și autonomă a autorităților locale alese”. Sintagma „raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale” produce asupra majorității aleșilor locali același efect pe care îl are pînza roșie asupra taurului înfuriat. Acest articol încearcă să demonstreze că o descentralizare autentică nu poate fi realizată fără un model mai eficient de organizare administrativ-teritorială a țării și că reorganizarea administrativ-teritorială a țării va consolida nu doar capacitatea administrativă a autorităților locale, dar și greutatea lor politică, ceea ce este în interesul comunităților pe care le servesc. Această analiză este, în cea mai mare parte, bazată pe *Studiul analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova*, realizat de Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP².

¹ Proiectul Strategiei Naționale de Descentralizare, pe http://descentralizare.gov.md/public/files/partners/Proiectul_Strategiei_Nationale_de_Descentralizare.pdf.

² Ion Osoian, Igor Sîrodov, Eugenia Veveriță și Valeriu Prohnițchi, *Studiul analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova*, EXPERT-GRUP, octombrie 2010, pe <http://expert-grup.org/index.php?go=biblioteca&n=172>.

Principalele tendințe în administrația teritorială în țările europene

Din anii '60 ai secolului al XX-lea, tendința generală în țările europene este de fuzionare a localităților mici în unități administrativ-teritoriale mai mari. Șaisprezece țări din Europa de vest și de nord și-au redus numărul municipalităților în a doua jumătate a secolului al XX-lea. În unele țări, acest proces a fost ghidat de obiective economice de sporire a eficienței serviciilor publice prin direcționarea resurselor în investiții publice, contrapus subsidizării municipalităților minuscule. În altele, amalgamarea teritorială a fost rezultatul reformelor promovate de autoritățile centrale. Din diverse motive, trei țări a păstrat *status quo*-ul și nu a implementat nicio reformă teritorială semnificativă. Altele patru, deși au încurajat fragmentarea, de obicei au favorizat cooperarea intercomunală pentru prestarea serviciilor pe arii mai vaste.

În funcție de tradiții, condiții geografice, interese politice și alți factori importanți, dimensiunea medie a populației din unitățile administrativ-teritoriale de primul nivel în țările UE-27 variază între 1 510 (Cipru) și 150 de mii de locuitori în Marea Britanie. Suprafața medie a acestor unități administrativ-teritoriale, de asemenea, variază între 5 km² în Malta și 1 552 km² în Suedia. Populația medie a unei unități administrativ-teritoriale din UE-27 este de 5 530 de locuitori, ceea ce depășește puțin dimensiunea optimă, menționată deseori (5 000 de locuitori), care permite atingerea eficienței maxime în prestarea serviciilor publice la nivel local.

În țările unde administrațiile locale sînt împuternicite să presteze un volum mare de servicii publice (de obicei, în țările mai mici, o excepție notabilă fiind Finlanda – a se vedea Tabelul 1) a fost constituit un sistem administrativ-teritorial cu un singur nivel. Majoritatea țărilor UE-27 au recunoscut însă necesitatea de a avea niveluri superioare ale autorității publice locale, care, de obicei, prestează servicii ce altfel ar fi indisponibile la nivel municipal. Astfel, unsprezece țări din UE-27 au adoptat sisteme ale administrației publice locale cu două niveluri, în timp ce în țări mai mari, unele cu o structură federală sau cvasifederală, mai există și un al treilea nivel, regional, care, în unele cazuri, corespunde statelor federale. În ultimii douăzeci de ani, în țările UE a existat tendința generală de a consolida, reorganiza sau re-crea nivelul regional, lărgind, în același timp, competențele autorităților regionale.

Tabelul 1. Modelele de organizare a autorităților subnaționale în țările din UE-27, situația din anul 2009

Model	Țări
Un nivel	Bulgaria, Cipru, Estonia, Finlanda, Lituania, Letonia, Luxemburg, Malta, Slovenia
Două niveluri	Austria, Cehia, Danemarca, Grecia, Ungaria, Irlanda, Olanda, Portugalia, România, Slovacia, Suedia
Trei niveluri	Belgia, Franța, Germania, Italia, Polonia, Spania, Regatul Unit

Sursă: Osoian et al, 2010

Este lesne de înțeles că pentru a determina dacă tendințele europene generale în domeniul administrării teritoriale pot fi aplicate într-o anumită țară este necesar să se analizeze profund situația țării în cauză. Chiar în una și aceeași țară factorii care încurajează sau descurajează consolidarea în diferite regiuni pot varia foarte mult în funcție de circumstanțele specifice fiecărei regiuni. Aceasta este o altă lecție ce trebuie însușită atunci când se propun modele noi de organizare administrativ-teritorială în Moldova.

Evoluția structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova

Structura administrativ-teritorială a Moldovei a reflectat, în evoluția sa, istoria tumultuoasă a țării. Mai jos sînt incluse doar reperele-cheie ale acestei evoluții:

- Principatul Moldovei din Evul Mediu era divizat în *ținuturi* și *ocoale*.
- În Imperiul Rus, între anii 1812 și 1917, Moldova a fost inițial o regiune autonomă (pînă în anul 1873), iar după aceea o *gubernie* (provincie) (1873-1917) divizată în opt *județe*.
- În componența României interbelice, teritoriul Moldovei a fost structurat, în conformitate cu modelul românesc, în zece *județe* care, la rîndul lor, au fost compuse din *plase* și *comune*.
- După al Doilea Război Mondial, Moldova a intrat în componența URSS și, prin urmare, s-a implementat modelul sovietic de organizare teritorială: țara a fost divizată în *raioane* și *soviete sătęști*. Numărul raioanelor a fluctuat, între 60 în anul 1945, 46 în anul 1950 și 35 în anul 1959 (organizate în patru circumscripții *окръг* – Bălți, Chișinău, Tiraspol și Cahul), 18 în anul 1963, 26 în anul 1964, 31 în anul 1966, 33 în anul 1972 și 40 în anul 1981³.
- După obținerea independenței, în anul 1994 au fost aprobate legal modificările în sistemul sovietic de organizare administrativă, fără schimbări esențiale în structurile teritoriale. A fost creată prima unitate teritorială autonomă (Găgăuzia), care a inclus trei raioane (*dolay*) ce mai fac parte și astăzi din divizarea internă a acestei unități. Modelul sovietic s-a păstrat aproape neschimbat în celelalte unități administrativ-teritoriale. Astfel, pînă în anul 1998, teritoriul țării a fost divizat în 38 de *raioane*, inclusiv cinci în Transnistria.
- În 1998, cele 30 de raioane din partea dreaptă a Nistrului au fost comasate în 9 județe, la care ulterior a fost adăugat al zecelea. Reorganizarea teritorială din anul 1999 a fost însoțită de o reformă administrativă importantă, care a dus la redistribuirea competențelor și resurselor, urmînd îndeaproape modelul românesc. Reforma s-a confruntat însă cu probleme majore: a) descentralizarea funcțiilor nu a fost urmată de finanțarea adecvată; b) în locul unei descentralizări reale a funcțiilor, cu transmiterea lor administrațiilor locale, multe servicii publice au fost concentrate în „capitalele” noi ale județelor sau chiar păstrate în orașele care în trecut au fost centre raionale; c) discrepanța între sistemul de așezări, creat în perioada sovietică în baza modelului raioanelor, și logica noului model al județelor.

³ Osoian Ion, *Administrația publică locală în Republica Moldova*, în Creangă I., Popa V. (ed.), „Reintegrarea Moldovei: soluții și modele”, Chișinău, 2005.

- În decembrie 2001, guvernul, controlat de PCRM, care câștigase puterea în stat, a adoptat o reformă administrativ-teritorială nouă, implementată după alegerile locale din anul 2003. În urma ultimei reforme, țara s-a întors de fapt la modelul cvasi-sovietic al divizării teritoriale, iar autonomia locală a fost redusă considerabil.

De ce este necesară consolidarea administrativ-teritorială a Moldovei?

În comparație cu alte țări, similare ca teritoriu, mărime și situație inițială, Moldova nu reprezintă un caz extrem al fragmentării teritoriale. Cu toate acestea, dacă luăm în considerație nivelul de dezvoltare economică, ne dăm seama că actualul model moldovenesc de organizare administrativ-teritorială reprezintă un lux de nepermis pentru o țară săracă. În prezent, sînt ignorate criteriile minimale, stabilite de lege, pe care trebuie să le întrunească o localitate ca să poată deveni primărie. Conform legii, o primărie „se formează dacă **are o populație**, de regulă, de cel puțin 1 500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale”⁴. Următorul alineat admite totuși excepții de la regula generală, stipulînd: „În cazuri excepționale, Parlamentul poate stabili, prin lege organică, formarea unei unități administrativ-teritoriale de sine stătătoare cu un număr de locuitori mai mic decît cel prevăzut la alin.(2)”⁵. După cum se observă în Tabelul 2, un număr de 237 din 902 primării (adică aproximativ 27% din total) intră în categoria „cazurilor excepționale”, majoritatea fiind rezultatul rezistenței politice la consolidarea teritorială. .

Tabelul 2. Distribuția primărilor în Moldova după numărul locuitorilor, anul 2008*

Numărul locuitorilor	Numărul primăriilor		
	localități urbane/ orașe	rural	total
< 1 500	1	236	237
1 501-3 000	3	358	361
3 001-5 000	6	182	194
5 001-10 000	11	62	73
10 001-20 000	22	4	26
20 001-50 000	9	–	9
50 001-100 000	–	–	–
100 001-200 000	1	–	1
> 200 001	1	-	1
total	54	842	902

* Cu excepția primăriilor din Transnistria

Sursă: Osoian et all, 2010

⁴ Articolul 17 al Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764-XV din 27 decembrie 2001.

⁵ *Ibidem*.

Evident, dimensiunea „optimă” a unei primării trebuie să ia în considerație existența unui echilibru între oportunitățile dezvoltării democratice și participării publice și eficiența din punct de vedere al costurilor. Problema este că în Moldova această balanță este grav dezechilibrată. Analizele sugerează că economii financiare mari pot fi atinse fără a dăuna democrației locale.

Autoritățile locale sînt organizații de prestare a serviciilor care necesită preponderent un volum mare de muncă (fiind intensive în muncă, nu în capital). Costurile prestării serviciilor publice sînt determinate, în special, de salariile pentru personal și cheltuielile administrative ale primăriilor. Din moment ce nu există diferențe enorme în termeni de populație a unităților administrative rurale (a se vedea Tabelul 2), se poate presupune că există un coș unic al serviciilor publice de bază care au un cost de operare standard. Într-adevăr, în majoritatea cazurilor, serviciile autorităților publice locale se referă la eliberarea unor acte, certificate, autorizații, permisiuni pentru construcții către persoane fizice sau juridice. Deseori, acestea sînt operațiuni de tip „o dată pe an”, sau chiar „o dată în viață” (de exemplu, certificatele de naștere). Majoritatea unităților administrative de nivelul întii au o populație de 500-5 000 de persoane, iar asigurarea standardelor de calitate în prestarea acestor servicii este destul de simplă. Prin urmare putem presupune că nivelul de calitate în prestarea serviciilor de bază de la o localitate la alta este, în linii mari, același.

Tabelul 3. Costurile administrative generale ale autorităților publice locale în anii 2005 și 2009

Numărul locuitorilor	2005		2009	
	Lei/ persoană rezidentă	% din totalul cheltuielilor	Lei/ persoană rezidentă	% din totalul cheltuielilor
< 1 500	122,3	17,4	227,8	15,4
1 501-3 000	74,9	13,9	142,1	11,3
3 001-5 000	50,5	11,3	88,9	8,6
5 001-10 000	46,1	10,1	89,4	7,7
> 10 000	42,2	9,4	76,3	6,4

Sursă: *Osoian et al, 2010*

Situația prezentată permite determinarea obiectivă a măsurii în care autoritățile publice din localitățile mai mari ar putea presta servicii publice cu costuri mai mici. Tabelul 3 prezintă sumele medii pe cap de locuitor cheltuite pentru administrare (preponderent salarii și costuri operaționale) în 844 de primării rurale și ponderea lor în cheltuielile bugetare totale pentru anii 2005 și 2009. Este ușor de constatat că povara fiscală legată de întreținere a administrațiilor în unitățile administrative cu o populație de pînă la 1 500 de locuitori este de trei ori mai mare decît în cazul primăriilor cu peste 5 000 de persoane rezidente și că această diferență persistă în timp.

Competențele de bază ale autorităților publice locale includ organizarea serviciilor sociale, protecția socială a persoanelor în vîrstă, asigurarea cu locuințe și serviciile comunale, alimentarea cu apă și canalizarea, prestarea serviciilor publice, amenajarea teritoriului, transportul public și întreținerea drumurilor locale și a străzilor. Pentru a ne da seama cum își exercită autoritățile aceste competențe și cît de durabil este actualul model, este suficient să aruncăm o privire asupra bugetelor locale. În majoritatea bugetelor administrației publice locale, cu excepția primăriilor mari, cum ar fi Chișinău și Bălți, ponderea taxelor locale, a veniturilor proprii și veniturilor defalcate de la impozitele generale de stat este foarte mică. Primăriile depind foarte mult de transferurile din bugetul de stat (58% dacă ținem cont de Chișinău și Bălți și 70% fără aceste două municipii), ceea ce le face slabe din punct de vedere financiar în exercitarea responsabilităților. Cheltuielile autorităților locale au constituit aproximativ 24% din cheltuielile generale consolidate ale autorităților în ultimii ani. Majoritatea cheltuielilor autorităților locale sînt destinate educației – aproximativ 60% din cheltuielile totale ale bugetelor locale, fiind vorba în special de salarii. Următoarele cele mai mari cheltuieli ale bugetelor locale sînt cheltuielile administrative (7% din totalul bugetelor locale) și protecția socială (10%). Cam atît despre dezvoltarea locală.

Care sînt soluțiile?

În studiul lor, *Osoian et al, 2010* propun două modele alternative de reorganizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova: un model cu un singur nivel și un model cu două niveluri administrative.

Modelul cu un singur nivel. În general, țările europene mai mici tind să adopte modele mai simple de organizare administrativ-teritorială, cel mai răspîndit fiind modelul cu un singur nivel (ales de state precum Bulgaria, Macedonia, Estonia, Letonia, Lituania și Malta). Prin urmare, dacă Moldova ar adopta un model de organizare administrativ-teritorială cu un singur nivel, atunci s-ar alinia tendinței ce predomină în rîndul țărilor europene mici. În același timp, după cum ne arată cazul Macedoniei și Georgiei, un astfel de model va trebui să ia în considerație factorul etnic în procesul de fuzionare a unităților administrativ-teritoriale și să asigure autonomia Găgăuziei și a regiunii transnistrene. Modelul cu un singur nivel ar mai necesita ca administrațiile locale să fie împuternicite pentru prestarea unui volum semnificativ de servicii publice și un nivel mult mai înalt de autonomie fiscală. Din moment ce modelul administrativ cu un nivel implică mai multe competențe și capacități instituționale/ administrative din partea autorităților publice locale, pentru a putea aplica un astfel de model în Moldova ar trebui comasate comunitățile mici în unități administrativ-teritoriale mai mari.

Modelul cu un nivel, propus în cadrul studiului menționat, solicită reducerea numărului de unități administrativ-teritoriale de nivelul întîi de la prezentele 900 la 111 și lichidarea raioanelor ca nivel intermediar. În acest caz, ar urma reducerea enormă – de trei ori – a costurilor administrative (de la 320 de milioane în prezent la circa 100 de milioane). Analizele demonstrează că nu sînt preconizate pierderi semnificative în calitatea serviciilor publice prestate de autoritățile publice locale. Totuși, acest model pretinde de

la autoritățile centrale o voință și o fermitate politică, precum și abilități de comunicare publică excepționale, deoarece reducerea considerabilă a numărului de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi va provoca insatisfacție socială și tensiuni politice între diferite niveluri ale autorităților publice. În același timp, dovezile existente sugerează că, dacă sistemul actual de finanțe publice locale va continua să existe, comasările nu vor da ca rezultat creșteri semnificative, cel puțin pe termen scurt, ale veniturilor proprii ale celor mai mici unități administrative care se vor uni. Din această cauză vor fi necesare schimbări importante în sistemul finanțelor locale, inclusiv alocarea unor mijloace financiare mai mari și mai stabile pentru autoritățile administrației publice locale din veniturile generale de stat.

Modelul cu două niveluri. În ultimii douăzeci de ani, tendința generală privind nivelurile superioare de administrare publică în țările UE cu organizare administrativ-teritorială în două niveluri a fost de a consolida, reorganiza nivelul regional, lărgind, în același timp, competențele autorităților regionale. Dacă conducerea Republicii Moldova va opta pentru revizuirea organizării administrativ-teritoriale cu două niveluri, după cum se propune în studiul menționat, autoritățile centrale vor trebui să revadă fundamental criteriile de trasare a hotarelor administrative ale nivelului superior. Moldova este relativ uniformă în termeni de relief, ceea ce permite diviziunea administrativ-teritorială relativ uniformă a țării (regulă care nu se respectă în prezent). Aceste unități administrativ-teritoriale vor trebui să fie suficient de mari și să exercite mai multe competențe decât cele oficiale, pentru a avea un impact real asupra dezvoltării regionale și locale. Modelul cu două niveluri propus de *Osoian et al., 2010* desființează sistemul actual de raioane și transformă regiunile de dezvoltare în regiuni administrative (păstrând denumirea „raioane” pentru a respecta prevederile constituționale). Dimensiunile mai mari sînt la fel de importante pentru ca regiunile să se implice în cooperarea internațională eficientă și să fie eligibile pentru fondurile de dezvoltare ale Uniunii Europene. Existența administrației publice de nivel regional permite o reducere mai mică a numărului de unități administrativ-teritoriale, de la 900 la 289.

În Moldova, modelul cu două niveluri va întâmpina mai puțină rezistență din partea autorităților publice municipale vizate, dar mai multă rezistență din partea autorităților raionale, care își vor pierde locurile de muncă dacă propunerea va fi implementată. În același timp, modelul cu două niveluri va genera mai puține economii financiare (estimate la 40-45% mai puțin decît în prezent) spre deosebire de modelul cu un nivel.

Cooperarea intercomunală. Pe lîngă cele două modele alternative, este evident că poate fi admisă și o consolidare a cooperării intercomunale. Cooperarea intercomunală înseamnă asocierea a două și mai multe unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi pentru prestarea serviciilor publice în comun. Acesta este un remediu pentru soluționarea problemei fragmentării teritoriale în țările unde se opune multă rezistență reformelor de fuzionare a unităților administrativ-teritoriale. Necesitatea unei astfel de inițiative ar putea fi generată de constrîngerile financiare și de capacitatea limitată a unităților administrative mici de a presta în mod eficient servicii publice care implică economii de scară sau generează externalități (învățămînt, sănătate, alimentare cu apă, gestiunea deșeurilor, cultură, servicii de urgență, ordinea publică, protecția mediului, turism și multe altele).

Avantajul cooperării intercomunale este faptul că aceasta permite păstrarea intactă a autonomiei locale, în special în raport cu cheltuielile și impozitarea. Cele mai fragmentate sisteme administrativ-teritoriale din Europa – Cehia, Franța, Ungaria, Slovacia – au simțit necesitatea de a încerca diverse modele de cooperare intercomunală. Într-o anumită măsură, cooperarea intercomunală este o formă ascunsă și incompletă de fuzionare. Ea poate fi percepută ca un model special de administrație publică locală doar în țările fragmentate din punct de vedere teritorial, unde reformele de fuzionare par inimaginabile pentru moment. Totuși, aceasta nu este o soluție durabilă și poate fi văzută ca o alternativă permanentă pentru raționalizarea organizării administrativ-teritoriale a țării.

Trebuie de menționat că indiferent de modelul reorganizării administrativ-teritoriale ales, există un set de **măsuri neregretabile** ce trebuie implementate pentru a spori eficiența autorităților publice locale. Aceste măsuri includ: proceduri optimizate de petiționare civilă, utilizarea pe scară mai largă a serviciilor electronice la nivel regional și local, utilizarea mai largă a tehnologiilor electronice pentru a îmbunătăți comunicarea între diferite niveluri ale autorităților publice și proceduri avansate de elaborare a bugetului la nivel local.

Evident, în oricare dintre cele două modele de reorganizare administrativ-teritorială, principalii pierdanți vor fi aleșii locali, care vor pierde mandatele în localitățile unde primăriile vor fi lichidate. Pentru cetățeni însă, economiile rezultate (aproape un miliard de lei într-un mandat de patru ani pentru primul model) sînt de departe mult mai palpabile decît pierderile cauzate de lichidarea primăriilor care activează mai mult în regim de casierie pentru achitarea salariilor învățătorilor. De exemplu, cu un un miliard de lei pot fi reabilitați sau reparați capital 1 000 km de drumuri locale, adică aproape un sfert din lungimea totală a drumurilor locale. Or ceea de ce au nevoie cetățenii în mod real sînt serviciile publice, și nu clădirea primăriei aflată la cinci minute distanță de gospodărie.