



Nr. 1 (9)

Anul V, 2012

GVERNARE
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: *Elena Prohnițchi, Igor Boțan, Valeriu Prohnițchi, Rustam Romaniuc.*

Redactor: *Elena Oteanu*

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, 2012. Toate drepturile rezervate

Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT.

Chișinău, MD-2012, Republica Moldova

str. V. Alecsandri nr. 97

Tel.: (022) 212992, (022) 213494, tel./ fax: (022) 212992

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

WEB: www.e-democracy.md

CUPRINS

Cuvînt-înainte	4
Calea spinoasă a integrării europene: realizările și problemele Republicii Moldova. <i>Elena Prohnițchi</i>	7
Integrarea europeană prin prisma rezultatelor Barometrului de Opinie Publică. <i>Igor Boțan</i>	14
1. Evoluția optimismului social	14
2. Încrederea în instituții	19
3. Încrederea în partide și liderii politici	20
4. Concluzii	25
Integrarea europeană sau aderarea la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan: ce este mai bine pentru Moldova? <i>Valeriu Prohnițchi</i>	27
1. Intensificarea integrării în Uniunea Europeană	28
2. Aderarea Republicii Moldova la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan	30
3. Recomandările-cheie pentru autoritățile moldovenești	31
Statul de drept și sistemul judiciar în Republica Moldova: între independență și responsabilitate față de societate. <i>Rustam Romaniuc</i>	33
1. Introducere	33
2. Barierele instituționale	35
3. Care sînt soluțiile?	38
Efectele internaționalizării reglementării transnistrene. <i>Igor Boțan</i>	40
1. Efectele neprevăzute ale internaționalizării procesului de soluționare a problemei transnistrene	40
2. Viziunea autorităților moldovene asupra reglementării transnistrene	41
3. Evoluțiile de după schimbarea guvernării transnistrene	45
4. Implicarea partenerilor externi în negocierile în format „5+2” și pozițiile acestora	47
5. Riscurile și avantajele unei eventuale federalizări a Republicii Moldova	49

Cuvînt-înainte

Alegerea Președintelui Republicii Moldova a pus capăt crizei politice ce a durat trei ani. În pofida disensiunilor politice din cadrul alianței de guvernare, care au însoțit procesul alegerii șefului statului, Republica Moldova a continuat să avanseze pe calea integrării europene. Raportul de progres, făcut public de către Comisia Europeană în mai 2012, a reconfirmat poziția Republicii Moldova drept „istorie de succes”. Alianța de guvernare a reușit să ajungă la un compromis și să adopte în aceeași lună ultimele două legi restante necesare pentru încheierea primei faze a Planului de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize – controversata lege antidiscriminare și legea privind reformarea Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției. La scurt timp după acest eveniment, Comisia Europeană a anunțat despre trecerea la cea de-a doua fază a planului de acțiuni și despre simplificarea regimului de vize pentru mai multe categorii de cetățeni. Astfel, Comisia Europeană a demonstrat atît pentru Moldova, cît și pentru alte state membre ale Parteneriatului Estic cum funcționează principiul condiționalității, sau abordarea de tipul „mai mult pentru mai mult”. Deși, pe fundalul celorlalte state ale Parteneriatului Estic care se confruntă cu o degradare a democrației, realizările atinse de Republica Moldova au fost remarcabile, totuși acestea au vizat mai mult domeniul de armonizare a legislației naționale și mai puțin s-au axat pe implementarea unor reforme structurale consistente.

Iar succesele pe plan legislativ deseori nu au un impact imediat asupra cetățenilor. Majoritatea populației nu se regăsește în „povestea de succes” făurită de actuala coaliție de guvernare, fapt confirmat și de sondajele de opinie din ultimii doi ani și jumătate de guvernare a AIE. Rezultatele acestora indică o constantă scădere a optimismului social și a încrederii populației în instituțiile statului. Alegerea președintelui, în martie 2012, și sfîrșitul perioadei de incertitudine politică a determinat o creștere nesemnificativă a optimismului social, însă nu a reușit să stopeze tendințele de descreștere a încrederii populației în actuala guvernare, alimentată și de implicarea exponenților puterii într-un șir de scandaluri politice de corupție. Unul dintre cei mai elocvenți indicatori că guvernarea AIE pierde credibilitatea în



fața cetățenilor îl reprezintă declinul cu 15-20% a opțiunii strategice de integrare europeană, începînd cu anul 2011, în favoarea opțiunii euro-asiatice.

Creșterea numărului euroscepticilor are loc și pe fundalul amplificării crizei datoritorilor suverane ale țărilor membre ale Uniunii Europene, care i-a făcut pe mulți moldoveni să creadă că așteptările lor de a găsi un loc de muncă bine plătit în UE și, în general, de a beneficia economic de pe urma integrării europene nu vor fi satisfăcute. În această situație, partidele politice de opoziție și extraparlamentare consideră că Moldova trebuie să renunțe la actualul său vector european și să adere la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan, care ar putea aduce mult mai multe beneficii economice decît aderarea la Uniunea Europeană. În lipsa unor analize minuțioase privind impactul economic pe care l-ar putea avea reorientarea spre est a vectorului geopolitic, afirmațiile promotorilor acestei opțiuni au mai degrabă un substrat populist. Din contra, analizele independente constată că balanța netă a beneficiilor și costurilor de pe urma integrării europene este puternic pozitivă, în timp ce aderarea la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan presupune mai multe costuri decît beneficii.

Totuși beneficiile economice pe care le-ar putea obține Republica Moldova în rezultatul integrării comerciale în cadrul Uniunii Europene nu vor fi posibile fără edificarea unui stat de drept veritabil, cu un sistem de justiție accesibil, eficient, independent, transparent și responsabil față de societate, capabil să asigure respectarea drepturilor omului. Impactul calității sistemului de justiție asupra performanțelor economice nu poate fi subestimat. La baza economiei de piață stau două instituții juridice – dreptul de proprietate și contractul, iar sistemul de justiție urmează să asigure condiții pentru protejarea drepturilor de proprietate și pentru asigurarea securității raporturilor contractuale dintre agenții economici. Or, datele statistice privind numărul cazurilor pierdute de Republica Moldova la Curtea Europeană a Drepturilor Omului arată că cele mai multe țin de lezarea dreptului la un proces echitabil și nerespectarea dreptului la proprietate. Iar acest fapt indică asupra unui sistem de justiție defect. Reforma sistemului de justiție, inițiată în 2011, și-a propus să opereze schimbările instituționale necesare, însă principala provocare rămîne ca-

pacitatea decidenților politici de a fortifica, pe de o parte, independența deciziilor judecătorești față de diverse grupuri de interes și, pe de altă parte, de a spori responsabilitatea judecătorilor față de societate.

Integrarea europeană a Moldovei este imposibilă fără reintegrarea țării. Schimbarea guvernării în regiunea transnistreană a creat premise pentru intensificarea dialogului dintre Guvernul Republicii Moldova și administrația transnistreană. Această „fereastră de oportunitate” a fost valorificată și de statele-mediatori în formatul de negocieri „5+2”, care și-au intensificat eforturile de găsire a unei soluții pentru problema transnistreană. Principalele acțiuni în reglementarea transnistreană au fost îndreptate spre: consolidarea dialogului dintre Chișinău și Tiraspol; consolidarea măsurilor de încredere; soluționarea problemelor cetățenilor din localitățile amplasate în Zona de Securitate, aflate sub jurisdicția Chișinăului. Totuși discuțiile separate, purtate între Germania și Rusia pe de o parte și Rusia și Ucraina pe de altă parte, pe marginea subiectului transnistrean, au alimentat temerile unor forțe politice din Republica Moldova în legătură cu federalizarea forțată a Republicii Moldova și garantarea unui suport economic pentru o anumită perioadă. Vizita anunțată din toamnă a cancelarului german Angela Merkel ar putea să aducă mai multă claritate asupra acestui subiect.

CALEA SPINOASĂ A INTEGRĂRII EUROPENE: REALIZĂRILE ȘI PROBLEMELE REPUBLICII MOLDOVA

*Elena Prohnițchi*¹

Pe 15 iunie 2012, Comisia Europeană a publicat tradiționalele rapoarte anuale privind progresul înregistrat în implementarea Politicii Europene de Vecinătate de către statele vizate de această politică comunitară. Spre deosebire de anii precedenți, rapoartele de progres au fost însoțite de un pachet de alte documente, care au evaluat: progresul fiecărui stat în contextele bilateral și regional (în cadrul Parteneriatului Estic sau al Parteneriatului pentru Democrație și Prosperitate Împărtășită²), evoluția în clasamentele internaționale privind buna guvernare și drepturile omului, evoluția indicatorilor macroeconomici. O altă noutate a acestui an a fost publicarea foilor de parcurs regionale și individuale, în care au fost expuse măsurile pe care urmează să le întreprindă fiecare stat vizat în următorul an. Suplimentar, Comisia Europeană a venit și cu o dare de seamă privind rezultatele primului an de implementare a Politicii Europene de Vecinătate revizuite.

Amintim că anul trecut, Comisia Europeană a decis revizuirea Politicii Europene de Vecinătate, pe motiv că aceasta a înregistrat rezultate limitate în impulsivarea reformelor democratice în statele vecine ale Uniunii Europene. Iar instabilitatea politică și economică din vecinătatea UE reprezintă

¹ Elena Prohnițchi este coordonator de programe la Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT.

² Parteneriatul pentru Democrație și Prosperitate Împărtășită reprezintă o inițiativă a Uniunii Europene pentru țările sud-mediteraneene, care urmărește să sprijine reformele politice și economice din aceste țări, inițiate pentru a contribui la creșterea drepturilor și a libertăților omului (mai multe la <http://bit.ly/Nv1A3i>).

un pericol iminent pentru stabilitatea și prosperitatea Uniunii Europene. Prin noua sa Politică Europeană de Vecinătate, lansată în mai 2011, UE și-a propus să consolideze relațiile bilaterale și regionale cu statele din vecinătatea sa prin aplicarea unei noi abordări, care prevede: introducerea principiilor condiționalității și diferențierii, o mai mare implicare a societății civile în promovarea agendei interne de reforme și asumarea răspunderii reciproce a partenerilor. Altfel spus, aprofundarea relațiilor cu Uniunea Europeană va depinde de aspirațiile, capacitățile și succesele fiecărui stat în implementarea reformelor de construire a statului de drept și a unei „democrații durabile și profunde” bazate pe respectarea drepturilor omului și în atingerea unei dezvoltări economice inclusive. La rîndul său, Uniunea Europeană se angajează să acorde suportul necesar pentru realizarea agendei de reforme după principiul „mai multe fonduri pentru mai multe reforme”. Instrumentele de politici și domeniile care vor beneficia de asistența UE vor fi stabilite de comun acord cu statele partenere. Potrivit noii politici europene de vecinătate, societatea civilă devine principalul aliat al Uniunii Europene în promovarea transformărilor democratice interne.

La un an de la aplicarea noii abordări în relațiile cu statele vecine, Comisia Europeană a constatat un „progres rapid, dar neuniform”: în cazul Moldovei, Georgiei, Marocului, s-a înregistrat un progres moderat, iar în cazul Republicii Belarus, s-a stabilit un regres serios. Potrivit raportului individual de progres, Republica Moldova a înregistrat un progres bun în aproape toate domeniile Planului de acțiuni UE–RM³. Această performanță a plasat Moldova pe poziția de lider printre statele est-europene și i-a reconfirmat statutul de „poveste de succes” a Politicii Europene de Vecinătate. Totuși, în pofida optimismului declarat, Comisia Europeană cheamă autoritățile moldovenești să întreprindă următoarele acțiuni:

- să intensifice eforturile în realizarea reformei justiției și a poliției, cu un accent pe protecția drepturilor omului, precum și contracararea corupției.
- să finalizeze investigațiile și acțiunile de judecată în legătură cu evenimentele din aprilie 2009;
- să intensifice reforma administrației publice, cu un accent pe aplicarea legilor privind transparența decizională și accesul la informație;

³ Raport de progres al Comisiei Europene privind implementarea Planului de Acțiuni UE-RM pentru anul 2011, accesibil în limba engleză, <http://bit.ly/NSGii8>.

- să se angajeze activ într-un dialog pragmatic cu Tiraspolul, în scopul stabilirii unui mecanism eficient pentru implementarea măsurilor de consolidare a încrederii și atingerea unui progres tangibil în soluționarea cuprinzătoare a conflictului transnistrean;
- să accelereze procesul de privatizare, în special a marilor întreprinderi de stat în domeniile telecomunicațiilor și transporturilor, în sectoarele energetic și financiar;
- să continue realizarea reformelor pe termen lung în domeniile asistenței sociale, sănătății și educației. Să faciliteze în continuare dialogul social. Să consolideze monitorizarea și aplicarea standardelor de muncă și să accelereze armonizarea acestora cu standardele Organizației Internaționale a Muncii;
- să continue reformele sectoriale și ajustarea legislației cu acquis-ul UE în domeniul comerțului, în baza recomandărilor făcute pentru pregătirea negocierilor privind Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană (ZLSAC);
- să continue reforma sectorului energetic, inclusiv consolidarea Agenției pentru Eficiență Energetică, și să implementeze Strategia privind eficiența energetică;
- să consolideze concurența și legislația privind ajutorul de stat;
- să finalizeze etapele rămase pentru îndeplinirea primei faze a Planului de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize⁴;
- să accelereze reforma instituțională a sectorului aviatic și să definească limpede responsabilitățile și relațiile de raportare ale Administrației Aviației Civile.

O analiză rapidă a acestor recomandări arată că majoritatea se referă la accelerarea reformelor și trecerea de la faza de adoptare a legislației la cea de implementare. Excelînd în tot ceea ce ține de ajustarea legislației naționale la standardele UE, Republica Moldova este îndemnată să demonstreze că are suficientă voință politică pentru aplicarea legilor adoptate și implementarea reformelor în domenii-cheie, cum ar fi sectorul justiției, cel al organelor afacerilor interne și al luptei împotriva corupției.

Unicele legi restante menționate în recomandările Comisiei Europene și care fac parte din Planul de Acțiuni privind liberalizarea regimului de

⁴ Se are în vedere adoptarea Legii privind asigurarea egalității și a Legii privind reformarea Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (CCCEC).

vize – Legea privind asigurarea egalității (legea antidiscriminare) și Legea privind reformarea CCCEC – au fost adoptate de către legislativ pe data de 25 mai 2012. La scurt timp după adoptare, pe data de 27 iunie 2012, Comisia Europeană a făcut public cel de-al treilea raport de progres privind implementarea primei faze Planului de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize⁵, în care anunța despre încheierea primei faze și trecerea la evaluarea celei de-a doua faze. Tot în aceeași zi, Comisarul European pentru Afaceri Interne, Cecilia Malmström, și prim-ministrul Vlad Filat au semnat Acordul de amendare a Acordului RM-UE privind facilitarea regimului de vize. Modificările operate vin să extindă facilitățile la obținerea vizelor pentru mai multe categorii de cetățeni și anulează regimul de vize pentru deținătorii de pașapoarte de serviciu⁶. Printre altele, a fost extins termenul de valabilitate a vizelor cu intrări multiple de la un an pînă la minimum doi ani și maximum cinci ani pentru următoarele categorii de cetățeni: reprezentanții societății civile, cercetători, studenți, sportivi, artiști și profesioniști care participă la expoziții în UE, membrii delegațiilor oficiale și ai programelor de schimb de experiență, membrii echipajelor aviatice, de pe trenuri și vagoanele frigorifice, șoferii care prestează servicii de transport auto internațional de mărfuri și pasageri. Suplimentar, au fost scutiți de plata vizelor: tinerii pînă în 25 de ani care participă la conferințe, seminare sau alte evenimente culturale, educaționale ori sportive, realizate de către organizațiile non-guvernamentale rezidente în UE; reprezentanții ONG-urilor care participă la seminare, conferințe, sesiuni de instruire, sau programe de schimb de experiență; participanții la programele oficiale de cooperare transfrontalieră ale UE.

Aceste două acțiuni ale Comisiei Europene vin să demonstreze Republicii Moldova, dar și celorlalte state ale Parteneriatului Estic cum funcționează principiul condiționalității („mai mult pentru mai mult“) în realitate. Ucraina, care a adoptat Planul de acțiuni privind liberalizarea regimului de vize cu UE înaintea Moldovei și, conform primelor două rapoarte de progres privind implementarea planului de acțiuni, a înregistrat progrese similare cu cele ale Moldovei, în cel de-al treilea raport de progres, a fost evaluată

⁵ Al treilea Raport privind implementarea de către Republica Moldova a Planului de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize, este accesibil, în limba engleză, la adresa <http://bit.ly/P0AqGd>.

⁶ Documentul cu amendamentele operate este accesibil doar în limba engleză, la adresa <http://bit.ly/Q5tt9s>.

negativ și decuplată de Moldova în acest proces. Deși raportul există deocamdată doar în variantă preliminară, oficialii europeni au declarat că acesta constată o lipsă de progres, existând mai multe legi restante, inclusiv legea antidiscriminare. Ca urmare, Comisia Europeană a refuzat să semneze și amendamentele privind simplificarea regimului de vize cu Ucraina, dar le-a semnat, în iunie, cu Moldova. Un alt factor important care a influențat decizia Comisiei Europene a fost degradarea situației în domeniul drepturilor omului și persecuțiile oponentilor politici din Ucraina.

Pe 26 iunie 2012, Republica Moldova a mai semnat două acorduri importante pentru colaborarea de mai departe cu Uniunea Europeană. Este vorba de Acordul privind Spațiul Aerian Comun între Uniunea Europeană și statele sale membre și Republica Moldova și Acordul între Republica Moldova și Uniunea Europeană cu privire la protecția indicațiilor geografice ale produselor agricole și alimentare. În ultima jumătate de an, s-a vorbit foarte mult despre beneficiile acordului privind spațiul aerian comun între UE și Republica Moldova. Printre acestea se numără: liberalizarea serviciilor aviatice, care presupune intrarea unor noi companii aeriene pe piața moldovenească, dar și accesul companiilor aeriene moldovenești pe piața comunitară și, în consecință, reducerea tarifelor la biletele de avion; creșterea numărului de destinații; creșterea nivelului de siguranță a zborurilor și a securității aeronautice. Liberalizarea serviciilor aviatice va duce după sine și privatizarea companiei de stat Air Moldova, care, deși deține la moment mai mult de 50% din piața aviatică moldovenească, se află în prag de faliment.

Deși acordul privind protecția indicațiilor geografice ale produselor agricole și alimentare nu a atras prea mult atenția opiniei publice, beneficiile acestuia nu sunt mai puțin importante. Prin acest acord, Republica Moldova se obligă să asigure protecția celor peste 3 200 de produse alimentare, vinuri și băuturi spirtoase înregistrate în sistemul de Indicații Geografice al Uniunii Europene. La rândul ei, Uniunea Europeană își va extinde sistemul de Indicații Geografice prin includerea produselor moldovenești. Astfel, producătorii moldoveni vor avea posibilitatea să-și promoveze mult mai ușor produsele pe piața europeană. Inițial, se planifică protecția a două vinuri din Republica Moldova (vinurile Românești și Ciurmai), cu includerea ulterioară și a altor produse în sistemul de Indicații Geografice. Acordul mai oferă producătorilor autohtoni și garantarea protecției drepturilor de proprietate intelectuală.

Pe fundalul imaginii negative a Ucrainei la Bruxelles, considerată inițial drept lider al Parteneriatului Estic, progresele Republicii Moldova par a fi cu adevărat remarcabile. Faptul că Moldova a reușit să încheie prima fază a Planului de acțiuni privind liberalizarea regimului de vize într-un an și jumătate și să semneze Acordul privind spațiul aerian comun la mai puțin de un an de la inițierea negocierilor merită toată aprecierea. Totuși partea cea mai dificilă abia urmează. După cum indică și recomandările Comisiei Europene, Republica Moldova va trebui să demonstreze în continuare mai multă fermitate în implementarea reformelor. Acest lucru va fi cu atât mai greu de realizat cu cât vor continua disensiunile din cadrul alianței de guvernare pe motivul partajării funcțiilor și se va pune accentul pe promovarea intereselor înguste de partid.

Cel mai recent exemplu care demonstrează elocvent cum interesele de partid împiedică avansarea reformelor și lupta contra corupției este modul în care a fost constituită și adoptată componența Comisiei Naționale de Integritate (CNI). Această măsură este prevăzută de Planul de Acțiuni „Prioritățile acțiunilor de reformă ale Republicii Moldova – Măsuri-cheie pînă în luna iunie 2011“, utilizat de către autorități drept document de referință în schimbul Planului de Acțiuni UE-RM, care a expirat în 2009. Obiectivul de creare a unui sistem național de integritate se regăsește și în programele electorale ale partidelor care constituie actuala alianță de guvernare. Ca urmare, prin Legea nr. 180 din 19.12.2011, a fost aprobat regulamentul și structura Comisiei Naționale de Integritate (în continuare Comisia), care va verifica declarațiile cu privire la venituri și cele privind conflictele de interese ale persoanelor care dețin o funcție de demnitate publică, ale judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici. Parlamentul urma să numească cei cinci membri ai Comisiei (trei reprezentanți ai majorității parlamentare, un exponent al opoziției parlamentare și unul al societății civile) pînă la 1 februarie 2012, după care Comisia își va începe activitatea din 1 martie 2012. În realitate, parlamentul a aprobat componența Comisiei abia pe 22 iunie 2012, după îndelungate dezbateri între partidele alianței de guvernare asupra reprezentantului societății civile, care au și tergiversat procesul de numire a Comisiei. Din contra, candidații partidelor politice nu au fost selectați în cadrul unui proces transparent. Numele și CV-urile candidaților nu au fost publicate cu suficient timp înainte de audierea acestora în Comisia juridică, numiri și imunități a Parlamentului RM și votarea în parlament. Totuși, în urma intervenției societății civile, unul

dintre candidații propuși de partide a fost înlocuit în ultimul moment, pe motiv că nu corespundea criteriilor de selecție a membrilor Comisiei. Numirea membrilor Comisiei nu a fost urmată și de numirea președintelui Comisiei, astfel că în prezent această instituție rămâne a fi nefuncțională și este puțin probabil că va începe să activeze pînă la sfîrșitul anului 2012. Motivul acestei noi tergiversări rezidă în dorința unei componente a alianței de a-și promova propriul candidat la funcția de președinte al Comisiei, pe motiv că merită să dețină o funcție de conducere într-o instituție de control. Or, această abordare contravine însuși conceptului Comisiei, care este o autoritate publică autonomă și independentă față de alte autorități publice, față de persoane fizice și juridice.

Cazul Comisiei Naționale de Integritate nu e singular. Politizarea structurilor responsabile de implementarea politicilor, dar și a structurilor de drept este o problemă sistemică, recunoscută de toți liderii politici. Algoritmul politic de repartizare a funcțiilor publice între membrii Alianței pentru Integrare Europeană-2, inițial privit drept o soluție de compromis pentru menținerea alianței la guvernare, a ajuns să reprezinte o piedică esențială în avansarea reformelor și lupta împotriva corupției. Deși cele mai înalte persoane în stat au declarat deschis despre coruptibilitatea sistemului judiciar și a structurilor de ordine, despre mafiotizarea țării sau despre subminarea reformelor de către unii miniștri din guvern, pînă în prezent nu au existat cazuri de condamnare a persoanelor acuzate de corupție.

Este puțin probabil că unele state membre ale Uniunii Europene vor tolera prea mult lipsa unor progrese evidente în reformarea sistemului judiciar și al organelor de ordine și în lupta împotriva corupției. Exemplul Ucrainei demonstrează că în lipsa unor reforme sistemice, progresele înregistrate după 2005 au fost ușor reversibile. Nu vom greși dacă vom afirma că nici în cazul Moldovei nu putem vorbi deocamdată despre progrese durabile, iar riscul de a repeta istoria Ucrainei este foarte real. Unica soluție, dar se pare că și cel mai dificil de realizat este plasarea de către actuala guvernare a interesului public mai presus de interesul privat, de grup sau de partid.

INTEGRAREA EUROPEANĂ PRIN PRISMA REZULTATELOR BAROMETRULUI DE OPINIE PUBLICĂ

Igor Boțan¹

Alegerea Președintelui Republicii Moldova a pus capăt crizei politice care a durat trei ani. Conflictelor politice care au însoțit procesul alegerii șefului statului au afectat agenda reformelor anunțate de Alianța pentru Integrare Europeană (AIE), subminând încrederea cetățenilor în capacitatea acestora de realizare a promisiunilor electorale și programului de guvernare. În acest context, rezultatele Barometrului de Opinie Publică (BOP) vin să proiecteze principalele tendințe ce pot fi utile guvernanților pentru a interveni cu corecții la politicile pe care le promovează, iar cetățenilor – pentru a-și ajusta așteptările la realități. Ultima cercetare a opiniei publice a fost realizată în mai 2012, exact la mijlocul perioadei de guvernare a AIE (2009-2014), fapt ce permite evaluarea percepțiilor cetățenilor privind realizările AIE, dar și conturarea așteptărilor pentru perioada imediat următoare.

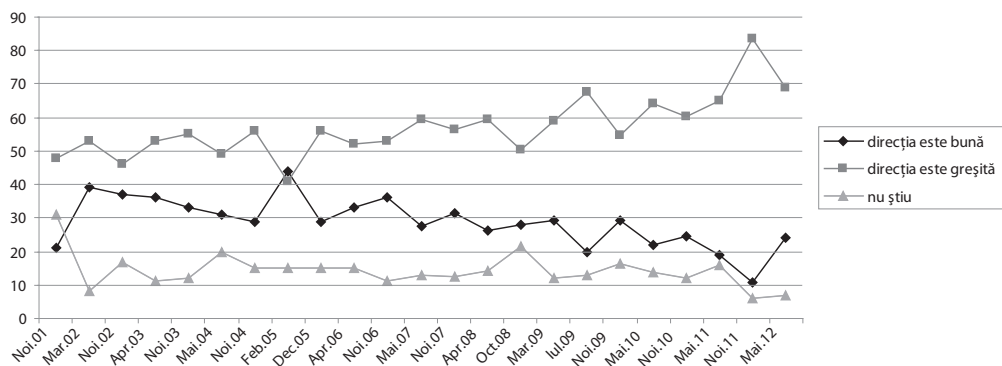
1. Evoluția optimismului social

Evaluarea *optimismului social*, legat de percepția generală a stării de lucruri, este importantă și pentru estimarea generală a suportului cetățenilor față de politicile promovate de guvernanți. Din păcate, în cei trei ani de guvernare a AIE, procentajul celor ce consideră că lucrurile în țara noastră merg într-o direcție greșită a variat între 60 și 80% (vezi Figura 1). Este de remarcat că în cei opt ani de guvernare a Partidului Comuniștilor din Republica Moldova

¹ Igor Boțan este director executiv al Asociației pentru Democrație Participativă ADEPT.

Figura 1. Percepția populației asupra mersului lucrurilor în țară

Credeți că în țara noastră lucrurile merg într-o direcție bună sau într-o direcție greșită?

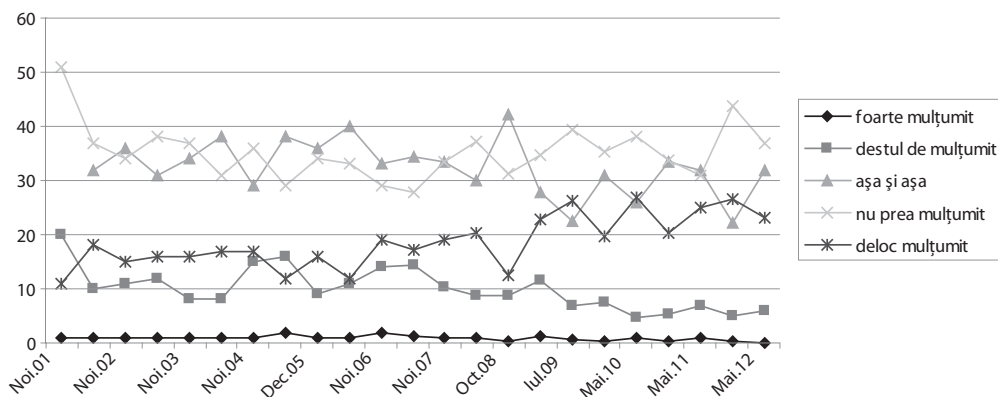


(PCRM), procentajul celor nemulțumiți a variat în limitele 50-70%. Era de așteptat ca nivelul maxim al nemulțumirilor să fie atins în perioada în care alianța de guvernare s-a lansat în procesul de alegere a șefului statului potrivit algoritmului distribuirii funcțiilor și nu potrivit normelor constituționale și legale. Astfel, în noiembrie 2011, procentajul celor ce considerau că lucrurile merg într-o direcție greșită a atins cifra record de 83%.

Explicațiile referitoare la înrăutățirea percepțiilor pot ține de faptul că, după ce, în prima jumătate a ultimei decade, economia Moldovei a cunoscut o creștere apreciabilă, datorată în mare parte creșterii economice regionale robuste și a stabilității politice, a urmat perioada embargoului Federației Ruse asupra produselor agro-alimentare moldovenești, care a distrus, prac-

Figura 2. Percepția populației asupra situației economice actuale din țară

Cît de mulțumit sînteți de situația economică de acum din Moldova?



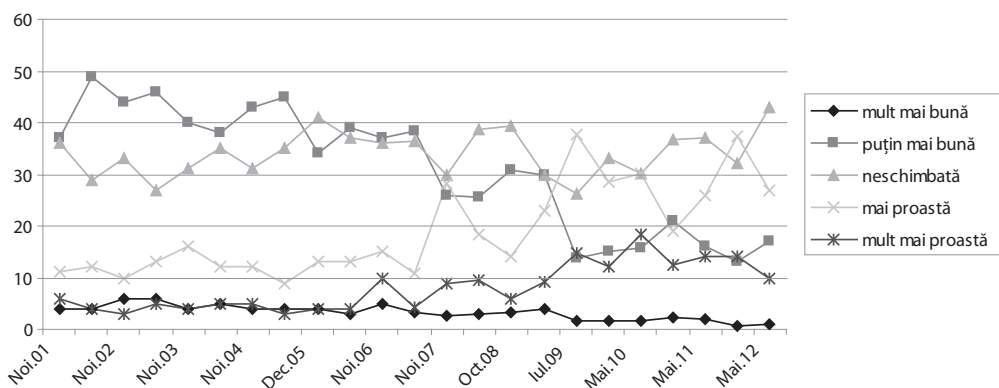
tic, industria vinului. A urmat perioada majorării succesive a prețurilor la hidrocarburi, care a atras scumpiri în lanț la alte produse. Finalmente, guvernarea de opt ani a Partidului Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM) a culminat cu o profundă criză politică, suprapusă pe cea economico-financiară de import. De aceea, nu este de mirare că percepția generală a mersului lucrurilor este cea pe care o reflectă BOP. Este de remarcă că, imediat după preluarea guvernării de către Alianța pentru Integrare Europeană (AIE), imaginea se îmbunătățise puțin, probabil în urma așteptărilor legate de promisiunea schimbării spre bine, însă ulterior percepția generală a situației economice din țară s-a înrăutățit.

Figura 2 relevă că în perioada guvernării PCRM, procentajul celor nemulțumiți totalmente de situația economică din țară a oscilat între 10 și 20%, iar a celor pur și simplu nemulțumiți – între 30 și 40%. După preluarea guvernării de către AIE, cei categoric nemulțumiți au constituit între ~20 și 30%, iar cei nemulțumiți – între 30 și 45%. Respectiv, cei mulțumiți de starea economiei în perioada guvernării PCRM constituiau aproximativ 10-20%, iar în perioada guvernării AIE ~6-8%. Una din explicații poate fi faptul că perioada guvernării AIE a coincis cu aprofundarea crizei economice și financiare mondiale.

Așteptarea legată de stabilizarea politică determinată de alegerea șefului statului a avut, probabil, un impact pozitiv și asupra așteptărilor legate de situația economică. Cel puțin, percepția că în anul curent situația economică este ceva mai bună poate fi desprinsă din Figura 3, conform căreia

Figura 3. Percepția populației asupra situației economice actuale în raport cu cea din anul precedent

Cum apreciați situația economică a Republicii Moldova comparativ cu cea de acum un an?



procentajul celor care consideră că situația economică era mai proastă acum un an depășește eroarea statistică de $\pm 3\%$. Este vorba și despre explicațiile publice ale guvernanților precum că nu se pot concentra asupra problemelor presante și a reformelor din cauza instabilității politice și aflării sub presiunea riscului alegerilor anticipate ca urmare a incapacității alegerii șefului statului. O confirmare în plus este că rezultatele BOP arată că aproximativ 30% din respondenți au așteptări pozitive în privința redresării situației social-economice ca urmare a alegerii șefului statului.

Înviorarea *optimismului social* ca urmare a instaurării stabilității politice transpare clar și din *Figura 4*, care arată, de asemenea, că este în descreștere procentajul celor ce cred că peste un an situația economică va fi mai proastă sau mult mai proastă. Cu toate acestea, situația actuală este considerată, în general, mai proastă decât în perioada guvernării PCRM.

Veniturile individuale ale familiilor respondenților s-au menținut în limitele stabilite demult, deși procentajul celor ce au un venit pentru un trai decent oscilează în jurul cifrei de 20%, iar cei ce au venituri pentru acoperirea strictului necesar reprezintă aproximativ 45%. Și numărul celor foarte săraci este constant $\sim 30\%$ (*Figura 5*).

Îngrijorarea legată de creșterea prețurilor se menține în top după acederea AIE la guvernare, alte trei îngrijorări majore – sărăcia, șomajul și viitorul copiilor – fiind cele ce s-au profilat de-a lungul anilor (*Figura 6*).

Figura 4. Așteptările populației privind evoluția situației economice peste un an

Comparativ cu situația economică din prezent, cum credeți că va fi situația economică a Republicii Moldova peste un an?

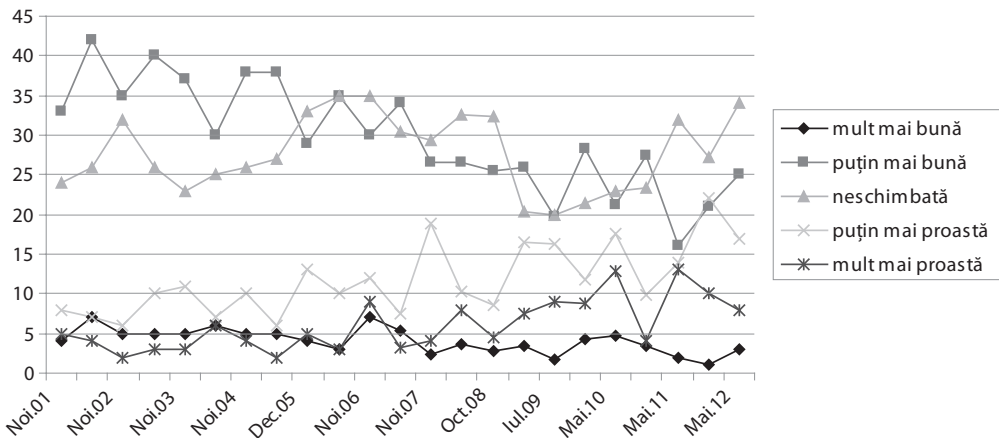
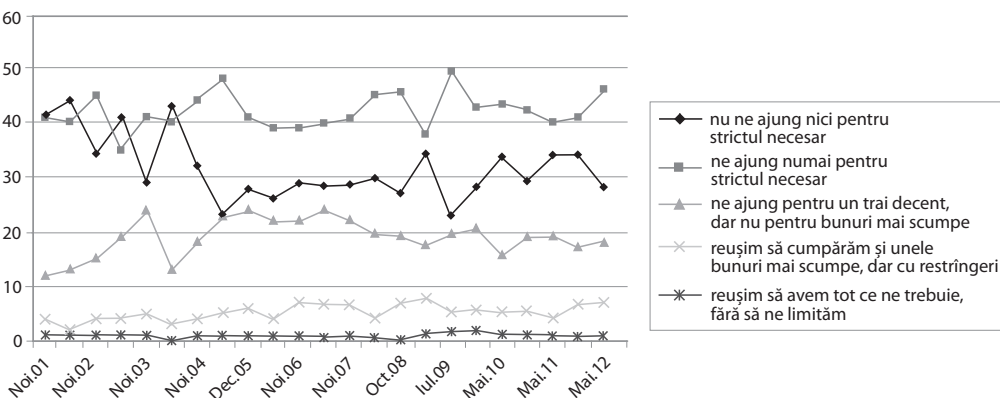


Figura 5. Percepția privind bunăstarea familiei

Cum apreciați veniturile actuale ale familiei dvs.?



Rezultatele BOP arată că, oricine s-ar afla la guvernare, problemele cu care se confruntă societatea rămân, practic, neschimbate de-a lungul anilor: dezvoltarea economică, ordinea în țară, combaterea corupției și asigurarea înțelegerii între oameni (Figura 7).

Și măsurile pe care ar trebuie să le întreprindă guvernarea pentru redresarea situației social-economice rămân, în opinia respondenților, aceleași (Figura 8).

Figura 6. Principalele îngrijorări ale populației

Care sînt lucrurile ce vă îngrijorează cel mai mult în prezent?

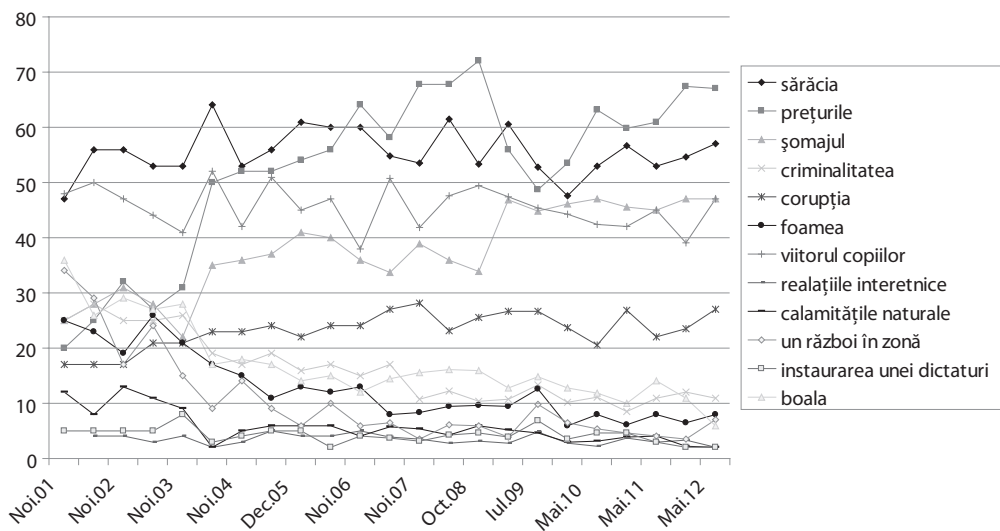
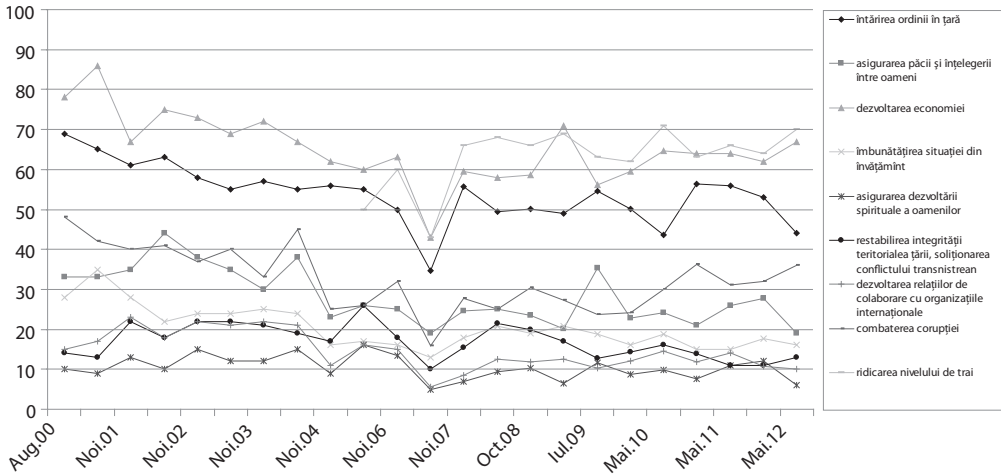


Figura 7. Principalele probleme care necesită rezolvare

Care sarcini considerați că sînt acum cele mai importante pentru Republica Moldova?
(în primul rînd/ în al doilea rînd)



2. Încrederea în instituții

Cel mai mare pericol pentru componentele AIE vine din descreșterea dramatică a încrederii în instituțiile statului, fapt relevat de *Figura 9*. Dacă accederea AIE la guvernare în a doua jumătate a anului 2009 a fost însoțită de o creștere spectaculoasă a încrederii în instituțiile statului, atunci doi ani mai tîrziu, în toamna anului 2011, a fost înregistrată o prăbușire fără precedent.

Figura 8. Măsurile pentru îmbunătățirea situației social-economice

Ce ar trebui întreprins pentru a îmbunătăți situația social-economică din țară?

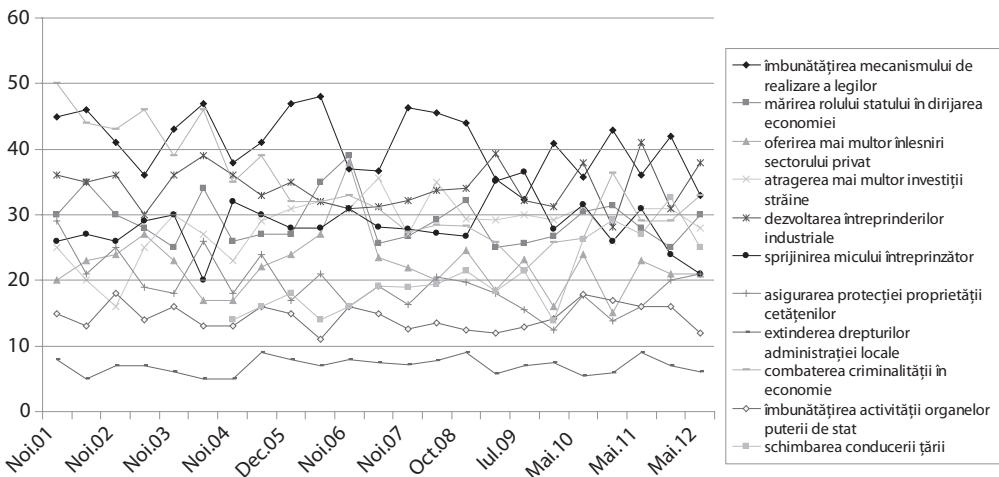
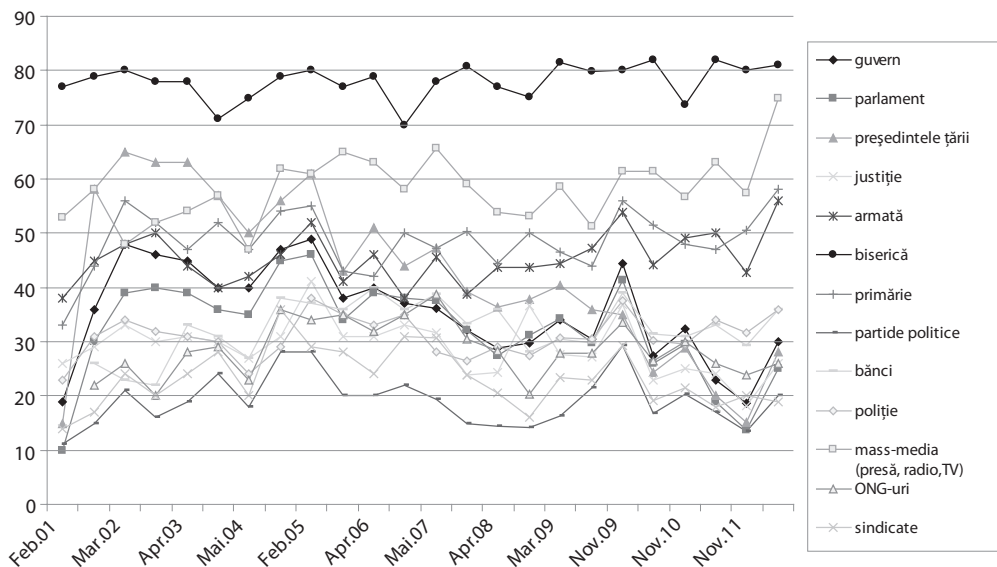


Figura 9. Cîtă încredere aveți în...?

Cîtă încredere aveți în...? (oarecare încredere/ multă încredere)



Astfel, încrederea în guvern a căzut cu peste 25%, fiind de doar ~25%. O scădere pe potrivă a fost înregistrată și de alte instituții ale statului. S-a ajuns pînă la aceea că populația a început să aibă mai puțină încredere în președinție și parlament decît în poliție și justiție, care, în mod tradițional, au o imagine relativ proastă, încă din perioada sovietică. Cel mai îngrijorător lucru este că doar 49% din respondenți consideră că șeful statului a fost ales în conformitate cu normele constituționale.

De asemenea, pentru componentele AIE ar trebui să fie un semnal de îngrijorare faptul că mai mult de jumătate (54%) din respondenți au menționat că nu se simt liberi să protesteze împotriva deciziilor adoptate de guvernanți, iar mai mult de 70% din cetățeni consideră că nu pot influența deciziile la nivel național. Astfel, se poate explica și corelația strînsă cu rezultatele ce indică faptul că 76% din respondenți cred că Republica Moldova nu este guvernată de voința poporului, iar 62% afirmă că alegerile nu sînt libere și corecte. În consecință, doar ~30% din cei chestionați consideră că AIE conduce țara mai bine decît a făcut-o PCRM, în timp ce 37% consideră invers.

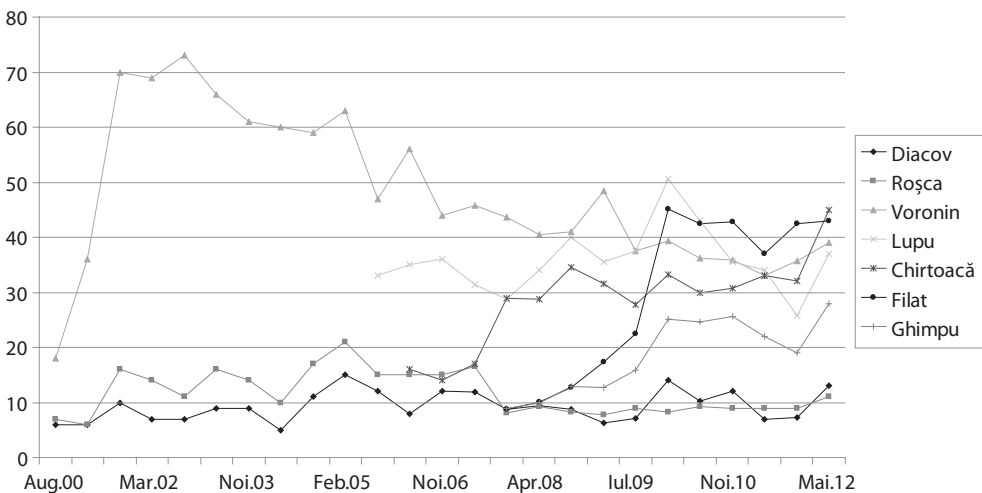
3. Încrederea în partide și liderii politici

Percepția generală a stării lucrurilor din Republica Moldova, precum și încrederea în instituții, corelează destul de bine cu eventualele intenții de

suport electoral pentru partidele aflate la guvernare și în opoziție. Astfel, ratingul liderului Partidului Liberal Democrat din Moldova (PLDM), Vlad Filat, a avut o creștere spectaculoasă, de pînă la 45%, după preluarea funcției de prim-ministru, în septembrie 2009. De atunci, ratingul liderului PLDM s-a menținut constant sau a cunoscut o ușoară scădere. Oricum, în perioada guvernării AIE, liderul PLDM a fost constant politicianul cu cea mai înaltă cotă de încredere din partea cetățenilor. Cota de încredere în liderul Partidului Democrat din Moldova (PDM), Marian Lupu, a atins punctul maxim de aproximativ 50% în ajunul alegerilor prezidențiale din noiembrie-decembrie 2009, cînd a candidat pentru prima dată la funcția supremă și a scăzut în jumătate ca urmare a insistenței de a candida pentru această funcție în decembrie 2011. După alegerea șefului statului, la 16 martie 2012, ratingul liderului PDM a revenit la nivelul anterior părăsirii PCRM, în 2009, fiind de aproximativ 35%. Ratingul liderului Partidului Liberal (PL), Mihai Ghimpu, a oscilat între 20-30%, iar ratingul vice-președintelui PL și primarului de Chișinău, Dorin Chirtoacă, a cunoscut un salt de pînă la 45%, în primăvara anului 2012, după doi ani de oscilație între 30 și 35%. Probabil, creșterea cotei de încredere în Dorin Chirtoacă se datorează faptului că acesta nu a fost implicat în scandalurile politice legate de alegerea șefului statului (Figura 10).

Figura 10. Încrederea în personalitățile politice

*Cîtă încredere aveți în următoarele personalități politice?
(oarecare încredere/ foarte mare încredere)*



Totuși este de remarcant că la întrebarea deschisă referitoare la încrederea în liderii politici, întiietatea o deține liderul PCRM, Vladimir Voronin, care, conform rezultatelor cercetării din mai 2012, a reușit să-l devanseze pe premierul Vlad Filat (*Figura 11*). De fapt, răspunsurile la întrebările deschise sînt cele mai relevante pentru estimarea influenței politice, întrucît implică efortul personal al respondenților în identificarea subiectului preferințelor. În acest sens, în ultimii doi ani, cel mai influent lider politic de rang național a devenit premierul Vlad Filat, a cărui cotă de încredere a crescut în mod constant în răspunsurile la întrebarea deschisă, începînd cu anul 2007, pînă la devansarea tuturor celorlalți lideri, în 2010. Apoi, măsurările sociologice au înregistrat o oscilație în jurul cifrei de 15%. Întrebarea deschisă reconfirmă că influența liderului PDM, Marian Lupu, a atins cote maxime imediat după alegerile parlamentare anticipate din iulie 2009, el fiind cel care a contribuit fundamental la intrarea PCRM în opoziție și înclinarea balanței în favoarea AIE. De atunci, influența lui Marian Lupu a scăzut constant, deși a rămas în topul celor mai influenți politicieni din Republica Moldova. Vicepreședintele PL, Dorin Chirtoacă, în calitate de primar general de Chișinău, a avut cea mai mare influență în perioada de dinaintea accederii AEI la guvernare, în 2009, dar ulterior a înregistrat o scădere vizibilă a influenței. În același timp, influența liderului PL, Mihai Ghimpu, a fost constantă în cei doi ani și jumătate de guvernare a AIE.

Figura 11. Personalitatea politică în care cetățenii au încredere

*Care este personalitatea politică în care aveți încredere?
(întrebare deschisă)*

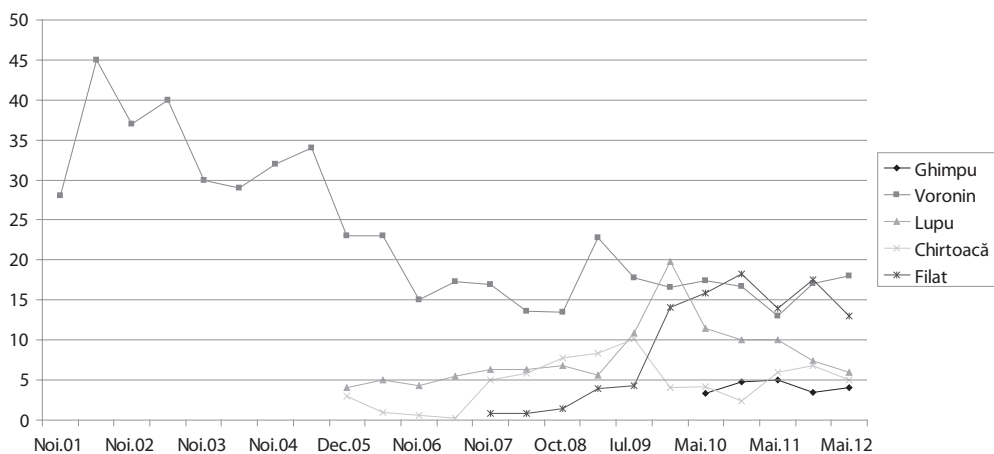


Figura 12. Încrederea populației în partidele politice

Cîtă încredere aveți în următoarele partide politice?
(multă încredere/ foarte multă încredere)

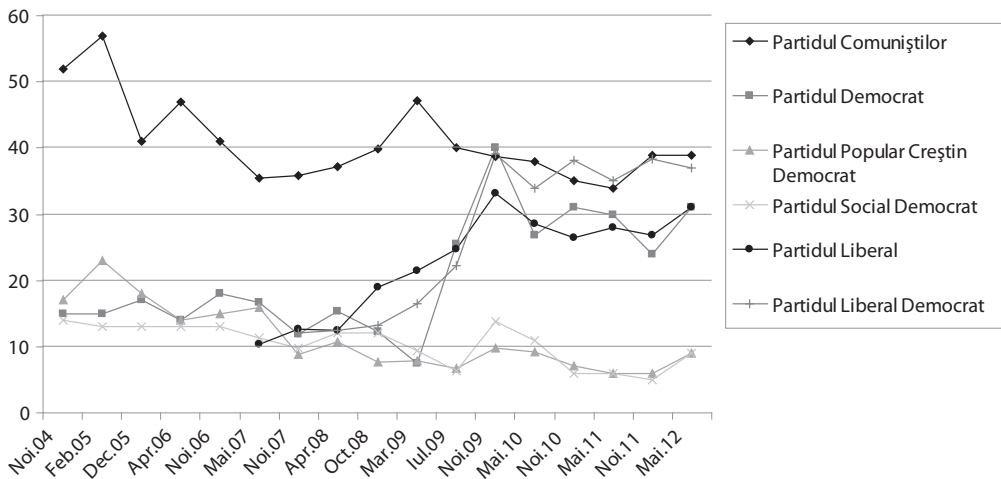
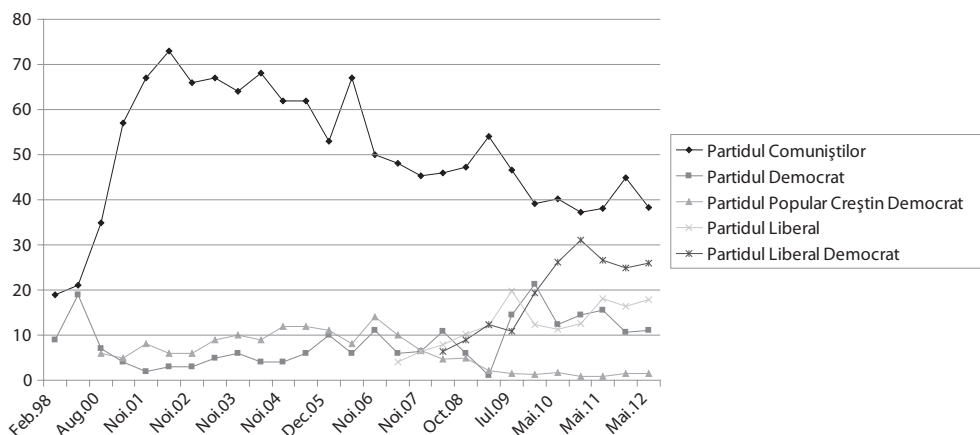


Figura 12 relevă o corelație strînsă între gradul de încredere în lideri și în partidele pe care aceștia le reprezintă. Tendințele de creștere sau descreștere a încrederii în partide se datorează, cel mai probabil, influenței politice a liderilor acestora. În consecință, se poate observa că PLDM-ul premierului Vlad Filat se bucură de același nivel de încredere ca și PCRML-ul ex-președintelui Vladimir Voronin. Pe de altă parte, după căderea încrederii în PDM, începînd cu 2010, acesta înregistrează aceeași cotă de încredere ca și PL.

Corelația se profilează foarte clar și în cazul răspunsurilor privind intențiile de vot (Figura 13). După mai bine de doi ani de aflare în opoziție, ratingul PCRML s-a stabilizat în jurul cifrei de 40% din respondenții care au exprimat o preferință. Și preferințele pentru componentele AIE par a fi stabile. Totuși, dacă în cazul PLDM și PDM s-a înregistrat o scădere apreciabilă a ratingului, atunci în cazul PL se constată o creștere pe potrivă. Explicația ar fi că PL se bucură de așa-zisul nucleu tare de aderenți, care nu-și schimbă preferințele electorale foarte ușor. Pe de altă parte, PLDM și PDM au aderenți mai labili. Ținînd cont de faptul că, de obicei, 25-30% din respondenți nu au preferințe electorale clare, se poate afirma că aceștia își potrivesc preferințele electorale în corespundere cu optimismul social. Anterior, s-a observat că în alegeri așa-zisii indeciși au manifestat preferințe în favoarea partidelor de la guvernare, dacă nivelul optimismului social era

Figura 13. Preferințele electorale ale cetățenilor

Dacă duminica viitoare s-ar organiza alegeri pentru Parlamentul Republicii Moldova, cu ce partid ați vota? (73% din respondenți au exprimat o opinie)

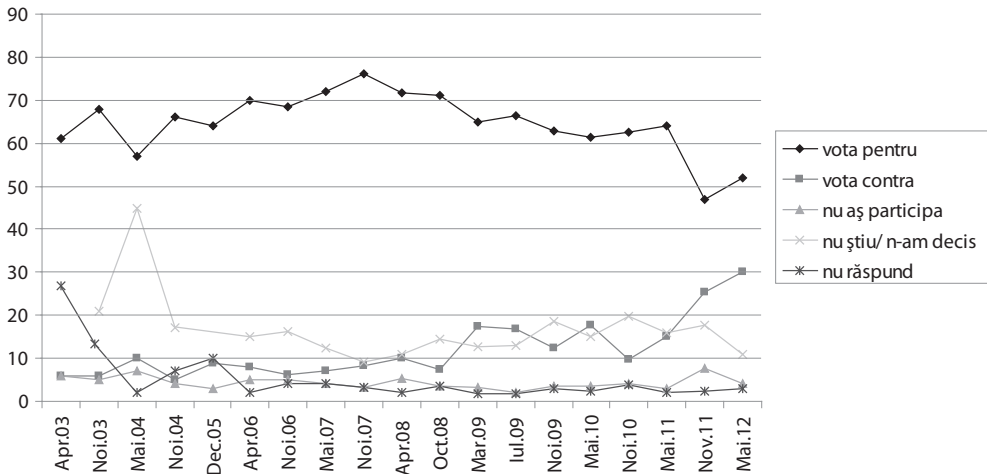


mai mult sau mai puțin constant. Dimpotrivă, în cazurile în care optimismul social demonstra o tendință descendentă, simpatiile indecișilor erau în proporție de aproximativ 2/3 în favoarea opoziției. Ultima remarcă ar fi un prilej de îngrijorare pentru componentele AIE și un motiv pentru a demara și desfășura la turatăii maxime reformele anunțate, astfel încât să se reușească realizarea măcar a unei părți din promisiunile electorale.

Unul dintre cei mai elocvenți indicatori că guvernarea AIE pierde credibilitatea în fața cetățenilor îl reprezintă declinul opțiunii strategice de integrare europeană, începînd cu anul 2011 (Figura 14). Această tendință devine observabilă la scurt timp după constituirea celei de-a doua versiuni a AIE, care, de-a lungul anului, s-a ținut doar de reglări intestinale de conturi, a provocat un șir de scandaluri politice însoțite de acuzații reciproce ale liderilor componentelor alianței. În consecință, PCRM, fiind în opoziție, a vehiculat opțiunea concurentă, de integrare euro-asiatică a Republicii Moldova – inițial prin integrarea Republicii Moldova în Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazakhstan, iar ulterior și în Uniunea Economică Eurasiatică. În acest context, rezultatele BOP din mai 2012 au arătat că dacă ar avea loc un referendum privind aderarea la Uniunea Vamală, pentru această opțiune ar vota 57% din respondenți. Pe de altă parte, dacă ar avea loc un referendum privind integrarea în UE, pentru opțiunea respectivă ar vota 52%. Probabil, această schimbare a paradigmei integraționiste a cetățenilor moldoveni poate fi considerată cea mai importantă înfrîngere a AIE. Într-adevăr, este dificil de conștientizat că în perioada guvernării PCRM nivelul de acceptare

Figura 14. Atitudinea populației față de integrarea europeană a Moldovei

Dacă duminica viitoare ar avea loc un referendum cu privire la aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană, Dvs. ați...



a integrării europene ajungea pînă la 75%, iar o alianță pretins democratică și auto-intitulată pentru „integrare europeană“ a reușit să diminueze acest procentaj cu aproape 1/3. O altă curiozitate constă în faptul că un segment semnificativ de cetățeni ar vota ambele opțiuni, în funcție de conjunctură, numai pentru a oferi o șansă de dezvoltare Republicii Moldova într-un proiect regional.

4. Concluzii

- După doi ani și jumătate de guvernare a AIE, optimismul social și încrederea în instituțiile statului au scăzut semnificativ. Deși a reușit să mențină Republica Moldova pe linia de plutire, AIE a decepționat majoritatea cetățenilor;
- Cel mai mare insucces al AIE este că, de cînd s-a instalat la guvernare, procentajul cetățenilor care ar vota, eventual, aderarea la UE a scăzut cu 15-20%, opțiunea respectivă intrînd în concurență cu opțiunea integrării euro-asiatice. Alianța pentru Integrare Europeană, prin însăși denumirea sa, discreditează opțiunea europeană a Republicii Moldova, din cauza modului în care guvernează țara și ca urmare a implicării într-un șir de scandaluri cu caracter politic și corupțional;

- Alegerea șefului statului la 16 martie 2012, după aproximativ trei ani de incapacitate de a face acest lucru, a stabilizat situația politică din țară, lucru care s-a resimțit imediat printr-o slabă creștere a optimismului social. Situația creată ar putea servi drept pretext prielnic pentru relansarea activității AIE;
- Poziția PCRM, deși pare slăbită din cauza aflării în opoziție, nu a fost afectată dramatic. Speculațiile PCRM pe marginea activității anti-populare a AIE nu par să aibă impactul scontat, deși au ajutat formațiunea să-și mențină cota de încredere a cetățenilor. Totuși faptul că PCRM și-a schimbat opțiunea cu privire la integrarea europeană, preferînd integrarea euro-asiatică, se resimte puternic prin scăderea suportului opțiunii europene a cetățenilor cu aproximativ 25%. Explicația PCRM este că reprezentanții UE ar practica standarde duble. Adică închid ochii la derapajele antidemocratice ale AIE, confirmate și de datele BOP, pe cînd în perioada guvernării PCRM, în cazuri similare, interveneau rapid cu amenințări de retragere a suportului și de aplicare a sancțiunilor.

INTEGRAREA EUROPEANĂ SAU ADERAREA LA UNIUNEA VAMALĂ RUSIA-BELARUS-KAZAHSTAN: CE ESTE MAI BINE PENTRU MOLDOVA?

Valeriu Prohnițchi¹

Moldovenii au așteptări predominant pecuniare în urma procesului de integrare europeană. Acesta este probabil unul din principalii factori care explică euroscepticismul în creștere al moldovenilor, reflectat în sondajele de opinie. Or, amplificarea crizei datoriilor suverane ale țărilor UE i-a făcut pe mulți moldoveni să creadă că UE nu va mai fi în stare să le satisfacă așteptările de a găsi un loc de muncă bine plătit în UE și, în general, de a beneficia din punct de vedere economic de pe urma integrării europene. După cum arată Barometrul de Opinie Publică, cota suporterilor aderării Moldovei la UE a scăzut de la 76% în noiembrie 2007 la 52% în aprilie 2012. Totodată, circa 57% din cetățeni ar vota pentru aderarea Moldovei la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan (UV RBK).

Aceste diferențe între preferințele geopolitice sînt reflectate și de polarizarea tot mai puternică la nivelul partidelor politice. Partidele aflate la guvernare consideră că Moldova trebuie să continue procesul de integrare europeană, urmărind, în ultimă instanță, aderarea la UE. Partidele aflate în opoziție și unele din cele extra-parlamentare consideră că Moldova trebuie să renunțe la actualul său vector european și să adere la UV RBK. Însă care din opțiunile de mai sus sînt pentru Moldova cele mai bune din punct de vedere al dezvoltării economice?

¹ Valeriu Prohnițchi este director executiv al Centrului Analitic Independent Expert-Grup.

Înainte de a răspunde la această întrebare, trebuie mai întâi de pus un accent important: integrarea concomitentă în UE și UV RBK este imposibilă. Judecând după repartitia răspunsurilor la întrebările din sondaje, mulți moldoveni nu văd nicio contradicție între a vota pentru aderarea la UE și a pleda concomitent pentru aderarea la UV RBK.

Deci care vor fi consecințele economice ale celor două opțiuni strategice ale Republicii Moldova – intensificarea integrării comerciale în UE și aderarea la Uniunea Vamală RBK? Utilizând un model economic special, Centrul Analitic Independent Expert-Grup a efectuat o simulare a impactului economic pe care-l va avea pentru Moldova fiecare din cele două opțiuni.²

1. Intensificarea integrării în Uniunea Europeană

Intensificarea integrării în UE presupune, în primul rând, reducerea la zero a tarifelor vamale la importurile Republicii Moldova din UE și din Turcia. (Reamintim că semnarea unui acord de liber schimb cu Turcia este o precondiție pusă de UE pentru crearea unei Zone de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător între Moldova și Uniunea Europeană). Evident, UE nu cere reducerea imediată a tarifelor vamale, înțelegând că unele ramuri din economia moldovenească au nevoie de o perioadă de tranziție mai lungă. Cererile Turciei nu sînt foarte clare, la moment. Totodată, integrarea comercială europeană mai presupune că UE și Turcia vor anula tarifele vamale la importurile din Moldova. Aceasta înseamnă, în ultimă instanță, prețuri mai bune primite de exportatorii moldoveni pe cele două piețe. Evident, există și anumite costuri pe care trebuie să și le asume producătorii moldoveni, în special pentru a respecta standardele și normativele europene obligatorii pentru a avea acces la aceste piețe. Conform unor date internaționale, standardele de securitate alimentară ar putea să majoreze costurile de producție ale fermierilor moldoveni cu circa 10%.

Balanța netă a beneficiilor și costurilor de pe urma integrării europene este puternic pozitivă. Bunăstarea generală a cetățenilor crește, la fel ca și producția generală în economie. Exporturile moldovenești vor deveni mai competitive pe toate direcțiile geografice, în timp ce importurile vor crește

² Valeriu Prohnițchi, „Compararea strategică a opțiunilor integraționiste ale Republicii Moldova: integrarea economică aprofundată și cuprinzătoare cu UE versus aderarea la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan“, iunie 2012, <http://expert-grup.org/?go=biblioteca&n=279>.

mai lent, reducînd deficitul comercial. Prețurile la importante bunuri vor scădea, ca urmare a intensificării concurenței între producătorii locali cu cei europeni. Totodată, reducerea tarifelor vamale va asigura efecte dinamice pe termen lung, fiind vorba, în special, de investiții străine mai mari și un transfer tehnologic mai intens din țările dezvoltate către Moldova, ceea ce va reduce decalajul de productivitate a muncii. Modelul utilizat de Centrul Analitic Independent Expert-Grup arată că efectele negative de pe urma liberalizării comerțului cu UE și Turcia sînt destul de modeste pentru sectorul agricol moldovenesc. Acest rezultat corelează și cu faptul că la actualul nivel de costuri, producătorii moldoveni sînt mai competitivi decît cei europeni și decît cei turci. Prețurile producătorilor agricoli moldoveni sînt cu circa 60% mai mici decît prețurile producătorilor agricoli turci și cu circa 36% mai mici decît prețurile medii ale producătorilor agricoli din țările UE (cu excepția cărnii de porc și cărnii de pasăre)³. Reducerea costurilor de transport prin liberalizarea serviciilor internaționale de transport și armonizarea standardelor va amplifica și mai mult competitivitatea producătorilor agricoli moldoveni.

Utilizînd un model economic special, Centrul Analitic Independent Expert-Grup a efectuat o simulare a impactului economic pe care-l va avea pentru Moldova fiecare din cele două opțiuni⁴.



³ FAOSTAT, <http://faostat3.fao.org/home/index.html#DOWNLOAD>.

⁴ Valeriu Prohnițchi, *op. cit.*

2. Aderarea Republicii Moldova la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan

Aderarea Republicii Moldova la UV RBK presupune câteva implicații semnificative. În primul rînd, teoretic, aceasta ar însemna tarife vamale zero pe care membrii UV RBK (inclusiv Moldova) și le-ar acorda reciproc. Însă comerțul Moldovei cu cele trei țări membre ale UV RBK este deja liberalizat. Prin urmare, nu ar trebui să ne așteptăm la careva efecte de pe urma anulării unor tarife vamale care deja sînt, practic, nule. În al doilea rînd, aderarea la UV RBK presupune că Moldova va adera la politica vamală comună a membrilor UV, acesta fiind un factor mult mai important. Mai exact, aceasta va presupune ajustarea tarifelor vamale moldovenești la cele ale Federației Ruse, care ocupă o poziție prioritară în politica vamală comună (este greu de crezut că, aderînd la UV RBK, Moldova va fi în stare să-și impună propria viziune asupra politicii vamale comune). În prezent, tarifele vamale rusești sînt, în medie, de 2,7 ori mai mari decît cele moldovenești. Aderarea la UV RBK ar putea fi însoțită, după cum pretind suporterii moldoveni ai acestei opțiuni, și de o reducere a prețului la gazul importat din Federația Rusă.

Modelul economic aplicat de Centrul Analitic Independent Expert-Grup arată că aderarea Moldovei la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan va fi urmată, în primul rînd, de triplarea tarifelor vamale, va duce la aprecierea valutei naționale, creșterea costurilor de producție și înrăutățirea competitivității exporturilor moldovenești. Prețurile pentru consumatori vor crește esențial. În acest scenariu, bunăstarea generală a cetățenilor scade, reflectată și de o reducere esențială a nivelului producției. Apar serioase consecințe comerciale, manifestate prin scăderea exporturilor și importurilor în/ din toate direcțiile geografice. Tarifele vamale mai înalte vor compromite eforturile de modernizare tehnologică a economiei moldovenești. Puține ramuri economice vor beneficia realmente de nivelul mai înalt de „protecție comercială”, deoarece apetitul consumatorilor va scădea drastic. Totodată, simulările noastre nu au putut ține cont de un aspect extrem de important: Moldova este membru al Organizației Mondiale a Comerțului și o politică comercială mai opresivă față de partenerii din afara UV RBK ar genera imediat costuri politice și economice suplimentare din partea altor membri ai OMC, costuri care sînt greu de cuantificat cu ajutorul modelului utilizat. Conform documentelor statutare ale OMC, ar fi perfect legal pentru țările non-RBK să răspundă Moldovei cu aceeași monedă, compromițînd și mai mult competi-

tivitatea exporturilor moldovenești. Totodată, se poate afirma aproape sigur că aderarea la Uniunea Vamală RBK va duce la anularea tuturor preferințelor comerciale acordate în mod unilateral de Uniunea Europeană și la pierderea tuturor pozițiilor de piață pe care le-au câștigat producătorii moldoveni.

Modelul economic utilizat a simulat o reducere cu 10% a prețului gazului importat din Federația Rusă, dar aceasta nu compensează nici jumătate din efectele economice negative ale aderării la Uniunea Vamală. Mai mult decît atît, promisiunea reducerii prețului la gaz este foarte puțin credibilă, cel puțin din trei motive. În primul rînd, Federația Rusă renunță tot mai mult la utilizarea subvențiilor energetice pentru a compensa fidelitatea aliaților săi. Exemplul Republicii Belarus este foarte grăitor, în acest sens: chiar dacă Belarus este, probabil, cel mai fidel partener al Federației Ruse în Uniunea Vamală, Moscova nu s-a sinchisit să utilizeze arma energetică pentru a obține de la Minsk o serie de concesi economice și politice. În al doilea rînd, aderînd la OMC, Rusia și-a asumat obligația de a nivela prețul la gazul livrat pe piața internă cu prețurile de export. Aceasta va limita esențial marja de generozitate a Rusiei în raport cu partenerii săi comerciali. În al treilea rînd, conform prognozelor Agenției Internaționale pentru Energie, în viitorul apropiat, gazul natural obținut din resurse convenționale se va confrunta cu o competiție foarte puternică din partea unor noi furnizori pe piața europeană, în particular, fiind vorba de gazul natural obținut din surse neconvenționale în Canada, SUA și Polonia. Astfel, putem considera că Moldova are foarte puține șanse să vadă bonusul energetic promis și ar fi extrem de neînțelept din partea Chișinăului să urmărească obținerea unor avantaje îndoielnice și puțin durabile.

3. Recomandările-cheie pentru autoritățile moldovenești

Ținînd cont de rezultatele acestei analize, recomandările-cheie pentru autoritățile moldovenești sînt următoarele:

- Intensificarea eforturilor de integrare comercială în Uniunea Europeană, precum și negocierea eficientă a acordului de liber schimb cu Turcia;
- Asigurarea unei reforme cardinale a sistemului de educație profesională, la toate nivelele, pentru ca Moldova să fie în stare să valorifice prin forța de muncă de calificare corespunzătoare noile avantaje create de o integrare comercială aprofundată și cuprinzătoare în UE;

- Asigurarea climatului investițional necesar pentru creșterea investițiilor locale și străine, fără de care nu va fi posibilă valorificarea adecvată a beneficiilor aduse de integrarea europeană;
- Asigurarea unor relații comerciale foarte bune cu țările membre ale UV RBK, inclusiv prin eliminarea contencioaselor politice existente, eliberând astfel relațiile comerciale de orice încărcătură politică;
- Acordarea suportului producătorilor agricoli moldoveni pentru adoptarea graduală a standardelor sanitare și fitosanitare internaționale și europene, pentru a modera șocurile legate de tranziția la aceste standarde;
- Asigurarea liberalizării efective a serviciilor de transport internațional și revizuirea politicilor și proiectelor de infrastructură existente, astfel încât producătorii moldoveni să poată valorifica avantajele concurențiale de costuri pe care le dețin;
- Asigurarea informării corecte a publicului moldovenesc despre balanța costurilor și beneficiilor opțiunilor integraționiste pe care le are Republica Moldova.

Cît despre euroscepticismul în creștere al moldovenilor, acesta se va inversa în momentul în care UE va fi în stare să găsească o soluție politică care să-i permită atingerea unui grad de integrare și mai înalt. Probabil că zona euro va arăta puțin altfel în doi-trei ani, dar criza prin care trece acum UE nu este nici pe departe una eternă. Europeanii înțeleg foarte bine că unitatea este singura șansă pentru ca țările de pe vechiul continent să redevină o forță politică comensurabilă cu potențialul economic al UE.



STATUL DE DREPT ȘI SISTEMUL JUDICIAR ÎN REPUBLICA MOLDOVA: ÎNTRE INDEPENDENȚĂ ȘI RESPONSABILITATE FAȚĂ DE SOCIETATE

Rustam Romaniuc¹

1. Introducere

„Dreptatea fără putere este neputincioasă. Puterea fără dreptate este tiranică“ – astfel am putea caracteriza dilema centrală a tuturor democrațiilor atunci când acestea caută să elaboreze regulile și să creeze instituțiile cu ajutorul cărora urmează să conducă întreaga societate, inclusiv clasa de guvernământ. Un sistem de justiție imparțial și eficient este una din soluțiile pentru depășirea dilemei unui stat puternic. Într-adevăr, pe de o parte, avem stringent nevoie de un stat suficient de puternic pentru a ne proteja drepturile fundamentale și cele de proprietate privată, iar pe de altă parte, un stat care este suficient de puternic – deoarece deține monopolul asupra violenței – poate fi tentat să atenueze sau, pur și simplu, să ignore drepturile la libertate și proprietate ale cetățenilor săi, precum și cele ale investitorilor străini. Acest echilibru social este în detrimentul societății, precum și al grupurilor politice de guvernământ. Cetățenii și investitorii care intuiesc că drepturile lor de proprietate sînt oarecum vulnerabile ezită să deruleze tranzacții pe diferite piețe și investesc mai multe resurse în protecția împotriva eventualei exploatari din partea statului. Acesta din urmă, la rîndul său, în cazul nerespectării sau respectării selective a drepturilor fundamentale și-ar vedea diminuate colectările din impozitele pe venit și ar fi nevoit, în calita-

¹ Rustam Romaniuc este director de programe la Centrul Analitic Independent Expert-Grup.

tea sa de debitor, sa plătească rate de dobânzi mai mari. Un sistem judiciar imparțial și eficient va permite depășirea acestei dileme cu condiția că deciziile judecătorești vor fi bazate pe legislația relevantă și executate de toate autoritățile și actorii publici, chiar în situația în care interesele acestora sînt dezavantajate.

Din acest motiv, este necesară edificarea unui sistem al justiției accesibil, eficient, independent, transparent și responsabil față de societate, capabil să asigure supremația legii și respectarea drepturilor omului. Acesta reprezintă și obiectivul principal al Strategiei de reformare a sectorului justiției pentru anii 2011-2015 în Republica Moldova.² Mai mult ca atît, privită din perspectiva eforturilor de integrare europeană a Republicii Moldova, fortificarea independenței și eficienței justiției are un efect dublu:

- asigurarea unui sistem de justiție imparțial și eficient, cu certitudine, va spori capacitatea instituțională a Republicii Moldova de a construi un stat democratic al bunăstării pentru societatea moldovenească și va spori, în cele din urmă, capacitatea de implementare a măsurilor asumate de către Republica Moldova în fața UE. Este posibil ca într-o fază ulterioară, aceste succese să implice liberalizarea regimului de vize și alte beneficii directe;
- în același timp, calitatea instituțiilor care asigură un cadru stabil și sigur pentru executarea contractelor private determină, în mare măsură, gradul de specializare și „s sofisticare“ a economiilor de piață. Prin urmare, edificarea unui sistem judiciar independent și responsabil față de societate va asigura un nivel mai înalt de competitivitate a economiei autohtone și, respectiv, va permite valorificarea beneficiilor ce derivă din eradicarea barierelor între Republica Moldova și UE.

Impactul calității sistemului de justiție asupra performanțelor economice nu poate fi subestimat. O economie de piață presupune un grad înalt de specializare a agenților economici, ceea ce implică un număr impunător de relații contractuale în care aceștia sînt implicați. Dorința unui agent economic de a se specializa în domeniul în care dispune de un avantaj comparativ și posibilitatea acestuia de a fi implicat într-un șir de relații contractuale depinde, în cele din urmă, de capacitatea instituțiilor de justiție de a asigura buna executare a promisiunilor făcute la încheierea contractelor.

² Vezi „Strategia de reformare a sectorului justiției pentru anii 2011-2015“, <http://bit.ly/MV0nr2>.

În acest sens, un sistem de justiție independent, eficient și responsabil față de societate este unul din factorii-cheie ce pot contribui la accelerarea procesului de consolidare democratică în Republica Moldova, integrarea europeană și creșterea bunăstării populației. Mai mult decât atât, conform programului de activitate al Guvernului, „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare“ pentru perioada 2011–2014, justiția independentă este elementul care trebuie să asigure suportul necesar celorlalte reforme imperative pentru transformarea internă a țării și atingerea dezideratului european.

Varii rapoarte internaționale menționează sistemul judecătoresc ca unul din cele mai „fierbinți“ subiecte în cadrul actualei reforme a justiției din Republica Moldova, iar deciziile judecătorești sînt considerate un impediment major pentru construirea statului de drept în Moldova. Ca să ne dăm seama cît de realiste sînt perspectivele Moldovei în a realiza reformele necesare pentru asigurarea transparenței și responsabilității privind modul de executare a deciziilor judecătorești, este necesar să înțelegem mai întii care sînt barierele existente ce împiedică buna funcționare a sistemului judecătoresc.

2. Barierele instituționale

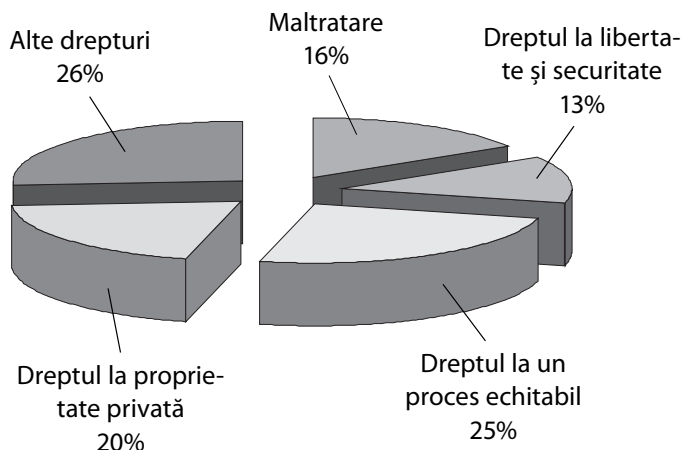
Sistemul judecătoresc este deseori considerat drept cel mai puțin „periculoasă“ ramură a puterii centrale.³ Totuși, precum ne arată exemplul Moldovei, atunci cînd deciziile judecătorilor cad victime ale unor reguli și proceduri defuncte, acțiunile acestora prezintă pericole semnificative pentru protecția drepturilor fundamentale stipulate în Constituție, precum și în tratatele internaționale la care a aderat Moldova. Drept dovadă este numărul impunător de plîngeri contra Republicii Moldova remise Curții Europene pentru Drepturile Omului (CEDO), precum și numărul alarmant de cazuri pe care Republica Moldova continuă să le piardă la CEDO: Moldova ocupă poziția a opta din 47 în topul statelor cu cel mai mare volum de materiale în așteptarea examinării la CEDO, iar numărul de condamnări în 2011 depășește cu mult media țărilor membre la CEDO – 30 de condamnări în 2011 pentru Republica Moldova, față de 22 de condamnări, în medie, pentru celelalte state.⁴ În *Figura 1* este prezentată distribuția hotărîrilor CEDO în funcție de tipul

³ Hamilton, 1787/1961, Federalist Papers #78.

⁴ Vezi *The European Court of Human Rights in Facts and Figures*, 2011.

drepturilor încălcate, datele statistice luînd în calcul perioada apartenenței Republicii Moldova la Convenția Europeană pentru Drepturile Omului:

Figura 1. Distribuția cazurilor pierdute la CEDO după tipul de încălcare, 1995-2010



Sursa: Curtea Europeană pentru Drepturile Omului, „Statistics on judgments by State”⁵.

Observăm că cele mai frecvente încălcări țin de lezarea dreptului la un proces echitabil și nerespectarea dreptului la proprietate (ex. *Cebotari v. Moldova*⁶). Problemele cronice din sistemul judecătoresc au fost discutate atît de experți internaționali⁷, cît și de autorii Strategiei de reformare a sectorului justiției în Republica Moldova. Potrivit concluziilor acestora, impedimentele majore țin de:

- **Reglementările procedurale existente și, în particular, modelul de repartizare a competențelor între instanțele judecătorești situate la același nivel ierarhic.** Reglementările existente amplifică incertitudinea justițiabililor, deoarece criteriile de alocare a cazurilor între curțile municipale, tribunale și curțile de apel nu sînt bine stabilite ex-ante. Mai mult decît atît, procedurile discreționare de repartizare a cazurilor pot fi un mijloc efectiv de presiune asupra judecătorilor

⁵ Pentru mai multe detalii, vezi „Statistics on judgments by States 1959 – 2010”, în *The European Court of Human Rights*.

⁶ <http://bit.ly/NUBoyK>.

⁷ Vitkauskas, D., S. Pavlovski and E. Svanidze, „Assessment of Rule of Law and Administration of Justice for Sector-Wide Programming, Moldova Final Report”, în *European Commission Development and Cooperation – EUROPEAID*, 2011.

aflați în subordinea președintelui curții respective. Acesta, prin urmare, are posibilitatea de a evalua judecătorii pe baza altor criterii decât profesionalismul sau imparțialitatea acestora;

- ***Ancorarea politică a deciziilor judecătorești.*** Într-adevăr, influența guvernamentală afectează în mod esențial aplicarea legilor și imparțialitatea instanțelor;⁸
- ***Tergiversarea examinării cauzelor în instanțele judecătorești ca rezultat al insuficienței resurselor alocate pentru funcționarea instanțelor de judecată.*** Ineficacitatea cu care instanțele judecătorești soluționează disputele justițiabililor mai este percepută și ca rezultatul lipsei unor criterii obiective de performanță, acest factor fiind strâns legat de gradul de independență al judecătorilor;
- ***Percepția cvasigenerală a nivelului înalt al corupției în rândul judecătorilor.***⁹

Cu toate că sectorul judecătoresc este profund disfuncțional și subminează în mod direct stabilitatea economică și politică din țară, aplicarea strategiilor și programelor de reforme întârzie considerabil. Tergiversarea reformelor din sistemul judecătoresc reprezintă cauza esențială a nivelului scăzut al încrederii populației în justiția din Republica Moldova. Conform datelor Barometrului de Opinie Publică, încrederea în justiție era de doar 18,3% în noiembrie 2011 și a crescut pînă la 26% în aprilie 2012.¹⁰

Totuși, pentru a opera schimbările instituționale necesare, este esențial ca decidenții politici să acționeze pîrghiile relevante și să intervină la nivelul de reorganizare potrivit. Principala provocare ține de capacitatea decidenților politici de a fortifica, pe de o parte, independența deciziilor judecătorești față de diverse grupuri de interes și, pe de altă parte, de a spori responsabilitatea judecătorilor față de societate. Într-adevăr, atunci cînd grupurile politice nu au posibilitatea de a sancționa unele decizii judecătorești, crește și probabilitatea ca deciziile judecătorilor să nu fie ancorate politic. Mai mult decît atît, independența judecătorilor asigură respectarea universală a statu-

⁸ Vezi *Euromonitor*, nr. 1(23), ADEPT și Expert-Grup, http://expert-grup.org/library_upld/d500.pdf.

⁹ Vezi *Nations in Transit*, Freedom House, 2011, <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2011>.

¹⁰ Vezi *Barometrul de Opinie Publică*, Institutul de Politici Publice, <http://ipp.md/lib.php?l=ro&idc=156>.

lui de drept: executarea deciziilor judecătorești de toate autoritățile și actorii publici, chiar în situația în care interesele acestora sînt dezavantajate.

În același timp, un sistem judecătoresc completamente independent față de celelalte două ramuri ale puterii centrale creează un set de motivații perverse: judecătorii sînt mai puțin motivați să depună un efort optim pentru soluționarea disputelor și au motivații mai mari să-și satisfacă interesele personale, inclusiv să fie corupți. De fapt, observațiile și concluziile variilor experți internaționali confirmă această ipoteză. Potrivit analizei realizate de Dovydas Vitkauskas ș.a. pentru Comisia Europeană (CoE), lipsa de responsabilitate față de societate și ineficiența cu care sînt adjuocate disputele ar trebui să primească o mult mai mare atenție din partea decidenților de politici decît orice presupusă lipsă de independență a judecătorilor din Republica Moldova. Autorii raportului pentru CoE (ale căror concluzii au fost preluate de către Ministerul Justiției la formularea Strategiei de reformare a justiției în Republica Moldova) caracterizează sistemul judecătoresc moldovenesc în următorul fel: un club închis și supraprotejat, în cadrul căruia lipsesc orice criterii de specializare sau performanță.

3. Care sînt soluțiile?

Mai jos ne propunem să oferim cîteva elemente de răspuns la o întrebare-cheie: ce mecanisme și instrumente ar putea utiliza decidenții de politici pentru a ajusta motivațiile judecătorilor astfel încît aceștia să ofere soluții eficiente, într-un mod imparțial și totodată să asigure independența sistemului judecătoresc față de executiv și legislativ? În baza surselor sus-menționate și a literaturii economice¹¹ în care au fost expuse diverse modele de reguli care ar asigura un compromis optim între independență și responsabilitate, propunem următoarele măsuri care ar conduce la alinierea (parțială) intereselor judecătorilor cu interesele societății:

- Dovezile empirice sugerează că ***deciziile în grup/ colective luate de un colegiu de judecători au mai puține șanse sa conducă la decizii eronate sau pătinitoare decît atunci cînd rezultă din calculul individual al unui judecător.*** Din păcate, practicile curente în curțile și tribunalele din Moldova nu asigură formarea unui colegiu de cel puțin trei judecători pentru cazurile care prezintă un interes politic

¹¹ Vezi Voigt, S., „Positive constitutional economics II – a survey of recent developments“, în *Public Choice*, V, 146(1), 2011.

sau economic sporit. Iar implicarea în procesul de luare a deciziilor judecătorești a unor actori cu rol consultativ nu reprezintă un mecanism credibil prin care am putea echilibra deciziile finale;

- ***Atunci când o instanță de judecată este obligată să publice deciziile, precum și argumentele individuale ale fiecărui judecător pe marginea cazului dat, devierea de la legislația relevantă este mai costisitoare.*** Din aceste considerente, proiectele europene de asistență tehnică și financiară pentru reforma justiției¹² trebuie să asigure curțile și tribunalele cu resursele necesare pentru publicarea argumentelor ce au condus la decizia finală;
- Un alt aspect care afectează nemijlocit nivelul de transparență și responsabilitate a deciziilor judecătorești ține de procedurile și practicile curente care permit judecătorilor să limiteze accesul la proces pentru unii actori interesați. Sînt numeroase cazurile cînd un proces are loc în spatele ușilor închise ale biroului judecătorului responsabil. ***Punerea, recent, în aplicare a înregistrării video în (unele) curți și tribunale din țară este un pas important ce facilitează controlul performanței judecătorilor de către celelalte părți implicate;***
- ***Implementarea unui sistem ce ar permite evaluarea statistică a deciziilor luate de fiecare judecător de asemenea constituie un factor important pentru promovarea unei evaluări obiective a judecătorilor.*** Astfel, societatea civilă ar dispune de o informație utilă privind sarcina de cauze raportată la numărul de cazuri rezolvate per judecător;

Deși necesare, constrîngerile formale sus-menționate nu sînt suficiente pentru a asigura un sistem judecătoresc independent și responsabil față de societate. Dennis C. Mueller susține că pentru aceasta, cultura și normele sociale în cadrul sistemului judecătoresc trebuie să fie prielnice reformelor menite să sporească performanța sistemului de justiție¹³. Implicarea cetățenilor, la nivel local, în procesul de luare a deciziilor publice și, în particular, a deciziilor judecătorești, prin crearea unor jurii populare, ar putea, în acest context, intensifica controlul societății asupra gestionării justiției și promova o cultură politică prielnică fortificării statului de drept.

¹² Ministerul Justiției a semnat un acord privind grantul de zece milioane de euro acordat de UE pentru reforma justiției.

¹³ Mueller, D.S., „Lessons from the United States’s antitrust history“, în *International Journal of Industrial Organization*, vol. 14(4), 1996, pp. 415-445.

EFECTELE INTERNAȚIONALIZĂRII REGLEMENTĂRII TRANSNISTRENE

Igor Boțan

1. Efectele neprevăzute ale internaționalizării procesului de soluționare a problemei transnistrene

Pentru a echilibra influența Federației Ruse în procesul de reglementare transnistreană, Republica Moldova a pledat, în ultimul deceniu, pentru internaționalizarea procesului de reglementare, reușind acest lucru prin intermediul formulei „5+2”, în care pe lângă garanți – Rusia și Ucraina – și mediator – OSCE, mai participă, în calitate de observatori, SUA și UE. Totuși faptul că SUA și UE au relații speciale, de parteneriat strategic, cu Federația Rusă poate însemna că garanții și observatorii pot ajunge la un consens, spre exemplu, privind o eventuală soluționare a problemei transnistrene prin impunerea federalizării Republicii Moldova și garantării unui suport economic pentru o perioadă ulterioară. O parte din forțele politice din Republica Moldova își exprimă deschis temerile privind o eventuală evoluție în acest sens.

Această schimbare de atitudine a prins contururi după ce, la 7 iunie 2010, cancelarul german, Angela Merkel, ar fi cedat parțial insistențelor președintelui rus, Dmitri Medvedev, de a schimba arhitectura securității europene. Se presupune că înțelegerea ar viza crearea unui Comitet UE-Rusia privind problemele de securitate, iar soluționarea problemei transnistrene urmează să fie un fel de exercițiu de testare a noilor abordări. Este de menționat că această întâlnire a fost precedată de semnarea, la 17 mai 2010, la Kiev, a trei declarații, între președinții Yanukovici și Medvedev, care s-au referit la abordări noi privind securitatea europeană, securitatea în zona Mării Negre și în regiunea transnistreană. Dacă inițial, statele membre ale UE și

SUA au tratat poziția Germaniei față de înțelegerile din 7 iunie 2010, de la Meseberg, cu o anumită reticență, peste câteva luni, acestea au fost susținute de către președintele Franței, Nicolas Sarkozy, iar peste aproximativ un an, și de SUA, prin declarația din 11 martie 2011 a vice-președintelui Joe Biden. Ulterior, s-a vehiculat ideea că ar exista un document neoficial potrivit căruia experți din Germania și Federația Rusă au ajuns la concluzia că problema transnistreană poate fi soluționată prin federalizarea Republicii Moldova.

Mai mult, se crede că anunțata vizită a cancelarului german, Angela Merkel, la Chișinău, vizită ce urmează să aibă loc în toamna anului 2012, ar fi legată de problema soluționării transnistrene.

2. Viziunea autorităților moldovene asupra reglementării transnistrene

Guvernarea anterioară a Republicii Moldova avea o viziune privind reglementarea transnistreană, expusă în legea nr. 173-XVI din 22.07.2005 cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stînga Nistrului (Transnistria). Proiectul de lege a fost prezentat de către Președintele Republicii Moldova din acea perioadă, Vladimir Voronin, și conține prevederi asupra cărora au convenit membrii unei comisii parlamentare ad-hoc cu participarea reprezentanților tuturor fracțiunilor parlamentare. Preambulul legii în cauză subliniază că scopul urmărit este:

- întărirea unității poporului, restabilirea integrității teritoriale a statului, crearea spațiilor juridic, economic, de apărare, social, vamal, umanitar și a altor spații unice, precum și asigurarea păcii civice, încrederii, înțelegerii reciproce și concordiei în societate, stabilității, securității și dezvoltării democratice a statului;
- acordarea asistenței umanitare, politice, social-economice și juridice pentru populația regiunii transnistrene, în vederea depășirii urmărilor conflictului.

De fapt, legea evocă de o manieră mai succintă exact clauzele din legea privind statutul juridic special al Găgăuziei. Astfel, legea prevede că:

- în componența Republicii Moldova, se va constitui unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special Transnistria;
- Transnistria este parte componentă inalienabilă a Republicii Moldova și, în limita împuternicirilor stabilite de Constituția și alte legi ale Republicii Moldova, soluționează problemele date în competența ei;

- localitățile din stînga Nistrului pot intra în componența Transnistriei sau ieși din componența ei în baza referendumurilor locale organizate în conformitate cu legislația Republicii Moldova;
- pămîntul, apele, subsolul, regnul vegetal și cel animal, alte resurse naturale aflate pe teritoriul Transnistriei sînt proprietate a întregului popor al Republicii Moldova, constituind, totodată, baza economică a Transnistriei;
- Transnistria are simbolurile sale, care se aplică deopotrivă cu simbolurile Republicii Moldova;
- limbile oficiale în Transnistria sînt limba moldovenească, în baza grafiei latine, limbile ucraineană și rusă. Republica Moldova garantează funcționarea și altor limbi pe teritoriul Transnistriei;
- în Transnistria, lucrările de secretariat și corespondența cu autoritățile publice ale Republicii Moldova, cu întreprinderile, cu organizațiile și cu instituțiile situate în afara Transnistriei se țin în limba moldovenească, în baza grafiei latine, și în limba rusă.

Potrivit articolului 4, „Organul reprezentativ al Transnistriei este Consiliul Suprem. Consiliul Suprem este organul suprem al puterii legislative al Transnistriei cu drept de a adopta legi de importanță locală și alte acte normative în limita competenței sale. Consiliul Suprem al Transnistriei adoptă Legea fundamentală a Transnistriei, prevederile căreia nu pot contraveni Constituției Republicii Moldova. Diferența față de Adunarea Populară a Găgăuziei este că Consiliul Suprem al Transnistriei de prima legislatură ar fi trebuit să fie ales în baza unor alegeri libere, transparente și democratice, desfășurate cu implicarea OSCE, de către Comisia Electorală Internațională sub mandatul OSCE, cu monitorizarea Consiliului Europei și în conformitate cu legislația Republicii Moldova.

Împuternicirile Consiliului Suprem al Transnistriei, precum și funcțiile organului executiv al Transnistriei, potrivit legii, urmează a fi stabilite în baza procesului de negocieri. Oricum, Transnistria va avea dreptul:

- să soluționeze de sine stătător, în interesul întregii populații, problemele ce țin de dezvoltarea juridică, economică și socială date în competența ei de Constituția și de alte legi ale Republicii Moldova și de legislația Transnistriei;
- să stabilească și să întrețină, în modul prevăzut de legislația Republicii Moldova, relații externe în domeniile economic, tehnico-științific și umanitar.

În privința organelor de ocrotire a normelor de drept, lege prevede că: „Judecătoriile, organele procuraturii, Direcția Serviciului de Informații și Securitate și Direcția Afacerilor Interne ale Transnistriei sînt părți componente ale sistemului unic de instanțe judecătorești și ale sistemului unic de organe de drept ale Republicii Moldova și își desfășoară activitatea de înfăptuire a justiției, de asigurare a ordinii de drept și a securității statului în baza legislației Republicii Moldova“.

Parlamentul Republicii Moldova urmează să adopte o lege specială cu privire la statutul juridic special al Transnistriei, care va reglementa:

- delimitarea atribuțiilor între autoritățile publice centrale ale Republicii Moldova și autoritățile Transnistriei, care se va face în baza Legii Republicii Moldova cu privire la statutul juridic special al Transnistriei și în conformitate cu legislația Republicii Moldova.
- un sistem de garanții interne, care va fi format în baza procesului de negocieri. La fel ca și legea privind statutul juridic special al Găgăuziei, legea invocată prevede că „modificările și completările acesteia se adoptă cu votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși în Parlamentul Republicii Moldova“.

Legea dată a urmărit, mai degrabă, să mențină înghețată soluționarea transnistreană, întrucît relațiile dintre Republica Moldova și Federația Rusă, care controlează, de facto, în totalitate situația din regiunea transnistreană, s-au înrăutățit dramatic după eșuarea, în 2003, a așa-zisului memorandum Kozak de soluționare a conflictului. Începînd cu luna octombrie 2007, ex-președintele Vladimir Voronin a propus o altă abordare, care este promovată și de către actualii guvernanți din Alianța pentru Integrare Europeană (AIE). Astfel, cele două interviuri oferite de către ex-președintele Vladimir Voronin, la 4 și 10 octombrie 2007, ziarelor moscovite „Komsomolskaya Pravda“¹ (ediția din Republica Moldova) și, respectiv, „Izvestia“², au dezvăluit noua abordare cu elemente novatoare a problemelor legate de soluționarea conflictului transnistrean. Vladimir Voronin a propus ca:

- mediatorii și observatorii formatului „5+2“ să se preocupe de găsirea soluției pentru statutul regiunii transnistrene;
- autoritățile de la Chișinău și Tiraspol să promoveze măsuri de restabilire a încrederii între cetățenii de pe ambele maluri ale Nistrului prin

¹ Vezi interviul pentru ziarul „Komsomolskaya Pravda“, <http://bit.ly/M3O5d1>.

² Vezi interviul pentru ziarul „Izvestia“, <http://bit.ly/LOmw4w>.

soluționarea de comun acord a problemelor de ordin umanitar, economic și infrastructural;

- să fie demilitarizat teritoriul Republicii Moldova, inclusiv regiunea transnistreană, prin casarea armamentului greu;
- să fie constituită o armată unică, antrenată în exercitarea misiunilor pacifitoare la cererea organizațiilor internaționale abilitate în acest sens;
- demilitarizarea și reforma armatei să fie acceptată și susținută financiar de mediatorii și observatorii în procesul de negocieri.

După accederea, în 2009, la guvernare a Alianței pentru Integrare Europeană (AIE), documentele de politici ale Guvernului Republicii Moldova referitoare la soluționarea problemei transnistrene prevăd aceeași abordare strategică, doar că tacticile și contextul s-au schimbat:

- identificarea unei soluții în cadrul negocierilor în formatul „5+2“, în baza respectării suveranității și integrității teritoriale a Republicii Moldova;
- crearea condițiilor de reintegrare a regiunii transnistrene în spațiul economic, informațional, politic, social și cultural al Republicii Moldova;
- mobilizarea eforturilor partenerilor externi în promovarea procesului de reglementare a conflictului transnistrean.

În vederea atingerii obiectivelor menționate, după relansarea negocierilor privind reglementarea transnistreană în formatul „5+2“, prioritate au acțiunile îndreptate spre:

- elaborarea unei strategii privind reintegrarea țării;
- implementarea măsurilor de creștere a încrederii prin intermediul intensificării legăturilor interumane, înlăturarea barierelor existente în calea liberei circulații a persoanelor, bunurilor și serviciilor între cele două maluri ale Nistrului, elaborarea și implementarea proiectelor comune, care ar contribui la creșterea bunăstării populației de pe ambele maluri ale Nistrului;
- retragerea forțelor militare străine de pe teritoriul Republicii Moldova;
- transformarea actualei operațiuni de menținere a păcii într-o misiune multinațională de observatori civili sub mandat internațional;
- securizarea segmentului transnistrean al frontierei moldo-ucrainene prin cooperarea cu Misiunea Uniunii Europene de Asistență la Frontieră în Moldova și Ucraina (EUBAM);

- menținerea problemei transnistrene pe agenda partenerilor externi și a organizațiilor internaționale relevante, sporirea rolului UE și SUA în procesul de soluționare a conflictului.

3. Evoluțiile de după schimbarea guvernării transnistrene

Principalele acțiuni în reglementarea transnistreană au fost îndreptate spre: consolidarea dialogului dintre Chișinău și Tiraspol; consolidarea măsurilor de încredere; soluționarea problemelor cetățenilor din localitățile din Zona de Securitate, aflate sub jurisdicția Chișinăului.

Schimbarea guvernării în regiunea transnistreană a creat premise pentru intensificarea dialogului dintre Guvernul Republicii Moldova și administrația transnistreană. În acest context, premierul Vlad Filat și liderul transnistrean Evgheni Șevciuk s-au întâlnit la 15 martie 2012 pentru a discuta despre consolidarea încrederii reciproce prin intermediul următoarelor acțiuni:

- reluarea transportului feroviar;
- normalizarea situației în domeniul serviciilor poștale;
- intensificarea activității grupurilor de lucru sectoriale;
- soluționarea problemei surselor radioactive scoase din utilizare, ce se află la diverse întreprinderi din regiune;
- participarea experților transnistreni în calitate de observatori, pentru negocierile de creare a Zonei de Comerț.

În consecință, cel mai important eveniment, menit să contribuie la consolidarea măsurilor de creștere a încrederii între cele două maluri ale Nistrului, a fost semnarea, de către premierul Vlad Filat și liderul transnistrean Evgheni Șevciuk, a deciziei protocolare cu privire la principiile de reluare plenară a circulației transportului feroviar de mărfuri prin regiunea transnistreană. Decizia respectivă prevede:

- constituirea unei zone comune de control vamal și posturi mixte, pe bază de paritate, în anumite stații, aflate sub jurisdicția părților, cu scopul efectuării controlului vamal comun;
- pe teritoriul zonelor respective, controlul vamal se va desfășura după principiul „o singură stație“, fapt ce va reduce din timpul necesar pentru perfectarea formalităților vamale.

Multiplele solicitări din partea populației raionului Dubăsari, aflat în Zona de Securitate, referitoare la necesitatea depășirii dificultăților de ordin social, economic, de circulație liberă, a motivat guvernul să creeze un



grup de lucru special, constituit din reprezentanții ministerelor și primarii localităților din raionul Dubăsari. Grupul urma să întocmească lista celor mai stringente probleme cu care se confruntă populația din localitățile respective, pentru ca ulterior să fie identificate soluții pentru depășirea problemelor existente. În consecință, ședința Comisiei guvernamentale pentru reintegrarea țării din 29 martie 2012 a fost dedicată, inclusiv, proiectului Programului de dezvoltare a localităților din Zona de Securitate pentru anii 2012-2015, care urmează să fie propus guvernului spre aprobare. Deocamdată, proiectul nu a fost supus procesului de consultare publică.

În linii mari, se poate afirma că eforturile Guvernului Republicii Moldova în vederea reglementării transnistrene au un impact pozitiv moderat. Reluarea și desfășurarea negocierilor în formatul oficial „5+2“, dialogul periodic cu administrația de la Tiraspol, deblocarea circulației pe segmentul transnistrean al căii ferate, angajarea în soluționarea problemelor curente ale cetățenilor din localitățile amplasate în Zona de Securitate creează premise pentru avansarea în procesul de reglementare.

Totuși sarcinile legate de: elaborarea strategiei privind reintegrarea țării, angajarea reprezentanților administrației de la Tiraspol în discuții privind statutul juridic al regiunii, retragerea prezenței militare rusești, modificarea statutului misiunii de pacificare, sporirea rolului SUA și UE în procesul de

negocieri, nu au fost atinse. Partea transnistreană s-a opus categoric discuțiilor pe marginea acestor subiecte. Reprezentanții administrației transnistrene au anunțat că în procesul reglementării conflictului, se conduc de tactica „pașilor mici“, menită să contribuie la soluționarea problemelor de zi cu zi ale cetățenilor, fără să dea curs discuțiilor pe marginea problemelor fundamentale, care ar aduce atingere scopului declarat de consolidare a independenței și suveranității autoproclamate a Transnistriei. În acest sens, administrația transnistreană se bucură de suportul politic și financiar al Federației Ruse.

4. Implicarea partenerilor externi în negocierile în format „5+2“ și pozițiile acestora

Rolul partenerilor internaționali în reglementarea transnistreană s-a manifestat de o manieră specială. În cadrul runde de negocieri în format „5+2“, de la Dublin, din perioada 28-29 februarie 2012, au fost discutate principiile și procedurile de desfășurare a negocierilor, orarul viitoarelor întrevederi. Intenția reprezentanților Republicii Moldova de a discuta probleme legate de identificarea cât mai rapidă a unei soluții durabile a conflictului, care să asigure stabilitatea și prosperitatea regiunii, în baza respectării principiilor suveranității și integrității teritoriale ale Republicii Moldova în granițele sale recunoscute pe plan internațional, a fost respinsă de către reprezentanții administrației de la Tiraspol.

În cadrul întâlnirii de la Odessa din 27 ianuarie 2012, mediate de Ministrul Afacerilor Externe al Ucrainei, Konstantin Grișcenko, a fost discutat un plan de acțiuni menit să consolideze încrederea reciprocă, prin crearea condițiilor pentru îmbunătățirea activității economice de pe ambele maluri ale Nistrului, soluționarea problemelor cu care se confruntă cetățenii prin înlăturarea tuturor barierelor artificiale între cele două maluri ale Nistrului, reluarea transportului feroviar de mărfuri prin regiunea transnistreană. Liderul transnistrean s-a opus însă discutării problemelor cu caracter politic, legate de statutul regiunii transnistrene, modificarea statutului misiunii de pacificare sau cel al participanților la formatul „5+2“.

Consultările politice moldo-ruse, la nivelul vice-miniștrilor de externe, din luna martie 2012, au confirmat poziția Rusiei de a pune, deocamdată, accentul pe importanța promovării măsurilor de consolidare a încrederii. Numirea vice-premierului rus, Dmitri Rogozin, în calitate de Reprezentant

special al Președintelui Rusiei pentru Transnistria a fost interpretată de către autoritățile moldovene drept o dovadă a importanței pe care o acordă Federația Rusă procesului de reglementare a conflictului transnistrean. În același timp, oficialii moldoveni și-au exprimat nedumerirea că o astfel de nominalizare nu a fost discutată în prealabil cu autoritățile moldovenești, întrucât clarificările de rigoare pe marginea acestei decizii vizează direct o parte componentă a Republicii Moldova.

La 20 aprilie 2012, Dmitri Rogozin a oferit un interviu pentru publicația „Kommersant“, în care a evidențiat motivele numirii sale în funcția respectivă, precum și sarcinile ce-i sînt trasate în procesul reglementării transnistrene.³ Așadar, Rogozin a menționat că nu are misiunea să pregătească terenul pentru o eventuală recunoaștere de către Federația Rusă a independenței regiunii transnistrene. Al doilea lucru important menționat de Rogozin este că în cadrul vizitei sale din 16 aprilie 2012, la Chișinău, a întîlnit politicieni pragmatici, cu care se poate lucra eficient. În acest sens, el l-a evidențiat pe premierul Vlad Filat. În al treilea rînd, Rogozin a menționat că sarcina sa este să înțeleagă mai bine procesele ce se desfășoară în regiunea transnistreană și relațiile actuale între Chișinău și Tiraspol. În acest context, el a menționat că nu are sarcina pregătirii unui proiect de genul „Memorandumului Kozak“, ci să se asigure că cetățenilor ruși din regiunea transnistreană li se poate asigura prosperarea economică și garanția securitatea printr-o abordare nouă, bazată pe tactica pașilor mici și orientată în direcția cuvenită.

Referindu-se la problema integrității teritoriale a Republicii Moldova, Rogozin a menționat că, pentru a vorbi despre o eventuală reîntregire a Republicii Moldova, este necesar ca elita politică moldovenească:

- să-și definească identitatea – sînt moldovenii români sau sînt totuși deosebiți? La fel, să fixeze scopul pe care îl urmărește – unirea cu România sau consolidarea independenței Republicii Moldova;
- să înțeleagă că un eventual proiect unionist exclude posibilitatea participării la acest proiect a regiunii transnistrene, unde locuiesc aproximativ 160 de mii de cetățeni ai Rusiei;
- să ia în considerație că Rusia este garant al securității în regiune și va sprijini orice proiect de reglementare pe care, de comun acord, îl vor

³ <http://www.kommersant.md/node/7797>.

- susține ambele părți implicate în conflict, acestea urmînd a fi tratate ca părți egale, potrivit memorandumului Primakov, semnat în mai 1997;
- să ajungă la un numitor comun cu transnistrenii în privința aprecierii evenimentelor tragice de acum 20 de ani, cînd a izbucnit conflictul și au avut loc vărsări de sînge;
 - să creeze condiții pentru dezvoltarea economică, renunțînd la orice fel de presiuni asupra Transnistriei;
 - să accepte că eventualul stat reunificat poate fi doar o federație sau confederație.

5. Riscurile și avantajele unei eventuale federalizări a Republicii Moldova

Din cele expuse mai sus putem trage concluzia că cel puțin unul dintre partenerii din cadrul formatului „5+2” va insista pe varianta federativă/ confederativă ori procesul politic al reglementării va rămîne înghețat. Dacă se va merge pe varianta federativă, atunci va fi necesar să se ia în calcul un șir de riscuri și oportunități, pe care le vom examina în continuare:

Federalizarea nu poate fi considerată un panaceu împotriva separatismului. Soluționarea problemei transnistrene va necesita adoptarea unor soluții complicate privind statutul regiunii respective. Trebuie să se ia în considerație că în prezent, are loc o convergență a principiilor de constituire a statelor unitare și a celor federative. Din acest punct de vedere, exemplele de funcționare eficientă și relativ neconflictuală a unor state care nu sînt federații declarate, cum ar fi Italia și Spania, sînt examinate deopotrivă cu statele federale. Astfel, Constituția spaniolă, adoptată în 1978, consfințește standardele democratice de dezvoltare a țării, dar evită orice referință la „federalism”, preferînd să vorbească despre „statul autonomiilor”, deși experții în domeniul dreptului constituțional consideră că, de facto, Spania este o federație. Din acest punct de vedere, rămîne de văzut care formulă, cea federalistă ori cea regionalistă, poate fi mai eficientă în combaterea tendințelor separatiste, contribuind la echilibrarea lor prin tendințe centripete. Tendințe separatiste se observă nu numai în statele unitare sau în cele federative cu nivel mediu sau scăzut de dezvoltare, ci chiar și în state federative prospere, precum Canada și Australia. Deci *federalizarea nu poate fi considerată un panaceu împotriva separatismului*, iar încercarea soluționării unui conflict legat de separatism prin federalizare ridică o mulțime de semne de

întrebare. Problema de bază rezidă în a echilibra balanța de interese într-un stat. De aceea, în diferite țări formula federalistă este utilizată în funcție de particularitățile locale. Dacă se va ajunge la concluzia că o eventuală federalizare a Republicii Moldova este iminentă, atunci va fi foarte importantă stabilirea principiilor de constituire a unei federații stabile. Există câțiva factori de bază care trebuie examinați în acest sens:

a) *Modalitatea de constituire a federațiilor.* În conformitate cu acest factor, federațiile se clasifică în unionale și descentralizate. Federațiile unionale se constituie în baza unor acorduri încheiate de către statele existente deja. Drept exemplu pot servi Statele Unite ale Americii, care, din considerente de securitate și economice, au format o federație. Din federațiile constituite în urma decentralizării statelor unitare fac parte India, Canada, Rusia. Acest lucru se poate face și în urma unui acord cu o regiune. Proiectul de acord propus de către OSCE pentru Republica Moldova la 3 iulie 2002 face parte din această categorie.

b) *Separarea competențelor pe verticală.* În conformitate cu acest factor, federațiile se clasifică ținând cont de delegarea competențelor de către subiecții centrului, sau invers, de descentralizarea puterii care vine din partea autorităților centrale. Este evident că modalitatea delimitării competențelor este direct dependentă de modalitatea de constituire examinată mai sus. Acest factor este unul de discordie între Chișinău și Tiraspol. În cazul dat, reglementarea conflictelor între centrul federal și subiecții federației se face prin intermediul Curții Constituționale. Spre exemplu, în Spania, Curtea Constituțională, într-o perioadă de numai zece ani de la adoptarea Constituției, a soluționat aproximativ 600 de dispute între autoritățile centrale și cele regionale. De cele mai multe ori, problemele apăreau în domenii ce țin de economie, agricultură, lucrări publice. Apelurile la justiția constituțională s-au făcut atât din partea autorităților centrale, cât și din partea celor regionale. Totuși autorităților regionale le aparțin aproximativ 2/3 din apelurile în justiția constituțională. Tot în Spania, în afara metodelor de soluționare a conflictelor dintre autoritățile centrale și cele locale prin apelurile la Curtea Constituțională, mai există posibilitatea de rezolvare a conflictelor prin intermediul Curții de Conturi. De obicei, Curtea de Conturi are atribuții de control asupra bugetelor regionale.

c) *Armonizarea elementelor de coordonare și subordonare între centrul federal și subiecții federațiilor.* În acest sens, federațiile se clasifică drept cen-

tralizate și necentralizate. În cazul unor federații centralizate, se evidențiază foarte clar că interesele naționale au prioritate asupra intereselor subiecților. În India, de exemplu, parlamentul țării are dreptul de a adopta legi care țin și de competența subiecților, dacă acestea sînt votate cu o majoritate de 2/3 din voturi. Federalismul necentralizat se realizează în baza unor acorduri care stipulează în mod expres competențele centrului federal și cele ale subiecților. Drept exemplu pot servi SUA și Canada. În cazul delimitării intereselor la nivel național și la nivel de teritorii, se aplică principiul subsidiarității. În orice caz, de competența exclusivă a organelor centrale ține: legislația federală, politica externă, apărarea, regimurile vamal și tarifar, finanțele publice, sistemul financiar-bancar și cel al asigurărilor, transportul la nivel național și sistemul de comunicații, asigurarea cadrului pentru respectarea drepturilor fundamentale ale omului.

d) *Constituirea parlamentelor bicamerale.* Una dintre cele mai importante probleme ale federațiilor se referă la *constituirea parlamentelor bicamerale*, mai ales a camerelor superioare, în baza reprezentării egale a subiecților federației (Elveția), sau a reprezentării proporționale cu numărul de locuitori (Austria, Germania). Astfel, în camera superioară a parlamentului german, fiecare subiect are cel puțin trei reprezentanți, însă subiecții care au mai mult de două milioane de locuitori sînt reprezentați de patru persoane, iar subiecții cu mai mult de cinci milioane de locuitori sînt reprezentați de cinci persoane. Membri ai camerei superioare sînt prim-miniștri și miniștrii landurilor. În conformitate cu prevederile Constituției germane, aproximativ jumătate din legile federale trebuie să fie aprobate de către camera superioară. De competența autorităților locale țin, de obicei, problemele auto-administrării: cultura, educația, bugetele locale, ocrotirea sănătății, ordinea publică. Însă lucrurile nu sînt simple, autoritățile centrale își păstrează anumite pîrghii de influență. În Germania, spre exemplu, autoritățile federale au dreptul să adopte legi referitoare la administrația publică locală. În Constituția Spaniei se vorbește despre domenii de competență care pot fi oferite autonomiilor. Prin urmare, nu poate fi vorba despre o abordare mecanică, toate competențele care se oferă autonomiilor sînt negociate între puterea centrală și cea locală și sînt inserate într-un acord care trebuie respectat de ambele părți. Astfel de acorduri între autoritățile centrale și cele ale autonomiilor există și în Italia, deși Italia nu este o federație declarată, și se referă la drepturile fiecărei regiuni.

e) *Distribuirea și exercitarea competențelor.* Din acest punct de vedere, federațiile se clasifică în binare și cooperative. Cronologic, federalismul a evoluat de la sistemul binar, în care delimitarea competențelor dintre centru și teritorii era foarte strictă, către cel cooperativ. În federațiile cooperative are loc întrepătrunderea competențelor pentru asigurarea unei soluționări mai judicioase a problemelor existente. Drept exemple de federații cooperative servesc SUA, Germania, Austria. Merită să fie subliniat faptul că subiecții federațiilor moderne nu sînt suverani. Niciuna din constituțiile țărilor europene nu prevede dreptul subiecților de a părăsi federația. În constituțiile Elveției și Spaniei este stipulat în mod expres că unitățile teritoriale nu au dreptul să formeze alianțe între ele și să încheie tratate politice evitînd autorizarea guvernelor centrale. Astfel, subiecții federației sînt lipsiți de dreptul de a menține relații internaționale de sine stătătoare. În Elveția, cantoanele au semnat în nume propriu ultimele tratate internaționale abia în anii '40 ai secolului trecut. Acordurile internaționale semnate de landurile germane se referă doar la probleme ce țin de cultură, știință și învățămînt. Mai mult, pentru semnarea acordurilor date, este necesar acceptul guvernului central, care urmează să decidă dacă nu cumva acestea ar putea prejudicia interesele politicii externe a Germaniei. Pentru că federațiile sînt sisteme autoorganizate, în ele pot apărea fenomene de dezvoltare neomogenă. Pentru a echilibra astfel de tendințe, în multe din federațiile existente sînt prevăzute *mecanisme de omogenizare*, prin ajutorarea subiecților mai slab dezvoltați (ex. Germania și Rusia). În acest sens, o eventuală federație moldovenească ar trebui să prevadă un mecanism de redistribuire a veniturilor din regiunea transnistreană către Găgăuzia. Potențialul industrial al regiunii transnistrene rezultă dintr-un accident, fiind constituit inclusiv cu suportul cetățenilor din Gagauz Yeri, cărora li s-a impus o specializare în agricultură.

f) *Modalitatea de funcționare, diferența statutului subiecților, organizarea lor interioară.* Din acest punct de vedere, federațiile se clasifică în simetrice și asimetrice. Majoritatea federațiilor stabile sînt simetrice, cu mici elemente de asimetrie. Adică toți subiecții federației sînt absolut egali, deși se admit mici abateri, care nu se referă la statutul juridic al acestora (SUA, Germania, Brazilia). Aceste deosebiri sînt legate, de obicei, de factorii care stau la baza constituirii federației – național sau teritorial, lucru extrem de important pentru stabilitatea federației. Din acest punct de vedere, spre exemplu, Rusia este mai degrabă o federație asimetrică, avînd republici, oblasti, krai, avtonomnîi okrug etc. Astfel, republicile au mai multe drepturi decît ceilalți

subiecți, ceea ce duce la nemulțumiri și generează mișcări de nivelare a drepturilor celorlalți subiecți cu drepturile republicilor, lucru care, la rîndul lui, generează mișcări opuse din partea republicilor. Se consideră că elementele de asimetrie sînt generatoare de haos. Exemplul Iugoslaviei a arătat că ultima formulă este extrem de periculoasă. De aceea, în țările federative, puterile centrale au dreptul de a institui starea de urgență în autonomii, atunci cînd apar astfel de necesități, însă de obicei, autoritățile centrale evită să recurgă la aplicarea unor astfel de mecanisme. Din acest punct de vedere, este extrem de importantă structura organelor de ocrotire a normelor de drept. Spre exemplu, în conformitate cu prevederile constituției, Confederația Elvețiană asigură cantoanelor integritatea teritorială, suveranitatea în limitele prevăzute de Constituția confederației, constituțiile cantoanelor, drepturile și libertățile poporului. Însă în caz de necesitate, autoritățile confederale pot institui starea de urgență în cantoane, pot opri realizarea drepturilor cetățenilor și a împuternicirilor autorităților cantonale.

2. Rolul principal în reglementarea relațiilor dintre centru și subiecții federației îi revine politicii financiar-fiscale, și nu limitării împuternicirilor. Poziția de lider recunoscut al inovațiilor în domeniul relațiilor de ordin financiar într-o federație îi este atribuită Germaniei. Modelul german se bazează pe mecanismul autonomiei financiare. Federația și subiecții sînt considerați independenți în ceea ce privește relațiile financiare, în sensul că își finanțează în mod independent activitățile ce le revin în conformitate cu prevederile Constituției. Tocmai de aceea distribuirea veniturilor fiscale între federație și subiecți se face reieșind din atribuțiile acestora, pentru a asigura astfel funcționalitatea structurilor centrale și regionale. Veniturile fiscale de pe urma impozitului pe venit și impozitarea corporațiilor se împart în mod egal între centru și subiecți, iar partea din TVA ce le revine subiecților se stabilește prin lege. De asemenea, Constituția Germaniei prevede redistribuirea veniturilor pentru a echilibra veniturile cetățenilor din diferite landuri. Guvernul central oferă subsidii „landurilor sărace“, astfel încît venitul pe cap de locuitor, în orice land, să fie echivalent cu cel puțin 95% din media pe țară. Se consideră că prin aceasta federalismul cooperativ german se deosebește de federalismul american, unde cetățenii „votează cu picioarele“, migrînd în statele unde nivelul de viață și perspectivele dezvoltării economice sînt mai înalte. Dar sistemul din SUA are propriile avantaje. Se consideră că este de datoria autorităților statelor să aibă grijă ca starea economică și veniturile populației să fie adecvate, pentru ca populația să nu

migreze, altminteri autoritățile statelor pot pierde importante sume de bani ce vin din partea guvernului federal și care sînt proporționale numărul de locuitori.

3. Drepturile subiecților federațiilor nu se limitează doar la autonomia financiară. În conformitate cu prevederile constituțiilor unor federații, subiecții pot avea sisteme constituționale și de drept proprii. Reforma politică orientată spre federalizare din Belgia a început cu introducerea în Constituția țării a prevederilor referitoare la constituirea parlamentelor și guvernelor regionale ale Flandriei, Valoniei și Bruxelles-ului.

4. Federațiile moderne nu prevăd dreptul subiecților la secesiune, aceasta fiind combătută de cele mai multe ori, inclusiv pe cale armată (de exemplu, Australia de Vest – în 1938, Rusia – în 1995). Totuși secesiunile au loc frecvent. Astfel, în 1965, Singapore a ieșit din componența Malaysiei. Din acest punct de vedere, federațiile nu se prea deosebesc de statele unitare. Principiile de bază sînt aceleași: teritoriu comun, comunitatea de oameni căreia îi aparține în întregime suveranitatea întregii țări, organe de putere comune la nivel național. Pentru asigurarea stabilității sistemelor federale, este necesar ca relațiile interne să fie destul de puternice, nicio parte a sistemului să nu prevaleze asupra altora. Relațiile dintre centru și subiecți trebuie să se bazeze pe reciprocitate. Dacă aceste principii sînt încălcate, federațiile se prăbușesc. Experiența internațională demonstrează că, pentru ca federațiile să fie stabile, centrele federale trebuie să aibă un set de competențe exclusive și forțele necesare pentru asigurarea integrității teritoriale, economice, politice și socioculturale.

5. Factorii de risc și de stabilitate într-o federație. În ultima vreme, se vorbește tot mai mult de federalismul etnic, și dacă acesta e viabil. Majoritatea federațiilor sînt constituite după criteriul teritorial (SUA, Germania, Australia), subiecții avînd drepturi egale. Acest gen de federații sînt, de obicei, mult mai stabile decît cele constituite după principiul etnic. În țările în care federațiile sînt constituite după criteriul etnic se observă tendințe de separatism sau de formare a unor autarhii. De aceea, un șir de experți, mai ales din Rusia, consideră că nicio federație constituită pe criterii etnice nu poate supraviețui.

6. Factorii de evaluare a stabilității statelor federale. Acești factori pot fi clasificați drept interni și externi. La cei interni se referă: criteriile în baza cărora au fost constituite federațiile – teritoriale sau etnice; rolul pe care îl joacă o anumită ideologie; gradul de democratizare a societății; percepția

de către cetățeni a formulei federaliste. Importanța factorilor externi a fost demonstrată în cazul constituirii SUA: distanța geografică față de puterile epocii; experiența unui război unificator împotriva unei puteri coloniale (urmat de o lungă perioadă de securitate externă); în fine, bogatele resurse naturale. Dacă am folosi factorii menționați, am putea elabora, în funcție de aceștia, o scară a stabilității federațiilor în timp – extrem de instabile, relativ instabile, relativ stabile și stabile:

- instabile sînt federațiile constituite pe criterii etnice și ideologice, care s-au prăbușit – URSS, Cehoslovacia, Iugoslavia.
- relativ stabile sînt federațiile constituite pe criterii etnice, dar nu și ideologice – Canada, Belgia, India, Nigeria, Rusia.
- oscilează între stabilitate și instabilitate statele multietnice cu elemente de federalism, dar care soluționează problemele etniilor în baza proiectelor regionaliste, cum este cazul Italiei și Spaniei.
- stabile sînt federațiile bazate pe criteriul teritorial, în care persistă omogenitatea etnică, precum în cazul Germaniei, sau omogenitatea diversității, precum în cazul SUA. După gradul de stabilitate, statele unitare omogene din punct de vedere etnic, precum este Franța, pot fi raportate tot la această categorie.

Imprimat la tipografia „Serebia“ SRL
Com. nr. 143