



Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT



Nr. 2 (16)

Anul VIII, 2015

GUVERNARE și Democrație

revistă de analiză și sinteză



Această publicație a fost elaborată în cadrul unui proiect implementat de ADEPT și Expert-Grup cu suportul oferit de Agenția SUA pentru Dezvoltare Internațională (USAID) prin intermediul Fundației Est-Europene și FHI 360. Apariția revistei este posibilă datorită ajutorului generos al poporului american oferit prin intermediul Agenției SUA pentru Dezvoltare Internațională (USAID). Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă în mod necesar poziția USAID, a Guvernului SUA, FHI 360 și/sau Fundației Est-Europene.

Coordonator general: *Polina Panainte*

La apariția publicației au contribuit: *Igor Boțan, Denis Cenușă, Sergiu Grosu, Adrian Lupușor, Iurie Morcotilo, Polina Panainte*

Redactor: *Lucia Țurcanu*

Copertă și concepție grafică: *Mihai Bacinschi*

Grafică: *Alex Dimitrov*

Prepres: *Editura ARC*

© Toate drepturile sînt rezervate Asociației pentru Democrație Participativă (ADEPT). Opiniile exprimate în această publicație reflectă poziția autorilor și nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al instituției finanțatoare. Atît publicația, cît și fragmente din aceasta nu pot fi reproduse fără permisiunea Asociației pentru Democrație Participativă.

Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT

str. V. Alecsandri 97, Chișinău MD-2012, Republica Moldova

tel. +373 22 21 34 94

fax + 373 22 21 29 92

e-mail: adept@e-democracy.md

www.e-democracy.md



CUPRINS

Cuvînt-înainte

4

3

Ce înseamnă un guvern proeuropean? *Sergiu Grosu*

6

**Implementarea Acordului de Asociere cu UE –
umbrită de „găurile negre” din sectorul bancar și cel al justiției.**

Polina Panainte, Adrian Lupușor

10

**Reforma anticorupție – să întoarcem Moldova de la marginea
prăpastiei. *Igor Boțan***

16

Rezumat

16

1. Introducere

17

2. Cadrul legal existent

20

3. Studiu de caz

22

4. Cele mai bune practici internaționale/europene

24

5. Analiza

27

6. Concluzii și recomandări

30

**Rectificarea bugetară din 2015: Analiză prin prisma asistenței
financiare din partea UE. *Iurie Morcotîlo***

32

**Impactul „energetic” al Acordului de Asociere asupra monopolului
rusesesc de pe piața energetică din Republica Moldova. *Denis Cenușă***

36

Varietatea dependenței energetice față de Federația Rusă

36

Prevederile Acordului de Asociere

37

Întârzierea reformelor

38

În loc de concluzii

39

Cuvînt-înainte

O politică adecvată pentru Republica Moldova ar fi una îndreptată spre descătușarea și dezvoltarea potențialului intern al țării și valorificarea oportunităților oferite de contextul regional, extern. Din păcate, actuala clasă politică a eșuat pe ambele dimensiuni – internă și externă. În al 25-lea an de independență a Republicii Moldova, constatăm că elitele politice s-au succedat în vârful piramidei puterii, urmărind interese de grup, corporatiste, lăsînd pe al doilea plan interesele societății și ale statului. Am putea spune că paradigmele elitelor au subjugat interesele societății.

Astfel, primul deceniu de independență, anii '90, a fost marcat de procesul de privatizare a proprietății publice, de transformare a acesteia în proprietate privată. În consecință, societatea, divizată pe criterii etno-lingvistice, a mai fost divizată și pe criterii de proprietate, avuție. A avut loc pauperizarea cvasitotală a populației Republicii Moldova, ceea ce a pregătit terenul pentru o nouă paradigmă – exploatarea nostalgiilor cetățenilor pentru perioada comunistă. Astfel se justifică un deceniu, anii 2000, de guvernare comunistă. După o înviorare a economiei în perioada comunistă a independenței, elita guvernantă a lunecat spre oligarhizarea puterii publice, punerea acesteia în serviciul clanurilor afaceriste. Colapsul puterii pseudocomuniste, ca urmare a revoltei din aprilie 2009, a adus la guvernare clanurile oligarhice care au germinat în perioadele precedente și guvernează Republica Moldova în ultimii șase ani. Deosebirea cardinală dintre perioadele invocate este că ultima, cea oligarhică, s-a acoperit cu flamura integrării europene, pentru a exploata aspirațiile legitime ale majorității absolute a cetățenilor moldoveni de integrare în comunitatea europeană, realizînd totuși performanțe inedite în domeniile: democrației populare; asigurărilor sociale; tehnologizării profunde a producerii și a tuturor ramurilor economiei etc.

Perdeaua de fum, menită să camufleze interesele personale și de grup a clanurilor oligarhice guvernante cu „valori și principii“, a început să se disipeze încă din 2011, când a ieșit la iveală partajarea instituțiilor de drept și de reglementare pe criterii partinice, când au avut loc atacurile raider împotriva sistemului bancar, vînătoare ilegală din Pădurea Domnească etc. Șirul abuzurilor a culminat cu furtul miliardului din sistemul bancar și punerea acestuia pe umerii cetățenilor pentru a fi achitat. În consecință, de-a lungul anului curent, Secretarul general al Consiliului Europei a ajuns la trista concluzie că Republica Moldova a devenit un stat capturat de clanuri oligarhice, Parlamentul European văzîndu-se nevoit să organizeze dezbateri pe marginea situației dezastruoase din Republica Moldova.

În circumstanțele menționate, când elita politică moldovenească este discreditată, rolul principal pentru readucerea lucrurilor la normalitate le revine cetățenilor și administrațiilor publice locale. De aceea, insistarea asupra implementării prevederilor Acordului de Asociere, a Agendei de Asociere, a Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere, a Notelor Informative din partea partenerilor de dezvoltare etc., coparticiparea cetățenească și a comunității de experți la treburile publice sunt lucruri indispensabile pentru scoaterea țării și societății din impas și relansarea unui parcurs organizat spre scopurile declarate și împărtășite de majoritatea populației.

CE ÎNSEAMNĂ UN GUVERN PROEUROPEAN?

Sergiu Grosu

În cadrul conferinței *Viitorul European al Republicii Moldova: contextul regional și provocările interne*, desfășurată la Chișinău în perioada 11-13 noiembrie 2015, politicienii moldoveni au accentuat că cea mai mare provocare de moment pentru Moldova este necesitatea investiției unui guvern proeuropean. În replică, ex-comisarul european Ștefan Fule i-a rugat pe politicienii moldoveni să-i explice ce înseamnă un guvern proeuropean. Întrebarea a provocat valuri în presa din țară.

Într-adevăr, începînd cu anul 2009, Republica Moldova a avut cinci garnituri guvernamentale, toate numindu-se „proeuropene”. Numai în anul curent – 2015 –, am avut cinci guverne, toate „proeuropene”, dintre care trei interimare, unul minoritar și unul plenipotențiar, timp de doar trei luni. În consecință, anul 2015 poate fi identificat drept anul unor crize de o profunzime fără precedent – politică, financiar-bancară, economică, socială, morală. Ultima dintre cele enumerate este expresia corupției totale a clasei politice guvernante.

Ca să putem să-i răspundem ex-comisarului european Ștefan Fule, dar și nouă înșine, merită să deschidem programele de guvernare ale celor cinci guverne proeuropene de la 2009 încoace și să vedem ce priorități și-au stabilit și ce au reușit. Așadar, prioritățile au fost reiterate în mod constant de cele cinci guverne proeuropene: reintegrarea țării; supremația legii; combaterea sărăciei; creșterea economică; descentralizarea puterii. Să examinăm pe rînd nivelul de atingere a acestor scopuri prioritare.

- **Reintegrarea țării.** Atingerea acestui obiectiv urma să se realizeze în cadrul strategiei de consolidare a măsurilor de încredere între cele două maluri ale Nistrului, dar și prin transformarea Republicii Moldova într-o țară atractivă pentru populația din regiunea transnistreană, care ar

fi trebuit să-și depășească stereotipurile și să aspire ca Transnistria să se reintegreze pentru a beneficia de roadele dezvoltării democrației, economiei, domeniului social. După șase ani de guvernare „proeuropeană”, s-a reușit doar reluarea, în 2012, a procesului de negocieri în formatul „5+2”, după întreruperea lor în 2006. În rest, conflictul a rămas profund înghețat și fără vreun semn încurajator că ar exista premise de soluționare. Să deducem de aici că în acești șase ani de guvernare „proeuropeană” democrația, justiția independentă, economia și sfera socială nu s-au dezvoltat într-atât de bine, încât Moldova să devină atractivă pentru transnistreni?

- **Supremația legii.** Acest obiectiv urma să fie realizat către anul 2016, în cadrul Strategiei de Reformă a sectorului de justiție. Strategia își propunea să dezvolte șapte dimensiuni distincte ale domeniului, pentru asigurarea independenței actului judiciar, atât întru binele cetățeanului, cât și pentru asigurarea unui climat investițional favorabil în vederea relansării unei economii robuste. Mottoul de reformare și modernizare a justiției a fost: **„Toleranță zero față de corupție!”** Care sînt rezultatele? După șase ani de guvernare „proeuropeană”, UE a decis să sisteze suportul financiar pentru reformarea justiției moldovenești, după ce a oferit jumătate din suma de aproximativ 60 de milioane de euro, recunoscînd de fapt că eforturile de reformare au eșuat. Partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova recunosc că, sub flamura reformistă pe care este scris: **„Toleranță zero față de corupție!”**, cea mai gravă problemă a țării noastre a devenit corupția. Și mai curios este faptul că înșiși liderii partidelor „proeuropene”, care au guvernat țara în acești șase ani, afirmă actualmente că justiția este capturată și aservită clanurilor oligarhice, iar înfăptuirea acesteia se face selectiv, la comandă.
- **Combaterea sărăciei.** Cum au combătut guvernele „proeuropene” sărăcia, au simțit recent, pe propria piele, cele aproximativ două milioane de moldoveni care au avut economii în valută națională. După dispariția unui miliard de dolari din sistemul bancar, ceea ce echivalează cu aproximativ 1/3 din rezervele valutare ale Băncii Naționale, deținătorii de economii în valută națională au pierdut exact 1/3 din valoarea lor. La aceasta se mai adăugă creșterea în lanț a prețurilor la bunuri și servicii. Este de remarcat că sistemul bancar reprezintă doar o dimensiune a activității financiar-economice a țării, și furturile masive din acest domeniu au un impact rapid. Ultimele scandaluri de corupție de rezonanță din domeniul ocrotirii sănătății, agriculturii confirmă doar că toate domeniile activității economice și relațiile dintre instituțiile statului și beneficia-



rii instituționalizați sau privați au fost, de asemenea, puternic erodate de corupție. Impactul asupra pauperizării cetățenilor îl putem deduce din rezultatele sondajelor de opinie.

- **Creșterea economică.** Potrivit estimărilor făcute de experții Băncii Mondiale, în 2015 Republica Moldova va înregistra o descreștere economică de aproximativ 2%. Este de remarcat că în ultimii 15 ani Republica Moldova a înregistrat descreștere economică doar în 2009, ca urmare a crizei financiare mondiale, care a izbucnit în 2008, dar și a crizei politice, care a contribuit la înlăturarea Partidul Comuniștilor și accederea la guvernare a partidelor „proeuropene”. După seceta din 2012, Republica Moldova nu a înregistrat creștere economică, dar nici descreștere. În acest context, este de remarcat că descreșterea sau stagnarea economiei drept consecință a unor crize globale sau climaterice este percepută de cetățeni într-un anumit fel, pe când descreșterea economiei din cauza furturilor de proporții și a aplicării cvasitotale a schemelor corupte pentru îmbogățirea clasei guvernante, cu totul altfel. Anume aici trebuie căutate cauzelor protestelor împotriva guvernanților corupți, nu în teoriile conspiraționiste.
- **Descentralizarea puterii.** Pe data de 5 aprilie 2012, parlamentul a adoptat Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015. Guvernele „proeuropene” au ignorat însă marea majoritate a prevederilor Planului de Acțiuni. Spre exemplu, către 2014 urma să fie redusă fragmentarea teritorial-administrativă, astfel încât aceasta să

fie raționalizată pentru a favoriza autonomia locală. Abia în ajunul expirării, în iunie 2015, a mandatului de patru ani al autorităților locale, guvernării „proeuropeni” și-au amintit că nu au raționalizat structurile administrativ-teritoriale și chiar au încercat să amâne pentru un an alegerile locale ordinare pentru a implementa rapid reforma prevăzută de strategie. Finalmente, au decis să nu întreprindă nimic, chiar dacă s-au văicărit în public că pierderile bugetare anuale din cauza structurii administrativ-teritoriale inadecvate reprezintă aproximativ 300 de milioane de lei.

Așadar, nu doar ex-comisarul european Ștefan Fule, dar și cetățenii Republicii Moldova ar trebui să se întrebe ce înseamnă un guvern proeuropean, al șaselea la număr, pe care partidele care au guvernat țara în ultimii șase ani se căznesc să-l instaureze. Nu este oare denumirea de „guvern proeuropean” o perdea de fum după care o clasă politică își ascunde incompetența și interesele meschine, exploatând năzuințele sincere ale cetățenilor de a avea un trai decent, ca în Europa? Și dacă este așa, atunci nu ar face bine cetățenii să nu se mai prindă în mrejele partidelor autointitulate „proeuropene”, ci să judece performanțele partidelor în conformitate cu îndeplinirea promisiunilor făcute de acestea în timpul campaniilor electorale? Poate merită să i se dea o lecție actualei clase politice, astfel încât să ia aminte, pe mulți ani înainte, și alți politicieni care vor accede la putere?

IMPLEMENTAREA ACORDULUI DE ASOCIERE CU UE – UMBRITĂ DE „GĂURILE NEGRE” DIN SECTORUL BANCAR ȘI CEL AL JUSTIȚIEI

Polina Panainte, Adrian Lupușor

Articolul prezintă o scurtă sinteză a gradului de realizare a obiectivelor Acordului de Asociere UE-RM la un an de la semnarea acestuia (iulie 2014 – iulie 2015). Scopul Acordului de Asociere (AA) este integrarea economică și asocierea politică a Republicii Moldova la spațiul comunitar european. Pentru Republica Moldova, asocierea cu UE poate reprezenta o etapă intermediară în procesul de integrare europeană, dar și un punct final al parcursului integraționist – rămânerea într-o zonă-tampon, între UE și Uniunea Economică Eurasiatică. O viziune clară de viitor pentru Republica Moldova, acceptată de întreaga societate, nu există, deocamdată, din cauza divizării societății și a clasei politice pe criterii integraționiste. De aceea, de modul în care vor fi realizate prevederile AA depind evoluțiile politice interne și cele integraționiste externe ale țării.

Ținând cont de întregul instrumentar prevăzut de AA pentru atingerea scopului invocat și de interesul Republicii Moldova de a progresa rapid în procesul de implementare a acțiunilor necesare, este importantă estimarea sistematică și calificată a efortului și a capacităților autorităților publice moldovenești de a realiza sarcinile asumate. În acest sens, semnarea AA a fost însoțită de adoptarea Agendei de Asociere¹, menită să stabilească un set de priorități asupra cărora s-a convenit în comun pentru perioada 2014-2016, pentru pregătirea implementării Acordului de Asociere, inclusiv a părții privind Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător. Voința politică a guvernaților moldoveni de a implementa la modul exemplar prevederile și obiectivele AA a fost trans-

¹ <http://infoeuropa.md/ue-privind-rm/agenda-de-asociere-dintre-uniunea-europeana-si-republica-moldova/>

pusă în planuri de acțiuni, cu identificarea instituțiilor publice responsabile nemijlocit de implementarea acțiunilor, a termenelor prevăzute pentru aceasta și a surselor financiare necesare. Pe data de 7 octombrie 2014 guvernul a adoptat Hotărîrea nr. 808 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană (PNAA) în perioada 2014-2016².

Pentru început, este important să fie identificate carențele de formă și conținut ale PNAA:

- formularea generală și confuză a angajamentelor, acestea constituind mai degrabă obiective decît acțiuni. De exemplu, dezvoltarea și consolidarea capacităților în lupta împotriva corupției la nivel înalt și a corupției în organele de drept;
- asumarea angajamentelor care, în fapt, sînt obligații instituționale de bază ale autorităților. De exemplu, implementarea eficientă a mecanismului de analiză a declarațiilor pe venit, declarațiilor de interese și incompatibilități în procesul funcționării Comisiei Naționale de Integritate;
- asumarea angajamentelor care, în esență, nu pot fi clasificate ca acțiuni de importanță strategică, fiind inerente procesului de monitorizare a unui document de politici. De exemplu, publicarea pe pagina web a Centrului Național Anticorupție a rapoartelor de implementare a Planului de acțiuni pe anii 2014-2015 privind implementarea Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2015, precum și a informațiilor despre activitatea Grupului de monitorizare;
- lipsa unei concordanțe clare între măsura de implementare și prioritatea Agendei de asociere;
- lipsa unei delimitări clare a responsabilităților instituțiilor de profil pentru implementarea acțiunilor;
- lipsa prioritizării clare a acțiunilor pentru atingerea obiectivelor relevante ale Acordului de Asociere;
- revizuirea inopinată a termenelor de realizare a PNAA.

Cooperarea instituțiilor guvernamentale și nonguvernamentale ar trebuie să înceapă cu clarificări de ordin metodologic, astfel încît rezultatele monitorizării să fie clare și credibile. Șirul de lucruri ce urmează să fie clarificate se referă la:

- necesitatea delimitării scopurilor și obiectivelor AA de acțiunile propriu-zise care trebuie întreprinse și specificate foarte clar în PNAA. Astfel, măsurile prevăzute de PNAA – cum ar fi „eforturile pentru: asigurarea respectării anumitor obligațiuni; intensificarea eforturilor pentru atin-

² <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=354939>

gerea obiectivelor; dezvoltarea, perfecționarea și consolidarea anumitor instituții sau fenomene etc.” – ar trebui să aibă în vedere și acțiunile concrete, cuantificabile și măsurabile ce urmează să fie întreprinse pentru atingerea obiectivelor respective. Adică, Republica Moldova ar trebui să-și dezvolte capacitatea de a reacționa previzibil, în conformitate cu obligațiile deja asumate, la anumite situații care pot apărea și care pot necesita implicare imediată. Pentru acest gen de obiective este nevoie de menținerea capacităților existente și dezvoltarea unor noi capacități, deocamdată inexistente, în vederea onorării pe viitor a obligațiilor imposibil de onorat în prezent. În acest sens, un șir de ministere și instituții guvernamentale au dezvoltat planuri de activitate anuale, care cuprind și obiective prevăzute de PNAA, dar care, la fel, nu specifică acțiunile concrete pentru atingerea scopurilor și obiectivelor;

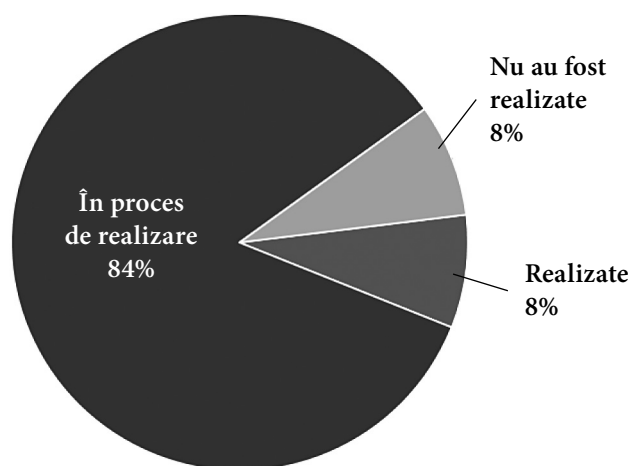
- necesitatea identificării unor criterii pentru analiza de impact a măsurilor și acțiunilor întreprinse. Acest lucru este important, fiindcă avem dovezi clare că în anumite domenii foarte sensibile pentru modernizarea Republicii Moldova, cum a ar fi reforma justiției și combaterea corupției, după ani buni de eforturi susținute, progresele sînt foarte modeste sau chiar se înregistrează regrese;
- acoperirea financiară a acțiunilor și eforturilor pentru atingerea scopurilor și obiectivelor. În condițiile în care scopul strategic al Republicii Moldova este identificat chiar în programul de guvernare – integrarea europeană –, activitatea instituțiilor publice implicate în implementarea PNAA este curentă, prezumîndu-se a fi acoperită, în mod normal, din fondurile bugetare. De aceea, este necesară indicarea explicită a necesității de a atrage fonduri extrabugetare pentru realizarea unor acțiuni foarte specifice, imposibil de realizat cu eforturi financiare obișnuite;
- limitele temporale pentru realizarea acțiunilor și atingerea obiectivelor și scopurilor AA. Aceste limite temporale sînt importante pentru evidența realizărilor, capacitatea de implementare a instituțiilor responsabile, dar și pentru dezbaterile publice ale analizelor de impact.

Gradul de realizare a acțiunilor PNAA

PNAA cuprinde 1063 de acțiuni planificate pentru perioada 2014-2016. S-a constatat că din totalul acțiunilor, 59% (631 de acțiuni) pot fi măsurate, sînt cuantificabile și prezintă cel puțin un indicator de performanță. Celelalte 41% (432) sînt acțiuni nemăsurabile, sau acțiuni despre a căror realizare este dificil să judeci de o manieră obiectivă, în baza unor indicatori. În astfel de condiții, este

problematic ca Republica Moldova să poată raporta obiectiv despre progresele înregistrate în urma asocierii la UE și despre impactul acestei asocieri asupra evoluțiilor social-politice din țară.

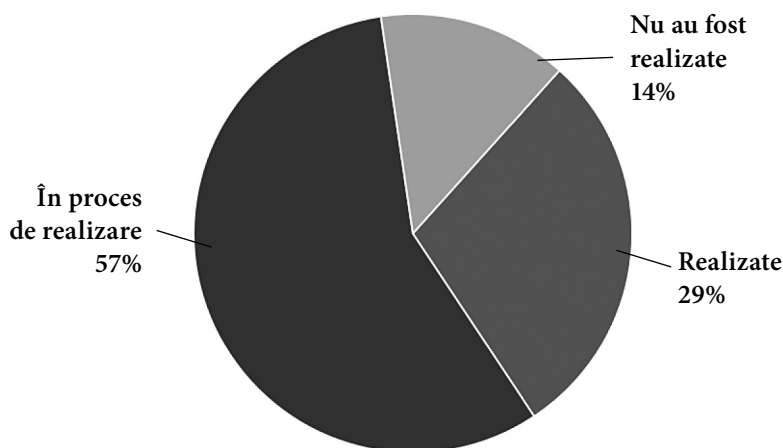
Cu referire la gradul de realizare a acțiunilor planificate pentru perioada iulie 2014-iulie 2015, menționăm că 21% au fost realizate, 68% sînt în proces de realizare, iar 11% nu au fost realizate. Aceste date indică asupra faptului că PNAA a fost întocmit necorespunzător pentru o monitorizarea exactă, iar raportul acțiunilor realizate la termenul fixat față de cele nerealizate este de aproximativ 2:1. De asemenea, se atestă că majoritatea acțiunilor sînt în proces de realizare, ceea ce sugerează faptul că, după un an de implementare a Acordului de Asociere, este încă prematur să venim cu aprecieri ferme privind rezultatele.



În cadrul componentei politice au fost planificate 370 de acțiuni, dintre care 309 au perioada de implementare iulie 2014-iulie 2015. Din totalul acțiunilor din această componentă, 51% (188) sînt acțiuni care dispun de indicatori de performanță și, respectiv, poate fi măsurat gradul de realizare a acestora. Nu se poate spune același lucru despre cealaltă jumătate a acțiunilor planificate (182), care sînt formulate vag și fac dificilă măsurarea implementării lor.

Doar 8% din acțiunile planificate în titlurile politice ale PNAA au fost realizate sau parțial realizate. Alte circa 8% nu au fost deloc realizate. Celelalte 84% din acțiuni sînt în proces de realizare, iar gradul de realizare a acestora va putea fi măsurat la sfîrșitul anului 2015, atunci cînd acestea ajung la scadență.

În cadrul componentelor economice au fost planificate 693 de acțiuni, dintre care 456 au perioada de implementare iulie 2014-iulie 2015. Din totalul acțiunilor din această componentă, 64% (443) sînt acțiuni care dispun de indicatori de performanță și, respectiv, poate fi măsurat gradul de realizare a



acestora. Celelalte 250 de acțiuni sînt formulate vag și fac dificilă măsurarea implementării lor.

29% din acțiunile planificate în titlurile economice/ ZLSAC ale PNAA au fost realizate sau parțial realizate. Alte circa 14% nu au fost deloc realizate sau lipsește informația despre realizarea acestora. Restul 57% din acțiuni sînt în proces de realizare. La fel ca în cazul componentei politice, gradul de realizare a acestora va putea fi măsurat la sfîrșitul anului 2015, atunci cînd ajung la scadență.

Principalele realizări înregistrate în implementarea PNAA:

- adoptarea Legii nr. 36 din 09.04.2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care urmărea și obiectivul implementării recomandărilor Grupului de State împotriva Corupției (GRECO) adresate Republicii Moldova în runda a III-a de evaluare;
- punerea în aplicare, începînd cu 01.01.2015, a Legii nr. 178 din 25.07.2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor;
- diminuarea numărului de sesizări referitoare la tortură înregistrate în 2014 și 2015, și creșterea procentuală a numărului de cauze penale remise cu rechizitoriu în instanța de judecată;
- adoptarea amendamentelor la Codul Electoral privind raportarea financiară a partidelor politice în timpul campaniilor electorale;
- Raportul privind Profilului Migrațional Extins al Republicii Moldova pentru anii 2008-2013, publicat în decembrie 2014, este un exemplu de cooperare eficientă între membrii Grupului Tehnic de Lucru interinstituțional (MTIC, MAI, BNS, MAEIE, MMPST, MS, MED.), care a rezultat într-un produs de referință;
- colaborarea dintre MTS și societatea civilă în promovarea Legii Voluntariatului. Este un bun exemplu de situație în care combinația dintre

- voința politică și expertiza din partea societății civile a impulsionat o schimbare pozitivă a politicilor publice în domeniul voluntariatului;
- ratificarea Acordului de finanțare între Guvernul Republicii Moldova și Comisia Europeană privind implementarea Programului ENPARD Moldova;
 - inaugurarea primului terminal feroviar cu ecartament mixt, în Portul Internațional Giurgiulești;
 - adoptarea legii pentru aderarea Republicii Moldova la Convenția regională cu privire la regulile de origine preferențiale PanEuroMediterraneene;
 - ratificarea Acordului dintre Republica Moldova și UE privind participarea la Programul UE „Competitivitatea întreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii (COSME 2014-2020)“;
 - reducerea drastică a numărului de documente necesare pentru perfectarea operațiunilor de export/import;
 - stabilirea unor platforme de comunicare dedicate DCFTA.

Eșecurile înregistrate în implementarea PNAA:

- neadoptarea proiectelor de acte normative necesare implementării reformei Procuraturii și a Comisiei Naționale de Integritate;
- nerealizarea acțiunilor ce țin de activitatea Comisiei Naționale de Integritate;
- a expirat perioada de implementare a Planului Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului (PNADO) 2011-2014, iar în prezent nu există un nou proiect de plan pentru perioada următoare;
- întârzie reformarea oficiului Avocatului Poporului;
- numirea Avocatului poporului pe problemele copilului cu încălcarea criteriilor de eligibilitate;
- inactivitatea timp de aproape un an a Consiliului Național pentru Protecția Drepturilor Copilului;
- plafonarea de 10 ori mai mare a donațiilor din partea persoanelor fizice și juridice în „Fondul electoral“ al partidelor politice față de nivelul fixat în proiectul de modificare a Codului electoral;
- lipsa unor acțiuni ferme în vederea soluționării crizei din sectorul bancar;
- perpetuarea incertitudinii privind implementarea AA/DCFTA în regiunea transnistreană;
- înghețarea asistenței financiare și tehnice externe de către principalii parteneri de dezvoltare a țării;
- neajustarea legislației naționale la Pachetul Energetic III.

REFORMA ANTICORUPȚIE – SĂ ÎNTOARCEM MOLDOVA DE LA MARGINEA PRĂPASTIEI

Igor Boțan

Rezumat

Acest articol ilustrează involuția recentă a Republicii Moldova de la o poveste de succes în cadrul Parteneriatului Estic al UE la un stat capturat într-o perioadă relativ scurtă din cauza corupției endemice și politizării excesive a instituțiilor statului. În pofida unor progrese în promovarea unei agende proeuropene – semnarea Acordului de Asociere RM-UE în 2014 și ajustarea legislației naționale la cele mai bune practici internaționale –, Republica Moldova a eșuat în implementarea reformelor anticorupție, țara devenind astfel vulnerabilă la interesele înguste ale guvernării deligitimizate.

Toleranța răspîndită față de corupție în Republica Moldova este alimentată de o serie de factori culturali, social-politici și regionali, inclusiv de cultura politică patriarhală a populației preponderent rurale, memoria modului sovietic de rezolvare a problemelor și clivajele sociale care s-au adîncit în perioada postsovietică. Clivajele existente au fost întotdeauna exploatate de clasa politică, fiind prezentate drept probleme-cheie pentru a distra atenția publicului de la problemele reale ale țării, inclusiv de la schemele de corupție. Argumentul geopolitic este de asemenea exploatat pe larg de coaliția de guvernare coruptă, care se prezintă drept singura alternativă proeuropeană posibilă la forțele pro-euroasiatice, a căror influență este în creștere. Prin urmare, guvernarea moldovenească a devenit un sistem oligarhic ce controlează întregul sistem administrativ și subminează stabilitatea țării.

Guvernul nu are nici interes și nici voința de reformare. Reformele inițiate pentru a combate corupția sînt promovate sub presiune externă, doar din nevoia de a obține sprijin financiar din partea partenerilor de dezvoltare a Repu-

blicii Moldova. Furtul miliardului de euro din sistemul bancar al Republicii Moldova ilustrează eșecul reformelor, cauzat în mare parte de faptul că forțele de ordine și instituțiile de reglementare au fost politizate și controlate de clanuri oligarhice, ceea ce a permis ca jaful să aibă loc, chiar dacă această acțiune a fost urmărită îndeaproape de autoritățile responsabile.

În acest context, Republica Moldova înregistrează schimbări importante în ceea ce privește atitudinea populației față de guvernare și încrederea în instituțiile publice. Republica Moldova înregistrează, în 2015, cote inedite la capitolul neîncredere publică, o majoritate critică (peste 80%) a populației considerînd că țara se mișcă în direcție greșită și nefiind mulțumită de măsurile aplicate de guvernare împotriva corupției. Această situație corelează cu căderea constantă a Indicelui de Percepție a Corupției realizat de Transparency International, Republica Moldova ocupînd poziția 105 în 2014.

Cercul vicios al corupției poate fi rupt doar atunci cînd se va exercita presiune suficientă asupra guvernului pentru reformare, atît din partea societății civile, cît și din partea partenerilor internaționali de dezvoltare.

1. Introducere

În Republica Moldova, corupția este endemică și sistemică, înrădăcinată în întreaga gamă de instituții guvernamentale și la fiecare nivel, și include capturarea de către stat a instituțiilor-cheie pentru beneficiul intereselor private¹. Astfel au evaluat situația din țară partenerii de dezvoltare², în urma așa-numitului *jaf al secolului* – retragerea ilegală din trei bănci comerciale din Republica Moldova a unui miliard de dolari prin credite neperformante. Cazul invocat reprezintă un exemplu extraordinar de corupție, ale cărei proporții nu au egal în istoria recentă, cînd suma dispărută din sistemul bancar al Republicii Moldova reprezintă circa 1/5 din PIB-ul țării. Aceasta a avut loc după zece ani de asistență din partea partenerilor de dezvoltare în domeniile economic, financiar și politic, inclusiv pentru implementarea Planului de Acțiuni UE-Republica Moldova în perioada 2005-2010 și pentru procesul de reformare necesar pentru semnarea Acordului de Asociere RM-UE în 2014.

¹ Moldova's Development Partners Briefing Book, pe http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/press_corner/briefing_book_final_feb-10-2015-rev_order_en.pdf

² ONU, Banca Mondială, Delegația UE în RM, Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID), Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei, Agenția de Dezvoltare Austriacă, Agenția Elvețiană pentru Dezvoltare și Cooperare, Agențiile suedeze și austriece pentru dezvoltare.

Dacă experții în anticorupție consideră fenomenul corupției endemic și sistemic, ar trebui să înțelegem ce deosebește Republica Moldova de alte țări din regiune și cum anume ar trebui luate în considerare aceste particularități pentru a lupta împotriva corupției în mod eficient. Pentru a răspunde la aceste întrebări, ar trebui să examinăm contextele cultural, social-politic și regional în care se află Republica Moldova.

În aspect **cultural**, Republica Moldova este parte a lumii creștin-ortodoxe, în care, în mod tradițional, segmente mari ale populației sînt tolerante față de așa-numita mica corupție, spre deosebire de spațiul catolic și protestant. Într-o cultură patriarhală, cuvintele Apostolului Pavel „*Tot sufletul să se supună înalte-lor stăpîniri, căci nu este stăpînire decît de la Dumnezeu; iar cele ce sînt de Dumnezeu sînt rînduite. Pentru aceea, cel ce se împotrivește stăpînirii se împotrivește rînduiei lui Dumnezeu. Iar cei ce se împotrivesc își vor lua osîndă*”³ se interpretează eronat precum că oamenii sînt pedepsiți pentru păcatele autorităților statului, rele și corupte. Prin urmare, cultura politică a Republicii Moldova este profund patriarhală, determinînd o atitudine contemplativă și non-proactivă a populației față de chestiunile publice. Evident, autoritățile moldovenești nu sînt unse de Dumnezeu, dar atitudinea indulgentă față de ele persistă. De menționat că, potrivit sondajelor, circa 90% din moldoveni au mare încredere în Biserica Ortodoxă, care menține relații foarte apropiate cu autoritățile. Se poate spune că țara vecină, România, este de asemenea parte a lumii ortodoxe, însă a reușit să înregistreze succese importante în lupta împotriva corupției. Problema constă în aceea că, pe lîngă variabila religioasă, Republica Moldova mai este și o civilizație rurală, fiind singura țară din spațiul european unde proporția locuitorilor din mediul rural este mai mare decît a celor din mediul urban. Totodată, Republica Moldova a fost profund influențată de realitățile sovietice din perioada 1940-1991, cînd viața cotidiană era bazată pe așa-numitul *blat* – un sistem de înțelegeri reciproce neformale, schimburi de servicii, rezolvarea problemelor prin mită într-o economie de deficit. Toate aceste aspecte civilizaționale și culturale explică perpetuarea atitudinilor relativ tolerante față de corupție, cînd oamenii îi condamnă pe cei corupți, dar acceptă cu ușurință tranzacțiile prin corupție pentru a-și rezolva problemele personale⁴.

Evoluțiile **social-politice** din ultimii 24 de ani (perioada postsovietică) au fost marcate de clivaje adînci în societate, bazate pe criterii etnolingvistice, ideologice și geopolitice. Acești factori au fost percepuți ca fiind mai importanți decît lupta cu corupția și instaurarea statului de drept într-o țară cu instituții funcționale. Astfel:

³ Biblia, Romani 13.1-2

⁴ <http://www.revistacalitateavietii.ro/2009/CV-1-2-2009/19.pdf>

- În perioada 1990-1993 arena politică a fost dominată de naționaliști (pro-români împotriva celor prorusi), care vedeau entuziasm romantic, dar erau incapabili să administreze eficient afacerile publice.
- Perioada 1993-2001 a fost dominată de fosta nomenclatură comunistă (constind, în mare parte, din foștii directori de colhozuri), care a început procesul de privatizare, transformând proprietatea publică în proprietate privată în interese proprii. Aceasta a fost perioada când corupția a prins rădăcini adânci, însă clivajele etno-lingvistice existente au împiedicat masele să observe acest lucru și să înceapă să lupte împotriva corupției. Astfel, diviziunile sociale din societate s-au adâncit, iar la clivajul etno-lingvistic s-a adăugat divizarea pe criterii de proprietate.
- Perioada 2001-2009 a fost dominată de Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM), care a reușit să transforme în câștiguri politice nostalgia poporului pentru standardele sovietice joase, dar stabile. Astfel, în societate s-a mai adăugat o dezbinare, pe criteii ideologice: comunist-anticomunist. În timpul primului mandat al PCRM, Republica Moldova a reușit să-și îmbunătățească situația social-politică datorită creșterii economice regionale și a acordului de a fi un partener activ al UE în Politica sa de Vecinătate. După un succes relativ, PCRM a început să lunece spre o guvernare autoritară și oligarhizarea puterii, amestecând afacerile statului cu afacerile de familie ale liderului partidului. În timpul celui de-al doilea mandat al PCRM, au început atacurile raider împotriva sistemului bancar, astfel sistemul bancar moldovenesc a înlocuit băncile țărilor baltice în spălarea de bani la nivel regional⁵. Evident, regimul autoritar și oligarhic al PCRM nu a fost interesat de lupta împotriva corupției la nivel înalt.
- În sfârșit, perioada de după 2009 este dominată de oamenii de afaceri care și-au câștigat averile fabuloase în timpul așa-numitelor *privatizări de pradă* și și-au utilizat banii pentru constituirea partidelor politice sau pentru aderarea la partidele politice create anterior pentru a transforma politica în afacere. Potrivit *legii de fier a oligarhiei*⁶, partidele care au înființat Alianța pentru Integrare Europeană (AIE) au transformat guvernarea Republicii Moldova în oligarhie pură. Au fost politizate forțele de ordine și autoritățile de reglementare ale statului și le folosesc pentru îmbogățirea clanurilor. În această perioadă, lupta cu corupția este mima-

⁵ <http://www.independent.co.uk/news/business/news/the-great-british-money-launderette-at-least-19-uk-firms-under-investigation-for-alleged-conspiracy-to-make-20bn-of-dirty-money-seem-legitimate-9797097.html>

⁶ Robert Michels, 1911.

tă cu scopul de a obține sprijinul partenerilor de dezvoltare și a asigura opinia publică de faptul că integrarea europeană este scopul strategic al Republicii Moldova. Impactul unei astfel de abordări este *jaful secolului*, menționat mai sus, și criza bancară, financiară, economică, politică și morală profundă în societate, provocată de acesta.

Contextul geopolitic **regional** joacă un rol imens în încercările de a combate corupția, dar și de a atenua presiunea asupra guvernării corupte prin tratarea indulgentă a acesteia. Lansarea strategiei Parteneriatului Estic în 2009 de către UE, pe de o parte, și a proiectului Uniunii Economice Euroasiatice în 2011 de către Rusia, pe de altă parte, au plasat Republica Moldova între doi poli de atracție, care adună segmentele divizate ale societății moldovenești în două blocuri aproape antagoniste – proeuropean și proeuroasiatic. În aceste condiții, coaliția proeuropeană coruptă susține că ea este garanția integrării europene a Republicii Moldova și că cei care critică AIE de fapt pledează pentru întoarcerea vectorului de integrare proeuropean spre vectorul opus, proeuroasiatic. Problema e că partidele de la guvernare sînt foarte bogate deoarece sînt implicate în scheme de corupție și dețin controlul cvasitotal asupra cercurilor administrative și mass-mediei. În același timp, partidele proeuropene extraparlamentare sînt foarte sărace și nu dispun de instrumente pentru o eventuală competiție electorală egală, liberă și corectă. Pe de altă parte, partidele politice proeuroasiatice se bucură de sprijinul financiar și mediatic al Rusiei și ar putea câștiga eventualele alegeri parlamentare anticipate prin exploatarea scandalurilor de corupție curente. Acest argument geopolitic este folosit de partidele din AIE pentru a șantaja electoratul proeuropean cu scopul de a diminua presiunea acestuia și presiunea din partea partenerilor de dezvoltare.

Urișul scandal de corupție legat de așa-numitul *jaf al secolului* și contextul menționat mai sus impun necesitatea unor măsuri urgente pentru lupta eficientă împotriva corupției, cu menținerea vectorului de integrare europeană al Republicii Moldova. În prezenta lucrare se caută asemenea soluții.

2. Cadrul legal existent

Practic, toată legislația anticorupție din Moldova a fost elaborată și aprobată în cadrul Planului de Acțiuni UE-RM (2005) și al Planului de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize (PALRV) (2010), care au precedat semnarea Acordului de Asociere UE-RM în 2014. Republica Moldova se confruntă totuși cu un nivel înalt de vulnerabilitate la capitolul corupție, deși există un Sistem Național de Integritate destul de dezvoltat, care are drept scop prevenirea, identificarea și lupta cu corupția în țară. După semnarea Planului de Acțiuni UE-RM în 2005,

prevenirea și combaterea corupției în mod constant sînt vizate de documente de politici naționale.

Activitatea anticorupție a guvernării moldovenești nu a fost o manifestare a voinței politice sincere de a lupta cu acest flagel, ci o condiție a partenerilor de dezvoltare în schimbul suportului financiar și economic. Începînd din 2009, presată de cerințele incluse în documente de politici⁷, intenția de a revizui politica anticorupție a fost aplicată în practică. În cele din urmă, în 2011 a fost aprobată Strategia Națională Anticorupție (SNA) pentru 2011-2015⁸ cu priorități sistematizate în următoarele elemente: cercetare, legislație, instituții, educație și comunicare publică.

A fost elaborat cadrul normativ în domeniul anticorupție. În prezent, în Moldova există un șir de documente speciale în acest domeniu: privind conflictul de interese; privind Codul de conduită a funcționarului public; privind prevenirea și combaterea corupției; privind aprobarea Regulamentului de funcționare a sistemului liniilor telefonice anticorupție; privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf); privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice; privind testarea integrității profesionale; privind expertiza coruptibilității proiectelor de acte legislative; privind aprobarea Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în autoritățile și instituțiile publice; privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și aprobarea Regulamentului cu privire la evidența, evaluarea, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol.

Infrastructura instituțională a Moldovei este bazată pe un cadru legal privind lupta cu corupția, iar instituțiile principale în acest domeniu sînt Centrul Național Anticorupție, Comisia Națională de Integritate, Procuratura Anticorupție, Curtea de Conturi și Serviciul de Informații și Securitate. Cadrul instituțional anticorupție a fost marcat în anul 2011 de crearea unei agenții anticorupție specializate în verificarea declarațiilor de venit/proprietate și interese personale în serviciul public – Comisia Națională de Integritate (CNI).

După semnarea și ratificarea Acordului de Asociere UE-RM (2 iulie 2014), acesta a devenit parte obligatorie a legislației naționale. Potrivit articolului 16 (Titlul III) al AA, dedicat prevenirii și combaterii criminalității organizate, a corupției și a altor activități ilegale, Republica Moldova urmează să coopereze cu UE în prevenirea și combaterea tuturor formelor de activități infracționale

⁷ Regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici, aprobate prin Hotărîrea Guvernului nr. 33 din 11.01.2007.

⁸ Documentul de politici aprobat prin Hotărîrea Parlamentului nr. 154 din 21.07.2011.

și ilegale, organizate sau nu, inclusiv corupția activă și pasivă, atât în sectorul privat, cât și în cel public, inclusiv abuzul de funcții și traficul de influență. Titlul VI al AA, dedicat asistenței financiare și dispozițiilor antifraudă și de control, prevede, în articolele 413 și 414, că *„Republica Moldova beneficiază de asistență financiară prin intermediul mecanismelor și al instrumentelor de finanțare relevante ale UE. Principiile esențiale ale asistenței financiare se stabilesc în regulamentele relevante privind instrumentele financiare ale UE“*. În același timp, articolul 422 obligă UE și Republica Moldova să întreprindă *„măsurile eficiente pentru prevenirea și combaterea fraudei, a corupției și a oricăror alte activități ilegale“*.

3. Studiu de caz

Acest scurt studiu de caz arată modul în care corupția, care a dus la politizarea organelor de drept și a autorităților de reglementare, a transformat în numai cinci ani „istoria de succes“ a Moldovei într-o „istorie de groază“ a unui stat capturat, condus de oligarhi. Ar trebui să luăm în considerare faptul că acest studiu de caz este dedicat unei singure dimensiuni – sistemul bancar, deși un studiu de caz similar ar putea fi dedicat achizițiilor publice, contrabandei, monopolizării operațiunilor de import-export etc.

Așa-numita „istorie de succes“ a Moldovei în procesul de inegrare europeană a fost proclamată în cadrul forumului „Să regîndim Moldova“ („Rethink Moldova“), care a avut loc în martie 2010 la Bruxelles, la circa o jumătate de an după înlăturarea PCRM de la putere și accesarea Alianței pentru Integrare Europeană la guvernare în 2009. La forum a fost prezent prim-ministrul Republicii Moldova și reprezentanții partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova, care au acceptat să ofere suport financiar unui plan de dezvoltare a Republicii Moldova pe termen mediu. „Istoria de succes“ a ajutat părțile AIE să obțină un scor mai bun în alegerile parlamentare anticipate de la 28 noiembrie 2010, provocate de incapacitatea parlamentului de a alege șeful statului. Imediat după alegerile parlamentare, Curtea Constituțională (CC) a adoptat Hotărîrea nr. 29, potrivit căreia instituțiile de stat ale Republicii Moldova erau divizate în două tipuri: a) de interes politic deosebit și b) de interes public deosebit. Respectiv, instituțiile de interes public deosebit – organele de drept și instituțiile de reglementare – ar trebui să fie depolitizate, ceea ce înseamnă că șefii acestor organe ar trebui să fie desemnați în conformitate cu un șir de criterii profesionale și de integritate și să exercite un mandat pe un termen prestabilit. Decizia susmenționată a CC a fost ignorată de părțile AIE, care nu numai că au împărțit între ei șefia instituțiilor de interes politic deosebit (parlamentul, guvernul și



departamentele și agențiile guvernamentale), dar au mai și decis să desemneze pe principii politice și șefii instituțiilor de interes public deosebit, în conformitate cu un protocol secret.

Prima confirmare a politizării organelor de drept și a instituțiilor de reglementare a oferit-o fostul prim-ministru și unul dintre liderii partidelor din AIE, Vlad Filat, care, la 12 iulie 2011, s-a adresat opiniei publice pentru a o avertiza de pericolul „mafiotizării” puterii de stat și de necesitatea de a „depolitiza instituțiile de drept – justiția, procuratura generală, Serviciul de Informații și Securitate (SIS), Ministerul Afacerilor Interne și Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției. Scopul pe care îl declara acesta a fost de a rupe cercul vicios al unui sistem corupt în urma politizării excesive: desemnarea conducerii pe criterii politice și satisfacerea intereselor proprii⁹. Astfel a început „războiul intern” între părțile AIE, care se acuzau reciproc de contra-bandă, atacuri raider împotriva sistemelor bancare și de asigurări etc. Într-adevăr, atacurile raider (deposedarea trădătoare a proprietarilor de cote-părți) au fost înregistrate în 2011, 2012, 2013. La 15 octombrie 2014, ziarul britanic *The Independent* a publicat o investigație despre cele mai mari operațiuni de spălare de bani¹⁰ din Europa, efectuate prin sistemul bancar corupt din Republica

⁹ <http://www.e-democracy.md/en/monitoring/politics/comments/miserable-end-success-story/>

¹⁰ <http://www.independent.co.uk/news/business/news/the-great-british-money-launderette-at-least-19-uk-firms-under-investigation-for-alleged-conspiracy-to-make-20bn-of-dirty-money-seem-legitimate-9797097.html>

Moldova și cu ajutorul judecătorilor moldoveni corupți. Șirul de crime bancare a culminat în 2014 cu *jaful secolului*, descris în Raportul Kroll¹¹.

Dezbaterile parlamentare¹² din 7 mai 2015 au aruncat lumină asupra faptului cum organele de drept și instituțiile de reglementare politizate din Republica Moldova au monitorizat *jaful secolului* și nu l-au oprit. Guvernatorul Băncii Naționale a Moldovei (BNM) a comunicat că a avertizat prim-ministrul, președintele țării și întreaga clasă politică despre operațiunile bancare ilegale și a descris în detalii mecanismul de „navetă” al creditelor neperformante, utilizat de trei bănci comerciale din Republica Moldova timp de câțiva ani, care a dus în final la furtul miliardului de dolari. Șeful Serviciului de Informații și Securitate (SIS) al Republicii Moldova a relatat că instituția sa a informat cu regularitate prim-ministrul, președintele și parlamentul cu privire la situația în sistemul bancar și subminarea securității financiare a țării. În sfârșit, șeful Centrului Național Anticorupție (CNA) a afirmat că instituția sa a monitorizat întregul proces al furtului din sistemul bancar și că Raportul Kroll este doar ficțiune, deoarece toată informația pentru raport a fost oferită de CNA. Dacă BNM, SIS, CNA și Procuratura Generală dețineau toată informația despre procesul furtului din sistemul bancar, de ce acele procese nu au fost întrerupte? Răspunsul este că instituțiile menționate doar au informat clasa politică, așteptând manifestarea voinței politice din partea celor care au desemnat din considerente politice șefii acestor instituții. Deoarece voința politică în acest caz nu s-a manifestat, instituțiile respective au preferat să continue monitorizarea furtului fără a-l întrerupe. Acesta este efectul politizării organelor de drept și a instituțiilor de reglementare, care a transformat Republica Moldova într-un stat capturat de oligarhi. Involuția Moldovei de la „istorie de succes” la „stat capturat” a fost descrisă de Secretarul General al Consiliului Europei Thorbjørn Jagland în articolul său din 10 august 2015, *Întoarceți Moldova de la marginea prăpastiei* („Bring Moldova Back From the Brink”), publicat în *The New York Times*¹³.

4. Cele mai bune practici internaționale/europene

În Republica Moldova sînt relativ bine cunoscute succesele României în combaterea corupției. În timpul protestelor în masă din 2015 împotriva guvernării corupte, cel mai popular slogan era: „DNA¹⁴ treci Prutul”. Societățile moldo-

¹¹ http://candu.md/files/doc/Kroll_Project%20Tenor_Candu_02.04.15.pdf

¹² <https://www.privesc.eu/arhiva/61603/Sedinta-Parlamentului-Republicii-Moldova-din-7-mai-2015>

¹³ <http://www.nytimes.com/2015/08/11/opinion/bring-moldova-back-from-the-brink.html>

¹⁴ Direcția Națională Anticorupție a României.

venească și română au un șir de trăsături comune – rădăcini istorice și etnice comune, aceeași religie creștin-ortodoxă, o experiență comunistă similară. Accederea României la NATO și UE, în timp ce Republica Moldova a rămas în așa-numită *Zona Gri* la hotarele UE, este un punct de referință în explicarea faptului de ce România are succese în combaterea corupției, în timp ce Republica Moldova a eșuat dramatic.

România a pornit o luptă sistemică împotriva corupției în 2002, odată cu crearea Procuraturii Naționale Anticorupție, care, în 2006, a fost transformată în Direcția Națională Anticorupție (DNA)¹⁵ în calitate de procuratură specializată în combaterea corupției la nivel mijlociu și înalt, urmînd modelul adoptat de mai multe țări europene, cum ar fi Spania, Norvegia sau Belgia. DNA a fost creată ca o entitate depolitizată independentă de instanțele judecătorești, procuraturile atașate la aceste instanțe, precum și de alte autorități publice, fiind un instrument necesar pentru descoperirea, investigarea și punerea sub acuzare în cazuri de corupție la nivel înalt și mediu.

Misiunea DNA. Motivația pentru crearea DNA și misiunea sa se exprimă în felul următor: „Corupția la toate nivelurile este alimentată atunci cînd persoane corupte care dețin anumite pîrghii de putere au sentimentul că sînt deasupra legii, că sînt intangibile și că societatea nu dispune de mijloace suficiente de eficace pentru a le dovedi activitățile infracționale și a le trage la răspundere. Pentru a combate eficient acest tip de criminalitate, care face parte din categoria criminalității «gulerelor albe», este nevoie de o instituție specializată, independentă și dotată cu resurse corespunzătoare. Rezultatele concrete ale instituției specializate în combaterea corupției la nivel înalt sînt menite să descurajeze corupția la toate nivelurile“.

Structura și funcționarea DNA. Direcția Națională Anticorupție este o structură complexă. Procurorii direcției sînt sprijiniți în activitatea de urmărire penală de ofițeri și agenți de poliție judiciară, precum și de specialiști cu înaltă calificare în domeniile economic, financiar, bancar, vamal, informatic și în alte domenii. Aceștia își desfășoară activitatea în cadrul unor echipe operative complexe, sub conducerea, supravegherea și controlul direct al procurorului, pentru a spori eficiența și calitatea anchetelor penale. DNA desfășoară urmărirea penală pentru infracțiuni de corupție, asimilate și în legătură directă cu acestea. Modificările succesive ale legislației au fost adoptate pentru ca această structură specializată să investigheze doar faptele de corupție de nivel înalt și mediu (luarea și darea de mită, traficul de influență, protecție și deturnare de fonduri), care au cauzat prejudiciul material mai mare de 200 000 de euro sau cu valoarea sumelor sau bunurilor implicate mai mare de 10 000 de euro.

¹⁵ <http://www.pna.ro/>

De asemenea, DNA investighează infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene precum și anumite categorii de infracțiuni grave de criminalitate economico-financiară. Funcția de procuror, ofițer de poliție judiciară sau specialist în cadrul DNA este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior.

Sursele de informații ale DNA. Cele mai frecvente modalități de informare a procurorilor DNA despre comiterea infracțiunilor care țin de competența lor sînt:

- sesizări din partea cetățenilor și a persoanelor juridice – plîngeri, denunțuri, autodenunțuri;
- sesizări din partea autorităților și instituțiilor publice – autorități cu atribuții de control, poliție, alte procuraturi, servicii specializate în culegerea de informații;
- sesizări din oficiu – ca urmare a datelor/informațiilor obținute de procurori în activitatea curentă sau ca urmare a materialelor publicate în mass-media.

Rezultatele activității DNA. Rezultatele activității DNA¹⁶ sînt impresionante comparativ cu rezultatele Centrului Național Anticorupție (CNA) al Republicii Moldova, extrem de modeste din cauza controlului politic și utilizării lui în calitate de instrument pentru reglarea de conturi între clanurile oligarhice. Rezultatele activității DNA în ultimii doi ani sînt: în 2013, instanțele de judecată au adoptat 335 de condamnări definitive (în rîndul persoanelor condamnate au fost politicieni de rang înalt, deputați, oameni de afaceri, oligarhi etc.), decizii împotriva a 1 138 de inculpați, 12 dintre care sînt persoane juridice (în comparație cu 244 de decizii de condamnare a 1 051 de inculpați în 2013), ceea ce reprezintă o creștere de 8,28% în numărul de persoane condamnate și 37,30% în numărul de decizii finale; în 2014, pedepse definitive cu executare în detenție au fost aplicate împotriva a 374 de inculpați, acest număr reprezentînd 33,33% din persoanele condamnate la închisoare (în comparație cu 249 de persoane sau 23,69% în 2013).

Pentru comparație, Centrul Național Anticorupție din Republica Moldova inițiază anual circa 500 de cauze penale privind corupția și doar 1% din ele se termină cu condamnarea¹⁷ persoanelor vinovate, care sînt exclusiv funcționari publici de rang mic sau mijlociu. Acesta este efectul politizării instituției, confirmat recent de vicedirectorul CNA în timpul unei conferințe internaționale (28 septembrie 2015): „După 15 ani de reforme anticorupție, nu sîntem siguri

¹⁶ <http://www.pna.ro/results.xhtml>

¹⁷ <http://tribuna.md/2015/09/30/viorel-chetraru-vorbeste-in-premiera-despre-cererea-de-demisie-a-sa/>

că putem vorbi despre progres. Au mers lucrurile înainte sau înapoi? Politicienii sînt cei care influențează reformele anticorupție, ei creează legi și instituții. Tot ei intervin atunci cînd măsurile anticorupție încep să «muște»¹⁸.

5. Analiza

Analiza corupției în Republica Moldova implică mai mulți factori: a) stabilirea unor mecanisme de corupție prin politizarea organelor de drept și a instituțiilor de reglementare, descrise în studiul de caz; b) percepția fenomenului de corupție de către cetățeni și experții care măsoară indicele corupției și corelarea acestuia cu scandalurile publice de corupție; c) imitarea reformelor instituționale și legislative, lăsînd goluri pentru scheme de corupție; d) perpetuarea clanurilor corupte la putere prin alegeri.

Potrivit sondajelor realizate în cadrul Barometrului Opiniei Publice (BOP), principala problemă a Republicii Moldova este corupția endemică¹⁹. Astfel, 87% din respondenți sînt nemulțumiți de măsurile guvernamentale împotriva corupției. Acesta este cel mai înalt nivel de nemulțumire înregistrat pînă acum față de activitatea guvernului în soluționarea celor mai presante probleme ale Republicii Moldova. În același context, 40,7% din respondenți considerau, în aprilie 2015, că nivelul corupției a crescut după stabilirea noului guvern, conform altor 40,7%, corupția a rămas la același nivel, și doar 6,6% susțin că nivelul corupției a scăzut²⁰. Datele studiilor naționale se corelează puternic cu datele din Indicele de Percepție a Corupției realizat de Transparency International (TICPI)²¹. Astfel, în 2009, cînd Alianța pentru Integrare Europeană (AIE) a înlocuit Partidul Comuniștilor, Republica Moldova s-a plasat pe poziția 92 din 180 de țări pe lista TICPI (în fruntea listei fiind țările cele mai puțin corupte și spre sfîrșitul listei – cele mai corupte); în 2010 Republica Moldova a ocupat poziția 108 din 178 de țări; în 2011 – poziția 115 din 182 de țări; în 2012 – poziția 99 din 174 de țări; în 2013 – poziția 103 din 175 de țări; în 2014 – poziția 105 din 174 de țări. În același timp, BOP înregistrează un declin dramatic al încrederii respondenților față de principalele instituții publice²²: încrederea în guvern – de la 44% în 2009 a scăzut la 13% în 2015; în parlament – de la 41%

¹⁸ <http://www.timpul.md/articol/cna-ul-arunca-vina-pe-politicieni-pentru-lipsa-rezultatelor-in-lupta-impotriva-corupției-79960.html>

¹⁹ http://www.ipp.md/public/files/Barometru/Brosura_BOP_11.2014_prima_parte-r.pdf, pagina 9

²⁰ http://www.ipp.md/public/files/Barometru/BOP_04.2015_prima_parte_finale.pdf, pagina 54

²¹ <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

²² http://www.ipp.md/public/files/Barometru/BOP_04.2015_prima_parte_finale.pdf

în 2009 la 11% în 2015; în președinție – de la 35% în 2009 la 11% în 2015; în justiție – de la 37% la 15% în 2015. Însă cel mai important este că indicele de percepție a corupției din 2009 corelează cu atitudinea respondenților față de integrarea europeană a Republicii Moldova²³ – 63% pentru în 2009 comparativ cu 40% în 2015.

Schimbările semnificative în statistici sînt determinate puternic de scandalurile publice de corupție din perioada 2010-2015, cînd Republica Moldova a instituționalizat Sistemul Național de Integritate și a adoptat strategii și legi care vizează lupta împotriva corupției cu sprijinul partenerilor de dezvoltare, inclusiv UE. În acest context, apare întrebarea legitimă: de ce efectul este totuși opus celui așteptat? Un răspuns la această întrebare a fost oferit recent (26 august 2015) de unul dintre *insider*-ii elitei politice moldovenești, președintele Curții Constituționale (CC), Alexandru Tănase, fost prim-vicepreședinte al Partidului Liberal Democrat din Moldova (PLDM) și fost ministru al Justiției (2009-2011). Potrivit acestuia, reformele din țară sînt promovate în interesul oligarhilor, care controlează partidele politice prin finanțare obscură: „*Reformele în alte domenii, cum ar fi sistemul politic, procuratură, justiție, sistemul electoral, forma de guvernămînt etc., s-au făcut astfel încît să nu se schimbe prea multe, sau schimbarea să fie de o asemenea natură încît să fie păstrat controlul asupra sistemului. Este cazul să menționez că o bună parte din aceste reforme nu au fost dorite de clasa politică moldovenească și au fost efectuate mai mult pentru a bifa în fața donatorilor externi onorarea anumitor obligațiuni, pentru a avea acces la noi finanțări. Asta explică de ce în multe cazuri pe hîrtie avem legislație foarte bună, însă în practicile administrative constatăm cu totul altă realitate*”²⁴. Această evaluare este confirmată de studiul efectuat de Transparency International Moldova²⁵:

- Deși cadrul legal anticorupție a fost revizuit și îmbunătățit în ultimii ani, procedurile nu se aplică la controalele preliminare ale candidaților și titularilor de funcții publice; procedurile de angajare în funcții publice nu sînt îndeplinite și conducătorii instituțiilor sînt deseori selectați în baza criteriilor politice în detrimentul profesionalismului și integrității; în procesele de angajare menționate mai sus, este puțină transparență, precum și în cazurile de modificare a legilor sau deciziilor, care de asemenea au loc fără dezbateri publice prealabile.
- Prevederile legale referitoare la integritatea deputaților au multe lacune. Parlamentul de multe ori are o atitudine tolerantă față de problemele le-

²³ Ibidem

²⁴ <http://www.europalibera.org/content/article/27209223.html>

²⁵ <http://www.transparency.md/files/docs/nis2014ENq.pdf>

gate de lipsa de integritate a unor deputați. Există cazuri frecvente cînd parlamentul nu-și coordonează inițiativele cu guvernul. Instrumentele de responsabilizare și control pe care parlamentul le are față de guvern sînt utilizate în mod selectiv și sporadic, uneori fiind dictate de interesele anumitor oligarhi.

- Verificarea preliminară a candidaților pentru poziții guvernamentale de top nu se face conform legii. Cadrul legal nu prevede răspundere ministerială. Guvernul nu se implică suficient în supravegherea implementării Strategiei Naționale Anticorupție.
- Cadrul legal cu privire la responsabilizarea judecătorilor rămîne imperfect, iar adoptarea legii privind răspunderea lor disciplinară a fost de mai multe ori amînată. Există cazuri cînd reprezentanții sistemului judiciar se implică în scheme de atacuri raider. Prevederile legale privind responsabilitatea nu se aplică deplin; cele mai dificile probleme țin de răspunderea individuală a judecătorilor și procurorilor. Activitatea sistemului judiciar nu este suficient de transparentă. Independența reală a procuraturii nu este asigurată, iar reforma procuraturii întîrzie.

Drept concluzie generală, se poate menționa că reformele sînt extinse în timp (implementarea reformei sistemului judiciar a fost planificată pentru perioada 2011-2016) pentru a lăsa suficient timp pentru ca mașinăria de stat coruptă să se obișnuiască cu noile legi, în care lacunele sînt lăsate intenționat pentru a menține sistemul sub controlul deplin al partidelor oligarhice. Liderii de partid sînt și principalii finanțatori ai partidelor. Sursa de finanțare a partidelor face parte de obicei dintr-o schemă coruptă obscură cu implicarea instituțiilor statului, care sînt controlate politic de oligarhi²⁶. Cele mai importante decizii în cadrul partidelor sînt adoptate exclusiv de liderii lor, ceea ce face imposibilă democrația internă în partide. Întregul sistem electoral proporțional face membrii partidelor foarte dependenți de lideri, care întocmesc listele candidaților la alegeri potrivit criteriilor de loialitate.

Pentru a scăpa de finanțarea obscură a partidelor, partenerii de dezvoltare recomandă ajustarea legislației cu privire la partide, care ar asigura finanțarea partidelor de la bugetul de stat. Un proiect de lege privind finanțarea partidelor a fost elaborat în 2012, fiind susținut de GRECO (Grup de State împotriva Corupției). Însă abia la 9 aprilie 2015 parlamentul a aprobat acest proiect și modificările la Codul Electoral și la alte cinci coduri și legi cu privire la alegeri și subiecți electorali. Intențiile bune ale acestor modificări au fost însă deformat de:

²⁶ <http://www.europalibera.org/content/article/27209223.html>

- Permiseunea de a colecta resurse financiare pentru partide în numerar. Aceste modificări nu sugerează și ce anume au voie să facă parditele cu donațiile în numerar. Aceasta creează o lacună artificială pentru oligarhi pentru a utiliza bani din surse necunoscute pentru finanțarea partidelor.
- Stabilirea pragurilor excesive de donații de la persoane fizice și juridice pentru partidele politice. Pentru o campanie electorală, donațiile de la persoanele fizice și juridice *pot fi de cel mult 200 și 400 de salarii medii pe țară pe anul în cauză, respectiv*. Proiectul inițial, consultat cu GRECO, prevedea praguri de zece ori mai mici. Această modificare creează posibilități pentru donații care ar depăși de zece ori veniturile anuale ale donatorilor. Aceasta este încă o lacună lăsată pentru oligarhi pentru a putea interveni în finanțarea partidelor.

Cercul vicios al corupției în Republica Moldova conține mai multe lanțuri: (1) partidele oligarhice politizează organele de drept și instituțiile de reglementare ale statului; (2) susținerea schemelor corupte; (3) obținerea finanțelor, din care o parte se investește în campania electorală; (4) reproducerea lor la putere. Ruperea cercului vicios al corupției ar fi posibilă prin exercitarea presiunii duble asupra guvernării: din partea societății civile moldovenești și din partea partenerilor internaționali de dezvoltare.

6. Concluzii și recomandări

Republica Moldova se confruntă cu o mare vulnerabilitate la corupție, în pofida existenței Sistemului Național de Integritate destul de dezvoltat, scopul căruia constă în prevenirea, identificarea și lupta împotriva corupției din țară. De când integrarea europeană a fost declarată drept obiectiv strategic al Republicii Moldova, activitatea împotriva corupției nu a fost o manifestare a voinței politice sincere de a lupta cu acest flagel, ci o condiție impusă de partenerii de dezvoltare în locul suportului financiar și economic. Astfel, combaterea corupției este mimată pentru a obține acest suport. Toleranța față de corupție în Republica Moldova este alimentată de o serie de factori culturali, social-politici și regionali. Acești factori au contribuit la politizarea organelor de drept și a autorităților de reglementare ale statului de către liderii corupți ai partidelor politice, care au creat un cerc vicios al mecanismului de corupție.

În contextul menționat, principalele recomandări pentru combaterea eficientă a corupției sînt:

- Este deosebit de important să fie consolidat cadrul legal care reglementează declararea și controlul veniturilor/proprietății și intereselor personale în serviciul public, cu revizuirea fundamentală a statutului Cen-

trului Național de Integritate. De asemenea, este necesară reformarea mecanismului de declarare a averii, proprietății, intereselor personale și conflictului de interese ale funcționarilor publici de rang înalt; ar trebui să fie introdusă sechestrarea civilă pentru averea și proprietatea nejustificată a funcționarilor publici de rang înalt.

- Organele de drept și instituțiile de reglementare ale statului ar trebui să fie depolitizate în conformitate cu Hotărârea Curții Constituționale de la 21 decembrie 2010. Ar fi necesar să se elaboreze și adoptate o lege specială privind desemnarea șefilor organelor de drept și a instituțiilor de reglementare, care să stipuleze clar că numirile în funcție se vor face prin concurs deschis bazat pe testare profesională și de integritate, cu participarea experților locali și internaționali.
- Eliminarea imunității pentru răspunderea penală pentru deputați. Imunitatea ar trebui să fie ridicată cel puțin în cazul procuraturii pentru motive de corupție.
- Adoptarea legii cu privire la reforma procuraturii. Includerea comentariilor Comisiei de la Veneția în noua lege cu privire la reforma procuraturii. Urmărirea deschisă în justiție a funcționarilor de rang înalt acuzați de comiterea practicilor corupte.
- Reformarea legislației cu privire la finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale, inclusiv raportarea transparentă a acestei finanțări.
- Crearea unei subcomisii specializate anticorupție, în conformitate cu prevederile din Titlul VII (prevederi instituționale, generale și finale) al AA.
- Suportul internațional primit de Republica Moldova din partea partenerilor de dezvoltare, în special UE, ar trebui să fie strict condiționat de măsuri eficiente de combatere a corupției.

RECTIFICAREA BUGETARĂ DIN 2015: ANALIZĂ PRIN PRISMA ASISTENȚEI FINANCIARE DIN PARTEA UE

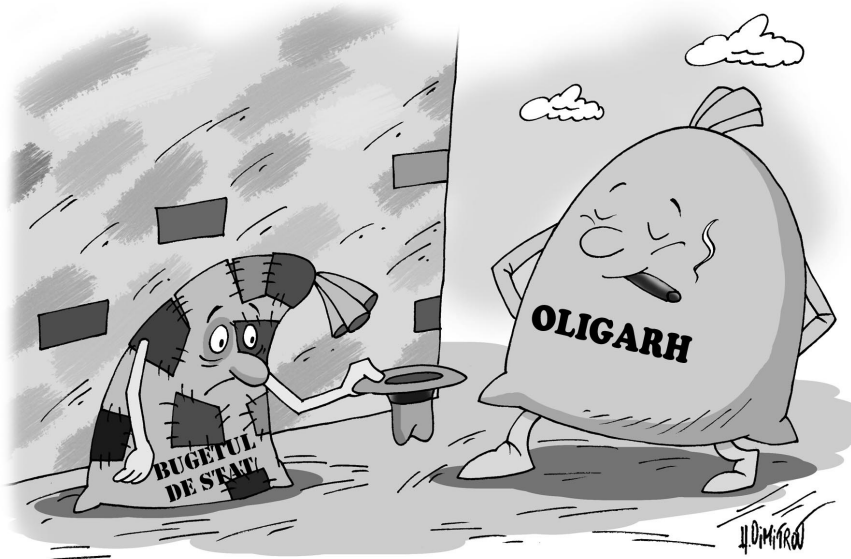
Iurie Morcotîlo

Republica Moldova beneficiază de asistența UE în mai multe domenii social-economice, inclusiv în formă financiară. Actualmente, instituțiile UE, cum ar fi Comisia Europeană, sînt printre principalii donatori la Bugetul de Stat (BS). Astfel, în proiectul BS pe anul 2015 era planificat la sursele de venituri un quantum de granturi externe din partea CE de 1086,7 milioane de lei, ceea ce constituie 39,6 % din totalul granturilor acordate Republicii Moldova în anul curent, sau 3,6% din totalul veniturilor BS.

Din volumul total de granturi din partea UE, 82,5% (896,7 milioane de lei) erau destinate pentru susținerea bugetară, deci pentru reformarea unor sectoare prioritare. Domeniile prioritare în care se implementează un set de reforme cu asistența UE sînt cel al justiției, stimularea economiei în zonele rurale, sectorul energetic și cel al educației vocaționale.

Pe lîngă suportul financiar din partea instituțiilor UE, țara noastră beneficiază și de creditarea din partea unor bănci de dezvoltare europene. Este vorba de Banca Europeană de Investiții și Banca Europeană de Reconstrucție și Dezvoltare, care, în anul 2015, au acordat împrumuturi în valoare de 712,1 milioane de lei pentru investiții în infrastructură. Așadar, asistența financiară din partea UE joacă un rol important atît din punct de vedere cantitativ, cît și din punct de vedere calitativ la susținerea BS și stimularea creșterii economice.

În pofida importanței sumelor acordate din partea UE, țara noastră a ratat în anul acesta o parte semnificativă a acestei finanțări, fiind vorba de înghețarea asistenței la capitolul de suport bugetar. Sistarea asistenței financiare a fost cauzată, în primul rînd, de criza din sectorul bancar și tergiversarea unor reforme critice. Acest fapt a coincis și cu decizia Băncii Mondiale de a amîna acordarea unor împrumuturi în valoare de 45 de milioane de dolari (868,5 milioane de lei).



Decizia partenerilor externi de a sista suportul financiar a venit într-un moment cînd economia națională s-a ciocnit cu mai multe probleme. Aceasta a fost lovită în anul curent de două șocuri economice de amploare de origine externă și internă. Factorii externi țin de crizele economice din țările CSI, pe cînd cei interni sînt legați exclusiv de criza din sistemul bancar. De asemenea, suprapunerea șocurilor respective a cauzat o reacție în lanț asupra tuturor indicatorilor macroeconomici. Finanțele publice, la fel ca alte domenii ale economiei naționale, au resimțit pe deplin impactul decelerării economice, care s-a amplificat pe parcursul anului.

În privința veniturilor, șocul economic a afectat neuniform BS, la nivel de venituri agregate practic îndeplinindu-se planul de încasări pe nouă luni, manifestîndu-se o reziliență a veniturilor. Veriga slabă o constituie însă veniturile din TVA, în special la mărfurile importate, din cauza descreșterii peste prognozele inițiale a importurilor în Republica Moldova. De asemenea, o consecință a crizei bancare pentru veniturile bugetare, cum a fost menționat mai sus, este sistarea parțială a finanțării externe.

Capacitățile de finanțare a bugetului au fost afectate și de posibilitățile reduse ale Ministerului Finanțelor de a finanța deficitul bugetar. La acest capitol, principalul impediment îl constituie creșterea costului de emisie a Valorilor Mobiliare de Stat (VMS), ca rezultat al înăsprii politicii monetare de către Banca Națională a Moldovei (BNM). Altă sursă de finanțare a deficitului care a fost afectată de criza bancară este sistarea temporară a unor împrumuturi de către Banca Mondială.

Penuria de venituri a forțat executivul să diminueze drastic achizițiile publice și să orienteze veniturile disponibile către achitarea salariilor, pensiilor și contribuțiilor sociale. Astfel, au avut prioritate cheltuielile sociale, celelalte domenii fiind subfinanțate cu mult sub nivelurile planificate.

Practic, toți acești factori, atât la capitolul venituri, cât și referitor la cheltuieli, și-au găsit reflectarea în proiectul de modificare a BS. În ceea ce privește veniturile, cum era de așteptat, principalele ajustări s-au făcut la veniturile din TVA. Deficitul bugetar va fi diminuat, în cea mai mare parte, datorită revizuirii cuantumului de VMS emise către sfârșitul anului. Totodată, suma cu care se va diminua deficitul va fi mai mică decât ar fi putut, din cauza înlocuirii împrumutului Băncii Mondiale cu un împrumut din partea Guvernului României.

Cheltuielile, la rîndul lor, nu vor fi diminuate simetric pe toate componentele Bugetului Public Național. Ca în cazul finanțării recurente, a fost dată prioritate sferei sociale, a cărei finanțare se va diminua cu mult mai puțin decât cea destinată sferei economice. De asemenea, o reducere destul de drastică o vor suferi și cheltuielile capitale, care s-au dovedit a fi cea mai variabilă componentă a bugetului, avînd practic un comportament pro-ciclic.

În general, politica fiscal-bugetară din Republica Moldova nu a făcut în ultimii ani progrese în atenuarea ciclurilor economice. Dimpotrivă, cheltuielile, în special cele capitale, au o tendință pronunțată să se majoreze esențial în anii cu creștere economică robustă, dar să se diminueze în anii cu decelerare economică. Rectificarea bugetară din acest an se încadrează perfect în această tendință, dar spațiul de manevră al Ministerului Finanțelor în anul curent de a promova o politică contra-ciclică a fost diminuat, din cauza unor constrîngerii de menținere sau mărire a deficitului bugetar.

În pofida mai multor provocări pentru economia națională din anul curent, principalele riscuri pentru finanțele publice nu țin de realizarea BS pe anul 2015, ci de elaborarea și executarea BS pe anul 2016. Sînt doi factori de risc care trebuie neutralizați – semnarea unui acord cu FMI și transformarea garanțiilor pentru sectorul bancar din partea BNM în datorie publică. De soluționarea acestor probleme depinde și deblocarea finanțării externe, inclusiv din partea UE.

În condițiile macroeconomice actuale și perspectivele sumbre pentru BS 2016, este foarte important ca guvernul să întreprindă un set de măsuri de ameliorare a situației create. În primul rînd, este necesar să fie amplificate cheltuielile bugetare orientate către sectorul real ale economiei și cheltuielile de infrastructură pentru a diminua efectul de descreștere economică. În condițiile în care deficitul bugetar este destul de mare și sursele interne de

împrumutare sînt scumpe, singura miză este dezghețarea finanțării externe, în primul rînd la capitolul granturi. Aici, rolul decisiv îi aparține surselor financiare din partea UE.

Soluția principală pentru dezghețarea finanțării din partea UE și a altor donatori este negocierea unui nou acord cu FMI. Obținerea unui astfel de acord va fi posibilă doar prin soluționarea crizei din sistemul bancar și relansarea reformelor stopate de instabilitatea politică din țară.

IMPACTUL „ENERGETIC” AL ACORDULUI DE ASOCIERE ASUPRA MONOPOLULUI RUSESC DE PE PIAȚA ENERGETICĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA

Denis Cenușă

După cinci ani de la aderarea la Comunitatea Energetică Europeană (2010), sectorul energetic moldovenesc rămîne a fi subdezvoltat și vulnerabil la șocuri externe, înregistrînd cel mai înalt nivel de dependență energetică din regiune (85%)¹. Astfel, Republica Moldova continuă să fie dependentă în totalitate de importurile de gaz natural și de petrol și, mai puțin, de importurile de energie electrică. Totodată, sectorul este puternic afectat de probleme structurale legate de monopolurile existente pe piața energetică, dependența de importurile rusești, lipsa de surse alternative, dar și infrastructura energetică deficitară. Semnarea Acordului de Asociere cu UE a resuscitat atenția asupra deficiențelor menționate, reînnoind angajamentele Republicii Moldova în domeniul energetic, asumate anterior față de Comunitatea Energetică. Cu toate acestea, reformele dedicate minimizării dependenței energetice prin diversificarea furnizorilor și stimularea concurenței sînt tergiversate sau realizate parțial de autorități, fie boicotate sau ignorate de anumiți operatori din sectorul energetic.

Varietatea dependenței energetice față de Federația Rusă

Dacă analizăm sectorul energetic din perspectiva sustenabilității și securității livrărilor, atunci trebuie să fim atenți la faptul că Republica Moldova depinde de surse energetice ce aparțin direct sau indirect Federației Ruse. Astfel, circa 80% din energia electrică necesară pentru consumul intern este achiziționată de

¹ Raportul de implementare a aquis-ului privind Tratatul de constituire a Comunității Energetice Europene, 8 octombrie 2015. Accesibil pe: https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCS/3872267/EnC_IR2015WEB.pdf



la Centrala termică de la Kuciurgan, situată în regiunea transnistreană. Aceasta folosește gazul natural rusesc pentru producerea energiei electrice pe care o vinde ulterior furnizorilor de pe malul drept. Din anul 2005, centrala a intrat în posesia operatorului rus de comerț exterior de electricitate Inter RAOUES. Dependența de aceasta a sporit după ce au fost restricționate livrările de electricitate din Ucraina (în noiembrie 2014), ca urmare a deficitului energetic provocat de evenimentele din regiunea Donbas.

Totodată, poziția dominantă a Federației Ruse se simte cel mai pregnant în domeniul gazelor naturale, fapt care se răsfrânge asupra operațiunilor de furnizare, transport, dar și distribuție. Or, concernul rus Gazprom deține 50% din totalul acțiunilor MoldovaGaz, ceea ce îi asigură pîrghiile necesare pentru a monopoliza și influența piața gazelor naturale, subminînd astfel securitatea energetică a țării.

Prevederile Acordului de Asociere

Textul Acordului de Asociere cu UE obligă părțile semnatare să coopereze în sectorul energetic, ținînd cont de principiul de parteneriat, interes reciproc, transparență și previzibilitate. Prin intermediul cooperării se urmărește integrarea pieței energetice moldovenesti în cea europeană, dar și diversificarea surselor de furnizare a agenților energetici. Cooperarea transfrontalieră în domeniul energetic reprezintă o cerință expresă a Pachetului Energetic III, a cărui implementare este obligatorie pentru toți membrii Comunității Energetice, inclusiv pentru Republica Moldova.

În prezent, relațiile de cooperare dezvoltate de Moldova cu partenerii europeni constau în proiectele de interconectare energetică moldo-române, precum gazoductul Ungheni-Iași și linia de tensiunea înaltă Isaccea-Vulcănești, parțial sprijinite financiar de UE. Cu toate acestea, pentru ca proiectele să fie valorificate la potențialul lor maxim, acestea trebuie să fie extinse pînă la Chișinău, unde sînt exploatate majoritatea resurselor energetice disponibile pe malul drept al Nistrului. Conectarea acestor proiecte energetice cu Chișinăul necesită investiții enorme de cîte circa 80-100 de milioane de euro fiecare. În mare parte, aceste cheltuieli pot fi acoperite din împrumuturi de la instituțiile financiare europene (BERD și BEI), disponibilitatea UE de a sprijini aceste proiecte fiind însă deocamdată redusă. Sporirea finanțărilor din partea UE ar putea fi stimulată prin crearea unui mediu competitiv solid pe piața energetică, fapt prevăzut de implementarea Pachetului Energetic III (două directive și trei regulamente europene)². Totuși, din motive politice, dar și din cauza presiunilor din partea Gazpromului prin intermediul Moldovagaz, acesta întîrzie să fie înglobat pe deplin în legislația în vigoare, încălcîndu-se astfel termenul-limită (ianuarie 2015), agreat împreună cu Comunitatea Energetică.

Întîrzierea reformelor

În procesul de monitorizare a gradului de implementare a Acordului de Asocierie, au fost constatate mai multe restanțe, printre care neaprobarea regulamentelor privind accesul la rețelele de transport al gazelor naturale și privind soluționarea problemelor de congestie din sistemul electroenergetic. Aceste aspecte sînt esențiale, deoarece asigură posibilitatea intrării unor noi actori pe piață, dar și o gestionare mai bună a surselor care alimentează sistemul energetic.

Cele mai importate reforme din sectorul energetic țin de implementarea Pachetului Energetic III. Acesta prevede separarea efectivă a producătorului de transportator și respectiv a furnizorului de distribuitor la livrarea resurselor de energie. Îndeplinirea Pachetului Energetic III reprezintă un angajament asumat de Republica Moldova în calitate de țară contractantă în cadrul Comunității Energetice, care însă este realizat parțial. Anumite tendințe pozitive se observă în cazul energiei electrice, prin alinierea graduală la principiul de separare a

² Directiva 2009/73/EC privind piața internă a gazului natural; Directiva 2009/72/EC privind piața internă de energie electrică; Regulamentul 715/2009 privind condițiile de acces la rețelele pentru transportul gazelor naturale; Regulamentul 714/2009 privind condițiile de acces la rețea pentru schimburile transfrontaliere de energie electrică; Regulamentul privind instituirea Agenției pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din Domeniul Energiei.

activităților de furnizare și distribuție. În consecință, distribuitorii de energie electrică (RED Nord, RED Nord-Vest și Union Fenosa) activează separat de furnizori – Furnizare Energie Nord și Gas Natural Fenosa Furnizare Energie, operaționali din 2015.

O situație contrară se atestă pe piața gazelor naturale, unde aplicarea regulilor europene este blocată de SA MoldovaGaz. Aceasta deține monopolul total asupra furnizării, rețelei de distribuție, dar și asupra operațiunilor de transportare de care sînt responsabile companiile Moldovatrangaz și Tiraspoltrangaz, care fac parte din conglomeratul MoldovaGaz. Cea din urmă neglijează demersurile oficiale ale autorităților moldovenești și folosește dependența Moldovei de livrările de gaz natural din Federația Rusă, dar și datoria istorică a Moldovei de circa 5 miliarde de dolari ca să facă presiuni asupra autorităților pentru a amîna „procesul de separare” în continuare.

Dezvoltarea gazoductului Ungheni-Iași și extinderea lui pînă la Chișinău, planificată pentru perioada 2017-2018, ar putea diminua monopolul rusesc deoarece astfel va fi posibilă apariția unor surse alternative. Acest fapt va fi condiționat însă de eficiența implementării Pachetului Energetic III, în particular, de accesul furnizorilor noi (precum, Energocom) la consumatori, care este posibil doar prin intermediul rețelelor de distribuție aflate în posesia Moldovagaz.

În loc de concluzii

Reformele în domeniul energetic, asumate de Republica Moldova prin Acordul de Asociere cu UE, inclusiv prin aderarea la Comunitatea Energetică, vizează micșorarea dependenței de sursele energetice rusești prin instituirea unor reguli de joc transparente, clare și corecte. Cu toate acestea, infrastructura energetică disponibilă în țară și în regiune, progresul redus în realizarea reformelor din sector ca urmare a perturbațiilor politice, dar și poziția dominantă a Federației Ruse pe piața energetică autohtonă limitează serios concurența în domeniul energetic. Totodată, acestea multiplică riscurile în ceea ce privește securitatea energetică a țării.

Tiparul executat la Casa Editorial-Poligrafică „Bons Offices“

BONS OFFICES

str. Feredeului nr. 4/6, tel.: 0-22-50-08-95
www.bons.md, e-mail: ion@bons.md