



EVALUAREA CAPACITĂȚII DE ABSORBȚIE A ASISTENȚEI EXTERNE ACORDATE REPUBLICII MOLDOVA





www.viitorul.org

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”

EVALUAREA CAPACITĂȚII DE ABSORBȚIE A ASISTENȚEI EXTERNE ACORDATE REPUBLICII MOLDOVA

Corina Gaibu

Leonid Litra

Valentin Lozovanu

Viorel Gîrbu

Acest produs apare cu suportul financiar al Hanns Seidel Stiftung.



Chișinău, 2011



Opiniile exprimate în această publicație nu reflectă neapărat pe cele ale Hanns Seidel Stiftung.

Pentru orice informație legată de acest studiu, contactați Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”, Coordonatorul studiului, Leonid Litra.

Adresa: MD-2005, Republica Moldova, Chișinău, str. Iacob Hîncu, 10/1, IDIS „Viitorul

Telefon: 37322-22-18-44, Fax: 37322-24-57-14

e-mail: leonid.litra@viitorul.org și office@viitorul.org

© IDIS Viitorul, 2011

CUPRINS

Introducere.....	6
1. Leonid Litra Capitolul I. Analiza asistenței externe (2006-2010).....	7
1.1. Documentele de ghidare: de la planificarea generală la abordarea sectorială.....	8
1.2. Fluxuri AOD și fragmentarea sectorială	10
1.3. Concluzii	15
2. Corina Gaibu Capitolul II. Capacitatea macroeconomică de absorbție.....	17
2.1. Situația macroeconomică actuală	17
2.2. Dinamica datoriei și efectul său asupra economiei naționale.....	19
2.3. Absorbția asistenței – comparații internaționale	19
2.4. Agregatele monetare.....	21
2.5. Concluzii privind capacitatea macroeconomică de absorbție.....	22
3. Corina Gaibu Capitolul III. Capacitatea financiară de absorbție.	23
3.1 Cerințele de cofinanțare ale donatorilor	23
3.2 Capacitatea autorităților de cofinanțare – factor major care influențează capacitatea financiară de absorbție.....	23
3.3 Estimarea efortului de cofinanțare la nivel macroeconomic	25
3.4 Capacitatea de rambursare multianuală.....	27
3.5 Capacitatea de cofinanțare a sectorului privat, care poate fi antrenat în cadrul unui parteneriat public-privat (PPP).....	28
3.6 Concluzii privind aspectele financiare	29
4. Valentin Lozovanu, Viorel Gîrbu Capitolul IV. Capacitatea administrativă de absorbție	
4.1 Cadrul de gestiune a asistenței externe	31
4.1.1 Aranjamente instituționale	31
4.1.2 Resurse Umane	32
4.1.3 Proceduri și instrumente	35
4.2. Gradul de pregătire a autorităților naționale pentru implementarea proiectelor de asistență externă	37
4.2.1 Pregătirea, elaborarea și implementarea proiectelor	37
4.2.2 Performanța serviciului public, gestiunii financiare și în domeniul achizițiilor publice..	41
4.3 Constrângeri instituționale care diminuează capacitatea de absorbție	43
4.3.1 Constrângeri generate de comportamentul donatorilor	43
4.3.2 Constrângeri administrative ale APC și APL	44
4.4 Bune practici în domeniul absorbției fondurilor externe.....	47
Concluzii	49
Recomandări.....	53
Bibliografie selectivă.....	54

INTRODUCERE

Acest studiu examinează actuala structură și mecanismele gestionării Asistenței Oficiale de Dezvoltare (AOD) în Republica Moldova și analizează eficiența, eficacitatea și impactul său asupra procesului de dezvoltare în Republica Moldova. În prezent, chiar dacă informația este oferită publicului pe larg (de obicei, la etapa la care AOD este livrată sau proiectele/programele sunt încheiate) subiectul asistenței oficiale de dezvoltare nu este suficient înțeles și dezbătut (în special, în ceea ce privește aspectele de evaluare și monitorizare). În Moldova n-a fost efectuată nicio evaluare a eficienței sau impactului asistenței de dezvoltare asupra obiectivelor de dezvoltare stabilite de către Guvernul RM în documentele sale de planificare strategică – Strategia de creștere economică și reducere a sărăciei (SCERS) și Strategia Națională de Dezvoltare (SND). Acest subiect este și mai important în contextul ultimelor evoluții regionale și eforturilor de integrare europeană ale Republicii Moldova, întrucât volumul AOD atrase pentru a susține reformele Guvernului va depinde de acum înainte de cât de eficient ea va fi gestionată de către Guvern și de capacitatea acestuia de a atrage și absorbi un volum mai mare de asistență. În acest sens, prezentul studiu reprezintă o invitație la o discuție privind gradul de pregătire al Republicii Moldova pentru absorbția fondurilor substanțiale la care are acces, în timp ce la etapa actuală adevărata provocare este abilitatea de a consolida capacitățile de absorbție adecvate pentru a accesa fondurile europene.

Primul capitol reprezintă o introducere în subiect, prin analiza generală a asistenței oferite începând cu anul 2005 și a modului în care prioritățile principalelor politici de dezvoltare strategică au avut acoperire din partea donatorilor.

Capitolul 2 analizează impactul fluxurilor

de asistență asupra situației macroeconomice din Moldova și efectele potențiale asupra indicatorilor macroeconomici. Este prezentată analiza toleranței macroeconomice a fluxurilor de asistență și de rambursări. Capitolul descrie tendințele macroeconomice actuale și asistența financiară acordată pe parcursul perioadei 2006-2010. Mai mult decât atât, în baza tendințelor statistice și instrumentelor de benchmarking, el arată impactul fluxurilor de asistență asupra cursului valutar și agregatelor monetare și nivelului de absorbție a asistenței.

Capitolul 3 descrie factorii majori care influențează capacitatea de absorbție a Moldovei din punct de vedere financiar. Este arătată diferența între capacitatea de cofinanțare a autorităților locale și centrale. Este analizată evoluția indicatorilor de credite și rambursări. Sunt prezentate concluziile analizei.

Capitolul 4 cuprinde constrângerile existente legate de capacitatea administrativă, analiza mecanismului de gestiune a AOD, cadrul legal, comportamentul donatorilor și bunele practici în domeniul absorbției fondurilor externe, precum și prezentarea principalelor concluzii și recomandări.

Acest studiu reprezintă o încercare de a analiza și propune măsuri sustenabile de consolidare a capacităților naționale de absorbție a asistenței externe. Fiind prima lucrare de analiză în această materie, acest studiu reprezintă o invitație la discuții privind subiectul dat și oferă puncte de vedere și recomandări pentru informarea publicului despre existențele provocări și oportunități, în loc de lecții sau soluții.

Autorii sunt recunoscători pentru sprijinul oferit de către funcționarii ministerelor, autoritățile publice locale, donatorii și consultanții independenți chestionați, care ne-au ajutat mult la o mai bună înțelegere a problemei.

CAPITOLUL I.

ANALIZA ASISTENȚEI EXTERNE (2006-2010)

Leonid Litra

Capacitatea de absorbție este un indicator care corespunde competenței unei țări să cheltuiască într-un mod eficient și eficace resursele financiare alocate de către partenerii de dezvoltare. Ciclul utilizării fondurilor cuprinde mai multe faze de fluxuri financiare. Fiecare din ele are o capacitate de absorbție proprie. Acest studiu va analiza elementele specifice ale sistemelor de absorbție a fondurilor și va descrie constrângerile care urmează a fi țintite cu scopul de a consolida capacitatea de absorbție a întregului sistem. Conform teoriei constrângerilor, aria cu cel mai redus nivel al capacității de absorbție trebuie să fie îmbunătățită în primul rând, altfel orice altă îmbunătățire nu va avea impactul scontat asupra stării sistemului.

Capacitatea de absorbție este determinată în conformitate cu 3 aspecte principale:

1. Capacitatea macroeconomică de absorbție
2. Capacitatea financiară de absorbție
3. Capacitatea administrativă de absorbție

Republica Moldova beneficiază de asistență de la proclamarea independenței sale. Cu toate că volumul asistenței externe este în creștere, analiza ajutorului financiar și celui tehnic se potrivește prost cu tendința de extindere a asistenței externe. Acest capitol abordează provocările existente care au fost

depistate în procesul de livrare și utilizare a asistenței. În această secțiune, accentul principal va fi pus pe utilizarea asistenței oficiale de dezvoltare (AOD)¹, în special în ceea ce privește capacitatea actorilor implicați de a gestiona asistența și constrângerile generale pentru capacitatea de absorbție în Moldova în perioada 2006-2010.

Anul 2006 n-a fost ales întâmplător. În 2006, partenerii de dezvoltare ai Moldovei și-au asumat angajamentul să aloce 1.2 mlrd. de dolari în cadrul întâlnirii grupului consultativ al donatorilor pentru Moldova. În același timp, în 2006 Moldova a aderat la Declarația de la Paris privind Eficacitatea Asistenței pentru Dezvoltare, semnată în 2005 de 128 state și 26 donatori.

În perioada 2006-2010, implicarea comunității de donatori în Moldova a dat dovadă de creștere a AOD, deși dinamica a fost mai degrabă șubredă, decât stabilă. Motivul principal al acestor fluctuații este ambivalent. Pe de o parte, Guvernul n-a avut întotdeauna succes în relația sa cu donatorii, datorită diferitor constrângeri pentru îndeplinirea cerințelor față de politici, și pe de altă parte susținerea din partea donatorilor a oscilat în funcție de mandatul lor și interesele lor specifice. Toto-

¹ AOD este împărțită în granturi și credite pentru țările în curs de dezvoltare acordate în scopuri macroeconomice (FMI), credite concesionale pentru Guvern (în special, AID) și granturi pentru susținerea bugetară direct (UE, BM, DFID), asistența tehnică din partea unui număr de organizații multinaționale și donatori bilaterali. Maia Sandu, The analysis of the evolution of foreign assistance offered for Moldova in the period 2001-2007, ADEPT <http://www.e-democracy.md/files/prioritati-guvernare-2009.pdf>

dată, poziția Guvernului în unele cazuri, precum eșecul de a conveni cu Banca Mondială asupra proiectului elaborat pentru reabilitarea drumurilor, a fost greu de înțeles în condițiile în care resursele financiare au fost identificate, însă la poziția comună cu privire la procedura de implementare nu s-a ajuns.

Totodată, altă constrângere a fost previzibilitatea fondurilor pentru Cadrul de cheltuieli pe termen mediu (CCTM) al Guvernului (cu unele excepții, precum Banca Mondială – prin Strategia de asistență a țării), Sida (Acord de cooperare în dezvoltare și Strategia de dezvoltare a țării), UE – dar în cea mai mare parte printr-o susținerea bugetară (Country Assistance Paper and NIP – Planuri anuale de acțiuni), măsură asigurată prin adoptarea unui cadru comun de cooperare pentru dezvoltare între Guvern și comunitatea donatorilor (Planul de implementare a principiilor de parteneriat) și pusă în aplicare prin semnarea acordurilor individuale de cooperare pentru dezvoltare pe termen mediu și lung, completate cu memorandumuri tehnice detaliate care susțin prioritățile Guvernului, identificate în documentele sale principale de dezvoltare strategică.

Guvernul aflat la putere în perioada 2005-2009 a avut relații diferite cu donatorii, de la luna de miere la expulzarea proiectelor donatorilor din clădirea guvernului. Actualul guvern are o abordare mai stabilă și orientată spre parteneriat.

În anii recentți, de asemenea s-au produs schimbările în componența donatorilor; unii din ei, precum DFID, pleacă, în timp ce alții devin mai activi, cum ar fi cazul UE și un număr de țări-membre, precum Suedia (Sida), Germania (GIZ), România, Austria, Polonia, Cehia și Slovacia.

1.1 Documente de ghidare: de la planificare generală la abordare sectorială

Pe parcursul perioadei analizate în acest capitol, Republica Moldova a consolidat încercările sale de a se reorienta de la asistența de supraviețuire la dezvoltarea sustenabilă. Principalele documente în desfășurarea acestui proces sunt: Strategia de creștere economică și reducere a sărăciei (2004-2006), Planul de acțiuni Moldova-UE (2005-2007), Strategia națională de dezvoltare (2008-2011), Programul de stabilizare și relansare economică (2009-2011), precum și recenta Rethink Moldova (2010) (care nu este un document de planificare strategică, dar mai degrabă un document cu prioritățile Guvernului derivate din acesta din urmă) prezentat la Conferința Donatorilor pentru Moldova, care a confirmat alocarea aproape 2 miliarde de euro (mai mult de jumătate din această sumă a fost stabilită în prealabil).

Strategia de creștere economică și reducere a sărăciei (SCERS) a fost elaborată în anul 2000 după presiunea din partea țărilor în curs de dezvoltare, când Banca Mondială a decis că prioritățile pentru asistență trebuie să reiasă din documentele naționale de dezvoltare ale statelor destinate. SCERS, ca o primă încercare de acest gen de abordare față de furnizarea asistenței, a reprezentat un document relativ bun, dar care a avut și niște deficiențe semnificative. Aceste deficiențe în marea lor parte erau legate de un număr destul de mare de priorități, astfel rezultând în dispersarea eforturilor, precum și de lipsa unui plan de acțiuni cu niște termeni și criterii de performanță specifice. Planul de acțiuni Moldova-UE, la fel ca și SCERS, a avut un grad

înalt de fragmentare la nivel de ministere, creând probleme de divizarea responsabilităților². Pentru o mai bună coordonare și monitorizare a implementării Planului de acțiuni Moldova-UE, Guvernul Republicii Moldova a instituit patru Comisii interministeriale (CI), după cum urmează: Comisia pentru probleme de drept și securitate, Comisia pentru probleme social-economice, Comisia pentru probleme de infrastructură, Comisia pentru probleme de infrastructură, Comisia pentru probleme cultural-umanitare³. În pofida acestui fapt, rapoartele de progres ale Comisiei Europene au indicat clar că problemele ce țin de aplicarea legii, reforma justiției și drepturile omului au fost neglijate de către guvern în procesul de implementare⁴. Spre deosebire de precedentele documente de strategii, Strategia Națională de Dezvoltare este mai focusată și limitată la obiectivele cu un plan de acțiuni și mecanism de monitorizare specifice. Totuși, cea mai mare problemă a SND a rămas lipsa estimării costurilor măsurilor propuse, ceea ce îngreunează evaluarea resurselor necesare. La momentul de față, este elaborată o nouă Strategie Națională de Dezvoltare pentru perioada următoare, care cuprinde anii 2012-2020. O veste bună despre strategia care se află în faza de elaborare este că, în condițiile procesului de integrare europeană, ea va fi armonizată cu strategiile UE⁵, dar în același timp din cauza perioadei relativ lungi pe care o cuprinde, va fi dificil de estimat costurile și de oferit măsurilor propuse un caracter mai concret prin includerea indicatorilor de performanță și

planului adecvat de monitorizare și evaluare. În acest sens, strategia nouă cel mai probabil va fi axată pe 7 priorități care împiedică creșterea economică. Republica Moldova nu are experiență în elaborarea unor documente de planificare strategică pe termen lung sau resursele necesare pentru a asigura că activitățile vor fi efectiv implementate, în timp ce contextul politic instabil și lipsa resurselor financiare lasă Guvernul într-o poziție mai vulnerabilă și îl face în continuare mai dependent de comportamentul donatorilor. Totodată, unul din principalele interese academice ale acestui studiu este de a evalua în ce măsură asistența este orientată spre prioritățile stabilite în documentele de strategii, și nu neapărat analiza minuțioasă a strategiilor naționale.

Pe lângă planuri și strategii naționale, mai există și un număr de angajamente de amândouă părți, care sunt implementate prin diverse planuri de acțiuni convenite. De exemplu, dimensiunea justiției și afacerilor interne este aproape în totalitate acoperită de Planul de acțiuni privind liberalizarea regimului de vize cu UE, care include patru blocuri tematice cu sarcini specifice și care este însoțit de Programul național de implementare a Planului de acțiuni privind liberalizarea regimului de vize, care la rândul său este divizat în planurile sectoriale mai detaliate⁶. Prin urmare, se poate de menționat că tendința generală în domeniul asistenței este cea de mai puțină generalitate și de o orientare accentuată spre sector. Creșterea în importanță a abordării sectoriale este generată de integrarea în UE, chiar dacă Republica Moldova nu este oficial implicată în procesul de integrare în UE (după expirarea Planului de acțiuni Re-

2 Country Chapter Moldova, 2006 Survey on Monitoring of the Paris Declaration, OECD, 2006.

3 Liliana Popescu, Optimizarea practicilor și politicilor Republicii Moldova de utilizare constructivă a ofertei asistentiale a UE, ADEPT and Expert-Grup, 2006.

4 European Commission, Progress Reports (2007, 2008, 2009)

5 Secretarul General al Guvernului, Victor BODIU a prezidat astăzi ședința Comitetului de coordonare a elaborării proiectului documentului național de planificare strategică pentru anii 2012-2020, <http://cancelaria.gov.md/libview.php?l=ro&idc=277&id=983>

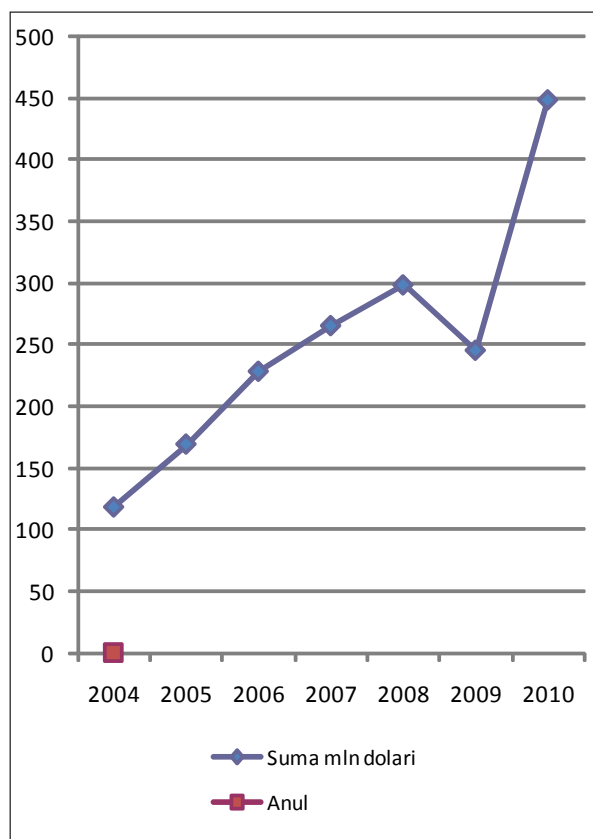
6 Guvernul Republicii Moldova a negociat și a contractat pînă acum proiecte în valoare de 1,2 mlrd euro, <http://www.interlic.md/2011-06-21/guvernul-republicii-moldova-a-negociat-shi-a-contractat-pina-acum-proiecte-in-valoare-de-12-mlrd-eur-21543.html>

publica Moldova-UE, Acordul de Parteneriat și Cooperare Republica Moldova-UE este învechit și nu există niciun alt document politic major care să ghideze relațiile între Republica Moldova și UE, atât timp cât Acordul de Asocierie este în faza de negocieri cu UE).

1.2 Fluxurile AOD și fragmentarea sectorială

Începând cu semnarea Declarației de la Paris, la fiecare doi ani Republica Moldova participă în Sondajul Declarației de la Paris care ne permite, împreună cu altă informație disponibilă, să evaluăm relevanța și eficiența asistenței. În ultimii ani, AOD oferită Republicii Moldova a traversat o perioadă de stagnare, după care a cunoscut o creștere rapidă, așa cum se arată în Figura 1. Cauza acestei stagnări, urmate mai târziu de o perioadă de creștere, poate fi explicată, în primul rând, prin schimbarea contextului politic și efectelor crizei care a lovit atât Moldova, cât și economiile dezvoltate⁷. În general, cooperarea Guvernului RM cu donatorii în perioada 2001-2009 a variat de la suspendarea temporară a relațiilor cu FMI și a susținerii bugetare din partea BM la o cooperare relativ bună în perioada 2007-2009, cu deteriorarea relațiilor la sfârșitul anului 2009, când FMI și UE au suspendat semnarea noului Memorandum, în timp ce UE a amânat acordarea susținerii bugetare. Guvernul Filat-1 a preluat mandatul și a semnat acordul cu FMI, acordul MCC și a relansat cooperarea multilaterală cu UE.

Figura 1. Evoluția fluxurilor AOD 2004-2010



Calcululele IDIS bazate pe datele OCDE din 2010

AOD acordată Republicii Moldova, mln. dolari

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
118	169	228	265	298	245	448

Sursa: OCDE

Și asistența divizată pe priorități sectoriale ale SND scoate la iveală discrepanțe. Așa cum observăm în Figura 2, cea mai mare parte a asistenței este oferită pentru asigurarea stabilității macroeconomice, care reprezintă majoritatea din alocările FMI acordate pentru depășirea crizei economice mondiale. De asemenea, printre sectoarele care primesc cele mai mari cote de AOD se numără sectorul so-

⁷ Fareed Zakharia, The Postamerican World, May 2009.

cial, justiția și afacerile interne (JAI) și dezvoltarea regională. Așa cum se menționează în „Asistența externă și dezvoltarea economică a Moldovei”⁸, majoritatea AOD (48% în 2008 și 40% în 2009) este orientată spre sectorul social, JAI și buna guvernare, ceea ce ne duce la concluzia că sectorul real al economiei primește AOD insuficientă (8-10%) și, prin urmare, este serios neglijat. Concluzia studiului sus-numit este foarte pertinentă pentru în ceea ce privește evidențierea dependenței Republicii Moldova create prin fonduri pentru supraviețuire și lipsei unui sprijin adecvat de dezvoltare sustenabilă a economiei reale, care este insuficient finanțată. Neglijarea unor sectoare și atenția excesivă față de altele cu siguranță nu va contribui la soluționarea problemei dependenței Guvernului RM de susținerea financiară externă. Un subiect dezbătut pe larg este eficiența sprijinului acordat de către donatori și, în acest sens, domeniile de intervenție prioritare (de exemplu, mai multă atenție față de economia reală), întrucât asistența este în mod obișnuit oferită pentru rezolvarea problemelor sociale, tratând astfel efectele, și nu cauzele problemelor.

În același timp, buna guvernare și drepturile omului nu trebuie să fie neglijate, întrucât, așa cum se menționează în Consensusul European privind Dezvoltarea⁹, aspectele legate de democrație sunt cruciale pentru dezvoltare. Este necesară o abordare complexă din partea donatorilor, pentru că investițiile în sectorul real al economiei trebuie să fie completate cu măsurile de combatere a corupției. Mai mult decât atât, reforma justiției și creșterea transparenței procesului decizional

trebuie să fie printre reformele prioritare, alături de cele menționate mai sus. Până acum, abordarea Guvernului RM față de asistență, așa cum se arată în capitolul dedicat aspectelor macroeconomice și financiare, a avut un caracter „consumerist”, în loc să accentueze măsurile legate de promovarea investițiilor, precum optimizarea sectorului public și consolidarea capacităților, reforma justiției și armonizarea legislației cu normele și standardele UE, susținerea sectorului real al economiei și dezvoltarea infrastructurii pentru promovarea exporturilor. Un sector public umflat (fiecare al patrulea angajat în Moldova activează în sfera bugetară¹⁰), împreună cu ineficiența și ponderea excesiv de mare a cheltuielilor sociale (70,8% din totalul cheltuielilor bugetului public național) exercită presiune asupra cheltuielilor statului și impune constrângeri bugetare care nu pot fi soluționate fără susținerea donatorilor. Un aspect care trebuie menționat în acest sens este că odată ce Guvernului RM i s-a oferit asistență financiară (fonduri de susținere directă a bugetului, care intră în „coșul comun”), monitorizarea programelor este efectuată pe baza unei matrice de politici axată pe adoptarea politicilor, și mai puțin pe rezultatele lor concrete. Acest lucru nu permite evaluarea gradului de îndeplinire a obiectivelor prioritare ale programului, precum eficiența cheltuirii fondurilor și alinierea reală la prioritățile naționale, în conformitate cu rezultatele obținute¹¹ (responsabilitatea bazată pe rezultate¹²). În același timp, programul/proiectul individual sunt în continuare prost monitorizate și evaluate, dat fiind că în ma-

8 Valentin Lozovanu/Viorel Girbu, Foreign Assistance and Moldova's Economic Development, IDIS Viitorul, September 2010.

9 Dovydas Vitkauskas, Stanislav Pavlovshci, Eric Svanidze; Assessment of Rule of Law and Administration of Justice for sector-wide programming (apropos, noi nu avem inca SWAP-uri sa inteleg ca e o evaluare de pregatire?), Moldova Government, April 2011.

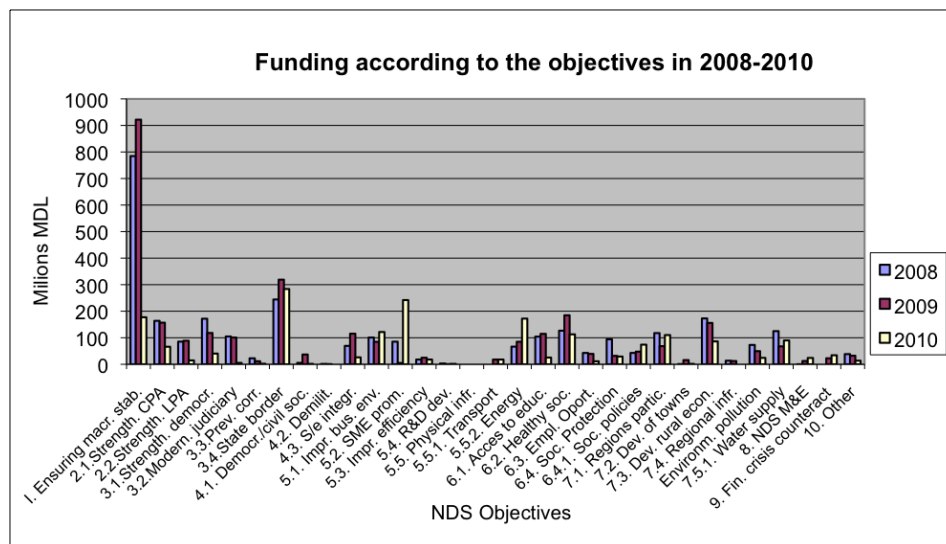
10 Alexandru Fala, Budgetary adjustments are imperative for economic transformation, Policy brief, June 2011 http://www.viitorul.org/public/3427/en/CHELTUIELI%20SOCIALE_ENG.pdf

11 http://books.google.com/books?id=onvrGcO353sC&printsec=frontcover&hl=ru&source=gbs_atb#v=onepage&q&f=false

12 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTRE/SLENDING/0,,menuPK:7321732~pagePK:7321723~piPK:7321730~theSitePK:7514726,00.html>

joritatea cazurilor donatorii și guvernul efectuează evaluări formale care nu sunt suficient de transparente (un subiect care urmează a fi abordat în capitolul dedicat evaluării capacității administrative).

Figura 2. Finanțarea în conformitate cu obiectivele SND în perioada 2008-2010



Sursa: Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare

După cum este evidențiat în Declarația de la Paris, obiectivele principale sunt: apartenență, aliniere, armonizare, management pentru rezultate și responsabilitate reciprocă, și ar fi relevant să se ofere o prezentare comparativă a evaluării și modificărilor ce au avut loc începând cu 2006, utilizând datele din cele trei sondaje DP care au fost efectuate în Republica Moldova. Constrângerile prezentate în aceste sondaje, alături de alte probleme incluse în unele evaluări, reprezintă unele din obstacole pentru capacitatea de absorbție.

Părerea comună este că apartenența este crucială pentru dezvoltare și, prin urmare, trebuie să fie aplicată pe scară largă. Apartenența în contextul de față este capacitatea

autorităților naționale de a ghida donatorii în acordarea asistenței prin exercitarea rolului de lider în ceea ce privește politicile și coordonarea eforturilor partenerilor de dezvoltare¹³. În 2006, apartenența în Republica Moldova a primit nota D, unde cea mai înaltă notă este A și cea mai joasă este E. Problemele principale au fost gradul ridicat de fragmentare

în interiorul guvernului și “lipsa unei viziuni pe termen lung și unei strategii holistice, echilibrate și bine ordonate”. În 2008, fragmentarea a fost mai redusă datorită faptului că divizarea responsabilităților printre actorii principali a fost mult mai clară și, cel mai impor-

tant, noua SND a fost mult mai bine prioritarizată, în comparație cu prima încercare. În pofida acestui fapt, Moldova a luat nota C, motivul principal fiind că cu toate că procesul de îmbunătățire a fost demarat, au fost obținute numai rezultatele parțiale. În comparație cu anii precedenți, schimbările au fost nesemnificative și în continuare a rămas un număr mare de sectoare unde donatorii nu s-au stabilit, mai ales cei care sunt și jucătorii politici importanți, lăsând pe donatori să-și coordoneze acțiunile cu ceilalți actori activi în sectorul respectiv. În plus, s-a observat un grad scăzut de implicare a actorilor locali, cel puțin la faza de pregătire a documentelor strategice. Așadar, apartenența rămâne a fi o problemă și din cauza faptului că prioritățile

¹³ Country Chapter Moldova, 2008 Survey on Monitoring of the Paris Declaration, OECD, 2008.

derivate din diferitele documente sunt suficient de mari pentru a permite donatorilor să sară într-un sector care le convine mai mult, lăsând astfel „orfane” celelalte sectoare și permițând o angajare mai formală în loc să-și asume responsabilitatea pentru niște activități armonizate pe termen lung în sectorul respectiv. În același timp, actorii locali nu sunt implicați suficient în procesul de planificare și monitorizare a implementării documentelor strategice. Criza politică are o influență negativă asupra Parlamentului în ceea ce privește monitorizarea unor politici, în timp ce ONG-urile nu au suficientă experiență și capacitate pentru a putea lucra cu politici complexe, în loc să fie axate pe domenii înguste (fără ca să menționăm sindicatele, care participă slab la elaborarea documentelor naționale de strategii și care refuză să facă parte din Consiliul Național pentru Participare¹⁴). În pofida acestor deficiențe, apartenența cel mai probabil se va îmbunătăți în următorii ani, întrucât la elaborarea unei noi strategii se vor lua în considerație greșelile anterioare și, cel mai important, aceasta va veni drept rezultat al participării mai bune a diferitor actori, dat fiind un grad mai ridicat de implicare a societății civile în activitatea Consiliului Național pentru Participare, care ar putea servi ca o platformă pentru o monitorizare riguroasă și o participare activă în procesul decizional. Totodată, în ciuda criticilor care ar putea fi adresate ONG-urilor în privința participării mai puțin active în anumite sectoare și capacității lor reduse, trebuie de menționat că o problemă mai mare o reprezintă caracterul „cosmetic” al consultațiilor instituțiilor guvernamentale cu societatea civilă, mai ales la faza de monitorizare și evaluare. Interviuurile

14 Report regarding the participation process at the elaboration of the National Development Strategy (2008-2011)

realizate cu participarea funcționarilor publici și activiștilor din partea societății civile indică faptul că, deși consultările instituțiilor de stat cu societatea civilă sunt deschise și foarte utile, Guvernul nu implementează soluțiile convenite cu societatea civilă, astfel creând dezamăgire în rândurile societății civile și contribuind la o apartenență mai slabă. Prin urmare, acesta ar trebui să fie mai deschis la etapa de evaluare a rezultatelor.

În pofida dificultăților legate de evaluarea alinierii și criticilor, trebuie de menționat că există și niște exemple concrete când donatorii s-au aliniat la unele dimensiuni, precum pachetul de sprijin PNUD pentru tinerii profesioniști care au venit de peste hotare pentru ca să activeze în cadrul organelor de administrație din Moldova. Acest program a fost conceput la rugămintea Guvernului și a fost implementat. Nu vom discerne dacă este un lucru pozitiv sau nu să ai o parte de consultanți plătiți de către donatori și alții plătiți de către Guvern. Totodată, o asemenea abordare nu este sustenabilă, dat fiind că Guvernul nu are fonduri să continue achitarea salariilor după perioada de 6 luni, când expiră bursa. Problema salariilor e una evidentă în sectorul public, întrucât este dificil să atragi specialiști pentru o poziție cu un salariu de 100 USD pe lună (ex., MAEIE). Exemplele bune în acest sens sunt programul Reforma Administrației Publice Centrale¹⁵ (Fondul fiduciar multi-donator gestionat de Banca Mondială) și proiectul de Susținere a Strategiei Naționale de Dezvoltare¹⁶, un proiect finanțat de DFID și Sida.

15 www.rapc.gov.md

16 <http://avempolitici.gov.md/>

Tabelul 1. Angajamentele donatorilor și sumele debursate

	Disbursements recorded by government in 2010	Aid scheduled by donors for disbursement in 2010	2005	2007	2010 *	For reference: Aid disbursed by donors for government sector in 2010	For reference: % of scheduled aid disbursements reported as disbursed by donors in 2010 **
	(USD m)	(USD m)	(for reference)	(for reference)	(%)	(USD m)	(%)
	a	b			c = a / b c = b / a	d	e = d / b e = b / d
Austria	0	1	--	0%	0%	1	100%
CEB	0	1	--	--	29%	0	29%
Czech Republic	0	0	--	0%	0%	0	100%
Estonia	0	0	--	0%	0%	0	94%
European Commission	93	73	98%	96%	79%	113	65%
Finland	0	0	--	--	--	0	--
France	0	0	--	--	--	0	--
GAVI Alliance	0	0	--	0%	0%	0	94%
Germany	0	3	--	87%	0%	3	97%
Global Fund	9	7	85%	100%	79%	9	79%
Hungary	--	--	--	0%	--	--	--
IFAD	6	4	--	13%	65%	4	100%
IMF	122	150	--	--	81%	122	81%
Japan	0	0	--	48%	0%	0	100%
Kuwait	0	4	--	--	2%	0	2%
Latvia	--	--	--	0%	--	--	--
Lithuania	--	--	--	0%	--	--	--
Netherlands	4	0	--	--	0%	0	--
Poland	0	0	--	--	--	0	--
Romania	0	1	--	--	0%	1	100%
Slovak Republic	0	0	--	--	0%	0	0%
Sweden	4	2	--	15%	50%	5	39%
Switzerland	0	0	--	0%	--	5	0%
Turkey	0	0	--	0%	--	4	0%
United Kingdom	10	9	7%	0%	95%	9	100%
United Nations	0	30	--	3%	0%	27	90%
United States	2	2	--	--	75%	2	100%
World Bank	83	120	87%	87%	69%	84	70%
Average donor ratio			69%	25%	31%		69%
Total	332	409	67%	77%	81%	389	95%

v.26-Apr-2011

(*) Ratio is c=a/b except where disbursements recorded by government are greater than aid scheduled for disbursement (c=b/a).

(**) Ratio is e=d/b except where disbursements recorded by donors are greater than aid scheduled for disbursement (e=b/d).

Un aspect deosebit de interesant este previzibilitatea finanțării. Donatorii de obicei își asumă angajamentul să asigure alocarea unor anumitor sume pentru un anumit an și sunt încurajați să facă schimb de informații cu privire la angajamentele multianuale, așa cum este cerut de Agenda de Acțiuni de la Accra din 2008. Așa cum putea vedea în Sondajul din anul 2010 în Tabelul 1, la momentul de față raportul între fondurile promise și cele efectiv alocate este 81%, ceea ce reprezintă un progres semnificativ în comparație cu anul 2005 (67%) și arată o îmbunătățire în ceea ce privește previzibilitatea și capacitate de ab-

sorbție. Totodată, cea mai mare parte a fondurilor a fost alocată pentru susținerea bugetară și nu se știe cât de eficient au fost absorbite aceste mijloace. Este important de menționat că fondurile care au fost promise, dar nu au fost furnizate (aproximativ 77 mln. USD), au fost incluse în buget, astfel creându-se un decalaj datorită faptului că activitățile planificate nu erau acoperite financiar. Constrângerile care există pentru capacitatea de absorbție a Moldovei vor fi descrise mai jos.

Pentru aprofundarea coordonării și eficacității este nevoie de o armonizare. În contextul relațiilor donator-țara beneficiară,

armonizarea înseamnă stabilirea și utilizarea unor aranjamente comune în cadrul abordării bazate pe program, efectuând schimb de informații și analiză, efectuând misiuni comune și proceduri de simplificare pentru actorii locali. În Republica Moldova numai jumătate (51%) din asistență a fost acordată folosind abordările bazate pe programe și în și mai puține cazuri (23%) au fost efectuate misiuni comune. Comparând cu sondajul de referință și sondajul din 2008, se poate observa o îmbunătățire a situației, însă obiectivele din 2010 nu au fost atinse. Dincolo de cadrul Declarației de la Paris, există într-adevăr o povară pentru autorități și ceilalți actori (ONG-uri), în sensul că donatorii înaintează niște cerințe exagerate, fără ca să ia în considerație capacitățile beneficiarilor. O cantitate enormă de resurse este utilizată pentru raportare și alte proceduri impuse de către donatori. Aceasta micșorează cantitatea resurselor orientate nemijlocit spre implementare, ceea ce înseamnă că foarte mult se cheltuie pe formă și nu pe substanță, nemaivorbind de faptul că analizele efectuate în comun sunt realizate tot mai rar, ceea ce de asemenea cauzează problemele cu apartenența și responsabilitatea reciprocă.

În ceea ce privește managementul pentru rezultate, progresul Moldovei pare a fi unul important și într-adevăr există dimensiuni care au stagnat sau chiar au fost inexistente în trecut, precum colectarea datelor bazate pe SND, monitorizarea și evaluarea eficienței. În pofida acestui progres, însă, a rămas problema accesului destul de limitat la date și formatul în care se discută despre rezultate nu are un caracter suficient de deschis¹⁷.

De asemenea, în privința responsabilității reciproce, se observă progresul între

Guvern și donatorii, dar, iarăși, ceilalți actori efectiv nu sunt incluși. Nu există rapoarte publice ale donatorilor, cu rarele excepții precum Banca Mondială, Sida, și prin urmare transparența este limitată și, mai rău, se pare că Moldova nu învață din greșelile din trecut, fiind știut faptul că lipsa transparenței poate genera aceleași efecte ca și anterior. Pe de altă parte, societatea civilă nu este activă în evaluarea programelor de dezvoltare și activității donatorilor. Cauzele unei atenții limitate față de aceste probleme importante este lipsa/capacitatea limitată de a efectua o analiză complexă a programelor de dezvoltare și activității donatorilor. De asemenea, este limitat accesul la documente și întâlniri între actorii principali și există frica că donatorii care finanțează și societatea civilă ar putea reacționa negativ (mai ales, ONG-urile care sunt dependente de fondurile donatorilor în Moldova).

1.3 Concluzii

Situația de ansamblu în privința capacității de absorbție se îmbunătățește, însă există și unele aspecte care sunt neglijate și care pot fi cauza unor probleme substanțiale. Îmbunătățirea cooperării cu donatorii și creșterea volumului de AOD anul trecut a fost un rezultat al schimbărilor pe plan politic în Republica Moldova, precum și al deciziilor donatorilor, care a dat dovadă de un grad mai ridicat de deschidere și, mai important, de o convergență mai bună în privința acțiunilor care urmează a fi întreprinse.

Progresul înregistrat este legat de o prioritarizare mai bună în documentele strategice, dar și de gradul de conformitate cu bugetul de stat și cadrul de politici. Mai rămâne o sar-

¹⁷ Final monitoring report on compliance with the transparency of the decision-making process, April-December 2010, Association for Participatory Democracy, 2011

cină legată de strategii, și anume de a evalua costurile acestora pentru a asigura că resursele financiare sunt alocate și prioritățile sunt corelate cu cadrul de cheltuieli pe termen mediu. În acest sens, trebuie menționat că este necesar să se acorde mai multă atenție față de greșelile anterioare pentru a stimula mai multe abordări bazate pe analiză și pentru a asigura mai multă transparență și apartenență, contribuind la creșterea nivelului de legitimitate și responsabilitate. Dat fiind o abordare mai orientată spre sectoare, este necesar să fie promovată descentralizarea fiscală și organizațională, modificând astfel balanța în cadrul sistemului pentru a atribui autorităților centrale un rol de coordonare și armonizare, în loc ca acestea să-și impună propriile reguli. Ministerele și regiunile (autoritățile locale) trebuie să-și asume poziția de lider în domeniile lor, asigurând astfel că ele vor implementa ceea ce au conceput și nu niște politici impuse.

În ultimul rând, este important să fie oferit răspunsul la întrebarea: care este capacitatea de absorbție a Moldovei? Conform Comisiei Inter-ministeriale pentru Planificarea Strategică, Guvernul a reușit să contracteze proiectele în valoare de 1,2 mlrd. EUR din cele 1,8 mlrd. EUR anunțate la conferința donatorilor în Moldova la 24 martie 2010¹⁸. Exprimat procentual, acest raport este egal cu 66% și la prima vedere s-ar părea că capacitatea de absorbție ar putea fi estimată aproximativ la nivel de 65%, dar înainte să se insiste la asta, trebuie luate în considerație câteva argumente. Analiza pe țară din Sondajul 2010¹⁹ arată că o parte importantă a sumelor alocate au reprezentat susținerea bugetară directă,

prin urmare se poate concluziona că capacitatea reală de absorbție a proiectelor concrete, care urmează să fie o abordare de bază în procesul integrării în UE, variază între 40-50% (+/-10%)²⁰. Constrângerile pentru absorbția fondurilor și posibilitățile noi de a beneficia de un volum mai mare de asistență vor putea veni preponderent de la consolidarea capacităților administrative adecvate și de la necesitatea de consolidare în viitor pentru a pregăti instituțiile pentru instrumentele financiare ale UE, date fiind creșterea importanței UE ca unui actor de dezvoltare în regiune și aspirațiile Moldovei (aspecte acoperite mai amănunțit în ultimul capitol)

Luând în considerație ceea ce a fost menționat mai sus, se recomandă ca autoritățile să creeze un format deschis și să consolideze capacitățile instituțiilor de stat, precum și să crească motivația acestora și prestigiul serviciului public. Este crucial să existe instituții puternice cu un personal bine calificat și motivat, pentru că nicio reformă nu va fi posibilă fără el. În același timp, se recomandă ca donatorii să perceapă autoritățile și societatea civilă ca pe parteneri siguri care trebuie să fie consultați, și de asemenea să nu impună anumite direcții.

18 Prim-ministrul Vlad Filat a prezidat astăzi ședința Comitetului Inter-ministerial pentru Planificare Strategică, 21/06/2011, <http://www.gov.md/libview.php?l=ro&idc=436&id=3962>

19 Country Spreadsheet Moldova 2010, Paris Declaration Survey http://www.un.md/donors/support_aid_eff/index.shtml

20 Valabil în cazul capacității administrative de absorbție

CAPITOLUL II.

CAPACITATEA MACROECONOMICĂ DE ABSORBȚIE

Corina Gaibu

Din punct de vedere macroeconomic, fluxurile de asistență au un impact esențial asupra balanței de plăți, ratelor de schimb și evoluțiilor macroeconomice în general. În acest fel, ele au un efect semnificativ asupra creșterii economice în țara beneficiară. Cadrul macroeconomic al asistenței de dezvoltare abordează aspecte legate de perspectiva de termen lung a capacității de absorbție, precum:

- *Sustenabilitatea datoriei pe termen lung:* fluxurile AOD pot afecta sustenabilitatea datoriei atunci când intrările de AOD sunt în formă de împrumuturi, chiar dacă acestea sunt concesionale.
- *Nivelul prudent de dependență de asistență externă:* Efectele generate de intrarea fluxurilor de asistență externă și cheltuielile adiționale pot avea un impact semnificativ asupra pieței forței de muncă. Situația poate deveni tensionată din cauza majorării volumului de asistență care poate genera premise pentru creșterea cererii de forță de muncă calificată și majorarea salariilor. Posibilitatea aprecierii monedei naționale și impactul ei asupra competitivității exporturilor: AOD este acordată Moldovei în valută străină; prin urmare, creșterea neașteptată și semnificativă a fluxurilor AOD poate duce la aprecierea monedei naționale și ca rezultat să afecteze competitivita-

tea ramurilor exportatoare, așa numită „boală olandeză”. Aceasta se exprimă prin scăderea volumului valutei naționale în circulație, care la rândul său contribuie la întărirea valorii monedare a leului moldovenesc. Prin urmare, aceasta nu favorizează inflația și majorarea salariilor.

2.1 Situația macroeconomică actuală

Indicatorii macroeconomici pentru perioada 2006-2010 sunt prezentați mai jos în Tabelul 2. În general, indicatorii macroeconomici în 2010 s-au dovedit a fi mai buni decât era preconizat. Motivul principal este că anul 2010 este unul post-criză și îmbunătățirea indicatorilor reflectă relansarea economiei după starea de comă în care s-a aflat în 2009. Rata inflației a crescut vertiginos în 2010, înregistrând valoarea de 8.1%, pe când în anul precedent IPC (indicele prețurilor de consum) a fost 0,4%, cel mai scăzut nivel înregistrat vreodată. Inflația în Republica Moldova este în mare parte importată și este foarte dependentă de curs valutar. Volumul de remitențe a scăzut în 2009 și încă n-a revenit la nivelul pre-criză de \$1.66 miliarde. Exprimat procentual ca pondere în PIB, remitențele sunt în continuă scădere, de la 35.8% în 2006 la 21.6% în 2010.

Tabelul 2. Indicatori macroeconomici selectați, 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Creșterea reală a PIB, %	4.8	3	7.2	-6.5	6.9
Transferuri oficiale, % din PIB	35.8	38.6	27.4	21.9	21.6
Indicele prețurilor de consum, % la sfârșitul perioadei	113.8	113.1	107.3	100.4	108.1
Exporturi, mil \$	1051.6	1341.8	1591.2	1287.5	1541.5
Importuri, mil \$	2693.2	3689.9	4898.9	3278.3	3855.3
Balanță comercială, mil \$	-1642	-2348	-3308	-1991	-2314
Rezervele valutare ale Băncii Naționale mil \$	650	1050	1505	1480.3	1717.7

Sursa: Monitorul Economic, IDIS Viitorul, Banca Națională a Moldovei, estimările IDIS.

La nivel macroeconomic, evoluția economiei naționale a fost susținută de volumul substanțial de remitențe. Cea mai importantă problemă pe termen mediu rămâne reducerea fluxurilor de remitențe. În 2010, 32% din importuri au fost acoperite de remitențe, ceea ce reprezintă o scădere semnificativă în comparație cu 44% înregistrate în 2006. Veniturile guvernului depind de remitențe în proporție de 15% și 41% din intrări de valută străină este asigurată de aceste transferuri. În prezent, povara deservirii datoriei totale și deficitul fiscal sunt moderate. Pe termen mediu, fluxurile de remitențe ar putea să se micșoreze în 12-15 ani și este probabil că pe parcursul acestei perioade transferurile treptat vor scădea. Pe termen lung,

însă, potențialul reducerii sumelor de transferuri (volumul transferurilor ar putea să scadă cu 50% ca pondere în venituri până 2025) implică o nevoie mai mare de asistență, precum și intensificarea constrângerilor fiscale și macroeconomice, ceea ce ar putea să afecteze eficiența utilizării asistenței. De asemenea, scăderea fluxurilor de remitențe ar putea duce la deprecierea leului moldovenesc în termeni reali.

Posibila scădere a remitențelor în Moldova pe termen mediu ar putea genera și următoarea problemă: transformarea într-o economie care nu este bazată pe remitențe va duce probabil la o anumită depreciere a monedei naționale în termeni reali.

Tabelul 3. Fondurile bugetare RM, 2006-2010

	2006	2007	2008	2009	2010
PIB	44069	53430	62840	60043	71849
Venituri și granturi, total	11117	14059	15978	13568	17168
Impozitele directe	423	562	303	183	216
Impozitele indirecte	8053	9832	11776	9977	12252
Granturi	315	968	1068	1026	1955
Cheltuieli, total	11019	14257	16466	17203	18792
Cheltuieli curente	8382	11006	12839	14741	16194
Transferuri și subvenții	4570	6189	7369	8728	10448
Salarii	2094	2551	2849	3441	3430
Bunuri și servicii	1289	1656	1899	1738	1769
Dobândă	429	610	722	834	548
Cheltuieli de capital pentru dezvoltare	2688	3347	3604	2488	2716

Sursa: Monitorul Economic, IDIS „Viitorul”, Guvernul RM

În Republica Moldova s-a stabilit deja o tradiție: cheltuielile cresc mai repede decât veniturile. Chiar și atunci când situația economică era foarte dificilă (în 2009) și veniturile au scăzut cu 15%, cheltuielile au înregistrat o creștere de 4%. Unica excepție este anul 2010, când veniturile au crescut cu 27%, în timp ce cheltuielile s-au majorat numai cu 9%. În dinamică, se poate observa o creștere remarcabilă a ponderii granturilor în venituri, cu 90% în 2010 în comparație cu 2009. Mai mult decât atât, așa cum este arătat în tabelul de mai sus, bugetul RM este dependent de impozitele indirecte și această situație va dura încă o perioadă lungă.

2.2 Evoluția datoriei și presiunii sale asupra economiei naționale

În Republica Moldova deficitul fiscal este cel puțin parțial finanțat de donatori sub formă de împrumuturi externe și granturi. La sfârșitul anului 2010, datoria externă publică totală a atins nivelul de peste 1,1 miliarde de dolari (19% din PIB). Obligațiile externe (76,7% din datoria externă totală) trebuie rambursate creditorilor multilaterali, în cea mai mare parte, AID și FMI. Ponderea datoriei interne în PIB este 7%.

Exprimat procentual ca pondere în PIB, datoria publică externă, care apare în perioada de referință, a crescut până la 19% din PIB în 2010. În același timp, deservirea

datoriei totale a scăzut în perioada respectivă de la 125 milioane de dolari în 2009 până la 90 milioane de dolari în 2010 (datorită scăderii în deservirea datoriei interne, aproape la jumătate, de la 57 milioane de dolari în 2009 la 30 milioane de dolari în 2010). Pe termen lung, pentru a evita compromiterea sustenabilității datoriei externe a Republicii Moldova, este necesară o strategie pentru eficientizarea susținerii prin granturi și o gestiune prudentă a datoriei. Totodată, este necesar ca fondurile acordate să fie utilizate cât mai mult posibil pentru producție, și nu pentru consum (finanțarea salariilor în sectorul social).

2.3 Absorbția asistenței - comparații internaționale

Mai jos sunt prezentate comparații internaționale a nivelului de asistență acordat Moldovei în 2008 și 2009 (pentru 2010, informația nu este disponibilă pentru alte țări decât Republica Moldova). Selectând țările cu un nivel similar de PIB pe cap de locuitor arată că Moldova este în același grup cu unele țări africane, Papua Noua Guinee și Nicaragua. Totuși, pentru comparație, am inclus și câteva țări post-sovietice și alte state considerate relevante pentru comparație. Tabelul de mai jos arată că Moldova beneficiază de un nivel mediu de asistență, în comparație cu alte țări din regiune și/sau cu un nivel similar de venit pe cap de locuitor.

Tabelul 4. Comparația indicatorilor: VNB, AOD în țările selectate, 2008-2009

Țară	2008			2009		
	VNB pc, \$	AOD pc, \$	AOD/VNB, %	VNB pc, \$	AOD pc, \$	AOD/VNB, %
Bolivia	1450	64.76	4.47	1630	73.59	4.51
Azerbaidjan	3830	27.1	0.71	4840	26.5	0.55
Bhutan	1770	126	7.12	2020	179.9	8.91
Bosnia și Herțegovina	4520	122.7	2.71	4700	110.2	2.34
Kosovo	2950	0	0.00	3240	436.5	13.47
Macedonia	4120	100.3	2.43	4400	94.7	2.15
Serbia	5520	132.4	2.40	6000	83.1	1.39
Congo, Rep.	1980	134.16	6.78	2080	76.81	3.69
Georgia	2450	206.06	8.41	2530	213.07	8.42
Moldova	1500	81.88	5.46	1560	68	4.36
Mongolia	1670	93.29	5.59	1630	139.35	8.55
Nicaragua	1050	130.68	12.45	1000	134.78	13.48
Papua Noua Guinee	1090	46.28	4.25	1180	61.44	5.21
Sri Lanka	1780	36.24	2.04	1990	34.66	1.74
Ucraina	3210	13.35	0.42	2800	14.52	0.52
Armenia	3350	98.32	2.93	3100	171.13	5.52
Albania	3880	114.97	2.96	4000	113.42	2.84

VNB – Venit Național Brut pe cap de locuitor, AOD – Asistența Oficială de Dezvoltare netă pe cap de locuitor

Sursa: *worldbank.org*, estimările IDIS

Așa cum se poate de observat în tabelul de mai sus, Moldova este printre țările cu un nivel de asistență între redus și mediu, în comparație cu celelalte țări (așa cum se vede din ponderea AOD/VNB). Din punct de vedere macroeconomic, există loc de îmbunătățire. Rata de absorbție a asistenței, fără să se ajungă la un nivel maxim de dependență la care asistența mai este eficientă, este estimată la un nivel între 15% și 30% din PIB. Majorarea asistenței peste acest nivel are un impact negativ asupra creșterii. Deci, în principiu, Moldove ar putea beneficia de un volum mai mare de asistență fără să ajungă la nivelul de dependență, nivelul maxim la care asistența este eficientă. Capacitatea de absorbție este destul de înaltă pentru acest factor, deoarece

gradul de dependență în Moldova este scăzut.

Limita optimă de absorbție a asistenței anuale este considerată a fi de până la 5% din PIB²¹. Aceasta ar asigura că pentru următorii 3 ani Republica Moldova nu se va confrunta la nivel macroeconomic cu problemele semnificative legate de absorbția asistenței. Piața Forex locală ar putea fi ușor afectată, însă volumul de circa 300 milioane de dolari ar produce efecte care pot fi ușor controlate de către Banca Națională. Evident, moneda națională s-ar putea aprecia, însă ofertă de valută străină poate fi cu siguranță ajustată prin instrumentele Băncii Naționale a Moldovei.

Chiar dacă există un potențial de a extinde capacitatea de finanțare, autoritățile ar

trebui să ia în considerație faptul că creșterea rapidă a volumului de asistență va trebui să facă față unor limitări instituționale și de capacitate de gestionare, chiar dacă nivelul agregat de asistență rămâne în limitele considerate a fi în conformitate cu standardele organizațiilor internaționale. Deci, majorarea volumului de asistență ar trebui efectuată cu prudență maximă, pentru a evita constrângerile instituționale și de gestionare. Este puțin probabil ca Republica Moldova să se confrunte cu constrângerile macroeconomice semnificative de creștere semnificativă a nivelului de asistență, însă majorarea substanțială și rapidă a nivelului de asistență ar putea genera dificultăți. Experiența internațională demonstrează că pot apărea niște provocări legate de gestionarea monetară și a cursului de schimb, rezultând nu numai într-o presiune mai mare, dar, de asemenea, în instabilitatea ratei de schimb și a ratelor de dobândă.

2.4 Agregate monetare

Autoritățile monetare din Moldova folosesc țintirea inflației ca un cadru pentru politica monetară. Banca Națională a Moldovei (BNM) este în mod constant implicată într-o combinație de operațiuni de tip deschis de piață și a vânzărilor de valută pentru a gestiona lichiditatea în scopul de a menține inflația la nivelul de 5% (2010). Trebuie menționat faptul că instrumentele de politică monetară au un impact limitat sau chiar niciun impact asupra obiectivului principal al autorităților monetare: de țintire a inflației. Pentru a evita presiunile inflaționiste, autoritățile încearcă să reducă injecțiile de monedă locală prin sterilizarea lichidităților de monedă națională în exces de 6% din PIB. Procesul de sterilizare

este necesar pentru a preveni transformarea injecțiilor de lichiditate într-o creștere inflaționistă. Mai mult decât atât, în cazul în care cererea de bani nu crește la fel de repede ca oferta de bani, ratele dobânzilor scad și devin mai instabile decât ar putea fi în alte condiții. Acest lucru se poate întâmpla în cazul în care autoritatea națională nu aplică sterilizările la un cost ridicat, care deja s-a întâmplat în timpul perioadei analizate de 2006-2010. În aceste condiții, băncile comerciale sunt tentate să acumuleze cantități mai mari de bonuri de trezorerie.

Totodată, în privința piețelor financiare subțiri și a unui număr limitat de instrumente de politică monetară, presiunea de creștere este aplicată asupra prețurilor puținelor instrumente disponibile, precum rata dobânzii și rata de schimb. Cea mai importantă lecție este faptul că sterilizarea pe scară largă pe piețele financiare mici este în detrimentul economiei în termeni de competitivitate.

Povara asupra cursului de schimb și ratele dobânzii mari sunt incompatibile cu obiectivele de dezvoltare ale Guvernului, cele de majorarea exporturilor și amplificarea rolului sectorului privat, în ceea ce privește creșterea economică. În scopul rezolvării acestei divergențe politice, în termen scurt, BNM poate adopta o abordare mai echilibrată în privința certificatelor de trezorerie și vânzărilor de schimb valutar. Deși, atingerea unui echilibru optim poate fi foarte dificilă. Pe termen lung, însă, soluția constă într-o consolidare fiscală treptată. Îmbunătățirea gestionării lichidităților, împreună cu introducerea hârtiilor de valoare de stat de termen mai lung, poate avea succes în scăderea și reducerea volatilității ratelor dobânzilor pe piața monetară.

2.5 Concluzii privind aspectele macroeconomice

În prezent, nivelul de fluxuri de asistență în Moldova este relativ scăzut. Nivelul actual de datorie în Moldova este sustenabil și rambursarea nu prezintă o problemă. În același timp, el este cu mult mai jos decât limita la care majorările suplimentare de asistență ar produce rezultate modeste. În consecință, problemele legate de impactul macro-economic al creșterii volumului de asistență nu ar trebui să fie considerat o problemă de prim ordin. Cu toate acestea, autoritățile Republicii Moldova ar trebui să țină cont de următoarele aspecte:

- Pentru îmbunătățirea sustenabilității datoriei, granturile ar trebui să fie preferate în comparație cu creditele. Drept excepție ar putea fi cazuri în care creditele sunt acordate la o rată extrem de convenabilă și folosite pentru finanțarea directă a investițiilor care contribuie la generarea creșterii.
- În cazul unui acord de împrumut, ar trebui să fie luate în considerație ratele dobânzii scăzute și perioade lungi de grație pentru rambursări.
- Pe termen scurt, Republica Moldova ar trebui să se limiteze exclusiv la nivelul de asistență care nu va impune presiuni asupra capacităților de sterilizare ale autorităților monetare și nu va compromite creșterea exporturilor și dezvoltarea sectorului privat.
- O provocare importantă este legată

de posibila scădere a remitențelor în Moldova pe termen mediu și lung. Prin urmare, ar trebui să fie elaborat un nou model macroeconomic pentru Republica Moldova, unul care să ia în considerație trecerea la o economie care nu este bazată pe remitențe.

- Datorită limitărilor instituționale și celor de gestionare a capacității - capacitatea de absorbție a instituțiilor ar trebui să fie consolidată.
- Republica Moldova ar trebui să mențină stabilitatea cursului valutar și a ratelor dobânzii.
- Sterilizarea pe scară largă a monedei naționale, în cazul Republicii Moldova, este în detrimentul economiei din punct de vedere al competitivității și, în consecință, este foarte recomandat să se evite utilizarea instrumentelor de politică monetară, care au ca urmare sterilizarea masivă de lichidități.
- Majorările suplimentare ale nivelului de asistență, dacă sunt necesare, ar trebui să fie efectuate cu o prudență maximă, pentru a evita constrângeri instituționale și de gestionare. Este puțin probabil că Republica Moldova se va confrunta cu constrângeri macroeconomice semnificative ca urmare a creșterii substanțiale a nivelului de ajutor. Cu toate acestea, o creștere prea mare și rapidă a volumului de asistență (mai mult de 5% din PIB pe an) poate duce la anumite dificultăți.

CAPITOLUL III.

CAPACITATEA FINANCIARĂ DE ABSORBȚIE

Corina Gaibu

Capacitatea financiară de absorbție reprezintă capacitatea autorităților centrale, regionale și locale (depinde de organizare administrativ-teritorială a țării) de a cofinanța programele și proiectele susținute de donatori, de a planifica și asigura aceste contribuții interne în bugete multianuale și de a le colecta de la diverși parteneri implicați într-un proiect sau program (Horvat 2004, Šumpíková, Pavel și Klazar 2004).

Astfel, factorii majori care influențează capacitatea financiară de absorbție sunt:

1. Cerințele de cofinanțare ale donatorilor
2. Capacitatea autorităților centrale și locale de cofinanțare
3. Capacitatea de contribuții multianuale necesară pentru rambursarea fondurilor
4. Capacitatea de cofinanțare a sectorului privat, care poate fi antrenat în parteneriat public-privat (PPP)

3.1 Cerințele de cofinanțare ale donatorilor

O condiție importantă în politicile de sprijin financiar ale donatorilor principali este co-participarea țării beneficiare a proiectului sau a programului. Acest factor este, de obicei, descris slab sau chiar omis atunci

când capacitatea financiară de absorbție este studiată. Cu toate acestea, acest lucru este un element esențial care determină capacitatea financiară totală de absorbție a autorităților, acționând ca o pârgă financiară pentru resursele disponibile ale autorităților centrale sau locale. Astfel, o majorare a cerinței de cofinanțare din partea donatorilor de la 10% la 30%, va reduce capacitatea de absorbție de 3 ori. Acest factor trebuie să fie luat în considerație în special atunci când capacitatea de cofinanțare a autorităților este foarte limitată și devine un impediment pentru întregul sistem. De regulă, în contextul fondurilor de pre-aderare, 15 la 30% din costurile totale a trebuit să fie asigurate de către autorități. În zonele rurale, în special uneori s-a dovedit a fi imposibil pentru autoritățile publice (locale) să finanțeze o asemenea cotă de cheltuieli aferente programului. Republica Moldova cu siguranță nu va fi o excepție.

3.2 Capacitatea autorităților de cofinanțare – factor major care influențează capacitatea financiară de absorbție

În mod frecvent, autoritățile sunt tentate să concentreze cheltuielile publice asupra nevoilor și să asigure servicii de bază pe termen scurt. Astfel, se rezolvă problema legată

numai de efecte și nu de cauzele care au dus la discrepanțele socio-economice. Prin urmare, politicile donatorului trebuie să aibă ca scop reorientarea cheltuielilor naționale în domenii în care pot fi obținute rezultatele mai bune pe termen mediu și, de asemenea, să dezvolte un sentiment de conștiință a beneficiarilor cu privire la proiectele promovate.

Firește, beneficiarul este responsabil de co-finanțarea asistenței externe, și, în unele cazuri, va suporta o parte din costurile de elaborare și execuție a proiectelor propuse. Autoritățile trebuie, însă, să evite epuizarea rapidă a fondurilor și să le utilizeze cât mai eficient posibil.

Capacitatea de cofinanțare trebuie să fie analizată separat pentru autoritățile centrale și pentru autoritățile locale. Cu toate acestea, un criteriu este esențial pentru divizarea acestei capacități între ele: politici fiscale și de impozitare ale statului, care determină criteriile de distribuție la nivel central și local. Politicile în Moldova determină un nivel ridicat de concentrare a veniturilor la nivel central și în majoritatea cazurilor autoritățile locale nu au autonomie financiară și sunt dependente

de repartizarea veniturilor efectuată la nivel central. Cu excepția acestui factor, criteriile de repartizare sunt foarte volatile și instabile, generând astfel o incertitudine prea mare pentru potențialele cerințe multianuale de cofinanțare post-accesare. Doar o reformă profundă a repartizării veniturilor poate îmbunătăți poziția extrem de precară a autorităților locale în colectarea de fonduri pentru scopuri de cofinanțare. Comunitatea donatorilor poate stimula redistribuirea veniturilor prin înaintarea unor cerințe de contribuții diferențiate pentru autoritățile locale și cele centrale, păstrând media necesară pentru țară. Acest instrument va îmbunătăți în mod semnificativ capacitatea financiară a autorităților locale, contribuind la creșterea capacităților lor financiare de absorbție. Comunitatea donatorilor poate aplica acest instrument, cel puțin, până reforma de descentralizare nu va fi implementată și nu va deveni funcțională.

Tabelul de mai jos conține lista regiunilor care beneficiază de sprijin financiar constant din partea autorităților centrale, având astfel o capacitate foarte limitată de cofinanțare a proiectelor:

Tabelul 5. Venituri financiare pe surse și cheltuielile regiunilor în 2010, mii lei.

Regiune (raion sau municipiu)	Impozite colectate local	Cheltuieli, total (buget regional)	Susținere de către autorități centrale, total (transferuri din bugetul de stat)	Ponderea susținerii de către autorități centrale, %
mun. Chișinău	1,329,385	2,074,197	349,840	16.9%
mun. Bălți	119,425	263,960	109,726	41.6%
Anenii Noi	28,074	163,913	124,451	75.9%
Basarabeasca	9,919	58,935	49,875	84.6%
Briceni	27,099	142,571	117,497	82.4%
Cahul	51,130	251,815	186,236	74.0%
Cantemir	15,813	134,547	117,331	87.2%
Călărași	20,906	158,513	136,527	86.1%
Căușeni	29,290	186,833	153,460	82.1%
UTA Găgăuzia	60,082	348,962	210,195	60.2%

Cimișlia	19,082	118,720	99,178	83.5%
Criuleni	22,446	161,060	132,783	82.4%
Dondușeni	18,035	82,988	65,889	79.4%
Drochia	34,166	166,367	123,513	74.2%
Dubăsari	9,517	97,408	81,286	83.4%
Edineț	31,183	150,999	119,428	79.1%
Fălești	27,924	182,306	154,880	85.0%
Florești	35,564	172,489	132,676	76.9%
Glodeni	19,602	117,938	103,235	87.5%
Hîncești	36,992	255,009	215,998	84.7%
Ialoveni	27,155	205,127	159,715	77.9%
Leova	14,358	108,823	90,341	83.0%
Nisporeni	13,450	140,045	127,265	90.9%
Ocnița	18,028	100,243	79,479	79.3%
Orhei	38,942	221,733	172,241	77.7%
Rezina	22,186	121,767	77,546	63.7%
Rîșcani	30,587	142,845	110,265	77.2%
Sîngerei	23,085	187,176	156,612	83.7%
Soroca	37,347	191,865	154,120	80.3%
Strășeni	22,878	177,133	149,621	84.5%
Șoldănești	11,103	91,654	80,803	88.2%
Ștefan Vodă	26,213	151,336	126,265	83.4%
Taraclia	16,628	80,872	62,133	76.8%
Telenești	16,024	157,325	143,916	91.5%
Ungheni	39,340	241,797	196,466	81.3%
TOTAL	2,302,957	7,609,266	4,670,793	61.4%

Sursa: *Legea Bugetului, Ministerul Finanțelor*

Așa cum este arătat în tabelul de mai sus, majoritatea regiunilor, cu excepția municipiilor Chișinău și Bălți, au o dependență de peste 75% de sprijinul financiar din partea autorităților centrale. Unele din ele, cum ar fi Nisporeni și Telenești, se bazează pe asistența financiară centrală în proporție de peste 90%. În consecință, numai municipiul Chișinău și Bălți pot fi considerate ca având potențial pentru co-finanțarea proiectelor.

După cum s-a văzut mai sus, capacitatea financiară de cofinanțare este concentrată la nivelul autorităților centrale; evaluarea acestui factor ar trebui să fie efectuată la nivelul întregii țări.

3.3 Estimarea efortului de cofinanțare la nivel macroeconomic

Republica Moldova a avut un acces redus la susținerea financiară externă și după cum putem vedea din tabelul de mai jos, acesta n-a depășit nivelul de 3% din PIB, cu excepția anului 2010, când Moldova a primit un volum mai semnificativ de asistență pentru a susține reducerea consecințelor crizei.

Tabelul 6. Susținerea financiară externă a Moldovei²²

	2006	2007	2008	2009	2010
Asistența externă, acordată RM, inclusiv	55.22	125.96	141.84	140.55	365.41
Granturi, mln USD	23.95	78.67	98.59	99.36	153.37
Credite, mln USD	31.27	47.29	43.25	41.19	212.04
Ponderea asistenței externe în PIB, %	1.6%	2.9%	2.3%	2.6%	6.3%

Sursa: Ministerul Finanțelor

Efortul de cofinanțare pe parcursul aceleiași perioade de volume moderate de asistență este minuscul. Aproape toate proiectele de asistență au fost acoperite în întregime de mijloacele donatorilor. Tabelul de mai jos prezintă procentual efortul de co-finanțare al Moldovei, comparativ cu o serie de indicatori macroeconomici.

pentru realizarea proiectelor sau, cel puțin, să fie cauza unor întârzieri semnificative.

O abordare diferită ar trebui să fie analizată pentru estimarea capacității de cofinanțare. Buzetul de stat și flexibilitatea categoriilor de cheltuieli reprezintă factorul-cheie în analiză. Trebuie de menționat faptul că bugetul de stat este semnificativ mai orientat spre cheltuielile sociale, care, în

Tabelul 7. Efortul de cofinanțare al Republicii Moldova și indicatorii macroeconomici.

	2006	2007	2008	2009	2010
Cofinanțare de către guvern a asistenței externe, mil. lei	50.7	35.4	14.2	20	20.8
Ponderea cofinanțării în asistența externă totală, %	6.99%	2.32%	0.96%	1.28%	0.46%
Ponderea cofinanțării în bugetul de stat, %	0.46%	0.25%	0.09%	0.12%	0.11%
Ponderea cofinanțării în PIB, %	0.12%	0.07%	0.02%	0.03%	0.03%

Sursa: Ministerul Finanțelor

Cifrele prezentate mai sus subliniază faptul că Republica Moldova practic nu are experiența de cofinanțare a proiectelor. Tendințele istorice de cofinanțare în Republica Moldova cu greu pot servi ca o referință pentru evaluarea capacității în acest domeniu, dar pot demonstra că cerințele financiare substanțiale de co-participare pot deveni o piedică

situația politică actuală și în condițiile calității generale a vieții scăzute, nu pot fi micșorate. Aproape 10,5 miliarde de lei (56%) reprezintă susținerea din bugetul de stat al serviciilor sociale, medicale, populației și administrației locale. Salariile este o altă categorie care nu poate fi obiectul unor reduceri, întrucât nivelul salariilor este foarte mic pentru majoritatea angajaților în sectorul public. Mai mult de 76% din buget reprezintă categorii care nu pot fi optimizate într-un termen scurt, astfel

²² Datele înregistrate de către Ministerul Finanțelor reprezintă în mare parte asistență pentru sectorul guvernamental

încât să permită redirectionarea unor sume semnificative pentru cofinanțarea proiectelor. Categoriile rămase nu își pot permite o flexibilitate mai mare de 15%, ceea ce reprezintă o limită maximă totală de 3,6% din buget. Mai jos este prezentată structura bugetului pentru 2010.

Tabelul 8. Structura bugetului RM pentru anul 2010, mln. lei.

	Budget 2010	
	Sumă în buget	Pondere în buget
Cheltuieli totale și creditarea netă	18792	100%
<i>Cheltuieli curente</i>	<i>16194</i>	<i>86%</i>
Transferuri și subvenții (subvenții, susținerea socială și susținerea autorităților locale)	10448	56%
Salarii	3430	18%
Bunuri și servicii	1769	9%
Dobândă	548	3%
<i>Cheltuieli de capital pentru dezvoltare</i>	<i>2716</i>	<i>14%</i>

Sursa: Ministerul Finanțelor

3.4 Capacitatea de rambursare multianuală

Doar câteva proiecte reprezintă granturi în proporție de 100%, în cele mai multe cazuri existând condiția de rambursare într-o perioadă de mai mulți ani. Fondurile pot fi alocate în modul următor: susținerea financiară completă printr-un grant, finanțarea completă prin credit sau asistență acordată parțial prin credit și parțial prin granturi.

Există două surse de fonduri pentru rambursare:

1. Veniturile actuale ale autorității care accesează fondurile

2. Veniturile generate de proiect

Fiind limitată în venituri, beneficiarul unic al fondurilor externe este autoritatea centrală. Astfel, datele istorice de rambursare există doar în cazul autorităților centrale.

Tabelul 9. Evoluția indicatorilor de credite și rambursări

	2006	2007	2008	2009	2010
Soldul creditelor acordate Guvernului RM, la sfârșitul anului, mln. USD	718.23	765.8	778.3	773.67	1116.18
Rambursările principalului creditelor guvernamentale, mln. USD	48.58	36.86	39.31	50.95	45.91
Deservirea anuală a datoriei de stat, mln. USD	17.55	16.34	15.59	18.58	14.6
Volumul rambursărilor, total, mln. USD	66.13	53.2	54.9	69.53	60.51
Volumul rambursărilor, pondere în buget, %	7.9%	4.5%	3.5%	4.5%	4.0%

Sursa: Ministerul Finanțelor

Datorită inflexibilității substanțiale a pozițiilor importante de cheltuieli în bugetul de stat, așa cum a fost explicat mai sus, capacitatea de rambursare este foarte limitată și trebuie să fie analizată împreună cu capacitatea de co-finanțare.

O sursă de rambursare neexplorată și promițătoare este implementarea proiectelor care pot să genereze venituri pentru a rambursa fondurile accesate parțial sau integral. În acest scop, este necesară sporirea nivelului de cunoaștere și a capacității administrative a autorităților locale și centrale, astfel încât acestea să fie capabile să identifice astfel de oportunități și să realizeze analizele financiare și să elaboreze prognozele pentru a asigura disponibilitatea de venituri. O condiție necesară ar fi asigurarea unui cadru de reglementare temeinic, care va asigura că aceste venituri vor fi îndreptate exclusiv spre rambursarea fondurilor accesate, astfel încât schimbările politice să nu influențeze aceste capacități.

3.5 Capacitatea de cofinanțare a sectorului privat, care poate fi antrenat în cadrul unui parteneriat public-privat (PPP)

Conceptul de bază al parteneriatului public-privat (PPP) este de a îmbina puterea individuală a unui partener din sectorul public și a unui partener din sectorul privat pentru a contribui la obținerea de bunuri și servicii mai calitative, capabile să genereze profit și care ar beneficia politici de dezvoltare. Parteneriatul dintre sectoarele public și privat este numai într-o fază inițială în Republica Moldova.

Schemele de parteneriat public-privat (PPP) reprezintă niște acorduri între actorii din sectorul public și sectorul privat, cu scopul de a realiza un proiect sau a furniza unele servicii care sunt în mod tradițional furnizate de sectorul public. Ambii participanți, cel public și cel privat, împărtășesc costurile investiționale, riscurile, beneficiile și responsabilitățile în implementarea proiectelor PPP. Cele mai frecvent întâlnite tipuri de PPP sunt:

- **Design-Built-Operate (DBO)** - Constă din fazele de planificare, construire și exploatare pentru ceva timp a unui obiect, care sunt realizate de către sectorul privat, după care acesta revine în proprietatea sectorului public. Instalația este finanțată din fonduri publice și autoritatea publică rămâne proprietarul pe tot parcursul proiectului, dar sectorul privat trebuie să suporte riscurile de planificare, construirea și exploatarea. Combinând toate cele trei faze, DBO menține continuitatea de implicare a sectorului privat și poate facilita finanțarea de către sectorul privat a proiectelor publice, sprijinite de comisioanele generate de utilizatori în faza de operare.
- **Design-Build-Operate-Finance-Maintain (DBOFM)** - În cazul DBOFM, responsabilitățile pentru proiectarea, construcția, finanțarea, operarea și întreținerea sunt grupate împreună și transferate către partenerii din sectorul privat. Planificarea, construirea, operarea și finanțarea obiectului sunt realizate de către sectorul privat, iar după o perioadă obiectul revine în proprietatea sectorului public. Investi-

torii privați dețin obiectul pe parcursul acestei perioade, suportă riscurile de planificare, construire, operare, întreținere și recuperează costurile din subvențiile publice.

- **Concesionarea** (similar cu cea dinainte, însă sectorul privat recuperează costurile din taxele achitate de către utilizatori).

Investițiile private în operațiuni structurale depind de un angajament politic național puternic să întreprindă reforme durabile necesare. Implementarea PPP poate fi împiedicată de lipsa unor reglementări legale, cunoștințe și experiența țărilor și barierele administrative.

În diferite regiuni ale Moldovei, populația locală suportă parțial sau în întregime costurile diferitor proiecte sociale și de infrastructură, cum ar fi proiecte de gazificare, de apă și canalizare, sprijin pentru școli și grădinițe locale. Din păcate, acest cadru este slab dezvoltat și apartenența, responsabilitățile, garanții asupra proceselor și rezultatele unor astfel de parteneriate sunt neclare pentru sectorul privat, precum și pentru autorități.

Luând în considerație faptul că autoritățile locale au capacități extrem de limitate de co-finanțare și de rambursare, expertiza și formatul PPP sunt extrem de necesare în Republica Moldova, deoarece numai un astfel de parteneriat poate aduce rezultate reale în dezvoltarea diferitelor sectoare economice și satisface necesitățile publice.

Avantajul PPP este că proiectul bine elaborat poate atrage nu numai parteneri privați din regiune, dar și companii care activează la nivel național, pentru participare în implementarea proiectelor selectate.

3.6 Concluzii privind aspectele financiare

- Deși efortul de cofinanțare suportat de către bugetul de stat este unul important, cea mai mare presiune ar putea fi resimțită de către autoritățile locale. Capacitatea autorităților locale de a cofinanța programele și proiectelor susținute de către donatorii externi este aproape inexistentă. În cele mai multe cazuri, autoritățile centrale au posibilitatea să contribuie cu mijloace financiare la proiectele de asistență externă.
- Cerințele de cofinanțare înaintate de către donatori reprezintă un factor puternic de presiune și un element esențial care determină capacitatea financiară de absorbție a autorităților.
- Comunitatea donatorilor poate stimula redistribuirea veniturilor prin înaintarea unor cerințe de contribuții diferențiate pentru autoritățile locale și cele centrale, păstrând media necesară pentru țară, în cazul în care acest lucru este necesar. Acest instrument va îmbunătăți în mod semnificativ capacitatea financiară a autorităților locale și va contribui la creșterea capacității lor financiare de absorbție. Comunitatea donatorilor poate aplica acest instrument, cel puțin până reforma de descentralizare nu va fi implementată și nu va deveni funcțională.
- Cerințele substanțiale de coparticipare financiară ar trebui să fie evitate, deoarece acestea pot deveni un impediment pentru realizarea proiectelor sau

cel puțin să fie cauza unor întârzieri semnificative.

- Creșterea capacității administrative și de cunoștințe a autorităților locale și centrale ar trebui să fie realizată cu scopul de a identifica oportunități de elaborare a mai multor proiecte capabile să genereze venituri pentru a rambursa fondurile împrumutate.
- Un cadru de reglementare care va asigura veniturile ar fi o garanție că veniturile generate de proiect vor fi îndreptate exclusiv pentru rambursarea fondurilor accesate, astfel încât schim-

bările politice să nu afecteze aceste capacități.

- Parteneriatul public-privat trebuie să fie dezvoltat, deoarece are o capacitate mai mare de cofinanțare și va permite autorităților locale să atragă parteneri la nivel național. Acesta este un instrument neexplorat și pentru a stimula colaborarea între parteneri publici și privați, este necesar să fie realizată o analiză a oportunităților și obstacolelor.

CAPITOLUL IV.

CAPACITATEA ADMINISTRATIVĂ DE ABSORBȚIE

Valentin Lozovanu, Viorel Gîrbu

Capacitatea administrativă de absorbție a fondurilor externe prezintă importanță din perspectiva aderării Republica Moldova la UE precum și în procesul general de dezvoltare economică și socială a țării. Analiza capacității administrative de absorbție poate fi realizată în două dimensiuni. O primă dimensiune face referire la cadrul instituțional de gestiune a asistenței externe. Trei aspecte necesită a fi urmărite la această etapă:

1.1 Aranjamentele instituționale

1.2 Resursele umane

1.3 Procedurile și instrumentele

Cea de-a doua dimensiune se axează pe aspectele legate de implementarea nemijlocită a proiectelor de asistență externă, inclusiv:

2.1 Pregătirea, elaborarea și implementarea proiectelor

2.2 Performanța în serviciul public, gestiunea financiară și achizițiile publice

4.1 Cadrul de gestiune a asistenței externe

4.1.1 Aranjamente instituționale

Cadrul instituțional determină eficiența și derularea optimă în timp a proiectelor de asistență externă implementate de autoritățile naționale. În acest sens, existența unui sistem eficient de administrare a Asistenței Oficiale de Dezvoltare (AOD) este crucială pentru reușita finală a proiectelor. Distribuția respon-

sabilităților dintre instituțiile implicate în gestionarea domeniului și abordarea sistemică în stabilirea priorităților de dezvoltare reprezintă factorii care determină eficiența de ansamblu a proceselor de alocare a asistenței externe.

În Republica Moldova activitatea de coordonare a asistenței externe la nivel central se realizează pe 3 trepte²³. Direcționarea și corelarea asistenței externe pentru realizarea priorităților naționale de dezvoltare social-economică, precum și pentru utilizarea eficientă a acesteia este realizată de Comitetul interministerial pentru planificarea strategică (CIPS), condus de Prim-ministrul Republicii Moldova, care îndeplinește funcția de coordonator național în domeniul asistenței externe.

Programarea, monitorizarea și evaluarea operațională și metodologică în continuare este realizată de Cancelaria de Stat, care este autoritatea națională de coordonare, responsabilă de asemenea de înregistrarea și asigurarea transparenței asistenței externe acordate Republicii Moldova de către comunitatea donatorilor.

La nivel sectorial, programarea și monitorizarea proiectelor și programelor de asistență externă este realizată de Consiliul sectorial în domeniul asistenței externe, care este un organ consultativ, condus de Coordonatorul

²³ Hotărârea Guvernului Nr. 12 din 19.01.2010 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la cadrul instituțional și mecanismul de coordonare a asistenței externe acordate Republicii Moldova de organizațiile internaționale și țările donatoare

sectorial al asistenței externe, reprezentat de conducătorul sau adjunctul autorității publice centrale care promovează politica în sector.

Nivelul secund de gestionare a asistenței externe, cel regional, s-a conturat în special grație eforturilor Guvernului întreprinse pe parcursul anului 2010 în domeniul implementării politicii de dezvoltare regională. Astfel, într-un răstimp relativ scurt, s-a reușit operaționalizarea în Republica Moldova a unui sistem de dezvoltare regională. Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor este organul central de specialitate al administrației publice care elaborează și promovează politica statului în domeniul dezvoltării regionale. Au fost constituite Agențiile de Dezvoltare Regionale (Nord, Centru și Sud, urmând a fi create și în Chișinău, UTA Găgăuzia și regiunea transnistreană) cu rolul de a gestiona proiectele de dezvoltare regională la nivel local. Finanțarea activităților de dezvoltare regională se realizează din mijloacele Fondului Național pentru Dezvoltare Regională (FNDR), format în mărime a 1% din veniturile bugetului de stat, la care se adaugă resursele puse la dispoziție de unii donatori, precum DFID, GIZ. În baza Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională au fost adoptate strategiile de dezvoltare a regiunilor de Nord, Centru și Sud ale Republicii Moldova, iar în urma realizării primului apel național de proiecte regionale, a fost aprobat Documentul unic de program²⁴ care conține 56 de proiecte regionale prioritare pe țară (din totalul de 128 cu o valoare de circa 2,2 mlrd lei) cu Planurile operaționale regionale pentru regiunile de dezvoltare Nord, Centru și Sud.

Transparența în domeniul asistenței externe este asigurată inclusiv prin oferirea ac-

cesului tuturor persoanelor interesate la baza de date privind asistența externă acordată Republicii Moldova, disponibilă pe adresa www.ncu.moldova.md²⁵. Această bază de date oferă posibilități diverse de selectare a informației, începând cu numărul, denumirea proiectului, datele privind donatorul sau sectoarele în care proiectul este implementat. În data de 29 iunie 2011, conform informațiilor de pe site-ul specificat au fost înregistrate 1167 proiecte. Însă, este de menționat că pentru categoria proiectelor active, aflate în curs de desfășurare, motorul de căutare a bazei de date nu a găsit niciun rezultat. Acest fapt indică asupra unor disfuncționalități în algoritmul de funcționare a instrumentului dat. De asemenea, este de menționat că modalitatea oferită de autorități de prezentare a datelor nu permite monitorizarea în timp a modului de implementare a proiectelor, precum și efectuarea unor generalizări, care să servească la pregătirea unor informații analitice. Pe adresa menționată nu sunt de găsit informații operative generalizatoare, pregătite de autoritatea de coordonare a asistenței externe pentru a familiariza publicul interesat cu privire la principalele evoluții în sector, fapt care afectează transparența și capacitatea de informare a societății civile asupra evoluțiilor din sector.

4.1.2 Resurse Umane

Un aspect critic care vizează calitatea proceselor de absorbție a asistenței externe este cel legat de disponibilitatea și nivelul relevant de calificare a resurselor umane. Situația la acest capitol, pentru a oferi o imagine cuprinzătoare, va fi analizată din perspectiva a trei dimensiuni:

²⁴ IHG Nr. 772 din 26.08.2010 cu privire la aprobarea Documentului unic de program pentru anii 2010-2012

²⁵ <http://www.ncu.moldova.md/ro/search-project>

- *disponibilitatea resurselor umane*
- *perfecționarea profesională*
- *nivelul de motivare*

În vederea asigurării derulării cu succes a proiectelor de asistență externă, și nu numai, sistemul administrativ trebuie să prezinte capacitatea de angajare și menținere în câmpul muncii a unui personal bine calificat și motivat pentru îndeplinirea sarcinilor sale. Instituțiile relevante trebuie să dispună de un personal bine calificat, capabil să asigure identificarea și angajarea persoanelor cu pregătire înaltă, necesară implementării optime a proiectelor realizate în cadrul AOD. Personalul autorităților publice trebuie să dispună de fișe de post detaliate, pe când nivelul de salarizare

specialiștii sunt pregătiți pe domenii diverse, deși se atestă o preferință clară pentru științe economice și drept. Aceste date ne permit să afirmăm că în Republica Moldova există o ofertă largă de specialiști capabili să fie antrenați în realizarea proiectelor de asistență externă. Este cunoscută critica adusă sistemului național de învățământ pentru calitatea specialiștilor pregătiți și pentru incapacitatea acestuia de adaptare la tendințele cerute pe piața forței de muncă. Totuși, un argument în favoarea concluziei de mai sus îl poate servi faptul că adaptarea la cerințele specifice care există în cadrul diverselor autorități publice poate fi realizată în cadrul unor cursuri de specializare profesională, dar aceste aspecte vor fi descrise mai jos.

Tabelul 10. Absolvenți pe domenii generale de studii și cicluri, 2005-2010

	2009		2010	
	Ciclul I	Ciclul II	Ciclul I	Ciclul II
Total	26 049	-	23 264	4 536
Științe umanistice	1 281	-	848	321
Științe politice	730	-	612	286
Științe sociale	502	-	391	166
Științe ale comunicării	390	-	384	72
Științe economice	9 014	-	7 319	1 828
Drept	4 026	-	3 737	706
Științe agricole	274	-	287	32
Servicii publice	682	-	797	59

Sursa: BNS

oferit trebuie să fie unul competitiv cu media pe economie și regiune.

- *disponibilitatea resurselor umane*

În Republica Moldova sunt pregătiți anual un număr impunător de specialiști în domenii diverse, absolvenți ai instituțiilor de învățământ superior. În anul 2009 numărul absolvenților a fost de peste 26 mii, iar în anul 2010 acesta a fost de peste 23 mii pentru absolvenții ai ciclului 1 de învățământ superior și peste 4,5 mii absolvenți ai ciclului 2. Spe-

- *Cursurile de perfecționare*

Implementarea proiectelor de asistență externă solicită în cele mai dese cazuri un personal bine calificat, cu specializare înaltă în domenii înguste, fapt care impune necesitatea organizării unor cursuri de specializare continuă pentru specialiștii care dispun deja de un anumit nivel de calificare.

Cadrul normativ din Republica Moldova fixează dreptul și obligația funcționarilor publici de a-și perfecționa, în mod continuu,

abilitățile și pregătirea profesională. În acest sens, autoritățile publice asigură organizarea unui proces sistematic și planificat de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici.

Calificarea continuă a funcționarilor publici în Moldova se realizează în special prin serviciile oferite de Academia de Administrare Publică (AAP).

De la fondarea Academiei au fost pregătiți peste 4000 de specialiști cu studii superioare, postuniversitare și de masterat. Numărul funcționarilor din autoritățile publice care au absolvit cursuri de formare și perfecționare profesională la moment constituie circa 21 de mii persoane. Analizată cel puțin ca formă, se atestă faptul că AAP oferă cursuri de instruire pentru personalul APL și autoritățile publice centrale (APC), care cuprind domenii diverse cu relevanță sectorului de asistență externă, inclusiv:

- ✓ **Managementul și planificarea strategică**, prin care sunt create abilități pentru planificarea strategică la nivel național și instituțional și de planificare operațională și de proiect, integrarea bugetului, instrumente administrative de asigurare a implementării. Monitorizarea, evaluarea și raportarea rezultatelor;
- ✓ **Achiziții publice**, prin care sunt formate cunoștințe privind reglementarea de stat a achizițiilor publice, precum: procedurile de achiziții publice, documentele de licitație, publicitatea etc., organizarea și managementul achizițiilor publice. Sunt create abilități practice în domeniul achizițiilor publice, privind: notificarea licitației, documentele relevante, negocierile, criteri-

ile de calificare și/sau selecție, decizia de atribuire, contractul de achiziție, identificarea surselor de risc, fraudă și corupție, soluționarea litigiilor și răspunderea juridică;

- ✓ **Dezvoltarea abilităților de exercitare a atribuțiilor de serviciu pentru funcționari publici**, cum sunt: Reglementarea activității, drepturile și obligațiunile, Codul de conduită a funcționarului public, autogestiunea și dezvoltarea abilităților de lucru cu documentele, dezvoltarea abilităților de comunicare, cerințe față de prestarea serviciilor publice de calitate;
- ✓ **Managementul funcției publice și al funcționarilor publici**, precum: reglementarea activității funcționarului public, cadrul normativ, proceduri de personal;
- ✓ **Management organizațional**: comunicarea internă, crearea și conducerea echipelor.

Un rol aparte în sporirea competenței profesionale a personalului din autoritățile publice îi revine proiectului de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, aflat în derulare cu suportul comunității donatorilor din anul 2005²⁶. Conform datelor raportate, pe durata anului 2010 capacitatea personalului din autoritățile publice a fost dezvoltată în cadrul proiectului dat prin intermediul multiplelor forme de perfecționare: cursuri de instruire profesională, cursuri de studiere a limbii engleze și întruniri de informare a funcționarilor publici, vizite peste hotare de studiere a experienței țărilor europene.

În cadrul acestor forme de instruire, care s-au realizat inclusiv cu aportul AAP, au

²⁶ <http://rapc.gov.md/md/rapcrez/>

fost instruiți circa 2780 funcționari: 66.7% din APC și 33.3% din APL.

Cursurile menționate au contribuit la formarea abilităților profesionale ale funcționarilor publici în: gestiunea resurselor umane; managementul financiar, audit și control intern; cunoașterea limbii engleze pentru 400 funcționari din administrația publică centrală. Au fost organizate seminare/ ateliere și întruniri trimestriale pentru funcționari publici din APC și APL cu diverse tematici.

- *Nivelul de motivare*

În conformitate cu datele BNS în perioada 2008-2010,²⁷ nivelul de salarizare în cadrul autorităților publice din țară a fost peste media înregistrată pe economie. Astfel, pentru anul 2010 salariul mediul în autoritățile administrației publice a fost de 3204,8 lei, pe când media pentru economia națională a constituit 2971,7 lei. Acest fapt face mai puțin vizibilă pentru autoritățile publice existența problemei de fluctuație a personalului calificat către sectorul privat. În același timp, se impune a fi menționat că mărimea absolută a veniturilor plătite în sectorul public din Moldova nu contribuie la motivarea funcționarilor publici în dezvoltarea unei cariere profesionale în domeniul ales, fiind mult sub media din regiune. Moldova se confruntă cu un exod semnificativ de forță de muncă, din care o parte cu un nivel înalt de calificare.

Un aspect aparte îl constituie agențiile donatorilor cu sediul în Moldova, care realizează activități de gestiune și implementare a proiectelor proprii sau a celor atribuite de alți donatori. Deși nu există o statistică precisă în acest sens, este de menționat că nivelul de salarizare oferit de aceste entități este cu mult peste media pe economie și administrația pu-

blică, fiind de cca 4 ori mai mare. Astfel, în Moldova administrația publică, în încercarea de a atrage personal calificat de pe piața muncii, se confruntă cu o concurență nu atât din partea sectorului privat, așa cum este firesc să fie, cât din partea comunității donatorilor care pot oferi condiții mult mai favorabile personalului încadrat.

Tabelul 11. Nivelul de salarizare, media anuală

	2008	2009	2010
Activități economice - total	2529,7	2747,6	2971,7
Administrație publică	2802,4	3209	3204,8

Sursa: BNS

4.1.3 Proceduri și instrumente

Sustenabilitatea implementării proiectelor de asistență externă este dată de existența unor proceduri și instrumente eficiente. Aceste proceduri și instrumente fac referire la instrucțiuni, metode, manuale, forme sau proceduri relevante. Sistemul de proceduri și instrumente, pentru a fi eficient, trebuie să garanteze acumularea și transmiterea de cunoștințe.

Existența sistemelor și instrumentelor reduce vulnerabilitatea instituțiilor implementatoare, permițând diminuarea impactului negativ generat de fluctuația cadrelor și contribuie la o funcționare eficientă a acestora.

Gestiunea operațională de ansamblu a proiectelor de asistență externă este unul dintre elementele esențiale care determină capacitatea administrativă de absorbție a fondurilor oferite de comunitatea donatorilor. Rolul principal în îndeplinirea acestei funcții în Republica Moldova revine autorității naționale

27 <http://statbank.statistica.md/pxweb/Database/RO/03%20MUN/MUN10/SAL01/SAL01.asp>

de coordonare a asistenței externe (ANCAE), reprezentată de Cancelaria de Stat. Atribuțiile ANCAE rezidă în oferirea suportului necesar pentru funcționarea eficientă a Comitetului interministerial de coordonare a asistenței externe; asigurarea elaborării contractelor de stat în domeniul asistenței externe; desfășurarea negocierilor cu comunitatea donatorilor; participarea la elaborarea și negocierea contactelor de stat sectoriale; asigurarea diversității și eficienței în cooperarea cu comunitatea donatorilor din țară; monitorizarea și coordonarea realizării acțiunilor proiectelor în derulare; asigurarea evidenței și transparenței activităților din domeniu.

Mecanismul de coordonare a asistenței externe în Republica Moldova²⁸ este împărțit în 3 etape, inclusiv:

- *Programarea*
- *Implementarea*
- *Monitorizarea*

În partea cu programarea se asigură determinarea priorităților de asistență, identificarea și formularea propunerilor de proiect, negocierea și semnarea contractului de stat.

Prioritățile de asistență sunt formulate de ANCAE și aprobate de CIPS, în baza propunerilor aprobate la nivel sectorial și a principalelor documente naționale de politici. Circuitul proiectelor de asistență externă repetă mecanismul de formulare a priorităților de asistență. Propunerile de proiecte sunt elaborate conform unor formulare prestabilite, de către coordonatorul de sector și ca urmare a aprobării acestora de consiliul sectorial, sunt transmise ANCAE pentru promovare în cadrul CIPS.

Ulterior, ca urmare a obținerii acceptu-

²⁸ Hotărîre nr. 12 din 19.01.2010 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la cadrul instituțional și mecanismul de coordonare a asistenței externe acordate Republicii Moldova de organizațiile internaționale și țările donatoare

lui CIPS, coordonatorul național remite donatorului propunerea de proiect și negociază contractul de stat.

Cea de-a doua etapă de realizare a proiectelor de asistență externă, faza de implementare, reprezintă un grad înalt de coerență și este realizată în ansamblu de coordonatorul de sector.

Cea de a treia parte se referă la monitorizarea proiectelor de asistență externă. Monitorizarea este realizată de ANCAE, în baza următoarelor rapoarte pregătite de beneficiarii proiectelor de asistență externă și aprobate de consiliul sectorial:

- *raportul de monitorizare a fazei inițiale a proiectului / programului*
- *raportul de monitorizare a progreselor*
- *raportul final de monitorizare*

Suplimentar la aceasta, coordonatorul de sector pregătește raportul anual privind progresele în implementarea proiectelor și programelor de asistență externă în sector și îl prezintă Coordonatorului național. ANCAE pregătește raportul anual consolidat privind mersul implementării proiectelor și programelor de asistență externă și-l prezintă în cadrul CIPS. ANCAE de asemenea poate participa la acțiunile de evaluare a proiectelor și programelor de asistență externă implementate în Moldova.

Un alt aspect ce ține de procedurile și instrumentele de gestiune a asistenței externe este legat de organizarea internă a activității autorităților publice.

Norme de organizare a lucrărilor de secretariat, elaborare și promovare a actelor normative, precum și de gestiune financiară a entităților publice în Republica Moldova, sunt reglementate de actele normative de profil.

O evaluare calificată a procedurilor de

gestiune financiară aplicate în Republica Moldova este conținută de raportul privind performanța gestiunii finanțelor publice, pregătit cu suportul BM²⁹. Pentru anul 2008, în conformitate cu datele acestui raport, se menționează că în partea ce ține de sistemul de evidență contabilă, înregistrare și raportare Moldova a avut o performanță bună în asigurarea regularității și respectării cadrului de timp în reconcilierea conturilor contabile; în partea ce ține de disponibilitatea informațiilor privind resursele primite de către unitățile de oferire a serviciilor, pe o scară de la A la D Moldova a fost evaluată cu calificativul B; Calitatea și respectarea cadrului de timp stabilit pentru rapoartele bugetare anuale și a declarațiilor financiare a fost evaluată cu C+.

În partea ce ține de auditul și controlul extern, este de menționat că calificativul cel mai înalt a fost acordat Moldovei pentru controlul legislativ al legii bugetare anuale, B+, pe când scopul, natura și măsurile care urmează auditului extern au fost evaluate cu C+. Cel mai rău calificativ la acest segment a fost acordat pentru controlul legislativ al rapoartelor de audit extern, care este notat cu D.

În totalitate, gestiunea finanțelor publice în Moldova a fost evaluată cu câte 9 calificative A, B și B+, 8 calificative C și C+ și 5 calificative de D și D+. În comparație cu datele anului 2006, evoluția în acest domeniu este pe pantă ascendentă pentru 15 criterii și descendentă pentru 2 criterii.

În Moldova este pus în aplicare un sistem de achiziții publice, care conform unui raport din anul 2010 al Băncii Mondiale³⁰, este apreciat ca prezentând riscuri moderate și ca fiind corespunzător criteriilor de bază ale

unui sistem de achiziții publice performant³¹. Totuși, aici sunt semnalate și unele neajunsuri care necesită a fi soluționate în vederea atingerii unui nivel dizeabil de performanță, dar aceste aspecte vor fi discutate mai pe larg în partea a doua a acestui capitol.

4.2. Gradul de pregătire a autorităților naționale pentru implementarea proiectelor de asistență externă

4.2.1 Pregătirea, elaborarea și implementarea proiectelor

În perioada mai-iunie 2011, echipa IDIS „Viitorul” a efectuat un sondaj de opinie privind problemele cu care se confruntă APC și APL în implementarea proiectelor și programelor finanțate din asistența externă acordată țării. La sondaj au participat 39 localități, 16 APC și un număr relevant de donatori activi în Moldova.

La nivelul APL în rezultatul sondajului s-a atestat că numărul respondenților care au declarat că au aplicat pentru un proiect, precum și pentru un număr mai mare de 5 proiecte, este de 17,9%, pe când majoritatea respondenților au aplicat pentru 2-5 proiecte, ponderea acestora în total fiind de 41%. De asemenea, numărul respondenților care nu au aplicat pentru proiecte cu finanțare din fonduri externe este de 23,1%.

O primă concluzie din aceste date este că odată însușite abilitățile de aplicare la fondurile externe, APL folosesc acest instrument de rezolvare a problemelor cu care se confrun-

29 Republic of Moldova Public Expenditure and Financial Accountability Assessment Public Financial Management Performance Report July 2008

30 Document of The World Bank Report No. 61829 MOLDOVA COUNTRY PROCUREMENT ASSESSMENT REPORT (CPAR), June 2010

31 Rezultatul raportului de autoevaluare și cel al Băncii Mondiale au clasificat sistemele de procurări ale Republicii Moldova la nivelul „C”.

tă la nivel local din ce în ce mai des. Acest fapt argumentează necesitatea fortificării activităților de informare privind posibilitățile de aplicare la fondurile cu finanțare externă pentru APL, precum și necesitatea oferirii instruirii necesare în vederea creării abilităților de scriere a proiectelor. Este de asemenea dezirabilă crearea unor instrumente sau proceduri mai simple pentru cei care aplică prima dată pentru această oportunitate de finanțare.

Situația este cumva similară în partea ce ține de numărul proiectelor câștigate, care atestă că răspunsul cel mai frecvent este cel al respondenților care au declarat numărul de 3-5 proiecte câștigate, cu o pondere de 33,3% în total. Numărul respondenților care au declarat că au câștigat unul sau două proiecte este de 10,3% și, respectiv, 15,4%. Asta pe când doar 7,7% au declarat că au câștigat mai mult de 6 proiecte.

Astfel, dacă este să comparăm datele prezentate la aceste două întrebări, se atestă că din 17,9% aplicări pentru un proiect, s-au soldat cu reușită doar 10,3%, pe când din 58,9% aplicări pentru 2 și mai multe proiecte, au reușit să câștige 2-5 proiecte 48,7%, pe când respondenții care au aplicat pentru mai mult de 6 proiecte, dintr-un număr de 17,9% au reușit doar într-o pondere de 7,7% din total. Acest ultim fapt indică posibil asupra unor obstacole administrative pentru cei care aplică pentru un număr mai mare de 5 de proiecte, deoarece dat fiind numărul mare de aplicări, argumentul privind lipsa de experiență sau a calității proaste a documentelor de aplicare este unul mai puțin plauzibil.

Atestăm o situație interesantă în privința persoanelor care au participat la scrierea proiectelor. Astfel, numărul maxim de răspunsuri au acumulat fie funcționarii care pe

lângă scrierea propunerilor de proiecte, exercitau și alte activități în cadrul structurilor în care activează, fie oamenii activi din comunitate, ambele răspunsuri reprezentând câte 23,1% din total. De asemenea, un punctaj înalt l-a acumulat cooperarea cu ONG-urile locale (20,5%). Acest fapt denotă importanța în pregătirea documentelor de aplicare pentru proiectele cu finanțare externă a persoanelor care dețin expertiza locală și sunt implicate direct în rezolvarea problemelor de zi cu zi a localităților lor. La celălalt pol se situează funcționarii angajați doar pentru activitatea de scriere a proiectelor, cum sunt companiile de consultanță, organizațiile internaționale sau ONG-uri naționale sau internaționale, care au acumulat în total doar 33,4% de răspunsuri.

Este de asemenea sugestiv răspunsul respondenților care nu au aplicat anterior la proiectele cu finanțare externă, privind intențiile de aplica în viitor, care au acumulat 89,7% din totalul răspunsurilor exprimate. Acest fapt denotă popularitatea pe care o are acest instrument de soluționare a problemelor la nivel local. În acest sens este indicată majorarea fondurilor direcționate APL, inclusiv chiar și prin alocarea mijloacelor din bugetul de stat prin înlocuirea parțială a sistemului aflat în aplicare în prezent de operare a unor transferuri directe din BS către APL care reprezintă peste 60% din veniturile APL.

Lipsa cadrelor calificate și a resurselor materiale sunt cauzele majore responsabile pentru 2/3 din totalul problemelor cu care se confruntă APL în procesul aplicării pentru fondurile externe. Probleme importante sunt întâmpinate de APL și în privința accesului la informație, pasivitatea ONG-urilor locale sau lipsa de experiență. Această descriere denotă

importanța fortificării potențialului APL, inclusiv prin majorarea nivelului de salarizare, cel puțin a funcționarilor din domeniul vizat, precum și extinderea activităților de informare a APL privind oportunitățile de aplicare la fondurile alocate în cadrul programelor de asistență externă.

Lipsa cadrelor instruite și a inițiativei la nivel local sunt de asemenea problemele majore care afectează calitatea procesului de implementare a proiectelor de asistență externă de către APL. Considerăm că întreprinderea acțiunilor indicate în vederea înlăturării deficiențelor în procesul de aplicare pentru proiectele finanțate de donatori va contribui de asemenea și la înlăturarea cauzelor majore atestate în procesul de implementare a acestora.

Deficiențele în mobilizarea mijloacelor financiare la nivel local, precum și dezinteresul populației, sunt cauzele majore care îngreunează derularea proiectelor finanțate de comunitatea donatorilor care necesită cofinanțare din partea beneficiarilor, deși disponibilitatea APL pentru identificarea surselor financiare adiționale pentru realizarea cu succes a proiectelor realizate cu suportul do-

natorilor este mare - 84,6% din respondenți. Este de menționat gradul scăzut de cooperare dintre localitățile Republicii Moldova în lansarea unor proiecte de interes comun la nivel localităților vizate. În acest sens este indicată creșterea numărului instrumentelor de finanțare la nivel regional, care să presupună ca o condiție obligatorie cooperare dintre două și mai multe localități.

Deși capacitățile limitate în derularea proiectelor cu finanțare externă reprezintă o cauză importantă în reușita acestui proces, respondenții contactați pe durata sondajului s-au declarat optimiști în privința posibilităților acestora de a asigura o gestiune eficientă a proiectelor finanțate de comunitatea donatorilor, fără a necesita personal adițional: 45,7% din respondenți s-au declarat disponibili pentru a gestiona un număr de 4 și mai multe proiecte.

Sugestive în acest sens sunt și opiniile respondenților cu privire la obstacolele cu care se confruntă Republica Moldova în calea integrării europene, care sunt corupția (21,4%), conflictul transnistrean (17,9%), dar și capacitatea administrativă limitată (14,5%) și deficitul de resurse financiare (14,5%).

Tabelul 12

	Nr.		% din cazuri
1. Capacitate administrativă redusă (administrația publică centrală și locală)	17	14.5%	43.6%
2. Absența voinței politice din partea guvernării	10	8.5%	25.6%
3. Deficitul de resurse financiare	17	14.5%	43.6%
4. Numărul redus de cadre profesionale calificate	6	5.1%	15.4%
5. Lipsa investițiilor străine în economie	10	8.5%	25.6%
6. Conflictul transnistrean	21	17.9%	53.8%
7. Corupția	25	21.4%	64.1%
8. Numărul mare de dosare la CEDO	3	2.6%	7.7%
9. Voința Rusiei	7	6.0%	17.9%
10. Altele	1	0.9%	2.6%
Total	117	100.0%	300.0%

Oarecum diferite sunt opiniile exprimate cu privire la capacitatea primăriilor de a elabora strategii și politici de dezvoltare economică locală, care a fost apreciată ca fiind pozitivă de majoritatea respondenților.

Tabelul 13

În ce măsură sunteți de acord cu următoarele afirmații?	Total de acord	Oarecum de acord	Oarecum în dezacord	Dezacord total	NȘ/ NR
Primăriile din RM dispun de capacități pentru elaborarea strategiilor și politicilor de dezvoltare economică locală	4	28	5	2	39
	10.3	71.8	12.8	5.1	100%
Primăriile din RM dispun de capacități și resurse pentru implementarea strategiilor și politicilor de dezvoltare economică locală	2	20	13	4	39
	5.1	51.3	33.3	10.3	100%

Autoritățile publice locale întâmpină probleme tehnice și manageriale în gestionarea proiectelor de AOD. Acest fapt a fost atestat pe durata unei mese rotunde organizate în data de 18 mai 2011 de Grupul de lucru pe agricultură și dezvoltare regională³² al Convenției Naționale pentru Integrarea Europeană. Problemele care necesită o rezolvare sunt următoarele:

- simplificarea și reducerea constrângerilor administrative;
- sporirea numărului angajaților pe dimensiunea dezvoltării regionale;
- elaborarea unor fișe de post astfel încât să fie creată o structură stabilă, funcțională și operațională;
- instruirea personalului implicat în gestionarea programelor de dezvoltare regională;
- organizarea vizitelor de studiu atât în

statele membre UE, cât și în statele partenere UE, pentru realizarea unui schimb de experiență și studierea bunelor practici;

- crearea unui mecanism de comunicare eficient între structurile statului, pre-

cum și între structurile statului și sectorul privat și non-guvernamental;

- crearea mai multor pagini web care ar cuprinde informații detaliate referitor la conceptul de dezvoltare regională, cadrul instituțional și legal atât național, cât și internațional, situația R. Moldova, instrumentele de cooperare și dezvoltare regională, posibilități de aplicare, criteriile de eligibilitate etc.;
- dezvoltarea mecanismului național de monitorizare și de evaluare a proiectelor realizate prin intermediul asistenței externe.

La nivelul APC, în urma sondajul operat la 16 autorități centrale a fost atestat că cele mai stringente probleme la etapa elaborării propunerilor de proiecte sunt cele legate de:

- Lipsă de cadre instruite;
- Colaborarea interinstituțională/intra-instituțională deficicientă;

³² <http://www.conventia.md/petru-a-atrage-c%C3%A2t-mai-multe-fonduri-europene-pentru-dezvoltarea-sa-regional%C4%83-republica-moldova-trebuie-s%C4%83-%C3%AE%C5%9Fi-fortifice-capacitatea-institu%C5%A3ional%C4%83-%C5%9Fi-uman%C4%83/>

- Deficiențe în asigurarea acoperirii financiare;
- Design-ul proiectelor este impus de organizațiile donatoare;
- Lipsă de informații (statistica, date calitative relevante etc.).

La etapa de implementare, problemele cu care se confruntă APC sunt cele de:

- Lipsă de cadre instruite;
- Birocrația;
- Lipsă de inițiative și colaborarea dificilă între instituții.

În mod specific în elaborarea proiectelor legate de problematica UE au fost raportate următoarele probleme:

- Dificultăți în găsirea cofinanțării;
- Probleme în conlucrarea inter-instituțională (cu alte instituții).

Astfel, și la nivelul APC probleme majore care îngreunează implementarea proiectelor de asistență externă sunt cele de lipsă a personalului calificat, cooperarea inter-ministerială deficientă precum și cofinanțarea insuficientă.

Acest fapt este confirmat și de comunitatea donatorilor, consultați de asemenea în cadrul sondajului menționat. Astfel, în opinia donatorilor elaborarea programelor de cooperare bilaterală este îngreunată de lipsa cadrelor calificate, precum și de lipsa inițiativei și de colaborarea dificilă dintre instituții. Aceste probleme sunt mai pregnant prezente la nivelul APC.

Referitor la implementarea proiectelor, spectrul problemelor la nivelul APC este similar celor raportate în partea de elaborare a programelor, pe când la nivel local au fost raportate: proceduri/sisteme dificile de raportare, precum și nivel înalt al corupției.

4.2.2 Performanța serviciului public, gestiunii financiare și în domeniul achizițiilor publice

Sistemul de achiziții publice este o verigă importantă în procesul de valorificare a mijloacelor publice. Un sistem transparent și competitiv de achiziții publice este important pentru asigurarea valorificării eficiente a mijloacelor financiare. Ineficiențele în acest domeniu pot fi create de un spectru larg de probleme, începând cu definirea necesităților, pregătirea documentelor, lipsa transparenței sau a competiției, terminând cu atribuirea contractelor sau supervizarea necalitativă a realizării acestora. Donatorii au responsabilitate pentru fondurile alocate și optează frecvent pentru sisteme proprii de achiziții publice. În cazul Republicii Moldova, în conformitate cu datele exercițiului anului curent de monitorizare a indicatorilor declarației de la Paris, majoritatea covârșitoare a fondurilor gestionate în cadrul proiectelor finanțate din asistența tehnică externă sunt implementate prin utilizarea unor sisteme de achiziții publice proprii donatorilor. Utilizarea sistemelor naționale se explică prin faptul că fondurile au folosit mecanismul de suport direct al bugetului (în creștere substanțială față de ultimul exercițiu din 2008), în timp ce situația în ceea ce privește asistența tehnică nu s-a schimbat esențial, proiectele de regulă fiind implementate în afara sistemelor naționale.

Pe cât de justificată este situația dată? Pentru a răspunde la această întrebare, se va face referință la evaluarea sistemului național de procurări, conținută de Raportul de evaluare a sistemului național de achiziții publice (CPAR), efectuat în iunie 2010 de Banca Mondială.

În acest raport se specifică că cadrul

normativ aplicat în domeniu în Republica Moldova este unul apropiat celui din UE, satisfăcând un număr important din criteriile de bază ale unui sistem eficient de procurări. Odată cu aprobarea unei noi legi de achiziții publice în anul 2007, au fost realizate schimbări majore în organizarea achizițiilor publice în Moldova. Procedurile de procurări au fost descentralizate către entitățile publice și a fost înființată o agenție de procurări subordonată Ministerului Finanțelor, fapt care asigură o cooperare mai eficientă în cadrul întregului sistem de gestiune financiară.

Totuși, sunt atestate și neajunsuri în domeniu, și anume:

- Efectivul de personal al agenției este prea mic, în comparație cu volumul de lucru aferent spectrului de activități puse în sarcina acesteia.
- Necesitatea îmbunătățirii cadrului normativ din domeniu, în special prin pregătirea și aprobarea actelor legislative secundare legii de bază.

În concluzie, sistemul național de achiziții publice a fost apreciat de autorii raportului ca având un nivel moderat de risc.

În raportul menționat este de asemenea specificat că proiectele finanțate de Banca Mondială sunt în majoritatea lor implementate de Unități paralele de implementare (UPI) create de donator și nu prin intermediul agențiilor guvernamentale. Cauza principală a acestei situații rezidă în capacitatea limitată și lipsa personalului calificat în cadrul agențiilor guvernamentale. Pe de altă parte, UPI dispun de posibilitatea contractării în condiții facile a personalului calificat și bine instruit în procurări, gestiune financiară și în alte domenii relevante proiectelor finanțate de Banca Mondială. De asemenea, UPI sunt

în măsură să asigure angajarea personalului necesar în baza unor contracte individuale pe durata proiectului, în schimbul unei retribuiții care este considerabil mai mare decât media nivelului de salarizare a funcționarilor publici în Moldova.

Evaluarea sistemului național de gestiune a finanțelor publice este dată de raportul privind performanța gestiunii finanțelor publice, pentru anul 2008, pregătit cu suportul Băncii Mondiale. Raportul menționat cuprinde câteva capitole care prezintă importanță pentru studiul de față. Pe segmentul credibilității bugetului național, autorii raportului menționează că în Moldova există o relație bună dintre mijloacele bugetate și cheltuielile efectuate. De asemenea, se menționează că cadrul de organizare a procesului de pregătire a bugetului public național și modalitatea de diseminare a informației către publicul interesat este optimă. Referitor la corelarea dintre alocările bugetare cu politicile și prioritățile strategice naționale, avânt în vedere și impactul pe termen lung a deciziilor luate, se menționează că reflectarea adecvată și deplină a strategiilor naționale în documentul de planificare financiară pe termen mediu necesită a fi încă îmbunătățită.

Calitatea rapoartelor financiare diferă mult de la o autoritate la alta la nivel local, din motivul inexistenței unui program de contabilitate unic pentru autoritățile bugetare, aprobat de Guvern.

Auditul independent al activității entităților publice este făcut de Curtea de Conturi, care este liberă să verifice orice entitate publică sau instituție, inclusiv fondurile speciale. Începând cu anul 2005, Curtea de Conturi a realizat un progres semnificativ în dezvoltarea unei abordări corespunzătoare celor mai bune

practici internaționale. Totuși pe site-ul organizației nu a putut fi găsit niciun raport mai nou de 2009 pe auditul cheltuielilor publice efectuate inclusiv al programelor finanțate din contul ODA, ceea ce demonstrează unele incoerențe cu principiul transparenței și asigurării responsabilității reciproce prin publicarea informației privind analiza cheltuielilor publice.

Cel mai critic în raportul vizat îl reprezintă gradul de integrare în procesul bugetar al suportului financiar oferit de donatori. La acest capitol autorii raportului au specificat că doar mijloacele acordate în cadrul instrumentului de suport direct bugetului respectă această condiție.

4.3 Constrângeri instituționale care diminuează capacitatea de absorbție

4.3.1 Constrângeri generate de comportamentul donatorilor

Comportamentul agențiilor donatoare poate fi o sursă de constrângeri pentru capacitatea de absorbție. Așa cum este sugerat de Raportul de țară al OCDE din 2010, referitor la monitorizarea indicatorilor Declarației de la Paris cu privire la eficiența asistenței oficiale pentru dezvoltare, în timp ce există constrângeri semnificative pentru capacitățile instituționale ale Guvernului Republicii Moldova, în general, majoritatea obiectivelor cu privire la sistemele de țară, care cad sub responsabilitatea în primul rând a Guvernului au fost îndeplinite sau a fost înregistrat un progres semni-

ficativ, însă sunt și niște "obiective neîndeplinite în domeniile de responsabilitate în primul rând ale donatorilor, în ceea ce ține de aliniere și armonizare, cum ar fi UIP, dezlegare, aranjamente comune de previzibilitate și de lucru comun"³³, care semnifică faptul că donatorii trebuie să depună eforturi suplimentare în ceea ce privește utilizarea sistemelor naționale, aranjamente comune și diminuarea fragmentării eforturilor. Intervenții fragmentate, cum ar fi abordarea de proiect, pot reprezenta un impediment pentru autoritățile statului, care trebuie să lucreze cu un număr mare de sisteme necoordonate de donatori, impuse prin proiecte mici și dispersate. Chiar dacă în ultima perioadă, o mare parte din asistență a fost acordată în conformitate cu abordarea pe bază de program (ABP) (în cea mai mare parte, susținerea bugetară directă acordată de către 3-4 donatori majori), asistența tehnică a rămas în mare parte fragmentată. O astfel de fragmentare impune costuri de tranzacție substanțiale asupra capacității limitate a Guvernului, afectând timpul și resursele alocate pentru sarcinile guvernamentale de bază. Modificări recente în privința modalităților de program, cum ar fi susținerea bugetară generală și de sector, au început să abordeze aceste probleme, deși cu un impact neclar (fără evaluări de programe disponibile). Previzibilitatea fluxurilor de asistență crește, dar totuși nu este bine coordonată, așa cum ar fi în cazul asistenței tehnice, în timp ce în anumite circumstanțe tranșele anticipate de susținere bugetară nu au fost furnizate, exercitând presiuni asupra eforturilor Guvernului de a furniza resurse pentru implementarea programelor și investițiilor publice. Un alt aspect de menționat este actuala presiune mare asupra guvernelor din țările

³³ OECD Moldova Country Chapter report http://www.un.md/donors/support_aid_eff/index.shtml

care aspiră să se integreze în UE, și anume una de adoptare a normelor și practicilor într-un timp foarte scurt. Așa cum sugerează Raportul de țară al OCDE din 2010, deseori debursarea fondurilor este legată de condiționalități de politici care sunt câteodată impuse fără o evaluare a capacităților naționale și posibilităților financiare de implementare³⁴. Guvernul a reușit să asigure o listă comună de condiționalități, care sunt în conformitate cu obiectivele Strategiei Naționale de Dezvoltare, dar de regulă, fondurile sunt însoțite în continuare de costurile administrative ridicate pe unitate din cauza diferitor constrângeri de management și/sau implementării de către unități de implementare paralele. Prin urmare, este chiar mai important pentru Republica Moldova să administreze AOD în modul cel mai eficient posibil, în scopul de a utiliza această fereastră de oportunitate pentru a sprijini implementarea reformei.

4.3.2 Constrângeri administrative ale APC și APL

Deși cadrul de gestionare a asistenței externe din Moldova este unul bine structurat, sunt atestate unele inadvertențe. Astfel, Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului cu privire la cadrul instituțional și mecanismul de coordonare a asistenței externe acordate Republicii Moldova de organizațiile internaționale și țările donatoare³⁵ face referire la noțiunea de contracte de stat, dar nu și la cea de contracte de stat sectoriale

(menționat în textul Regulamentului aliniatul 20 punct „c” dar fără a-i da o noțiune distinctă și clară la capitolul definiții). Din acest motiv, textul hotărârii date prezintă o dihotomie care induce o anumită incoerență și un element de ineficiență în domeniul vizat. Deși în Republica Moldova prin însăși structura Guvernului în oficiu, ansamblul domeniilor economice și sociale sunt coordonate de autoritățile de profil create în acest sens și care sunt responsabile de promovarea și implementarea politicilor în sector, introducerea noțiunii de contracte de stat creează o dimensiune nouă, care este plasată deasupra domeniilor sectoriale. Astfel, se diminuează importanța principiului de apartenență a autorităților de profil, implicit autonomia acestora în dirijarea activităților din sector, existând riscul de imixtiune în luarea unor decizii din partea autorității naționale de coordonare a asistenței externe, care prin aceasta se transformă din coordonator în implementator și factor de decizie la nivel sectorial, lucru care nu poate fi salutat. În scopul lichidării acestui neajuns, se consideră oportună transmiterea atribuțiilor de desfășurare a negocierilor contractelor de stat și de promovare a intereselor naționale, autorității delegate cu aceste funcții conform structurii echipei guvernamentale. Această activitate poate fi realizată cu suportul autorității naționale de coordonare a asistenței externe, dacă este cazul, ca parte din echipa de negociatori, dar nu ca și conducător. Rolul autorității naționale de coordonare a asistenței externe ar trebui să fie în acest sens, așa cum și reiese din titulatura acesteia, în a oferi suportul metodologic de elaborate a formatului standard al contractelor de stat și în oferirea suportului consultativ necesar în procesul de negociere și contractare, lăsând totuși dreptul de luare a

34 Even if there are some evaluations made they are often mostly for donor use and the authorities and public are not aware about the conclusions which could be otherwise used for making the necessary improvements of the country systems. Chiar dacă există unele evaluări, ele sunt de obicei sunt efectuate pentru utilizarea de către donatori, și autoritățile și publicul larg nu au acces la aceste informații care ar putea fi utilizate pentru efectuarea îmbunătățirilor necesare ale sistemelor în țară.

35 <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=333522>

deciziilor autorităților sectoriale, care sunt în mod firesc responsabile de reușita din sector și care vor înainta aceste propuneri în cadrul Comitetului interministerial pentru planificare strategică pentru aprobarea finală.

Referitor la sustenabilitatea activităților de coordonare a asistenței externe de către autoritățile de profil prin intermediul unui sistem de proceduri și instrumente, este de menționat că acest fapt va putea fi realizat în Republica Moldova doar cu condiția alinierii comunității donatorilor la procedurile de gestiune financiară și coordonare a activităților, aplicate la nivel național de autoritățile publice din Republica Moldova.

Aplicarea unor proceduri specifice de către comunitatea donatorilor, proceduri care variază de la un donator la altul, uneori semnificativ, introduce un element de instabilitate pentru autoritățile naționale care deși dispun de capacități limitate, trebuie să facă față acestor cerințe. În conformitate cu datele exercițiului de monitorizare a indicatorilor Declarației de la Paris cu privire la eficacitatea ajutorului oficial pentru dezvoltare (AOD), la momentul de față aproximativ jumătate din asistența oferită țării este implementată cu utilizarea procedurilor naționale de gestiune a finanțelor publice și procurări. Dacă excludem din volumul total mijloacele oferite prin intermediul instrumentului de suport direct bugetului, care prin însăși natura sa nu presupune utilizarea unor proceduri individuale ale donatorilor, se atestă faptul că majoritatea covârșitoare a asistenței externe acordată Moldovei în cadrul unor proiecte individuale, se gestionează prin aplicarea unor proceduri de gestiune financiară și de achiziții publice proprii donatorilor. Acest fapt se confirmă și prin numărul impunător de donatori implementa-

tori atestați în Republica Moldova, care poate fi consultat în baza de date a asistenței externe pe adresa www.ncu.moldova.md. Acești donatori-implementatori reprezintă unități paralele de implementare a proiectelor, declarate în cadrul exercițiului menționat mai sus de monitorizare a indicatorilor declarației de la Paris pentru anul 2010 în număr de 18 unități.

La acest capitol este de asemenea de menționat că etapa de programare prezintă și un grad înalt de centralizare. ANCAE dispune de dreptul stabilirii gradului în care propunerea de proiect va contribui la rezolvarea problemelor majore din sector, ori această atribuție ține de competența autorității responsabile de sectorul dat, și poate fi ajustată doar în cadrul CIPS.

Partea secundă de realizare a proiectelor de asistență externă, denumită implementare, prezintă un grad înalt de coerență și este realizată în ansamblu de coordonatorul de sector. Totuși, este de remarcat că din motivul existenței unei abordări diferențiate pe tipurile de contracte de stat și sectoriale în partea de programare, pot fi întâmpinate unele deficiențe în partea de implementare, deoarece coordonatorul de sector este pus responsabil pentru coordonarea implementării proiectului de asistență externă cu preluarea responsabilității depline pentru implementarea eficientă și eficace a acestuia, deși la elaborarea și aprobarea proiectului, inclusiv și în aprobarea termenilor de referință³⁶, coordonatorul de sector a avut o participare limitată.

În scopul asigurării funcționării eficiente a unui sistem de evaluare și monitorizare, este importantă stabilirea precisă a aspectelor care necesită a fi monitorizate și evaluate și a scopului final pentru care servește această

36 Aliniatul #29 punct „b” din Regulament presupune „formularea termenilor de referință ai proiectelor”

monitorizare. Este de remarcat faptul că activitatea de coordonare al asistenței externe în Republica Moldova include în mod principal activitatea de monitorizare și mai puțin activitatea de evaluare, care presupune nu doar intervenții pe măsura ce proiectul/programul se implementează, ci și evaluarea efectului/eficienței acestuia la nivel de sector precum și de studiere a greșelilor admise pe durata implementării pentru a evita repetarea acestora pe viitor (un exemplu în acest sens îl pot constitui proiectele de sporire a capacităților al ministerelor/agențiilor guvernamentale MIE-PO, MMPSE, MF etc. unde unele proiecte noi practic repetau obiectivele proiectelor precedente astfel din start punându-se la îndoială impactul intervențiilor anterioare).

Se consideră că impactul asistenței externe poate fi evaluat printr-o simplă cumulare a rezultatelor obținute în cadrul unor proiecte separate. Însă, aceasta nu este adevărat. Pot fi situații în care rezultatele unor proiecte diferite se pot exclude reciproc. În Moldova nu exista practica evaluării de ansamblu a proiectelor de asistență externă de care beneficiază țara prin raportarea la strategia națională de dezvoltare precum și la un set relevant de indicatori evaluați pe plan internațional, precum obiectivele de dezvoltare ale mileniului sau, indicele dezvoltării umane - care este cel mai indicat în acest sens. Astfel, de facto în Moldova nu se realizează evaluarea calitativă a proiectelor implementate de donatori, ci doar o evaluare a modului de realizare a obiectivelor puse de donatori la momentul în care aceștia iau decizia să acorde asistență țării. Impactul asistenței acordate, care ar trebui să fie de interes primordial pentru Guvernul Moldovei, nu este analizat. La momentul de față nu a fost elaborat niciun raport anual de evaluare

globală a implementării proiectelor și cum acestea au influențat soluționarea problemelor din sector și realizarea priorităților din documentele de planificare strategică. Mai mult ca atât, nu toate sectoarele au elaborate strategii sectoriale, iar activitatea consiliilor sectoriale din majoritatea ministerelor se află la stadiu diferit, astfel în timp ce unele și-au început activitatea de la începutul anului 2010 (consilii stabilite chiar anterior aprobării Regulamentului – exemplu Ministerul Sănătății) altele abia au avut prima ședință în 2011³⁷. Un exemplu elocvent îl reprezintă unul din primele rapoarte³⁸ sectoriale elaborate, care demonstrează menținerea unei abordări superficiale în ceea ce privește activitatea de monitorizare și evaluare. Astfel, acesta conține doar o enumerare a activităților/rezultatelor diferitor proiecte conform priorităților care se conțin în diferitele programe sectoriale/SND, fără a încerca să estimeze care a fost contribuția acestora la atingerea rezultatelor din sector. Pe de altă parte, rapoartele de evaluare a majorității proiectelor implementate de donatori n-au fost făcute publice (cu unele excepții, cum ar fi Banca Mondială) sau transmise autorităților responsabile pentru a permite o estimare a efectelor acestora de către autoritățile de stat sau/și de către societatea civilă, întărind astfel apartenența și capacitățile la nivel local în ceea ce privește cadrul de politici pe sector. Mai mult ca atât, deși Guvernul s-a angajat să asigure transparența în actul de guvernare, după cum se poate vedea în prevederile Regulamentului cu privire la lucrările Consiliilor sectoriale la partea ce ține de componență, includerea reprezentanților societăți civile și ai

37 <http://www.mcdr.gov.md/index.php?pag=news&opa=view&id=405&start=20>

38 http://ms.gov.md/_files/8139-RAPORT%2520ANUAL%2520ASISTENTA%2520EXTERNA%25202010.pdf

reprezentaților sectorului privat este văzută „în caz de relevanță”³⁹ ceea ce lasă un spațiu larg de interpretări lăsând aplicarea unilaterală a principiului transparenței după bunul plac, lucru care nu favorizează stabilirea unor practici de responsabilizare reciprocă.

Acest fapt, precum și alți factori au contribuit pe final la imposibilitatea efectuării unei estimări cu privire la rezultatele primei tranșe substanțiale acordate Moldovei în 2006 de 1,2 mlr. USD urmare a Reuniunii donatorilor din Bruxelles și suportul efectiv al asistenței la implementarea SCERS-ului și SND-ului.

Totodată, dacă ne referim la nivel regional, au fost identificați următorii factori care țin de constrângerile instituționale identificate la nivelul APL și care diminuează posibilitățile de a atrage și utiliza fondurile externe pentru dezvoltare:

- Lipsa descentralizării fiscale la nivel local și de aici constrângerile care se reflectă asupra capacităților la nivel local și experienței în domeniu al personalului implicat,
- Cadrul legal-normativ neconform realităților în dezvoltarea regională (de exemplu, lipsa unui cadru legal privind crearea unor servicii comune la nivel de mai multe primării) regionalizarea serviciilor publice
- Slaba coordonare inter-ministerială și regională a problemelor de dezvoltare regională respectiv interconectarea strategiilor sectoriale cu prioritățile de dezvoltare regională (coordonare defectuoasă a propunerilor de la APL la nivel regional și cu prioritățile de sector duc la un fel de caracter haotic al proiectelor. Propunerile de investiții

39 Aliniatul 24 punctele "b" și „e”

dintre nivelele 1 și 2 sunt slab coordonate, nu există criterii comune pentru prioritizarea proiectelor, calitatea proiectelor lasă de dorit, multe din ele au o planificare inadecvată și nu prevăd aspecte de durabilitate după finisarea lucrărilor).

- Lipsa unei viziuni integrale de consolidare a capacităților la nivel local al APL (intervențiile prin proiect sunt spontane și locale, iar din cauza lipsei fondurilor suficiente la nivel local sustenabilitatea lor nu poate fi susținută), dar și al Consiliului pentru Dezvoltare Regională pentru monitorizarea și evaluarea proiectelor la nivel regional
- Alte elemente includ: îmbunătățirea managementului financiar cum ar fi auditul intern, îmbunătățirea statisticii pe regiuni etc.

4.4 Bune practici în domeniul absorbției fondurilor externe

Exemple de absorbție a fondurilor externe le constituie două țări fruntașe fiecare în blocul său – Polonia⁴⁰, considerată cea mai mare țară din blocul de est al Uniunii Europene și unica care a înregistrat o creștere economică - 1,8% în plină criză economică (2009) (și cu prognoză de creștere de circa 4% în 2011) și Estonia, lider din grupul de țări din fosta Uniune Sovietică.

Elementul central care a contribuit la succesul înregistrat în atragerea și absorbția de fonduri de către **Polonia**⁴¹ l-a constituit

40 http://www.mrr.gov.pl/english/Documents/Broszura%20MRR_ENG_PREVIEW_OST.pdf

41 http://www.adevarul.ro/actualitate/Elzbieta_Bienkowska-mistrul_polonez_al_Dezvoltarii_Regionale-_Cum_a_cheltuit_Polonia_toti_banii_de_la_UE_0_498550514.html

gradul înalt de descentralizare la nivel regional și întărirea capacităților locale/ regionale. În același timp, instituția de bază la nivel central care coordonează și are ultimul cuvânt este Ministerul Dezvoltării Regionale.

În cazul *Estoniei*⁴² (țară care s-a confruntat cu aproximativ aceleași probleme la nivel local ⁴³ ca Moldova), s-a recurs la o altă schemă, prin înființarea încă înainte de aderarea sa la UE în 2000 a unei instituții dedicate, Enterprise Estonia (285 de angajați și un buget în 2011 de 201,5 mil Euro) și cu o rețea largă de reprezentare în regiuni și exterior, care participă la implementarea programelor. În acest caz, Ministerul Finanțelor deține rolul principal în coordonarea și managementul financiar al fondurilor structurale. În perioada financiară a Uniunii Europene 2007-2013, aproximativ 796, 1 mil Euro, din mai mult de 3,25 mlrd Euro al asistenței structurale (circa 20%) pentru Estonia vor fi atrase și implementate prin intermediul Enterprise Estonia.

Atât în cazul Estoniei, cât și al Poloniei, utilizarea fondurilor structurale este văzută din prisma suportului oferit la nivel național pentru dezvoltarea și asistarea sectorului privat din regiuni, furnizarea asistenței financiare, consultanței și oportunități de cooperare și instruire pentru antreprenori, educație, finanțarea unor platforme de cercetare-inovare, dezvoltarea infrastructurii regiunilor și promovare a exporturilor.

Enterprise Estonia are următoarele activități:

- Creșterea durabilității și accelerarea creșterii companiilor startup;

42 <http://www.eas.ee/index.php/about-enterprise-estonia/overview>

43 Estonian Local Government Absorption Capacity of European Structural Funds, Merit Tartar, University of Tartu, 2010 <http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/719/tatarmerit.pdf;jsessionid=96FBD84C2D1098D6139976B4C035B00B?sequence=5>

- Îmbunătățirea exportului și dezvoltarea capacităților de producere ale companiilor estoniene;
- Asigurarea unui impact mai mare al investițiilor străine în economia estoniană;
- Dezvoltarea turismului
- Promovarea dezvoltării regionale și societății civile.

Polonia dispune de 68 de miliarde de euro de la UE, dar pachetul întreg, considerând și partea de cofinanțare, depășește 100 de miliarde de euro. Marea parte din fonduri sunt direcționate pentru inovare, educație, IT, învățământ superior (60%), dar și infrastructura, drumurile sau căile ferate. 25% din suma totală de 68 de miliarde de euro merg direct către diferite regiuni. Administrațiile autonome ale voievodatelor (regiunilor) își administrează singure programele și decid către ce investiții își dirijează fondurile și negociază direct cu Comisia Europeană. Ministerul Dezvoltării Regionale participă la aceste discuții, dar nu dictează regiunilor ce trebuie să facă. În același timp, pentru a menține capacitățile create în administrația publică centrală și locală un sistem de remunerare competitivă pe piață a fost asigurat pentru stabilitatea angajaților.

Drept urmare, cea mai mare parte a sumei al fondurilor europene deja au fost contractate astfel că practic toți banii europeni au fost folosiți.

CONCLUZII

Cu creșterea PIB-ului pe cap de locuitor, Moldova în curând nu va mai fi eligibilă pentru împrumuturi AID și va trece la condițiile BIRD, care presupun o pondere mai mare a creditelor în totalul AOD și rata dobânzii va fi mai înaltă. Uniunea Europeană a devenit deja unul dintre cei mai mari donatori pentru Republica Moldova și în viitorul apropiat va deveni principalul partener de dezvoltare pentru Moldova. Perspectiva procesului de integrare europeană va fi corelată cu o nevoie critică de a accesa fonduri pentru a sprijini reformele necesare - fonduri de preaderare și, sperăm, mai târziu fondurile structurale, care vor fi direct proporționale cu capacitatea lor de absorbție. În acest sens, la acest moment, provocarea reală pentru Moldova este capacitatea de a absorbi cât mai mult posibil din fondurile care au fost deja alocate sau care vor fi alocate în viitor. În același timp, ar trebui să fie remarcat faptul că aceste două tipuri diferite de asistență oferite de către BM și UE vor duce în continuare la modificări în structura AOD în Republica Moldova. Dacă primul tip este legat de finanțarea unor anumite tipuri de proiecte/programe (în principal, axate pe programe de creștere economică/reducere a sărăciei), și are anumite capacități de domeniu și expertiză, UE oferă asistență în mare parte prin susținerea bugetară directă. În acest sens, înainte de a deveni ineligibilă pentru AID a BM, Moldova ar trebui să profite de amândouă posibilități pentru a se pregăti pentru instrumentele financiare mai sofisticate și

mai diversificate ale UE prin:

1. Consolidarea în continuare a sistemelor naționale și utilizarea mai eficientă a susținerii bugetare directe de la UE pentru implementarea priorităților Guvernului, mecanism care este de obicei condiționat de îmbunătățirea controlului asupra eficienței utilizării fondurilor (M&E) și transparenței/responsabilității reciproce. Negocieri mai ferme asupra priorităților care urmează să fie acoperite de acest instrument și utilizarea principiului "more for more" în aplicarea unor instrumente de asistență pentru dezvoltare ale UE.

2. În același timp, pentru a aborda capacitățile administrative slabe, Guvernul ar putea folosi expertiza națională existentă (personalul angajat în prezent în cadrul UIP ale Băncii Mondiale, altor donatori, societății civile, etc.), prin creșterea treptată a standardelor și prestigiului serviciului public.

Este evident faptul că nimeni nu ne va împinge de la spate atunci când vine vorba de atragerea și utilizarea (într-un mod eficient) a fondurilor puse la dispoziție în condiții avantajoase pentru țările în curs de dezvoltare sau, în perspectivă mai lungă, a fondurilor care ar putea fi disponibile pentru țările-candidate de aderare/membre ale UE. În ciuda acestui fapt, în Republica Moldova conducerea politică actuală pare să fie slab implicată și interesată în această problemă, care necesită nu doar retorică, ci și dezvoltarea unor cunoștințe tehnice specifice și capacități. Asistența externă este privită mai degrabă ca o oportunitate pentru a acoperi actuala „abordare

consumeristă” a deficitului bugetar, decât ca o strategie conștientă de consolidare treptată a capacităților economiei naționale, pentru a putea acoperi deficitele fiscale persistente și pentru continuarea reformelor⁴⁴. În acest sens, este foarte important ca creditele obținute să fie utilizate în scopuri mai productive, în timp ce subvențiile pot fi utilizate pentru acoperirea cheltuielilor sociale sau a altor cheltuieli curente (cum ar fi asistența tehnică pentru consolidarea capacităților administrative, etc).

3. Cadrul instituțional oferă premise pentru asigurarea unui nivel adecvat de absorbție a asistenței externe în RM, dar nivelul de salarizare necompetitiv reduce mult din capacitatea autorităților publice naționale de gestionare a acestui proces. Este imperativă creșterea atractivității funcțiilor relevante procesului de coordonare și implementare a asistenței externe în vederea asigurării atragerii personalului cu calificare înaltă, relevantă domeniului vizat.

4. Practica implementării de către organizațiile donatoare a proiectelor de asistență oficială pentru dezvoltare diminuează capacitatea administrativă a autorităților publice. Astfel, personalul de regulă înalt calificat este atras prin oferirea unor oportunități mai bune în cadrul acestor structuri care dublează în parte administrația publică și unele segmente ale sistemului bugetar. Capacitatea organizațiilor donatoare de a oferi nivele de salarizare considerabil mai mari în comparație cu media pe administrație publică și economie, oferă acestora un avantaj clar în atragerea de pe piața muncii a celor mai calificate cadre, dar în același timp această situație afectează negativ capacitatea adminis-

44 Foreign Assistance and Moldova's Economic development, Foreign Policy State watch 2010, IDIS Viitorul http://www.viitorul.org/public/3006/en/Policy_Statewatch11_en.pdf

trativă a autorităților publice naționale, care trebuie să asigure o comunicare eficientă cu toată comunitatea de donatori, dar folosind „limbajul” financiar propriu fiecărui donator în parte. În acest sens este indicat să fie abandonată practica care urmărește atingerea intereselor individuale ale fiecărui donator în implementare cu succes a proiectelor proprii, în favoarea situației în care se va tinde către fortificarea în ansamblu a capacităților autorităților naționale, implicit a capacităților acestora în realizarea conformă a proiectelor finanțate din AOD. Astfel, se impune identificarea unor modalități de formare continuă a capacităților autorităților publice naționale, inclusiv prin oferirea personalului acestora antrenat în implementarea de proiecte de asistență externă a unor sporuri din contul mijloacelor oferite de donatori. Astfel, va fi eliminată presiunea exercitată de donatori asupra autorităților publice naționale, revenindu-se la situația, în care așa cum este firesc să fie, de competiție pe piața muncii dintre sectorul public și privat.

5. Autonomia financiară mult limitată a APL diminuează capacitatea acestora de a implementa proiecte de asistență externă care necesită cofinanțare din motivul că majoritatea mijloacelor financiare de care dispun acestea provin din contul transferurilor din bugetul de stat și nu din încasări proprii. Astfel, este indicată transmiterea către APL a unor categorii de venituri fiscale încasate la moment în bugetul de stat. Acest fapt va permite crearea premiselor de concurență dintre APL, inclusiv și în domeniul implementării asistenței externe, fapt care va exercita un impact pozitiv asupra capacităților de absorbție ale acestora.

6. O cauză frecventă care diminuează capa-

citarea de absorbție a asistenței externe, raportată de toate părțile implicate, este cea a lipsei de cooperare dintre autorități. Creșterea numărului proiectelor, precum și dezvoltarea unor proiecte noi care să încurajeze cooperarea la nivel regional cât și cooperarea inter-instituțională va contribui la limitarea acestui dezavantaj și va încuraja schimbările de experiențe și a celor mai bune practici dintre autorități.

7. Inexistența unui exercițiu de totalizare care să evalueze impactului la nivel de țară a ansamblului proiectelor de asistență externă derulate în Republica Moldova, prin raportarea la indicatori de performanță urmăriți la nivel internațional precum IDU sau ODM, diminuează relevanța proiectelor de asistență externă și face imposibilă urmărirea modului implementării acestora în vederea identificării cauzelor majore care stau la baza unor posibile ineficiențe din acest domeniu.

8. Angajarea resurselor umane calificate și instruirea acestora rămâne o problemă critică în procesul de gestionare a programelor/proiectelor. Această problemă este parțial rezolvată în cazul APC și agențiilor de dezvoltare regională, care beneficiază de diferite proiecte/programe de asistență tehnică, care indică o anumită expunere a personalului la experiențele și cerințele donatorilor. Pe de altă parte, în cazul APL procesul este foarte lent. Sunt necesare programe specifice pentru instruirea personalului în aspectele referitoare la fondurile UE, la nivelul unităților de implementare a ministerelor/agențiilor guvernamentale și agențiilor de dezvoltare regională/ autorităților locale. Chiar dacă majoritatea din ele au beneficiat deja de diferite traininguri, fluiditatea sporită a personalului prezintă o problemă și, astfel, procesul

de dezvoltare a capacităților nu poate fi abordat fără continuarea reformelor în domeniul serviciului public și un sistem adecvat de motivare a funcționarilor publici. Funcționarii publici ar putea fi motivați pozitiv prin stimulente de tip corporativ și prin acordarea bonusurilor, în conformitate cu performanțele în domeniul lor în activitate. În plus, un sistem de urmărire este necesar pentru a se asigura că angajații simt importanța muncii lor pentru public și pentru a evita potențialele pierderi. O altă recomandare ar avea ca scop consolidarea memoriei instituționale, astfel încât fiecare document sau dezbateră ar putea fi arhivată, de preferință în format electronic, asigurarea circulației informațiilor pentru ca să nu se pornească de la zero, atunci când oamenii părăsesc instituția.

9. În prezent, majoritatea programelor de asistență tehnică implementate sunt Twinning, TAIEX, în timp ce Programul Comprehensiv de Consolidare Instituțională lansat recent va aborda această problemă la un nivel mai global⁴⁵. Trebuie menționate unele aspecte referitor la asistența tehnică oferită pentru consolidarea capacităților administrației publice. În primul rând, în multe situații implicarea reală a instituțiilor din UE este insuficientă datorită unei poziții mai formale ale autorităților naționale în cazul în care proiectele/programele sunt în faza de elaborare (proiectare) și/sau din cauza unor capacități slabe ale autorităților de a promova punctele lor de vedere și lipsei de putere de negociere privind acordurile în privința asistenței tehnice care urmează să fie furnizată. Acest lucru este amplificat de lipsa de transparență în oferirea informațiilor despre rapoarte de evaluare ale proiectelor/progra-

45 http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/press_corner/all_news/news/2010/20101124_01_en.htm

melor, în timp ce beneficiarii, de obicei, nu vor să indice posibilele deficiențe în calitatea asistenței acordate ca să nu deterioreze relațiile lor cu donatori. În al doilea rând, asistența tehnică, de obicei, este elaborată de către partenerul străin, care are puține informații despre mediul și nevoile locale. În al treilea rând, de cele mai multe ori, conținutul cursurilor de instruire este determinat de calificarea experților străini, care pot fi mobilizați pentru a veni în Moldova în acea perioadă specifică. În concluzie, eficiența programelor de twinning suferă din cauza că ambele părți pot avea probleme de comunicare și asistența oferită nu este întotdeauna acordată.

În acest sens, este necesară o analiză a eficienței programelor Twinning/TAIEX. Implicarea activă în aceste programe este necesară în consolidarea capacității de absorbție a

instituțiilor din Republica Moldova. Cu alte cuvinte, dacă beneficiem de aceste programe, trebuie să o facem în mod corespunzător. O provocare majoră este internalizarea în perioada următoare a capacităților de evaluare și de monitorizare pentru a reduce dependența de asistența tehnică externă, care este foarte scumpă, și care împiedică o acumulare mai activă de memorie instituțională. Un prim pas este acela de „learning by doing la locul de muncă”, și nu numai la nivel teoretic, care de altfel este de asemenea necesar. Un al doilea pas este de transmitere treptată a activităților de monitorizare și evaluare instituțiilor locale de cercetare. Acest pas nu ar trebui să fie văzut ca o compromitere a calității propriilor capacități, dar ar trebui să fie tratat ca un progres firesc spre capacitățile independente de monitorizare și evaluare, pe care le au sectorul privat și cel neguvernamental.

Măsurile de creștere a capacității de absorbție

Acest studiu a analizat o serie de factori care influențează capacitatea de absorbție a Republicii Moldova și elementele-cheie unei strategii care va crește absorbția de asistență și eficiența necesară pentru a ne concentra asupra abordării blocajelor în aranjamentele instituționale și de politici, constrângerile tehnice și manageriale de capacitate și asupra coordonării insuficiente între donatori. Atunci când aranjamentele instituționale au fost dezvoltate, acestea s-au dovedit a fi eficiente în utilizarea asistenței (cazuri în care asistența ar putea fi extinsă în continuare). Principalele elemente ale unei strategii de creștere a capacității de absorbție a asistenței, prin urmare, ar trebui să conțină următoarele elemente:

1. Adoptarea unei ajustări macroeconomice credibile și strategiei de restructurare microeconomică pentru a compensa declinul substanțial al remitențelor în termen lung.
2. Urgentarea adoptării reformei de descentralizare fiscală.
3. Accelerarea reformei serviciului public și remunerării angajaților în sectorul public (o opțiune ar fi fondurile de AOD).
4. Asigurarea progreselor în ceea ce privește coordonarea activităților donatorilor și creșterea bazei de informații privind activitățile legate atragerea și absorbția fondurilor
5. Elaborarea unor strategii de sector coerente și prioritizate, în baza cărora donatorii și-ar putea desfășura activitățile.
6. Evaluarea gradului în care experiența pozitivă poate fi integrată și replicată și în alte domenii de activitate ale Guvernului, utilizarea mai intensivă a programelor Sector Wide Approach Programs (swap) și raționalizarea structurii existente a Unităților de Implementare a Proiectului, pentru a maximiza impactul lor pozitiv și pentru a reduce pericolul că astfel de aranjamente ar putea fragmenta asistența sau afecta capacitățile guvernului.
7. Continuarea implementării reformei MFP și eforturilor de a îmbunătăți transparența și exhaustivitatea proceselor bugetare.
8. Soluționarea problemelor legate de sistemul național de achiziții.
9. Înlăturarea incoerențelor legate de Legea cu privire la autoritățile locale și strategii sectoriale și stabilirea condițiilor pentru creșterea capacității de absorbție a asistenței la nivel local.
10. Aprofundarea eforturilor anti-coruție deja întreprinse prin aprobarea și implementarea legii anti-coruție, cum ar fi:
 - ✓ stabilirea și aducerea în starea operațională a Comisiei de etică, care se va ocupa de cazuri de conflict de interese și declarații de venituri a funcționarilor publici.
 - ✓ formularea strategiilor de combatere a corupției în proiectele finanțate de donatori pentru a spori încrederea lor în programe de reforme ale Guvernului Republicii Moldova.
11. Semnarea acordurilor de cooperare pentru dezvoltare cu donatorii (la care vor fi adăugate, de asemenea, mai multe memorandumuri tehnice) pentru o perioadă care corespunde cu strategia națională de dezvoltare, atunci când este posibil, va contribui la o mai bună predictibilitate, diviziune a muncii, armonizare și aliniere.
12. Chiar dacă UE este partenerul principal de dezvoltare al Republicii Moldova pentru care este necesar să fie pregătite instrumentele, explorarea simultană de noi "oportunități" poate complementa activitatea în acele sectoare în care prezența donatorilor este mult mai slabă⁴⁶.

46 Valentin Lozovanu/Viorel Girbu, Foreign Assistance and

BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

1. **Alexandru Fala**, Budgetary adjustments are imperative for economic transformation, Policy brief, June 2011 http://www.viitorul.org/public/3427/en/CHELTUIELI%20SOCIALE_ENG.pdf
2. **Association for Participatory Democracy**, Final monitoring report on compliance with the transparency of the decision-making process, April-December 2010, 2011
3. **Atos Origin**, "Monitoring and evaluating external assistance programs". EC Framework Contract "Support to the coordinating Unit - Moldova": Contract No: 2005/106713 – Lot No 7. Project funded by the EC
4. **Boian Victoria**, Inventarierea și Evaluarea Asistenței Financiare acordate Moldovei de Uniunea Europeană, 2010
5. **Centre for Strategic Studies and Reform Experience and Techniques of Aid Coordination in Moldova**, January 2003,
6. **Country Chapter Moldova**, Survey on Monitoring of the Paris Declaration, OECD, 2006.
7. **Country Chapter Moldova**, Survey on Monitoring of the Paris Declaration, OECD, 2008.
8. **Dovydas Vitkauskas/Stanislav Pavlovshci/Eric Svanidze**, Assessment of Rule of Law and Administration of Justice for sector-wide programming, Moldova Government, April 2011
9. **European Commission**, Progress Reports (2007, 2008, and 2009)
10. **Fareed Zakaria**, The Post American World, May 2009.
11. **Gheorghe Oprescu/Daniela Luminița Constantin/Florinel Ilie/Dragoș Pîslaru**, Analiza capacității de absorbție a fondurilor comunitare în România, 2007
12. **Government Decision Nr. 12 of 19.01.2010** the Regulation on the institutional framework and mechanism for coordinating the external assistance provided to Moldova by the international organizations and donor countries.
13. **Guvernul Republicii Moldova** a negociat și a contractat pînă acum proiecte în valoare de 1,2 mlrd euro, <http://www.interlic.md/2011-06-21/guvernul-republicii-moldova-a-negociat-si-a-contractat-pina-acum-proiecte-in-valoare-de-12-mlrd-euro-21543.html>
14. **Hyewon Kang**, The Philippines' Absorptive Capacity for Foreign Aid, July 2010
15. **Liliana Popescu**, Optimizarea practicilor și politicilor Republicii Moldova de utilizare constructivă a ofertei asistenței a UE, ADEPT and Expert-Grup, 2006.
16. **Maia Sandu**, The analysis of the evolution of foreign assistance offered for Moldova in the period 2001-2007, ADEPT <http://www.e-democracy.md/files/prioritati-guvernare-2009.pdf>
17. **Ministry of Planning and International Cooperation/Oxford Management Institute (London)**, Aid Absorption Capacity, September 2006
18. **Olga Lukashenko**, Moldova: Needs Assessment on Aid Coordination and Management, UNDP, 2004
19. **Report World Bank Moldova**, Debt Management Performance Assessment (DeMPA), April 2008
20. **The Paris Declaration Country Chapters – Moldova**, 2006, 2008, 2010 Survey on Monitoring, OECDEU Code of Conduct on division of labor in development assistance, Bruxelles, 28.02.2007
21. **Valentin Lozovanu/Viorel Gîrbu**, Foreign Assistance and Moldova's Economic Development, IDIS Viitorul, September 2010
22. **Victor BODIU**, Secretarul General al Guvernului a prezidat astăzi ședința Comitetului de coordonare a elaborării proiectului documentului național de planificare strategică pentru anii 2012-2020, <http://cancelaria.gov.md/libview.php?l=ro&idc=277&id=983>
23. **Aanaliza Capacitatii de Absorptie a Fondurilor Comunitare in Romania**, Institutul European din România
24. **Bulgaria's and Romania's absorption capacity for EU Structural and Cohesion Funds**, The Hague School of European Studies Haagse Hogeschool, Berlin, June 2007
25. **Aid Absorption Capacity-Ministry of Planning and International Cooperation**, Oxford Management Institute (London)



NOTE

IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor. IDIS activează în calitate de platformă comună care reunește tineri intelectuali, preocupați de succesul tranziției spre economia de piață și societatea deschisă în Republica Moldova.

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.

