

ip Institutul de Politici Publice



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

LECTII EUROPENE

Experiența Poloniei și oportunități pentru Moldova

Culegere de analize de politici publice

Volumul II

Editura ARC

CZU 32(4+478)(082)
L 37

Această publicație se bazează pe proiectul Burse pentru Analize de Politici Publice (Fellowships for Moldovan Policy and Opinion Makers) finanțat de către Ministerul Afacerilor Externe al Poloniei



Editor:

Piotr Kazmierkiewicz

Autori:

*Veaceslav Balan, Alexei Buzu, Oleg Brega, Alexandru Cocîrță,
Ana Rudico, Svetlana Pinzari, Arina Kraijdan*

Coordonatori de proiect:

Cătălina Barbăroșie, Justyna Frelak

Redactor: *Ana Corcodel*

Coperta: *Mihai Bacinschi*

Tehnoredactor: *Marian Motrescu*

Opiniile exprimate în această publicație aparțin autorilor și nu reflectă poziția Institutului de Afaceri Publice, Institutului de Politici Publice sau a finanțatorilor.

© Institutul de Politici Publice

© Editura ARC

ISBN 978-9975-61-444-3

978-9975-61-445-0

Cuprins

Prefață	5
Cooperarea instituționalizată între autoritățile publice și organizațiile nonguvernamentale în procesul de formulare a politicii și elaborare a legislației: experiența poloneză de succes aplicată Moldovei. Veaceslav BALAN, LL.M	7
1. Introducere	7
2. Polonia	8
3. Moldova	12
4. Concluzii	17
Participarea comunității la procesul de luare a deciziilor la nivel local – lecții din România și Polonia. Alexei BUZU	23
1. Introducere	23
2. Valoarea studierii modelelor României și Poloniei	24
3. Descrierea problemei – cazul Moldovei	24
4. Cazul României	27
5. Cazul Poloniei	29
6. Lecții din România și Polonia	31
Consolidarea libertății de asociere și întrunire în Republica Moldova – lecții din Polonia. Oleg BREGA	33
1. Introducere	33
2. Cadru legal – comparație între Moldova și Polonia	34
3. Cum sînt aplicate legile în practică?	36
4. Recomandări – ce și cum putem schimba în Moldova/Chișinău?	39
5. Concluzii	40
Reglementarea activității de lobbyism: lecții ce urmează a fi învățate. Alexandru COCÎRȚĂ	41
1. Introducere	41
2. Problema definiției	44
3. Transparența în activitatea de lobbyism	47
4. Asigurarea respectării	53
5. Quo vadis?	54

Propuneri pentru o campanie europeană și transatlantică de consolidare a opiniei publice în Moldova: parteneriat între guvern, mijloacele de informare în masă și organizațiile nonguvernamentale. Ana RUDICO	56
1. Introducere	56
2. Experiența Poloniei de consolidare a opiniei publice în materie de integrare europeană – rolul guvernului, al mass-media și al societății civile	58
3. Recomandări	63
4. Rezultate scontate	64
Dialogul dintre Ministerul Afacerilor Externe al Poloniei și ONG-urile din Polonia: probleme, soluții și lecții pentru Moldova. Svetlana PINZARI	65
1. Introducere	65
2. Descrierea problemei	66
3. Experiența ONG-urilor poloneze în dialog cu MAE	68
4. Lecții pentru Moldova: cum trebuie consolidat dialogul între MAEIE și organizațiile societății civile	71
5. Recomandări	72
Cooperarea între administrația publică, instituțiile de învățământ universitar și societatea civilă în procesul de reformare a sistemului de învățământ universitar. Arina Kraijdan	73
Sumar	73
1. Introducere și prezentarea contextului	73
2. Pericolele perioadei de tranziție și modificarea legislației	75
3. Principalii factori interesați și participarea acestora la reformarea învățământului universitar	77
4. Finanțarea și asistența europeană pentru reforma sistemului educațional	82
5. Studiu de caz: Interacțiunea dintre administrația publică, instituțiile de învățământ universitar și societatea civilă în vederea soluționării problemei de „supraproducție“ de specialiști în domeniul dreptului și economiei	83
6. Concluzii	85
7. Recomandări	86

Prefață

Ultimii ani se caracterizează prin consolidarea dialogului politic și a relațiilor dintre Moldova și Uniunea Europeană. În acest context, Moldova este abordată prin prisma Politicii Europene de Vecinătate, lansată de Comisia Europeană în mai 2004, ca răspuns la extinderea UE spre Est și necesitatea evitării unei noi linii de divizare în Europa. În februarie 2005 oficialii moldoveni au semnat Planul de acțiuni Moldova–UE, un document politic prin care Moldova își asumă obligațiunea inițierii și promovării unor reforme democratice, pentru o integrare treptată în structurile economice și sociale ale UE. Acest document politic pune accent și pe contactele interumane care vin să intensifice transferul de cunoștințe, experiență și abilități în elaborarea și implementarea politicilor de la statele UE spre vecinii din Est.

Totodată, ca urmare a aderării la UE, Polonia și-a concentrat eforturile politicii externe spre consolidarea relațiilor cu vecinii estici. Astfel, Republica Moldova a intrat în vizorul politicii externe a Poloniei, devenind o prioritate în direcționarea fondurilor de asistență externă a Poloniei (PolishAid). Asistența externă oferită de Ministerul Afacerilor Externe al Poloniei vine să susțină procesele de consolidare a democrației și societatea civilă în statele în tranziție. Proiectul „Burse pentru analize de politici publice” a fost lansat de către Institutul de Afaceri Publice din Varșovia și Institutul de Politici Publice din Chișinău, în contextul ajutorului pentru dezvoltare oferit de Polonia. Obiectivul acestui proiect este de a transfera Republicii Moldova experiența Poloniei în materie de politici în domeniul aferent perioadei de tranziție. Prin intermediul proiectului, în anul 2006 au fost selectați opt tineri specialiști, iar în 2007 șapte tineri specialiști din diverse medii, care au fost instruiți în scrierea analizelor profesionale de politici publice, au studiat politicile, instituțiile și legislația Poloniei și au venit cu propuneri și recomandări pentru Moldova. Acest volum prezintă documentele pregătite de participanții la proiectul „Burse pentru analize de politici publice”.

Documentele analitice prezentate în acest volum sunt rezultatul evaluării legislației, a politicilor publice promovate de Guvernul Republicii Moldova, a dezbaterilor publice organizate anterior, precum și a unor interviuri realizate în Moldova și Polonia. Experiența RM în abordarea problemelor de cooperare între autoritățile publice

și sectorul nonguvernamental a fost confruntată cu experiența relevantă a Poloniei și au fost prezentate recomandări în baza lecțiilor învățate nu doar din succesele, ci și insuccesele Poloniei în perioada de tranziție. Analizele prezentate în acest volum sunt responsabilitatea autorilor și nu reflectă neapărat opiniile Ministerului Afacerilor Externe al Poloniei, ale Institutului de Afaceri Publice sau ale Institutului de Politici Publice.

Veaceslav BALAN, LL.M.

Cooperarea instituționalizată între autoritățile publice și organizațiile nonguvernamentale în procesul de formulare a politicii și elaborare a legislației: experiența poloneză de succes aplicată Moldovei

1. Introducere

1.1. Privire generală și formularea problemei

Politicile și legislația Moldovei sînt deseori adoptate fără o consultare prealabilă cu populația și societatea civilă. Această practică rezultă în politici de calitate joasă sau nedemocrate și legi sau politici care încalcă drepturile fundamentale ale omului. Cea mai mare parte a problemei ține de cooperarea insuficientă cu ONG-urile capabile să ofere recomandări notabile, dar care sînt excluse din procesul de formulare a politicilor și elaborare a legislației.

1.2. Limitarea subiectului de cercetare a lucrării

Lucrarea își limitează subiectul de cercetare la două autorități publice importante – Parlamentul și guvernul (percepute în acest context ca incluzînd toate autoritățile administrației) – pe de o parte și organizațiile nonguvernamentale (ONG) din Polonia și Moldova pe de altă parte. Documentul se va axa pe cooperarea în două procese: de formulare a politicilor și de elaborare a legislației și va pune accent pe experiența replicabilă a Poloniei.

Lucrarea se va referi la trei aspecte majore ale acestei cooperări:

- a) motivarea de cooperare;
- b) experiențe și practici;
- c) instituționalizarea experienței și practicilor.

1.3. Metodologia și sursele

Această lucrare este rezultatul unei cercetări efectuate în Polonia și Moldova și se bazează în primul rînd pe:

- cadrul normativ al Poloniei și Moldovei;
- peste 10 întîlniri și interviuri cu reprezentanții și activiștii ONG-urilor poloneze, precum și oficialități poloneze;

- experiența de peste 7 ani de cercetare în domeniul administrației publice și sectorul nonguvernamental din Moldova;
- rapoarte, studii, cercetări, analize de politici, articole, înregistrări disponibile etc.

2. Polonia

2.1. Motivarea de a coopera

2.1.1. PERIOADA TIMPURIE DE PREADERARE (1989-1999)

Primele ONG-uri independente au apărut în Polonia imediat după lansarea perioadei de transformare postcomunistă. Numărul lor creștea pe măsură ce țara progresa în reformele sale democratice.

La început cooperarea autorităților publice poloneze cu ONG-urile în procesul de formulare a politicilor și de elaborare a legislației a fost motivat de doi factori principali: relații personale și perspective europene.

Un număr impresionant de ONG-uri poloneze au afirmat că relațiile bune interpersonale dintre conducerea ONG-urilor și oficialii implicați în procesul de formulare a politicilor și elaborare a legislației au fost esențiale pentru o cooperare de succes între autoritățile publice respective și ONG-urile din domeniu. Concomitent, succesul cooperării între autoritățile publice și ONG-uri în mare parte depindea de personalitatea liderilor aleși din administrația publică (spre exemplu, Legea privind beneficiul public și întreg procesul consultativ pentru această lege a fost inițial lansat datorită interesului personal al autorităților din administrația publică și atitudinea de susținere a ONG-urilor manifestată de Prof. Jerzy Hausner – viceprim-ministru în guvernul de stînga din perioada 2001-2005).

Totodată, cooperarea dintre autoritățile publice poloneze și ONG-uri în procesul de formulare a politicilor și elaborare a legislației a fost generată și susținută de perspectivele clare de aderare a Poloniei la UE. Standardele și recomandările UE de implicare a societății civile în procesul de luare a deciziilor a făcut autoritățile publice din Polonia mult mai receptivă și deschisă la contribuția ONG-urilor la procesul de formulare a politicilor și elaborare a deciziilor.

Per total, nivelul de cooperare a autorităților publice poloneze cu ONG-urile în procesul de formulare a politicilor și luare a deciziilor în perioada timpurie a tranziției poate fi descrisă ca moderată și motivată în mare parte de legăturile și perspectivele de aderare a Poloniei la UE.

2.1.2. PERIOADA TÎRZIE DE PREADERARE (2000-2004)

Odată cu maturizarea democrației poloneze și înrădăcinarea valorilor și standardelor UE în legislația și cultura politică a Poloniei tot mai multe instituții ale administrației publice poloneze au realizat valoarea adăugată a cooperării reale cu ONG-urile, adică

a cooperării pentru îmbunătățirea calității politicilor și a legilor. Aceasta s-a întâmplat în contextul unei conștientizări generale a importanței rolului societății civile pentru consolidarea democrației în țară. În acea perioadă Parlamentul Poloniei a adoptat Legea privind activitatea de utilitate publică și voluntariat, astfel oferind un cadru favorabil activității ONG-urilor poloneze. De asemenea, guvernul a luat în considerare comentariile prezentate de ONG-uri la elaborarea legii privind fundațiile și a legii privind asistența juridică.

Această perioadă din istoria cooperării autorităților publice poloneze cu ONG-uri în procesul de luare a deciziilor și elaborare a politicilor poate fi numită o perioadă de răscruce în recunoașterea valorii intelectuale a ONG-urilor în procesul de formulare a politicilor și elaborare a legislației, cu o calitate și grad sporit de motivare din ambele părți.

2.1.3. PERIOADA POSTADERARE (2005-2007)

Aderarea Poloniei la UE în 2004 a fost urmată de schimbarea liderilor politici ai Poloniei în 2005. După alegerile parlamentare din 2005, forța politică dominantă a devenit coaliția creată din dreapta conservativă Lege și Justiție, Autoapărare și Liga Familiilor Poloneze. Din punct de vedere ideologic și politic, coaliția a început să promoveze o politică conservativă, de susținere a Bisericii Catolice și unilaterală atât pe plan intern, cât și pe plan extern. Multe dintre ONG-urile intervievate au declarat că această schimbare în politica externă și internă a afectat motivarea, gradul, nivelul și calitatea cooperării dintre autoritățile publice poloneze și ONG-uri în procesul de formulare a politicilor și elaborare a legilor. ONG-urile consideră că această colaborare a devenit mai superficială, rezervată, fragmentată. Pe de altă parte, autoritățile publice erau conduse de motive formale și nu de o dorință reală de cooperare, precum că „guvernul știe cel mai bine”, iar ONG-urile sînt mai mult o piedică decît ajutor în procesul de formulare a politicilor și elaborare a legislației.

Această perioadă din istoria cooperării autorităților publice poloneze cu ONG-uri în procesul de formulare a politicilor și elaborare a legislației poate fi caracterizată ca o perioadă de regres în gradul, volumul și calitatea cooperării, considerentele de formalitate fiind motivul de bază al autorităților publice pentru cooperare.

2.2. Mecanisme selectate: experiențe practice și instituționalizate

În Polonia modernă există un șir de mecanisme instituționalizate pentru cooperarea dintre autoritățile publice și ONG-uri. În cele ce urmează vom analiza succint următoarele mecanisme:

- audierile publice conform Legii privind activitatea de lobby;
- grupul parlamentar special pentru organizații nonguvernamentale;
- consiliul pentru activitățile în beneficiul public;
- planuri de cooperare cu ONG-urile.

2.2.1. AUDIERILE PUBLICE

(ÎN CONTEXTUL LEGII PRIVIND ACTIVITATEA DE LOBBY)

Audierile publice organizate de către autorități nu sînt o practică și/sau instituție cu tradiție în Polonia. Înainte de adoptarea Legii privind activitatea de lobby în procesul de elaborare a legislației la 7 iulie 2005 (Legea privind activitatea de lobby), unicul model de audiere publică demn de remarcat (neinstituționalizat la acel moment) a fost audierea publică pentru proiectul de lege privind dependența de droguri, organizată de către Ministerul Sănătății în 2004.

Legea le oferă cetățenilor și organizațiilor dreptul să prezinte autorității relevante un aviz vizavi de un proiect de lege sau regulament. Autoritatea relevantă în elaborarea legislației – parlamentul, guvernul sau ministerele – este obligată să ia cunoștință de un asemenea aviz și să îl ia în considerare atunci cînd se ia decizia referitoare la audierea publică. Însă decizia de a organiza o audiere publică este un drept, nu o obligație a autorității relevante. Ba mai mult, legea nu oferă detalii vizavi de aspectul practic de organizare a audierii publice.

De la momentul intrării în vigoare a Legii privind activitatea de lobby în martie 2006, șase audieri publice au avut loc în Sejmul Poloniei (nici un minister nu a folosit pînă în prezent această instituție). Analiștii polonezi consideră dificilă estimarea efectivității instituției de audieri publice. Ei califică instituționalizarea acestui instrument de dialog civil și cooperare ca un aspect pozitiv general. Totuși trei din cele șase audieri au fost organizate pentru a discuta proiecte de lege minore. De asemenea, unii observatori au accentuat că intențiile și motivația greșită pot servi drept „exemplu model de distrugere a unui mecanism util“ și dacă „practicile negative [și implementarea] vor continua și pe viitor, audierile publice vor deveni inutile”¹. În același timp, ei au menționat că „legislatorul polonez nu a abordat cu suficientă seriozitate instituția de audieri publice”². Drept exemplu, servește o audiere publică – a legii privind alegerea autorităților publice locale – care nu a fost un instrument de dialog social, ci mai curînd a obstrucționat procesul legislativ.

În concluzie, instituția poloneză de audieri publice poate servi ca un exemplu demn de urmat unui mecanism de cooperare între autoritățile publice și ONG-uri, în cazul în care se întrunesc următoarele condiții. În primul rînd, audierile trebuie abordate cu seriozitate de către legiuitori și folosite drept instrument de dialog civil și cooperare, dar nu în alte scopuri (obstrucționarea procesului legislativ etc.). În al doilea rînd, trebuie să existe regulamente clare pentru procedura de organizare și gestionare a audierilor publice.

¹ Această estimare a fost făcută după a treia audiere parlamentară publică asupra unui subiect controversat – legea privind alegerea autorităților publice locale. Proiectul de lege a fost retras într-o atmosferă de scandal. Acest caz a avut un impact negativ asupra imaginii instituției de audieri publice și a stabilit un precedent periculos, deoarece nu a fost folosită pentru dialog civic, dar pentru obstrucționarea procesului legislativ. Vedeti Grzegorz Makowski (Ph.D.) „Participarea cetățenilor la procesul legislativ – exemplul Poloniei. Trecerea în revistă a principalelor instituții“.

² Grzegorz Makowski (Ph.D.) „Participarea cetățenilor la procesul legislativ – exemplul Poloniei. Trecerea în revistă a principalelor instituții“.

2.2.2. GRUPUL PARLAMENTAR SPECIAL PENTRU ORGANIZAȚII NONGUVERNAMENTALE

Curînd după alegerile parlamentare din 2005 din Polonia, a fost înființat un așa-numit „Grup parlamentar special pentru organizațiile nonguvernamentale“. Grupul, deși limitat în competențe parlamentare, este o entitate de nivel înalt, condusă de Președintele Senatului Poloniei. Grupul întrunește cel puțin 28 de membri ai parlamentului, reprezentînd o varietate de forțe politice.

Problema principală a grupului a fost că acest mecanism nu a era cunoscut și vizibil tuturor ONG-urilor implicate în procesul de formulare a politicilor și advocacy. Totuși, în pofida preocupărilor limitate ale grupului, acesta a servit drept un cadru și un forum important pentru organizațiile nonguvernamentale. Domeniile principale ale activității grupului au inclus promovarea legislației care a permis funcționarea și dezvoltarea sectorului nonguvernamental al Poloniei. Grupul a avut, spre exemplu, o contribuție importantă la îmbunătățirea proiectului de lege privind fundațiile cadrului normativ pentru activitățile de beneficiu public (Legea privind activitatea în beneficiu public și de voluntariat), legislația fiscală ce afectează organizațiile nonguvernamentale. Datorită activității grupului parlamentar special pentru organizații nonguvernamentale legea Poloniei privind fundațiile și legea privind activitatea în beneficiu public și de voluntariat și-au menținut caracterul liberal și participativ, în pofida încercărilor de a limita aceste legi.

Deși în forma prezentă și reieșind din scopul limitat de activitate, grupul este un mecanism instituțional polonez de cooperare între autoritățile publice și ONG-uri demn de urmat. Se recomandă de aplicat această experiență instituționalizată și la sistemul moldovenesc de cooperare a parlamentului cu ONG-urile în procesul de elaborare a legislației.

2.2.3. CONSILIUL PENTRU ACTIVITĂȚI ÎN BENEFICIU PUBLIC

Conform articolului 35 din Legea privind activitățile în beneficiu public și de voluntariat (2003), așa-numitul Consiliu pentru activități în beneficiu public a fost înființat ca un organ de consultanță, consiliere și asistență ministerului responsabil de securitatea socială.

Consiliul este, în special, responsabil de:

- exprimarea opiniilor vizavi de documentele juridice referitoare la activitățile în beneficiu public și de voluntariat;
- exprimarea opiniei și acordarea asistenței în cazuri de conflict între administrația publică și organizațiile ce activează în beneficiul public;
- exprimarea opiniei în domeniul sarcinilor publice, delegarea acestor sarcini către organizațiile nonguvernamentale și alte entități, precum și recomandarea standardelor de realizare a acestor sarcini.

Consiliul este compus din:

- 1) cinci reprezentanți ai instituțiilor administrației publice, unităților organizaționale subordonate sau supravegheate acesteia;

- 2) cinci reprezentanți ai administrațiilor publice locale;
- 3) zece reprezentanți ai organizațiilor nonguvernamentale, uniunilor și alianțelor de organizații nonguvernamentale, precum și alte entități.

Membrii consiliului sînt numiți și eliberați din funcție de către ministerul responsabil de politicile sociale. Totuși numirea membrilor reprezentanți ai organizațiilor nonguvernamentale, uniunilor și alianțelor de organizații nonguvernamentale în Consiliu se limitează doar la candidații preselecțai de către organizații.

Din momentul înființării sale, Consiliul a adus contribuții valoroase la elaborarea și adoptarea cîtorva legi cu referire la ONG-uri. Trebuie de menționat însă că acest Consiliu nu a mers atît de departe, încît să devină un for pentru participarea ONG-urilor la procesul de formulare a politicilor și elaborare a legislației. Domeniul său a fost limitat la aspecte din procesul de formulare a politicilor și elaborare a deciziilor ce țin nemijlocit de cadrul de funcționare a ONG-urilor și beneficiul public.

Chiar și cu o capacitate limitată, Consiliul este un important mecanism instituționalizat de cooperare între autoritățile publice și ONG-uri, care ar putea fi replicat. Această experiență instituționalizată se recomandă a fi adoptată și pentru sistemul Moldovei de cooperare a administrației publice cu ONG-urile în procesul de formulare a politicilor și elaborare a legislației.

2.2.4. PLANURI DE COOPERARE CU ONG-URILE

În conformitate cu legislația poloneză, autoritățile locale sînt obligate prin lege să elaboreze, să adopte și să implementeze planuri anuale de cooperare cu ONG-urile. Această cooperare se va referi la domenii precum utilizarea fondurilor, activități comune, procesul local de elaborare a legislației. Multe ONG-uri care lucrează la nivel local au menționat că planurile au creat structură, predictibilitate, transparență și stabilitate în procesul de cooperare între administrația publică și ONG-uri. Evaluările relevă că peste 1/3 din unitățile locale din Polonia implementează cu succes această obligație legală.

Spre deosebire de colegii din Polonia, autoritățile publice din Moldova nu elaborează, adoptă sau implementează planuri separate de cooperare cu ONG-urile. În baza experienței Poloniei se recomandă de inclus în lege obligații similare pentru autoritățile publice centrale și locale, deoarece o măsură similară va îmbunătăți previzibilitatea, transparența și stabilitatea în cooperare cu ONG-urile.

3. Moldova

3.1. Perioada timpurie de tranziție (1989-2005)

În Moldova primul ONG a apărut la puțin timp după declararea suveranității în 1989-'90 și independenței în 1991. Primele tentative serioase de a contribui la procesul de elaborare a politicilor s-a făcut în 1995. Spre exemplu, prima Lege a Moldovei privind asociațiile a fost elaborată cu asistența considerabilă a lui Ilia Trombitchi, liderul ONG-ului ecologist *Eco-Tiras*.

Principala motivare pentru o astfel de cooperare a fost insuficiența de cunoștințe și expertiză printre membrii parlamentului în aspecte de asociere, activități în beneficiul public, adunări publice etc. Concomitent, este important de menționat că această implicare a fost mai curînd acceptată ca o contribuție a unor indivizi respectați și nu ca o contribuție a unui ONG sau entități colective.

În pofida unor exemple importante de succes, cooperarea între autoritățile publice și ONG-uri în aspecte legislative, precum și atmosfera generală între cele două părți a fost destul de rece. Lipsa dorinței de a coopera a fost cauzată în mare parte de faptul că majoritatea oficialilor publici nu vedeau valoarea adăugată și utilitatea ONG-urilor, tratîndu-le ca agenții de colectare a fondurilor sau locuri de discuții inutile.

În 2001, în rezultatul alegerilor anticipate, Partidul Comuniștilor a obținut majoritate constituțională în parlament, iar liderul partidului Vladimir Voronin a fost ales președinte al Republicii Moldova. În perioada ce a urmat, cooperarea a fost descurajată de o lipsă generală de încredere în ONG-uri. Aceasta s-a reflectat în faptul că autoritățile publice percepeau ONG-urile ca pe niște agenți străini, finanțați de guverne străine (marea majoritate a ONG-urilor din Moldova sînt finanțate din surse străine, în special ale guvernelor altor state, fonduri interguvernamentale și doar în cazuri excepționale din fonduri private).

În general, acea perioadă de cooperare a autorităților publice cu ONG-urile poate fi caracterizată ca o perioadă de cooperare redusă, din cauza subestimării serioase a valorii intelectuale a ONG-urilor, cu cazuri excepționale de cooperare datorită factorului personal.

3.2. Perioada modernă de tranziție (2005-2007)

În 2005, după alegerile parlamentare ordinare, Partidul Comuniștilor și-a menținut poziția politică, ocupînd o majoritatea simplă în parlament, iar liderul Vladimir Voronin fiind reales președinte al Republicii Moldova.

Anul 2005 a fost marcat de intensificări esențiale ale cooperării dintre administrația publică și ONG-uri. Cea mai remarcabilă schimbare s-a produs odată cu alegerea lui Marian Lupu, un economist tînăr, deschis, liberal, la funcția de președinte al parlamentului. În acest context, la 29 decembrie 2005 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Conceptul de cooperare dintre parlament și societatea civilă (Conceptul Parlamentar de Cooperare – CPC).

Guvernul Moldovei a fost mai lent în intensificarea cooperării sale cu ONG-urile. În pofida deschiderii relative a cîtorva ministere (Ministerul Justiției și Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene), multe alte autorități au rămas ostile cooperării. În iunie 2007 proiectul Hotărîrii guvernului privind mecanismul de cooperare între guvern și societatea civilă a fost elaborat și remis guvernului spre aprobare. Documentul remis conține un mecanism care a fost primit destul de rece de către ONG-urile din țară. În document se vorbește despre instituirea Consiliului pentru consultarea societății civile, compus din 25 de membri, reprezentînd guvernul și societatea civilă, numiți la ordinul prim-ministrului. Acest exemplu sugerează că în pofida motivelor

declarate, motivul care prevalează între membrii guvernului pare să se limiteze doar la îmbunătățirea imaginii guvernului pentru a atrage fonduri europene și a promova integrarea în UE.

În concluzie, această perioadă din istoria cooperării autorităților publice din Moldova cu ONG-urile poate fi caracterizată ca una motivată de crearea imaginii pentru obținerea fondurilor europene și o eventuală integrare. Această schimbare în motivare este, fără îndoială, un pas important, dar este totuși deficientă, deoarece nu are ca scop îmbunătățirea eficienței și calității procesului de formulare a politicilor și elaborare a legislației, care ar trebui să fie scopul primar al cooperării autorităților publice cu ONG-urilor în acest proces.

3.3. Mecanisme moderne majore de cooperare

3.3.1. PARLAMENTUL

Consiliile permanente de experți pe lângă Comisiile parlamentare au fost înființate prin CPC 2005 (p. 3.5a), care a intrat în vigoare în 2006. Până în prezent, reieșind din sursele publice, comisiile parlamentare încă nu au înființat consilii similare. Din aceste considerente este greu de evaluat efectivitatea practică a acestei instituții.

Acest mecanism pare a fi foarte promițător pentru cooperarea parlamentului cu ONG-urile în procesul de elaborare a legislației, deoarece societatea civilă din Moldova include un număr de experți foarte buni în domeniile respective. Utilizând experiența acestora, s-ar putea îmbunătăți considerabil calitatea procesului legislativ. Este important totuși de evitat transformarea acestui mecanism într-o formalitate (spre exemplu, prin înlocuirea experților independenți, reprezentanți ai societății civile, cu experți din organizații loiale/ partizane, dar fără experiență relevantă), doar de dragul raportării „cooperării și aprobării de către societatea civilă“.

Întîlnirile ad-hoc și consultările cu organele parlamentare au fost instituționalizate prin p.3.5c al CPC și au înlocuit ședințele și consultările organizate rareori și ad-hoc de către organele parlamentare, precum fracțiunile, comisiile etc. Această instituționalizare a fost de câteva ori folosită de către Comisia parlamentară juridică pentru numiri și imunități, spre exemplu, la discutarea proiectului de lege pentru combaterea traficului de ființe umane și la discutarea amendamentelor la Legea privind organizațiile nonguvernamentale.

Atunci cînd este utilizat, acest instrument de cooperare se dovedește a fi foarte efectiv pentru promovarea ONG-urilor și împărtășirea experienței societății civile cu principalul legiuitor. Se poate doar de sperat că această practică de succes va fi folosită mai des și de către toate organele parlamentare.

Audierile publice (anuale) au fost înființate prin p. 3.5d al CPC. Acest mecanism este utilizat de către Comisia parlamentară pentru drepturile omului, pe cînd alte organe parlamentare au fost mult mai recalcitrante în folosirea mecanismului de dialog social și cooperare.

Utilizat, acest mecanism s-a dovedit a fi unul efectiv întru promovarea ONG-urilor și a unui dialog social deschis. În același timp, obiectul acestui instrument este vizibil limitat de raritatea audierilor publice – „cel puțin o dată pe an“. Se pare că audierile publice sînt un instrument de totalizare anuală a cooperării Parlamentului cu ONG-urile și o activitate zilnică. Dacă această aparență se dovedește a fi reală, efectivitatea instituției pentru procesul de elaborarea a legislației va fi redusă.

Conferința anuală parlament – ONG-uri. Acest mecanism de cooperare a fost utilizat o singură dată – la 19 decembrie 2006. A fost un eveniment de succes, care a totalizat rezultatele cooperării parlamentului cu societatea civilă în 2006. Acesta nu este un instrument care contribuie la procesul de formulare a politicilor sau elaborare a legislație, ci mai curînd un eveniment de lansare pentru viitoarele activități de cooperare. Se recomandă de mărit potențialul strategic și de planificare a acestui mecanism pentru a consolida efectul de cooperare.

3.3.2. GUVERNUL

Proiectul Hotărîrii guvernului cu privire la mecanismul de cooperare guvern - societatea civilă a fost prezentat Guvernului spre examinare în iunie 2007. Acest mecanism oferă următoarele mecanisme de cooperare:

- Consiliul de consultare cu societatea civilă;
- Consiliile permanente de experți guvern – societatea civilă (*p.6a a proiectului*);
- Consultări permanente, inclusiv prin intermediul paginii internet (*p.6b*);
- Întîlniri și consultări ad-hoc (*p.6c*);
- Conferința anuală guvern - ONG (*p.6e*);
- Audieri publice (anuale) (*p.6d*).

Deoarece acest document de instituționalizare este încă la etapa de proiect, mecanismele enumerate mai sus încă nu au fost implementate. Ultimele cinci mecanisme sînt identice cu mecanismele instituționalizate de către Conceptul de cooperare a parlamentului, iar o îmbunătățire continuă și elaborarea unor proceduri detaliate ar putea contribui la stabilirea unor platforme de cooperare în domeniul formulării politicilor și elaborării legislației.

Pe de altă parte, Consiliul de cooperare cu societatea civilă a fost primit foarte rece de către un șir de ONG-uri din Moldova³, din cauza deficiențelor sale fundamentale. Principala deficiență a Consiliului propus ține de componența sa și procedura de numire a membrilor. Punctele 8-9 din proiectul de Hotărîre a guvernului prevede că Consiliul este creat din 25 de membri, reprezentînd guvernul și societatea civilă, numiți prin ordinul prim-ministrului. O astfel de componență nu poate garanta independența Consiliului de guvern și, în rezultat, apare riscul de transformare a Consiliului în „reprezentanță loială a societății civile“, unde vocile critice sînt ignorate sau lăsate în afara Consiliului.

Instrumente ad-hoc ale cooperării guvernului cu societatea civilă. În pofida lipsei unui cadru normativ comprehensiv de cooperare a guvernului cu ONG-urile, unele

³ Spre exemplu Amnesty International Moldova, „Eco-Tiras” ș.a.

ministere au făcut tentative independente de cooperare cu ONG-urile în câteva aspecte de politici și normative (ocazional – înainte de 2006 și mai regulat – după 2006). Spre exemplu, Ministerul Justiției a consultat cu regularitate ONG-urile la elaborarea proiectului de lege privind întrunirile publice⁴, amendamentelor la legislația ce ține de ratificarea și implementarea Statutului de la Roma a Curții Penale Internaționale etc. Ministerul Justiției a folosit următoarele instrumente: plasarea prealabilă a proiectelor de lege pe pagina internet a ministerului, expedierea individuală a proiectelor de lege către ONG-urile selectate, ședințe individuale și colective, mese rotunde etc. Recent, ministerul a interacționat cu un grup de lucru compus din reprezentanții ONG-urilor pentru a examina oportunitatea elaborării și promovării noului proiect de lege privind discriminarea. Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene a invitat de repetate ori ONG-urile la ședințe și mese rotunde pentru a discuta progresul în implementarea Planului de acțiuni Moldova-UE.

Aceste exemple de cooperare nu au încurajat alte autorități ale administrației publice, inclusiv Cabinetul de Miniștri. Aceste autorități rareori au lansat ședințe, mese rotunde, grupuri de lucru sau activități similare pentru formularea politicilor sau elaborarea legislației. Unele dintre ele au fost recalcitrante chiar și în a prezenta un răspuns la scrisorile ONG-urilor cu propuneri legislative sau de politici, în pofida obligațiilor legale⁵.

Este important de acordat atenție altui potențial mecanism pentru cooperarea guvernului cu societatea civilă. În conformitate cu legislația națională, ministerele din Moldova pot înființa în cadrul structurilor lor organe consultative speciale așa-numitele colegii ministeriale. Un colegiu al ministerului include, de obicei, funcționarii de vîrf din minister, vice-miniștrii, șefii de departamente, dar poate include și experți externi. Pînă în prezent, colegiile rareori includeau experți independenți din sectorul nonguvernamental în activitatea lor. Astfel, colegiul ministerial este un instrument subapreciat și rar utilizat în cooperarea sectorului guvernamental cu cel nonguvernamental în procesul de formulare a politicilor și elaborare a legislației.

În concluzie, lipsa unui cadru normativ comprehensiv de reglementare a cooperării între guvern și ONG-uri este factorul cheie ce determină iregularitatea și instabilitatea procesului, deoarece autoritățile publice din Moldova rareori lansează inițiative de cooperare fără o indicare directă. În consecință, adoptarea unui cadru normativ adecvat și comprehensiv este fundamentală pentru revitalizarea cooperării între sectorul guvernamental și nonguvernamental.

⁴ Acesta este probabil cel mai elocvent exemplu, deoarece ONG-urile au fost invitate să participe la lansarea procesului de elaborare a proiectului de lege – de la elaborarea conceptului, structurii și principiilor.

⁵ Spre exemplu, solicitarea de două pagini referitoare la întîrzierea de un an a ratificării Statutului de la Roma a Curții Penale Internaționale, prezentată de Amnesty International Moldova Cabinetului de Miniștri, a primit un răspuns de câteva rînduri „proiectul nominalizat va fi supus examinării suplimentare și după revizuire va fi prezentat în timp util pentru examinare publică”. Pentru detalii: <http://www.amnesty.md/news/news.php?ln=ro&id=152>.

4. Concluzii

4.1. Lecții din experiența Poloniei

MOTIVAȚIA ESTE FACTORUL CHEIE ÎN COOPERAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CU ONG-URILE

Experiența Poloniei de cooperare a administrației publice cu ONG-urile ne demonstrează clar că motivația este un factor cheie pentru succesul cooperării. Reprezentanții ONG-urilor poloneze au confirmat că înainte de 2005 cooperarea administrației publice cu ONG-urile a fost mai fructuoasă, în pofida mecanismelor slabe de instituționalizare. Contrar acestei situații, după 2005, deși au fost instituționalizate un șir de inițiative de cooperare, calitatea și numărul lor a scăzut din cauza lipsei de motivație. Pentru a avea succes, cooperarea dintre autoritățile publice și ONG-urile din Moldova trebuie să se bazeze în primul rând pe motivația ambelor părți de a îmbunătăți procesul legislativ și, ulterior, standardele de viață în țară, dar nu doar de dragul unei imagini mai bune sau a atragerii fondurilor etc. Aceasta se va realiza doar printr-o alegere atentă a resurselor umane, prin formarea și instruirea acestora.

INSTITUȚIONALIZAREA ESTE UN FACTOR IMPORTANT PENTRU CONSOLIDAREA COOPERĂRII ÎNTRE AUTORITĂȚILE PUBLICE ȘI ONG-URI

Practicile neinstituționalizate de cooperare sînt mai bune decît nimic, dar sînt foarte vulnerabile la factorul personal, precum ne demonstrează experiența Ministerului Afacerilor Externe al Poloniei și cooperarea Ministerului Educației al Moldovei cu ONG-urile. De asemenea, cooperările neinstituționalizate sînt vulnerabile la orice fluctuație, chiar și minoră, internă sau externă și la orice tip de schimbare (partid de guvernămînt, orientarea politicii externe, restructurarea internă a AP etc.). Din aceste considerente, este foarte important de insistat asupra instituționalizării celor mai bune practici de cooperare cît de curînd posibil. Deși instituționalizarea în sine, și în special fără motivare sau bune intenții, nu este o panacee, este totuși o importantă garanție a cooperării ulterioare.

Inițiativele recente de instituționalizare din Moldova au devenit impresionante, iar în multe privințe mult mai avansate decît în Polonia. Este o tendință binevenită, care trebuie menținută și dezvoltată în continuare.

PLANIFICAREA ȘI PREDICTIBILITATEA SÎNT FACTORI IMPORTANȚI PENTRU OPTIMIZAREA COOPERĂRII

Multe ONG-uri poloneze au recunoscut că transferarea responsabilității de planificare și implementare a planurilor anuale de cooperare cu ONG-urile către autoritățile publice (locale) a constituit un progres, deoarece a permis ONG-urilor relevante să-și planifice corespunzător activitățile pentru a se pregăti de eventuala cooperare. Într-adevăr, multe forme de cooperare, inclusiv absorbția fondurilor, necesită pregătiri preli-

minare, precum planificare bugetară, angajarea personalului etc. Lipsa predictibilității poate reduce eficiența cooperării între autoritățile publice și ONG-uri.

În Moldova, cu părere de rău, autoritățile publice nu sînt obligate și nu practică elaborarea planurilor anuale de cooperare cu ONG-urile. Cooperarea este reflectată într-un șir de planuri multianuale, precum Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului. Totuși aceasta nu este suficient pentru o planificare eficientă a activităților anuale ale ONG-urilor și, respectiv, pentru dezvoltarea unor forme complexe de cooperare a autorităților publice cu ONG-urile.

4.2. Experiința replicabilă a Poloniei

TRANSFORMAREA AUDIERILOR PUBLICE DIN „ANUALE” ÎN „OPERATIONALE”

După cum a fost menționat anterior, audierile publice organizate de parlament și guvern sînt instituționalizate cu o frecvență de „cel puțin o dată pe an”. Așa o frecvență a audierilor publice nu este suficientă pentru a asigura contribuția ONG-urilor la procesul de formulare a politicilor și elaborare a legislației. În prezent, audierile publice sînt o platformă pentru revizuirea, evaluarea și totalizarea cooperării, și nu pentru contribuții operaționale ale ONG-urilor la procesul de formulare a politicilor și elaborare a legislației. *Din aceste considerente este fundamentală re-instituționalizarea audierilor publice și operaționalizarea lor, de preferință la solicitarea ONG-urilor interesate.*

GRUPUL PARLAMENTAR SPECIAL PENTRU SUSȚINEREA SOCIETĂȚII CIVILE (ORGANIZAȚIILOR NONGUVERNAMENTALE) TREBUIE CREAT DE CĂTRE PARLAMENTUL MOLDOVEI

Suplimentar la varietatea mecanismelor de cooperare între parlament și ONG-uri este important de creat *Grupuri parlamentare speciale interfracționare de susținere a societății civile (organizațiilor nonguvernamentale)*. În primul rînd, aceste grupuri, înființate în bază de voluntariat⁶, pot servi drept un mecanism excelent de supraveghere pentru a asigura eficiența mecanismelor instituționalizate de cooperare între parlament și societatea civilă. În al doilea rînd, ele ar putea promova cooperarea între autoritățile publice și societatea civilă (ONG-uri). În componența actuală a parlamentului sînt un șir de parlamentari care cunosc bine societatea civilă și ar putea iniția un astfel de grup.

COMISIA PENTRU UTILITATE PUBLICĂ DIN MOLDOVA SĂ JOACE UN ROL PROACTIV ȘI SĂ DEVINĂ O INSTITUȚIE CHEIE

Comisia pentru utilitate publică din Moldova are potențialul și capacitatea să se transforme dintr-un organ de certificare într-un promotor al ONG-urilor, servind drept o *platformă primară de dialog și cooperare între sectorul nonguvernamental și autoritățile*

⁶ Membrii parlamentului trebuie să poată adera liber la grup, fără a fi nominalizați sau delegați de fracțiuni sau alte structuri parlamentare. Doar parlamentarii care doresc cu adevărat să promoveze cooperarea cu societatea civilă și nu cei care vor să infiltreze și să submineze grupul vor fi acceptați.

*publice*⁷. Se recomandă de exploatat la maximum acest potențial de transformare. Acest statut mai avansat al comisiei trebuie instituționalizat prin lege.

Un alt aspect important al acestei propuneri de transformare este consolidarea statutului administrativ și legal al comisiei. În prezent, comisia este o instituție minoră afiliată Ministerului Justiției și finanțată din bugetul Ministerului Justiției. Din aceste considerente, se recomandă de transformat comisia *într-o instituție independentă subordonată parlamentului*, cu buget separat și canale directe de comunicare cu parlamentul. Noul statut administrativ și legal va crește ponderea opiniei comisiei în procesul de formulare a politicilor și elaborare a legislației.

INSTITUȚIONALIZAREA PLANURILOR LOCALE ȘI CENTRALE DE COOPERARE A AUTORITĂȚILOR PUBLICE CU ONG-URILE

Pentru a spori calitatea și cantitatea cooperării autorităților publice cu ONG-urile, se recomandă ca autoritățile publice locale și centrale din Moldova să *elaboreze planuri anuale de cooperare cu ONG-urile*. Planurile vor permite atât autorităților publice, cât și ONG-urilor să fie pregătite din punctul de vedere al finanțării, resurselor umane și timpului dedicat cooperării. Totodată, e inutil de accentuat faptul că cooperarea „la solicitare” este deseori superficială, formală și ineficientă. Claritatea și predictibilitatea sînt precursorii unei cooperări fructuoase.

Este important, de asemenea, de menționat că aceste planuri nu vor fi aplicate doar în practică, ci vor fi *instituționalizate prin lege*. Procedurile de elaborare a planurilor trebuie să fie transparente și deschise pentru participarea unui spectru larg de ONG-uri, care se presupune că vor fi parteneri ai cooperării planificate. Planurile vor conține activități realizabile atât de către autoritățile publice, cât și de ONG-uri.

⁷ În același timp, comisia nu va pretinde că acționează ca reprezentant al societății civile, ci ca o platformă instituționalizată a eforturilor de advocacy.

SCHEMA

Mecanismelor instituționalizate comparabile de cooperare între autoritățile publice și ONG-urile din Polonia și Moldova

POLONIA		MOLDOVA			Rezumatul recomandărilor	
Descriere	Evaluare	Mecanism	Descriere	Evaluare		
Audiere publică în parlament	Oferă spațiu ONG-urilor pentru comentarea și discutarea proiectelor de lege. Sînt organizate la doborînda parlamentarelor sau a organelor parlamentului.	În general, e considerat un mecanism pozitiv și promițător, totuși a fost folosit nedrept pentru a obstrucționa procesul legislativ.	Audieri publice (p.3.5d CPC)	Organizate cel puțin o dată pe an de către fiecare comisie parlamentară permanentă, pentru a consulta societatea civilă în probleme de pe agenda parlamentului ori pe subiecte de interes național.	Pînă în prezent acest mecanism a fost utilizat cu irregularitate. Odată utilizat, s-a dovedit a fi unul valoros și apreciat.	Audierile publice în Parlamentul Moldovei să fie mai frecvente și regulate (în toate aspectele de interes public), la solicitarea societății civile.
Grupul parlamentar responsabil de ONG-uri	Un forum pentru discutarea problemelor ONG-urilor. Are competențe parlamentare limitate și e compus din membrii parlamentului.	S-a dovedit a fi o platformă valoroasă de promovare a problemelor ONG-urilor pe agenda parlamentului.	Consiliul permanent de experți pe lângă Comisiile Parlamentare (p.3.5a CPC)	Consiliul compus din experți ai organizațiilor societății civile.	Nu există informație despre înființarea acestor consilii.	Cînd toate trei mecanisme din Moldova vor fi funcționale, ele vor oferi beneficiile grupului parlamentar special din Polonia. Concomitent, un organ clar, consolidat, format din parlamentari, ar putea susține și promova mai bine interesele ONG-urilor. Din aceste considerente se recomandă de inițiat un grup special.
			Ședințe și consultări ad-hoc cu organele parlamentare (p.3.5c CPC)	Mecanismul de consultare în aspecte specifice de pe agenda parlamentului ori în probleme de interes național. Poate fi inițiat de structuri parlamentare sau organizații ale societății civile.	În cîteva instanțe s-a dovedit a fi un mecanism eficient de cooperare.	

				Conferința anuală parlament-ONG (p.3.5e CPC)	Un eveniment pentru a evalua valoarea cooperării și noi domenii de cooperare între parlament și societatea civilă.	Pînă în prezent a fost organizată doar o singură dată (la 19 de cembrie 2006); a fost un eveniment de evaluare.	
Consiliul pentru activități în beneficiu public	Un organ ce exprimă opinia legală vizavi de activități publice și oferă asistență la soluționarea conflictelor între administrația publică și organizațiile de beneficiu public.	O platformă valoroasă de promovare a problemelor ONG-urilor față de autoritățile publice. Concomitent, se afirmă că ar putea fi mai activ.	Comisia de utilitate publică	O comisie ce oferă statutul de utilitate (beneficiu) publică. E numită de AP, dar întru-nește și reprezentanți ai ONG-urilor.	O comisie ce oferă statutul de utilitate (beneficiu) publică. E numită de AP, dar întru-nește și reprezentanți ai ONG-urilor.	În general, e responsabilă de funcția de certificare, dar nu contribuie la cooperarea ONG-urilor cu PA.	A permite Comisiei de utilitate publică să preia rolul de promotor al intereselor ONG-urilor față de AP.
Nu există	Nu există	Nu există	Consiliul de consultare cu societatea civilă (proiect HG)	Un mecanism ordinar de consultare a societății civile. Membrii (reprezentanți ai AP și ONG) sînt numiți de către prim-ministru.	Un mecanism ordinar de consultare a societății civile. Membrii (reprezentanți ai AP și ONG) sînt numiți de către prim-ministru.	Nu funcționează.	Acest mecanism este fundamental deficient și, respectiv, trebuie înlocuit.
Nu există	Nu există	Nu există	Consiliul permanent de experți pe lângă guvern și APC (p.6a proiectului HG)	Consiliul să fie compus din experți din cadrul organizațiilor nonguvernamentale.	Consiliul să fie compus din experți din cadrul organizațiilor nonguvernamentale.	Nu funcționează.	Dacă va fi implementat corect, va fi capabil să contribuie esențial la îmbunătățirea cooperării AP cu ONG-urile.
Nu există	Nu există	Nu există	Întîlniri și consultații ad-hoc	Mecanism pentru consultări în probleme specifice de pe agenda	Mecanism pentru consultări în probleme specifice de pe agenda	Nu funcționează.	Dacă va fi implementat corect, va fi capabil să contribuie

					guvernului sau în probleme de importanță socială. Poate fi lansat de către structurile guvernamentale sau organizațiile societății civile.		esențial la îmbunătățirea cooperării AP cu ONG-urile.
<i>Nu există</i>	<i>Nu există</i>	<i>Nu există</i>	<i>Nu există</i>	<i>Conferința anuală guvern - ONG-uri (p.6e proiect HG)</i>	Un eveniment de evaluare a cooperării și de planificare a noilor domenii de cooperare între guvern și organizațiile societății civile.	Nu funcționează.	Dacă va fi implementat corect, va fi capabil să contribuie esențial la îmbunătățirea cooperării AP cu ONG-urile.
<i>Nu există</i>	<i>Nu există</i>	<i>Nu există</i>	<i>Nu există</i>	<i>Audieri publice (anuale) (p.6d proiect HG)</i>	Să fie organizate cel puțin o dată pe an de către fiecare APC, pentru a consulta societatea civilă în probleme de pe agenda parlamentului sau în probleme de importanță socială.	Nu funcționează.	Dacă va fi implementată corect, frecvent și cu regularitate (în toate problemele de interes public), poate contribui esențial la îmbunătățirea cooperării AP cu ONG-urile.
<i>Nu există</i>	<i>Nu există</i>	<i>Nu există</i>	<i>Nu există</i>	<i>Colegiile ministeriale</i>	În prezent sînt organe consultative ale minișterelor cu participarea oficialilor de vîrf din cadrul ministerului.	Reprezentanții ONG-urilor nu participă.	Să fie utilizat la maximum pentru a îmbunătăți cooperarea ONG-urilor cu AP.
<i>Planuri de cooperare cu ONG-urile</i>	Planuri anuale care includ activități comune și de cooperare între APL și ONG-uri.	ONG-urile locale îl consideră un instrument valoros.	<i>NU EXISTĂ MECANISM COMPARABIL</i>	<i>NU EXISTĂ</i>	<i>Nu există</i>	Nu funcționează.	Să fie introdus în administrația publică la nivel local și central.

Alexei BUZU

Participarea comunității la procesul de luare a deciziilor la nivel local – lecții din România și Polonia

1. Introducere

O democrație *efectivă* se bazează pe convingerea că parteneriatul între guvern și cetățeni poate genera rezultate *mutual benefice*. Guvernul, la nivel local și național, poate îmbunătăți și consolida legitimitatea politicilor publice, folosind reacțiile cetățenilor care pot exprima și promova direct interesele lor prin proceduri deliberative. Pentru ca acest mecanism să funcționeze în Moldova, autoritățile trebuie să *facă un prim pas*. Și anume, participarea la procesul de luare a deciziilor poate fi promovată eficient dacă autoritățile locale ar elabora și implementa permanent proceduri clare în acest sens. Acest obiectiv poate fi realizat prin adoptarea regulamentelor la nivel național și local.

Participarea comunității este definită în acest document ca o totalitate de proceduri aplicate de către autoritățile locale, pentru a oferi rezidenților, într-o manieră eficientă, informație relevantă despre: (1) modalitatea de funcționare; (2) comunicarea cu cetățenii despre inițiativele acestora; (3) colectarea și luarea în considerare a comentariilor și opiniilor membrilor comunității; (4) aplicarea principiului subsidiarității (delegarea unor funcții publice ONG-urilor).

Cadrul curent de reglementare în Moldova este ambiguu în ceea ce privește determinarea obligației administrației publice de a înființa proceduri specifice, de a aloca personalul responsabil și resursele necesare pentru a permite participarea comunității la gestionarea afacerilor publice. Din fericire sau, poate, nu, administrația publică locală este unica responsabilă de elaborarea procedurilor clare și eficiente de participare comunitară. Acesta este cazul revoluției „din interior“, când administrația publică locală din Moldova poate introduce idei inovatoare, exercitând dreptul la autonomie, fără o intervenție tradițională pe verticală, de sus în jos, a guvernului național.

Obiectivul acestei lucrări este de a învăța din experiența Poloniei și a României în domeniul participării comunitare. Lucrarea se va axa, în special, pe organizarea administrației locale din România și Polonia și procedurile specifice aplicate pentru facilitarea participării comunitare (participarea cetățenilor simpli și a organizațiilor civice).

Această cercetare va elucidă căile multiple prin care administrația publică locală din Moldova ar putea deveni mai deschisă față de participarea comunității. În special, rezultatele cercetării vor fi folosite pentru instituirea unui sistem clar și efektiv de participare comunitară în raionul Criuleni din Moldova.

2. Valoarea studierii modelelor României și Poloniei

Atât modelul României, cât și cel al Poloniei reprezintă o valoare pentru Moldova din următoarele considerente:

1. atât România, cât și Polonia au avut experiențe relativ similare în perioada de tranziție. Obiectivul primar al Moldovei este aderarea la UE, iar România și Polonia au devenit de curând membri UE.
2. atât România, cât și Polonia au implementat cadrul legal pentru participarea comunitară acum patru ani.¹ Această perioadă este suficient de lungă pentru ca autoritățile locale să examineze și să testeze ce funcționează și ce nu; ce trebuie consolidat și ce trebuie modificat.
3. cele două modele reprezintă abordări diferite ale participării comunitare. Modelul României se bazează pe consultarea cetățenilor și a asociațiilor de cetățeni în probleme de interes comunitar. Cadrul legal al României prezintă o abordare specifică și verticală (de sus în jos) și prevede proceduri specifice pentru aceasta. Pe de altă parte, modelul polonez lasă consultarea publicului pe seama organului executiv al autorității locale și se axează pe lucrul efectuat în folosul publicului și al societății de către organizațiile nonguvernamentale în cadrul sarcinilor alocate public.²

3. Descrierea problemei – cazul Moldovei

3.1. Cadrul normativ național

În timpul alegerilor locale din Moldova din 2007, subiectul transparenței și participării comunității a fost unul dintre cele mai aprinse subiecte discutate, celelalte fiind infrastructura și problemele sociale³. Deși participarea comunitară pare a fi un subiect important pentru cetățeni, actualmente în Moldova nu există o lege care ar promova participarea comunitară, reglementată prin prevederi generale.

Legea privind administrația publică locală din 28 decembrie 2006 stipulează că administrația publică locală poate apela la consultări cu rezidenții comunității pentru discutarea celor mai importante aspecte ce vizează comunitatea. În acest caz, administrația locală poate organiza un referendum local în conformitate cu prevederile

¹ Legea României cu privire la procesul transparent de luare a deciziilor în cadrul administrației publice, adoptată la 21.01.2004. Legea Poloniei despre beneficiul public și activități de voluntariat, adoptată la 24.04.2004.

² Articolul 3(1) din Legea cu privire la beneficiul public și activități de voluntariat.

³ Șanse egale în procesul electoral, cazul alegerilor locale 2007 din Moldova. Centrul Parteneriat pentru Dezvoltare.

codului electoral. De asemenea, administrația locală poate consulta comunitatea și în cazul unor probleme ce vizează doar o parte din populație, folosind așa metode ca audieri publice, consultări, foruri comunitare, parteneriate cu ONG-urile și comunitatea de afaceri.

Pe de altă parte, legea privind administrația publică locală stipulează că ședințele consiliului sînt deschise publicului.

ONG-urile și cetățenii au dreptul:

- să participe la fiecare etapă a procesului de luare a deciziilor;
- să accedă la informația privind bugetul comunității, distribuirea acestuia și la fiecare decizie a consiliului local;
- să prezinte spre discutare și aprobare diferite proiecte de decizii ale consiliului local;
- să propună recomandări vizavi de deciziile care urmează a fi adoptate.

Legea mai stipulează că autoritățile locale sînt obligate să întreprindă toate cele necesare pentru a facilita participarea comunității: să informeze partenerii interesați despre procesul de luare a deciziilor, precum și să analizeze și să accepte recomandările acestora. Funcționarul public poate fi sancționat pentru restricționarea accesului la ședințele consiliului, sau pentru obstrucționarea intenționată a informației, sau pentru orice alt fel de inconvenient al procesului de participare comunitară. Legea însă nu specifică sancțiunile care vor fi aplicate în acest sens.

3.2. Contextul local de reglementare

Există foarte puțină informație despre contextul local de reglementare, întrucît nu s-au elaborat studii anterioare la acest subiect, iar puține administrații locale au pagini internet și au posibilitatea să plaseze deciziile pe situri.

Sînt foarte rare cazurile cînd autoritățile locale stabilesc proceduri formale de facilitare a participării comunitare. În raionul Criuleni, din 25 de comunități doar o singură administrație publică a înființat proceduri formale de consolidare a participării comunitare.

Un exemplu pozitiv este comuna Tudora din raionul Ștefan Vodă. Procedurile înființate de către autoritățile publice în 2004 sînt foarte inovatoare pentru Moldova.

Pentru a identifica opinia comunității în anumite probleme, administrația publică locală va folosi: mesaje pe panoul informațional al primăriei și linii fierbinți, va realiza sondaje de opinii sau interviuri și va organiza, de asemenea, ateliere de lucru, conferințe, focus grupuri, audieri publice, grupuri de lucru comune.

3.3. Practici și provocări curente

În realitate, nivelul participării comunitare este inegal. Legea privind administrația publică locală stipulează că administrația locală va consulta publicul în cele mai importante aspecte, însă participarea comunitară nu este un proces continuu, ci mai curînd spontan, iar atunci cînd are loc, este superficial.

Cea mai frecventă metodă folosită pentru consultarea comunității locale sînt întîlnirile publice. Acestea sînt organizate cel puțin o dată pe an. În practică ele sînt foarte neproductive, deoarece cea mai mare parte a timpului primarul raportează ce a fost realizat în ultimul an și nu solicită recomandări sau soluții din partea rezidenților locali. Primarul are anumite zile destinate întîlnirilor cu cetățenii pentru a discuta problemele locale.

Deși funcționarii publici locali sînt puțin plătiți, serviciile lor sînt suprasolicitate. Fișele de post sînt foarte generale, iar Legea privind administrația publică locală nu delegă responsabilități specifice de asigurare a participării comunității unei anumite persoane. Din acest motiv, de obicei, în primărie nu este nimeni responsabil de acest domeniu.

Puține sînt autoritățile care au acces la internet sau fax. În majoritatea primăriilor nu există decît două computere și un copiator (poate chiar unicul în localitate). Deseori administrația publică locală nu va avea altă modalitate de distribuire a informației decît afișarea ei pe panoul de lîngă primărie. În majoritatea cazurilor, informația este ignorată de către public.

Principiul accesului la informație este într-o oarecare măsură imanent principiului de participare comunitară. În anul 2000 Parlamentul Moldovei a adoptat Legea cu privire la accesul la informație. În 2006 Access-Info, un ONG care promovează principiul de acces la informație, a solicitat în scris de la 900 de administrații locale date despre furnizarea informației publice. Doar 88 dintre acestea au răspuns solicitării⁴, dintre care 39 au oferit informație completă. Deci în decurs de 6 ani administrația publică locală nu a învățat să gestioneze principiul de acces la informație. Participarea comunitară nu poate fi efectivă fără asigurarea unui acces adecvat la informația publică.

Ședințele consiliului sînt publice, însă puțini cunosc agenda, timpul și locul ședinței. De aceea, cele mai importante decizii vor fi afișate lîngă primărie.

În mare parte, administrația publică locală folosește principiul participării comunitare pentru a obține contribuții de la membrii comunității, ca o condiție de bază pentru accesul la finanțarea propusă de agențiile donatoare internaționale. Un alt beneficiu este prezentarea planului de dezvoltare a comunității pentru următorii 4 ani. E posibil ca participarea comunitară să fie consolidată de activitatea vreunui ONG local sau prin centre de informație comunitară.

Experiența Moldovei ne dezvăluie că cele mai active grupuri la nivel local sînt grupurile de tineri, în special, tinerii sub vîrsta legală de participare la vot. În majoritatea cazurilor, tinerii înființază comitete consultative și inițiază colaborarea cu autoritățile locale. Experiența ne mai demonstrează că aceste comitete sînt foarte efective în promovarea intereselor tinerilor la nivel local. Conform UNICEF Moldova, în prezent activează 354 de comitete ale tinerilor.

⁴ http://www.acces-info.org.md/upload/cap2_3.pdf

4. Cazul României

4.1. Cadrul normativ național

În România Legea privind transparența procesului de luare a deciziilor în administrația publică obligă atât administrația publică la nivel național cât și pe cea la nivel local să înființeze un minim de proceduri standard⁵ pentru a asigura participarea cetățenilor. Legea recunoaște dreptul cetățenilor și al organizațiilor de cetățeni de a participa la procesul de luare a deciziilor. Cu mici excepții⁶, legea stipulează responsabilitatea autorităților publice să informeze și să consulte cetățenii și organizațiile de cetățeni vizavi de deciziilor pe care le iau.

Legea descrie două tipuri de proceduri: participarea la procesul de elaborare a proiectelor de decizii și participare la procesul de luare a deciziilor.

În primul rând, reprezentanții administrației publice vor informa publicul despre deciziile ce urmează a fi luate. În acest scop, se vor folosi anunțurile publice. Un anunț va conține informație despre motivele și necesitatea deciziei, textul integral al deciziei, data și ora limită de prezentare a comentariilor de către persoanele interesate. Anunțul va fi făcut public cu cel puțin 30 de zile înainte de adoptarea deciziei.

Anunțul va fi afișat pe pagina internet a instituției publice, în oficiul autorității publice sau în alt loc accesibil publicului larg. El va fi prezentat la solicitarea tuturor persoanelor interesate. De asemenea, legea prevede ca anunțul să fie transmis mijloacelor de informare în masă, fără însă a le obliga să-l publice. Dacă decizia ce urmează a fi luată este relevantă pentru comunitatea de afaceri, instituția publică va oferi informația necesară asociațiilor care reprezintă interesul acestor comunități.

În baza unei solicitări scrise din partea unei asociații sau organizații publice, instituția publică care intenționează să facă anunțul va organiza dezbateri publice cu cel puțin zece zile înainte de anunț.

Proiectul deciziei va fi adoptat doar după ce toate recomandările vor fi analizate.

În ce privește a doua parte a procedurii, legea stipulează că cetățenii și organizațiile de cetățeni au posibilitatea să participe la ședințele autorităților publice, iar persoana responsabilă de ședință va permite persoanelor interesate să facă comentarii verbale în timpul acesteia. Autoritatea publică va anunța publicul cu cel puțin 3 zile înainte de ședință despre ziua, ora și locul organizării ședinței. Toți cetățenii și organizațiile de cetățeni care au înaintat recomandări vor fi invitați la ședință.

Autoritatea publică este obligată să întocmească procesul verbal al ședinței, care apoi va fi făcut public (afișat pe pagina internet sau pe panoul primăriei). În fiecare an autoritatea publică va elabora un raport despre transparența procesului de luare a deciziilor. Raportul va include cel puțin: (1) recomandările primite; (2) recomandările care au fost luate în considerare; (3) participanții la ședință; (4) dezbaterile publice

⁵ Aceasta se face pentru a permite tuturor autorităților publice să stabilească proceduri avansate de participare a cetățenilor, care să nu vină în contradicție cu cadrul juridic general.

⁶ Deciziile ce vizează securitatea națională, economia națională, ordinea publică, situațiile excepționale, informația secretă sau personală sau orice altă decizie care poate afecta principiul concurenței loiale.

organizate de către autoritatea publică; (5) cazurile în care autoritatea publică a fost chemată în judecată pentru nerespectarea prevederilor legale referitoare la transparența procesului de luare a deciziilor. Raportul trebuie să includă numărul ședințelor închise, motivele pentru care acestea nu au fost făcute publice, precum și o evaluare individuală a cooperării dintre autoritățile publice și cetățenii sau organizațiile de cetățeni.

Dacă dreptul cetățenilor sau al organizațiilor de cetățeni de participare la aceste ședințe a fost restricționat, legea prevede posibilitatea acțiunilor juridice împotriva instituției publice. Suplimentar, în asemenea cazuri funcționarii publici pot fi sancționați conform legii.

4.2. Cadrul local de reglementare

Deoarece fiecare autoritate publică este obligată să delimiteze proceduri pentru participarea cetățenilor conform standardelor stabilite prin lege și deoarece legea este într-o oarecare măsură explicită, majoritatea procedurilor interne din cadrul administrației publice locale sînt o versiune mai detaliată și adaptată a legii.

În unele cazuri, administrația publică centrală face un pas important încercînd să instituționalizeze cadrul de participare a comunității. Acestea sînt cazurile cînd administrația publică înființează comitete consultative. Comitetele pot fi create de către cel puțin 7 cetățeni. Fiecare membru are un mandat de 3 ani. Comitetul poate folosi facilitățile autorității publice și trebuie să se întrunească cel puțin o dată la 3 luni. Consiliul municipal va desemna fiecărui comitet consultativ un număr de consilieri cu care acesta va colabora.

Pe de altă parte, unele autorități publice (în mare parte municipalitățile) înființează Centre de Informare a Cetățenilor (CIC). CIC-urile au ca scop principal informarea cetățenilor despre activitatea autorității publice. CIC-urile sînt organizate pe subiecte, spre exemplu taxe, petiții, certificate municipale etc. De asemenea, CIC-urile sînt folosite și la consultarea cetățenilor în probleme publice. Cetățenii pot veni cu sugestii, care apoi sînt transmise funcționarilor publici respectivi.

4.3. Practici și provocări curente

Întrucît Legea privind procesul transparent de luare a deciziilor în administrația publică a fost adoptată în 2003, se consideră că autoritățile locale din România au avut posibilitatea să învețe să gestioneze participarea comunitară. Evaluarea gestionării participării comunitare se poate face prin studierea și evaluarea rapoartelor anuale referitoare la transparența procesului de luare a deciziilor, care este o obligație legală a administrației publice locale.

În 2007, la 4 ani de la adoptarea Legii privind procesul transparent de luare a deciziilor în administrația publică, doar 67% din autoritățile publice locale din România completau un raport anual referitor la transparența deciziilor luate⁷. Doar 62% din

⁷ Conform unui raport elaborat de ProDemocrația și Transparency International România http://www.apd.ro/files/publicatii/Raport_de_monitorizare_cu_privire_la_aplicarea_si_respectarea_Legii_52_2003.pdf

autoritățile publice locale publicau proiectele de decizii și doar 38% publicau anunțul, iar 29% din autoritățile locale anunțau termenul limită, locul și persoana responsabilă către care trebuiau remise recomandările, conform prevederilor legale.

Legea privind procesul transparent de luare a deciziilor în administrația publică cere ca șeful fiecărei administrații publice să numească un funcționar public responsabil de implementarea procedurilor stipulate în lege. În realitate însă funcționarii publici numiți sînt specialistul responsabil de relațiile cu publicul, secretarul consiliului, managerul resurse umane sau, în unele cazuri, juristul. În rare cazuri, o persoană este numită responsabilă doar de acest domeniu.

Din păcate, paginile internet nu sînt folosite la capacitate maximă. Nu toate autoritățile publice plasează pe pagini documentele de bază de interes public, precum planul de dezvoltare, bugetul anual, rapoartele de audit și de performanță. În mare parte, nici informația de pe sit nu este actualizată.

Numărul de dezbateri publice solicitate de către organizațiile de cetățeni este foarte mic. Aceeași concluzie se conturează și în cazul recomandărilor făcute de către cetățeni și organizațiile de cetățeni. Analizînd datele din rapoartele pentru 14 autorități publice locale pentru anul 2006, observăm că aproximativ 2397 decizii au fost luate, doar 21 de dezbateri publice au fost organizate și doar 109 recomandări făcute.

5. Cazul Poloniei

5.1. Cadrul normativ național

Cadrul normativ al Poloniei în domeniul participării comunitare diferă de cel al României. Putem afirma că Legea privind beneficiul public și activități de voluntariat, adoptată la 23 aprilie 2003, stabilește standardele minime de participare comunitară.

Conform legii, lucrul în beneficiul public este definit ca totalitate de activități realizate de către organizațiile nonguvernamentale pentru a susține publicul și societatea în cadrul unor sarcini alocate public. Legea, de asemenea, nominalizează domeniile în care pot fi realizate activități în beneficiul public.

Organul executiv al autorității publice locale trebuie să elaboreze programe anuale de cooperare cu ONG-urile. În conformitate cu legea, cooperarea dintre autoritățile publice și ONG-uri poate avea următoarele forme:

- delegarea sarcinilor publice către ONG-uri (cu acordarea granturilor pentru realizarea acestora);
- reacție reciprocă vizavi de activitățile planificate și cooperarea în scopul armonizării acestor activități;
- consultarea ONG-urilor pentru elaborarea proiectelor de acte normative în domeniul proprii activităților lor;
- înființarea echipelor comune de consiliere și inițiativă cu participarea reprezentanților ONG-urilor și a autorităților administrației publice relevante.

Legea *exclude* cetățenii și oferă oportunități doar ONG-urilor.

Legea privind beneficiul public și activitățile de voluntariat nu face referire la procedurile de consultare a ONG-urilor în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative sau la orice altă formă de cooperare, cu excepția prevederilor privind delegarea anumitor funcții publice către ONG-uri.

Pe de altă parte, legea privind administrația publică locală din 8 martie 1990 oferă autorităților locale dreptul de a reglementa procedurile de participare comunitară, din considerentul că autoritățile locale sînt mai inovatoare și pot identifica mai exact necesitățile locale. Totuși, în unele cazuri, prevederile legale generale din lege și principiul conform căruia doar autoritățile locale pot decide unde și cînd să consulte comunitatea în probleme specifice pot fi insuficiente, dacă autoritățile locale nu au o înțelegere clară și dorință de a gestiona participarea comunitară.

De asemenea, Legea privind administrația publică locală obligă reprezentanții locali să se întâlnească regulat cu alegătorii, să discute problemele comunității și, ulterior, să le comunice consiliului. Legea stipulează că primarul este responsabil pentru deschiderea procesului bugetar, precum și predispus să consulte comunitatea în aceste subiecte.

Un alt aspect al cadrului normativ național ține de lipsa prevederilor care ar proteja *dreptul la participare* al cetățenilor sau ONG-urilor. Deoarece cadrul normativ este foarte general, este greu de demonstrat că o autoritate publică sau un funcționar public a neglijat dreptul la participare. Legea nu stipulează sancțiunile care urmează a fi aplicate funcționarilor publici sau instituției publice pentru încălcarea dreptului la participare a unui cetățean sau ONG .

5.2. Contextul local de reglementare

Autoritățile locale manifestă abordări diferite vizavi de aplicarea legii în domeniul participării comunitare. Unele unități, în special în orașele mari, au elaborat regulamente detaliate care stipulează metodele, cadrul de timp, domeniile de interes și partenerii implicați. Metodele diferă de la audieri publice la pagini electronice speciale utilizate pentru consultări.

Unele administrații locale au creat unități auxiliare pentru consultare și realizarea acțiunilor publice. Deseori, această unitate servește ca platformă a discuțiilor dintre autoritățile locale și cetățeni despre problemele comunității, planurile de dezvoltare și procedurile bugetare.

Unele autorități locale au adaptat prevederile Constituției care conferă cetățenilor dreptul la inițiativă legislativă. Astfel, acest drept este aplicat și la nivel local, în pofida faptului că legea națională nu îl stipulează explicit. La nivel național 100 000 de cetățeni au drept la inițiativă legislativă, iar în Wrocław 10 000 de cetățeni pot veni cu propunerea unui act normativ local.

Unele administrații locale folosesc metode precum studierea opiniei publice referitoare la anumite subiecte, lansarea sondajelor sau a forumurilor pe internet. Există cazuri cînd autoritățile locale au creat cutii poștale pentru a colecta opinii anonime și au rugat cetățenii și specialiștii din domenii specifice să prezinte recomandări scrise.

Uneori, cetățenii, specialiști în anumite domenii specifice, sînt invitați să participe la ședințele consiliului pentru a-și exprima opinia vizavi de subiectele discutate.

În majoritatea cazurilor, consiliile locale sau primarul este împuternicit să lanseze procesul consultativ pe anumite subiecte. Alteori, aceste consultări publice pot fi inițiate de un număr de cetățeni⁸. Dacă procesul de consultare este foarte detaliat și implică mult lucru, se înființează un comitet special pentru realizarea acestei sarcini. Rezultatele consultărilor sînt, cu mici excepții, publicate în mass-media locală.

Rezultatele consultărilor nu sînt obligatorii pentru autoritățile publice locale.

5.3. *Practici și provocări curente*

Este greu de evaluat în ce măsură autoritățile locale din Polonia au elaborat reglementări pentru participarea comunității și le aplică. Metodele folosite diferă de la comunitate la comunitate și de la un nivel de administrație publică la altul.

Concluzia generală este că administrația publică nu recurge permanent la participarea comunitară. Consultarea publică, în toate formele sale, este folosită doar în situații specifice precum: planurile de dezvoltare locale, schimbarea numelui unei zone din comunitate, investiții strategice. Uneori, participarea comunitară are loc datorită imboldului financiar oferit de guvernul național.

Majoritatea administrațiilor publice au un plan anual de cooperare, care însă este elaborat de funcționari publici fără experiență de colaborare cu ONG-urile. Puține planuri de cooperare sînt elaborate în parteneriat cu sectorul terțiar. Obiectivul, prioritățile, domeniul de aplicare și formele de susținere se repetă de la an la an. Programele sînt elaborate în baza modelului din anul precedent, și nu în dependență de necesitățile locale, evaluarea problemelor existente și mijloacelor disponibile⁹.

Cooperarea cu ONG-urile la nivel local ia forma delegării sarcinilor publice de către autoritățile publice și, într-o măsură mai mică, ține de recomandările și influența politicilor publice locale. Se creează impresia că ONG-urile dezvoltă o *mentalitate dependentă de granturi* și, la un moment dat, acestea nu vor mai fi capabile să reprezinte necesitățile comunității sau ale beneficiarilor acestora.

Participarea comunitară este mai bine dezvoltată la nivelele de jos – gmina – decît la nivelele superioare ale administrației publice - powiat (regiune) sau voivodina (provincie).

6. Lecții din România și Polonia

1. Experiența României și a Poloniei ne demonstrează că un pas important spre consolidarea participării comunității este adoptarea unui cadru normativ național clar și exhaustiv. Deoarece autoritățile locale din Moldova nu știu cum să gestioneze participarea comunitară, exemplul României este mai util în acest context. Aceasta

⁸ Conform regulamentului local Ushelsko gmina referitor la consultările publice, cel puțin 300 de cetățeni pot solicita consultare publică în baza unei solicitări scrise. De același drept se bucură și cel puțin o treime din consilierii locali.

⁹ Concluziile raportului de implementare a proiectului *Transparența Administrațiilor Locale*. SIIG.

- se datorează faptului că modelul de reglementare a României este mai detaliat, exhaustiv și oferă puțin spațiu de interpretare.
2. Prevederile legale trebuie să stabilească obligativitatea procedurilor de participare comunitară; acestea trebuie realizate cu regularitate de către autoritățile locale, și nu doar în cazul problemelor „importante“ pentru comunitate.
 3. Concomitent, cadrul legal trebuie să fie suficient de flexibil pentru a permite inovarea și adaptarea la necesitățile locale.
 4. În cazul consultărilor publice, atât la nivel național, cât și local, cadrul de reglementare trebuie să conțină cel puțin următoarele elemente: (1) obligativitatea autorităților locale de a informa comunitatea și persoanele interesate la timp și cu regularitate despre deciziile ce trebuie luate și metodele de colectare a reacțiilor de răspuns; (2) metodele exacte ce vor fi folosite în timpul consultărilor; (3) obligația autorităților de a numi un funcționar public responsabil de gestionarea procesului; (4) sancțiunile care vor fi aplicate în cazul nerespectării regulamentului.
 5. Autoritățile locale trebuie să îmbunătățească metoda de comunicare cu membrii comunității. Acest obiectiv se poate realiza prin crearea unor buletine informaționale comunitare, rapoarte anuale, pagini internet, precum și prin organizarea unor comitete comune și audieri publice regulate. De asemenea, autoritățile locale trebuie să implementeze un nou sistem de gestionare a informației, pentru a-l face accesibil persoanelor interesate. Îmbunătățirea infrastructurii primăriei cu acces la internet și legătură prin fax ar putea facilita situația.
 6. Experiența României confirmă faptul că obligarea autorităților locale de a elabora rapoarte anuale referitoare la transparența procesului de luare a deciziilor este utilă. Această modalitate este, în primul rând, un instrument de învățare și auto-evaluare pentru autoritățile locale, iar pe de altă parte, el va facilita identificarea progresului pe care ONG-urile și cetățenii îl realizează în domeniu.
 7. De asemenea, este utilă și experiența autorităților publice locale poloneze de a elabora planuri anuale de cooperare cu ONG-urile. Dacă acestea se elaborează în cooperare cu ONG-urile, ele ar putea contribui la soluționarea problemelor în care autoritățile locale nu au expertiza necesară.
 8. Elaborarea unor proceduri clare conform cărora cetățenii și ONG-urilor ar putea iniția proiecte de norme sau decizii locale este la fel de utilă. Acest aspect este extrem de important, deoarece tot mai mulți cetățeni și ONG-uri sînt capabile să promoveze soluții inovatoare pentru problemele comunității.
 9. Autoritățile locale trebuie să fie autonome de guvernele naționale. În prezent, autoritățile locale din Moldova activează ca agenții de implementare ale guvernului național. Autoritățile locale din Moldova trebuie să învețe să elaboreze politici publice locale. Această schimbare va spori valoarea participării comunitare.
 10. Deoarece grupul tinerilor constituie cel mai activ grup la nivel comunitar, se recomandă ca atât procedurile naționale, cât și cele locale să includă tinerii, în pofida faptului că acest grup este sub limita vârstei de vot. Proceduri speciale trebuie adoptate pentru a întruni *necesitățile participative* ale acestei categorii de cetățeni.

Oleg BREGA

Consolidarea libertății de asociere și întrunire în Republica Moldova – lecții din Polonia

1. Introducere

Libertatea de asociere și întrunire sînt drepturi fundamentale ale omului, garantate de Constituție și protejate de Consiliul Europei, organizație care include atît Polonia, cît și Moldova. Deși Moldova are un cadru legal similar cu cel al Poloniei, iar reformele democratice au fost lansate în același timp, actualmente se observă o discrepanță vădită în societatea celor două țări, mai multe diferențe în presă și opinia publică, iar cel mai mult impresionează diferența de pe străzi, parcuri și alte locuri publice.

Polonia este mult mai deschisă față de demonstrații și marșuri publice. Polonezii sînt mult mai implicați în diverse mișcări și inițiative.

Iar pentru cetățenii implicați în sectorul III, noncomercial, nonguvernamental, libertatea de întrunire, schimbul de informație și exprimare este foarte important.

Cele mai active la acest capitol par a fi asociațiile nonformale, grupurile de inițiativă, mișcările civice care nu au bani, experți sau timp pentru alt gen de activități, pentru elaborarea proiectelor pe termen lung, dar care vor să-și exprime poziția prin demonstrații necostisitoare, proteste stradale scurte în fața unui sediu oficial sau a unui loc public.

Atunci cînd cetățenii unui stat nu se asociază, nu participă la uniuni sindicale sau partide, nu-și exprimă voință prin proteste stradale, marșuri sau demonstrații, nu putem vorbi de coeziune socială sau fericire absolută a cetățenilor, ci mai curînd de lipsa democrației în acest stat.

Conform statisticilor oficiale, anul trecut (2006) în Moldova au fost organizate mai puțin de 900 de întruniri publice, inclusiv evenimente politice/ electorale, manifestații culturale și religioase în toată țara. Majoritatea dintre acestea au fost organizate de partide politice¹ și biserici².

¹ În anii alegerilor se organizează mult mai multe întîlniri datorită acestor evenimente. Peste ¾ din totalitatea acțiunilor stradale sînt inițiate de partidele politice.

² Acestea nu includ miile de ceremonii anuale organizate de Biserica Ortodoxă, subordonată Patriarhiei Ruse, care, de asemenea, este apropiată partidului de guvernămînt din Moldova. Posibil, doar o mică parte din confesiuni trebuie să ceară permisiunea să organizeze manifestații în locuri publice, însă printre acestea se numără și Mitropolia Basarabiei, subordonată Patriarhiei Române, care a fost înregistrată oficial în Moldova doar după decizia Curții Europene a Drepturilor Omului.

Această cifră poate fi comparată, conform acelorași surse oficiale, cu numărul de întruniri culturale (400) din Varșovia, capitala Poloniei, și este aproape similar cu numărul de proteste stradale.

În Varșovia doar numărul acțiunilor de protest înregistrate de autoritățile locale a fost de 700, incluzând cele organizate ad-hoc, la care au participat mai puțin de 15 persoane, fapt ce demonstrează că în acest oraș european în fiecare zi au loc câteva acțiuni publice stradale și că Polonia este o țară liberă și democratică. Acest număr este mai mare decât numărul evenimentelor de același gen care au loc săptămînal în Republica Moldova și mai mare decât numărul protestelor stradale ce au loc lunar la Chișinău.

Aceste date par să indice o diferență esențială între libertatea de asociere și întrunire de care se bucură cetățenii Moldovei și cei ai Poloniei, constatare ce necesită o examinare mai aprofundată. De unde această diferență? Din cauza cadrului legal, a stilului diferit de guvernare sau e vorba de o societate diferită?

Este foarte important de comparat cum cetățenii de rînd, fără afiliere politică la un partid sau a guvernării, ce nu sînt membri ai unui sindicat influent sau ONG puternic, pot ieși în stradă ca să promoveze o idee, să protesteze împotriva unei decizii, să lupte pentru drepturile lor sau ale altor persoane.

2. Cadru legal – comparație între Moldova și Polonia

În Moldova ONG-urile și fundațiile sînt reglementate de aceeași lege, însă niciuna dintre aceste forme de asociere nu este susținută de stat prin facilitări fiscale, de contabilitate sau raportare.

Asociațiile nonprofit se află în situație similară cu inițiativele comerciale. Trei persoane, iar conform ultimelor modificări ale Legii privind ONG-urile și doi cetățeni, pot înregistra legal un ONG în Moldova. Însă această structură trebuie să aibă un președinte sau director, un consiliu de conducere și de control, în caz contrar statutul organizației nu este acceptat. În document trebuie să fie prevăzută cotizația lunară a membrilor, care va fi depozitată la un cont în bancă. Pentru aceste operațiuni, precum și pentru a ține evidența contabilă, această organizație minusculă trebuie să angajeze un contabil profesionist, care va fi responsabil de achitarea taxelor locale lunare, de prezentarea rapoartelor periodice complicate³ și va face față controalelor complicate ale structurilor de stat. Dacă fondatorii decid lichidarea organizației lor, aceștia se vor confrunta cu probleme mai costisitoare și vor pierde mai mult timp decât la înregistrare.

Similar cu situația din Moldova, societatea civilă poloneză este diversă, dar nu suficient de puternică. Probabil din acest motiv ONG-urile nu sînt implicate prea mult în procesul de luare a deciziilor, instituțiile publice și de presă nu țin prea mult la opinia cetățenilor asociați, iar rezultatele cercetărilor efectuate de instituțiile specializate, petițiile și declarațiile de presă făcute de către organizațiile de monitorizare sînt igno-

³ S-a estimat că o asociație trebuie să prezinte aproape 40 de rapoarte anual, deși nu are activitate financiară.

rate sau nu schimbă prea mult starea lucrurilor. Acestea sînt percepțiile persoanelor implicate. Unii regretă că nu există mai multe asociații umbrelă, coaliții sau rețele de ONG-uri. Alții cer mai multă implicare civică în procesul de luare a deciziilor publice, critică consiliile consultative existente, care, în opinia lor, nu sînt reprezentative, democratice sau profitabile. E încă nevoie de prea mulți bani și e multă birocrație atît la înregistrarea unei asociații⁴, cît și pe durata funcționării acesteia, în special la solicitarea statutului de organizație de beneficiu public.

Totuși cadrul normativ polonez de reglementare a activității ONG-urilor este mai favorabil, iar atitudinea autorităților publice centrale și locale este pozitivă, după cum însumi m-am convins, dar mi-au confirmat-o și mulți activiști. În ceea ce privește prevederile legale, este descrisă o procedură clară, detaliată de înregistrare a organizațiilor. Pentru a lansa o asociație este nevoie de cel puțin 30 de fondatori însă, mai apoi, ONG-urile și fundațiile beneficiază de scutiri de taxe, un sistem contabil nu prea sofisticat și obligații de raportare financiară liberale. Este prevăzută finanțarea din surse publice sau private, inclusiv granturi din străinătate.

Grupurile mai mici pot colabora și ele informînd autoritățile locale, care timp de o lună comentează intenția grupurilor, iar mai tîrziu devin asociații nonformale. De obicei, grupurile se asociază pentru o perioadă mai mică, întru rezolvarea unei probleme sau acționează ca un proiect al altor ONG-uri. După o perioadă de timp, aceste asociații nonformale își legalizează existența în fața autorităților publice.

Acest mediu legal permite să crească numărul organizațiilor nonprofit și înregistrate activ în societate. Însă nu multe dintre acestea se folosesc de prevederile altor legi, precum legile ce reglementează utilitatea publică și voluntariatul: unele – deoarece aceasta le va limita bugetul, altele – încercînd se evite controlul riguros din partea statului.

În același timp, sînt multe grupuri de inițiativă care nu au solicitat înregistrarea – mișcări și comitete ce activează prin intermediul paginilor internet, pe străzi și prin întâlniri în locuri periferice. Și ele fac parte din societatea poloneză. E foarte interesant de observat cum acestea își organizează activitățile, cum supraviețuiesc fără finanțare și donații, doar în bază de voluntariat.

În ceea ce privește libertatea de întrunire, legislația privind întrunirile este foarte liberală și nu include autorizații, ci doar cere informarea autorităților publice despre evenimentul ce va avea loc cu cel puțin trei zile în avans. De asemenea, există locuri publice care nu necesită completarea formularului de notificare, exact ca în cazul unei întruniri la care participă mai puțin de 15 persoane.

Există un mecanism simplu și efectiv de apelare a deciziilor autorităților publice, cu termeni rezonabili și clari de examinare, atunci cînd cineva consideră că dreptul său a fost lezat: atît în Curtea de Justiție, cît și în instituțiile ierarhic superioare.

⁴ Conform unei surse de la grupul *Wybieram.pl*, majoritatea actelor prezentate instituției de stat pentru înregistrarea ONG-ului sînt întoarse înapoi pentru modificare și completare, proces care poate dura de la cîteva luni pînă la un an. Din această cauză, multe inițiative rămîn neînregistrate oficial, persoanele își încetează activitatea sau rămîn în anonim.

3. Cum sînt aplicate legile în practică?

Unele persoane interviewate în Polonia au pretins că libertatea lor de asociere este limitată. Deși ONG-urile prezintă un singur raport financiar pe an, acesta este o sarcină grea pentru neprofesioniști, din acest motiv organizațiile trebuie să angajeze un contabil sau expert în economie, în special, dacă au avut bani în cont sau alte fonduri utilizate pentru diverse activități pe parcursul anului. Pe lângă aceasta, sînt și proceduri foarte stricte de lucru cu băncile și sponsorii; cea mai dificilă este primirea și utilizarea granturilor de la instituțiile de stat.

De asemenea, cei mai importanți donatori susțin asociațiile nonformale doar ca excepție, de obicei, preferînd să lucreze cu ONG-urile înregistrate. Iar în ce privește grupurile mici, le oferă doar granturi mici sau condiționează acordarea grantului prin cooperarea cu organizațiile sau instituțiile mai puternice⁵.

În privința libertății de exprimare, cazul interzicerii în ultimii ani a paradei gaylor de către autoritățile locale din Varșovia a devenit vestit, dar aceasta a fost o decizie unică și, chiar și atunci, minoritățile sexuale au avut posibilitatea să organizeze alt gen de manifestații stradale într-un parc public. În acest caz, minoritățile sexuale s-au confruntat cu comportamentul agresiv al oponenților libertății sexuale, iar poliția nu a reacționat adecvat. Însă actualmente situația pare a se schimba.

Polonezii nu aprobă ca poliția să vină înarmată și în număr mare la demonstrații, deși polițiștii sînt binevoitori și politicoși⁶. Prezența lor în masă inhibă participanții, scade interesul altor persoane, iar curiozitatea trecătorilor depinde direct de aceste aspecte⁷.

La fel de îngrijorătoare este prezența slabă a presei la protestele stradale, în special a televiziunii și a radioului public, care sînt mai influente. Deoarece sînt finanțate din bani publici, acestea ar trebui să manifeste mai multă independență la reflectarea protestelor, chiar și a celor îndreptate împotriva guvernării și a persoanelor oficiale concrete.

⁵ Spre exemplu, Ministerul Afacerilor Externe al Poloniei ne-a informat că doar organizațiile non-formale din Republica Belarus primesc granturi, din cauza situației politice tensionate de pe teritoriul acesteia și a mediului precar pentru societatea civilă, însă și atunci activitățile finanțate se vor desfășura în cooperare cu o organizație din Polonia.

⁶ Unii activiști tineri din Comitetul Wolny Kawkaz, ce promovează drepturile refugiaților din Cecenia, au afirmat că unul dintre protestele organizate de aceștia în fața Consulatului Rusiei din Cracovia a fost dispersat de către poliție, pe motive că erau mai mulți de 15 protestatari. Poliția a folosit pistoale cu apă. De asemenea, cîțiva dintre protestatari au fost reținuți de poliție, din cauza că scandau: „Putin e un criminal. Путин - убийца!”, însă în cele din urmă aceștia nu au fost aduși în fața instanței de judecată.

⁷ Am organizat în Varșovia cîteva acțiuni stradale în numele organizației mele din Moldova, Hyde Park, cu scopul de a identifica procedurile pe care trebuie să le urmeze o organizație poloneză pentru a observa reacția funcționarilor publici, a poliției, a presei și a altor persoane. Deși am informat autoritățile orașului Varșovia despre intențiile mele abia vineri, duminică am ieșit în stradă, nimeni nu m-a oprit să-mi fac lucrul și să mă exprim într-un protest stradal. După acțiune m-am plimbat pe străzi cu un poster de protest lipit de spate, însă nimeni nu m-a întrebat de permisiuni și autorizații, nimeni nu m-a agreat cum mi s-ar fi putut întîmpla mie sau altcuiva în Moldova, chiar în fața poliției.

Cîțiva activiști au accentuat nivelul jos de implicare civică a populației, nivelul neadecvat de educație juridică a cetățenilor, impactul redus al ONG-urilor și al inițiativelor acestora asupra guvernului și a societății în întregime.

În pofida acestor probleme, cred că avem multe de făcut pentru a atinge nivelul de democratizare al Poloniei.

În centrul Varșoviei, lângă stația de metrou Centrum, în fiecare zi artiștii grafici, acrobații, dansatorii, colecționarii de semnături, distribuitorii de foi volante, susținătorii de partide politice și candidații politici organizează întâlniri și prezentări, care continuă pînă seara tîrziu, chiar și în nopțe. Multe dintre acestea nu le găsim în centrul Chișinăului sau în alte localități din Moldova. Întrunirile publice sînt evenimente rare în Moldova.

În 2006 Primăria orașului Chișinău a primit 148 de cereri preliminare⁸ pentru acțiuni publice (în 2005 – 190, în 2004 – doar 78 cereri), mult mai puține au fost cererile depuse în alte orașe: Bălți – 15, Comrat – 11, Cahul – 3. Dar cel mai grav este faptul că 40 dintre acestea au fost refuzate de către autoritățile locale din Chișinău, de către autoritățile din Comrat – 5, de către cele din Bălți o cerere a fost respinsă, iar în Cahul autorizația a fost oferită pentru un alt loc decît cel solicitat⁹.

Totodată, se simte prezența poliției, care împiedică desfășurarea evenimentelor publice în Moldova, deși acestea sînt pașnice și uneori autorizate. Desigur, aceste incidente demoralizează populația și organizațiile, făcîndu-le să renunțe la ieșirea în stradă. Pe lângă aceasta, mai există posibilitatea ca o lege adoptată să fie ignorată sau evitată.

Activitatea, în special a asociațiilor nonformale, e destul de dificilă încă. Ele nu pot folosi cutia poștală pentru comunicare cu instituțiile publice, nu pot înregistra la autoritățile publice un document în numele grupului, nu pot anunța întruniri publice, nu se pot adresa în justiție pentru a-și apăra drepturile¹⁰. Peste tot li se cere să prezinte o șampilă sau un document care adeverește faptul că persoana are dreptul să semneze sau să reprezinte un grup. În caz contrar, se vor folosi procuri legalizate notarial pentru fiecare acțiune. În concluzie, nonformalii nu au drepturi suficiente pentru a acționa liber în străzi, parcuri sau alte locuri publice.

Nu este ușor de activat nici pentru organizațiile înregistrate legal. În prezent o mare parte din asociațiile înregistrate în Moldova, de facto, nu există, deoarece nu au suficientă experiență să supraviețuiască sau nu dispun de o sumă anumită de bani și logistică pentru activități, de persoane interesate și capabile să le ducă la bun sfîrșit. Există exemple concrete cînd unele organizații au fost nevoite să se autolichideze în

⁸ *Drepturile omului în Moldova - 2006*, Raportul Asociației Promo Lex, Chișinău, 2007

⁹ *Id.*, p. 270.

¹⁰ În septembrie 2007 trei persoane de la Asociația Hyde Park au fost impuși prin judecată să plătească o amendă enormă pentru participarea la o demonstrație anunțată de a patra persoană, care însă nu a fost prezentă la acțiune. Cînd au fost întrebați de Curte, autoritățile locale au răspuns că nu organizația a cerut permisiunea, ci o persoană, care, de fapt, era vice-președintele Hyde Park, iar doi dintre condamnați au fost anterior menționați ca organizatori ai protestului. De asemenea, s-a declarat că pînă la 10 persoane vor participa la protest. Verificați cazurile Hyde Park vs. Moldova la CEDO anul viitor.

acest an¹¹, fie în semn de protest împotriva poverii și presiunilor făcute de stat, fie din cauza că nu au putut să beneficieze de protecție din partea instituțiilor statului.

Putem afirma că în Republica Moldova sectorul terțiar este format din câteva ONG-uri puternice, dar care au un impact redus dacă nu au legături cu partidele de guvernare. Și, de asemenea, lipsesc aproape cu desăvârșire grupurile de inițiativă, acțiunile publice lansate de nonformali, nu există o dovadă a existenței acestora, cu excepția internetului.

Dacă una sau mai multe dintre acestea vor să organizeze o întrunire publică pentru a promova/ protesta ceva, succesul acestora va depinde, în primul rând, de autoritățile publice care pot decide să dea sau nu autorizația necesară. Deși solicitarea este făcută cu cel puțin 15 zile înainte de evenimentul planificat, pot fi găsite multe pretexte pentru a interzice demonstrația. De obicei, se dă permisiune pentru o altă zi/ oră/ loc decât cel solicitat sau pentru mai puțin timp.

În timpul acțiunii puțini sau nici un jurnalist nu își va face apariția, iar dintre cei care totuși vor veni, nu toți își vor publica materialele, care între timp vor fi cenzurate de către redactorul care se teme de probleme cu autoritățile. Alte materiale nu vor fi difuzate, deoarece cameramanul era de fapt un lucrător deghizat al poliției sau al serviciilor de inteligență. Aceste materiale pot fi vizionate doar în timpul procesului de judecată, când se demonstrează vina organizatorilor protestelor sau a participanților de rând.

Dacă polițiștii nu vor opri protestul, folosind motivații posibile și imposibile, se va simți prezența persoanelor înarmate – mult prea multe și active, solicitând de câteva ori pe oră autorizația și forțând protestatarii să stea departe de instituția sau clădirea căreia îi este adresat protestul. De asemenea, ei pot interzice utilizarea fluierelor, tobelor, trompetelor, posterelor, cretei etc. ori pot solicita autorizație specială pentru folosirea acestora. Va fi nevoie de documente speciale pentru filmare sau fotografiere, pentru a lega un slogan de un copac sau gard, pentru a folosi o lozincă, un steag, pentru a ridica o scenă sau amplasa un cort în stradă.

Protestatarii tineri vor fi întrebați de vîrstă și vor fi rugați să prezinte actele. Participanții și organizatorii vor fi ignorați de restul populației, speriată de poliție și de posibile presiuni la școală sau la locul de muncă. Persoane oficiale nu vor participa la protest, iar declarația sau rezoluția adunării nu va fi înregistrată oficial și nu va primi un răspuns legal¹². Ba chiar mai mult, după întrunire o parte din organizatori sau participanți vor fi invitați la procuratură pentru a da explicații pentru acțiunile publice sau declarațiile făcute, iar în cazul în care organizația este înregistrată, Ministerul Justiției

¹¹ Hyde Park ONG s-a autolichidat, deoarece timp de un an nu a putut legaliza, nici în judecată, schimbarea statutului, noul președinte și consiliul ales. De asemenea au fost supuși presiunilor din partea autorităților fiscale, poliției, procurorilor etc (vezi www.curaj.net/hp).

¹² La parlament ar putea fi vizitați de un politician din opoziție sau chiar de o delegație întreagă, mai ales dacă vor fi prezentate camerele de televiziune; la președinție petiția lor va fi înregistrată și va avea un răspuns formal, dar problema aproape sigur nu va fi rezolvată; la guvern gardienii îi vor invita să-și lase petiția în cutia de la intrare, a doua zi să sune la un telefon ca să afle numărul de înregistrare și încă cel puțin o lună să aștepte pentru un eventual răspuns formal și superficial. Nu contează că ai o scrisoare de la persoană fizică sau document oficial de la instituții, toate sînt direcționate spre cutia din stradă, care, la MAI de exemplu, e mereu plină.

poate expedea o scrisoare, amenințând cu lichidarea din cauza cuvintelor, expresiilor, melodiilor, cântecelor, steagurilor folosite la întrunire.

Desigur, dacă organizația s-a exprimat prin proteste stradale, nu va mai avea acces la subvenționări sau facilitări oferite de stat sau administrația publică locală. Persoanele implicate în acest tip de asociere sau doar participante la demonstrații vor avea probleme cu găsirea unui loc de muncă sau burse de studii.

Nu doar politicienii, reprezentanții guvernului sau autoritățile locale consideră anormale și extremiste acțiunile desfășurate în parc sau în stradă, dar și persoanele care ascultă de liderii sindicatelor, jurnaliștii speriați, precum și persoanele care au putere de decizie susțin că nu vor participa la greve sau mișcări de protest¹³, iar cei care se implică în astfel de acțiuni sînt plătiți de forțe oculte și partide politice din străinătate.

4. Recomandări – ce și cum putem schimba în Moldova/Chișinău?

- În primul rînd, trebuie schimbate legile. Legea cu privire la activitatea ONG-urilor trebuie făcută mai clară și liberală.

Pentru a permite organizațiilor nonprofit să acumuleze mai ușor fonduri, acestea trebuie să poată prezenta doar un singur raport fiscal anual, într-o formă simplificată. Acestea ar trebui scutite de impozite sau, cel puțin, impozitele ar trebui să fie mai mici decît cele aplicate inițiativelor comerciale. Legislația fiscală ar putea prevedea o reducere a impozitelor (de 1% sau mai mult) pentru persoanele individuale sau afacerile ce susțin financiar ONG-urile, după modelul Poloniei și al altor state din Europa. Aceasta va consolida sectorul terțiar, îl va face mai independent de guvern sau de banii proveniți din străinătate, mai activ în sfera socială, în promovarea și apărarea drepturilor omului, în acțiunile „verzilor“, deoarece nu vor mai fi sub presiunea lipsei banilor, a angajării unor manageri și contabili profesioniști costisitori. De asemenea, trebuie mărit numărul programelor guvernamentale la nivel central și local care să includă ONG-urile, susținute din bani publici sau granturi externe pentru a consolida comunicarea și cooperarea între autorități și grupurile civice.

- O altă lege care trebuie modificată ține de demonstrațiile publice.

Cunoaștem că există un proiect de lege bun privind întrunirile publice, prezentat de Ministerul Justiției, cu opinii pozitive din partea societății civile și a OSCE/ODIHR¹⁴. Însă autoritățile ar trebui să depună eforturi considerabile pentru a face aceste norme aplicabile și pe înțelesul funcționarilor publici.

- Autoritățile locale ar trebui să ofere mai multă susținere sau cel puțin libertate asociațiilor.

Trebuie să se ofere mai mult spațiu pentru exprimare sau întruniri. În parcuri ar putea fi construite scene acoperite sau în aer liber pentru artiști sau oameni de rînd,

¹³ Conform ultimelor sondaje, un procent mic din populație a participat la proteste de stradă, iar aproape 90% nu vor recurge la această metodă pe viitor pentru a-și rezolva problemele, deși majoritatea nu sînt satisfăcuți de situația actuală.

¹⁴ Vezi www.legislationline.org [Opinia/Nr.: FoA / MOL/093/2007(IU)]

trebuie instalate în piață mai multe panouri de afișaj pentru a permite publicarea opiniilor publice, anunțurilor și micii publicități. Populația ar putea fi informată despre evenimentele organizate, mitinguri, demonstrații, finanțări etc. prin intermediul instituțiilor publice locale de presă sau folosind alte mijloace.

- Atît presa publică, cît și cea privată ar trebui să acorde mai multă atenție sectorului terțiar.

Jurnaliștii ar putea fi mai receptivi la evenimentele și inițiativele venite din partea unor persoane asociate. Aceste inițiative și evenimente trebuie reflectate gratis, dar nu contraplată sau în schimbul altor stimulânți din partea ONG-urilor; astfel, jurnaliștii și instituția pe care o reprezintă își vor asigura mai multă credibilitate, popularitate, salarii mai mari.

- Schimbarea depinde atît de cetățeni, cît și de organizații, care trebuie să revendice respectarea legii, drepturilor și libertăților lor.

Aceștia ar trebui să fie mai activi, mai uniți și implicați pentru a impune partidele de guvernămînt să ia decizii bune, să influențeze procesul de luare a deciziilor în Republica Moldova.

5. Concluzii

Cu siguranță că este ceva de scris și despre sistemul judiciar și judecătorii responsabili de cazurile ce țin de libertatea de exprimare și întrunire, însă nu am avut posibilitatea să cercetez acest aspect în Polonia, iar în Moldova încă nu mi-am creat o opinie vizavi de inițiativa președintelui Voronin de a plasa responsabilitatea pe judecătorii și funcționarii publici pentru cazurile pierdute la Curtea Europeană a Drepturilor Omului de la Strasbourg. Însă aceasta demonstrează că în judecată nu se iau decizii corecte și legale, care să corespundă standardelor europene, cauza fiind lipsa de independență a justiției.

Sînt sigur că cele cîteva reforme instituționale și legale propuse mai sus vor face posibilă dezvoltarea unor grupuri de inițiativă civică. Multe dintre comunitățile virtuale existente – mișcările nonformale, grupuri de inițiativă – vor crește și se vor consolida, se vor conforma cadrului legal existent și se vor legaliza, iar altele vor deveni organizații nonformale puternice și sănătoase, ca semn al unei societăți libere și democratice.

Alexandru COCÎRȚĂ

Reglementarea activității de lobbyism: lecții ce urmează a fi învățate

1. Introducere

Existența unor grupuri importante de interese și eforturile acestora de a influența procesul de luare a deciziilor sînt o realitate în democrațiile moderne. Lobbyismul reprezintă un mecanism prin care se încearcă modificarea legislației și a politicilor care afectează viața persoanelor particulare și a unor comunități întregi. Încurajarea lobbyismului satisface dorința de implicare a publicului și, eventual, oferă o modalitate de comunicare a opiniilor minoritare. Cu toate acestea, lobbyismul nu este perceput ca fiind în totalitate pentru binele public. Deseori, lobbyismul este descris într-o manieră negativă, în sensul că presupune o influență obscură și nejustificată a procesului decizional de către interese private sau conferite prin lege¹. Această percepție este generată de banii și privilegiile oferite de lobbyiști. Influențată de scandaluri, opinia publică a multor țări consideră activitatea de lobbyism ca ceva ilegal sau cel puțin lipsit de etică. În consecință, preocupările exprimate în diferite țări au determinat includerea chestiunii privind reglementarea formală a lobbyismului pe agenda politică. Cu toate acestea, în multe țări elaborarea unor reguli în domeniul vizat s-a dovedit a fi dificilă, pentru că această chestiune nu este doar un aspect important al bunei guvernări, dar și o problemă politică delicată.

În orice societate modernă, există o interacțiune complexă între deținătorii de funcții publice și diverși actori privați, care este nu doar inevitabilă, dar necesară și utilă. În general, este acceptată ideea că lobbyiștii pot contribui la luarea de către autoritățile publice a unor decizii mai bune și mai gîndite, deoarece aceștia comunică în numele unor terțe persoane opinii argumentate ce merită a fi luate în considerație. Cu toate acestea, în timp ce complexitatea actului de guvernare modern reclamă necesitatea lobbyismului, la fel și proliferarea activității de lobbyism determină implicarea multor actori noi în procesele politice. Drept urmare, aceste procese devin obscure și

¹ Andre C. Cote, *Elaborarea cadrului juridic pentru activitatea de lobbyism și înregistrarea lobbyiștilor: Experiența Quebec-ului*, p.2; <http://www.oilis.oecd.org/oilis/2007doc.nsf/809a2d78518a8277c125685d005300b2/20f1e0d13c7be1d5c12572ed003a7eb1?OpenDocument>

se creează un mediu ce poate favoriza constrângerea și corupția. Și astfel, reglementarea activității de lobbyism devine o necesitate.

Pe de altă parte, încercarea de a reglementa lobbyismul este o recunoaștere pragmatică a existenței acestui fenomen în societatea respectivă. Aceasta presupune declararea caracterului legitim al activității în cauză și stabilirea unor norme și condiții pentru desfășurarea corectă a acesteia.

Timp de mai bine de un secol, Statele Unite ale Americii a rămas unica țară în care lobbyismul a fost reglementat, chiar dacă multe țări au introdus legislații pentru a combate mituirea și alte modalități de influențare a funcționarilor guvernamentali. Un studiu realizat de Biblioteca Congresului în 1991 a relevat că doar alte trei țări, și anume Australia, Canada și Germania, au introdus legislații referitoare la lobbyism². Un studiu similar, realizat în 2004 de Institutul Irlandez de Administrație Publică, a constatat că „țările în care există norme și reglementări specifice privind activitatea de lobbyism și grupurile de interese reprezintă mai degrabă excepția decât regula”³.

Potrivit studiului „Sînt oare aranjamentele guvernamentale potrivite pentru a preveni conflictele de interese în angajarea post-publică și lobbyism?”, realizat de Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (OECD) la sfîrșitul anului 2005 și începutul anului 2006 în 30 de state membre ale OECD, doar cinci dintre acestea (Canada, Ungaria, Polonia, Regatul Unit și Statele Unite ale Americii) au introdus deja norme aplicabile activității de lobbyism, iar un număr și mai mic au experiență de durată în ceea ce privește cadrul juridic menit să sporească transparența în domeniul lobbyismului.

Cu toate acestea, interesul pentru reglementarea lobbyismului este în creștere. Numărul mare de inițiative și dezbateri pe acest subiect în toată lumea este o dovadă palpabilă a acestui proces. În același timp, există dovezi în sensul că anumite grupuri de lobbyiști ar dori o reglementare mai strictă, pentru a se delimita de cei care ar putea să creeze o faimă proastă profesiei. Expunerea relației dintre societatea civilă și autorități (politicieni și funcționari) controlului public este percepută tot mai mult ca o evoluție dorită și necesară în direcția unei guvernări bune⁴.

Analiza legislației adoptate în diverse țări relevă o varietate considerabilă de abordări din partea legislativului. Aceste diferențe sînt sistemice și reflectă particularitățile constituționale și cultura politică ce își au originea în experiențe naționale diferite. În același timp, este evident că fiecare sistem politic apreciază valoarea reglementării în mod diferit și, prin urmare, prevederile legislative variază. Scopul tuturor țărilor este să

² A. P. Pross, *Lobbyismul: Modele de reglementare*, p. 5, <http://www.oecd.org/dataoecd/17/50/38944782.pdf>

³ Margaret Mary Malone, *Reglementarea lobbyismului în țările dezvoltate. Norme și practici actuale*, Institutul de Administrație Publică, 2004, p. 3; <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentAdministration/Lobbyists/PublicationsDocuments/FileDownload,2048,en.pdf>

⁴ Margaret Mary Malone, *Reglementarea lobbyismului în țările dezvoltate. Norme și practici actuale*, p. 23.

creeze un regim eficient și să ia în considerație structura și practicile guvernamentale, precum și cultura politică și administrativă proprii⁵.

Sursa primară a regulilor referitoare la lobbyism este legea, cu toate că sînt folosite, de asemenea, și coduri de conduită, în special aplicabile demnitarilor de rang înalt. Cu toate acestea, potrivit studiului OECD, unele state (de exemplu, statele scandinave) consideră că nu sînt necesare reguli specifice referitoare la lobbyism, deoarece beneficiile unei democrații deschise sînt mai mari decît eventualele pericole prezentate de lobbyismul nereglementat⁶.

Din analiza cadrului juridic general în care apare reglementarea lobbyismului pot fi identificate două tendințe:

1. reglementarea lobbyismului este o măsură luată în cadrul campaniilor anticorupție, inițiate ca urmare a scandalurilor de proporție (de exemplu, în Polonia);
2. reglementarea lobbyismului este o măsură menită să sporească responsabilitatea și transparența procesului decizional (de exemplu, Inițiativa pentru transparență a Uniunii Europene⁷, care dedică un capitol separat transparenței și reprezentării intereselor [lobbyism], a determinat o revizuire generală a modului de abordare a transparenței de către comisie).

În cazul Poloniei, inițiativa de a clarifica condițiile în care poate să se desfășoare activitatea de lobbyism și de a crea un cadru juridic adecvat a fost lansată ca urmare a scandalurilor de corupție la nivel înalt. Într-un raport pe marginea fenomenului corupției din 1999, Banca Mondială descrie formele patologice de lobbyism în Sejm (Parlamentul Poloniei), inclusiv practica oferirii de beneficii financiare în schimbul blocării sau modificării unor prevederi ce urmează a fi incluse în lege⁸. Unul dintre cazurile cele mai cunoscute care au determinat elaborarea Legii cu privire la lobbyismul legislativ și administrativ din 2005 a fost așa-numitul „caz Rywin“, care a ilustrat în mod clar că în cursul procesului legislativ presiunile diferitor cercuri sînt mai importante decît interesul public. Acest caz a convins nu doar clasa politică, dar și întreaga societate de necesitatea reglementării prin lege a lobbyismului.

În fine, cu titlu de principiu general, este esențial ca reglementarea lobbyismului să fie percepută de toate persoanele interesate ca servind o cauză utilă. Probabil aceasta este cea mai importantă lecție ce trebuie învățată din experiența Australiei, atît de țările care doar intenționează să reglementeze lobbyismul, cît și de cele care au adoptat recent reglementări de acest gen. Un registru al lobbyiștilor a fost introdus în acea țară în 1983, ca să fie abandonat în 1996, deoarece guvernul a considerat că

⁵ Ibid., p. 4.

⁶ Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (OECD), *Aranjamentele guvernamentale menite să asigure transparența în domeniul lobbyismului: prezentare comparativă*, 2006, p. 5; <http://www.olis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/809a2d78518a8277c125685d005300b2/7c4c82f8fe5bfa4fc1257100002ff7da?OpenDocument>

⁷ COM (2006) 194

⁸ Banca Mondială, *Anticorupția în tranziție. O contribuție la dezbaterile politice*, 2000, citat de Juliusz Galkowski, *Elaborarea cadrului juridic pentru lobbyism: Experiența poloneză*, p. 2; <http://www.olis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/809a2d78518a8277c125685d005300b2/73abdc6f50362009c12570ec005ba705?OpenDocument>

este „inofensiv și impracticabil“, iar în opinia altora acesta a fost abandonat pentru că prevederile acestuia erau ignorate, iar accesul la informația conținută era excesiv de restrâns. Cu alte cuvinte, pentru că a eșuat să servească o cauză utilă⁹.

2. Problema definiției

Reglementările activității de lobbyism țintesc două grupuri de persoane. Primul îl constituie demnitarul de stat, inclusiv legislatorul, spre care sînt îndreptate acțiunile de lobbyism. Al doilea grup include lobbyiștii. De obicei, demnitarul de stat sînt identificați în legislația națională, pe cînd definirea lobbyiștilor și a activității de lobbyism este o sarcină dificilă.

O definiție adecvată a lobbyismului oferă o bază solidă pentru a răspunde la preocupările publicului. Cu toate acestea, o definiție prea restrictivă sau prea cuprinzătoare ar putea determina ineficiența eforturilor legislative. Nu există o definiție unică a lobbyismului. Acesta reflectă contextul politic și juridic al fiecărei țări¹⁰. Astfel, în sistemul practicat în America de Nord, avînd în vedere elementul de retribuție a activității lobbyiștilor, legislatorul au considerat că este logic să înceapă procesul reglementării prin definirea lobbyiștilor din perspectiva relației financiare a acestora cu clienții sau angajatorii. Acest model definește lobbyiștii ca fiind persoanele care primesc orice fel de remunerare pentru reprezentarea intereselor unor terțe persoane în fața autorităților. În același timp, remunerarea determină obligativitatea înregistrării.

În așa-numitul sistem corporatist, reprezentat în principal de țările europene, definirea lobbyismului și identificarea lobbyiștilor s-a dovedit a fi o sarcină dificilă. O trăsătură specifică acestui sistem este că anumite organizații sînt integrate în procesul decizional în contextul „parteneriatului social“. Astfel, anumite asociații sectoriale participă, aproape din oficiu, la lucrările organelor consultative. Între timp, au apărut legi și cutume care reglementează participarea acestora. Aceste organizații (de exemplu, patronate, asociații de angajatori, syndicate etc.) au un loc recunoscut în cadrul dezbaterilor ce preced adoptarea politicilor guvernamentale. Participarea acestora este deja cunoscută, procesele sînt definite, iar interesele acestor asociații sînt cunoscute atât publicului, cît și autorităților¹¹.

Conceptul de lobbyism este inconsistent cu practica din unele țări europene unde structurile corporatiste au legitimat participarea a numeroase grupuri la procesul de luare a deciziilor de către autorități. Este greu de înțeles cum, de exemplu, un reprezentant al sindicatelor poate fi numit lobbyist cînd acesta participă, la invitație sau în virtutea tradiției, la lucrările unor comitete consultative oficiale.

Parlamentul European a eliminat această problemă instituind un șir de condiții, la îndeplinirea cărora un consultant sau angajat al organizației urmează să fie înregistrat în

⁹ A. P. Pross, *Lobbyismul: Modele de reglementare*, p. 9-10.

¹⁰ Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (OECD), *Aranjamentele guvernamentale menite să asigure transparența în domeniul lobbyismului: prezentare comparativă*, 2006.

¹¹ A. P. Pross, *Lobbyismul: Modele de reglementare*, p. 6-7.

calitate de lobbyist¹². Această abordare nu definește cine este un lobbyist, ci se bazează pe autodefinire, oferind avantajul obținerii unui permis. Toți lobbyiștii care doresc să viziteze parlamentul vor considera că este mai ușor să dețină un permis permanent, care poate fi obținut prin subscrierea la un cod de conduită, decât să aștepte în rând pentru a obține un permis de o zi¹³. Un sistem similar există în Germania începând cu 1972, unde asociațiile care doresc să fie audiate trebuie să se înregistreze în prealabil și să facă publice interesele lor specifice, precum și numele și adresa reprezentanților lor. Înregistrarea este dată publicității și oferă un permis în parlament.

Cu toate acestea, soluția în cauză rezolvă doar o situație specifică și este aplicabilă doar unei categorii de factori de decizie. Aceeași soluție poate fi folosită pentru a identifica lobbyiștii care acționează pe lângă organele executive, dar având în vedere mărimea și extinderea majorității serviciilor publice, este mult mai dificil de controlat. În plus, acest sistem poate încuraja încălcările.

Dacă este nevoie de reglementare și supraveghere, o soluție ar fi combinarea unor elemente ale sistemului nord-american și ale celor regăsite în sistemele corporatiste. De exemplu, aceasta ar presupune o definiție cuprinzătoare a celor care sînt obligați să se înregistreze în calitate de lobbyiști. Un registru care ar cuprinde doar numele persoanelor fizice și al organizațiilor care doresc să comunice cu structurile parlamentului și cele ministeriale nu poate informa în mod adecvat publicul despre toți cei care activează pe lângă autoritățile publice pentru a influența, în interesul unor terțe personae, deciziile autorităților în cauză. Un registru care ar include și acești lobbyiști nu ar submina practicile corporatiste, ci ar completa sistemul actual de înregistrare și autorizare a organizațiilor să participe la discuțiile formale pe marginea politicilor.

Aceste aspecte ne conduc la concluzia că conținutul registrului depinde de înțelegerea legislativului unde are loc activitatea de lobbyism și care acțiuni anume constituie lobbyism. În lumea de azi, unde o mare parte a politicilor guvernamentale este cel puțin elaborată la nivelul administrativ, are sens să se formuleze o definiție cuprinzătoare a locului unde are loc activitatea de lobbyism¹⁴. În Statele Unite, de exemplu, legislația federală și cea a statelor pornesc deseori de la premiza că lobbyismul începe și se încheie în autoritatea legislativă sau, dacă aceasta are loc în altă parte, ea țintește membrii executivului care cad sub incidența legislației în cauză. Legislația canadiană, pe de altă parte, include o abordare mai cuprinzătoare a modului în care lobbyiștii lucrează cu autoritățile și se aplică aproape tuturor funcționarilor publici, chiar dacă contactele cu miniștrii și alți funcționari de rang înalt sînt supuse unor reguli de raportare mai detaliate.

Modelul polonez abordează exclusiv lobbyismul în contextul procesului legislativ la nivel central. O chestiune controversată referitoare la conținutul Legii cu privire la lobbyism o constituie includerea sau excluderea autorităților locale în domeniul de

¹² Regula 9 (Interesele financiare ale deputaților, standardele de conduită și accesul la parlament) și Anexa IX (Prevederi privind aplicarea regulii 9 (4) – Lobbyismul în parlament) la Regulamentul Parlamentului European, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=TOC>

¹³ A. P. Pross, *Lobbyismul: Modele de reglementare*, p. 12.

¹⁴ *Ibid.*, p. 14.

aplicare a legii, de vreme ce nu există prevederi exprese referitoare la lobbyismul la nivel local. A fost menționat faptul că transparența procesului decizional la nivel local nu trebuie diminuată în nici un caz¹⁵. Chiar dacă în cadrul lucrărilor Comisiei Extraordinare a Sejm-ului s-a menționat că autoritățile locale sînt incluse în conceptul de autorități publice, aceste declarații nu au avut efectul de a clarifica limbajul legii.

La fel de important este să se specifice care anume activități constituie lobbyism. De exemplu, Legea cu privire la declararea activităților de lobbyism din SUA definește activitățile de lobbyism ca fiind contactele lobbyiste, precum și eforturile îndreptate în vederea realizării unor asemenea contacte, inclusiv activități de pегătire și planificare, cercetări și alte activități preparatorii, care sînt efectuate cu intenția de a fi folosite în cadrul contactelor lobbyiste, precum și în coordonarea cu activitățile lobbyiste desfășurate de alte persoane¹⁶.

Activitatea de lobbyism presupune o comunicare directă, orală sau scrisă (inclusiv comunicarea electronică) între lobbyist și persoana spre care această activitate este îndreptată. Legislația existentă prevede în mod obișnuit că această comunicare trebuie întreprinsă cu scopul de a influența un proces decizional în care este implicată persoana țintă. Formularea juridică univocă este esențială pentru implementarea eficientă a reglementării. Cu toate acestea, „încercarea de a influența“ nu satisface această cerință, deoarece lasă loc pentru ambiguitate și interpretări multiple. Legea poloneză referitoare la lobbyismul legislativ și administrativ¹⁷ este mai precisă în acest sens. Ea prevede că activitatea de lobbyism este desfășurată în scopul de a asigura că interesele terțelor persoane sînt pe deplin reflectate în legislația și reglementările propuse sau examinate.

Pe de altă parte, comunicarea nu trebuie să afecteze obligația funcționarului public de a răspunde la necesitățile persoanelor, avînd în vedere faptul că el acționează pentru beneficiul public. Persoanele particulare care urmăresc să obțină de la autorități orice fel de beneficii doar pentru ele acționează în mod obișnuit în limita drepturilor lor atunci cînd urmăresc să se întîlnească cu funcționarii și să prezinte argumente în favoarea cererii lor. Aceste persoane particulare cu siguranță se angajează în activități de lobbyism, dar pentru că acestea își exercită personal dreptul lor la petiționare, ele nu se încadrează în definiția de „lobbyiști“ utilizată de majoritatea reglementărilor.

Ajungem astfel la chestiunea excepțiilor. Indiferent de modul în care legile specifice definesc lobbyiștii sau activitatea de lobbyism, legislatorii au încercat să atingă un grad mai mare de certitudine prin fixarea excepțiilor. Cele mai des întîlnite excepții includ reprezentanții altor autorități – locale, regionale sau internaționale – care acționează în capacitatea lor oficială. Anumite activități sînt, de asemenea, excluse, în special activitățile de natură publică, cum ar fi prezentarea în fața comisiilor parlamentare sau a altora de genul acesta. Principiul, în ambele cazuri, ține de rolul public al funcționarului sau natura activității în cauză. De vreme ce exercitarea unei funcții publice este

¹⁵ Juliusz Galkowski, *Elaborarea cadrului juridic privind activitatea de lobbyism: experiența poloneză*, p. 5.

¹⁶ Legea cu privire la declararea activităților de lobbyism a SUA din 1995, secțiunea 3(7), http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/compilation.pdf

¹⁷ Legea cu privire la lobbyismul legislativ și administrativ din 7 iulie 2005, art. 2 (2).

transparentă, un grad mai mare de publicitate sau expunere nu este considerat necesar. În același timp, trebuie să se asigure că excepțiile nu sînt formulate într-o manieră prea largă, astfel încît să încurajeze nerespectarea reglementărilor existente¹⁸.

În mod obișnuit, lobbyistul este o persoană fizică sau juridică care se înregistrează în această capacitate, în conformitate cu prevederile legale aplicabile, pentru a desfășura activități de lobbyism. Cu toate acestea, avînd în vedere domeniul de activitate și efectele acesteia, este important ca la etapa reglementării să fie avute în vedere persoanele care nu pot acționa în calitate de lobbyiști, din cauza unor motive profesionale sau personale (de exemplu, deputații, politicienii, membrii familiei etc.).

Chiar dacă proiectul de lege original înaintat Sejm-ului de către guvern în 2003 specifica grupurile și organizațiile care nu cad sub incidența prevederilor sale, menționînd în mod expres reprezentanții misiunilor diplomatice, partidele politice, sindicatele și patronatele, legea poloneză în vigoare nu conține nici excepții, nici declarații de incompatibilitate.

Experiența demonstrează că definiția vagă sau parțială a celor care cad sub incidența legislației în cauză sau a activităților vizate poate rezulta în nerespectarea legislației sau respectare necorespunzătoare. La moment, este dificil să se recomande un model uniform de definire a lobbyismului, avînd în vedere diversitatea schemelor de reglementare și particularitățile specifice ale diferitor state. Cu toate acestea, poate fi identificat un număr de trăsături ce trebuie avute în vedere, și anume:

- activitate profesională desfășurată de o persoană fizică sau juridică;
- desfășurată pentru sau în interesul unei terțe persoane;
- de obicei, o activitate remunerată, nu neapărat cu o sumă de bani sau o taxă; poate fi, de asemenea, orice alt avantaj de ordin material sau imaterial;
- activitatea în cauză este supusă înregistrării – acest proces asigură, pe de o parte, transparență și furnizează publicului informații relevante și, pe de altă parte, oferă celor înregistrați acces la diferite avantaje și beneficii legate de activitatea lor (cum ar fi permise, informații actualizate etc.);
- activitatea este desfășurată pentru a asigura că interesele terței persoane sînt reflectate în legislație, politici sau alte genuri de decizii.

3. Transparența în activitatea de lobbyism

Măsurile de sporire a transparenței sînt partea centrală a reglementărilor referitoare la lobbyism. Lipsa de informații accesibile publicului creează pericolul ca reglementările să nu fie respectate.

De ce e nevoie de înregistrare?

Înregistrarea lobbyiștilor este un element indispensabil al unei activități lobbyiste transparente. Această acțiune urmărește un scop dublu, și anume:

¹⁸ A.P. Pross, *Lobbyismul: Modele de reglementare*, p. 15.

- creează fundamentul pentru transparența activităților de lobbyism prin oferirea publicului a accesului la informații relevante despre lobbyiști și interesele pe care aceștia le reprezintă și promovează în cadrul procesului decizional. Ca urmare a publicării informației referitoare la persoanele care au contribuit la elaborarea unei politici sau a unei legi, crește gradul de control extern. Pentru a fi înregistrați, doritorii trebuie să furnizeze cel puțin informații privind persoanele pe care le reprezintă, misiunea pe care o desfășoară și sursele de finanțare;
- servește ca bază pentru oferirea unor facilități și avantaje legate de activitatea lobbyiștilor (permise, acces la autorități, acces la informații actualizate etc.). Lobbyiștii care înregistrează informațiile referitoare la ei și la interesele pe care le reprezintă vor fi, în schimb, contactați în cazul consultărilor în domeniile lor de interes.

În acest sens, legea poloneză prevede că registrul lobbyiștilor profesioniști și al firmelor de lobby trebuie să fie deschis accesului public. Cu toate acestea, informația ce urmează a fi inclusă în registru nu este suficientă și relevantă pentru publicul larg. Pe de altă parte, lobbyismul profesionist poate fi desfășurat doar după înregistrare. Acest fapt permite lobbyiștilor profesioniști să-și desfășoare activitatea în sediul autorităților publice relevante, precum și al Sejm-ului și al Senatului.

Un subiect de discuții ce ține de înregistrare este caracterul voluntar sau obligatoriu al acesteia. Această chestiune a fost abordată și de Comisia Europeană în *Cartea Verde pentru Inițiativa Europeană pentru Transparență*. Mai multe voci au susținut crearea unui registru voluntar. Cu toate acestea, un număr considerabil din cei consultați pe marginea acestei chestiuni, în special ONG-urile, s-au pronunțat în favoarea înregistrării obligatorii, ca fiind unica în stare să asigure o transparență deplină. În final, Comisia Europeană a susținut sistemul de înregistrare voluntară, care oferă unele avantaje¹⁹.

Aceeași poziție pare a fi reflectată în legea poloneză (art. 11 (1)), care prevede că înregistrarea se va face în baza unei cereri.

Dezvăluirea: câtă informație este suficientă?

Dezvăluirea informației referitoare la activitățile de lobbyism desfășurate a devenit o cerință generală în țările unde există reglementări în domeniul lobbyismului. Dificultatea în ceea ce privește dezvăluirea ține de cantitatea și gradul de detaliere a informației furnizate. Pentru a asigura transparența, este nevoie de o dezvăluire elocventă. Respectarea reglementărilor și o analiză efectivă și actuală pot fi asigurate doar dacă dezvăluirea informației este relevantă, dar, în același timp, nu este prea împovărătoare.

Potrivit lui A. P. Pross, dezvăluirea informației este aspectul reglementării lobbyismului cel mai susceptibil de a fi elaborat atât în mod judicios, cât și defectuos. Elaborarea poate porni de la experiența ce ține de procesele de lobbyism și poate fi concepută în așa mod, încât să furnizeze informații cât mai relevante pentru a înțelege cum sînt influențate autoritățile publice. Cu toate acestea, sub presiunea probelor de corupție și a scandalurilor, uneori legislatorii au tendința de a impune cerințe exa-

¹⁹ Comunicarea Comisiei Comunităților Europene. Completare la *Cartea Verde pentru Inițiativa Europeană pentru Transparență*, COM(2007) 127 final, 21 martie 2007.

gerate în privința dezvăluirii informației. De exemplu, informația financiară este o țintă predilectă, deși costul adevărat al campaniilor de lobbyism este foarte greu de apreciat. Informația cerută este greu de obținut, iar cea care este furnizată este deseori incompletă și aproape irelevantă.

Principalele cerințe ce țin de dezvăluirea informației includ:

- interesele reprezentate;
- obiectul activității de lobbyism;
- instituțiile statului spre care este îndreptată activitatea de lobbyism.

Fiecare dintre aceste categorii poate fi extinsă. Acolo unde există reglementări relevante de ceva timp, există cerințe suplimentare, cum ar fi detalii privind cheltuielile, tehnicile de lobby, membrii organizației și, acolo unde acest lucru e permis, aranjamentele de finanțare în caz de urgență. Caracterul util al acestora depinde de modul în care legislatorii intenționează să utilizeze informația colectată. Dacă scopul principal este de a obține și a pune la dispoziția publicului o imagine privind interesele care vor fi afectate de schimbările de politică, atunci sînt suficiente declarații generale. Dacă, într-o altă ipoteză, legislatorii prevăd că informația colectată poate fi folosită în cadrul urmăririi penale, e nevoie de informații detaliate privind activitatea lobbyiștilor²⁰.

Interesele reprezentate

Chiar dacă înregistrarea identifică persoana lobbyiștilor, aceasta nu oferă nici un fel de indicii cu privire la beneficiari. Odată ce acest lucru a devenit evident, au fost introduse reglementări care obligă lobbyiștii să identifice clienții lor, precum și orice persoană sau organizație care controlează sau dirijează activitatea clienților, sau are un interes direct în rezultatul activității lobbyiștilor.

În conformitate cu aceasă logică, *Cartea Verde pentru Inițiativa Europeană pentru Transparență*, elaborată pentru comisie, a propus ca grupurile vizate să fie obligate să furnizeze periodic informații privind obiectivele lor, sursele de finanțare și interesele reprezentate.

Legea poloneză prevede în art. 15 obligația lobbyiștilor profesioniști și a firmelor de lobby să furnizeze autorității publice o declarație scrisă care să identifice entitatea pentru care sau în numele căreia se desfășoară activitatea lobbyistă.

Fără îndoială că identificarea terțelor persoane care se așteaptă că vor beneficia de pe urma rezultatelor activității lobbyiste este utilă pentru funcționarii care pot evalua presiunile în vederea unui rezultat specific și informează alți factori interesați, inclusiv publicul, asupra eforturilor depuse în vederea obținerii anumitor beneficii publice²¹.

Obiectivul activității de lobbyism

Este indubitabil faptul că publicul și demnitarii trebuie să cunoască ce anume urmăresc să atingă campaniile de lobbyism. În unele cazuri, cei implicați sînt gata să identifice

²⁰ A. P. Pross, *Lobbyismul: Modele de reglementare*, p. 16-17.

²¹ A. P. Pross, *Lobbyismul: Modele de reglementare*, p. 18.

cauza lor, pe cînd în alte cazuri, ei au motive serioase să-și ascundă obiectivele. Motivele lor nu sînt neapărat ilegale; probabil de cele mai multe ori această situație este rezultatul presiunilor concurențiale din mediul de afaceri. Se afirmă că în Canada informația privind înregistrarea lobbyiștilor este urmărită cel mai atent nu de politicieni, demnitari sau jurnaliști, ci de lobbyiști, deoarece o consideră utilă pentru a găsi indicii prețioase privind activitatea concurenților și obiectivele urmărite de mediul de afaceri. Acest fapt ridică o dilemă, și anume: cît de detaliată trebuie să fie informația privind obiectivele activității lobbyiste? Dacă e prea detaliată, aceasta poate avea efectul nedorit de a dăuna afacerii. Dacă e prea vagă, este încălcat interesul public²².

Modelul polonez implică o altă abordare a acestui subiect. În loc să ceară în avans dezvăluirea obiectivelor urmărite de lobbyiști, art. 7 al legii prevede că lobbyiștii au dreptul să notifice interesul lor pentru actele legislative sau normative incluse în Programul legislativ, elaborat cel puțin o dată la șase luni de Consiliul de Miniștri. Notificarea în cauză va conține, de asemenea, specificarea intereselor urmărite în cazul actelor legislative sau normative vizate sau soluțiile juridice a căror includere este dorită.

Cu titlu de concluzie generală, putem afirma că legislatorii au de ales între a accepta descrieri generale ale obiectivelor lobbyiștilor și a-i obliga să furnizeze informații detaliate despre legislația, programul, politica sau alte activități guvernamentale care îi preocupă. În primul caz, legislatorii trebuie să se aștepte că interesele lobbyiștilor vor fi formulate în termeni foarte generali, cu efectul că deseori va fi practic imposibil să se discearnă scopul adevărat al campaniei de lobbyism.

Țintele activității de lobbyism

Identificarea instituțiilor spre care este îndreptată activitatea de lobbyism este la fel de importantă, deoarece permite să fie urmărite procesele decizionale și să informeze demnitarii și alte persoane asupra necesității ca toate chestiunile relevante și propunerile să fie luate în considerație.

Registrele europene de cele mai multe ori cer să fie prezentate listele de interese ce doresc să fie înaintate în fața comisiilor parlamentare și administrative. *Legea cu privire la declararea activităților de lobbyism* a SUA descrie contactele ce trebuie raportate ca fiind orice comunicări verbale sau scrise făcute, în numele unui client, demnitarilor din puterea executivă sau legislativă enumerați de lege²³. *Legea cu privire la înregistrarea lobbyiștilor* a Canadei tratează aproape orice persoană din serviciul public fiind susceptibilă de a fi ținta activităților de lobby și cere lobbyiștilor să identifice la etapa înregistrării orice departament sau instituție guvernamentală cu care comunică sau intenționează să comunice²⁴.

Situația din Polonia este confuză. Legea nu prevede în mod expres obligația lobbyiștilor să înregistreze și să raporteze spre care anume autorități este îndreptată sau

²² Ibid., p. 20.

²³ Legea cu privire la declararea activităților de lobbyism a SUA din 1995, secțiunea 3(8) (A).

²⁴ Legea cu privire la înregistrarea lobbyiștilor a Canadei din 1985, secțiunea 5 (2), <http://laws.justice.gc.ca/en/showdoc/cs/L-12.4///en?page=1>

urmează a fi îndreptată activitatea de lobbyism. Cu toate acestea, din interpretarea prevederilor actuale putem conchide că activitatea de lobbyism este desfășurată pentru a influența parlamentul și orice altă autoritate responsabilă de elaborarea sau modificarea legislației specificate în Programul legislativ. Această lacună creează dificultăți în procesul de implementare a legii și urmează a fi rezolvată în cadrul unei reforme mai cuprinzătoare referitoare la procedurile de raportare care nu sînt prevăzute de lege.

În concluzie, procedura de raportare este un element important al reglementărilor privind activitatea de lobbyism. Cerințele de dezvăluire efectivă vor selecta acele informații care descriu în modul cel mai succinct și exact scopul activității de lobbyism, identifică beneficiarii acesteia și indică autoritățile țintă. Chiar și atunci cînd reglementarea reușește să asigure furnizarea acestor informații cheie, aceasta nu înseamnă neapărat că procesul decizional este transparent sau că nevoile legitime de informare ale factorilor implicați în procesul legislativ sînt satisfăcute. În funcție de aceste nevoi, vor fi necesare raportări suplimentare. Cu toate acestea, încercările de a satisface nevoile suplimentare ale utilizatorilor informației dezvăluite pot crea un sistem de raportare care se va prăbuși sub propria greutate. Prin urmare, atunci cînd se intenționează reglementarea activității de lobbyism, trebuie avute în vedere cîteva reguli elementare:

- informația solicitată și colectată trebuie să fie relevantă pentru scopurile primordiale de asigurare a transparenței, integrității și eficienței;
- cerințele de raportare a informației trebuie să fie realiste din punct de vedere juridic și practic;
- informația trebuie să poată fi distribuită eficient publicului, legislativului și altor demnitari²⁵.

Reguli de integritate: coduri de conduită pentru lobbyiști

Pe lîngă controlul extern asupra contactelor lobbyiștilor, regulile de integritate sînt o altă contribuție esențială la transparența activității de lobbyism.

Potrivit lui A. P. Pross²⁶, există trei feluri de coduri de conduită care se aplică activității lobbyiștilor în diferite țări. Cel mai puțin coercitive sînt codurile profesionale adoptate în cîteva țări de asociațiile lobbyiștilor. Drept urmare, chiar dacă anumite asociații de lobbyiști au încercat să pedepsească lobbyiștii nedisciplinați, natura deschisă a ocupației și necunoașterea de către public a codurilor profesionale au făcut ca aceste eforturi să rămînă, mai degrabă, ineficiente. Codurile stabilesc reguli fundamentale importante aplicabile lobbyiștilor în relațiile lor unii cu alții, cu clienții și autoritățile publice, dar pentru că implementarea lor este limitată, acestea nu reușesc să-i constrîngă pe acei lobbyiști care încalcă regulile.

Codurile de angajare și postangajare și regulile de conduită aplicabile legislatorilor au, în anumite privințe, o influență mai semnificativă asupra comportamentului lobbyiștilor. În mai multe țări există reguli care reglementează conduita membrilor

²⁵ A. P. Pross, *Lobbyismul: Modele de reglementare*, p. 26.

²⁶ *Ibid.*, p. 28-29.

legislativului și a funcționarilor publici și, chiar dacă lobbyiștii nu pot fi constrinși să le respecte, consecințele nerespectării acestor reguli, în ceea ce-i privește pe demnitarii publici vizați, vor avea un efect de constrângere asupra conduitei acestora și, astfel, asupra conduitei lobbyiștilor.

Cîteva țări au impus lobbyiștilor coduri de conduită, fie ca o condiție pentru accesul în sediile legislativelor și ale altor autorități, fie, ca în cazul Canadei, integrîndu-le în legislația ce reglementează activitatea de lobbyism. După cum am văzut, Parlamentul European permite lobbyiștilor, în conformitate cu Regula 9 (4), să obțină permise permanente în parlament sub condiția respectării codului de conduită. Nerespectarea codului are ca efect retragerea permisului și, în consecință, refuzul accesului în parlament.

Canada pare a fi unica țară care a legiferat un cod de conduită. Codul care a intrat în vigoare în 1997 include două elemente: o declarație a principiilor și un set de reguli care decurg din aceste principii. Există trei principii, în conformitate cu care lobbyiștii trebuie să acționeze: deschis, profesional și cu integritate și onestitate. Astfel, principiul deschiderii (sau al transparenței) impune trei standarde: obligația de a comunica demnitarilor identitatea beneficiarilor activității de lobbyism și rațiunile acesteia; un angajament de a comunica informația în mod exact pentru a nu induce în eroare pe cei spre care este îndreptată activitatea de lobbyism și, în al treilea rînd, cerința de a aminti demnitarilor de obligația lobbyiștilor de a respecta legea și codul. Standardele de integritate și onestitate se materializează în angajamentul de a respecta natura confidențială a informației obținute și de a nu utiliza informația confidențială în dezavantajul clientului, angajatorului sau organizației. Principiul profesionalismului este definit în regulile privind conflictul de interese, care prevăd că lobbyiștii vor evita să reprezinte interese conflictuale sau concurențiale și vor evita să pună demnitarii în situații de conflict de interese²⁷.

În ceea ce privește codurile de conduită, chestiunea care stîrnește cele mai multe dezbateri nu este conținutul acestora, ci statutul lor (voluntar, întărit de facilități sau legiferat). Comisia Europeană a ajuns la concluzia că codurile de conduită voluntare pot avea un rol auxiliar util. Comisia a îndemnat lobbyiștii să adopte propriile coduri de conduită în baza unor criterii minime. Principalele trăsături ale acestor criterii sînt următoarele:

- lobbyiștii trebuie să acționeze într-o manieră onestă și întotdeauna să declare interesele pe care le reprezintă;
- nu trebuie să distribuie informații ambigui;
- nu trebuie să promită nici un fel de beneficii pentru a obține anumite informații sau a se bucura de un tratament preferențial.

În recenta sa *Carte Verde pentru Transparență*, Comisia Europeană menționează că diverse organizații umbrelă au adoptat coduri voluntare, care se bazează pe criteriile minime menționate și sînt foarte similare în spirit și conținut, iar unele au adăugat în

²⁷ Codul canadian de conduită a lobbyiștilor, în vigoare începînd cu 1 martie 1997. <http://www.orl-bdl.gc.ca/epic/site/lobbyist-lobbyiste.nsf/en/nx00019e.html#code>

codurile lor mecanisme interne de sancționare, pornind de la avertisment și pînă la excludere temporară sau permanentă.

Pe de altă parte, Parlamentul European are un cod obligatoriu de conduită pentru toți cei care doresc să fie acreditați. Orice încălcare poate rezulta în retragerea acreditării, adică în posibilitatea accesului fizic în clădirile Parlamentului European.

Din păcate, în legea poloneză lipsesc cu desăvîrșire prevederi referitoare la codul de conduită pentru lobbyiști.

4. Asigurarea respectării

Asigurarea respectării este o problemă constantă care reclamă utilizarea unei combinații de măsuri și mecanisme. Controlul extern este pus, de obicei, în sarcina autorității competente să administreze normele referitoare la lobbyism. Potrivit modelului polonez, autoritatea competentă să supravegheze activitatea lobbyistă este Ministerul Afacerilor Interne și al Administrației. Desemnarea unui ministru al administrației centrale să gestioneze normele referitoare la lobbyism este o soluție criticabilă. După cum a demonstrat modelul canadian, registratorul, care nu este un demnitar de rang înalt, putea fi supus unor presiuni din partea miniștrilor și altor demnitari. Mai mult, cabinetul acestuia era vulnerabil în fața unor decizii bugetare, organizaționale și organizatorice care afectau serios eficiența acestuia. O soluție în acest caz ar putea fi desemnarea de către legislativ a unui demnitar sau autorități de rang înalt, pentru un termen fix, care poate fi înlăturat numai printr-o procedură parlamentară. Acest demnitar sau autoritate trebuie să fie independent de guvern.

Aplicarea unor sancțiuni este deseori prima măsură a legislativului atunci cînd încearcă să rezolve problemele ce apar în legătură cu o activitate de lobbyism neadecvată. Sancțiunile sînt un element necesar al legislației privind activitatea de lobbyism, dar nu sînt suficiente în sine pentru a constitui un mecanism preventiv eficient. Chiar și amenzile substanțiale sau pedeapsa cu închisoarea nu întotdeauna îi sperie pe lobbyiștii care anticipează profituri mari în cazul în care reușesc să asigure pentru clienții lor contracte guvernamentale semnificative²⁸.

În același timp, sancțiunile sînt doar o mică parte a unui regim de reglementare care va reuși să limiteze activitățile ilegale. Sistemul de sancțiuni trebuie secondat de atribuția registratorilor de a solicita de la doritorii de a fi înregistrați informații suplimentare și de competența de a investiga presupusele încălcări ale obligațiilor impuse lobbyiștilor.

Mai multe țări au instituit, pe lîngă sancțiunile tradiționale, un sistem complementar de măsuri care au ca scop asigurarea respectării normelor referitoare la activitatea de lobbyism. De exemplu, orice încălcare a normelor de conduită pentru lobbyiști poate rezulta în retragerea permisului. În Canada registratorul are puterea de a investiga presupusele încălcări ale codului de conduită. Raportul final pe marginea tuturor investigațiilor este transmis parlamentului. Această practică de raportare în fața par-

²⁸ A. P. Pross, *Lobbyismul: Modele de reglementare*, p. 30.

lamentului este un stimul serios pentru respectarea normelor. Nici un lobbyist care vrea să-și continue activitatea nu dorește publicitate negativă rezultată din aducerea raportului în atenția publicului. Cel mai de preț instrument al oricărui lobbyist este accesul său la factorii de decizie. Funcționarii publici cu siguranță nu vor dori să aibă contacte cu lobbyiștii care au o reputație dubioasă.

Țintele activității de lobbyism au un rol important și în asigurarea respectării normelor relevante. Ei sînt cele mai indicate persoane să ceară lobbyiștilor respectarea codurilor de etică profesională și să raporteze încălcările constatate. Eficiența acestora însă depinde de măsura în care cunosc normele referitoare la lobbyism și obligațiile proprii de a contribui la procesul de monitorizare. Aceasta presupune că trebuie să existe instrucțiuni care să le ceară funcționarilor publici să verifice calitatea de lobbyist și să raporteze orice încălcare depistată. La rîndul ei, eficiența instrucțiunilor amintite depinde de existența unor programe de instruire care îi vor pregăti pe funcționari să identifice activitatea de lobbyism și îi va familiariza cu cerințele și mecanismele de raportare.

Educația poate fi mult mai eficientă, dacă este organizată în mod adecvat. Aceasta trebuie să urmărească crearea unei culturi de respectare a normelor referitoare la înregistrare și a standardelor etice promulgate de guvern. În același timp, educația va ajuta publicul să aprecieze semnificația și utilitatea proceselor de lobbyism, inclusiv înțelegerea modului de participare la dezbaterile pe marginea politicilor guvernamentale, în loc să condamne din start lobbyismul sub impresia scandalurilor.

În concluzie, pare evident faptul că respectarea va fi, mai degrabă, asigurată printr-un ansamblu de măsuri, pornind de la cerințe clare privind înregistrarea și raportarea și ajungînd la²⁹:

- sancțiuni juridice;
- instrucțiuni de serviciu care să oblige funcționarii publici să verifice identitatea lobbyiștilor și să raporteze eventualele încălcări;
- conferirea pentru registratori a puterii de investigații;
- educația.

5. Quo vadis?

Lobbyismul este un element indispensabil al unei societăți democratice. Acesta contribuie la adoptarea unor decizii mai bune, deoarece furnizează factorilor implicați informații relevante și opinii diferite pe marginea chestiunilor discutate. Acesta mai permite ca vocea celor ce vor fi afectați în mod direct de deciziile respective să fie auzită și luată în considerație.

Reglementarea lobbyismului este percepută ca o măsură anticorupție sau o măsură menită să sporească transparența și responsabilitatea procesului decizional. Totuși reglementarea lobbyismului nu trebuie considerată soluție universală pentru orice fel de deficiențe în procesul de luare a deciziilor. Existența unor influențe nejustificate trebuie abordată și prin alte mijloace.

²⁹ Ibid., p. 32.

Reglementările referitoare la lobbyism trebuie să respecte și să se plieze pe particularitățile fiecărei țări în parte. Chiar dacă există un interes sporit pentru elaborarea reglementărilor în domeniul lobbyismului, nu este potrivit să se copieze legislația altor țări. Adoptarea înseamnă de fapt adaptare. Cel mai bun lucru care poate fi făcut este identificarea unor situații comune care pot fi abordate de o manieră similară, dar nu identică.

Reglementarea lobbyismului este un semn al maturității unei societăți democratice. În acest sens, inițiativa Republicii Moldova de a reglementa activitatea de lobbyism reprezintă un pas înainte. Cu toate acestea, efortul în cauză nu va avea nici un efect, dacă nu va fi rezolvat un număr de probleme conexe. Astfel, independența presei este sub semnul întrebării, drepturile omului sînt încălcate în mod sistematic, societatea civilă este slabă în comparație cu guvernul, iar eforturile și resursele dedicate luptei cu corupția nu pot fi comparate cu rezultatele obținute.

Experiența poloneză demonstrează că decizia privind reglementarea activității de lobbyism nu trebuie luată în grabă. Indiferent de durata discuțiilor în Comisia Extraordinară a Sejm-ului polonez, a devenit clar chiar de la început că Legea privind activitatea de lobbyism legislativ și administrativ este un act legislativ slab, care în curînd va trebui modificat serios. Practica actuală a identificat deja anumite chestiuni specifice. De exemplu, legea permite funcționarilor să ia decizii arbitrare în anumite situații. În particular, este vorba de puterea de a decide dacă o persoană fizică sau juridică practică activitatea de lobbyism. În conformitate cu legea poloneză, numai un lobbyist înregistrat se poate adresa funcționarilor publici, care au obligația de a raporta contactele cu lobbyiștii neînregistrați. Practicarea activității de lobbyism fără înregistrare este pedepsită cu amendă de la 3000 PLN pînă la 50 000 PLN. Există deja probe că reprezentanții ONG-urilor nu sînt bineveniți în unele comisii parlamentare. Astfel, au fost exprimate temeri că legea ar putea fi folosită ca pretext pentru a limita rolul și așa destul de modest al ONG-urilor în procesul de luare a deciziilor.

Cu toate acestea, situația descrisă nu poate și nu trebuie să împiedice elaborarea instituțiilor indispensabile pentru transparența proceselor decizionale. Chiar dacă legea poloneză cu privire la lobbyism a fost criticată, aceasta prevede instituții care trebuie evaluate și introduse în realitatea Republicii Moldova, și anume audieri publice în cazul chestiunilor importante și al elaborării programelor legislative pe termen scurt, însoțite de argumentarea pentru modificarea/elaborarea unor proiecte legislative specifice. O altă măsură ce ar trebui luată în considerație este promovarea unor standarde etice pentru procesul de luare a deciziilor.

Propuneri pentru o campanie europeană și transatlantică de consolidare a opiniei publice în Moldova: parteneriat între guvern, mijloacele de informare în masă și organizațiile nonguvernamentale

1. Introducere

Relațiile dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană își au începutul încă în 1994, odată cu semnarea Acordului de parteneriat și cooperare. Acesta reprezintă baza legală pentru cooperare în domenii cum ar fi comerțul, cultura și politici educaționale și prevede drept obiectiv major susținerea dezvoltării democratice în Moldova.

La începutul anului 2005 guvernul de la Chișinău a declarat integrarea europeană prioritatea politicii sale externe. În acest context, Ministerul Afacerilor Externe a fost desemnat să coordoneze și să implementeze politica statului în domeniul integrării europene. De asemenea, în 2005 Guvernul Moldovei și-a asumat, odată cu ratificarea Planului de acțiuni Moldova-UE, obligațiunea de a promova reforme în țară pentru a se apropia de standardele europene, precum a declarat și intenția de a adera la această structură. Moldova face parte din Politica de Vecinătate a Uniunii Europene și astfel este preconizat ca aceasta să aloce, în perioada 2007-2010, 209,7 mln. euro asistență, dublu față de valoarea asistenței pe care a primit-o anterior în cadrul programelor TA-CIS, între anii 2003-2006. Aceasta înseamnă că pe cap de locuitor, Moldova va primi mai multe fonduri decât orice altă țară din dimensiunea estică a PEV.

Cooperarea Republicii Moldova în vederea democratizării nu se limitează doar la parteneriatul cu UE, aceasta mai conlucrează și cu alte structuri, cum ar fi Alianța Nord-Atlantică. E important de menționat că RM cooperează strâns cu NATO încă din 1994, când a devenit membră a Programului parteneriat pentru pace (PPP). Această cooperare s-a intensificat odată cu semnarea, la mijlocul lunii iunie 2006, de către guvernul de la Chișinău, a Planului de acțiuni al parteneriatului individual Moldova – NATO (IPAP). Documentul nu prevede aderarea Moldovei la NATO, dat fiind faptul că statutul de neutralitate al Moldovei este incompatibil cu cel de membră a Alianței. Pe de altă parte, documentul are ca scop aprofundarea cooperării și ralierea standardelor Moldovei la standardele NATO. Planul de acțiuni Moldova-UE va fi finalizat în 2008, iar IPAP are o durată de 2 ani, pentru ca ulterior să fie revizuit și adaptat la noile realități.

Ambele documente reprezintă declarații de interes ale RM în vederea implementării standardelor euroatlantice de democratizare a țării. Deși acestea reprezintă o

realizare importantă a guvernului de la Chișinău pe plan internațional, publicul din Moldova duce lipsă de informație vizavi de aceste evoluții. Acest fapt este demonstrat, în primul rând, de faptul că cetățenii în proporție de aproximativ 23 la sută¹ nu știu care ar fi perioada în care RM ar putea deveni membră a UE. Mai mult ca atât, circa 32 la sută² nu știu ce reprezintă NATO. De asemenea, în cazul unui referendum pentru integrarea în UE și NATO, circa 13% din populația RM este indecisă în ceea ce ține de UE și, respectiv, 18,3% în ceea ce ține de NATO. Un alt argument în favoarea lipsei de informație în rândurile populației este și numărul mare al celor care consideră că Moldova ar putea deveni membră a UE în mai puțin de 10 ani. Astfel, cetățenii nu știu că este aproape imposibil ca Moldova să devină membră a UE în următorii 10 ani. În primul rând, pentru că nu a fost expediată o solicitare oficială la Bruxelles, dar în al doilea rând, pentru că reformele care trebuie implementate sînt mult prea dificile și profunde pentru realizarea acestui obiectiv în doar 10 ani.

Numărul impunător al cetățenilor indeciși, plus cel al persoanelor care nu au știut să răspundă la întrebări ce țin de UE sau NATO în cadrul sondajelor realizate în Moldova, este cauzat de inexistența materialelor informative, în special în presă, dar și de lipsa unui program guvernamental de informare a cetățenilor.

Televiziunea publică națională este principala sursă de informare a populației și care se difuzează pe întreg teritoriul țării. Nivelul redus de informare poate fi explicat prin lipsa surselor alternative de informare și prin lipsa unei politici coerente de informare a cetățenilor în materie de afaceri europene. Dacă e să analizăm rezultatele sondajelor de opinie efectuate în țară, atunci acestea arată că sursa primară de informație este Televiziunea (73%)³. Aceasta reprezintă și sursa de informații în care mai mult de jumătate din populație are cea mai mare încredere.

Populația Moldovei este prost informată și despre politica internă și externă a guvernului. Deși majoritatea moldovenilor susțin ideea aderării la UE, publicul larg nu cunoaște schimbările majore care pot interveni ca urmare a procesului de integrare europeană. Este crucial ca cetățenii să fie informați pentru a nu putea fi manipulați de către posibili adversari ai ideii de aderare. Astfel, formula „mai bine previi decît tratezi“ prin informare ar putea reduce numărul viitorilor eurosceptici care vor apărea, în mod natural, datorită pluralității de opinii caracteristice unei societăți democratice.

Din păcate, Moldova a moștenit de la Uniunea Sovietică nu doar structurile și principiile de guvernare (deși adaptate la noi realități), dar și mentalitatea. Mijloacele de informare în masă au ca sarcină majoră schimbarea și apropierea modului de gândire de principiile democratice și economiei de piață. Cu certitudine, este un proces îndelungat, dar foste state socialiste, precum Polonia, au demonstrat că statutul de membru al NATO și al UE este un obiectiv realizabil.

Curînd după stabilirea integrării europene drept obiectiv de bază al politici externe a țării, Guvernul Moldovei, prin intermediul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, a elaborat o strategie de informare și comunicare în domeniul

¹ Barometrul de Opinie Publică, IPP, decembrie 2007.

² Ibidem.

³ Ibidem.

integrării europene, inițiativă salutăată de societatea civilă de la Chișinău. Din păcate, după mai bine de un an de la redactare, aceasta se află încă în etapa de proiect și nu există dovezi concludente cum că acțiunile și obiectivele înscrise în document vor fi implementate în viitorul apropiat. Totuși la momentul adoptării va fi necesar cel puțin de actualizat această strategie. Documentul respectiv trebuie modificat pe câteva linii directoare, și anume: acesta trebuie să stipuleze clar din ce resurse vor fi acoperite activitățile; ce impact va avea integrarea europeană asupra populației; și, deoarece este un document elaborat de guvern, ar fi recomandabil să nu se concentreze exclusiv asupra politicii de stat și activitatea guvernului în acest domeniu.

Experiența Poloniei ar putea fi utilă pentru evitarea unor potențiale greșeli, întrucât ambele țări au un trecut comun, cu amprenta unui sistem totalitar, și au fost nevoite să se confrunte cu mentalitatea și obiceiurile de guvernare moștenite de la acest regim, dar și pentru că statul polon a trecut prin aceleași faze în drumul său spre obținerea statutului de membru al UE.

Unele aspecte din experiența Poloniei de aderare la UE⁴ ar putea fi folosite pentru revigorarea dezbatelor publice în Moldova în ce privește integrarea în NATO. Deși la momentul aderarea la Alianța Nord-Atlantică este imposibilă din cauza clauzei incluse în Constituție, subiectul este tot mai mult discutat de către unele partide politice și va deveni în curând subiect fierbinte atât la nivel politic, cât și social. Intensificarea cooperării cu NATO va duce nemijlocit la creșterea credibilității RM ca partener, dar va stimula și realizarea reformelor democratice. Or, gradul de democrație a unui stat este determinat, în primul rând, de nivelul de democratizare a sectorului de securitate. Astfel, drumul spre UE este mai mult sau mai puțin intersectat și de NATO sub diverse forme, la moment – de cooperare, iar ulterior, de ce nu, – de aderare.

2. Experiența Poloniei de consolidare a opiniei publice în materie de integrare europeană – rolul guvernului, al mass-media și a societății civile

Societatea poloneză, înainte de lansarea negocierilor de aderare, era, în mare parte, în favoarea integrării, însă numărul susținătorilor a început să scadă vertiginos la sfârșitul anilor '90. În perioada martie 1997 – decembrie 1998 numărul susținătorilor aderării Poloniei la UE a scăzut de la 72 la 64 la sută⁵. Această involuție a fost generată de frica de schimbările viitoare care ar putea afecta viața polonezilor – frică bazată pe lipsa de informație și cunoaștere a reformelor implementate în Polonia în acea perioadă. În aceste circumstanțe, era nevoie de o campanie puternică de informare și promovare, deoarece aderarea la UE urma să se decidă în cadrul unui referendum.

Câteva idei de bază în ce privește necesitatea aderării la UE erau promovate de către partidele politice. Pentru a preveni speculațiile viitoare și politizarea activităților

⁴ De menționat că în Polonia nu a existat un program/ politică de stat de promovare a aderării la NATO, aderare care a fost decisă de parlament, spre deosebire de aderarea la UE, care a fost supusă votului la referendum.

⁵ Programul de informare publică, Integrarea Poloniei în Uniunea Europeană, Comitetul pentru Integrare Europeană (UKIE) 4 mai 1999

de promovare și informare în aspecte de integrare în UE, s-a decis crearea unei unități speciale pentru coordonarea activității altor agenții. Unitatea creată a fost numită Comitetul pentru integrare europeană (UKIE). UKIE a fost responsabil de elaborarea strategiei de comunicare europeană pentru participarea la referendum și promovarea votului PRO. Ba mai mult, s-a decis ca UKIE să coordoneze activitatea tuturor părților interesate în informare despre impactul și activitățile elaborate pentru integrare.

Strategia de informare publică (SIP)⁶ a nominalizat organizațiile nonguvernamentale printre cei mai importanți parteneri ai guvernului în realizarea acestui program. Cooperarea guvernului cu aceste instituții s-a bazat pe principiul parteneriatului și consolidării dialogului social. SIP implica consultanță pentru activitățile informaționale prin intermediul consiliilor de consultanță. De asemenea, prevedea asistență substanțială și financiară pentru organizațiile nonguvernamentale care desfășurau activități educaționale, informaționale și de promovare a integrării europene.

Administrațiile locale au fost și ele considerate parteneri importanți în acest proces. Cooperarea s-a concentrat asupra distribuirii fluxului informațional, asupra activităților de educație și instruire, utilizând infrastructura locală și contactele personale.

Un partener important al guvernului în realizarea activităților SIP au fost mijloacele de informare în masă – publice și comerciale, cu acoperire națională și regională. Media electronică și televiziunea au avut un rol deosebit de important în acest proces. Difuzorii publici au avut obligații suplimentare, impuse de Legea privind Radio și Televiziunea publică, care prevede că producerea și difuzarea programelor cu tematică europeană de către televiziunea și radioul public reprezintă exercitarea dreptului cetățenilor de a fi informați.

Pentru realizarea acestor drepturi și obligațiuni, media publică a primit asistență financiară atât pentru programe ce contribuie la diseminarea cunoștințelor legate de UE și procesul de integrare, cât și pentru materialele informaționale necesare reporterilor.

2.1. Strategia generală UE de consolidare a opiniei publice

Activitățile de informare și educaționale care au rezultat din SIP au fost divizate în: activitățile unităților guvernamentale și activitățile realizate de către partenerii programului (organizații nonguvernamentale, unități de autoguvernare, media și alte entități nonguvernamentale).

Activitățile agențiilor guvernamentale aveau ca scop oferirea informației de bază cetățenilor în aspecte de integrare europeană. În SIP guvernului i s-a încredințat rolul de coordonator și contractor al activităților SIP, pe când partenerii de program au avut rolul agenților de implementare.

Unitățile guvernului au realizat individual următoarele activități ca parte a SIP:

- publicarea documentelor guvernului cu relevanță pentru procesul de integrare în UE;
- elaborarea bazei de date cu toate ministerele și instituțiile implicate în procesul de integrare europeană;
- organizarea tenderelor deschise pentru organizațiile nonguvernamentale;

⁶ SIP a fost elaborat pentru patru ani și a fost lansat în 1999.

- organizarea tenderelor deschise pentru media;
- actualizarea pachetului de bază cu materiale informaționale și de școlarizare a publicului (materiale CIE/UKIE);
- consolidarea bazei informaționale pe internet (pagină www, e-mail, internet legături);
- crearea și actualizarea bazelor de date;
- activități promoționale;
- contractarea analizelor sociologice și a cercetărilor;
- organizarea și participarea la conferințe și seminare internaționale și naționale în aspecte de integrare UE;
- organizarea și participarea la sesiuni de instruire.

Suplimentar, au fost organizate tendere deschise pentru organizațiile nonguvernamentale pentru activități de informare, educaționale și de promovare în contextul procesului de integrare europeană și a specificului diferitor grupuri sociale. De asemenea, au fost organizate tendere deschise pentru mijloacele publice și comerciale de informare în masă (presa și media electronică), cu implicarea activă a mass-mediei locale și regionale. Tenderile au avut ca scop realizarea activităților informaționale, educaționale și promoționale referitoare la procesul de integrare, luând în considerare specificul diversității grupurilor sociale.

Guvernul a finanțat elaborarea și producerea unor pachete informaționale, educaționale și promoționale de bază (materiale CIE) pentru public, precum și re-imprimarea copertelor, actualizarea materialelor existente și elaborarea noilor publicații. Strategia a avut ca scop realizarea activităților de informare, educaționale și promoționale la anumite etape în procesul de integrare, și anume⁷:

- negociere;
- referendum (activități informaționale și promoționale pînă la referendum – etapă facultativă);
- aderarea;
- Polonia – membră a Uniunii Europene.

Elementele cheie ale realizării SIP au fost atît la etapa de negociere, cît și la referendum, ca etape de extindere și consolidare a cunoștințelor și conștiinței publice în probleme de integrare în UE. Ambele etape, referendumul și postaderarea, au necesitat elaborarea unor strategii individuale. La etapa referendumului a fost necesară consolidarea elementelor promoționale.

2.2. Media

Înainte de aderare, sondajele de opinie realizate în Polonia au arătat că aproximativ 70% din populație se consideră slab informată despre procesul de aderare a Poloniei la UE⁸. Similar situației din Moldova, unde peste 80% din populație a declarat te-

⁷ Programul de informare publică, integrarea Poloniei în UE, Comitetul Uniunii Europene (UKIE) 4 mai 1999.

⁸ *Studiu de evaluare a Strategiei de informare și conștientizare a opiniei publice despre integrarea Poloniei în UE* Parlamentul European, Directoratul General Cercetare document de lucru, pag. 36. 2002.

leviziunea publică drept sursă principală de informare, televiziunea publică este cea mai populară și în Polonia, pe cînd televiziunile private au avut un rol educațional mai mic.

Problema de bază a fost că mijloacele de informare în masă au considerat neesențială și neprofitabilă reflectarea subiectelor legate de UE, acestea din urmă nu reprezentau, în concepția lor, un subiect de interes major pentru populație. „În mass-media nu era prea multă informație referitoare la procesul de integrare europeană, nu se scria nimic deoarece se considera subiect plictisitor pentru populație”⁹.

Guvernul Poloniei a înțeles importanța mass-mediei pentru informarea cetățenilor. De asemenea, cum s-a menționat anterior, au fost folosite fonduri publice pentru promovarea afacerilor europene, însă media a beneficiat și de fonduri PHARE pentru popularizarea emisiunilor de promovare a UE. Guvernul Poloniei a elaborat și o bază de date pe internet, care era folosită, în mare parte, de jurnaliștii locali care aveau acces mai mic la informația privind Polonia și UE.

În pofida faptului că unele emisiuni de succes au fost prezentate la radio și televiziune și au apărut articole în presa scrisă, limbajul folosit era dificil, iar ora de difuzare a emisiunilor nepotrivită. În cazul posturilor radio, s-a încercat desemnarea a două persoane pentru fiecare post¹⁰, responsabile de acoperirea subiectelor de integrare europeană. Gestionarii radioului public au considerat că emisiunile speciale dedicate problematicii UE nu-și vor găsi audiență, din acest motiv au inclus subiectul în cele mai populare emisiuni. Programele nu au acoperit procesul de negociere, dar s-au axat pe schimbările pe care le va aduce procesul de integrare pentru populație.

Un impact considerabil l-au avut posturile de radio mici, cu arie de acoperire locală, care difuzau subiecte de interes comunitar. Un exemplu elocvent este *Radio Oko*, care a colaborat cu Centrul local de informare europeană. Activitățile au servit nu drept instrument de informare a populației despre subiecte UE, ci de consolidare a interesului general față de acest subiect.

Televiziunea publică poloneză difuza cîte 5 emisiuni pe zi dedicate subiectelor UE, suplimentar s-a decis includerea acestor subiecte în știrile zilnice (timp de emisie cu cel mai mare rating). Totuși impactul a fost redus considerabil din cauza limbajului tehnic folosit de către jurnaliști, iar unele grupuri s-au plîns de lipsa legăturii între informația prezentată și impactul asupra vieții lor.

O altă problemă cu care s-a confruntat televiziunea publică poloneză a fost timpul de emisie neadecvat pentru asigurarea impactului asupra unui număr mare de potențiali spectatori.

Presa scrisă a avut o influență considerabilă asupra procesului de informare în Polonia. Cotidienele naționale *Rzeczpospolita* și *Gazeta Wyborcza* publicau zilnic cîte 2-3 articole pe subiecte de integrare europeană. O altă sursă importantă de informație a fost revista *Uniunea & Polonia*, publicată de două ori pe săptămînă și dedicată

⁹ Interviu cu Krzysztof Bobinski, Director Polska & Unia, fostul editor al revistei *Europa*, Varșovia 10.10.2007

¹⁰ În Polonia funcționează 5 canale ale radioului public

afacerilor europene. Abordarea utilizată de către această revistă a fost „să scriem de parcă am fi membri ai Uniunii Europene”¹¹.

Au fost organizate instruirii pentru jurnaliștii ce se ocupau de subiectele europene, totuși doar un număr limitat de jurnaliști a participat la aceste instruirii.

UKIE a abordat mass-media ca un instrument de bază în crearea opiniei publice și a consultat-o permanent pe durata implementării strategiei, pe lângă organizarea sondajelor de opinie¹².

Oricare au fost motivele pentru activitățile media, rezultatul a fost pozitiv, iar obiectivul de integrare europeană a fost realizat.

2.3. *Societatea civilă*

Ca și guvernul, societatea civilă din Polonia a înțeles că există riscul ca rezultatul referendumului planificat pentru 2003 referitor la aderarea la UE să eșueze din cauza prezenței insuficiente la urne, precum și a posibilității ca populația să voteze împotriva aderării la UE. În acest context, societatea civilă s-a organizat într-o coaliție largă pentru promovarea votului PRO și a participării la referendum. La coaliție au participat ONG-uri, mass-media, sindicatele și persoanele de afaceri. „Ne îngrijora faptul că persoanele nu vor merge la alegeri, iar dacă vor ieși la urne, vor vota împotriva”¹³.

Un aspect important al acestei coaliții a fost că pentru prima dată reprezentanții societății civile au primit timp gratuit de antenă la televiziunea publică pentru spoturi promoționale, de rînd cu partidele politice. Majoritatea au promovat ideea participării la alegeri, mulți au promovat votul PRO, însă au fost unii care au promovat votul împotriva aderării. De asemenea, au fost cîteva ONG-uri care au folosit timpul alocat pentru promovarea organizațiilor proprii și nu în vederea consolidării ideii de integrare.

Membrii coaliției au decis să angajeze un expert în relațiile cu publicul, care să coordoneze activitățile coaliției. S-a decis ca fiecare instituție implicată să contribuie cu resurse (umane, financiare). De asemenea, s-au menținut relații strînse cu UKIE pentru eforturile comune.

Societatea civilă a fost implicată în instruirea profesorilor, pentru ca aceștia, la rîndul lor, să folosească informația în clase. Un proiect de succes, care încă mai continuă, a fost Cluburile școlare europene (CSE). În Polonia au fost înființate peste 1000 CSE. Școlile au avut rolul organizării dezbaterilor între tineri pe subiecte de bază ce țin de Polonia și UE, valoarea adăugată a acestor activități a fost că elevii discutau mai apoi cu părinții informația primită în timpul întîlnirilor de la școală. Deoarece copiii proprii sînt mai de încredere decît experții/ mass-media, aceștia ar putea avea un efect de convingere mai mare. Faptul că CSE încă mai există în Polonia demonstrează că

¹¹ Interviu cu Krzysztof Bobinski, Director Polska & Unia, fostul editor al revistei *Europa*, Varșovia 10.10.2007.

¹² Interviu cu Magda Kudlinska, Responsabil UKIE, Varșovia 5.10.2007.

¹³ Interviu cu Alicja Pacewicz, Director Programe și Publicații, Centrul pentru Educație Obștească, Varșovia, 5.10.2007

acestea nu doar și-au atins obiectivul primar în a susține ideea aderării, dar au contribuit la creșterea interesului public și a nivelului de cunoștințe generale în materie de afaceri europene.

Se consideră că coaliția a fost un succes, deoarece prin intermediul ei au fost consolidate eforturile și direcționate spre atingerea unui obiectiv comun. Faptul că guvernul, societatea civilă, media și afacerile au fost parteneri și nu actori pe o scenă comună a avut un impact considerabil asupra realizării obiectivului de integrare europeană.

De o importanță majoră la informarea populației a fost crearea celor 16 centre de informare europeană în toate regiunile țării. Aceste centre erau administrate și controlate de către societatea civilă, iar finanțate de către guvern. Centrele au oferit informație pentru cercetători, mass-media și publicul general.

„Scrisori către Europa“ a fost un alt proiect cu implicarea elevilor. Ideea de bază a proiectului a fost expedierea scrisorilor, inclusiv a desenelor în care erau prezentate școala și clasa, către copiii din școlile din Uniunea Europeană, prin care aceștia erau informați despre cultura, obiceiurile, tradițiile poloneze. Acesta a fost un bun mecanism de promovare a țării, precum și de învățare despre alți elevi din UE.

3. Recomandări

Precum s-a menționat mai sus, instituția responsabilă de integrare europeană în Moldova este Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene. Totuși practica ne demonstrează ca aceasta încă nu a fost capabilă să adopte o strategie în această privință, deși au fost făcute încercări anterioare. Instituția este, de asemenea, compromisă din punct de vedere politic, fapt ce ar putea afecta nivelul de încredere a societății față de ideile promovate și acțiunile întreprinse.

Este important ca instituția ce se ocupă de aceste subiecte să fie independentă din punct de vedere politic și să fie în exclusivitate devotată acestor activități. Se recomandă înființarea unei entitate independente de minister, ca în cazul Poloniei, cu statut legal de ONG, care ar acționa ca o instituție de cercetare, ar elabora strategia și ar coordona implementarea ei.

În condițiile unei imagini relativ negative a NATO, amplificată recent și de o avalanșă informațională în mass-media retransmisă din Federația Rusă, dar și de lipsa de informații despre Alianță, soluția optimă pentru RM ar fi asocierea Alianței cu UE. Totuși este important ca mesajul să nu fie vag și dispersat, pentru a evita confundarea celor două structuri și rolul acestora.

Moldova ar trebui să aloce o linie bugetară separată pentru campaniile de informare UE și NATO. În cazul în care unitatea de coordonare este un ONG, va fi mai ușor de suplimentat fondurile cu resurse ale donatorilor externi. La fel ca în cazul Poloniei, guvernul ar trebui să fie cel mai mare donator, nu numai pentru o structură creată de el, dar să finanțeze și activități ale societății civile, și mass media care promovează valorile euro-atlantice.

Experiența poloneză ne arată că parteneriatele cu societatea civilă (media, ONG, mediul de afaceri, sindicatele) au succes. În Moldova s-ar putea crea o Alianță Națio-

nală a Societății Civile, ca și în cazul Poloniei, care și-ar axa eforturile pe promovarea valorilor NATO și UE. În acest caz, activitățile nu vor fi dispersate și aleatorii, dar se vor baza pe un plan de acțiuni, care va mări considerabil impactul acestora. De asemenea, alianța nu trebuie să fie în opoziție cu guvernul, cu excepția cazurilor când politica promovată de acesta este în discordanță totală cu obiectivul declarat de integrare a UE și consolidare a opiniei despre NATO. Această alianță ar putea viza un auditoriu țintă, dar și societatea în întregime.

Mass-media ar putea avea un rol informativ și de consolidare a opiniei publice pentru anumite segmente din auditoriul țintă, care nu sînt dificil de atins. Societatea civilă ar putea promova și monitoriza politica de stat, precum și să o direcționeze spre „calea cea dreaptă“.

În cazul Moldovei, este extrem de important de limitat la maximum implicarea partidelor politice, deoarece acestea ar putea influența negativ membrii „coaliției/ alianței“. Aceasta ar putea fi tratată ca angajată politic și ar putea pierde din credibilitate.

Mai jos sînt cîteva acțiuni specifice care ar putea fi întreprinse în Moldova în vederea informării și comunicării UE-NATO.

1. Elaborarea proiectelor care ar putea acoperi toate dimensiunile civile din țară, începînd cu intelectualii și finisînd cu tineretul și persoanele vîrstnice. CSE ar putea fi o idee bună pentru acoperirea unor categorii sociale.
2. Emisiuni TV cu participarea moldovenilor care trăiesc în Uniunea Europeană și discuții despre viața lor zilnică, precum și viața într-un stat NATO. Emisiunea ar putea fi difuzată la televiziunea națională săptămînal.
3. Parade anuale UE/NATO, spre exemplu de Ziua Europei, pentru a asocia NATO cu UE.
4. Spoturi publicitare regulate, pentru a informa despre starea de lucruri în UE și NATO și alte aspecte practice pe care populația trebuie să le cunoască.
5. Deschiderea cîtorva centre de documentare europeană în regiuni, care ar oferi informație mass-mediei locale, ONG-urilor, membrilor partidelor politice și tuturor persoanelor interesate. De asemenea, acestea ar putea fi și informatori în chestiuni ce țin de NATO.

4. Rezultate scontate

Experiența poloneză ne prezintă istorii de succes, dar și lecții care trebuie învățate atunci cînd sînt prezentate proiecte din domeniul informării și promovării valorilor euroatlantice. Problema cu care s-ar putea confrunta Moldova în cazul în care devine candidat la aderare la ambele structuri este critica din partea Rusiei, orientată spre partide politice. Lipsa de informație care persistă în prezent poate, de asemenea, genera mituri despre viitorul țării în structurile euroatlantice și manipularea din partea acestora împotriva aderării. În acest context, recomandările prezentate aici ar putea ajuta la evitarea acestor probleme pe viitor. Informarea și consolidarea opiniei publice referitoare la aceste subiecte va încuraja oamenii să acorde mai multă atenție, dar va încuraja și formularea propriilor opinii.

Svetlana PINZARI

Dialogul dintre Ministerul Afacerilor Externe al Poloniei și ONG-urile din Polonia: probleme, soluții și lecții pentru Moldova

1. Introducere

Atât sectorul nonguvernamental din Polonia, cât și cel din Moldova este mare și divers, iar activitățile organizațiilor nonguvernamentale se referă în comun la aspecte ale vieții sociale și culturale. Rolul acestor organizații s-a schimbat radical în ultimii 20 de ani: de la forme asociative de participare la viața și cultura societății, la funcții consultative, inclusiv relații de cooperare cu structurile de stat și servicii sociale prestate societății.

Cooperarea între organele statale și ONG-uri este o problemă stringentă atât în Polonia, cât și în Moldova. În acest context, vom trece în revistă un șir de evenimente care au avut loc în Moldova în perioada 2006-2007.

Pe de o parte, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE) al Republicii Moldova a lansat un dialog cu societatea civilă, fapt datorat, în primul rând, procesului de integrare europeană, dar și necesității de a consolida societatea moldovenească pentru a atinge obiectivul strategic de integrare europeană. Primul pas întreprins de către MAEIE în această direcție a fost emiterea unei invitații către societatea civilă în primăvara anului 2007, cu scopul de a continua acest dialog constructiv, iar subiectul pus în discuție a fost îmbunătățirea comunicării în procesul de integrare europeană a Moldovei. Acest dialog a fost oficializat la 30 mai 2007, prin semnarea unui memorandum privind Cooperarea în procesul integrării europene între Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova și organizațiile societății civile¹.

Pe de altă parte, atât partenerii internaționali ai Moldovei, precum Uniunea Europeană și statele membre, cât și organizațiile nonguvernamentale din Moldova acordă o atenție deosebită cooperării dintre organele de stat și ONG-uri. În acest context, conferința internațională *UE și societatea civilă din Moldova*, care a avut loc la 12 iunie 2006, a avut o importanță majoră. Evenimentul a fost organizat de către Asociația

¹ Textul memorandumului a fost plasat pe pagina internet a MAEIE al Republicii Moldova: <http://mfa.gov.md/img/docs/memorandum-privind-cooperarea-in-procesului-integrarii-europene.pdf>

pentru Instruire și Informare Europeană (AIIE) din Chișinău și European Citizen Action Service (ECAS), cu sediul la Bruxelles².

Această lucrare își propune să prezinte măsuri și acțiuni ce au ca scop îmbunătățirea cooperării dintre MAEIE și ONG-urile din Moldova, folosind ca exemplu experiența Poloniei.

Lucrarea va analiza experiența Poloniei de cooperare între structurile de stat și cele nonguvernamentale și va utiliza drept exemplu relațiile dintre Ministerul Afacerilor Externe al Poloniei și organizațiile nonguvernamentale poloneze. Aceste relații au fost instituționalizate în „Zagranica group“, o asociație a organizațiilor nonguvernamentale poloneze, care activează în afara granițelor țării, în cooperare sau spre beneficiul partenerilor străini, reprezentând, de asemenea, și ONG-urile poloneze în dialog cu Ministerul Afacerilor Externe. Lucrarea va prezenta atât realizările grupului, cât și dificultățile care au apărut în procesul de cooperare a ONG-urilor poloneze cu Ministerul Afacerilor Externe.

O mare parte a lucrării este dedicată lecțiilor pe care ar putea să le învețe Moldova în acest domeniu și recomandărilor pentru îmbunătățirea cooperării între Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova și organizațiile nonguvernamentale din țară.

2. Descrierea problemei

Deși există cooperare între Ministerul Afacerilor Externe și ONG-urile naționale ale ambelor țări, această cooperare capătă forme, folosește metode și cadre normative diferite.

În Polonia cooperarea între sectorul guvernamental și nonguvernamental datează de la sfârșitul anilor '90. Cooperarea s-a activizat în perioada 1999-2002, când a avut loc un număr considerabil de conferințe internaționale și ședințe de lucru comune. Spre exemplu, conferințele organizate de Fundația „Stefan Batory“ în decembrie 1999 și iunie 2002, intitulate „Rolul ONG-urilor în politica externă a Poloniei“ și „Diplomația socială“.

În Moldova o astfel de cooperare a fost lansată abia recent, în anii 2006-2007. Un document unic în acest sens este „Memorandumul de cooperare în procesul de integrare europeană între Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Moldova și organizațiile societății civile“. Memorandumul declară ca domeniu de cooperare între părțile semnatare integrarea Republicii Moldova în UE. Au fost stabilite prin comun acord și domeniile de cooperare în cadrul procesului de integrare europeană, precum și formele acestei cooperări, printre care: schimb de informație și experiență, planificarea și organizarea evenimentelor comune la nivel de experți, grupuri de lucru, conferințe, mese rotunde, activități de instruire etc. Părțile semnatare ale memorandumului consideră că această cooperare ar fi utilă în procesul de implementare bilaterală a acordului semnat între Uniunea Europeană și Republica Moldova. În același timp, ele pledează

² Informație detaliată despre conferință găsiți la: www.eustrainers-moldova.org

pentru un dialog deschis, care ar contribui la înființarea și consolidarea instituțiilor democratice, precum și la dezvoltarea economică și socială a Republicii Moldova.

În ultimii ani au fost organizate un șir de conferințe ce aveau ca tematică cooperarea dintre sectorul guvernamental și cel nonguvernamental în Moldova. Una dintre cele mai importante în acest sens a fost conferința la nivel înalt *Consolidarea dialogului dintre guvern și societatea civilă în Moldova în contextul implementării coordonate a Planului de acțiuni Moldova-UE, a Strategiei de creștere economică și reducere a sărăciei și a programului provocările mileniului*. Principala realizare a conferinței a fost decizia comună de a aproba prin Hotărâre de guvern mecanismul unei cooperări durabile între structurile de stat și societatea civilă. Deși semnarea acestui document a reiterat interesul și bunăvoința de cooperare, evenimentul nu a rezultat în crearea unui mecanism de cooperare. În concluzie, putem afirma că mecanismul de cooperare este în proces de elaborare, iar dialogul existent se limitează la aspecte de integrare europeană.

Au fost tentative anterioare de instituționalizare a cooperării între organele și structurile de stat și ONG-urile din Moldova. Exemplele includ Consiliul consultativ în cadrul Parlamentului Moldovei sau Grupul consultativ pentru elaborarea Strategiei de informare și comunicare în probleme de integrare europeană a Moldovei din cadrul MAEIE. Instituțiile de stat obișnuiesc (în special în ultimii doi ani) să invite organizațiile nonguvernamentale pentru a participa la aceste consultații. Interesul este reciproc și, precum stipulează textul memorandumului, organizațiile societății civile invită, la rândul lor, reprezentanții MAEIE la evenimentele organizate de acestea.

În Polonia s-a reușit instituționalizarea cooperării între organizațiile de stat și ONG-uri. Astfel, în 2002 a fost creată o unitate specială, subordonată MAE al Poloniei, numită Consiliul de cooperare cu organizațiile nonguvernamentale. Cîteva sesiuni de lucru s-au desfășurat în perioada 2002-2005, însă în prezent acest consiliu nu funcționează adecvat. Pagina oficială a MAE al Poloniei prezintă doar lista organizațiilor care „fac parte” din acest consiliu.

Cooperarea între organele de stat și organizațiile nonguvernamentale din Polonia depinde deseori de anumiți factori subiectivi, precum relațiile interpersonale, caracterul birocratic al contactelor oficiale, întâlniri consultative formale, fără răspuns din partea MAE al Poloniei etc.

Dialogul dintre MAE al Poloniei și ONG-urile din Polonia relevă că această cooperare este acceptată doar la nivelul mediu sau de jos, iar cooperarea la nivel înalt, de cele mai multe ori, ține de personalitatea ministrului. Există un net contrast între atitudinea binevoitoare a ministrului Włodzimierz Cimoszewicz, care a susținut o cooperare strînsă și liberală între MAE și ONG-uri³ și cea manifestată de ministrul Anna

³ Włodzimierz Cimoszewicz în declarația făcută la conferința “Diplomație socială” a menționat: “Reiterez susținerea mea inițială pentru ideea unui Consiliu consultativ pe lângă Ministerul Afacerilor Externe. Să-l creăm. Am nevoie de o duzină de nume și consiliul va fi creat. Se poate întruni în prima ședință deja în septembrie.” // Social Diplomacy. The Case of Poland. International Activity of Polish NGOs and their dialogue with government. Ed. by Grazyna Czubek. Stefan Batory Foundation Polish NGOs Abroad. Warsaw, 2002. – p. 20-21.

Fotyga, care a deviat de la idee, iar începînd cu 2005 nu au mai fost organizate ședințe ale Consiliului consultativ. Considerăm că experiența Poloniei de colaborare la nivel înalt trebuie studiată pentru a evita anumite aspecte negative în cazul Moldovei.

3. Experiența ONG-urilor poloneze în dialog cu MAE

În general, ONG-urile din Polonia au o experiență mai bogată decît cele din Moldova. Organizațiile nonguvernamentale din Polonia sînt persoane juridice sau entități fără statut juridic, create în baza unor reglementări legale, dar nu sînt entități ale sectorului public – în sensul reglementărilor finanțelor publice. Aceste organizații sînt nonprofit și includ fundații și asociații. În continuare sînt prezentate cîteva statistici referitoare la organizațiile nonguvernamentale din Polonia. Aceste date se referă la anul 2002 – perioada relațiilor stabile cu MAE. În acest an în Polonia erau înregistrate peste 36 500 de asociații și peste 5 000 de fundații. Cel puțin 58% din numărul total de ONG-uri înregistrate erau active în 2002, iar 10% din ONG-urile înregistrate nu erau implicate în nici o activitate. În ceea ce privește perioada înființării și amplasarea lor, 91% din ONG-uri au fost înființate după 1989, iar 30% au mai puțin de 3 ani de la fondare. Statisticile arată că 49% din numărul total de ONG-uri își au sediul în orașele mari (actuale sau foste capitale regionale).

În anii 1990 organizațiile nonguvernamentale din Polonia au acumulat o experiență semnificativă în menținerea contactelor cu statele vecine, iar diplomația socială devenise o idee populară. În 1999 Fundația „Stefan Batory” a organizat o conferință cu tematica „Rolul ONG-urilor în politica externă a Poloniei”, în cadrul căreia a fost înființat grupul „Zagranica Group” (ONG-uri poloneze peste hotare). „Zagranica Group” este o asociație formată din 46 de organizații nonguvernamentale și este unul dintre exemplele contemporane capabile să explice situația și relația dintre actorii statali și nestatali. La baza solidarizării acestui grup e dorința de a crea în Polonia și în întreaga Europă condiții optime pentru dezvoltarea activităților de susținere reciprocă a statelor.

Printre obiectivele asociației se includ: schimbul de informație între ONG-urile poloneze care desfășoară activitate în afara țării; participarea la definitivarea și implementarea asistenței pentru dezvoltare oferită de Polonia; cooperarea cu autoritățile; cooperarea cu entități similare naționale și internaționale; diseminarea informației referitoare la activitățile internaționale ale ONG-urilor poloneze; sensibilizarea opiniei publice din Polonia în legătură cu asistența internațională.

La 11 iulie 2001 peste 70 de organizații nonguvernamentale din Polonia au adoptat un document intitulat *Cod de Conduită* sau *Principii îndrumătoare pentru organizațiile nonguvernamentale care activează în străinătate*. În activitatea sa și în cooperarea cu partenerii străini, grupul se conduce de principiul democrației și al onestității. În același timp, depune efort pentru consolidarea bunei înțelegeri cu vecinii întru crearea unei imagini pozitive a Poloniei și, în măsura posibilităților, menține contacte cu reprezentanțele diplomatice de peste hotare.

În 2001 acest grup a continuat lucrul asupra elaborării standardelor pentru ONG-urile care activează în străinătate. În acest context, au fost înaintate Ministerului Afacerilor Externe un set de propuneri ce prevăd facilitarea cooperării în domeniul politicii externe și al asistenței internaționale. Grupul de lucru a elaborat o schiță de document intitulată *Parteneriat pentru politică externă*, care urma să fie prezentat în iunie 2002, în cadrul conferinței *Diplomație Socială*.

Conferința *Diplomație Socială* a fost apreciată de către societatea civilă ca un eveniment important, o oportunitate unică pentru realizarea dialogului între organizațiile societății civile și Ministerul Afacerilor Externe al Poloniei. ONG-urile aveau ca scop discutarea posibilităților de cooperare cu sectorul public întru susținerea instituțiilor democratice din Polonia, a tranziției spre democrație în alte state, acordarea diferitor tipuri de asistență și consolidarea imaginii pozitive a Poloniei. La conferință au participat reprezentanții ONG-urilor și oficiali ai guvernului. Propunerile prezentate în documentul *Parteneriat pentru politică externă* au fost discutate, iar versiunea finală, reprezentând poziția a peste 70 de organizații, a fost înaintată Ministrului Afacerilor Externe, Włodzimierz Cimoszewicz.

Una dintre ideile de bază ale documentului ține de crearea unui organ consultativ, Consiliul ONG-urilor, pe lângă Ministerul Afacerilor Externe.

Consiliul de cooperare cu organizațiile nonguvernamentale a fost creat în noiembrie 2002, de către Ministerul Afacerilor Externe al Poloniei. Responsabilitatea primară a acestui consiliu este promovarea inițiativelor societății civile în domeniul politicii externe.

În conformitate cu Ordonanța nr. 9, emisă de Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Polone atribuțiile de bază ale consiliului sînt:

- 1) identificarea și evaluarea direcțiilor de bază ale cooperării cu ONG-urile în domeniul relațiilor externe, inclusiv analiza experienței și activităților ONG-urilor poloneze cu activități în afara țării și inițiativile Ministerului Afacerilor Externe în domeniile de activitate ale ONG-urilor;
- 2) consultări asupra politicii externe a Poloniei (în ceea ce privește relațiile cu statele în care activează organizații nonguvernamentale internaționale și poloneze), precum și elaborarea strategiilor de asistență din partea Poloniei;
- 3) asistența și promovarea participării ONG-urilor poloneze la evenimente de nivel internațional;
- 4) prezentarea estimărilor, rezultatelor și expertizei pe durata activității consiliului;
- 5) cooperarea cu departamentele relevante ale Ministerului Afacerilor Externe pe durata activității consiliului⁴.

Consiliul este compus din reprezentanții ONG-urilor și ministerului și are în componența sa 16 membri: 7 reprezentanți ai Ministerului Afacerilor Externe, o persoană este reprezentantul Fundației „Wiedziec Jak” și 8 persoane reprezintă ONG-urile polo-

⁴ Zarządzenie nr. 9 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 listopada 2002 r. w sprawie powołania Rady do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi przy Ministrze Spraw Zagranicznych. // Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Zagranicznych.

neze active în sfera relațiilor externe. Membrii consiliului, reprezentanți ai Ministerului Afacerilor Externe, sînt directorii următoarelor departamente: Cabinetul Politic al Ministrului, Departamentul Sisteme Informaționale, Departamentul Cooperare pentru Dezvoltare, Departamentul Sistemul ONU și Probleme Globale, Departamentul Consular și Afacerile Diasporei Poloneze, Departamentul Integrare Europeană și Asistență pentru Negocierile de Aderare (acum numit Departamentul Uniune Europeană), Departamentul Europa⁵.

Consiliul este condus de către un președinte, numit de Ministrul Afacerilor Externe. Președintele prezintă rapoarte de activitate și expertiză. Membrii consiliului aleg un vice-președinte din rândurile reprezentanților ONG-urilor. Asistența tehnică și organizațională este asigurată de către Secretariatul Ministrului. Consiliul se întrunește în funcție de necesități, dar cel puțin o dată la trei luni⁶.

Aspectele financiare ale consiliului sînt reglementate de același document. Bugetul activității sale este prezentat de către Directorul Secretariatului, colaboratorul respectiv al ministerului responsabil de planificarea bugetară. Articolele de cheltuieli pot include și călătoriile membrilor consiliului și ale altor persoane care participă la activitățile acestui organ⁷.

Deși există un cadru de activitate clar, Consiliul de cooperare cu ONG-urile însă, în realitate, nu funcționează. Ședințe regulate ale acestui organ consultativ au avut loc doar în perioada 2002-2003, iar apoi și-au schimbat formatul. După 2003 reprezentanții societății poloneze au fost invitați să participe la diferite întruniri, să comenteze diverse documente și să facă prezentări la conferințe. În același timp, reprezentanții ONG-urilor poloneze erau tratați nu ca parteneri în procesul de elaborare a politicii externe a Poloniei, ci doar ca parteneri ai Departamentului Cooperare pentru Dezvoltare al MAE. Ei erau percepuți ca un element al politicii de asistență a Poloniei către statele în curs de dezvoltare, inclusiv Ucraina, Republica Belarus și Moldova.

O altă problemă în funcționarea acestui organ este abordarea individualizată a dialogului. Ideea a prins viață și a fost în proces de realizare doar datorită inițiativei și entuziasmului Ministrului Afacerilor Externe, W. Cimoszewicz, însă succesorii săi nu au manifestat un nivel similar de devotament față de ideea lansată. Persoanele responsabile din cadrul MAE au întocmit, în baza preferințelor personale, o lista de organizații care urmau să facă parte din acest consiliu. Cînd persoanele din organizațiile invitate schimbau postul de lucru, succesorii acestora nu mai erau invitați la ședințe, în pofida faptului că numele organizației continua să figureze în listă.

Începînd cu 2003-2004, părțile acestei cooperări au încercat să găsească o altă formulă pentru relațiile lor. Dacă la etapa inițială de cooperare problema comună era integrarea europeană, atunci mai tîrziu subiectul cooperării a fost extins să includă afacerile consulare, politica de migrație, asistența statelor terțe etc. Astfel, dialogul a fost transferat de la nivelele de sus la nivelul mediu și de jos. Totodată, s-a schimbat

⁵ Ibidem, §2, p. 2.

⁶ Ibidem, §4, 5, 6.

⁷ Ibidem, §7.

și forma dialogului, care în continuare a fost axat pe consultații, ședințe de lucru, expertiză legală etc.

Această formulă este considerată mai utilă pentru și de către organizațiile societății civile. Reprezentanții MAE susțin aceste contacte, considerându-le mai acceptabile și relevante. Ei, de asemenea, susțin că anume această formulă permite menținerea unui echilibru între sectorul primar și cel terțiar.

4. Lecții pentru Moldova: cum trebuie consolidat dialogul între MAEIE și organizațiile societății civile

4.1. Privire generală asupra sectorului nonguvernamental din Moldova

Pentru estimarea sectorului asociativ din Moldova vom folosi atât indicatori cantitativi, cât și calitativi. Moldova prezintă componente ale unei comunități viguroase și active de ONG-uri și cuprinde peste trei mii de organizații. Datele oficiale prezentate de Ministerul Justiției indică un număr de 3649 de organizații nonguvernamentale naționale, străine și internaționale înregistrate. Aproximativ 3000 dintre acestea sînt active. Concomitent, un studiu efectuat de către Centrul „Contact” în 2006 ne arată că aproximativ jumătate din totalul organizațiilor înregistrate (cu excepția organizațiilor din Transnistria) nu sînt active și există doar pe hîrtie.

Majoritatea organizațiilor își au sediul în capitală sau în orașele mari, precum Bălți, Comrat etc. și în centrele raionale. Doar o mică parte din organizațiile nonguvernamentale își au sediul în orașele mici sau în zonele rurale.

Toate organizațiile nonguvernamentale din Moldova ar putea fi divizate în trei grupe mari. În prima grupă intră cîteva organizații mari, cu renume, ce-și au sediul la Chișinău. Acestea au capacități puternice organizaționale, o bună gestionare financiară, diverse surse de finanțare, membri stabili, o imagine pozitivă și abilitate de interacționare cu donatorii internaționali. A doua grupă constă din acele organizații care, în mare parte, depind de susținerea donatorilor și sînt considerate organizații cu capacități limitate. În a treia categorie se încadrează organizațiile din regiunea Transnistreană, unde societatea civilă activează într-un mediu ostil și autoritar.

4.2. Cooperarea între ONG-uri și MAEIE

În mare parte, organizațiile din prima grupă iau parte la cooperarea cu MAEIE. Cel mai mare neajuns însă al organizațiilor nonguvernamentale din Moldova este gestionarea internă neadecvată și lipsa de resurse. Devine tot mai mare discrepanța dintre organizațiile avansate și bine gestionate, care sînt puține la număr, și restul comunității ONG-urilor.

Guvernul Moldovei a realizat recent necesitatea funcționării acestor contacte și cooperări. În acest context, în iunie 2007 Guvernul Moldovei a propus instituirea unui mecanism legal de cooperare cu organizațiile societății civile. Acest mecanism se bazează pe următoarele forme de cooperare: (a) crearea unui organ consultativ special pe

lîngă oficiul primului-ministru, numit Colegiul societății civile; (b) conferințe anuale; (c) întâlniri ad-hoc; (d) ședințe publice.

Deși au avut loc întâlniri între MAEIE și ONG-urile din Moldova, domeniul de cooperare a fost limitat la aspecte de integrare europeană. Ministerul nu a fost receptiv la solicitările ONG-urilor în celelalte cazuri.

O altă problemă este caracterul contactelor cu ministerul. Desigur, Ministerul Afacerilor Externe menține relații cu ONG-urile, comunică cu ele prin scrisori oficiale, iar unii reprezentanți ai Ministerului mențin contacte personale bune cu reprezentanții ONG-urilor, pe care-i invită la conferințe și evenimente locale. Însă aceste contacte au un caracter spontan, ad-hoc și deloc organizat. Pe de altă parte, acest proces nu este transparent, iar informația prezentată în procesul de cooperare nu este sistematică.

5. Recomandări

1. Nu este necesară instituționalizarea cooperării prin crearea unui organ consultativ de nivel înalt pe lîngă Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene. Dimpotrivă, trebuie consolidate relațiile la nivel de lucru cu organizarea întâlnirilor permanente de două ori pe an. Toate celelalte contacte trebuie menținute la nivel de lucru.
2. Dezvoltarea noilor domenii de cooperare, precum afaceri consulare, expertiza legală și diplomație multilaterală.
3. ONG-urile trebuie să aibă posibilitatea să stabilească contacte cu oficialii ministerului, responsabili de domeniile menționate mai sus. În acest scop, se va crea un grup de lucru în cadrul MAEIE, responsabil de contactele cu ONG-urile.
4. Pentru a asigura transparența procesului de cooperare cu ONG-urile, mijloacele de informare în masă trebuie implicate activ în acest fenomen, iar informația scrisă ce reflectă procesul de cooperare trebuie plasată pe situl ministerului.
5. ONG-urile din Moldova trebuie să creeze o coaliție pentru a elabora un plan propriu de acțiuni asupra formelor și metodelor de cooperare cu MAEIE în domeniile menționate la punctul 2 din Recomandări. Aceste propuneri trebuie prezentate reprezentanților ministerului și negociate pentru a decide relațiile acceptabile pentru ambele părți.
6. ONG-urile trebuie să dezvolte relații cu partenerii străini, fapt ce le va permite să stabilească contacte și relații permanente cu MAEIE.

Arina Kraijdan

Cooperarea între administrația publică, instituțiile de învățămînt universitar și societatea civilă în procesul de reformare a sistemului de învățămînt universitar

Sumar

Una dintre problemele legate de politica în domeniul învățămîntului din Republica Moldova este că Ministerul Învățămîntului utilizează, în principal, mecanisme directe de gestionare și reformare a sistemului de învățămînt universitar fără implicarea sau, în cel mai bun caz, cu o implicare declarativă și ineficientă a principalilor factori interesați. Această politică afectează dezvoltarea sistemului de învățămînt universitar (SÎU) și generează temeri legate de respectarea drepturilor omului, precum și critici și îndoieli vizavi de capacitatea și intențiile adevărate ale ministerului. Mai mult decît atît, acest stil de a gestiona reforma nu se racordează tendințelor europene.

Scopurile prezentei lucrări constau în a compara modalitățile în care administrația publică, instituțiile de învățămînt superior și societatea civilă din Polonia și Moldova cooperează în vederea reformării sistemului de învățămînt superior, în conformitate cu cerințele contemporane de dezvoltare europeană; a ilustra prioritățile de gestionare democratică în învățămîntul superior, în vederea asigurării unei reforme eficiente, și a evidenția opțiunile politice în acest domeniu.

Analizînd experiența Poloniei, putem identifica un șir de opțiuni valabile pentru politica în domeniul învățămîntului superior din Moldova. Prezenta lucrare conține recomandări în vederea asigurării unor rezultate reale în reformarea sistemului de învățămînt superior, în conformitate cu tendințele europene generale legate de economia bazată pe cunoaștere.

1. Introducere și prezentarea contextului

Învățămîntul este unul din cele mai puternice instrumente pentru reducerea sărăciei și a inegalității și reprezintă fundamentul unei creșteri economice durabile. Învățămîntul universitar are menirea să creeze capacități intelectuale care vor genera cunoaștere. Statistica demonstrează că o treime din toți angajații din Europa lucrează în sectoare cu pondere ridicată de cunoaștere și aceste sectoare creează jumătate din locurile noi de muncă.

În anul 2000, la Summitul de la Lisabona, Consiliul European a stabilit un scop ambițios pentru Comunitatea Europeană, și anume, să devină cea mai eficientă și

competitivă economie din lume bazată pe cunoaștere. Universitățile și ministerele învățămîntului din întreaga Europă s-au angajat, prin intermediul Procesului de la Bologna, în procesul de edificare a economiei europene bazate pe cunoaștere, prin crearea Zonei europene a învățămîntului universitar și reformarea sistemelor de învățămînt universitar.

O problemă cu care se confruntă toate guvernele la implementarea politicilor în domeniul învățămîntului este asigurarea cooperării între administrația publică, instituțiile de învățămînt universitar și societatea civilă în procesul de reformare a sistemului educațional în conformitate cu cerințele contemporane ale dezvoltării europene.

Teoretic vorbind, autoritățile statului pot utiliza diverse instrumente în politicile lor în domeniul învățămîntului universitar. Instrumentele directe, cum ar fi ordine, hotărîri și instrucțiuni, sînt mai ușor de utilizat pentru guvern, dar sînt mai puțin democratice. Metodele indirecte, cum ar fi legislația sau reglementările financiare, sînt mai greu realizabile, dar în același timp – mai democratice.

Polonia are experiența unei guvernări socialiste în învățămîntul universitar, perioada cînd a fost creat un aparat birocratic centralizat și dezvoltarea învățămîntului universitar era planificată de către stat. În același timp, Polonia are o tradiție universitară considerabilă și a fost prima țară din lume care a creat un minister al învățămîntului. În acest sens, ea are o experiență de durată în ceea ce privește interacțiunea dintre autoritățile publice și universități. Polonia a parcurs o perioadă de schimbări democratice și are o experiență unică de dezvoltare a învățămîntului universitar începînd cu 2005. Polonia participă la Procesul paneuropean de reformare a sistemului de învățămînt universitar, fiind membră a Procesului de la Bologna și a Uniunii Europene. Pornind de la tendințele de dezvoltare ale UE și cerințele în domeniul reformării învățămîntului universitar, Polonia a adoptat Legea privind învățămîntul universitar din 2005, precum și Strategia în domeniul învățămîntului pentru anii 2007-2013.

Studiind experiența Poloniei în reformarea sistemului de învățămînt universitar și asigurarea cooperării între administrația publică, instituțiile de învățămînt universitar și societatea civilă în vederea reformării sistemului de învățămînt universitar, în conformitate cu cerințele actuale ale dezvoltării europene, putem identifica un număr de soluții pentru problemele politicii în domeniul SÎU din Moldova.

Pentru a scoate în evidență **opțiunile politice** și a arăta **prioritățile** de gestiune democratică în reformarea învățămîntului universitar în conformitate cu cerințele actuale de dezvoltare europeană, vom compara cooperarea între administrația publică, instituțiile de învățămînt universitar și societatea civilă în trei aspecte importante pentru dezvoltarea și reformarea învățămîntului universitar în Polonia și Moldova:

- pericolele perioadei de tranziție și modificarea legislației în domeniul ÎU;
- participarea principalilor factori interesați la reformarea ÎU;
- finanțarea și asistența europeană pentru reforma sistemului educațional în Polonia și Moldova.

Studiul ilustrează abordările Uniunii Europene și ale diferitor guverne vizavi de probleme similare celor din Polonia și Moldova, care rezultă în nivele diferite de cooperare între administrația publică, ÎU și societatea civilă în vederea soluționării problemelor ce țin de politica în domeniu și, prin urmare, conduc la rezultate diferite.

Am utilizat statistica și informațiile disponibile din diverse rapoarte naționale și internaționale (referitoare, în principal, la perioada 1990-2005). În timpul vizitei autorului în Polonia, mai mulți experți în domeniul dezvoltării ÎU au oferit informații, publicații, materiale și consultări utile pentru prezentul studiu.

În ultima parte a respectivului studiu sînt prezentate un șir de concluzii și opțiuni de politică.

2. Pericolele perioadei de tranziție și modificarea legislației

2.1. Polonia

Dezvoltarea învățămîntului superior în Polonia a fost puternic legată de procesul general de democratizare a societății poloneze. Descentralizarea și privatizarea au creat condiții pentru dezvoltarea liberă și diversificarea instituțiilor de învățămînt universitar.

Tranziția sistemului politic și economic al Poloniei a devenit o oportunitate promițătoare pentru absolvenții universităților, dar și o amenințare pentru cei mai puțin instruiți. Adaptarea mai rapidă a absolvenților de universități este consecința unei înțelegeri mai profunde a noilor reguli în sistemul democratic și economia de piață. Raportul PNUD privind Dezvoltarea umană pentru Polonia (1998) menționează că „beneficiile financiare asociate studiilor avansate au crescut în Polonia în comparație cu anul 1989. Acestea sînt de două sau trei ori mai ridicate decît în țările cu un nivel de venituri comparabile și foarte considerabile în funcție de nivelul și domeniul de studii, precum și de sectorul pieței forței de muncă. În ceea ce privește domeniul de studii, cele mai mari profituri pentru societate și persoane particulare sînt generate de studiile în domeniul dreptului și al economiei, iar cele mai reduse – de studiile în domeniul științelor sociale și cel al artelor“.

Polonia a înregistrat fenomenul interesant al dezvoltării de piață a învățămîntului universitar fără sprijin din partea statului (în această perioadă finanțarea de stat a învățămîntului universitar a rămas la nivelul anului 1990 și chiar s-a redus). În perioada 1990-2003, numărul instituțiilor de învățămînt superior a crescut de la 112 la 377, iar numărul studenților a crescut în perioada menționată de la 403 800 pînă la 1 800 500.

Pe de altă parte, sistemul de învățămînt universitar din Polonia s-a confruntat cu o serie de probleme: asigurarea calității, migrarea personalului didactic de la o universitate la alta sau în afara țării, lipsa de resurse pentru dezvoltare (cea mai mare sursă fiind taxele de școlarizare achitate de studenți).

Fundamentul pe care s-a dezvoltat legislația în domeniul învățămîntului în Polonia s-a constituit din democratizarea reală a societății, descentralizarea administrativă și reformele de piață.

Dreptul fundamental la educație este garantat de Constituția poloneză adoptată în 1997, art. 70 alin. (1).

Legea cu privire la sistemul educațional din 1990 conferă instituțiilor de învățămînt universitar publice și private drepturi egale la existență și funcționare autonomă.

Amendamentele aduse Legii cu privire la sistemul educațional în anul 1995 au modificat sistemul de finanțare a instituțiilor de învățămînt: școlile primare sînt sub-

venționate din bugetele locale, iar cele de nivel liceal și universitățile – din bugetul național.

Ca reacție la necesitatea asigurării calității învățământului superior și stabilirii standardelor europene în învățământul național, au fost introduse amendamente prin care a fost creată Comisia de Acreditare.

Legea cu privire la învățământul universitar, adoptată în 2005, a fost elaborată de Ministerul Învățământului cu participarea universităților de stat, pentru a întruni toate condițiile integrării europene în domeniul învățământului universitar. Legea este foarte detaliată, reflectă toate cerințele Procesului de la Bologna, interesele universităților de stat și conține prevederi care încurajează participarea tuturor factorilor interesați în procesul de reformare a învățământului universitar. Legea amintită a devenit cadrul legal pentru dezvoltarea învățământului universitar în conformitate cu Strategia în domeniul învățământului pentru anii 2007-2013.

După doi ani de la implementare legii au devenit evidente anumite probleme ce țin de reformarea sistemului de învățământ universitar. Acestea ar fi putut fi evitate, dacă în procesul de elaborare a legii ar fi fost implicați mai mulți factori interesați, cum ar fi:

- instituțiile private de învățământ universitar;
- asociațiile și consiliile studențești (interesele studenților nu sînt reflectate suficient în lege);
- reprezentanții societății civile, precum și asociațiile cadrelor didactice (funcțiile și gradele pentru profesori stabilite de lege nu corespund standardelor europene);
- organele responsabile de implementarea Procesului de la Bologna (a apărut problema diplomelor duble eliberate absolvenților ciclurilor universitare unu și doi).

Strategia în domeniul învățământului pentru anii 2007-2013 a fost elaborată în conformitate cu cerințele Strategiei de la Lisabona și cerințele Procesului de la Bologna și a fost adoptată după elaborarea Legii cu privire la învățământul universitar. Implementarea strategiei și continuarea reformei în conformitate cu Procesul de la Bologna poate necesita modificarea LÎU.

În Polonia orice proiect de lege în domeniul învățământului universitar este expedit pentru comentarii și opinii cîtorva organizații ale mediului academic (Consiliul General pentru Învățământul Universitar, Conferința Rectorilor) și altor parteneri în domeniu (sindicate din domeniul sistemului educațional, precum și patronatelor: Confederația Angajatorilor Privati, Confederația Angajatorilor Polonezi, Clubul Business Centre etc.).

2.2. Moldova

Înainte de 1991 sistemul educațional din Moldova era la fel de centralizat și birocratic ca și cel din Polonia înainte de 1989. Învățământul universitar era gestionat de Ministerul Învățământului, în conformitate cu cerințele economiei planificate și instrucțiunile Partidului Comunist.

Tranziția învățământului universitar în Moldova a fost similară cu cea parcursă în Polonia. Pentru dezvoltarea ÎÎU erau alocate foarte puține resurse financiare, în timp ce numărul ÎÎU private și al locurilor cu taxe școlare la ÎÎU publice a crescut continuu, la fel ca și numărul studenților. Ca reacție la nevoile tranziției la economia de piață, exact ca în cazul Poloniei, a crescut interesul pentru specialitățile de drept și economie.

În perioada 1991-2003 numărul instituțiilor de învățământ superior a crescut. Dacă pînă în 1991 erau doar 8 universități de stat, în cele mai mari orașe din Moldova (Chișinău, Bălți, Tiraspol), în 2002 numărul ÎÎU a ajuns la 49. După introducerea unor amendamente în 2003 unele universități private au fost închise. Potrivit ultimelor date statistice, în anul academic 2006-2007 în Moldova erau 31 ÎÎU – 17 de stat și 14 private. Între anii 2001 și 2007 numărul studenților a crescut de la 86 400 la 128 000. Ca și în cazul Poloniei, ÎÎU s-au dezvoltat, în principal, fără vreun sprijin din partea statului. Din bugetul de stat sînt finanțate universitățile de stat doar la capitolul salariile profesorilor și bursele studenților.

Ca și în cazul Poloniei, universitățile din Moldova s-au confruntat cu problema asigurării calității, cu migrarea cadrelor didactice de la o universitate la alta și lipsa de resurse pentru dezvoltare. $\frac{3}{4}$ din numărul total al studenților la universitățile de stat și cele private din Moldova achită taxe de școlarizare.

Dreptul fundamental la educație este garantat de Constituția Republicii Moldova, adoptată în 1994 (art. 34).

Potrivit Legii învățămîntului din 1995, învățămîntul este o prioritate națională. Legea a introdus noțiunea de instituție de învățămînt privată și a instituit norme pentru crearea ÎÎU private. Acestea pot fi create cu autorizarea Camerei de Licențiere.

Legea învățămîntului din 1995 a fost modificată de cîteva ori în perioada 1997-2004, în scopul asigurării calității învățămîntului universitar. În 2003 au fost introduse amendamente ce afectează instituțiile private de învățămînt universitar (ele trebuie să aibă în proprietate sedii, precum și suma de 1 milion de lei în cont).

În 2005 Moldova a aderat la Procesul de la Bologna și actualmente este în stadiu de elaborare a noului Cod al Învățămîntului, care va include și Legea privind învățămîntul universitar.

Noua Lege privind învățămîntul universitar este în proces de elaborare, dar acest proces nu este clar și transparent. Guvernul încearcă să elaboreze Codul Învățămîntului, inclusiv Legea privind învățămîntul universitar, în lipsa unei Strategii în domeniul învățămîntului. În cadrul unor seminare organizate de Ministerul Învățămîntului, Consiliul Rectorilor și Institutul de Politici Publice au fost discutate anumite probleme legate de implementarea Procesului de la Bologna în sistemul de învățămînt universitar, dar proiectul Legii privind învățămîntul universitar nu a fost niciodată discutat public. Proiectul a fost modificat de mai multe ori și a apărut în variante diferite din surse neoficiale. Versiunea finală a proiectului de lege nu este cunoscută și nu a fost făcută publică. Această situație exclude orice participare în procesul de elaborare a proiectului a principalilor factori interesați.

3. Principalii factori interesați și participarea acestora la reformarea învățămîntului universitar

3.1. Polonia

Schimbările sistemice ce au avut loc în societatea poloneză în anii '90 au influențat și schimbat rolul statului în sistemul educațional polonez. Sistemul de învățămînt uni-

versitar polonez și instrumentele acestuia au fost ajustate la economia de piață. Statul nu mai practică intervenții directe și în prezent gestionează actori independenți. Noi actori au apărut, în principal, în sectorul privat (IÎU private și întreprinderi private) și în societatea civilă (diverse organizații neguvernamentale cu scopuri educaționale, instituții de cercetare, asociații studențești). Gestionarea învățământului universitar în Polonia se bazează, în principal, pe instrumente juridice și financiare indirecte și, într-o măsură mai mică, pe directive și instrucțiuni (PR p. 77).

Ministerul Învățământului. În conformitate cu LÎU din 2005, Ministerul Învățământului polonez stabilește prin intermediul reglementărilor cadrul general pentru funcționarea sistemului; are funcții de monitorizare asupra respectării de către IÎU a prevederilor legale și stabilește norme privind distribuția resurselor provenite din bugetul național între IÎU. În Polonia există trei aspecte principale ce țin de învățământul universitar în care autoritățile publice sînt implicate mai mult: sporirea accesului la învățământul universitar, prevenirea degradării calității predării și implementarea Procesului de la Bologna (PR p.79). Ministerul emite reglementări și hotărîri, de obicei, după consultarea opiniilor și recomandărilor provenite de la organizațiile colective ce funcționează la nivel național (CGÎU) și experți independenți.

Consiliul General pentru Învățământul Universitar (CGÎU) este un organ consultativ ales, care are puterea să inițieze discuții pe marginea politicilor în domeniu la nivel național. CGÎU reprezintă personalul didactic și studenții. Reprezentanții sindicatelor servesc ca observatori fără drept de vot. Angajatorii, mediile de afaceri și alți factori interesați în procesul educațional universitar nu sînt reprezentați în consiliu. CGÎU poate fi invitat de minister să ofere consultanță pe marginea unui șir mare de chestiuni și trebuie consultat de minister în anumite probleme, cum ar fi elaborarea legislației, bugetul național pentru învățământul universitar, acorduri internaționale și propuneri pentru noi domenii de instruire. CGÎU are un rol major în elaborarea strategiilor de dezvoltare și „configurarea” sistemului de învățământ universitar. Acesta este finanțat de stat.

Comisia Centrală pentru Grade și Titluri Academice (CCGTA) este responsabilă pentru asigurarea unei calități corespunzătoare a personalului didactic.

Universitățile și IÎU. Universitățile poloneze au experiența unei autonomii medievale și moderne, a unei tradiții academice bogate de guvernare corporativă și de cunoaștere a locului universităților în procesul de dezvoltare a societății. Aceste tradiții au fost înlocuite sub regimul socialist de rolul conducător al statului în educație și de funcția distributivă a ministerelor. După 1989 noile condiții politice și economice au impus universitățile să-și revizuiască rolul lor și să-și reafirme autonomia.

Analiza LÎU din 2005 ne demonstrează că IÎU sînt autonome în toate activitățile lor, care sînt guvernate de libertatea învățământului, a cercetării și a creației artistice. Autoritățile centrale și locale pot lua decizii care ar afecta IÎU doar în cazuri prevăzute de LÎU. Universitățile poloneze au puterea să stabilească cerințe de admitere, inclusiv nivelul de admitere (cu excepția instituțiilor de învățământ medicale), planurile de studii și curriculumul în conformitate cu programul de studii elaborat de minister și să elibereze diplome de studii universitare.

Trebuie subliniat faptul că IÎU se bucură de o autonomie financiară considerabilă la nivel instituțional central. IÎU sînt libere să desfășoare activități economice și să gestioneze în mod independent veniturile provenite din aceste activități (de ex., taxe școlare pentru programe extrauniversitare). IÎU nu sînt obligate să întoarcă la bugetul de stat resursele financiare care nu au fost utilizate în anul alocării (PR p. 81).

Comisia de Acreditare de Stat (CAS). În conformitate cu LÎU din 2005, CAS este un organ numit, ai cărui membri sînt desemnați de Minister dintre candidații propuși de CGÎU, CRIAP, CRIÎSNU, Parlamentul Studenților din Polonia, senatele IÎU, asociațiile științifice și profesionale, precum și patronate. Acesta este finanțat de stat.

Conferința Rectorilor Instituțiilor Academice din Polonia (CRIAP) și Conferința Rectorilor Instituțiilor de Învățămînt Superior Ne-Universitare (CRIÎSNU) – organe funcționale la nivel național. CRIAP și CRIÎSNU au funcții similare: de a reprezenta interesele IÎU; de a susține dezvoltarea învățămîntului superior și a cercetării; de a oferi consultanță autorităților publice și de a înainta propuneri privind dezvoltarea și reformarea învățămîntului superior; a oferi asistență studenților; a elabora bugetul de stat pentru învățămîntul superior și a elabora legislație în domeniu.

Senatele, consiliile și alte organe de conducere a IÎU. Senatele sînt organe de conducere academice ale IÎU. Acestea se compun din rectori, șefii organelor electivale ale IÎU și ale subdiviziunilor acestora, precum și reprezentanți ai studenților. În conformitate cu LÎU, universitățile publice din Polonia trebuie să aibă un asemenea organ și 20% din locurile în Senat trebuie să le revină studenților. Senatele pot transmite prin intermediul rectorilor propuneri pentru CRIAP și CRIÎSNU. Consiliile IÎU sînt separate de Senate și pot include reprezentanți ai administrației publice locale, ai patronatelor, ai asociațiilor profesionale, absolvenți și alți factori interesați. Facultățile sînt organe ale IÎU relativ independente, care se bucură de posibilități financiare și academice considerabile pentru activitatea lor.

Parlamentul Studenților din Polonia reprezintă comunitatea studentescă în fața diferitor autorități publice și oferă opinia acestora referitoare la legislația ce îi afectează pe studenți. Parlamentul mai activează pentru a asigura diverse facilități pentru studenți (taxe mai mici în transport etc.).

Structurile de autogovernare și organizațiile studenților din IÎU sînt implicate în gestionarea IÎU și rezolvă diverse probleme legate de viața studenților.

Asociațiile științifice și profesionale. Reprezentanții sindicatelor academice servesc în calitate de consilieri fără drept de vot în CGÎU. Centrele universitare de cercetare (Centrul pentru politici în domeniul științei și învățămîntului universitar al Universității Varșovia) efectuează cercetări, elaborînd studii privind tendințele generale de dezvoltare a învățămîntului universitar, iar experții din aceste centre elaborează rapoarte de țară și recomandări pentru perfecționarea politicilor în domeniu și implementarea reformelor. Un număr redus de astfel de asociații au participat la dezbaterile pe marginea Legii privind învățămîntul universitar și la elaborarea acesteia.

Mediile de afaceri. Organizațiile care reprezintă mediile de afaceri și patronatele (Confederația Angajatorilor Privati, Confederația Angajatorilor Polonezi, Clubul Business Centre) sînt consultate în procesul elaborării legislației din domeniul învățămîntului

universitar și în chestiuni legate de piața forței de muncă. Mediul de afaceri este, în principal, interesat în sporirea nivelului de cunoștințe și calificare al angajaților, deoarece acești factori determină competitivitatea întreprinderilor. Pasivitatea mediului de afaceri în ceea ce privește susținerea reformării sistemului educațional se explică prin lipsa de experiență și dificultatea în a evalua necesitățile viitoare în domeniu. Excepția o constituie întreprinderile străine mari, care angajează specialiști de calificare înaltă și desfășoară instruirii ale angajaților ca parte componentă a strategiilor lor de dezvoltare.

3.2. *Moldova*

Reformele sistemice în Moldova nu au fost atât de profunde și ireversibile ca în Polonia. Țara noastră a întâmpinat probleme serioase în tranziția la economia de piață, precum și la capitolul protecția drepturilor omului și democratizarea societății. Având în vedere aceste circumstanțe, rolurile diferitor factori implicați diferă de cele ale factorilor similari din Polonia.

Ministerul Învățămîntului. Potrivit Legii învățămîntului din 1995, ministerul coordonează dezvoltarea politicii în domeniul învățămîntului universitar. Ministerul elaborează strategii și planuri de politică, decide finanțarea universităților de stat, stabilește standardele în învățămînt, evaluează și acreditează ÎÎU, coordonează activitățile de cercetare și activitatea financiară a instituțiilor subordonate, încheie acorduri internaționale, elaborează și aprobă statutele ÎÎU, recunoaște actele de studii din străinătate.

În conformitate cu un amendament din 2003, ministerul distribuie „comanda de stat” stabilită prin hotărîre guvernamentală în fiecare an pentru toate domeniile de studii fără nici un fel de norme sau algoritme elaborate în avans.

Ministerul Învățămîntului este promotorul principal al reformei în învățămîntul universitar și își asumă întreaga responsabilitate pentru aceasta, făcînd uz de instrumente de gestionare directă – directive, recomandări și ordine. Pe de altă parte, personalul ministerului este limitat numeric și îi este foarte greu să exercite toate atribuțiile și să gestioneze toate transformările necesare pentru reformarea învățămîntului universitar.

Instituțiile de învățămînt universitar. Universitățile din Moldova au fost create în perioada sovietică și pînă în 1991 au avut doar experiența unei conduceri centralizate de stat. După 1991 ele s-au confruntat cu aceleași probleme ca și universitățile de stat din Polonia – lipsa de finanțare și nevoia de a rezolva toate problemele pe cont propriu. Conform Legii învățămîntului din 1995, universitățile de stat pot obține statut de autonomie în modul stabilit de guvern. La obținerea statutului de autonomie, acestea au dreptul să conducă și să organizeze procesul de studiu și cercetare și să gestioneze resursele financiare alocate din bugetul de stat sau din alte surse legale. În realitate, ele nu pot să stabilească cerințe proprii de admitere, diferite de cele decise și schimbate în fiecare an de minister. Ele nu au dreptul să stabilească nivele proprii de admitere.

Toate cerințele din LÎ referitoare la administrare și asigurarea calității (procedura de acreditare) se aplică în mod egal ÎÎU de stat și private. Amendamentele introduse în LÎ din 1995 au modificat statutul ÎÎU private, obligîndu-le să se reînregistreze ca ÎÎU nonprofit. Statutele ÎÎU sînt aprobate de minister.

Comisia Națională de Acreditare a fost creată în 1997, în conformitate cu Legea privind acreditarea și evaluarea instituțiilor de învățământ din Republica Moldova. Aceasta este responsabilă de controlul și acreditarea instituțiilor de învățământ universitare private și de stat. Membrii comisiei sînt desemnați de minister, din lista de profesori universitari și cercetători recomandați de toate universitățile și experți independenți în diverse domenii de studii. CAN este finanțată din sumele achitate de ÎIU pentru acreditare. Conform amendamentelor la Legea privind acreditarea și evaluarea instituțiilor de învățământ, toate ÎIU din Moldova sînt acreditate de Departamentul de Acreditare și Evaluare, care este o subdiviziune a Ministerului Învățămîntului.

Consiliul Rectorilor este o organizație neguvernamentală, creată în Moldova potrivit cerințelor Procesului de la Bologna și un organ permanent de consultare între rectori și Ministerul Învățămîntului. Consiliul include rectorii tuturor ÎIU de stat și private. Unele din inițiativele consiliului au fost sprijinite de minister (de ex., apelul de a adera la Procesul de la Bologna), pe cînd altele nu au fost luate în considerație. Potrivit președintelui Consiliului Rectorilor, care este rectorul Universității de Stat din Moldova, „rectorii află despre adoptarea unor acte normative referitoare la învățămîntul superior de la televizor“.

Senatul Studențesc Republican al Republicii Moldova a fost constituit la inițiativa Ministerului Învățămîntului, pentru a promova politica de stat în învățămîntul universitar prin intermediul senatelor studențești. Conceput a fi format din reprezentanți permanenți ai organelor studențești din universitățile moldovenești, acesta este convocat, în principal, la inițiativa ministerului pentru a informa despre noile obiective de stat în domeniul politicii educaționale sau de tineret.

Asociația Studenților din Republica Moldova, Asociația Studenților din Transnistria ASTRA și alte organizații studențești și de tineret reprezintă interesele studenților, dar nu sînt active în elaborarea politicilor de dezvoltare a învățămîntului universitar.

ONG-urile. Un număr limitat de ONG-uri din Moldova sînt preocupate de problemele învățămîntului superior. Institutul de Politici Publice (IPP) este una din organizațiile civice din Republica Moldova implicate activ în dezbaterile pe marginea reformei învățămîntului universitar și elaborarea politicii educaționale. IPP a organizat și desfășurat seminare și ateliere de lucru pe marginea reformelor în cadrul Procesului de la Bologna pentru ÎIU și administrația publică. O altă organizație preocupată de reforma ÎU este Centrul pentru Strategii Universitare și Tehnologie Pro Bologna, care a realizat un proiect de succes – pagina pe Internet www.almamater.md, care prezintă reforma ÎIU în Moldova în conformitate cu cerințele Procesului de la Bologna.

Asociațiile științifice și profesionale sînt, mai degrabă, pasive în procesul de reformare a învățămîntului universitar.

Mediile de afaceri. Băncile și companiile străine mari sprijină diferite activități universitare sau pe studenți. Ca exemplu poate fi amintit Moldcell (companie de comunicații cu capital turc), care oferă celor mai buni studenți burse anuale și îi angajează la serviciu, precum și Union Fenosa, care finanțează studiile de limbă spaniolă etc. Unele întreprinderi organizează perioada de practică pentru studenți în baza contractelor încheiate cu universitățile.

4. Finanțarea și asistența europeană pentru reforma sistemului educațional

4.1. Polonia

Cheltuielile publice pentru învățământul universitar au crescut cu 66% între anii 1995 și 2002. Cu toate acestea, avînd în vedere creșterea substanțială a numărului de studenți cu 97% (cea mai mare creștere dintre țările OECD), cheltuielile publice pe student au scăzut cu 16% în aceeași perioadă. În 2003, 23% din finanțarea învățământului universitar au provenit de la persoane private.

IÎU obțin venituri din trei surse principale: subvenții publice, taxe de școlarizare și surse externe (contracte de cercetare, proiecte, servicii). Subvențiile guvernamentale pentru instituțiile publice se compun din patru componente: finanțări pentru activități didactice; finanțări pentru susținerea financiară a studenților; finanțarea cercetărilor; subvenții pentru scopuri specifice (acestea, de cele mai multe ori, sînt îndreptate pentru dezvoltarea infrastructurii). IÎU private au acces la anumite surse de finanțare publice (pentru susținerea financiară a studenților și cercetare). IÎU sînt autonome în a decide cum vor cheltui subvențiile publice.

Băncile sprijină dezvoltarea IÎU prin creditarea studenților și a IÎU în calitatea acestora de persoane juridice. În 2004-2005, 196 000 de studenți (11% din numărul total) au contractat un credit în timpul studiilor.

LÎU din 2005 oferă fundament juridic pentru crearea de către IÎU a incubatoarelor de afaceri și centrelor de transfer al tehnologiilor. Acestea pot oferi surse noi pentru finanțarea dezvoltării și a cooperării cu mediile de afaceri. IÎU poloneze sînt, de asemenea, eligibile pentru finanțarea din fondurile europene dedicate pentru centrele lor de cercetare și tehnologii.

Chiar de la începutul anilor '90 sistemul polonez de învățământ universitar a fost inclus în programe menite să sprijine integrarea țărilor din Europa Centrală și de Est în Uniunea Europeană. Programele „TEMPUS“, „Socrates“, „Leonardo“ facilitează transferul de personal, studenți și modele educaționale, organizarea universitară, studierea limbilor străine și dezvoltarea bibliotecilor. Între anii 1990 și 1996 aproape 11 000 de cadre didactice și mai mult de 7500 studenți din Polonia au fost acceptați în diferite programe și au urmat programe de instruire în țările UE. Actualmente, în calitate de membră a UE, Polonia are acces la toate programele și fondurile europene care au ca scop susținerea dezvoltării și reformării învățământului universitar.

Perspectiva integrării europene a stimulat procesul de interacțiune dintre toți factorii implicați în învățământul universitar și efortul acestora de a adapta sistemul educațional polonez la cerințele europene, de a-l face competitiv și atractiv pentru colegii europeni.

Dacă finanțarea din partea guvernului în perioada de tranziție permite învățământului universitar să supraviețuiască, finanțarea din partea persoanelor private (în principal taxele de școlarizare) și susținerea europeană (prin diferite fonduri, programe și proiecte) îi permit învățământului universitar să se dezvolte și reformeze.

4.2. Moldova

Începînd cu 1991 finanțarea învățămîntului s-a redus continuu (de la 10% din bugetul național consolidat în 1997 pînă la 4,7% în 2000). Fondurile bugetare sînt accesibile doar ÎÎU de stat și acoperă doar o parte din salariile profesorilor și a burselor studenților. Toate celelalte cheltuieli, inclusiv dezvoltarea ÎÎU și implementarea reformei, sînt acoperite de ÎÎU din surse nebugetare: taxe de școlarizare, proiecte, donații. Toate universitățile de stat din Moldova au introdus taxe de școlarizare. Mai mult de 2/3 din studenții universităților de stat achită taxe de școlarizare. 78,5% din numărul total de studenți achită astfel de taxe.

Universitățile private s-au autofinanțat chiar de la început, iar LÎ din 1995 nu prevede nici o posibilitate pentru finanțarea de la buget a ÎÎU private (nici pentru susținerea studenților, nici pentru activități didactice, nici pentru dezvoltare sau cercetare).

Reforma învățămîntului universitar din Moldova a fost susținută în cadrul programelor Uniunii Europene pentru statele CSI, iar în prezent în cadrul Politicii de Vecinătate.

TEMPUS – Moldova a aderat la programul TEMPUS în 1994. Procesul de reformare a ÎU a fost susținut, în principal, prin intermediul acestui program. Bugetul total alocat de programul TEMPUS pentru Moldova în perioada 1994-2006 a fost de 8,155 milioane euro.

Programul ERASMUS-MUNDUS a devenit accesibil pentru participanții din Moldova abia recent. Programele „Youth“ și „Jean Monnet“ sînt, de asemenea, accesibile pentru participanți din Republica Moldova în cadrul Politicii Europene de Vecinătate.

5. Studiu de caz: Interacțiunea dintre administrația publică, ÎÎU și societatea civilă în vederea soluționării problemei de „supraproducție“ de specialiști în domeniul dreptului și economiei

5.1. Polonia

În ciuda faptului că în 2001 economiștii reprezentau cel mai numeros grup de absolvenți neangajați, înregistrați la Biroul forței de muncă al Poloniei, fiind urmați de specialiști în marketing și comerț, învățători, specialiști în științe politice și juriști, Ministerul Învățămîntului nu a încercat să limiteze numărul de locuri la aceste specialități. Începînd cu anul 2000 s-a înregistrat o reducere a numărului de studenți la aceste specialități. Alte domenii de studii au cîștigat popularitate în ultimii ani, și anume tehnologii informaționale, relații internaționale, management și producție, inginerie, sociologie, turism, medicină.

Cercetătorii polonezi (Raportul de țară PNUD pentru Polonia din 1998) au demonstrat că beneficiile asociate studiilor au crescut în raport cu anul 1989. Calificarea universitară a oferit cea mai înaltă creștere în beneficiile rezultate din investițiile în învățămînt. Rata profitului social din investițiile în învățămîntul universitar a crescut în Polonia cu 30% între 1992 și 1994. Cele mai mari beneficii, atît pentru societate

în ansamblu, cât și pentru persoanele particulare, sînt asociate studiilor în domeniul economiei și al dreptului, cele mai reduse fiind în cazul studiilor în domeniul științelor sociale și al artelor. Jumătate din absolvenții cu venituri mici au fost învățători.

Analiza efectuată de cercetătorii polonezi indică faptul că aceștia înțeleg și recunosc fenomenul cererii pentru specialiști în domeniul economiei și al dreptului. Ei recunosc, de asemenea, că Ministerul Învățămîntului polonez nu este implicat în procesul de „reglementare“ a pieții, dar nu sînt alarmați de interesul sporit pentru studiile universitare și de numărul specialiștilor în drept și economie.

Legislația poloneză conține norme și prevederi clare privind standardele de înmatriculare a studenților. Nivelul de înmatriculare depinde de raportul dintre numărul studenților și cel al profesorilor, precum și dintre numărul studenților la zi și cel al studenților cu frecvență redusă. Profesorilor mai calificați le sînt repartizați mai mulți studenți, iar instituțiile cu un număr mai mare de studenți la zi pot înmatricula mai mulți studenți cu frecvență redusă (dar nu mai mult de ½ din numărul studenților la zi).

Universitățile poloneze planifică în mod independent numărul de locuri la Facultățile de Drept și Economie (în conformitate cu prevederile LÎU din 2005) și sînt responsabile de calitatea profesională a absolvenților. Unele instituții au profitat de posibilitatea oferită de legea din 2005 și au creat oficii pentru promovarea și administrarea contactelor cu angajatorii și au înființat consilii consultative care includ factori interesați externi, cum ar fi autoritățile locale și reprezentanți ai mediilor de afaceri. Majoritatea instituțiilor au oficii pentru plasarea în cîmpul muncii, care sînt reunite în Rețeaua Națională a Oficiilor de Plasare în Cîmpul Muncii.

LÎU din 2005 a creat baza juridică pentru o cooperare mai strînsă între toți factorii interesați în reformarea învățămîntului universitar (în special mediile de afaceri). Reprezentanții autorităților locale și ai mediilor de afaceri pot fi incluși în structurile ÎÎU, oferind astfel legături cu piața forței de muncă și ÎÎU pot elabora diverse activități (consultații, proiecte de cercetare, stagii etc.) în cooperare cu acești parteneri.

5.2. Moldova

Ca și în cazul Poloniei, în Moldova în perioada de tranziție s-a înregistrat un interes sporit pentru domeniul economic și cel al dreptului. În 2006, 22,8% din absolvenții universităților au obținut o diplomă în economie și 20,3% - în drept.

Ministerul Învățămîntului al Republicii Moldova susține ideea distribuirii și limitării locurilor la aceste domenii de studii. Argumentul guvernului este că piața forței de muncă nu este suficient de încăpătoare pentru un număr atît de mare de absolvenți la Drept și Economie. Nu există probe care să susțină această opinie.

Universitățile au acceptat această distribuție ministerială în virtutea lipsei unei autonomii și a mecanismelor de influențare a deciziilor guvernamentale. Profesorii și rectorii unor universități au criticat aceste planuri de înmatriculare ca fiind „greșite“, care vor afecta situația financiară și dezvoltarea universităților (rectorul ASEM, al Universității de Stat „A. Russo“ din Bălți, al Universității „Perspectiva INT“). La ultima sa întrunire (octombrie 2007), Consiliul rectorilor a înaintat o propunere de

modificare a legislației în vigoare pentru a oferi facilități fiscale întreprinderilor care acceptă studenți la practică. Un număr de reprezentanți ai societății civile, experți ai ONG-urilor (IDIS viitorul, AETI), au criticat și ei politica guvernamentală de înmatriculare, indicînd că aceasta încalcă dreptul constituțional la educație.

Reprezentanții Senatului Republican al Studenților au exprimat temeri în privința modificării legislației în vigoare și a noii legislații propuse privind înmatricularea la ÎÎU. Un reprezentant care a participat la cea de-a doua întrunire a scris despre decizia senatului de a modifica legislația în vigoare și de a exclude noțiunea de „plan“ din noile proiecte de legi în domeniul învățămîntului universitar. Un alt reprezentant a menționat că proiectul nu a fost discutat, pentru că studenții nu cunosc conținutul proiectelor de legi.

Ministerul Învățămîntului – care a acceptat planul guvernamental („ordinal“) pentru înmatriculare, a efectuat „distribuirea“ și care exercită funcția de gestionare directă a problemei înmatriculării în ÎÎU – a atras critici și îndoieli privind reforma în domeniu, precum și privind bunele intenții ale ministerului în procesul de reformare a sistemului de învățămînt universitar. Ba chiar mai mult, ministerul a pierdut toți eventualii parteneri cu care ar fi putut coopera în vederea soluționării acestei probleme (și ministerul ar trebui să coopereze în conformitate cu standardele democratice).

Cu toate că, aparent, există similitudini între principalii factori implicați în reforma sistemului educațional din Polonia și Moldova, în realitate, aceștia au **roluri diferite în cadrul acestui proces**. Ministerul Învățămîntului în ambele cazuri are un rol major în procesul de reformare. În cazul Poloniei, fiecare partener are rolul său definit prin lege și fiecare participant poartă responsabilitate pentru realizarea obiectivelor de reformare a învățămîntului universitar. În Moldova întreaga responsabilitate este asumată de minister, iar principalii parteneri, cu mici excepții, doar reacționează pasiv la inițiativele ministerului.

6. Concluzii

Trecutul socialist a fost destul de similar în ceea ce privește dezvoltarea învățămîntului universitar în Polonia și Moldova.

- Economie planificată, înmatriculare planificată
- Gestionare directă a învățămîntului universitar de către Ministerul Învățămîntului
- Standarde de calitate stabilite și controlate de stat
- Lipsa autonomiei universitare
- Finanțarea de stat (publică) a învățămîntului universitar

De asemenea, sistemele de învățămînt universitar polonez și moldovenesc au înțîmpinat aceleași probleme în tranziția la economia de piață și sistemul de guvernare democratic:

- cererea sporită pentru studii universitare – creșterea numărului de studenți;
- creșterea numărului de instituții de învățămînt universitar – diferite în privința programelor oferite (universitare, postuniversitare) și a formelor de proprietate (publice, private);

- conflictul în creștere dintre tendința de dezvoltare cantitativă și nevoia de a menține standardele de calitate;
- lipsa finanțării publice;
- lipsa unui fundament juridic pentru dezvoltarea și reformarea învățământului universitar în conformitate cu standardele europene.

În încercarea de a soluționa aceste probleme, autoritățile publice din Polonia și Republica Moldova au făcut uz de instrumente diferite și au obținut rezultate diferite.

- Baza reformei educaționale în Polonia a constituit-o reforma structurală, democratizarea, o descentralizare reală, privatizarea și economia de piață. Integrarea europeană a constituit un stimul serios pentru Polonia în vederea accelerării procesului de reformare a sistemului educațional și Polonia a beneficiat de o susținere europeană considerabilă pe parcursul acestui proces. În timpul perioadei de tranziție problemele întâmpinate de sistemele de învățământ universitar din Polonia și Moldova au fost foarte similare, dar autoritățile publice au jucat roluri diferite în cadrul acestui proces. Autoritățile publice ale Poloniei au acceptat noul rol democratic al statului de a gestiona indirect autonomia și libera alegere (o sarcină mult mai dificilă decât conducerea directă). Statul stabilește măsuri și cadrul de reglementare pentru activitățile unor entități mult mai independente. Legea cu privire la învățământul universitar a oferit stimuli pentru cooperarea dintre principalii factori interesați în procesul educațional. Statul polonez nu pierde rolul său principal în procesul de reformare și, în același timp, câștigă niște parteneri adevărați în procesul de dezvoltare și reformare a învățământului universitar în conformitate cu tendințele europene generale.
- Autoritățile moldovenești s-au întors la practica conducerii directe a procesului de reformare a învățământului universitar. Acestea acționează prin intermediul unor indicații directe pentru instituțiile de învățământ universitar, operează modificări netransparente în legislația privind învățământul și modifică constant cadrul de activitate a ÎÎU. Legislația Moldovei în domeniul învățământului reafirmă rolul de reglementare al ministerului. Cooperarea dintre administrația publică, ÎÎU și societatea civilă este modestă și sporadică. O asemenea manieră de conducere a reformei învățământului universitar generează mai multe probleme decât soluții.

De exemplu, planificarea centralizată a înmatriculării la toate ÎÎU din Moldova afectează dreptul fundamental la educație și limitează accesul cetățenilor la învățământul universitar, distruge autonomia fragilă a universităților publice și a sectorului privat în învățământul universitar.

7. Recomandări

Pentru a atinge rezultate palpabile în reformarea sistemului de învățământ universitar, în conformitate cu tendințele europene generale de economie bazată pe cunoaștere:

- Autoritățile publice din Moldova trebuie să abandoneze gestionarea directă a problemelor și aplicarea abuzivă a instrucțiunilor, ordinelor, directivelor și să accepte „gestionarea autonomiilor“.

- La baza fiecărei decizii trebuie să se afle o analiză profundă a situației, date statistice, informații, precum și procese de consultare și discuții publice.
- Legislația ar trebui să includă reguli clare referitoare la înmatriculare.
- Trebuie creat un organ consultativ electiv care să poată iniția discuții la nivel național pe marginea politicilor în domeniu (de genul CGÎU din Polonia, dar cu o reprezentare mai largă a principalilor factori implicați în învățământul universitar – societatea civilă, mediile de afaceri, sindicatele). Acest organ ar trebui să fie consultat de minister pe marginea unor chestiuni ca legislația nou-elaborată și bugetul național pentru învățământul universitar.
- Legea cu privire la învățământul universitar trebuie să se bazeze pe Strategia în domeniul învățământului, aliniată la tendințele europene de dezvoltare.
- Elaborarea Legii cu privire la învățământul universitar trebuie să fie transparentă: proiectul trebuie publicat pe pagina web a ministerului, propunerile de modificare trebuie făcute publice și discutate, iar versiunea finală înaintată parlamentului trebuie dată publicității.
- Legea cu privire la învățământul universitar trebuie să ofere baza pentru cooperarea tuturor participanților la procesul de învățământ universitar.
- Autonomia universităților trebuie încurajată nu prin definirea domeniilor de autonomie, ci prin limitarea competențelor autorităților centrale de a reglementa activitatea ÎÎU. Aceasta va oferi posibilitatea unei responsabilități comune în soluționarea problemelor.
- Guvernul trebuie, prin intermediul finanțării și contractelor, să încurajeze ÎÎU să lanseze cursuri și programe necesare pe piața forței de muncă.
- Trebuie încurajată participarea tuturor factorilor interesați la finanțarea reformei prin includerea lor în organele de conducere ale ÎÎU și oferirea de facilități fiscale.

Surse consultate

1. Legea cu privire la învățământul universitar a Poloniei din 2005
2. Legea învățământului a Republicii Moldova din 1995
3. Bialecki I., *Scopurile și politicile de reformare a învățământului universitar*
4. Simonova N., Antonowicz D., *Învățământul universitar ceh și polonez: de la birocrație la concurența de piață*
5. OECD: Analiza tematică a învățământului universitar. Raportul de țară Polonia pe anul 2006
6. OECD: Analiza învățământului universitar din Polonia, 2007
7. OECD: Analiza tematică a politicilor naționale în domeniul învățământului, Moldova, 2002
8. Comisia Comunităților Europene, Rolul universităților în Europa cunoașterii, COM (2003) final, Bruxelles, 2003
9. Activitatea instituțiilor de învățământ superior la începutul anului de studii 2006/2007 www.almamater.md

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Lecții europene: Experiența Poloniei și oportunități pentru Republica Moldova: (culeg. de analize politici publice) / red.: Ana Balatel. – Ch.: Arc, 2007 (F.E.P. „Tipografia Centrală”). – 88 p.

ISBN 978-9975-61-444-3

Vol. 2. – 2007. – 88 p. ISBN 978-9975-61-445-0

32(4+478)(082)

L 37

Imprimat la Tipografia Centrală,
Chișinău, str. Florilor nr. 1
Com. nr. 4952