EVALUAREA IMPLEMENTĂRII ACORDULUI DE ASOCIERE: PRINCIPALELE DIFICULTĂȚI ȘI RECOMANDĂRI DE EFICIENTIZARE

EVALUATION OF THE IMPLEMENTATION OF THE ASSOCIATION AGREEMENT: MAIN DIFFICULTIES AND RECOMMENDATIONS FOR EFFICIENCY

Luminița GAVRILUȚA, ORCID: 0000-0003-0618-5360
Universitatea de Stat din Moldova

CZU: 327(478):[341.232.3:061.1EU] e-mail: luminita_robu@yahoo.com

Primul document pe care îl analizăm pentru a identifica gradul de implementare a Planului Național de Acțiuni prinvind implementarea Acordului de Asociere PNAIAA în perioada 2014-2016 este Raportul de progres realizat de Guvern. Potrivit acestuia, în perioada menționată, PNAIAA a fost implementat în proporție de 73,7%, iar aceasta, prin urmare, a armonizat legislația națională la cea a UE în proporție de 34% [1, p.2]. De menționat că implementarea PNAIAA nu înseamnă nemijlocit punerea în aplicare AA, pentru că îndeplinirea PNAIAA adesea prevede adoptarea și modificarea legilor naționale și armonizarea legislației, iar prin implementarea AA se înțeleg rezultatele și eficiența aplicării acestor legi.

Potrivit aceluiași raport al Guvernului, Titlul II al AA privind libertatea, securitatea și justiția a fost implementat în proporție de 87%, iar restanțele sunt, de fapt, fie în întârzieri de la calendar, fie legi care se află în Parlament pentru adoptare. Însă cu privire la reforma administrației publice locale, raportul atestă că în 2014 și 2015 progresele au fost foarte minore și abia în 2016 au fost întreprinse acțiuni concrete [2, p. 8, 14].

La capitolul comerț, implementarea PNAIAA a fost realizată în proporție de 63% în 2014-2016. Evaluarea guvernului menționează că în 2016, așa cum prevede AA, sau adus anumite modificări și completări la Anexele AA ce se referă la comerț, actualizând lista legislației UE ce urmează a fi transpusă în legislația națională. Amintim că actualizarea anexelor este o prerogativă în exclusivitate a Consiliului de Asociere, atribuție pe care nu o avea Consiliul de Cooperare. În domeniul ZLSAC, gradul de armonizare din totalul legislației planificate până-n 2024 este de 32%, fapt ce reprezintă un rezultat pozitiv, chiar dacă lista actelor UE ce urmează a fi transpusă în legislația națională a fost suplinită în 2016 cu cca 241 de noi acte relatate la măsurile sanitare și fitosanitare (Anexa XXIV-B) [3, p.35] .

Beneficiile pe care ZLSAC îl oferă economiei noastre este tratamentul nu mai puțin favorabil oferit companiilor moldovenești care vor să deschidă filiale sau sucursale în UE, precum și celor care vor să participe la tendere de achiziții publice [4, p.39].

Un alt indicator de bază al implementării AA ne servește evaluarea realizată de Comisia Europeană, în martie 2017, rezultatele căreia sunt valabile și în 2022. Pe lângă trecerea în revistă a implementării AA, raportul apreciază și starea reformelor, a democrației și economiei de piață în Moldova, așa cum o făceau și tipul precedent de documente anuale de evaluare a implementării PEV.

Potrivit celui de-al doilea raport IPRE privind monitorizarea implementării AA RM-UE (august-octombrie 2015), implementarea PNAIAA este într-o mare întârziere. Din 494 de acțiuni din PNAIAA planificate până la sfârșitul anului 2015, doar 19% au fost realizate până la data de 1 octombrie 2015, restul au fost realizate parțial sau deloc. În această perioadă criza politică de la Chișinău a îngreunat mult procesul de implementare a AA, progresul fiind unul modest [5, p.5-6].

Expertul IDIS Viitorul, Ion Tăbârță, consideră că un rol mai important în procesul de monitorizare și de impulsionare a implementării AA trebuie să-l aibă societatea civilă din RM. Potrivit autorului analizei, aceasta este un mecanism care instituționalizează participarea societății civile la implementarea AA. Astfel de încercări și platforme au mai fost create anterior, precum Forumul Societății Civile; Conferința Societății Civile din țările Parteneriatului Estic; Forumul de Afaceri al PaE [6, p.15].

Trebuie de menționat că este dificil și pentru instituțiile moldovenești, care reprezintă un sistem enorm de instituții, funcționari publici și proceduri birocratice, să elaboreze Planuri de acțiuni perfecte și să stabilească pentru fiecare acțiuni termenul limită corect cu indicii de măsurare potriviți. Implementarea PNAIAA este un proces complex și autoritățile moldovenești încearcă cum pot sa-l implementeze, în pofida multor factori nefavorabili, cum sunt: lipsa de expertiză, influența politică, birocrația excesivă, presiunea societății civile etc.

Prima concluzie este că Acordul de Asociere a avut preponderent efecte pozitive asupra economiei și societății moldovenești. AA per general a motivat o serie de reforme în domenii diverse, sau cel puțin a impulsionat demararea lor. Cel mai discutat element, cel de ZLSAC, a avut un impact pozitiv palpabil. Exporturile moldovenești către UE au crescut sesizabil, iar importurile foarte puțin. Aceasta spulberă mitul că produsele europene vor invada piața moldovenească, deși nu exclude necesitatea de creștere a competitivității produselor moldovenești, pentru o piață deschisă, oricând acestea se pot confrunta cu produse mai competitive din UE care ar putea să intre pe piața autohtonă. Procesul de realizare a PNAIAA și de implementare a AA este caracterizat de o intârziere și tergiversare permanentă a celor mai importante reforme. PNAIAA conține multe acțiuni fără indicatori măsurabili, ceea ce face anevoioasă procedura de monitorizare și evaluare. Acest lucru se observă din diferențele de cel puțin 10% dintre evaluarea guvernului și cele ale societății civile. Dar chiar și dacă PNAIAA este evaluat drept implementat satisfăcător sau bine, în practică aceasta înseamnă preponderent adoptare de noi legi, inițierea unor noi reforme, inițierea sau adoptarea unor noi strategii, ajustarea legislativă la cea a UE și nu neapărat funcționarea adecvată și efectivitatea în practică a acestor modificări. Însă trebuie de încercat de înțeles și situația în care se află instituțiile statului, care activând într-un sistem politizat și birocratizat excesiv, din lipsa de profesioniști de

înaltă calitate, încearcă să gestioneze un proces foarte complex de implementare a AA, de armonizare legislativă și ajustare la modelul UE. În astfel de context nu este atât de simplu de a cuantifica și măsura toate acțiunile din PNAIAA, așa cum solicită societatea civilă. Prin urmare, intenția instituțiilor este să se axeze direct pe rezultat ignorând lejer procesul. Cea mai mare problemă însă este că pe lângă procesul defectuos, rezultatele întârzie să apară, în mare parte nu din cauza birocrației, incompetenței sau complexității, ci din cauza factorului politic. Astfel, multe reforme importante, cum sunt reforma justiției, reforma sistemului electoral, combaterea corupției nu sunt finalizate la timp, sunt admise mici dar importante carențe și deficiențe care dau peste cap întreaga reformă. De exemplu, chiar dacă legea a fost adoptată conform standardeleor internaționale, lipsesc sau sunt deficitare instrumentele de punere în aplicare.

Referinţe:

1. *Raport de progres privind nivelul de realizare PNAIAA* (Guvern).
2. *Raport de progres privind nivelul de realizare PNAIAA* (Guvern).
3. *Raport de progres privind nivelul de realizare PNAIAA* (Guvern).
4. *Raport de progres privind nivelul de realizare PNAIAA* (Guvern).
5. GROZA, I., RUSU, I., LUTENCO, V. *Al doilea Raport IPRE privind monitorizarea implementării Acordului de Asociere RM-UE* (august-octombrie 2015). Institutul pentru Politici și Reforme Europene. Chișinău, 30 noiembrie 2015.
6. TĂBÂRȚĂ, I.