

# UNIUNEA EUROPEANĂ ȘI POLITICA AJUTORULUI EXTERN PENTRU REPUBLICA MOLDOVA

Iuliana STRATAN, doctorandă,  
Universitatea de Stat din Moldova,

<https://orcid.org/0000-0002-6785-1438>, [iuliana\\_stratan@yahoo.com](mailto:iuliana_stratan@yahoo.com)

**DOI: <https://doi.org/10.36004/nier.cecg.I.2022.16.20>**

## Summary

*This article reflects on the contributions for political and economic cooperation of the European Union, which is a leading development partner in the official development aid provided to the Republic of Moldova. We believe that the Government has an important mission, to maximize the impact of the development aid offered by the European Union and to enhance its efficiency, as it had been dependent on political regimes.*

*The purpose of the article is to shape the efficiency of the aid policy of the European Union in providing for measures to address various problems, proving resilience to major shocks, both internal and external, because of the economic crisis, COVID-19 pandemic, as well as the impact of the war in the neighboring country.*

*Investigations highlight that the Republic of Moldova continues to face a series of challenges, such as strengthening of transparency and visibility, as well as enhancing awareness of the structure of foreign aid. In this connection, to assess the efficiency of the European aid, it is necessary to rethink the system, through which the aid is provided, including developing an adequate methodological framework for optimizing monitoring processes, to assure enhanced transparency in managing development aid. Our approach highlights the need to deepen, in a clearer manner, the principle of political conditionality, imposed by the European Union, especially the negotiations processes and the achievement of the objectives, set forth following the allocation of foreign aid. The status of a candidate country to the EU will bring new opportunities to rapidly progress on the path of reforms, to modernize economic, political and social systems, including to update the development partners' portfolio. Descriptive, analysis and monographic methods had been used.*

**Keywords:** *European Union, modernization, official development assistance, transparency.*

**JEL:** *F35, F38, F63, O19*

**UDC:** *339.923:061.1UE+ 339.96(478)*

**Introducere.** De-a lungul anilor, relația Uniunii Europene (UE) cu Republica Moldova (Moldova) s-a dezvoltat datorită rolului tot mai mare al UE ca actor global. Uniunea Europeană este un partener de dezvoltare lider la capitolul asistența oficială de dezvoltare oferită Republicii Moldova, astfel, îmbinând caracteristicile unui donator bilateral și multilateral. În ultimul deceniu, Uniunea Europeană și-a intensificat politic și economic cooperarea și asistența pentru Moldova, a demonstrat rezistență la șocuri majore atât interne, din cauza instabilității politice și scandalurilor

de corupție din interiorul țării, cât și externe, din cauza crizei economice și a pandemiei de COVID-19. În ultimii 7 ani, Moldova a beneficiat de granturi în valoare de peste jumătate de miliard de euro și a avut acces la o sumă suplimentară de aproximativ 200 milioane euro sub formă de împrumuturi și granturi în cadrul programelor anterioare de Asistență Macrofinanciară (2017 și 2020). Cooperarea Republicii Moldova cu Uniunea Europeană este aliniată cu (i) viziunea strategică a țării, UE contribuind la formarea documentelor strategice naționale și (ii) dialogul politic susținut de asistență financiară. Prin Decizia Comisiei Europene din 27 aprilie 2022, privind punerea în aplicare a celei de-a doua măsuri excepționale de asistență pentru Republica Moldova, pentru anul 2021a fost adoptat, „Planul anual de acțiuni pentru Republica Moldova pentru anul 2021” (5, European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations., 2022), cu un buget de 52 milioane euro, destinat pentru 2 programe: (i) UE pentru reforme de 27 milioane euro și (ii) UE pentru redresare și reziliență de 25 milioane euro. Aceste programe au drept scop, sprijinirea Republicii Moldova în implementarea angajamentelor cu UE, în special, Acordul de Asociere și Zona de Liber Schimb Aprofundată și Cuprinzătoare, precum și să contribuie la dezvoltarea economică rezilientă, durabilă și incluzivă în Republica Moldova. Asistența UE acordată Republicii Moldova este aliniată prin Planuri Anuale de Acțiuni (PAA) finanțate în contextul Programului Indicativ Multianual 2021-2027 (anterior fiind Cadrul Unic de Sprijin). Programul Indicativ Multianual 2021-2027 al Uniunii Europene pentru Moldova, care reprezintă noul cadru sau strategie de cooperare pentru dezvoltare a UE cu Moldova ce înlocuiește precedentul Cadru Unic de Suport (Single Support Framework 2014-2020), a fost aprobat de către Comisia Europeană la data de 29 iunie 2022.

La 2 iunie 2021, Comisia Europeană a aprobat **Planul UE de redresare economică pentru Moldova**, care prevede asistență de până la 600 milioane euro sub formă de diferite instrumente, precum împrumuturi, granturi, scheme de garantare și alte forme de suport. Aproximativ 150 milioane euro urmează a fi mobilizați pentru măsuri pe termen scurt, utilizând programe și acorduri de cooperare care sunt deja în vigoare. În timp ce, 450 de milioane euro vor fi puse la dispoziție în cadrul programelor UE pentru 2021-2027, fiind subiect al adoptării acestora. Planul este orientat spre stimularea redresării socio-economice pe termen lung, promovarea tranziției ecologice și digitale și dezlănțuirea potențialului economic neexploatat al țării noastre. Scopul constă în stimularea reformelor structurale, în special în ceea ce privește statul de drept, reforma justiției și anticorupția, întru deblocarea redresării economice durabile a țării. Prioritățile vor fi reflectate în documentele de programare relevante ale asistenței UE acordate țării. Această finanțare, va fi mobilizată pe perioada a 3 ani (2021-2023) pentru a promova investiții, care stau la baza unei redresări durabile și incluzive aferente crizei pandemice COVID-19 din țară. Planul UE de redresare pentru Moldova se bazează pe 5 piloni (Raport privind asistența externă, 2021):

1. managementul finanțelor publice, guvernanta economică și stabilitate macroeconomică;
2. susținerea unei economii inovatoare, circulare și competitive, a comerțului și a IMM-urilor;
3. investiții în infrastructură;

4. sporirea investițiilor în educație și a angajării;
5. susținerea statului de drept, justiției și luptei împotriva corupției ca o condiție prealabilă pentru redresarea socio-economică.

Conform datelor Ministerului Finanțelor, în perioada 2009-2021, UE a debursat Republicii Moldova, suport bugetar sub formă de grant în valoare de 588,2 milioane euro, din care 96,4 milioane euro în 2021. Iar volumul asistenței externe acordate Republicii Moldova, în contextul provocărilor în perioada anului 2021, a totalizat 889,7 milioane euro (fiind în creștere cu 197,1 milioane euro față de anul 2020), dintre care Uniunea Europeană, fiind printre lideri la capitolul debursări în anul 2021, cu 218,6 milioane euro (Raport privind asistența externă, 2022). În anul 2021 a fost elaborat raportul care oferă o evaluare a cooperării Uniunii Europene cu Republica Moldova în temeiul Acordului lor de asociere între 2014 și 2020 ( Evaluation of the European Union's cooperation with RM, 2021). Acest document prezintă evaluarea strategică la nivel de țară a cooperării Uniunii Europene cu Moldova în perioada 2014-2020, inclusiv două Cadre unice de sprijin (2014-2017 și 2017-2020). Acesta acoperă, dialogul politic și toate tipurile de asistență financiară. Rezultatele acestui raport argumentează contribuția pozitivă a UE la reforme, un accent relativ pe cadrul politic și legal, inclusiv numește factorii care împiedică impactul cooperării și căi de consolidare a conceperii, implementării și monitorizării programelor de sprijin, împreună cu dialogul politic susținut. Toate constatările și recomandările evaluării sunt incluse în Cadrul Financiar Multianual pentru perioada 2021-2027. Evaluarea a abordat șapte sectoare de cooperare (agricultura și dezvoltare rurală, guvernanta, energie, infrastructură și schimbări climatice, educație, mediul de afaceri, societate civilă, și regiunea transnistreană. Conform datelor acestei evaluări, în perioada dintre 2014 și 2020, UE a dezvoltat programe complexe de cooperare cu Moldova, în valoare de peste 1 miliard de euro în sumele planificate (Evaluation of the European Union's cooperation with RM, 2021, p 10).

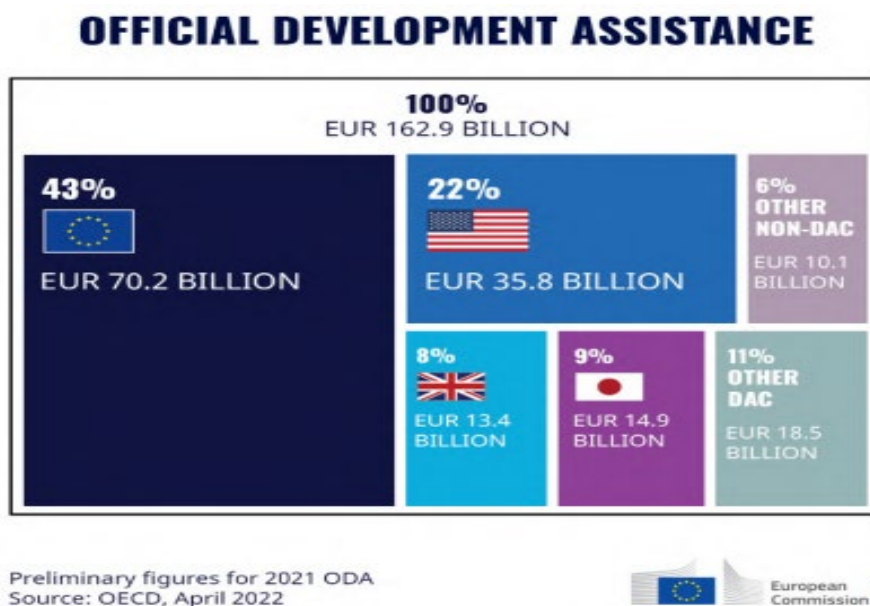
Vom sublinia, că de la proclamarea independenței, Republica Moldova a fost guvernată de un șir de coaliții, caracterizate prin instabilitate politică și înrăutățire esențială a indicatorilor de corupție. **Efectele asistenței oficiale de dezvoltare** prezintă o problemă destul de complexă, iar selectivitatea în alocarea ajutorului extern se dovedește a fi o sarcină dificilă și deloc nelipsită de risc (Stratan, 2021). În ultimul deceniu, efectele guvernărilor au lăsat amprentă cu lacune din cadrul normativ (setul de politici și legislație), oligarhizarea instituțiilor statului (în sistemul de justiție și anticorupție). Respectiv, au avut un impact prin intervențiile UE la aceste fenomene, și anume: operațiunile de sprijin bugetar au fost întrerupte în 2015 și au fost reluate în 2016, operațiunile de sprijin bugetar au fost din nou întrerupte în 2018, ca răspuns la invalidarea alegerilor pentru primarul Chișinău. Respectiv, condiționalitatea politică impusă de UE sub formă de sancțiuni sau suspendări ale asistenței externe a devenit unul dintre instrumentele cheie în monitorizarea problemelor de guvernanta politică în ultimii ani. Iar unele condiții au fost în mod evident politice și nu au avut nicio influență asupra impactului ajutorului asupra dezvoltării. În sensul reliefat de idei, se recomandă de a aprofunda mai clar principiul condiționalității politice impuse de Uniunea Europeană, în special procesele de negociere și realizarea obiectivelor propuse în urma alocării ajutorului extern.

În urma alegerilor prezidențiale din noiembrie 2020, Președintele Maia Sandu, a reușit să reechilibreze agenda de politică externă, prin stabilirea legăturilor cu UE și vecinii săi, astfel, conturând pentru prima dată de la independență, o aliniere clară a puterilor prezidențiale, executive și legislative pe o cale europeană pro-reformă. Astfel, s-a setat vizibil obiectivele UE în promovarea bunei guvernări, mai ales în dezvoltarea socială și economică a țării. În anul 2022, Republica Moldova, având un mediu politic stabil, a făcut un pas decisiv spre reforme, deși continuă să se confrunte cu mari șocuri macroeconomice, politice, climatice și de sănătate, iar în prezent se confruntă cu impactul războiului din Ucraina. Războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei au fost resimțite în țara noastră, astfel schimbând și contextul decizional pentru bugetele și cheltuielile AOD. Toate acestea au proiectat o misiune dificilă pentru implementarea programelor Uniunii Europene, având ca scop, avansarea cunoștințelor în modernizarea țării. Politologul Varzari este unul dintre autorii de referință în literatura politologică locală, care analizează noțiunea de modernizare a Republicii Moldova (Varzari, 2018), astfel considerând că țara continuă să parcurgă toate etapele procesului de modernizare multiaspectuală a societății, iar vectorul european fiind astăzi singura opțiune strategică de modernizare a țării.

Relațiile Republicii Moldova cu Uniunea Europeană, vom sublinia că acestea au parcurs în 2022 în trei etape: (i) La **3 martie 2022**, Republica Moldova a depus o cerere de aderare la UE; (ii) La **17 iunie 2022**, Comisia Europeană și-a emis avizul cu privire la cererea de aderare la UE; (iii) În cadrul Consiliului European din **23 iunie, 2022**, liderii UE au acordat Republicii Moldova statutul de țară candidată la UE. Călea către aderarea efectivă la blocul celor 27 de națiuni pentru țara noastră, poate dura ani de zile, deoarece are nevoie de reforme pentru a se conforma standardelor democratice și anticorupție. Acest moment istoric va aduce noi oportunități de a progresa rapid pe calea reformelor, implementând standarde economice și sociale europene în Moldova, inclusiv o revizuire și actualizare a portofoliului partenerilor de dezvoltare. Republica Moldova n-a știut cum și nici n-a putut să se impună pentru a fi inclusă în lista de priorități strategice ale Uniunii Europene datorită lipsei unei forțe politice eficiente (Juc, 2015), dar la etapa actuală considerăm că evenimentele au evoluat în aspect pozitiv pentru istoria țării, s-a schimbat paradigma lărgirii Uniunii Europene, politica de extindere a primit un nou impuls. Politologul Juc, acreditează ideea că adoptarea de către Republica Moldova a modelului european de dezvoltare reprezintă o prioritate strategică și o oportunitate, menite să accelereze modernizarea statului și a societății (Juc, 2019, 3-12).

La nivel global, Uniunea Europeană este un caz unic în dezvoltarea internațională. Este atât un donator bilateral, care acordă asistență prin Comunitatea Europeană, dar și un partener de dezvoltare multilateral, care cuprinde eforturile celor douăzeci și șapte de state membre ale sale. UE și statele sale membre rămân cel mai mare furnizor de asistență oficială pentru dezvoltare (AOD), și confirmându-și poziția de lider în ceea ce privește agenda globală pentru dezvoltare durabilă (Raport anual, 2022), astfel cum se prevede în noul Consens european privind dezvoltarea (Official Journal of the EU, 2022). În anul 2021, se conturează o creștere nominală a asistenței oficiale de dezvoltare cu 4,3 % față de anul 2020 (Raport anual, 2022), ajutor extern

furnizat țărilor în curs de dezvoltare în special ca reacție la consecințele pandemiei de COVID-19.



**Figura 1. AOD colectivă a UE comparativ cu țările donatoare din afara UE în 2021(Cifrele pentru 2021 sunt preliminare și sunt prezentate în echivalent grant.) (Raport anual, 2022, p.11)**

Sursa: Preliminary figures for 2021 ODA, OECD, Aprilie 2022.

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11303-2022-INIT/ro/pdf>

În timp ce ajutorul extern este o sursă semnificativă pentru Moldova, complexitatea și bugetele, în continuă expansiune o fac vulnerabilă la corupție, un subiect sensibil pentru țara noastră. Guvernul are o misiune importantă și anume de a maximiza impactul ajutorului pentru dezvoltare oferit de Uniunea Europeană și a crește eficacitatea acestuia. Pentru a evalua eficacitatea dezvoltării, este necesar să se regândească sistemul prin care se livrează ajutorul, inclusiv sprijinirea unor pași cruciali, către dezvoltarea unui cadru metodologic adecvat de optimizare a proceselor de monitorizare, pentru asigurarea sporirii transparenței în gestionarea asistenței externe pentru dezvoltare. Asistența tehnică se confruntă cu limite de capacitate de absorbție care trebuie recunoscute. Astfel, recomandăm ca Guvernul, să înainteze o inițiativă legislativă care ar implica capacitatea autorităților publice, printru organizarea structurală a instituțiilor responsabile pentru gestionarea asistenței externe. Astfel, încât să avem doar o singură instituție de stat, care va avea funcția de coordonator național în domeniul asistenței externe. Drept exemplu, putem face recomandare la perioada până la reforma din 2018, unde Cancelaria de Stat avea atribuțiile de rol principal în programarea, implementarea, monitorizarea, raportarea și evaluarea asistenței oferită de parteneri de dezvoltare. Totodată, apreciem ineficiența activitatea Oficiului de Gestionare a Programelor de asistență externă, creată prin Hotărârea de Guvern nr. 338 din 03.06.2020, pentru asigurarea implementării proiectelor sau programelor de asistență externă (Juc&Stratan, 2021).

Studiile asupra AOD oferită de UE, se dezvoltă intens în ultimii ani. În literatura de specialitate și academică există diverse puncte de vedere privind semnificația ajutorului extern, ca fenomen și ca proces. Sunt date statistice semestriale sau anuale, analize, rapoarte oficiale publicate de Cancelaria de Stat, până în anul 2017 (Raport privind asistența externă, 2015) Ministerul Finanțelor (din anul 2018), sau la unele publicații de specialitate ale unor think tank-uri Expert Grup (Monitorul Asistenței Externe nr. 1, 2022), IPRE, Idis “Viitorul”, (Gaibu, 2011; Lozovanu, 2016; Lozovanu, 2014), din țară și de peste hotare. În 2014 a fost elaborată de către Cancelaria de Stat, cu suportul Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, platforma cu privire la gestionarea asistenței externe (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018), care prevede monitorizarea programelor de asistență externă, permițând cetățenilor monitorizarea resurselor financiare și a modului în care sunt utilizate acestea. La moment, această platformă nu este actualizată de câțiva ani, situație care denotă elocvent lipsa de finanțare, dar și o lacună în optimizarea proceselor de monitorizare, precum și în asigurarea sporirii transparenței în gestionarea asistenței externe (Stratan, 2021).

Mulți teoreticieni critică rolul ajutorului extern, argumentând că alocarea lui, inclusiv cel oferit prin intermediul donatorilor, prezintă părtiniri similare cu efecte nocive asupra rezultatelor dezvoltării (Nielson&Tierney, 2003). Respectiv ajutorul extern, reprezintă doar o parte, adesea o mică parte din ceea ce este necesar pentru reducerea sărăciei (Cassen, 1986). Cu alte cuvinte, considerăm că alocarea asistenței externe poate funcționa, în dependență de politicile țării.

**În concluzie**, luând ca bază subiectul supus analizei în dinamică, subliniem următoarele:

Eficacitatea asistenței oficiale de dezvoltare alocată de către UE, rămâne a fi un aspect fundamental al Guvernului, necesitând eforturi sustenabile pentru gestionarea transparentă a ajutorului extern. În sensul reliefat de idei, dezvoltarea unui cadru metodologic adecvat de optimizare a proceselor de monitorizare, ar contribui la asigurarea sporirii transparenței, eficienței, precum și creșterea gradului de conștientizare cu privire la structura asistenței externe pentru țara noastră.

Ajutorul extern oferit de UE a stimulat în mare măsură dezvoltarea strategiilor naționale ale Moldovei în conformitate cu standardele și valorile UE, dar totodată găsim dovezi considerabile, că direcția asistenței externe este dictată atât de considerente politice și strategice, cât și de nevoile economice și performanța politicii Guvernului.

#### REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

Cassen, R.,(1986). The effectiveness of Aid, Finance and Development.<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/022/0023/001/article-A003-en.xml>

Commission implementation decision of 27.04.2022 on the financing of the second Individual Measure in favour of the Republic of Moldova for 2021. (2022).[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/commission-implementing-decision-2742022-financing-second-individual-measure-favour-republic-moldova\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/commission-implementing-decision-2742022-financing-second-individual-measure-favour-republic-moldova_en)

- Declarație comună a Consiliului și a reprezentanților guvernelor statelor membre reuniți în cadrul Consiliului, a Parlamentului European și a Comisiei Europene (2017/C 210/0).
- Evaluation of the European Union's cooperation with Republic of Moldova during 2014-2020 (2021),10. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-02/Moldova%20final%20report.pdf>
- Gaibu C. ș. a., (2011). Evaluarea capacității de absorbție a asistenței externe acordate Republicii Moldova. IDIS Viitorul. Chișinău. <https://eur-lex.europa.eu/>
- Juc, V. Republica Moldova pe calea modernizării (2015). Evoluția relațiilor dintre Republicii Moldova și Uniunea Europeană de la parteneriat și cooperare la asociere și integrare. 5-43. [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/pp257-278.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/pp257-278.pdf)
- Juc, V., Republica Moldova în contextul necesităților și a oportunităților de modernizare (2019). În: Modernizarea social-politică a Republicii Moldova în contextul extinderii procesului integraționist european. Chișinău, Vol 2,3-12.
- Juc, V., Stratan, I., (2021), Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, 7-19.
- Lozovanu, V., (2014) Master thesis: Foreign aid and development: Success or failure in promoting Moldova's development?. University of Kassel, p. 5, p.14.
- Lozovanu,V., (2016). Potențialul asistenței externe: mai poate mecanismul de condiționare promova reformele în Republica Moldova. Idis Viitorul. nr.4. Chișinău.
- Monitorul Asistenței Externe nr. 1, (2022). Importanța finanțării externe în condiții de criză economică și de securitate. <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/2316-monitorul-asisten%C8%9Bei-externe-nr-1-importan%C8%9Ba-finan%C8%9B%C4%83rii-externe-%C3%AEn-condi%C8%9Bii-de-criz%C4%83-economic%C4%83-%C8%99i-de-securitate&category=7>
- Monitorul Oficial al Republicii Moldova. (2018). Cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismului de coordonare și management al asistenței externe. 27. 04. 2018, nr. 133-141, art. 419, modificat HG458 din 25.09.19, MO296-301/27.09.19 art.657.
- Nielson, D.,Tierney, M., (2003). Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform. International Organization, 241-276. <https://doi:10.1017/S0020818303572010>*
- Raport anual (2022). Consiliul European cu privire la obiectivele UE în materie de ajutor pentru dezvoltare. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11303-2022-INIT/ro/pdf>
- Raport privind asistența externă acordată Republicii Moldova în anul 2020. (2021). Ministerul Finanțelor. Chișinău.
- Raport privind asistența externă acordată Republicii Moldova în anul 2015. (2016). <https://cancelaria.gov.md/ro/advanced-page-type/rapoarte-1>
- Raportul privind asistența externă acordată Republicii Moldova în anul 2021 (2022). Chișinău. <https://mf.gov.md/ro/content/rapoarte-0>.

- Stratan, I., (2021),Â. Problematika asistenței oferite de Banca Mondială ca partener de modernizare al RM. *Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice*, 2 (186), 7-19.
- Varzari, P. (2018). Puterea elitistă și puterea birocratică prin prisma modernizării politice a statului Republica Moldova. În: *Modernizarea social-politică a Republicii Moldova în contextul extinderii procesului integraționist European*, Chișinău, Vol. 1,72-83.