PROBLEMATICA ASISTENȚEI OFERITE DE BANCA MONDIALĂ CA PARTENER DE MODERNIZARE AL REPUBLICII MOLDOVA¹

ISSUES RELATED TO THE ASSISTANCE PROVIDED BY THE WORLD BANK AS A MODERNIZATION PARTNER OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

DOI: <https://doi.org/10.53783/18572294.21.186.01>

CZU: 339.732(478)

Victor JUC, *doctor habilitat în științe politice,*
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice
juc.victor@gmail.com

Iuliana STRATAN, *doctorandă,*
Universitatea de Stat din Moldova,
iuliana_stratan@yahoo.com

Rezumat

Prezenta lucrare abordează principalele probleme ale asistenței de finanțare și sprijin pentru dezvoltare ale Băncii Mondiale în procesul de modernizare a Republicii Moldova.

Investigațiile denotă că factorii de decizie politică din țară sunt dependenți de consultanța și sursele de asistență tehnică ale Băncii Mondiale. În același timp, alocarea asistenței externe poate funcționa, în funcție de politicile țării.

Acest articol ilustrează modul în care instabilitatea politică, lipsa de consecvență și susținere politică în implementarea reformelor inițiate, întreruperea asistenței tehnice din partea Guvernului, au avut consecințe nefaste asupra obiectivelor de dezvoltare propuse de Banca Mondială pe perioada implementării Cadrului de Parteneriat cu Țara.

Cuvinte-cheie: *Republica Moldova; partener de dezvoltare; asistență; memorandum; instituție donatoare; instabilitate politică, Banca Mondială, Cadrul de Parteneriat cu Țara, modernizare.*

Summary

This paper addresses the main issues of World Bank financing and development assistance in the modernization process of the Republic of Moldova.

Investigations show that the country's political decision-makers are dependent on the World Bank's advice and sources of technical assistance. At the same time, the allocation of external assistance can work, depending on the country's policies.

This article illustrates how political instability, inconsistency and political support in the implementation of initiated reforms, the interruption of technical assistance from the Government had detrimental consequences on the development objectives proposed by the World Bank during the implementation of the Country Partnership Framework.

Keywords: *Republic of Moldova, development partner, assistance, memorandum, donor institution, political instability, the World Bank, Country Partnership Framework, modernization.*

¹ Articolul a fost elaborat în cadrul programului de stat (2020-2023) .80009.1606.05 Calitatea actului de justiție și respectarea drepturilor persoanei în Republica Moldova: cercetări interdisciplinare în contextul implementării Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană finanțat prin intermediul ANCD

“Așa cum țările au mai multe modalități de finanțare a dezvoltării decât oricând, au și mai multe surse și tipuri de sfaturi privind politica de dezvoltare dintre care să aleagă” [1].

Instituțiile fondate prin aranjamentele de la Bretton Woods (1944) dețin un rol determinant în edificarea, evoluția și reconfigurarea arhitecturii financiare abordate pe diferite niveluri - global, regional și național-statal. Guvernele naționale tratează cele două instituții (Banca Mondială pentru Reconstrucții și Dezvoltare și Fondul Monetar Internațional) în mod diferit, chiar diametral opus: de la cadru politic, instituțional și fiduciar care este menit să contribuie la promovarea creșterii pe scară largă și dezvoltării pe termen lung la entități imperialiste care intervin în atribuțiile suverane ale statelor, impunându-le condiții umilitoare și ineficiente. Considerăm că acest cadru reprezintă un suport foarte important pentru implementarea programelor naționale de asistență și dezvoltare, revenindu-le un rol substanțial de finanțare și sprijin. V. Lozovanu subliniază că dezbaterile din literatura de specialitate cu privire la ajutorul extern sunt împărțite în două părți: una examinează din punct de vedere al scopurilor ajutoarelor externe, iar cealaltă se concentrează pe eficacitatea ajutorului pentru realizarea dezvoltării [15].

P. Collier și D. Dollar menționează că majoritatea ajutorului bilateral este ghidat de un set complex de motivații istorice, politice și uneori comerciale, alături de anumite considerațiuni mai largi de dezvoltare și sărăcie. Ca rezultat, asistența bilaterală reprezintă în mare măsură un element al politicii externe a donatorilor, iar alocarea acestei asistențe bilaterale este, în general, considerată a fi mai puțin orientată spre performanță decât cea a instituțiilor Bretton Woods, o viziune susținută de cercetarea în materie de ajutor și performanță [2].

La întrebarea dacă alocarea asistenței externe poate funcționa eficient, cercetările efectuate de R. Cassen [3] au demonstrat că pot avea rezultat pozitiv, dar în funcție de politicile țării: dacă sunt bune, ajutorul va fi eficient, dacă nu, ajutorul va fi inutil, în cel mai bun caz. Ajutorul trebuie alocat țărilor care urmează politici bune, într-o măsură mai mare, decât este deja cazul.

Într-adevăr, problema cu privire la eficacitatea și selectivitatea ajutorului reprezintă mereu subiect de dezbateri. Unii cercetători au supus analizei aspectele dacă eficacitatea ajutorului este condiționată de caracteristicile partenerilor de dezvoltare, în sens de obiective urmărite, cum ar fi: orientarea către dezvoltare politică sau comercială; modalitățile (sprijin bugetar general, finanțarea proiectelor, asistență tehnică) prin care furnizează asistența și predictibilitatea asistenței pe care o oferă [18], [19]. Cercetările realizate au vizat, de asemenea, dacă eficacitatea ajutorului depinde de caracteristicile țărilor beneficiare de ajutor, inclusiv de natura și amploarea nevoilor locale, de calitatea politicilor și instituțiilor din sectorul public, de volumul ajutorului primit pe care țara trebuie să îl gestioneze în raport cu nivelul economiei și de fragmentare pe piața de finanțare pentru dezvoltare a țării.

Vom nota, fără a trasa linii paralele, că de la declanșarea în 2009 a “revoluției twitter” [4], Republica Moldova a fost guvernată de un șir de coaliții, caracterizate prin instabilitate politică și înrăutățire esențială a indicatorilor de corupție (coalițiile

din start, precizăm noi, sunt șubrede, însă durabilitatea lor este diferită). 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, acesta constă în proiectarea selectivității dintr-o evaluare fragilă a efectelor ajutorului. Conform Raportului de asistență externă pentru anul 2020 elaborat de către Ministerul Finanțelor [23], asistența externă destinată Republicii Moldova în 2020 a fost aliniată obiectivelor prioritare incluse în cadrul documentelor strategice naționale de politici și planificare. Raportul face referință la asistența externă sectorială recepționată de Republica Moldova ca fiind aliniată la prioritățile sectoriale stabilite în cadrul documentelor naționale de planificare strategică, precum: Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2030”, Agenda 2030 pentru Dezvoltare Durabilă și Programele naționale sectoriale [23]. Vom preciza succint faptul că Strategia Națională 2030 nu a fost adoptată de Parlamentul Republicii Moldova, aceasta este o încălcare a regulilor de procedură, dat fiind că se acreditează nemijlocit ideea să facem referință la un document oficial, care constituie rezultatele eforturilor instituțiilor publice în comun cu partenerii de dezvoltare.

O abordare generală lapidară demonstrează, în mod elocvent, că în perioada independenței societatea din Republica Moldova se caracterizează printr-un nivel scăzut de coeziune, stratificarea social-economică, fragmentările și clivajele accentuându-se cu intensitate debordantă în condițiile tranziției anunțată de trei decenii și nefinalizată. Pandemia de coronavirus de tip nou a amplificat și a extins gravitatea problemelor endemice pe care le parcurg societatea și economia Republicii Moldova, reconfirmând vulnerabilitățile și demonstrând fragilitatea politicilor de stat, inclusiv la capitolele privind capacitățile de funcționalitate instituțională, menținerea dialogului constant cu partenerii de dezvoltare și valorificarea asistenței externe. Ar fi incorect, în același timp, dacă n-am sublinia că statele cu democrație sustenabilă și cu economie funcțională de piață de asemenea se confruntă cu probleme deosebit de grave, în special privind aprovizionarea cu agenți energetici, restructurarea economiei, ocrotirea sănătății și asigurarea securității sanitare [24, p. 3], însă situația lor este alta, mai favorabilă, datorită participării în cadrul mecanismelor de cooperare multilaterală.

Incontestabil este că starea instituțiilor, exprimată prin capacități reduse de funcționalitate, penurie de funcționari profesioniști provenită din fluxul permanent, angajare partinică, evitare a aplicării meritocrației, birocratizare excesivă și îndepărtare de oameni, dar nu numai, influențează într-un mod negativ nu doar asupra percepției de către cetățeni a autorității statului și a instituțiilor sale, ci și în raport cu partenerii de dezvoltare.

În condițiile Republicii Moldova, afirmă A. Dumbrăveanu, factorii economici au condus la divizarea extremă a societății, au suprimat dezvoltarea agriculturii, a industriei și producției de bunuri, nu au creat condiții favorabile pentru dezvoltarea business-ului și a creșterii nivelului de trai a populației. Factorii sociali ne dovedesc insuficiența locurilor de muncă (bine plătite - n.n.) escaladarea corupției și incapacitatea justiției, confirmată de factorii juridici prin incompetența organelor de drept de a proteja și de

a apăra eficient drepturile și libertățile cetățenilor. Factorii psihologici ne demonstrează nesiguranța populației în ziua de mâine, moștenirea unor viziuni din trecut, însoțite de o gândire individualistă ostilă coeziunii și solidarității sociale [27, p. 113].

Vom menționa că Republica Moldova se confruntă cu o perioadă dificilă din istoria sa din ultimele trei decenii: interesele oligarhice și nedorința sau incapacitatea elitelor de a reforma prin modernizare democratică sistemul politic au continuat ani la rând să marcheze economia politică a Republicii Moldova. Sarcina fundamentală a clasei politice de la guvernare este să scoată statul din impasul politic, să edifice un sistem al justiției funcțional de a reduce corupția și să presteze servicii publice eficiente, întrucât capturarea statutului încă afectează sistemul, pentru a maximiza impactul eforturilor de dezvoltare și modernizare, este binevenit ca să se intensifice coordonarea eforturilor și acțiunilor cu donatorii, fiind o pârghe eficientă în politicile-cheie. Astfel, Guvernul trebuie să colaboreze cu partenerii de dezvoltare pentru a reînnoi principiile parteneriatului privind schimbul de informații, consolidarea sistemului de raportare și achiziții precum și îmbunătățirea sistemelor de monitorizare și evaluare a progreselor realizate în cadrul Strategiei Naționale de Dezvoltare, inclusiv obiectivele naționale ale Obiectivului de Dezvoltare al Mileniului. Cert este că frecvența comunicare între partenerul de dezvoltare și executivul gazdă poate contribui într-un mod substanțial la construirea unui suport de încredere necesar pentru a se asigura că proiectele și programele de interes reciproc sunt implementate cu succes [20]. Totodată este de precizat că unii cercetători au analizat impactul fragmentării donatorilor asupra calității birocrăției guvernamentale în țările beneficiare de ajutor. Analiza realizată denotă că, comunicarea frecventă între partenerii de dezvoltare și omologii lor din țară ar putea fi un negativ net, distrăgând oficialii guvernamentali gazdă de la implementarea proiectelor de dezvoltare sau a programelor de reformă care se aliniază priorităților naționale [21]. Crearea unităților de implementare a proiectelor la momentul inițierii activităților partenerilor de dezvoltare a fost un prim pas pentru asigurarea implementării eficiente a proiectelor prin administrarea, monitorizarea și coordonarea lucrărilor de implementare a acestor proiecte în conformitate cu cerințele donatorilor din țara noastră. Unele surse consideră că aceste structuri “temporare” conduc la reducerea gradului de implicare a autorităților publice în procesul de implementare și monitorizare a proiectelor [9]. Astfel, Guvernul a aprobat Hotărârea nr. 338 din 03.06.2020 cu privire la crearea Oficiului de Gestionare a Programelor de Asistență Externă, în subordinea Ministerului Finanțelor. Misiunea Oficiului rezidă în a coordona și de a organiza activitățile orientate spre asigurarea implementării politicilor publice în domeniile de competență stabilite [22]. Prin urmare, noul mecanism este chemat să asigure dezvoltarea cadrului instituțional și normativ în vederea gestionării asistenței externe. Conform surselor Ministerului Finanțelor, 53 de unități, dintre care 9 ale Băncii Mondiale, sunt angajate în implementarea proiectelor, fiind, în opinia noastră, o sarcină mult prea grea pentru Oficiul de Gestionare a Programelor de Asistență Externă ca să poată coordona și asigura suportul instituțiilor naționale în locul UIP și nu este exclus că din start această inițiativă va eșua.

Vom sublinia că în scopul asigurării unei mai bune coordonări a ajutorului extern acordat Republicii Moldova, sporirii transparenței în folosirea asistenței de dezvoltare, responsabilității în gestionarea și valorificarea resurselor de care beneficiază Republica Moldova, precum și asigurării unei mai bune informări a societății privind rezultatele atinse, în data de 19 august 2015, Guvernul a aprobat Hotărârea nr. 561 „Cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismului de coordonare a asistenței externe acordate Republicii Moldova de organizațiile internaționale și țările donatoare”. Ministerul Finanțelor a fost desemnat în calitate de autoritate națională de coordonare a asistenței externe, potrivit textului Hotărârii „Cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismul de coordonare și management al asistenței externe” [5]. Instituția este responsabilă de mecanismul de coordonare și management al asistenței externe, inclusiv privind propunerile de proiecte de asistență externă în raporturile cu partenerii externi de dezvoltare și autoritățile publice, cu suportul Instituției Publice Centrul de Tehnologii Informaționale în Finanțe [6] și platforma pentru gestionarea asistenței externe [7]. Vom specifica însă, că această platformă, elaborată cu suportul Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, 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. Recomandarea este ca raportul de asistență externă să fie elaborat în timp, fără pauze de ani de zile, pentru a permite o mai bună finanțare a necesităților de dezvoltare a țării, dar și de transparență a utilizării asistenței externe, responsabilității în gestionarea și valorificarea resurselor de care beneficiază Republica Moldova.

Conform Hotărârii Guvernului nr. 377 din 25 aprilie 2018 „Cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismul de coordonare și management al asistenței externe” (ulterior modificată și completată prin Hotărârea nr. 458 din 25 septembrie 2019), Ministerul Finanțelor, în calitatea sa de autoritate națională de coordonare a asistenței externe, a trebuit să elaboreze Ghidul operațional privind coordonarea și managementul asistenței externe, cu includerea aspectelor tehnice ale acestui proces. Lipsa de stabilitate politică, probabil, a fost motivul nerealizării acestui document, reprezentând un risc de comunicare cu partenerii de dezvoltare.

Una dintre cele mai mari surse de finanțare și de consultare ține de Grupul Băncii Mondiale. Fiind fondată în 1944, Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, numită în curând Banca Mondială, s-a extins la un grup strâns asociat de cinci instituții de dezvoltare. Obiectivele fundamentale ale Băncii Mondiale, după cum au fost stabilite de fondatorii săi, actualmente rămân valabile. În cadrul obiectivelor largi, Banca Mondială încearcă să se poziționeze pentru a putea să acorde asistență beneficiarilor să facă față provocărilor, instituția urmărind această misiune cu un accent continuu pe furnizarea de finanțare, cunoștințe și expertiză. Eforturile depuse vin să susțină obiectivele duble ale Grupului Băncii: de a pune capăt sărăciei extreme până în 2030 și de a spori prosperitatea comună a celor mai săraci 40% din populație din toate țările lumii. Urmărind aceste, dar și alte scopuri, Banca asistă

guvernele să facă investiții critice pentru a-și dezvolta economiile, inclusiv în plan sustenabil; să edifice capitalul uman necesar pentru a ajuta oamenii să profite de oportunități și să se asigure că țările rămân rezistente în fața șocurilor globale sau a amenințărilor care ar putea submina progresele în eliminarea sărăciei.

Pe parcursul celor aproximativ trei decenii ani de parteneriat cu Republica Moldova, relația de colaborare a evoluat în regim continuu pentru a reacționa la provocările economice și sociale ale țării. Angajamentul sporit al Băncii Mondiale în Republica Moldova comportă atât oportunități, cât și provocări. Această instituție financiară pune resurse sporite la dispoziția Republicii Moldova pentru a sprijini obiectivele de dezvoltare, într-un mod care poate fi complementar resurselor din partea altor donatori. Mai mult, acestea își aduc propriile experiențe și lecții relevante de împărtășit în abordarea sărăciei și gestionarea asistenței, avantajele comparative în stabilirea de parteneriate puternice cu țările partenere fiind incontestabile, prin similarități regionale, culturale, lingvistice și istorice. Acești factori pot contribui la îmbogățirea dialogurilor și extinderea abordarea eficacității ajutorului la nivel global, dar și de țară parteneră [8].

Considerăm necesar de a puncta, în ordinea reliefată de idei, că unele studii de caz calitative și evaluări cantitative ale impactului implementării parteneriatelor denotă în mod elocvent prezența unui decalaj în literatura de analiză între teorie și practică. În tentativa de a contribui cât de cât la fortificarea suportului aplicativ al cercetărilor științifice prezentate și diminuarea decalajului, vom pune problema privind depistarea unor impedimente în implementarea cu succes a programelor Băncii Mondiale. Pentru a răspunde la această întrebare, vom încerca, mai întâi, să analizăm care este rolul Băncii Mondiale în Republica Moldova.

Banca Mondială este constant deschisă în angajament de dialog cu politica de dezvoltare a Guvernului Republicii Moldova, oferind opinii și propuneri concepute pe care le poate folosi în măsura în care consideră util și relevant. Acest dialog are loc prin intermediul vizitelor echipelor de sector sau, mai recent din cauza pandemiei Covid 19, doar în formatul virtual. Chiar dacă unii experți [9] consideră, referindu-se la coordonarea politicilor și programelor, că aceasta prezintă mai multe deficiențe, aducând și anumite dovezi, deseori pertinente, deoarece practic nu țin cont de anumite realități, totuși apreciem favorabil mecanismul existent de coordonare a misiunilor prin intermediul unui sistem de comunicare bine fundamentat (scrisori oficiale de anunț a misiunilor). Aceste misiuni sunt în mare parte solicitate de parteneri pentru consolidarea dialogului prin prisma necesității priorităților de sector al programelor cu executivul. Vom insista cu necesitate și asupra unui aspect complementar, dar de importanță deosebită - plusvaloarea memorandumului încheiat cu partenerul de dezvoltare, acesta fiind tratat ca bun semnal de alți potențiali investitori, interesați de anumite sectoare din țara gazdă, crescând, astfel, fluxul de investiții directe sau de portofoliu.

Recomandările Băncii Mondiale se bazează pe prioritățile strategice și pe politicile statului, de exemplu, cele stabilite în Strategia Națională de Dezvoltare Moldova 2020, în calitatea sa de document național de planificare strategică, elaborat de către

Guvern și adoptat de către Parlament prin Legea nr.166 din 11.07.2012 pentru perioada de până în anul 2020 [10]. Referindu-ne succint la circulația sa instituțională, vom sublinia că în corespundere cu prevederile Strategiei, Guvernul, cu suportul Organizației Națiunilor Unite în Republica Moldova, a inițiat procesul de evaluare a implementării acestui document de politici pentru perioada anilor 2012-2015, modificat și aprobat de Parlament în 2014 [11]. Ulterior însă, eforturile au fost axate pe identificarea lecțiilor învățate în urma executării Strategiei, toate în vederea elaborării unei noi strategii naționale de dezvoltare „Moldova 2030”. Proiectul strategiei noi a fost prezentat Parlamentului spre examinare, dar la final fiind retras de Guvern. Considerăm că misiunea Guvernului la moment este elaborarea unui cadru strategic clar, care să fie un punct de sprijin între strategiile care ghidează programele partenerilor de dezvoltare și prioritățile executivului și un program de investiții publice care ar stabili direcția alocărilor de asistență externă sub formă de credite sau granturi.

Dat fiind că Republica Moldova continuă să se confrunte cu provocări mult mai complexe, Banca Mondială este pregătită să ofere sprijinul și soluțiile sustenabile necesare pentru diminuarea sărăciei extreme, stimularea prosperității comune și realizarea oportunităților. Banca promovează utilizarea bunelor practici în pregătirea proiectelor, alegerea tehnologiei, structura organizațională, practicile de achiziții, monitorizare și supraveghere. Aceste acțiuni contribuie la actualizarea și la transferul celor mai bune expertize disponibile într-un flux continuu către Guvernul Republicii Moldova [12]. Vom preciza că angajamentul Băncii Mondiale este ghidat de cadrul de parteneriat cu țara pentru perioada 2018-2021, cu misiunea de a susține tranziția Republicii Moldova spre un model de dezvoltare și creștere durabil și incluziv. Cadrul de parteneriat se bazează pe Strategia Națională de Țară 2020, încorporează lecțiile cheie învățate și rezultatele strategiei de parteneriat, incluzând trei priorități: consolidarea statului de drept și responsabilitatea în instituțiile economice; îmbunătățirea accesului incluziv, eficienței și calității serviciilor publice; îmbunătățirea calității și relevanței educației și formării competențelor relevante pentru locul de muncă [13]. Prioritățile vin să definească și informeze cele trei domenii principale ale cadrului de parteneriat: guvernarea economică, guvernarea serviciilor și dezvoltarea competențelor, fiind completate de schimbările climatice.

Este de subliniat că în perioada incipientă de elaborare a cadrului de parteneriat, în contextul implementării Agendei de asociere cu Uniunea Europeană, s-au produs unele schimbări politice și electorale care au debalansat în diferită măsură sistemul de interese și acțiuni preconizate prin: Uniunea Europeană a suspendat asistența macrofinanciară și suportul bugetar reformei sectorului justiției (debursările asistenței macrofinanciare fiind condiționate de îndeplinirea unor precondiții de caracter politic, dar, vom puncta, și de altă nuanță), a redus din proiecte de finanțare sprijinul financiar din cauza deteriorării caracteristicilor statului de drept și a derapajelor democrației; a suspendat Fondul fiduciar planificat pentru statul economic de drept, alături de bancă. Adoptarea pachetului de amnistie fiscală și capital în anul 2018 a restricționat în continuare sprijinul acordat de partenerii cheie de dezvoltare, inclu-

siv sprijinul bugetar venit din partea Băncii Mondiale [17]. Dat fiind că alegerile parlamentare ordinare au fost fixate pentru luna februarie 2019, au fost necesare încă trei luni pentru a fi format un nou guvern (luând în calcul dificultățile și dualitatea puterii în stat, fenomen politico-instituțional foarte periculos pentru stat și funcționalitatea sa). În urma scrutinului parlamentar, executivul proreformă democratică, format în data de 8 iunie 2019 cu suportul nemijlocit al factorilor externi, a început să restabilească credibilitatea țării pe arena mondială, să dezoligarhizeze sistemul politic, să demonteze statul capturat, să deschidă ușile pentru atragerea asistenței externe și să implementeze reforme democratice, în vederea asigurării modernizării prin implementarea sistemului anglo-saxon de separare și colaborare a puterilor în stat. Executivul a atras în procesul de gestiune conaționali stabiliți peste hotare și reprezentanți ai societății civile, însă acest exercițiu nu întotdeauna s-a soldat cu rezultatele așteptate, situație care nu putea să nu-și lase amprenta asupra percepției și aprecierii activității aranjamentului de conducere, cu predilecție la nivel de Guvern [28, p. 7].

Însă activitatea executivului nu a fost de lungă durată, până la 14 noiembrie 2019, când s-a constituit o nouă coaliție, urmată de altele două, edificate prin anumite reconfigurări în interior, alternând între formalizarea și neformalizarea majorităților parlamentare până în luna august 2021. Activitatea celor trei executive care au urmat a fost substanțial marcată de necesitatea gestiunii și contracarării coronavirusului de tip nou, inclusiv prin situații de urgență. Alegerile prezidențiale din 1/15 noiembrie 2020 și scrutinul parlamentar din data de 11 iulie 2021 sunt estimate că prezintă începutul unei etape noi, așteptările oamenilor fiind foarte mari, și în cazul eșecului, s-ar diminua total încrederea în autoritatea statului și în elitele politice atât de guvernare, cât și de opoziție.

Incontestabil este, în ordinea reliefată de aserțiuni, că pe fundalul derapajelor de la procesul complex și totodată foarte anevoios de dezvoltare democratică, perpetuării sărăciei, subdezvoltării și incertitudinii în societățile postcomuniste, încrederii foarte scăzute în autorități, justiției selective și corupției endemice, mai mulți oameni, localizați în diferite straturi sociale și cu diferite statute sociale, acordă prioritate valorilor de „egalitate”, „ordine” și „securitate”, valori care trebuie să fie asigurate de lideri autoritari. Coordonata valorică a opțiunilor de acest conținut este consolidată de perpetuarea tipului de cultură politică parohial-etatist, iar uneori și de tipul raționalist, aflat în plin proces de diversificare și desconcentrare. Am apelat lapidar la coordonata praxiologică pe motivul că aceasta influențează nemijlocit asupra opțiunilor politice ale electoratului și, implicit, a relațiilor cu partenerii de dezvoltare, dat fiind că dimensiunea dată de asemenea este politizată, pe bilaterală, și se răsfrânge asupra comportamentului actorilor politici.

În Republica Moldova se impune concentrarea eforturilor pentru edificarea unui sistem politic deschis, de caracter democratic, în condițiile căruia societatea controlează puterea, o sursă importantă a acesteia din urmă fiind persoana care dispune de autonomie, drepturi și libertăți. Pluralismul politic ridicat la rang de normă constituțională completează și definește pluralismul instituțional întemeiat pe echi-

librul puterilor și asocierea la standardele protejării drepturilor și libertăților individuale: democrația se exercită în condițiile pluralismului politic, asigurându-se și garantându-se diversitatea opiniilor, bogăția alternativelor sociale și spirituale lărgind diapazonul alegerii politice și posibilitățile definirii căilor optime de dezvoltare.

P. Varzari acreditează supoziția că în contextul noilor provocări ale modernizării politice a societății (birocratică, tehnocratică, oligarhică, instituțională, decizională, politică), care impun ca orice socium să se confrunte cu crize multidimensionale, mari tensiuni și conflicte sociale. Pornind de la necesitatea modernizării politice a statului Republica Moldova, elita politică guvernantă are nevoie de o reînnoire calitativă cu cei mai capabili și mai dinamici reprezentanți ai clasei politice, fiind indispensabil ca în activitatea lor politică ei însuși să întruchipeze principiile democrației contemporane și statului de drept, să răspundă cu promptitudine la cererea socială, altfel societatea se va confrunta în continuare cu multe alte dificultăți aporetice, iar vectorul integraționist european va fi pus în fața întrebării „a fi sau a nu fi”. Modalitatea de reformare a elitei puterii, care rezidă în modernizarea „de sus” a clasei politice, numită și „purificarea” sau primenirea elitei puterii, poate fi fortificată și prin minimalizarea rolului și legitimității elitelor tradiționale și creșterea rolului elitelor modernizatoare prin includerea în politică a persoanelor noi, meritorii, din mediul non-elitei (lideri de opinie cu proiecte individuale, membri activi ai sectorului ONG-ist) care ar fi atașați interesului național al țării, folosind în acest sens diverse mecanisme eficiente de recrutare și selectare [25, p. 82]. I. Ceacâr atribuie un rol important culturii organizaționale, care reprezintă un element definitoriu al activității oricăror instituții, dat fiind că valorile promovate prin intermediul resurselor umane pot să influențeze eficiența și eficacitatea scopului urmărit: cert este că în cadrul autorităților administrației publice cultura organizațională comportă un impact major, deoarece poate influența formularea unei strategii sau împiedica implementarea acesteia [26, p. 304].

Revenind la elucidarea raporturilor dintre Republica Moldova și Banca Mondială, susținem că Grupul Băncii se aștepta la asumarea de către executiv a proiectelor în curs de desfășurare și a canalelor de împrumut convenite, bazându-se pe angajamentul față de reformele structurale ale cadrului de parteneriat de țară. Vom nota că raportul de evaluare a performanței și lecțiilor învățate se concentrează pe evoluțiile cheie ale țării de la emiterea cadrului în iulie 2017 și pe progresul și performanța programului și a portofoliului. Raportul conține ajustări la programul de creditare și analitică susținut de Grupul Băncii Mondiale, oferă sugestii de implementare și actualizează cadrul rezultatelor [14].

Supunând analizei raportul de evaluare a performanței și lecțiilor învățate, putem identifica unele aspecte, printre care:

- renunțarea la programe în domeniile schimbărilor climatice în favoarea programelor de împrumut pentru investiții în infrastructură;
- mediul operațional s-a înrăutățit din cauza absorbției scăzute și a capacităților instituționale reduse, stopând finanțarea externă, inclusiv sprijinul bugetar suplimentar acordat de bancă;

- scăderea performanțelor și întârzierile în implementarea programelor prin deteriorarea mediului de guvernare și adoptarea de către autorități a unui set de politici care au slăbit intensitatea unor reforme sprijinite de Banca Mondială;
- implementarea programelor a fost distorsionată de un executiv cu autoritate limitată să avanseze agenda de guvernare neterminată și reforma structurală.

Cert este că mediul politic instabil și derapajele antidemocratice au lăsat o misiune dificilă pentru implementarea programelor Băncii Mondiale. Combinând experiența cu angajamentul față de transparență și schimbul deschis de idei, Banca Mondială a ajutat la avansarea cunoștințelor în modernizarea țării. Astfel, proiectarea flexibilă a cadrului de parteneriat a permis Grupului Băncii să se adapteze la schimbarea priorităților guvernării (cu trei guverne într-un singur an) pe agenda de dezvoltare bazată pe Strategia Moldova 2020, planurile de acțiune guvernamentale susținute de revizuirea portofoliului, restructurarea și ajustarea angajamentului său pentru a reflecta realitățile urgente, prioritățile partenerilor, capacitatea de absorbție, necesitatea de împrumut, angajamentul față de reforme și, mai recent, să realoce resursele de urgență către zonele cu mai multă tracțiune și potențial de rezultate, inclusiv răspunsul la coronavirus. Politologul V. Saca [16] este convins că practica democratizării și modernizării sociopolitice din Republica Moldova atestă o eficacitate scăzută a guvernărilor, inclusiv de coaliție, până la moment statul Republica Moldova nu dispune de o birocratie eficientă pentru a pune cu adevărat în aplicare reformele politice și economice. Din cauza incertitudinii politice, implementarea cadrului de parteneriat de țară a demonstrat progrese mixte în toate domeniile. Dacă în perioadele incipiente de implementare a cadrului de parteneriat se simțeau anumite progrese ale angajamentului asumat, mai târziu și-au pus amprenta negativă asupra programului sprijinit de Grupul Băncii schimbările de ordin politic și derapajele de la bunul mers. Datorită întârzierilor în luarea deciziilor, angajamentelor instabile față de reformele sensibile și schimbarea priorităților guvernamentale, proiectele importante și asistența tehnică practic au fost anulate sau nu s-au regăsit în cele trei domenii de interes ale cadrului de parteneriat. La nivelul operațional, notăm, performanța portofoliului cu întârzierile în implementare și constrângerile de capacitate au subminat sau au întârziat progresul în mai multe programe. În această ordine de idei nu ne rămâne decât să conchidem că cele mai mari provocări cu care actualmente continuă să se confrunte Republica Moldova sunt următoarele: un sistem politic fragil, o societate dezmembrată, frânturi în procesul de dezvoltare și modernizare, o productivitate scăzută, vulnerabilitate ridicată față de șocurile climatice și cele externe.

Având în vedere asumțiile menționate, precizăm că raportul de evaluare a performanței și lecțiilor învățate stabilește prioritățile angajamentului Grupului Băncii pentru Republica Moldova în calitate de țară absolventă a Asociației Internaționale de Dezvoltare. Ținem să evidențiem faptul că, activitatea operațională a Asociației este completată de studii analitice care susțin conceperea politicilor de reducere a sărăciei. Asociația consiliază guvernele la capitolele privind modalitățile de extin-

dere a bazei creșterii economice și protejarea săracilor de șocurile economice; coordonează asistența donatorilor pentru a oferi scutire țărilor sărace care nu pot să-și gestioneze într-un mod eficient povara serviciilor datoriei și dispune de un sistem de alocare a subvențiilor bazat pe riscul țărilor de a suferi datorii, conceput pentru a le ajuta să asigure sustenabilitatea datoriei. Absolvirea Republicii Moldova de la Asociația Internațională de Dezvoltare s-a produs în 2020: Grupul Băncii va formula programul și angajamentul în cadrul unui nou parteneriat de țară, luând în considerare impactul pandemiei de coronavirus și prioritizând, în același timp, resursele Băncii Internaționale pentru Reconstrucție și Dezvoltare. Volumele de împrumuturi ale Băncii vor depinde de cererea Republicii Moldova, de performanța globală a țării, de evoluțiile economice și financiare globale, de capacitatea financiară a Băncii, conform prevederilor pachetului de capital privind finanțarea pentru absolvenții recent ai Asociației Internaționale de Dezvoltare [14]. Ținând cont de faptul că perioada de implementare a cadrului de parteneriat de țară pentru Republica Moldova a expirat, Guvernul trebuie să demareze coordonarea dialogului la nivel național aferent priorităților pentru o nouă strategie de cooperare cu Banca Mondială.

În concluzie subliniem: în baza cercetării efectuate, deducem că decidenții din Republica Moldova nu s-au dovedit a fi eficienți la capitolul privind asistența din partea Băncii Internaționale pentru Reconstrucție și Dezvoltare. Imprevizibilitatea deciziilor politice, lipsa de consecvență și susținere politică în promovarea și implementarea reformelor inițiate, diminuarea sau întreruperea asistenței tehnice din partea guvernului, justiția selectivă și corupția, acești și alți factori au avut consecințe nefaste asupra obiectivelor de dezvoltare propuse de Banca Mondială pe parcursul a trei ani, perioada implementării Cadrului Parteneriat cu Țara. Problema asistenței de dezvoltare oferite de către Banca Mondială rămâne a fi extrem de actuală și de complexă pentru avansarea procesului de modernizare prin dezvoltare și democratizare.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Custer S. ș.a. Listening to Leaders: Which Development Partners Do They Prefer and Why?. Williamsburg, 2015. http://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/publication_full_2.pdf (vizitat 12.06.2021).
2. Collier P., Dollar D. Aid allocation and poverty reduction, Policy, Research working paper. World Bank Group. Washington, 1999. <http://documents.worldbank.org/curated/en/981471468746710576/Aid-allocation-and-poverty-reduction>. (vizitat 22.06.2021).
3. Cassen R. The effectiveness of Aid: The record and the lessons, 1986. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/022/0023/001/article-A003-en.xml>. (vizitat 29.06.2021).
4. Moldova's Twitter Revolution. <https://foreignpolicy.com/2009/04/07/moldovas-twitter-revolution/> (vizitat 27.02.2021).
5. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 133-141, 27.04.2018, Hotărâre Nr. 377 cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismului de coordonare și management al asistenței externe. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117564&lang=ro. (vizitat 15.02.2021).
6. Instituția Publică Centrul de Tehnologii Informaționale în Finanțe. <https://ctif.gov.md/ro/despre-ctif>. (vizitat 12.04.2021)
7. Platforma de gestionare a asistenței externe. <http://amp.gov.md/portal/?language=en> (vizitat 23.07.2021)
8. Moldova Policy Notes 2019: Sustaining Stability and Reviving Growth. World Bank. Washington DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32183> (vizitat 7.02.2021).

9. Sandu M. Asistența externă. În: Priorități de guvernare 2009. Chișinău, 2009. p. 311-328.
10. Legea nr. 166 din 11.07.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.11.2012, nr. 245-247, art. 791.
11. Legea nr.166 din 11.07.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.10.14, nr.293-296, art. 603.
12. World Bank Group. Moldova: Rekindling Economic Dynamism. Country Economic Memorandum. Washington DC, 2019. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32035> (vizitat 12.03.2021).
13. World Bank Group. Moldova Country Partnership Framework for the period 2018-2021. Washington DC, 2018 <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/604221499282920085/moldova-country-partnership-framework-for-the-period-fy18-21>. (vizitat 17.08.2021).
14. World Bank. Moldova Performance and Learning Review of the Country Partnership Framework for 2018-2021. Washington DC, 2021.
15. Lozovanu V. Master thesis: Foreign aid and development: Success or failure in promoting Moldova's development?. University of Kassel 2014, p. 5, p.14.
16. Saca V. Probleme actuale ale științei politice și parcursul european al Republicii Moldova. Modernizarea sociopolitică și valorificarea procesului democratic. Cazul Republicii Moldova. În: Teoria și practica administrării publice. Chișinău, 2016. p. 125-129.
17. World Bank Moldova, Statement on the Tax Initiatives and Capital Amnesty Package, <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2018/07/27/world-bank-moldova-statement-on-the-tax-initiatives-and-capital-amnesty-package> . (vizitat 25.03.2021).
18. Clemens M. ș.a. Counting Chickens when they Hatch: Timing and the Effects of Aid on Growth, The Economic Journal, Vol. 122, 2012, p. 590–617. https://www.researchgate.net/publication/239768090_Counting_Chickens_When_They_Hatch_Timing_and_the_Effects_of_Aid_on_Growth . (vizitat 12.04.2021).
19. Gibson C., Hoffman B., Jablonski R. Did Aid Promote Democracy in Africa? The Role of Technical Assistance in Africa's Transitions, World Development 2015, vol. 68, p. 323-335.
20. Diallo A., Thuillier D. The success dimensions of international development projects: The perceptions of African project coordinators. International Journal of Project Management, 2004. p.19-31.
21. Knack S., Rahman A. Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients, Journal of Development Economics, 2007. vol. 83. p. 176-197.
22. Hotărârea Guvernului nr. 338 din 03.06.2020 cu privire la Oficiul de Gestionare a Programelor de Asistență Externă. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 05.06.2020, nr. 131-14, art. 435
23. Raport privind asistența externă acordată Republicii Moldova în anul 2020. Ministerul Finanțelor. Chișinău, 2021.
24. Juc Victor. Cuvânt înainte. În: Evoluția clasei mijlocii în Republica Moldova: premise socio-economice și politice. Partea a II-a. Chișinău: F. E. P. „Tipografia Centrală”, 2019. p. 5.
25. Varzari Pantelimon. 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: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2018, p. 72-86.
26. Ceacăr Irina. Dimensiuni teoretico-practice privind cultura organizațională a administrației publice locale. În: Modernizarea social-politică a Republicii Moldova în contextul extinderii procesului integraționist european. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2018, p. 287-307.
27. Dumbrăveanu Andrei. Consolidarea clasei mijlocii sub influența reformelor în Republica Moldova: viziunea respondenților și a experților. În: Evoluția clasei mijlocii în Republica Moldova: premise socio-economice și politice. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2018, p. 92-113.
28. Juc Victor. Republica Moldova în contextul necesităților și a oportunităților de modernizare (în loc de Introducere). Partea a II-a. Chișinău F. E. P. „Tipografia Centrală”, 2019. p. 3-12.