

Denis Cenușa

# Consolidarea societății civile din Republica Moldova

Studiu realizat în cadrul proiectului "Planul de acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova: document accesibil publicului (etapa II)". Implementat de Centrul Analitic EXPERT-GRUP și Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT cu sprijinul financiar al Fundației Soros - Moldova.



2007



**Expert Grup**  
CENTRU ANALITIC INDEPENDENT



**Notă:** Afirmațiile și concluziile din această lucrare aparțin în exclusivitate autorului și nu sunt împărtășite neapărat de Fundația Soros-Moldova, Centrul Analitic EXPERT-GRUP sau ADEPT.

CZU 331.1 : 614.8

G 17

**Autor:** Denis Cenușa

**Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții**

Cenușa, Denis

Planuri de Acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană: document accesibil publicului (etapa II): Raportul Analitic de Politici Publice: Consolidarea societății civile din Republica Moldova / Alexandru Gamanjii – Ch.: “Bons Offices”, 2007 – 57 p.

ISBN 978-9975-80-091-4

300 ex.

331.1 : 614.8

**Tehnoredactare:** Vasile Ursu

**Lector:** Adriana Nazarciuc

ISBN 978-9975-80-091-4

# Cuprins

Sumar . . . . .	5
Introducere . . . . .	9
Capitolul I	
Societatea civilă – factor primordial al democrației . . . . .	13
<b>1.1. Noțiuni și concepte generale despre societatea civilă . . . . .</b>	<b>13</b>
<b>1.2. Societatea civilă din perspectiva europeană . . . . .</b>	<b>16</b>
Capitolul II	
Societatea civilă în Republica Moldova . . . . .	19
<b>2.1. Situația actuală în domeniul societății civile moldovenești . . . . .</b>	<b>19</b>
<b>2.2. Relația dintre societatea civilă și instituțiile de stat . . . . .</b>	<b>25</b>
<b>2.3. Cadrul legislativ referitor la societatea civilă în Republica Moldova . . . . .</b>	<b>28</b>
Capitolul III	
Consolidarea societății civile moldovenești prin integrare europeană . . . . .	37
Capitolul IV	
Modalități de consolidare a societății civile . . . . .	43
Concluzii și recomandări . . . . .	51
Bibliografie . . . . .	55



## Sumar

Studiul își propune analizarea și evaluarea societății civile, sub diferite aspecte, mai ales din punct de vedere al particularităților sectorului neguvernamental din Republica Moldova. Scopul primordial al acestui document constă în determinarea și formularea variantelor de politici capabile să consolideze societatea civilă moldovenească.

În cadrul acestei cercetări au fost abordate principalele probleme și obstacole cu care se confruntă sectorul neguvernamental din punct de vedere instituțional, financiar și legislativ. S-a pus accentul în special pe capacitatea de obținere a finanțărilor de către organizațiile neguvernamentale, pe capacitatea acestora de a relaționa cu alte sectoare și pe condițiile tehnice de desfășurare a activității. Cercetarea a încercat să scoată în evidență situația actuală privind legătura dintre stat, donatori externi și organizații neguvernamentale în materie de surse de finanțare. De asemenea, s-a recurs la o expertizare a legislației relevante pentru organizațiile neguvernamentale și modul în care imperfecțiunea acesteia poate să influențeze dezvoltarea societății civile. În acest scop au fost analizate: legea cu privire la asociațiile obștești, legea cu privire la accesul la informație și legea cu privire la dreptul la asociere, întruniri și libertatea conștiinței. De asemenea, s-a mai evidențiat nivelul scăzut de încredere a opiniei publice în organizațiile neguvernamentale și factorii care influențează acest fapt.

Un loc important în această cercetare îl ocupă analiza societății civile din perspectiva integrării europene. În acest sens au fost evaluate succesele și insuccesele privind respectarea de către partea moldovenească a prevederilor Planului de Acțiuni RM-UE privind dezvoltarea societății civile. În legătură cu tematica europeană a

fost analizat raportul dintre societatea civilă și o serie de instituții de stat, care semnaleză apariția unor condiții favorabile privind consolidarea societății civile. Cu toate acestea, examinarea lor reflectă deficiențe majore în procesul de funcționare, cele mai grave dovedindu-se a fi în cadrul mecanismului de cooperare între Parlament și societatea civilă. În ce privește Guvernul, există o platformă normativă care ar reglementa inițierea unei cooperări dintre acesta și sectorul neguvernamental. Din păcate, însă, nu există dovezi plauzibile despre funcționarea mecanismului dat. În principiu, domeniile de cooperare a organizațiilor neguvernamentale cu instituțiile de stat se rezumă la organizarea și desfășurarea seminarelor, training-urilor etc., și nicidecum reflectă implicarea celui „de-al treilea sector” în procesul de elaborare a politicilor publice și de adoptare a deciziilor. De fapt, tocmai în acest context este posibilă cimentarea unei democrații participative autentice, fără de care o eventuală integrare europeană a Moldovei este puțin probabilă.

În cadrul studiului autorul a formulat o serie de soluții care pot contribui la dezvoltarea și fortificarea sectorului neguvernamental din Republica Moldova. În primul rând este vorba de respectarea integrală a Conceptului de cooperare între Parlament și societatea civilă pentru a atrage un număr cât mai mare de organizații neguvernamentale în procesul de formulare și implementare a politicilor publice. Pentru a îmbunătăți cadrul legislativ în care activează societatea civilă este nevoie de expertizarea acestuia de către Consiliul Europei și acceptarea de către instituțiile de stat naționale, a recomandărilor care vor apărea. O altă modalitate eficientă de consolidare a rolului sectorului asociativ poate fi promovarea imaginii acestuia în rândul populației, ceea ce va duce la creșterea ponderii acestora în procesul de **“decision și making policy”**, prin intermediul câștigării încrederii și suportului civic din partea comunității. Transferul de experiență și practici pozitive între organizații, la nivel intra-sectorial, ar putea constitui o altă soluție în acest sens. Dezvoltarea unui ajutor mai activ din partea statului reprezintă o

variantă de politici destul de eficientă și presupune parcurgerea unei serii de pași:

- amendarea legislației în vigoare privind facilitarea condițiilor fiscale;
- planificarea/includerea în bugetul de stat sau în cele locale a cheltuielilor referitoare la finanțarea activității ONG-urilor;
- facilitarea procesului de obținere a statutului de utilitate publică pentru toate ONG-urile.

Altă soluție favorabilă dezvoltării sectorului neguvernamental este constituirea de fonduri locale, care presupune:

- crearea unui cadru legal/normativ ce prevede regulile de constituire și de administrare a fondurilor locale;
- atragerea reprezentanților mediului de afaceri local și internațional în procesul de constituire a fondurilor;
- implicarea în acest proces a instituțiilor de stat și a organizațiilor neguvernamentale.

Pe lângă cele menționate mai sus, studiul de față propune crearea unor parteneriate trilaterale stat – societatea civilă - mediul de afaceri (parteneriate inter-sectoriale). Pentru aceasta se recomandă următoarele acțiuni:

- elaborarea unor proiecte care prevăd parteneriate largi cu implicarea celor trei sectoare (guvernamental, civil și privat);
- deschiderea unui dialog constructiv între instituțiile de stat și mediul de afaceri, societatea civilă – mediul de afaceri, instituțiile de stat-societatea civilă;
- acordarea sprijinului reciproc între cele trei sectoare (cu caracter legislativ, fiscal, financiar, operațional, intelectual etc.).

Prin implementarea variantelor de politici propuse, societatea civilă se va transforma într-un mobil important al democratizării

Republicii Moldova. Prin urmare, consolidarea societății civile în toate formele sale de manifestare reprezintă o premisă obligatorie pentru avansarea comunității moldovenești și, în final, evoluarea acesteia în procesul de integrare europeană.

# Introducere

## Introducere

Republica Moldova se află la etapa în care evoluția integrării europene depinde de capacitatea și disponibilitatea societății civile de a transpune în viață principiile democrației participative. Ca urmare, subiectul referitor la societatea civilă trebuie readus pe agenda de lucru a factorilor de decizie, a donatorilor internaționali, a mediului de afaceri și chiar a societății, per ansamblu. În consecință este necesară reflectarea complexității problemelor cu care se confruntă reprezentanții sectorului neguvernamental. Se impune mai ales examinarea și evaluarea compatibilității cadrului legal național cu necesitățile obiective ale organizațiilor neguvernamentale și efectuarea unei analize profunde a situației actuale a societății civile. În acest sens, se va pune în discuție subiectul privind actorii cu care interacționează societatea civilă și sprijinul financiar acordat de aceștia, obstacolele tehnice și instituționale cu care se confruntă ONG-urile etc. Documentul dat se va concentra asupra rolului pe care îl au instituțiile de stat cu privire la promovarea și dezvoltarea societății civile. Cu această ocazie se vor aborda mecanismele de cooperare existente între sectorul neguvernamental și autorități. Totodată, se va atrage atenția asupra deficiențelor existente în dialogul dintre aceste părți.

Problema consolidării sau neconsolidării societății civile implică subiectul integrării europene și al progreselor realizate de Republica Moldova în acest sens. Prin urmare, de avansarea societății civile depinde creșterea sau reducerea șanselor de a înfăptui cu succes procesul de integrare europeană. Datorită caracterului esențial al acestei probleme, mai ales în ceea ce privește interesul național al societății noastre (integrarea europeană), ea suscită o mare atenție atât pentru factorii de luare a deciziilor, cât și pentru ceilalți actori relevanți. Până la finalizarea Planului de Acțiuni RM-UE a rămas

foarte puțin timp, de aceea acest document vine să ne demonstreze încă o dată reușitele obținute la capitolul *societatea civilă*. Acest document urmărește sensibilizarea opiniei publice și a altor actori cu privire la situația sectorului neguvernamental și a problemelor inerente cu care se confruntă în activitatea sa. De gradul de conștientizare a acestei probleme de către toți actorii (mai ales de autorități) va depinde într-o oarecare măsură și continuitatea Planului de Acțiuni RM-UE. Este extrem de important ca imperativul dezvoltării societății civile să rămână unul principal în dialogul cu instituțiile europene. În acest context, documentul se alătură altor studii similare, în vederea sublinierii importanței societății civile pentru progresul comunității și, respectiv, în perspectivă, integrarea sa europeană. Intenția centrală a acestui studiu constă în primul rând în formularea unui complex de soluții/variante de politici care să eficientizeze activitatea sectorului neguvernamental și să contribuie la consolidarea capacităților sale instituționale, financiare și de participare la procesul de formulare și implementare a politicilor publice.

**Metodologia studiului.** Pentru analiza și formularea de politici eficiente au fost examinate: cadrul legal național cu referință la societatea civilă, documente și studii relevante elaborate la nivel local și internațional. A fost efectuată, de asemenea, o analiză sistemică a problemei date. Pentru a reda cercetării un caracter obiectiv s-a recurs la utilizarea argumentelor și principiului constatare - confirmare - explicare. De asemenea, s-a realizat o serie de analize comparative în baza unor diferiți indicatori calitativi și cantitativi. În vederea elaborării și selectării celor mai eficiente variante de politici a fost folosită analiza SWOT.

**Limitele studiului.** Cel mai mare neajuns al studiului este imposibilitatea de a evalua toate organizațiile neguvernamentale din Republica Moldova. Pentru aceasta ar fi fost nevoie de un sondaj mult mai amplu decât cel utilizat în prezentul studiu. Din păcate, un asemenea studiu a fost deja elaborat, dar încă nu s-a făcut public,

de aceea nu este posibilă referirea la datele acestuia. De asemenea, pe parcursul analizei s-au luat în considerație opiniile care persistă pe piața mediatică, adică cele lansate de societatea civilă locală și internațională. Datorită faptului că cercetarea și-a propus drept scop identificarea soluțiilor de consolidare a societății civile a fost imposibilă efectuarea unei analize profunde și foarte minuțioase a societății civile drept fenomen social, politic, cultural etc.



# Societatea civilă – factor primordial al democrației

1

## 1.1. Noțiuni și concepte generale despre societatea civilă

La baza societății civile se află „**angajamentul civic**”<sup>1</sup>, care constă în participarea actorilor privați în sfera publică. Se realizează prin interacțiunea *organizațiilor societății civile* și a cetățenilor în general, cu autoritățile publice, diverse instituții și reprezentanți ai business-ului, în procesul de luare a deciziilor care afectează bunăstarea publică. *Angajamentul civic* presupune participarea societății civile în procesele de dezbateră a politicilor, prestarea de servicii publice, administrarea bunurilor publice și, nu în ultimul rând, monitorizarea acțiunilor întreprinse de stat. Un mediu corespunzător pentru buna funcționare a angajamentului civic trebuie să includă două dimensiuni fundamentale. Prima dintre acestea este *cadrul regulator* care include toate prevederile, politicile și aranjamentele legale care reflectă dreptul cetățenilor la asociere, abilitățile lor de a mobiliza sursele financiare, accesul lor la informație și regulile ce prevăd participarea lor la negocierile și dezbaterile publice. Respectarea acestui cadru trebuie să fie exclusivă și obligatorie. Cea de-a doua dimensiune include *cultura politică*, la baza căreia stau valorile ce țin de natura autorităților publice, rolul indivizilor și ale grupurilor de indivizi din viața publică și modelele de roluri ale actorilor publici care prevalează cel mai mult.

Totodată, prima dimensiune poate fi supusă unor schimbări în urma câtorva reforme de politici și ale altor intervenții din

<sup>1</sup> Civic Engagement to Improve the Development Effectiveness in the Europe and Central Asia Region The role of the World Bank, June 2004, pag. 5

partea autorităților publice, în timp ce cultura politică are la bază transformări sociale substanțiale profunde și pe termen lung.

Angajarea civilă în formularea și implementarea de politici publice conferă transparență procesului de luare a deciziilor, de alocare a resurselor, măsurând gradul de responsabilitate a instituțiilor publice de resort. Pentru a garanta un angajament civil și respectiv o societate civilă activă este nevoie de un sector public robust, capabil să condiționeze respectarea supremației legii de către toți actorii publici.

Noțiunea de societate civilă se referă la un șir de organizații alcătuite din cetățeni. În viziunea Băncii Mondiale, societatea civilă include **organizațiile non-guvernamentale** și **organizațiile comunitare**. Acestea se caracterizează printr-o autonomie relativă de stat și o rațiune diferită de cea a reprezentanților mediului de afaceri.<sup>2</sup> Prin urmare, reprezentanții societății civile urmăresc atingerea unor valori comune în favoarea interesului public. De asemenea, spre deosebire de instituțiile de stat, acestea sunt niște entități private asemeni reprezentanților mediului de afaceri.

**Organizațiile comunitare (OC)** sunt grupuri alese la nivel local, care în cele mai multe cazuri sunt alcătuite din beneficiari grupați în organizații, de obicei, pentru a pune bazele unor elemente de infrastructură necesare implementării proiectelor generatoare de venit.

**Organizațiile non-guvernamentale (ONG)** sunt organizații profesionale sau de voluntariat, care promovează sau prestează servicii în favoarea membrilor săi sau a comunității, bazându-se pe sistem non-profit. Sfera de activitate a ONG-urilor cuprinde, de regulă, un spectru larg de domenii (dezvoltarea socio-economică, bunăstarea, conservarea mediului, apărarea drepturilor omului și/ sau advocacy public etc.). Venitul acestora provine, de obicei, din cooperarea internațională cu autoritățile publice sau din cooperarea

<sup>2</sup> Civic Engagement to Improve the Development Effectiveness in the Europe and Central Asia Region The role of the World Bank, June 2004, pag. 6

cu segmentul privat, precum și din profituri generate de serviciile prestate de acestea.

Deoarece sectorul organizațiilor non-guvernamentale este foarte variat și eterogen nu este destul de simplu să stabilești o noțiune comună pentru termenul de „organizație non-guvernamentală”. Totodată, termenul de „ONG” poate fi folosit pentru a caracteriza o serie de organizații care în mod normal împărtășesc următoarele trăsături <sup>3</sup>:

- ONG-urile nu sunt constituite pentru a obține profit în interes personal. Deși, se poate întâmpla ca acestea să plătească angajați și să se angajeze în activități care generează venit, acestea nu vor distribui profitul și/sau surplusul către membrii organizației sau pentru managementul acesteia.
- ONG-urile au caracter voluntar: sunt create în mod voluntar, iar activitățile întreprinse au un spirit de voluntariat.
- ONG-urile se deosebesc de grupurile de interes sau de cele ad-hoc prin deținerea unui nivel de existență formală sau instituțională. De obicei, ONG-urile au un regulament sau alt document în baza căruia activează. Sunt instituții responsabile față de proprii membri și față de donatori.
- ONG-urile sunt independente în raport cu autoritățile publice, partidele politice și organizațiile comerciale.
- ONG-urile nu au drept scop deservirea propriilor interese și a valorilor care relevă din acestea. Își propun să acționeze în scopul bunăstării indivizilor, a unor grupuri specifice de indivizi și a comunității per ansamblu. Acestea nu activează pentru atingerea intereselor profesionale și comerciale ale membrilor săi.
- Toate ONG-urile se bucură de dreptul la libertatea exprimării <sup>4</sup>.

<sup>3</sup> „The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership”, Commission Discussion Paper

<sup>4</sup> основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе и пояснительная записка, Отношения между Советом Европы и неправительственными организациями, [http://www.coe.int/t/e/ngo/public/fundamental\\_principles/Principes\\_fondamentaux\\_russe.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/ngo/public/fundamental_principles/Principes_fondamentaux_russe.asp#TopOfPage))

În conformitate cu Principiile Fundamentale ale Statutului Organizațiilor Non-guvernamentale din Europa, ONG-urilor le este atribuit rolul de a contribui la dezvoltarea, realizarea și menținerea funcționalității societății democratice. Acest lucru se realizează mai ales prin intermediul informării mai active a societății, participarea mai dinamică a cetățenilor la viața comunitară, contribuind în același timp la dezvoltarea culturală și la bunăstarea societății. Aportul ONG-urilor se face observat printr-un complex de activități, începând cu îndeplinirea rolului de agent informator de legătură dintre diferite segmente societale și organele puterii de stat și terminând cu promovarea unor modificări în legislație și politicile de stat. De asemenea, ONG-urile monitorizează realizarea angajamentelor luate de stat față de legislația națională și internațională. Prin urmare, existența și activitatea unui număr mare de ONG-uri este o dovadă a realizării dreptului la libertatea pentru asocieri și întruniri de către membrii acestora, demonstrând faptul că ONG-urile se conduc după principiile democrației participative.

## **1.2. Societatea civilă din perspectiva europeană**

Pe parcursul a deja două decenii, Europa Unită și actorii principali ai societății civile își intensifică relațiile reciproce în diverse domenii ale vieții sociale, politice, economice etc. Odată cu extinderea europeană, tot mai multe ONG-uri creează sau se alătură la asociațiile și rețelele europene localizate la Bruxelles. În prezent se estimează că peste 1,000 milioane euro pe an sunt acordați direct de către Comisia Europeană pentru ONG-uri, mai ales pentru proiecte din domeniul relațiilor externe, drepturile omului, programe democratice și, în particular, pentru ajutor umanitar (în mediu 400 milioane euro). De asemenea, sunt direcționate alocații semnificative pentru sectoarele sociale (aproximativ 70 milioane euro), educație (aproximativ 50 milioane euro) și pentru mediul înconjurător. Câteva sute de ONG-uri din Europa și restul lumii primesc fonduri esențiale din partea UE.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> „The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership”, Commission Discussion Paper.

În cadrul Uniunii Europene, procesul de luare a deciziilor este gestionat de reprezentanții populației europene. Cu toate acestea, ONG-urile sunt capabile să asigure un grad mai înalt democrației participative prin implicarea proprie în actul de guvernare. Dreptul la asociere reprezintă libertatea fundamentală a democrației. Datorită acestui drept, cetățenii grupați în ONG-uri obțin noi mijloace de a participa activ la procesul de „decision making”, fără a adera la partide politice sau sindicate. Tocmai datorită acestui fapt ONG-urile sunt recunoscute drept elemente reprezentative ale societății civile, care oferă un sprijin consistent sistemului democratic de guvernare. Din aceste motive autoritățile publice europene și organizațiile internaționale le acordă considerația corespunzătoare și le invită să ia parte la procesul de policy și decision making.

Această proprietate a ONG-urilor le conferă un caracter indispensabil în cadrul procesului de extindere a Uniunii Europene. Conform Criteriilor de la Copenhaga, cerințele față de potențialul membru al UE cuprind stabilitatea instituțiilor ce garantează democrația, supremația legii, respectarea drepturilor omului și a minorităților. Prin urmare, ONG-urile sunt cele mai recomandate pentru consolidarea democrației și a societății civile din țările candidate la aderare.

Pe lângă fortificarea democrației participative, ONG-urile joacă un rol de reprezentare a intereselor unor grupuri de indivizi și a unor subiecte specifice în cadrul instituțiilor europene. Datorită implicării acestora în formarea și implementarea politicilor UE, ONG-urile se bucură de o recunoaștere largă în rândul publicului european.

Mai mult, prin intermediul expertizelor specifice, ONG-urile contribuie la discuțiile asupra politicilor. Prin legăturile pe care le posedă ONG-urile la nivel local, regional, național și european ele oferă un sprijin de expertiză în procesul de policy making. De asemenea, îndeplinesc rolul de evaluator al rezultatului politicilor implementate de instituțiile europene, oferind posibilitatea de a lua în considerație responsabilitatea publică pe care o au față de politicile respective.

ONG-urile au demonstrat, de asemenea, capacități remarcabile privind administrarea, monitorizarea și evaluarea proiectelor finanțate de UE. Cunoașterea și dedicarea de care dau dovadă ONG-urile, precum și dorința de a-și desfășura activitatea în condiții operaționale dificile confirmă statutul lor de parteneri vitali ai instituțiilor europene atât în cadrul UE, cât și în afara acesteia.

Totuși, una din cele mai esențiale funcții ale ONG-urilor din perspectiva europeană rămâne contribuția acestora la procesul de integrare europeană. Respectiv, rețelele europene de ONG-uri încurajează ONG-urile naționale să acționeze împreună pentru atingerea unor scopuri comune, astfel contribuind la formarea unei „opinii publice europene”<sup>6</sup>. Or, aceasta reprezintă, de obicei, o premisă necesară pentru constituirea unei adevărate entități politice europene. De asemenea, pentru instituțiile europene sunt extrem de utile capacitățile deosebite ale ONG-urilor europene de a canaliza și de a influența viziunile ONG-urilor naționale.

În final, consolidarea relațiilor dintre instituțiile europene și ONG-uri poate să ajute ambele părți să devină mai eficiente în atingerea obiectivelor menționate anterior. Respectiv, UE va continua să recunoască și să sprijine dezvoltarea și independența sectorului asociativ în spațiul european și cel limitrof acestuia.

---

<sup>6</sup> „The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership”, Commission Discussion Paper

# Societatea civilă în Republica Moldova

# 2

## 2.1. Situația actuală în domeniul societății civile moldovenești

Majoritatea statelor din Europa de Est a înfruntat trei ipostaze ale tranziției: trecerea de la dictatură la democrație, trecerea de la economia planificată la cea de piață și, desigur, alte transformări legate de dezintegrarea URSS-ului. Acest proces complex a fost facilitat de societățile civile, care au jucat un rol major în ceea ce privește constituirea temeliei democratice a statelor ex-sovietice.<sup>7</sup>

Cu toate acestea, la momentul actual, societatea civilă parcurge o etapă destul de dificilă de consolidare în unele din aceste țări.

Republica Moldova se caracterizează prin existența unei societăți civile cu capacități destul de reduse având în vedere lipsa de capacități instituționale eficiente și de necesități tehnice vitale pentru activitatea acesteia.<sup>8</sup> În pofida faptului că în Republica Moldova numărul ONG-urilor atinge cifra de 3981 (pentru 4 octombrie 2007), puține dintre acestea sunt cu adevărat active și funcționale.<sup>9</sup> Conform estimărilor făcute de cei mai importanți donatori în Republica Moldova, în jur de 200 de ONG-uri sunt active. În linii generale, statul protejează drepturile sectorului civil. Acestea se bucură de condiții relativ simple de înregistrare și nu se confruntă cu presiuni excesive din partea autorităților. Problemele majore ale ONG-urilor sunt legate de lipsa de resurse

<sup>7</sup> “Civil Society, Civic Engagement, and Peacebuilding, SOCIAL DEVELOPMENT PAPERS Conflict Prevention and Reconstruction, Paper No. 36 / October 2006, <http://www.worldbank.org/conflict>

<sup>8</sup> Nations in Transit 2006, <http://www.freedomhouse.org>

<sup>9</sup> Nations in Transit 2007, p. 483, <http://www.freedomhouse.org>

necesare pentru propria dezvoltare instituțională. Numărul redus de organizații active se datorează culturii civice reduse și a suportului modest din partea finanțatorilor privați din Republica Moldova. Mediul local de afaceri reprezintă o sursă importantă pentru ONG-uri dar, de obicei, numai din perspectivă filantropică. Astfel, donatorii externi rămân cei mai importanți finanțatori pentru societatea civilă moldovenească.

Conform Sondajului<sup>10</sup> realizat de Centrul CONTACT (Centrul Național pentru ONG-urile din Moldova) cea mai răspândită formă de organizare a organizațiilor neguvernamentale din Moldova este organizația obștească (91%). Cea mai mare parte a organizațiilor neguvernamentale activează de 1-3 ani (37%) și de 1 an (19%), fapt ce demonstrează o tradiție redusă de activism civic în Moldova. Resursele umane de care dispune societatea civilă moldovenească influențează, de asemenea, gradul de funcționalitate și eficiență a acestora. Peste 59% din organizațiile neguvernamentale abordate în sondaj nu au niciun angajat. Organizațiilor cu un număr de 5 angajați le revine un procent de 24%. În cazul angajaților temporari putem să evidențiem un procent de 76% de organizații neguvernamentale care nu apelează la serviciile lor. Aceste estimări identifică o altă problemă stringentă cu care se confruntă societatea civilă din Moldova ce ține de capitalul uman al acesteia și de calitatea acestuia.

Capacitățile instituționale ale organizațiilor pot fi influențate și de modul în care sunt selectați potențialii angajați. Numai 22% din organizațiile abordate folosesc concursul în calitate de instrument pentru angajare. Paradoxal dar pe locul doi și trei se află acele organizații care selectează viitorii angajați din rândul membrilor (19%), dintre voluntari (17%) sau la adresarea personală (17%). Acest lucru conduce la faptul că organizațiile neguvernamentale se transformă în entități civile închise și amorfe din cauza gradului limitat de competitivitate și deschiderea în procesul de angajare.

<sup>10</sup> Studiu asupra Dezvoltării Organizațiilor Neguvernamentale din Republica Moldova, <http://www.contact.org>

De asemenea, despre capacități operaționale și manageriale infime ale organizațiilor neguvernamentale din Republica Moldova ne vorbește faptul că 14% din cele analizate mai sus stabilesc relații de colaborare, 13% sunt capabile să identifice o anumită problemă, iar 12% posedă cunoștințe și abilități în elaborarea și implementarea de proiecte. Despre caracterul pasiv al organizațiilor neguvernamentale din Moldova ne vorbește faptul că 22% din acestea în general nu au elaborat proiecte timp de doi ani, iar 1-2 proiecte câte 15% dintre acestea. Dacă vom reflecta numărul de proiecte implementate, atunci vom evidenția 36% de organizații care timp de doi ani nu au participat la asemenea acțiuni.

Timiditatea cu care se dezvoltă societatea civilă în Moldova poate fi explicată prin faptul că aproximativ 7% din organizațiile participante la studiu au elaborat strategii de dezvoltare, 8% dintre acestea sunt eficiente în găsirea și atragerea de surse financiare. Și mai regretabil este faptul că doar 11% dintre aceste organizații pot să-și asume responsabilități și își desfășoare activitățile într-o formă transparentă. Cele menționate mai sus, precum și faptul că numai 11% din organizațiile analizate recurg la implicarea comunității în soluționarea anumitor probleme, conduc la obținerea unui grad de încredere destul de modest în rândul opiniei publice în comparație cu alte instituții de stat și private. Cu toate acestea, în pofida dificultăților cu care se confruntă ONG-urile, în mai 2007, nivelul de încredere pentru ONG-uri a întrecut pe cel acordat Guvernului și Parlamentului. De asemenea, observăm că acest coeficient este în creștere, ceea ce denotă o tendință pozitivă a gradului de încredere acordat de opinia publică sectorului asociativ (**Vezi Tabelul 1**).

**Tabelul 1**

***Gradul de încredere a opiniei publice  
din Republica Moldova (%)***

	Noiem. 2001	Martie 2002	Noiem. 2003	Noiem. 2004	Dec. 2005	Aprilie 2006	Mai 2007
Câtă încredere aveți în următoarele instituții? (Oarecare încredere/Încredere foarte mare)							
Organizații neguvernamentale	22	26	29	36	35	32	39
Guvern	36	48	40	47	38	40	36
Parlament	30	39	36	45	34	39	32
Președintele țării	58	65	57	56	43	51	47
Justiție	29	33	30	31	31	31	32
Armată	45	48	40	46	41	46	45
Biserică	79	80	71	79	77	79	80
Primărie	44	56	52	54	43	42	47
Partide politice	15	21	24	28	20	20	19
Bănci	26	23	31	38	36	40	39
Poliție	31	34	30	29	35	33	28
Mass-media	58	48	57	62	65	63	66
Sindicate	14	24	28	36	28	24	31

***Sursa:*** *Barometrul de Opinie Publică Republica Moldova,*  
[www.ipp.md](http://www.ipp.md)

Conform aceluiași sondaj putem constata că majoritatea organizațiilor sunt atrase de domeniile: educație, învățământ, cercetare (26%), sănătate (11%) și cultură, artă, recreere (10%). Sferele relevante pentru procesul de democratizare a societății abordate în acest sondaj relevă 6% de organizații implicate în apărarea drepturilor omului și 3% în mass-media. Această predilecție a organizațiilor neguvernamentale demonstrează o orientare și o atracție redusă a acestora pentru procesele democratice, de obicei, lucru firesc pentru societățile civile democratice autentice.

De asemenea, eficiența și ritmul funcționalității organizațiilor neguvernamentale depinde în mod primordial de resursele financiare ale acestora. Sondajul dat identifică 25% de organizații care pentru anul 2000 nu au avut în general buget, iar 24 la sută au avut numai 500\$ în contul organizației. În 2001, numai 17% dintre acestea nu au avut buget, iar 28 la sută s-au bazat pe un buget de 500\$. Conform acestor estimări, aproximativ jumătate din ONG-urile date nu au posibilități suficiente pentru a-și desfășura activitatea fără lipsuri și/sau inconveniente financiare serioase.

Totodată, principalele surse de finanțare a organizațiilor parvin în măsură de 27% din contribuțiile membrilor acestora, 28% din granturi și 23% din sponsorizări. Cifra alocațiilor obținute de la stat constituie aproximativ 4%. Prin urmare, ONG-urile moldovenești nu prea pot să conteze pe sprijinul financiar din partea statului, ci se bazează în mare parte pe banii oferiiți de membri și pe cei direcționați în baza granturilor și sponsorizărilor.

Printre principalele cauze ce nu au permis ONG-urilor obținerea unui sprijin financiar din partea donatorilor putem enumera inexistența proiectelor (33%) și necunoașterea potențialilor donatori (22%). Ambele cauze denotă o pregătire necorespunzătoare a organizațiilor în materie de scriere a proiectelor și fundraising. Cu toate acestea, organizațiile neguvernamentale beneficiare ale unor granturi menționează printre cei mai importanți donatori Fundația Soros - Moldova (24%), USIS și Ambasada SUA (11%), UNICEF (8%), Banca Mondială (6%), USAID (6%), PNUD (5%) etc.

Printre principalele instituții cu care organizațiile neguvernamentale preferă să colaboreze se numără ONG-urile (93%), APL și statul (87%), mass-media (78%) și business-ul (59%). Colaborarea între organizații rămâne pe primul loc în topul relaționării între acestea, 54% dintre organizații declarându-se mulțumite de calitatea acestor parteneriate. În cazul relațiilor de colaborare cu instituțiile de stat, aproximativ 42% din organizații le califică drept nesatisfă-

cătoare, iar alte 9% drept negative. O conotație negativă persistă, de asemenea, și în raporturile acestor organizații cu reprezentanții mediului de afaceri (circa 47% - nu sunt prea satisfăcuți de acestea, iar 6% - total nemulțumiți).

Agenda de priorități ale organizațiilor analizate conține câteva probleme majore pe care acestea ar dori să le rezolve în primul rând. Pe primul loc se află baza materială nedezvoltată (31%) și lipsa fondurilor (31%). O altă deficiență resimțită de organizații constă în necunoașterea unei limbi străine (16%), care într-adevăr poate crea dificultăți în comunicarea cu donatorii străini, în atragerea de fonduri și în relaționarea cu ONG-urile din exterior. În afară de aceasta, organizațiile se simt vulnerabile din punct de vedere al lipsei și/sau insuficienței informației (15%), care alături de celelalte probleme poate crea dificultăți suplimentare activității desfășurate. Dacă lipsa fondurilor nu oferă organizațiilor platforma materială necesară pentru a putea acționa, atunci nefuncționarea managementului financiar în cadrul organizației neguvernamentale poate cauza o funcționalitate ineficientă și chiar auto-lichidarea acesteia.

Printre condițiile necesare pentru îmbunătățirea activității ONG-urilor în țară, organizațiile respective oferă prioritate creării unui cadru legal care ar facilita sponsorizarea acestora (25%). Pentru crearea unei rețele informative pentru ONG-uri au optat 17%. Cooperarea dintre instituțiile de stat și ONG-uri a fost luată în considerație de 15% dintre organizațiile analizate. Devansată neesențial este opțiunea care prevede crearea de parteneriate la diferite niveluri (13%). În linii generale putem constata că organizațiile neguvernamentale nu au scos în evidență acele probleme din cauza cărora suferă cel mai mult: lipsa resurselor financiare și a mijloacelor de obținere a acestora, precum și lipsa unui schimb de informație între ONG-uri.

La momentul actual putem spune că multe organizații continuă să mizeze pe ajutorul din partea statului.<sup>11</sup> O importanță semnificativă

<sup>11</sup> Materialele din cadrul Mesei rotunde pe marginea rezultatelor preliminare ale Studiului cu privire la situația organizațiilor neguvernamentale din Republica Moldova realizat în cadrul Proiectului PNUD „Dezvoltarea societății civile”, 19 octombrie 2007, Chișinău.

pentru organizațiile neguvernamentale continuă să aibă amendarea cadrului legislativ și schimbul de experiență în cadrul sectorului asociativ. Deși dezvoltarea societății civile a fost încurajată prin intermediul Planului de Acțiuni RM-UE, cea din urmă continuă să se confrunte cu probleme similare celor de acum 6 ani. Din cele analizate constatăm că tendința de evoluție în domeniul societății civile își va menține ritmul actual de dezvoltare, numai prin intermediul unei implicări mai mari din partea UE, autorităților moldovenești și a segmentului neguvernamental propriu-zis.

## 2.2. Relația dintre societatea civilă și instituțiile de stat

O condiție obligatorie pentru buna funcționare a ONG-urilor este cooperarea acestora cu instituțiile de stat. Până în 2006, autoritățile publice din Moldova nu se dovedeau suficient de deschise în raportul lor cu societatea civilă. La sfârșitul anului 2005, însă, mai multe instituții de stat, în primul rând Parlamentul și Ministerul Afacerilor de Externe, și-au declarat intențiile de a instituționaliza colaborarea lor cu societatea civilă. Împreună cu Biroul Consiliului Europei de la Chișinău, **Parlamentul RM** a aprobat Conceptul de cooperare cu Societatea civilă (29 decembrie 2005).<sup>12</sup> În baza acestei Concepții, ONG-urile au obținut posibilitatea de se implica direct în procesul legislativ printr-o serie de modalități:

- **consiliile de experți** - create pentru a consulta comisiile parlamentare;
- **consultarea permanentă** – prin intermediul căreia sunt puse la dispoziția societății civile proiectele de acte legislative discutate în cadrul Parlamentului, cel din urmă obligându-se să informeze societatea civilă despre propunerile acceptate și, respectiv, respinse;
- **întunirile ad-hoc** – oferă societății civile cadrul necesar de a se exprima asupra unor probleme specifice de pe agenda de lu-

<sup>12</sup> Hotărâre pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, [www.parlament.md](http://www.parlament.md)

cru a Parlamentului, precum și altor chestiuni de ordin național. Cu toate acestea, tipul de cooperare menționat este perceput de către deputați mai degrabă o constrângere din exterior, decât o posibilitate reală de îmbunătățire a legislației;<sup>13</sup>

- **audierile publice** – organizate cel puțin o dată pe an, pentru a permite comisiilor parlamentare permanente să consulte societatea civilă asupra unor probleme abordate în cadrul Parlamentului. Acest instrument are mai mult un caracter formal, deoarece, de obicei, ONG-urile cointeresate în colaborarea cu diverse instituții de stat fac cunoștință în mod regulat cu conținutul agendei parlamentare și alte probleme de importanță națională;
- **conferința anuală** – este prevăzută cu scopul de a evalua nivelul de cooperare și pentru a stabili noi direcții de cooperare între Parlament și societatea civilă.

Chiar dacă mecanismul de cooperare dintre Parlament și societatea civilă pare destul de complex și eficient, acesta nu atinge totuși finalitățile stabilite inițial. Mecanismul dat realizează parțial obiectivul de eficientizare a democrației participative și a procesului de luare a deciziilor. Acest lucru se datorează clauzei privind caracterul de **recomandare**<sup>14</sup> pe care îl comportă contribuțiile organizațiilor neguvernamentale civile, obținute în cadrul procesului de cooperare. Totodată, este destul de dificil de imaginat o implicare activă și largă a societății civile în cadrul procesului de cooperare cu Parlamentul, atunci când aceasta are un rol consultativ în elaborarea și definitivarea unor proiecte de acte legislative. În pofida acestor deficiențe, continuarea funcționării în continuare a acestui mecanism poate duce la socializarea procesului de decision-making și policy-making, contribuind astfel la promovarea democrației participative în Republica Moldova.

Una dintre cele mai deschise instituții de stat pentru societatea civilă este considerat *Ministerul Afacerilor Externe și Integrării*

<sup>13</sup> Nations in Transit 2007, p. 484, [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

<sup>14</sup> Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, [www.parlament.md](http://www.parlament.md)

**Europene (MAEIE)**, care a desfășurat întâlniri periodice cu diverși reprezentanți ai organizațiilor neguvernamentale, mai ales din domeniul relațiilor externe. În colaborarea cu societatea civilă, MAEIE-ul a elaborat Strategia de Comunicare cu privire la integrarea europeană.<sup>15</sup> De asemenea, în urma colaborării eficiente cu Ministerul menționat au fost constituite două Centre Interactive Europene „PRO-Europa” (Cahul și Bălți), destinate să ofere un acces cât mai larg publicului moldovenesc la informații despre Uniunea Europeană, instituțiile, politicile și programele comunitare, precum și despre relațiile dintre UE și Republica Moldova, în special Politica Europeană de Vecinătate și Planul de Acțiuni UE-Moldova.

Cooperarea dintre **Ministerul Justiției (MJ)** și societatea civilă a acoperit un spectru foarte larg de activități, precum: elaborarea actelor legislative și normative, instruirea funcționarilor publici în domeniul armonizării legislației naționale la cea europeană etc. De asemenea, organizațiile neguvernamentale au colaborat intens cu MJ pe marginea proiectului Legii privind transparența în procesul decizional, aprobat de Guvern (13 septembrie 2006) și transmis Parlamentului spre examinare la 27 septembrie 2006.<sup>16</sup> Proiectul respectiv prevede stabilirea unor principii și modalități de asigurare a procesului decizional în rândul autorităților publice, prin crearea unui mecanism eficient de implicare a organizațiilor neguvernamentale în elaborarea și adoptarea deciziilor. Scopul primordial al acestui proiect este de a consolida dialogul dintre autoritățile publice centrale, locale și organizațiile neguvernamentale, prin intermediul a trei mecanisme specifice<sup>17</sup>:

- informarea publicului privind activitatea autorităților publice;
- participarea publicului la procesul de elaborare a deciziilor;

<sup>15</sup> Strategia de Informare și Comunicare pentru Integrare Europeană a Republicii Moldova, <http://www.mfa.gov.md/img/docs/Strategia-Informare-si-Comunicare-IE-PROIECT.pdf>

<sup>16</sup> Raport privind cooperarea autorităților publice centrale și organizațiile societății civile, [www.mfa.gov.md](http://www.mfa.gov.md)

<sup>17</sup> ibidem

- participarea publicului la luarea deciziilor.

În plus, MJ s-a angajat să plaseze informații despre toate domeniile de activitate a acestuia pe pagina sa web, astfel încât organizațiile neguvernamentale să aibă posibilitatea să consulte și să se exprime în legătură cu orice proiect de lege elaborat de Minister.

Datorită suportului acordat de PNUD, MJ a implementat proiectul „Dezvoltarea societății civile”, lansat în aprilie 2006. Scopul acestui proiect a fost sprijinirea societății civile și a sectorului privat în procesul de consolidare a societății civile și de mobilizare eficientă a resurselor pentru sectorul social. Tot în cadrul acestui proiect a fost instituită linia fierbinte „ONG-INFO”, care oferă consultație persoanelor fizice și juridice privind actele necesare înregistrării statutului organizațiilor, modificării lor etc. În prezent, linia fierbinte respectivă a acordat peste 3126 de consultații.<sup>18</sup>

Relațiile organizațiilor societății civile cu alte instituții de stat se caracterizează în mare parte prin organizarea și desfășurarea de seminare, instruirii, mese rotunde etc., care asigură un grad relativ constant de cooperare între acestea.

În mod cert, nu toate organizațiile societății civile sunt luate în considerație de către autorități, mai ales acelea care sunt destul de reticente în cadrul procesului de formulare de politici publice. În acest sens, societatea civilă necesită sprijin pentru a putea funcționa și a se consolida atât din partea instituțiilor de stat, cât și cea a sectorului asociativ.

### **2.3. Cadrul legislativ referitor la societatea civilă în Republica Moldova**

Pentru a asigura o creștere durabilă a societății civile este nevoie în primul rând de o legislație cât mai permisivă, racordată în cea mai mare măsură la principiile fundamentale ale democrației. Prin

<sup>18</sup> ibidem

urmare, cadrul legislativ reprezintă platforma necesară nu doar pentru apariția organizațiilor societății civile, ci și pentru activitatea și dezvoltarea lor continuă. În acest sens, Legea cu privire la asociațiile obștești este pilonul fundamental în ce privește funcționarea organizațiilor neguvernamentale. Tocmai din această cauză, clauza respectivă este inclusă în Planul de Acțiuni RM-UE (p. 10), care inspiră și relațiile de cooperare a instituțiilor de stat cu societatea civilă. Din această cauză, propunerile de modificare la legea cu privire la asociații obștești, fără a o pune în dezbateră, a creat un val de nemulțumiri din partea unor organizații neguvernamentale moldovenești. Principalele suspiciuni legate de elaborarea proiectului de lege privind modificarea și completarea Legii privind asociațiile obștești se refereau la următoarele aspecte<sup>19</sup>:

- *proiectul de lege prevedea înregistrarea organizațiilor care nu încalcă **bunele moravuri**: expresia dată fiind destul de ambiguă, poate servi motiv pentru un refuz nefondat în înregistrarea unor organizații noi și pentru lichidarea celor care deja activează;*
- *conform noului proiect, organizațiile obștești nu trebuie să urmărească decât satisfacerea **necesităților nemateriale**: ceea ce înseamnă că anumite organizații de caritate ar fi fost obligate să-și sisteze activitățile;*
- *proiectul dat prevedea includerea în statutul organizației a **datorilor personale cu caracter privat ale fondatorilor**, ceea ce ar putea cauza o ingerință excesivă în viața privată a acestora;*
- *acest proiect propunea o **listă nelimitată a documentelor necesare pentru înregistrare**, fapt ce ar permite funcționarilor să facă abuz de această clauză și să tergiverseze procesul de înregistrare;*
- *proiectul mai prevedea **absolvirea statului de la răspunderea materială** pentru cazuri de lichidare a organizațiilor obștești:*

<sup>19</sup> Propuneri de modificare a Legii „cu privire la asociațiile obștești” trebuie expediate spre expertiză la Consiliul European, 23 ianuarie 2007, [www.europa.md](http://www.europa.md)

*acest lucru ar putea să ducă la abuzuri în aplicarea dreptului de lichidare a organizației obștești și la scăderea responsabilității funcționarilor de stat pentru asemenea acțiuni.*

În afară de aceasta, reprezentanții societății civile au adus critici dure privind câteva prevederi ale proiectului de lege care contravin practicilor europene: lipsa de transparență în activitatea ONG-urilor; limitarea principiilor de autoguvernare, independență și autonomie; omiterea unor prevederi referitoare la relația stat-ONG.<sup>20</sup> Respectivul proiect de lege era contrar obiectivului stabilit și în Planul de Acțiuni RM-UE privitor la dezvoltarea sectorului neguvernamental. În acest sens, ONG-urile implicate în dezbateră proiectului de lege menționat au cerut Parlamentului:<sup>21</sup>

- *să expedieze acest document la Consiliul Europei, pentru examinare;*
- *să organizeze audieri publice parlamentare cu participarea organizațiilor neguvernamentale pe marginea rezultatelor expertizei, primite de la Consiliul Europei;*
- *să pună în discuție proiectul dat, în lectura a II-a, numai după ce a primit rezultatele expertizei de la Consiliul Europei și a organizat audierile publice.*

La 20 iulie 2007, proiectul de lege respectiv a fost adoptat de către Parlament<sup>22</sup>, din recomandările propuse de reprezentanții societății civile au fost luate în considerare următoarele aspecte (**Vezi Tabelul 2**).

<sup>20</sup> Discuții cu privire la asociațiile obștești, 3 noiembrie 2006, [www.europa.md](http://www.europa.md)

<sup>21</sup> Propuneri de modificare a Legii „cu privire la asociațiile obștești” trebuie expediate spre expertiză la Consiliul Europei, 23 ianuarie 2007, [www.europa.md](http://www.europa.md)

<sup>22</sup> LOGOS-PRESS, Об общественных организаций, р. 41, 5 octombrie 2007, Nr. 36 (724)

**Tabelul 2**

***Recomandările propuse de reprezentanții societății civile privind proiectul de lege cu privire la Legea despre asociații obștești (cele mai importante)***<sup>23</sup>

<i>Recomandări luate în calcul</i>	<i>Recomandări respinse</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>art. 1</b> excluderea expresiei “bunele moravuri” (ceea ce presupune excluderea unor formulări ambigue în lege).</li> <li>● <b>art. 3, (2)</b> păstrarea expresiei “și cele programice” (ceea ce va păstra din gradul de transparență privitor la informația privind activitatea ONG-urilor și a sectorului neguvernamental).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>art. 16, (2)</b> „Membrii organelor de conducere ale asociațiilor obștești nu pot fi concomitent și membri ai organelor de control și revizie” (punctul nu a fost exclus, ceea ce va influența negativ dezvoltarea organizației neguvernamentale, lipsind-o de autogovernare și independență)<sup>1</sup>.</li> <li>● <b>art. 35 (4), (e)</b> s-a adăugat litera (e) cu următorul conținut: „efectuează controlul activității asociațiilor certificate și, în cazul depistării încălcărilor de legislație, retrage Certificatul de stat după examinarea materialelor controlului și dosarului asociației” (această directivă este contrară normelor europene și nu trebuia inclusă<sup>2</sup>).</li> <li>● <b>art. 19 (5), (d)</b> prevede includerea informației private ale fondatorilor (această clauză divulgă date personale despre fondatori și reprezintă un amestec în spațiul privat al acestuia).</li> </ul>

Conform datelor din tabelul de mai sus observăm că autoritățile publice nu au luat în considerație toate propunerile și recomandările lansate de societatea civilă. Noile modificări și completări la Legea cu privire la asociațiile obștești diminuează independența și autogovernarea organizațiilor neguvernamentale. Concomitent, fondatorii ONG-urilor sunt obligați să dea informații ce țin de viața lor privată, iar organizația obștească va putea fi lichidată în scurt

<sup>23</sup> Opinia privind proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 837XIII din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești, (Proiect), 31 octombrie 2006, Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CREDO), [www.credo.md](http://www.credo.md)

timp dacă încalcă anumite prevederi ale legislației. Aceste inovații din Lege creează impresia lipsei unei dorințe din partea instituțiilor de stat de a dezvolta sectorul neguvernamental. În același timp, organele de stat se opun astfel Planului de Acțiuni și, respectiv, obiectivului de integrare europeană.

Un alt pilon important pentru dezvoltarea unei societăți civile puternice și bine informate îl constituie **Accesul la informație**. Acest subiect este încă destul de problematic în Republica Moldova. Oricum trebuie menționat faptul că Legea cu privire la informație prevede drept obligatorie acordarea informației de către instituțiile publice în decurs de 15 zile (dacă informația nu este clasificată). Conform Raportului Drepturile Omului pentru 2006, elaborat de ONG-ul Promo-Lex, în 2006 se observă un trend pozitiv la capitolul accesul la informație. Acest lucru se datorează publicării legislației pe site-ul Ministerului Justiției, continuării publicării stenogramelor ședințelor Parlamentului pe Internet.<sup>24</sup> Cu toate acestea dreptul de acces la informație a suferit substanțial în urma suspendării transmisiunilor în direct a ședințelor în plen ale Parlamentului, care au fost calificate drept costisitoare și neeficiente de Frațiunea Comunistă și cea a Partidului Popular Creștin-Democrat ale Parlamentului RM. Recent, partidul de guvernământ a respins propunerea postului de radio „Vocea Basarabiei” de a transmite în direct ședințele Parlamentului.

Legislația cu privire la accesul la informație este aplicată cu oarecare dificultate de către autoritățile publice locale și alte instituții publice. Totodată, în cazul în care unele instanțe de judecată continuă să limiteze dreptul de acces la informație în mod nejustificat, nu există nici o posibilitate de a disciplina autoritățile și de a respecta cerințele legale.<sup>25</sup> De respectarea acestei legi depinde

<sup>24</sup> Raport Drepturile Omului din Republica Moldova, Retrospectiva anului 2006, Promo-Lex, p. 31.

<sup>25</sup> ibidem, p. 34.

într-o anumită măsură capacitatea societății civile de activa în domeniile de cercetare, elaborare, implementare și monitorizare de politici publice etc. În final, interacțiunea acestora cu instituțiile de stat se face în baza acestei legi, de aceea prezintă o importanță majoră pentru sectorul neguvernamental.

Cel de-al treilea pilon al societății civile este reprezentat de **dreptul la întruniri, asociere și libertate a conștiinței**. În ultimii ani, societatea civilă s-a dinamizat în ceea ce privește exprimarea opiniilor prin intermediul organizării unor manifestații publice. Totuși, comparativ cu numărul de organizații și de probleme existente în societate constatăm că numărul acestor forme de exprimare a opiniei este încă nesemnificativ. În plus, desfășurarea întrunirilor depinde foarte mult de autorități, care datorită legislației imperfecte au drepturi excesive față de cei dintrăi. Chiar dacă dreptul la întruniri poate fi restrâns numai în cazul în care manifestarea nu este pașnică, autoritățile își permit să refuze autorizarea desfășurării sale din motive nefondate și inventate, care deviază de la normele și principiile democratice.<sup>26</sup> Respectiv, Legea specială privind întruniri contravine prevederilor Constituției RM, astfel încât reprezentanții societății civile nu pot să se bucure de drepturile lor inalienabile incluse și în cadrul Planului de Acțiuni.

Ținând cont de cadrul legal destul de incert în ceea ce privește respectarea prescripțiilor normative de către instituțiile de stat, precum și datorită capacităților limitate și uneori ineficiente în procesul de funcționare a organizațiilor neguvernamentale, Republica Moldova se află în coada clasamentului ce estimează starea societății civile (**Vezi Tabelul 3**).

<sup>26</sup> ibidem, p. 39

Tabelul 3

*Clasamentul privind starea Societății Civile*

	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Republica Moldova</b>	<b>3.75</b>	<b>3.75</b>	<b>3.75</b>	<b>3.75</b>	<b>4</b>	<b>3.75</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3.75</b>
Letonia	2.25	2.25	2.25	2	2	2	2	1.75	1.75	<b>1.75</b>
Lituania	2.25	2	2	1.75	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	<b>1.75</b>
Estonia	2.25	2.25	2.5	2.25	2	2	2	2	2	<b>2</b>
România	3.75	3.75	3	3	3	2.75	2.5	2.25	2.25	<b>2.25</b>
Bulgaria	4	3.75	3.75	3.5	3.25	3.25	3	2.75	2.75	<b>2.5</b>
Ucraina	4	4.25	4	3.75	3.75	3.5	3.75	3	2.75	<b>2.75</b>
Georgia	4.5	4.25	3.75	4	4	4	3.5	3.5	3.5	<b>3.5</b>
Federația Rusă	3.75	4	3.75	4	4	4.25	4.5	4.75	5	<b>5.25</b>

*Sursa: Nations in Transit 2007, [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)*

Această poziție este influențată și de mediul politic actual din Moldova, care conform tabelului nu a influențat esențial starea societății civile. Începând din 2001, în Republica Moldova a fost la putere Partidul Comuniștilor din RM. Pe parcursul acestor ani, în 2003 și în 2007, coeficientul de stare a societății civile s-a îmbunătățit nesemnificativ, având un rezultat constant - 4.00 - în restul anilor. În comparație cu celelalte țări, Moldova se plasează pe locul 9, fiind devansată numai de Rusia. Noile state membre ale UE au un scor foarte bun, ca urmare a unei colaborări și a reformelor democratice profunde, în procesul de integrare europeană. Ucraina și Georgia au coeficienți pozitivi care s-au îmbunătățit după transformările politice din decursul anilor 2003-2004. Rusia are cele mai mici rezultate, datorate climatului legal destul de aspru pentru organizațiile neguvernamentale, precum și din cauza transformărilor politice calificate de Occident drept „autoritare”.

Oricum, Republica Moldova ar fi trebuit să demonstreze performanțe mai bune, dat fiind faptul că din februarie 2005 a semnat Planul de Acțiuni cu UE. În pofida acestei perspective, societatea civilă se află într-o stare destul de dificilă. Pe de o parte, aceasta trebuie să facă față provocărilor inițiate de autorități, iar pe de altă parte, ea însăși este implicată în procese complexe de consolidare a capacităților sale financiare și funcționale.



## Consolidarea societății civile moldovenești prin integrare europeană

3

În contextul integrării europene și a Planului de Acțiuni RM-UE, societatea civilă a primit un nou impuls în dezvoltarea sa și în procesul de consolidare a democrației participative, încă destul de fragile în Moldova. Planul de Acțiuni RM-UE prevede susținerea dezvoltării societății civile prin realizarea următoarelor măsuri<sup>27</sup>:

- *Amendarea legii privind întrunirile în scopul ajustării la cerințele Convenției europene pentru Drepturile Omului.*
- *Facilitarea susținerii dezvoltării societății civile, consolidarea dialogului și cooperării.*

Debutul cooperării între autorități și societatea civilă a început odată cu lansarea Concepției privind cooperarea dintre Parlamentul Republicii Moldova și societatea civilă (29 decembrie 2005), materializate printr-o serie de principii și modalități de cooperare între organul legislativ al RM și organizațiile societății civile. Hotărârea cu privire la executarea acestei Concepții a fost adoptată la 16 februarie 2006 și prevede detalii referitoare la modul de funcționare a mecanismului de cooperare. Totodată, Parlamentul a adoptat Legea pentru completarea Legii cu privire la publicarea și intrarea în vigoare a actelor oficiale, prin care devine obligatorie plasarea actelor legislative și normative oficiale în regim de acces liber pe Internet.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Planul de Acțiuni Republica Moldova – UE, [http://www.europa.md/upload/File/box-edreapta/raport\\_independent.doc](http://www.europa.md/upload/File/box-edreapta/raport_independent.doc)

<sup>28</sup> Euromonitor, Nr.2, aprilie 2006, Planul de Acțiuni Uniunea Europeană - Republica Moldova: Evaluarea progresului în Trimestrul I, 2006, [www.expert-grup.org](http://www.expert-grup.org)

Cu ocazia deschiderii discuțiilor privind Concepția securității naționale a RM, Președintele Republicii Moldova a semnat Decretul cu privire la crearea unei Comisii specifice, din care urma să facă parte, de asemenea, și reprezentanții societății civile.<sup>29</sup>

La implicarea societății civile s-a apelat și în cazul elaborării Concepției politicii externe a RM.

Chiar dacă Guvernul s-a declarat interesat de dezvoltarea cooperării cu societatea civilă,<sup>30</sup> mecanismul elaborat nu este destul de eficient să permită celei din urmă consultarea proiectelor de decizii guvernamentale.<sup>31</sup> Mai mult, Guvernul a înaintat Parlamentului spre examinare un proiect de lege ce prevede modificarea și completarea Legii cu privire la asociațiile obștești, fără a supune documentul respectiv unor dezbateri publice prealabile.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> ibidem.

<sup>30</sup> Există un Proiect de Hotărâre de Guvern privind mecanismul de colaborare între autoritățile administrației publice și societatea civilă din Republica Moldova. Potrivit acestui Proiect, cooperarea între autoritățile administrației publice și societatea civilă se va realiza prin următoarele forme, nelimitative: semnarea acordurilor de colaborare între instituțiile de stat și organizațiile neguvernamentale, precum și crearea grupurilor de lucru formate din reprezentanți ai administrației publice și societății civile în scopul realizării prevederilor Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană, Strategiei de Reformă a Administrației Publice Centrale, Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei, Programului Național pentru Apărarea Drepturilor Omului, Programului Provocările Mileniului, Strategiei Naționale de Prevenire și Combatere a Corupției, Planului Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova - NATO. De asemenea, acesta prevede: organizarea reuniunilor consultative periodice cu societatea civilă; organizarea audierilor/dezbaterilor publice. În scopul asigurării eficienței și coordonării procesului de cooperare, Proiectul Hotărârii de Guvern prevede instituirea Oficiilor pentru Cooperare cu Societatea Civilă. Planul de măsuri comune pentru implementarea documentelor strategice respective, care vor coordona și monitoriza realizarea Planului, iar la fiecare șase luni din data intrării în vigoare a Hotărârii de Guvern, vor fi elaborate rapoarte privind realizarea Planului de măsuri. În concluzie, deși Proiectul Hotărârii de Guvern conține reglementări generale privind mecanismul de colaborare între autoritățile administrației publice și societatea civilă, considerăm că va avea un impact pozitiv asupra dezvoltării colaborării între autoritățile administrației publice și societatea civilă. Vezi: **Studiul de analiză a cadrului legislativ privind organizațiile necomerciale din Republica Moldova** disponibil pe <http://www.undp.md/publications/doc/book.pdf>

<sup>31</sup> Euromonitor, nr. 4, aprilie 2006, Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova: Evaluarea progresului în Trimestrul III, 2006, [www.expert-grup.org.org](http://www.expert-grup.org.org)

<sup>32</sup> Euromonitor, nr. 5, aprilie 2006, Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova: Evaluarea progresului în Trimestrul IV, 2006, [www.expert-grup.org.org](http://www.expert-grup.org.org)

Colaborarea între instituțiile de stat și societatea civilă a avut de suferit din cauza lipsei de transparență a procesului de elaborare și examinare a unor proiecte de lege (privind transparența decizională, legea cu privire la asociațiile obștești etc.). În plus, în luna decembrie 2006, Procuratura generală a emis un „Chestionar privind efectuarea controlului respectării legislației de către organizațiile obștești”<sup>33</sup>. În conformitate cu acest document, procurorii teritori-ali și cei specializați au primit indicațiile de a controla legalitatea înregistrării, activității și sursele de finanțare a organizațiilor care se specializează pe organizarea și desfășurarea protestelor, mitingurilor etc. Cu toate că aceste măsuri nu au fost utilizate pe larg, ONG-urile califică aceste acțiuni drept abuzive, necorespunzătoare procuraturii și atribuțiilor acesteia în stat.<sup>34</sup>

În ciuda faptului că Guvernul a fost mai reticent față de societatea civilă, Parlamentul a manifestat un anumit interes față de amendamentele propuse de organizațiile neguvernamentale referitoare la Legea privind modificarea și completarea Legii despre asociațiile obștești.<sup>35</sup> Iar MAEIE-ul a semnat alături de 23 de reprezentanți ai organizațiilor neguvernamentale „**Memorandumul privind cooperarea în procesul integrării europene între MAEIE al RM și organizațiile societății civile**”<sup>36</sup>.

Din păcate, colaborarea dintre ONG-uri și autorități continuă să aibă un caracter defectuos din cauza gradului scăzut de transparență și de deschidere din partea instituțiilor de stat.<sup>37</sup> Implicarea ONG-urilor în formularea și realizarea politicilor publice mai este încă tratată de unele autorități cu ignoranță,<sup>38</sup> ceea ce diminuează eficiența procesului de colaborare dintre acestea (**Vezi Tabelul 4**).

<sup>33</sup> Documentul poate fi accesat pe [www.europa.md](http://www.europa.md)

<sup>34</sup> Euromonitor, nr. 5, aprilie 2006, Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova: Evaluarea progresului în Trimestrul IV, 2006, [www.expert-grup.org](http://www.expert-grup.org)

<sup>35</sup> Euromonitor, nr. 1 (6) Ediția II, Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova: Evaluarea progresului în Trimestrul I, 2007, [www.expert-grup.org](http://www.expert-grup.org)

<sup>36</sup> Documentul poate fi accesat pe [www.mfa.gov.md](http://www.mfa.gov.md)

<sup>37</sup> Euromonitor, nr. 1 (6) Ediția II, Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova: Evaluarea progresului în Trimestrul I, 2007, [www.expert-grup.org](http://www.expert-grup.org)

<sup>38</sup> Raportul independent al celor treisprezece reprezentanți ai societății civile din Republica Moldova, documentul este disponibil pe [www.europa.md](http://www.europa.md)

**Tabelul 4**

***Deficiențele colaborării dintre Parlament și Guvern  
cu societatea civilă***<sup>39</sup>

Parlament	Guvern
<ul style="list-style-type: none"> <li>● existența unor abordări formaliste legate de solicitarea în scurt timp a sugestiilor din partea ONG-urilor și, de cele mai multe ori, tratarea cu indiferență a unor propuneri principale;</li> <li>● neîndeplinirea mai multor prevederi ale Conceptului de cooperare dintre Parlament și societatea civilă privind:</li> <li>● crearea consiliilor (cel puțin o dată pe an), de către fiecare din comisiile parlamentare;</li> <li>● confirmarea recepționării contribuțiilor;</li> <li>● comunicarea deciziei privind acceptarea sau neacceptarea contribuțiilor și argumentarea acestei decizii;</li> <li>● elaborarea și transmiterea de către Comisiile permanente nu mai târziu de data întocmirii raportului lor asupra proiectului de act legislativ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● existența unei transparențe limitate cu privire la plasa-rea hotărârilor incomplete pe site de către Guvern;</li> <li>● menținerea blocării Legii privind transparența în procesul decizional.</li> </ul>

Prin urmare, pentru a **îmbunătăți cooperarea dintre societatea civilă și instituțiile de stat** reprezentanții ONG-urilor propun<sup>40</sup>:

- consolidarea mecanismelor de cooperare cu Parlamentul, Guvernul, Președinția, autoritățile centrale și locale;
- promovarea Legii transparenței în procesul decizional;
- consolidarea capacităților de comunicare în cadrul instituțiilor de stat.

<sup>39</sup> ibidem.

<sup>40</sup> Reprezentanții ai societății civile au participat inclusiv la elaborarea Strategiei de integrare europeană a Republicii Moldova, la monitorizarea și facilitarea procesului de integrare europeană etc. Vezi: Ghidul pentru Planul de Acțiuni RM-UE, [www.expert-gru.org](http://www.expert-gru.org), Raportul privind cooperarea autorităților publice centrale și organizațiile societății civile, [www.mfa.gov.md](http://www.mfa.gov.md)

Cu toate că integrarea europeană este considerată prioritatea de bază pentru politica externă și cea internă a Republicii Moldova, organele de stat uită deseori să-și respecte angajamentele menționate în Planul de acțiuni. Nu face excepție de la aceste scăpări nici procesul de cooperare dintre autorități și societatea civilă, de care depinde foarte mult succesele RM în multe domenii esențiale pentru aprofundarea integrării europene. Din această cauză, toate părțile la procesul de colaborare trebuie să-și maximizeze eforturile în vederea realizării prevederilor Planului de acțiuni RM-UE. Dacă societatea civilă se declară interesată și capabilă să facă acest lucru <sup>41</sup>, atunci autoritățile publice la trebuie rândul lor să se responsabilizeze în îndeplinirea obligațiilor lor față de UE și, în particular, față de organizațiile neguvernamentale din Republica Moldova. În pofida acestor constatări, Raportul preliminar de evaluare a Planului de Acțiuni RM-UE<sup>42</sup> s-a referit destul de pozitiv asupra rezultatelor atinse de autoritățile moldovenești cu privire la sectorul nonguvernamental din Moldova. Totodată, acest raport prezintă numai poziția și informația oferită de instituțiile de stat, care nu corespund evaluărilor efectuate de organizațiile neguvernamentale (**Vezi Tabelul 3, pag. 34**). Conform aceluiași raport, Republica Moldova a realizat integral clauza privind societatea civilă din Planul de Acțiuni. În acest sens, menționăm faptul că reprezentanți ai sectorului neguvernamental acuză instituțiile stat de o cooperare inefficientă cu aceștia. De asemenea, evidențiem existența unui deficit mare de transparență în ce privește procesul de examinare a legislației RM referitoare la societatea civilă de către organizațiile regionale. Autoritățile moldovenești evită prezentarea publică a recomandărilor parvenite din partea acestor structuri regionale, generând dificultăți în desfășurarea productivă a dialogului acesteia cu sectorul neguvernamental. De asemenea, nu trebuie să uităm faptul că Republica Moldova în baza Politicii Europene de Vecinătate va putea beneficia de Instrumentul pentru Politica Europeană de Vecinătate. Aceasta se va concentra pe trei obiective de

<sup>41</sup> ibidem.

<sup>42</sup> The Report regarding the implementation of the Moldova-EU Action Plan, November 2007.

bază în raport cu Moldova, dintre care și *sprijinirea dezvoltării democratice și a bunei guvernări*<sup>43</sup>. Acest obiectiv include drepturile omului, dezvoltarea societății civile și guvernarea locală. Conform “National Indicative Programme 2007-2010”<sup>44</sup>, care face parte din Politica Europeană de Vecinătate, Moldova va primi sprijin din partea UE în realizarea următorului obiectiv:

- promovarea unei implicări mai accentuate a cetățenilor, prin intermediul societății civile, în procesul de decision-making și de control.

Cu toate acestea, este necesară o evaluare bidimensională a acțiunilor întreprinse de autoritățile de stat în materie de integrare europeană de către Comisia Europeană, la nivelul informației canalizate de instituțiile de stat și cel ce cuprinde opinia și aprecierile societății civile. Această abordare ar permite o înțelegere mai bună a situației reale din domeniul asociativ permițând depistarea deficiențelor și înlăturarea lor, contribuind astfel la consolidarea eficientă și concretă a segmentului neguvernamental din Moldova.

---

<sup>43</sup> European neighbourhood and partnership, Instrument Republic of Moldova, Country Strategy Paper 2007-2013.

<sup>44</sup> European neighbourhood and partnership, Instrument Republic of Moldova, National Indicative Programme 2007-2010

# Modalități de consolidare a societății civile

# 4

Ținând cont de problemele cu care se confruntă societatea civilă moldovenească vom propune următoarele variante de politici menite să cimenteze procesul de consolidare a sectorului neguvernamental:

- a) Dezvoltarea unui sprijin mai activ din partea statului pentru sectorul asociativ într-un mod echitabil are un rol important pentru întregul sector neguvernamental, dar și pentru societate în general (cu implicarea diverselor facilități de ordin fiscal, asigurarea unei finanțări mai active și mai mari în sectorul neguvernamental, facilitarea procedurii de sponsorizare etc.). Cel de-al treilea sector se bucură de ajutor nesemnificativ din partea statului, mai ales din punct de vedere fiscal și financiar. Statul nu numai că nu acordă suport financiar ONG-urilor, dar nici nu le ușurează situația fiscală. Conform datelor prezentate în raport putem constata că în viața organizațiilor neguvernamentale din Moldova rolul cel mai mare îl joacă finanțatorii externi. În absența lor, ONG-urile moldovenești nu ar fi fost în stare să supraviețuiască. Problema majoră a instituțiilor publice din Moldova constă în faptul că din punctul lor de vedere, societatea civilă trebuie să existe și să desfășoare activități, chiar dacă nu are destul sprijin financiar și este supusă unor reguli fiscale aproximativ la fel de severe ca și pentru agenții economici. Această poziție indiferentă față de ONG-uri și soarta lor trebuie să fie înlocuită cu un pragmatism sănătos exprimat prin inițierea și/sau activizarea unor relații de sprijin și deschidere din partea statului. ONG-urile funcționează în interesul public, înlocuind

uneori statul, de aceea ultimul trebuie să acorde societății civile sprijin real (financiar, fiscal) adecvat situației socio-economice din țară. Ca urmare, sectorul trei din stat va deveni mai puternic și mai eficient în soluționarea problemelor de interes public, respectiv și pe cele ale statului.

<p style="text-align: center;"><b>Puncte forte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ONG-urile vor putea obține facilități fiscale și sprijin financiar din partea statului, precum și un regim favorizat de obținere a statutului de utilitate publică.</li> <li>● Statul va obține un sector asociativ mai puternic și mai efectiv în soluționarea problemelor de interes public.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Vulnerabilități</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Statul se va confrunta cu problema găsirii unor surse financiare suplimentare pentru a sprijini sectorul neguvernamental.</li> <li>● Acordarea unor facilități fiscale va fi o problemă, deoarece sectorul asociativ este o sursă sigură de depuneri suplimentare de bani în bugetul de stat.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Oportunități</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Soluția respectivă va duce la creșterea numărului de organizații neguvernamentale.</li> <li>● Sectorul neguvernamental va beneficia de un mediu financiar și fiscal favorabil unei noi relansări.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Riscuri</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Soluția respectivă poate condiționa apariția unui număr mare de agenți economici convertiți în reprezentanți ai sectorului civil.</li> <li>● Dezvoltarea excesivă a sectorului neguvernamental poate duce la involuția instituțiilor de stat, care vor delega și mai multe responsabilități pe umerii societății civile</li> </ul>

b) Aplicarea prevederilor Concepției privind colaborarea între Parlament și societatea civilă trebuie să fie necondiționată și exhaustivă. Această inițiativă va consolida pozițiile societății civile și îi va conferi legitimitate în ochii întregii societăți. Prin intermediul acesteia, sectorul neguvernamental va putea monitoriza și controla în mod real activitatea Parlamentului, promovând astfel interesele publice.

<p style="text-align: center;"><b>Puncte forte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Societatea civilă va evalua acțiunile statului și le va perfecționa.</li> <li>● Elaborarea și implementarea politicilor publice împreună cu organizațiile neguvernamentale va duce la îmbunătățirea lor și va influența efectele acestora supra situației socio-economice a populației consecința fiind consolidarea poziția societății civile.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Vulnerabilități</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ONG-urile nu au o importanță semnificativă în procesul de formulare a politicilor publice, deoarece propunerile lor au un caracter de recomandare.</li> <li>● Parlamentul poate ignora mecanismul de cooperare cu societatea, dacă cea din urmă va crea impedimente în calea implementării unor legi favorabile anumitor interese politice reprezentate în Parlament.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Oportunități</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Societatea civilă va putea să-și consolideze pozițiile sale și cea a populației.</li> <li>● ONG-urile vor deveni cu adevărat niște „câini de pază” ai societății în procesul de policy și decision making.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Riscuri</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Parlamentul va continua să neglijeze anumite prevederi ale mecanismului de cooperare nefiind sancționat pentru aceasta.</li> <li>● Caracterul de recomandare a propunerilor lansate de ONG-uri va domina acest mecanism de cooperare transformându-l în unul neeficient.</li> </ul>

- c) Îmbunătățirea cadrului legal referitor la activitatea organizațiilor neguvernamentale prin expertizarea acestuia de către organele abilitate ale Consiliului Europei ar fi o soluție optimă pentru societatea civilă. Organele competente ale acestei organizații regionale vor propune amendamente clare și relevante pentru consolidarea societății civile din Moldova. Expertiza dată va trebui să fie luată în considerație de către instituțiile de stat din Moldova, care sunt angajate în realizarea Planului de Acțiuni RM-UE și declară drept prioritate numărul unu integrarea europeană.

<p style="text-align: center;"><b>Laturi tari</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Expertiza realizată de Consiliul Europei va respecta criteriile democratice, ceea ce va contribui la îmbunătățirea legislației referitoare la societatea civilă, consolidând astfel pozițiile acesteia.</li> <li>● În condițiile integrării europene, Moldova va trebui să ia în calcul propunerile făcute de Consiliul Europei.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Laturi slabe</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Instituțiile nu sunt obligate să apeleze la Consiliul Europei pentru un asemenea tip de expertiză.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Oportunități</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Societatea civilă va putea beneficia de un cadru legal mai favorabil pentru desfășurarea activității sale, contribuind astfel la democratizarea și respectiv integrarea europeană a Moldovei.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Riscuri</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Chiar dacă autoritățile naționale vor fi forțate să apeleze și să accepte expertizarea legislației respective, există riscul ca recomandările formulate să fie ignorate de către acestea</li> </ul>

d) Parteneriate intersectoriale reciproc avantajoase create pe marginea formulei stat - societate civilă – mediul de afaceri va soluționa două probleme majore: lipsa de resurse financiare și lipsa de atractivitate pentru sprijinirea societății civile de către sectorul privat. Agenții economici nu sunt cointeresați să finanțeze activitățile sectorului asociativ, deoarece condițiile de sponsorizare nu sunt avantajoase. Statul nu creează platforma necesară pentru facilitarea procedurii de sponsorizare. Acest pas din partea statului va pune baza unor parteneriate dintre cele trei sectoare. Parteneriatele respective vor oferi sectorului neguvernamental surse financiare considerabile și sprijin util din partea instituțiilor publice.

<p style="text-align: center;"><b>Laturi tari</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Parteneriatele respective vor contribui la dezvoltarea unor capacități adăugate și a unor posibilități mai mari pentru societatea civilă.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Laturi slabe</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Asemenea parteneriate vor fi greu de coordonat.</li> <li>● În comparație cu agenții economici și organizațiile neguvernamentale, instituțiile de stat sunt birocratizate și complexe ceea ce complică dialogul dintre cele trei părți.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Oportunități</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Societatea civilă va obține suport suficient pentru a-și putea desfășura mai ușor activitățile, ceea ce va contribui la dezvoltarea dinamică a acestui sector.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Riscuri</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Din cauza complexității unor părți ale parteneriatului, acesta se poate transforma în colaborări bilaterale.</li> </ul>

e) Crearea unor fonduri locale va conduce la reducerea dependenței financiare a societății civile față de donatorii externi. De asemenea, această inițiativă va impulsiona apariția unor noi organizații neguvernamentale și va dinamiza activitatea organizațiilor mai mici, cu mai puțină experiență. Fondurile ar putea să fie administrate de anumite organe din cadrul instituțiilor publice sau alte forme mixte de gestionare a fondurilor (alcătuite din reprezentanți ai autorităților publice, societatea civilă și cu participarea agenților economici). Existența acestor fonduri va conduce la o mai bună consolidare a societății civile moldovenești.

<p style="text-align: center;"><b>Laturi tari</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Fondurile locale vor duce la amplificarea independenței financiare a organizațiilor și la apariția unor noi ONG-uri.</li> <li>● Fondurile vor fi gestionate în cadrul unor organisme mixte, ceea ce va ridica gradul de transparență a acestora și respectiv funcționalitatea lor.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Laturi slabe</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Nu există cadru legal care ar putea reglementa activitatea acestor fonduri.</li> </ul>
--	--

<b>Oportunități</b>	<b>Riscuri</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Funcționarea unor asemenea fonduri va duce la intensificarea unei concurențe între donatorii externi și cei locali, astfel încât primii vor trebui să simplifice regulile de finanțare pentru organizațiile guvernamentale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Aceste fonduri ar putea fi greu de protejat împotriva fenomenului de corupție și de spălare a banilor.</li> </ul>

f) Promovarea activității societății civile în rândul cetățenilor și comunității în general are o importanță majoră pentru consolidarea continuă a sectorului guvernamental. Sprijinul pe care îl poate acorda comunitatea și aprecierile acesteia poate contribui la intensificarea potențialului de advocacy și lobby în rândul organizațiilor guvernamentale. Cu cât mai multă încredere va avea societatea în organizațiile guvernamentale, cu atât mai influentă și mai robustă va fi aceasta din urmă în dialogul cu instituțiile de stat.

<b>Laturi tari</b>	<b>Laturi slabe</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Această inițiativă va ridica prestigiul și recunoștința față de sectorul guvernamental, în rândul populației.</li> <li>● Realizarea acestei acțiuni nu este complexă, costurile sunt relativ reduse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ignoranța și indiferența populației poate să nu atingă rezultatele scontate.</li> </ul>
<b>Oportunități</b>	<b>Riscuri</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Legitimitatea și autoritatea obținută de societatea civilă în urma acestei acțiuni poate să amplifice rolul acesteia în dialogul cu instituțiile de stat.</li> <li>● Încrederea acordată organizațiilor guvernamentale se va solda cu promovarea mai intensă a intereselor publice în cadrul procesului de elaborare a politicilor publice.</li> <li>● Această acțiune va duce la dezvoltarea accelerată a democrației participative și a culturii civice a societății per ansamblu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Această inițiativă poate să nu aibă priză la societate, deoarece problemele cu care se confruntă cetățenii sunt mai importante și mai personale decât cea legată de legitimarea și consolidarea sectorului guvernamental.</li> </ul>

- g) Dinamizarea dezvoltării capacităților instituționale ale sectorului neguvernamental din Moldova poate să condiționeze o dezvoltare rapidă a societății civile. Pentru realizarea acestei inițiative este nevoie de organizații neguvernamentale cu experiență și abilități necesare în instruirea și consultarea organizațiilor mai puțin competente. Instruirea organizațiilor tinere sau mai mici în materie de administrare de resurse financiare, scriere și implementare de proiecte, colectare de fonduri va contribui la dezvoltarea acestui sector. În prezent sunt organizații care dau consultații de acest gen, dar majoritatea - contra cost sau nu sunt accesibile pentru toate organizațiile, mai ales cele din regiuni. Astfel, va fi posibil nu numai schimbul de experiență și de cunoștințe, ci și interacționare mai profundă și mai activă dintre organizații din diferite sfere de activitate și cu „background” diferit.

<p style="text-align: center;"><b>Laturi tari</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Sunt o serie de organizații cu experiență vastă în ce privește elaborarea, implementarea de proiecte, fundraising etc., capabile să instruiască organizații mai puțin pregătite.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Laturi slabe</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Vor fi necesare surse financiare considerabile pentru a finanța aceste cursuri de instruire pentru organizațiile mai puțin competente.</li> <li>● Numărul organizațiilor cu experiență pozitivă, capabile să realizeze această inițiativă sunt cu mult mai puține decât celelalte, de aceea procesul va fi dificil,</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Oportunități</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Inițiativa va condiționa o dezvoltare a raporturilor dintre organizații consolidându-le pe fiecare dintre acestea, precum și sectorul integral.</li> <li>● Va asigura continuitatea procesului de fortificare a societății civile din Moldova.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Riscuri</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Organizațiile implicate în procesul de instruire pot să nu facă față fluxului mare de beneficiari.</li> <li>● Nu toate organizațiile cu experiență și competențe corespunzătoare vor fi de acord să se implice în acest proces.</li> </ul>

În scopul realizării obiectivului de consolidare a societății civile au fost propuse o serie de politici publice, soluții și inițiative. Cele mai reușite dintre acestea sunt considerate:

1. Dezvoltarea unui ajutor mai activ din partea statului (facilități fiscal, suport financiar, facilitarea obținerii statutului de utilitate publică).
2. Constituirea de fonduri locale.
3. Crearea de parteneriate trilaterale stat-societate civilă-business.

Fiecare dintre acestea prevede dezvoltarea și consolidarea sectorului neguvernamental. Politicile date reprezintă acțiuni eficiente formulate în vederea creării unei noi platforme favorabile pentru buna funcționare a societății civile din Moldova. Conținutul politicilor menționate răspunde întocmai necesităților reale ale organizațiilor neguvernamentale, trasând opțiuni eficace pentru înlăturarea problemelor cu care acestea se confruntă la etapa actuală. Prin utilizarea lor, societatea civilă își va asigura creșterea independenței financiare, funcționalității instituționale și îmbunătățirea relațiilor cu celelalte două sectoare publice. Imperativul aplicării acestor politici nu constă doar în dorința de a propune catalizatori și stimulenți necesari pentru consolidarea societății civile, ci și pentru a-i conferi acesteia rolul central în procesul de democratizare, de apărare a intereselor publice și de promovare continuă a procesului de integrare europeană.

## Concluzii și recomandări

Concluzia centrală a acestei cercetări reflectă faptul că societatea civilă din Republica Moldova se află într-o situație dificilă din punct de vedere instituțional, financiar, legal și chiar de imagine. În pofida acestor curențe sectorul neguvernamental continuă să activeze în interesul public, chiar dacă opinia publică este ignorantă și reticentă față de acesta. De asemenea, în cadrul cercetării s-a constatat faptul că ONG-urile din Moldova înregistrează diferite niveluri de dezvoltare și de aceea ar avea nevoie de suportul, experiența și cunoștințele liderilor din domeniu. În conformitate cu datele și argumentele supuse cercetării, observăm că legislația în vigoare are nevoie de amendamente profunde suplimentare pentru a putea corespunde necesităților și cerințelor sectorului civil. Deși instituțiile de stat s-au declarat deschise pentru cooperarea cu organizațiile neguvernamentale, lansând în acest sens diferite mecanisme, rezultatele acestora sunt destul de modeste. Acest lucru se întâmplă din motivul că nu se respectă în practică prevederile acestor mecanisme, iar societatea civilă se află la o anumită distanță față de procesul real de luare a deciziilor. În plus, statul acordă un sprijin financiar infim în comparație cu celelalte surse de finanțare de care dispun organizațiile neguvernamentale. Practic, nimic nu poate influența instituțiile de stat pentru a fi realmente deschise și cooperante cu societatea civilă. Nici măcar Planul de Acțiuni RM-UE nu reprezintă un stimulent puternic pentru cooperarea dintre instituțiile de stat și societatea civilă. Încercările făcute de stat în vederea construirii unui dialog constructiv cu ONG-urile din Moldova sunt generate de decizii politice și nicidecum de conștientizarea de către acestea a rolului și ponderii reale a celui „de-al treilea sector” în dezvoltarea societății și avansarea acesteia pe calea transformărilor și reformelor democratice. De asemenea, în cadrul

cercetării conchidem faptul că durabilitatea financiară a organizațiilor nu trebuie să se rezume preponderent pe suportul financiar din partea donatorilor internaționali. Or, societatea civilă va deveni și mai vulnerabilă față de aceste resurse. De aceea, aceasta trebuie să mizeze pe fonduri locale alternative, pe sprijin financiar din partea mediului de afaceri și, de asemenea, pe rezultatele propriei activități economice (inclusiv cotizațiile de membru).

Pe agenda de priorități ale organizațiilor neguvernamentale din Moldova sunt incluse probleme legate de baza materială nedevelopată a instituției, lipsa de fonduri/finanțare. Altă deficiență evidențiată în cercetare constă în necunoașterea unei limbi străine, care creează dificultăți în comunicarea cu donatorii străini, în atragerea de fonduri și în relaționarea cu ONG-urile din exterior. Alături de lipsa de informație, capacitățile limitate de management instituțional și financiar în cadrul organizației neguvernamentale conduce la desfășurarea unei activități scăzute și/sau ineficiente. De asemenea, cercetarea dată relevă probleme în ceea ce privește relaționarea societății civile cu instituțiile de stat și cu mediul de afaceri. Situația generală din domeniul sectorului neguvernamental afectează calitatea democrației participative și compromite procesul de integrare europeană a Moldovei.

Pentru a îmbunătăți starea lucrurilor în domeniul civil a fost propusă o serie de soluții care pot contribui la dezvoltarea și consolidarea societății civile. Respectarea exhaustivă a Concepției de cooperare între Parlament și societatea civilă trebuie să fie realizată cât mai curând pentru a atrage organizațiile neguvernamentale în procesul de luare a deciziilor, contribuind astfel la integrarea europeană a Republicii Moldova. Examinarea cadrului legislativ referitor la sectorul neguvernamental și formularea unor recomandări de către Consiliul Europei va oferi o evaluare obiectivă asupra situației reale din Republica Moldova. În condițiile unei integrări europene reușite aceste propuneri vor trebui luate în considerație de către instituțiile de stat, ceea ce va îmbunătăți considerabil sta-

tutul și activitatea societății civile moldovenești. O altă modalitate eficientă de consolidare a rolului sectorului asociativ poate fi promovarea acestuia în rândul populației, având un dublu efect: promovarea imaginii pozitive a organizațiilor neguvernamentale din Moldova și creșterea ponderii acestora în procesul de decizie și making policy prin atragerea încrederii și suportului civic din partea comunității. Transferul de experiență din partea organizațiilor cu experiență este un mijloc extrem de eficient pentru dezvoltarea activității organizațiilor neguvernamentale și dinamizarea generării altor noi.

Pentru a implementa cele mai eficiente soluții menite să creeze o bază solidă pentru o dezvoltare coerentă și continuă a societății civile au fost formulate următoarele recomandări:

a) Dezvoltarea unui ajutor mai activ din partea statului:

- amendarea legislației în vigoare privind facilitarea condițiilor fiscale;
- planificarea/includerea în bugetul de stat sau în cele locale a cheltuielilor referitoare la finanțarea activității ONG-urilor;
- facilitarea procesului de obținere a statutului de utilitate publică pentru toate ONG-urile.

b) Constituirea de fonduri locale:

- crearea unui cadru legal/normativ ce prevede regulile de constituire și de administrare a fondurilor locale;
- atragerea reprezentanților mediului de afaceri local și internațional în procesul de constituire a fondurilor;
- implicarea instituțiilor de stat și a organizațiilor neguvernamentale în acest proces.

c) Crearea unor parteneriate trilaterale stat-societatea civilă-mediul de afaceri:

- elaborarea unor proiecte care prevăd parteneriate largi cu implicarea celor trei sectoare (guvernamental, civil, privat);

- deschiderea unui dialog constructiv între instituțiile de stat și mediul de afaceri, societatea civilă - mediul de faceri, instituțiile de stat-societatea civilă;
- acordarea unui sprijin reciproc între cele trei sectoare (de caracter legislativ, financiar, operațional etc.)

În cele din urmă, societatea civilă se dezvoltă odată cu instituțiile de stat, reprezentanții mediului de afaceri, statul per ansamblu. Or, eficientizarea sectorului asociativ poate genera evoluții în celelalte sectoare și viceversa. Prin urmare, consolidarea sectorului neguvernamental le va influența pozitiv celelalte două, contribuind la democratizarea societății moldovenești și apropierea acesteia de realitățile europene.

## Bibliografie

1. Barometrul de Opinie Publică, [www.ipp.md](http://www.ipp.md)
2. „The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership”, Commission Discussion Paper
3. Civic Engagement to Improve the Development Effectiveness in the Europe and Central Asia Region The role of the World Bank
4. Civic Engagement to Improve the Development Effectiveness in the Europe and Central Asia Region The role of the World Bank
5. Civil Society, Civic Engagement, and Peacebuilding, SOCIAL DEVELOPMENT PAPERS Conflict Prevention and Reconstruction, Paper No. 36 / October 2006, <http://www.worldbank.org/conflict>
6. Discuții cu privire la asociațiile obștești, 3 noiembrie 2006, [www.europa.md](http://www.europa.md)
7. Euromonitor, nr.1, februarie 2006, Planul de Acțiuni Uniunea Europeană - Republica Moldova: Evaluarea progresului în 2005, [www.expert-grup.org](http://www.expert-grup.org)
8. Euromonitor, nr. 2, aprilie 2006, Planul de Acțiuni Uniunea Europeană - Republica Moldova: Evaluarea progresului în Trimestrul I, 2006, [www.expert-grup.org](http://www.expert-grup.org)
9. Euromonitor, nr. 3, iulie 2006, Planul de Acțiuni Uniunea Europeană - Republica Moldova: Evaluarea progresului în Trimestrul II, 2006, [www.expert-grup.org](http://www.expert-grup.org)
10. Euromonitor, nr. 4, aprilie 2006, Planul de Acțiuni Uniunea Europeană - Republica Moldova: Evaluarea progresului în Trimestrul III, 2006, [www.expert-grup.org](http://www.expert-grup.org)

11. Euromonitor, nr .5, aprilie 2006, Planul de Acțiuni Uniunea Europeană - Republica Moldova: Evaluarea progresului în Trimestrul IV, 2006, [www.expert-grup.org](http://www.expert-grup.org)
12. Euromonitor, nr. 1 (6) Ediția II, Planul de Acțiuni Uniunea Europeană - Republica Moldova: Evaluarea progresului în Trimestrul I, 2007, [www.expert-grup.org](http://www.expert-grup.org)
13. Euromonitor, nr. 2 (7), Ediția (II), Planul de Acțiuni Uniunea Europeană - Republica Moldova: Evaluarea progresului în Trimestrul II, 2007
14. European neighbourhood and partnership, Instrument Republic of Moldova, Country Strategy Paper 2007-2013.
15. European neighbourhood and partnership, Instrument Republic of Moldova, National Indicative Programme 2007-2010
16. Ghidul pentru Planul de Acțiuni RM-UE
17. Hotărâre pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, [www.parlament.md](http://www.parlament.md)
18. LOGOS-PRESS, Об общественных организаций, p. 41, 5 octombrie 2007, Nr. 36 (724)
19. Nations in Transit 2006, <http://www.freedomhouse.org>
20. Nations in Transit 2007, <http://www.freedomhouse.org>
21. Opinia cu privire la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 837XIII din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești, (Proiect), 31 octombrie 2006, Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CREDO), [www.credo.md](http://www.credo.md)
22. Planul de Acțiuni Republica Moldova – UE, [www.europa.md](http://www.europa.md)
23. Propunerile de modificare a Legii „cu privire la asociațiile obștești” trebuie expediate spre expertiză la Consiliul Europei, 23 ianuarie 2007, [www.europa.md](http://www.europa.md)
24. Raportul Drepturilor Omului din Republica Moldova, Retrospectiva anului 2006, Promo-Lex

25. Raport privind cooperarea autorităților publice centrale și organizațiile societății civile, [www.mfa.md](http://www.mfa.md)
26. Raportul independent al celor treisprezece reprezentanți ai societății civile din Republica Moldova, [http://www.europa.md/upload/File/boxedreapta/raport\\_independent.doc](http://www.europa.md/upload/File/boxedreapta/raport_independent.doc)
27. Strategia de Informare și Comunicare pentru Integrare Europeană a Republicii Moldova, <http://www.mfa.gov.md/img/docs/Strategia-Informare-si-Comunicare-IE-PROIECT.pdf>
28. Studiu asupra Dezvoltării Organizațiilor Neguvernamentale din Republica Moldova, <http://www.contact.org>
29. Studiul de analiză a cadrului legislativ privind organizațiile ne-comerciale din Republica Moldova, <http://www.undp.md/publications/doc/book.pdf>
31. The Report regarding the implementation of the Moldova-EU Action Plan, November 2007
32. Основопологающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе и пояснительная записка, Отношения между Советом Европы и неправительственными организациями(НПО), [http://www.coe.int/t/e/ngo/public/fundamental\\_principles/Principes\\_fondamentaux\\_russe.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/ngo/public/fundamental_principles/Principes_fondamentaux_russe.asp#TopOfPage)
33. [www.pro-europa.md](http://www.pro-europa.md)
34. [www.europa.md](http://www.europa.md)
35. [www.expert-grup.org](http://www.expert-grup.org)
36. [www.ipp.md](http://www.ipp.md)