

NOTĂ DE POZIȚIE

privind oportunitatea creării Comitetului Economic și Social în Republica Moldova

Autor: Sergiu Iurcu, Consilier superior în cadrul Departamentului protecție social-economică al Confederației Naționale a Sindicatelor din Moldova

Această notă a fost produsă cu suportul financiar al Uniunii Europene și Fundației „Friedrich Ebert” (FES). Conținutul acesteia reprezintă responsabilitatea exclusivă a proiectului „Societatea Civilă pentru Integrare Europeană”, finanțat de Uniunea Europeană și cofinanțat de Fundația „Friedrich Ebert”. Conținutul publicației aparține autorilor și nu reflectă în mod neapărat viziunea Uniunii Europene și Fundației „Friedrich Ebert” (FES).

„SOCIETATEA CIVILĂ PENTRU INTEGRAREA EUROPEANĂ”

Proiectul este finanțat de Uniunea Europeană și cofinanțat de Fundația „Friedrich Ebert”

www.euromonitor.md

CUPRINS

Introducere	3
Dialogul cu societatea civilă în Republica Moldova la etapa actuală	3
Rolul și atribuțiile Comitetului Economic și Social	4
Dezvoltarea dialogului cu societatea civilă din perspectiva aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană	6
Concluzii	8

Introducere

Dialogul cu societatea este un element esențial în realizarea unei democrații autentice și participative. Orice societate este constituită din grupuri, persoane, interese de o diferită diversitate. Totodată, este esențial ca în procesele de administrare și de gestionare a treburilor publice să se țină cont de această diversitate și să fie luate cele mai optime decizii care să fie în interesul întregii societăți. Acest fapt poate fi realizat prin mecanisme și prin intermediul instituțiilor care presupun o participare activă și cât mai largă a societății în procesele decizionale.

Odată cu obținerea statutului de țară candidată pentru aderare la Uniunea Europeană (UE) a Republicii Moldova și începerea negocierilor de aderare, îmbunătățirea cooperării cu societatea civilă, a fost una din condiționalitățile/recomandările stipulate de Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la UE. Astfel, este vorba despre recomandarea nr. 8 - Creșterea implicării societății civile în procesele decizionale de la toate nivelurile – realizarea căreia, pe parcursul anului 2023, s-a soldat cu includerea reprezentanților societății civile în componența Consiliului suprem de securitate și în componența Comisiei naționale de integrare europeană, precum și eficientizarea consultării proiectelor de acte normative cu societatea civilă prin platforma on-line particip.gov.md.

De asemenea, în procesul de aderare la UE, odată cu crearea celor 33 de grupuri de lucru care vizează capitolele de negociere cu UE, a fost atrasă și implicată în diferită măsură societatea civilă, care a venit cu expertiza și consultanța corespunzătoare la elaborarea screening-ului inițial și bilateral.

Cu toate acestea, Republica Moldova încă nu are formalizat un mecanism de colaborare a autorităților cu societatea civilă similar celui care există în UE. Aici vorbim despre Comitetul Economic și Social European. Această instituție presupune crearea și existența unei interacțiuni permanente dintre autoritățile statului și societatea civilă, sub forma de consultare obligatorie a opiniei acestora, posibilității de a interveni centralizat și a sesiza instituțiile statului despre problemele existente și, nu în ultimul rând, de a face auzită vocea diferitor grupuri ce reprezintă societatea noastră. Chiar dacă s-au făcut eforturi din partea autorităților publice de a asigura comunicarea cu societatea civilă, aceasta rămâne a fi fragmentară, de la caz la caz, nereprezentativă și de multe ori fără un răspuns comprehensiv la inițiativele societății civile. De exemplu, conform rapoartelor anuale de monitorizare a activității Parlamentului, elaborate de Promo-Lex¹ contribuțiile reprezentanților societății civile în anul 2023 au fost la circa 1/3 din proiectele examinate Parlament, situația fiind și mai nesatisfăcătoare în anii precedenți.

Dialogul cu societatea civilă în Republica Moldova la etapa actuală

În perioada ultimilor 10 ani, dinamica relației între societatea civilă și autoritățile publice a fluctuat destul de mult. Au existat perioade în care a fost înregistrat un nivel acceptabil de colaborare și cooperare, dar, au fost și perioade cu retorică, pe alocuri agresivă, din partea actorilor politici asupra organizațiilor societății civile. Constatarea generală, însă, este impactul limitat al societății civile în elaborarea, implementarea și monitorizarea politicilor publice, atât la nivel național, cât și la nivel local.

Chiar dacă inițiativele de dialog și colaborare există, acestea rămân în mare parte nefuncționale și vulnerabile la perturbările generate de schimbările politice și instituționale. Absența unui cadru instituțional permanent a condus la dificultăți în stabilirea unor canale de comunicare stabile între organizațiile societății civile și autoritățile publice, generând astfel implicare redusă și neînțelegeri reciproce.

¹ <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=6GQ5ntP9uWc%3D&tabid=109&language=ro-RO>

Problema funcționalității mecanismelor de colaborare este cauzată de capacitățile și resursele reduse alocate de administrația publică centrală și locală pentru a stabili relații cu societatea civilă. Chiar dacă în cadrul Cancelariei de Stat este un punct focal de legătură cu societatea civilă acesta se dovedește a fi insuficient pentru a susține o cooperare eficientă și pentru a operaționaliza platformele de dialog cu societatea civilă. Aceasta devine o provocare mai ales în contextul diversității și a numărului semnificativ de organizații ale societății civile din Republica Moldova, care acționează, de regulă, separat și fragmentat.

Concomitent, Parlamentul a aprobat în anul 2023 o hotărâre prin care a creat Platforma de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului. Această Platformă are drept scop încurajarea inițiativelor civice, eficientizarea aportului participativ al părților interesate la procesul decizional al Parlamentului, contribuind astfel la asigurarea transparenței și la creșterea credibilității acestuia. De asemenea, în documentul în cauză sunt stipulate mecanismele de colaborare a societății civile cu Parlamentul. Cu toate acestea, nu s-a stabilit încă o practică apreciabilă de activitate a acestei Platforme.

De asemenea, în vederea asigurării implementării prevederilor Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional a fost aprobată HG nr. 967/2016 care prevede reglementarea consultării societății civile de autoritățile publice de toate nivelurile, precum și organizarea activității platformei consultative permanente în cadrul autorității administrației publice centrale.

Aceste modificări ale cadrului legal trebuie să conducă la îmbunătățirea relaționării administrației publice centrale cu societatea civilă. O analiză detaliată a asigurării transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice centrale poate fi găsită în Raportul Cancelariei de Stat². Totodată, printre concluziile raportului este și faptul că „societatea civilă încă nu este pe deplin capacitată și abilitată cu instrumentele și cunoștințele necesare pentru a asigura o implicare activă în procesele decizionale și, pe de altă parte, nivelul actual de implicare a societății civile este scăzut din lipsa unei atitudini pro active din partea autorităților”. Statistica prezentată în raportul menționat denotă că din totalul de recomandări ponderea celor înaintate de societatea civilă încă lasă de dorit. În procesul de consultare publică al autorităților publice centrale, pe parcursul anului 2023, au participat diverse categorii de părți interesate precum: cetățeni (30%), organizații ale societății civile (23%), sindicate (2%), reprezentanți ai mediului de afaceri (15%), mass-media (0,1%) etc. De asemenea, pe parcursul anului 2023, autoritățile administrației publice centrale au recepționat circa 5346 recomandări asupra proiectelor de decizii elaborate. Rata medie de acceptare a propunerilor parvenite în cadrul consultărilor publice a constituit 63%.

Cu toate acestea, în majoritatea cazurilor, se constată că conștientizarea importanței implicării societății civile în procesul decizional rămâne formală. Politicienii și autoritățile publice nu manifestă întotdeauna angajamentul necesar față de dialog și colaborare, iar relația dintre aceste două părți este adesea influențată de voința politică a factorilor de decizie aflați la guvernare, generând astfel o vulnerabilitate la schimbările politice.

Rolul și atribuțiile Comitetului Economic și Social

Comitetul Economic și Social a fost înființat prin Tratatul de la Roma din 1957 pentru a implica grupurile de interese economice și sociale în crearea pieței comune și pentru a oferi o structură instituțională pentru informarea Comisiei Europene și a Consiliului de Miniștri cu privire la chestiuni legate de Comunitatea Europeană (Tratatul privind Uniunea Europeană 1957, art. 13).

² https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_transparenta_decizionala_anul_2023.pdf

Comitetul Economic și Social European (CESE) este un organism consultativ care oferă reprezentanților organizațiilor societății civile din UE o platformă prin intermediul căreia își pot exprima viziunile asupra subiectelor de interes european.

Opiniile organizațiilor societății civile sunt adresate Consiliului European, Comisiei Europene și Parlamentului European și joacă un rol-cheie în procesul de luare a deciziilor în UE. CESE emite avize pe teme legate de UE, acționând ca o punte între instituțiile decizionale ale UE și cetățenii europeni.

CESE are trei sarcini principale:

- să se asigure că politica și legislația UE sunt adaptate la condițiile economice și sociale, prin căutarea unui consens care să servească binelui comun;
- să promoveze o Uniune Europeană participativă, oferindu-le organizațiilor societății civile posibilitatea de a-și face vocea auzită;
- să promoveze valorile integrării europene și cauza democrației participative și a organizațiilor societății civile.

Membrii CESE reprezintă diversitatea organizațiilor societății civile din Europa, printre care întreprinderi, sindicate și alte părți interesate. Ei sunt desemnați de guvernele naționale și numiți de Consiliul UE pentru un mandat de 5 ani, care poate fi reînnoit. Numărul de membri pentru fiecare țară depinde de populația țării respective. CESE în prezent are 329 de membri care provin din grupuri de interese economice și sociale din Europa. CESE își alege președintele și 2 vicepreședinți pentru un mandat de doi ani și jumătate. În cadrul CESE există trei grupuri:

- angajatori;
- lucrători;
- alte grupuri de interese (de exemplu, fermieri, consumatori).

CESE este consultat de Parlamentul European, de Consiliul UE și de Comisia Europeană cu privire la diverse subiecte. Totodată, Comitetul poate emite avize din proprie inițiativă. Consultarea CESE de către Comisie sau Consiliu este obligatorie în anumite cazuri, în altele, ea este opțională. Actul Unic European (17.02.1986) și Tratatul de la Maastricht (07.02.1992) au extins gama domeniilor în care trebuie sesizat Comitetul. Tratatul de la Amsterdam a extins, la rândul său, gama domeniilor în care trebuie sesizat Comitetul și a autorizat consultarea acestuia de către Parlamentul European. În medie, CESE emite 170 de documente consultative și avize pe an (dintre care circa 15% sunt avize din proprie inițiativă). Toate avizele sunt transmise organelor decizionale ale UE și apoi publicate în Jurnalul Oficial al UE.

Membrii săi lucrează pentru UE, independent de guvernele lor. Ei se reunesc de 9 ori pe an. Avizele sunt adoptate prin vot, cu majoritate simplă. Ședințele sunt pregătite de secțiunile specializate ale CESE și de Comisia consultativă pentru schimbări industriale. Grupurile de reflecție specializate ale CESE (cunoscute sub numele de observatoare) urmăresc evoluția strategiilor UE.

CESE menține legătura cu consiliile economice și sociale de la nivel regional și național din întreaga UE, în principal pentru a face schimb de informații și pentru a discuta chestiuni specifice.

În cadrul CESE există șase secțiuni specializate pe anumite teme importante pentru cetățenii UE, de la afaceri sociale și economice la energie, mediu, relații externe sau piața internă. În cadrul Comitetului există și o Comisie consultativă pentru schimbări industriale (CCMI), care ajută industria UE să anticipeze și să se adapteze la impactul globalizării.

Secțiunile/comisiile CESE sunt:

- Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială – ECO
- Secțiunea pentru piața unică, producție și consum – INT
- Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională – TEN
- Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie – SOC
- Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului – NAT
- Secțiunea pentru relații externe – REX
- Comisia consultativă pentru mutații industriale – CCMI

Dezvoltarea dialogului cu societatea civilă din perspectiva aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană

Dezvoltarea unui dialog eficient, productiv și cu rezultate dintre autorități și societatea civilă în procesul de integrare a țării în UE este vizată inițial de Acordul de Asociere dintre UE și Republica Moldova (Titlul IV, Art. 134, 135 și 136) care stabilește următoarele priorități:

- 1) asigurarea implicării societății civile în relațiile UE-Republica Moldova;
- 2) sporirea participării societății civile la procesul de luare a deciziilor;
- 3) facilitarea procesului de consolidare a instituțiilor și a organizațiilor societății civile;
- 4) oferirea posibilității reprezentanților societății civile din UE și din Republica Moldova de a se familiariza cu procesele de consultare și dialog între partenerii civili și sociali din ambele părți;
- 5) integrarea societății civile în procesul public de elaborare a politicii din Republica Moldova.

Totodată, în conformitate cu articolul 442 din Acordul de asociere UE-Moldova, a fost instituită Platforma societății civile care organizează întâlniri periodice ale reprezentanților societății civile din ambele părți, pentru a genera atât contribuții pentru îmbunătățirea implementării Acordului de Asociere, cât și pentru a semnala eventualele provocări în realizarea obiectivelor și acțiunilor stabilite.

În particular, la etapa actuală, cu referire la procesul de integrare europeană, funcționează mai multe platforme în care societatea civilă poate participa promovând interesele grupurilor pe care le reprezintă. Aici este necesar de menționat:

1. **Platforma Societății Civile UE-Moldova** a fost creată pornind de la prevederile Acordului de Asociere UE-RM pe data de 10 mai 2016. Această Platformă are menirea de a monitoriza și veni cu recomandări asupra mersului îndeplinirii prevederilor Acordului de Asociere. Platforma se întrunește de 2 ori pe an la întruniri participând reprezentanții din partea Moldovei și din partea UE. Până în prezent această platformă s-a convocat de 13 ori.

2. **Grupul consultativ intern dedicat comerțului și dezvoltării durabile**, în contextul implementării DCFTA (Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător) – care este creat în baza Acordului de Asociere RM-UE. Acest grup se axează pe problemele economice, comerciale și pieței forței de muncă.

3. **Platforma Națională a Forumului Societății Civile din Cadru Parteneriatului Estic**. Parteneriatul estic a fost lansat în 2009 ca inițiativă comună între UE: statele membre ale UE, șase țări partenere din Europa de Est și Caucazul de Sud: Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Republica Moldova și Ucraina, țări care și-au declarat aspirațiile de aderare la UE.

4. **Comisia Națională pentru Integrare Europeană (CNIE) pe lângă președinta țării dna Maia Sandu**. Este structura consultativă creată la nivelul Președintei țării unde se discută problemele globale vizând procesul de aderare.

5. **33 de grupuri de lucru pe domenii de politici publice**, create de Guvern, care sunt antrenate în asigurarea mecanismului de coordonare a procesului de integrare europeană.

6. **Comisia națională pentru consultări și negocieri colective**. În această comisie sunt reprezentate în mod paritar patronatele, sindicatele și Guvernul. Comisia națională are în atribuție armonizarea intereselor partenerilor sociali în domeniul muncii și protecției social-economice.

7. **Platforma de cooperare a societății civile cu Parlamentul Republicii Moldova**. Societatea civilă participă la procesul de elaborare și discutare a proiectelor de documente (în cadrul comisiilor parlamentare și a audiențelor publice organizate de Parlament), inclusiv a celor care au menirea de a adapta a cadrului legal național la acquis-ul Uniunii Europene.

8. **Comitetul de coordonare pentru guvernare deschisă**, creat în 2018 - care reprezintă un angajament de a implica societatea civilă în realizarea reformelor de pe agenda de guvernare deschisă.

9. **Platforme consultative permanente în cadrul APC** – reprezintă mecanismul de implicare obligatorie a reprezentanților sectorului asociativ în procesul de consultare a proiectelor de decizii, sporirea participării publicului larg în procesele de luare a deciziilor și intensificarea dialogului cu societatea civilă.

10. **Consiliul Economic pe lângă Prim-ministrul RM** a fost constituit în calitate de organ consultativ prin Hotărârea Guvernului RM nr. 631 din 22.08.2011. Consiliul are misiunea de a facilita dialogul între reprezentanții mediului de afaceri, comunității donatorilor și formatorilor de politici, în vederea dezvoltării unui climat socioeconomic sănătos și a unui mediu de afaceri nediscriminatoriu, transparent și favorabil investițiilor.

Toate aceste structuri, formalizate sau mai puțin formalizate vizează conlucrarea cu societatea civilă. Cu toate acestea, aceste platforme de conexiune cu societatea civilă sunt specifice după problematica discutată, periodicitatea convocării (de exemplu o dată sau de 2 ori pe an), caracterul deciziilor luate și/sau obligativitatea acestora, caracterul obligatoriu de a fi consultate de instituțiile publice în procesul de elaborare a proiectelor de decizii ș.a.

Deosebirea esențială a acestora față de CESE este prin caracterul lor, în multe cazuri, de activitate ocazională și cu abordări de probleme cu tematică specifică. La rândul său CESE este o structură formalizată, cu statut juridic, care are ca activitate de bază elaborarea avizelor/viziunii societății civile la toate proiectele de acte normative elaborate de autoritățile publice centrale, care în mod obligatoriu trebuie să le prezinte CESE.

Nu este exclus faptul că în arealul de atribuții ale CESE pot fi subiecte ce se discută și pe alte platforme, unde participă societatea civilă, dar în cazul CESE societatea civilă are posibilitatea de a oferi opinii centralizate care ar influența asupra calității proiectelor de documente elaborate de autoritățile publice.

După exemplul altor țări această instituție este finanțată din bugetul de stat și din alte surse de venituri (donații, sponsorizări, granturi etc.)

Concluzii

Pentru a remedia provocările identificate, este important să se instituie un cadru instituțional permanent și robust care facilitează dialogul și colaborarea dintre societatea civilă și autoritățile publice, indiferent de schimbările politice, reforme instituționale sau schimbări ale funcționarilor publici. Acest cadru ar trebui să fie susținut de persoane calificate și dedicate pentru relația cu organizațiile societății civile, asigurându-se o coordonare mai eficientă și o abordare mai comprehensivă a nevoilor diverse ale organizațiilor societății civile.

Dacă să urmărim experiența oferită de Uniunea Europeană în domeniul relaționării cu societatea civilă atunci pentru Republica Moldova este necesar să fie preluat ca model Comitetul Economic și Social European. Aici se pot întruni toate organizațiile reprezentative ale societății civile pentru a-și expune viziunile și opiniile, inclusiv să participe la procesul de elaborare de documente de politici și normative cu propuneri concrete prin prezentare de avize.

Crearea CES, desigur trebuie să parcurgă anumite etape:

- elaborarea unui concept despre rolul și atribuțiile CES;
- elaborarea și promovarea cadrului legal național ce ar reglementa activitatea acestei structuri;
- instituirea organizației, prin angajarea personalului specializat, inclusiv realizarea procedurii de delegarea membrilor părților societății civile (lucrători, angajatori, reprezentanți ai OSC reprezentative);
- reglementarea procedurilor interne și relații cu alte instituții ale CES.