

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Bărbulescu, Iordan Gheorghe; Brie, Mircea; Toderaş, Nicolae

Book

Cooperarea transfrontalieră între România şi Ucraina,
respectiv între România şi Republica Moldova :
oportunităţi şi provocări în perioada 2014-2020

Provided in Cooperation with:

European Institute of Romania (EIR), Bucharest

Reference: Bărbulescu, Iordan Gheorghe/Brie, Mircea et. al. (2016). Cooperarea transfrontalieră între România şi Ucraina, respectiv între România şi Republica Moldova : oportunităţi şi provocări în perioada 2014-2020. Bucureşti : Institutul European din România.

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/127>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

<https://savearchive.zbw.eu/termsfuse>

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.

Cooperarea transfrontalieră între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova. Oportunități și provocări în perioada 2014-2020

Iordan Gheorghe Bărbulescu (coordonator)

Mircea Brie

Nicolae Toderaș

STUDII DE STRATEGIE ȘI POLITICI SPOS 2015

STUDIUL NR. 2

COOPERAREA TRANSFRONTALIERĂ ÎNTRE ROMÂNIA ȘI UCRAINA, RESPECTIV ÎNTRE ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA. OPORTUNITĂȚI ȘI PROVOCĂRI ÎN PERIOADA 2014-2020

Autori:

Iordan Gheorghe Bărbulescu (coordonator)

Mircea Brie

Nicolae Toderaș

București, 2016

Coordonator de proiect din partea Institutului European din România: Eliza Vaș

© Institutul European din România, 2016
Bd. Regina Elisabeta nr. 7-9
Sector 3, București
www.ier.ro

Grafică și DTP: Monica Dumitrescu

ISBN online: 978-606-8202-49-5

Studiul exprimă opinia autorilor și nu reprezintă poziția Institutului European din România.

Această cercetare pune împreună experiența unui tânăr, dar foarte talentat cercetător prof. univ. dr., Mircea Brie, reprezentant al „Școlii de la Oradea”, cum îmi place să o numesc, unde, sub îndrumarea prof. univ. dr., Ioan Horga, se realizează o importantă activitate de cercetare pe domeniul frontierelor și a cooperării transfrontaliere, cu cea a altui tânăr și talentat cercetător, lector univ. dr., Nicolae Toderaș, bun cunoscător al situației din Republica Moldova, în special, și a fostei URSS, în general, dar și a politicilor UE și, în fine, cu cea a mai puțin tânărului cercetător prof. univ. dr. Iordan Gheorghe Bărbulescu, Jean Monnet Chair, reprezentând „Școala de la București”, cum, de asemenea, îmi place să o numesc, unde realizăm o activitate bogată de studii europene, dovadă nenumăratele cărți, articole, proiecte cu care ne prezentăm, acesta din urmă fiind al treilea proiect realizat de noi sub egida IER, căruia dorim să-i mulțumim încă o dată pentru perseverența cu care continuă să publice SPOS-urile, un instrument deosebit de util universitarilor, fie ei profesori sau studenți, dar nu numai acestora.

Iordan Gheorghe Bărbulescu

CUVÂNT ÎNAINTE

Promovarea unor politici publice riguros fundamentate, sprijinite pe analize și dezbateri prealabile, reprezintă un element esențial în furnizarea unor rezultate de calitate și cu impact pozitiv asupra vieții cetățenilor. Institutul European din România, în calitate de instituție publică cu atribuții în sprijinirea formulării și aplicării politicilor Guvernului, a continuat și în anul 2015 programul de cercetare dedicat *Studiilor de strategie și politici (Strategy and Policy Studies – SPOS)*.

Programul SPOS este menit a sprijini fundamentarea și punerea în aplicare a politicilor Guvernului României în domeniul afacerilor europene, oferind decidenților politici informații, analize și opțiuni de politici.

În anul 2015, în cadrul acestui proiect au fost realizate *cinci studii*, care au abordat arii tematice diferite, relevante pentru evoluția României în context european. Cercetările au urmărit furnizarea unor elemente de fundamentare a politicilor în domenii precum: combaterea euroscepticismului, extremismului/radicalizării și consolidarea încrederii în valorile europene; cooperarea transfrontalieră între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova; industriile creative și potențialul lor de creștere în România; planul de investiții al Comisiei Juncker; respectiv noile măsuri de combatere a fenomenului terorist și impactul acestora asupra liberei circulații.

Studiul de față, *Cooperarea transfrontalieră între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova. Oportunități și provocări în perioada 2014-2020*, a beneficiat de contribuțiile unei valoroase echipe de cercetători:

Iordan Gheorghe Bărbulescu este profesor universitar, doctor în științe politice/relații internaționale, conducător de doctorat la SNSPA, autorul mai multor lucrări din domeniul studiilor europene precum *Uniunea Europeană. Aprofundare și extindere* (Trei, 2001), *Uniunea Europeană. De la economic, la politic și Uniunea Europeană. De la național, la federal* (Tritonic, 2005, 2006), *Uniunea Europeană. Politicile extinderii* (Tritonic, 2007), *Procesul decizional în UE* (Polirom, 2008), *Noua Europă* (Polirom, 2015) etc. Tot sub conducerea sa au fost publicate: *Dicționar explicativ trilingv al Uniunii Europene*, Polirom, 2009 și *Studiile SPOS intitulate „Implicațiile intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona asupra instituțiilor și politicilor românești”*, 2010 și *Coordonarea afacerilor europene la nivel național. Mecanisme de colaborare între Guvern și Parlament în domeniul afacerilor europene. Studiu comparativ în statele membre UE*, 2012. Activitatea sa se desfășoară și dincolo de universitate, fiind Președintele Asociației Române de Relații Internaționale și Studii Europene și Președintele ECSA-România. Este profesor Jean Monnet al Comisiei Europene, manager și expert în cadrul a zeci de proiecte de cercetare sau pe fonduri europene. Este, de asemenea, de mulți ani, expert ARACIS și CNATDCU. A lucrat în MAE în același domeniu al afacerilor europene, fiind răsplătit, pentru activitatea desfășurată în procesul de aderare a României la UE, cu Ordinul Național Serviciul Credincios în gradul de Cavaler.

Mircea Brie este profesor de Relații Internaționale și Studii Europene la Universitatea din Oradea. Este directorul Departamentului de Relații Internaționale și Studii Europene. Este coordonatorul modulului Jean Monnet *Etnie, confesiune și dialog intercultural la granița estică a Uniunii Europene (2010- 2013)*, desfășurat la Universitatea din Oradea. În același timp, Mircea Brie este implicat în activitățile editoriale ale *Eurolimes* și este redactorul șef al *Analelor Universității din Oradea Seria Relații Internaționale și Studii Europene*. Este autor și coautor a 6 cărți, editor și coordonator a 11 volume colective. Este autorul a peste 70 de articole și recenzii în reviste, proceeding-uri ale unor conferințe internaționale sau volume colective. Competențe: integrare europeană, relații inter-etnice și relații inter- confesionale, sociologie, istorie socială, migrație, dialog intercultural, demografie, studii privind granițele. Competențe didactice: Integrare Europeană, Identitate și Dialog Intercultural, Etnie și confesiune la granițele UE, Managementul Relațiilor Minoritate – Majoritate, Demografii europene, Istoria Relațiilor Internaționale. Mircea Brie a implementat 10 proiecte finanțate de Uniunea Europeană, unele dintre ele circumscrindându-se domeniului relațiilor inter-comunitare, inter-etnice și cercetării conduse privind studiile de populație, incluzând fenomenul migrației.

Nicolae Toderas este lector universitar în cadrul Departamentului de Relații Internaționale și Integrare Europeană din SNSPA. Expert în politicile Uniunii Europene, precum și în evaluarea instituțiilor și organizațiilor, Nicolae Toderas este membru al unor asociații profesionale din domeniul relațiilor internaționale și al studiilor europene, precum și din domeniul evaluării politicilor publice și a programelor. Din 2008 coordonează activitatea Centrului de Documentare Europeană din SNSPA, iar din iulie 2012 este membru al Rețelei Team Europe. A participat activ la implementarea unor proiecte strategice în domeniul reformei structurale a învățământului superior din România. A publicat articole și studii de politici publice referitoare la politicile UE, guvernanta UE, guvernanta învățământului superior, politicile de dezvoltare regională, evaluare instituțională și organizațională, precum și aprofundarea relațiilor între Republica Moldova și UE. În ultimii cinci ani a contribuit la transferul de politici, abordări, instituții și instrumente în domeniul educației din România în Republica Moldova.

Pe parcursul realizării studiului, echipa de cercetători s-a bucurat de contribuția activă a coordonatorului de proiect din partea IER, Eliza Vaș, precum și de sprijinul unui grup de lucru, alcătuit din reprezentanți ai principalelor instituții ale administrației centrale cu atribuții în domeniu.

În final, adresez mulțumirile mele atât cercetătorilor, cât și tuturor colegilor din cadrul Biroului Studii și Analize care au sprijinit derularea acestui proces de cercetare.

Gabriela Drăgan

Director general al Institutului European din România

FOREWORD

The promotion of rigorously based public policies, supported by preliminary analyses and debates, represents an essential element in providing quality results with a positive impact on people's lives. The European Institute of Romania, as a public institution with responsibilities in supporting the formulation and implementation of government policies, continued in 2015 its research and development program dedicated to the *Strategy and Policy Studies (SPOS)*.

The SPOS Programme is designed to support the foundation and implementation of policies of the Romanian Government in European affairs, providing policy-makers with information, analyses and policy options.

In 2015, five studies were completed within this project, which addressed various thematic areas relevant for Romania's evolution in the European context. Research has sought to supply fundamental policy elements in areas such as: the fight against Euroscepticism and extremism/radicalisation, and the consolidation of trust in European values; the cross-border cooperation between Romania and Ukraine, and between Romania and the Republic of Moldova; the creative industries and their development potential in Romania; the Juncker Commission Investment Plan; the new measures against terrorism, proposed at European level, and their impact on the freedom of movement.

The present study, *The cross-border cooperation between Romania and Ukraine, and between Romania and the Republic of Moldova. Opportunities and challenges over the 2014-2020 period*, benefited from contributions of a valuable research team composed of:

Iordan Gheorghe Bărbulescu is a University professor, he holds a PhD in political science/ international relations, supervisor of doctoral programmes within the National School of Political Sciences and Public Administration (NSPSPA), and has authored numerous papers in European Studies field, such as: *The EU. Deepening and Enlargement* (Trei, 2001), *The European Union. From economy to politics* and *The European Union. From the national dimension to the federal one* (Tritonic, 2005, 2006), *The European Union. The politics of enlargement* (Tritonic, 2007), *Decision - Making in the EU* (Polirom, 2008), *The New Europe*, (Polirom, 2015) etc. Under his leadership were also published the *Unabridged Trilingual Dictionary of the European Union*, Polirom, 2009 and the SPOS Study entitled "The implications of entering into force of the Lisbon Treaty upon the Romanian institutions and policies", 2010 and „National coordination of European affairs. Mechanisms of cooperation between the Government and the Parliament in European affairs. Comparative study in EU Member States" 2012. His activity crosses the academic realm, being also President of the Romanian Association of International Relations and European Studies and the President of ECSA – Romania. He is a Jean Monnet professor of the European Commission, manager and expert within tens of research projects or European Funding related. He is also, for many years, a RAQAHE and CNATDCU expert. He used to work for the Ministry of Foreign Affairs, in the European Affairs field, being rewarded the Knight Order of the Faithful Service.

Mircea Brie is Professor in International Relations and European Studies (University of Oradea). Head of the Department of International Relations and European Studies. Is a holder of the Jean Monnet Module Ethnic, Confession and Intercultural Dialogue at the European Union Eastern Border (2010-2013) at the University of Oradea. He is involved in the editorial activities of *Eurolimes* and executive editor of *The Annals of University of Oradea for International Relations and European Studies*. Author and co-author of 6 books, editor and coordinator of 11 collective volumes. Over 70 articles and reviews in journals, proceedings of international conferences or collective volumes. Competences: european integration, interethnic and inter-confessional relations, sociology, social history, migration, intercultural dialogue, demography, border studies. Didactic competences: European Integration; Identity and Intercultural Dialogue; Ethnicity and Confession at the EU Borders; Minority – Majority Relations Management; European Demographics; History of International Relations. He has implemented 10 projects financed by the European Union, many of them circumscribing the area of inter-community relations, inter-ethnic relations and research conducted on population issues, including the phenomenon of migration.

Nicolae Toderaş holds a PhD in political science and is university lecturer at the Department of International Relations and European Integration, National School of Political Studies and Public Administration. Specialized in European Union policies and organizational evaluation, he is the coordinator of the European Documentation Centre in NSPSPA, and member of the Romanian Team Europe Network since July 2012. Has published several papers and public policy studies regarding EU policies, EU governance, higher education governance, regional development policies, institutional and organizational evaluation, as well as the deepening of the relations between the Republic of Moldova and the EU. In the last five years he has actively participated in the implementation of strategic projects connected to the structural reform of the higher education system in Romania.

During the survey, the research team enjoyed an active contribution of the EIR project coordinator, Eliza Vaş, and the support of a working group consisting of representatives of key institutions of central government.

Finally, I would like to address my thanks to both the authors and to the Studies and Analyses Unit which supported the conduct of this research.

Gabriela Drăgan

General Director of the European Institute of Romania

CUPRINS

EXECUTIVE SUMMARY (Sinteza studiului în limba engleză)	10
SINTEZA STUDIULUI	16
INTRODUCERE	21

CAPITOLUL I

ROLUL COOPERĂRII TRANSFRONTALIERE ÎN POLITICA EUROPEANĂ DE VECINĂTATE ȘI NOUL FORMAT AL PARTENERIATULUI ESTIC	25
1.1. Cooperarea transfrontalieră. Delimitări conceptuale	25
1.2. Cooperarea transfrontalieră și Politica Europeană de Vecinătate (PEV)	29
1.3. Republica Moldova și Ucraina. De la Politica Europeană de Vecinătate (PEV), la Parteneriatul Estic (PaE)	35
1.3.1. Relațiile de vecinătate ale UE cu Republica Moldova	36
1.3.2. Relațiile de vecinătate ale UE cu Ucraina	39
1.4. Regândirea Politicii Europene de Vecinătate față de Ucraina și Republica Moldova în contextul Parteneriatului Estic (PaE) și a Acordurilor de Asociere (AA)	42
1.4.1. UE și noua vecinătate în cadrul Parteneriatului Estic (PaE)	43
1.4.2. Aprofundarea relațiilor de vecinătate ale UE cu Republica Moldova și Ucraina în contextul Acordurilor de Asociere (AA)	48
<i>Acordul de Asociere dintre UE și Republica Moldova</i>	48
<i>Acordul de Asociere dintre UE și Ucraina</i>	50
1.4.3. PEV, încotro? Summit-ul de la Riga (21-22 mai 2015)	53

CAPITOLUL 2

STADIUL COOPERĂRII TRANSFRONTALIERE A ROMÂNIEI CU UCRAINA ȘI REPUBLICA MOLDOVA	55
2.1. Analiza cadrului legislativ și instituțional din România, Ucraina și Republica Moldova privind cooperarea transfrontalieră	55
2.1.1. Delimitări conceptuale	55
2.1.2. Cooperarea transfrontalieră a României cu Republica Moldova și Ucraina	58
2.2. Analiza comparativă a rezultatelor cooperării transfrontaliere pentru perioada 2007 – 2013 ...	60
2.2.1. Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013	61
2.2.2. Alte tipuri de cooperări bilaterale și multilaterale (ODA, programe guvernamentale ș.a.)	74

CAPITOLUL 3

PATRU DIMENSIUNI ALE COOPERĂRII TRANSFRONTALIERE ÎNTRE ROMÂNIA ȘI UCRAINA, RESPECTIV ÎNTRE ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA PENTRU PERIOADA 2014 – 2020. PROVOCĂRI, OPORTUNITĂȚI ȘI RECOMANDĂRI	85
---	----

3.1 POCA 2014-2020 România-Republica Moldova, respectiv, România-Ucraina	85
--	----

3.2. Cooperare și colaborare transfrontalieră

3.2.1. Cooperarea politică	89
3.2.2. Colaborarea economică și socială	91
3.2.3. Implementarea măsurilor specifice intervențiilor de cooperare transfrontalieră	94
3.2.4. Complementaritatea cu alte programe	99

CONCLUZII	103
------------------------	-----

BIBLIOGRAFIE	108
---------------------------	-----

EXECUTIVE SUMMARY

The study was designed as an analysis of the cross-border cooperation between these countries and of the role played by state and non-state actors in the respective process. The overall objective of the study is to identify present and potential opportunities and challenges in the cross-border cooperation between Romania and Ukraine, respectively between Romania and the Republic of Moldova over the 2014-2020 period. Consequently, we have chosen to study the socio-economic dimension of intervention, as well as the political and security dimensions. Attention was also given to the way in which Romania supports the desideratum of the Republic of Moldova and Ukraine of becoming EU member states.

The relevance of the topic is even higher since Eastern Europe, and especially Ukraine, as well as the Republic of Moldova, are subject to external pressures which lead to security vulnerabilities that inevitably affect the EU's Eastern border and, consequently, the security of the entire region. What is more, the EU is already confronted with the effects of the massive migration, so that border security has become a recurrent topic on the European agenda, which generates dissensions between member states. Countries in the Eastern group are very prolific in this "chorus of denial", and they seem to have forgotten that two decades ago their citizens were "knocking" in a similar manner on the EU's doors, demanding the solidarity of the rich and stable West with the poor and vulnerable East.

The research method used was mainly focused on the analysis of documents and case studies. In order to underlie the current state of affairs which is described, as well as the recommendations to be made, the research team used primary sources of documentation (interviews, the elaboration of case studies), as well as secondary sources of documentation (the analysis of specific elements of legislation characteristic to the three countries being discussed in the study, the interpretation of studies and analyses which have been published recently in Romania, Ukraine and the Republic of Moldova, as well as in other member states in the region etc.). During the process of collecting empirical data and writing the study, special attention was given to consulting decision makers within the Government of Romania, such as MFA, MRDPA, other ministries and governmental agencies which are involved in cross-border cooperation programs.

The implementation of interventions for cross-border cooperation during the 2007-2013 period points out several aspects regarding the way in which the cooperation programme between the three countries was conceived, which has conditioned the effective and efficient fulfilment of expected results.

The approach of trilateral cooperation required greater focus on the differentiation of needs, by taking into account the specificities of each region and the distinct regional priorities. This approach requires the allocation of a significant amount of time for identifying common needs, establishing the type of intervention, designing grant applications, conducting projects etc. To this end, lessons learned from the previous financial exercise are valuable both from the perspective of programming interventions for the 2014-2020 period (easier identification of intervention priorities), as well as for establishing the cooperation framework for the future programme (approaches, common norms, procedures, criteria, categories of beneficiaries etc.). Thus, our analysis begins from the idea that the efficiency of cross-border cooperation depends on the coordination of all the actors involved in this process, as well as on cooperation on all levels, which should be doubled by the existence of an adequate legal framework. Dysfunctionalities to one level lead to failure in cooperation or reduce its effectiveness. Consequently, cross-border cooperation is not only the concern of states, as international actors, but also of local and regional public administration, as well as of private actors in the non-governmental field or in the business environment.

The study is divided into three chapters:

- In **the first chapter** we presented and analysed the main concepts regarding cross-border cooperation. Furthermore, different aspects of cross-border cooperation are presented from the perspective of the European Neighbourhood Policy, as well as in the context of the implementation of the Eastern Partnership and of the Association Agreements of the Republic of Moldova and Ukraine with the EU. In this chapter we identified the need to strengthen the ENP not only by

supplementing financial instruments, but also by rethinking the policy from a structural point of view. Special attention was given to analysing the issue of the EU's internal and external borders, due to the existence of different perspectives on cross-border cooperation in the two cases. Regardless of the fact that we are talking about internal or external borders, our analysis has showed that the general image of the borders reflect the stage, depth and honesty of cross-border cooperation. Cooperation in border areas should lead to opening and diluting barriers between people, communities, institutions, organizations or countries, in other words, to unify and not to separate. This logic is valid both at the EU level, as well as at national, regional and local level. In the first chapter we also highlighted the fact that under the influence of the European Neighbourhood Policy the concept of external border of the European Union tends to entail new forms of expression. On the one hand, we can notice an increased flexibility of the contacts between the two sides of the border. Such a tendency is amplified through mechanisms of cross-border cooperation, namely through Euroregions, as well as through European instruments which have been successfully implemented at the external border. On the other hand, the European Union's action through which it is trying to implement policies for regional cohesion at its current borders, are, according to some analysts, proof that the Union is consolidating its current external borders, thus taking into consideration, at least for the moment, the option of slowing down the process of enlargement to the East, without effectively closing the gates. Moreover, the adhesion process encompasses two fundamental dimensions: the political will of the EU member states and the capacity of candidate states to fulfil the Copenhagen criteria. In the last case, we are dealing with a long term process, for which we know the beginning, but we do not know when it ends, or even how it will end. Surely enough, along this process of progressive closeness between the two parties, political and economic cooperation improves, cross-border cooperation being part of the first category. The current context (see the crises in Georgia, Ukraine and other EU neighbours) demonstrates the thesis according to which the cross-border cooperation was no longer a desideratum, but a necessity, which could increase the level of security of the future EU borders and transform the relationship between the EU and countries in the region from a zero-sum game to a win-win situation. In this regard, one of the first conclusions drawn in the chapter refers to the fact that during the last decade, cross-border cooperation has turned out to be a priority of the ENP. What is more, through the initiation in 2008 of the Eastern Partnership, the EU aimed to consolidate and deepen the ENP in the Eastern European space, with the purpose of supporting and accelerating the relationships between the EU and countries in Eastern Europe. The results of the Eastern Partnership were remarkable, especially in the case of the Republic of Moldova and Ukraine.

In this first chapter we also point out that the need for revising the ENP stems from the fact that, as initial project of the intervention, the ENP did not correspond either to the current political realities, or to the concrete realities at the EU borders. It is sufficient to point out the fact that the ENP was seen for a long time as a sort of "antechamber" for the enlargement of the European Union. The adoption of required reforms, the implementation of the EU's policies and *acquis* no longer represent a sufficient condition. Presently, taking into account the conflict in Ukraine, the situation in the Near East and in Northern Africa, as well as the refugee/ immigrant crisis, it is certain that the EU cannot afford to connect the adhesion of these countries to the EU to fulfilling conditionalities in the partnership. As a matter of fact, this direct link does not exist formally, since the ENP is only one of the instruments which can contribute to the adhesion process. Consequently, our conclusion in this chapter refers to the fact that the recent revision of the ENP was a natural and necessary process for adjusting directions of intervention to the current political, economic and social context in the Union's neighbouring areas. However, the process of rethinking the ENP must not only focus on adjusting its fundamental purpose by supplementing financial instruments, but also on the identification and implementation of measures for promoting good relationships between neighbour countries, which goes beyond financial incentives. Furthermore, this explains the fact that good cross-border cooperation is not sufficient for adhesion and that all the other conditionalities, internal or external, of the EU, still remain.

- **In the second chapter**, we firstly focused on the analysis of the legislative and institutional framework regarding cross-border cooperation in Romania, Ukraine and the Republic of Moldova. Afterwards, the results of cross-border cooperation for the 2007-2013 financial exercise are analysed comparatively. The analysis took into consideration interventions which were implemented both through the Joint Operational Programme Romania-Ukraine-Republic of Moldova 2007-2013, as well as through other governmental programmes. An aspect which is highlighted is that, apart from the general support given to deepening the relations of the Republic of Moldova and Ukraine with the EU, Romania also contributes to this effort through punctual interventions for cross-border cooperation, thus supporting the economic, social and cultural development of these countries. As such, we point out the fact that in time, cross-border cooperation has increased, in the context of implementing the JOP Romania-Ukraine-Republic of Moldova 2007-2013, as well as other national governmental programmes. Overall it appears that, in the context of implementing all cross-border cooperation programmes, the “preferred” partner of Romania is the Republic of Moldova, which benefits from the majority of projects financed through the trilateral JOP, as well as from ODA funds. For example, we can mention the bilateral cooperation which took place within the *Agreement between the Government of the Republic of Moldova and the Government of Romania regarding the implementation of the programme for technical and financial assistance based on a grant of 100 million Euro, granted by Romania to the Republic of Moldova*. The analysis which was conducted in this chapter regarding the implementation of this Agreement presents a current state of affairs which is, unfortunately, incoherent, unstable and unclear. This is mainly caused by the way in which the intervention priorities were defined, as well as by the lack of clear indications regarding the implementation of interventions. The conclusion of the second chapter is that if we were to make an inventory in all the fields regarding the implementation of projects and measures connected to cross-border cooperation, we would notice a constant increase of interventions, both on the bilateral side, as well as on the trilateral side. The national preference for directing AOD funds to the Republic of Moldova, as well as the creation of thematic governmental programmes are key elements which contribute to strengthening cooperation and directing resources for solving urgent social and economic issues. It is important for the interventions to be supported through unitary approaches and procedures, and their management to be conducted by organisms which are specialized in management.
- **In the third chapter**, we analysed the threats and opportunities regarding cross-border cooperation between Romania and Ukraine, respectively between Romania and the Republic of Moldova for the 2014-2020 period. Thus, the analysis focuses on the feasibility of the objectives and priorities established in the JOP Romania-Republic of Moldova 2014-2020 and JOP Romania-Ukraine 2014-2020, by taking into account the EU’s political, economic and programmatic conditionalities, as well as regional priorities and regional social and cultural needs. At the same time, aspects which refer to complementarity with other cross-border and trans-regional programmes of other EU member states with Ukraine and the Republic of Moldova were also taken into consideration. Political instability is the main factor which endangers the smooth running and strengthening of cross-border cooperation between Romania and the other two neighbouring countries. Thus, political instability at the central level has an impact, sooner or later, at the regional level. Consequently, interventions which are coordinated by local or regional authorities regarding cross-border cooperation are delayed, although they have the support of regional authorities. This is why there is a need to strengthen the capacity of the Ministry of Foreign Affairs and the central authorities, in order for it to have a more active presence in developing cross-border cooperation between Romania and Ukraine, respectively between Romania and the Republic of Moldova. Experiences in the last few years have shown us that in spite of the existence of all the necessary premises for consolidating the culture of implementing cross-border cooperation projects, at present the level of implementation culture is moderate. Some of the main factors in this respect are: delaying the start of the programme, and implicitly of projects; implementing the programme in non-differentiate manners in territorial-administrative units which differ in type and dimension; the existence of differentiated procedures from the perspective of regulation and/ or authorization; poor communication with certain public authorities in Romania or

from partner countries; the erroneous understanding, sometimes intentional, of principles of programme management etc. Moreover, factors such as deficiencies in the administrative capacity of the structures which manage the JOP Romania-Ukraine-Republic of Moldova, such as insufficient human resources and the lack of logistic equipment also hamper implementation culture. These factors are still relevant and could endanger the implementation of the future JOPs. Also, in the last chapter we present a set of recommendations and public policy proposals for increasing the efficiency of cross-border cooperation between Romania and Ukraine, respectively between Romania and the Republic of Moldova, which are based on findings from field research, as well as from the documentation process which was conducted during the study. The essence of the recommendations is to contribute to the creation of a stable, secure and prosperous area at the Eastern border of the European Union.

These are:

- In the context of implementing JOP Romania-Ukraine and JOP Romania-Republic of Moldova in the 2014-2020 financial period, the role of the Ministry of Foreign Affairs needs to increase significantly. This entails strengthening the administrative capacity of the MFA by creating a specialized unit for supporting the implementation of interventions for cross-border cooperation or for technical and financial assistance granted to the Republic of Moldova and Ukraine. In order for this unit to be effective, its organizational and functional design needs to correspond to the structures of consultancy and technical assistance which are specific to other ministries in Romania. This requires the supplementation of the MFA's budget and a sufficient allocation of positions to the support unit;
- In order to diminish the effects generated by poor communication, an intensified cooperation needs to be established at the intergovernmental level, which can take the shape of periodical reunions, both at the level of decision makers, as well as at the level of groups of experts. For example, common sessions between the Government of Romania and the Government of the Republic of Moldova could be organized quarterly, and the model can be extended to include the Government of Ukraine. Lower on the hierarchical line, common sessions can be organized between regional public authorities in Romania and district authorities in the Republic of Moldova, respectively Ukraine;
- Both in the case of the two JOPs, as well as in the case of the *Agreement between the Government of the Republic of Moldova and the Government of Romania regarding the implementation of the technical and financial assistance programme*, synthetic documents need to be elaborated after each reunion and included in electronic portfolios. Thus, system users will have direct and permanent access to information which will allow them to be more prompt in the administrative flow of implementation of interventions;
- There is a need to revitalize bilateral chambers of commerce or to create tri or multilateral cross-border chambers of commerce, by implementing projects geared towards stimulating their activity. The projects can focus on the organization of forums, presentations of products and services, consultancy activities etc. and can be financed through the funds of the Ministry of Economy, Commerce and Relationships with the Business Environment. What is more, in order to promote events regarding the consolidation of economic relations between Romania and Ukraine, respectively between Romania and the Republic of Moldova, there is a need to supplement the budget of the Embassy and consulates of Romania in Ukraine, and, respectively, in the Republic of Moldova;
- Due to the fact that in the case of major infrastructure projects no great changes can be made after approval and contracting phase, the authorities which are involved, together with the management structures of the two JOPs' need to take actions early on in order to identify situations of complementarity and additional investments, so that the economic impact of major projects can be reached in a short period of time;

- In the case of projects which are going to be selected based on a competition, management authorities need to stimulate the submission of projects which in time will give added value towards stimulating the consolidation of cross-border economic relations;
- For programmes with national funding, such as the interventions financed through the *Agreement between the Government of the Republic of Moldova and the Government of Romania regarding the implementation of the technical and financial assistance programme*, there is a need to create a methodology, instruments and unitary, clear and transparent procedures. We recommend that these types of programmes should be managed by an implementation unit, which would be subordinated to the General Secretariat of the Government. Placing this unit close to the Prime Minister will allow it to manage certain components of interventions more flexibly, such as decision making, communicating with ministries and specialized authorities in Romania and partner countries;
- There is a need to direct the efforts of JOP management structures, as well as governmental authorities, towards offering an increased regional autonomy in managing interventions related to cross-border cooperation. This recommendation refers both to Romanian authorities, as well as to authorities in partner countries, and is based on the fact that in the case of the two JOPs, interventions specific to the thematic objective 5 of the cross-border cooperation priorities are not eligible, which refers to *support for good local and regional governance*. This is why, in the absence of other funds directed towards cross-border cooperation, it is still important to encourage the submission of projects which propose, among their set of objectives that correspond to eligible thematic objective, results which are specific to strengthening the framework for coordinating activities for planning regional development, as well as processes of regional integration;
- Taking into account the fact that resources are limited, and that the workload is high, common management and implementation structures need to develop their own evaluation capacity by using alternative methods. Such an alternative method can be to develop partnerships with higher education institutions or research institutes, which would conduct periodical and thematic evaluations of the programme or of some of its components;
- It is necessary to periodically monitor beneficiaries after projects have ended in order to see if conditions for ensuring visibility are being respected. To this end, visual identity manuals should include explicit stipulations regarding the mandatory period for maintaining the visibility of interventions;
- Based on the association model of universities in the Danube region, and by taking into account the requirements for accessing grants through the Trans-national Danube Programme 2014-2020, it is recommended that universities surrounding the specific area of cross-border cooperation between the three countries associate in a cross-border consortium. This association would bring multiple advantages in creating and implementing projects for cross-border cooperation, developing the main topics of expertise and consultancy, developing common programmes for initial and continuous training. This framework can also be used in order to develop cross-border programmes for initial and continuous training in fields which are specific to and have a direct impact of regional development.

In spite of the fact that presently the principle “*less for less*” is being invoked more and more often, due to the prolonged political crisis in the Republic of Moldova, respectively due to the lack of interest on the part of Ukrainian authorities to implement comprehensive structural reforms, it is important for the two JOPs to stimulate and support the application of the complementarity principle in the following years. The added value of the two JOPs can be reached more easily if concerted efforts are made in order to ensure complementarity, and the experiences gained in the 2007-2013 financial period will be multiplied and generalized in other fields of intervention.

Based on the facts presented above, the main conclusion of the study is that

a European Union which is secure, prosperous and stable will bring a fair return and a stable and prosperous space around it, and will surely increase its wellbeing and that of its immediate neighbours. The Union needs its neighbours, and they, in return, need its support. The European identity and model are consolidated within, and are then extrapolated to the exterior, the first circle being targeted in this respect being made up of countries which are part of the ENP.

SINTEZĂ

Studiul a fost gândit ca o analiză a cooperării transfrontaliere și a rolului jucat de actorii statali și non-statali în respectivul proces. Obiectivul general al studiului a fost acela de a identifica provocările și oportunitățile, prezente și viitoare în cooperarea transfrontalieră, existente între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova, în perioada 2014 - 2020. De aceea, a fost aleasă calea studierii, pe de o parte, a dimensiunii socio-economice de intervenție și, pe de altă parte, a celei politice și de securitate. Nu a fost neglijat nici modul în care România, susține dezideratul aderării la UE a Republicii Moldova și a Ucrainei.

Relevanța temei este cu atât mai ridicată cu cât Europa estică, în special Ucraina, dar și Republica Moldova sunt supuse unor presiuni externe care, la rândul lor, produc vulnerabilități de ordin securitar ce afectează inevitabil frontiera estică a UE și, deci, securitatea întregii regiuni. Mai mult, UE deja se confruntă cu efectele migrației masive, astfel că securitatea frontierelor a devenit un laitmotiv pe agenda europeană, generând, inclusiv, disensiuni între statele membre, cele foarte vocale în acest „cor al negării” fiind cele din grupul estic, acestea uitând, se pare, că, acum două decenii, cetățenii lor „băteau” într-un mod asemănător la porțile UE, milioane de europeni din est emigrând spre vest.

Metoda de cercetare utilizată a fost, în principal, cea a analizei documentelor și studiilor de caz. În scopul fundamentării situației existente și a realizării recomandărilor, echipa de cercetare a valorificat surse de documentare primare (interviuri, studii de caz), precum și surse de documentare secundare (analiza legislației specifice existente în cele trei state avute în vedere, dar și a studiilor publicate în România, Ucraina, Republica Moldova sau în alte state membre din regiune ș.a.). Pe parcursul colectării datelor empirice și redactării studiului a fost acordată o atenție deosebită consultării decidenților români direct implicați, adică Guvern, MAE, MDRAP, alte ministere și agenții guvernamentale implicate în derularea proiectelor de cooperare transfrontalieră.

Implementarea intervențiilor de cooperare transfrontalieră aferente perioadei 2007–2013 evidențiază mai multe aspecte legate de modul de concepere a programelor de cooperare între cele trei state condiționând, astfel, atingerea eficientă și eficace a rezultatelor preconizate. Abordarea cooperării trilaterale a reclamat o atentă aplecare asupra diferențierii nevoilor, ținând cont de specificul fiecărei regiuni și de prioritățile regionale distincte. O asemenea abordare necesită însă mai mult timp pentru identificarea nevoilor comune, stabilirea manierei de intervenție, conceperea cererilor de finanțare, derularea proiectelor ceea ce ne duce la concluzia că, lecțiile învățate din exercițiul financiar precedent, sunt valoroase atât din perspectiva programării intervențiilor pentru perioada 2014-2020 (identificarea mult mai facilă a priorităților de intervenție), precum și pentru stabilirea cadrului de cooperare pentru viitorul program (abordări, norme comune, proceduri, criterii, categorii de beneficiari ș.a.). În acest sens, analiza noastră pleacă de la ideea că eficiența cooperării transfrontaliere depinde de coordonarea tuturor actorilor implicați în acest proces, dar și de cooperarea la toate nivelurile, dublată fiind de existența unui cadru juridic adecvat. Disfuncționalitățile unuia dintre niveluri generează eșecul cooperării sau reduce eficiența sa. Prin urmare, cooperarea transfrontalieră nu mai este apanajul strict al statelor, ca actori internaționali, ci și al administrației publice locale sau regionale, dar și a actorilor privați din mediul nonguvernamental sau mediul pentru afaceri.

În ceea ce privește structura aleasă pentru acest studiu, menționăm că el este compus din trei părți:

- Astfel, **în primul capitol** sunt prezentate și analizate principalele concepte referitoare la cooperarea transfrontalieră. Totodată, sunt prezentate diverse aspecte ale cooperării transfrontaliere din perspectiva Politicii Europene de Vecinătate, dar și în contextul implementării Parteneriatului Estic precum și a Acordurilor de Asociere ale Republicii Moldova și Ucrainei cu UE. În cadrul acestui capitol se identifică nevoia consolidării PEV nu doar prin suplimentarea instrumentelor financiare, ci și prin regândirea structurală a acestei politici. Un loc aparte l-a avut analiza problematicii frontierelor interne și externe ale UE, dată fiind existența unor perspective diferite asupra cooperării transfrontaliere între cele două cazuri. Indiferent însă că vorbim despre cele interne sau cele externe, analiza noastră a evidențiat că imaginea frontierelor reflectă stadiul, profunzimea și onestitatea cooperării transfrontaliere. Relațiile de colaborare din spațiul de frontieră trebuie să conducă la

deschiderea și diluarea barierelor între oameni, comunități, instituții, organizații sau state, altfel spus, să unească și nu să separe. Această logică este valabilă atât la nivelul UE, cât și la nivelul statelor, a regiunilor sau comunităților locale. Tot în primul capitol se subliniază faptul că, sub influența Politicii Europene de Vecinătate, conceptul de frontieră externă a Uniunii Europene tinde să capete noi forme de exprimare. Pe de o parte, constatăm o flexibilizare a contactelor dintre cele două părți ale frontierei, o asemenea tendință fiind amplificată prin mecanismele de cooperare transfrontalieră, prin intermediul euroregiunilor, dar și a instrumentelor europene implementate cu succes la frontiera externă. Pe de altă parte, acțiunile prin care UE încearcă să implementeze politici de coeziune regională la granițele sale actuale, sunt, potrivit unor analiști, dovada că Uniunea își consolidează frontierele externe actuale, luându-se astfel în calcul, cel puțin pentru moment, varianta încetinerii procesului de extindere spre Est, fără însă a fi închise formal porțile UE. De altfel, procesul de aderare este unul care presupune două paliere fundamentale: voința politică a membrilor UE și capacitatea statelor candidate de a îndeplini criteriile de la Copenhaga. Și aici avem de-a face cu un proces de durată despre care știm când începe, dar nu știm când se termină și, nici măcar, cum se termină. Sigur însă, de-a lungul acestui proces de apropiere progresivă a celor două părți, se îmbunătățește cooperarea politică și economică, în prima categorie intrând și cooperarea transfrontalieră. În acest sens, actualul context (a se vedea crizele din Georgia, Ucraina și din alte state vecine UE) demonstrează teza potrivit căreia cooperarea transfrontalieră nu mai este doar un deziderat, ci o necesitate imediată putând contribui la ridicarea nivelului de securitate la viitoarele granițe ale UE, ceea ce transformă relația dintre UE și statele din regiune dintr-un joc cu suma nulă, într-unul de tip câștig-câștig. În acest sens, o primă concluzie a capitolului se referă la faptul că în ultimul deceniu cooperarea transfrontalieră s-a dovedit a fi o prioritate a PEV. În plus, prin inițierea în anul 2008 a Parteneriatului Estic, UE și-a propus consolidarea și aprofundarea PEV în spațiul est-european, în scopul declarat al sprijinirii și accelerării apropierei statelor din răsăritul Europei de Uniunea Europeană. Rezultatele PaE au fost notabile, în special în relația cu Republica Moldova și Ucraina. În cadrul acestui prim capitol se subliniază și nevoia de revizuire a PEV dat fiind faptul că, proiectul inițial nu mai corespundea realităților politice actuale și, deci, nici realităților concrete de la frontierele UE. Este suficient să amintim faptul că PEV a fost văzută multă vreme ca un fel de „anticameră” pentru extinderea Uniunii Europene. Adoptarea reformelor cerute, implementarea politicilor și a *aquis*-ului UE nu mai reprezintă o condiționalitate suficientă. În acest moment, ținând cont de conflictul din Ucraina, de situația din Orientul Apropiat și din nordul Africii, de criza refugiaților/imigranților este cert că UE nu-și mai permite să lege aderarea acestor state la UE de îndeplinirea condiționalităților din parteneriat. De altfel, această legătură directă nici nu există formal, PEV fiind doar unul dintre instrumentele ce poate contribui la aderare. De aceea, concluzia noastră este că recenta revizuire a PEV reprezintă un proces firesc și necesar de ajustare a direcțiilor de intervenție la actualul context politic, economic și social din vecinătatea Uniunii. Regândirea însă nu trebuie să vizeze doar ajustarea scopului său fundamental prin suplimentarea instrumentelor financiare, ci și să permită identificarea acelor măsuri care să promoveze buna vecinătate dincolo de stimulentele financiare. În plus, se demonstrează, astfel, că buna cooperare transfrontalieră nu este suficientă pentru aderare și că rămân valabile toate celelalte condiționalități, interne ale fiecărui stat candidat, și externe, ale UE;

- **În capitolul doi** a fost analizat, mai întâi, cadrul legislativ și instituțional din România, Ucraina și Republica Moldova privitor la cooperarea transfrontalieră. Apoi, au fost analizate comparativ rezultatele cooperării transfrontaliere pentru exercițiul financiar 2007–2013. În cadrul acestei analize, au fost avute în vedere intervențiile derulate atât prin intermediul Programului Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007/2013, cât și prin intermediul altor programe guvernamentale. Se subliniază faptul că, pe lângă sprijinul general acordat aprofundării relațiilor Republicii Moldova și ale Ucrainei cu UE, România contribuie specific la acest efort prin intermediul intervențiilor sale în susținerea cooperării transfrontaliere ceea ce, în plus, generează un cadru favorabil dezvoltării economice, sociale și culturale a acestor țări. **Evidențiem că, de-a lungul timpului, cooperarea transfrontalieră s-a intensificat, atât în contextul implementării POC România – Ucraina - Republica Moldova 2007-2013, cât și în cel al implementării unor**

programe guvernamentale naționale. Per ansamblu se constată că, în contextul implementării tuturor programelor de cooperare transfrontalieră, partenerul „preferat” al României rămâne Republica Moldova. Aceasta beneficiază de cele mai multe proiecte finanțate prin POC-ul trilateral și prin fondurile AOD. De exemplu, putem menționa cooperarea bilaterală derulată în cadrul *Acordului între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României privind implementarea programului de asistență tehnică și financiară în baza unui ajutor financiar nerambursabil în valoare de 100 milioane de euro, acordat de România Republicii Moldova*. Analiza realizată cu referire la implementarea acestui *Acord* radiografiază, din păcate, o anume incoerență și confuzie în aplicarea sa, principala cauză venind dinspre definirea priorităților de intervenție, dar și a lipsei unor direcții clare privitoare la implementarea și monitorizarea sa. Concluzia celui de-al doilea capitol este aceea că, dacă am face o inventariere a derulării tuturor proiectelor și măsurilor specifice cooperării transfrontaliere, am constata intensificarea permanentă a intervențiilor, atât bilateral cât și trilateral. Preferința națională privind direcționarea fondurilor AOD către Republica Moldova, dar și conceperea unor programe guvernamentale tematice sunt elementele cheie ce contribuie la întărirea cooperării, dar și a direcționării resurselor în vederea soluționării unor probleme sociale și economice stringente. Rămâne important ca intervențiile să se realizeze în baza unor proceduri unitare, iar gestionarea lor să fie realizată de organisme de management specializate;

- În **capitolul trei** au fost analizate provocările și oportunitățile cooperării transfrontaliere între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova pentru perioada 2014 - 2020. În acest sens, a fost urmărită fezabilitatea acestora conform POC România - Republica Moldova 2014 – 2020 și POC România - Ucraina 2014 – 2020 fără a pierde din vedere niciun moment condiționalitățile politice, economice, programatice ale UE, pe de o parte, și, pe de alta, prioritățile regionale sau nevoile sociale și culturale din zona analizată. Totodată, am avut în vedere incidența complementarității acestor programe cu alte proiecte transfrontaliere și transregionale derulate de către alte state membre UE cu Ucraina și Republica Moldova. Ca principal factor ce periclitează buna desfășurare a cooperării transfrontaliere între România și cele două state vecine a fost identificată ca fiind instabilitatea politică, cea de la nivel central resimțindu-se mai devreme sau mai târziu și la nivel regional. Ca urmare, unele intervenții coordonate de autoritățile locale sau regionale specifice cooperării transfrontaliere ajung să fie tergiversate sau chiar anulate, deși se bucură de sprijinul autorităților regionale. De aceea, se simte nevoia întăririi capacității Ministerului Afacerilor Externe, autorităților centrale, în general, de a acționa în direcția dezvoltării cooperării transfrontaliere între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova. Experiența ultimilor ani ne-a arătat faptul că, deși existau premisele necesare consolidării culturii implementării proiectelor de cooperare transfrontalieră, nivelul acesteia este, în prezent, doar unul moderat. Printre factorii ce au dus la aceasta, menționăm întârzierea demarării programului și implicit a proiectelor, implementarea acestuia de formă nediferențiată în unități teritorial-administrative diferite ca tip și dimensiune, existența unor proceduri diferite sub aspectul reglementării și/sau al autorizării, comunicarea deficitară cu anumite autorități publice din România sau din țările partenere, înțelegerea eronată a unor principii referitoare la managementul programului ș.a. La toate acestea se adaugă și anumite lacune privind capacitatea administrativă a structurilor de management ale POC România-Ucraina-Republica Moldova, cum ar fi insuficiența resurselor umane, precum și slaba dotare din punct de vedere logistic. Acești factori rămân de actualitate, menținând riscul periclitării și pe mai departe a implementării POC-urilor aferente perioadei 2014-2020. Tot în capitolul trei sunt prezentate un set de recomandări și propuneri de politici publice privind eficientizarea cooperării transfrontaliere între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova. Acestea sunt enunțate în baza constatărilor desprinse din cercetarea de teren, dar și din documentarea întreprinsă pe parcursul redactării studiului. **Esența recomandărilor a urmărit întărirea posibilităților de a se crea o zona stabilă, sigură și prosperă la granița estică a Uniunii Europene.** Acestea ar fi:

- În contextul implementării POC România - Ucraina și POC România - Republica Moldova pentru perioada financiară 2014 - 2020, **este nevoie ca rolul Ministerului Afacerilor Externe să crească semnificativ.** Acest lucru presupune întărirea capacității administrative a

MAE prin înființarea unei unități de suport pentru implementarea intervențiilor din categoria cooperării transfrontaliere sau a asistenței tehnice și financiare acordate Republicii Moldova și Ucrainei. Pentru ca această unitate să fie eficientă, este nevoie ca designul său organizațional și funcțional să corespundă structurilor de consultanță și asistență tehnică specifice altor ministere de linie sau de sinteză din România. Pentru aceasta este nevoie ca bugetul MAE să fie suplimentat, iar unității de suport să i se aloce un număr suficient de posturi;

- Pentru diminuarea efectelor generate în urma comunicării deficitare constatate **este nevoie ca, la nivel interguvernamental, să fie promovată o cooperare intensificată** sub forma unor reuniuni periodice atât la nivelul decidenților, cât și la nivelul grupurilor de experți. De exemplu, trimestrial pot fi organizate ședințe comune între Guvernul României și cel al Republicii Moldova, iar modelul poate fi extins și în cazul Guvernului Ucrainei. Pe linie ierarhică inferioară pot fi organizate ședințe comune între autoritățile publice județene din România și cele raionale din Republica Moldova, respectiv din Ucraina;
- Atât în cazul celor două POC-uri, precum și în cazul Acordului între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României privind implementarea programului de asistență tehnică și financiară **ar trebui elaborate documente sintetice privitoare la fiecare reuniune care să facă obiectul unor portofolii electronice**. În acest mod se va permite utilizatorilor sistemului acces direct și permanent la informații ce vor oferi mai multă operativitate administrativă în implementarea intervențiilor;
- Se impune revitalizarea camerelor bilaterale de comerț și/sau înființarea unor camere trilaterale și multilaterale de comerț transfrontalier. Proiectele ar trebui să sprijine, în același timp, organizarea de forumuri, prezentări de produse și servicii, activități de consultanță ș.a., acestea trebuind finanțate din fonduri centrale, eventual ale Ministerului Economiei, Comerțului și Relațiilor cu Mediul de Afaceri. Totodată, pentru promovarea evenimentelor ce au în vedere consolidarea relațiilor economice între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova, este nevoie de resurse financiare, pe care ar trebui să le aibă la dispoziție în acest scop Ambasadele și Consulatele României în Ucraina și, respectiv, în Republica Moldova;
- Dat fiind faptul că, în cazul proiectelor mari de infrastructură, nu se pot opera, ulterior aprobării, modificări majore, **este nevoie ca autoritățile implicate, împreună cu structurile de management ale celor două POC-uri, să demareze din timp acțiuni de identificare a situațiilor de complementaritate și de investiții adiționale**, astfel încât impactul economic al proiectelor mari să fie atins într-o perioadă scurtă de timp;
- Pentru proiectele ce vor fi selectate pe bază de competiție, este nevoie ca **autoritățile de management să încurajeze depunerea de proiecte ce pot oferi în timp valoare adăugată** în vederea stimulării și consolidării relațiilor economice transfrontaliere;
- Pentru programele cu finanțare națională, cum ar fi cazul intervențiilor finanțate prin intermediul Acordului între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României privind implementarea programului de asistență tehnică și financiară **este nevoie de metodologii, instrumente și proceduri unitare, clare și transparente, recomandarea fiind aceea de a exista o unitate unică de implementare, aflată, probabil, în coordonarea Secretariatului General al Guvernului**. Poziționarea în preajma prim-ministrului îi va permite acestei unități să gestioneze mai rapid anumite componente ale intervențiilor, cum ar fi luarea deciziilor, comunicarea cu ministerele și autoritățile de specialitate românești și din statele partenere;
- **Eforturile structurilor de management ale POC-urilor, cât și ale autorităților guvernamentale trebuie dirijate spre o mai largă autonomie regională în gestionarea intervențiilor de cooperare transfrontalieră**. Această recomandare vizează atât autoritățile românești, cât și pe cele din statele partenere, și pleacă de la faptul că, în cazul celor două POC-uri, nu sunt eligibile intervenții specifice obiectivului tematic 5 al priorităților de cooperare transfrontalieră, care prevede *sprijinul pentru buna guvernare locală și regională*.

De aceea, în lipsa altor fonduri destinate cooperării transfrontaliere, este important să fie încurajate acele proiecte care își propun finalități specifice întăririi cadrului de coordonare a activităților de planificare a dezvoltării regionale, precum și proceselor de integrare regională;

- Ținând cont și de faptul că resursele sunt limitate, iar volumul de muncă este unul ridicat, **este nevoie ca structurile comune de management și de implementare să-și dezvolte propria capacitate de evaluare prin intermediul unor metode alternative.** O asemenea metodă alternativă poate fi cea a dezvoltării de parteneriate cu instituții de învățământ superior sau institute de cercetare care să desfășoare evaluări periodice și tematice ale programelor sau a componentelor sale;
- **Este necesară monitorizarea periodică a beneficiarilor după încheierea proiectelor** pentru a vedea dacă sunt respectate condițiile de asigurare a vizibilității. În acest sens, manualele de identitate vizuală trebuie să conțină prevederi explicate referitoare la durata obligatorie de menținere a vizibilității intervențiilor;
- După modelul asocierii universităților din zona bazinului Dunării și ținând cont de condiționalitățile accesului la finanțările Programului Transnațional Dunărea 2014 – 2020, **este oportun ca universitățile limitrofe zonei de cooperare transfrontalieră între cele trei țări să se asocieze într-un consorțiu universitar transfrontalier.** Această asociere ar aduce multiple avantaje în conceperea și implementarea proiectelor de cooperare transfrontalieră, dezvoltarea polilor tematici de expertiză și consultanță, dezvoltarea unor programe comune de formare inițială și continuă. Tot în acest cadru pot fi dezvoltate noi programe transfrontaliere de formare inițială și continuă în domenii cu specific și impact asupra dezvoltării regionale.

Chiar dacă în prezent se vorbește din ce mai mult despre invocarea principiului „mai puțin pentru mai puțin”, din cauza prelungitei crize politice din Republica Moldova, respectiv din cauza gradului scăzut de interes al autorităților ucrainene de a implementa reforme structurale comprehensive este totuși important ca cele două POC-uri să stimuleze și să sprijine în următorii ani aplicarea principiului complementarității. Valoarea adăugată a celor două POC-uri va putea fi atinsă mult mai ușor dacă se vor face eforturi concertate în vederea asigurării complementarității, iar experiențele dobândite în perioada financiară 2007-2013 vor fi multiplicare și generalizate în alte domenii de intervenție.

Din cele prezentate mai sus, se desprinde concluzia principală a studiului și anume că:

o Uniune Europeană sigură, prosperă și stabilă va avea o influență benefică asupra zonei sale de proximitate și va contribui la crearea unui spațiu comun de stabilitate, prosperitate și progres ce va duce la binele comun, al UE și a vecinilor săi imediați. Uniunea are nevoie de vecinii săi, iar aceștia, la rândul lor, au nevoie de sprijinul acesteia. Identitatea și modelul european se consolidează în interior și se extrapolează în exterior, primul cerc vizat în acest sens fiind cel al statelor cuprinse în PEV.

INTRODUCERE

Rundele de extindere din 2004 și 2007, respectiv 2013 au avut un impact major nu numai asupra dezvoltării pe verticală, adică a aprofundării Uniunii Europene, dat fiind numărul mai mare de state membre care trebuia să ia decizii comune, dar a avut impact și asupra rolului și locului UE în afara granițelor acesteia, a capacității sale de influențare în exterior, în general și, în particular, în vecinătatea sa imediată. Odată ce state din Europa Centrală și de Est au devenit membre ale organizației, frontiera s-a mutat mai la Est, în ziua de astăzi aceasta fiind cea mai lungă frontieră terestră a Uniunii. Mai mult, noile state membre au o anume sensibilitate motivată istoric și politic pentru politica externă cât și o înclinație a strategiilor de securitate către partea estică a continentului, cu precădere față de Rusia, care nu a încetat să fie percepută de către acestea drept un factor perturbator. Dar, mai mult decât atât, acestea trăiau o dublă provocare suplimentară, deoarece pe lângă statutul de stat frontieră al UE, îl „redescopereau” pe cel de stat național și nu întotdeauna acestea două alterități păreau a fi în acord¹. Această situație complexă face ca existența și menținerea interesului lor pentru Republica Moldova, Ucraina, Belarus și Federația Rusă să devină un adevărat laitmotiv de politică externă.

Studiul „Cooperarea transfrontalieră între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova. Oportunități și provocări în perioada 2014-2020” a fost gândit ca o analiză a cooperării transfrontaliere între aceste state și a rolului jucat de actorii statali și non-statali în respectivul proces. De aceea, am ales calea studierii dimensiunii socio-economice de intervenție, cât și a celei politice și de securitate. Nu a fost neglijat nici modul în care România, susține dezideratul aderării la UE a Republicii Moldova și Ucrainei.

Implementarea intervențiilor de cooperare transfrontalieră aferente perioadei 2007–2013 evidențiază mai multe aspecte legate de modul de concepere a programului de cooperare între cele trei state condiționând, astfel, atingerea eficientă și eficace a rezultatelor preconizate. Abordarea cooperării trilaterale a necesitat o aplecare mult mai atentă asupra diferențierii nevoilor, ținând cont de specificul fiecărei regiuni și de prioritățile distincte. O asemenea abordare reclamă însă, mult timp în identificarea nevoilor comune, stabilirea manierei de intervenție, conceperea cererilor de finanțare, derularea proiectelor ș.a. și, de aceea, lecțiile învățate din exercițiul financiar precedent sunt valoroase atât din perspectiva programării intervențiilor pentru perioada 2014-2020 (identificarea mult mai facilă a priorităților de intervenție), precum și pentru stabilirea cadrului de cooperare pentru viitorul program (abordări, norme comune, proceduri, criterii, categorii de beneficiari ș.a.).

În tratarea subiectului s-au avut, complementar, în vedere interferențele cooperărilor transfrontaliere și transregionale ale altor state UE cu Ucraina și Republica Moldova precum Polonia, Ungaria, Cehia, Slovacia, Austria, Letonia, Lituania și Estonia. De aceea, în acest SPOS vom acorda atenție și acestui aspect având în vedere multiplicarea efectelor intervențiilor de cooperare transfrontalieră finanțate prin POC sau prin alte programe guvernamentale și asupra altor regiuni ale Ucrainei sau ale Republicii Moldova. De aici, reiese deja un soi de concluzie anticipată și anume că,

¹ Așa cum se petrece acum (sfârșitul lui 2015) când, noul guvern polonez, consideră că aranjamentele făcute de vechiul guvern la nivelul UE sunt dăunătoare interesului național și nu mai acceptă cotele de imigranți stabilite cu puțin timp în urmă.

pe viitor, este necesară mai multă concentrare asupra principiului complementarității prevederilor normative și programatice astfel încât, în viața reală, să maximizăm efectele acestor programe.

Totodată, pentru identificarea și nuanțarea oportunităților și provocărilor pentru perioada 2014-2020, ne propunem să întreprindem o analiză a fezabilității obiectivelor și priorităților stabilite prin POC România - Republica Moldova 2014-2020 și POC România - Ucraina 2014-2020, ținând cont de un set de criterii precum: condiționalități politice, economice și de program ale UE, dar și prioritățile regionale, nevoile sociale, complementaritatea ș.a.

Am avut în vedere pentru realizarea analizei următoarele teme mari:

- strategiile de cooperare transfrontalieră;
- infrastructura de securitate transfrontalieră;
- Programul Operațional Comun România-Ucraina și România-Republica Moldova (valoarea adăugată a proiectelor finanțate din cele două programe de cooperare transfrontalieră pentru ariile eligibile, impactul investițiilor realizate din fondurile celor două programe transfrontaliere);
- Politica Europeană de Vecinătate;
- Parteneriatul Estic;
- euroregiunile.

Fiecare stat membru al UE, de-a lungul timpului, și-a dezvoltat propriile abordări de cooperare transfrontalieră și transregională. În unele state, aceste practici sunt însă mai eficiente decât în altele. În calitate sa de stat membru al UE, pe parcursul ultimului deceniu, România a instituționalizat o abordare de cooperare transfrontalieră diferită pentru Republica Moldova, dar și pentru Ucraina, spre deosebire de formele de cooperare cu alte state vecine. Această abordare poate fi derivată din trecutul istoric și afinitățile etno-lingvistice ale comunităților beneficiare.

Cu toate acestea, condiționările aferente implementării intervențiilor publice de natura cooperării transfrontaliere neutralizează parțial această încărcătură istorică și plasează cadrul de intervenție într-o logică a adecvării, relevanței, eficienței, eficacității și sustenabilității proiectelor implementate. Având în vedere acest aspect, este importantă derularea periodică a exercițiilor de evaluare a politicilor, mecanismelor și practicilor specifice cooperării transfrontaliere între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova, precum și elaborării de recomandări privind eficientizarea cooperării.

Așa cum reiese din termenii de referință specifici acestui SPOS,

- obiectivul general al prezentului studiu este acela de a identifica oportunitățile și provocările prezente și potențiale în cooperarea transfrontalieră între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova în perioada 2014-2020.

Astfel, în particular, studiul își propune să:

- prezinte bazele cooperării transfrontaliere dintre cele trei state europene;
- analizeze cadrul politic și economic existent cât și eventuale evoluții ale acestuia din perspectiva cooperării transfrontaliere între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova în perioada 2014 - 2020;
- identifice premisele creării unei zone de stabilitate și securitate la granița estică a Uniunii Europene;

- ofere recomandări de politici publice în vederea intensificării cooperării transfrontaliere între România, Ucraina și Republica Moldova.

Ipoteza prezentei lucrări constă în asumția că:

- o cooperare transfrontalieră eficientă și sustenabilă va genera un nivel înalt de interacțiune între UE și statele vecine, ceea ce va duce la crearea unui spațiu regional mai sigur și predictibil.

Relevanța temei este cu atât mai ridicată cu cât Europa estică, în special Ucraina, dar și Republica Moldova sunt supuse unor presiuni externe care, la rândul lor, produc vulnerabilități de ordin securitar ce afectează inevitabil frontiera estică a UE și, deci, securitatea întregii organizații. Mai mult, UE deja se confruntă cu efectele migrației masive, astfel că securitatea frontierelor a devenit un laitmotiv pe agenda europeană, generând, inclusiv, disensiuni între statele membre, cele foarte vocale în acest „cor al negării” fiind cele din grupul estic, acestea uitând, se pare, că, acum două decenii, cetățenii lor „băteau” într-un mod asemănător la porțile UE, milioane de europeni din est emigrând spre vest.

Metoda de cercetare utilizată s-a axat în principal pe analiza documentelor și a studiilor de caz. În vederea fundamentării stării de fapt descrise precum și a recomandărilor enunțate, echipa de cercetare a valorificat surse de documentare primare (interviuri, studii de caz), precum și surse de documentare secundare (analiza legislației în materie a celor trei state avute în vedere, interpretarea studiilor și analizelor publicate în România, Ucraina, Republica Moldova, dar și în alte state membre din regiune ș.a.).

Pe parcursul colectării datelor empirice și redactării studiului o atenție deosebită a fost acordată consultării factorilor decidenți din cadrul Guvernului României (Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, alte ministere și agenții guvernamentale implicate în derularea proiectelor de cooperare transfrontalieră), dar și a celor de la nivel regional (reprezentanții Birourilor Regionale pentru Cooperare Transfrontalieră, Agențiilor de Dezvoltare Regională). Totodată, echipa de cercetare a efectuat interviuri de profunzime cu reprezentanții instituțiilor naționale și regionale responsabile cu derularea intervențiilor de cooperare transfrontalieră.

În procesul de identificare a studiilor de caz relevante analizei a fost aleasă calea tratării diferențiate a subiectului în funcție de criterii precum: diversitatea regională, specificul guvernancei de dezvoltare regională, tipul și natura intervențiilor ș.a. În acest sens, s-au identificat acțiunile complementare întreprinse de autoritățile românești centrale sau locale ce au venit în ajutorul consolidării cooperării sau al flexibilizării implementării acțiunilor finanțate prin POC România–Ucraina–Moldova, sau prin alte fonduri guvernamentale sau internaționale.

Studiul este structurat pe trei capitole:

- **În primul capitol** sunt prezentate și analizate principalele concepte referitoare la cooperarea transfrontalieră. Totodată, sunt prezentate diverse aspecte ale cooperării transfrontaliere din perspectiva Politicii Europene de Vecinătate, dar și în contextul implementării Parteneriatului Estic precum și ale Acordurilor de Asociere ale Republicii Moldova și Ucrainei cu UE. În cadrul acestui capitol subliniem faptul că este nevoie de o întărire a PEV nu doar prin suplimentarea instrumentelor financiare, ci și prin regândirea structurală a politicii;

- **În capitolul doi** este analizat, întâi, cadrul legislativ și instituțional din România, Ucraina și Republica Moldova privind cooperarea transfrontalieră. Apoi, este realizată o analiză comparativă a rezultatelor cooperării transfrontaliere pentru exercițiul financiar 2007–2013. În cadrul acestei analize, avem în vedere intervențiile derulate atât prin intermediul Programului Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013, cât și prin intermediul altor programe guvernamentale;
- **În capitolul trei** sunt analizate oportunitățile și provocările privind cooperarea transfrontalieră între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova pentru perioada 2014-2020. Astfel, s-a urmărit nivelul de fezabilitate a obiectivelor și priorităților stabilite prin POC România-Republica Moldova 2014–2020 și POC România-Ucraina 2014–2020 ținând cont de condiționalitățile politice, economice, programatice ale UE, precum și de prioritățile regionale sau nevoile sociale și culturale regionale. Totodată, au fost avute în vedere și aspecte ce țin de complementaritatea cu alte programe transfrontaliere și transregionale ale altor state UE cu Ucraina și Republica Moldova;
- **Recomandările și propunerile de politici publice** privind eficientizarea cooperării transfrontaliere între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova sunt formulate în ultimul capitol. Acestea sunt enunțate în baza constatărilor desprinse din cercetarea de teren, dar și din documentarea întreprinsă pe parcursul dezvoltării studiului. Esența recomandărilor urmărește crearea și pe mai departe a unei zone stabile, sigure și prospere la granița estică a Uniunii Europene. În acest sens, înțelegem rolul României ca fiind esențial în atingerea respectivului obiectiv dat fiind triplul său statut de țară-frontieră a UE, de stat riveran la Marea Neagră și de partener strategic al Republicii Moldova și Ucraina. Și, nu în ultimul rând, avem în vedere interesele naționale imediate ale României ca stat aflat la doar câteva sute de mile de Crimeea ocupată de Rusia și la alte câteva sute de km de Transnistria aflată, de asemenea, sub controlul Rusiei.

CAPITOLUL 1

ROLUL COOPERĂRII TRANSFRONTALIERE ÎN POLITICA EUROPEANĂ DE VECINĂTATE ȘI NOUL FORMAT AL PARTENERIATULUI ESTIC

1.1. Cooperarea transfrontalieră. Delimitări conceptuale

Politicile statelor naționale din Europa ultimelor secole, generate adesea de tensiunile și conflictele cu statele învecinate, au condus la crearea unor bariere în spațiul frontalier. Această realitate poate fi remarcată în special acolo unde lipseau frontierele naturale (râuri, munți, mare). Din rațiuni cel mai adesea strategice și militare, periferiile erau legate de centru, atât economic, cât și prin rețelele de circulație². În zonele de frontieră, nu de puține ori pentru a „fortifica” teritoriul național, arterele de circulație erau dispuse paralel cu granițele statului. Mai mult, în majoritatea cazurilor s-au putut observa fluxuri de migrație dinspre periferie spre centru. Regiunile de frontieră bogate s-au dovedit în timp a fi surse de conflicte, ceea ce justifică „fortificarea” prin păstrarea în sărăcie a acestor regiuni. „Oamenii din regiunile de frontieră, care au fost afectați în cel mai înalt grad de urmările conflictelor istorice, au căpătat cu timpul temeri reciproce și animozități. Condițiile care au creat aceste relații au prejudiciat disponibilitatea de cooperare și stabilire de contacte.”³ Clivajele secolului al XX-lea s-au produs preponderent din motive de natură politică și ideologică: granițele statelor au devenit adevărate bariere de netrecut nu doar pentru dușmani, ci și pentru proprii cetățeni. Astfel frontierele jucau mai degrabă rolul unor elemente ce împiedicau apariția activităților și valorilor comune, deși din punct de vedere strategic, strict din perspectiva regiunilor de frontieră, acestea erau direct interesate în a dezvolta o strategie bazată pe cooperare cu regiunile învecinate.

Pe parcursul procesului de construcție europeană, respectiv a integrării statelor europene în structurile comunitare, remarcăm o schimbare de percepție asupra frontierelor statelor naționale. Acestea din urmă au cunoscut un proces de deschidere, de diluare chiar, pe fondul integrării în spațiul pieței unice mai întâi, respectiv în spațiul Uniunii Europene, ulterior. Extinderea Uniunii Europene spre est, proces concretizat prin integrarea în comunitate a mai multor state foste comuniste a condus la schimbarea opticii asupra vechilor frontiere comunitare, la mutarea frontierei externe pe granițele acestor state. Frontiera *hard*, care ar asigura în concepția instituțiilor europene protecția cetățenilor săi, a devenit astfel, în principal, responsabilitatea noilor membri ai Uniunii. Astfel, din rațiuni securitare și nu numai, aceste state au devenit susținători ai statelor europene care nu sunt membre ale acestei organizații, dar care se află la frontierele UE: Polonia susține intens Ucraina, iar România, Republica Moldova, și exemplele pot continua. În ciuda unor restricții în ceea ce privește vizele, aceste state au încercat să dezvolte relații și construcții frontaliere de tip *soft* cu partenerii lor din afara comunității⁴. Integrarea europeană a acestor state a condus, în același

² *Manual de Cooperación Transfronteriza*, Asociației Europene a Regiunilor Frontaliere (AEBR), Berlin, 2014, p. 14. Lucrarea este disponibilă pe site-ul AEBR, http://www.aebr.eu/en/news/news_detail.php?news_id=373, accesat în data de 10.08.2015.

³ *Cooperare transfrontalieră*, http://transeco.ecosv.ro/cooperare_trans_ro.htm, accesat în data de 04.08.2015.

⁴ Mircea Brie, *Europe from Exclusive Borders to Inclusive Frontiers: Case Study Romanian - Ukrainian Frontier*, în Ioan Horga, Istvan Suli-Zakar (coord.), *Cross-Border Partnership with Special Regard to the Hungarian-Romanian-Ukrainian Tripartite Border*, Oradea-Debrecen, 2010, p. 23-36; Mircea Brie, Ioan Horga, *Le frontiere culturali europee: tra l'identità dello spazio europeo e le politiche comunitarie*, în Sorin Șipoș, Gabriel Moisa, Mircea Brie, Florin Sfrengeu, Ion Gumenăi (coord.), *The Historian's Atelier. Sources, Methods, Interpretations*, Academia Română, Centrul de Studii Transilvane, Cluj-Napoca, 2012, p. 107-126.

timp, la o anumită izolare a Rusiei (asociată unei reacții de tip *hard*), deranjată de această lărgire a Uniunii, coroborată cu procesul, oarecum paralel, al extinderii NATO. Toate acestea fac parte dintr-un proces complex generat de mecanismul comunitar, de realitățile geopolitice și de strategiile macro-economice. Extinderea europeană a determinat astfel conturarea unor noi modele ale relațiilor de vecinătate, diferite oarecum de vechile relații dintre statele naționale.

În dezbaterea noastră avem în vedere cel puțin două elemente: 1. nivelul analizei privitoare la frontierele interne dintre statele membre UE; 2. nivelul analizei frontierelor externe ale UE. Aceste nivele de analiză ne oferă perspective diferite asupra cooperării transfrontaliere: una internă, la frontierele interne ale UE, și alta externă, cu vecinii Uniunii Europene. Indiferent de nivelul de analiză, imaginea frontierelor reflectă stadiul, profunzimea și onestitatea cooperării transfrontaliere. Relațiile de colaborare din spațiul de frontieră conduc la deschiderea și diluarea barierelor între oameni, comunități, instituții, organizații sau state. Această logică este valabilă atât la nivelul UE, cât și la nivelul statelor, regiunilor sau comunităților locale.

Cooperarea transfrontalieră poate fi definită în raport cu colaborarea directă dintre regiunile învecinate, regăsite de-a lungul unei frontiere, indiferent de nivelul la care se realizează această relaționare. Colaborarea se poate realiza în toate domeniile, între toate autoritățile naționale, regionale și locale, implicând toți actorii. De altfel, textele tratatelor europene prevăd necesitatea asigurării unei dezvoltări armonioase, reducând decalajul de dezvoltare dintre diferitele regiuni sau state europene. Eficiența, fiabilitatea, autenticitatea și legitimitatea construcției europene, a integrării europene sunt legate și de succesul cooperării transfrontaliere. „Principiul de bază al cooperării transfrontaliere este realizarea în ariile frontaliere a unor spații contractuale în scopul de a permite găsirea de soluții comune la problemele similare, entitățile statale neignorând, față de colectivitățile lor periferice, particularitatea și specificul problemelor de vecinătate cu care acestea se confruntă”⁵.

Cooperarea transfrontalieră se dovedește a fi „un tip de cooperare mutuală clasică, între două regiuni de frontieră învecinate”⁶. La aceasta participă state, regiuni, unități administrative de la diferite nivele și/sau grupuri sociale etc., cuprinzând toate domeniile vieții cotidiene și participând la dezvoltarea de programe, priorități și acțiuni comune⁷. Cooperarea transfrontalieră este favorizată de moștenirea culturală, de cea etno-lingvistică, de cea istorică (a se vedea cazul moștenirii habsburgice în Europa Centrală) sau de prezența minorităților naționale. Comunitatea românească din Ucraina sau cea ucraineană din România, apoi moștenirea comună etno-lingvistică a populației României și Republicii Moldova, constituie elemente favorizante în procesul cooperării transfrontaliere.

Cu trecerea timpului, cooperarea la nivelul frontierelor europene a cunoscut un proces de nuanțare din perspectiva politicilor europene. Astfel, la cele interne ale UE avem Politica de Coeziune, iar la cele externe, Politica Europeană de Vecinătate⁸, prima fiind menită să reducă decalajele dintre regiunile și statele membre mai dezvoltate ale Uniunii Europene și cele mai puțin

⁵ Charles Ricq, *Manual de cooperare transfrontalieră pentru uzul colectivităților locale și regionale în Europa*, Ediția a 3-a, București, 2000, p. 10.

⁶ *Cooperare transfrontalieră*, http://transeco.ecosv.ro/cooperare_trans_ro.htm, accesat în data de 04.08.2015.

⁷ *Ibidem*

⁸ A se vedea suplimentar Mircea Brie, *European Instruments of Cross-border cooperation. Case study: the Romanian-Ukrainian border*, în *Identités, citoyennetés et démocratie, 20 ans après*, sous la direction de Fabienne Maron, Grzegorz Pozarlik, Editions Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 265-280; Mircea Brie, Ioan Horga, *The Romanian-Ukrainian Cross-Border Cooperation and The European Instruments*, în *Ucraina- Romania- Moldova: aspecte istorice, politice si culturale ale relatiilor în contextul proceselor europene contemporane*, vol. 3, Cernăuți, 2009, p. 302-318

dezvoltate⁹, în timp ce cealaltă aduce și ea o nouă abordare a relațiilor dintre Uniunea Europeană și vecinii săi, superioară celei tradiționale bazată pe simpla cooperare¹⁰. Fie că avem în vedere nivelul intern al UE, fie că analizăm cazul frontierelor externe ale acesteia, cooperarea transfrontalieră s-a dovedit a fi un promotor al integrării, măcar la nivel regional. În timp, regiunile s-au dovedit adesea a fi „modele de micro-integrare inter-regională transfrontalieră”¹¹, ce merită atenție și în viitor în privința conturării politicilor având legătură cu procesul construcției europene. Din acest punct de vedere, cooperarea teritorială, transfrontalieră sau de alt fel, este un mijloc „pe care ființa umană, prin excelență socială, îl folosește pentru a-și atinge scopuri care țin de creșterea calității vieții”¹².

Eficiența cooperării transfrontaliere depinde de coordonarea tuturor actorilor implicați în acest proces, dar și de cooperarea la toate nivelele, dublată fiind de existența unui cadru juridic adecvat. Disfuncționalitatea la unul dintre nivele poate genera eșecul acesteia. Prin urmare, cooperarea transfrontalieră nu mai este apanajul strict al statelor, ca actori internaționali. Un rol important în acest proces îl joacă structurile administrative locale și regionale din zonele de frontieră, asociațiile de dezvoltare create de către acestea, dar și corporațiile transnaționale interesate în promovarea unui mediu economic și politic prielnic dezvoltării afacerilor¹³. Pentru a avea succes, în zonele de frontieră trebuie să se coopereze cu parteneri transfrontalieri de la egal la egal și să se respecte interesele fiecărei părți implicate. Uniunea Europeană încurajează și stimulează dezvoltarea de parteneriate în cooperarea transfrontalieră. Interesul UE este nu doar acela de a dezvolta armonios regiunile de o parte sau alta a frontierei sau interesul de ordin securitar în ceea ce privește dezvoltarea unei regiuni învecinate cooperante și stabile, ci și întărirea spiritului și identității europene în rândul cetățenilor săi, dincolo de identitățile lor național-etnice¹⁴. „Instrumentele financiare și eforturile non-financiare (de exemplu: promovarea de standarde pentru sporirea competitivității, abordări metodice, implicații la nivelul ajustării cadrului normativ-juridic etc.) ale partenerilor europeni în zonele de frontieră sunt consistente și proiectate pentru o perioadă îndelungată”¹⁵. Cooperarea transfrontalieră, atât la nivel inter-statal, cât și regional sau local, a stat în atenția instituțiilor europene pe întregul proces de construcție europeană. Pentru a eficientiza această colaborare și a direcționa unitar numeroasele inițiative existente s-a încercat crearea unui cadru normativ, care să ofere inclusiv modele de acorduri de parteneriat și asociere¹⁶.

⁹ Asupra acestei teme a se vedea, între alte lucrări, Iordan Gheorghe Bărbulescu, *Noua Europă. Identitate și model European*, Polirom, 2015, p. 305-310

¹⁰ *Europa în direct. Cooperare transfrontalieră*, http://europaindirect.ecosv.ro/cooperare_trans.htm, accesat în data de 03.08.2015.

¹¹ Charles Ricq, *op. cit.*, p. 11.

¹² *Strategia de dezvoltare a județului Satu Mare până în 2020. COMPAS 20 – Concepții și Orientare Modernă, Planificare Armonioasă și Strategică până în 2020*, Capitolul 8. *Cooperare transfrontalieră*, accesat în data de 04.08.2015.

¹³ Cătălin-Silviu Săraru, „*Considérations sur les accords de coopération transfrontalières entre les unités administratives-territoriales limitrophes des zones frontalières de la Roumanie et les structures similaires dans les pays voisins*”, în „*Curentul Juridic*” nr. 2(45)/2011, p. 88.

¹⁴ Mircea Brie, Daniela Blaga, *Identity rematch in the European space*, în *Cultural Diplomacy at the East and West Borders of the European Union*, 2015 (volum în curs de apariție).

¹⁵ Mihai Roșcovan, Veaceslav Bulat, Mariana Puntea, Viorel Miron, *Ghid de cooperare transfrontalieră*, Ediția a II-a, Chișinău, 2010, p. 101.

¹⁶ A se vedea *Convenția-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale*, Madrid, 21 mai 1980, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Romanian/106-Romanian.pdf>, accesat în data de 26.08.2015.

În accepțiunea Asociației Europene a Regiunilor Frontaliere (AEBR)¹⁷, succesul cooperării transfrontaliere este dat de respectarea unui set de patru *principii*: principiul parteneriatului, principiul subsidiarității, principiul programării și principiul echivalenței instituționale¹⁸.

Astfel:

- principiul unui parteneriat corect și egal este elementar în domeniul cooperării transfrontaliere. Acest principiu conține două componente: parteneriatul vertical și cel orizontal¹⁹. La nivelul parteneriatelor verticale sunt identificate relațiile existente, în sens concentric, uneori ierarhic sub raport juridic, de la următoarele nivele: UE, stat-național, regional și local din zona de frontieră. Parteneriatele orizontale se referă la relațiile dintre acești parteneri (organizații, structuri) și entitățile similare de pe cealaltă parte a frontierei²⁰. Acest principiu se bazează pe egalitatea ambelor părți, indiferent de mărimea țării, importanța ei geografică și economică sau numărul populației. Pentru dezvoltarea acestui parteneriat trebuie depășite impedimente precum: diferențele de la nivel administrativ sau cele al competențelor și posibilităților de finanțare²¹;
- cel al subsidiarității face apel la implicarea activă a actorilor locali și regionali în procesul de cooperare transfrontalieră;
- programarea presupune „existența unui concept sau program comun de dezvoltare transfrontalieră”²². Pregătirea politicilor și programelor transfrontaliere comune de dezvoltare, precum și implementarea proiectelor transfrontaliere este determinată și condiționată de participarea activă a tuturor actorilor implicați, inclusiv de la nivel regional sau local, de ambele părți ale frontierei;
- în fine, echivalența instituțională face apel la cooperarea transfrontalieră realizată fără a se ține cont de diferențele de organizare administrativă întâlnite pe cele două părți ale frontierei.

Cooperarea transfrontalieră reprezintă unul din instrumentele polivalente importante care presupune și mobilizarea resurselor financiare în cadrul unor proiecte comune. Componentă esențială a politicii de dezvoltare regională, cooperarea transfrontalieră are drept scop principal asigurarea creșterii economice și dezvoltarea echilibrată și durabilă a regiunilor de frontieră²³.

Obiectivele principale ale politicii de cooperare transfrontalieră, așa cum apar ele în legislația românească, sunt următoarele:

„a) promovarea cooperării între regiunile, comunitățile și autoritățile situate de o parte și de alta a frontierelor, în rezolvarea unor probleme comune, prin conceperea și implementarea unor strategii transfrontaliere și a unor proiecte, care să contribuie la dezvoltarea comunităților respective sub aspectul creșterii nivelului de trai și a dezvoltării economice; b) promovarea bunei vecinătăți, a stabilității sociale și progresului economic din regiunile de frontieră, prin finanțarea unor proiecte

¹⁷ A se vedea site-ul oficial AEBR, <http://www.aebr.eu/en/index.php>.

¹⁸ Apud Mihai Roșcovan, Veaceslav Bulat, Mariana Puntea, Viorel Miron, *op. cit.*, p. 27.

¹⁹ *Manual de Cooperación Transfronteriza...*, p. 157.

²⁰ Mihai Roșcovan, Veaceslav Bulat, Mariana Puntea, Viorel Miron, *op. cit.*, p. 27-28.

²¹ *Cooperare transfrontalieră*, http://transeco.ecosv.ro/cooperare_trans_ro.htm, accesat în data de 04.08.2015

²² Ghid 2000. Politici Regionale, *Ghid Practic de Cooperare Transfrontalieră* Association of European Border Regions, p.14, http://www.aebr.eu/files/publications/lace_guide.ro.pdf, accesat în data de 20.07.2015.

²³ Cătălin-Silviu Săraru, *op. cit.*, p. 92.

cu beneficii vizibile pentru regiunile și comunitățile din aceste regiuni; c) sprijinirea realizării descentralizării responsabilității, prin promovarea inițiativelor locale, realizate în cadrul strategiilor locale”²⁴.

O abordare similară asupra cooperării transfrontaliere o au statele care nu sunt membre ale Uniunii Europene. Din perspectiva politicii Republicii Moldova, de exemplu, sunt identificate următoarele obiective pe termen lung ale cooperării transfrontaliere²⁵: crearea mai multor avantaje bilaterale; îmbunătățirea infrastructurii fizice și economice; dezvoltarea resurselor umane ale regiunii; adâncirea legăturilor culturale și educaționale; pregătirea pentru aderarea la UE; protecția mediului etc.

1.2. Cooperarea transfrontalieră și Politica Europeană de Vecinătate (PEV)

Perspectiva Uniunii Europene în privința relațiilor sale externe cu statele din proximitatea sa are ca suport și punct de plecare **Politica Europeană de Vecinătate**, ale cărei rezultate au fost remarcate de către Comisia Europeană ca fiind pozitive încă din primii ani de la lansarea sa în 2003²⁶. Efectul pozitiv este semnalat apoi de către Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene. Astfel, „PEV a întărit relațiile cu țările partenere și a adus beneficii concrete atât Uniunii, cât și partenerilor săi, inclusiv lansarea de inițiative regionale și sprijin acordat democratizării în vecinătatea europeană”²⁷. Sub influența Politicii Europene de Vecinătate conceptul de frontieră externă a Uniunii Europene tinde să capete noi forme de exprimare. Pe de o parte, constatăm o flexibilizare a contactelor dintre cele două părți ale frontierei. O asemenea tendință este amplificată prin mecanismele de cooperare transfrontalieră, prin intermediul euroregiunilor, dar și a instrumentelor europene implementate cu succes la frontiera externă. Pe de altă parte, acțiunile Uniunii Europene prin care încearcă să implementeze politici de coeziune regională la granițele sale actuale, sunt potrivit unor analiști dovada că Uniunea își consolidează frontierele externe actuale, luându-se astfel în calcul, cel puțin pentru moment, varianta încetinerii procesului de extindere spre est, fără însă să fie închise efectiv porțile²⁸.

Privită în context regional, PEV apare pe fundalul extinderii UE spre est coroborată cu schimbarea strategiei Rusiei vis-a-vis Europa estică.

²⁴ Legea nr. 315 din 28 iunie 2004 (*actualizată*) privind dezvoltarea regională în România, Cap. 1, Art. 3¹, <http://www.adrnordest.ro/user/file/library%20law%20ro%20and%20en/LEGE%20nr.%20315%20din%202004.pdf>, accesat în data de 30.08.2015.

²⁵ A se vedea Mihai Roșcovan, *Cooperarea transfrontalieră a Republicii Moldova cu România și Ucraina*, p. 1, www.ipp.md/public/files/Publicatii/2003/iulie/Pr~Roscovan.doc, accesat în data de 19.07.2015.

²⁶ A se vedea *Communication de la Commission. Une politique européenne de voisinage vigoureuse*, Bruxelles, 05/12/2007, COM(2007) 744 final.

²⁷ EUR-Lex, Access to European Union law, *Regulamentul (UE) NR. 232/2014 AL Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument european de vecinătate*, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 77/27, 15.03.2014, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.077.01.0027.01.RON, accesat în data de 30.08.2015.

²⁸ Făcând legătura cu „revoluția portocalie” din Ucraina, comisarul european pentru relații externe și politica europeană de vecinătate Benita Ferrero-Waldner a declarat la 1 decembrie 2004 că „la question de l’Ukraine dans l’UE n’est pas à l’ordre du jour. Mais il est clair que nous ne fermons aucune porte”. A se vedea Régis Matuszewicz, *Vers la fin de l’Élargissement?*, în Laurent Beurdeley, Renaud de La Brosse, Fabienne Maron (coord.), *L’Union Européenne et ses espaces de proximité. Entre stratégie inclusive et partenariats removes: quell avenir pour le nouveau voisinage de l’Union?*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 109.

După anul 2000, când Vladimir Putin devine președintele Rusiei, strategia Moscovei față de Occident se schimbă. Față de guvernarea anterioară ce poate fi caracterizată printr-o politică bazată pe o tendință de cooperare, strategia lui Vladimir Putin reafirmă dreptul și necesitatea redobândirii independenței politicii ruse. Acest concept de independență nu se referă la independența internă a politicilor Rusiei, ci mai degrabă trebuie înțeles în relație antitetivă față de UE, dar mai ales față de NATO, deci pe plan extern. Astfel independența este văzută drept o contrapondere la alternativa vestică. Totuși aceasta nu este o noțiune nouă care a apărut odată cu venirea lui Vladimir Putin la putere, ea existând la nivel strategic încă din secolul al XV-lea și făcând referire la relația cu Sfântul Imperiul Roman. Din punctul de vedere al percepției sub logica determinată de o astfel de viziune, Rusia s-a aflat într-o permanentă stare de amenințare exterioară generată și de poziția sa geografică (lipsa unor frontiere maritime, extinderea UE și a NATO spre est și creșterea influenței Chinei în est)²⁹. O astfel de percepție poate genera două tipuri de strategii: pe de o parte, putem vorbi de o politică externă al cărei scop constă în apărarea intereselor proprii, deci o politică defensivă. Acest tip de comportament este caracteristic perioadei 2000-2008, până la izbucnirea războiului georgian. După ce aceste evenimente au avut loc, strategia rusească se schimbă și generează un pattern cu accente agresive, elemente ce pot fi observate în cadrul războiului din Ucraina, deci o politică bazată pe ofensivă.

În ceea ce privește viziunea Rusiei față de Europa estică, regiune ce a fost cuprinsă în PEV și mai apoi în PaE, aceasta percepe zona ca făcând parte din vecinătatea sa apropiată, o regiune ce o desparte de UE și NATO și care face parte din ceea ce Rusia a numit „identitatea Ruso-Sovietică”³⁰ (mai ales Ucraina de aici și atitudinea agresivă pe care Moscova a adoptat-o ante și post Vilnius). Sub această paradigmă ucrainenii erau considerați a fi „ruși ce vorbesc unul dintre dialectele limbii ruse”³¹. Astfel, Rusia a perceput și încă percepe orice apropiere a Republicii Moldova și a Ucrainei față de UE/NATO drept o pierdere a propriei influențe în zonă.

Pe de altă parte, Europa estică era văzută de liderii europeni drept o zonă problematică din punct de vedere geopolitic, aflându-se între două puteri regionale, dar și datorită unor probleme interne cu care aceste state se confruntau și care afectau întreaga regiune precum: crima organizată, traficul de droguri etc³². Astfel relația pe care UE a dezvoltat-o cu Republica Moldova și/sau Ucraina a fost percepută în termeni negativi, de competiție de Rusia, fapt ce poate explica evoluțiile viitoare din această zonă³³.

Ținând cont de toate aceste aspecte, cooperarea transfrontalieră nu mai era un deziderat, ci o necesitate prin care se putea ridica nivelul de securitate de la granițele viitoare ale UE și de a transforma relația dintre UE și statele din regiune dintr-un joc cu suma nulă, într-unul de tip câștig-câștig. Astfel, constatăm, prin implementarea PEV, o schimbare de percepție asupra frontierei externe. Într-o atare situație, regiuni și oameni din afara structurilor comunitare pot beneficia de programe și instrumente ale unei politici, care îi apropie de cetățenii UE. Politica Europeană de

²⁹ Andrei Tsygankov, *Russia and the West from Alexander to Putin* (New York, Cambridge University Press, 2012), p.31.

³⁰ Grygoriy Perepelytsia, “Capacity of instruments for development of mutually beneficial relations in the format “Ukraine-Visegrad Plus,” volume of the International Conference: *Ukraine and the Visegrad Four: Towards a Mutually Beneficial Relationship*, May 13-14, 2010, p.105.

³¹ *Ibidem*

³² Artur Gruszcak, „The securitization of the Eastern borders of the European Union. Walls or bridges?,” (paper to the UACES 40th Annual Conference Exchanging Ideas on Europe: Europe at a Crossroads, Bruges, 6-8 September 2010), <http://www.uaces.org/pdf/papers/1001/gruszcak.pdf> accesat în data de 20.09.2015

³³ Despre relația Est-vest și rolul Rusiei în această ecuație, o recentă lucrare a lui Ana Maria Costea, *East versus West, When Politics collide with economics*, Tritonic, 2015

Vecinătate contribuie semnificativ, prin programele sale de cooperare teritorială la frontiera externă, la dezvoltarea unei sistem tot mai omogen³⁴ și la o „dezvoltare regională integrată”³⁵. Aceste politici sunt cerute și de necesitatea promovării unei armonizări a politicilor economice, care să contribuie la realizarea unei coeziuni economice la nivel regional³⁶. Estomparea importanțelor dezechilibre comerciale dintre UE și vecinii săi, prin extinderea pieței comune dincolo de frontierele externe ale comunității, este așadar un imperativ ce răspunde politicii europene spre dezvoltarea unei bune vecinătăți³⁷. Implementarea instrumentelor europene ale cooperării transfrontaliere tinde să mute frontiera reală spre exterior prin construirea uneia noi, simbolice, incluzând o arie periferică privilegiată ce beneficiază de avantajele vecinătății³⁸.

Spațiul de frontieră presupune relații de vecinătate. În doctrină, buna vecinătate este definită ca o „stare de fapt”, o „inevitabilitate” (vecinii sunt dați de istorie și geografie), există de când au apărut popoarele și statele și generează la frontiere două reacții: menținerea stării de securitate prin rezolvarea conflictelor și întreținerea raporturilor de cooperare între state învecinate³⁹. Buna vecinătate este în strânsă legătură cu conceptul de „frontieră”, chiar dacă, în timp, rolul frontierei s-a schimbat, din barieră, ea devenind puțin câte puțin punct de întâlnire între realități diferite ce descoperă posibilitatea complementarității dincolo de concepțiile rigide asupra suveranității naționale. În spațiul transfrontalier al bunei vecinătăți un rol aparte îl are „mica diplomatie”, sub influența cadrului oficial de relații, care se manifestă prin aceasta. Activitatea pozitivă în spațiul „miciei diplomatiei” creează securitate și încredere, buna vecinătate exprimându-se ca principiu. Regimul de frontieră, conform definiției date în literatura de specialitate⁴⁰, este stabilit de către fiecare stat prin legislația sa, în conformitate cu acordurile încheiate cu vecinii. Statele urmăresc astfel să asigure buna lor vecinătate, evitarea conflictelor de frontieră, fără a pierde din vedere atributul suveranității de apărare a frontierelor.

Înlăturarea barierelor și evitarea apariției unor noi linii de separare între Europa extinsă și noii vecini este scopul declarat al PEV încă de la lansarea acestuia⁴¹. Domeniile cooperării sunt diverse: de la politică la economie, de la cultură la securitate⁴².

Cooperarea transfrontalieră s-a dovedit a fi o prioritate a Politicii Europene de Vecinătate. Aceasta vizează promovarea unei abordări coerente și integrate a dezvoltării regionale, manifestând interes pentru provocările comune, garantând eficiența și securitatea la granițele externe ale UE și încurajând cooperarea la nivel local⁴³. Încă de la lansarea sa, PEV a stimulat punerea în aplicare a

³⁴ Annabelle Hubeny-Berlsky, *Le financement de la PEV- la réponse proposée (1)*, în Laurent Beurdeley, Renaud de La Brosse, Fabienne Maron (coord.), *op. cit.*, p. 317.

³⁵ *Ibidem*, p. 320.

³⁶ A nu se confunda Politica de coeziune economică, socială și teritorială a UE așa cum este aceasta definită în Tratatul UE (Uniunea Europeană, Versiune consolidată a Tratatelor, Luxemburg, OPUE, 2010, TFUE, Titlul XVII) cu principiul coeziunii la care se face uneori referire când se vorbește despre cooperarea transfrontalieră.

³⁷ Régis Matuszewicz, *op. cit.*, p. 110.

³⁸ A se vedea Mircea Brie, Ioan Horga, *The European Union External Border. An Epistemological Approach*, în *Revista Română de Geografie Politică*, 2009, p. 7-8.

³⁹ Apud Mircea Brie, *The European Neighborhood Policy, Mass-media and Cross-border Cooperation*, în *Analele Universității din Oradea, Seria Relații Internaționale și Studii Europene*, 2009, p. 83.

⁴⁰ Marțian Niciu, *Drept internațional public*, Ed. Servosat, 1999, p. 246.

⁴¹ Apud Adrian Pop, Gabriela Pascariu, George Anglițoiu, Alexandru Purcăruș, *România și Republica Moldova – între Politica Europeană de Vecinătate și perspectiva extinderii Uniunii Europene*, Institutul European din România – Studii de impact III, p. 8, http://www.ier.ro/sites/default/files/pdf/Pais3_studiu_5_ro.pdf, accesat în data de 15.08.2015.

⁴² *Ibidem*, p. 9.

⁴³ EUR-Lex, Access to European Union law, *Instrumentul european de vecinătate și de parteneriat - Documentul de strategie privind cooperarea transfrontalieră 2007-2013, Cooperarea transfrontalieră 2007-2013 - Sinteză*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=URISERV:r17104&from=RO>, accesat în data de 19.08.2015.

unor reforme politice, economice și instituționale dificile, precum și promovarea valorilor comune care să asigure o apropiere a UE de vecini și invers. Acest proces în viziunea documentelor programatice urma să pregătească statele vecine pentru o integrare progresivă.

În cazul exercițiului financiar ale UE 2007-2013, cooperarea transfrontalieră a Uniunii Europene cu statele vecine, inclusiv cu Republica Moldova și Ucraina, s-a înscris în cadrul oferit de Instrumentul European de Vecinătate și Parteneriat. În calitatea sa de membru al UE, România a avut o poziție de partener direct al celor două state europene în cadrul PEV. Această politică europeană de susținere a consolidării relațiilor politice și economice cu statele vecine a continuat să fie o prioritate, fiind cuprinsă în planurile de „cooperare, de asociere și de parteneriat”⁴⁴. Aceasta era în concordanță cu textul Tratatului privind Uniunea Europeană care prevede că „Uniunea dezvoltă relații privilegiate cu țările învecinate, în vederea stabilirii unui spațiu de prosperitate și de bună vecinătate, întemeiat pe valorile Uniunii și caracterizat prin relații strânse și pașnice, bazate pe cooperare” (art. 8 alin.(1))⁴⁵.

Pe parcursul perioadei 2007-2013, în cadrul PEV, cooperarea transfrontalieră a jucat un rol important în apropierea regiunilor de frontieră, care se confruntă cel mai adesea cu diferențe de dezvoltare și disparități socio-economice.

În această direcție se înscriu prioritățile și obiectivele asumate ale acestei politici, respectiv:

1. *„de a promova o dezvoltare economică și socială armonioasă în regiunile situate de orice parte a frontierelor comune.* O atenție specială se acordă comerțului și investițiilor locale, promovării întreprinderilor comune, turismului, investițiilor în infrastructura locală și cooperării în sectoarele energetice, de transport și de comunicații;
2. *de a-și asuma provocările comune în domenii cum ar fi mediul, sănătatea publică și prevenirea și combaterea crimei organizate.* Acțiunile includ o planificare comună și activități, de asemenea comune, de supraveghere, dar și o mai bună gestionare a resurselor naturale, dar și a deșeurilor. Problema poluării apei este esențială în contextul bazinelor maritime comune, și anume Mările Baltice, Neagră și Mediterană. De asemenea, acțiunile includ și măsuri de încurajare a cooperării în vederea supravegherii și tratării bolilor transmisibile cât și cooperarea intensificată în lupta împotriva corupției, imigrării ilegale și traficului uman;
3. *de a garanta frontiere sigure și eficiente prin îmbunătățirea operațiunilor și a procedurilor specifice gestionării frontierelor, prin consolidarea securității lanțului logistic internațional sau chiar prin îmbunătățirea infrastructurilor și echipamentului la granițe;*
4. *de a promova acțiunile interumane locale la nivel transfrontalier prin îmbunătățirea contactelor societății civile.* Cooperarea educațională, socială și culturală poate juca un rol esențial în promovarea democrației și a valorilor comunitare”⁴⁶.

În perioada analizată, cooperarea transfrontalieră a acoperit două categorii de programe, adică acelea care privesc:

⁴⁴ *Către o nouă politică europeană de vecinătate*, Document comun de consultare, Comisia Europeană, Înalțel Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, Bruxelles, 4.3.2015 JOIN(2015) 6 final, p. 2, http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/consultation/consultation_romanian.pdf, accesat în data de 18.08.2015.

⁴⁵ *Ibidem*

⁴⁶ EUR-Lex, Access to European Union law, *Instrumentul european de vecinătate și de parteneriat ...*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=URISERV:r17104&from=RO>, accesat în data de 23.08.2015.

- *Frontierele terestre și rutele maritime* pentru regiunile situate de-a lungul frontierelor terestre sau ale rutelor maritime importante. Aceste programe se adresează două sau mai multor țări.
- *Bazinele maritime* pentru regiunile situate la frontierele externe ale UE, de-a lungul unuia dintre cele trei bazine maritime (al Mării Baltice, al Mării Negre și al Mării Mediterane).

În privința exercițiului financiar 2014-2020, alături de programele bilaterale sau regionale pentru est și sud, Instrumentul European de Vecinătate, regândit în spiritul noilor politici ale Uniunii Europene, finanțează *programele transfrontaliere de cooperare între statele membre și țările din vecinătate*⁴⁷. Aceste programe au în vedere finanțarea unor proiecte de cooperare între unul sau mai multe state membre, pe de o parte, și una sau mai multe țări partenere și/sau Federația Rusă, pe de altă parte, care se desfășoară de-a lungul părții lor comune a frontierei externe a UE. Sunt avute în vedere programe operaționale comune multianuale, care reglementează cooperarea la o frontieră sau la un grup de frontiere și care conțin măsuri multianuale menite să răspundă unui set coerent de priorități ce pot fi puse în aplicare cu sprijinul UE. În conformitate cu principiului parteneriatului, actorii implicați selectează în comun acțiuni susceptibile să beneficieze de sprijin din partea Uniunii, care sunt în concordanță cu prioritățile și măsurile programului operațional comun.

Prin intermediul politicilor și instrumentelor PEV, Uniunea oferă țărilor din spațiul său de vecinătate „o relație privilegiată, întemeiată pe angajamentul reciproc de a respecta și a promova valorile democrației, drepturile omului, statul de drept, buna guvernare și principiile unei economii de piață, precum și dezvoltarea durabilă și favorabilă incluziunii”⁴⁸. Uniunea Europeană este interesată de succesul acestei politici de vecinătate pe care a încercat să o reformeze atât la nivel de instrumente, cât și la nivel de programe. În noile accepțiuni, sprijinul UE este folosit în beneficiul țărilor partenere și al zonelor implicate în cooperarea transfrontalieră, printr-o abordare separată, dar și în beneficiul comun al Uniunii și al țărilor partenere. Noile instrumente și reglementări dau Federației Ruse acces la cooperarea transfrontalieră, la cooperarea regională, cu participarea Uniunii. De asemenea, statul rus poate fi parte la programele multinaționale relevante, inclusiv la cooperarea în materie de educație⁴⁹.

Eligibilitatea geografică a noilor programe de cooperare transfrontalieră, ca parte a Politicii Europene de vecinătate, se referă la proiectele implementate în: a. zona frontierei terestre, care acoperă unitățile teritoriale corespunzătoare nivelului 3 din Nomenclatorul Unităților Teritoriale de Statistică (NUTS)⁵⁰ sau echivalente, situate de-a lungul frontierelor terestre dintre statele membre și celelalte țări participante la cooperarea transfrontalieră, fără a aduce atingere potențialelor ajustări necesare pentru a asigura coerența și continuitatea acțiunii de cooperare; b. zona frontierei maritime, care acoperă unitățile teritoriale corespunzătoare nivelului NUTS 3 sau echivalente, situate de-a lungul frontierelor maritime dintre statele membre și celelalte țări participante la cooperarea transfrontalieră, separate de o distanță maximă de 150 km, fără a aduce atingere eventualelor ajustări necesare pentru a asigura coerența și continuitatea acțiunii de cooperare; c. zona unui bazin maritim, care acoperă unitățile teritoriale de coastă corespunzătoare nivelului NUTS 2 sau echivalente, care

⁴⁷ European Union, External Action, *European Neighbourhood Instrument 2014-2020 - Programming documents*, http://eeas.europa.eu/enp/documents/financing-the-enp/index_en.htm, accesat în data de 19.08.2015.

⁴⁸ EUR-Lex, Access to European Union law, *Regulamentul (UE)...*, L77/27.

⁴⁹ *Ibidem*, tit. I, art. 1, (2), (3), L 77/30.

⁵⁰ A se vedea *New EU Neighbourhood Policy: the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) and the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*, Association of European Border Regions (AEBR), p. 5, <http://www.aebr.eu/files/publications/NeighbourhoodPolicyEN.pdf>, accesat în data de 21.08.2015.

au ieșire la un bazin maritim comun al statelor membre, și celelalte țări participante la cooperarea transfrontalieră⁵¹.

Prioritățile programelor de cooperare transfrontalieră în actuala formulă au în vedere:

1. dezvoltarea economică și socială;
2. mediul, sănătatea publică, siguranța și securitatea;
3. mobilitatea persoanelor, a bunurilor și a capitalurilor⁵².

La zece ani de la aderarea statelor foste comuniste din spațiul Europei Centrale și de Est, UE a fost obligată să-și reformeze *Politica europeană de vecinătate*. Aceasta nu s-a datorat faptului că noii vecini din est au fost o provocare mult prea mare pentru UE, deși se poate spune și asta, ci faptului că această perioadă a adus foarte multe schimbări la frontiera externă a acesteia.

În prezent, țările vecine sunt mai puțin stabile decât acum zece ani. În est, partenerii europeni s-au confruntat cu probleme mari, atât de natură internă, cât mai ales datorită presiunii, inclusiv de natură militară din partea Rusiei. Uniunea Europeană a fost pusă în situația de a-și proteja partenerii în fața unui stat rus tot mai expansiv. Criza din Georgia anului 2008 sau actualul conflict din Ucraina sunt elocvente pentru această realitate la care a trebuit să se adapteze UE. În spațiul sudic, Siria este afectată din 2011 de un război civil, care are un impact puternic asupra vecinilor săi. Libia și Egipt au cunoscut profunde crize interne. Toate acestea au intensificat provocările cu care se confruntă atât UE, cât și partenerii săi, sporind presiunile economice și sociale, migrația masivă, ilegală și necontrolabilă, sporind odată în plus amenințările la adresa securității internaționale.

Acesta este contextul în care a evoluat și s-a reformat PEV. În cadrul Procesului de la Barcelona⁵³ a fost creată mai târziu Uniunea pentru Mediterană (UfM) care a căpătat contur prin Declarația Comună de la Paris din 2008, iar în 2009 a fost lansat Parteneriatul Estic (PaE), fiind astfel consolidată componenta regională. În plus, PEV a fost revizuită în 2011 pentru a oferi un răspuns la evenimentele din cadrul „Primăverii arabe”⁵⁴. Numeroasele crize de la frontierele europene au evidențiat o serie de curențe în abordarea politicii externe a UE față de vecinătatea imediată. Totodată a fost tot mai evident faptul că, dincolo de caracteristicile sale generale, trebuia să avem o abordare diferențiată a PEV pentru fiecare partener în parte. Apoi, succesele remarcabile din unele domenii au fost însoțite de insuccese în altele. Modelul european, al pluralismului, democrației și libertăților, nu a fost unul suficient pentru a inspira în aceeași măsură toate statele vecine. Nu în ultimul rând, criza economică majoră cu care s-a confruntat UE începând cu 2007-2008 a avut un efect negativ și asupra vecinilor și a viziunii acestora asupra modelului normativ european, afectând tocmai unul dintre cele mai „convingătoare” dintre argumentele acesteia în relațiile de parteneriat, succesul economic pe care aceasta îl reprezintă. Nu în ultimul rând, în procesul de reformare al PEV, UE este obligată să țină cont de politica globală, de poziția și rolul ei ca actor pe scena internațională.

Premisele de la care pleacă PEV sunt diferite acum. Domeniul său de aplicare și modul de utilizare al instrumentelor, sectoarele de cooperare, dar și legăturile dintre prioritățile interne și cele

⁵¹ *Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020, Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020)*, pp. 11-12, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf, accesat în data de 13.08.2015.

⁵² EUR-Lex, Access to European Union law, *Regulamentul (UE)...*, Anexa II, L77/41.

⁵³ În cadrul Conferinței de la Barcelona (27-28 noiembrie 1995) este lansat Parteneriatul Euro-Mediteranean între UE și 12 state partenere din bazinul mediteranean. Ana Voicu, *Parteneriatul euro-mediteranean de la Barcelona la Paris*, <http://www.iem.ro/rem/index.php/REM/article/viewFile/72/58>, accesat în data de 01.09.2015.

⁵⁴ *Către o nouă politică europeană de vecinătate*, ..., p. 2.

externe au cunoscut schimbări semnificative. UE trebuie să țină cont de aspirațiile și particularitățile vecinilor săi. Unii dintre vecini au aspirații europene și înclinații către construirea unei societăți democratice bazate pe valorile fundamentale europene. În cazul altor state este necesară o altfel de abordare. Indiferent însă de aspirațiile vecinilor noștri, stabilitatea, securitatea și prosperitatea la frontierele externe europene rămân la fel de importante pentru UE. Este necesară o comunicare mai bună cu partenerii răsariteni ai UE în sensul explicării beneficiilor pe care le poate aduce apropierea și, de ce nu, integrarea europeană, însușirea valorilor europene și reformarea profundă a societăților din această parte a lumii. UE este nevoită să facă eforturi pentru a se asigura că politica sa de vecinătate „rămâne atractivă și că răspunde nevoilor partenerilor”⁵⁵.

În anul 2013, UE a revizuit instrumentele sale financiare în contextul cadrului multianual modernizat aferent perioadei 2014-2020, inclusiv al *Instrumentului european de vecinătate*. Conform acestui nou instrument, sprijinul Uniunii Europene pentru vecinii săi devine mai rapid și mai flexibil, permițând creșterea diferențierii și a stimulentei („mai mult pentru mai mult” – principiu care include deopotrivă diferențierea statelor și stimularea celor performante) acordate statelor care sunt cel mai puternic angajate în adoptarea reformelor și care au realizat progrese în domeniul consolidării unei democrații profunde și durabile. În pofida crizei financiare și a reducerii bugetului global al UE, nivelul de finanțare rezervat Instrumentului european de vecinătate se ridică la 15,4 miliarde EUR⁵⁶, ceea ce pune în evidență faptul că UE acordă prioritate vecinătății sale. Până la 5% din valoarea totală a pachetului financiar se alocă programelor de cooperare transfrontalieră.

Prin intermediul Instrumentului european de vecinătate, care a înlocuit Instrumentul de parteneriat european de vecinătate, este acordat sprijin pentru punerea în aplicare a inițiativelor politice ce vizează modelarea PEV, inclusiv a Parteneriatului Estic și Uniunii pentru Marea Mediterană. Asistența acordată vecinilor devine mai flexibilă și mai rapidă, reducând complexitatea și durata procesului de programare, astfel încât să nu fie subminată relevanța asistenței⁵⁷. Într-o previziune optimistă, se consideră că pe termen mediu PEV va aduce, în ciuda dificultăților recente de la frontierele UE, „stabilitate în sud și integrare în est”⁵⁸.

1.3. Republica Moldova și Ucraina. De la Politica Europeană de Vecinătate (PEV), la Parteneriatul Estic (PaE)

Discuțiile privitoare la realizarea unui spațiu de bună vecinătate la frontierele externe ale UE au apărut înainte de anul 2002, chiar înainte de lansarea oficială a PEV. Până la această dată, UE, dar și vecinii acesteia, au căutat să dezvolte relații de cooperare. Acestea au luat forma unor relații asimetrice bazate pe acorduri de parteneriat și cooperare. Ulterior, țările estice au dezvoltat relații mai profunde trecând de la aceste acorduri la un nou nivel de parteneriat, care a condus către asocierea acestora la UE, fără însă a le fi conferită și perspectiva clară de stat membru cum se

⁵⁵ Comisia Europeană, Înalțul Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, *Comunicare comună către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor. Politica de vecinătate la răspântie: punerea în aplicare a politicii europene de vecinătate în 2013*, p. 7, EUR-Lex, Access to European Union law, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52014JC0012&from=RO>, accesat în data de 29.08.2015.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 13.

⁵⁷ *Instrumentul european de vecinătate*, Moldova Europeană, Centrul de Resurse "DIALOG-PRO", <http://infoeuropa.md/instrumentul-european-de-vecinatate/>, accesat în data de 31.08.2015.

⁵⁸ Apud Alina Ioana Pristaș, *Implicarea României în Politica de vecinătate a Uniunii Europene*, teză de doctorat, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, 2015, p. 61; Barbara Lippert, *European Neighbourhood Policy: Many reservations – some progress – uncertain prospects*, iunie 2008, p. 14.

întâmplase prin Acordurile Europene de Asociere încheiate în anii 1991-1993 cu Polonia, Cehoslovacia (de la acea vreme, Cehia și Slovacia după separarea pașnică), Letonia, Lituania, Estonia, Cipru, Malta, România și Bulgaria) sau ulterior cu Slovenia și Croația.

În momentul lansării PEV, relațiile bilaterale stabilite de către Uniunea Europeană prin această politică erau exprimate prin anumite categorii de acte politico – juridice, după cum urmează: *Acorduri de Parteneriat și Cooperare* (cu vecinii din est) și *Acorduri de Asociere și Parteneriatul euro-mediteranean* (cu vecinii din sud în prima fază). La data respectivă, în spațiul sudic, PEV venea ca o completare a Parteneriatului euro-mediteranean deja existent. În est, PEV își propunea exploatarea, dezvoltarea și implementarea prevederilor conținute în Acordurile preexistente. Acordurile de parteneriat și cooperare stabileau o agendă în vederea implementării de reforme legislative și reglementare orientativă, fără a impune însă anumite termene fixe. Termenele erau fixate în cadrul altor documente ca Rapoartele de țară sau de monitorizare și Planurile de acțiuni⁵⁹.

1.3.1. Relațiile de vecinătate ale UE cu Republica Moldova

Stat independent din anul 1991, devenit membru al ONU și al altor organisme internaționale începând cu anul 1992 după recunoașterea internațională a independenței, Republica Moldova a încercat în mai multe rânduri și la diferite nivele să-și dezvolte relațiile cu UE. Aceste relații au fost însă îngreunate de cel puțin trei factori: 1. Conflictul transnistrean, rămas nesoluționat – acesta a condus la o realitate și anume aceea că guvernul de la Chișinău nu controlează întregul teritoriu recunoscut internațional al statului; 2. Prezența trupelor ruse pe teritoriul Republicii Moldova; 3. Insuficienta reformare a sistemului politic, judiciar, economic și social.

Semnarea *Acordului de Parteneriat și Cooperare* (APC) cu Uniunea Europeană a avut loc în noiembrie 1994 și a intrat în vigoare în iulie 1998. Documentul stabilea cadrul juridic al relațiilor bilaterale între Moldova și UE în diverse domenii precum cel politic, comercial, economic, juridic, cultural-științific și avea ca obiective susținerea Moldovei pentru: „consolidarea democrației și statului de drept cu respectarea drepturilor omului și a minorităților prin asigurarea cadrului corespunzător al dialogului politic; dezvoltarea durabilă a economiei și finalizarea procesului de tranziție spre economia de piață prin promovarea schimburilor comerciale, investițiilor și relațiilor economice armonioase”⁶⁰. Implementarea acestui acord de parteneriat urma să fie monitorizată de către un Consiliu de cooperare la nivel ministerial, care se reunea o dată pe an. Acordul propunea și alte mecanisme de dialog politic în vederea soluționării problemelor comune: întâlniri cu caracter regulat la nivel de înalți funcționari; valorificarea deplină a tuturor canalelor diplomatice dintre părți, în special prin contacte corespunzătoare atât la nivel bilateral, cât și la nivel multilateral; schimburi de informații privind problemele de interes reciproc cu privire la cooperarea politică în Europa; „orice alte mijloace” care pot contribui la consolidarea și dezvoltarea dialogului politic⁶¹.

Dialogul politic regulat, stabilit prin textul APC, își propunea să consolideze apropierea dintre UE și Republica Moldova sprijinind reformele politice și economice din Moldova și contribuind la stabilirea unor noi forme de cooperare. Concret, Dialogul politic își propunea:

⁵⁹ Alina Ioana Pristaș, *op. cit.*, p. 61.

⁶⁰ A se vedea site-ul oficial al Ambasade Republicii Moldova în România, <http://www.mfa.gov.md/despre-relatiile-rm-ue/>, accesat în data de 02.09.2015.

⁶¹ *Acord de Parteneriat și Cooperare între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora și Republica Moldova*, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, 11/vol. 71, p. 6 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TEXT/PDF/?uri=CELEX:21998A0624\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TEXT/PDF/?uri=CELEX:21998A0624(01)&from=EN), accesat în data de 03.09.2015.

1. să consolideze legăturile Republicii Moldova cu UE;
2. să sporească convergența pozițiilor privind problemele internaționale de interes comun, sporind astfel securitatea și stabilitatea;
3. să încurajeze cooperarea între părți în domenii precum consolidarea stabilității și securității în Europa, respectarea principiilor democrației, precum și respectarea și promovarea drepturilor omului, în special cele ale minorităților, și, după caz, consultarea reciprocă cu privire la problemele relevante⁶².

Dimensiunea transfrontalieră este prezentă în textul APC atât la nivelul cooperării politice, cât și economice sau de mediu. Mai mult, în conținutul APC există un capitol distinct consacrat prestării de servicii transfrontaliere între UE și Republica Moldova (Cap. III)⁶³. De asemenea, pe lângă o serie de anexe, APC este însoțit de un „Protocol privind asistența reciprocă între autoritățile administrative în domeniul vamal”⁶⁴. Semnarea APC consacră Republica Moldova drept partener direct al Uniunii Europene.

Acest Acord de Parteneriat și Cooperare prevede totodată, faptul că, pe măsură ce Moldova va avansa pe calea reformelor politice și economice, cele două părți se angajează să negocieze și să semneze un Acord privind crearea Zonei de Liber Schimb între ele. S-a convenit apoi asupra liberalizării progresive a prestării serviciilor transfrontaliere, aceasta având ca scop dezvoltarea unui sector de servicii orientat spre piață⁶⁵.

Instabilitatea politică din Moldova din anul 1999 a întrerupt implementarea Acordului de Parteneriat și Cooperare, fără a întrerupe per ansamblu și procesul general de apropiere și integrare. Din acest moment, Moldova a devenit din ce în ce mai activă și implicată în Europa. Astfel, a devenit stat membru al Consiliului Europei, a Organizației pentru Cooperare Economică la Marea Neagră, a Comisiei Dunării și a altor structuri de cooperare internațională⁶⁶. Republica Moldova a fost unul dintre statele destinate ale Politicii de Vecinătate a Uniunii Europene încă de la lansarea acesteia. Nu în ultimul rând, relațiile UE cu Republica Moldova au beneficiat de un impuls suplimentar odată cu extinderea UE și a NATO spre est, marea extindere spre cele două organizații internaționale regionale punând Republica Moldova în postura de vecin direct al UE și NATO.

Colaborarea dintre UE și Republica Moldova, în cadrul PEV a fost intensificată și concretizată după 2004. Astfel, la 22 februarie 2005, Moldova a semnat cu Uniunea Europeană **Planul de Acțiuni** (PA) care avea să stabilească direcțiile cooperării dintre cele două părți. Pentru Republica Moldova acest document a însemnat o adevărată foaie de parcurs spre Europa reprezentată de UE. Pentru autoritățile europene documentul era însă doar un mijloc de a-și organiza mai bine politica de vecinătate cu acest stat.

Planul de Acțiuni UE – Moldova era un document politic, ce stabilea obiectivele strategice ale cooperării dintre Moldova și UE. Potrivit acestui document „implementarea sa va contribui la îndeplinirea prevederilor Acordului de Parteneriat și Cooperare (APC) și va încuraja și susține obiectivul Moldovei vizând integrarea pe mai departe în structurile economice și sociale

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*, p. 12-13.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 36-39.

⁶⁵ *Ghidul integrării europene al Republicii Moldova*, Publicație apărută în cadrul proiectului Dialoguri Europene implementat de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” cu suportul financiar al Fundației Friedrich Ebert, Chișinău, 2006, p. 55, <http://www.fes-moldova.org/media/publications/2006/Ghidul%20integrarii%20europene%20al%20RM.pdf>, accesat în data de 03.09.2015

⁶⁶ Alina Ioana Pristaș, *op. cit.*, p. 86.

europene”⁶⁷. Cooperarea regională și transfrontalieră era parte integrantă a acestui Plan de Acțiuni fiind prevăzută „intensificarea contactelor și capacității regionale transfrontaliere prin preluarea oportunităților și provocărilor care rezultă din extinderea UE; încurajarea inițiativelor locale și regionale în vederea stabilirii și dezvoltării cooperării transfrontaliere; atragerea atenției speciale la implementarea noilor Programe de Vecinătate și susținerea dezvoltării acestora prin implicarea activă la nivelurile locale și regionale; asigurarea unui suport la dezvoltarea resurselor umane și a altor capacități ai autorităților locale și regionale pentru a asigura o eficientă implementare a acțiunilor de cooperare transfrontalieră”⁶⁸.

În cadrul PA s-au prevăzut mai multe angajamente care trebuiau îndeplinite pe termen scurt sau mediu: deschiderea unei delegații moldovene la Bruxelles și a unei delegații a UE în Moldova, dezvoltarea cooperării transfrontaliere, reforme în sistemul judiciar. Planul de acțiune a contribuit la instituționalizarea relațiilor de cooperare între UE și Moldova. Pe termen mai lung era prevăzută elaborarea unui acord comercial cu UE, regimul de eliminare a vizelor, perspective de asociere și integrare deplină la UE⁶⁹.

Aderarea României la UE a oferit o nouă perspectivă relațiilor de vecinătate cu Republica Moldova. Cooperarea în cadrul PEV devenea acum mai directă și necesară din perspectiva UE, având în vedere faptul că acum în discuție intra un element nou: frontiera directă comună. Republica Moldova și UE au semnat în anul 2006⁷⁰ un acord privind asistența externă. Pe baza acestuia, au fost alocate Republicii Moldova sume consistente în perioada 2007-2013, prin intermediul instrumentului financiar al PEV, program care și-a propus crearea unei zone de valori comune, prosperitate și stabilitate, o mai bună cooperare și integrare economică și regională. Astfel, prin intermediul **Instrumentului European de Vecinătate și Parteneriat** (IEVP), UE a alocat finanțări importante pentru programe în Republica Moldova pe parcursul perioadei 2007-2010, în valoare de 209,7 milioane de euro⁷¹, iar în perioada 2011-2013 de 273,14 milioane de euro⁷².

Finanțări consistente au fost direcționate către cooperarea transfrontalieră prin *Programul de cooperare transfrontalieră România – Ucraina – Republica Moldova* (a fost stabilită o alocație a UE ce a depășit 126 milioane de euro, în timp ce statele partenere trebuiau să participe la finanțarea proiectelor cu o cofinanțare în valoare totală de aproximativ 11,4 milioane euro)⁷³.

Moldova a făcut pași importanți în relația de vecinătate cu UE în ciuda numeroaselor ambiguități de care a dat dovadă politica guvernelor moldovenești, care au condus cea mai săracă țară europeană în toată această perioadă de la lansarea PEV până în 2009. În anul 2009, în Moldova a izbucnit o criză politică majoră, rezultat al contestării de către opoziția anti-comunistă a alegerilor

⁶⁷ Ghidul integrării europene al Republicii Moldova, p. 72.

⁶⁸ Planul de Acțiuni UE-Moldova, p. 31, <http://infoeuropa.md/files/planul-de-actiuni-ue-moldova.pdf>, accesat în data de 03.09.2015.

⁶⁹ Apud Alina Ioana Pristaș, *op. cit.*, p. 86.

⁷⁰ Până în anul 2006, în perioada scursă din 1991, Comisia Europeană a acordat o asistență financiară de peste 320 milioane euro pentru Republica Moldova prin mai multe programe. A se vedea *European Neighbourhood and Partnership Instrument, Republic of Moldova, Country Strategy Paper 2007-2013*, p. 35, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/country/enpi_csp_moldova_en.pdf, accesat în data de 06.09.2015.

⁷¹ *European Neighbourhood and Partnership Instrument, Republic of Moldova, National Indicative Programme 2007-2010*, p. 3, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/moldova_national_indicative_programme_2007-2010_en.pdf, accesat în data de 20.08.2015.

⁷² *European Neighbourhood and Partnership Instrument, Republic of Moldova, National Indicative Programme 2011-2013*, p. 12, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/country/2011_enp_nip_moldova_en.pdf, accesat în data de 18.08.2015.

⁷³ *European Neighbourhood & Partnership Instrument, Cross-Border Cooperation, Strategy Paper 2007-2013, Indicative Programme 2007-2010*, p. 33, http://www.enpicbmed.eu/documenti/29_38_20090108121312.pdf, accesat în data de 19.07.2015.

parlamentare. Moldova era, astfel, pusă pe harta „revoluțiilor colorate”, alături de alte state din fostul spațiu sovietic, începând cu 5 aprilie 2009, când aceasta s-a confruntat cu așa-numita „Revoluție Twitter”⁷⁴. Acest moment a generat însă un cadru politic favorabil amplificării proceselor de europenizare în această țară, Republica Moldova fiind condusă începând cu septembrie 2009 până în 2015 de un guvern proeuropean format de către Alianța pentru Integrare Europeană, fapt ce i-a conferit un grad relativ mare de stabilitate politică și de predictibilitate. Schimbările politice interne au fost însoțite de o transformare fundamentală a PEV în relația cu partenerii UE din estul Europei.

În mai 2009, UE și șase state est europene, incluzând-o pe Republica Moldova, au ajuns la un acord comun de dezvoltare specifică a dimensiunii est-europene a PEV: *Parteneriatul Estic* (PaE)⁷⁵.

1.3.2. Relațiile de vecinătate ale UE cu Ucraina

După câștigarea independenței, Ucraina a rămas într-o zonă gri în relația sa cu Occidentul. Mulți lideri politici și analiști europeni și nord-americani considerau încă fostul stat sovietic ca parte a sferei de influență a Rusiei. Cu timpul, abordarea s-a schimbat datorită transformărilor de pe scena geopolitică, a extinderii euro-atlantice spre est. NATO și UE aveau deja frontiere comune cu Ucraina, iar relația cu aceasta nu putea fi alta decât una căreia trebuia să i se acorde o atenție privilegiată, generată, nu în ultimul rând, de dimensiunile foarte mari ale teritoriului, dar și de numărul populației.

Evoluția relației Ucrainei cu UE poate fi astfel văzută prin intermediul a cel puțin trei etape:

1. etapa imediată câștigării independenței Ucrainei, când UE a preferat să o vadă în continuare parte a unui sistem coordonat de Moscova prin intermediul Comunității Statelor Independente (CSI)⁷⁶;

2. etapa în care Ucraina a fost văzută ca un stat tampon ce putea limita și contracara influența rusă spre spațiul Europei Centrale⁷⁷;

3. etapa apropierii Ucrainei de UE, în special după lansarea PEV și extinderea UE din 2004, când cele două părți devin vecini direcți⁷⁸.

Aceste etape, care surprind apropierea generală a Ucrainei de Uniunea Europeană, nu au dus și la o evoluție liniară a relației între cele două. Politica internă și externă a Ucrainei a fost adesea inegală și chiar inconsistentă când venea vorba despre reforme și adaptare la sistemul și valorile europene. Aceste neconcordanțe au putut fi constatate atât la nivelul clasei politice, cât și la nivelul societății civile, a cetățenilor, a modului cum sunt înțelese și acceptate valorile specifice spațiului european. Dar, ambiguă a fost și politica UE față de Ucraina, în special în primul deceniu de după

⁷⁴ Elena Korosteleva, *The European Union and its Eastern Neighbours*, Routledge, Oxon, 2012. Apud Alina Ioana Pristaș, *op. cit.*, p. 87.

⁷⁵ *European Neighbourhood and Partnership Instrument, Republic of Moldova, National Indicative Programme 2011-2013...*, p. 5.

⁷⁶ În această etapă UE a avut doar periferic în vedere preferințele naționale și dorințele de emancipare ale Ucrainei pe planul politicii externe. UE vedea în continuare ca soluție pentru Est ideea centralismului din jurul Rusiei. Apud Alexander Motyl, *Dilemmas of Independence. Ukraine after Totalitarianism*, New York, 1993, p. 180.

⁷⁷ Pe parcursul acestei etape Ucraina rămâne un stat marginal în relația cu UE, acesteia neacordându-i-se o foarte mare atenție din cauza dificultăților pe care le avea acest stat în a se reforma și promova normele și valorile europene. Alina Ioana Pristaș, *op. cit.*, p. 94.

⁷⁸ În această etapă UE și Ucraina dezvoltă împreună mecanisme de cooperare politică, economică, cultural-educatională, etc, inclusiv la nivelul cooperării transfrontaliere.

independența acesteia. Rezervele UE au avut de-a face și cu o anumită reținere a acesteia față de Ucraina când era vorba despre interesele Moscovei în regiune, fapt ce, firesc, a nemulțumit Ucraina⁷⁹.

Începutul formal al relațiilor între UE și Ucraina este legat, la fel ca și în cazul Republicii Moldova, de semnarea în anul 1994 a Acordului de Parteneriat și Cooperare (APC) la Luxemburg⁸⁰, care a intrat în vigoare în 1998. În sistemul juridic ucrainean, APC este un acord internațional, care se bucură de prioritate în raport cu legislația internă, dar se subscie Constituției statului⁸¹. A fost un moment important acesta, fiind considerat ca o recunoaștere oficială din partea UE dacă avem în vedere o anumită reținere a UE până când Ucraina a renunțat la armele nucleare și a aderat la Tratatul de Neproliferare Nucleară. APC dintre UE și Ucraina a fost susținut și de acorduri sectoriale complementare, precum Acordul dintre Comunitatea Europeană și Ucraina cu privire la schimbul de produse textile (1993), Acordul dintre Guvernul Ucrainei și Comunitatea Europeană cu privire la crearea unui grup de contact în comercializarea produselor din oțel (1997)⁸². Relațiile dintre UE și Ucraina au fost promovate gradual prin deschiderea în octombrie 1993 a unui Birou Reprezentativ al UE la Kiev și a unui Birou Reprezentativ al Ucrainei în Bruxelles, în iulie 1995. În decembrie 1999, Consiliul European de la Helsinki a adoptat Strategia Comună a UE cu privire la Ucraina⁸³. Documentul stabilea necesitatea dezvoltării relațiilor UE cu Ucraina, în contextul procesului de extindere al UE spre răsărit și a perspectivelor vecinătății imediate a celor două părți. UE încerca astfel să stimuleze „emergența unei democrații stabile și deschise” și „a unei economii de piață” în Ucraina, cooperând cu aceasta în scopul menținerii stabilității și securității, dar și al dezvoltării cooperării economice, politice și culturale sau a celei din domeniul justiției⁸⁴. APC a contribuit la instituționalizarea relațiilor dintre Ucraina și UE și la dezvoltarea procesului de integrare. Sub conducerea primului ministru ucrainean, Valeriy Pustovoitenko, a fost creat în anul 1998 Consiliul de Cooperare UE-Ucraina, fiind totodată înființată Agenția Națională de Dezvoltare și Integrare a Ucrainei. APC s-a dovedit a fi în cele din urmă un important pas în dezvoltarea relațiilor bilaterale UE-Ucraina, dar și a relațiilor de cooperare în spațiul de vecinătate⁸⁵.

Imediat după intrarea în vigoare a APC (1 martie 1998), pe 1 iulie 1998, prin decret prezidențial a fost adoptată „Strategia integrării Ucrainei în UE”⁸⁶ ce urma a dura până în anul 2007 prin aceasta propunându-se mai multe direcții de acțiune în vederea apropierii Ucrainei de UE⁸⁷. De altfel, integrarea europeană a Ucrainei a și fost proclamată ca prioritate a politicii externe de către

⁷⁹ Kataryna Wolczuk, *Implementation without Coordination: The Impact of EU Conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy*, în *Europe-Asia Studies*, vol. 61, nr. 2, martie 2009, p.188.

⁸⁰ *The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area. What's it all about?*, p. 2, http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/vademecum_en.pdf, accesat în data de 28.08.2015.

⁸¹ Roman Petrov, *Legal Basis and Scope of the New EU-Ukraine Enhanced Agreement. Is there any room for further speculation?*, EUI Working Paper MWP No. 2008/17, p. 4, <http://ssrn.com/abstract=1367169>, accesat în data de 18.08.2015.

⁸² Apud Alina Ioana Pristaș, *op. cit.*, p. 95.

⁸³ Rilka Dragneva, Kataryna Wolczuk, *The EU-Ukraine Association Agreement and the Challenges of Inter-Regionalism*, în *Review of Central and East European Law*, 39, 2014, p. 217.

⁸⁴ Apud Alina Ioana Pristaș, *op. cit.*, p. 96.

⁸⁵ Denys Kuzmin, Iryna Maksymenko, *Analysis of The EU – Ukraine Relations in the Context of The Association Agreement and Related Documents and The EU 2014-2020 Financial Perspective*, Center for International Studies, Odesa National University, Odessa, 2012, p. 13.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 14.

⁸⁷ Erau prevăzute: 1. adoptarea de către Ucraina a legislației UE, protecția drepturilor omului; 2. integrarea economică și dezvoltarea relațiilor comerciale între UE și Ucraina; 3. integrarea Ucrainei în contextul securității europene; 4. consolidarea politică și democratică ... *Ibidem*, p. 18.

președintele Leonid Kuchma, în discursul inaugural (noiembrie 1999) și definită ulterior în programul de guvernare ca obiectivul strategic al statului⁸⁸.

Perioada 2004-2005 aducea trei importante „stimulente” în relația de apropiere a Ucrainei de Uniunea Europeană:

1. extinderea UE spre est prin aderarea primului grup din PECOS;
2. aplicarea PEV după lansarea oficială din martie 2003;
3. „Revoluția Portocalie” din Ucraina.

Astfel, pe fondul evenimentelor externe și a transformărilor din Ucraina cât și a implementării PEV a apărut necesitatea negocierii unui nou acord UE-Ucraina⁸⁹. Rezultatele au fost încurajatoare și pe 21 februarie 2005 a fost semnat *Planul de Acțiune* dintre Ucraina și UE. Au fost avute în vedere o serie de măsuri necesare în procesul de reformare/aliniere la standardele și valorile europene.

Prioritățile AP acoperă o vastă suprafață de la organizarea unor alegeri libere și corecte, la reformarea sistemului judiciar sau revizuirea dreptului societăților comerciale și adoptarea unei strategii pentru deșeurile nucleare⁹⁰. Statul ucrainean urma a fi monitorizat prin rapoarte anuale ce urmau a evidenția progresele realizate, acest mecanism nefiind însă în măsură de fiecare dată să evidențieze reformarea statului, el făcând trimitere doar la „numărul de măsuri luate”⁹¹. În ciuda numeroaselor neajunsuri, Planul de Acțiune s-a dovedit a fi o etapă importantă de trecere dinspre APC spre actualul Acord de Asociere⁹².

Obiectivele UE în privința Ucrainei erau centrate pe o integrare economică graduală și o adâncire a cooperării politice. Cooperarea economică era determinată și de importanța pe care o juca Ucraina din perspectiva politicilor energetice europene: aproximativ 80% din gazul rusesc era transferat spre UE prin teritoriile ucrainiene, făcând din Ucraina un stat de tranzit cu o valoare adăugată la masa negocierilor având în vedere influența pe care și-a dovedit-o asupra crizelor gazului când UE, în calitate de consumator de energie, a fost nevoită să intervină în disputa politico-comercială dintre Moscova și Kiev. Acesta a fost și motivul principal pentru care *Instrumentul European de Vecinătate și Parteneriat* (IEVP) a conținut finanțări importante pentru programe de infrastructură în Ucraina (în perioada 2007-2010 a fost alocată suma de 197,6 milioane de euro pentru infrastructură din totalul de 494 milioane de euro alocate acestui stat prin intermediul IEVP)⁹³.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 17.

⁸⁹ Rilka Dragneva, Kataryna Wolczuk, *op. cit.*, p. 218.

⁹⁰ Kataryna Wolczuk, *op. cit.*, p. 189.

⁹¹ Apud Kristof Kleemann, *The European Neighbourhood Policy – A Reality Check. How effective is the European Neighbourhood Policy in promoting good governance?*, Civil Society Against Corruption, p. 20, http://www.againstcorruption.eu/uploads/rapoarte_finale_PDF/The-%20European-Neighbourhood-Policy-A-Reality-Check.pdf, accesat în data de 17.08.2015

⁹² Roman Petrov, *Relationship between the EU and Ukraine*, în Nadezda Siskova (ed.), *From Eastern Partnership to the Association. A Legal and Political Analysis*, Cambridge Scholars Publishing, 2014, p. 108.

⁹³ Edzard Wesselink, Ron Boschma, *Overview of the European Neighbourhood Policy: Its History, Structure, and Implemented Policy Measures*, Utrecht University, ianuarie 2012, p. 46, <http://www.ub.edu/searchproject/wp-content/uploads/2012/02/WP-1.4.pdf>, accesat în data de 16.08.2015.

Un nou moment important în relațiile UE-Ucraina s-a petrecut în anul 2007 odată cu lansarea *Sinergiei Mării Negre*⁹⁴. Anul 2007 este și cel al aderării României la Uniunea Europeană când dimensiunea frontierei directe dintre UE și Ucraina crește considerabil. Tot anul 2007 a fost cel în care UE și Ucraina au deschis negocierile pentru un nou acord de cooperare. În anul următor Ucraina devine membru al Organizației Mondiale a Comerțului fapt ce a contribuit la facilitarea accesului său pe piața mondială a serviciilor, muncii și bunurilor în general și, desigur, în particular, pe cea internă a UE⁹⁵. Prin aceasta se îndeplinea și condiția asocierii Ucrainei la o zonă de liber schimb cu UE⁹⁶.

Prin intermediul *Instrumentului European de Vecinătate și Parteneriat*, pentru ciclul financiar 2007-2013, Ucraina a beneficiat de un suport financiar consistent ce avea în vedere dimensiunea cooperării transfrontaliere. Acest stat devenea astfel parte a trei programe de cooperare transfrontaliară: Programul Operațional de Cooperare Transfrontaliară Polonia-Belarus-Ucraina (buget 186,2 mil. euro); Programul Operațional de Cooperare Transfrontaliară Ungaria-Slovacia-România-Ucraina (buget 68,6 mil. euro); Programul Operațional de Cooperare Transfrontaliară România-Ucraina-Republica Moldova (buget 126,7 mil. euro). La acestea se adăuga Programul Operațional de Cooperare în Bazinul Mării Negre (buget 35,5 mil. euro)⁹⁷.

1.4. Regândirea Politicii Europene de Vecinătate față de Ucraina și Republica Moldova în contextul Parteneriatului Estic (PaE) și a Acordurilor de Asociere (AA)

După anul 2007 logica în care era gândită PEV pentru statele din răsăritul Europei trebuia schimbată și corelată cu noile realități. Mai mult, aceasta trebuia să răspundă particularităților regionale și naționale ale statelor partenere. Pe fondul relansării Parteneriatului Euro-mediteranean (Paris, iulie 2008) și a lansării *Sinergiei Mării Negre* (Kiev, februarie 2008), a fost propus și promovat Parteneriatul Estic (Praga, mai 2009). Inițiativa se adresa unui număr de șase state foste sovietice din Europa de Est (Ucraina, Republica Moldova, Georgia, Belarus, Armenia și Azerbaidjan)⁹⁸.

Ulterior, pe fondul dezvoltării relațiilor cu unele dintre acestea, a realităților geopolitice sau a noilor percepțe de politică externă ale UE, s-a trecut la un nivel superior al relațiilor: Acordurile de

⁹⁴ Laure Delcour, *A Missing Eastern Dimension? The ENP and Region-Building in the Post-Soviet Area*, în Laure Delcour, Elsa Tulmets, *Pioneer Europe? Testing European Foreign Policy in the Neighbourhood*, p. 162, Nomos, 2008. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2276461>

⁹⁵ Adriana Berbec, *Reassessing European Union Limits: What Role for The New Regional Partnerships?*, Romanian Journal of European Affairs, Vol. 10, nr. 2, 2010, p. 72.

⁹⁶ Hennadiy Maksak, *Position Paper 6: Ukraine*, în Felix Hett, Sara Kikić, Stephan Meuser (eds.), *Reassessing the European Neighbourhood Policy. The Eastern Dimension*, Friedrich-Ebert-Stiftung, iunie 2015, p. 21, <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/11483.pdf>, accesat în data de 28.08.2015.

⁹⁷ Colin Maddock, Sophie Papalexiou, Georgui Baranets, Elena Laura Ferretti, *Mid-Term Evaluation of Cross Border Cooperation Programmes under the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) 2007-2013*, The EU's FWC COM 2011, Studies and Technical Assistance in All Sectors, Final Report, Vol.1, 2013, p. 20, [http://admin.enpi.interact-eu.net/downloads/8245/Publication Mid Term Evaluation of Cross Border Cooperation Programmes under the European Neighbourhood and Partnership Instrument ENPI 2007 2013.pdf](http://admin.enpi.interact-eu.net/downloads/8245/Publication%20Mid%20Term%20Evaluation%20of%20Cross%20Border%20Cooperation%20Programmes%20under%20the%20European%20Neighbourhood%20and%20Partnership%20Instrument%20ENPI%202007%202013.pdf), accesat în data de 28.08.2015.

⁹⁸ Peter Van Elsuwege, Roman Petrov, *Towards a New Generation of Agreements with the Neighbouring Countries of the European Union?*, în *European Law Review*, Vol. 36, p. 691, 2011, <http://ssrn.com/abstract=2039449>, accesat în data de 01.09.2015.

Asociere. Aceste acorduri AA au fost semnate însă doar de către trei state estice: Ucraina, Republica Moldova și Georgia (Bruxelles, iunie 2014)⁹⁹.

1.4.1. UE și noua vecinătate în cadrul Parteneriatului Estic (PaE)

Uniunea Europeană și-a propus, prin inițierea Parteneriatul Estic, să consolideze și să aprofundeze PEV în spațiul est-european. Scopul era acela de a sprijini și accelera apropierea statelor din răsăritul Europei de UE. Republica Moldova și Ucraina au făcut parte din grupul celor șase state incluse în acest parteneriat încă de la momentul lansării oficiale. La baza acestui parteneriat erau puse valori comune precum democrația, statul de drept, respectarea drepturilor omului, aplicarea principiilor economiei de piață, dezvoltării durabile și buneii guvernări. PaE se fundamenta pe „interese și angajamente comune, precum și pe implicarea și pe responsabilitatea comună”, fiind „guvernat de principiile diferențierii și condiționalității”¹⁰⁰.

Această inițiativă a aparținut Poloniei și Suediei care au prezentat Consiliului „Afaceri Generale și Relații Externe”, desfășurat la 26 mai 2008, o propunere menită să creeze un „Parteneriat estic”, care să „reprezinte o formă calitativ superioară a PEV”¹⁰¹. În urma Consiliului European din 19-20 iunie 2008, Comisia Europeană a fost invitată „să pregătească o propunere cu privire la Parteneriatul estic, care să evidențieze nevoia unei apropieri diferențiate față de vecinii estici, respectând însă caracterul Politicii de vecinătate ca un cadru singular și coerent”¹⁰². Răspunsul Comisiei Europene a fost dat în 3 decembrie 2008, când aceasta a prezentat statelor membre, Parlamentului și Consiliului spre examinare o nouă inițiativă de consolidare a relațiilor cu statele din dimensiunea estică a Politicii Europene și Vecinătate¹⁰³. Potrivit Comunicatului Comisiei Europene, ce a căpătat o semnificație specială în contextul crizei georgiene din anul 2008, Parteneriatul estic trebuia „să transmită un mesaj politic durabil de solidaritate din partea UE și să ofere un sprijin suplimentar concret” în vederea reformării acestor state, dar și pentru „consolidarea suveranității statale și a integrității teritoriale ale acestora”¹⁰⁴.

Demersurile celor două părți pentru crearea acestui nou mecanism de cooperare s-au concretizat cu ocazia Summitului Parteneriatului Estic de la Praga (7 mai 2009). Parteneriatul Estic era, deci, conceput în completarea Politicii Europene de Vecinătate și avea în vedere intensificarea integrării politice și economice, niciunul dintre cele șase state foste sovietice neobținând promisiuni privitoare la o eventuală aderare la Uniunea Europeană¹⁰⁵. Mai trebuie spus, ca să ne referim la toate statele din zonă, că nici Rusia, nici Turcia nu erau incluse în Parteneriatul Estic, ambele dobândind

⁹⁹ Roman Petrov, *Constitutional challenges for the implementation of association agreements between the EU and Ukraine, Moldova and Georgia*, în *European Public Law*, vol. 21, nr. 2, 2015, p. 241, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2598431, accesat în data de 11.09.2015.

¹⁰⁰ *Declarația comună a reuniunii la nivel înalt de la Praga privind Parteneriatul Estic*, Praga, 7 mai 2009, (1), p. 5, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=RO&f=ST%208435%202009%20INIT>, accesat în data de 02.09.2015.

¹⁰¹ *Avizul Comitetului Economic și Social European privind implicarea societății civile în Parteneriatul estic*, 2009/C 277/06, în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, 17.11.2009, C 277/31, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2009:277:FULL&from=RO>, accesat în data de 11.09.2015.

¹⁰² Alina Ioana Pristaș, *op. cit.*, p. 125.

¹⁰³ *Comunicare a Comisiei către Parlamentul European și Consiliu. Parteneriatul estic*, Bruxelles, 3.12.2008, COM(2008) 823 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0823&from=EN>, accesat în data de 12.08.2015.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 2.

¹⁰⁵ David Rinnert, *The Republic of Moldova in the Eastern Partnership. From »Poster Child« to »Problem Child«?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, august 2013, p. 2, <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10184.pdf>, accesat în data de 22.08.2015.

un statut aparte în relația lor cu UE: Turcia era stat în curs de aderare la UE, iar Rusia avea un acord de parteneriat strategic cu aceasta¹⁰⁶.

Parteneriatul Estic este un instrument politic al UE destinat dezvoltării cooperării cu statele partenere atât în plan *bilateral*¹⁰⁷ (semnarea și implementarea acordurilor de asociere, crearea zonei de comerț liber aprofundat și cuprinzător, liberalizarea regimului de vize, crearea unor programe de dezvoltare instituțională specifice fiecărei țări, cooperarea în vederea consolidării energetice), cât și în cel *multilateral*, care se realizează prin intermediul platformelor tematice și inițiativelor-lider¹⁰⁸. În vederea identificării și promovării intereselor comune s-a decis, în principiu, ca șefii de stat și de guvern din cadrul Parteneriatului Estic să se reunească o dată la doi ani, iar miniștrii afacerilor externe în fiecare an¹⁰⁹.

Sintetizând, **principalul obiectiv al Parteneriatului Estic era acela de a crea, dezvolta și chiar accelera condițiile necesare asocierii politice și aprofundării integrării economice UE-țările partenere est-europene.** În acest sens era propusă „dezvoltarea unei dimensiuni estice specifice a politicii europene de vecinătate”. În vederea atingerii acestui deziderat, UE sprijinea reformele politice și socio-economice din țările partenere, ceea ce favoriza angajamentul comun de stabilitate, securitate și prosperitate a Uniunii Europene, a țărilor partenere și a întregului continent european¹¹⁰.

Declarația comună de la Praga de instituire a Parteneriatului Estic conținea un mesaj politic clar atunci când făcea referire la „necesitatea menținerii și a consolidării orientării către reforme”. Se încerca, astfel, a se da un „nou impuls dezvoltării economice și sociale a țărilor partenere”. Documentul conținea și un angajament „complementar asistenței macro-financiare oferită prin instrumentele internaționale relevante”¹¹¹. Împreună cu lansarea Parteneriatului Estic, Comisia Europeană a alocat 600 milioane € pentru perioada 2010-2013, inclusiv 350 milioane pentru noi fonduri¹¹². Parteneriatul Estic era sprijinit, atât prin sumele deja alocate specifice *Instrumentului European de Vecinătate și Parteneriat* (IEVP), cât și prin alocările suplimentare având această destinație specială. Pentru perioada 2010-2013, valoarea totală a fondurilor IEVP, inclusiv sumele suplimentare alocate prin PaE, destinate partenerilor estici s-a ridicat la valoarea de 1,9 miliarde de euro¹¹³.

Parteneriatul Estic, ca parte a Politicii Europene de Vecinătate, crea legături directe între această politică a UE și cea de integrare europeană, respectiv de extindere¹¹⁴. PEV, prin dimensiunea sa estică, se transforma într-un mecanism de pregătire și stimulare a integrării, statele partenere fiind

¹⁰⁶ Parteneriatul Estic, Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene, <http://www.consilium.europa.eu/ro/policies/eastern-partnership/>, accesat în data de 08.09.2015.

¹⁰⁷ PaE se bazează pe relațiile contractuale bilaterale existente și este complementar acestora.

¹⁰⁸ Parteneriatul Estic, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova, site-ul oficial, <http://www.mfa.gov.md/totul-despre-pae/>, accesat în data de 24.08.2015. A se vedea Oana Mocanu, *The Eastern Partnership – A Premise for an Enhanced EU Eastern Neighbours Cooperation Relationship*, pp. 3-5, <http://ssrn.com/abstract=1517754>, accesat în data de 13.08.2015.

¹⁰⁹ Declarația comună a reuniunii la nivel înalt de la Praga privind Parteneriatul Estic..., (10), p. 8.

¹¹⁰ *Ibidem*, (2), p. 6.

¹¹¹ *Ibidem*, (3), p. 6.

¹¹² Parteneriatul Estic, Moldova Europeană, Centrul de Resurse "DIALOG-PRO", <http://infoeuropa.md/parteneriatul-estic/>, accesat în data de 08.09.2015.

¹¹³ Kristina Bocková, Marek Lenč, *Eastern Partnership Reality Check. The case of Moldova and Georgia*, în Radovan Gura, Gilles Rouet (coord.), *Intégration et voisinage Européens*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 162.

¹¹⁴ *Ibidem*, 161; Dimitry Kochenov, *The Eastern Partnership, The Union for The Mediterranean and the Remaining Need to do something with The ENP*, CRCEES Working Papers, WP2009/01, 2009, p. 29, <http://ssrn.com/abstract=1459560>, accesat în data de 23.08.2015.

stimulate și asistate în procesul lor de reforme, promovare a democrației, adaptare legislativă la aquis-ul UE, consolidare a statului de drept și a unei economii de piață funcționale integrată progresiv în piața liberă a UE.

Instituirea PaE nu transforma imediat relațiile UE cu partenerii săi est-europeni. La nivel bilateral, baza relațiilor directe cu aceștia în cadrul PEV rămânea APC și PA. Schimbări semnificative erau așteptate însă în cadrul PaE pe măsură ce evoluau negocierile directe în vederea semnării Acordurilor de Asociere (AA). Acestea erau singurele instrumente juridice în măsură să consolideze în mod semnificativ integrarea economică și dialogul politic dintre UE și țările partenere, să conducă spre reînnoirea cadrului instituțional în relația dintre UE și țările asociate¹¹⁵. Aceleași aspecte se întâlneau și în cazul celorlalte componente ale dimensiunii bilaterale a PaE, fiecare stat fiind obligat să treacă prin negocieri dure și de durată în vederea definitivării fiecărui acord. Din acest punct de vedere, PaE era socotit o inițiativă ce nu avea prea mare consistență câtă vreme nu oferea foarte mult în raport cu acordurile negociate anterior sau ulterior momentului Praga 2009¹¹⁶. Greșit, dacă privim spre aderarea PECOS la UE caz în care, de asemenea, pe lângă AEA au fost dezvoltate o sumedenie de instrumente de cooperare politică și colaborare economică bilaterale și multilaterale menite a grăbi, prin multiplicarea efortului celor două părți, aderarea¹¹⁷.

Asumarea angajamentelor agreate de către părți, împreună cu atingerea obiectivelor stabilite atât la nivel bilateral, cât și multilateral erau în măsură să contribuie la integrarea europeană a partenerilor din estul Europei. Declarația de la Praga nu conținea referiri la alte inițiative regionale din spațiul fost-sovietic, respectiv la cooperarea cu Rusia ceea ce a permis să fie „perceput ca un punct de dispută între UE și Federația Rusă, atât de către Rusia, cât și de către UE”¹¹⁸. Statele cuprinse în PaE se situau astfel în teritoriul „incomod” dintre Federația Rusă și UE, fiind veritabili „pioni pe tabla de șah unde se desfășura jocul simultan dintre Rusia de o parte, UE și SUA de cealaltă parte”¹¹⁹, fiecare parte percepend acțiunile celeilalte ca tentative de a trasa „sfere de influență” în spațiul est-european.

Din păcate, în toată această perioadă, răsăritul Europei trăia momente de escaladare a tensiunilor și conflictelor la nivele greu de gestionat din punct de vedere diplomatic, statele cuprinse în PaE fiind cele ce aveau, în primul rând, de suferit de pe urma acestora. Astfel, criza din Georgia din anul 2008 are loc în contextul semnării acestui parteneriat, respectiv a apropiierii statului georgian de UE și NATO, în mod similar, semnarea Acordului de Asociere a Ucrainei cu UE, ducând la o criză politică majoră în acest al doilea stat ce dorea apropierea de UE și NATO, toate acestea culminând cu intervențiile militare ruse, anexarea Peninsulei Crimeea și războiul separatist din estul Ucrainei. Evenimentele din Ucraina au afectat profund vecinii acesteia¹²⁰, generând mutații

¹¹⁵ Laure Delcour, *The Institutional Functioning of the Eastern Partnership: An Early Assessment*, în *Eastern Partnership Review*, Estonian Center of Eastern Partnership, nr. 1, octombrie 2011, p. 6, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2276452, accesat în data de 23.08.2015.

¹¹⁶ Dimitry Kochenov, *ENP's New Developments: Imitating Change – Ignoring the Problems*, în *Comparative European Politics*, 9, 2011, p. 10-11, <http://ssrn.com/abstract=1847796>, accesat în data de 23.08.2015.

¹¹⁷ Iordan Gheorghe Bărbulescu, *Noua Europă. Identitate și model European*, Polirom, 2015, pp. 268-270

¹¹⁸ Eric Engle, *From Russia with Love: The EU, Russia, and Special Relationships*, decembrie 2010, p. 41, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1721485

¹¹⁹ Iulia Monica Oehler-Șincai, *Uniunea Europeană - Parteneriatul estic: comentarii pe marginea celui de-al treilea summit*, Institutul de Economie Mondială, <http://www.iem.ro/ro/articole-euroinfo/596-uniunea-european-parteneriatul-estic-comentarii-pe-marginea-celuide-al-treilea-summit>, accesat în data de 14.09.2015. Apud Silvia-Alexandra Matache-Zaharia, *Parteneriatul Estic și geopolitica Mării Negre: Provocări pentru securitatea europeană*, în *Buletinul Universității Naționale de Apărare „Carol I”*, iunie 2015, p. 252, <http://www.spodas.ro/revista/index.php/revista/article/viewFile/142/154>, accesat în data de 06.09.2015.

¹²⁰ *Către o nouă politică europeană de vecinătate*, ..., p. 2.

geopolitice majore la nivel european și chiar global. Pe fondul crizei din Ucraina, și în regiunea transnistreană separatistă din Republica Moldova au reapărut tensiuni greu de gestionat pentru a se evita escaladarea lor și intrarea într-un nou conflict deschis. Iar Rusia, nu a fost străină de niciunul dintre aceste evenimente, cum nu este străină nici de ce se întâmplă acum în Orientul Apropiat, Siria etc. Din păcate, situația deja instabilă din răsăritul Europei este agravată de expansiunea așa-numitului Stat Islamic sau de actuala criză a refugiaților toate având un impact major asupra UE și, derivat, asupra parteneriatelor sale, deci și asupra Parteneriatului Estic.

Numeroși analiști văd în toate aceste crize și un eșec al UE, respectiv al PEV, respectivele forme de cooperare nereușind să ofere întotdeauna răspunsuri adecvate la respectivele crize, nici să satisfacă aspirațiile în schimbare ale partenerilor din est, „acest lucru fiind (...) și în defavoarea intereselor proprii ale UE”¹²¹. Apoi, unele state din imediata vecinătate a UE au încercat să-și adapteze relațiile cu UE la nevoia de a nu „supăra” Rusia și de a menține un climat de securitate pe fondul presiunilor ruse¹²². Toate acestea au reprezentat provocări majore pentru UE, nevoită să răspundă prin politici adecvate noilor nevoi și realități geopolitice de la frontierele sale. Din acest punct de vedere, PaE poate fi considerat un asemenea răspuns, numeroasele eforturi de adaptare a acestei inițiative, de stimulare a partenerilor în vederea aprofundării mecanismelor de integrare europeană înscriindu-se în această logică.

Pe parcursul anilor ce s-au scurs de la momentul lansării sale în 2009, PaE s-a confruntat cu dificultăți generate, pe de o parte de lipsa voinței politice a partenerilor de a se integra și, pe de alta, de lipsa consensului statelor membre UE în relația acestora cu Rusia. Chiar și așa, rezultatele PaE au fost pozitive, în special pentru state precum Republica Moldova, Ucraina sau Georgia. Armenia, Azerbaidjan și Belarus, din diverse motive, au ales alte „traectorii” și „preferințe” în relațiile cu UE¹²³, așteptările lor fiind diferite și în raport cu celelalte state fost sovietice din zonă, dar și în raport cu propunerile UE¹²⁴.

În procesul de punere în aplicare a obiectivelor PaE de o importanță aparte s-a bucurat implicarea societății civile, în acest sens, imediat după lansarea PaE, luând ființă *Forumul societății civile* al cărui rol a fost exact acela de a implica reprezentanții acestuia în platforme multilaterale ale PaE. Cu ocazia reuniunii sale anuale, Poznan, noiembrie 2011, s-au constituit platformele naționale ale acestui forum cu scopul declarat de a contribui la atingerea obiectivelor PaE în țările partenere¹²⁵. Un rol important în acest parteneriat îl are *Comitetul Economic și Social European* (CESE), acesta susținând dialogul cu societatea civilă din statele estice. *Adunarea Parlamentară EURONEST*, creată în mai 2011, reunește, la rândul-i, parlamentari europeni și din statele partenere PaE. Această adunare are un rol consultativ având menirea de a monitoriza la nivel parlamentar PaE. Tot în 2011 s-au pus bazele *Conferinței autorităților locale și regionale* (CORLEAP), care a conferit PaE o dimensiune regională, și *Forumului de afaceri al Parteneriatul Estic*, lansat la Sopot în septembrie 2011¹²⁶.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² Adriana Berbec, *op. cit.*, p. 7; Alexandra Shapovalova, *Political Implications of The Eastern Partnership for Ukraine: A Basis for Rapprochement or Deepening the Rift in Europe*, în *Romanian Journal of European Affairs*, vol. 10, nr. 3, 2010, p. 70-71.

¹²³ Apud Iulia Monica Oehler-Șincai, *op. cit.*

¹²⁴ Laure Delcour, *In Need of a New Paradigm? Rethinking the European Neighbourhood Policy/Eastern Partnership*, în *Eastern Partnership Review*, Estonian Center of Eastern Partnership, nr. 20, aprilie 2015, p. 8.

¹²⁵ *Parteneriatul Estic*, Moldova Europeană...

¹²⁶ *Ibidem*.

Al doilea summit al PaE, care a avut loc la Varșovia în septembrie 2011, surprinde progresele făcute de către statele PaE în procesul de integrare europeană, dar și nevoia de a găsi soluții pentru adâncirea acestui proces. Un loc aparte îl ocupă preocuparea pentru întărirea acordurilor politice bilaterale, integrarea socio-economică și mobilitatea¹²⁷. Cu ocazia acestui eveniment a fost adoptată și o declarație comună privitoare la situația din Belarus, stat față de care au fost manifestate rezerve privitoare la climatul politic, deteriorarea libertății media, situația prizonierilor politici, represiunea societății civile, nerespectarea drepturilor omului¹²⁸.

Următorul summit, desfășurat la Vilnius în noiembrie 2013, avea drept obiectiv principal semnarea Acordului de Asociere cu Ucraina, inclusiv a Acordului de liber schimb aprofundat și cuprinzător negociat ca parte componentă a Acordului de Asociere, și parafarea celor cu Republica Moldova și Georgia. Acordurile cu Republica Moldova și Georgia au fost parafate (intrarea lor în vigoare s-a făcut doar după semnarea și ratificarea lor), în timp ce acordurile cu Ucraina au fost suspendate¹²⁹. Participanții la summit au luat notă de decizia de suspendare temporară a pregătirii semnării acestor acorduri cu UE¹³⁰. Decizia Kievului, oarecum surprinzătoare, a fost luată cu doar o săptămână înainte de summit, când premierul ucrainean, Azarov, a semnat un Decret de „suspendare a procesului de pregătire a Acordului de asociere între Ucraina și UE”, din motive de „securitate națională”¹³¹. O decizie similară fusese anunțată încă din septembrie de către Armenia¹³². Din acest punct de vedere, dată fiind importanța Ucrainei în regiune, decizia acesteia de a întrerupe negocierea acordului a fost interpretată ca un eșec al UE, deși, în egală măsură sau chiar mai mult, putea fi percepută și ca un eșec al Ucrainei în efortul său de democratizare și progres. Și apoi, dată fiind complexitatea negocierilor cu UE, fie ele de asociere sau aderare, întreruperea temporară a acestora este un instrument obișnuit în relațiile și diplomația europeană, Turcia fiind un exemplu în acest sens, așa că nu ar trebui să ne pripim taxând Uniunea pentru aceasta situație temporară, așa cum s-a și dovedit ulterior.

Surprinzătoarea decizie a Ucrainei venea în urma unor evaluări pozitive pe care le primise această țară încă din anul 2011 când se realizaseră negocierile pentru Acordurile de Asociere¹³³. Evoluția pozitivă fusese remarcată și în rapoartele asupra PaE din anul următor¹³⁴. Ceea ce nimeni nu anticipa a fost aceea ca, refuzul guvernului de a semna AA cu UE, a condus la protestele din cunoscutul Euromaidan al Kievului, al căror apogeu a fost atins în februarie 2014 odată cu plecarea

¹²⁷ *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29-30 September 2011*, 14983/11 PRESSE 341, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/124843.pdf, accesat în data de 02.09.2015.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 9.

¹²⁹ *Iulia Monica Oehler-Șincai, op. cit.*

¹³⁰ *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Vilnius, 28-29 November 2013, Eastern Partnership: the way ahead*, Consiliul Uniunii Europene, Vilnius, 29 November 2013 17130/13 (OR. en) PRESSE 516, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/139765.pdf, accesat în data de 08.09.2015.

¹³¹ *Iulia Monica Oehler-Șincai, op. cit.*

¹³² Thorvaldur Gylfason, Inmaculada Martínez-Zarzoso, Per Magnus Wijkman, *Can and Should the EU's Eastern Partnership be Saved?*, CESifo Working Paper Series No. 4869. Iulie 2014, p. 3, <http://ssrn.com/abstract=2469729>, accesat în data de 21.08.2015.

¹³³ A se vedea *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2011. Regional Report: Eastern Partnership*, Joint Staff Working Document, Brussels, 15.5.2012, SWD(2012) 112 final, p. 2, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/docs/2012_enp_pack/e_pship_regional_report_en.pdf, accesat în data de 13.08.2015.

¹³⁴ A se vedea *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2012. Regional Report: Eastern Partnership*, Joint Staff Working Document, Brussels, 20.3.2013, SWD(2013) 85 final, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/docs/2013_enp_pack/2013_eastern_pship_regional_report_en.pdf, accesat în data de 13.08.2015; *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013. Regional Report: Eastern Partnership*, Joint Staff Working Document, Brussels, 27.3.2014, SWD(2014) 99 final, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/regional/eastern_partnership_report.pdf, accesat în data de 13.08.2015.

de la putere a președintelui Victor Ianukovici¹³⁵. Ceea ce a urmat în Ucraina, odată cu anexarea Crimeei de către Rusia și susținerea separatismului din est, a condus țara la un haos politic, economic și social ce a generat, între altele, o criză umanitară majoră în partea estică a Ucrainei. Pe planul relațiilor cu UE, Ucraina a urgentat semnarea Acordului de Asociere, iar relația Uniunii cu Rusia s-a deteriorat la un nivel comparabil cu cel de dinaintea căderii Zidului Berlinului, sancțiunile economice aplicate fiind similare celor de dinainte de 1989.

1.4.2. Aprofundarea relațiilor de vecinătate ale UE cu Republica Moldova și Ucraina în contextul Acordurilor de Asociere (AA)

Negocierea și implementarea unor Acorduri de Asociere cu toate cele șase state cuprinse în PaE a fost una dintre componentele principale ale dimensiunii bilaterale a Parteneriatului Estic încă de la lansarea sa în anul 2009. Nu toate aceste state au reușit să finalizeze negocierile, motivul constituindu-l neîndeplinirea standardelor și criteriilor UE pentru încheierea unor asemenea Acorduri, doar Georgia, alături de Republica Moldova și Ucraina reușind semnarea Acordurilor de Asociere cu UE.

În lipsa unei perspective clare de aderare la UE, aceste Acorduri de Asociere, dublate de crearea zonei de comerț liber și aprofundat, liberalizarea regimului de vize în spațiul UE și alte politici și programe de integrare comună, constituie în acest moment expresia formală a apropierii și cooperării în spațiul de vecinătate est-european, beneficiile acestora fiind vizibile pentru ambele părți.

Acordul de Asociere dintre UE și Republica Moldova, semnat pe 27 iunie 2014 la Bruxelles, este rezultatul unui lung proces de negociere ce a dus la o apropiere consistentă a Republicii Moldova de Uniunea Europeană. Negocierile dintre cele două părți au apărut ca efect al unor schimbări profunde și pozitive ce s-au înregistrat imediat după lansarea PaE și implementarea noii dimensiuni a PEV în spațiul din răsăritul Europei. S-au purtat 15 runde de negocieri între Republica Moldova și UE, începând cu 12 ianuarie 2010 și până pe 15 martie 2013¹³⁶. Acestea au fost urmate de altele, toate ducând la finalizarea negocierilor (15 iunie 2013) și definitivarea textului sub raport juridic¹³⁷. Ca urmare, a avut loc parafarea AA la 29 noiembrie 2013 în cadrul celui de-al 3-lea Summit al Parteneriatului Estic de la Vilnius. Cu aceeași ocazie, la Vilnius a fost parafat și acordul de creare a unei Zone de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (DCFTA¹³⁸). În acest fel, Republicii Moldova i-au fost recunoscute progresele înregistrate în domeniul reformelor politice și juridice, dar și în continuarea reformelor pentru pregătirea punerii în aplicare a AA și a DCFTA¹³⁹. Din păcate, progresele nu au fost îndeajuns, fapt demonstrat de „vulnerabilitatea unora dintre instituțiile statului vis-a-vis de interese private” sau de „limitele sistemului constituțional de control și echilibru” în contextul crizei politice de la începutul anului 2013¹⁴⁰.

¹³⁵ Jeff Lovitt (coord.), *European Integration Index 2014 for Eastern Partnership Countries*, Eastern Partnership Civil Society Forum, februarie 2015, p. 8, <http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP%20Index%202014.pdf>, accesat în data de 08.09.2015.

¹³⁶ *Acordul de Asociere UE-RM*, Moldova Europeană, Centrul de Resurse "DIALOG-PRO", <http://infoeuropa.md/acordul-de-asociere-ue-rm/>, accesat în data de 08.09.2015.

¹³⁷ *Association Agenda between The European Union and The Republic of Moldova*, Bruxelles, 26 iunie 2014, p. 1, http://eeas.europa.eu/moldova/pdf/eu-moldova-association-agenda-26_06_en.pdf, accesat în data de 14.08.2015.

¹³⁸ Deep and Comprehensive Free Trade Area.

¹³⁹ *Comunicare comună către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor. Politica de vecinătate la răspântie: punerea în aplicare a politicii europene de vecinătate în 2013*, ..., p. 5.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

Cooperarea dintre UE – Republica Moldova în materie de libertate, securitate și justiție a înregistrat pe parcursul anului 2013 evoluții pozitive în materie de implementare a Planului de acțiune privind liberalizarea regimului de vize. „Propunerea Comisiei de a transfera Moldova pe lista pozitivă în temeiul Regulamentului (CE) nr. 539/2001 și de a acorda cetățenilor moldoveni care dețin pașapoarte biometrice un regim de călătorie fără viză în spațiul Schengen”¹⁴¹ a fost adoptată de Parlamentul European (27 februarie 2014) și aprobată de Consiliul Uniunii Europene (14 martie 2014). Această decizie a intrat în vigoare în data de 28 aprilie 2014, reprezentând un semnal, consistent la nivel public, de susținere a Republicii Moldova de către UE. Până la finalul anului 2014 de această decizie au beneficiat peste 360.000 de cetățeni moldoveni care au circulat fără vize în spațiul Schengen¹⁴².

În cadrul Summit-ului de la Bruxelles din 27 iunie 2014 a avut loc semnarea solemnă a AA dintre Republica Moldova și UE. A urmat votul de ratificare din Parlamentul Republicii Moldova de pe data de 2 iulie 2014 și din Parlamentul European din 16 septembrie același an¹⁴³. Procesul de ratificare a urmat calea parlamentelor naționale, între timp, începând cu 01 septembrie 2014, guvernul moldovean începând implementarea provizorie a prevederilor AA în conformitate cu deciziile Consiliului Uniunii Europene¹⁴⁴. Ca parte a Acordului de Asociere, dispozițiile acordului de creare a DCFTA au început să fie implementate începând cu aceeași dată¹⁴⁵. DCFTA este, în fond, un acord de liber schimb între UE – Republica Moldova încheiat pe perioadă nedeterminată care presupune liberalizarea graduală a comerțului de bunuri și servicii, reducerea taxelor vamale, înlăturarea restricțiilor de circulație a forței de muncă, a barierelor tehnice și netarifare, abolirea restricțiilor cantitative în domeniul comerțului, dar și adaptarea legislativă la acquis-ul UE. Textul AA prevede o perioadă de tranziție pentru implementarea în întregime a prevederilor DCFTA de 10 ani¹⁴⁶.

Textul Acordului de Asociere este unul amplu și face trimitere la o gamă diversă de domenii vizate din perspectiva unei integrări comune UE și Republica Moldova. Acesta cuprinde un preambul, 7 părți/titluri principale, 35 de anexe și 4 protocoale. Scopul declarat al AA este acela de a dezvolta parteneriatul bilateral UE – Republica Moldova în cadrul mai amplu al PaE. Obiectivele AA fac trimitere la accelerarea aprofundării relațiilor politice și economice, la consolidarea cadrului de dialog politic, inclusiv printr-o participare mai consistentă a Republicii Moldova la politicile și programele UE, precum și la integrarea graduală a Moldovei pe piața internă a UE. Apoi, între obiectivele invocate regăsim „consolidarea democrației și stabilitatea politică, economică și instituțională”, „cooperarea în spațiul de libertate, securitate și justiție”, „îmbunătățirea securității frontierelor, prin promovarea cooperării transfrontaliere și a bunelor relații de vecinătate”¹⁴⁷.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 12.

¹⁴² Comisia Europeană, Înalțul Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, *Implementation of the European Neighbourhood Policy in the Republic of Moldova Progress in 2014 and recommendations for actions*, Joint Staff Working Document, Brussels, 25.3.2015 SWD(2015) 69 final, p. 2, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/repulic-of-moldova-enp-report-2015_en.pdf, accesat în data de 12.09.2015.

¹⁴³ Roman Petrov, *Constitutional challenges...*, p. 1.

¹⁴⁴ Victor Chirilă, *Position Paper 5: Moldova*, în Felix Hett, Sara Kikić, Stephan Meuser (eds.), *op. cit.*, p. 19.

¹⁴⁵ *Implementation of the European Neighbourhood Policy in the Republic of Moldova Progress in 2014 and recommendations for actions*, ..., p. 2.

¹⁴⁶ A se vedea Acordul de Asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 260, 30.08.2014,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:22014A0830%2801%29&qid=1413899014416&from=EN>, accesat în data de 27.08.2015

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 7-8.

În acest sens, AA contribuie la dezvoltarea relațiilor de vecinătate ale UE, la promovarea schimburilor dintre părți, la cooperarea în vaste domenii de interes reciproc, la consolidarea libertăților și democrației, la crearea unei zone de liber schimb, la cooperarea transfrontalieră și interregională.

Chiar dacă nu reușește să impună în textul AA o eventuală trimitere concretă referitoare la o viitoare aderare, Republica Moldova obține angajamente solide din partea UE în ceea ce privește „disponibilitatea de a contribui la reformele economice din Republica Moldova”, „de a oferi sprijin pentru implementarea reformelor și de a utiliza în acest scop toate instrumentele disponibile în materie de cooperare și de asistență tehnică, financiară și economică”¹⁴⁸. Din această perspectivă, AA reprezintă o „etapă pregătitoare în vederea dobândirii statutului de țară candidată”, Moldovei oferindu-i-se un cadru formal pentru o viitoare integrare economică¹⁴⁹. Prin aceasta, autoritățile de la Chișinău se poziționează în contextul obiectivului strategiei naționale de integrare deplină în structurile UE.

Implementarea AA și a DCFTA a fost anticipată ca fiind un proces dificil și anevoios în ciuda voinței politice și a opiniei publice favorabile integrării. În scopul pregătirii și facilitării implementării AA, inclusiv a DCFTA, a fost elaborată o *Agendă de Asociere*, care a fost aprobată pe data de 26 iunie 2014, cu ocazia celei de a XVI-a Reuniuni a Consiliului de Cooperare UE – Republica Moldova. Agenda de Asociere urmărește să creeze „cadrul practic prin intermediul căruia pot fi realizate obiectivele primordiale ale asocierii politice și integrării economice”, stabilindu-se un set complex de priorități stabilite de comun acord pentru perioada 2014-2016¹⁵⁰. „Prioritățile Agendei de Asociere reflectă responsabilitatea UE și a Republicii Moldova de a implementa pe deplin prevederile Acordului de Asociere”, odată cu intrarea în vigoare a acestuia¹⁵¹.

Planul de Acțiuni RM-UE, semnat la 22 februarie 2005, a fost astfel înlocuit în cadrul PEV și componentei sale PaE. Angajamentul financiar al UE este explicit în privința susținerii Republicii Moldova pentru implementarea Agendei de Asociere, respectiv pentru realizarea priorităților și obiectivelor stabilite. El însă, rămâne în același cadru programatic: Instrumentul European de Vecinătate (IEV) și programele multilaterale prevăzute în cadrul IEV¹⁵².

România, ca stat membru al UE, este între principalii beneficiari ai acestei deschideri a Republicii Moldova, cooperarea firească, dată de moștenirea comună cultural-identitară și lingvistică dintre România și Republica Moldova, fiind stimulată acum de acest nou cadru european. Programele de cooperare transfrontalieră și implementarea PEV la frontiera româno-moldovenească este, astfel, instrumentată pe noi fundamente având la dispoziție instrumente diversificate și mult mai cuprinzătoare.

Acordul de Asociere dintre UE și Ucraina. Evoluția relațiilor dintre UE și Ucraina a cunoscut fluctuații majore de la o perioadă la alta. Tendința remarcată pe parcursul ultimului sfert de veac, de când Ucraina este stat independent, poate fi caracterizată prin pașii mărunți făcuți spre modelul și valorile occidentale. Momentele importante ale acestei apropieri de Uniunea Europeană, cum ar fi semnarea Acordului de Parteneriat și Cooperare, lansarea PEV, adoptarea Planului de Acțiune, lansarea PaE, negocierea și semnarea Acordului de Asociere, inclusiv a DCFTA, au găsit mai mereu Ucraina alături de Republica Moldova. Mai mult, din nefericire cele două state împărtășesc o

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 5-6.

¹⁴⁹ Victor Chirilă, *op. cit.*, p. 19.

¹⁵⁰ *Association Agenda between The European Union and The Republic of Moldova*, ..., pp. 1-27.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 1.

¹⁵² *Association Agenda between The European Union and The Republic of Moldova*, ..., p. 2.

experință comună din cele de nedorit: nu reușesc să controleze întregul teritoriul recunoscut internațional. În ambele situații, deși nu recunoaște oficial, Rusia se află în spatele acțiunilor separatiste pe care le sprijină, inclusiv militar.

O diferență semnificativă o putem totuși constata între cele două state prin prisma evoluției și apropierii lor de UE. În cazul Republicii Moldova situația politico-economică, coroborată și cu conflictul din Transnistria, au creat premisele unei apropieri greoaie de UE. Negocierile au evoluat și ele greu, la fel de dificilă fiind și restructurarea sistemului. În schimb, Ucraina, mai ales după 2004, a înregistrat evoluții pozitive în procesul apropierii de UE. Mai târziu însă, și aici încep asemănările, avea și ea să se confrunte cu problemele Moldovei, sistemul politic fiind aproape de colaps odată cu anexarea Crimeei de către Rusia și izbucnirea conflictelor separatiste în est. În acest context, ajutorul UE s-a dovedit a fi esențial pentru ambele state.

După amânarea parafării Acordului de Asociere la Vilnius (noiembrie 2013), pe 27 iunie 2014 la Bruxelles este semnat în întregime AA dintre UE și Ucraina.

Etapele care au condus la această nouă apropiere UE-Ucraina prin intermediul PEV au fost însoțite de complicate negocieri cu Rusia și, evident, presiunea continuă exercitată de aceasta asupra sa, Rusia neacceptând să-și piardă influența într-un stat al cărui teritoriu îl consideră parte a moștenirii sale istorice.

În perioada analizată, Ucraina făcuse însă pași importanți în relația sa cu Europa și lumea democratică. Astfel, cele două părți deschiseseră negocierile pentru un nou acord consolidat chiar înainte de lansarea PaE, în 2007, iar în 2008 Ucraina fusese admisă în Organizația Mondială a Comerțului (o condiție pentru DCFTA). În 2009, Agenda de Asociere înlocuia Planul de Acțiune, iar în noiembrie 2010 în cadrul Summit-ului UE-Ucraina era anunțat un plan de acțiune privitor la liberalizarea regimului de vize¹⁵³.

Negocierile pentru Acordul de Asociere dintre UE și Ucraina s-au desfășurat foarte rapid. În decembrie 2011 acestea erau finalizate, iar în martie 2012, UE și Ucraina au parafat textul din Acordul de Asociere (AA) și de creare a unor Zone de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (DCFTA)¹⁵⁴. Acest acord, ca și în cazul Republicii Moldova, prevedea o asociere politică și o integrare economică a Ucrainei cu Uniunea Europeană. Semnarea AA a fost amânată din cauza faptului că reformarea statului ucrainean nu a răspuns așteptărilor UE. În decembrie 2012, UE a reafirmat angajamentul de a semna AA, atunci când Ucraina va demonstra un progres concret în punerea în aplicare a Agendei de Asociere. La 15 mai 2013, Comisia Europeană a decis să demareze procedurile oficiale de semnare a AA dintre UE și Ucraina.

Autoritățile ucrainene nu au demonstrat însă suficientă determinare în acest proces de semnare a AA această atitudine având legătură și cu presiunile politice și economice ale Rusiei. Manipulările și dezinformările au creat percepția unei „viitoare” economii ucrainene falimentare sub asediul competiției puternice din UE. O campanie serioasă de informare cu privire la semnificația AA și DCFTA a fost lansată doar în septembrie 2013, cu două luni înainte de Summit-ul de la Vilnius¹⁵⁵, târziu însă pentru a se evita amânarea parafării AA.

¹⁵³ Hennadiy Maksak, *op. cit.*, p. 22.

¹⁵⁴ *The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area. What's it all about?*, http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/vademecum_en.pdf, accesat în data de 03.08.2015.

¹⁵⁵ Kataryna Wolczuk, *Ukraine and the EU: turning the Association Agreement into a success story*, în *Policy Brief*, European Policy Centre, 23 April 2014, p. 3, <http://ssrn.com/abstract=2430226>, accesat în data de 14.08.2015.

În Ucraina a urmat un episod nedorit pentru mersul democratic al țării, care, din păcate, nu este nici pe departe finalizat. Protestele pașnice care au urmat deciziei autorităților de la Kiev au fost reprimare violente, iar radicalizarea acestora a condus la plecarea de la putere a președintelui Victor Ianukovici (februarie 2014). Era doar începutul crizei, Crimeea fiind, așa cum știm, anexată Rusiei, iar în estul Ucrainei izbucnind un război separatist susținut de Rusia.

Concluzia UE este edificatoare și se constituie într-un semnal și pentru alte state între care și Republica Moldova. „Evenimentele dramatice din Ucraina constituie un exemplu privind modul în care un guvern care nu s-a angajat, care ignoră aspirațiile mai ample ale populației și care este supus unei presiuni externe inacceptabile poate să provoace o uriașă dezordine politică și socială”¹⁵⁶.

Noile autorități politice de la Kiev au reluat discuția cu UE pentru semnarea în regim de urgență a AA. Pe fondul tensiunilor financiare cu Rusia, „Comisia Europeană a anunțat, la 5 martie 2014, un pachet de sprijin pentru Ucraina, devansând astfel și consolidând multe dintre politicile și instrumentele Parteneriatului Estic”¹⁵⁷. La 21 martie 2014, la trei zile de la anexarea de facto a Crimeei, UE și Ucraina au semnat prevederile politice ale Acordului de Asociere, „confirmându-și angajamentul de a proceda la semnarea și la încheierea părților din acord rămase, care împreună cu prevederile politice, constituie un singur instrument”¹⁵⁸. Celelalte părți ale AA au fost semnate pe 27 iunie 2014 la Bruxelles¹⁵⁹. A urmat ratificarea în aceeași zi a Acordului de Asociere și DCFTA în parlamentul ucrainean și Parlamentul European (16 septembrie). În urma negocierilor dintre cele două părți s-a hotărât aplicarea provizorie a AA începând cu 1 noiembrie 2014, iar de la 1 ianuarie 2016 să intre în vigoare secțiunea DCFTA a AA¹⁶⁰.

Acordul de Asociere cuprinde peste 1200 de pagini, având în componență un Preambul, 7 părți/titluri, 43 de anexe și 3 protocoale. Acesta are în vedere o asociere politică și instituirea graduală a unui comerț liberalizat. Noile canale de dialog politic, de convergență și cooperare în domeniul politicii externe și de securitate plasează Ucraina mai aproape de UE. Reguli noi de cooperare sunt stabilite în domenii precum justiția, libertatea și securitatea sau educația, transporturile și energia, protecția mediului, protecția și dezvoltarea socială, protecția consumatorului, egalitatea de șansă etc. Ucraina se angajează să-și reformeze statul, să promoveze principiile democratice, să dezvolte o economie de piață, să promoveze buna guvernare, să respecte drepturile omului și libertățile fundamentale, să respecte statul de drept¹⁶¹. Sunt promovate cooperarea transfrontalieră și cooperarea interregională. AA și DCFTA oferă oportunități și beneficii nu doar pentru Ucraina, ci și pentru vecinii acesteia. Cooperarea și crearea de rețele trece dincolo de frontierele PaE, astfel PEV este o politică integratoare¹⁶².

¹⁵⁶ Comunicare comună către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor. *Politica de vecinătate la răspântie: punerea în aplicare a politicii europene de vecinătate în 2013*, ..., p. 3.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ Hennadiy Maksak, *op. cit.*, p. 22.

¹⁶⁰ Parlamentul European ratifică Acordul de Asociere UE-Ucraina, Parlamentul European, Comunicat de Presă, 16.09.2014, <http://www.europarl.europa.eu/news/ro/news-room/content/20140915IPR62504/html/Parlamentul-European-ratific%C4%83-Acordul-de-Asociere-UE-Ucraina>, accesat în data de 11.09.2015.

¹⁶¹ *Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part*, Official Journal of the European Union, 29.5.2014, L 161, http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/association_agreement_ukraine_2014_en.pdf, accesat în data de 03.09.2015.

¹⁶² Comunicare comună către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor. *Politica de vecinătate la răspântie: punerea în aplicare a politicii europene de vecinătate în 2013*, ..., p. 7.

1.4.3. PEV încotro? Summit-ul de la Riga (21-22 mai 2015)

Întrebarea firească, în condițiile existenței PaE, a noului său format de după semnarea AA/DCFTA, și a repoziționării unora dintre cei șase parteneri ai UE din estul Europei pe fondul disputelor cu Rusia, este:

- *în ce măsură mai putem vorbi despre PEV pe care o cunoșteam noi și, dacă PEV mai există cu adevărat, care este noul format al acestei politici europene?*

PaE și-a atins limitele în condițiile anexării Crimeei și a conflictului deschis din Ucraina. Chiar dacă trei state (Republica Moldova, Georgia și Ucraina) au ajuns să semneze Acorduri bilaterale de Asociere cu UE, celelalte trei state (Belarus, Armenia și Azerbaijan) au făcut mai degrabă un pas în spate în relația cu UE. Mai mult, pe fondul presiunii Rusiei și a situațiilor interne, procesul nu este ireversibil nici măcar în primele trei state. Majoritățile fragile proeuropene pot fi răsturnate de anumite schimbări geopolitice. Chiar și UE a fost nevoită să-și regândească strategiile. Noile relații cu Rusia, atât la nivel regional cât și la nivel european au determinat, într-o bună măsură, regândirea Parteneriatului Estic.

Participanții la cel de-al IV-lea Summit al PaE de la Riga au încercat să dea asigurări ferme privitoare la continuitatea politicii europene de vecinătate prin inițiativa PaE. A fost reafirmată importanța deosebită pe care o acordă UE Parteneriatului Estic ca o „dimensiune specifică a Politicii Europene de Vecinătate”. Declarația comună a summit-ului reafirmă viziunea comună privitoare la „acest parteneriat strategic și ambițios ca unul bazat pe interese și angajamente reciproce și sprijinirea proceselor de reformă” promovate în statele partenere PaE¹⁶³. Cu toate acestea, în textul declarației comune identificăm și mesaje mai prudente, în special față de extinderea europeană către est¹⁶⁴. Dreptul fiecărui stat de a-și decide nivelul de integrare europeană, respectiv domeniile de cooperare sau obiectivele la care aspiră în relația cu UE, este evidențiat de accentul pus pe „suveranitatea” statelor partenere¹⁶⁵. Apoi, este accentuată „relația diferențiată între UE și cei șase parteneri suverani și independenți”¹⁶⁶, aceasta oarecum în defavoarea platformelor multilaterale de cooperare care sunt abordate doar la nivel general-declarativ. Este evident că limbajul este diferit și prudent, exprimând preocuparea UE pentru situația dificilă în care se află partenerii săi din PaE. Actuala formă a PEV pare a nu mai corespunde realităților geopolitice actuale date fiind realitățile concrete de la frontierele lor și/sau ale UE. Este suficient să amintim faptul că PEV fusese văzută multă vreme ca un fel de „anticameră” pentru extinderea Uniunii Europene, la acest moment fiind evident că simpla adoptare a reformelor, implementarea politicilor și a aquis-ului UE nu mai sunt suficiente. Din păcate, ținând cont de conflictul din Ucraina, de situația din Orientul Apropiat și din nordul Africii, de criza refugiaților/imigranților este cert că nici UE nu își mai permite să promită aderarea acestor state la UE.

Apoi, o altă vulnerabilitate a politicilor comune ale UE în privința vecinătății, vizibilă și în timpul Summitului de la Riga, este dată de dimensiunea securității în abordarea PEV. Aceasta se dovedește a fi insuficient de clară și necorelată cu situația geopolitică actuală, securitatea dovedindu-se a fi, astfel, un „punct slab”¹⁶⁷ pe agenda vecinătății europene.

¹⁶³ *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga, 21-22 May 2015)*, (1), p. 1, http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/05/Riga-Declaration-220515-Final_pdf, accesat în data de 22.08.2015.

¹⁶⁴ *Silvia-Alexandra Matache-Zaharia, op. cit.*, p. 254.

¹⁶⁵ *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga, 21-22 May 2015)*, (2), p. 1

¹⁶⁶ *Ibidem*, (6), p. 3.

¹⁶⁷ Kakha Gogolashvili, *Position Paper 4: Georgia*, Felix Hett, Sara Kikić, Stephan Meuser (eds.), *op. cit.*, p. 18.

Chiar și așa, dezvoltarea pe mai departe a unor mecanisme bilaterale și multilaterale de cooperare, prin promovarea unei bune guvernante bazate pe respectarea valorilor europene, sunt singurele soluții ale UE pentru stabilizarea zonelor din vecinătatea sa. Republica Moldova este în acest moment statul cel mai apropiat de „modelul” european, dar, și aici, existența unui clivaj între taberele politice privitoare la o posibilă aderare la UE, făcând posibilă modificarea preferințelor politice ale statului moldovean. Mai mult, perspectiva aderării într-un orizont mediu de timp este și mai sumbră dată fiind realitatea transnistreană care, prin conflictul său înghețat, taie din elanul extinderii UE spre est și face ca Uniunea să se concentreze mai mult pe sud-estul Europei adică Albania, Muntenegru, Macedonia, Serbia, Bosnia și, la un moment dat, Kosovo.

Se impune ca atare regândirea PEV, a scopului său fundamental, nu doar prin suplimentarea instrumentelor financiare, UE trebuind să promoveze o bună vecinătate și dincolo de stimulentele financiare. Astfel, UE trebuie să țină cont de orientările strategice ale vecinilor săi, de „măsura în care fiecare dintre ei dorește să coopereze cu diverși actori, inclusiv cu UE”. Uniunea Europeană, conștientă de faptul că unii dintre partenerii săi din PaE au orientări diferite, se angajează să respecte „aceste opțiuni suverane și este dispusă să aibă în vedere alte forme de dialog” cu aceste state¹⁶⁸. Dar, în aceeași măsură, statele din PaE trebuie să-și definească explicit aspirațiile și forma cooperării cu UE, să spună deschis ce fel de parteneriat doresc. Unul care să ducă la aderare sau care să permită doar o mai bună cooperare politică și colaborare economică fără alte angajamente politice sau de securitate. Astfel, UE ar putea gândi colaborări asimetrice, diferențiate în funcție de dorința partenerilor din est.

¹⁶⁸ *Către o nouă politică europeană de vecinătate, ..., p. 3.*

CAPITOLUL 2

STADIUL COOPERĂRII TRANSFRONTALIERE A ROMÂNIEI CU UCRAINA ȘI REPUBLICA MOLDOVA

Cooperarea transfrontalieră a României cu Ucraina și Republica Moldova se înscrie în parametrii unei relații de bună vecinătate. Relațiile dintre aceste state sunt influențate de două categorii de factori:

- cadrul european al vecinătății și contextul geopolitic internațional;
- nivelul contactelor bilaterale și preferințele naționale ale statelor.

Contextul geopolitic de după prăbușirea URSS, coroborat cu procesul de democratizare a Europei de Est, a contribuit la dezvoltarea unor relații speciale între România și noile state independente Ucraina și Republica Moldova. La început, relația cu Ucraina a trecut printr-o perioadă de neîncredere reciprocă, pentru ca, mai apoi, cele două state să înceapă un proces de deschidere, la aceasta contribuind și UE. Dimpotrivă, relația României cu Republica Moldova a fost marcată de la început de o apropiere firească dată de moștenirea cultural-identitară comună, asta chiar dacă, la nivelul discursului politic al unora dintre liderii politici de la Chișinău, existau reticențe față de România. Concluzionând, relația cu Ucraina părea mai dificilă decât cea cu Moldova.

2.1. Analiza cadrului legislativ și instituțional din România, Ucraina și Republica Moldova privind cooperarea transfrontalieră

Încă de la începutul demersului nostru, dorim să precizăm faptul că nu ne propunem în acest studiu să facem o analiză exhaustivă asupra reglementărilor juridice referitoare la cooperarea transfrontalieră, ci doar să creionăm un cadru general cu privire la acestea.

Cooperarea transfrontalieră a României cu vecinii săi, indiferent care sunt aceștia, a fost marcată de transformări legislative și instituționale. Acestea au fost generate de un proces de normalizare și stimulare a relațiilor cu statele vecine, datorat între altele și integrării euro-atlantice. PEV contribuie și ea la acest mecanism de relații transfrontaliere prin intermediul instrumentelor financiare, dar și al armonizării legislative de ambele părți ale frontierelor externe ale UE. IEVP, văzut ca stimulent în procesul dezvoltării relațiilor cu vecinii UE, este astfel în măsură să creeze punți de legătură atât la nivel politic, socio-economic, cultural, cât și la nivelul infrastructurii transfrontaliere.

2.1.1. Delimitări conceptuale

Frontiera, forma și caracteristicile acesteia, reflectă natura relațiilor de vecinătate, deschiderea sau dimpotrivă reticența față de vecini. În acest sens, ne propunem ca, pe scurt, să vizualizăm câteva dintre aspectele referitoare la frontieră în documentele oficiale și literatura de specialitate¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Aceste concepte au fost dezvoltate pe parcursul altor studii la care facem acum trimitere. A se vedea Mircea Brie, Ioan Horga, *Le frontiere europees – espressioni dell'identità*, în *Transylvanian Review*, ISI Journal, vol. XXIII, supliment nr.1, 2014, p. 202-216; Mircea Brie, Ioan Horga, *The European Union External Border. An Epistemological Approach*, ..., p. 7-8; Mircea Brie, Ioan Horga, *Europa: frontiere culturale interne sau areal cultural unitar*, în *Moldoscopia*, nr. 3 (L), 2010, Chișinău, p. 123-143; Ioan Horga, Mircea Brie, *Europe: A Cultural Border, or a Geo-cultural Archipelago*, în

Frontiera, definită conform *Dictionnaire de géographie*¹⁷⁰ ca o „limită ce separă două zone, două state”, o ruptură „între două moduri de organizare a spațiului, între rețele de comunicații, între societăți adesea diferite și câteodată antagonice”¹⁷¹, reprezintă „interfața discontinuităților teritoriale”¹⁷². Frontierele marchează limitele jurisprudenței, suveranității și sistemului politic. Ele pot îndeplini astfel rolul unor linii de demarcație, a unor „bariere” sau a unor „borne”. Pe de altă parte, ele marchează tipologia construcției politice. Relația frontieră-sistem politic este surprinsă interesant de către Jean-Baptiste Haurguindéguy, care vede „la frontière comme limite du politique” și „le politique comme limite de la frontière”¹⁷³.

Din perspectiva reglementărilor UE, frontiera externă reprezintă limitele geografice fixate prin acordurile și tratatele Uniunii. Din perspectiva Acordului Schengen, frontierele externe sunt definite ca fiind: „frontiera terestră și maritimă, precum și aeroporturile și porturile maritime ale Părților Contractante, dacă nu sunt frontiere interne”¹⁷⁴. „Prin derogare de la definiția frontierelor interne, [...] aeroporturile sunt considerate frontiere externe pentru zborurile interne”¹⁷⁵. Trecerea acestor frontiere poate fi făcută, în principiu „numai la punctele de trecere a frontierei și potrivit orarului de funcționare al acestora”¹⁷⁶. De altfel, noile tratate europene țin să accentueze și să reglementeze principiile libertăților individuale, între care, libera circulație a persoanelor ocupă un loc aparte. Dispozițiile finale ale Tratatului asupra funcționării Uniunii Europene, reglementat după reforma de la Lisabona a vechii „constituții europene”, surprind, în ciuda abrogării articolului 67 din textul vechiului tratat¹⁷⁷, de o manieră foarte clară faptul că, Uniunea constituie un spațiu al libertății, al securității și justiției¹⁷⁸. Pentru obținerea acestor standarde și, totodată, pentru garantarea drepturilor cetățenești s-a instituit obligativitatea protejării și strictului control al frontierelor exterioare. De altfel, toate protocoalele asupra relațiilor externe, care fac referiri la frontierele externe prevăd „necesitatea pentru statele membre de a asigura controlul efectiv la frontierele lor exterioare”¹⁷⁹.

La nivel european, cooperarea dintre statele membre în vederea implementării unui management eficient în spațiul frontalier, cu accent direct asupra regimului de tranzit al frontierei și combaterea criminalității transfrontaliere, este coordonată de către Agenția Europeană pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe (FRONTEX)¹⁸⁰. Rolul acestei agenții este de a „îmbunătăți gestionarea integrată a frontierelor externe ale Uniunii și de a intensifica cooperarea între

The Cultural frontiers of Europe, Eurolimes, vol. 5, volume edited by Alina Stoica, Didier Francfort, Judit Csoba Simonne, Oradea, 2010, pp. 155-169.

¹⁷⁰ P. Baud, S. Bourgeat, *Dictionnaire de géographie*, Paris, Hatier, 1995.

¹⁷¹ Apud Gabriel Wackermann, *Les frontières dans monde en mouvement*, Paris, 2003, Ellipses, p. 11.

¹⁷² *Ibidem*, p. 10.

¹⁷³ Jean-Baptiste Haurguindéguy, *La frontière en Europe: un territoire? Coopération transfrontalière franco-espagnole*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 154.

¹⁷⁴ Convenția din 19/06/1990, publicată în Broșură nr. 0 din 19/06/1990 de aplicare a acordului de la Schengen din 14 iunie 1985 privind eliminarea graduală a controalelor la frontierele comune, Schengen, 19 iunie 1990, art. 1.

¹⁷⁵ *Ibidem*, art. 4, paragraful 4.

¹⁷⁶ *Ibidem*, art. 3, paragraful 1.

¹⁷⁷ Textul Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa, titlul V, capitolul 1, surprinde în articolele 67-76 Dispozițiile generale ale Spațiului de libertate, de securitate și de justiție. A se vedea textul tratatului constituțional în Marianne Dony, *Après la réforme de Lisabonne. Les nouveaux européens*, Bruxelles, 2008, p. 35-164.

¹⁷⁸ Charte des droits fondamentaux de l'Union proclamée le 12 décembre 2007, cap. II, art. 6-19. Apud Marianne Dony, *op. cit.*, pp. 270-277.

¹⁷⁹ O asemenea formulare găsim și în Protocolul asupra relațiilor statelor membre cu privire la trecerea frontierelor exterioare (1997), anexat Tratatului asupra funcționării Uniunii Europene. Apud Marianne Dony, *op. cit.*, p. 235.

¹⁸⁰ Agenția Europeană pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale Statelor Membre ale Uniunii Europene, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33216&from=RO>, accesat în data de 14.09.2015.

autoritățile naționale de frontieră”¹⁸¹. În spațiul UE mai există reglementări privitoare la frontieră, respectiv la cadrul juridic și instituțional de cooperare în spațiul frontalier/transfrontalier, în ceea ce privește frontiera Schengen. Cadrul juridic, aquis-ul Schengen reglementează, atât aspectele ce au în vedere frontierele interne, cât și cele externe. Cooperarea transfrontalieră, în ceea ce privește tranzitul și controlul la frontieră, „ar trebui să fie gestionată și coordonată” de către FRONTEX¹⁸².

Dincolo de existența unui cadru juridic referitor la frontiere, există reglementări specifice care fac trimitere direct la cooperarea transfrontalieră. La început, cooperarea transfrontalieră era reglementată doar prin intermediul legislației naționale. Având în vedere faptul că această cooperare era realizată de structuri instituțional-administrative locale sau regionale din state diferite, a apărut necesitatea de a se crea un cadru juridic suprastatal, care să reglementeze aceste activități. Legislația care reglementează cooperarea transfrontalieră poate fi împărțită în patru categorii de documente: „(1) documentele normative europene elaborate de principalele organizații europene - Consiliul Europei, Uniunea Europeană și Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa; (2) tratatele bilaterale și multilaterale interstatuale, care au un rol deosebit în crearea cadrului de lucru pentru cooperarea transfrontalieră; (3) angajamentele politico-juridice ale statelor luate în cadrul fostei Conferințe pentru Securitate și Cooperare în Europa (CSCE), respectiv, actualei Organizații pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), precum și (4) actele interne ale instituțiilor Consiliului Europei și Uniunii Europene”¹⁸³.

O însemnătate deosebită au tratatele internaționale și/sau multilaterale adoptate de către Consiliul Europei și Uniunea Europeană care stau la baza cooperării transfrontaliere de azi. Amintim în cele ce urmează câteva dintre aceste documente fundamentale.

Carta Europeană a Autonomiei Locale, semnată la Strasbourg în 15 octombrie 1985 și ratificată de parlamentul român în 1997, prevede „posibilitatea colectivităților teritoriale locale, prin autoritățile administrative proprii de a coopera, în condițiile prevăzute de lege, cu colectivități teritoriale locale din alte state”¹⁸⁴.

*Convenția-cadru Europeană asupra Cooperării Transfrontaliere a Colectivităților sau Autorităților Teritoriale și protocoalele ei adiționale*¹⁸⁵, adoptată la Madrid în anul 1980, este un document fundamental, care stă la baza reglementării cooperării transfrontaliere europene, fiind primul act, cu fundament legiferat, din acest domeniu. Începând cu această convenție-cadru se poate

¹⁸¹ *Ibidem*. A se vedea suplimentar rolul FRONTEX urmărind *Regulamentul (UE) nr. 1168/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2011 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2007/2004 al Consiliului de instituire a Agenției Europene pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale Statelor Membre ale Uniunii Europene*, în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 304, 22.11.2011, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1168&from=RO>, accesat în data de 14.09.2015.

¹⁸² *Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen)*, în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, 19 / volumul 8, p. 6, (13); art. 16, (1), (2), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=RO>, accesat în data de 15.09.2015.

¹⁸³ Mihai Roșcovan, Veaceslav Bulat, Mariana Puntea, Viorel Miron, *op. cit.*, p. 37.

¹⁸⁴ *Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.85*, ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16.07.97, publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, 1999, volumul 14, p. 14, https://www.google.ro/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAAahUKEwi-pfr5pY3IAhVMjSwKHUK-CVE&url=http%3A%2F%2Fwww.inj.md%2Ffiles%2Fu4%2F2_7_2_CARTA_EUROPEANA_A_AUTONOMIEI_LOCALE.doc&usq=AFOjCNH46iRPnKVHd3ZVpMjJzPTdtO184A&sig2=tbQ5-OnmO39lc5S9i9waLg&bvm=bv.103388427.d.bGg, accesat în data de 20.09.2015.

¹⁸⁵ *Convenția-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale*, Madrid, 21 mai 1980, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Romanian/106-Romanian.pdf>, accesat în data de 26.08.2015.

vorbi de instituționalizarea, din punct de vedere juridic, a cooperării transfrontaliere la nivel european¹⁸⁶, fiind un cadru de referință pentru orice formă a politicilor de cooperare transfrontalieră de după 1980¹⁸⁷.

Tratatul asupra Uniunii Europene (Tratatul de la Maastricht), din anul 1992, reglementează domeniul cooperării transfrontaliere, în sensul cooperării la nivel transnațional¹⁸⁸.

Convenția-cadru pentru Protecția Minorităților Naționale, încheiată la Strasbourg în februarie 1995, și pe care România a adoptat-o în parlament la scurt timp (aprilie 1995), conține, încă din preambulul său, trimiteri clare la cooperarea transfrontalieră. Astfel, „realizarea unei Europe tolerante și prospere nu depinde numai de cooperarea dintre state, ci necesită și cooperarea transfrontalieră dintre autoritățile locale de bază și regionale, cu respectarea constituției și a integrității teritoriale a fiecărui stat, ținând seama de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și de protocoalele sale, ținând seama de angajamentele privind protecția minorităților naționale conținute în convențiile și declarațiile Națiunilor Unite”¹⁸⁹. Mai mult, în scopul asigurării protecției minorităților, statele europene sunt încurajate să ia „măsuri pentru încurajarea cooperării transfrontaliere”¹⁹⁰.

Convențiile-cadru care au incidență asupra cooperării transfrontaliere, dar și alte convenții și protocoale adiționale europene, constituie cadrul juridic de reglementare în acest domeniu¹⁹¹.

Regimul juridic al frontierelor statului român cuprinde „totalitatea normelor prevăzute de legislația internă, care privesc frontiera de stat și desfășurarea diferitelor activități în zona de frontieră, în zona aeroporturilor și porturilor deschise traficului internațional”¹⁹².

2.1.2. Cooperarea transfrontalieră a României cu Republica Moldova și Ucraina

La nivelul legislației naționale, cooperarea transfrontalieră este reglementată ținând cont de cadrul formal al reglementărilor europene. Pe fondul adoptării de către statele din estul Europei a legislației cadru referitoare la cooperarea transfrontalieră, s-a intensificat încheierea acordurilor bilaterale și multilaterale, inclusiv între România și vecinii săi. S-au identificat „diferite tipuri de acorduri, protocoale, tratate internaționale, convenții” pentru a furniza un cadru de reglementări cât mai vast și care să permită cooperarea transfrontalieră la nivel local, inter-regional, inter-guvernamental și multinațional¹⁹³. Programele de activități în vederea cooperării transfrontaliere au fost bogate, iar domeniile diverse. Prezentăm câteva dintre aceste tipuri de documente cu rol de reglementare în domeniul cooperării transfrontaliere: acorduri de bună vecinătate la frontiere;

¹⁸⁶ Diana Cârmaciu, Gabriela Csűrös, Carmen Domocoș, Cristian Miheș, Ioan Horga, Mihaela Pătrăuș și alții, *Stadiul actual al reglementărilor naționale și comunitare în domeniul cooperării transfrontaliere*, Editura Primus Oradea, 2009, pp. 45-46.

¹⁸⁷ A se vedea suplimentar Charles Ricq, *op. cit.*, pp. 22-24.

¹⁸⁸ EUR-Lex, Access to European Union law, *Tratatul de la Maastricht privind Uniunea Europeană*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=uriserv:xy0026>, accesat în data de 14.09.2015.

¹⁸⁹ *Legea nr. 33 din 29 aprilie 1995 pentru ratificarea Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale, încheiată la Strasbourg la 1 februarie 1995*, publicată în Monitorul Oficial nr. 82 din 4 mai 1995, http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?id=15669, accesat în data de 15.09.2015.

¹⁹⁰ *Ibidem*, Titlul II, art. 18, 2.

¹⁹¹ A se vedea Diana Cârmaciu, Gabriela Csűrös, Carmen Domocoș, Cristian Miheș, Ioan Horga, Mihaela Pătrăuș și alții, *op. cit.*, pp. 51-55.

¹⁹² *Ordonanța de urgență nr. 105 din 27 iunie 2001, privind frontiera de stat a României*, Cap. I. *Dispoziții generale*, Art. 1, (o), http://www.politiadefrontiera.ro/lege.php?id_cdr=2, accesat în data de 22.09.2015.

¹⁹³ Mihai Roșcovan, Veaceslav Bulat, Mariana Puntea, Viorel Miron, *op. cit.*, p. 42.

acorduri pe domenii specifice de cooperare transfrontalieră; acorduri de constituire a structurilor specializate de coordonare a politicilor de cooperare transfrontalieră; acorduri care au pus bazele cooperării transfrontaliere între autoritățile locale/regionale¹⁹⁴.

Diferitele tipuri de acorduri interguvernamentale, inclusiv convenții, protocoale și tratate, continuă să fie parte din instrumentele de bază necesare pentru a facilita cooperarea transfrontalieră. Spre exemplu, între România și Republica Moldova, pe parcursul perioadei 1991-2015, au fost semnate nu mai puțin de 126 de convenții și acorduri bilaterale specifice¹⁹⁵. Relațiile de cooperare transfrontalieră din România și Ucraina sunt stabilite în baza Tratatului de Relații de Bună Vecinătate și Cooperare dintre cele două state, semnat la Constanța în 2 iunie 1997 și ratificat de România prin legea 129/1997¹⁹⁶. În baza acestui acord, cele două state au semnat ulterior mai multe acorduri bilaterale cu incidență în domeniul cooperării transfrontaliere.

Ca țară membră a UE, România are obligația, nu doar de a dezvolta relații bilaterale cu vecinii săi, ci și de a aplica politica de vecinătate a UE față de Republica Moldova și Ucraina.

Competențele UE se exercită având în vedere principiul subsidiarității, principiu care prevede “protejarea capacității de decizie și de acțiune a statelor membre” și “legitimează intervenția Uniunii pentru cazul în care obiectivele unei acțiuni nu pot fi realizate în mod suficient de statele membre, ci pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii”¹⁹⁷. Acest principiu are în vedere eficientizarea cooperării și aducerea la un nivel cât mai apropiat de cetățeni a exercitării competențelor. Cooperarea transfrontalieră din această perspectivă nu mai este exclusiv o politică a statului, ci ea se transferă spre autoritățile regionale, locale, spre asociații regionale, firme transnaționale etc.

Autoritățile regionale de la frontierele României cu Ucraina și cu Republica Moldova, asociațiile de dezvoltare au un rol semnificativ în conturarea și dezvoltarea cooperării transfrontaliere. În baza legislației române, autoritățile publice regionale și locale din zonele de frontieră „pot încheia între ele înțelegeri de cooperare transfrontalieră cu structuri similare din statele vecine”, conducând la crearea de „organisme care să aibă, potrivit dreptului intern, personalitate juridică”, dar fără a avea competențe administrative¹⁹⁸.

Cooperarea transfrontalieră este așadar parte a politicii de dezvoltare regională. Din această perspectivă, politicile de dezvoltare regională europene și naționale sunt în măsură să stimuleze cooperarea transfrontalieră, atât la nivelul reglementărilor juridice, cât și la nivelul creării unui cadru instituțional. Acest cadru instituțional este necesar, atât la nivelul coordonării, cât și la cel al reprezentării intereselor regionale în fața structurilor naționale sau europene¹⁹⁹. Programele de susținere financiară a cooperării transfrontaliere din cadrul PEV, prin IEVP, au stimulat inițiativele locale și regionale, inclusiv asocierile regionale de tipul euroregiunilor de la frontierele României cu Ucraina și Republica Moldova. Astfel, unitățile administrative regionale din România de la

¹⁹⁴ *Ibidem*, pp. 42-43.

¹⁹⁵ *Lista tratatelor bilaterale încheiate de Republica Moldova*, pp. 136-152, http://www.mfa.gov.md/img/docs/Lista-Tratate-Bilaterale_16_09_15.pdf, accesat în data de 12.09.2015.

¹⁹⁶ Cătălin-Silviu Săraru, *op. cit.*, p. 89.

¹⁹⁷ A se vedea *Principiul subsidiarității*, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/ro/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html, accesat în data de 22.09.2015.

¹⁹⁸ A se vedea *Legea nr. 215 din 23 aprilie 2001 (**republicată**)(*actualizată*) administrației publice locale (actualizată până la data de 3 iulie 2008*)*, art. 15, (1), (3).

¹⁹⁹ Asociațiile regionale transnaționale devin promotori ai descentralizării și aplicării principiului european al subsidiarității. Un exemplu în acest sens poate fi Asociația Europeană a Regiunilor Frontaliere (AEFR) fondată încă din anul 1971. Mihai Roșcovan, Veaceslav Bulat, Mariana Puntea, Viorel Miron, *op. cit.*, p. 15.

frontierele cu cele două state au creat, alături de unități administrative similare de peste graniță, următoarele euroregiuni:

- *Euroregiunea „Carpatica”*, aceasta fiind înființată oficial în orașul maghiar Debrecen, la data de 14 februarie 1993, cu ocazia reuniunii miniștrilor de externe și a reprezentanților administrațiilor locale din Polonia, Ucraina și Ungaria. Statul român este parte din această euroregiune din 29 aprilie 1997, prin județele Bihor, Botoșani, Maramureș, Satu Mare, Sălaj, Suceava și Harghita.
- *Euroregiunea „Siret-Prut-Nistru”*, a apărut ca urmare a unei inițiative comune a unor consilii județene din România și Republica Moldova. Protocolul de înființare a acestei euroregiuni a fost semnat la Iași, în 18 septembrie 2002, dar a căpătat personalitate juridică doar în anul 2005. Euroregiunea include în prezent județele Iași, Vaslui și Prahova din România și, respectiv, majoritatea unităților teritorial-administrative care compun Republica Moldova, exceptând Transnistria²⁰⁰ (Găgăuzia a fost acceptată ca membru cu drepturi depline începând cu 01 ianuarie 2015).
- *Euroregiunea „Prutul de Sus”*, a fost creată la 22 septembrie 2000, fiind formată din regiunea Cernăuți și Ivano-Frankivsk (Ucraina), județele Botoșani și Suceava (România), municipiul Bălți, raioanele Briceni, Edineț, Râșcani, Glodeni, Fălești, Sângerei, Dondușeni și Ocnița (Republica Moldova)²⁰¹.
- *Euroregiunea „Dunărea de Jos”*, este un demers de asociere regională a autorităților locale și regionale de la frontiera comună din România, Republica Moldova și Ucraina. La 14 august 1998, cele trei părți participante au semnat, la Galați, acordul de constituire a euroregiunii. Componenta Euroregiunii „Dunărea de Jos” este următoarea: din partea României, județele Galați, Brăila și Tulcea, iar din partea Republicii Moldova, județul Cahul (fostele raioane Cahul, Cantemir și Vulcănești) și, din partea Ucrainei, regiunea Odessa²⁰². În speranța unei funcționări mai eficiente, în special în domeniul atragerii finanțărilor europene, Euroregiunea a decis să se transforme în asociație, astfel, în martie 2009, la Galați, a fost creată Asociația de Cooperare Transfrontalieră “Euroregiunea Dunărea de Jos”²⁰³.

Perspectiva Uniunii Europene asupra relațiilor sale cu Ucraina și Republica Moldova, de aici implicit și relațiile României cu aceste state, au în vedere drept suport și punct de plecare *Politica Europeană de Vecinătate*. La rândul său, *Strategia Dunării* poate fi un alt mecanism de cooperare al statelor din regiune destinat dezvoltării economice și sociale. România, Ucraina și Republica Moldova, participă, alături de alte 11 state europene, la această inițiativă de cooperare regională transnațională.

2.2. Analiza comparativă a rezultatelor cooperării transfrontaliere pentru perioada anterioară 2007 – 2013

Cooperarea transfrontalieră dintre România și Republica Moldova, respectiv dintre România și Ucraina, a fost realizată în perioada 2007-2013 prin intermediul instrumentelor și mecanismelor europene. Această perioadă coincide cu primii ani de după aderarea României la UE, iar în noua sa

²⁰⁰ A se vedea site-ul euroregiunii <http://www.euroregiune.org/>, accesat în data de 18.2015.

²⁰¹ *România - Republica Moldova. Analiza relațiilor economice bilaterale*, Expert-Grup / Societatea Academică Română, 11/17/2009, p. 51-52, <http://sar.org.ro/wp-content/uploads/2011/08/studiu-final.pdf>, accesat în data de 08.08.2015.

²⁰² *Ibidem*, p. 52.

²⁰³ A se vedea site-ul ACTEDJ, <http://www.actedj.ro/>, accesat în data de 14.09.2015.

calitate, statul român devenea un promotor activ și interesat al PEV. Astfel, prin intermediul IEVP, cooperarea transfrontalieră la granițele României cu cele două state vecine, a fost finanțată prin: Programul Operațional de Cooperare Transfrontalieră Ungaria-Slovacia-România-Ucraina; Programul Operațional de Cooperare Transfrontalieră România-Ucraina-Republica Moldova, respectiv Programul Operațional de Cooperare în Bazinul Mării Negre.²⁰⁴ Pe lângă aceste programe direcționate spre sprijinirea explicită și directă a cooperării transfrontaliere, aceasta a fost susținută și prin alte programe europene de integrare și dezvoltare a zonelor de la frontierele UE cu Ucraina și Republica Moldova. Apoi, în discuție intră și programele naționale susținute prin bugetele naționale. Un exemplu este oferit de mecanismul Asistenței Oficiale pentru Dezvoltare (AOD), administrat de Ministerul Afacerilor Externe de la București, prin care au fost alocate finanțări consistente în principal direcționate spre Republica Moldova.

2.2.1. Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013

Prezentare generală

Acest program este finanțat prin IEVP CBC 2007-2013, ca parte a Politicii Europene de Vecinătate, fiind adoptat de către Comisia Europeană prin Decizia nr. 3806 din 29.07.2008²⁰⁵. El are drept scop „evitarea creării de noi linii de demarcație între UE și vecinii săi”, prin implementarea unor proiecte care să contribuie la „o mai strânsă cooperare politică, economică, culturală și în domeniul securității”²⁰⁶. Astfel, în contextul necesității existenței unor granițe sigure, programul și-a propus să stimuleze potențialul de dezvoltare al zonei de frontieră, favorizând realizarea unor contacte bilaterale directe între partenerii de pe ambele părți ale granițelor, pentru a îmbunătăți situația socio-economică, dar și pe cea a mediului. În fond, este stabilit un cadru pentru cooperarea transfrontalieră bilaterală - între România ca stat membru al UE și Ucraina, pe de o parte, respectiv Republica Moldova, pe de altă parte, - dar și la nivel trilateral.

Strategia programului a fost stabilită în concordanță cu cele patru obiective generale ale IEVP în domeniul cooperării transfrontaliere: 1. promovarea unei economii durabile și dezvoltare socială; 2. rezolvarea comună a problemelor de mediu, de securitate și siguranță publică sau pe cele ce țin de prevenirea și lupta împotriva crimei organizate; 3. securizarea și managementul eficient al frontierei; 4. promovarea activităților de tipul „people-to-people”²⁰⁷.

În raport cu acestea au fost stabilite și obiectivele specifice ale programului: „1. Stimularea dezvoltării economice și sociale în aria programului și în ariile adiacente; 2. Abordarea aspectelor privind mediul înconjurător în zona de frontieră și asigurarea unui nivel ridicat de pregătire pentru situații de urgență; 3. Încurajarea contactelor și cooperării între locuitorii zonelor de graniță”²⁰⁸.

²⁰⁴ În analiza realizată s-au avut în vedere numai POC Romania-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013, cele multilaterale, cum ar fi HUSKROUA și Marea Neagră sunt doar menționate, meritând o analiză separată. Desigur, și acestea din urmă au contribuit la realizarea obiectivelor cooperării transfrontaliere cu celelalte state vecine.

²⁰⁵ Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova ENPI CBC 2007-2013, Secretariatul Tehnic Comun, Biroul Regional pentru Cooperare Transfrontalieră Iași, Romania - Republica Moldova, <http://www.brctiasi.ro/programe>, accesat în data de 15.08.2015.

²⁰⁶ Programul Operațional Comun România-Ucraina-Moldova 2007-2013 (versiunea 2008), p. 4, http://www.mdrl.ro/documente/coop_teritoriala/granite_externa/ro_uk_mo/POC%20Ro-Ua-Md%2029%20feb%20romana.pdf, accesat în data de 15.08.2015

²⁰⁷ Ibidem, p. 5.

²⁰⁸ Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova ENPI CBC 2007-2013, Secretariatul Tehnic Comun, Biroul Regional pentru Cooperare Transfrontalieră Suceava pentru Granița România-Ucraina,

Toate aceste obiective generale ale IEVP, care vizează domeniul cooperării transfrontaliere, dar și obiectivele specifice ale programului, au fost urmărite prin intermediul a trei priorități²⁰⁹, cu domeniile cheie specifice, numite măsuri²¹⁰:

Prioritatea 1. *Către o economie mai competitivă a zonei de frontieră*, având ca scop îmbunătățirea performanțelor economice ale zonei de frontieră prin diversificarea și modernizarea economiei într-o manieră durabilă.

Măsuri:

- 1.1. *Îmbunătățirea productivității și competitivității în zonele urbane și rurale.*
- 1.2. *Dezvoltarea de inițiative de cooperare în domeniul transportului, al infrastructurii de frontieră și rețelelor de energie.*

Prioritatea 2. *Mediul și pregătirea pentru situații de urgență* având ca scop sprijinirea soluțiilor pe termen lung la problemele de mediu cu care se confruntă zonele de frontieră, în special cele asociate urgențelor de mediu, în cazul cărora o abordare coordonată este esențială.

Măsuri:

- 2.1. *Rezolvarea în comun a unor aspecte de mediu, inclusiv pregătirea pentru situații de urgență.*
- 2.2. *Managementul resurselor de apă și al deșeurilor.*

Prioritatea 3. *Promovarea activităților people to people* având ca scop promovarea unei interacțiuni intensificate între populația și comunitățile care locuiesc în zona de frontieră.

Măsuri:

- 3.1. *Sprijin pentru administrația locală și regională, pentru societatea civilă și comunitățile locale.*
- 3.2. *Schimburi culturale, sociale și în domeniul educației.*

Asistența Tehnică a programului a avut ca scop implementarea efectivă și eficientă a programului atât prin sprijin tehnic și administrativ cât și prin sprijinul consolidat al pregătirii și monitorizării.

Măsuri:

1. *Managementul și implementarea programului*
2. *Publicitate și informare*

În momentul lansării sale, acest program a avut un buget total de 138.122.693 de euro, pentru cei șapte ani de programare. Din această sumă, contribuția UE prin IEVP este de 126.718.067 de euro, în timp ce statele partenere au fost nevoite să participe la finanțarea proiectelor cu o cofinanțare în valoare totală de aproximativ 11.404.626 de euro²¹¹.

<http://www.brct suceava.ro/pagini/programul-operational-comun-enpi-cbc-2007-2013/ro-ua-md/obiective-i-priorit-i-1.html>, accesat în data de 28.07.2015

²⁰⁹ A se vedea *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Moldova 2007-2013* (versiunea 2008), ..., p. 6.

²¹⁰ *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Moldova 2007-2013. Priorități și măsuri*, <http://www.ro-ua-md.net/program/prezentare-generalaprioritati-si-masuri/>, accesat în data de 11.09.2015.

²¹¹ *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Moldova 2007-2013* (versiunea 2008), ..., p. 81.

**Tabelul 1. Programul Operațional Comun România-Ucraina-Moldova 2007-2013.
Planul financiar pe priorități**

	Fonduri UE (euro)	Procent din finanțarea totală UE	Co-finanțare (euro)	Procentul de co-finanțare (%)	Finanțare totală (euro)
Prioritatea 1	56. 668.623	45%	5.666.862	10%	62.335.485
Prioritatea 2	44.976.39 1	35%	4.497.639	10%	49.474.030
Prioritatea 3	12.401.24 6	10%	1.240.125	10%	13.641.371
Asistență Tehnică	12.671.80 7	10%	n/a	n/a	12.671.807
Total	126.718.0 67	100%	11.404.626	-	138.122.693

Sursă: Adaptare proprie după *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Moldova 2007-2013* (vers. 2008)..., p. 81.

Aria eligibilă a programului, care acoperă un teritoriu de 176,6 kilometri pătrați, este constituită din regiuni aparținând celor trei state vecine, respectiv, județele Botoșani, Galați, Iași, Suceava, Tulcea și Vaslui din România, regiunile Odessa și Cernăuți din Ucraina și întregul teritoriu al Republicii Moldova. Pe lângă aceste regiuni, programul mai cuprinde la sugestia statelor, anumite regiuni adiacente, care „pot influența în mod pozitiv cooperarea în zona de graniță”. În această categorie au fost incluse: „județul românesc Brăila, oblasturile ucrainene Ivano Frankivska, Vinniytska, zece districte din oblastul Khmelnytska și doisprezece districte din Ternopilka”²¹².

Beneficiarii eligibili ai acestui program au putut fi „autoritățile publice regionale și locale, organizațiile non-guvernamentale, asociațiile, universitățile, institutele de cercetare, organizațiile educaționale/de instruire etc.”²¹³. Varietatea acestor beneficiari eligibili este mai mare și are în vedere specificul fiecărei priorități, lista acestora fiind anunțată cu ocazia fiecărui apel. Solicitanții trebuie să se asocieze într-un parteneriat, care să includă cel puțin doi parteneri de o parte și de cealaltă a frontierei. Obligatoriu unul dintre parteneri trebuie să fie din România, iar acesta trebuie să aibă cel puțin un partener din Republica Moldova, și/sau din Ucraina²¹⁴.

²¹² *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013 - finanțat din ENPI*, <http://www.mdrap.ro/dezvoltare-regionala/-2257/programe-de-cooperare-teritoriale-europeana/-3696>, accesat în data de 28.08.2015.

²¹³ *Ibidem*.

²¹⁴ *Joint Operational Programme Romania-Ukraine-Republic of Moldova 2007-2013. Guidelines for Grant Applicants, Priority 1 – Towards a more competitive border economy and Priority 2 - Environmental challenges and emergency preparedness*, p. 14, <http://www.mdrap.ro/dezvoltare-regionala/-2257/programe-de-cooperare-teritoriale-europeana/-3696>, accesat în data de 04.09.2015.

Structura de management a programului

Aceasta a fost organizată în baza *Regulamentului Comisiei (CE) Nr. 951/2007*, care a stabilit câteva reguli privitoare la implementarea IEVP, inclusiv un format de „structuri de gestiune a programelor operaționale comune”²¹⁵, desemnate în baza unei înțelegeri comune a statelor participante la program.

România, Ucraina și Republica Moldova au desemnat următoarele organisme responsabile cu implementarea programului: 1. Comitetul Comun de Monitorizare; 2. Autoritatea Comună de Management; 3. Secretariatul Tehnic Comun; 4. Autoritatea de Audit.

Comitetul Comun de Monitorizare (CCM) este structura decizională principală, în compoziția căruia se află reprezentanți numiți de fiecare țară participantă în program. În concordanță cu textul programului, acest organism îndeplinește următoarele roluri²¹⁶:

„• aprobă programul de lucru al ACM; • decide asupra alocării din resursele programului pentru asistență tehnică și resurse umane; • analizează deciziile de management luate de ACM; • desemnează comitetele de selecție a proiectelor; • aprobă criteriile de selecție a proiectelor și ia decizia finală asupra selecției proiectelor cât și asupra sumelor alocate acestora; • evaluează și monitorizează, progresul înregistrat în îndeplinirea obiectivelor programului, pe baza documentelor transmise de ACM; • analizează toate rapoartele (inclusiv raportul de audit) transmise de ACM, și dacă este cazul, ia măsurile necesare; • analizează fiecare caz de recuperare a debitelor care îi este adus în atenție de către ACM; • Decide asupra efectuării evaluărilor programului, desemnând evaluatori independenți”.

Între atribuțiile stabilite ale CCM mai intră și aceea de a lua în considerare realocările financiare între prioritățile programului, cu scopul de a îmbunătăți managementul și impactul programului²¹⁷.

Autoritatea Comună de Management (ACM) este un organism executiv având ca sarcină întreaga responsabilitate de gestionare și implementare a programului, inclusiv a asistenței tehnice. ACM are obligația de a stabili sisteme și standarde de management, control și contabilitate corespunzătoare în scopul asigurării unui management financiar adecvat. ACM este, de asemenea, responsabilă pentru asigurarea legalității și regularității operațiunilor sale, cât și pentru calitate și eficiență.

În urma deciziei comune a celor trei state partenere în acest program, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor din Guvernul României²¹⁸ a fost desemnat să îndeplinească această funcție. ACM îndeplinește următoarele roluri²¹⁹:

²¹⁵ *Regulamentul (CE) NR. 951/2007 al Comisiei din 9 august 2007 de stabilire a normelor de aplicare a programelor de cooperare transfrontalieră finanțate în cadrul Regulamentului (CE) nr. 1638/2006 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a dispozițiilor generale privind instituirea unui instrument european de vecinătate și de parteneriat*, în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 210/15 - L 210/18, 10.8.2007, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0951&from=EN>, accesat în data de 02.09.2009.

²¹⁶ *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Moldova 2007-2013 (versiunea 2008)*, ..., p. 85.

²¹⁷ <http://www.ro-ua-md.net/comitetul-comun-de-monitorizare-ccm/>, accesat în data de 02.09.2015.

²¹⁸ Actualul Minister al Dezvoltării Regionale și Administrației Publice.

²¹⁹ <http://www.ro-ua-md.net/autoritatea-comuna-de-management-acm/>, accesat în data de 03.09.2015.

„• organizarea și secretariatul reuniunilor Comitetului Comun de Monitorizare, inclusiv întocmirea proceselor verbale de reuniune; • pregătirea bugetelor anuale detaliate ale programului și a cererilor de plată adresate Comisiei Europene; • întocmirea rapoartelor operaționale și financiare anuale și transmiterea acestora Comitetului Comun de Monitorizare și Comisiei Europene; • punerea în aplicare prin intermediul serviciului său de audit intern, a unui program de audit al circuitelor interne și al aplicării corecte a procedurilor în cadrul Autorității Comune de Management; • lansare după aprobarea CCM a licitațiilor de oferte și a apelurilor pentru propuneri de proiecte; • primirea ofertelor, organizarea și asigurarea președinției și secretariatul comitetelor de selecție; • în urma selectării proiectelor de către Comitetul Comun de Monitorizare, încheierea contractelor cu beneficiarii de grant și contractorii; • monitorizarea și gestiunea financiară a proiectelor; • informarea imediată a CCM cu privire la toate cazurile de recuperare litigioase; • realizarea studiilor de impact asupra mediului la nivelul programului; • punerea în aplicare a unui plan de informare și comunicare”.

Secretariatul Tehnic Comun (STC) este un organism care asistă direct Autoritatea Comună de Management. Decizia celor trei state a fost de a deschide două structuri ale STC în România: unul la Suceava, în cadrul Biroului Regional pentru Cooperare Transfrontalieră referitor la Granița România-Ucraina (BRCT Suceava), și celălalt la Iași, în cadrul Biroului Regional pentru Cooperare Transfrontalieră pentru Granița România-Republica Moldova (BRCT Iași). Ținând cont de complexitatea programului, dar și de aria geografică amplă de acțiune, s-a stabilit de asemenea ca STC să stabilească oficii antenă în țările partenere. Astfel, au fost create două oficii în Ucraina (Oficiul Antena STC din Odessa: Organizația Nonguvernamentală pentru Tineret “We plus” și Oficiul Antena STC din Cernăuți: “Agenția Bucovineană pentru Inițiativă și Dezvoltare”) și unul în Republica Moldova (Oficiul Antena STC din Chișinău: Cancelaria de stat a Republicii Moldova). Rolul acestor oficii este acela de a asigura publicitatea referitoare la program și informarea potențialilor aplicanți și beneficiari²²⁰. STC are atribuții în următoarele activități de sprijin a ACM:

„a) Asigură secretariatul pentru Comitetul Comun de Monitorizare (atribuțiile includ atât organizarea ședințelor, pregătirea și transmiterea documentației cât și redactarea minutelor ședințelor, pregătirea întâlnirilor CCM pentru selecția proiectelor); b) Sub supervizarea ACM, coordonează activitatea de generare de proiecte prin organizarea de info-days cu sesiuni publice destinate potențialilor aplicanți referitoare la procedurile de depunere a aplicațiilor; c) Sprijină ACM în elaborarea Ghidului aplicantului; d) Colectarea și înregistrarea tuturor aplicațiilor; e) Organizează sesiunile de evaluare și asigură secretariatul comitetelor de evaluare; Efectuează activități de informare, publicitate și relații publice ...; g) Coordonează și supervisează activitatea oficiilor STC; h) Cooperează cu organizații, instituții și rețele relevante pentru obiectivele programului; i) Cu sprijinul oficiilor, organizează și coordonează monitorizarea programului, inclusiv vizitele pe teren; j) Primește și verifică din punct de vedere tehnic și financiar cererile de plată, transmise de beneficiari, împreună cu raportul și lista de verificare pentru documentele de suport; transmite Autorității Comune de Management documentele verificate împreună cu o notificare privind regularitatea cheltuielilor și concordanța lor cu regulile de eligibilitate; k)

²²⁰ <http://www.mdrap.ro/dezvoltare-regionala/-2257/programe-de-cooperare-teritoriala-europeana/-3696>, accesat în data de 12.09.2015.

Introduce datele necesare în sistemul informatic de monitorizare; l) Asistă beneficiarii în procesul de implementare”²²¹.

Autoritatea de audit este o structură stabilită și organizată în conformitate cu regulamentul de implementare al programului²²². Rolul acesteia este de a realiza auditul financiar anual ex-post asupra conturilor ACM. Astfel:

„Auditul extern va acoperi cheltuielile directe ale ACM privind asistența tehnică și managementul programului. Raportul de audit extern va certifica declarația de venituri și cheltuieli inclusă de ACM în raportul financiar anual și va certifica totodată acuratețea și eligibilitatea cheltuielilor cât și faptul că acestea au fost efectuate”²²³.

De comun acord, cele trei state partenere au decis ca auditul extern să fie realizat de către Autoritatea de Audit din cadrul Curții de Conturi a României. Raportul de audit extern ex-post este trimis ACM, iar aceasta din urmă îl folosește ca anexă la raportul său anual către CE și CCM²²⁴.

Rezultate ale programului. Proiecte selectate pentru finanțare

În cadrul acestui program, selecția aplicațiilor a fost realizată în urma a 2 apeluri de proiecte. Analizăm în cele ce urmează lista proiectelor selectate spre finanțare pe cele 3 priorități ale programului așa cum ne sunt prezentate pe site-ul oficial al programului.

Pe lângă această procedură standard, în acord cu prioritățile programului, CCM, în urma deciziei comune a partenerilor din cadrul acestui program, poate decide identificarea unor „proiecte de amploare semnificativă ce vizează investiții transfrontaliere care nu fac obiectul unor cereri de propuneri”²²⁵. Este vorba despre o listă de proiecte majore de investiții²²⁶ pe care cele trei state, în urma unei decizii comune, le pot implementa ca investiții majore cu impact transfrontalier, respectiv „lucrări, activități sau servicii destinate să îndeplinească o funcție indivizibilă cu caracter precis, care vizează obiective clar identificate și de interes comun”²²⁷.

La un an de la aprobarea programului de către Comisia Europeană, a fost lansat primul apel de proiecte (al doilea semestru al anului 2009). Bugetul acestuia a fost de 30 de milioane de euro pentru primele două priorități, iar pentru cea de-a treia prioritate de 5 milioane de euro²²⁸. Termenul limită pentru proiectele depuse pe Prioritatea 3, fiind proiecte mai mici, a fost 28 septembrie 2009, iar pentru cele mai mari, depuse pe Prioritatea 1 și Prioritatea 2 a fost 28 octombrie 2009²²⁹.

²²¹ Programul Operațional Comun România-Ucraina-Moldova 2007-2013 (versiunea 2008), ..., pp. 90-91.

²²² Regulamentul (CE) NR. 951/2007 al Comisiei..., L 210/21, art. 31.

²²³ Programul Operațional Comun România-Ucraina-Moldova 2007-2013 (versiunea 2008), ..., pp. 92.

²²⁴ Regulamentul (CE) NR. 951/2007 al Comisiei..., L 210/21, art. 31 (3).

²²⁵ Ibidem, L 210/12, art. 4.

²²⁶ Pentru informații suplimentare vă rugăm să parcurgeți *Guidance Note on Large-Scale Projects (LSP)*, http://www.ro-ua-md.net/wp-content/uploads/2014/03/LSP_Guidance_note_10_May_2009-corect.pdf, accesat în data de 04.09.2015.

²²⁷ Regulamentul (CE) NR. 951/2007 al Comisiei..., L 210/11, art. 2 (7).

²²⁸ Cu aprobarea CCM, era prevăzută posibilitatea de extindere a bugetului pentru acest apel în funcție de necesități, interesul constat pentru fiecare prioritate, precum și în cazul identificării unor proiecte valoroase.

²²⁹ <http://www.mdrap.ro/dezvoltare-regionala/-2257/programe-de-cooperare-teritoriale-europeana/-3696>, accesat în data 14.08.2015.

În perioada de depunere a proiectelor au fost înregistrate 422 de aplicații, iar bugetul solicitat a fost de 320 milioane de euro²³⁰. Dintre acestea, 112 au fost aplicanți din Moldova și au fost primite 382 de propuneri având parteneri din Moldova, comparativ cu 247 din Ucraina și cu 375 din România²³¹.

Dorim să subliniem particularitățile evaluărilor specifice programelor de cooperare, în comparație cu cele ale programelor naționale. Cele referitoare la cooperarea transfrontalieră se realizează de către reprezentanți ai tuturor statelor, care trebuie să pună de acord propriile viziuni cu interesul general al programului și obiectivele pe care acesta și le propune. Fiind primul exercițiu de acest fel (evaluările din programele Phare desfășurându-se separat, pe țări, în timp ce în statele terțe se realiza sub coordonarea Delegațiilor CE) a reprezentat o provocare, atât pentru participanți, cât și pentru structurile coordonatoare – ACM și STC. Sistemul de selecție competitiv (impus de regulamente), pe baza punctajelor obținute de proiecte, indiferent de țara de unde provine organizația aplicantă, a fost, de asemenea, acceptat cu dificultate de reprezentanții țărilor participante, întrucât, percepția inițială era aceea că bugetul programului/apelului ar trebui să se distribuie egal între state.

Primele contracte pe Prioritatea 3 s-au semnat abia la începutul anului 2011, iar cele pe Prioritatea 1 și 2 doar în octombrie 2011 (la 2 ani de la depunerea proiectelor)²³².

În urma acestui prim apel de proiecte, au fost contractate spre a fi finanțate un număr de 85 de aplicații câștigătoare în valoare totală de 34.507.722,36 euro²³³, la care se adaugă partea de cofinanțare. La nivelul celor trei priorități, situația era următoarea:

- Prioritatea 1, un număr de 16 proiecte contractate pentru a fi finanțate cu fonduri europene în valoare totală de 19.404.166,64 euro;
- Prioritatea 2, un număr de 5 proiecte contractate pentru a fi finanțate cu fonduri europene în valoare totală de 7.536.082,72 euro;
- Prioritatea 3, un număr de 64 proiecte contractate pentru a fi finanțate cu fonduri europene în valoare totală de 7.567.473 de euro.

Interes mare s-a constatat pentru aplicațiile depuse pe Prioritatea 3, aceasta în ciuda faptului că i-au fost alocate doar 10% din fondurile programului. Fiecare proiect trebuia să se încadreze între suma minimă de 30.000 de euro și cea maximă de 150.000 de euro. Numeroasele aplicații venite dinspre societatea civilă, ONG-uri, activiști, instituții și autorități publice etc., a făcut ca bugetul alocat în cazul acestui apel să fie suplimentat.

²³⁰ Cristian Ghinea, Bianca Toma, *Bune practici în relația România - Republica Moldova. Modele de parteneriat*, Policy Memo, nr. 47, CRPE, septembrie 2013, p. 7, <http://www.crpe.ro/wp-content/uploads/2013/10/policy-memo-47-crpe-Moldova-Bune-Practici-raport-final.pdf>, accesat în data de 14.09.2015.

²³¹ Policy Memo, nr 46, *Centru Român pentru Politici Europene*, august 2013, p.5, <http://www.crpe.ro/wp-content/uploads/2013/08/Policy-Memo-Cooperare-Regionala-FINAL.pdf> accesat în data de 20.09.2015.

²³² Dragoș Dinu, Ludmila Gamurari, *The Joint Operational Program Romania – Ukraine – Republic of Moldova. Current challenges and further developments*, Policy Memo, nr. 36, CRPE, *A new framework for better cooperation: Romania-Ukraine-Moldova*, Centrul Român de Politici Europene, Februarie 2013, p. 4, <http://www.crpe.ro/wp-content/uploads/2013/02/Trilateral-romania-ucraina-ok.pdf>, accesat în data de 12.08.2015.

²³³ A se vedea lista completă a proiectelor contractate, precum și alocările financiare pentru proiect, este disponibilă pe pagina web a programului <http://www.ro-ua-md.net/proiecte-3/proiecte-contractate/proiecte-contractate-apelul-1/>, consultat în data de 14.09.2015.

Al doilea apel de proiecte, care a fost deschis pentru aplicații în noiembrie 2011, a avut ca termen limită de depunere a proiectelor 30 ianuarie 2012²³⁴, dată până la care au fost înregistrate 1.060 de cereri de finanțare²³⁵, 272 fiind aplicanți din Moldova, 141 Ucraina și 637 din România. La nivel absolut numărul proiectelor s-a dublat în cea de-a doua perioadă, ceea ce denotă un interes din ce în ce mai crescut al statelor participante, însă la nivel sistemic era nevoie de mult mai mult²³⁶.

În conformitate cu lista de proiecte prezentată pe site-ul oficial al programului, în cadrul celui de-al doilea apel, s-a contractat pentru finanțare un număr de 50 de aplicații câștigătoare în valoare totală de 35.602.720,65 euro²³⁷, la care se adaugă partea de cofinanțare. La nivelul celor trei priorități, situația era următoarea:

- Prioritatea 1, un număr de 15 proiecte contractate pentru a fi finanțate cu fonduri europene în valoare totală de 16.334.337,29 euro;
- Prioritatea 2, un număr de 12 proiecte contractate pentru a fi finanțate cu fonduri europene în valoare totală de 16.713.892,90 euro;
- Prioritatea 3, un număr de 23 proiecte contractate pentru a fi finanțate cu fonduri europene în valoare totală de 2.554.490,46 euro.

Pe lângă aplicațiile, care au obținut finanțare în urma celor două apeluri de proiecte, pe cele 3 priorități ale programului, au mai fost selectate un număr de 8 proiecte majore de investiții în valoare totală de 44.173.979,55 de euro²³⁸, la care se adaugă partea de cofinanțare. Aceste proiecte sunt rezultatul identificării unor nevoi speciale majore de către reprezentanții celor trei state partenere. Decizia de susținere a finanțării lor a fost luată la propunerea CCM, și avea în vedere realizarea unor investiții cu impact transfrontalier de amploare.

Vom prezenta, în cele ce urmează, câteva informații generale referitoare la aceste proiecte de investiții de care se vorbea mai sus, dar, mai ales, la justificarea și implementarea acestora.

**Tabelul 2 Programul Operațional Comun România-Ucraina-Moldova 2007-2013.
Lista proiectelor majore de investiții**

Nr. crt.	Beneficiar	Țara	Țara/regiunea în care se desfășoară intervenția	Denumirea intervenției	Valoarea finanțării europene (EUR)
1	Serviciul Vamal al Republicii Moldova	MD	RO, MD	IMPEFO – Îmbunătățirea cooperării trans-frontaliere dintre Republica Moldova și România în	3.094.194,60

²³⁴ *Anunț privind lansarea celui de-al doilea apel de propuneri de proiecte*, Programul Operațional Comun România – Ucraina – Republica Moldova 2007 – 2013, http://www.mdrap.ro/userfiles/ro_uk_mo_anunt_apel2.pdf, accesat în data de 08.09.2015.

²³⁵ <http://www.fonduri-structurale.ro/detaliu.aspx?t=Stiri&eID=10543>, accesat în data de 08.09.2015.

²³⁶ Policy Memo, nr 46, *Centru Român pentru Politici Europene*, august 2013,p.5, <http://www.crpe.ro/wp-content/uploads/2013/08/Policy-Memo-Cooperare-Regionala-FINAL.pdf> accesat în data de 20.09.2015.

²³⁷ A se vedea lista completă a proiectelor contractate, precum și alocările financiare pentru proiect, este disponibilă pe pagina web a programului <http://www.ro-ua-md.net/proiecte-3/proiecte-contractate/proiecte-contractate-apelul-2/>, consultat în data de 14.09.2015.

²³⁸ Lista acestor proiecte poate fi consultată pe site-ul oficial al programului, <http://www.ro-ua-md.net/proiecte-3/proiecte-contractate/proiecte-majore-de-investitii/>, accesat în data de 07.08.2015.

				domeniul produselor petroliere și alimentare	
2	Ministerul Afacerilor Interne - Inspectoratul General pentru Situații de Urgență	RO	RO, MD	Îmbunătățirea capacității de răspuns a Serviciului Mobil de Urgență, Resuscitare și Descarcerare (SMURD) prin intermediul unui sistem comun integrat pentru monitorizarea eficientă și atenuarea consecințelor dezastrelor, pentru populația aflată între granițele comune ale României, Ucrainei și Republicii Moldova	6.008.363,41
3	Agenția Națională pentru Resurse Minerale	RO	RO, MD	Conducta de gaz pentru interconectarea sistemului de transport al gazelor naturale din România și sistemul de transport al gazelor naturale din Republica Moldova din direcția Iași (România) – Ungheni (Moldova)	7,000,000.00
4	Departamentul de mediu și resurse naturale al Administrației Regionale de stat Odessa	UA	UA, MD, RO	Inventarierea, evaluarea și remedierea surselor de poluare antropogenică din Regiunea Dunării de Jos dintre Ucraina, România și Republica Moldova	5.181.782,42
5	Ministerul Economiei din Republica Moldova	MD	MD, UA, RO	Studiu de fezabilitate pentru interconectarea sincronă dintre sistemele de alimentare cu energie electrică din Ucraina și Republica Moldova cu sistemul continental european de transport al energiei electrice ENTSO-E	6.360.639,12
6	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, România	RO	RO-UA-MD	Infrastructură trans-frontalieră (infrastructură de comunicații dintre România, Ucraina și Republica Moldova)	4.700.000
7	Ministerul de Finanțe al Ucrainei	UA	UA-RO	Consolidarea infrastructurii de frontieră prin modernizarea punctelor de trecere vamală între Ucraina și România	3.500.000
8	Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice, România	RO	RO-UA-MD	Prevenirea și protecția împotriva inundațiilor din bazinele râurilor Prut și Siretul de Sus prin implementarea unui sistem de monitorizare modern cu stații automate – EAST AVERT	8.329.000

Sursă: Site oficial program, <http://www.ro-ua-md.net>

Primul proiect major de investiții care a obținut finanțare prin Programul Operațional Comun România - Ucraina - Republica Moldova 2007-2013, a fost contractat la data de 4 martie 2013. Proiectul IMPEFO – „Îmbunătățirea cooperării trans-frontaliere dintre Republica Moldova și România în domeniul produselor petroliere și alimentare” a avut în vedere „eficientizarea managementului frontierei prin măsuri de modernizare a punctelor de trecere a frontierei, prin dotarea cu laboratoare mobile de verificare a produselor petroliere și alimentare și prin cooperarea între Serviciul Vamal din Republica Moldova și Autoritatea Națională a Vămile din România”²³⁹. Proiectul, în valoare de aproximativ 3,5 milioane de euro (3.094.194,60 fonduri europene), a avut o perioadă de implementare a activităților de 2 ani și și-a propus să contribuie la o reducere a activității criminale cauzate de contrabanda cu produse petroliere și alimentare la frontiera dintre România și Republica Moldova.

²³⁹ A se vedea comunicarea MDRAP, <http://www.mdrap.ro/comunicare/presa/comunicate/primul-contract-semnat-pentru-un-proiect-major-de-investitii-in-cadrul-programul-operational-comun-romania-ucraina-republica-moldova-2007-2013>, accesat în data de 14.09.2015.

Un proiect cu un impact foarte mare la nivel public, dar și de o utilitate deosebită, a fost cel legat de extinderea serviciilor SMURD în Republica Moldova. Implementat de către Ministerul Afacerilor Interne prin Inspectoratul General pentru Situații de Urgență din România (IGSUR), proiectul „Îmbunătățirea capacității de răspuns a Serviciului Mobil de Urgență, Resuscitare și Descarcerare (SMURD) prin intermediul unui sistem comun integrat pentru monitorizarea eficientă și atenuarea consecințelor dezastrelor, pentru populația aflată între granițele comune ale României, Ucrainei și Republicii Moldova”, lansat oficial pe 8 august 2013, a obținut o finanțare europeană de 6.008.363,41 euro. Finalitatea acestui proiect a fost transferarea experienței SMURD România în Republica Moldova. Proiectul a plecat de la nevoia de asistență pentru urgențele care pot afecta mediul și populația, iar România s-a angajat să se implice printr-un transfer de expertiză și logistică spre serviciul de urgență din Republica Moldova. Este propusă „o soluție pentru integrarea sistemului de urgențe medicale, resuscitare și descarcerare în zona de graniță între România și Republica Moldova”²⁴⁰.

Prin experiența pe care a obținut-o în România, proiectul SMURD contribuie la „îmbunătățirea capacității de intervenție și la reducerea timpului de răspuns în cazul situațiilor de urgență, în zona transfrontalieră”, respectiv la „îmbunătățirea prevenției și managementului situațiilor de urgență, a planificării și coordonării resurselor umane și specialiștilor”²⁴¹. Transferul de experiență a fost întreprins într-o primă fază prin realizarea unui program de instruire pentru 25 de medici, care au format cinci echipe mixte de urgență. Un aspect foarte important al implementării proiectului este legat de faptul că sunt prevăzute investiții de infrastructură în domeniul siguranței cetățenilor. A doua fază a intervenției a vizat dotarea unui centru SMURD, procesul fiind susținut complementar de Guvernul României. Astfel, primul centru SMURD Moldova, dotat cu cinci autospeciale performante, a fost deschis în 28 august 2014 la Bălți²⁴², iar un al doilea centru regional SMURD a fost deschis la Cahul în ianuarie 2015. Pe lângă cele cinci autospeciale performante au mai fost achiziționate un laborator mobil pentru investigații radioactive și chimice și 32 de unități de echipament de radio-comunicare mobile și portabile.²⁴³ Până la finalul anului 2015 cooperarea transfrontalieră referitoare la situațiile de urgență va fi aprofundată prin realizarea unor intervenții comune utilizând elicopterele deținute de centrele SMURD din Iași și Galați. Totodată, tot până la finalul proiectului vor fi deschise două posturi mobile de reanimare și descarcerare în raioanele Comrat și Ungheni.

În cazul municipiului Bălți, precum și al regiunii Nord din Republica Moldova, rezultatele proiectului transfrontalier SMURD vor fi consolidate în timp și prin intermediul unui alt proiect complementar care a presupus modernizarea unei remize de salvatori și pompieri din Bălți. Unitatea modernizată a fost inaugurată la 12 iunie 2015. Investiția a fost realizată în cadrul unui proiect în valoare de 360.000 USD finanțat de Ambasada SUA în Republica Moldova.²⁴⁴ Totodată, în funcție

²⁴⁰ *Buletin electronic*, Secretariatul Tehnic Comun al Programului Operațional Comun România – Ucraina – Republica Moldova 2007 - 2013, nr. 1, 2015, p. 4-5, http://www.brct suceava.ro/UserFiles/File/Programa/RO-UA-ML/buletine/2015/BE_1_2015_RO.pdf, accesat în data de 14.09.2015.

²⁴¹ *Ibidem*, p. 5.

²⁴² <http://www.e-sanatate.md/News/3270/a-fost-deschis-primul-centru-smurd-din-republica-moldova-am-primit-cinci-autospeciale-de-ultima-generatie>, accesat în data de 14.09.2015.

²⁴³ Raportul anual 2014 cu privire la Asistența Externă acordată Republicii Moldova, Direcția monitorizare și evaluare a Direcției generale coordonarea politicilor, asistenței externe și reforma administrației publice centrale din cadrul Cancelariei de Stat, august 2015, p. 17.

²⁴⁴ Trebuie menționat faptul că, începând cu 2007 până în prezent, Ambasada SUA în Republica Moldova a finanțat modernizarea a peste 6 remize de salvatori și pompieri localizate în nordul, centrul și sudul Republicii Moldova.

de succesul primului proiect SMURD, este de așteptat ca acesta să fie extins și la nivelul regiunilor transfrontaliere din Ucraina, cum ar fi Cernăuți și Odessa. O primă vizită a autorităților de specialitate din Odessa în vederea informării despre rezultatele atinse în cadrul proiectului a avut loc la începutul lunii septembrie 2015. În cadrul vizitei au fost discutate aspecte privind dezvoltarea cooperării regionale în domeniul prevenirii și reducerii impactului situațiilor excepționale, inclusiv prin valorificarea experienței dobândite în procesul de implementare a proiectului SMURD.²⁴⁵ Chiar dacă studiul curent nu are rolul de a oferi concluzii specifice evaluării intervențiilor publice se poate considera că acest proiect se dovedește a avea un impact social și mediatic foarte ridicat în domeniul cooperării transfrontaliere.

Plecând de la experiența acumulată din primul proiect, autoritățile din România și Republica Moldova au extins cooperarea și transferul de cunoaștere, experiență și asistență tehnică în cadrul unui nou proiect „Zona de cooperare transfrontalieră România - Republica Moldova, o zona mai sigură prin îmbunătățirea infrastructurii de operare a Serviciului Mobil de Urgență, Reanimare și Descarcerare (SMURD), nivelului de pregătire profesională și menținerea capacității de intervenție a personalului în situații de urgență”. Proiectul face parte dintr-un grup de patru, numite Proiecte Mari de Infrastructură și care se atribuie prin încredințare directă. Acest proiect a fost selectat pentru a fi implementat în perioada următoare (2016-2017).²⁴⁶ În perioada 2014-2020, va exista de asemenea, un proiect pe tema situațiilor de urgență și pe granița cu Ucraina. În vederea sporirii impactului intervenției, autoritățile de specialitate din România caută soluții pentru asigurarea unei finanțări complementare.

De un impact mediatic semnificativ a fost proiectul „Conducta de gaz pentru interconectarea sistemului de transport al gazelor naturale din România și sistemul de transport al gazelor naturale din Republica Moldova din direcția Iași (România) – Ungheni (Moldova)”, al cărui lider de proiect a fost Agenția Națională pentru Resurse Minerale din România. Proiectul, prin care s-a propus diversificarea surselor energetice ale Republicii Moldova, a obținut o finanțare europeană de 7 milioane de euro (26.42% din valoarea eligibilă a proiectului)²⁴⁷, la care se adaugă o contribuție proprie semnificativă din partea celor două state. Partenerul român a contribuit cu o cofinanțare de 14,2 mil. Euro în timp ce cofinanțarea aferentă partenerului moldovean a fost de 5,28 mil. Euro²⁴⁸. Această interconectare a rețelelor naționale de transport a gazelor naturale a constituit un obiectiv strategic al ambelor state, contribuind la consolidarea securității energetice. Construirea acestei conducte se înscrie totodată în politica UE privitoare la garantarea securității aprovizionării cu gaze naturale și care prevede interconectarea sistemelor de transport gaze din țările membre UE cu sistemele similare din țările vecine²⁴⁹. Lucrările de investiții au presupus realizarea unei conducte

²⁴⁵ A se vedea comunicatul de presă al Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale, <http://www.dse.md/vizita-oficial%C4%83-colegilor-ucraineni-la-serviciului-protec%C5%A3iei-civile-%C5%9Fi-situa%C5%A3iilor-excep%C5%A3ionale-fot>, accesat în data de 28.09.2015.

²⁴⁶ A se vedea Fișa de Prezentare a POC România-Republica Moldova, accesibilă la <http://www.mdrap.ro/dezvoltare-regionala/-4970/-7572/-9278> accesat în data de 15.12.2015.

²⁴⁷ <http://www.ro-ua-md.net/proiecte-3/proiecte-contractate/proiecte-majore-de-investitii/>, accesat în data de 07.08.2015.

²⁴⁸ România s-a angajat să suporte partea de cofinanțare a Republicii Moldova prin grantul nerambursabil de 100 de milioane de euro pus la dispoziția Guvernului de la Chișinău de către partea română. A se vedea în acest sens declarația președintelui Traian Băsescu, în timpul întrevederii cu premierul Iurie Leancă, 17 iulie 2013, http://adevarul.ro/moldova/politica/gazoduct-iasi-ungheni-traian-basescu-1_51e697c6c7b855ff564a0a53/index.html, accesat în data de 11.09.2015.

²⁴⁹ Regulamentul (UE) nr. 994/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 octombrie 2010 privind măsurile de garantare a securității aprovizionării cu gaze naturale și de abrogare a Directivei 2004/67/CE a

de transport a gazelor naturale cu diametrul de 500 mm, având o lungime de 32 km pe teritoriul României, o subtraversare a râului Prut de 736 m, și un segment de 11 km pe teritoriul Republicii Moldova, la care se adaugă o stație de măsurare a gazelor amplasată pe teritoriul Republicii Moldova²⁵⁰. Investiția a fost finalizată la mijlocul anului 2014, iar inaugurarea oficială a conductei s-a făcut pe data de 27 august 2014.

Proiectul „*Inventarierea, evaluarea și remedierea surselor antropogenice de poluare în Regiunea Dunării de Jos din Ucraina, România și Republica Moldova*”, a fost propus de către Departamentul de mediu și resurse naturale al Administrației Regionale de stat Odessa, având parteneri din toate cele trei state implicate în program. Obiectivul general al proiectului a fost „reducerea impactului depozitelor chimice și deversărilor de ape reziduale asupra mediului înconjurător, în regiunea Dunărea de Jos, îmbunătățirea monitorizării gradului de poluare a solului și a apei, precum și asigurarea accesului publicului larg la informații de interes”²⁵¹. Bugetul total a fost de 5.819.540,00 euro, din care 5.181.782,42 euro (89,04%) din bugetul UE.

Proiectul „*Studiu de fezabilitate pentru interconectarea sincronă dintre sistemele de alimentare cu energie electrică din Ucraina și Republica Moldova cu sistemul continental european de transport al energiei electrice ENTSO-E*”, propus de către Ministerul Economiei din Republica Moldova, în parteneriat cu Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri din România și Ministerul Energiei și Industriei Cărbunelui din Ucraina, a obținut o finanțare europeană de 6.360.639,12 de euro²⁵². Acest parteneriat și-a propus realizarea unui studiu de fezabilitate care să analizeze „posibilitățile tehnice, legale și organizaționale” de conectare a „rețelelor electrice din Republica Moldova și Ucraina la rețeaua electrică ENTSO-E”²⁵³. Bugetul aprobat al proiectului a fost de 7.067.376,80 euro, din care 6.360.639,12 euro (90%) constituie finanțarea nerambursabilă a UE. Utilizarea eficientă a rețelei energetice transfrontaliere și creșterea capacității de interconectare a celor naționale, reprezintă o parte din rezultatele implementării acestui proiect.

„*Infrastructură trans-frontalieră (infrastructură de comunicații dintre România, Ucraina și Republica Moldova)*”, este un alt proiect major de investiții propus de către Ministerul Transporturilor și Infrastructurii din România, în parteneriat cu Ministerele Afacerilor Interne din Republica Moldova și România și Ministerul Tehnologiilor Informaționale și Comunicații din Republica Moldova. Acest proiect a obținut o finanțare totală de 5.225.000 de euro, din care 4.700.000 de euro reprezentând fonduri europene nerambursabile²⁵⁴. Scopul declarat al proiectului a fost „îmbunătățirea capacității de cooperare în cadrul schimbului de informații dintre autoritățile publice din regiunea de frontieră a României și Republicii Moldova, prin implementarea unui sistem integrat de comunicare”. Implementarea proiectului a presupus „dezvoltarea de magistrale de radio-comunicație între Chișinău - Cahul și Chișinău - Palanca, modernizarea rețelei de transmisie digitală între Iași și

Consiliului, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 295, 12.11.2010, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0994&from=RO>, accesat în data de 14.09.2015.

²⁵⁰ Guvernul Republicii Moldova, Ministerul Economiei, <http://www.mec.gov.md/ro/content/conducta-de-interconectare-sistemului-de-transport-gaze-naturale-din-republica-moldova-cu>, accesat în data de 14.09.2015.

²⁵¹ Buletin electronic publicat de Secretariatul Tehnic Comun al Programului Operational Comun Romania – Ucraina – Republica Moldova 2007 – 2013, nr. 3, 2013, p. 8, http://www.brctsuceava.ro/UserFiles/File/Programa/RO-UA-ML/buletine/2013/Dec/Buletin_electronic_RO_3_2013_1.pdf, accesat în data de 14.09.2015.

²⁵² <http://www.ro-ua-md.net/proiecte-3/proiecte-contractate/proiecte-majore-de-investitii/>, accesat în data de 07.08.2015.

²⁵³ Buletin electronic publicat de Secretariatul Tehnic Comun al Programului Operational Comun Romania – Ucraina – Republica Moldova 2007 – 2013, nr. 3, 2013, p. 7-8, document accesibil în versiune electronică la http://www.brctsuceava.ro/UserFiles/File/Programa/RO-UA-ML/buletine/2013/Dec/Buletin_electronic_RO_3_2013_1.pdf, accesat în data de 07.08.2015;

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 8.

Galați, crearea a două interconexiuni ale rețelelor de comunicație în sistem integrat, în două direcții: Iași - Chișinău și Galați - Giurgiulești, crearea unui sistem integrat de comunicații în regiune”²⁵⁵.

Proiectul bilateral „*Consolidarea infrastructurii de frontieră prin modernizarea punctelor de trecere vamală între Ucraina și România*”, a avut un buget total de aproximativ 3,88 mil. euro, dintre care 3,5 milioane de euro au fost asigurați din fonduri europene și 0.388 au reprezentat în mare măsură cofinanțare din partea Ucrainei.²⁵⁶

„*Prevenirea și protecția împotriva inundațiilor din bazinele râurilor Prut și Siretul de Sus prin implementarea unui sistem de monitorizare modern cu stații automate – EAST AVERT*”, este un proiect coordonat de către Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice din România. Bugetul total a fost de 9.278.000 de euro, din care 8.329.000 de euro reprezintă finanțarea UE²⁵⁷. Scopul proiectului este „reducerea vulnerabilității localităților din regiunile de frontieră în fața inundațiilor prin efectuarea de lucrări de modernizare la Complexul hidrologic Stânca-Costești, îmbunătățirea sistemului de avertizare prin instalarea de sisteme de monitorizare în bazinele râurilor Siret și Prut și creșterea capacității de reacție a populației prin măsuri de informare”²⁵⁸. Prin implementarea acestui proiect se urmărește crearea unui sistem modern de monitorizare care va asigura prevenirea și protecția împotriva inundațiilor în bazinele superioare ale râurilor Prut și Siret²⁵⁹.

Analizând cele 8 proiecte majore de investiții, constatăm faptul că jumătate dintre acestea sunt implementate în toate cele trei state membre ale programului, 3 sunt implementate în România și Moldova și doar 1 în România și Ucraina. În 4 cazuri, lideri de proiect sunt instituții din România, iar în câte 2 sunt din Republica Moldova și Ucraina. Republica Moldova este parte în 7 proiecte, în timp ce Ucraina este în doar 5 din cele 8 proiecte majore de investiții. Dincolo de poziția privilegiată a României (ca membru al UE avea asigurată prezența în toate proiectele transfrontaliere), Republica Moldova este principalul beneficiar al acestor investiții²⁶⁰, asta ținând cont și de dimensiunea granturilor oferite proiectelor în care s-au implicat instituții din această țară. Considerăm totuși că un factor important, care a contribuit la această poziționare a fost relația privilegiată cu România, la care se adaugă sprijinul financiar acordat de statul român pentru implementarea acestor proiecte.

Din punct de vedere geografic²⁶¹, dispunerea proiectelor implementate poate fi urmărită mai jos, dinamica pozitivă din Moldova fiind evidentă în comparație cu performanțele de absorbție ale Ucrainei²⁶²:

²⁵⁵ *Ibidem*.

²⁵⁶ Acest proiect a derivat din proiectul trilateral de creare a infrastructurii globale de frontieră. Republica Moldova nu a participat însă la acest proiect. Asistența acordată Republicii Moldova din partea Uniunii Europene, p. 5, <http://www.ncu.moldova.md/download.php?file=CHVibGljL3B1YmxpY2F0aW9ucy8xODUxNjEwX21kXzE1MDA0MjNfbWRfMjMucGRm>, accesat în data de 14.09.2015.

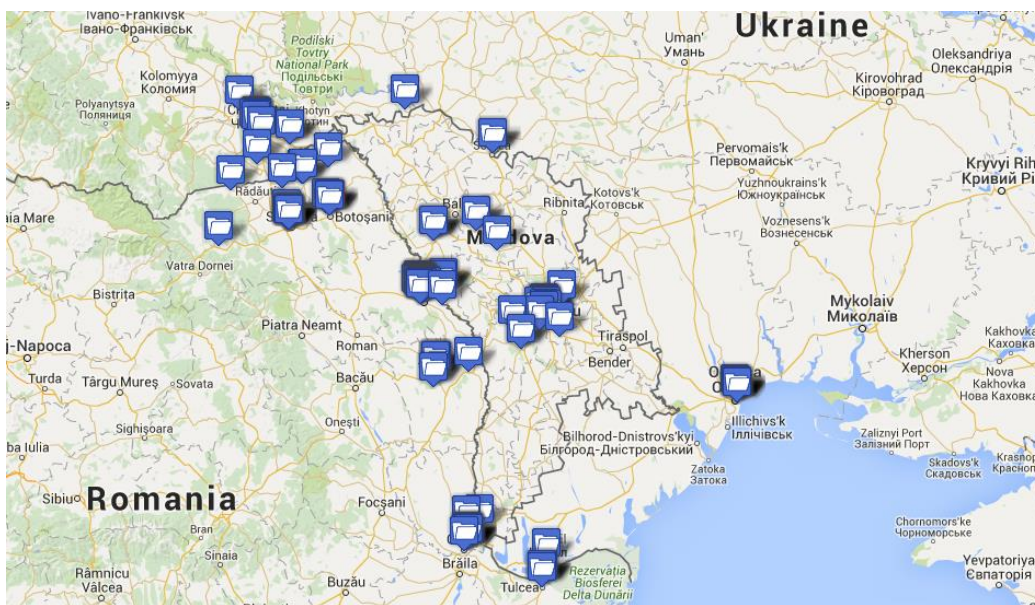
²⁵⁷ *Buletin electronic*, ..., nr. 3, 2013, p. 6.

²⁵⁸ <http://www.ro-ua-md.net/east-avert-prevenirea-si-protectia-impotriva-inundatiilor-in-bazinele-raurilor-siret-si-prut-sistem-de-monitorizare-modern-cu-statii-automate-un-nou-proiect-finantat-din-programului-operat/>, accesat în data de 15.09.2015.

²⁵⁹ *Proiect EAST AVERT*, Administrația Bazinală de Apă Siret, <http://www.rowater.ro/dasiret/Proiecte/Proiect-EastAvert.aspx>, accesat în data de 15.09.2015.

²⁶⁰ Menționăm că punctul de vedere al MDRAP cu privire la ACM, ca organism executiv, este acela că s-a situat întotdeauna într-o poziție echidistantă față de țările participante și că toate deciziile strategice din cadrul programului au fost luate în CCM în format trilateral;

²⁶¹ Harta proiectelor, Website-ul Programului de Cooperare Transfrontalieră România- Ucraina-Republica Moldova, 2007-2013 <http://www.ro-ua-md.net/proiecte-3/harta-proiectelor/> accesat în data de 20.09.2015.



2.2.2 Alte tipuri de cooperări bilaterale și multilaterale (ODA, programe guvernamentale ș.a.)

Contribuția României la dezvoltarea Republicii Moldova și a Ucrainei este susținută și prin intermediul intervențiilor specifice AOD derulate de Ministerul Afacerilor Externe. Intervențiile de tip AOD reprezintă obligații ale statelor membre ale UE²⁶³, având rolul de a contribui la întărirea poziției Uniunii la nivel global. Potrivit prevederilor Strategiei Naționale privind Politica Națională de Cooperare Internațională pentru Dezvoltare, România și-a propus să acționeze „...în regiunile și sectoarele unde poate avea o contribuție semnificativă, datorată experienței acumulate în procesul de tranziție către statul de drept și economia de piață”. În plus, conform Planului de acțiune pentru aplicarea Strategiei, Republica Moldova și Ucraina sunt considerate state prioritare pentru a beneficia de AOD. Asistența pentru dezvoltare acordată de România este oferită atât bilateral, cât și trilateral sau multilateral – prin programe și proiecte derulate cu alte state membre ale UE, Comisia Europeană sau organizații multilaterale.

Pentru perspectiva financiară aferentă perioadei 2014 – 2020, Ministerul Afacerilor Externe și-a actualizat concepția referitoare la finanțarea intervențiilor prin intermediul ODA. Astfel, conform noilor abordări, intervențiile ODA vizează măsuri²⁶⁴ precum:

- coordonarea cu alte instrumente de politică externă, cum ar fi cele legate de dialogul politic, relațiile comerciale și economice ș.a.;
- sporirea impactului și a vizibilității asistenței românești pentru dezvoltare;
- promovarea și valorificarea expertizei românești capitalizate în instituții publice, organizații neguvernamentale și cele din mediul privat;
- fundamentare pe rezultate atent monitorizate și evaluate.

²⁶² Actualul studiu nu și-a propus să evalueze exhaustiv proiectele finanțate, dar pentru a avea o imagine mai clară asupra performanțelor programului, harta poate fi accesată în regim electronic, având posibilitatea măririi imaginii și identificării informațiilor aferente fiecărui proiect.

²⁶³ A se vedea art. 177 și art. 181 din Tratatul privind Comunitatea Europeană.

²⁶⁴ Conform prevederilor Planului anual de acțiune 2015 pentru acordarea de asistență pentru dezvoltare din bugetul Ministerului Afacerilor Externe, a se vedea <http://roaid.wwwview.com/uploads/documents/31/planuldeactiune2015.pdf>, accesat în data de 30.10.2015.

Analizând evoluția contribuției generale a României la implementarea obiectivelor specifice cooperării pentru dezvoltare se evidențiază faptul că valoarea alocărilor bugetare pentru intervențiile AOD au variat anual în funcție de valoarea VNB (venitul național brut), având o medie de 0,079% din valoarea VNB pentru perioada 2007 - 2013. În valoare nominală se remarcă o creștere semnificativă a alocării bugetare pentru intervențiile specifice AOD (de la 3 milioane EUR în 2006, la 151 milioane EUR în 2014)²⁶⁵. Conform statisticilor prezentate de Comisia Europeană (Memo 4748 din 8 aprilie 2015), se constată faptul că în timp ce unele state membre scad valoarea alocărilor pentru AOD, România se află printre cele 11 state membre care pe parcursul anului 2014 și-au mărit alocarea resurselor pentru acest tip de intervenții (cu o pondere de 0,10% din PNB). Cu toate că Romania este încă foarte departe față de ținta de 0,33% din VNB pentru anul 2015, asumată prin Strategia internă, aceasta totuși își consolidează statutul față de alte state din regiune (de exemplu, România se situează în fața Poloniei, Bulgariei, Slovaciei ș.a.). În contextul acestei creșteri, Republica Moldova și Ucraina beneficiază automat de mult mai multe proiecte finanțate. Cu toate acestea, de-a lungul timpului Ucraina a beneficiat de o alocare financiară mult mai redusă decât Republica Moldova.²⁶⁶ De exemplu, pentru anul 2014 contribuția totală a României prin intermediul ODA pentru Republica Moldova a fost de aprox. 30 mil. euro, iar pentru Ucraina de doar 290 mii de euro.²⁶⁷ Totodată, în cazul Republicii Moldova trebuie specificat faptul că asistența pentru dezvoltare este alocată în principal prin intermediul următoarelor surse:

- a) din bugetul gestionat de Ministerul Afacerilor Externe – având alocări financiare variabile, în funcție de valoarea bugetului anual aprobat. Republica Moldova beneficiază în medie de o pondere de 35% din valoarea asistenței bilaterale și trilaterale, care constituie aprox. 60% din bugetul AOD. Pe lângă alocările financiare AOD, MAE gestionează și resursele din bugetul de stat alocate pentru proiectele specifice preservării identității românești, iar unele proiecte finanțate prin intermediul acestor surse, chiar dacă au un alt specific, acoperă tangențial și elemente specifice AOD;
- b) din bugetul gestionat de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, cu alocări anuale și multianuale aferente implementării programului de asistență tehnică și financiară în baza unui ajutor financiar nerambursabil în valoare de 100 milioane EUR, program elaborat în 2009, prevăzut inițial a fi implementat în perioada 2010 – 2014, pentru ca ulterior cadrul de execuție să fie extins până în 2018.

Complementar acestor două surse, din bugetul de stat, anumite ministere dispun de alocări financiare distincte pentru proiecte specifice asistenței pentru dezvoltare. De asemenea, ministerele și autoritățile guvernamentale de specialitate, pe lângă intervențiile de tip AOD, identifică resurse complementare pentru sprijinirea aprofundării relațiilor Republicii Moldova cu Uniunea Europeană, de exemplu sprijin în implementarea prevederilor Acordului de Asociere sau a Planurilor de Acțiune și diverselor documente de parcurs. În procesul de documentare și colectare a datelor am constatat

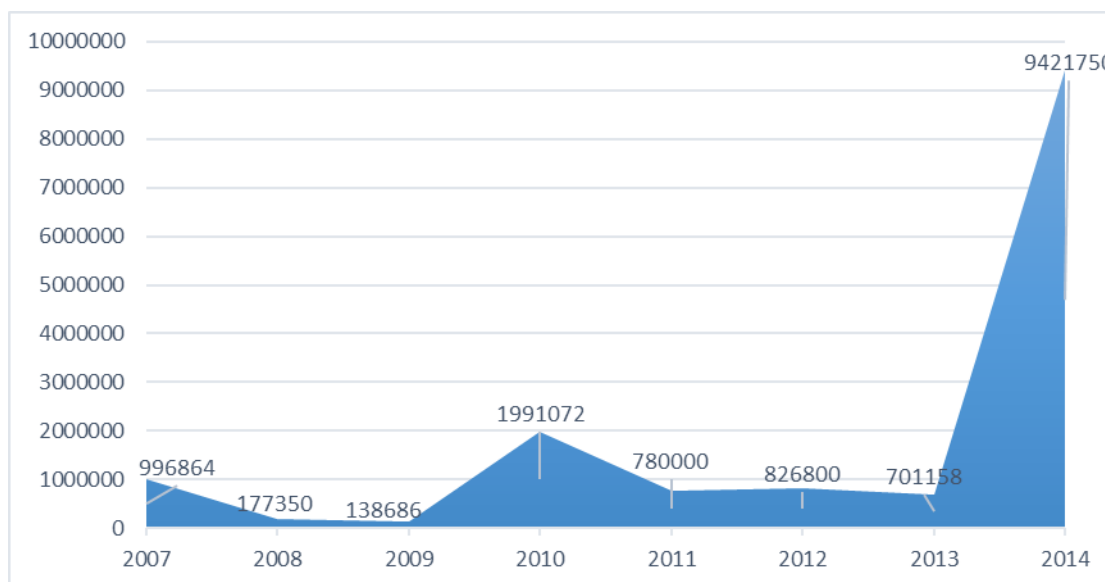
²⁶⁵ AOD: Publicarea datelor preliminare privind asistența oficială pentru dezvoltare aferente anului 2014, Comisia Europeană, document disponibil la: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4748_en.pdf, accesat în data de 27.09.2015.

²⁶⁶ De exemplu, în ultimii ani au fost finanțate prioritar câteva proiecte privind consolidarea societății civile cu o valoare totală anuală de aproximativ 60.000 euro. După: <http://www.roaid.ro/page/regiunea-extinsa-a-marii-negre-75>, accesat în data de 29.10.2015.

²⁶⁷ După infograficele RoAID 2014, <http://roaid.wwwiew.com/uploads/documents/29/RoAid%20in%202014.pdf>, accesat în data de 29.10.2015.

că, deși asistența tehnică este semnificativă, aceasta nu este pe deplin contabilizată, iar experiența dobândită în urma proceselor de implementare a proiectelor nu este valorificată. De asemenea, programele guvernamentale derulate deja în ultimii 25 de ani nu sunt evaluate și, implicit, nu sunt îmbunătățite astfel încât să devină într-o mai mare măsură relevante pentru diversele categorii de beneficiari și, respectiv, să-și atingă într-o mai mare măsură impactul scontat. De exemplu, programul de burse acordate tinerilor din Republica Moldova și Ucraina continuă să fie implementat în baza abordării specifice anilor '90.

Graficul 1. Evoluția alocării financiare pentru Republica Moldova din bugetul de asistență oficială pentru dezvoltare gestionat de MAE. Sursa: MAE, UAD



Pentru perioada 2007 – 2014, prin intermediul intervențiilor specifice AOD, MAE a acordat proiectelor implementate în Republica Moldova o finanțare în valoare de peste 15 milioane euro. Conform Graficului 1 se poate observa că alocările anuale au variat semnificativ în cadrul acestei perioade de referință. Astfel, dacă la nivelul anului 2007 alocarea pentru Republica Moldova a însumat aproape un milion de euro, în următorii doi ani valoarea alocărilor a scăzut semnificativ²⁶⁸. În 2010, după o serie de intervenții și critici ale societății civile, bugetul MAE a fost suplimentat astfel încât valoarea granturilor acordate să crească până la 2 milioane de euro, iar în următorii trei ani alocările financiare pentru perioada 2011 – 2013 s-au plafonat în jurul unei valori medii anuale de 770.000 EUR. În schimb, vârful alocărilor s-a atins în anul 2014 când MAE a acordat finanțări în valoare de peste 9 milioane de euro pentru proiecte implementate în Republica Moldova. În ceea ce privește fondul total al alocărilor pentru 2015, acesta încă nu este cunoscut, însă, conform datelor prezentate de Unitatea de Asistență pentru Dezvoltare din cadrul MAE, pentru proiectele implementate în Republica Moldova au fost alocate deja granturi în valoare de peste 2,5 milioane euro. Conform datelor prezentate de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova²⁶⁹, după volumul asistenței în derulare în anul 2014, România s-a situat pe al treilea loc, fiind precedată de SUA și UE, după România situându-se Banca Mondială și ONU. În anul 2014 au fost angajate la plată și rambursate cheltuieli în valoare de 41.541 milioane de euro, reprezentând proiecte gestionate de România din zona cooperării transfrontaliere, asistenței pentru dezvoltare și suport financiar.²⁷⁰ Dacă privim din perspectiva dezideratului enunțat de România în anul 2009, când s-a lansat ideea alocării unei finanțări nerambursabile în valoare de 100 milioane lei astfel încât România să devină al treilea donator al Republicii Moldova, după SUA și UE, putem considera că acesta a fost atins.

²⁶⁸ Scăderile erau justificate prin faptul că respectiva perioadă a fost specifică escaladării crizei financiare și economice.

²⁶⁹ Raportul anual 2014 cu privire la Asistența Externă acordată Republicii Moldova, Direcția monitorizare și evaluare a Direcției generale coordonarea politicilor, asistenței externe și reforma administrației publice centrale din cadrul Cămarilor de Stat, august 2015, p. 8.

²⁷⁰ Idem, p. 36.

Însă, atingerea acestui obiectiv vine puțin cam târziu dacă avem în vedere nevoile Moldovei, pe de o parte, și interesele României și ale UE, pe de alta.

În comparație cu proiectele implementate de marii donatori ai asistenței pentru dezvoltare (UE, BERD, Polonia, Banca Mondială), proiectele implementate cu sprijinul României prin AOD sunt proiecte relativ mici, cu rezultate și indicatori de impact local și regional. Fiind proiecte mai mici, implementarea acestora este în general mai ușoară, iar UAD, împreună cu organizațiile multilaterale partenere, deține capacitatea de monitorizare a procesului de implementare și pe aceea de a oferi suportul necesar pentru remedierea principalelor aspecte deficitare. Din punct de vedere tematic, proiectele finanțate prin intermediul bugetului gestionat de MAE se axează în principal pe următoarele arii prioritare de intervenție: tranziția spre democrație (reconstrucția statului, guvernanta democratică, reforma administrativă, sprijinul acordat societății civile, mass-media, rezolvarea conflictelor); susținerea agriculturii și dezvoltarea economică sustenabilă, în contextul schimbărilor climatice; protecția mediului înconjurător și sprijinirea activităților de promovare a energiei durabile, în contextul schimbărilor climatice.²⁷¹ Mai trebuie spus că, sănătatea și educația sunt considerate domenii secundare, deși, dacă analizăm dinamica alocărilor financiare pe arii și sectoare de intervenție, vom remarca faptul că, în cazul Republicii Moldova, au fost finanțate o serie de proiecte specifice celor două domenii.

Figura 1. Evoluția priorităților de intervenție în cadrul Acordului

Prevederile Acordului inițial, 27.04.2010	• infrastructură; • unități de învățământ.
Primul Protocol Adițional, 23.09.2010	• infrastructură; • unități de învățământ; • asistență umanitară acordată în cazul unor situații de urgență.
Al doilea Protocol Adițional, 10.08.2011	• infrastructură; • unități de învățământ; • asistență umanitară acordată în cazul unor situații de urgență; • sectorul energetic.
Al treilea Protocol Adițional, 10.12.2013	• infrastructură; • unități de învățământ; • asistență umanitară acordată în cazul unor situații de urgență;

²⁷¹ Normele interne de implementare privind acordarea finanțării asistenței pentru dezvoltare, UAD, MAE.

	• sectorul energetic; • domeniul protecției mediului și schimbărilor climatice.
Al patrulea Protocol Adițional, 27.08.2015	• infrastructură; • unități de învățământ; • asistență umanitară acordată în cazul unor situații de urgență; • sectorul energetic; • domeniul protecției mediului și schimbărilor climatice.
Al cincilea Protocol Adițional, 22.09.2015	• infrastructură; • unități de învățământ; • asistență umanitară acordată în cazul unor situații de urgență; • sectorul energetic; • domeniul protecției mediului și schimbărilor climatice - extinderea către întărirea controlului sanitar-veterinar; • reabilitarea, extinderea, modernizarea și/sau renovarea de construcții publice aparținând instituțiilor publice din Republica Moldova.

În ceea ce privește cooperarea bilaterală derulată în cadrul *Acordului între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României privind implementarea programului de asistență tehnică și financiară în baza unui ajutor financiar nerambursabil în valoare de 100 milioane de euro, acordat de România Republicii Moldova*, lucrurile nu sunt la fel de clare. Scopul Acordului era acela de a contribui la promovarea procesului de reformă în Republica Moldova și la reducerea disparităților economice și sociale. Acordul a fost semnat la 27 aprilie 2010, iar până în prezent domeniile de intervenție prevăzute în cadrul Acordului (art. 4) s-au multiplicat de la an, la an. Astfel, dacă inițial s-a plecat de la două priorități de intervenție, în septembrie 2015 numărul acestora a ajuns la șase. Astfel, de la semnarea Acordului, au fost întocmite cinci protocoale adiționale, ultimul fiind semnat la 22 septembrie 2015. Evoluția priorităților de intervenție indică faptul că inițial nu a existat o viziune clară privind schimbările dorite. În acest sens, logica intervenției s-a fundamentat mai degrabă pe discursuri politice și nu pe o analiză atentă a nevoilor, relevanței și disponibilităților existente în cele două țări. Ariile de intervenție prioritare au fost modificate sau completate în funcție de oportunitățile politice, dar și din nevoia de asigurare a complementarității pentru anumite intervenții ce erau eligibile din fonduri europene²⁷². Nu sunt puse

²⁷² De exemplu, a se vedea cazul proiectului gazoductului Iași – Ungheni, pentru care a mai fost alocată suma de 5.214.836,84 de euro din fondurile gestionate de MDRAP.

la îndoială necesitatea și oportunitatea diversificării ariilor de intervenție, dar este criticabil modul de concepere inițială a Acordului.²⁷³ Dacă Acordul ar fi fost conceput inițial pe nevoi, disponibilități și norme clare de implementare, obiectivele acestuia aveau să fie atinse la un nivel sporit de eficiență și eficacitate chiar în limita celor patru ani de implementare prevăzuți inițial.

În vederea unei implementări eficiente și eficace a intervențiilor finanțate prin intermediul programului de asistență tehnică și financiară acordată de România era nevoie ca documentele subsecvente Acordului să fie concepute într-un cadru participativ și transparent. În acest sens, era nevoie să se clarifice încă de la momentul lansării ideii cine anume răspunde de buna gestionare a programului. Varianta gestionării directe de către două ministere de linie s-a dovedit a fi una nefezabilă.²⁷⁴ În acest scop, era necesară înființarea unei unități comune de implementare, formată din experți de la București și Chișinău, care să răspundă de toate fazele implementării programului. Pe parcursul ultimelor două decenii, în Republica Moldova s-a creat o vastă rețea de organizații publice și neguvernamentale ce dețin o capacitate sporită de implementare a intervențiilor specifice asistenței pentru dezvoltare la nivel național și comunitar, structuri care puteau fi cooptate încă în faza conceperii cadrului de intervenție specific asistenței tehnice și financiare. De exemplu, Fondul de Investiții Sociale din Moldova, organizația responsabilă de pregătirea, implementarea, asigurarea vizibilității și raportarea *Programului de asistență tehnică și financiară acordată de Guvernul României pentru instituțiile preșcolare din Republica Moldova* a fost creată în 1997, cu suportul Băncii Mondiale, și deține o experiență considerabilă în implementarea unor ample intervenții în infrastructura socială din Republica Moldova. Fondul de Investiții Sociale din Moldova a fost cooptat în implementarea parțială a programului abia în aprilie 2014. În decursul unui an de participare activă în cadrul procesului de implementare a componentei de infrastructură educațională preșcolară, aferentă perioadei august 2014 – august 2015²⁷⁵, FISM a obținut o rată de realizare de peste 75% a activităților prevăzute pentru această componentă a asistenței tehnice.²⁷⁶ Prin urmare, dacă, încă de la începutul programului, se opta pentru un management descentralizat, prin crearea sau nominalizarea unei organizații, publice sau private, în calitate de unitate de implementare a programului, s-ar fi înregistrat o cu totul altă evoluție, în sens pozitiv.

La momentul conceperii Acordului și stabilirii priorităților de intervenție, pe de o parte, Guvernul României nu a avut capacitatea necesară de a interpreta starea de fapt și nevoile reale de dezvoltare ale Republicii Moldova, precum și situația existentă la fața locului (impedimente de ordin legislativ, tehnic, resurse ș.a.). Pe de altă parte, Guvernul Republicii Moldova nu a știut să-și stabilească prioritățile de intervenție și să le coroboreze cu asistența pentru dezvoltare acordată de alte state partenere. Astfel, s-a preferat orientarea intervențiilor pe domenii neacoperite anterior, dar fără a estima capacitatea și disponibilitatea factorilor interesați de a implementa eficace și eficient intervențiile finanțate prin intermediul Acordului. Totodată, specificul politic al Acordului poate

²⁷³ Aici putem aminti faptul că Centrul Român de Politici Europene a publicat o serie de note analitice, puncte de vedere și studii și a organizat o serie de conferințe și dezbateri publice referitoare la implementarea deficitară a Acordului.

²⁷⁴ În perioada de referință au existat și situații anecdotice când deși în întâlnirile oficiale se vorbea aceeași limbă, reprezentanții celor două ministere de resort înțelegeau diferit anumite nuanțe specifice implementării programului;

²⁷⁵ Grantul de 20 milioane de euro fiind disponibil pentru valorificare abia începând cu luna august 2014, după promulgarea amendamentului la Legea bugetului Republicii Moldova pe anul 2014.

²⁷⁶ *Raportul de Progres privind implementarea Programului de asistență tehnică și financiară acordată de Guvernul României pentru instituțiile preșcolare din Republica Moldova pentru perioada august 2014 - august 2015*, Fondul de Investiții Sociale din Moldova, septembrie 2015. Document disponibil în versiune electronică la http://fism.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_grant_ro_septembrie_2015_0.pdf, accesat în data de 02.09.2015.

genera situații ce pun în pericol derularea sa²⁷⁷, atât în statul beneficiar, cât și în cel donator. Pe lângă întârzierile mari înregistrate din cauza procedurilor de aprobare a Protocoalelor adiționale, în cei peste patru ani de implementare a Acordului, în cazul statului beneficiar au existat neînțelegeri între autoritățile implicate, multe ținând de natura interesului politic al partidelor din coaliția de guvernare, ceea ce a condus la blocaje în cooperarea inter-ministerială.

În aceste condiții, dat fiind faptul că procesele de ratificare a Protocoalelor Adiționale au fost de durată, implementarea intervențiilor finanțate prin intermediul Acordului a fost tergiversată în cea mai mare parte a perioadei de referință. Prin urmare, în perioada 2011 – 2014 a fost valorificat (prin plăți efectuate și valori angajate) doar puțin peste o treime din fondul alocat, ceea ce reprezintă 34,95 milioane de euro. Situația valorificării fondului alocat prin Acord de 100 milioane de euro pe sectoare și obiective de intervenții este prezentată în Tabelul 3. Dacă în versiunea inițială a Acordului se prevedea o durată de implementare de patru ani a proiectelor selectate, conform prevederilor celui de-al patrulea Protocol Adițional semnat la 27 august 2015, perioada de acordare a contribuției a fost extinsă până la 27 martie 2019, iar perioada de valabilitate a Acordului a fost extinsă până la 28 martie 2021. De aceea, având în vedere extinderea repetată a perioadei de acordare a contribuției și de implementare a Acordului, se poate considera că eficacitatea în ceea ce privește obiectivele stabilite inițial a fost ratată.

Tabelul 3. Situația valorificării fondului alocat (plăți efectuate și angajate) de 100 milioane de euro pe sectoare și obiective de intervenții. Sursa datelor: MDRC RM

Beneficiarul intervenției din Republica Moldova	Sectorul/ aria de intervenție	Obiectivul intervenției	Valoarea investiției (mil. EUR)
Ministerul Economiei	sectorul energetic	Construcția conductei de gaz Iași - Ungheni	5,29
Ministerul Educației	instituții de învățământ preșcolar	Reconstrucția, consolidarea și modernizarea a 774 de grădinițe	19,9 + 5
Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor	situații excepționale	Construcția a 560 de case în zona localității Cotul Morii	4,76
TOTAL			34,95

În ceea ce privește stadiul actual al intervențiilor realizate prin intermediul Acordului se poate remarca faptul că investițiile prioritare au vizat sistemul de educație preșcolară. În funcție de nevoile particulare ale celor 774 de unități beneficiare de granturi, proiectele se referă fie la lucrări de modernizare, consolidare, extindere a clădirilor, amenajare a terenurilor de joacă, reparație a sistemelor termice, fie la dotarea unităților cu mobilier, jucării sau echipamente logistice. Investițiile

²⁷⁷ Cristian Ghinea, Dragoș Dinu, Ludmila Gamurari, Oana Ganea, *Cum putem salva Programul "100 de milioane pentru Republica Moldova"*, Policy Memo, nr. 49, Centrul Român de politici Europene, document accesibil în versiune electronică la: <http://www.crpe.ro/wp-content/uploads/2013/11/Policy-Memo-49-CRPE.pdf>, accesat la 02.10.2015.

s-au focalizat în special pe mediul rural. Astfel, prin intermediul asistenței financiare și tehnice acordate de Guvernul României, la 31 august 2015, din numărul total de unități beneficiare, la 524 de grădinițe lucrările au fost finalizate, iar la 120 de grădinițe lucrările se aflau în diverse stadii de execuție, estimându-se că până în decembrie 2015 acestea să fie încheiate.²⁷⁸ Pentru extinderea intervenției către alte comunități locale, s-a solicitat suplimentarea grantului cu încă cinci milioane de euro, valoare angajată pentru anul 2015.

În contextul ședinței comune a Guvernelor României și Republicii Moldova din 22 septembrie 2015 de la Neptun, au fost discutate o serie de intervenții prioritare de cooperare bilaterală pentru următoarea perioadă. Prioritățile de intervenție în versiune sintetizată sunt prezentate în Figura 2. Sursele de finanțare pentru realizarea acestor intervenții vor fi asigurate fie din fondurile privind implementarea programului de asistență tehnică și financiară, inclusiv cele stabilite prin obiectivele AOD, fie din alte surse financiare prevăzute în bugetul ministerelor de resort. Diversificarea priorităților exprimă aprofundarea relațiilor bilaterale în diverse domenii și sectoare. Aici trebuie amintit faptul că, în cazul unor domenii, prioritățile de intervenție au fost concepute „pe fugă”, ca să zicem așa, un exemplu fiind politicile de tineret și sport, cele două ministere de resort convenind puțin înaintea de începerea ședinței comune de guvern să-și canalizeze eforturile pentru construcția unui Palat Național al Sporturilor Nautice la Chișinău, precum și pentru dezvoltarea unei rețele de complexe sportive regionale.²⁷⁹

Figura 2 - Direcții prioritare de cooperare bilaterală pentru următoarea perioadă

Infrastructură	• Continuarea proiectelor de infrastructură în domeniul energetic, pentru asigurarea interconectării sistemelor naționale electrice și de gaze naturale; • Proiectarea și construcția unor noi poduri peste Prut; • Crearea de parcuri industriale în mai multe raioane din Republica Moldova.
Agricultură și mediu	• Întărirea controlului sanitar-veterinar; • Proiecte specifice protecției mediului.
Educație	• Extinderea programelor de burse pentru studiu în România, mai ales în cazul calificărilor neacoperite în Republica Moldova; • Pregătirea în România a specialiștilor din administrația publică.
Sănătate	• Extinderea serviciului de intervenție de urgență în Republica Moldova - SMURD 2; • Investiții pentru centre de dializă din principalele spitale; • Renovarea și dotarea unor blocuri chirurgicale și de tratament din principalele spitale din Republica Moldova.

²⁷⁸ A se vedea *Raportul de Progres privind implementarea Programului de asistență tehnică și financiară acordată de Guvernul României pentru instituțiile preșcolare din Republica Moldova pentru perioada august 2014 - august 2015*, Fondul de Investiții Sociale din Moldova, septembrie 2015. Document disponibil în versiune electronică la http://fism.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_grant_ro_septembrie_2015_0.pdf.

²⁷⁹ Aici trebuie specificat faptul că în domeniul politicilor de tineret ministerele de resort au cooperat intens în ultimii ani pentru reglementarea în domeniul voluntariatului și în domeniul creșterii gradului de conștientizare cu privire la proiectele pentru tineri. După: <http://www.roaid.ro/page/republica-moldova-66>, accesat în data de 30.10.2015.

În cazul Republicii Moldova, **cooperarea transfrontalieră în domeniul justiției** s-a realizat prin implementarea unor proiecte ce ofereau asistență juridică în vederea susținerii aprofundării relațiilor cu UE. Totodată, Ministerul Justiției din România a oferit asistență juridică în domeniul probațiunii, dar și în domeniul consolidării unor structuri naționale în domeniul juridic, cum ar fi cele referitoare la combaterea corupției și a criminalității transfrontaliere. Unele măsuri referitoare la transferul experienței dinspre România spre Republica Moldova au vizat acordarea de burse și organizarea unor vizite de studii în domenii precum managementul penitenciarelor și digitalizarea curților. Trebuie subliniat faptul că, în domeniul justiției, cooperarea transfrontalieră între cele două țări este susținută de implicarea activă a societății civile. De exemplu, Centrul Român pentru Politici Europene a implementat în perioada noiembrie 2014 - august 2015 proiectul „Consolidarea capacităților CNI, precum și intensificarea schimbului de experiență dintre DNA și CNA”, finanțat de Unitatea Asistență Oficială pentru Dezvoltare a MAE. Proiectul a vizat realizarea unui transfer de bune practici constând în soluții instituționale, tehnice și legislative deja testate de Agenția Națională de Integritate din România.²⁸⁰ Importanța și nevoia transferului practicilor privind consolidarea instituțională a DNA dinspre România către autoritățile omologe din Republica Moldova este foarte des invocată în ultimii ani de o parte a partidelor politice, dar și de societatea civilă și mass-media din Republica Moldova. În acest sens se poate afirma că DNA a devenit pentru Republica Moldova o instituție de referință.

În domeniul educației, pe lângă programul de oferire a burselor de studii în învățământul preuniversitar și universitar din România derulat de peste 25 de ani²⁸¹, în ultimii ani paradigma cooperării bilaterale a cunoscut o modificare semnificativă în sensul asigurării convergenței instituționale între cele două state. Astfel, începând cu anul 2014, Ministerul Educației și Cercetării Științifice din România acordă asistență metodologică și expertiză Ministerului Educației din Republica Moldova pentru reformarea învățământului profesional și tehnic, elaborarea metodologiilor și standardelor de evaluare a calității în învățământul secundar profesional și în învățământul superior, în preluarea și adaptarea Cadrului Național al Calificărilor și a Registrului Național al Calificărilor.²⁸² Unele dintre prioritățile colaborării bilaterale sunt deja susținute prin intermediul unor proiecte finanțate din fondul AOD²⁸³ sau prin intermediul programelor derulate de MDRAP²⁸⁴. În prezent, cele două ministere conlucrează la elaborarea unui Protocol de colaborare bilaterală în domeniul educației, prin care să se valorifice într-o mai mare măsură dimensiunea cooperării transfrontaliere în educație (intensificarea tuturor formelor de mobilități, elaborarea de proceduri și abordări comune în domeniul educației și formării profesionale, conceperea și

²⁸⁰ După: site-ul CRPE <http://www.crpe.ro/proiecte-in-implementare/>, accesat în data de 29.10.2015.

În ultimii cinci ani CRPE a mai implementat câteva proiecte specifice transferului instituțional și bunelor practici în domeniul justiției dinspre România spre Republica Moldova.

²⁸¹ De exemplu, conform datelor prezentate de MAE, în 2013, ponderea asistenței pentru dezvoltare oferită de MECS tinerilor din Republica Moldova a fost de 73%, iar în 2014 de 74%. În valoare nominală, contribuția totală dedicată finanțării burselor pentru tinerii din Republica Moldova a fost de 57.993.200 lei în 2014. După: <http://www.roaid.ro/page/republica-moldova-66>, accesat la 30.10.2015.

²⁸² Asistența și transferul experienței se realizează în cadrul unui Program de cooperare bilaterală, semnat la Chișinău la 21 februarie 2014.

²⁸³ De exemplu, în 2015, MAE a selectat pentru finanțare proiectul „Calitate sporită în furnizarea serviciilor educaționale în învățământul superior”, având o valoare de 70 mii euro, prin care se urmărește acordarea asistenței în elaborarea metodologiilor și standardelor de evaluare a calității în învățământul superior.

²⁸⁴ De exemplu, în octombrie 2014 MDRAP, a donat Ministerului Educației din Republica Moldova 100 de microbuze școlare. Totodată, în anul 2014 MDRAP a donat instituțiilor publice din Republica Moldova autocare pentru teatre, precum automobile pentru diverse servicii publice. Valoarea totală a acestor donații a constituit aprox. 4 mil de euro.

implementarea de proiecte finanțate din fonduri regionale și europene ș.a.). Aici trebuie subliniat faptul că universitățile din zona de est a României (în special, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza din Iași”, Universitatea „Ștefan cel Mare” din Suceava și Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați) și cele din Republica Moldova colaborează intens în derularea proiectelor transfrontaliere. Acestea au înființat începând cu anul 1999 chiar și o serie de facultăți și programe de studii transfrontaliere, de exemplu la Cahul și Bălți.

Cooperarea bilaterală în domeniul cercetării, ce implică și activități cu specific transfrontalier, se derulează în cadrul *Acordului privind cooperarea economică, industrială și tehnico-științifică*, semnat la 16 noiembrie 2005 între Autoritatea Națională pentru Cercetare Științifică și Inovare din România și Academia de Științe a Republicii Moldova. Astfel, în baza *Programului de colaborare bilaterală în domeniul cercetării științifice, dezvoltării tehnologice și inovării, pentru anii 2008-2014*, autoritățile de specialitate din cele două țări au desfășurat o serie de activități comune referitoare la convergența reformelor în sectorul CDI, derularea unor demersuri de cercetare și asigurarea transferului rezultatelor și abordărilor către mediul interesat din Republica Moldova. De exemplu, în cadrul Programului s-au desfășurat trei competiții comune pentru depunerea proiectelor și au fost implementate cu succes 45 de proiecte științifice bilaterale.²⁸⁵ La momentul redactării prezentului studiu, Autoritatea Națională pentru Cercetare Științifică și Inovare din România și Academia de Științe a Republicii Moldova elaborează un nou program de cooperare între cele două state pentru o perioadă de cinci ani.²⁸⁶ Astfel, pe modelul programului precedent, cele două autorități vor lansa simultan apeluri de participare la competiții științifice comune, la care vor putea înainta cereri de finanțare organizații de cercetare-dezvoltare, instituții de învățământ superior, precum și companii publice și private din România și Republica Moldova. Trebuie să menționăm faptul că Autoritatea Națională pentru Cercetare Științifică și Inovare din România derulează în cadrul *Acordului dintre Guvernul României și Guvernul Ucrainei privind cooperarea științifică și tehnologică*, semnat la 29 martie 1996, un program similar de proiecte comune.

Dacă am face o inventariere în toate domeniile privind derularea proiectelor sau măsurilor cu specific de cooperare transfrontalieră am constata intensificarea constantă a intervențiilor. Preferința națională privind direcționarea fondurilor AOD către Republica Moldova, dar și conceperea unor programe guvernamentale tematice sunt elemente care contribuie la întărirea cooperării și direcționării resurselor pentru soluționarea unor probleme sociale și economice stringente. Este totuși important ca intervențiile să fie susținute prin abordări și proceduri unitare, iar gestionarea să fie realizată de organisme de management specializate.

²⁸⁵ Comunicatul Guvernului României din 30 septembrie 2014, cu titlul „*Cooperarea în domeniile educației, cercetării științifice și culturii între România și Republica Moldova, continuată prin trei acorduri*”, accesibil în versiune electronică la: <http://gov.ro/ro/print?modul=sedinte&link=cooperarea-in-domeniile-educatiei-cercetarii-tiintifice-i-culturii-intre-romania-i-republica-moldova-continuada-prin-trei-acorduri>, accesat în data de 05.10.2015.

²⁸⁶ În ședința Guvernului României din 30 septembrie 2015 a fost aprobat Memorandumul privind negocierea și semnarea Programului de cooperare științifică și tehnologică între Autoritatea Națională pentru Cercetare Științifică și Inovare din România și Academia de Științe a Moldovei.

CAPITOLUL 3

PATRU DIMENSIUNI ALE COOPERĂRII TRANSFRONTALIERE ÎNTRE ROMÂNIA ȘI UCRAINA, RESPECTIV ÎNTRE ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA PENTRU PERIOADA 2014 – 2020. PROVOCĂRI, OPORTUNITĂȚI ȘI RECOMANDĂRI

În cadrul acestui capitol urmărim să realizăm o analiză a fezabilității obiectivelor și priorităților stabilite prin Programul Operațional Comun (P.O.C.) România - Republica Moldova 2014 - 2020 și P.O.C România - Ucraina 2014 - 2020. Miza analizei este aceea de a oferi o perspectivă complementară celei deja exprimate în scopul unei mai bune implementări a programelor operaționale de cooperare transfrontalieră, dar și a celor cu finanțare națională.

Totodată, pentru eficientizarea cooperării transfrontaliere între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova în cadrul acestei analize, sunt conturate și fundamentate punctual o serie de recomandări și propuneri de intervenție.

3.1 P.O.C. 2014-2020 România-Republica Moldova, respectiv, România-Ucraina

Începem prin a sistematiza dificultățile ce au fost constatate în derularea programelor 2007-2013 de către beneficiari și parteneri²⁸⁷ cu dorința de a fi luate în calcul în derularea noului exercițiu financiar 2014-2020. Astfel:

- este importantă identificarea corectă a partenerilor de proiect, mai ales în condițiile existenței unei fragmentări a competențelor atât în Republica Moldova cât și în Ucraina. În plus, trebuie ținut cont de specificul relației cu cele două state vecine. Astfel, în cazul României și al Republicii Moldova, relația bilaterală pozitivă și avantajul limbii vorbite au avut un efect benefic, stimulând parteneriatele și în consecință conducând la depunerea unui număr mare de aplicații, situație care nu se reproduce exact la fel în cazul Ucrainei. Mai mult, un alt factor ce trebuie avut în vedere este legat de nivelurile de dezvoltare diferite dintre statele membre ale UE și statele partenere, ceea ce face ca aceștia din urmă să întâmpine dificultăți în a deveni parte egală a unor proiecte de anvergură;
- Republica Moldova și Ucraina au fost adesea privite ca un tot, ceea ce a generat, pe de o parte, insatisfacție pentru statul mai performant și pe de alta, oferte nediferențiate la probleme ce nu erau întotdeauna identice;
- în raport cu alte politici ale UE, sumele alocate cooperării sunt insuficiente pentru regiunile din afara Uniunii având în vedere faptul că acestea trebuie să facă numeroase reforme pentru a se alinia la standardele europene;
- instabilitatea politică quasi-permanentă de la Chișinău, dar, mai ales, criza majoră prelungită din Ucraina sunt și ele două elemente ce trebuie avute în vedere;
- cofinanțarea (obligatorie, de altfel) de 10% din valoarea proiectului este și ea o constrângere pentru beneficiari și un impediment important în implementarea cu succes a proiectelor dată fiind situația economică precară a acestor state, vulnerabilitate agravată de crizele politice din cele două state partenere;

²⁸⁷ Policy Memo, nr 46, *Centru Român pentru Politici Europene*, august 2013 <http://www.crpe.ro/wp-content/uploads/2013/08/Policy-Memo-Cooperare-Regionala-FINAL.pdf> accesat în data de 20.09.2015.

- perioada între depunere și contractarea proiector este prea lungă, circumstanțele și realitățile în care se va desfășura derularea acestora suferind uneori modificări semnificative. Aceasta este o dificultate majoră, ținând cont de faptul că, de exemplu, în cazul Ucrainei, suveranitatea acesteia a fost afectată prin anexarea de către Rusia a peninsulei Crimeea cu efecte multiple inclusiv pentru implementarea unor proiecte de acest gen deoarece, în loc să se preocupe de cooperarea la frontiere, de permeabilizarea acestora se ocupă mai mult de securizarea acestora, deci, de închiderea lor;

Din punct de vedere geografic, Programul de Cooperare Transfrontalieră (ENI 2014-2020) are în vedere următoarea acoperire geografică²⁸⁸:

Frontiere terestre	Puncte de trecere maritime	Bazine maritime
Kolarctic/Rusia	Italia/Tunisia	Regiunea Mării Baltice
Karelia/Rusia		Marea Neagră
SE Finlanda/Rusia		Marea Mediterană
Estonia/Rusia		Regiunea Atlanticului
Letonia/Rusia		
Lituania/Rusia		
Polonia/Rusia		
Letonia/Lituania/Belarus		
Polonia/Belarus/Ucraina		
Ungaria/Slovacia/România/ Ucraina		
România/Moldova		
România/Ucraina		

Așa cum se poate observa comparativ cu exercițiul financiar 2007-2013²⁸⁹, se continuă în mare parte aceleași programe, cu excepția regiunii Atlanticului ce acum cuprinde Spania, Portugalia

²⁸⁸ “Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020 Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020)”, *European External Action Service, EUROPEAN Commission - Directorate General For Development And Cooperation – Europe aid* http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf p.18, accesat în data de 20.09.2015.

și Marocul și a modificării programelor trilaterale ce devin bilaterale, precum cele dintre România-Ucraina și România-Republica Moldova ce substituie pe cel dintre România-Republica Moldova-Ucraina.

Din punct de vedere al obiectivelor specifice cooperării transfrontaliere stabilite de Documentul de Programare IEV 2014-2020 al EEAS, în perioada 2014-2020²⁹⁰, acestea sunt:

1. *Dezvoltare de afaceri și IMM-uri*

- Promovarea cooperării dintre mediul public și privat;
- Consolidarea de clustere economice;
- Consolidarea competitivității;
- Promovarea și sprijinirea antreprenoriatului;
- Sprijin pentru dezvoltarea și modernizarea întreprinderilor din sectoare specifice (de exemplu, turism, agricultură, pescuit);

2. *Sprijinirea educației, cercetării, dezvoltării tehnologice și inovării*

- dezvoltarea cooperării dintre întreprinderi și instituțiile de formare pentru inovare și cercetare&dezvoltare, planificarea educațională comună;
- Promovarea dezvoltării competențelor și învățării continue;
- Sprijinirea cooperării locale în domeniul educației;
- Promovarea și sprijinirea cercetării și inovării;

3. *Promovarea culturilor locale și conservarea patrimoniului istoric*

- Promovarea culturilor locale și a istoriei
- Sprijinirea tehnicilor tradiționale de dezvoltare economică locală;

4. *Promovarea incluziunii sociale și lupta împotriva sărăciei*

- Sprijin pentru dezvoltarea serviciilor sociale
- Îmbunătățirea accesului la serviciile sociale
- Promovarea egalității de gen și egalitatea de șanse;
- Sprijin pentru integrarea imigranților și a grupurilor vulnerabile;
- Promovarea ocupării forței de muncă și sprijinirea mobilității forței de muncă;
- Stimularea gradului de angajabilitate al tinerilor;

5. *Sprijin pentru buna guvernare locală și regională*

- Creșterea capacității autorităților și comunităților locale/regionale și încheierea de parteneriate între sectorul privat și mediul academic;
- Coordonarea activităților de planificare;

²⁸⁹ A se vedea European Commission, ENPI Cross Border Cooperation Strategy Paper 2007-2013, document disponibil la: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/enpi_cbc_sp_ip_2007-2013_final_en.pdf, accesat în data de 15.12.2015.

²⁹⁰ "Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020 Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020)", *European External Action Service, EUROPEAN Commission - Directorate General For Development And Cooperation – Europe aid* pp.25-27 Anexa 1 http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf accesat în data de 20.09.2015.

- Sprijin pentru integrarea regională;
- Promovarea cooperării juridice și administrative;

6. *Protecția mediului, atenuarea și adaptarea la schimbările climatice*

- Acțiuni comune pentru protecția mediului și gestionarea eficientă a spațiului maritim și a resurselor;
- Conservarea și utilizarea durabilă a resurselor naturale, inclusiv a biodiversității;
- Suport pentru gestionarea sustenabilă a deșeurilor și a apelor uzate
- Acțiunea comună și cooperarea în abordarea provocărilor schimbărilor climatice, inclusiv modelarea impactului schimbărilor climatice și dezvoltarea de măsuri corespunzătoare (comune);
- Sprijin pentru eficiența energetică și a resurselor (inclusiv utilizarea energiei din surse regenerabile)

7. *Îmbunătățirea accesibilității regiunilor, dezvoltarea unor rețele și sisteme de transport și comunicații durabile*

- Îmbunătățirea mobilității persoanelor și a mărfurilor;
- Dezvoltarea serviciilor de transport și a infrastructurilor;
- Dezvoltarea infrastructurii TIC, schimbul de date și interoperabilitatea

8. *Provocări comune în domeniul siguranței și securității*

- Sprijin pentru dezvoltarea sistemului sanitar;
- Îmbunătățirea accesului la sănătate;
- Prevenirea și combaterea criminalității organizate;
- Aplicarea legii, cooperare polițienească și vamală (schimb de intelligence și informații etc.)
- Sprijin pentru activități comune de prevenire a dezastrelor naturale și provocate de om, precum și acțiuni comune în situații de urgență.

9. *Promovarea și cooperarea în securitatea energetică și energia durabilă*

- Generarea de energie sustenabilă;
- Sisteme energetice de transmisie și distribuție.

10. *Promovarea gestionării frontierelor și securitatea frontierelor, managementul mobilității și a migrației*

- Sprijin pentru eficiența și securitatea frontierelor;
- Îmbunătățirea infrastructurii transfrontaliere și echipamentului de la punctele de trecere;
- Îmbunătățirea operațiunilor de management al frontierei, vămi și proceduri de acordare a vizelor.

11. *Alte obiective care nu se regăsesc în lista de sus dar care pot avea un impact transfrontalier semnificativ (necesită justificări de la caz la caz)*

Obiectivele sunt stabilite în Documentul de Programare ENI 2014-2020, dar programele au fost selectate, în funcție de nevoile identificate la nivelul ariei proprii, oprindu-se la un număr maximum de 4 obiective implementabile. Seturile de documente referitoare la ambele POC-uri au

fost transmise Comisiei Europene la 30 iunie 2015²⁹¹, iar la 18 decembrie 2015 ambele programe au fost aprobate de către Comisia Europeană²⁹² în primul set de programe adoptate. Se preconizează că primele apeluri de propuneri de proiecte să fie lansate în semestrul al doilea al anului 2016, conform calendarelor din programele operaționale.

În continuare analizăm o serie de oportunități, provocări și propunem recomandări specifice privind cooperarea transfrontalieră între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova pentru perioada 2014 – 2020:

3.2. Cooperare și colaborare transfrontalieră

Vom începe cu dimensiunea politică, continuăm cu cea economică și socială, ajungem la importanța existenței unei culturi a implementării măsurilor adoptate și încheiem cu complementaritatea acestor programe cu altele având aceeași destinație.

3.2.1. Cooperarea politică

Stabilitatea politică este unul dintre factorii importanți ai întăririi cooperării transfrontaliere între cele trei țări. Dacă, în cazul României există stabilitate politică, în cel al Ucrainei, iar, în ultima perioadă, și în cel al Republicii Moldova, s-au consumat mai multe momente de tensiune și instabilitate politică. În plus, caracterul predominant centralizat al celor trei țări se reflectă inevitabil și asupra modului de implementare eficientă și eficace a intervențiilor cu specific de cooperare transfrontalieră ceea ce face ca, orice instabilitate politică la nivel central, să se resimtă, mai devreme sau mai târziu, la nivel regional. Drept rezultat, intervențiile coordonate de autoritățile locale sau regionale sunt tergiversate sau amânate.

Desele schimbări politice și, mai ales, excesiva alternanță guvernamentală generează adesea modificări ale obiectivelor stabilite în cooperarea bilaterală și multilaterală ce nu sunt întotdeauna cele specifice POC. Reordonarea priorităților implică automat și efectuarea unor noi runde de negocieri, identificarea altor surselor de finanțare aferente, ceea ce duce la întârzieri în aplicarea programelor. Cel mai bun exemplu în acest sens, îl reprezintă asistența tehnică și financiară acordată de România Republicii Moldova, dese neînțelegeri politice interne din Republica Moldova determinând întârzierea sau blocarea unor propuneri de proiecte înaintate de către ministerele sau autoritățile publice eligibile. Vorbind despre viitor, este previzibil ca o eventuală revenire la guvernare a partidelor de stânga, să conducă la blocarea unor intervenții aprobate sau aflate în curs de aprobare.

Bătăliile politice interne între partide, în cazul guvernelor de coaliție, generează și ele multiple dispute referitoare la intervențiile prioritare. În cazul Republicii Moldova, disputele pe alocările bugetare ale proiectelor cuprinse în Acordul cu România au vizat mai degrabă subiecte din categoria cine și cum gestionează resursele și ce avantaje politice rezultă în urma implementării intervențiilor decât cele legate de eficiența sau relevanța acestora.

În cazul Ucrainei, conflictul armat din partea de est, dar și anexarea de către Federația Rusă a regiunii Crimeea au generat o serie de temeri politice referitoare la stabilitatea regiunilor de frontieră

²⁹¹ Conform fișelor de prezentare a celor două POC-uri disponibile la: <http://mdrap.ro/dezvoltare-regionala/-4970/-7572/-9495>, accesat în data de 27.09.2015.

²⁹² A se vedea comunicatele de presă ale MDRAP din 21 decembrie 2015, disponibile la: <http://www.mdrap.ro/comunicare/presa/comunicate/programul-operational-comun-romania-republica-moldova-eni-2014-2020-a-fost-adoptat-de-comisia-europeana>, accesat la 21 decembrie 2015.

din sud-vestul Ucrainei (regiunile Odessa și Cernăuți). În acest context, comportamentul centralizat al autorităților centrale s-a accentuat și, drept rezultat, au fost diminuate competențele specifice regiunilor. Astfel, orice intervenție cu specific de cooperare transfrontalieră, fie că este finanțată prin asistența tehnică a UE, fie că este susținută prin intermediul unor programe guvernamentale, trebuie să fie aprobată la nivel central. Această stare de fapt generează întârzieri ale proceselor de programare, luarea deciziilor și implementării intervențiilor. De evidențiat, dorința autorităților ucrainiene de a intensifica relația cu România, un exemplu de acest fel regăsindu-se în proiectele de cooperare Debrecen - Oradea (dezvoltat de Institutul de Studii Euroregionale) și Suceava - Cernăuți. Multiplicarea unor asemenea experiențe va contribui la facilitarea implementării eficiente a POC România - Ucraina pentru perioada 2014 - 2020.

La nivelul experților se constată existența unei colaborări mult mai eficiente decât cea de la nivelul clasei politice. Un exemplu îl reprezintă colaborarea existentă în materie de expertiză în domeniul gospodării apelor. Astfel, în cazul experților de la nivelul regional sau național există o deschidere puternică privind relația cu partea română, chiar dacă situația de la nivelul politic ucrainean este oarecum incertă. Aceeași situație a fost identificată și în cazul altor sectoare de intervenție vizând dezvoltarea regională.

În mod normal, corespondența uzuală cu autoritățile naționale din cele două țări are loc în mod direct, fiind vorba de chestiuni tehnice. Au fost însă și cazuri în care nefiind obținute rezultatele scontate s-a solicitat intervenția MAE pe canale diplomatice, ceea ce, chiar dacă a dus la o întârziere, a facilitat reluarea procesului, ce ar fi fost în alte condiții blocat. Ministerul român al Afacerilor Externe face eforturi pentru eficientizarea comunicării cu autoritățile centrale ale celor două țări partenere, înregistrându-se însă uneori întârzieri în obținerea răspunsurilor sau punctelor lor de vedere. Există și situații în care, mai ales în cazul unor proiecte complementare, poziția Autorității Comune de Management trebuie coroborată cu cea a Ministerului Fondurilor Europene, ceea ce duce, de asemenea, la unele întârzieri, justificate, în opinia noastră. Dar, marile probleme legate de întârzieri vin dinspre cei doi parteneri și se datorează tensiunilor interne existente între diversele autorități ale acestora. De exemplu, în cazul Republicii Moldova ies deseori la iveală tensiunile existente între Cancelaria de Stat și anumite ministere de linie, respectiv, de sinteză referitoare la modul de gestionare a fondurilor externe. Ori, aceste tensiuni se transferă și în calitatea comunicării dintre autoritățile publice vizate de respectivele intervenții. Pentru următoarea perioadă este de așteptat ca această stare de lucruri să continue, mai ales că instabilitatea politică va continua și ea, probabil, alimentând, în continuare, asemenea dispute instituționale.

RECOMANDARE

Știut fiind că AC/AM joacă rolul principal în implementarea POC apreciem că, în contextul implementării POC România - Ucraina și POC România - Republica Moldova pentru exercițiul financiar 2014 - 2020, este nevoie să crească rolul Ministerului Afacerilor Externe în procesul de facilitare a implementării programului. Acest lucru presupune, întărirea capacității administrative a MAE prin înființarea unei unități de suport pentru implementarea intervențiilor de tipul cooperării transfrontaliere sau asistenței tehnice și financiare acordate Republicii Moldova și Ucrainei. Pentru ca această unitate să fie eficientă, este nevoie ca designul său organizațional și funcțional să corespundă structurilor de consultanță și asistență tehnică specifice altor ministere de linie sau de sinteză din România. Pentru aceasta, bugetul MAE ar trebui suplimentat, iar unității de suport să i se aloce un număr suficient de posturi.

Totodată, ca urmare a deselor schimbări politice din cele două țări partenere, sunt frecvente schimbările de personal în agențiile și autoritățile guvernamentale responsabile cu implementarea proiectelor. Aceste schimbări s-au reflectat negativ și asupra implementării POC România – Ucraina - Republica Moldova 2007 – 2013 și, cum pentru exercițiul financiar 2014 – 2020 există în continuare riscul unor fluctuații semnificative ale personalului de facilitare a implementării programelor, este nevoie ca efectul negativ al acestui proces ce nu poate fi controlat din afară, să fie măcar diminuat.

RECOMANDARE

Pentru diminuarea efectelor generate de comunicarea defectuoasă ca urmare a deselor schimbări de personal din agențiile și autoritățile guvernamentale ale celor două țări partenere, este nevoie ca, la nivel interguvernamental, să se instituie o cooperare intensificată sub forma unor reuniuni periodice atât la nivelul decidenților, cât și la nivelul grupurilor de experți. De exemplu, trimestrial ar putea fi organizate ședințe comune între Guvernul României și cel al Republicii Moldova, iar modelul poate fi extins și în cazul Ucrainei. Pe linie ierarhică inferioară, pot fi organizate ședințe comune între autoritățile publice județene din România și cele raionale din Republica Moldova, respectiv din Ucraina. În aceeași direcție, recomandăm, ca atât în cazul celor două POC-uri, precum și în cel al *Acordului între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României privind implementarea programului de asistență tehnică și financiară* să fie elaborate documente sintetice ale fiecărei reuniuni care să intre în portofoliile electronice ale respectivelor proiecte/programe.²⁹³ Astfel, utilizatorii sistemului vor avea acces la informațiile necesare implementării intervențiilor indiferent de schimbările de personal ce pot apărea între timp. În acest fel, memoria instituțională suplinește continuitatea personalului implicat în aceste activități.

În fine, subliniem faptul că numeroasele animozități, controverse, rivalități sau ezități de natură politică creează întârzieri în implementarea intervențiilor specifice cooperării transfrontaliere între România și cele două state partenere. De aceea, pentru diminuarea efectelor instabilității politice, este nevoie ca autoritățile românești să aibă un comportament proactiv și prospectiv. Acesta ar asigura structurilor de management a programelor scenarii care să permită adecvarea programelor la contextul din respectivele țări partenere și, astfel, continuarea demersurilor de implementare a intervențiilor, diminuându-se, în acest fel, probabilitatea amânării/sistării intervențiilor.

3.2.2. Colaborarea economică și socială

În ultimii ani schimburile economice între România și Ucraina, respectiv România și Republica Moldova s-au îmbunătățit considerabil. Cu toate că, în contextul crizei politice din Ucraina, relațiile economice dintre cele două state s-au diminuat, acestea se mențin pe un trend pozitiv față de perioada precedentă, 2008 - 2009. În cazul schimburilor economice între România și Republica Moldova, România se situează pe locul I în rândul țărilor partenere ale Republicii Moldova, atât la capitolul importuri (14,8% din totalul exporturilor), cât la cel al exporturilor (23%

²⁹³ În cazul Programului ROUAMD au fost elaborate minute ale fiecărei ședințe care, după semnarea de către Președintele CCM, au fost distribuite către toți membrii CCM. Aceeași practică va fi valabilă și în 2014-2020 și se recomandă extinderea sa și către alte forme de cooperare.

din totalul exporturilor).²⁹⁴ Poziționarea României pe primul loc al clasamentului este stabilă din 2008 (când a depășit schimburile comerciale avute de Republica Moldova cu Federația Rusă), iar în această perioadă valoarea nominală a tranzacțiilor a crescut constant. Această stare de fapt denotă tendința de consolidare a prezenței economice a României în Republica Moldova. De exemplu, până în anul 2014 valoarea totală a investițiilor românești atrase în Republica Moldova a fost de aproximativ 180 milioane USD²⁹⁵. La 1 ianuarie 2015, pe teritoriul Republicii Moldova funcționau aproximativ 1600 de persoane juridice cu capital românesc, ceea ce constituia 16% din numărul de întreprinderi înregistrate în Republica Moldova.²⁹⁶ Investițiile românești sunt direcționate în principal spre următoarele domenii: activități financiare; comerț; industria prelucrătoare; tranzacții imobiliare și servicii de consultanță.

Cu toate acestea, persistă încă o anume neîncredere în rândul oamenilor de afaceri români cu privire la oportunitatea investițiilor în Republica Moldova sau în arealul transfrontalier din Ucraina. Gradul ridicat de corupție, funcționarea defectuoasă a instituțiilor, impredictibilitatea și instabilitatea politică sunt principalele cauze care generează această stare de neîncredere.

Totodată, dacă în cazul Republicii Moldova, dinamica investițiilor românești poate fi cuantificată, în cazul Ucrainei aceasta este mai greu de stabilit. Ceea ce se constată însă este că, în ultimii ani unele structuri cu rol de facilitare a schimburilor economice dintre cele două state, cum ar fi Camera de Comerț Bilaterală România - Ucraina, și-au diminuat semnificativ activitatea.

RECOMANDARE

Revitalizarea camerelor de comerț bilateral sau înființarea unor camere de comerț transfrontalier, prin intermediul unor proiecte care să stimuleze apariția și/sau dezvoltarea activității acestora. Proiectele pot urmări organizarea de forumuri, prezentări de produse și servicii, activități de consultanță ș.a. și pot fi finanțate din fondurile Ministerului Economiei, Comerțului și Relațiilor cu Mediul de Afaceri. Totodată, pentru promovarea evenimentelor economice și consolidarea relațiilor economice între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova este nevoie de suplimentarea bugetului MAE și, deci al Ambasadelor și Consulatelor României în Ucraina și, respectiv, Republica Moldova.

Experiența exercițiului financiar 2007 – 2013 ne arată că, dimensiunea economică a cooperării transfrontaliere, a avut ca obiectiv, între altele, creșterea competitivității prin intermediul măsurilor de diversificare și modernizare în scopul realizării unei durabile, dar și a infrastructurii de transport și a rețelilor energetice. De aceea, din perspectivă economică, intervențiile finanțate prin POC trilateral s-au concentrat pe investiții cu impact macro-economic, cum ar fi, în cazul Republicii Moldova, diversificarea surselor de energie și a rețelilor transnaționale sau, pentru Ucraina, modernizarea punctelor de frontieră dintre România și Ucraina. De aici și sumele semnificative alocate acestor proiecte. Exemplu, gazoductul Iași - Ungheni al cărui buget total a fost de aproximativ 26 milioane de euro (din POC România - Ucraina - Republica Moldova, fiind alocați 7

²⁹⁴ Conform datelor Biroului Național de Statistică din Republica Moldova, a se vedea nota informativă *Activitatea de comerț exterior a Republicii Moldova în ianuarie-septembrie 2015*, 13 noiembrie 2015, <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=4957&parent=0> accesat în data de 15.11.2015.

²⁹⁵ Conform datelor prezentate de Ambada Republicii Moldova în România pe site-ul să la secțiunea „Relații comercial-economice”: <http://www.romania.mfa.md/trade-economic-relations-rom-ro/>, accesat în data de 19.11.2015.

²⁹⁶ *Ibidem*

milioane de euro). Din păcate, odată finalizat proiectul, se constată că efortul făcut nu este suficient și că, pentru ca această investiție să fie pe deplin funcțională și să aibă impactul scontat, ar mai fi nevoie de investiții suplimentare în valoare de 200 milioane de euro.²⁹⁷ Astfel încât, o investiție ce avea un dublu scop, de susținere a dezvoltării economice a Republicii Moldova și de contracarare a dependenței energetice de Federația Rusă nu-și atinge pe deplin scopurile politice urmărite. Așa cum știm, Programul ROUAMD 2007-2013 avea un buget de 126,7 milioane EURO, din care numai 30% puteau fi utilizați pentru investiții în proiecte majore de infrastructură selectate direct. Astfel încât, cu resursele disponibile și cu o cofinanțare importantă din partea României a fost realizată interconectarea sistemelor de transport gaze din cele două țări, proiect care îndeplinește criteriile privind impactul transfrontalier. Pentru restul investiției necesară continuării rețelei de transport gaze pe teritoriul moldovean, vor trebui să fie identificate noi surse interne sau internaționale. La momentul încheierii documentării pentru realizarea prezentului studiu, prin conductă se alimenta orașul Ungheni, rămânând un deziderat extinderea alimentării către alte localități din Republica Moldova.

Plecând de la exemplul invocat în paragraful anterior, este important ca, în procesul de identificare a priorităților de finanțare a investițiilor în infrastructură, să se aibă în vedere, în egală măsură, eventualele precondiții referitoare la funcționalitatea deplină a acestora, dar și de existența unor nevoi sociale locale și regionale reale din aria de intervenție a programului. Este mai potrivit să se finanțeze intervenții mai mici și viabile, decât proiecte mari care sunt însă dependente de alte investiții premergătoare sau ulterioare ceea ce face ca, uneori, eficiența scontată a proiectelor să nu fie atinsă. Cum există riscul ca și în cazul exercițiului financiar 2014 - 2020 să se înregistreze o asemenea situație, mai ales că au fost stabilite deja o serie de proiecte mari de infrastructură care vor fi atribuite prin încredințare directă²⁹⁸, este de dorit evitarea repetării acestui scenariu.

RECOMANDARE

Dat fiind faptul că, în cazul proiectelor mari de infrastructură nu pot fi operate în timpul derulării unor modificări majore este nevoie ca autoritățile implicate, împreună cu structurile de management ale celor două POC-uri, să demareze din timp acțiunile specifice de identificare a eventualelor situații de complementaritate și/sau a nevoilor adiționale de investiții, astfel încât impactul economic scontat să fie atins în parametri planificați și într-un timp cât mai scurt. Totodată, pentru proiectele ce vor fi selectate pe bază de competiție, autoritățile de management ar trebui să promoveze proiectele ce vor oferi, în timp, valoare adăugată consolidării relațiilor economice transfrontaliere.

Chiar dacă obiectivul tematic 1 stabilit de Documentul de Programare IEV 2014-2020, dezvoltarea de afaceri și a IMM-urilor, nu a fost selectat de către cele două POC-uri, este important ca intervențiile aprobate să contribuie, prin dezvoltarea de afaceri și îmbunătățirea investițiilor bilaterale sau multilaterale în arealul de referință, la consolidarea relațiilor economice transfrontaliere dintre România și cele două state partenere. Un asemenea rezultat poate fi obținut prin conlucrarea dintre structurile de management a celor două POC-uri și solicitanți, iar obținerea

²⁹⁷ A se vedea opinia expertului Victor Parlicov enunțată în cadrul unui interviu pentru postul de Radio Europa Liberă, 12 noiembrie 2015. Interviul disponibil la: <http://www.europalibera.org/content/article/27359589.html>, accesat în data de 15.11.2015.

²⁹⁸ Care vor constitui 30% din contribuția UE pentru implementarea celor două POC-uri. După fișele de prezentare a celor două POC-uri disponibile la: <http://mdrap.ro/dezvoltare-regionala/-4970/-7572/-9495>, accesat în data de 27.09.2015.

unui asemenea rezultat ar constitui un indicator al existenței culturii de implementare a proiectelor de cooperare transfrontalieră.

3.2.3. Implementarea măsurilor specifice intervențiilor de cooperare transfrontalieră

Cultura implementării programelor și proiectelor reprezintă o dimensiune esențială pentru consolidarea cooperării transfrontaliere. Eficiența, eficacitatea, relevanța și adecvarea intervențiilor sunt criterii care indică nivelul culturii implementării proiectelor într-o anumită comunitate sau arie de intervenție. Cultura implementării intervențiilor publice se întărește în timp, iar în cazul cooperării transfrontaliere implică o „contagiere” pe tot arealul de intervenție. De aceea, în cazul României, care a beneficiat de asistență tehnică și financiară din partea UE încă din anul 1995, putem vorbi deja de o vastă experiență în implementarea intervențiilor. Prin intermediul fostului program PHARE CBC, România a contribuit la inițierea unor procese de dezvoltare a culturii implementării intervențiilor publice în regiunile adiacente graniței. Din punct de vedere normativ, se aștepta ca prin intermediul *Programului trilateral aferent perioadei 2007 – 2013* să se continue demersul de consolidare a acestei culturi, astfel încât proiectele finanțate să fie implementate corespunzător și să-și atingă impactul scontat. Atingerea unui asemenea obiectiv ar trebui să implice existența, pe întregul areal de intervenție, a unui set de abordări, principii, instrumente și proceduri convergente. Experiența ultimilor ani ne-a arătat faptul că, deși existau toate premisele necesare pentru consolidarea continuă a nivelului culturii implementării, acesta a rămas unul moderat. Menționăm faptul că Programele 2007-2013 au introdus responsabilități crescute pentru statele terțe, astfel încât exercițiul financiar amintit a constituit și o perioadă de adaptare la rigorile acestuia. Subliniem faptul că, conform metodologiei PHARE/TACIS, proiectele statelor terțe erau implementate prin intermediul Delegațiilor CE din aceste state, implicarea autorităților naționale fiind minimă.

Un prim factor care a determinat acest nivel moderat constă în faptul că elaborarea și aprobarea reglementărilor interne ale celor două țări partenere s-au derulat destul de greu, ceea ce a cauzat întârzierea demarării proiectelor, mai ales în cazul Ucrainei. Acest risc se prefigurează și pentru perioada financiară 2014 - 2020, deoarece până în prezent nu s-a realizat corelarea de ordin legislativ și normativ între cele două țări în privința programelor de cooperare transfrontalieră.²⁹⁹ Riscul este cu atât mai vizibil cu cât, în cazul Ucrainei, elaborarea și aprobarea cadrului normativ intern aferent programului se efectuează la nivel central, iar în cazul Republicii Moldova continuarea instabilității politice periclitează aprobarea și intrarea în vigoare a cadrului normativ aferent POC România - Republica Moldova. Totodată, un aspect important se referă la faptul că, în cazul programului trilateral pentru perioada 2007 – 2013, toate deciziile s-au luat, firesc, în format trilateral și datorită acestui aspect a fost nevoie de mai mult timp pentru atingerea consensului între toate părțile implicate. În cazul noii abordări referitoare la POC România - Republica Moldova, respectiv România - Ucraina pentru perioada 2014 - 2020, procesul de luare a deciziilor ar trebui să fie, din acest punct de vedere, mai rapid. Cu toate acestea, există riscul ca anumite decizii să fie întârziate din cauza diferitelor viziuni programatice, precum și din cauza instabilității politice. Aici mai trebuie amintit faptul că autoritățile naționale din cele două țări partenere nu au și răspunderea directă a gestionării programului.

²⁹⁹ Există diferențe între legislațiile naționale privind achizițiile publice, construcțiile, resurse umane, ceea ce conduce la dificultăți în aplicarea unor criterii/condiții sau termene unitare pe cele două părți ale frontierei.

RECOMANDARE

Pentru programele cu finanțare națională, cum ar fi cazul intervențiilor finanțate prin intermediul *Acordului între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României privind implementarea programului de asistență tehnică și financiar* este nevoie să existe o metodologie, instrumente și proceduri unitare, clare și transparente. Recomandăm ca aceste tip de programe să fie gestionate de o unitate de implementare, aflată în coordonarea Secretariatului General al Guvernului. Poziționarea în preajma prim-ministrului îi va permite unității să gestioneze mai flexibil anumite componente ale intervențiilor, cum ar fi luarea deciziilor, comunicarea cu ministerele și autoritățile de specialitate românești și din statele partenere. Varianta MAE este și ea valabilă, dacă ministrul de externe ar avea o poziție de vice prim-ministru (cum s-a întâmplat în anumite etape ale pregătirii aderării României la UE) ceea ce, de asemenea, ar asigura o mai bună coordonare a activității ministerelor implicate.

Pentru POC România – Ucraina - Republica Moldova 2007 - 2013 plafonul prefinanțării a fost de până la 80% din valoarea bugetelor proiectelor. Desigur, un plafon ridicat al prefinanțării este în avantajul beneficiarilor. În contextul unei culturi de implementare moderat dezvoltate, un plafon ridicat al prefinanțării prezintă însă riscul ca beneficiarii să nu-și îndeplinească activitățile în conformitate cu prevederile cererilor de finanțare ca urmare a absenței presiunii raportării financiare periodice în vederea decontării sumelor cheltuite. Totodată, pentru echipele de management și implementare ale programelor este dificilă monitorizarea atentă a fiecărui proiect în cazul aplicării procedurilor de recuperare a prefinanțării. Chiar și așa, menținerea unui plafon ridicat de prefinanțare pentru POC România - Ucraina, respectiv POC România - Republica Moldova aferent perioadei 2014 – 2020, este esențială implementării proiectelor, dar, pentru a diminua riscul subliniat mai sus, trebuie întărită componenta de monitorizare și îndrumare a beneficiarilor de către echipele de management și implementare ale programului. Este de dorit ca activitățile de control să fie dublate în mod permanent prin metode și tehnici de *coaching* și *debriefing*. S-a constatat că au existat sesiuni de instruire pentru beneficiari și că ofițerii de monitorizare efectuează vizite la proiecte în baza unui plan anual și ad-hoc.

Un alt aspect care contribuie la menținerea unui nivel moderat al culturii implementării în cazul cooperării transfrontaliere se referă la faptul că programul este implementat în unități teritorial-administrative diferite ca tip și dimensiune. De exemplu, doar regiunea (*oblasti*-ul) Odessa din Ucraina are o suprafață aproape egală cu cea a Republicii Moldova.

În contextul adoptării de o manieră centralizată a deciziilor referitoare la implementarea programului se consumă destul de mult timp și resurse pentru solicitarea și obținerea aprobărilor necesare conceperii și implementării proiectelor. Aici trebuie menționat faptul că, în cazul Ucrainei, în comparație cu Republica Moldova, apare un nivel intermediar de organizare teritorial-administrativă. La rândul lor, în cazul României și al Republicii Moldova, regiunile de dezvoltare nu dețin autonomie funcțională deplină în implementarea programului, mai ales când este vorba despre transferul de practici și abordări inovative în dezvoltarea regională.

Chiar dacă logica intervenției pentru noile POC aferente perioadei 2014 - 2020 a fost modificată, nivelurile diferite de organizare teritorial-administrativă complică problema cu atât mai mult cu cât se menține și dependența regiunilor față de autoritățile centrale. Ori, această stare de fapt contribuie la perpetuarea unor comportamente precum amânarea deciziilor, apelarea la metode de

influențare a decidenților, căutarea unor soluții ocolitoare etc., comportamente ce nu fac decât să crească gradul de neîncredere a beneficiarilor în autorități și să contribuie la diminuarea motivației beneficiarilor de a depune cereri de finanțare inovatoare și generatoare de practici sustenabile și durabile.

RECOMANDARE

Este necesară direcționarea eforturilor, atât ale structurilor de management ale POC-urilor, cât și ale autorităților guvernamentale, spre o mai largă autonomie regională în gestionarea intervențiilor cu specific de cooperare transfrontalieră. Această recomandare vizează atât autoritățile românești, cât și pe cele din statele partenere, și are în vedere că, în cazul celor două POC-uri, nu sunt eligibile intervenții specifice obiectivului tematic 5 al Documentului de Programare ENI 2014-2020, care prevede *sprijinul pentru buna guvernare locală și regională*. De aceea, în lipsa unor fonduri direcționate în acest sens, este important să fie încurajate propunerile de proiecte ce își propun întărirea cadrului de coordonare a activităților de planificare a dezvoltării regionale, a proceselor de integrare regională și, nu în ultimul rând, a guvernării locale și regionale.

Pe parcursul implementării POC România - Ucraina - Republica Moldova 2007 - 2013 structurile de gestionare ale programului s-au confruntat cu o serie de probleme cum ar fi: insuficiența uneori a resurselor umane, nevoia de perfecționare a personalului, insuficiența dotare cu echipamente logistice, comunicarea deficitară cu anumite autorități publice din România sau din țările partenere ș.a. Este de apreciat faptul că resursa umană este de obicei performantă, iar activitățile de dezvoltare a competențelor transversale sunt permanent susținute. Cu toate acestea, este evident că, personalul are nevoie de perfecționare continuă în direcția dezvoltării și actualizării unor competențe precum metodele și tehnicile de evaluare *ex-ante* și *ex-post* a impactului sau a performanței în diverse domenii și arii de activitate, estimarea reală a costurilor pentru anumite bunuri, servicii sau lucrări, îmbunătățirea gândirii analitice ș.a. De aceea, prin intermediul POC aferent perioadei 2014 - 2020 este nevoie ca autoritatea de management să-și stabilească drept prioritate acest obiectiv și să identifice resurse necesare perfecționării și în continuare a personalului din structurile responsabile cu implementarea programului. Prin întărirea competențelor profesionale și transversale ale resurselor umane se contribuie în mod indirect la dezvoltarea nivelului culturii implementării în cazul intervențiilor de cooperare transfrontalieră. În acest sens, personalul instituțiilor responsabile trebuie să-și asume rolul de promotori ai unor abordări inovative în ceea ce privește conceperea și implementarea proiectelor, precum și în aspecte ce țin de dezvoltarea economică și socială în ariile de acoperire a programului.

O particularitate a programelor de cooperare teritorială transfrontalieră se referă la faptul că evaluarea programului, atât în faza intermediară, cât și în cea ex-post, este realizată de Comisia Europeană într-un mod global, pentru toate programele de cooperare transfrontalieră cuprinse în Politica Europeană de Vecinătate și Instrumentul European de Vecinătate și Parteneriat pentru perioada 2007 - 2013³⁰⁰. Evaluarea a surprins doar o parte din particularitățile specifice programului de cooperare trilaterală între România, Ucraina și Republica Moldova, și anume cele care au stat la

³⁰⁰ De exemplu, evaluarea intermediară a Programului a fost realizată în 2012. Raportul final al evaluării a fost dat publicității la 11 aprilie 2013. Raportul de evaluare poate fi accesat la: [http://admin.enpi.interact-eu.net/downloads/8245/Publication Mid Term Evaluation of Cross Border Cooperation Programmes under the Eu ropean Neighbourhood and Partnership Instrument ENPI 2007 2013.pdf](http://admin.enpi.interact-eu.net/downloads/8245/Publication%20Mid%20Term%20Evaluation%20of%20Cross%20Border%20Cooperation%20Programmes%20under%20the%20European%20Neighbourhood%20and%20Partnership%20Instrument%20ENPI%202007%202013.pdf) accesat în data de 12.09.2015.

baza mandatului evaluării. În acest context, structurile comune de management și de implementare nu-și pot dezvolta pe deplin o capacitate proprie de evaluare comprehensivă privitoare la implementarea programului. Utilizarea unei abordări conform căreia toate activitățile trebuie desfășurate cu scopul de a obține rezultate apreciate favorabil de către Comisia Europeană nu stimulează structurile instituționale în a-și elabora și implementa propriile instrumente și componente instituționale de evaluare continuă a programului. În consecință, structurile comune de management și de implementare dețin seturi minimale de evidențe și explicații cauzale referitoare la:

- modul în care se desfășoară programul;
- progresul real al intervențiilor finanțate;
- impactul direct sau indirect al intervențiilor în comunitățile vizate;
- contextul și particularitățile măsurilor implementate cu succes, dar și ale celor eșuate;
- modalitățile de adaptare a intervențiilor astfel încât acestea să-și atingă mai bine obiectivele și indicatorii aferenți.

Menținerea acestei abordări și în perioada 2014 - 2020 va perpetua situația descrisă mai sus.

RECOMANDARE

Ținând cont și de faptul că resursele sunt limitate, iar volumul de muncă este unul ridicat, este nevoie ca structurile comune de management și de implementare să-și dezvolte capacități proprii de evaluare, prin instrumentul „metodelor alternative”. O asemenea metodă alternativă poate fi dezvoltarea de parteneriate cu instituții de învățământ superior sau institute de cercetare care să desfășoare evaluări periodice și tematice ale programului sau ale unor componente ale sale.

Dacă în cazul programelor finanțate de UE există o componentă de evaluare, în cazul cooperării transfrontaliere între România și Republica Moldova, susținută din fondurile naționale de asistență financiară și tehnică, intervențiile nu sunt evaluate. De exemplu, prima intervenție, în valoare de 4,76 mil. de euro, realizată în cadrul *Acordului între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României privind implementarea programului de asistență tehnică și financiară în baza unui ajutor financiar nerambursabil în valoare de 100 milioane de euro, acordat de România Republicii Moldova*, a presupus construirea a 560 de case pentru familiile sinistrate din localitățile Cotul Morii, Nemțeni și Obileni în urma viiturilor de pe râul Prut din vara anului 2010. Cu toate acestea, intervenția nu a fost evaluată astfel încât să fie evidențiate/comensurate impactul, vizibilitatea și modul de operare în situații de urgență și, de ce nu, să fie formulate recomandări utile unor acțiuni ulterioare specifice acestui tip de intervenții. În contextul în care MDRAP nu a realizat o evaluare a acestei intervenții, atât în presa din Republica Moldova, cât și în cea din România au apărut articole în care se făceau referiri la inutilitatea intervenției, avantajarea părții donatoare, fraude ș.a. Dacă ar fi existat un raport de evaluare asumat de o parte externă intervenției s-ar fi putut diminua nivelul de speculare, iar vizibilitatea intervenției ar fi fost mai ridicată. Este totuși îmbucurător faptul că în cazul reconstrucției, consolidării și modernizării a 774 de grădinițe structura gestionară a intervenției a adoptat stilul evaluării continue. Astfel, evidențele referitoare la intervenție sunt disponibile practic în timp real. Această experiență pozitivă derivă însă dintr-o cultură a implementării intervențiilor formată de-a lungul timpului la nivelul organizației implementatoare (în acest caz FISM), și nu dintr-o solicitare directă a finanțatorului intervenției (în acest caz MDRAP din România și MDRC din Republica Moldova).

Un alt factor care a generat starea existentă se referă la faptul că principiile și „regulile jocului” sunt înțelese diferit sau obligativitatea aplicării lor este pusă în discuție sau interpretată. Chiar dacă limba de lucru a programului este engleza, sensurile unor concepte sunt înțelese diferit. Fenomenul este un rezultat al lipsei cunoașterii referitoare la managementul intervențiilor publice, și totodată al lipsei experienței necesare. Din perspectiva autorităților naționale, fenomenul înțelegerii diferențiate sau eronate a conceptelor și principiilor referitoare la managementul programului și a proiectelor s-a diminuat deoarece, de-a lungul timpului, organisme de cooperare transfrontalieră au dobândit obișnuința de a clarifica eventualele divergențe conceptuale. Cu toate acestea, la nivelul echipelor de management și de implementare a proiectelor, înțelegerea diferențiată a abordărilor și principiilor rămâne în continuare o problemă sesizabilă. Este de așteptat ca, odată cu dobândirea experienței în implementarea proiectelor cu finanțare europeană, precum și prin diversificarea surselor de finanțare să crească gradul de utilizare a unor sensuri unitare ale conceptelor și principiilor referitoare la managementul proiectelor. În acest sens, POC-urile România - Ucraina, respectiv România - Republica Moldova pentru perioada 2014 - 2020 vor putea fi mai facil implementate, în comparație cu perioada financiară precedentă.

Nivelul redus al culturii implementării în cazul intervențiilor de cooperare transfrontalieră se explică prin existența unor proceduri diferite de reglementare sau autorizare, cum ar fi cele referitoare la derularea achizițiilor publice, regimul emiterii autorizațiilor de construcție ș.a. Aceste diferențe procedurale atrag decalaje semnificative în derularea proiectelor, precum și diminuarea ratei de atingere a indicatorilor stabiliți în cererile de finanțare. Deși în ultimii ani au fost organizate o serie de grupuri de lucru și comitete interguvernamentale în vederea identificării soluțiilor adecvate pentru diminuarea gradului de diferențiere a procedurilor, până în prezent nu s-a reușit îmbunătățirea acestui neajuns. Riscul utilizării de proceduri diferențiate persistă, mai ales că în România va intra în vigoare, începând cu ianuarie 2016, un nou cadru legislativ referitor la derularea achizițiilor publice, ceea ce va adânci decalajele procedurale dintre România și cele două țări partenere.

Vizibilitatea redusă a intervențiilor cu specific de cooperare transfrontalieră este un alt factor al nivelului redus al culturii de implementare a proiectelor. În unele situații, rezultatele proiectelor au fost diseminate și percepute de populație ca fiind elemente de promovare electorală a concurenților politici din România sau din Republica Moldova. Acest mod de transmitere eronată a mesajelor privind reușitele actului de guvernare diminuează semnificativ vizibilitatea rezultatelor obținute în cadrul proiectelor de cooperare transfrontalieră. De exemplu, aici poate fi invocată situația proiectelor cu impact social și economic, cum ar fi gazoductul Iași - Chișinău, lansarea serviciului SMURD pe teritoriul Republicii Moldova, donarea a cinci autospeciale pentru medicina de urgență, a microbuzelor școlare, precum și a autoturismelor pentru diverse servicii publice ș.a. Riscul interferențelor politice există și în prezent, însă acesta poate fi diminuat prin intermediul realizării campaniilor periodice de conștientizare în rândul publicului beneficiar cu privire la sursa finanțării și obiectivele urmărite prin proiecte. Totodată, este nevoie de o etichetare corespunzătoare a lucrărilor și materialelor rezultate în urma proiectului. În unele situații, în cazul lucrărilor publice de infrastructură, panourile informative se degradează în timp, fără a fi înlocuite la vreme.

RECOMANDARE

Este necesară monitorizarea periodică a beneficiarilor după încheierea proiectelor pentru a vedea dacă sunt respectate condițiile de asigurare a vizibilității. În acest sens, manualele de identitate

vizuală trebuie să conțină prevederi explicite referitoare la durata obligatorie de menținere a vizibilității intervențiilor.

Este de apreciat faptul că, pe parcursul anilor de implementare a programului, Autoritatea Comună de Management, împreună cu secretariatele tehnice au organizat o serie de forumuri în scopul facilitării inițierii și consolidării parteneriatelor între instituțiile interesate din aria eligibilă a programului. Totodată, Autoritatea Comună de Management a organizat conferințe anuale în care au fost prezentate informații referitoare la dinamica programelor. De aceea, în vederea maximizării vizibilității rezultatelor obținute în urma intervențiilor finanțate, este nevoie ca structurile instituționale ale programelor să intensifice organizarea evenimentelor de *follow-up*, cum ar fi caravanele informative sau campaniile de informare prin canalele de media scrisă și electronică, dar și prin intermediul rețelelor de socializare.

3.2.4. Complementaritatea cu alte programe

Plecând de la faptul că, de-a lungul timpului, Comisia Europeană a încurajat statele membre și țările terțe să apeleze la principiul complementarității fondurilor și programelor care servesc atingerii aceluiași obiective de intervenție, este important ca, în cazul cooperării transfrontaliere între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova, acest îndemn să devină unul călăuzitor. În acest sens, ultimii cinci ani ne permit să asistăm la o deschidere a accesului Republicii Moldova și Ucrainei la diverse programe și inițiative ale Comisiei Europene. Astfel, ambele țări sunt eligibile, conform prevederilor particulare ale fiecărui program în parte, la Programul Transnațional Dunărea 2014 - 2020, Programul Erasmus+, Programul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală pentru țările din vecinătatea Uniunii Europene (ENPARD) ș.a. Trebuie subliniat faptul că, odată cu progresul implementării Acordurilor de Asociere, precum și a Acordurilor privind crearea Zonei de Liber Schimb, ambele state partenere vor beneficia de o extindere treptată, în baza principiului „*mai mult pentru mai mult*”, a accesului la alte programe și inițiative finanțate de UE.

RECOMANDARE

După modelul asocierii universităților din zona bazinului Dunării, ținând cont de condiționările de a avea acces la finanțările prin Programul Transnațional Dunărea 2014 – 2020, ar fi oportun ca universitățile limitrofe zonei specifice de cooperare transfrontalieră între cele trei țări să se asocieze într-un consorțiu universitar transfrontalier. Această asociere ar aduce multiple avantaje în conceperea și implementarea proiectelor de cooperare transfrontalieră, dezvoltarea polilor tematici de expertiză și consultanță, dezvoltarea unor programe comune de formare inițială și continuă. Tot în acest cadru, pot fi dezvoltate noi programe transfrontaliere de formare inițială și continuă în domenii cu specific și impact asupra dezvoltării regionale.

În acest context, ținând cont de faptul că, resursele financiare sunt mereu limitate în raport cu nevoile, este oportună continuarea și pe mai departe a unor acțiuni care să țină cont de principiile aditionalității și complementarității. Din acest punct de vedere, una dintre cele mai mari provocări se referă la identificarea și definirea plauzibilă a posibilităților joncțiuni între fondurile provenite de la UE, bugetul de stat al României sau al altor state sau organizații donatoare cât și a bugetelor de stat ale

celor două state partenere. În acest sens, este nevoie de gândire și acțiune comună, precum și de o centralizare și ordonare coerentă a informațiilor, evidențelor și acțiunilor specifice fiecărui domeniu în parte. Starea de fapt de până acum ne demonstrează că a fost preferat un model de gestionare asincronă și unilaterală a intervențiilor, pierzându-se, astfel, avantajul complementarității și/sau aditionalității. Ca urmare, puține intervenții au reușit să implementeze principiul complementarității și aditionalității, între acestea putând fi numit proiectul „*Conducta de gaz pentru interconectarea sistemului de transport al gazelor naturale din România și sistemul de transport al gazelor naturale din Republica Moldova din direcția Iași (România) – Ungheni (Moldova)*” care a folosit resurse complementare POC-ului trilateral, în valoare de peste 19 milioane de euro, provenite atât din alte fonduri europene, cât și din cele prevăzute în bugetele de stat ale României³⁰¹ și ale Republicii Moldova. În concluzie, complementaritatea și aditionalitatea presupune coordonarea fluxurilor informaționale referitoare la intențiile de finanțare a unor proiecte în diverse domenii de intervenție. În cazul Republicii Moldova, acest deziderat este mai ușor de atins deoarece Cancelaria de Stat a preluat în ultimii ani rolul de coordonare a asistenței externe acordate acestei țări. În schimb, în cazul Ucrainei este ceva mai dificil date fiind particularitățile de organizare administrativ-teritoriale, precum și alte aspecte ce țin de design-ul funcțiilor și prerogativelor autorităților guvernamentale centrale, regionale și locale.

Un alt aspect problematic identificat se referă la faptul că atât în cazul Republicii Moldova, cât și în cazul Ucrainei, se manifestă fenomenul lipsei bugetelor de cofinanțare pentru programele de cooperare transfrontalieră sau chiar și pentru participarea la alte programe sau inițiative ale Uniunii Europene. În acest caz, beneficiarii, fie ei autorități, organizații private pentru profit sau nonprofit, sunt nevoite să identifice și să contracteze asistență financiară aditională. O asemenea situație conduce uneori la imposibilitatea implementării proiectelor sau, în cel mai bun caz, la o întârziere a implementării activităților prevăzute în proiecte. Este de așteptat ca, în următoarea perioadă această situație să persiste, iar, pe fundalul extinderii accesului la alte surse de finanțare, să apară riscul ca, potențialii beneficiari, să nu aibă capacitatea de a concura cu cereri de finanțare sau de a implementa proiectele contractate.

RECOMANDARE

În cazul Republicii Moldova, în situația aprobării unor proiecte cu finanțare europeană, este oportun ca, în cazul lipsei de cofinanțare pentru anumite domenii prioritare de intervenție și care ar putea fi complementare obiectivelor de intervenție aferente P.O.C., cofinanțarea să fie asigurată din bugetul prevăzut prin *Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României privind implementarea programului de asistență tehnică și financiară*.

Având în vedere că pentru intensificarea cooperării transfrontaliere sunt multe domenii și arii de intervenție prioritară este destul de dificil ca prioritățile să fie ordonate după criterii care să reflecte interesele diverselor categorii de beneficiari sau grupuri interesate. De aceea, fiind conștienți că fiecare domeniu este prioritar în felul său, dorim să oferim exemple de posibile intervenții complementare în domeniul politicilor educaționale sau culturale, foarte des invocat atunci când se

³⁰¹ De exemplu, pentru acest proiect au fost alocați 5,29 de milioane de euro din bugetul aferent Acordului între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României privind implementarea programului de asistență tehnică și financiară în baza unui ajutor financiar nerambursabil în valoare de 100 milioane de euro, acordat de România Republicii Moldova. În plus, beneficiarul român a cofinanțat cu 14,2 mil. Euro lucrările de pe partea română.

discută despre aprofundarea relațiilor între România și Republica Moldova, sau România și Ucraina. În acest sens, investiția în reconstruirea și modernizarea grădinițelor din Republica Moldova este o reușită și ar trebui să devină un exemplu pentru alte niveluri de învățământ sau componente educaționale. Din perspectiva instituțională, în ultimul deceniu asistența oferită de România Republicii Moldova a continuat să se concentreze pe donații masive de carte, fără a se face o evaluare a nevoilor potențialilor beneficiari, dar și a disponibilităților bibliotecilor școlare, universitare și a celor publice. În consecință, deși fondul de carte a fost îmbunătățit, donațiile de carte nu au contribuit la transformarea bibliotecilor din Republica Moldova în componente dinamice ale comunităților. Pentru a transforma bibliotecile în centre de dezvoltare comunitară, cooperarea transfrontalieră și sprijinul acordat de partea română ar trebui concentrat, în primul rând, pe o abordare inovativă și ancorată în tendințele actuale referitoare la accesul la resursele de informare și documentare. În al doilea rând, în cea mai mare parte, infrastructura bibliotecilor este învechită și necesită, la fel ca în cazul instituțiilor preșcolare, lucrări de reparații capitale, consolidare și extindere a clădirilor, dotarea cu echipamente noi și perfecționarea personalului de specialitate. De aceea, deși an de an donațiile de carte au fost apreciate, nu întotdeauna s-a urmărit și obținerea unei valori adăugate a acestui efort. Astfel, în această privință, logica de acțiune trebuie schimbată în direcția transformării bibliotecilor în centre de dezvoltare comunitară, după exemplul programului „Global Libraries în Moldova pentru modernizarea bibliotecilor - Novateca”.³⁰² Un program asemănător este implementat și în România, fiind beneficiare atât bibliotecile municipale, cât și cele locale, dar și în Ucraina. De aceea, pe dimensiunea cultural-educatională, cooperarea transfrontalieră poate fi întărită și prin intermediul unor asemenea programe internaționale, care vor ajuta la schimbarea opticii pentru anumite acțiuni considerate anacronice.

Având în vedere rezultatele obținute în urma implementării programului „Novateca”, cooperarea transfrontalieră în domeniul educațional și cultural dintre România și Republica Moldova, respectiv dintre România și Ucraina poate fi direcționată și spre o asemenea dimensiune, mai ales că programul este implementat în toate cele trei țări. În cazul Republicii Moldova, echipa de management a programului și reprezentanții Ambasadei României în Republica Moldova au avut deja o serie de discuții referitoare la oportunitatea contribuției României la dezvoltarea și extinderea programului. O asemenea reorientare a suportului pentru dezvoltare se justifică și prin faptul că în domeniul modernizării și digitalizării bibliotecilor publice locale, precum și a celor universitare, România a făcut o serie de progrese majore. De exemplu, merită amintit procesul de creare a consorțiului bibliotecilor universitare și institutelor de cercetare în cazul *Asociației Universităților, Institutelor de Cercetare – Dezvoltare și Bibliotecilor Centrale Universitare din România „Anelis Plus”* care, având o valoare de 33 milioane de euro, asigură universităților și centrelor de cercetare, pentru perioada 2013 – 2016, accesarea resurselor electronice de informare și documentare (baze de date, platforme de text integral și baze de date bibliografice și bibliometrice), precum și dezvoltarea unui campus virtual pentru accesarea repozitoriului național.³⁰³

³⁰² Acest program urmărește „dezvoltarea liderilor bibliotecari în inovarea serviciilor de bibliotecă și modernizarea bibliotecilor la nivel local, regional și național”. Programul este implementat în Republica Moldova începând cu anul 2012 de IREX Moldova, cu sprijinul USAID, la inițiativa Fundației Bill și Melinda Gates. În cazul Republicii Moldova până în prezent au fost modernizate peste 400 de biblioteci publice de nivel local, regional și național. Pentru următorii patru ani este preconizată extinderea intervențiilor de modernizare pentru alte 500 de biblioteci. Totodată, pe parcursul perioadei de implementare a crescut considerabil: numărul de utilizatori ai serviciilor bibliotecilor publice, numărul de accesări a resurselor electronice de informare și documentare; numărul evenimentelor legate de dezvoltarea comunităților, numărul bibliotecarilor instruiți pentru utilizarea noilor tehnologii de comunicare și informare, ponderea resurselor alocate din bugetele autorităților publice locale ș.a. A se vedea site-ul programului „Novateca” <http://novateca.md/ro/about-novateca/statistica-novateca/novateca-overview>, accesat în data de 5.11.2015.

³⁰³ Pentru detalii a se vedea <http://www.anelisplus.ro/>, accesat în data de 5.10.2015;

RECOMANDARE

În vederea sporirii competitivității regionale este important ca aceste facilități să fie extinse și pentru universitățile și institutele de cercetare limitrofe teritoriilor specifice cooperării transfrontaliere. Totodată, după modelul programului „Novateca”, prin intermediul instrumentelor europene de investiții la care România are acces, inclusiv prin programele de cooperare comună, pot fi inițiate și pe teritoriul României, mai ales în județele limitrofe frontierei de est, proiecte de relansare, modernizare și inovare a serviciilor de bibliotecă la nivel local și regional.

Plecând de la exemplele invocate mai sus în fiecare domeniu pot fi identificate astfel de intervenții complementare, fie că vorbim de transporturi, agricultură sau protecția mediului. Totodată, chiar dacă în prezent se vorbește din ce mai mult despre invocarea principiului „*mai puțin pentru mai puțin*”, din cauza prelungitei crize politice din Republica Moldova, respectiv din cauza dezinteresului autorităților ucrainene de a implementa reforme structurale comprehensive, este totuși important ca cele două POC-uri să stimuleze și să sprijine aplicarea principiului complementarității. Valoarea adăugată a celor două POC-uri va putea fi atinsă mult mai ușor dacă se vor face eforturi concertate în vederea asigurării complementarității, iar experiențele dobândite în perioada financiară 2007-2013 vor fi multiplicare și generalizate în alte domenii de intervenție. Deci, poziția noastră este aceea că pledăm pentru continuarea aplicării celui alt principiu, *mai mult, pentru mai mult*.

CONCLUZII

În ceea ce privește repartizarea resurselor financiare pentru perioada 2014-2020, alocarea financiară pentru PEV cooperare transfrontalieră 2014-2020 va fi de 1.052.650.355 euro³⁰⁴, comparativ cu suma de 1.118.434.420 euro³⁰⁵. PEV și PaE au fost adesea criticate nu numai pentru viziunea prea generalistă, ci și pentru precaritatea alocărilor bugetare, resursele oferite de către UE dezvoltării relațiilor cu vecinii fiind mai reduse decât în exercițiul financiar precedent. Acest lucru ar putea părea surprinzător ținând cont de faptul că, Ucraina se confruntă cu un conflict deschis pe teritoriul său, fapt ce destabilizează nu numai securitatea proprie, ci și securitatea regională, inclusiv pe cea a UE.

Mai trebuie spus că, pe lângă nivelul regional de securitate, criza ucrainiană a afectat și relația pe care o are UE cu Federația Rusă. Dacă pentru perioada 2007-2013 suma alocată granițelor UE cu Rusia era de 267.533.348 euro³⁰⁶, pentru perioada 2014-2020 aceasta a scăzut la un total de 182.647.822 euro cu posibilitatea accesării unor resurse adiționale³⁰⁷, fapt ce constituie un mesaj politic al Uniunii care se alătură celui transmis de sancțiunile impuse Moscovei în sensul susținerii parcursului european al Kievului și Chișinăului.

Analizând granița UE cu Republica Moldova și Ucraina, cele mai mari resurse financiare vor fi alocate programului Polonia-Belarus-Ucraina, însă comparativ cu exercițiul financiar 2007-2013 (186.201.367 euro³⁰⁸) această sumă a scăzut. La nivelul cooperării transfrontaliere dintre România-Ucraina-Moldova, așa cum am arătat, în exercițiul financiar 2007-2013 alocarea s-a făcut la nivel multilateral, iar suma totală a fost de 126.718.066 euro³⁰⁹, comparativ cu cele două programe bilaterale România-Moldova, România-Ucraina din perioada 2014-2020, unde alocarea financiară totală a crescut simțitor la 141.000.000 euro³¹⁰. Deci, în termeni absoluți, crește suma alocată

³⁰⁴ “Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020 Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020)”, *European External Action Service, EUROPEAN Commission - Directorate General For Development And Cooperation – Europe aid* tabel 2.p.2
http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf accesat în data de 20.09.2015.

³⁰⁵ “European Neighbourhood & Partnership Instrument Cross-Border Cooperation Strategy Paper 2007-2013 Indicative Programme 2007-2010” Executive Summary, 2007, p.33,
http://www.enpicbmed.eu/documenti/29_38_20090108121312.pdf accesat în data de 20.09.2015.

³⁰⁶ “European Neighbourhood & Partnership Instrument Cross-Border Cooperation Strategy Paper 2007-2013 Indicative Programme 2007-2010” Executive Summary, 2007, p.33.
http://www.enpicbmed.eu/documenti/29_38_20090108121312.pdf accesat în data de 20.09.2015.

³⁰⁷ “Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020 Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020)”, *European External Action Service, EUROPEAN Commission - Directorate General For Development And Cooperation – Europe aid*, tabel 2, p.1.
http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf accesat în data de 20.09.2015.

³⁰⁸ “European Neighbourhood & Partnership Instrument Cross-Border Cooperation Strategy Paper 2007-2013 Indicative Programme 2007-2010” Executive Summary, 2007,p.33,
http://www.enpicbmed.eu/documenti/29_38_20090108121312.pdf accesat în data de 20.09.2015.

³⁰⁹ *Ibidem*

³¹⁰ “Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020 Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020)”, *European External Action Service, EUROPEAN Commission - Directorate General For Development And Cooperation – Europe aid* table 2, p.1.
http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf accesat în data de 20.09.2015.

programelor Poloniei cu aceste state, dar în termeni relativi, crește cea alocată României în relația sa cu aceste state.

Din punct de vedere al regiunilor eligibile care pot aplica pentru fondurile disponibile în exercițiul financiar 2014-2020 din România sunt eligibile în plus Satu Mare și Maramureș, iar din Ucraina, Ivano-Frankivsk, Zakarpatska, aceste județe/oblastsuri au fost eligibile și în perioada anterioară în cadrul ENPI HUSKROUA 2007-2013. În ceea ce privește Republica Moldova, sunt eligibile toate regiunile țării, la fel ca și în perioada 2007-2013. O altă schimbare adusă prin noul program operațional constă în faptul că, regiunile învecinate nu mai sunt listate³¹¹ așa cum se întâmpla înainte ceea ce făcea ca, de pildă, Brăila din România să fie exclusă, la fel ca și Ternopilska, Khmel'nitska și Vinnitska Oblasts din Ucraina³¹². De fapt, noul instrument ENI, eliminând conceptul de arii adiacente (categorie în care se încadra jud. Braila), dă voie programelor să-și selecteze centrele economice și sociale majore pe care să le introducă în aria programului, în funcție de valoarea adăugată pe care le-o pot aduce acestuia.

În ceea ce privește dinamica regională, Ucraina este privită în continuare și în pofida uriașelor probleme cauzate de anexarea Crimeii și conflictele din Estul său, drept un coridor de importanță strategică pentru UE în privinta transporturilor și energiei, în timp ce Moldova se confruntă și ea cu vulnerabilitățile provocate de regiunea transnistriană.

Alte aspecte importante ale provocărilor pe care le aduce frontiera estică a UE au legătură cu lupta împotriva crimei organizate și asigurarea unor frontiere eficiente și sigure³¹³ mai ales acum când Europa se confruntă cu cel mai mare val de imigranți de la cel de-Al Doilea Război Mondial încoace. Uniunea Europeană stimulează statele membre să dezvolte și întărească mecanisme bilaterale și multilaterale de cooperare transfrontalieră, atât între ele cât și cu țări terțe. În cazul acestora din urmă, cooperarea transfrontalieră urmărește, printre altele, promovarea unei bune guvernante bazate pe respectarea valorilor europene, intensificarea relațiilor economice, consolidarea dezvoltării sociale și teritoriale. Prin revizuirea operată în anul 2013 a instrumentelor sale financiare, inclusiv a Instrumentului European de Vecinătate, sprijinul pentru vecinii UE devine mai rapid și flexibil, permițând creșterea diferențierii și a stimulentei, dar și asumarea unei mai mari responsabilități și implicări reciproce.³¹⁴ În cazul vecinătății estice a UE, prin cooperarea transfrontalieră, se realizează stabilizarea zonală, întărirea proceselor de reformă structurală și sprijinirea procesului de aprofundare a relațiilor cu UE. În acest sens, până la mijlocul anului 2015, Republica Moldova era statul cel mai apropiat de „modelul” european, iar rolul României în sprijinirea „*parcursului european*” al Republicii Moldova se dovedește a fi fost substanțial. Totodată, România contribuie intens și la întărirea „*parcursului european*” al Ucrainei. În cazul celor două țări, agenda viitoare perioade trebuie să fie una derivată din prevederile Acordurilor de Asociere cu Uniunea Europeană. De aceea, România trebuie să monitorizeze și pe mai departe cu

³¹¹ *Ibidem* p.13.

³¹² “European Neighbourhood & Partnership Instrument Cross-Border Cooperation Strategy Paper 2007-2013 Indicative Programme 2007-2010” Executive Summary, 2007, p. 31, http://www.enpicbmed.eu/documenti/29_38_20090108121312.pdf, accesat în data de 20.09.2015.

³¹³ “Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020 Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020)”, *European External Action Service, EUROPEAN Commission - Directorate General For Development And Cooperation – Europe aid* p.7, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf, accesat în data de 20.09.2015.

³¹⁴ A se vedea Comunicarea Comisiei Europene din 18 noiembrie 2015 privind Revizuirea Politicii Europene de Vecinătate {SWD(2015) 500 final}, document accesibil la: http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf, accesat la 21 decembrie 2015;

atenție gradul de îndeplinire a prevederilor acordurilor și, în limita posibilităților, împreună cu celelalte state membre din regiune, să ofere suport tehnic și financiar în diferite domenii .

Pe lângă sprijinul general acordat aprofundării relațiilor Republicii Moldova și ale Ucrainei cu UE, România contribuie la acest efort și prin intermediul unor intervenții punctuale de cooperare transfrontalieră sprijinind, astfel, dezvoltarea economică, socială și culturală a acestor țări. Astfel, de-a lungul timpului, cooperarea transfrontalieră s-a intensificat, atât prin implementarea POC România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013, cât și prin implementarea unor programe guvernamentale naționale. Per ansamblu, se constată că, în contextul implementării tuturor programelor de cooperare transfrontalieră, partenerul „preferat” al României este Republica Moldova. Aceasta beneficiază de cele mai multe proiecte finanțate prin POC-ul trilateral, cât și prin fondurile AOD. Totodată, Republica Moldova beneficiază și de un program de asistență financiară și tehnică acordat de România, iar unele dintre intervențiile finanțate din această sursă includ elemente de cooperare transfrontalieră. Preferința națională privind direcționarea fondurilor AOD către Republica Moldova, dar și conceperea unor programe guvernamentale tematice sunt elemente care susțin soluționarea unor probleme sociale și economice pentru arii și comunități de beneficiari. Este important însă ca intervențiile să fie susținute prin abordări și proceduri unitare, iar gestionarea lor să fie realizată de organisme de management specializate.

Instabilitatea politică este principalul factor care periclitează buna desfășurare și întărirea cooperării transfrontaliere între România și cele două state vecine. Astfel, instabilitatea politică de la nivelul central se resimte, mai devreme sau mai târziu, la nivel regional. Drept urmare, intervențiile coordonate de autoritățile locale sau regionale referitoare la cooperarea transfrontalieră sunt tergiversate sau amânate. De aceea, se simte nevoia întăririi capacității Ministerului Afacerilor Externe de a avea o prezență mai activă în dezvoltarea cooperării transfrontaliere între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova.

Experiența ultimilor ani ne-a arătat faptul că, deși existau premisele necesare consolidării nivelului culturii implementării proiectelor de cooperare transfrontalieră, acesta este doar unul moderat. Printre principalii factori ai acestei stări de fapt menționăm întârzierea demarării programului și implicit a proiectelor, implementarea programului în unități teritorial-administrative diferite ca tip și dimensiune; existența unor proceduri diferențiate sub aspectul reglementării și/sau al autorizării, comunicarea deficitară cu unele autorități publice din România sau din țările partenere, înțelegerea eronată, uneori, intenționat, a unor principii referitoare la managementul programului ș.a. La toate acestea se adaugă anumite lacune manifestate la nivelul capacității administrative a structurilor de management ale POC România-Ucraina-Republica Moldova, cum ar fi insuficiența resurselor umane, precum și slaba dotare cu echipamente logistice. Acești factori rămân de actualitate și riscă să pericliteze implementarea viitoarelor POC-uri.

Ca urmare a diferitelor viziuni programatice, precum și din cauza instabilității politice din Ucraina și din Republica Moldova, se înregistrează întârzieri semnificative în luarea deciziilor referitoare la implementarea proiectelor cu finanțare europeană, precum și a celor cu finanțare de la bugetul de stat. În acest sens, chiar dacă autoritățile naționale din cele două țări partenere nu au o răspundere directă în gestionarea POC, este nevoie ca prin intermediul canalelor diplomatice să se agreeze un acord interguvernamental privind flexibilizarea luării deciziilor referitoare la implementarea Programului în aria de eligibilitate a acestuia.

Evaluarea realizată în anul 2012 de către Comisia Europeană a surprins doar o parte din particularitățile programului de cooperare trilaterală între România, Ucraina și Republica Moldova. Nu se cunosc date specifice cooperării transfrontaliere între România și Ucraina, respectiv între

România și Republica Moldova, cum ar fi impactul direct sau indirect al intervențiilor în comunitățile vizate, contextul și particularitățile măsurilor implementate cu succes, dar și ale celor mai puțin reușite, modalitățile de adaptare a intervențiilor astfel încât acestea să-și atingă mai bine obiectivele și indicatorii aferenți. De aceea, este nevoie ca autoritățile de management ale celor două POC-uri bilaterale să identifice resurse pentru întărirea capacității interne de evaluare continuă a programelor.

Deși Comisia Europeană încurajează statele membre și pe cele terțe să apeleze la principiul complementarității fondurilor și programelor care deservește aceleași obiective, în cazul intervențiilor susținute din fondurile de asistență financiară și tehnică acordate Republicii Moldova, evaluările de aceste fel lipsesc cu desăvârșire. Astfel, se cunosc foarte puține date privind impactul, vizibilitatea, modul de operare sau recomandările utile unor acțiuni ulterioare finanțate fie din fonduri europene, fie din alte finanțări externe, pe de o parte, fie, pe de alta, din fonduri interne ale României sau ale Republicii Moldova. Mai mult, la momentul lansării ideii nu s-a clarificat cine răspunde de buna gestionare a programului. O altă experiență este aceea a extinderii repetate a perioadei de acordare a contribuției și, respectiv, a celei de implementare a Acordului, ceea ce poate induce ideea unei eficacități reduse a atingerii obiectivelor stabilite inițial. De aceea, odată cu luarea deciziei de prelungire a perioadei de acordare a contribuției până la 27 martie 2019, este absolut necesară regândirea managementului, adoptarea unui stil desconcentrat de management și de implementare a asistenței financiare și tehnice acordate Republicii Moldova. Astfel, în calitate de unitate de implementare a programului, Guvernul României poate apela fie la crearea unei asemenea structuri, fie la identificarea și nominalizarea unei organizații, publice sau private, după modelul gestionării fondurilor AOD.

Desigur, Politica de Vecinătate, parte din PESC, pare a fi în criză, precum și o parte din politica externă a UE, acum când atentatele se țin lanț în Europa, când sute de mii de imigranți din afara Europei presează granițele externe ale UE, când Rusia pune presiune asupra Uniunii și statelor din jurul acesteia, deci și celor vizate de studiul nostru, când ISIS modifică agenda mondială. Pe de altă parte, să nu uităm că Europa comunitară de astăzi s-a născut din criza celui de-Al Doilea Război Mondial și a evoluat major sub spectrul crizelor. Uniunea Economică și Monetară, Spațiul de libertate, securitate și justiție, Cooperarea structurată continuă să fie marile provocări ale viitoarei UE și ale modelului său înțeles drept compromis politic și sinteză juridică a unei federații de state-națiuni capabilă să-și rezolve problemele interne și să genereze securitate în afara granițelor sale. O Uniune Europeană sigură, prosperă și stabilă va avea o influență benefică asupra vecinătății sale imediate generând un spațiu învecinat stabil, prosper și sigur. Uniunea are nevoie de vecinii săi, iar aceștia, la rândul lor, au nevoie de sprijinul acesteia. Identitatea și modelul european se consolidează în interior și se extrapolează în exterior, primul cerc vizat în acest sens fiind cel al statelor cuprinse în PEV. De aici și interesul special al Rusiei pentru aceste state și modelul de dezvoltare ales, dar și al Uniunii care dorește să-i crească influența Uniunii în regiune. Putem spune însă că, dincolo de evenimentele negative ce împiedică evoluția normală a identității și modelului european,

„(...) Uniunea Europeană își construiește și afirmă într-o formă progresivă o adevărată identitate europeană bazată pe o uniune economică și monetară și exprimată printr-o uniune politică, o politică externă comună, dar și o strategie destinată asigurării securității și apărării comune în viitorul imediat;

- *altfel spus, avem de-a face cu un nou model social, cel european, cel al economiei-sociale de piață, dar și cu un nou regim politic și o ordine juridică specială. Avem de-a face cu un*

construct politic în care subzistă și colaborează nivelul statal cu cel suprastatal, interguvernamentalismul cu federalismul, politica internă cu cea externă, drepturile și libertățile cu obligațiile specifice contractelor constituționale dintre cetățean și stat/comunitate³¹⁵”.

Spunem toate acestea deoarece, pe de o parte, evoluția Uniunii Europene, a identității și modelului său influențează politicile sale, deci și pe cele de vecinătate, și, pe de altă parte, evoluția vecinătății Uniunii obligă aceasta din urmă la modificări ale poziționării sau chiar ale politicilor sale și ale modelului său. Între una și alta dintre cele două părți, UE și statele vecine, există o legătură puternică dată, înainte de orice, de proximitate geografică, politică, economică, culturală. Ceea ce se dorește este ca, într-o zi, aceste state să devină membre ale UE și să împărtășească în totalitate valorile și principiile acesteia. Iar, cooperarea transfrontalieră, PEV și PaE ca și Acordurile de Asociere ale acestor state cu UE pot fi privite tot instrumente pentru continuarea parcursului european al Republicii Moldova și Ucrainei.

³¹⁵ Iordan Gheorghe Bărbulescu, *Noua Europă. Identitate și model european*, Polirom, 2015

Bibliografie:

Surse primare

1. *Acordul de Asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte*, în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, L 260, 30.08.2014, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:22014A0830%2801%29&qid=1413899014416&from=EN>, accesat în data de 27.08.2015.
2. *Acordul de Asociere UE-RM, Moldova Europeană*, Centrul de Resurse "DIALOG-PRO", <http://infoeuropa.md/acordul-de-asociere-ue-rm/>, accesat în data de 08.09.2015.
3. *Acord de Parteneriat și Cooperare între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora și Republica Moldova*, *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, 11/vol. 71, p. 6 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:21998A0624\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:21998A0624(01)&from=EN), accesat în data de 03.09.2015.
4. *Agenda de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova*, Moldova Europeană, Centrul de Resurse "DIALOG-PRO", <http://infoeuropa.md/ue-privind-rm/agenda-de-asociere-dintre-uniunea-europeana-si-republica-moldova/>, accesat în data de 28.08.2015.
5. *Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part*, *Official Journal of the European Union*, 29.5.2014, L 161, http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/association_agreement_ukraine_2014_en.pdf, accesat în data de 03.09.2015.
6. *Association Agenda between The European Union and The Republic of Moldova*, Bruxelles, 26 iunie 2014, http://eeas.europa.eu/moldova/pdf/eu-moldova-association-agenda-26_06_en.pdf, accesat în data de 14.08.2015.
7. *Avizul Comitetului Economic și Social European privind implicarea societății civile în Parteneriatul estic*, 2009/C 277/06, în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, 17.11.2009, C 277/31, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2009:277:FULL&from=RO>, accesat în data de 11.09.2015.
8. *Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.85*, ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16.07.97, publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, 1999, volumul 14, https://www.google.ro/url?sa=t&rct=j&q=&src=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAAahUKEwi-pfr5pY3IAhVMjSwKHUK-CVE&url=http%3A%2F%2Fwww.inj.md%2Ffiles%2Fu4%2F2_7_2_CARTA_EUROPEANA_A_AU_TONOMIEI_LOCALE.doc&usg=AFQjCNH46iRPnKVHd3ZVpMjJzPTdtO184A&sig2=tbQ5-OnmO39lc5S9i9waLg&bvm=bv.103388427,d.bGg, accesat în data de 20.09.2015.
9. *Către o nouă politică europeană de vecinătate*, Document comun de consultare, Comisia Europeană, Înaltul Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, Bruxelles, 4.3.2015 JOIN(2015) 6 final, http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/consultation/consultation_romanian.pdf, accesat în data de 18.08.2015.
10. *Communication de la Commission. Une politique européenne de voisinage vigoureuse*, Bruxelles, 05/1272007, COM(2007) 744 final.
11. *Comunicare a Comisiei către Parlamentul European și Consiliu. Parteneriatul estic*, Bruxelles, 3.12.2008, COM(2008) 823 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0823&from=EN>, accesat în data de 12.08.2015.
12. *Comunicatul de presă al Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale*, <http://www.dse.md/vizita-oficial%C4%83-colegilor-ucraineni-la-serviciului-protec%C5%A3iei-civile-%C5%9Fi-situa%C5%A3iilor-excep%C5%A3ionale-fot>, accesat în data de 28.09.2015.

13. Comunicatul Ministerului Sănătății din 28 septembrie 2015, accesibil la: <http://www.ms.gov.md/?q=stiri/ruxanda-glavan-romania-este-partenerul-incredere-al-sistemului-sanatatii>, accesat în data de 28.09.2015.
14. Comunicatul Guvernului României din 30 septembrie 2014, cu titlul „Cooperarea în domeniile educației, cercetării științifice și culturii între România și Republica Moldova, continuată prin trei acorduri”, accesibil în versiune electronică la: <http://gov.ro/ro/print?modul=sedinte&link=cooperarea-in-domeniile-educatiei-cercetarii-tiintifice-i-culturii-intre-romania-i-republica-moldova-continuata-prin-trei-acorduri>, accesat la 05.10.2015.
15. Convenția-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale, Madrid, 21 mai 1980, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Romanian/106-Romanian.pdf>, accesat în data de 26.08.2015.
16. Convenția din 19/06/1990, publicată în Broșura din 19/06/1990 de aplicare a acordului de la Schengen din 14 iunie 1985 privind eliminarea graduală a controalelor la frontierele comune, Schengen, 19 iunie 1990.
17. Comisia Europeană, Înalțul Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, Comunicare comună către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor. Politica de vecinătate la răspântie: punerea în aplicare a politicii europene de vecinătate în 2013, p. 7, EUR-Lex, Access to European Union law, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014JC0012&from=RO>, accesat în data de 29.08.2015.
18. Comisia Europeană, Înalțul Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, Implementation of the European Neighbourhood Policy in the Republic of Moldova Progress in 2014 and recommendations for actions, Joint Staff Working Document, Brussels, 25.3.2015 SWD(2015) 69 final, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/republic-of-moldova-enp-report-2015_en.pdf, accesat în data de 12.09.2015.
19. Comunicarea Comisiei Europene din 18 noiembrie 2015 privind Revizuirea Politicii Europene de Vecinătate, {SWD(2015) 500 final}, document accesibil la: http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf, accesat la 21 decembrie 2015
20. Declarația comună a reuniunii la nivel înalt de la Praga privind Parteneriatul Estic, Praga, 7 mai 2009, (1), <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=RO&f=ST%208435%202009%20INIT>, accesat în data de 02.09.2015.
21. EUR-Lex, Access to European Union law, Instrumentul european de vecinătate și de parteneriat - Documentul de strategie privind cooperarea transfrontalieră 2007-2013, Cooperarea transfrontalieră 2007-2013 - Sinteză, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=URISERV:r17104&from=RO>, accesat în data de 19.08.2015.
22. EUR-Lex, Access to European Union law, Tratatul de la Maastricht privind Uniunea Europeană, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=uriserv:xy0026>, accesat în data de 14.09.2015.
23. EUR-Lex, Access to European Union law, Regulamentul (UE) NR. 232/2014 AL Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument european de vecinătate, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 77/27, 15.03.2014, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.077.01.0027.01.RO, accesat în data de 30.08.2015.
24. European Union, External Action, European Neighbourhood Instrument 2014-2020 - Programming documents, http://eeas.europa.eu/enp/documents/financing-the-enp/index_en.htm, accesat în data de 19.08.2015.

25. *European Neighbourhood and Partnership Instrument, Republic of Moldova, Country Strategy Paper 2007-2013*, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/country/enpi_csp_moldova_en.pdf, accesat în data de 06.09.2015.
26. *European Neighbourhood and Partnership Instrument, Republic of Moldova, National Indicative Programme 2007-2010*, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/moldova_national_indicative_programme_2007-2010_en.pdf, accesat în data de 20.08.2015.
27. *European Neighbourhood and Partnership Instrument, Republic of Moldova, National Indicative Programme 2011-2013*, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/country/2011_enp_nip_moldova_en.pdf, accesat în data de 18.08.2015.
28. *European Neighbourhood & Partnership Instrument, Cross-Border Cooperation, Strategy Paper 2007-2013, Indicative Programme 2007-2010*, http://www.enpicbmed.eu/documenti/29_38_20090108121312.pdf, accesat în data de 19.07.2015.
29. *Fișa de prezentare a POC România-Republica Moldova*, <http://mdrap.ro/dezvoltare-regionala/-4970/-7572/-9278> accesat în data de 18.10.2015.
30. *Fișa de prezentare a POC România-Ucraina*, <http://mdrap.ro/dezvoltare-regionala/-4970/-7572/-9495> accesat în data de 18.10.2015.
31. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2011. Regional Report: Eastern Partnership*, Joint Working Document, Brussels, 15.5.2012, SWD(2012) 112 final, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/docs/2012_enp_pack/e_pship_regional_report_en.pdf, accesat în data de 13.08.2015.
32. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2012. Regional Report: Eastern Partnership*, Joint Staff Working Document, Brussels, 20.3.2013, SWD(2013) 85 final, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/docs/2013_enp_pack/2013_eastern_pship_regional_report_en.pdf, accesat în data de 13.08.2015.
33. *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013. Regional Report: Eastern Partnership*, Joint Staff Working Document, Brussels, 27.3.2014, SWD(2014) 99 final, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/regional/eastern_partnership_report.pdf, accesat în data de 13.08.2015.
34. *Instrumentul european de vecinătate*, Moldova Europeană, Centrul de Resurse "DIALOG-PRO", <http://infoeuropa.md/instrumentul-european-de-vecinatate/>, accesat în data de 31.08.2015.
35. *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29-30 September 2011*, 14983/11 PRESSE 341, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/124843.pdf, accesat în data de 02.09.2015.
36. *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Vilnius, 28-29 November 2013, Eastern Partnership: the way ahead*, Consiliul Uniunii Europene, Vilnius, 29 November 2013 17130/13 (OR. en) PRESSE 516, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/139765.pdf, accesat în data de 08.09.2015.
37. *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga, 21-22 May 2015)*, (1), http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/05/Riga-Declaration-220515-Final_pdf, accesat în data de 22.08.2015.
38. *Joint Operational Programme Romania-Ukraine-Republic of Moldova 2007-2013. Guidelines for Grant Applicants, Priority 1 – Towards a more competitive border economy and Priority 2 - Environmental challenges and emergency preparedness*, <http://www.mdrap.ro/dezvoltare-regionala/-2257/programe-de-cooperare-teritoriale-europene/-3696>, accesat în data de 04.09.2015.
39. *Legea nr. 33 din 29 aprilie 1995 pentru ratificarea Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale, încheiată la Strasbourg la 1 februarie 1995*, publicată în Monitorul

- Oficial nr. 82 din 4 mai 1995, http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?id=15669, accesat în data de 15.09.2015.
40. *Legea nr. 215 din 23 aprilie 2001 (**republicată**)(*actualizată*) administrației publice locale (actualizată până la data de 3 iulie 2008*)*
 41. *Legea nr. 315 din 28 iunie 2004 (*actualizată*) privind dezvoltarea regională în România*, Cap. 1, Art. 3¹,
<http://www.adrnordest.ro/user/file/library%20law%20ro%20and%20en/LEGE%20nr.%20315%20din%202004.pdf>, accesat în data de 30.08.2015.
 42. *Lista tratatelor bilaterale încheiate de Republica Moldova*,
http://www.mfa.gov.md/img/docs/Lista-Tratate-Bilaterale_16_09_15.pdf, accesat în data de 12.09.2015.
 43. *New EU Neighbourhood Policy: the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) and the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*, Association of European Border Regions (AEBR), <http://www.aebr.eu/files/publications/NeighbourhoodPolicyEN.pdf>, accesat în data de 21.08.2015.
 44. Nota informativă „Activitatea de comerț exterior a Republicii Moldova în ianuarie-septembrie 2015”, din 13 noiembrie 2015, Biroul Național de Statistică din Republica Moldova, <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=4957&parent=0> accesat în data de 18.11.2015.
 45. *Ordonanța de urgență nr. 105 din 27 iunie 2001, privind frontiera de stat a României*, Cap. I. *Dispoziții generale*, Art. 1, (o), http://www.politiadefrontiera.ro/lege.php?id_cdr=2, accesat în data de 22.09.2015.
 46. *Parlamentul European ratifică Acordul de Asociere UE-Ucraina*, Parlamentul European, Comunicat de Presă, 16.09.2014, <http://www.europarl.europa.eu/news/ro/news-room/content/20140915IPR62504/html/Parlamentul-European-ratific%C4%83-Acordul-de-Asociere-UE-Ucraina>, accesat în data de 11.09.2015.
 47. *Parteneriatul Estic*, Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene, <http://www.consiliium.europa.eu/ro/policies/eastern-partnership/>, accesat în data de 08.09.2015.
 48. *Parteneriatul Estic*, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova, site-ul oficial, <http://www.mfa.gov.md/totul-despre-pae/>, accesat în data de 24.08.2015.
 49. *Parteneriatul Estic*, Moldova Europeană, Centrul de Resurse "DIALOG-PRO", <http://infoeuropa.md/parteneriatul-estic/>, accesat în data de 08.09.2015.
 50. *Planul de Acțiuni UE-Moldova*, <http://infoeuropa.md/files/planul-de-actiuni-ue-moldova.pdf>, accesat în data de 03.09.2015.
 51. *Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020, Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020)*, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf, accesat în data de 13.08.2015.
 52. “Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020 Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020)”, *European External Action Service, EUROPEAN Commission - Directorate General For Development And Cooperation – Europe aid* http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf p.18, accesat în data de 20.09.2015.
 53. *Programul Operational Comun România-Ucraina-Republica Moldova ENPI CBC 2007-2013*, Secretariatul Tehnic Comun, Biroul Regional pentru Cooperare Transfrontalieră Iași, Romania - Republica Moldova, <http://www.brctiasi.ro/programe>, accesat în data de 15.08.2015.
 54. *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Moldova 2007-2013 (versiunea 2008)*, http://www.mdrl.ro/documente/coop_teritoriala/granite_externe/ro_uk_mo/POC%20Ro-Ua-Md%2029%20feb%20romana.pdf, accesat în data de 15.08.2015.

55. *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova ENPI CBC 2007-2013*, Secretariatul Tehnic Comun, Biroul Regional pentru Cooperare Transfrontalieră Suceava pentru Granița România-Ucraina, <http://www.brctsuceava.ro/pagini/programul-operational-comun-enpi-cbc-2007-2013/ro-ua-md/obiective-i-priorit-i-1.html>, accesat în data de 28.07.2015.
56. *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013. Priorități și măsuri*, <http://www.ro-ua-md.net/program/prezentare-general/prioritati-si-masuri/>, accesat în data de 11.09.2015.
57. *Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013 - finanțat din ENPI*, <http://www.mdrap.ro/dezvoltare-regionala/-2257/programe-de-cooperare-teritoriala-europeana/-3696>, accesat în data de 28.08.2015.
58. Principiul subsidiarității, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/ro/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html, accesat în data de 22.09.2015.
59. *Raportul anual 2014 cu privire la Asistența Externă acordată Republicii Moldova, Direcția monitorizare și evaluare a Direcției generale coordonarea politicilor, asistenței externe și reforma administrației publice centrale din cadrul Cămarilor de Stat*, august 2015
60. *Raportul de Progres privind implementarea Programului de asistență tehnică și financiară acordată de Guvernul României pentru instituțiile preșcolare din Republica Moldova pentru perioada august 2014 - august 2015*, Fondul de Investiții Sociale din Moldova, septembrie 2015. Document disponibil în versiune electronică la http://fism.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_grant_ro_septembrie_2015_0.pdf, accesat la 02.09.2015.
61. *Regulamentul (UE) nr. 1168/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2011 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2007/2004 al Consiliului de instituire a Agenției Europene pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale Statelor Membre ale Uniunii Europene*, în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 304, 22.11.2011, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1168&from=RO>, accesat în data de 14.09.2015.
62. *Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen)*, în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, 19 / volumul 8, p. 6, (13); art. 16, (1), (2), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=RO>, accesat în data de 15.09.2015.
63. *Regulamentul (CE) NR. 951/2007 al Comisiei din 9 august 2007 de stabilire a normelor de aplicare a programelor de cooperare transfrontalieră finanțate în cadrul Regulamentului (CE) nr. 1638/2006 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a dispozițiilor generale privind instituirea unui instrument european de vecinătate și de parteneriat*, în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 210/15 - L 210/18, 10.8.2007, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0951&from=EN>, accesat în data de 02.09.2009.
64. *Regulamentul (UE) nr. 994/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 octombrie 2010 privind măsurile de garantare a securității aprovizionării cu gaze naturale și de abrogare a Directivei 2004/67/CE a Consiliului*, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 295, 12.11.2010, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0994&from=RO>, accesat în data de 14.09.2015.
65. *Strategia de dezvoltare a județului Satu Mare până în 2020. COMPAS 20 – Concepții și Orientare Modernă, Planificare Armonioasă și Strategică până în 2020*, Capitolul 8. Cooperare transfrontalieră.
66. *The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area. What's it all about?*, http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/vademecum_en.pdf, accesat în data de 28.08.2015.

67. *The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area. What's it all about?*, http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/vademecum_en.pdf, accesat în data de 03.08.2015.
68. Uniunea Europeană, Versiune consolidată a Tratatelor, Luxemburg, OPUE, 2010, TFUE, Titlul XVII
69. Victor Parlicov, interviu pentru postul de Radio Europa Liberă, din 12 noiembrie 2015. Interviul accesibil la: <http://www.europalibera.org/content/article/27359589.html> accesat în data de 15.11.2015.

Surse secundare:

1. Bărbulescu, I.Gheorghe, *Noua Europă. Identitate și model european*, Polirom, 2015.
2. Berbec, Adriana *Reassessing European Union Limits: What Role for The New Regional Partnerships?*, Romanian Journal of European Affairs, Vol. 10, nr. 2, 2010.
3. Bocková, Kristina; Lenč, Marek *Eastern Partnership Reality Check. The case of Moldova and Georgia*, în Radovan Gura, Gilles Rouet (coord.), *Intégration et voisinage Européens*, Paris, L'Harmattan, 2014.
4. Brie, Mircea, *Europe from Exclusive Borders to Inclusive Frontiers: Case Study Romanian - Ukrainian Frontier*, în Ioan Horga, Istvan Suli-Zakar (coord.), *Cross-Border Partnersip with Spacial Regard to the Hungarian-Romanian-Ukrainian Tripartite Border*, Oradea-Debrecen, 2010
5. Brie, Mircea *European Instruments of Cross-border cooperation. Case study: the Romanian-Ukrainian border*, în *Identités, citoyennetés et démocratie, 20 ans après*, sous la direction de Fabienne Maron, Grzegorz Pozarlik, Editions Bruylant, Bruxelles, 2010.
6. Brie, Mircea, *The European Neighborhood Policy, Mass-media and Cross-border Cooperation*, în *Analele Universității din Oradea, Seria Relații Internaționale și Studii Europene*, 2009.
7. Brie, Mircea; Blaga, Daniela, *Identity rematch in the European space*, în *Cultural Diplomacy at the East and West Borders of the European Union*, 2015 (volum în curs de apariție).
8. Brie, Mircea; Horga, Ioan *Europa: frontiere culturale interne sau areal cultural unitar*, în *Moldoscopie*, nr. 3 (L), 2010, Chișinău;
9. Brie, Mircea; Horga, Ioan *Europe: A Cultural Border, or a Geo-cultural Archipelago*, în *The Cultural frontiers of Europe, Eurolimes*, vol. 5, volume edited by Alina Stoica, Didier Francfort, Judit Csoba Simonne, Oradea, 2010.
10. Brie, Mircea; Horga, Ioan *Le frontiere europees – espressioni dell'identità*, în *Transylvanian Review, ISI Journal*, vol. XXIII, supliment nr.1, 2014, p. 202-216;
11. Brie, Mircea; Horga, Ioan, *Le frontiere culturali europees: tra l'identità dello spazio europeo e le politiche comunitarie*, în Sorin Șipoș, Gabriel Moisa, Mircea Brie, Florin Sfrengu, Ion Gumenăi (coord.), *The Historian's Atelier. Sources, Methods, Interpretations*, Academia Română, Centrul de Studii Transilvane, Cluj-Napoca, 2012.
12. Brie, Mircea, Horga, Ioan, *The European Union External Border. An Epistemological Approach*, în *Revista Română de Geografie Politică*, 2009.
13. Brie, Mircea; Horga, Ioan *The Romanian-Ukrainian Cross-Border Cooperation an The European Instruments*, în *Ucraina- Romania- Moldova: aspecte istorice, politice și culturale ale relațiilor în contextul proceselor europene contemporane*, vol. 3, Cernăuți, 2009.
14. Cărmăciuc, Diana ; Csűrös, Gabriela; Domocoș, Carmen; Miheș, Cristia; Horga, Ioan; Pătrăuș Mihaela și alții, *Stadiul actual al reglementărilor naționale și comunitare în domeniul cooperării transfrontaliere*, Editura Primus Oradea, 2009
15. Costea, Ana Maria, *East versus West: When politics collide with economics*, Tritonic, 2015
16. Delcour, Laure *A Missing Eastern Dimension? The ENP and Region-Building in the Post-Soviet Area*, în Laure Delcour, Elsa Tulmets, *Pioneer Europe? Testing European Foreign Policy in the Neighbourhood*, Nomos, 2008. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2276461>

17. Delcour, Laure *The Institutional Functioning of the Eastern Partnership: An Early Assessment*, în *Eastern Partnership Review*, Estonian Center of Eastern Partnership, nr. 1, octombrie 2011, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2276452, accesat în data de 23.08.2015.
18. Delcour, Laure *In Need of a New Paradigm? Rethinking the European Neighbourhood Policy/Eastern Partnership*, în *Eastern Partnership Review*, Estonian Center of Eastern Partnership, nr. 20, aprilie 2015
19. Dinu, Dragoș; Gamurari, Ludmila *The Joint Operational Program Romania – Ukraine – Republic of Moldova. Current challenges and further developments*, Policy Memo, nr. 36, CRPE, *A new framework for better cooperation: Romania-Ukraine-Moldova*, Centrul Român de Politici Europene, Februarie 2013, <http://www.crpe.ro/wp-content/uploads/2013/02/Trilaterala-romania-ucraina-ok.pdf>, accesat în data de 12.08.2015.
20. Dragneva, Rilka; Wolczuk, Katarzyna *The EU-Ukraine Association Agreement and the Challenges of Inter-Regionalism*, în *Review of Central and East European Law*, 39, 2014.
21. Dony, Marianne *Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux européens*, Bruxelles, 2008
22. Elsuwege, Peter Van; Petrov, Roman *Towards a New Generation of Agreements with the Neighbouring Countries of the European Union?*, în *European Law Review*, Vol. 36, 2011, <http://ssrn.com/abstract=2039449>, accesat în data de 01.09.2015.
23. Engle, Eric *From Russia with Love: The EU, Russia, and Special Relationships*, decembrie 2010, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1721485 accesat în data de 23.08.2015.
24. Ghinea, Cristian; Toma, Bianca *Bune practici în relația România - Republica Moldova. Modele de parteneriat*, Policy Memo, nr. 47, CRPE, septembrie 2013 <http://www.crpe.ro/wp-content/uploads/2013/10/policy-memo-47-crpe-Moldova-Bune-Practici-raport-final.pdf>, accesat în data de 14.09.2015.
25. Ghinea, Cristian; Dinu, Dragoș; Gamurari, Ludmila; Ganea, Oana *Cum putem salva Programul "100 de milioane pentru Republica Moldova"*, Policy Memo, nr. 49, Centrul Român de politici Europene, document accesibil în versiune electronică la: <http://www.crpe.ro/wp-content/uploads/2013/11/Policy-Memo-49-CRPE.pdf>, accesat la 02 octombrie 2015.
26. Gruszczak, Artur „*The securitization of the Eastern borders of the European Union. Walls or bridges?*,” (paper to the UACES 40th Annual Conference Exchanging Ideas on Europe: Europe at a Crossroads, Bruges, 6-8 September 2010), <http://www.uaces.org/pdf/papers/1001/gruszczak.pdf> accesat în data de 20.09.2015.
27. Gylfason, Thorvaldur ; Martínez-Zarzoso, Inmaculada; Per Magnus Wijkman, *Can and Should the EU's Eastern Partnership be Saved?*, CESifo Working Paper Series No. 4869. Iulie 2014 <http://ssrn.com/abstract=2469729>, accesat în data de 21.08.2015.
28. Haurguindéguy, Jean-Baptiste *La frontière en Europe: un territoire? Coopération transfrontalière franco-espagnole*, Paris, L'Harmattan, 2007.
29. Kleenmann, Kristof *The European Neighbourhood Policy – A Reality Check. How effective is the European Neighbourhood Policy in promoting good governance?*, Civil Society Against Corruption, http://www.againstcorruption.eu/uploads/rapoarte_finale_PDF/The-%20European-Neighbourhood-Policy-A-Reality-Check.pdf, accesat în data de 17.08.2015
30. Kochenov, Dimitry *The Eastern Partnership, The Union for The Mediterranean and the Remaining Need to do something with The ENP*, CRCEES Working Papers, WP2009/01, 2009, <http://ssrn.com/abstract=1459560>, accesat în data de 23.08.2015.
31. Kochenov, Dimitry *ENP's New Developments: Imitating Change – Ignoring the Problems*, în *Comparative European Politics*, 9, 2011 <http://ssrn.com/abstract=1847796>, accesat în data de 23.08.2015.
32. Lovitt, Jeff (coord.), *European Integration Index 2014 for Eastern Partnership Countries*, Eastern Partnership Civil Society Forum, februarie 2015, <http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP%20Index%202014.pdf>, accesat în data de 08.09.2015.

33. Kuzmin, Denys; Maksymenko, Iryna *Analysis of The EU – Ukraine Relations in the Context of The Association Agreement and Related Documents and The EU 2014-2020 Financial Perspective*, Center for International Studies, Odesa National University, Odessa, 2012.
34. Oehler-Şincai, Iulia Monica *Uniunea Europeană - Parteneriatul estic: comentarii pe marginea celui de-al treilea summit*, Institutul de Economie Mondială, <http://www.iem.ro/ro/articole-euroinfo/596-uniunea-european-parteneriatul-estic-comentarii-pe-marginea-celuide-al-treilea-summit>, accesat în data de 14.09.2015.
35. Maddock, Colin ; Papalexiou, Sophie ; Baranets, Georgui ; Ferretti, Elena Laura, *Mid-Term Evaluation of Cross Border Cooperation Programmes under the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) 2007-2013*, The EU's FWC COM 2011, Studies and Technical Assistance in All Sectors, Final Report, Vol.1, 2013, [http://admin.enpi.interact-eu.net/downloads/8245/Publication Mid Term Evaluation of Cross Border Cooperation Programmes under the European Neighbourhood and Partnership Instrument ENPI 2007 2013.pdf](http://admin.enpi.interact-eu.net/downloads/8245/Publication%20Mid%20Term%20Evaluation%20of%20Cross%20Border%20Cooperation%20Programmes%20under%20the%20European%20Neighbourhood%20and%20Partnership%20Instrument%20ENPI%202007%202013.pdf), accesat în data de 12.09.2015.
36. Maksak, Hennadiy *Position Paper 6: Ukraine*, în Felix Hett, Sara Kikić, Stephan Meuser (eds.), *Reassessing the European Neighbourhood Policy. The Eastern Dimension*, Friedrich-Ebert-Stiftung, iunie 2015, <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/11483.pdf>, accesat în data de 28.08.2015.
37. Matuszewicz, Régis *Vers la fin de l'Élargissement?*, în Laurent Beurdeley, Renaud de La Brosse, Fabienne Maron (coord.), *L'Union Européenne et ses espaces de proximité. Entre stratégie inclusive et partenariats removes: quell avenir pour le nouveau voisinage de l'Union?*, Bruxelles, Bruylant, 2007.
38. Mocanu, Oana *The Eastern Partnership – A Premise for an Enhanced EU Eastern Neighbours Cooperation Relationship*, <http://ssrn.com/abstract=1517754>, accesat în data de 13.08.2015.
39. Motyl, Alexander *Dilemmas of Independence. Ukraine after Totalitarianism*, New York, 1993.
40. Niciu, Marţian, *Drept internaţional public*, Ed. Servosat, 1999.
41. Perepelytsia, Grygoriy "Capacity of instruments for development of mutually beneficial relations in the format "Ukraine-Visegrad Plus," volume of the International Conference: Ukraine and the Visegrad Four: Towards a Mutually Beneficial Relationship, May 13-14, 2010.
42. Petrov, Roman *Legal Basis and Scope of the New EU-Ukraine Enhanced Agreement. Is there any room for further speculation?*, EUI Working Paper MWP No. 2008/17, <http://ssrn.com/abstract=1367169>, accesat în data de 18.08.2015.
43. Petrov, Roman *Constitutional challenges for the implementation of association agreements between the EU and Ukraine, Moldova and Georgia*, în *European Public Law*, vol. 21, nr. 2, 2015, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2598431, accesat în data de 11.09.2015.
44. Petrov, Roman *Relationship between the EU and Ukraine*, în Nadezda Siskova (ed.), *From Eastern Partnership to the Association. A Legal and Political Analysis*, Cambridge Scholars Publishing, 2014.
45. Pristaş, Alina Ioana, *Implicarea României în Politica de vecinătate a Uniunii Europene*, teză de doctorat, Universitatea Babeş-Bolyai, Cluj-Napoca, 2015, p. 61; Barbara Lippert, *European Neighbourhood Policy: Many reservations – some progress – uncertain prospects*, iunie 2008.
46. Pop, Adrian, Pascariu, Gabriela, Angliţoiu, George; Purcăruş, Alexandru *România şi Republica Moldova – între Politica Europeană de Vecinătate şi perspectiva extinderii Uniunii Europene*, Institutul European din România – Studii de impact III, http://www.ier.ro/sites/default/files/pdf/Pais3_studiu_5_ro.pdf, accesat în data de 15.08.2015.
47. Ricq, Charles *Manual de cooperare transfrontalieră pentru uzul colectivităţilor locale şi regionale în Europa*, Ediţia a 3-a, Bucureşti, 2000.
48. Rinnert, David *The Republic of Moldova in the Eastern Partnership. From »Poster Child« to »Problem Child«?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, august 2013, <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10184.pdf>, accesat în data de 22.08.2015.
49. Roşcovan, Mihai *Cooperarea transfrontalieră a Republicii Moldova cu România şi Ucraina*, www.ipp.md/public/files/Publicatii/2003/iulie/Pr~Roscovan.doc, accesat în data de 19.07.2015.

50. Roșcovan, Mihai ; Bulat, Veaceslav; Puntea, Mariana; Miron, Viorel *Ghid de cooperare transfrontalieră*, Ediția a II-a, Chișinău, 2010.
51. Shapovalova, Alexandra *Political Implications of The Eastern Partnership for Ukraine: A Basis for Rapprochement or Deepening the Rift in Europe*, în *Romanian Journal of European Affairs*, vol. 10, nr. 3, 2010.
52. Săraru, Cătălin-Silviu, „*Considérations sur les accords de coopération transfrontalières entre les unités administratives-territoriales limitrophes des zones frontalières de la Roumanie et les structures similaires dans les pays voisins*”, în “*Curentul Juridic*” nr. 2(45)/2011.
53. Tsygankov, Andrei *Russia and the West from Alexander to Putin*, Cambridge University Press, New York, 2012.
54. Voicu, Ana *Parteneriatul euro-mediteranean de la Barcelona la Paris*, <http://www.iem.ro/rem/index.php/REM/article/viewFile/72/58>, accesat în data de 01.09.2015
55. Wackermann, Gabriel *Les frontières dans monde en mouvement*, Paris, Ellipses, 2003.
56. Wesselink, Edzard; Boschma, Ron *Overview of the European Neighbourhood Policy: Its History, Structure, and Implemented Policy Measures*, Utrecht University, ianuarie 2012, <http://www.ub.edu/searchproject/wp-content/uploads/2012/02/WP-1.4.pdf>, accesat în data de 16.08.2015.
57. Wolczuk, Kataryna *Implementation without Coordination: The Impact of EU Conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy*, în *Europe-Asia Studies*, vol. 61, nr. 2, martie 2009.
58. Wolczuk, Kataryna *Ukraine and the EU: turning the Association Agreement into a success story*, în *Policy Brief*, European Policy Centre, 23 April 2014 <http://ssrn.com/abstract=2430226>, accesat în data de 14.08.2015.
59. *Anunț privind lansarea celui de-al doilea apel de propuneri de proiecte*, Programul Operațional Comun România – Ucraina – Republica Moldova 2007 – 2013, http://www.mdrap.ro/userfiles/ro_uk_mo_anunt_apel2.pdf, accesat în data de 08.09.2015.
60. Asistența acordată Republicii Moldova din partea Uniunii Europene, <http://www.ncu.moldova.md/download.php?file=cHVibGljL3B1YmxpY2F0aW9ucy8xODUxNjEwX21kXzE1MDA0MjNfbWRfMjMucGRm>, accesat în data de 14.09.2015.
61. *Buletin electronic*, Secretariatul Tehnic Comun al Programului Operațional Comun România – Ucraina – Republica Moldova 2007 - 2013, nr. 1, 2015, http://www.brctsuceava.ro/UserFiles/File/Programa/RO-UA-ML/buletine/2015/BE_1_2015_RO.pdf, accesat în data de 14.09.2015.
62. Comunicarea MDRAP, <http://www.mdrap.ro/comunicare/presa/comunicate/primul-contract-semnat-pentru-un-proiect-major-de-investitii-in-cadrul-programul-operational-comun-romania-ucraina-republica-moldova-2007-2013>, accesat în data de 14.09.2015.
63. Declarația președintelui Traian Băsescu, în timpul întrevederii cu premierul Iurie Leancă, 17 iulie 2013, http://adevarul.ro/moldova/politica/gazoduct-iasi-ungheni-traian-basescu-1_51e697c6c7b855ff564a0a53/index.html, accesat în data de 11.09.2015.
64. *Ghid 2000. Politici Regionale, Ghid Practic de Cooperare Transfrontalieră* Association of European Border Regions, http://www.aebr.eu/files/publications/lace_guide.ro.pdf, accesat în data de 20.07.2015.
65. *Ghidul integrării europene al Republicii Moldova*, Publicație apărută în cadrul proiectului Dialoguri Europene implementat de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” cu suportul financiar al Fundației Friedrich Ebert, Chișinău, 2006, p. 55, <http://www.fes-moldova.org/media/publications/2006/Ghidul%20integrarii%20europene%20al%20RM.pdf>, accesat în data de 03.09.2015.
66. *Harta proiectelor, Website-ul Programului de Cooperare Transfrontalieră România- Ucraina- Republica Moldova, 2007-2013* <http://www.ro-ua-md.net/proiecte-3/harta-proiectelor/> accesat în data de 20.09.2015.

67. Policy Memo, nr 46, *Centru Român pentru Politici Europene*, august 2013 <http://www.crpe.ro/wp-content/uploads/2013/08/Policy-Memo-Cooperare-Regionala-FINAL.pdf> accesat în data de 20.09.2015.
68. *Manual de Cooperación Transfronteriza*, Asociației Europene a Regiunilor Frontaliere (AEBR), Berlin, 2014, http://www.aebr.eu/en/news/news_detail.php?news_id=373, accesat în data de 10.08.2015.
69. *România - Republica Moldova. Analiza relațiilor economice bilaterale*, Expert-Grup / Societatea Academică Română, 11/17/2009, <http://sar.org.ro/wp-content/uploads/2011/08/studiu-final.pdf>, accesat în data de 08.08.2015.

Website-uri:

1. Agenția Europeană pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale Statelor Membre ale Uniunii Europene, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=URISERV:133216&from=RO>, accesat în data de 14.09.2015.
2. Ambasada Republicii Moldova în România, secțiunea „Relații comercial-economice”: <http://www.romania.mfa.md/trade-economic-relations-rom-ro/>, accesat la 19 noiembrie 2015.
3. AOD: Publicarea datelor preliminare privind asistența oficială pentru dezvoltare aferente anului 2014, Comisia Europeană, document accesibil la: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-4748_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4748_en.pdf), accesat în data de 27.09.2015.
4. Cooperare transfrontalieră, http://transeco.ecosv.ro/cooperare_trans_ro.htm, accesat în data de 04.08.2015.
5. Europa în direct. Cooperare transfrontalieră, http://europaindirect.ecosv.ro/cooperare_trans.htm, accesat în data de 03.08.2015.
6. Guidance Note on Large-Scale Projects (LSP), http://www.ro-ua-md.net/wp-content/uploads/2014/03/LSP_Guidance_note_10_May_2009-corect.pdf, accesat în data de 04.09.2015.
7. Guvernul Republicii Moldova, Ministerul Economiei, <http://www.mec.gov.md/ro/content/conducta-de-interconectare-sistemului-de-transport-gaze-naturale-din-republica-moldova-cu>, accesat în data de 14.09.2015.
8. Lista completă a proiectelor contractate, precum și alocările financiare pentru proiect, este disponibilă pe pagina web a programului <http://www.ro-ua-md.net/proiecte-3/proiecte-contractate/proiecte-contractate-apelul-1/>, accesat în data de 14.09.2015.
9. Proiect EAST AVERT, Administrația Bazinală de Apă Siret, <http://www.rowater.ro/dasiret/Proiecte/Proiect-EastAvert.aspx>, accesat în data de 15.09.2015.
10. Site-ul ACTEDJ, <http://www.actedj.ro/>, accesat în data de 14.09.2015.
11. Site-ul oficial AEBR, <http://www.aebr.eu/en/index.php> 14.09.2015.
12. Site-ul oficial al Ambasadei Republicii Moldova în România, <http://www.mfa.gov.md/despre-relatiile-rm-ue/>, accesat în data de 02.09.2015.
13. Site-ul euroregiunii <http://www.euroregiune.org/>, accesat în data de 18.2015.
14. Site-ul CRPE <http://www.crpe.ro/proiecte-in-implementare/>, accesat în data de 29.10.2015.
15. <http://www.roaid.ro/page/republica-moldova-66>, accesat în data de 30.10.2015.
16. [http://admin.enpi.interact-eu.net/downloads/8245/Publication Mid Term Evaluation of Cross Border Cooperation Programmes under the European Neighbourhood and Partnership Instrument ENPI 2007 2013.pdf](http://admin.enpi.interact-eu.net/downloads/8245/Publication_Mid_Term_Evaluation_of_Cross_Border_Cooperation_Programmes_under_the_European_Neighbourhood_and_Partnership_Instrument_ENPI_2007_2013.pdf) accesat în data de 05.10.2015.
17. site-ul programului „Novateca” <http://novateca.md/ro/about-novateca/statistica-novateca/novateca-overview>, accesat în data de 05.10.2015.

18. <http://www.anelisplus.ro/>, accesat în data de 05.10.2015.
19. <http://www.ro-ua-md.net/comitetul-comun-de-monitorizare-ccm/>, accesat în data de 02.09.2015.
20. <http://www.ro-ua-md.net/autoritatea-comuna-de-management-acm/>, accesat în data de 03.09.2015.
21. <http://www.mdrap.ro/dezvoltare-regionala/-2257/programe-de-cooperare-teritoriala-europeana/-3696>, accesat în data de 12.09.2015.
22. <http://www.mdrap.ro/dezvoltare-regionala/-2257/programe-de-cooperare-teritoriala-europeana/-3696>, accesat în data 14.08.2015.
23. <http://www.fonduri-structurale.ro/detaliu.aspx?t=Stiri&eID=10543>, accesat în data de 08.09.2015.
24. <http://www.e-sanatate.md/News/3270/a-fost-deschis-primul-centru-smurd-din-republica-moldova-am-primit-cinci-autospeciale-de-ultima-generatie>, accesat în data de 14.09.2015.
25. <http://www.ro-ua-md.net/proiecte-3/proiecte-contractate/proiecte-majore-de-investitii/>, accesat în data de 07.08.2015.
26. <http://www.ro-ua-md.net/east-avert-prevenirea-si-protectia-impotriva-inundatiilor-in-bazinele-raurilor-siret-si-prut-sistem-de-monitorizare-modern-cu-statii-automate-un-nou-proiect-finantat-din-programului-operat/>, accesat în data de 15.09.2015.
27. <http://roaid.wwwview.com/uploads/documents/31/planuldeactiune2015.pdf>, accesat în data de 30.10.2015.
28. <http://www.roaid.ro/page/regiunea-extinsa-a-marii-negre-75>, accesat în data de 29.10.2015;
29. <http://roaid.wwwview.com/uploads/documents/29/RoAid%20in%202014.pdf>, accesat în data de 29.10.2015.