Diaspora Engagement Hub – GRUPURILE DE EXCELENȚĂ ALE DIASPOREI*

Domeniul Economie / Cercetare

POLICY BRIEF #1 – MARTIE 2018

AGENȚIA NAȚIONALĂ PENTRU CERCETARE ȘI DEZVOLTARE (ANCD): ORGANIZARE ȘI MECANISME DE FUNCȚIONARE

(evaluarea propunerii de politică publică cu privire la ANCD)

Autori[1,2]: D. Dușciac, S. Cranga

Sumar executiv

Prin Legea nr. 190 din 21.09.2017 este creată Agenția Națională pentru Cercetare și Dezvoltare (ANCD). Crearea acestei Agenții Naționale în Republica Moldova este o necesitate care rezultă din angajamentele asumate cu privire la aducerea domeniului cercetării și inovării în corespundere cu exigențele prevăzute de *acquis*-ul comunitar și cu bunele practici din statele membre ale Uniunii Europene. Având în vedere faptul că este vorba de o instituție nou creată în Republica Moldova, analiza efectuată în cadrul acestui Policy Brief s-a axat în special pe prevederile Legii nr. 190 din 21.09.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, proiectului Hotărârii Guvernului (HG) cu privire la organizarea domeniilor cercetării și inovării (în consultări publice în perioada 26.01.2018 – 15.02.2018), proiectului Hotărârii Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Cercetare și Dezvoltare (în consultări publice în perioada 26.01.2018 – 15.02.2018, aprobat în ședința Guvernului din 22.02.2018, în proces de definitivare), Codului nr. 259 din 15.07.2004 cu privire la ştiinţă şi inovare al Republicii Moldova (modificat ulterior), Strategiei privind reforma administraţiei publice pentru anii 2016 – 2020 aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25 iulie 2016, Planului de Acțiuni pe anii 2016 – 2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administraţiei publice pentru anii 2016 – 2020 (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1351 din 15 decembrie 2016) și Hotărârii Guvernului nr. 1452 din 30.12.2016 cu privire la aprobarea Acordului de parteneriat dintre Guvern şi Academia de Ştiinţe a Moldovei

[1] Dorin Dușciac, doctor în fizică, inginer cercetător la Comisariatul pentru Energie Atomică (Paris, Franța). Svetlana Cranga-Janaudy, inginer consultant, Five Pillars (Marsilia, Franța).

[2] Acest policy brief a fost evaluat de către Dorina Baltag, doctor în științe politice, lector pe Studii Europene la Universitatea din Maastricht (Maastricht, Olanda).

* Grupurile de Excelență ale Diasporei (GED) este un subprogram, parte a programului DIASPORA ENGAGEMENT HUB, implementat de către Biroul Relații cu Diaspora (BRD) al Cancelariei de Stat, cu susținerea Organizației Internaționale pentru Migrație (OIM), misiunea din Republica Moldova, în cadrul proiectului „Consolidarea capacităților de dezvoltare a Moldovei prin crearea parteneriatelor dintre diasporă și țara de origine", finanțat de Fondul Internațional pentru Dezvoltare al OIM.

(AȘM). Prezentul document de politică publică este suplimentat cu analiza cadrului legal din domeniu și recomandările propuse de membrii Grupului de Excelență (GED) cu privire la HG anterior menționate (prezentate la Anexe).

În vederea elaborării acestui Policy Brief GED a efectuat consultări publice cu părțile interesate din domeniul cercetării și inovării (octombrie 2017 – februarie 2018, inclusiv Seminarul practic organizat la Chișinău la 1 februarie 2018) și s-a ținut cont de experiența instituțiilor similare din Franța ca urmare a vizitei la Agenția Națională pentru Cercetare (ANR: *Agence Nationale pour la Recherche*) din Franța (noiembrie 2017), precum și studierea funcționării instituțiilor similare din România (ANCSI: Autoritatea Națională pentru Cercetare Științifică și Inovare) și Olanda (NWO: The Netherlands Organisation for Scientific Research). Recomandările prezentate la finalul acestui raport de către membrii GED se referă la modul de organizare și funcționare al ANCD. Acestea au fost elaborate structural în trei categorii: pe termen scurt (6 luni), pe termen mediu (6 luni – 2 ani) și pe termen lung (implementare permanentă).

Introducere

Domeniul cercetării și inovării din Republica Moldova suferă de o serie de carențe, moștenite încă din perioada sovietică, ce periclitează capacitățile de dezvoltare ale acestui domeniu și conduce la o utilizare ineficientă a mijloacelor financiare publice și a celor disponibile din contul proiectelor internaționale de cercetare și dezvoltare. Lipsa de coerență între mijloacele financiare cheltuite și rezultatele tangibile, gestionarea unor importante fonduri imobiliare de către Academia de Științe a Moldovei (scopul căreia, ca instituție, este să se preocupe preponderent de domeniul științei și inovării), funcționarea într-un regim perpetuu de conflict de interese în virtutea unui cadru legal anacronic – sunt principalele provocări la ora actuală în domeniul cercetării și dezvoltării din Republica Moldova, care s-au făcut auzite în spațiul public pe parcursul ultimelor două decenii.

Începând cu anul 2016, Parlamentul și Guvernul Republicii Moldova au adoptat o serie de acte normative, care prevăd reforma administrației publice în ansamblu, inclusiv a domeniului de cercetare și inovare. Obiectivul acestui raport este de a efectua o analiză detaliată a reformei din domeniul cercetare și inovare pentru a formula un set de recomandări cu privire la modalitățile practice de implementare a textelor legale, precum și la unele modificări și completări necesare pentru a asigura coerența și funcționalitatea noului cadru legal.

În momentul elaborării acestui document (februarie – martie 2018) implementarea propriu-zisă a noilor prevederi legale se află la o etapă incipientă. În aceste condiții, cea mai mare parte a studiului efectuat și a recomandărilor formulate rezultă din analiza

cadrului legal actualizat, coroborată cu informațiile colectate în procesul de consultare a părților interesate (octombrie 2017 – februarie 2018). Pentru expunerea poziției mai multor instituții din domeniul cercetării și inovării, la 1 februarie 2018 la Chișinău s-a desfășurat un Seminar practic, la care au participat reprezentanți ai următoarelor instituții: Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, Academia de Științe a Moldovei (Agenția pentru Dezvoltare și Cercetare, Centrul pentru Proiecte Internaționale, Agenția pentru Inovare și Transfer Tehnologic), Agenția Națională pentru Asigurarea Calității în Învățământul Profesional, Organizații Non-Guvernamentale, ș.a. În urma acestor consultări au fost formulate propuneri cu privire la două proiecte de Hotărâri de Guvern (Anexa 1 și Anexa 2), care au fost ulterior expediate la adresa Cancelariei de Stat prin intermediul platformei online www.particip.gov.md .

În scopul transferării *acquis*-ului comunitar și în virtutea prevederilor înscrise în Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, în cadrul procesului de formulare a recomandărilor finale a fost studiată experiența instituțiilor similare din statele membre ale UE (România, Franța și Olanda). De asemenea, a fost consultată opinia experților internaționali din conducerea ANR din Franța.

Contextul problemei

Pentru perioada 2016 – 2018 Guvernul Republicii Moldova şi-a asumat angajamentul să continue eficientizarea administraţiei publice pentru a oferi cetăţenilor servicii la cel mai înalt nivel în conformitate cu practicile democraţiilor europene. Acest angajament este reflectat în Strategia privind reforma administraţiei publice. Conform Strategiei, pentru a atinge obiectivele pe termen mediu prevăzute în Strategia Naţională de Dezvoltare „Moldova 2020”, instituţiile administraţiei publice vor deveni nu doar mai competente în domeniile prioritare, dar şi mai capabile să planifice, să aloce resurse şi să realizeze acţiuni complexe. Astfel, reforma administrației publice vine să contribuie atât la combaterea managementului defectuos şi corupţiei, precum și la accelerarea implementării prevederilor Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană. Mecanismele, care conduc la implementarea reformei administraţiei publice, sunt detaliate în Strategia privind reforma administraţiei publice pentru anii 2016 – 2020 (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25 iulie 2016), suplimentată de Planul de Acțiuni pe anii 2016 – 2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administraţiei publice pentru anii 2016 – 2020 (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1351 din 15 decembrie 2016).

Legea nr. 190 din 21.09.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative conține o serie de modificări și completări ale Codului cu privire la ştiinţă şi inovare al Republicii Moldova nr. 259/2004 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 125 –

129, art. 663). Documentul revizuiește un șir de termeni (definiţii) care sunt priviți prin prisma schimbărilor propuse în sistemul de organizare și gestionare a domeniului cercetării și inovării în Republica Moldova. Este introdusă o definiție nouă a noțiunii de finanțare instituțională și sunt explicitate principiile de finanțare de acest tip. Prin Legea nr. 190 din 21.07.2017 este creată Agenția Națională pentru Cercetare și Dezvoltare (ANCD), care se va afla în subordinea Guvernului. ANCD dispune de autonomie administrativă, financiară şi decizională în conformitate cu prevederile cadrului normativ. Atribuțiile Agenției sunt în mare parte preluate de la Academia de Științe a Moldovei. conform prevederilor înscrise în Lege rolul AȘM este redefinit, or, instituția capătă un rol preponderent consultativ în domeniul cercetării, dezvoltării și inovării.

Legea nr. 190 din 21.07.2017 detaliază „Principiile politicii de stat în domeniile cercetării și inovării”, inclusiv principiul internaționalizării cercetării. Selectarea și finanțarea proiectelor din domeniile cercetării și inovării se bazează pe următoarele criterii:

1. Selectarea proiectelor din domeniile cercetării și inovării pentru implementare și susținere financiară se efectuează prin concurs public anunțat de către ANCD, în baza metodologiei de finanțare a proiectelor din domeniile cercetării și inovării (metodologia este aprobată de Guvern).
2. Proiectele prezentate pentru finanţare se selectează de către ANCD pe baza evaluării efectuate de cercetători locali şi/sau străini. Ierarhia proiectelor, rezultată din procesul de evaluare, este validată de Colegiul ANCD.
3. Lista proiectelor depuse și a celor selectate, cu indicarea instituțiilor beneficiare, a conducătorilor proiectelor și bugetelor alocate, precum și a punctajului proiectelor evaluate, se publică pe pagina web a ANCD.

O serie de noi prevederi ale Codului nr. 259 din 15.07.2004 cu privire la ştiinţă şi inovare al Republicii Moldova introduc mai multe categorii de membri ai AŞM, inclusiv: membri instituționali, membri de profil, membri afiliați. Sunt operate o serie de modificări importante în funcționarea și atribuțiile organului executiv al AŞM (Consiliul Suprem pentru Ştiinţă şi Dezvoltare Tehnologică este înlocuit cu Prezidiul Academiei de Științe), cât și ale organului reprezentativ suprem al acesteia (Asambleea Academiei de Ştiinţe este înlocuită cu Adunarea Generală a Academiei de Ştiinţe). În același timp, sunt operate modificări importante cu privire la modul de funcționare a instituțiilor subordonate AŞM: Consiliul Consultativ de Expertiză (care avea atribuţia principală în evaluarea propunerilor de proiecte depuse la concursurile organizate de către AŞM) este redenumit în Consiliul Suprem pentru Ştiinţă şi Dezvoltare Tehnologică, iar Centrul pentru Finanţarea Cercetării Fundamentale şi Aplicative, Agenția pentru Cercetare și Dezvoltare și Centrul de Proiecte Internaţionale sunt încadrate în Agenția Națională pentru Cercetare și Dezvoltare.

În virtutea trecerii la sistemul de finanțare instituțională, AȘM nu va mai gestiona instituțiile științifice (inclusiv managementul financiar), întrucât acestea trec în subordinea directă a Ministerului Educației, Culturii și Cercetării. Prin urmare, în baza operării unui șir de modificări substanțiale cu privire la responsabilitățile financiare ale instituțiilor și conform noilor prevederi ale Codului, Acordul de Parteneriat semnat în fiecare an între Guvernul Republicii Moldova și Academia de Științe a Moldovei (prin care AȘM îi erau delegate competențe privind realizarea politicii de stat în sfera științei și inovării) capătă un statut diferit. Așadar, programul național în domeniile cercetării și inovării devine documentul sectorial de bază.

Beneficiari ai Propunerii de Politică Publică

- ✓ Agenția Națională pentru Cercetare și Dezvoltare (ANCD),
- ✓ Ministerul Educației, Culturii și Cercetării (MECC),
- ✓ Cancelaria de Stat a Guvernului Republicii Moldova,
- ✓ instituții de cercetare și academice (universități, laboratoare, școli doctorale, etc.) din Republica Moldova,
- ✓ cercetători și echipe de cercetători din Republica Moldova și de peste hotare,
- ✓ Organizații Non-Guvernamentale din domeniul educației, cercetării și inovării,
- ✓ membri ai diasporei academice și științifice.

Recomandări

Recomandările prezentate mai jos sunt încadrate în 3 categorii, în conformitate cu perioada (termenul) de punere în aplicare pe care îl sugerăm:

1. **Recomandări pe termen scurt (6 luni):** ***organizarea mai multor runde de consultări cu părțile interesate în domeniul cercetării și inovării (participanți potențiali: Academia de Științe a Moldovei, Ministerul Educației, Culturii și Cercetării și alte ministere de resort, instituții de cercetare, universități și alte instituții de resort, ONG-uri de resort) cu privire la următoarele subiecte:***

- ***elaborarea unei Metodologii de finanțare a proiectelor.*** Acest document, destinat pentru uz intern, dar disponibil și pentru publicul larg – va detalia modalitatea de evaluare a proiectelor, precizând totodată principalele axe de orientare strategică pentru discipline. Documentul va fi elaborat în prima versiune și va fi ajustat periodic, în corespundere cu modificările ulterioare ale Programului național în domeniul cercetării și inovării;

- ***elaborarea unei Strategii pe termen mediu și îndelungat pentru atragerea finanțării suplimentare (în special din sectorul privat) în domeniul cercetării și inovării.*** Definirea unui mecanism eficient, funcțional și transparent de formare a bugetului în domeniile cercetării și inovării va permite identificarea unei viziuni clare și o redistribuire mai eficientă a fondurilor publice destinate acestui domeniu. Este importantă, deasemenea, introducerea unui șir de măsuri pentru atragerea sectorului privat în finanțarea și susținerea domeniului cercetării și inovării (ex.: acordarea de facilități fiscale, stimularea co-finanțării tezelor de doctorat de către sectorul privat, etc.). În acest caz cercetătorii vor avea posibilitatea, la rândul lor, să sprijine actorii economici naționali să devină furnizori de tehnologie avansată pentru întreprinderile din țară și din străinătate;

- ***elaborarea unui Ghid pentru participanții la concursurile de finanțare a proiectelor.*** Existența unui astfel de document – formulat în mod succint, clar, cu prezentarea criteriilor de evaluare și a grilelor de notare, precum și cu un șir de sfaturi practice pentru echipele de cercetători care pregătesc dosare pentru concursurile de finanțare organizate de către ANCD – va spori calitatea dosarelor depuse, va contribui la creșterea nivelului de încredere între participanții la concursuri și ANCD. Acest proces va permite o evaluare bazată pe indicatori de performanță.

- ***modificări la organigrama ANCD.***

  I. Crearea, în cadrul ANCD, a Colegiului de Expertiză, în subordinea Directorului General al ANCD. Colegiul de Expertiză reprezintă un organ consultativ al ANCD, membrii căruia sunt un grup de persoane, cu statut de persoane fizice sau juridice, care au misiunea de a oferi consultanță cu privire la scopul și misiunea ANCD, realizarea planului de acțiuni al ANCD sau alte aspecte importante unei funcționări eficiente. Competențele și expertiza membrilor Colegiului de Expertiză trebuie să fie adiacente scopului și misiuneii ANCD și poate funcționa atât ca specialist, cât și ca generalist. Printre aceștia se pot număra membrii cadrelor științifice din țară și de peste hotare (atât membrii diasporei, cât și cercetători străini), membrii comunității de antreprenori (din diverse domenii), membrii societății civile (din diverse domenii), membrii administrației publice (persoane responsabile de cercetare și inovare de la ministerele de resort), precum și membrii comunităților de donatori (din diverse domenii).

II. Crearea, în cadrul ANCD, a următoarelor departamente, în subordinea Directorului General Adjunct al ANCD. Aceste departamente se pot regăsi ierarhic în cadrul Direcției Finanțarea Cercetării și cel al Direcției Finanțarea Inovării:

- Departamentul Analiză Strategică, cu misiunea de a asigura evaluarea continuă a priorităților în domeniile cercetării și inovării. Elaborarea unei metodologii de determinare și evaluare a acestor priorități, inclusiv stabilirea corelației cu strategiile naționale și sectoriale, efectuarea studiilor de caz, evaluarea resurselor existente, etc.,
- Departamentul Prospectarea, Atragerea şi Evaluarea fondurilor din programe bilaterale şi multilaterale, lansate în cadrul acordurilor de cooperare cu organizaţii şi fundaţii internaţionale din domeniul cercetării şi inovării,
- Departamentul Finanţarea Cercetării şi Inovării. Departamentul va fi responsabil de elaborarea recomandărilor Consiliului privind finanțarea Agentiei, în special planificarea financiară, raportul financiar sau aprobarea finanțării pentru alocări,
- Departamentul Informare și Comununicare, cu scopul de a asigura comunicarea și informarea potențialilor beneficiari, beneficiarilor, precum și a publicului larg. Înființarea în cadrul acestui departament a Comisiei de Apel, care va fi responsabilă de soluționarea apelurilor privind aprobarea sau respingerea finanțării.

2. Recomandări pe termen mediu (6 luni - 2 ani):

- ***consultări cu părțile interesate pentru aprobarea versiunilor definitive ale Metodologiei de finanțare a proiectelor și Ghidului pentru participanții la concursuri de finanțare.*** Aprobarea de către Guvern și/sau Ministerul Educației, Culturii și Cercetării a versiunilor finale ale acestor documente.

- ***elaborarea și consultarea unei Strategii de dezvoltare pe termen mediu și îndelungat a ANCD.*** Strategia va conține și o evaluare a impactului prin efectuarea unei analize de tip SWOT. Pe baza rezultatelor acestei analize va fi posibilă determinarea punctelor tari, folosirea eficientă a oportunităților, atenuarea și/sau eliminarea punctelor slabe și evitarea amenințărilor posibile. Aprobarea de către Guvern și/sau Ministerul Educației, Culturii și Cercetării a versiunii finale a acestei Strategii.

- ***elaborarea mecanismelor de evitare a conflcitelor de interese în procesul de jurizare a proiectelor propuse spre finanțare.*** Indicarea exactă a tipurilor de conflicte de interese care pot apărea în acest domeniu și care urmează a fi evitate (ex.: evaluatori angajați în prezent sau în trecut în instituțiile evaluate, relații de rudenie sau de afinitate, participarea în proiecte comune a evaluatorilor cu conducătorii instituțiilor evaluate, etc.). Indicarea prevederilor legale care sancționează situațiile de conflicte de interese (articole ale Codului Contravențional, ale Codului Penal, etc.)

- ***institutirea unei rețele de Puncte Focale „Proiecte de Cercetare și Inovare" în instituțiile academice și de cercetare din Republica Moldova.*** Aceste Puncte Focale vor servi drept puncte de contact, la nivel național și regional, și vor oferi echipelor de cercetători îndrumare, informații practice și asistență privind toate aspectele legate de „Proiecte de Cercetare și Inovare". Un Punct Focal poate fi reprezentat de către o singură persoană sau de mai multe persoane, în funcție de mărimea și posibilitățile administrative ale instituții.

3. Recomandări pe termen lung (implementare permanentă, începând cu constituirea propriu-zisă a ANCD):

- ***funcționarea eficientă a unui mecanism de evitare a conflictelor de interese pentru membrii juriilor de specialitate.*** Elaborarea unui Ghid de Integritate prin care să se instituie un mecanism de verificare *ex ante* în scopul prevenirii conflictului/lor de interese. Ghidul va conține și modalitățile de înlăturare a unor eventuale conflicte de interese fără a fi afectate procedurile de bază de funcționare ale ANCD. În calitate de reper poate servi Ghidul OECD (Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică) cu privire la rezolvarea conflictelor de interese în administrația publică din anul 2003.

- ***formarea continuă a Punctelor Focale „Proiecte de Cercetare și Inovare" în instituțiile academice și de cercetare.*** Formarea continuă a membrilor rețelei de Puncte Focale va asigura îndeplinirea funcțiilor de către aceștia, fundamentate pe standarde profesionale, de calitate şi de competenţe profesionale.

- ***cooptarea experților străini în procedurile de jurizare ale proiectelor de finanțare în domeniul cercetării și inovării (în proporție de minim 50% din componența juriilor).*** Este binevenită implicarea activă a diasporei științifice (cercetători, experți, cadre didactice – originari din Republica Moldova) și a experților străini.

- ***mecanismul de oferire, la solicitare, a feedback-ului pentru aplicanții la proiecte.*** Introducerea în procedurile de comunicare ale ANCD a mecanismelor de oferire a feedback-ului evaluativ și descriptiv, prin care se va răspunde la solicitările aplicanților prin explicarea criteriilor de selecție a dosarelor și/sau direcționarea către sursele de informare de rigoare.

- ***mecanismul de evaluare a rezultatelor proiectelor finanțate de către ANCD.*** Crearea unei metodologii pentru a evalua în mod continuu rezultatele (impactul economic, social etc.) proiectelor finanțate. În funcție de aceste rezultate este necesară o ajustare continuă a Programului național în domeniul cercetării și inovării, a altor documente strategice cu privire la funcționarea ANCD și a domeniului în ansamblu.

Anexe

Anexa 1: D. Dușciac, S. Cranga „Recomandări cu privire la proiectul Hotărârii Guvernului „Cu privire la unele aspecte de organizare a domeniilor cercetării și inovării" (8 februarie 2018)".

Anexa 2: D. Dușciac, S. Cranga „Recomandări cu privire la proiectul Hotărârii Guvernului „Cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Cercetare și Dezvoltare" (8 februarie 2018)".

Anexa 3: V. Midari, D. Dușciac, S. Cranga „Analiza cadrului legal privind domeniul de cercetare și inovare din Republica Moldova (2018)".

Acest document a fost elaborat de către Grupul de Excelență al Diasporei (GED), domeniul Economie/Cercetare. GED este un subprogram, parte a programului DIASPORA ENGAGEMENT HUB, implementat de Biroul Relații cu Diaspora (BRD) al Cancelariei de Stat, cu susținerea Organizației Internaționale pentru Migrație (OIM), misiunea din Republica Moldova, în cadrul proiectului „Consolidarea capacităților de dezvoltare a Moldovei prin crearea parteneriatelor dintre diaspora și țara de origine", finanțat de Fondul Internațional pentru Dezvoltare al OIM.

Opiniile exprimate în document nu coincid în mod necesar cu poziţia oficială a finanţatorului.