

PROIECTUL DE LEGE A ACADEMIEI DE ȘTIINȚE A REPUBLICII MOLDOVA: ANALIZA IMPLICAȚIILOR ȘI RECOMANDĂRI

4 noiembrie 2011

Sumar: Această notă analizează proiectul de lege cu privire la Academia de Științe a Republicii Moldova (nr.1766 din 29 iulie 2011) elaborat de Comisia Parlamentară „Cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media”. Deși pare un proiect bine intenționat și introduce unele modificări semnificative în rolul și atribuțiile AȘM, acesta nu răspunde integral necesităților de reformă, deoarece AȘM reprezintă doar o verigă a sectorului CDI din Moldova. Pentru realizarea unei schimbări substanțiale este necesară reformarea întregului cadru de funcționare a sectorului CDI. Astfel, analiza proiectului de lege nr. 1766 fără cunoașterea contextului general în care va fi plasată AȘM este puțin relevantă. Totuși, prezenta notă analitică identifică modificările pozitive pe care le aduce prezentul proiect de lege și formulează recomandări pentru reformarea integrală a sistemului CDI, care ar asigura buna funcționare și rezultate superioare în sector.

CONTEXTUL PROBLEMEI

Ca urmare a discuțiilor recente despre ineficiența sistemului de Cercetare, Dezvoltare și Inovare (CDI) din Republica Moldova, a fost elaborat un proiect de lege a Academiei de Științe a Republicii Moldova (AȘM). În prezent activitatea AȘM este reglementată de Codul cu privire la știință și inovare (legea nr. 259 din 15 iulie 2004), conform căruia AȘM este autoritatea principală în domeniu, "coordonator plenipotențiar al activității științifice și de inovare", responsabilă practic de toate aspectele procesului CDI (elaborare politicilor, implementare, monitorizare, raportare, determinare a priorităților de cercetare, finanțarea și distribuția resurselor bugetare). Un asemenea aranjament instituțional creează hazard moral, conflicte de interese și determină o eficiență scăzută a sistemului CDI. Proiectul de lege a AȘM, după cum se specifică în nota informativă la proiectul de lege, tinde să înlăture unele dintre aceste neajunsuri prin plasarea AȘM într-un alt context, specific unei economii competitive și să reformeze sistemul de management al științei în Republica Moldova. D-nul Chiril Lucinschi, președintele Comisiei Parlamentare "Cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mas-media" a solicitat Centrului Analitic Independent EXPERT-GRUP analizarea proiectului de lege nr. 1766 și a implicațiilor acestuia.

DOCUMENTELE ANALIZATE

- Proiectul de lege nr. 1766 din 29 iulie 2011 privind Academia de Științe a Republicii Moldova;
- Codul cu privire la știință și inovare nr. 259 din 15.07.2004;
- Statutul Academiei de Științe a Moldovei aprobat prin Hot. Nr.2 a Asambleei Academiei de Științe din 29.10.2004;
- Legea cu privire la Academia de Științe nr. 1181 din 27.07.2000 (abrogată).

ANALIZA SITUAȚIEI ACTUALE ȘI NECESITATEA UNEI SCHIMBĂRI

Analiza Republicii Moldova în context regional arată că rezultatele sferei de cercetare – dezvoltare sunt inferioare rezultatelor ce pot fi atinse cu resursele financiare investite. Pentru nivelul PIB per capita în Moldova, țara noastră investește relativ mult în sectorul CDI ca pondere în PIB, chiar și în comparație cu statele CSI și statele care au aderat la UE după 2004. Totuși, rezultatele obținute de Moldova în cele trei categorii - output ce caracterizează procesul inovațional¹ (aplicare, proprietate intelectuală și știință) sunt modeste. Aceasta se datorează în mare parte faptului că intrările în sistem (motoare ale inovării, crearea de cunoștințe și inovații și antreprenoriat) sunt nebalansate. De altfel, însuși modul în care funcționează actualul sistem CDI și determină aceste dezechilibre, precum și generează hazarduri morale și conflicte de interese, care se răsfrâng asupra rezultatelor sectorului și în cele din urmă asupra competitivității economiei naționale.

Conform studiilor de politici realizate de Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP, inclusiv în cadrul Programului Comun al Consiliului Europei și Delegației Comisiei Europene în Republica Moldova „Programul de Suport al Democrației”², principalele neajunsuri și inconsistențe în sistemul dat țin de:

- Lipsa de separare în formularea / implementarea / monitorizarea politicilor, AȘM fiind responsabilă în mare măsură de toate aceste etape;

¹ Metodologie preluată din "European Union and International Best Practice in Research and Development", EU Funded Project, 2007. Pentru poziția Moldovei a se vedea Valeriu Prohnițchi, Ana Popa "Sectorul de Cercetare, Dezvoltare și Inovare din Moldova: este oare necesară o reformă?", EXPERT-GRUP, 2011.

² Valeriu Prohnițchi, Ana Popa "Sectorul de Cercetare, Dezvoltare și Inovare din Moldova: este oare necesară o reformă?", EXPERT-GRUP, 2011.

- Competențele și plasarea instituțională a Consiliului Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică nu sunt adecvate pentru rolul pe care trebuie să îl îndeplinească. În prezent, acesta reprezintă exclusiv interesele comunității științifice;
- Membrii instituționali sunt privilegiați în ceea ce ține de finanțare. Aceasta determină implicarea redusă a universităților în CDI, chiar dacă unele din ele au un potențial comparativ înalt față de institutele AȘM;
- În același timp, finanțare instituțională necondiționată și fără criterii clare de la bugetul de stat induce hazard moral și nu creează suficientă motivație pentru optimizarea structurilor de state administrative și auxiliare extinse;
- Procedura de acreditare este foarte dificilă și total inoportună pentru activități de cercetare orientate spre aplicații practice;
- Astfel, implicarea sectorului business în activitatea CDI este limitată, având în vedere procedura anevoioasă de acreditare și posibilitățile limitate de obținere finanțare / cofinanțare din fondurile publice. Astfel, potențialului de absorbție tehnologică și inovativ al sectorului privat, nu este pe deplin valorificat;
- Politicile și procedurile de control intern utilizate în cadrul AȘM nu asigură valorificarea eficientă și transparentă a resurselor publice. Adicional, acestea favorizează apariția conflictelor de interes;
- În cele din urmă, o parte semnificativă din resursele alocate sferei CDI sunt direcționate către activități improprii CDI – cum ar fi educația – ceea ce limitează resursele pentru alte activități importante.

ANALIZA MODIFICĂRILOR PE CARE LE INTRODUC PROIECTUL DE LEGE PRIVIND ACADEMIA DE ȘTIINȚE A MOLDOVEI

Până în anul 2004 Republica Moldova a avut o lege cu privire la Academia de Științe. Din 2004, aceasta a fost abrogată odată cu adoptarea Codului pentru Știință și Inovare (legea nr. 259 din 15 iulie 2004 cu modificările ulterioare). Codul a instituit un sistem în cadrul căruia AȘM a redevenit autoritatea principală în domeniu, cu responsabilități în determinarea priorităților de cercetare, elaborarea / implementare / monitorizarea / raportarea politicilor, precum distribuția resurselor bugetare în sfera CDI.

Studiile realizate demonstrează că atribuțiile AȘM în sistemul actual sunt prea mari și nu creează suficientă motivație pentru reformare și pentru atingerea unor rezultate mai bune. Proiectul de lege propus de Comisia parlamentară „Cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mas-media” tinde să înlăture unele dintre aceste deficiențe. Cele mai importante modificări se referă la următoarele aspecte:

- Prin proiectul de lege, AȘM devine o instituție autonomă științifică (art. 3). Aceasta nu mai este unica instituție publică de interes național în sfera științei și inovării, după cum este specificat în actualul Cod de Știință și Inovare.
- AȘM are ca obiectiv prognozarea dezvoltării științei și elaborarea unei serii de propuneri privind prioritățile de stat în conformitate cu realizările științei (art. 4). Astfel, aceasta doar propune, nu și elaborează și promovează strategia dezvoltării sferei științei și inovării, realizează politica de stat și desfășoară activități conceptuale în sfera științei și inovării și identifică direcțiile strategice ale sferei științei și inovării după cum este cazul în prezent. Susținem această modificare, totuși, credem că este la fel de important să se stabilească și cine anume va fi responsabil de elaborarea politicii de stat în domeniul CDI și de stabilirea priorităților. Cu siguranță, nu ține de domeniul de reglementare al acestei legi să stabilească acest aspect; totuși, nu ne putem expune asupra calității acestei modificări, dacă nu cunoaștem acest aspect crucial.

- Președintele Academiei nu mai este membru al Guvernului din oficiu, ceea ce în prezent împiedică funcționarea AȘM în calitate de autoritate științifică obiectivă și independentă.
- Distribuirea alocațiilor bugetare conform direcțiilor strategice ale sferei științei și inovării se retrage din atribuțiile AȘM. Din nou, deși salutăm inițiativa, este greu să facem careva concluzii asupra finalității acestei acțiuni fără a cunoaște care urmează să fie procedura de distribuție a resurselor financiare în sistemul CDI și care va fi organul competent pentru realizarea acesteia.
- De asemenea, în proiectul de lege se specifică că va fi abrogat Codul pentru Știință și Inovare și va fi adoptat Codul Educației. Dacă acesta din urmă va reglementa sectorul CDI, atunci o analiză minuțioasă a proiectului de lege AȘM poate fi irelevantă fără a cunoaște contextul general în care va fi plasată AȘM.
- Ministerul Educației va fi transformat în Ministerul Educației și Cercetării. Totuși, nu este clar în ce va consta această schimbare și sperăm că nu este vorba doar de redenumirea Ministerului. Pentru realizarea unei schimbări instituționale profunde se cere un efort considerabil, având în vedere lărgirea considerabilă a spectrului competențelor și care va necesita și cadre profesionale în domenii noi. De asemenea, nu trebuie să uităm și de faima pe care o poartă Ministerul Educației ca o instituție puțin transparentă, care necesită schimbări majore pentru a reglementa un domeniu suplimentar atât de important.

Legea introduce și alte modificări ce țin de componența și membrii AȘM, organele de conducere ale acesteia, dar care în fond nu produc schimbări dramatice în funcționarea sistemului și variază mult de la o țară la țară.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Deși proiectul de lege nr. 1766 pare a fi unul bine intenționat, acesta este doar o verigă din tot lanțul de acte normative care trebuie modificate. Reforma AȘM trebuie să se producă în cadrul mai larg de reformare a întregului sistem CDI. Codul Educației, urmează eventual să va reglementeze toate relațiile din sectorul CDI. Acesta este principalul document lipsă, fără de care este greu de spus care este impactul proiectului de lege 1766. Credem, de fapt, că reformarea sistemului trebuia să înceapă anume cu Codul Educației. Mai mult ca atât, acest proiect de lege a fost elaborat fără implicarea AȘM, care urmează să se conformeze, în cazul adoptării acestuia, la noile norme. Totuși, consultarea AȘM este esențială într-un asemenea exercițiu important.

Deși proiectul de lege introduce unele modificări la situația curentă, nu este clar cum acesta poate schimba situația actuală a sistemului CDI. Pentru o reformă comprehensivă este nevoie de mult mai multe modificări: (i) în domeniul politicii, administrării și structurii organizaționale a întregului sistem, (ii) în domeniul stabilirii priorităților de cercetare, (iii) în domeniul finanțării și (iv) în domeniul pregătirii cadrelor³.

În domeniul politicii administrării și structurii organizaționale a sistemului dintre toate modelele analizate, credem că cel mai potrivit pentru Republica Moldova este un mod echilibrat în care universitățile și AȘM ar avea roluri comparabile și în care:

- ***Guvernul trebuie să devină autoritatea principală în stabilirea priorităților pentru sfera de cercetare-dezvoltare.*** În acest sens prezentul proiect de lege preia această responsabilitate de la AȘM, în același timp nu este clar cui îi revine responsabilitatea dată;

³ Pentru opțiunile de reformare a sectorului CDI și o listă extinsă de recomandări a se vedea Valeriu Prohnițchi, Ana Popa "Sectorul de Cercetare, Dezvoltare și Inovare din Moldova: este oare necesară o reformă?", EXPERT-GRUP, 2011

- ***Pe lângă Guvernul Republicii Moldova trebuie instituit un Consiliu Suprem de Știință și Dezvoltare Tehnologică(CSȘDT) ca organism central de specialitate în domeniul CDI.***
Componența acestuia trebuie să consistă din reprezentanții AȘM, universităților, Guvernului, Ministerelor cu interes în sfera CDI, CNAA; ONG-uri și businessul;
- ***Trebuie optimizat numărul de institute de cercetare existente în prezent în Republica Moldova.*** În mod optimal, institutele vor fi supuse unor evaluări conform standardelor internaționale și cu participarea unor experți internaționali, care vor face evaluarea în baza principiilor de excelență academică , relevanță științifică, socială, educațională și economică. Este necesară și o ordonare a institutelor existente. În prezent există institute pe lângă AȘM, institute din cadrul ministerelor, ceea ce determină haosul în organizarea și finanțarea acestora. Astfel, propunem, ca după evaluarea lor aceasta să fie trecute integral fie în subordinea universităților, fie în subordinea AȘM. În caz de necesitate acestea ar putea presta servicii contra plată ministerelor;
- ***Ca urmare a modificărilor, în unele institute și universități de cercetare aplicată trebuie create agenții de marketing tehnologic,*** care ar promova pe piață soluțiile elaborate în cadrul acestora și identificarea necesităților economiei în produse și servicii științifice prin cercetări de piață;
- ***În acest context, AȘM va rămâne autoritatea științifică supremă, care va consulta autoritățile publice în problemele din domeniu atunci când este solicitată sau când consideră necesar de a se expune asupra unei probleme.*** Pentru independența sa, credem că președintele AȘM nu trebuie să fie membru al cabinetului de miniștri, ceea ce proiectul de lege nr. 1766 deja stabilește. În cazul în care se decide subordonarea institutelor de cercetare AȘM, aceasta va coordona activitatea lor. În același timp este necesară optimizarea instituțiilor auxiliare, a întreprinderilor și organizațiilor din cadrul AȘM, fapt ce nu este regăsit în proiectul de lege.

În domeniul stabilirii priorităților de cercetare de asemenea trebuie schimbată abordarea.

- ***Direcțiile principale în CDI trebuie să fie stabilite de CSȘDT.*** Proiectul de lege modifică actualul sistem, astfel încât AȘM nu mai este autoritatea responsabilă de stabilirea priorităților pentru CDI, dar în același timp nu se specifică cineva prelua această responsabilitate. În practica internațională direcțiile din sfera CDI sunt stabilite pe un termen de 4-5 ani cu actualizare anuală și sunt corelate cu strategiile naționale de dezvoltare și/sau strategiile industriale;
- ***Programele de stat urmează să fie stabilite în mod individual de către Ministerele interesate și aprobate prin hotărâre de Guvern.*** Dar și aceste programe trebuie evaluate de un Consiliu de Evaluare și Expertiză al CSȘDT. Consiliul de Evaluare și Expertiză poate angaja experți, naționali și internaționali, pe bază permanentă sau pe termen scurt în baza contractelor de prestare servicii, în dependență de necesitățile și natura proiectelor. Iar pentru monitorizarea implementării proiectului Ministerele trebuie să-și creeze propriile Consilii Științifice care să le evalueze. Cu siguranță aceste proiecte trebuie să fie suficient de mari având în vedere costurile adiționale pe care le implică. Mărimea proiectelor, dar și ponderea programelor de stat în totalul alocațiilor trebuie să fie stabilită expres de către CSȘDT;

- **Pentru a simplifica procesul de stabilire a priorităților este necesar ca toate institutele de cercetare, care au trecut acreditarea și universitățile să-și stabilească clar misiunea de cercetare.**

În ceea ce privește modificările în finanțarea sistemului CDI, acestea probabil ar fi unele foarte sensibile, dar necesare în noul sistem propus

- **În contextul în care se propune, CSȘDT trebuie să administreze trei fonduri: Fondul pentru Cercetări Fundamentale, Fondul pentru Cercetări Aplicate și Fondul pentru Transfer Tehnologic și Inovare.** Agenția pentru Suport Tehnologic și Inovare se va subordona CSȘDT și va administra Fondul pentru Transfer Tehnologic și Inovare;
- **Procedura de acreditare a instituțiilor ce efectuează cercetări trebuie revizuită.** În prezent procedura de acreditare este foarte controversată și nu permite implicarea centrelor mici de cercetare și businessului și descurajează cercetarea. Totodată, la finanțare din Fondul cercetări aplicate și Fondul pentru Transfer Tehnologic și Inovare ar putea fi admise toate entitățile de cercetare și inovare, indiferent de faptul dacă au fost sau nu acreditate din punct de vedere academic, bineînțeles conform anumitor criterii ca bonitatea financiară a entității solicitante, portofoliul de produse inovatoare deținute, experiența demonstrată în implementarea proiectelor și istoria de colaborare cu alte instituții de finanțare;
- **Trebuie elaborate criterii clare de acordare a finanțării instituționale.** Acestea totuși trebuie să fie aplicate treptat pentru a nu înrăutăți și mai mult situația. Pe parcursul unei perioade de tranziție finanțarea poate continua în baza indicatorilor de input, după care finanțarea pe baza indicatorilor de input va fi combinată și treptat înlocuită de cea bazată pe indicatori de performanță măsurabili;
- **În general, trebuie promovată finanțarea competitivă și transferul de tehnologii noi.** Astfel, de la finanțarea instituțională trebuie să se treacă la finanțarea competitivă;
- **Fondurile pentru procurarea echipamentului, utilajului și reactivelor trebuie majorate.** Adicional, vor fi necesare modificări în legea cu privire la achizițiile publice având în vedere specificul achizițiilor de echipament științific;
- **Va fi nevoie de specificarea și definirea mai clară a tipurilor de cercetare pentru a putea distribui resursele corect.** Astfel, definiția de cercetare aplicată ar trebui modificată, care în prezent nu pune accent deplin pe caracterul aplicat al cercetării;
- **De asemenea cofinanțarea trebuie extinsă și asupra altor organizații din sfera cercetării decât statul, agenții economici și donatorii.** Aceasta trebuie să se refere și la universități, institute, organizații non-profit.
- **Adoptarea noilor forme de interacțiune cu sectorul privat.** Acestea trebuie să fie realizate de către universități sau institute de cercetare după reformele care vor avea loc în sistem. În general, acestea pot lua forma de sponsorizări, prestarea de servicii de cercetare și elaborări tehnologice, cercetarea colaborativă cu departamentele specializate ale întreprinderilor, implementarea unor parteneriate public-private sau crearea centrelor de excelență tehnologică și incubatoarele inovatoare pe lângă universități;
- **Asigurarea raportării financiare și reflectarea statistică adecvată a tuturor fondurilor din sfera CDI.** De exemplu în prezent în afară de banii alocați din bugetul de stat resurse financiare sub formă de granturi și asistență externă de un volum destul de mare intră în sfera CDI fără a fi raportate de instituțiile de cercetare ca sursă de finanțare. Raportarea

acestora este importantă pentru ca guvernul să aibă o înțelegere clară a necesarului suplimentar de finanțare.

De asemenea, foarte importante sunt și investițiile în domeniul pregătirii cadrelor, aspect care a fost parțial ignorat pe parcursul ultimului deceniu în Republica Moldova. În acest sens sunt importante următoarele acțiuni:

- **Reformarea sistemului educațional prin îmbunătățirea calității procesului de învățământ, fără de care o strategie durabilă de dezvoltare a sferei CDI este imposibilă.** Aceasta este valabil pentru toate nivelurile de învățământ;
- **Ministerul Educației (sau după cum urmează să fie reformat Ministerul Educației și Cercetării) trebuie să fie responsabil în întregime de procesul educațional.** Astfel, pregătirea doctoranzilor urmează să fie integral trecută în competența universităților. Trebuie analizată oportunitatea de către AȘM a instituțiilor de învățământ elitiste (după cum sunt Universitatea și Liceul), care reprezintă o practică inedită pentru cele mai multe țări.

Modelul propus, este ilustrat structural în Anexa la Nota Analitică. Considerăm că acesta ar contribui la creșterea eficienței și atingerea unor rezultate superioare în sfera CDI prin deschiderea față de sectorul privat și universități, balansarea intereselor instituțiilor de cercetare din cadru AȘM și ale universităților și redirecționarea mai eficientă a fondurilor publice destinate CDI. În acest context, proiectul de lege cu privire la AȘM este doar verigă mediană a întregului lanț de reforme, care nu poate și privită izolat, și care nici nu poate fi începutul unei reforme de esență.

LISTA REFERINTELOR BIBLIOGRAFICE:

- Ana Popa "Cercetare, Dezvoltare și Inovare în Republica Moldova: Probleme și Opțiuni", EXPERT-GRUP, 2011.
- Valeriu Prohnițchi, Ana Popa "Sectorul de Cercetare, Dezvoltare și Inovare din Moldova: este oare necesară o reformă?", EXPERT-GRUP, 2011

