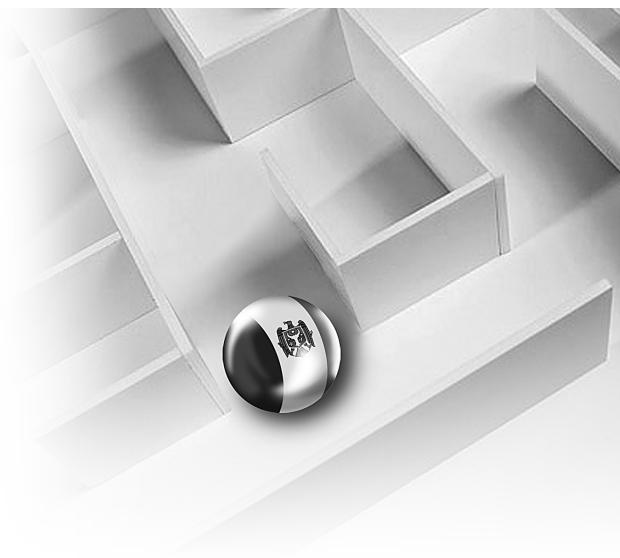




Nr. 2 (10)

Anul V, 2012

și **GUVERNARE**
Democrație
revistă de analiză și sinteză

ISSN 1857-3932

Această publicație a fost realizată de
Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT
cu sprijinul financiar al Fundației Soros-Moldova.

Coordonator general: *Elena Prohnițchi*

La apariția publicației au contribuit: *Igor Boțan, Victor Giosan, Corneliu Gurin, Elena Iorga, Adrian Lupușor, Ana Popa, Elena Prohnițchi*

Redactor: *Liliana Armașu*

Copertă și concepție grafică: *Mihai Bacinschi*

Grafică: *Alex Dimitrov*

Prepres: *Editura ARC*

Opiniile exprimate în această publicație reflectă poziția autorilor și nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al instituției finanțatoare.

© ADEPT, 2012. Toate drepturile rezervate

Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT.

Chișinău, MD-2012, Republica Moldova

str. V. Alecsandri nr. 97

Tel.: (022) 212992, (022) 213494, tel./ fax: (022) 212992

E-mail: adept@e-democracy.md,

WEB: www.e-democracy.md

CUPRINS

Cuvânt-înainte	5	3
Radiografia procesului de integrare europeană în 2012. Igor Boțan, Corneliu Gurin, Elena Prohnițchi	7	
1. Patru evenimente de politică internă și externă care au influențat pozitiv procesul de integrare europeană și imaginea externă a Republicii Moldova	8	
2. Patru eșecuri majore din 2012 în realizarea reformelor interne indispensabile integrării europene	10	
3. Patru cele mai pregnante tendințe politice din 2012 care ar putea afecta parcursul european al Republicii Moldova	14	
Indicatorii de performanță și utilitatea lor în managementul administrației publice locale. Victor Giosan, Elena Iorga	19	
1. Cadrul general al utilizării indicatorilor în managementul public	19	
2. Caracteristici ale indicatorilor	21	
3. Principalele tipuri de indicatori	22	
4. Indicatori de performanță pentru măsurarea calității serviciilor publice din România	23	
5. La ce folosesc indicatorii de performanță pentru măsurarea serviciilor publice?	25	
6. Practici europene de aplicare a indicatorilor în managementul public	26	
Opțiunea Uniunii Vamale o egalează pe cea a integrării europene. Igor Boțan	28	
1. Evoluția optimismului social	29	
2. Încrederea în instituțiile publice și private	31	
3. Încrederea în partide și liderii politici	33	
4. Concluzii	37	

Reglementarea transnistreană: revenirea la perioada glacială. Igor Boțan	39
1. Negocierile în format „5+2“	39
2. Ministeriala OSCE de la Dublin – îndemnuri, exprimarea satisfacției și speranțelor	40
3. Vizita cancelarului Angela Merkel în Republica Moldova	43
4. Tensiunile dintre Chișinău și Tiraspol	44
5. Suportul Federației Ruse pentru Transnistria	44
6. Impactul datoriei Transnistriei pentru consumul de gaze asupra Republicii Moldova	45
7. Concluzii	46
Analiza competitivității produselor moldovenești în contextul liberalizării comerțului cu Uniunea Europeană. Adrian Lupușor	48
1. Introducere	48
2. Analiza competitivității produselor agroalimentare	49
3. Analiza competitivității produselor industriale	52
4. Concluzii și recomandări-cheie pentru autoritățile moldovenești	53
Particularitățile sectorului IMM din Republica Moldova în contextul aspirațiilor de integrare europeană. Ana Popa	56
1. IMM-urile și dezvoltarea locală	56
2. Apropierea de UE: beneficii sau riscuri pentru IMM?	60
3. Politici europene pentru susținerea IMM-urilor	63
4. Concluzii	66



Cuvânt-înainte

Procesul de integrare europeană presupune nu doar un dialog politic activ cu Uniunea Europeană, ci și realizarea unor reforme interne, inclusiv a celor mai puțin populare. Pe parcursul anului 2012, Republica Moldova a demonstrat că progresele în realizarea reformelor sunt sub așteptările cetățenilor, fiind departe de îndeplinirea strategiilor și planurilor de acțiuni, aprobate de Alianța pentru Integrare Europeană. Ritmul de realizare a reformelor a fost afectat de către conflictele politice interminabile din cadrul alianței de guvernare, ceea ce a sporit dezamăgirea cetățenilor față de actuala guvernare, care a atins cota minimă înregistrată vreodată de sondajele de opinie publică. Ca urmare, în Republica Moldova a crescut considerabil numărul euroscepticilor, în condițiile în care opoziția promovează activ alternativa integrării euroasiatice. Pornind de la situația respectivă, în a doua jumătate a anului 2012, mai mulți înalți demnitari europeni au efectuat vizite oficiale la Chișinău, pentru a susține și încuraja procesul de integrare europeană al Republicii Moldova, dar și pentru a le aminti guvernanților despre necesitatea implementării unor reforme cu impact asupra bunăstării cetățenilor și combaterii corupției.

În pofida problemelor de ordin politic, coaliția de guvernare a înregistrat totuși anumite progrese în procesul de integrare europeană, însă acestea au vizat mai mult armonizarea legislației naționale cu cea comunitară și mai puțin implementarea unor reforme structurale consistente. Aceste progrese, deși moderate, au avut loc pe fundalul regreselor de ordin democratic din celelalte state ale Parteneriatului Estic, fapt ce a permis ca Republica Moldova să-și păstreze poziția de pionier al reformelor și în anul 2012. Pentru a recompensa aceste realizări și a demonstra aplicarea practică a principiului „mai mult pentru mai mult“, dar și pentru a încuraja accelerarea reformelor asumate de către alianța de guvernare, Uniunea Europeană a suplimentat asistența externă oferită Republicii Moldova pe parcursul anului 2012. Iar după adoptarea, în mai 2012, a legilor privind antidiscriminarea

și cu privire la reformarea Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, Uniunea Europeană a decis avansarea Republicii Moldova la cea de-a doua fază a Planului de Acțiuni privind regimul liberalizat de vize.

Însă aceste evenimente semnificative pentru parcursul european al Republicii Moldova ar putea să rămână fără vreun impact sesizabil asupra populației, dacă în anul 2013 alianța de guvernare nu va reuși să depășească neînțelegerile interne și să porceadă la implementarea consecventă a reformelor, lansate cu întârziere în 2012. Riscul legat de eventualul comportament precaut al componentelor AIE înainte de campania electorală ce urmează să se desfășoare la sfârșitul lui noiembrie – începutul lui decembrie 2014 ar putea ridica semne de întrebare în ceea ce privește raporturile guvernului de la Chișinău cu partenerii europeni, care insistă tot mai mult asupra promovării reformelor și combaterii reale, nu doar la nivel declarativ, a corupției. În consecință, nu este exclus ca să apară anumite complicații legate de semnarea Acordului de Asociere și a Acordului de Liber Schimb Cuprinzător și Aprofundat, precum și a celui privind liberalizarea regimului de vize.

În 2013, AIE va mai trebui să propună o soluție pentru relansarea dialogului cu liderii transnistreni, care, începând cu a doua jumătate a anului 2012, a intrat în impas pe motivul refuzului autorităților separatiste transnistrene de a discuta probleme de fond pentru reglementarea durabilă a conflictului transnistrean. „Înghetarea” dialogului a reanimat tensiunile existente în relațiile dintre Chișinău și Tiraspol și a anulat o parte din succesele înregistrate anterior în apropierea dintre cele două maluri ale Nistrului.

RADIOGRAFIA PROCESULUI DE INTEGRARE EUROPEANĂ ÎN 2012

Igor Boțan, Corneliu Gurin, Elena Prohnițchi

7

Anul 2012 a fost unul destul de dificil din punct de vedere economic și politic pentru Republica Moldova. Consecințele crizei economice și financiare din zona euro asupra economiei naționale, suprapuse peste șocurile interne provocate de seceta din anii 2011-2012, s-au soldat cu o stagnare a economiei moldovenești, fapt care a redus nivelul de bunăstare al cetățenilor și pe cel al optimismului social. Pe de altă parte, politicul a continuat să fie dominat de reglări de conturi între membrii alianței de guvernare, scandaluri politice care au dat în vileag ingerințele politicului în activitatea instituțiilor presupus independente ale statului, astfel tergiversându-se inițierea și realizarea reformelor sensibile. În pofida acestor probleme, Republica Moldova este văzută de oficialii europeni drept pionier în cadrul Parteneriatului Estic¹, fiind considerată o poveste de succes a Politicii Europene de Vecinătate. Percepția respectivă se bazează pe câteva explicații. Pe de o parte, s-a ținut cont de progresele înregistrate în armonizarea legislației Republicii Moldova cu cea a Uniunii Europene, lansarea reformelor în domeniul justiției și a organelor interne și în dialogul politic activ dintre UE și Republica Moldova. Pe de altă parte, progresele moderate ale Republicii Moldova în avansarea pe calea integrării europene au fost evaluate în plan comparativ cu celelalte state ale Parteneriatului Estic, care au înregistrat regrese la capitolul democrație, respectarea drepturilor omului și combaterea corupției.

¹ Indicele de integrare europeană a Parteneriatului Estic pentru anul 2012 plasează Republica Moldova în topul celor șase țări-membre ale Parteneriatului Estic – Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Moldova și Ucraina. Indicele oferă o analiză comparativă a procesului de integrare europeană a celor șase state din perspectiva mai multor domenii. Studiul realizat de către o echipă extinsă de experți din cele șase state este accesibil doar în limba engleză, <http://www.eap-index.eu/>.

În articolul ce urmează, vom încerca să oferim o privire de ansamblu asupra principalelor evoluții care au marcat procesul de integrare europeană a Republicii Moldova în 2012. În special, sunt prezentate: cele mai importante patru evenimente de politică internă și externă care au influențat pozitiv procesul de integrare europeană în 2012; patru eșecuri majore din 2012 în realizarea reformelor interne indispensabile integrării europene; cele mai pregnante patru tendințe politice din 2012, care ar putea afecta parcursul european al Republicii Moldova.

1. Patru evenimente de politică internă și externă care au influențat pozitiv procesul de integrare europeană și imaginea externă a Republicii Moldova

Alegerea președintelui și depășirea blocajului instituțional

Deși alegerea președintelui s-a produs cu mai multe încălcări de ordin juridic și constituțional, depășirea blocajului instituțional a fost salutăată de mai mulți oficiali europeni, care au văzut în acest fapt o șansă reală pentru accelerarea reformelor economice și sociale, și respectiv, a procesului de integrare europeană.

Deschiderea UE către Republica Moldova: vizitele înalților oficiali europeni

În 2012, Uniunea Europeană a continuat să se arate interesată de Republica Moldova. Pe parcursul anului, Chișinăul a fost vizitat de mai mulți oficiali europeni de rang înalt, care, pe de o parte, au venit în Moldova să susțină parcursul european al țării, iar, pe de altă parte, să încurajeze autoritățile moldovenești să continue și să accelereze reformele asumate în procesul de integrare europeană. Merită a fi menționate următoarele vizite ale comisarilor europeni în Republica Moldova:

- Participarea la prima reuniune informală din cadrul Parteneriatului Estic, din 5 iunie 2012, a Comisarului european pentru Extindere și Politica de Vecinătate, Ștefan Füle.
- Participarea, în februarie 2012, la lansarea oficială a negocierilor pe marginea Acordului de Comerț, a Comisarului european pentru Comerț, Karel de Gucht.
- Participarea, în septembrie 2012, la cea de-a doua Conferință a autorităților locale și regionale a Parteneriatului Estic, a Comisarului european pentru Cooperare Internațională, Ajutor Umanitar și Gestionarea Crizelor, Kristalina Georgieva.

Vizita Angelei Merkel, cancelarul Germaniei și cea a lui José Manuel Barroso, președintele Comisiei Europene, la Chișinău, au avut o semnificație istorică aparte. Ambii oficiali au venit aici cu un mesaj foarte clar de sprijin pen-

tru opțiunea europeană a Republicii Moldova, menționând că de rapiditatea și profunzimea reformelor realizate va depinde în ce măsură Republica Moldova va putea avansa pe calea asocierii politice și integrării economice cu Uniunea Europeană, pentru ca, în cele din urmă, cetățenii moldoveni să resimtă beneficiile acestei opțiuni. Potrivit celor doi oficiali, reformele urmează a fi întreprinse, în primul rând, în beneficiul cetățenilor, iar valorile europene – respectul pentru drepturile omului și libertățile fundamentale, supremația legii, libertate și democrație – trebuie să fie prioritare în procesul de reformare. Niciunul dintre oficiali nu a menționat expres despre perspectiva europeană a Republicii Moldova, accentuând că aceasta va depinde de progresul înregistrat de către Republica Moldova în procesul de integrare europeană.

Adoptarea cadrului legal antidiscriminare

Pe 25 mai 2012, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea antidiscriminare, cu denumirea oficială: *Legea privind asigurarea egalității*, care oferă cadrul legal pentru protejarea persoanelor împotriva tratamentului discriminatoriu și stabilește un mecanism de prevenire și combatere a discriminării². Noua denumire a legii a fost una de compromis, pentru a diminua astfel rezistența din partea opozanților legii din rândurile clerului, opoziției parlamentare, dar și a unor membri ai coaliției de guvernare. Cu același scop, guvernul a exclus din proiectul inițial al legii patru criterii de discriminare, și anume: „starea sănătății, orientare sexuală, avere și origine socială“, care au restrâns domeniul de aplicabilitate a legii. Potrivit legii, criteriul orientării sexuale va fi aplicat în domeniul angajării în câmpul muncii și în cel al ocupării forței de muncă. Aceste modificări au fost făcute cu acceptul Uniunii Europene, deoarece înseși directivele curente ale UE privind antidiscriminarea³ nu sunt cuprinzătoare și prevăd interzicerea discriminării pe bază de vârstă, religie sau convingeri, dizabilități și orientare sexuală doar în cazul angajării și ocupării forței de muncă.

În pofida acestor limitări, adoptarea Legii antidiscriminare și a Legii privind reformarea Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției a permis Republicii Moldova să depășească ultimele restanțe ce țin de implementarea primei faze a Planului de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize. Ca urmare, în iunie 2012, Uniunea Europeană a semnat Acordul de amendare a Acordului RM-UE privind facilitarea regimului de vize prin extinderea facilităților de obținere a vizelor și a decis avansarea Republicii Moldova la cea de-a doua fază a dialogului privind liberalizarea regimului de vize.

² Legea nr. 121 din 25.05.2012 urmează să intre în vigoare la 1 ianuarie 2013.

³ Directiva Consiliului 2000/43/ CE din 29 iunie 2000 și Directiva Consiliului 2000/78/ CE din 27 noiembrie 2000.

Lansarea negocierilor oficiale privind Acordul de Liber Schimb

În luna februarie 2012, Uniunea Europeană și Republica Moldova au demarat negocierile asupra Acordului privind Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător. Acordul presupune liberalizarea graduală a comerțului cu bunuri și servicii dintre Republica Moldova și UE, ridicarea barierelor tarifare și netarifare, adoptarea standardelor recunoscute de UE privind concurența, siguranța alimentară, drepturile consumatorului, precum și armonizarea legislației Republicii Moldova cu standardele europene. Concluziile unui studiu independent⁴, care a analizat mai multe opțiuni integraționiste ale Republicii Moldova, indică că integrarea europeană, în comparație cu cea euroasiatică, deși în faza inițială presupune costuri de adaptare la standardele europene, pe termen mediu și lung va asigura o creștere economică durabilă și ameliorarea considerabilă a bunăstării cetățenilor.

Pe parcursul anului 2012, au avut loc patru runde de negocieri desfășurate în cadrul a treisprezece grupuri tehnice, care corespund cu numărul de domenii pe care le va conține acordul. Negocierile au avansat într-un ritm rapid. Totuși, în procesul negocierilor, rămâne problematică implicarea companiilor din stânga Nistrului, fapt care ar putea crea o posibilitate de consolidare a încrederii între ambele maluri ale Nistrului. Comisarul european pentru Comerț, Karel de Gucht, prezent la demararea negocierilor, s-a arătat optimist în privința semnării Acordului de Liber Schimb până la Summitul Parteneriatului Estic de la Vilnius, care va avea loc în noiembrie 2013.

În paralel, autoritățile moldovenești au continuat să realizeze, înregistrând un succes relativ, Planul de Acțiuni privind implementarea Recomandărilor Comisiei Europene pentru instituirea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ZLSAC) dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană.

2. Patru eșecuri majore din 2012 în realizarea reformelor interne indispensabile integrării europene

Mimarea luptei cu corupția

Deși combaterea corupției reprezintă o condiție esențială pentru avansarea Moldovei în procesul integrării europene, în ceea ce privește realizarea acestui dezerat țara noastră rămâne o mare restanțieră. Măsurile întreprinse în anul 2012

⁴ Studiul „Compararea strategică a opțiunilor integraționiste ale Republicii Moldova: integrarea economică aprofundată și cuprinzătoare cu UE *versus* aderarea la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan“, elaborat de Centrul Analitic Independent „EXPERT-GRUP“, <http://bit.ly/WIMIIw>.

de către alianța de guvernare, cum ar fi reformarea Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (CCCEC) și crearea Comisiei Naționale de Integritate (CNI), au fost realizate cu mari tergiversări și deficiențe, care ar putea reduce semnificativ din eficiența acestora pe viitor.

Astfel, în cazul CCCEC, deși reformarea acestei instituții a fost pregătită minuțios, cu participarea experților străini, aplicarea în practică a reformei nu s-a putut realiza fără conflicte politice, care au tergiversat procesul. Inițial, la baza disensiunilor se afla întrebarea: cui trebuie să se subordoneze instituția reformată – parlamentului sau guvernului?, deși în programul de guvernare se propunea scoaterea CCCEC din subordonarea directă a guvernului și trecerea acestuia sub controlul parlamentar, pentru a avea astfel mai multă independență și autonomie. În luna mai 2012, sub influența presiunii externe, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat câteva modificări legislative prin care CCCEC a fost transformat în Centrul Național Anticorupție, însă nu și Strategia de consolidare instituțională a CNA. Aceasta a fost examinată mult mai târziu, una din cauze fiind tărăgănarea de către guvern a transiterii strategiei către parlament. (Strategia a fost adoptată la 26 octombrie 2012, însă a intrat în vigoare la finele anului 2012.)

Alegerea directorului CNA, prin concurs, s-a desfășurat cu mult peste termenele care stabileau intrarea în vigoare a reglementărilor privind noua formulă de administrare a CNA. Numirea în funcția de director al CNA a fostului director al CCCEC a trezit suspiciuni privind corectitudinea desfășurării concursului pentru funcția de director, iar investirea în funcție a directorului CNA „la pachet” cu numirea șefului Serviciului de Informații și Securitate și a președintelui Comisiei Naționale de Integritate a confirmat continuarea aplicării criteriului de partajare politică a funcțiilor.

O anumită perioadă de timp activitatea de combatere a corupției a fost în mare parte blocată, și aceasta din cauza că împuternicirile angajaților nu erau conformate noilor reglementări, iar actele procesuale erau contestate și considerate ilegale. Către sfârșitul anului 2012, prima etapă a reformei CNA așa și nu a fost încheiată: nu au fost numiți vicedirecții CNA, deși aceștia au fost propuși conform procedurii legale stabilite; nu au avut loc concursurile pentru numirea conducătorilor subdiviziunilor teritoriale ale CNA; nu a fost constituit Colegiul CNA și Colegiul disciplinar; nu a fost aprobat Codul de conduită al angajaților CNA.

Cu referință la Comisia Națională de Integritate, procesul de adoptare a Legii privind CNI a dat, de la bun început, în vileag dorința guvernanților de a tărăgăna și de a influența cât mai mult acest proces. Iată câteva exemple care demonstrează acest lucru:

- Proiectul Legii privind Comisia Principală de Etică, structura și modul de funcționare a acesteia a fost prezentat în parlament pe data de 14 aprilie 2011, dar legea a fost adoptată abia la 29 iulie 2011.
- Peste cinci luni de la adoptare, s-a revenit *ad-hoc* la conținutul legii deja votate, fiind introduse câteva schimbări esențiale, astfel că Legea nr.180 cu privire la Comisia Națională de Integritate a fost votată la 19 decembrie 2011 și publicată abia la 6 ianuarie 2012.
- Legea cu privire la CNI urma să intre în vigoare la 1 martie 2012, iar componența CNI trebuia să fie confirmată de parlament până la 1 februarie 2012. Parlamentul însă a numit membrii CNI la 22 iunie 2012, dar fără a numi președintele și vicepreședintele CNI, ceea ce a determinat nefuncționalitatea juridică a CNI până la finele anului 2012. Președintele CNI a fost numit abia la 25 octombrie 2012, în rezultatul schimbării *ad-hoc* a unui membru numit anterior și doar după ce Partidul Liberal (PL), care pretindea la această funcție, a primit suportul partenerilor de alianță. După numirea președintelui CNI, integritatea acestuia a fost contestată de către mass-media, dezvăluindu-se mai multe informații legate de ne-declararea veniturilor și a proprietății președintelui nou-ales.
- În același timp, reprezentantul societății civile, numit anterior în CNI, a demisionat din funcție, pe motiv că se fac încercări de politizare a activității CNI. Deși a fost organizat un nou concurs, candidatul selectat din partea societății civile a fost respins de către deputații PL și opoziția parlamentară, în baza unor argumente de ordin subiectiv și politic. Nealegerea reprezentantului societății civile în CNI a perpetuat, pe de o parte, nefuncționalitatea acestei instituții, în componența actuală rămânând un număr par de membri, iar pe de altă parte, a redus din independența și autonomia CNI, care a fost compromisă chiar din momentul creării acesteia.
- Această instituție publică, care urma să-și înceapă activitatea la 1 martie 2012, nu a fost luată în calcul de către majoritatea parlamentară a AIE la adoptarea Legii bugetului pentru 2013, care nu a prevăzut cheltuieli referitoare la activitatea CNI.

Ca urmare a acestui parcurs sinuos, pe întreaga durată a anului 2012 a fost blocat procesul depunerii și verificării declarațiilor de averi și venituri ale demnitarilor și altor categorii de funcționari publici. De asemenea, nu a fost executată și aplicată Legea nr. 1264-XV din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere, precum și Legea nr. 16-XVI din 15.02.2008 cu privire la

conflictul de interese. Respectiv, nu au fost trași la răspundere demnitarii și funcționarii publici care au încălcat legislația în domeniu.

Reforma procuraturii

Necesitatea reformării profunde a procuraturii a fost invocată de mai multe ori de către reprezentanții puterii politice, de personalități din sfera justiției (judecători, avocați), de către mass-media și opinia publică. Totuși, schimbările legislative care au avut loc în acest domeniu nu au condus la modificări de substanță, nici la sporirea eficienței instituției și nici la creșterea nivelului de independență și încredere în această instituție a statului de drept. Strategia de reformă a sectorului justiției a inclus termene prea mari pentru reformarea procuraturii și chiar dacă se discută anumite strategii de reformă în domeniu, nu se produc schimbări esențiale nici la nivel legislativ, nici la nivel instituțional. În același timp, subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu au inițiat niciun proiect complex de reformă legislativă sau constituțională vizând atribuțiile și funcționarea procuraturii, acest fapt arătând nedorința factorilor de decizie de a demara reforme complexe în domeniu și acceptarea situației existente.

Reforma administrației publice locale și descentralizarea fiscală

Principiile unei autonomii locale reale și cele ale descentralizării nu sunt puse în aplicare într-o manieră decisivă și complexă, autoritățile APL nefiind atrase suficient de mult în procesul decizional și de administrare comună a treburilor publice. Nu au fost realizate mai multe acțiuni necesare pentru implementarea Strategiei naționale de descentralizare. Problemele frecvente invocate de APL vizează: nerespectarea legislației din domeniul autonomiei locale și a descentralizării, salarizarea reprezentanților APL, achizițiile publice, impunerea restricțiilor privind cheltuielile publice etc.

Soluționarea transnistreană

Guvernul Republicii Moldova a continuat și în anul 2012 să abordeze problema reglementării transnistrene prin prisma „consolidării măsurilor de încredere”, care s-a regăsit în tactica „pașilor mici” a administrației de la Tiraspol. Inițial, acest tip de abordare a avut rezultate satisfăcătoare, cum ar fi: restabilirea contactelor periodice a reprezentanților autorităților moldovenești cu liderii administrației de la Tiraspol; anularea taxei vamale speciale la produsele moldovenești pentru intrarea/ tranzitarea acestora pe teritoriul regiunii transnistrene; reluarea circulației trenurilor marfare pe segmentul transnistrean; constituirea grupurilor de lucru pentru soluționarea problemelor umanitare și social-economice;

stabilirea agendei negocierilor în formatul „5+2” și a principiilor de desfășurare a acestora. În pofida acestor progrese, autoritățile moldovenești nu au reușit să avanseze în ceea ce privește discutarea problemelor de fond de reglementare durabilă a conflictului, așa cum prevede programul de guvernare, în special, a problemelor legate de elaborarea statutului juridic al regiunii, retragerea prezenței militare ruse din regiunea transnistreană și modificarea misiunii de pacificare. Din contra, disensiunile în relațiile dintre Chișinău și Tiraspol s-au intensificat în a doua jumătate a anului 2012, soluționarea conflictului transnistrean revenind la etapa de „conflict înghețat”. Suportul financiar și politic masiv al Federației Ruse pentru regimul separatist transnistrean va continua să motiveze dezinteresul acestuia pentru reglementarea durabilă a conflictului transnistrean.

3. Patru cele mai pregnante tendințe politice din 2012 care ar putea afecta parcursul european al Republicii Moldova

Implicarea politicului în procesul de implementare a reformelor

Reformele preconizate în Programul de Activitate al Guvernului „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare 2011-2014” s-au desfășurat anevoios din cauza politizării excesive a instituțiilor publice, conducătorii cărora, potrivit legislației și Hotărârii nr. 29 din 21.12.2010 a Curții Constituționale, sunt exponenți ai unui interes public deosebit. Esența blocajelor ține de insistența liderilor Alianței pentru Integrare Europeană (AIE) de a numi în funcțiile importante de conducere persoane agreeate de componentele AIE, în baza unui algoritm de distribuție fixat în Acordul de constituire a AIE. Potrivit liderilor AIE, persoanele numite în baza algoritmului reprezintă „pârghiile de influență” în domeniul respectiv, responsabilitatea pentru acțiunile acestor funcționari revenind formațiunilor și liderilor care i-au promovat. Astfel, în loc să aibă loc consolidarea structurilor statului prin intermediul:

- unui cadru legal elaborat,
- unor proceduri precise și fără echivocuri legate de activitatea persoanelor responsabile,
- unor proceduri corecte de înaintare, selectare și numire a persoanelor meritorii în funcțiile decisive ale statului, persoane care să nu fie influențate ulterior de factorul politic,

se produce „personalizarea” instituțiilor statului prin înscăunarea în funcțiile de conducere a unor persoane – „pârghii de influență” a componentelor AIE, care afișează mereu sentimentul gratitudinii față de promotorii lor.

Pe termen lung, politizarea serviciilor publice ar putea compromite definitiv AIE, întrucât instituțiile politizate de componentele AIE sunt puțin efici-

ente, fiind în mare parte aservite intereselor partinice. Dovada riscului major al politizării excesive a structurilor statale este scăderea dramatică a încrederii cetățenilor în instituțiile statului, fapt confirmat, statistic, de Barometrul Opiniei Publice (BOP).

Interpretarea arbitrară a prevederilor constituționale și legale de către AIE

Pe lângă „personalizarea” organelor administrației publice, AIE a comis și acte compromițătoare de voluntarism juridic, care au sfidat de nenumărate ori principiile statului de drept. Mai jos propunem doar două exemple semnificative în acest sens, însă numărul acestora este mai mare.

Cel mai elocvent exemplu se referă la modalitatea de alegere a șefului statului. În situația în care prima tentativă de alegere a șefului statului, din 16 decembrie 2011, a eșuat, iar opoziția parlamentară declarase că va continua să boicoteze alegerea președintelui, AIE a decis să întrerupă procedura de alegere a șefului statului, preconizată pentru data de 15 ianuarie 2012, și să declanșeze procedura de organizare a unui referendum de modificare a Constituției, anunțat pentru sfârșitul lunii aprilie 2012. În acest fel, AIE a încercat să evite votarea repetată a președintelui, care în mod sigur ar fi eșuat din cauza blocajului politic din parlament și ar fi dus la dizolvarea parlamentului și stabilirea datei alegerilor parlamentare anticipate. Această inițiativă a parlamentului a fost într-un fel determinată și de hotărârea Curții Constituționale din 12 ianuarie 2012, care a invalidat alegerea președintelui din 16 decembrie 2011, pe motivul că a fost încălcat secretul votului. Modalitatea în care a fost interpretată legislația, precum și hotărârea Curții Constituționale, este cea mai elocventă dovadă de voluntarism și nihilism juridic. Invalidarea procedurii din 16 decembrie 2011 a fost interpretată de AIE nu ca o pedeapsă pentru încălcarea principiului constituțional privind votul secret, ci ca un pretext de a ieși din procesul pe care l-a viciat, pentru a relua astfel procedura de vot, de parcă nimic nu s-ar fi întâmplat. Iar întreruperea unui proces legal în desfășurare pentru modificarea normei constituționale, astfel încât eventualul rezultat să satisfacă Acordul de constituire a AIE, nu are precedent.

Totuși, în cele din urmă, presiunile organizațiilor civice și experților din țările UE au determinat AIE să renunțe la ideea desfășurării unui referendum prin care se urmărea modificarea normei constituționale în acord cu înțelegerile componentelor AIE de partajare a funcțiilor în stat. Din păcate, Curtea Constituțională nu s-a putut implica în stoparea unor acțiuni scandaloase, legate de declanșarea și întreruperea nejustificată, de mai multe ori, a procedurii de alegere a șefului statului, până la obținerea unui rezultat salvator pentru AIE.

Voluntarismul și nihilismul juridic al AIE s-a profilat și în cazul numirii membrilor Comisiei Naționale de Integritate (CNI). De la bun început, această

instituție a fost percepută de către componentele AIE nu ca un organ de combatere a corupției instituționale, ci ca o nouă „pârghie de influență” în stat. După ce PL nu a fost susținut de celelalte componente ale AIE, când acesta și-a manifestat interesul de a prelua președinția CNI, PL a tergiversat cât a putut procedura de numire a membrilor CNI. Acest fapt a dus la amânarea implementării prevederilor exprese ale Legii cu privire la CNI cu aproximativ un an, dar și a Legii nr. 1264-XV din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere, care prevede controlul periodic, anual al deținătorilor funcțiilor respective. Ulterior, în procesul de numire a membrilor CNI, au fost ignorate prevederile Legii nr. 271-XVI din 18.12.2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, care prevede în mod expres că persoanele care candidează la funcții publice importante sunt verificate de către Serviciul de Informații și Securitate (SIS). Totodată, numirea președintelui CNI s-a desfășurat într-un mod netransparent și contrar cerințelor generale de eligibilitate pentru calitatea de membru al CNI.

Disensiunile din cadrul AIE

Disensiunile din cadrul AIE au persistat de la bun început, însă în 2012 acestea au ieșit mult mai frecvent la iveală. Există un șir de motive care au alimentat aceste disensiuni, însă cauza principală a fost legată de distribuirea celor mai importante funcții publice. Anume acest factor a stat și la baza manifestării voluntarismului și nihilismului juridic, despre care am vorbit mai sus. Astfel, disensiunile din cadrul alianței de guvernare au fost provocate de modalitatea de a acționa în anumite împrejurări pentru atingerea scopurilor râvnite. În situația în care componentele AIE nu dispuneau de mandate suficiente pentru a promova în funcțiile dorite propriii lideri, unii dintre aceștia lansau inițiative ce sfidau nu doar principiile statului de drept, ci și bunul-simț. De exemplu, în cadrul AIE, au existat tensiuni legate de aplicarea diferitor șiretlicuri în procesul de alegere a șefului statului – intrarea și ieșirea arbitrară din procesul legal, recurgerea la schimbarea normelor și procedurilor chiar în procesul aplicării directe a acestora.

Un alt prilej de disensiuni în cadrul alianței de guvernare a fost cel referitor la competențele instituțiilor controlate de componentele AIE. De exemplu, premierul Vlad Filat nu a reușit să-i convingă în niciun fel pe colegii săi de alianță să susțină proiectul de Lege privind instituirea Corpului de Control al Guvernului, deși o prevedere în acest sens există în programul de guvernare al AIE. Problema constă în faptul că guvernul este mai degrabă o structură fragmenta-

tă și nu un mecanism unitar, fragmentele guvernamentale fiind constituite din miniștrii promovați de cele trei componente ale AIE. Încercarea premierului de a institui un mecanism de verificare a activității ministerelor controlate de partenerii de alianță s-a ciocnit de reticența acestora.

Un prilej de tensiuni în cadrul AIE este legat și de faptul că alianța nu funcționează de bună voie, ci mai mult de nevoie. Se știe că alianța a fost constituită, în primul rând, pentru a nu admite o eventuală revanșă a opoziției parlamentare, reprezentată de Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM), care contestă până în prezent legitimitatea AIE, pe motiv că aceasta ar fi preluat puterea în 2009 ca urmare a „unei încercări de lovitură de stat”. În al doilea rând, PCRM contestă legitimitatea alegerii șefului statului de către AIE, la 16 martie 2012, considerând că au fost încălcate în mod repetat normele legale. În consecință, AIE s-a văzut nevoită să recurgă la acțiuni prin care se urmărea slăbirea influenței PCRM prin: retragerea, într-o manieră dubioasă, a licenței postului de televiziune NIT, afiliat PCRM; interzicerea simbolisticii PCRM – „secera și ciocanul”; acțiuni concertate de scindare a fracțiunii parlamentare a PCRM etc. Într-un final, influența PCRM a slăbit, s-a redus și pericolul de venire a acestuia la putere, astfel confruntările intereselor de clan din cadrul AIE manifestându-se mai liber.

În rezultat, de-a lungul anului 2012, percepția generală despre guvernarea AIE a înregistrat un scor negativ. Rezultatele sondajelor de opinie, în special Barometrul de Opinie Publică, arată că procentajul cetățenilor care consideră că țara era guvernată mai bine de către PCRM este semnificativ mai mare decât procentajul celor care consideră că este mai eficientă guvernarea AIE.

Promovarea activă de către opoziție a opțiunii euroasiatice

Ideea modificării cardinale a vectorului extern al Republicii Moldova, prin reorientarea țării de la integrarea europeană spre Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan (UV RBK) a început să fie vehiculată de către opoziția parlamentară, reprezentată de Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM), încă în 2011. La Plenara Comitetului Central a PCRM din septembrie 2011 s-a discutat posibilitatea aderării Republicii Moldova la Uniunea Vamală și Spațiul Economic Euroasiatic. Cu toate acestea, un partid extraparlamentar, Partidul Social Democrat (PSD), a fost cel care a promovat activ ideea respectivă, prin inițierea, în martie 2012, a campaniei de colectare a semnăturilor populației pentru organizarea referendumului de aderare la Uniunea Vamală. Argumentele pe care se bazează susținătorii vectorului euroasiatic se rezumă la beneficiile economice imediate pe care le-ar putea obține Republica Moldova în cazul în care ar adera la UV RBK: reducerea tarifelor la sursele energetice rusești, accesul la o piață de

export extinsă, facilitarea plasării în câmpul muncii a emigranților moldoveni din Rusia, impulsivarea investițiilor străine în economia moldovenească etc. Potrivit adepților ideii euroasiatice, integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană presupune costuri sociale și economice prea mari pentru populația țării, beneficiile văzându-se doar în viitorul îndepărtat, în timp ce criza economică și financiară prin care trece UE s-ar putea solda cu destrămarea acesteia. Deși PSD-ul a depus la Comisia Electorală Centrală (CEC) 230 de mii de semnături, pentru organizarea referendumului fiind necesare 200 de mii, doar 34 de mii de semnături au fost declarate autentice. Drept urmare, CEC a respins inițiativa PSD.

Deși, inițial, PCRM a refuzat să susțină inițiativa PSD, ulterior, după ce mai multe sondaje de opinie au arătat că a crescut numărul simpatizanților ideii euroasiatice, PCRM a schimbat macazul, oferind susținere PSD-ului. Mai târziu, PCRM a înregistrat în parlament și un proiect de hotărâre privind convocarea unei ședințe extraordinare a legislativului pe tema organizării referendumului republican de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan. În același timp, PCRM a înregistrat și un proiect de lege care prevede aderarea Republicii Moldova la Tratatul de constituire a Comunității Economice Euroasiatice, adoptat la Astana, pe data de 10 octombrie 2000, precum și la Tratatul de formare a teritoriului vamal unic și de constituire a Uniunii Vamale, adoptat la Dușanbe pe data de 6 octombrie 2007. Inițiativa PCRM a găsit susținere și în rândul conducătorilor autonomiei găgăuze. Deși proiectul de lege al PCRM a fost respins de către majoritatea parlamentară, dezbaterile în jurul subiectului respectiv au fost transferate în spațiul public, atât la nivel republican, cât și la nivel regional. Astfel, campania de promovare activă a ideii de integrare euroasiatică a Republicii Moldova, suprapusă pe scăderea substanțială a nivelului de încredere al populației în principalele instituții ale statului, a condus, în mod regretabil, la reducerea numărului de susținători ai ideii de integrare a statului moldovenesc la Uniunea Europeană (de la 67% în iulie 2009, când AIE a acces la guvernare, la 54,7% în noiembrie 2012).

INDICATORII DE PERFORMANȚĂ ȘI UTILITATEA LOR ÎN MANAGEMENTUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Victor Giosan¹

Elena Iorga²

19

1. Cadrul general al utilizării indicatorilor în managementul public

Evoluțiile din ultimii douăzeci de ani în managementul public au generalizat orientarea către performanță și spre obținerea de rezultate măsurabile. Există astăzi în managementul modern al administrației un set complex de instrumente, metode și tehnici prin care orientarea către performanță nu este o simplă lozincă, ci cadrul principal în care se fundamentează deciziile, se implementează și apoi se măsoară rezultatele obținute și distanța față de cele preconizate.

În managementul modern al administrației, intervențiile publice coerente poartă denumirea de *politici publice*, care sunt seturi de activități ce-și propun să rezolve probleme prioritare, prin asumarea atingerii unor obiective și obținerea unor resurse materiale și financiare bine definite. Este foarte clar că acest model managerial este derivat oarecum din managementul companiilor private, prin accentul pe care-l pune pe rezolvarea pragmatică a problemelor și atingerea anumitor obiective în condițiile utilizării unor resurse limitate.

În cadrul modelului propus administrației publice, de abordare prin politici publice și management orientat către rezultate, monitorizarea și evaluarea sunt două etape esențiale de măsurare și analiză a rezultatelor obținute în ra-

¹ Victor Giosan este expert în politici publice, Institutul pentru Politici Publice, București, www.ipp.ro.

² Elena Iorga este director de programe, Institutul pentru Politici Publice, București, www.ipp.ro.

port cu rezultatele așteptate. În cadrul acestor procese, are loc tranziția de la abordarea tradițională bazată pe control spre o abordare bazată pe colectarea de date și informații în scopul măsurării performanței. Scopul activităților de monitorizare și evaluare este de a utiliza date și informații relevante pentru îmbunătățirea procesului de implementare a unei politici sau, acolo unde e cazul, de a îmbunătăți politica publică.

Monitorizarea și evaluarea sunt procese corelate și interdependente. În contextul ciclului politicilor publice, monitorizarea și evaluarea depind de etapele de identificare și de formulare a problemei și de alegere a celei mai bune alternative. Monitorizarea este procesul de colectare periodică și analiză a informației, cu scopul de a fundamenta procesul de luare a unei decizii de către cei abilitați, asigurând transparența în luarea deciziei și furnizând o bază pentru viitoarele acțiuni de evaluare. În elaborarea evaluărilor este necesară utilizarea informațiilor relevante colectate în urma activității de monitorizare. Pentru acuratețea datelor obținute în urma procesului de monitorizare, este necesară colectarea sistematică și atentă a acestora. Modalitatea de colectare și corectitudinea datelor sunt importante în condițiile în care monitorizarea activează ca un sistem de avertizare timpurie și adesea punctează probleme sau domenii care au nevoie de evaluare.

Pentru a putea monitoriza implementarea unei politici și pentru a-i putea analiza performanța în raport cu scopurile stabilite este nevoie de elaborarea unui set de indicatori. Indicatorii trebuie stabiliți înainte sau în faza incipientă de implementare a politicii în așa fel încât să existe posibilitatea colectării datelor relevante și necesare pentru procesul de monitorizare. Sistemul de monitorizare nu presupune neapărat dezvoltarea unui set de indicatori diferit de cel stabilit deja, ci poate presupune doar identificarea indicatorilor existenți și utilizarea lor în scopul obținerii unei imagini cât mai coerente asupra rezultatelor politicii.

O problemă esențială care apare în timpul formulării politicii publice și care poate avea un impact negativ, inclusiv asupra definirii sistemului de monitorizare și a setului de indicatori, este cea a existenței unor deficiențe în definirea obiectivelor. Odată ce s-a trecut la definirea obiectivelor, rezultatelor acțiunii (*output*) și a efectelor politicii (*outcome*), trebuie stabilit și sistemul de indicatori în funcție de care se vor desfășura activitățile de evaluare și monitorizare.

Monitorizarea și evaluarea sunt activități care se diferențiază de cele ale controlului de tip clasic. Evaluarea și monitorizarea pe baza indicatorilor de performanță utilizați au rolul de a oferi informații despre modul în care se

implementează o politică și despre rezultatele obținute în urma acesteia. Determinarea unor obiective și rezultate/ efecte clare, concrete și măsurabile ajută la stabilirea unor indicatori de performanță ușor de măsurat.

2. Caracteristici ale indicatorilor

În momentul stabilirii indicatorilor trebuie ținut cont de claritatea și univocitatea legăturilor dintre indicatori și scopurile, obiectivele, rezultatele sau liniile directoare ale politicii publice. De asemenea, atunci când se stabilește sistemul de indicatori trebuie avută în vedere specificitatea indicatorilor selectați (aceștia trebuie să se potrivească cu scopul pentru care au fost elaborați), reprezentativitatea indicatorilor în raport cu elementele politicii ce trebuie monitorizată și concordanța sistemului de indicatori cu prioritățile stabilite. Pentru a putea fi utilizați în procesele de monitorizare și evaluare, indicatorii trebuie să fie relevanți, utili, durabili și verificabili. Relevanța indicatorilor ține de capacitatea acestora de a măsura cât mai exhaustiv cu putință rezultatele programate; utilitatea lor ține de posibilitatea de a fi furnizați la intervale regulate și de a fi utilizabili de către organismele publice; durabilitatea constă în posibilitatea de utilizare a indicatorilor pe termen lung și cu costuri minime, iar verificabilitatea ține de posibilitatea controlului calității și coerenței datelor de intrare și a celor de ieșire în procesul calculării indicatorilor.

Caracteristicile principale ale indicatorilor pot fi rezumate astfel :

1. *Măsurabilitate* – indicatorii trebuie exprimați într-o formă care să poată fi măsurată. Chiar dacă indicatorii sunt calitativi, aceștia trebuie elaborați într-o formă măsurabilă.
2. *Validitate/ Disponibilitate* – indicatorii trebuie să fi accesibili fie în raport cu scopurile pe care le măsoară, fie în raport cu timpul disponibil pentru realizarea anumitor obiective.
3. *Realism* – indicatorii trebuie stabiliți într-un mod realist, în strânsă legătură cu modul de formulare a obiectivelor. Nu trebuie stabilite obiective complexe, vagi, exprimate într-o formă metaforică, pentru că acestea pot deveni nemăsurabile.
4. *Planificarea în timp* – la fel ca orice obiectiv sau rezultat, fiecare indicator trebuie să aibă o planificare în timp, durată, perioadă.
5. *Claritate* – indicatorii trebuie să fie definiți clar, interpretați într-o manieră simplă, cu posibilitatea de a arăta tendințele de evoluție (crescător, descrescător, constant).
6. *Fiabilitate/ Precizie* – măsurarea indicatorilor, datele folosite trebuie să inspire încredere.

De asemenea, indicatorii trebuie să îndeplinească următoarele condiții/ cerințe:

- a) să corespundă politicii/ strategiei;
- b) să fie definiți clar din punct de vedere analitic;
- c) datele necesare pentru măsurare să fie accesibile/ simple/ inteligibile.

3. Principalele tipuri de indicatori

Indicatorii de bază sunt folosiți pentru compararea rezultatelor/efectelor unor politici publice similare. Acești indicatori sunt ușor de măsurat și monitorizat pe perioade mai lungi de timp. Indicatorii de bază reflectă prioritățile stabilite și furnizează informații referitoare la consecințele directe și indirecte ale unei anumite politici publice. În practica din România există două tipuri principale de indicatori de bază: indicatorii administrativi și indicatorii de performanță.

Indicatorii administrativi: acești indicatori prezintă acțiunea guvernamentală într-un mod administrativ și managerial, precum și capacitatea de a planifica, de a utiliza resursele disponibile pentru atingerea obiectivelor.

Indicatorii de performanță sunt formulați pentru a evalua impactul real al politicii publice la nivel economic, politic, social, precum și la nivelul mediului înconjurător. Indicatorii de performanță mai sunt necesari pentru a se putea măsura rezultatele implementării politicilor publice sau a planului strategic al instituției.

Indicatorii de performanță măsoară raportul dintre obiective și rezultate în cadrul unui sistem de monitorizare și evaluare bazat pe rezultate și efecte/ impact, în vreme ce indicatorii administrativi măsoară resursele și activitățile organizației publice. Indicatorii de performanță sunt utili atunci când se evaluează rezultatele politicii – efectele politicilor –și atunci când se evaluează impactul acestora – efectele pe termen lung ale politicii și modul în care au fost atinse obiectivele propuse inițial. Indicatorii de performanță pot fi: generali sau specifici. Indicatorii specifici pot fi utilizați în funcție de sectorul în care se formulează politica publică.

Indicatorii generali de performanță sunt indicatorii de care trebuie să se țină cont ori de câte ori se monitorizează și se evaluează o politică publică. Principalii indicatori generali de performanță sunt:

- 1) Indicatorii referitori la resurse și activități (indicatorii de *input*) – acești indicatori reprezintă totalitatea resurselor alocate la fiecare nivel al politicii publice. Rolul acestor indicatori este de a oferi informații despre resursele (umane, materiale, financiare) disponibile. Monitorizarea in-

- indicatorilor de resurse este necesară pentru a putea avea o imagine clară asupra situației cantității de resurse în fiecare fază a politicii.
- 2) Indicatorii de rezultat (indicatori de *output*) – acești indicatori vizează activitățile întreprinse și măsoară rezultatele directe ale acestora. Indicatorii de rezultate (*output*) sunt măsurați în unități monetare sau fizice.
 - 3) Indicatorii de efect (indicatori de *outcome*) sunt legați de efectele directe ale politicilor publice și furnizează informații despre schimbările ce țin de comportamentul, capacitatea sau performanța beneficiarilor direcți ai acestora. Acești indicatori pot fi de natură fizică (reducerea timpilor de călătorie, numărului de accidente pe șosele) sau pot fi economici/financiari (scăderea costurilor de transport).
 - 4) Indicatorii de impact se referă la consecințele politicii publice dincolo de efectele asupra beneficiarilor direcți. Există două tipuri de definire a conceptului de impact. Impactul specific, care apare după o perioadă de timp și este legat direct de acțiunile întreprinse, și impactul general, care are un efect pe termen lung, ce afectează o parte semnificativă a populației.

4. Indicatori de performanță pentru măsurarea calității serviciilor publice din România

O aplicație practică a indicatorilor de performanță la un domeniu de larg interes pentru cetățeni este cea privind măsurarea calității și costurilor serviciilor de utilități publice. La început, ca inițiativă a societății civile din România (prin demersurile inițiate de Institutul pentru Politici Publice în 2004), bilanțul serviciilor publice a devenit astăzi principalul sistem de referință pentru măsurarea performanței autorităților publice locale furnizate cetățenilor, iar începând cu anul 2013, măsurarea și raportarea performanței în furnizarea de servicii publice vor fi reglementate prin lege.

Demersul inițial de stabilire a indicatorilor de performanță s-a făcut împreună cu specialiști din administrația publică locală, pentru un număr de opt servicii publice: serviciul de alimentare cu apă și canalizare, serviciul de iluminat public, serviciul de termoficare, serviciul de salubritate, serviciul de transport public, serviciul de administrare a rețelei de străzi de pe raza localității, serviciul de administrare a parcurilor și zonelor verzi, serviciul de poliție comunitară. Indicatorii stabiliți au fost selectați astfel încât să măsoare atât parametrii de calitate (tehnici) ai serviciului respectiv, cât și parametrii de cost.

În continuare sunt date câteva exemple de astfel de indicatori și formule de calcul pentru o serie de servicii publice.

Serviciul de alimentare cu apă

DEFINIȚIA INDICATORULUI	UNITATEA DE MĂSURĂ	FORMULA DE CALCUL
Ga – gradul de acces al populației la serviciul public de alimentare cu apă	%	Ga = (Na+Nb+Nc)/Nt, în care: Na = numărul locuitorilor cu acces la serviciul public de alimentare cu apă prin branșament comun; Nb = numărul locuitorilor cu acces la serviciul public de alimentare cu apă prin branșament individual; Nc = numărul locuitorilor cu acces la serviciul public de alimentare cu apă prin cișmele stradale; Nt = numărul total de locuitori.

DEFINIȚIA INDICATORULUI	UNITATEA DE MĂSURĂ	FORMULA DE CALCUL
Pg – pierderea de apă potabilă în rețeaua publică de transport și de distribuire a apei potabile („apa nefacturată“)	%	Pg = (Qp-Qf)/Qp, în care: Qp = cantitatea totală de apă potabilă produsă (intrată în rețeaua de transport și distribuție), în m ³ /an; Qf = cantitatea totală de apă potabilă facturată, în m ³ /an.

Serviciul de canalizare – epurare

DEFINIȚIA INDICATORULUI	UNITATEA DE MĂSURĂ	FORMULA DE CALCUL
Ge – gradul de acoperire teritorială/ echipare cu rețele de colectare a apelor meteorice	%	Ge = Lc/Ls, în care: Lc = lungimea străzilor echipate cu rețele de colectare a apelor meteorice (atât în sistem unitar, cât și în sistem divizor), în km; Ls = lungimea totală a străzilor, în km.

DEFINIȚIA INDICATORULUI	UNITATEA DE MĂSURĂ	FORMULA DE CALCUL
Vm – vechimea medie a rețelelor de canalizare	ani	Vm = $\Sigma (Ltr \cdot Vtr) / Lr$, în care: Ltr = lungime tronson rețea, în km; Vtr = vechime tronson, în ani; Lr = lungimea totală a rețelei de canalizare, în km.

Serviciul de salubritate

DEFINIȚIA INDICATORULUI	UNITATEA DE MĂSURĂ	FORMULA DE CALCUL
Gc – gradul de colectare a deșeurilor municipale	%	Gc = Qc/Qg , în care: Qc = cantitatea totală de deșeuri municipale colectate, în tone; Qg = cantitatea totală de deșeuri municipale generate la nivelul UAT-ului, estimată în tone.

DEFINIȚIA INDICATORULUI	UNITATEA DE MĂSURĂ	FORMULA DE CALCUL
Tsalub – taxa pentru serviciul de salubritate stradală a localității	lei/ loc.	Tsalub = Csalub/Nt , în care: Csalub= costul total al serviciului de salubritate stradală pe an, în lei; Nt = numărul total de locuitori.

Serviciul de transport

DEFINIȚIA INDICATORULUI	UNITATEA DE MĂSURĂ	FORMULA DE CALCUL
Ga – gradul de acces al populației la serviciul de transport public de persoane	%	Ga = Ltr/Ls , în care: Ltr = lungimea totală a traseelor serviciului de transport public de persoane la nivelul UAT, în km; Ls = lungimea totală a străzilor/ drumurilor județene la nivelul UAT, în km.

DEFINIȚIA INDICATORULUI	UNITATEA DE MĂSURĂ	FORMULA DE CALCUL
Gcom – gradul de compensare al serviciului de transport public local	%	Gcom = Pcom/Pt , în care: Pcom = tariful compensat al unei călătorii, în lei; Pt = tariful întreg al unei călătorii, în lei.

5. La ce folosesc indicatorii de performanță pentru măsurarea serviciilor publice?

Un management eficient al serviciilor publice de maxim interes pentru comunitate – cum sunt accesul la utilitățile primare de alimentare cu apă, rețelele de canalizare, iluminatul public, salubritatea, termoficarea etc. – este vital pentru dezvoltarea locală a oricărui stat și este cel dintâi barometru care dă măsura performanței autorităților în actul de guvernare locală. Mai mult, în procesul de aderare la Uniunea Europeană, municipalitățile ar trebui să devină adevărate

motoare ale dezvoltării locale, atâta timp cât au la dispoziție fonduri consistente prin care să contribuie la îmbunătățirea infrastructurii și managementului acestor servicii. În acest context, este extrem de necesară o analiză obiectivă și avizată asupra stadiului actual de dezvoltare a serviciilor la nivelul fiecărei localități, pentru a determina prioritățile ulterioare de dezvoltare și pentru a asigura o distribuție judicioasă a resurselor financiare.

Aceste acțiuni sunt însă imposibil de realizat în lipsa unor mecanisme care să determine în mod obiectiv măsurarea calității serviciilor publice locale și fără ca autoritățile locale să conștientizeze că cetățenii trebuie să fie informați în mod constant despre parametrii acestor servicii și despre standardele minime de calitate de care ar trebui să beneficieze în schimbul taxelor pe care le plătesc. În lipsa acestor instrumente de ordin administrativ, deciziile luate de cele mai multe ori sunt lipsite de obiectivitatea și responsabilitatea ce ar trebui să caracterizeze orice act administrativ, criteriile fiind subiective, politice etc. De asemenea, lipsa acestor mecanisme afectează democrația locală, societatea nefiind informată despre performanța administrației publice locale (sau fiind în imposibilitatea de a evalua lipsa de performanță) în îndeplinirea responsabilităților proprii acesteia. De aceea, măsurarea performanței trebuie să devină criteriul principal în baza căruia se iau decizii privind sistemul de gestiune a serviciilor de gospodărire comunală, deoarece acesta este un mijloc:

- de ameliorare a serviciilor comunitare de utilități publice, de corelare a rezultatelor cu nevoile populației, de evaluare a impactului și a raportului calitate-preț;
- de îmbunătățire a controlului autorităților administrației publice locale asupra utilizării resurselor publice;
- de informare adecvată a utilizatorilor privind serviciile publice;
- de garantare a transparenței acțiunilor publice;
- de implicare a cetățenilor în luarea deciziilor privind organizarea și funcționarea serviciilor care trebuie furnizate/ prestate.

6. Practici europene de aplicare a indicatorilor în managementul public

Modelul Marii Britanii

Marea Britanie este una din țările campioane în implementarea principiilor managementului orientat spre performanță la nivelul administrației publice centrale și locale. Sistemul britanic de management orientat spre performanță este structurat pe nivele, fiind unul dintre cele mai complexe și atotcuprinzătoare: include sfera elaborării, coordonării și implementării politicilor publice la nivel central, managementul și auditul intern în instituțiile publice, managementul

resurselor umane din administrația publică, furnizarea serviciilor publice, auditul și evaluarea externă a întregului sector administrativ.

În acest cadru complex, utilizarea indicatorilor de performanță și a sistemului de *benchmarking* este „naturală” pentru o administrație publică care e obișnuită să fie pragmatică și să lucreze mai mult pe baza experienței (bune practici, cutume) decât cu legi, să pună accentul pe rezolvarea problemelor mai degrabă decât pe respectarea strictă și îngustă a reglementărilor.

Una din instituțiile-cheie ale sistemului britanic este Comisia de Audit (<http://www.audit-commission.gov.uk/Pages/default.aspx>). Aceasta este o instituție publică înființată în 1983, cu scopul de a proteja „buzunarul” public. Comisia numește auditori în consiliile locale, în serviciile de sănătate, poliție și în alte servicii publice din Marea Britanie și supraveghează munca acestora. În același timp, Comisia de Audit ajută, la cerere, orice autoritate publică să facă față provocărilor de natură financiară, prin furnizarea de date obiective.

Comisia și-a extins treptat atribuțiile în materia acoperirii unui număr din ce în ce mai mare de servicii publice (pompieri, servicii de sănătate) pentru ca, în 2012, să externalizeze cea mai mare parte a serviciilor de audit a autorităților publice locale către sectorul privat. Principalele instrumente utilizate sunt:

1. ***Comprehensive Performance Assessment (CPA)***³ – evaluare complexă la nivelul autorităților locale privind furnizarea serviciilor sociale, de educație, mediu, locuire, biblioteci și petrecerea timpului liber, utilizându-se un set de BVPI (*Best Value Performance Indicators* – Indicatori de Performanță de nivel înalt). Acest instrument a fost utilizat în perioada 2001 – 2009⁴.
2. ***Complex Area Assessment (CAA)***⁵ – acest instrument a fost utilizat doar în perioada 2009 – 2010, după ce autoritățile locale din Marea Britanie își îmbunătățiseră semnificativ performanțele ca urmare a monitorizării anuale a serviciilor, folosind CPA, și viza raportarea performanțelor administrațiilor locale la un set național de indicatori.

Pe de altă parte, trebuie ținut cont și de dimensiunea sectorului de servicii publice din Marea Britanie – este vorba de o piață anuală de servicii publice de aproximativ 200 mld. £ (sau aproximativ 248 mld. Euro), ceea ce arată importanța măsurării performanței și a evaluării eficienței utilizării resurselor financiare, publice sau private la astfel de valori.

³ În traducere din limba engleză – Evaluarea cuprinzătoare a performanței.

⁴ Informația despre rezultatele evaluării furnizării serviciilor sociale poate fi găsită pe <http://oneplace.audit-commission.gov.uk/Pages/default.aspx> (accesibilă doar în limba engleză).

⁵ În traducere din limba engleză – Evaluarea zonală complexă.

OPȚIUNEA UNIUNII VAMALE O EGALEAZĂ PE CEA A INTEGRĂRII EUROPENE

Igor Boțan

Republica Moldova a devenit un loc de atracție pentru un șir de înalți demnitari europeni. Pe 29 noiembrie 2012, în Chișinău a sosit Președintele Comisiei Europene, José Manuel Barroso, iar pe 2 decembrie, a avut loc vizita președintelui Poloniei, Bronisław Komorowski. Probabil este o coincidență că aceste vizite au coincis cu momentul în care a expirat jumătate din mandatul de guvernare al Alianței pentru Integrare Europeană (AIE). Până la acest termen, AIE abia a reușit să soluționeze un șir de probleme de ordin organizatoric și să inițieze o serie de reforme, cum ar fi alegerea șefului statului, numirea directorului Serviciului de Informații și Securitate (SIS), instituirea Centrului Național Anticorupție (CNA), lansarea reformei sectorului justiției etc.

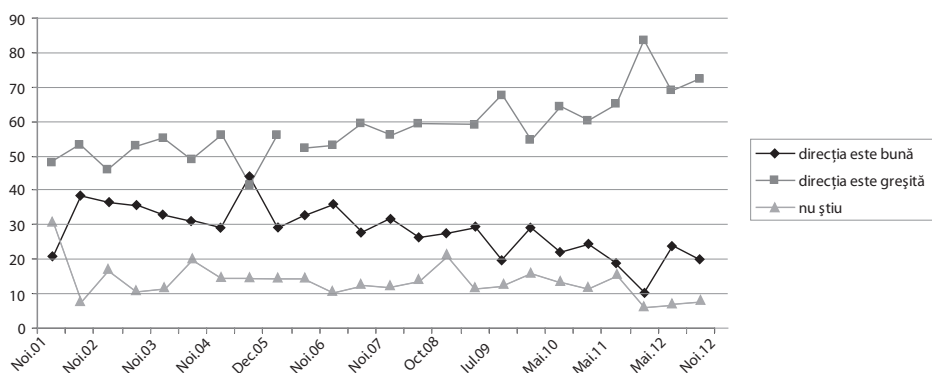
Alegerea președintelui Republicii Moldova a pus capăt crizei instituționale ce a durat tocmai trei ani. Însă conflictele politice care au însoțit procesul de soluționare a problemelor organizatorice au afectat agenda reformelor anunțate de AIE, subminând încrederea cetățenilor în capacitatea acestei alianțe de a realiza promisiunile electorale și programul de guvernare. De aceea, probabil, a fost nevoie ca demnitarii europeni să vină cu mesaje de susținere și încurajare a procesului de integrare europeană a Republicii Moldova, amintindu-le guvernanților moldoveni de necesitatea implementării unor reforme cu impact asupra bunăstării cetățenilor și combaterii corupției. Mai cu seamă că proiectul de alternativă – integrarea euroasiatică, lansat de opoziția parlamentară, Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM) – a prins contur și concurează cu proiectul european al AIE. Această concluzie transpare clar în ultimii doi ani din rezultatele Barometrului de Opinie Publică (în continuare – BOP). Mai mult, cea mai recentă cercetare a opiniei publice, realizată în octombrie-noiembrie 2012, arată că tendințele îngrijorătoare ce s-au profilat încă în luna mai 2010 se mențin și chiar amenință să devină dominante.

1. Evoluția optimismului social

Nivelul optimismului social privind percepția generală a stării de lucruri, deși este oscilant, demonstrează totuși, în mod constant, o evoluție negativă. În cei trei ani de guvernare a AIE procentajul celor care consideră că lucrurile în țara noastră merg într-o direcție greșită variază constant în limitele a 60-80%, iar cei ce cred că lucrurile merg într-o direcție bună constituie doar aproximativ 20%. Din 2009, când guvernarea a fost preluată de AIE, după efectuarea mai multor măsurări sociologice, se poate concluziona că în perioada guvernării PCRM nivelul optimismului social era mai mare, procentajul celor nemulțumiți de evoluția generală a lucrurilor variind în limitele a 50-70%. După alegerea șefului statului, în martie 2012, părea că situația poate fi redresată, însă așteptările nu s-au adeverit. Totuși, nivelul scăzut de optimism social are cauze mult mai profunde decât cele legate de nemulțumirea populației față de activitatea AIE. BOP din noiembrie 2012 a cuprins, pentru prima dată, o întrebare suplimentară referitoare la starea generală de lucruri în lume. S-a dovedit că aproximativ 49% din respondenți consideră că, în general, lucrurile în lume merg într-o direcție greșită și doar circa 34% consideră că lucrurile se îndreaptă într-o direcție bună. Astfel, dacă luăm în considerație că Republica Moldova – cea mai săracă țară din Europa – se află într-o lume în care lucrurile sunt orientate într-o direcție greșită (criza economico-financiară globală, războaie regionale, terorism etc.), atunci se poate înțelege de ce este atât de scăzut optimismul privind starea de lucruri din Republica Moldova (*Figura 1*). Oricum, chiar dacă preluarea puterii de către AIE a coincis cu manifestarea crizei economice și financiare globale, acest lucru, în concepția cetățenilor, nu poate servi drept scuză pentru modul incoerent de guvernare a AIE.

Figura 1. Percepția populației asupra mersului lucrurilor în țară

Credeți că în țara noastră lucrurile merg într-o direcție bună sau într-o direcție greșită?

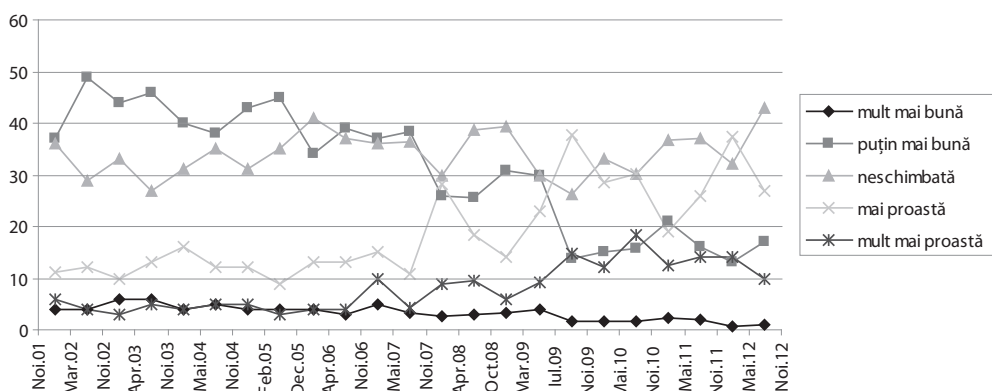


Că lucrurile merg într-o direcție greșită o confirmă și răspunsurile la întrebarea referitoare la situația economică actuală din Republica Moldova. Aproximativ 65% din respondenți nu sunt prea mulțumiți și deloc mulțumiți de situația economică actuală din Republica Moldova și doar mai puțin de 10% din respondenți sunt cei care afirmă că sunt destul de mulțumiți și mulțumiți de felul cum evoluează economia noastră. În perioada guvernării PCRM, procentajul nemulțumiților oscila în jurul cifrei de 50%, iar a celor mulțumiți depășea 10%.

Este important că în ultimii trei ani procentajul celor care consideră că actuala situație economică e mai proastă decât acum un an a crescut în medie cu aproximativ 10% (Figura 2). Și invers, procentajul celor care cred că situația economică este mai bună decât acum un an variază în intervalul de 15-20%, dar este cu aproximativ 15% mai mic decât acum trei ani.

Figura 2. Percepția populației asupra situației economice actuale în raport cu cea din anul precedent

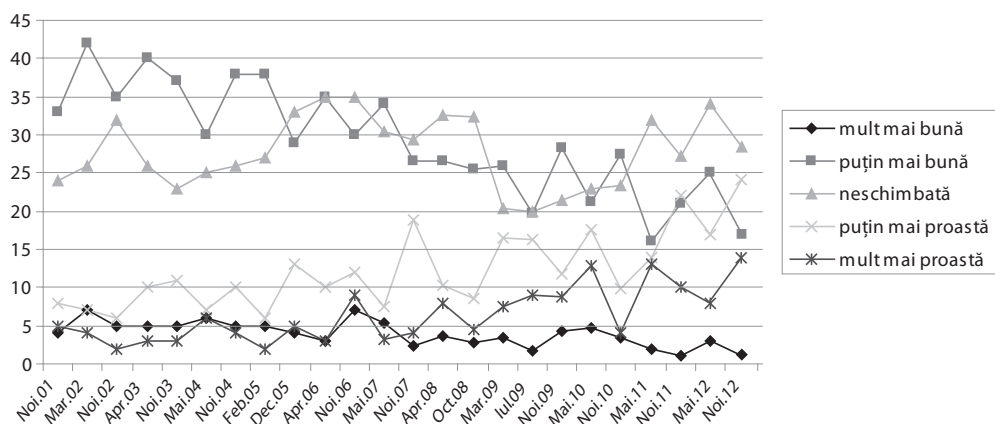
Cum apreciați situația economică a Republicii Moldova comparativ cu cea de acum un an?



Și așteptările legate de evoluția situației economice în viitorul apropiat confirmă tendința spre pesimism a cetățenilor Republicii Moldova (Figura 3). Dacă în perioada de dinaintea accederii AIE la guvernare rata medie a respondenților cu atitudini pesimiste privind starea economiei țării pe viitor, comparativ cu cea actuală, era de aproximativ 20%, în prezent, rata respectivă a ajuns la aproximativ 30%. Procentajul celor care cred că peste un an situația economică va fi mai bună a scăzut cu aproximativ 15% față de perioada de dinaintea accederii AIE la guvernare. În ansamblu, datele BOP demonstrează o corelație strânsă în consolidarea tendinței de percepere pesimistă a situației generale și a celei economice.

Figura 3. Așteptările populației privind evoluția situației economice peste un an

Comparativ cu situația economică din prezent, cum credeți că va fi situația economică a Republicii Moldova peste un an?



Și măsurările referitoare la estimarea nivelului veniturilor familiilor respondenților se mențin în limitele stabilite în ultimii trei ani. Astfel, procentajul celor cu un venit suficient pentru asigurarea unui trai decent oscilează în jurul cifrei de 20%, aceasta fiind, de fapt, dimensiunea clasei medii din Republica Moldova. În schimb, este impunător procentajul respondenților cu un venit ce permite doar acoperirea strictului necesar, de circa 45%. Și numărul celor foarte săraci se menține la un nivel constant de aproximativ 30%. Motivele de îngrijorare sunt multiple, acestea fiind legate de creșterea prețurilor, sărăcie, șomaj și incertitudinea viitorului copiilor. Totuși, trebuie menționat faptul că după accederea AIE la guvernare, creșterea prețurilor a devenit cea mai îngrijorătoare „evoluție”. Rezultatele BOP mai relevă că spectrul problemelor ce urmează a fi rezolvate, indiferent de culoarea politică a guvernanților, rămâne neschimbat de-a lungul anilor: dezvoltarea economică, ordinea în țară și combaterea corupției.

2. Încrederea în instituțiile publice și private

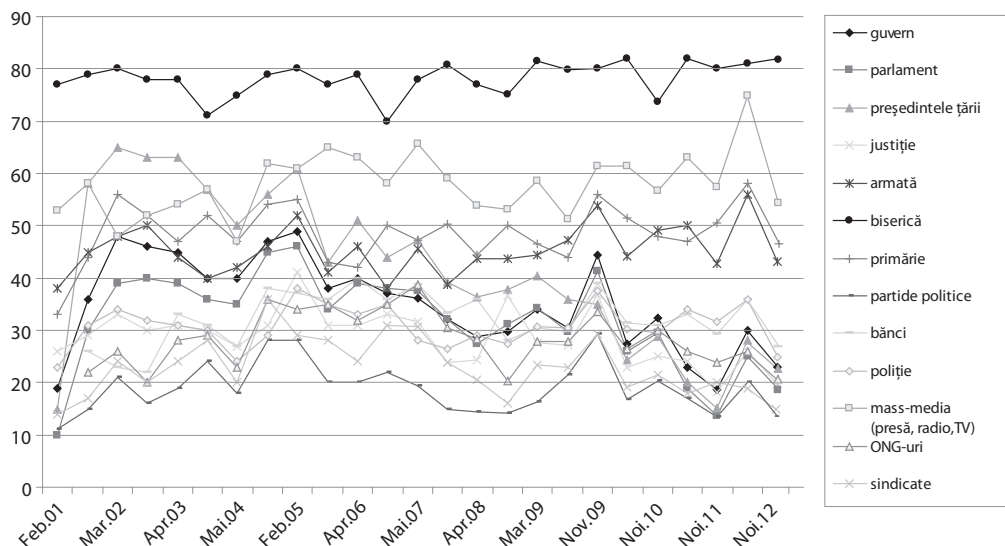
Stabilitatea politică din țară și menținerea interesului cetățenilor pentru vectorul european al dezvoltării Republicii Moldova depinde în mare măsură de încrederea în instituțiile publice, dar și în cele private, cu funcții de „propulsare” a reprezentanților societății civile în clasa politică. În ultimul an, încrederea în instituțiile publice se menține la un nivel foarte scăzut. Faptul că imediat după accederea AIE la guvernare, în a doua jumătate a anului 2009, a avut loc o creș-

tere spectaculoasă a încrederii în instituțiile statului a însemnat o „investire“ de speranțe într-o eventuală schimbare în bine a situației din țară. Doi ani mai târziu, în toamna anului 2011, a fost înregistrată o prăbușire fără precedent a nivelului de încredere în instituțiile publice. Măsurările recente doar confirmă tendințele negative. Astfel, nivelul încrederii în guvern a scăzut cu peste 25%, în prezent fiind de doar circa 20-25%. O scădere similară au înregistrat-o și alte instituții ale statului. La aproximativ un an de la demararea reformei justiției, nivelul de încredere în această instituție a ajuns la doar 15%, o situație fără precedent pentru țara noastră. Nivelul de încredere în instituția prezidențială este de doar aproximativ 20%, pe când în perioada guvernării PCRM oscila între 40-50%. Nivelul încrederii foarte scăzut în instituțiile publice se corelează foarte strâns cu răspunsurile cetățenilor la întrebarea privind gradul de mulțumire față de activitatea instituțiilor publice. Astfel, gradul de nemulțumire față de acțiunile întreprinse de conducerea țării în domeniile respective este de: 62% – în învățământ; 74% – în medicină; 70% – în cultură; 66% – în afacerile externe; 82% – în agricultură; 84% – în industrie; 90% – asigurarea cu locuri de muncă; 80% – în reglementarea transnistreană; 87% – nivelul pensiilor; 92% – nivelul salariilor.

Pentru componentele AIE ar trebui să fie un semnal de îngrijorare profundă faptul că peste 70% din respondenți consideră că Republica Moldova nu este condusă de voința poporului și doar mai puțin de 20% cred că voința

Figura 4. Nivelul de încredere în instituții

Câtă încredere aveți în... ? (foarte multă încredere/ o oarecare încredere)



poporului stă la baza guvernării. O explicație a acestei percepții rezidă în faptul că peste 60% din respondenți cred că alegerile nu sunt libere și corecte și doar mai puțin de 30% din cei intervievați cred că alegerile sunt totuși libere și corecte.

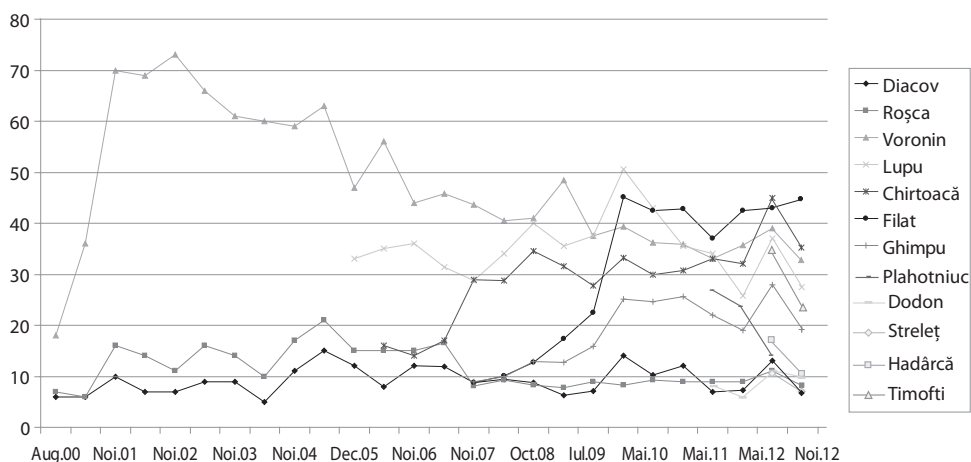
3. Încrederea în partide și liderii politici

Încrederea în personalitățile politice se corelează cu încrederea în instituțiile publice. Cu excepția prim-ministrului Vlad Filat (35-45%), lider al Partidului Liberal Democrat din Moldova (PLDM), ceilalți lideri politici pierd din încrederea cetățenilor. Este de remarcat că și încrederea în liderul opoziției parlamentare, Vladimir Voronin, se menține stabilă (~35%), oscilând în limitele erorii măsurării. Nivelul de încredere în șeful statului, Nicolae Timofti, a scăzut în jumătate de an de la alegerea lui în funcție cu aproximativ 10%, fiind în prezent de doar ~25%, ceea ce poate însemna că și așteptările legate de depășirea crizei constituționale, după trei ani de încercări, nu s-au confirmat. Încrederea în liderul Partidului Democrat din Moldova (PDM), Marian Lupu, după atingerea nivelului maxim de circa 50% în ajunul alegerilor prezidențiale din noiembrie-decembrie 2009, a scăzut până la jumătate din această cifră. Nivelul de încredere în liderul Partidului Liberal (PL), Mihai Ghimpu, a oscilat în limitele a 20-30%, iar vicepreședintele PL și primarul de Chișinău, Dorin Chirtoacă, se poate bucura de încrederea a 30-45% din populație.

Nivelul scăzut de încredere în liderii politici este un semnal că scopul declarat al AIE privind modificarea sau adoptarea unei noi Constituții va fi dificil de atins. Într-adevăr, realizarea unor deziderate importante este imposibilă fără încrederea alegătorilor. În plus, răspunsurile la întrebările referitoare la modificarea Constituției sugerează că ar fi mai bine ca AIE să se abțină de la inițierea procedurii de modificare a legii supreme. Chiar dacă peste 50% din respondenți afirmă că ar pleda pentru adoptarea unei noi Constituții, 2/3 din cei chestionați ar vrea ca acest lucru să se întâmple în cadrul unui referendum național. Însă în cadrul referendumului, circa 2/3 dintre respondenți ar pleda pentru faptul că în textul Constituției să fie consfințită, ca denumire a limbii oficiale, limba moldovenească și nu limba română. Aproximativ 3/4 din respondenți s-ar pronunța pentru menținerea statutului de stat neutru pentru Republica Moldova. Însă aceste opțiuni ale populației sunt fixate în actualul text al legii supreme, iar scopul declarat al unor componente ale AIE, în special al PL, ținea în schimbarea denumirii limbii oficiale și renunțarea la neutralitatea Republicii Moldova.

Figura 5. Încrederea în personalitățile politice

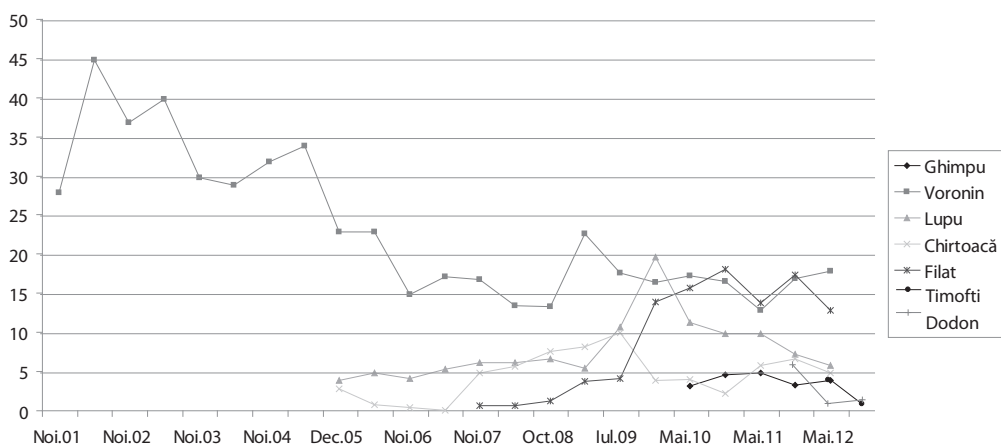
*Câtă încredere aveți în următoarele personalități politice?
(foarte mare încredere/ o oarecare încredere)*



Răspunsurile respondenților la întrebarea deschisă privind încrederea în liderii politici corelează bine cu răspunsurile la aceeași întrebare în care este propusă o listă cu numele liderilor. Compararea răspunsurilor la aceeași întrebare, cu sau fără sugerarea unor nume, arată că cel mai influent lider politic din țară este premierul Vlad Filat, cu un *rating* ce oscilează în limitele a 15-20%. Apoi, măsurările sociologice au înregistrat o oscilație în jurul cifrei de 15%. Răspunsurile la întrebarea deschisă reconfirmă că influența liderului PDM, Marian Lupu, a atins nivelul maxim de aproximativ 20% imediat după alegerile parlamentare anticipate din iulie 2009, scăzând apoi pentru a se stabi-

Figura 6. Personalitățile politice în care cetățenii au încredere

Care este personalitatea politică în care aveți încredere? (întrebare deschisă)



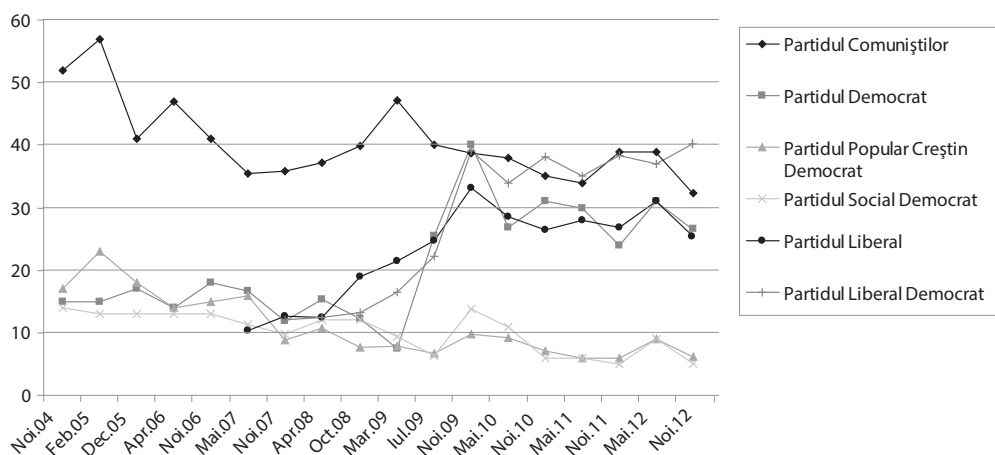
liza în limitele a 5-10%. De atunci, influența lui Marian Lupu a scăzut în mod constant, deși el a rămas în topul celor mai influenți politicieni din Republica Moldova. În calitate sa de Primar General al municipiului Chișinău, vicepreședintele PL, Dorin Chirtoacă, a avut cea mai mare influență în perioada de dinaintea accederii AIE la guvernare, în 2009, ulterior înregistrându-se o scădere vizibilă a influenței acestui lider. În același timp, în cei doi ani și jumătate de guvernare a AIE, influența liderului PL, Mihai Ghimpu, a rămas constantă. Este de remarcat și o scădere substanțială a încrederii în liderul socialiștilor, Igor Dodon, de la circa 7%, în 2011, până la circa 2%, în 2012.

O corelație strânsă se remarcă între gradul de încredere în liderii politici și partidele pe care aceștia le reprezintă. Tendința de creștere sau descreștere a nivelului de încredere în partide este strâns legată de modul în care este percepută influența politică a liderilor acestora. Se poate observa că PLDM-ul condus de premierul Vlad Filat se bucură de același nivel de încredere ca și PCRM-ul ex-președintelui Vladimir Voronin. Aceasta înseamnă că, potrivit unor tipologii, PCRM și PLDM fac parte din aceeași categorie a partidelor mari. Numai că PCRM a suferit o involuție de la statutul de partid dominant la cel de partid mare, iar PLDM are pretenția de a evolua în categoria partidelor mari. În cazul PL și PDM, se poate constata că aceste formațiuni fac parte din categoria partidelor mici, având un *rating* ce oscilează între 10-15%.

Corelația se profilează foarte clar și în cazul răspunsurilor privind intențiile de vot. După trei ani de aflare în opoziție, intențiile de vot ale respondenților pentru PCRM oscilează în limitele a 35-45%. Și intențiile de vot pentru com-

Figura 7. Încrederea populației în partidele politice

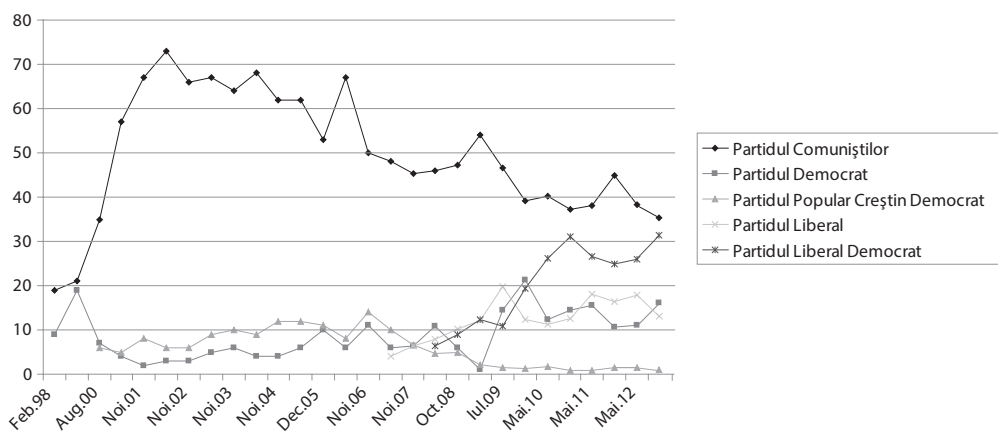
*Câtă încredere aveți în următoarele partide politice?
(foarte multă încredere/ o oarecare încredere)*



ponentele AIE sunt previzibile. Astfel, intențiile de vot pentru PLDM variază în limitele a 25-30%, iar în cazul PDM și PL aceste limite se situează în intervalul de 10-20%. Totuși, sondajele de opinie efectuate în Republica Moldova arată, în mod constant, că 25-30% din respondenți nu au preferințe electorale clare, acest segment de respondenți „camuflând” numărul nemulțumiților, în special, al celor față de formațiunile aflate la guvernare. Din cele observate anterior, se poate spune că ar exista o corelație strânsă între comportamentul electoral al indecișilor și nivelul optimismului social. S-a observat că la alegeri, în cazul în care nivelul optimismului social era în creștere sau, cel puțin, constant, așa-ziii „indeciși” au manifestat preferințe în favoarea partidelor de la guvernare. Iar în cazul în care nivelul optimismului social era în descreștere, simpatiile celor indeciși erau în proporție de aproximativ 2/3 în favoarea opoziției. Acest fapt ar trebui să le dea de gândit liderilor AIE. Ținând cont de faptul că atâta timp cât s-a aflat la guvernare, opoziția parlamentară a creat multe din problemele cu care se confruntă societatea moldovenească, s-ar putea presupune că cele circa 30% de persoane indecise sunt în căutarea unui suport pentru așa-zisa „forță a treia”, contururile căreia încă nici măcar nu se întrezăresc. În acest sens, este simptomatic faptul că mai mulți lideri ai partidelor extra-parlamentare vin tot mai des cu oferte de coalizare a forțelor politice care ar putea, la următoarele alegeri parlamentare, „să înlocuiască AIE, fără ca să aibă loc revanșa PCRM”. Astfel de mesaje ar putea, în principiu, să aibă sorti de izbândă doar pe anumite segmente, dominate deocamdată de partidele parlamentare. Acestea sunt consecințele divizării profunde a societății moldovenești după criteriile etnolingvistice și cele privind vectorul politicii externe a Republicii Moldova.

Figura 8. Preferințele electorale ale cetățenilor

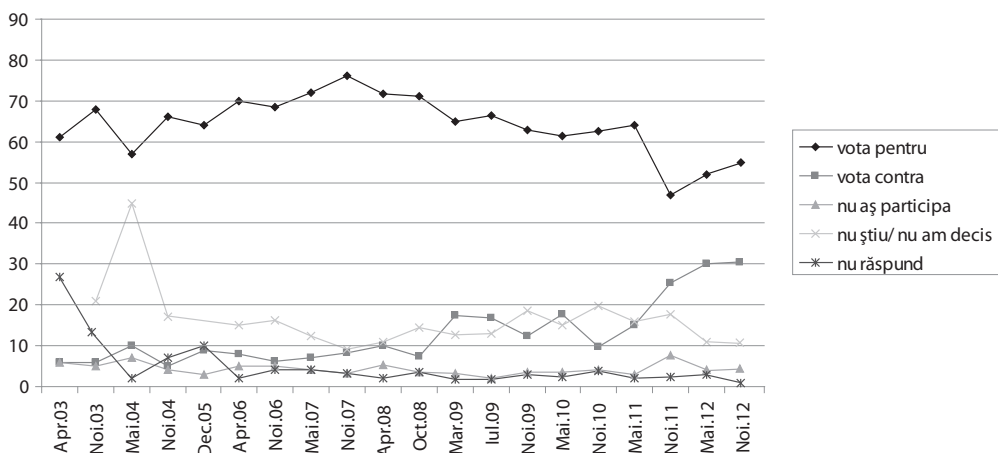
Dacă duminică viitoare s-ar organiza alegeri pentru Parlamentul Republicii Moldova, cu ce formațiune politică sau candidat independent ați vota?



Pierderea încrederii populației în AIE, care se vedește mai ales prin scăderea semnificativă a nivelului de încredere în instituțiile statului, se observă și prin declinul opțiunii strategice de integrare europeană. Acest declin s-a accentuat în 2011, în 2012 înregistrându-se o anumită ameliorare. Opoziția a îmbrățișat opțiunea de integrare euroasiatică a Republicii Moldova. Astfel, potrivit celui mai recent BOP, la un eventual referendum privind aderarea Republicii Moldova la UE – 54,7% din respondenți ar vota pentru, iar 30% ar vota împotriva acestei opțiuni. Pe de altă parte, la un eventual referendum privind aderarea Moldovei la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan (UV RBK) – 56% din cei chestionați ar vota pentru, iar 27% – contra acestei aderări. Este curios că în cazul în care respondenții ar avea de ales, în cadrul unui eventual referendum, între UE și UV RBK, doar 16% ar opta pentru UE și 23% – pentru UV, ~58% din respondenți fiind încă nedeterminați în privința vreuneia dintre opțiuni. Aceasta înseamnă că aproximativ 60% din cetățeni ar prefera, de fapt, ca Republica Moldova să se decidă odată asupra acestor probleme de ordin strategic, fie să se integreze în UE, fie – în UV RBK, numai să se debaraseze de incertitudinile care o domină.

Figura 9. Atitudinea populației față de integrarea europeană a Republicii Moldova

Dacă duminica viitoare ar avea loc un referendum cu privire la aderarea Republicii Moldova la UE, Dvs. ați...



4. Concluzii

Pierderea credibilității de către guvernarea AIE este cea mai importantă problemă, depășirea căreia ar putea readuce opțiunea proeuropeană pe primul loc în preferințele cetățenilor. Reformele lansate cu întârziere de alianța de guvernare,

din cauza neînțelegerilor interne, riscă să întâmpine dificultăți în faza finală de implementare, din cauza neîncrederii populației în conducerea țării și din lipsă de timp. Riscul legat de eventualul comportament precaut al componentelor AIE în preajma alegerilor parlamentare ce urmează să se desfășoare la sfârșitul lui noiembrie – începutul lui decembrie 2014 ar putea ridica semne de întrebare în relațiile guvernului moldovean cu partenerii europeni, care insistă tot mai mult asupra promovării reformelor și combaterii reale, nu doar la nivel declarativ, a corupției. În consecință, nu este exclus să apară unele complicații legate de semnarea Acordului de Asociere, a Acordului de Liber Schimb Cuprinzător și Aprofundat, precum și a celui privind liberalizarea regimului de vize.

REGLEMENTAREA TRANSNISTREANĂ: REVENIREA LA PERIOADA GLACIALĂ

Igor Boțan

39

1. Negocierile în format „5+2“

Runda de negocieri pentru reglementarea transnistreană în formatul „5+2“ din perioada 12-13 iulie 2012 de la Viena s-a soldat cu semnarea de către părți, mediatori și observatori a unui protocol, prin care au oficializat textele documentelor coordonate anterior, inclusiv documentul privind principiile și procedurile procesului de negocieri. Întâlnirea a avut loc după întrevăderea din 20 iunie 2012 a premierului Vladimir Filat cu liderul transnistrean, Evgheni Șevciuk, din cadrul conferinței OSCE de la Rottach-Egern (Germania) privind activitatea grupurilor de lucru ale părților. Ținta discuțiilor a fost:

- rezolvarea unor probleme legate de circulația liberă a cetățenilor în Zona de Securitate;
- reluarea traficului pe podul din preajma localității Gura Bâcului;
- funcționarea normală a școlilor aflate sub jurisdicția Chișinăului, situate pe malul stâng al Nistrului;
- recunoașterea reciprocă a actelor de studii pe ambele maluri ale Nistrului.

Pe 12-13 septembrie 2012 a urmat o altă rundă de negocieri în formatul „5+2“, care a fost marcată de apariția unor disensiuni, prevestitoare a pericolului revenirii la faza „glacială“ a relațiilor dintre Chișinău și Tiraspol. Partea transnistreană a invocat „refuzul Chișinăului să elibereze Transnistriei autorizații pentru transporturile auto de mărfuri internaționale, precum și să recunoască numerele de înmatriculare de stat transnistrene, limitând astfel drepturile proprietarilor auto transnistreni de a se deplasa peste hotarele Republicii Moldova“. De asemenea, la insistența părții transnistrene, a mai fost dezbătută

problema „blocării activității sistemului bancar din Transnistria“. În ajunul întrevederii, negociatorul transnistrean, Nina Ștanski, a declarat că „acțiunile Moldovei, îndreptate în mod conștient spre subminarea funcționării normale a sistemului bancar din Transnistria, diminuează eforturile comune pentru edificarea atmosferei de încredere între părți“. Din aceste considerente, s-a insistat asupra necesității „elaborării și aprobării unui mecanism complex, reciproc acceptabil, între băncile centrale din regiunea transnistreană și Moldova pe baza memorandumului de înțelegere între Banca Centrală din Transnistria și Banca Națională a Republicii Moldova“. În fine, părțile au convenit să-și conjuge eforturile îndreptate spre:

- formarea unui grup de experți pentru cooperare interbancară;
- promovarea dialogului referitor la drepturile omului și dezvoltarea relațiilor reciproce cu societatea civilă și mass-media;
- recunoașterea din partea Chișinăului a actelor de studii ale absolvenților instituțiilor de învățământ transnistrene;
- rezolvarea problemelor întreprinderilor transnistrene, cărora (potrivit părții transnistrene) li se creează piedici din partea autorităților moldovene;
- antrenarea administrației Întreprinderii de Stat „Căile Ferate din Rusia“ în dialogul privind transporturile feroviare între Chișinău și Tiraspol;
- funcționarea normală în regiune a celor opt școli moldovenești cu predare în grafie latină.

2. Ministeriala OSCE de la Dublin – îndemnuri, exprimarea satisfacției și speranțelor

În cadrul Reuniunii a XIX-a a Consiliului de Miniștri al OSCE, desfășurată în perioada 6-7 decembrie 2012, la Dublin, a fost adoptată o declarație ministerială cu privire la negocierile vizând procesul de reglementare a conflictului transnistrean în formatul „5+2“. Este remarcabil faptul că în cadrul Ministerialei OSCE, timp de zece ani, a fost imposibil să fie adoptată în unanimitate vreo declarație privind regiunea transnistreană. Informațiile despre negocierile care au făcut posibilă adoptarea declarației lipsesc, deocamdată. Dar se pare că au intervenit anumite schimbări de poziții a principalilor actori implicați în procesul reglementării transnistrene. Deosebiri se observă dacă comparăm Rezoluția Adunării Parlamentare (AP) a OSCE din 9 iulie 2012 cu Declarația ministerială din 7 decembrie 2012. Astfel, Rezoluția Adunării Parlamentare a OSCE s-a referit la:

- stabilirea unui dialog între forul legislativ moldovenesc și cel transnistrean;

- reluarea de către Rusia a evacuării trupelor militare și a armelor sale din raioanele de est ale Republicii Moldova, în conformitate cu principiile de drept în vigoare și cu angajamentele internaționale asumate în cadrul summitului OSCE de la Istanbul;
- inițierea negocierilor pentru transformarea actualului mecanism de menținere a păcii într-o misiune multinațională civilă cu mandat internațional (OSCE);
- elaborarea unui statut special pentru regiunea transnistreană în cadrul Republicii Moldova, astfel încât să fie fortificată și asigurată suveranitatea și integritatea teritorială a țării în cadrul hotarelor recunoscute la nivel internațional.

Rezoluția în cauză a fost susținută de toate delegațiile, cu excepția celor ale Rusiei și Ciprului, care s-au abținut. În schimb, reprezentanții regiunii transnistrene au calificat rezoluția AP OSCE drept „un pas politizat și foarte inoportun“, exprimându-și suportul față de „eforturile forțelor pacificatoare mixte pentru menținerea păcii și a securității în regiunea conflictului“. Prevederile rezoluției, precum și un spectru mai larg de probleme, au fost discutate cu Secretarul General al OSCE, Lamberto Zannier care, pe 16 iulie 2012, a vizitat Republica Moldova, inclusiv regiunea transnistreană. În discursul ținut în cadrul sesiunii a 67-a a Adunării Generale ONU, la New York, Președintele Republicii Moldova, Nicolae Timofti, a reiterat tezele rezoluției AP OSCE.

Pe de altă parte, Declarația ministerială de la Dublin, adoptată în unanimitate, s-a referit la:

- exprimarea sprijinului statelor participante ale OSCE pentru o reglementare cuprinzătoare, echitabilă și viabilă a conflictului transnistrean, cu respectarea suveranității și integrității teritoriale a Republicii Moldova, și elaborarea unui statut special al regiunii transnistrene, care ar garanta pe deplin drepturile umanitare, politice, economice și sociale ale populației acesteia;
- salutarea celor cinci întâlniri oficiale, desfășurate în 2012, ale Conferinței Permanente pentru Probleme Politice din cadrul Procesului de Negocieri pentru Reglementarea Transnistreană în formatul „5+2“, ca urmare a adoptării deciziei din 22 septembrie 2011, de la Moscova, de reluare a negocierilor oficiale în formatul menționat, și prima întrunire de la Vilnius din perioada 30 noiembrie – 1 decembrie 2011;
- salutarea adoptării, pe parcursul anului 2012, a „principiilor și procedurilor de desfășurare a negocierilor“ și a agendei ample a desfășurării negocierilor, exprimarea speranței privind avansarea negocierilor pe cele trei tematici incluse în agenda formatului „5+2“, respectiv: aspectele so-

cial-economice; chestiuni umanitare și drepturile omului; reglementarea cuprinzătoare a conflictului, inclusiv subiecte instituționale, politice și de securitate;

- exprimarea satisfacției că reluarea negocierilor în formatul „5+2” a fost însoțită de reactivarea grupurilor de experți și a contactelor directe ale părților, ceea ce a condus la realizări concrete în beneficiul populației locale, cum ar fi reluarea traficului feroviar prin regiunea transnistreană;
- exprimarea satisfacției privind rolul complementar al societății civile și mass-mediei în procesul de reglementare;
- îndemnul părților de a spori eforturile pentru elaborarea și implementarea măsurilor de consolidare a încrederii, inclusiv prin eliminarea obstacolelor în calea liberei circulații a persoanelor, bunurilor și serviciilor;
- îndemnul către mediatorii și observatorii din cadrul procesului de negocieri ca să intensifice eforturile coordonate și să utilizeze potențialul de care dispun pentru promovarea progresului în reglementarea conflictului transnistrean.

Potrivit unui comunicat de presă al Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, delegația moldovenească „a salutat adoptarea Declarației Consiliului Ministerial care exprimă viziunea consolidată a celor 57 de state participante la OSCE privind căile de avansare a negocierilor vizând reglementarea conflictului în baza suveranității și integrității teritoriale a Republicii Moldova. Declarația ministerială reiterează rolul-cheie al OSCE în reglementarea conflictului transnistrean, fiind apreciată drept un pas important în crearea climatului internațional favorabil pentru soluționarea conflictului”.



În cadrul sesiunii de încheiere, delegațiile UE și SUA au salutat adoptarea Declarației ministeriale privind negocierile în formatul „5+2”, exprimându-și sprijinul în favoarea:

- elaborării principiilor de bază ale reglementării cuprinzătoare, cu respectarea suveranității și integrității teritoriale a Republicii Moldova;
- îndeplinirii în totalitate a angajamentelor vizând retragerea forțelor militare străine de pe teritoriul Republicii Moldova, promovarea în continuare a obiectivului de demilitarizare.

Delegația SUA a subliniat importanța demarării discuțiilor în procesul de transformare a operațiunii curente de pacificare.

În cadrul aceleași sesiuni de încheiere a Consiliului Ministerial, delegația Republicii Moldova a subliniat faptul că:

- procesul de reglementare a conflictului transnistrean se desfășoară într-un context politic marcat de neîndeplinirea angajamentelor privind retragerea forțelor militare ale Federației Ruse de pe teritoriul Republicii Moldova;
- este necesară transformarea mecanismului actual de pacificare într-o misiune multinațională, civilă și compactă, cu mandat internațional corespunzător;
- subiectele menționate rămân pe agenda dialogului de securitate între actorii relevanți din cadrul OSCE și speră că soluționarea problemelor respective va avea loc în conformitate cu normele, principiile și angajamentele OSCE.

3. Vizita cancelarului Angela Merkel în Republica Moldova

În timpul vizitei la Chișinău, din 22 august 2012, cancelarul german, Angela Merkel, a transmis un mesaj de susținere a apropierei Republicii Moldova de UE, menționând că „trebuie căutată o soluție pentru diferendul transnistrean, îndreptată spre depășirea paraliziei conflictului înghețat... Soluția de compromis echilibrat constă în existența unei guvernări centrale și oferirea unor competențe locale largi“.

În ajunul vizitei la Chișinău a cancelarului german, Ministrul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Iurie Leancă, a specificat că scopul vizitei nu a constat în prezentarea unei soluții pentru reglementarea transnistreană prin intermediul federalizării Republicii Moldova, așa cum au vehiculat cu insistență anumite cercuri, ci în sprijinirea eforturilor de europenizare a Republicii Moldova. În acest context, ministrul Leancă a specificat:

- conflictul transnistrean poate fi rezolvat în contextul europenizării țării;

- nu există o condiționalitate din partea UE în privința negocierii regimului liberalizat de vize și reglementarea transnistreană, autoritățile moldovenești urmând să asigure securitatea actelor de identitate emise de cei din stânga Nistrului.

4. Tensiunile dintre Chișinău și Tiraspol

În paralel cu procesul de negocieri în formatul „5+2” și în pofida unor realizări în procesul de consolidare a încrederii, în relațiile dintre Chișinău și Tiraspol au persistat un șir de tensiuni și divergențe:

- Delegația Republicii Moldova în Comisia Unificată de Control (CUC) a emis, la 5 iulie 2012, un comunicat în care constata că partea transnistreană instalează tot mai frecvent posturi ale structurilor de forță în Zona de Securitate – puncte de control și de grăniceri, dotate cu echipamente speciale, fără a coordona cu Comandamentul Militar Consolidat, fapt ce încalcă drepturile cetățenilor.
- Autoritățile transnistrene s-au adresat locuitorilor orașului Bender cu apelul de a nu coopera cu poliția moldovenească, întrucât apărarea ordinii de drept pe teritoriul regiunii transnistrene este desfășurată în exclusivitate de colaboratorii secțiilor orășenești și raionale ale afacerilor interne ale regimului separatist transnistrean. În apel se subliniază că „colaboratorii poliției nu sunt în drept să facă interogatorii la locul de trai, să cheme la comisariatul de poliție (dislocat în Bender), nici să întreprindă alte acțiuni care lezează drepturile legitime ale cetățenilor transnistreni”.
- Liderul transnistrean, Evgheni Șevciuk, a subliniat că scopul urmărit de administrația de la Tiraspol este dezvoltarea relațiilor cu Federația Rusă, în contextul integrării euroasiatice, și doar normalizarea relațiilor cu Republica Moldova care promovează un vector opus – integrarea europeană.
- Tiraspolul a purces la elaborarea unei noi doctrine militare pentru „a mări capacitatea de apărare și pentru a face față provocărilor din Zona de Securitate”.

5. Suportul Federației Ruse pentru Transnistria

În timpul audierilor, din 20 septembrie 2012, din cadrul Comitetului pentru problemele CSI și relațiile cu conaționalii al Dumei de Stat a Rusiei, liderul transnistrean, Evgheni Șevciuk, a prezentat un raport în care a menționat că:

- negocierile cu Republica Moldova în formatul „5+2” vizează doar „dezvoltarea relațiilor economice între state”, nu și a celor politice;

- Transnistria a fost supusă, începând cu luna iulie 2012, unor presiuni, care subminează sistemul bancar, blocând operațiunile bancare ale întreprinderilor transnistrene prin intermediul băncilor americane și europene;
- Ucraina îngreunează, în mod sistematic, tranzitul mărfurilor transnistrene prin teritoriul său;
- Ucraina intenționează să continue demarcarea hotarelor sale cu Republica Moldova, inclusiv pe segmentul transnistrean. Poziția părții ucrainene, care consideră segmentul transnistrean al hotarului drept moldo-ucrainean, sugerează existența riscului că, eventual, Ucraina, deopotrivă cu Republica Moldova, ar putea modifica și regimul punctelor de control, punând în pericol interesele Transnistriei;
- este necesară deschiderea cât mai urgentă a unui consulat general al Rusiei la Tiraspol, care să se ocupe, inclusiv, de eliberarea pașapoartelor rusești pentru locuitorii Transnistriei, întrucât „sute de cetățeni așteaptă luni în șir perfectarea pașapoartelor Federației Ruse“;
- Rusia trebuie să continue ajutorul financiar pentru Transnistria, întrucât bugetul acesteia are un deficit anual de aproximativ 70%, care nu are alte surse de acoperire decât asistența Rusiei.

Federația Rusă a reluat, în iulie 2012, asistența financiară pentru regiunea transnistreană, transferând aproximativ 15 milioane USD, destinate pentru achitarea suplimentelor la pensiile transnistrenilor, îmbunătățirea calității alimentației în instituțiile sociale din sistemul sănătății și cel al educației. Potrivit calculelor, în perioada 2008-2012, Rusia a acordat regiunii transnistrene ajutoare în valoare de aproximativ 1 miliard USD, exceptând resursele colectate de pe urma consumului de gaze, dar neachitate și utilizate de administrația de la Tiraspol pentru acoperirea cheltuielilor bugetare.

6. Impactul datoriei Transnistriei pentru consumul de gaze asupra Republicii Moldova

Problema transnistreană are un impact semnificativ asupra intențiilor guvernului de la Chișinău privind reorganizarea sistemului alimentării cu gaze naturale a Republicii Moldova. Semnarea unui nou contract de livrare a gazelor dintre „Moldovagaz“ și „Gazprom“ are la bază solicitarea părții ruse pentru semnarea mai întâi a unui acord interguvernamental, conținând un spectru mai larg de probleme. În special, partea rusă a insistat asupra garanțiilor privind evitarea afectării investițiilor rusești după o eventuală implementare a Pachetului Energetic III de către Republica Moldova. În acest context, partea moldovenească a propus o nouă abordare a problemei:

- Divizarea „Moldovagaz” în patru filiale relativ autonome – trei regionale în partea dreaptă și una în partea stângă a Nistrului, fiecare dintre acestea urmând să aibă contacte directe cu „Gazprom”.
- Problema datoriei istorice a „Moldovagaz” față de „Gazprom”, estimată la suma de aproximativ 3,5 miliarde USD, având drept consecință neachitarea datoriilor de către consumatorii din regiunea transnistreană, urmează încă a fi soluționată.
- Guvernul nu va mai admite ca „Moldovagaz” să acumuleze la balanța sa datoriile consumatorilor transnistreni.

Apariția unor noi tensiuni în relațiile dintre Chișinău și Tiraspol evocă o formulă mai veche pe care Federația Rusă o folosește în raport cu Republica Moldova atunci când consideră că aceasta din urmă încalcă principiul egalității părților implicate în conflict – „utilizarea măsurilor asimetrice, dar adecvate pentru restabilirea echilibrului”. În condițiile concrete, descrise mai sus, „măsurile adecvate, dar asimetrice” se referă, după toate aparențele, la problema datoriilor pentru consumul de gaze, recurgându-se la retorica precum că un stat integru trebuie să răspundă solidar pentru datoriile regiunilor sale.

7. Concluzii

Abordarea reglementării transnistrene prin prisma „consolidării măsurilor de încredere” a avut efecte pozitive moderate, soldându-se cu: stabilirea contactelor periodice a reprezentanților autorităților moldovenești cu liderii administrației de la Tiraspol pentru discutarea celor mai sensibile probleme; conturarea problemelor majore de interes comun și constituirea grupurilor de lucru pentru soluționarea lor; stabilirea agendei negocierilor în formatul „5+2” și a principiilor de desfășurare a acestora.

Potențialul abordării bazate pe „consolidarea măsurilor de încredere” nu a fost utilizat. Cauza este concentrarea exclusivă a reprezentanților administrației transnistrene asupra problemelor umanitare și social-economice, evitând să discute problemele legate de elaborarea statutului juridic al regiunii, retragerea prezenței militare ruse și modificarea misiunii de pacificare. În cadrul abordării reglementării transnistrene pot și trebuie soluționate problemele curente, de pe agendele grupurilor de lucru, însă nu se poate miza pe găsirea soluțiilor pentru soluționarea durabilă a conflictului transnistrean, așa cum prevede programul de guvernare. Suportul financiar și politic masiv al Federației Ruse pentru regiunea transnistreană motivează dezinteresul față de abordarea problemelor esențiale ale reglementării transnistrene.

Autoritățile moldovenești nu au, deocamdată, o abordare de alternativă sau complementară, pentru a convinge liderii transnistreni să accepte discuțiile asupra problemelor de fond pentru reglementarea durabilă a conflictului. Din acest punct de vedere, soluționarea conflictului revine la etapa de „conflict înghețat”, o diferență pozitivă față de situația din anii precedenți, întrucât a scăzut intensitatea disensiunilor. Acestea însă nu au dispărut, manifestându-se prin incidente care au avut loc în Zona de Securitate, adoptarea doctrinei militare și a celei din cadrul politicii externe a regimului separatist transnistrean, care vin în contradicție cu sarcinile și eforturile autorităților moldovenești.

Apariția unor noi tensiuni în relațiile dintre Chișinău și Tiraspol s-a manifestat și prin instituirea unor taxe vamale speciale la introducerea, în raioanele de est, a mărfurilor moldovenești supuse accizelor. Motivul exprimat prin necesitatea unor „măsurile de protecție a producătorilor autohtoni de mărfurile supuse accizelor” nu dezvăluie toate nuanțele, care au, probabil, tangențe cu nemulțumirile reprezentanților transnistreni față de obstacolele pe care le întâmpină sistemul bancar din regiune în raporturile cu băncile din SUA și UE.

Îndemnurile, exprimarea satisfacției și a speranțelor prezente în Declarația ministerială a OSCE de la Dublin, din 7 decembrie 2012, contrastează cu Rezoluția Adunării Parlamentare a OSCE, din 9 iulie 2012, fapt care rămâne inexplicabil, deocamdată, dar care poate impune noi abordări în reglementarea transnistreană.

ANALIZA COMPETITIVITĂȚII PRODUSELOR MOLDOVENEȘTI ÎN CONTEXTUL LIBERALIZĂRII COMERȚULUI CU UNIUNEA EUROPEANĂ

Adrian Lupușor¹

1. Introducere

Începând cu anul 2006, Uniunea Europeană este principala piață de desfacere pentru produsele moldovenești, Republica Moldova exportând în prezent în țările europene² circa 37% din produsele agroalimentare și 52% din produsele industriale. Inițial, orientarea RM către piața comunitară în defavoarea celei din CSI a fost condiționată de reducerea exporturilor spre Federația Rusă odată cu embargoul vinicol impus Moldovei de către această țară în 2006. Totuși, faptul că UE a rămas principalul partener în derularea exporturilor pentru țara noastră și după retragerea acestor restricții relevă interesul tot mai pronunțat al producătorilor autohtoni pentru piața comunitară. Acest proces a fost facilitat și de preferințele comerciale oferite de Uniunea Europeană țării noastre pe parcursul ultimilor ani în cadrul Sistemului Generalizat de Preferințe (SGP și SGP+), iar din martie 2008 Republica Moldova beneficiază de un sistem „generos” de Preferințe Comerciale Autonome. Prin urmare, în prezent, producătorii moldoveni pot exporta pe piața comunitară orice tip de produse, fără restricții de ordin cantitativ și taxe vamale. Excepție fac doar unele produse agricole (de exemplu, carnea proaspătă, produsele lactate, ouăle, grâul, orzul, porumbul, zahărul, vinurile etc.)³, care pot fi exportate în cadrul unor limite cantitative.

¹ Adrian Lupușor este director al programului „Sectorul monetar. Modele economice” în cadrul Centrului Analitic Independent „EXPERT-GRUP”.

² Datele sunt valabile pentru perioada ianuarie-septembrie, 2012 (fiind preluate de pe site-ul www.statistica.md).

³ Regulamentul (CE) Nr. 55/2008 al Consiliului din 21.01.2008.

Această liberalizare a comerțului a fost, în mare parte, unilaterală, deoarece Republica Moldova și-a păstrat dreptul de a menține barierele tarifare pentru importul multor produse din Uniunea Europeană, ceea ce i-a permis să-și protejeze producătorii autohtoni de concurență. Totuși, această situație nu poate dura la nesfârșit. În contextul avansării procesului de integrare europeană și, în particular, a demarării negocierilor cu privire la constituirea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător, țara noastră va trebui să elimine, gradual, taxele vamale la importul tuturor produselor din UE. Respectiv, acest lucru va expune majoritatea producătorilor autohtoni unei competiții dure din partea celor europeni. Modul în care întreprinderile moldovenești vor face față acestei provocări va depinde de capacitatea acestora de a fi eficiente și de a se conforma standardelor europene de calitate. Prin urmare, în ce măsură producătorii autohtoni vor putea face față acestei concurențe? Care sunt cele mai vulnerabile sectoare de la noi ce nu sunt pregătite pentru liberalizarea comerțului cu Uniunea Europeană și ce soluții există pentru rezolvarea acestei probleme?

2. Analiza competitivității produselor agroalimentare

Nivelul relativ înalt al taxelor vamale de import aplicate pentru majoritatea produselor agroalimentare au „camuflat” competitivitatea scăzută a producătorilor autohtoni din sectorul respectiv pe parcursul întregii perioade de tranziție. Prin urmare, producătorii agricoli sunt cei mai vulnerabili în procesul de liberalizare deplină a comerțului dintre Republica Moldova și UE, ceea ce va duce la eliminarea barierele tarifare prin care statul protejează, în prezent, întreprinderile locale de concurența cu cele străine. Spre exemplu, în 2011, cuantumul mediu al taxelor vamale aplicate de Republica Moldova la produsele agricole de import a fost de 10,5%, în timp ce la cele non-agricole – de numai 3,7%⁴. Prin urmare, eliminarea acestor taxe va conduce la ieftinirea substanțială a mărfurilor agricole importate din UE, fapt ce va înăspri concurența pentru producătorii autohtoni.

Dacă eficiența scăzută și productivitatea joasă a muncii sunt factorii principali care subminează competitivitatea producătorilor agricoli moldoveni pe piața internă, pe piața externă, la aceste neajunsuri se mai adaugă necorespunderea produselor din Republica Moldova cu standardele comunitare de calitate. Acestea se referă, în primul rând, la standardele sanitare și fitosanitare, care sunt importante bariere netarifare pentru majoritatea producătorilor autohtoni. Spre exemplu, în prezent, aceste bariere împiedică accesul, pe piața europeană, a produselor moldovenești de origine animalieră și, în special, a

⁴ Datele Organizației Mondiale a Comerțului.



cărnii și preparatelor din carne, a produselor lactate, ouălor și peștelui. Pe lângă standardele oficiale de calitate impuse de Uniunea Europeană, producătorii autohtoni trebuie să facă față și cerințelor exigente privind ambalajele și aspectul exterior al produselor, stabilite de comercianții cu amănuntul și ridicata din spațiul comunitar. Procesul de aliniere la aceste standarde este destul de anevoios din cauza volumului imens de investiții necesare pentru dezvoltarea infrastructurii calității.

Totuși, nu toate produsele agroalimentare moldovenești se confruntă cu o competitivitate scăzută pe piața comunitară, unele reușind să ocupe segmente stabile de piață și să facă față concurenței sporite. Identificarea celor mai competitive și mai puțin competitive produse moldovenești pe piața comunitară este foarte importantă în procesul negocierilor privind constituirea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător dintre Republica Moldova și UE. Astfel, pentru cele mai necompetitive produse, autoritățile de la Chișinău ar trebui să solicite perioade mai lungi până la retragerea definitivă a taxelor de import, ceea ce va oferi suficient timp pentru adoptarea standardelor europene. În același timp, pentru cele mai competitive produse perioada de tranziție poate fi mai scurtă.

Centrul Analitic Independent „EXPERT-GRUP” a identificat produsele competitive și cele necompetitive în baza așa-numitului *indice al avantajului comparativ relevant*. Acesta reprezintă raportul dintre ponderea unui anumit produs în structura exporturilor Republicii Moldova și ponderea produsului respectiv în structura exporturilor totale ale UE. Astfel, dacă indicele este mai mare de 1, țara noastră este în avantaj față de UE și viceversa, dacă indicele este mai mic decât 1, Republica Moldova este în dezavantaj față de UE.

Din categoria mărfurilor competitive fac parte produsele la care Republica Moldova a reușit să obțină o specializare mai eficientă. Respectiv, liberalizarea

comerțului cu aceste mărfuri poate aduce beneficii importante pentru exportatori, în particular și pentru economie, în general. Situația este complet diferită pentru mărfurile care nu sunt competitive pe piața comunitară. Producătorii acestora vor resimți cel mai acut eliminarea taxelor de import (*Tabelul 1*).

Tabelul 1. Cele mai competitive și mai necompetitive produse agroalimentare moldovenești pe piața Uniunii Europene, 2011

Cele mai competitive produse	Cele mai necompetitive produse
Semințe și ulei din semințe de floarea-soarelui	Lapte concentrat sau îndulcit
Nuci proaspete și uscate	Produse alimentare pe bază de cacao
Sucuri	Plante proaspete
Fructe proaspete și uscate	Cauciuc sintetic
Semințe de porumb	Unt și alte grăsimi obținute din lapte
Semințe și ulei din rapiță	Produse de cofetărie (inclusiv ciocolată albă)
Melasă	Produse de panificație și patiserie
Struguri proaspeți și uscați	Țigări pe bază de tutun
Piei și blănuri de bovine și cabaline	Apă îmbuteliată

Sursa: Tabel întocmit de autor în baza datelor Comtrade.

Din tabel observăm că produsele agroalimentare relativ competitive pe piața comunitară au un grad mai redus de procesare în comparație cu produsele mai puțin competitive. De cele mai dese ori, produsele exportate sunt utilizate drept materie primă în cadrul unor procese de producție mai complexe în alte țări ale UE. Aceasta denotă insuficiența investițiilor și, respectiv, lipsa unei baze tehnico-materiale performante care ar permite întreprinderilor moldovenești să fie mai competitive la fabricarea produselor cu un nivel mai ridicat de procesare. În consecință, majoritatea producătorilor agricoli autohtoni sunt prinși într-un cerc vicios: insuficiența investițiilor nu permite tehnologizarea sectorului, fapt ce determină firmele să exporte materia primă în loc să o proceseze pe loc și ulterior, să exporte produsele finite. În rezultat, cifrele de afaceri ale producătorilor noștri rămân neschimbate, fapt care explică constrângerile financiare ale acestora și duce la insuficiența investițiilor în sector. La baza acestui cerc vicios stau două probleme fundamentale legate de climatul de afaceri din Republica Moldova: (i) costul mare al creditelor bancare și lipsa alternativelor fezabile de finanțare a investițiilor capitale, și (ii) marile bariere administrative care împiedică deseori dezvoltarea afacerilor.

În mod surprinzător, lista celor mai competitive produse agroalimentare nu include o serie de produse considerate, de obicei, drept strategice pentru

țara noastră (de exemplu, vinul). Aceasta se explică prin faptul că producătorii moldoveni din sectoarele respective, deși sunt într-adevăr competitivi pe piața comunitară, trebuie să facă față unei concurențe acerbe din partea altor firme nu mai puțin competitive din UE și din afara UE. Spre exemplu, la producerea vinurilor, întreprinderile din Moldova concurează cu cele din Bulgaria, Franța, Italia, Portugalia, Spania și chiar cu cele din țări mai îndepărtate, precum este Africa de Sud, Australia și Chile. Pe piața comunitară, producătorii autohtoni mai întâlnesc o concurență acerbă la comercializarea băuturilor spirtoase, mezelor proaspete, legumelor prelucrate, orzului și tutunului neprelucrat, gemurilor și jeleurilor din fructe. Principalii concurenți europeni pentru exportatorii moldoveni sunt cei din România, Bulgaria, Slovacia și Franța; iar din afara UE sunt, în mare parte, cei din Ucraina, Turcia și China.

Prin urmare, pentru a se menține pe piață, întreprinderile moldovenești trebuie să țină pasul cu concurenții săi de pe piața comunitară în ceea ce privește modernizarea proceselor tehnologice, sporirea eficienței operaționale și îmbunătățirea strategiilor de promovare și marketing. Însă constrângerile principale în acest sens țin de insuficiența mijloacelor proprii, costul mare al creditelor și infrastructura proastă a drumurilor, dar și a calității vieții din Republica Moldova. Cu siguranță, ameliorarea acestor probleme va stimula competitivitatea produselor moldovenești pe piața comunitară și nu numai, iar necesitatea implicării autorităților publice în dinamizarea acestui proces este imperativă.

3. Analiza competitivității produselor industriale

Deși produsele industriale sunt mult mai competitive pe piața comunitară, în comparație cu cele agroalimentare, o parte din acestea mai sunt protejate prin taxe vamale de import, astfel pot fi vulnerabile în procesul de liberalizare deplină a comerțului cu UE. Spre exemplu, competitivitatea unor produse industriale atât de importante precum sunt textilele, articolele de încălțăminte, gențile și alte articole de voiaj, produsele din piele și produsele minerale non-metalice este susținută prin taxe de import de 15%. Prin urmare, eliminarea acestor taxe în cadrul viitoarei Zone de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător cu UE va duce la ieftinirea produselor respective importate din UE, iar întreprinderile locale, pentru a se menține pe piață, vor trebui să-și eficientizeze substanțial producția.

Problema este mult mai gravă, având în vedere faptul că pe parcursul ultimilor ani competitivitatea produselor menționate a scăzut în mod constant. Cauza constă în insuficiența investițiilor pentru extinderea și moder-

Tabelul 2. Principalele produse industriale moldovenești competitive și necompetitive pe piața comunitară

Mărfuri competitive	Mărfuri necompetitive
Îmbrăcăminte și accesorii pentru îmbrăcăminte	Diverse produse manufacturate
Încălțăminte	Articole din lemn (exclusiv mobilă)
Articole de mobilă	Articole prelucrate din metal
Articole de voiaj	Construcții prefabricate; accesorii pentru instalații sanitare, instalații de încălzire și de iluminare
Mașini electrice	Echipament și utilaj industrial
Uleiuri esențiale și substanțe parfumate	Vehicule rutiere
Fire, țesături și articole textile	Mașini și aparate pentru prelucrarea metalelor
Mașini specializate pentru industriile specifice	Instrumente și aparate profesionale, științifice și de control
Hârtie, carton și alte articole din celuloză	Produse medicinale și farmaceutice
Articole din piele	Materiale plastice sub formă primară

Sursa: Tabel întocmit de autor în baza datelor Comtrade.

nizarea capitalului fix al întreprinderilor autohtone și avansarea mai rapidă a concurenților, atât a celor din UE (de exemplu, România, Polonia, Bulgaria), cât și a celor din afara UE (de exemplu, China, India, Turcia, Indonezia).

Cât privește produsele industriale mai puțin competitive pe piața comunitară, majoritatea dintre acestea au un nivel înalt de tehnologizare și sunt intensive în capital. Astfel, acestea necesită capacități vaste și avansate de producție pe care Republica Moldova nu le are în prezent. Nu este de mirare de ce vehiculele rutiere, echipamentul și utilajul industrial sau mașinile și aparatele pentru prelucrarea metalelor sunt mărfuri necompetitive pe piața comunitară (Tabelul 2).

4. Concluzii și recomandări-cheie pentru autoritățile moldovenești

Având în vedere „dimensiunile” mici ale economiei moldovenești, sporirea competitivității externe pentru produsele autohtone este principala condiție în asigurarea unei economii durabile pentru întreaga țară. Acest deziderat este și mai important în cadrul procesului de integrare europeană a Republicii Moldova și, în special, în cadrul negocierilor (care au demarat recent) privind constituirea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător dintre Uniunea Europeana-

nă și Republica Moldova. Evident, liberalizarea comerțului cu UE va avea atât câștigători, cât și perdanți. Prin urmare, eforturile autorităților moldovenești trebuie să fie focusate pe maximizarea beneficiilor și minimizarea costurilor acestui proces. În așa mod, politicile publice trebuie să fie reorientate de la protejarea cu orice preț a producătorilor autohtoni spre facilitarea competitivității externe pentru produsele moldovenești. Principalele recomandări în acest sens sunt următoarele:

- Pentru evitarea unor eventuale șocuri, autoritățile RM ar trebui să negocieze cu oficialii UE în vederea obținerii unei perioade de tranziție de până la zece ani pentru eliminarea taxelor de import la produsele agro-alimentare mai puțin competitive, dar importante din punct de vedere economic și social. În acest timp, întreprinderile moldovenești vor putea să se alinieze la standardele europene sau să se reorienteze spre sectoare mai competitive, care vor beneficia cel mai mult în urma liberalizării comerțului cu UE. Totodată, pentru întreprinderile mici și mijlocii care operează doar pe piața locală, guvernul va trebui să negocieze perioade mai lungi de tranziție privind adoptarea standardelor sanitare și fitosanitare ale Uniunii Europene.
- Sporirea și eficientizarea investițiilor publice în dezvoltarea unei infrastructuri funcționale a calității este o condiție crucială pentru adoptarea cu succes a standardelor sanitare și fitosanitare ale Uniunii Europene. Accentul trebuie pus, înainte de toate, pe produsele de origine animalieră care, în prezent, nu pot fi exportate pe piața comunitară, deoarece nu corespund standardelor de calitate.
- Este necesară o colaborare intensă dintre instituțiile publice de resort și întreprinderile private în vederea unei reorientări a forței de muncă din sectoarele care vor avea de suferit în urma liberalizării comerțului cu UE spre cele care vor avea de beneficiat în urma acestui proces. În acest sens, acțiunile principale ar trebui să vizeze organizarea unor cursuri de recalificare a personalului, inclusiv asigurarea întreprinderilor cu stimulente fiscale pentru investirea în activități de *training* pentru angajați.
- Deoarece insuficiența investițiilor este una dintre cauzele fundamentale ale competitivității scăzute a produselor autohtone pe piața comunitară, autoritățile trebuie să întreprindă un șir de acțiuni menite să amelioreze substanțial climatul de afaceri din țară. Acestea trebuie să includă, preponderent, simplificarea barierelor administrative în derularea afacerilor, reformarea sistemului judecătoresc, protejarea mai riguroasă a drepturilor de proprietate a acționarilor (în special, a celor minoritari), creșterea

nivelului de transparență privind structura acționariatului întreprinderilor (în special, a băncilor) și eficientizarea activității instituțiilor publice.

- Dezvoltarea în continuare a sectorului financiar, atât a celui bancar, cât și a celui nebancar, în direcția extinderii spectrului de opțiuni privind finanțarea afacerilor și creșterea concurenței, va facilita accesul întreprinderilor la surse suplimentare de finanțare pentru modernizarea proceselor de producție. O acțiune importantă ține de eficientizarea procedurilor de executare a gajului de către creditorii în caz de faliment al debitorilor. Aceasta va reduce din reticența băncilor privind activitatea de creditare și va relaxa cerințele acestora privind gajul, care constituie o barieră esențială în calea contractării creditelor pentru întreprinderile mici și mijlocii.

PARTICULARITĂȚILE SECTORULUI IMM DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL ASPIRAȚIILOR DE INTEGRARE EUROPEANĂ

Ana Popa¹

1. IMM-urile și dezvoltarea locală

Întreprinderile mici și mijlocii (IMM) reprezintă coloana vertebrală a economiei UE. În 2012 acestea au ajuns la un număr de 20,7 milioane, reprezentând 99,8% din întreprinderile non-financiare ale UE. Majoritatea dintre ele (92,2%) sunt microîntreprinderi cu mai puțin de zece angajați, 6,5% sunt întreprinderi mici, cu până la 49 angajați, iar 1,1% sunt întreprinderi mijlocii, cu până la 249 angajați². Aceste cifre diferă semnificativ de datele din țara noastră. În Republica Moldova, ponderea IMM-urilor din totalul întreprinderilor este de 97,5%, iar în structura acestora microîntreprinderile reprezintă 75,5%. Aceste diferențe sunt determinate de doi factori importanți:

- **Criteriile de clasificare, diferite, a IMM-urilor în Republica Moldova și UE.** Deși, conform numărului de angajați, criteriile sunt identice, criteriile adiționale privind veniturile din vânzări și valoarea activelor sunt stabilite la nivel mult mai jos în Republica Moldova (*Tabelul 1*). Dacă criteriile UE ar fi aplicate în Republica Moldova, majoritatea companiilor existente ar intra în categoria IMM-urilor, iar circa 95% dintre acestea ar fi microîntreprinderi.

¹ Ana Popa este director al programului „Analize și prognoze macroeconomice” în cadrul Centrului Analitic Independent „EXPERT-GRUP”

² „EU SMEs in 2012: at the crossroads”, ECORYS, 2012

Tabelul 1. Clasificarea IMM-urilor în Republica Moldova și UE

	Numărul de angajați		Venituri din vânzări		Valoarea activelor	
	R. Moldova	UE	R. Moldova	UE	R. Moldova	UE
Micro	<10	<10	< MDL 3 mil. (EUR 0.19 mil.)	< EUR 2 mil.	< MDL 3 mil. (EUR 0.19 mil.)	< EUR 2 mil.
Mici	<50	<50	< MDL 25 mil. (EUR 1.57 mil.)	< EUR 10 mil.	< MDL 25 mil. (EUR 1.57 mil.)	< EUR 10 mil.
Mijlocii	<250	<250	<MDL 50 mil. (EUR 3.13 mil.)	<EUR 50 mil.	<MDL 50 mil. (EUR 3.13 mil.)	<EUR 43 mil.

Sursa: Legea nr. 206 din 07.07.2006 pentru susținerea sectorului IMM; Recomandarea Comisiei 2003/361/EC din 06.05.2003 privind definiția microîntreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii.

- **Modul de evidență a IMM-urilor.** Registrul Biroului Național de Statistică (BNS) duce evidența IMM-urilor în baza rapoartelor obligatorii depuse de către aceste întreprinderi. Însă, conform Legii contabilității, doar entitățile care aplică un sistem contabil în partidă dublă sunt obligate să raporteze³. Astfel, o parte importantă a IMM-urilor este exclusă din acest sistem, și anume deținătorii de patente și fermierii.

Dacă vorbim însă despre densitatea IMM-urilor, aceasta este mai mult decât triplă în UE, comparativ cu cea din Republica Moldova. În anul 2008, în UE 27 densitatea medie a IMM-urilor a fost de 41,6 întreprinderi la 100 locuitori, pe când în Moldova aceasta era de doar 11,8 întreprinderi la 1000 locuitori (Tabelul 2). Chiar dacă din 2008 numărul de IMM-uri a crescut și densitatea acestora a ajuns la 13,3 întreprinderi la 100 locuitori în 2011, nu există claritate în privința numărului de IMM-uri active.

În UE, densitatea IMM-urilor variază și depinde atât de condițiile de afaceri din țările membre ale UE, cât și de cultura unor popoare. Astfel, o densitate mai mică de IMM-uri în unele state (de exemplu, în Austria, Olanda, Marea Britanie) denotă, de fapt, posibilitatea acestora de a „crește” din categoria IMM-urilor și frecvențele fuziuni și achiziții între companii. În alte state, de exemplu, în Portugalia, Italia, Spania, există o cultură puternică a afacerilor de familie. Astfel, chiar dacă companiile au posibilitatea să-și mărească afacerile ori să fuzioneze, pentru a deveni mai profitabile, proprietarii lor aleg să-și mențină afacerile în forma lor inițială, doar pentru ca acestea să poată fi în continuare afaceri de familie. Alte țări, în special, noile state membre ale UE,

³ Legea contabilității nr. 113 din 27.07.2007

**Tabelul 2. Densitatea IMM-urilor în statele membre ale UE
și în Republica Moldova (IMM la 1000 locuitori), 2008**

Țara	Densitatea	Țara	Densitatea
UE 27	41,6	Danemarca	39,0
Cehia	86,6	Belgia	38,9
Malta	83,0	Lituania	38,2
Portugalia	81,5	Bulgaria	37,4
Grecia	75,7	Franța	37,3
Italia	66,1	Austria	35,8
Spania	59,5	Estonia	33,2
Suedia	58,3	Olanda	32,7
Cipru	58,0	Letonia	31,7
Ungaria	53,0	Marea Britanie	26,4
Luxemburg	50,6	Germania	22,2
Slovenia	50,6	România	20,4
Polonia	41,0	Slovacia	10,2
Finlanda	40,4	R. Moldova	11,8

Sursa: Tabel întocmit de autor în baza datelor BNS și a datelor Comisiei Europene (SBA fact sheets).

încă nu au reușit să ajungă la un nivel înalt al performanței și să ofere condiții foarte atractive mediului de afaceri pentru înființarea unor companii mari.

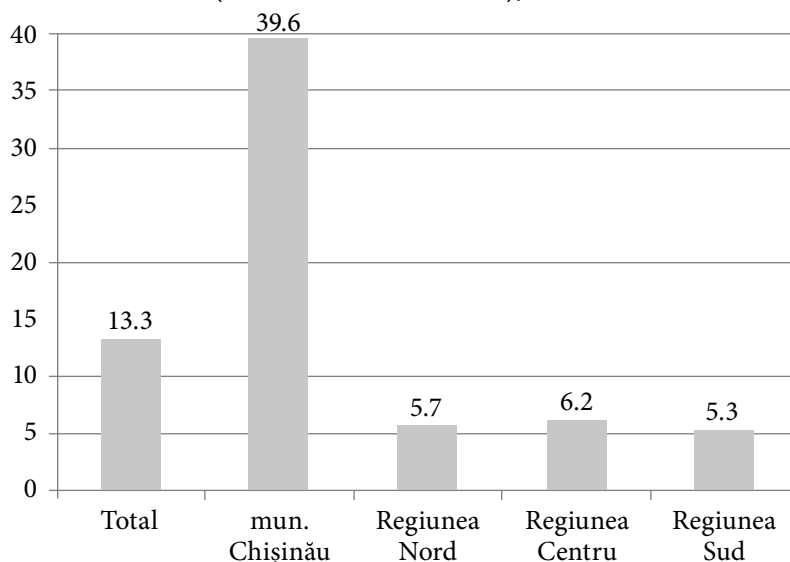
Cert este însă faptul că ponderea valorii adăugate brute (VAB) în PIB create de IMM-uri depășește 50% în UE și doar câteva state sunt sub acest nivel⁴. În Republica Moldova însă ponderea în PIB este de cca 30%, ceea ce denotă ineficiența multor IMM-uri autohtone. La prima vedere, microîntreprinderile sunt cele mai ineficiente, având în vedere că mai mult de jumătate dintre ele raportează pierderi constante. În același timp, diverse cercetări arată că, cu cât mai mică este întreprinderea, cu atât mai mari sunt șansele ca aceasta să activeze la negru, ceea ce poate explica prezența pe piață a acestor întreprinderi, în pofida pierderilor raportate mai mulți ani la rând. Dar și printre întreprinderile mici, mijlocii, chiar și printre cele mari, se atestă o mare pondere a celor care au pierderi anuale (27-32%).

Totuși, este cert că o densitate prea mică a IMM-urilor se explică prin condițiile nefavorabile pentru dezvoltarea acestora. Densitatea variază nu doar

⁴ Roman A., Ignătescu V., *Features of SMEs in Romania in the Context of European Integration and Implications of the Current Crisis*, 2011.

de la țară la țară, ci și în interiorul unei țări. Astfel, în Republica Moldova densitatea IMM-urilor variază de la 39,6 de unități la 1000 locuitori în capitală și în jur de 5-6 unități la 1000 locuitori în regiunile țării (*Figura 1*). Densitatea IMM-urilor în raioane variază de la 9,3 unități pentru 1000 locuitori în Ialoveni până la 1,7 unități pentru 1000 locuitori în Cantemir.

**Figura 1. Densitatea IMM-urilor în Republica Moldova
(IMM la 1000 locuitori), 2011**



Sursa: Tabel întocmit de autor în baza datelor BNS.

Astfel, majoritatea IMM-urilor sunt concentrate în municipiul Chișinău, iar regiunile sunt marginalizate. Chiar și evoluția în creștere a IMM-urilor începând cu 2005 (o creștere de 45%) nu a fost proporțională în toată țara: în regiunea de sud numărul acestora s-a redus cu 5,1%, iar în câteva raioane din nordul țării numărul IMM-urilor s-a redus drastic – cu 15-30%.

În acest context, există o corelație foarte strânsă între dezvoltarea locală și densitatea IMM-urilor și aceasta pentru că prezența IMM-urilor susține dezvoltarea unei regiuni. De obicei, activitatea unor întreprinderi favorizează crearea altora în localitățile adiacente și formarea unor lanțuri de producție formate din mai multe întreprinderi. Aceasta, desigur, are un impact benefic asupra localității, prin oferirea locurilor de muncă și unor venituri mai mari populației. Ca urmare, pot crește și veniturile bugetelor locale care, ulterior, pot fi investite în dezvoltarea comunităților. Dar, în același timp, fondarea IMM-urilor necesită anumite condiții și un anumit grad de dezvoltare locală, ce include atât norme și reglementări, buna funcționare a autorităților locale,

cât și infrastructura necesară. Din această cauză, de multe ori regiunile dezvoltate își continuă avântul economic, pe când cele mai defavorizate degradează tot mai mult.

Anume din această cauză, statele europene privesc dezvoltarea regională/ locală și dezvoltarea IMM-urilor dintr-o singură perspectivă. De multe ori, chiar strategiile de dezvoltare locală sunt corelate/ integrate cu cele de susținere a IMM-urilor, în unele state existând o strategie comună pentru susținerea regională/ locală și susținerea antreprenoriatului.

În acest sens, Republica Moldova are încă disparități regionale semnificative, iar politicile de dezvoltare locală și cele de susținere a IMM-urilor nu sunt corelate foarte bine ori sunt ineficiente. Mai mult decât atât, pentru a contribui la crearea unor condiții favorabile pentru afaceri, autoritățile locale trebuie să fie mai puternice și să dispună de mai multe pârghii. În prezent, aceste mecanisme lipsesc din cauza centralizării administrative și fiscale excesive, iar reforma administrației publice și cea de descentralizare, care pot avea un impact major asupra capacităților autorităților publice, decurg foarte lent. În acest context, promovarea IMM-urilor la nivel local poate avea loc doar în contextul implementării cu succes a acestor reforme.

2. Aproximarea de UE: beneficii sau riscuri pentru IMM?

Avansarea în relațiile de cooperare dintre Republica Moldova și UE oferă multe avantaje Republicii Moldova. În primul rând, fiind membră a Politicii Europene de Vecinătate, țara noastră poate beneficia atât de fonduri pentru dezvoltarea locală, cât și de suport pentru IMM-uri, care, în fine, au un scop comun.

În prezent, circa 80% din fondurile europene sunt alocate pentru dezvoltarea locală și regională și includ fonduri pentru infrastructură (apă, canalizare, drumuri), de care beneficiază atât companiile, cât și cetățenii. Programul Național Indicativ pentru Republica Moldova pentru anii 2011-2013 prevede că Republica Moldova va primi 273,14 milioane euro în cadrul Instrumentului European de Vecinătate și Parteneriat (ENPI). Între 35% și 40% din această sumă vor fi alocate Priorității nr.3: Comerț și Dezvoltare Durabilă, ce include Dezvoltarea Locală și Regională. Utilizate în mod corespunzător, aceste resurse pot fi o oportunitate unică pentru ca Republica Moldova să reducă discrepanțele economice și sociale și să-și sporească coeziunea internă prin acordarea sprijinului pentru dezvoltarea economică și socială a regiunilor și comunităților locale.

Pentru a avea acces la aceste fonduri, o țară are nevoie de guverne locale puternice. Experiența statelor care au aderat deja la UE arată că procesul de integrare europeană a fost accelerat de autoritățile locale ce așteptau să obțină

un nivel mai substanțial de autoritate și un volum mai mare de finanțare. Din acest punct de vedere, implicarea autorităților publice locale moldovenești în procesul de integrare europeană rămâne limitată⁵. În cadrul Politicii Europene de Vecinătate toate autoritățile locale și regionale din Republica Moldova sunt eligibile pentru proiecte de parteneriat transfrontalier în Programul Operațional Comun Moldova-România-Ucraina (2007-2013), având în vedere dimensiunea mică a țării⁶. Însă o barieră importantă în calea participării la acest program este lipsa de informare a autorităților publice locale despre oportunitățile existente de atragere a fondurilor europene pentru proiectele de dezvoltare locală. Chiar dacă am admite ipoteza că toate administrațiile locale din Republica Moldova ar fi conștiente de oportunitățile de finanțare și de alte politici oferite de UE, ca parte a Politicii Europene de Vecinătate, situația lor financiară le-ar împiedica să beneficieze pe deplin de aceste oportunități. Pentru a fi eligibile la acest program, autoritățile locale trebuie să propună proiecte în sumă de 100 000 – 3 000 000 de euro, cu condiția de a cofinanța 10% din valoarea proiectelor. Datele arată că majoritatea administrațiilor locale din Moldova nu sunt capabile să gestioneze astfel de proiecte mari, în timp ce jumătate dintre acestea nu pot participa deloc la astfel de proiecte, din cauza cerinței de cofinanțare⁷.

Relațiile dintre Republica Moldova și UE permit și accesul la unele programe speciale destinate finanțării IMM-urilor. Acestea se referă atât la finanțarea directă, cât și la finanțările indirecte, prin facilitarea accesului la credite, *leasing*, cooperarea cu instituții financiare internaționale⁸.

În acest sens, oportunități sunt oferite de:

- **Politica Europeană de Vecinătate** lansată în 2004 are scopul de a stabili colaborarea între UE și statele vecine prin relații politice și economice mai strânse. De politica de vecinătate beneficiază 16 state, inclusiv Republica Moldova. Acest instrument conține câteva inițiative adresate IMM-urilor:

- *Facilitatea de Investiții pentru Vecinătate* care susține sectorul privat prin operațiuni ale capitalului de risc ce ținesc în special IMM-urile.

⁵ Opinia Comitetului Regiunilor asupra „Implementării Politicii Europene de Vecinătate și în particular, a inițiativei Parteneriatului Estic: modernizarea, reformele și capacitatea administrativă a autorităților locale și regionale ale Republicii Moldova” (opinie din proprie inițiativă) (2011/C15/09), <http://bit.ly/Ux85YB>.

⁶ *Idem*.

⁷ IDIS Viitorul, *Evaluarea atitudinilor, capacităților și necesităților autorităților locale din Moldova în contextul procesului de integrare europeană*, 2011.

⁸ *European Union Support Programmes for SMEs*, European Comission, 2012.

– Programul „East-Investment“, cu scopul de a susține dezvoltarea economică a regiunii (Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Republica Moldova și Ucraina) și îmbunătățirea climatului de afaceri. Programul susține IMM-urile în procesul de internaționalizare, îmbunătățirea conexiunilor și încurajarea dezvoltării comerțului.

• **Împrumuturile Băncii Europene pentru Investiții în statele Parteneriatului Estic.**

Odată cu avansarea relațiilor dintre Republica Moldova și UE, numărul programelor și oportunitățile companiilor de a le accesa vor fi mai mari. Însă, ca și în cazul autorităților publice locale, companiile trebuie să fie capabile să aplice și să utilizeze aceste instrumente. Multe dintre companii nici nu știu despre existența acestor oportunități. Mai mult decât atât, participarea companiilor la astfel de programe necesită un grad înalt de transparență în activitatea acestora. Astfel, de cele mai multe ori, doar întreprinderile mijlocii, mai puțin cele mici, pot participa la aceste programe.

În afară de aceasta, mai există și alte avantaje directe ale relațiilor dintre UE și Republica Moldova. De exemplu, negocierea privind crearea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ZLSAC) poate oferi multe avantaje IMM-urilor, după cum arată experiența statelor care deja au trecut prin această etapă a relațiilor cu UE⁹:

- Acces sporit la noi piețe de desfacere. Acesta este unul dintre principalele avantaje ale intensificării relațiilor economice cu UE. Piața europeană este una extinsă, cu diverși consumatori, ceea ce ar oferi IMM-urilor din Republica Moldova posibilitatea să depășească barierele hotarelor țării.
- Creșterea numărului de IMM-uri, în special, a celor cu capital străin.
- Inputurile ar putea deveni mai diversificate și, posibil, mai ieftine.
- Procedurile de achiziții publice ar avea loc într-un cadru mai onest.
- S-ar putea intensifica cooperarea în domeniul inovațiilor.
- Accesul la noile tehnologii ar fi mai facil.

Însă toate aceste avantaje se referă doar la companiile care sunt și vor reuși să rămână competitive după o confruntare cu IMM-urile europene. În același fel în care piața UE se va deschide pentru Republica Moldova, piața Moldovei se va deschide și pentru UE, chiar dacă nu imediat. Astfel, o provocare majoră pentru multe IMM-uri va fi să reziste concurenței aspre din partea unor companii europene. Deși simulări recente arată că *per total* economia moldovenească va avea mai multe beneficii de la ZLSAC și există mai multe produse

⁹ Roman A., Ignătescu V., *Features of SMEs in Romania in the Context of European Integration and Implications of the Current Crisis*, 2011.

competitive pe piața europeană, sunt câteva condiții pe care Republica Moldova trebuie să le îndeplinească ca să beneficieze de ele:

- Capitalul uman. Cerințele față de majoritatea produselor și serviciilor oferite de IMM-uri vor crește, iar cei care vor activa în cadrul întreprinderilor vor trebui să se adapteze acestor cerințe noi. Instruirea, recalificarea și creșterea mobilității forței de muncă sunt măsuri necesare pentru a face față noilor realități.
- Îmbunătățirea climatului general de afaceri, pentru a permite întreprinderilor să se concentreze exclusiv pe aspecte de competitivitate.
- Accesul la finanțare și la cooperare intraregională.

3. Politici europene pentru susținerea IMM-urilor

Un moment extrem de important în politica europeană de susținere a IMM-urilor a fost adoptarea, în 2008, a *Small Business Act* – SBA (în traducere din engleză – Actul Businessului Mic) care vizează consolidarea creșterii durabile și competitivității IMM-urilor europene. De asemenea, SBA propune, pentru prima oară, instituirea unui cadru de politici cuprinzător pentru statele membre ale UE și are ca scop stabilirea, în mod irevocabil, a principiului „gândeți mai întâi la scară mică” („*Think Small First*”) în elaborarea de politici – de la legislație la serviciile publice – și promovarea creșterii numărului de IMM-uri prin asistarea acestora în rezolvarea problemelor care împiedică dezvoltarea lor. Cele zece principii generale ar fi foarte actuale și pentru Republica Moldova, având în vedere aspirațiile de integrare europeană ale țării noastre. În continuare, vom analiza succint situația din Republica Moldova, pentru a vedea dacă politicile moldovenești răspund acestor principii generale implementate de UE (Tabelul 3).

Tabelul 3. Evaluarea situației Republicii Moldova conform celor zece principii ale *Small Business Act*

Principiul	Descrierea	Evaluarea situației din R. Moldova
1. Crearea unui mediu de afaceri în care antreprenorii și întreprinderile individuale să poată prospera și în care spiritul antreprenorial să fie recompensat.	Potențialii antreprenori pot să nu aibă abilitățile necesare pentru a lansa o afacere. În scopul încurajării creării de întreprinderi, trebuie promovat spiritul antreprenorial și talentul, în special în rândul tinerilor și al femeilor, la fel, trebuie simplificate și condițiile de derulare a afacerilor.	<i>În Republica Moldova nu există un cadru clar și coerent pentru însușirea cunoștințelor antreprenoriale, mai degrabă, lipsește o coordonare strategică a activităților întreprinse de diferiți actori implicați. Instruirea are loc mai mult în sectorul public, în cadrul unor programe specifice care acoperă o pondere foarte mică a populației.</i>

2. Întreprinderea măsurilor necesare pentru ca antreprenorii onești care au falimentat să mai poată avea o șansă de relansare economică.	Unul dintre riscurile principale cu care se pot confrunta antreprenorii este falimentul. Prin asigurarea unor proceduri eficiente și echilibrate de insolvență se poate stimula spiritul antreprenorial.	<i>Cadrul legal pentru procedura de insolabilitate este deja bine definit în Republica Moldova. Dar în același timp, reorganizarea companiilor este mai dificilă și mai rar utilizată.</i>
3. Adoptarea politicilor în baza principiului „gândiți mai întâi la scară mică”.	Alinierea la politicile existente poate fi o sarcină dificilă pentru IMM-uri. Autoritățile publice trebuie să se angajeze într-un dialog constant cu IMM-urile, pentru a se asigura că reglementările necesare sunt adaptate la specificul acestora.	<i>Deși la nivel de politici unele progrese au fost atinse, reforma de reglementare a cadrului de afaceri fiind încă în proces de implementare, impactul asupra sectorului de afaceri este puțin resimțit. Consultările cu IMM-urile nu sunt foarte frecvente și constructive, iar politicile nu sunt coerente. Strategia de susținere a IMM-urilor pentru anii 2012-2020 nu este corelată cu alte politici din domeniile conexe (dezvoltarea locală, inovații, educație), ceea ce nu va aduce rezultate palpabile în implementarea lor.</i>
4. Responsabilizarea administrației publice privind activitatea IMM-urilor.	IMM-urile alocă resurse semnificative pentru interacțiunea cu autoritățile publice. O serie de proceduri ar putea fi raționalizate, pentru a facilita accesul IMM-urilor. Eforturile guvernelor de a dezvolta rețeaua ghișeelelor unice și de a iniția proceduri <i>on-line</i> pot avea un impact pozitiv asupra IMM-urilor.	<i>Republica Moldova este încă la început de cale în implementarea e-guvernării, dar lucrurile decurg destul de lent. Implementarea acestei politici trebuie extinsă asupra mai multor servicii, iar prețurile ar trebui să fie mai accesibile.</i>
5. Adaptarea instrumentelor publice la necesitățile IMM-urilor.	Atunci când participă la licitații publice, IMM-urile se confruntă cu mai multe obstacole. Agențiile de achiziții publice pot să introducă reglementări specifice în cadrul procedurilor lor, pentru a promova participarea IMM-urilor la licitații.	<i>Legislația RM privind achizițiile publice este suficient de bună. Deși pare că IMM-urile nu au bariere în participarea la ofertele de achiziții publice, în realitate, contractele vizează doar un număr mic de întreprinderi mai mari.</i>

6. <i>Facilitarea accesului IMM-urilor la finanțare și dezvoltarea unui cadru juridic și de afaceri util pentru efectuarea plăților la timp în tranzacțiile comerciale.</i>	Obținerea accesului la finanțare este printre problemele-cheie pentru IMM-uri. Acestea au dificultăți în obținerea de fonduri, sub forma cea mai potrivită pentru necesitățile lor. În special, disfuncționalitățile pieței sunt cele mai frecvente în stadiul incipient de finanțare și doar politici adecvate pot ajuta IMM-urile să treacă de această fază critică a dezvoltării.	<i>Accesul la finanțare este o problemă majoră pentru businessul din Moldova. Au fost luate mai multe măsuri pentru a facilita accesul la credite prin perfecționarea cadrului legal, cum ar fi, de exemplu, crearea Biroului Istoriilor de Credit, dar băncile sunt încă reticente să finanțeze IMM-urile. În acest scop, crearea unor scheme de garanție pentru IMM-uri ar fi o soluție binevenită.</i>
7. <i>Suținerea IMM-urilor pentru ca acestea să beneficieze mai mult de oportunitățile oferite de piața unică.</i>	În comerțul extern, IMM-urile trebuie să respecte o serie de standarde și reglementări tehnice. IMM-urile au capacitatea limitată de adoptare a certificării și standardizării, ceea ce poate crea obstacole semnificative pentru capacitatea lor de a exporta produse. Guvernele au lansat programe prin care să susțină activitățile de export ale IMM-urilor.	<i>Barierile non-tarifare sunt foarte importante în cazul Republicii Moldova. În afară de câteva acțiuni derulate de comunitatea donatorilor, au fost întreprinși prea puțini pași din partea statului pentru înlăturarea acestor bariere, din lipsă de fonduri, dar și din cauza că nu s-a dat prioritate acestei probleme.</i>
8. <i>Promovarea ameliorării competențelor și a tuturor formelor de inovare.</i>	Dezvoltarea competențelor și capacității de inovare sunt aspecte esențiale ale competitivității IMM-urilor. În scopul de a depăși dificultățile legate de accesarea programelor de instruire și servicii inovatoare, guvernele pot elabora proiecte pentru a facilita accesul la instruire, încurajând astfel spiritul inovator în sectorul IMM-urilor.	<i>Sistemul inovațional din Republica Moldova este aproape monopolizat de Academia de Științe a Moldovei, fapt care limitează accesul IMM-urilor la finanțare. Transferul tehnologic, la care întreprinderile au acces, oferă prea puține resurse, ceea ce determină ca majoritatea IMM-urilor să activeze în sfera serviciilor non-inovatoare, cu valoare adăugată mică.</i>
9. <i>Crearea posibilităților, pentru IMM-uri, de a transforma schimbările de mediu în oportunități.</i>	Deoarece în ultimul timp se pune tot mai mult accentul pe asigurarea durabilității mediului, IMM-urile ar putea avea nevoie de reformarea modelului lor de afaceri. Cu toate acestea, întreprinderile rareori recunosc	<i>Politica de mediu nu este încă o prioritate pentru Guvernul Republicii Moldova.</i>

	că ar exista această necesitate. Autoritățile pot ajuta IMM-urile să-și adapteze modelul lor de afaceri și practicile folosite la provocările legate de schimbările de mediu.	
10. Încurajarea și sprijinirea IMM-urilor, pentru a beneficia de o piață în continuă creștere.	IMM-urile au resurse limitate pentru a avea potențiale oportunități de export. Pentru dezvoltarea potențialului de export al IMM-urilor, trebuie dezvoltată rețeaua de servicii de promovare a exporturilor. În plus, costurile și întârzierile legate de procedurile vamale pot reprezenta un impediment, fiind necesară raționalizarea acestor proceduri.	<i>Acțiunile întreprinse până în prezent nu sunt suficiente. Organizația de Atragere a Investițiilor și Promovare a Exporturilor nu dispune de suficiente resurse financiare și umane pentru a avea succese remarcabile.</i>

Sursa: Tabel întocmit de autor în baza aprecierilor proprii și a concluziilor din „Competitiveness and Private Sector Development. Republic of Moldova. Fostering SME Development“, OECD, 2011.

4. Concluzii

Există o corelație foarte strânsă între dezvoltarea locală și densitatea IMM-urilor. Aceasta pentru că IMM-urile susțin dezvoltarea unei regiuni. Dar, în același timp, fondarea IMM-urilor necesită anumite condiții și un anumit grad de dezvoltare locală, ce includ atât norme și reglementări, buna funcționare a autorităților locale, cât și infrastructura necesară. Anume din această cauză, statele europene privesc dezvoltarea regională/ locală și dezvoltarea IMM-urilor dintr-o singură perspectivă. De multe ori, strategiile de dezvoltare locală sunt corelate/ integrate cu cele de susținere a IMM-urilor, în unele state existând doar o singură strategie pentru susținerea regională/ locală și a antreprenoriatului.

Avansarea relațiilor de cooperare dintre RM și UE oferă multe avantaje Republicii Moldova. În primul rând, ca membră a Politicii Europene de Vecinătate, țara noastră poate beneficia atât de fonduri pentru dezvoltarea locală, cât și de suport financiar pentru IMM-uri, care, în fine, au un scop comun. În afară de aceasta, mai există și alte avantaje directe și indirecte ale relațiilor dintre UE și Republica Moldova: acces sporit la noile piețe de desfacere, inputuri mai diversificate și posibil mai ieftine, acces la noile tehnologii. Însă de aceste

avantaje pot beneficia doar companiile care sunt și vor reuși să rămână competitive la deschiderea pieței comune a UE.

Astfel, în contextul aspirațiilor de integrare europeană, dar și a relațiilor economice actuale cu UE, Republica Moldova ar trebui să pregătească sectorul IMM-urilor de o cooperare aprofundată cu piața europeană, iar punctul de pornire ar putea fi aplicarea principiilor „*Think Small First*“, promovate de *Small Business Act* în politicile naționale.



