

PRIORITĂȚI DE GUVERNARE 2009

Publicația apare în cadrul proiectului
"Consolidarea cooperării dintre partide politice,
organe electorale și alegători", implementat de către
Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT
cu suportul financiar al UNDEF
(Fondul Națiunilor Unite pentru Democrație).

UNDEF  The United Nations
Democracy Fund



CHIȘINĂU 2009

328:342.5(478)

P 92

Publicația apare în cadrul proiectului “Consolidarea cooperării dintre partide politice, organe electorale și alegători”, implementat de către Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT cu suportul financiar al UNDEF (Fondul Națiunilor Unite pentru Democrație).

Coordonator general: Elena Prohnițchi

Coordonator juridic: Corneliu Gurin

Autori: Nadejda Hriptievski, Alexandru Cocîrță, Cristina Cojocaru, Angela Casian, Anjela Baurciulu, Valeriu Prohnițchi, Elena Gorelova, Alexandr Muravski, Dorin Vaculovski, Natalia Vlădicescu, Sergiu Robu, Ion Comendant, Adrian Lupușor, Maia Sandu

Lector: Horia Zava

Coperta: Anatolie Tomoianu

Design și tehnoredactare: Anatolie Tomoianu

Prepress: Editura GUNIVAS

ADEPT, str. V. Alecsandri nr. 97,
Chișinău, MD 2012, Republica Moldova
Tel.: (373 22) 213494, tel/fax: (373 22) 212992
E-mail: adept@e-democracy.md, www.e-democracy.md

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Priorități de guvernare ... /aut.: Nadejda Hriptievski, Alexandru Cocîrță, Cristina Cojocaru [et al.]; coord. gen. Elena Prohnițchi; Asoc. pentru Democrație Participativă ADEPT. – Ch.: Gunivas, 2009.

... 2009. – 2009. – 328 p. – Apare cu sprijinul fin. UNDEF (Fondul Națiunilor Unite pentru Democrație). – 1500 ex. – ISBN 978-9977-908-88-7.

328:342.5(478)

P 92

© ADEPT, 2009

ISBN 978-9977-908-88-7

Toate drepturile rezervate.

Punctele de vedere și opiniile exprimate în publicație nu sînt în mod necesar împărtășite și de finanțator și nu pot fi interpretate sub nici o formă în acest sens.

CUPRINS

Nadejda Hriptievschi

PROTECȚIA ȘI AFIRMAREA DREPTURILOR OMULUI:

UNELE ASPECTE CE ȚIN DE IMPLEMENTAREA DREPTURILOR CIVILE ȘI POLITICE..... 9

Alexandru Cocîrță

JUSTIȚIA 43

Cristina Cojocar

EFICIENȚA ANTICORUPȚIE MĂCINATĂ ÎNTRE FORMALISM,

INFLUENȚE POLITICE ȘI NEÎNCREDERE..... 83

Angela Casian, Anjela Baurciulu

IMPLICAȚIILE POLITICII BUGETAR-FISCALE ASUPRA MANAGEMENTULUI

FINANȚELOR PUBLICE 125

Valeriu Prohnițchi

CLIMATUL INVESTIȚIONAL: PROVOCĂRI PENTRU NOUA GUVERNARE 151

Elena Gorelova

DEZVOLTAREA REGIONALĂ: EVOLUȚIE, LECȚII, RECOMANDĂRI 171

Alexandr Muravski

PROBLEMELE ȘI PERSPECTIVELE DEZVOLTĂRII SECTORULUI AGRAR 197

Dorin Vaculovski

PIAȚA MUNCII ȘI FENOMENUL MIGRAȚIEI: EVOLUȚII, PERSPECTIVE, RECOMANDĂRI..... 215

Natalia Vlădicescu

SISTEMUL DE PROTECȚIE SOCIALĂ 235

Sergiu Robu, Ion Comendant

ENERGETICA: ATINGEREA SECURITĂȚII, EFICIENȚEI, CALITĂȚII ȘI COMPETIȚIEI PRECONIZATE 259

Adrian Lupușor

COMERȚUL EXTERIOR ȘI COMPETITIVITATEA ECONOMIEI NAȚIONALE 289

Maia Sandu

ASISTENȚA EXTERNĂ..... 311

- Nadejda Hriptievski** Jurist, consultant juridic, Biroul Asociat de Avocați “Avocații Publici”, magistrul în drept constituțional comparat cu specializare adițională în drepturile omului (Universitatea Central Europeană, Budapesta, Ungaria)
- Alexandru Cocîrță** Jurist, experiență profesională în reforma justiției penale, reforma sistemului de asistență juridică garantată de stat, participant la elaborarea textelor legislative în domeniul justiției, magistrul în drept
- Cristina Cojocar** Jurist, experiență profesională în cadrul Proiectului UE “Judiciarul Civil și Comercial în Moldova”, în cadrul Ambasadei SUA din Republica Moldova și în cadrul Asociației obștești Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției, magistrul în drept privat”
- Angela Casian** Conferențiar universitar, Catedra “Finanțe și asigurări”, Academia de Studii Economice din Moldova, doctor în științe economice
- Anjela Baurciulu** Conferențiar universitar, Catedra “Finanțe și asigurări”, Academia de Studii Economice din Moldova, doctor în științe economice
- Valeriu Prohnițchi** Director executiv, Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP
- Elena Gorelova** Director adjunct, Centrul de Investigații Strategice și Reforme, viceministru al economiei (2001-2002), doctor în științe economice
- Alexandr Muravski** Conferențiar universitar, viceprim-ministru, ministru al economiei și reformelor (1999), deputat în Parlamentul Republicii Moldova, vice-președintele comisiei parlamentare pentru economie, industrie și privatizare (1994-1998), doctor în științe economice
- Dorin Vaculovski** Conferențiar universitar, Decan, facultatea Generală și Drept, Academia de Studii Economice din Moldova, doctor în științe economice
- Natalia Vlădescu** Sociolog, Centrul de Investigații Sociologice și Marketing “CBS-AXA”, magistrul în Management Social și Dezvoltare Comunitară (Universitatea “Al. I. Cuza”, Iași)
- Sergiu Robu** Colaborator științific, Laboratorul “Energetică Generală”, Institutul de Energetică, Academia de Științe a Moldovei
- Ion Comendant** Colaborator științific, coordonator, Institutul de Energetică, Academia de Științe a Moldovei, doctor în științe tehnice
- Adrian Lupușor** Cercetător economic, Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP
- Maia Sandu** Economist, consultant independent în politici publice, experiență profesională în cadrul oficiului Băncii Mondiale în Moldova, PNUD Moldova, Ministerului Economiei și Comerțului

CUVÎNT ÎNAINTE

Indiferent de ce se va mai întâmpla pînă la sfîrșitul anului 2009, acesta va intra în istoria Republicii Moldova ca un an cu totul excepțional, cînd țara a căzut victimă unor crize profunde și suprapuse. În ianuarie 2009 disensiunile politice și economice dintre Rusia și Ucraina au lăsat o bună parte din comunitățile locale fără resurse energetice. Criza financiară internațională declanșată în august-septembrie 2008 s-a răsfrînt asupra Moldovei prin cea mai gravă recesiune economică de după 1999 încoace. Alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009 s-au soldat cu o criză politică de proporții și cu o divizare periculoasă a societății. Modul în care autoritățile centrale au gestionat la 6-7 aprilie 2009 protestele cetățenilor nemulțumiți de rezultatele alegerilor și încălcările în masă ale drepturilor omului de către poliție și justiție a cauzat o criză a încrederii publicului intern și extern față de instituțiile democratice din țară. Verticala puterii a dat primele eșecuri, sistemul de administrație intrînd și el într-o criză profundă, fiind incapabil să adopte și să implementeze deciziile necesare în circumstanțe excepționale. Luate împreună, acestea au creat și o criză majoră în politica externă a țării, amenințînd să provoace o schimbare radicală a reperelor sale geopolitice.

Deși parcursul țării în viitorul apropiat este încă incert, o scurtă privire retrospectivă ar demonstra cu prisosință că toate ingredientele necesare pentru manifestarea explozivă a crizelor în anul 2009 au fost prezente de mai mult timp. Formele extreme în care s-au manifestat aceste crize sînt rezultatul unor grave erori și contradicții de politici admise de guvernare în anii 2000 și care, mai devreme sau mai tîrziu, inevitabil ar fi erupt, indiferent de caracterul conjuncturii externe. Suportul politic și economic extern acordat Moldovei pe parcursul ultimului deceniu în procesul său de modernizare și dezvoltare, nu a putut substitui realizarea consecventă de reforme structurale și transformări democratice interne. Este demonstrativ faptul că la o diferență de aproape 7 ani, cînd guvernarea actuală a declarat integrarea europeană drept "obiectiv de importanță strategică pentru Republica Moldova", problemele cu care se confruntă Moldova în 2009 rămîn aceleași, iar unele chiar au devenit cronice și s-au agravat: respectarea drepturilor omului, asigurarea libertății presei, funcționarea defectuoasă a mecanismelor statului de drept, independența justiției, combaterea corupției, crearea unui mediu de afaceri atractiv etc.

În contextul celor menționate, publicația de față a fost concepută anume ca o sursă de analize de politici care ar oferi partidelor politice și publicului larg repere pentru înțelegerea gravelor probleme cu care se confruntă Republica Moldova. Sperăm că această lucrare va facilita înțelegerea de către noul corp de parlamentari, aleși în cadrul alegerilor parlamentare din 2009, a raporturilor dintre evoluțiile anterioare și necesitățile ac-

tuale de dezvoltare ale Republicii Moldova, necesități raportate la Strategia Națională de Dezvoltare și angajamentele asumate în fața partenerilor internaționali, inclusiv în cadrul procesului de integrare europeană. Ajutînd partidele politice să înțeleagă mai bine necesitățile sociale, aceasta publicație va consolida gradul de responsabilitate și capacitatea de comunicare a partidelor cu cetățenii.

În același timp, sîntem convinși că lucrarea va servi publicului larg și mass-mediei drept instrument analitic valoros și sursă de informație necesară pentru monitorizarea activității viitorului legislativ. După evenimentele din aprilie 2009, mai mult ca oricînd a devenit clar cît de importantă este asigurarea unui control din partea societății civile și a presei asupra activității instituțiilor democratice în general, și a Parlamentului, în mod special. Este vorba mai ales de asigurarea monitorizării unor domenii-cheie de politici cu rol determinant în dezvoltarea social-economică și democratică a țării și care și-au găsit reflectarea în lucrarea de față.

Publicația este structurată în 12 capitole, consacrate cîte unui domeniu de politici. Fiecare capitol conține o analiză retrospectivă a evoluției domeniului în perioada 2001-2008, urmată de identificarea problemelor existente și propunerea de recomandări pentru depășirea acestora, pentru eficientizarea politicii respective.

Capitolul 1 abordează unele aspecte problematice ce țin de implementarea drepturilor civile și politice în Republica Moldova, în special a celor ce țin de fenomenul torturii, libertatea individuală și securitatea persoanei, accesul liber la justiție și dreptul la un proces echitabil, dreptul la libera exprimare și accesul la informație, libertatea întrunirilor. De asemenea, sînt analizate documentele strategice de bază pentru protecția și promovarea drepturilor omului și funcționarea mecanismelor naționale de realizare a drepturilor și libertăților fundamentale.

Capitolul 2 descrie evoluțiile sinuoase ale sistemului de justiție. Autorul evaluează gradul actual de independență și eficiență a justiției, punctează problemele curente și vine cu recomandări de depășire a acestora.

Capitolul 3 al lucrării face o prezentare a evoluției sectorului prevenirii și combaterii corupției în perioada 1999-2008 și demonstrează că lipsa voinței politice reale, imixtiunile politice și neîncrederea populației față de autoritățile publice și organele specializate în combaterea corupției reprezintă principalele cauze care subminează eficiența strategiilor anticorupție. Sînt oferite alternative de politici anticorupție, bazate pe experiența altor state și estimările autorului.

Capitolele 4-7 sînt dedicate tematicii economice. În Capitolul 4 autorii analizează implicațiile politicii bugetar-fiscale asupra managementului finanțelor publice, estimează efectele crizei financiare mondiale asupra sectorului bugetar-fiscal din Republica Moldova și stabilesc unele acțiuni de urmat pentru optimizarea politicii bugetar-fiscale. Situația climatului investițional din Moldova face obiectul analizei Capitolului 5, în care

sînt identificate principalele provocări pe care va trebui să le depășească noul guvern în vederea redresării deficiențelor din mediul de afaceri și creării unui climat investițional sănătos. Capitolul 6 analizează evoluțiile în politicile de dezvoltare regională și trece în revistă principalele lecții de învățat pentru depășirea disparităților regionale în dezvoltarea social-economică a Moldovei. Partea economică a publicației este încheiată de Capitolul 7 consacrat problemelor și perspectivelor dezvoltării sectorului agrar.

La frontiera dintre economic și social, este piața muncii și fenomenul migrației, care sînt analizate în Capitolul 8. Capitolul 9 prezintă principalele riscuri legate de stagnarea reformelor în sistemul de protecție socială și identifică premise majore care ar putea să impună accelerarea acestora.

Capitolul 10 abordează situația energetică a Republicii Moldova. Autorii evaluează nivelul securității energetice a țării, punctează problemele sectorului energetic național și explorează opțiunile posibile pentru asigurarea securității, eficienței, calității și competiției în sector. Comerțul extern și competitivitatea economiei naționale fac obiectul analizei în Capitolul 11 al publicației. Ultimul Capitol, 12, face o trecere în revistă a asistenței externe pentru dezvoltare acordate Republicii Moldova în perioada 2001-2007 și argumentează de ce și cum asistența externă trebuie să fie canalizată spre atingerea unor obiective majore de dezvoltare.

Inițiind proiectul de publicare a acestei lucrări, Asociația ADEPT a avut drept scop principal promovarea valorilor democratice și sprijinirea participării active a cetățenilor la viața publică. Numai o guvernare care demonstrează respect necondiționat pentru valorile democratice și are încredere în capacitatea propriilor cetățeni de a participa la administrarea treburilor publice este capabilă să facă față unor circumstanțe critice de proporții.



PROTECȚIA ȘI AFIRMAREA DREPTURILOR OMULUI: UNELE ASPECTE CE ȚIN DE IMPLEMENTAREA DREPTURILOR CIVILE ȘI POLITICE

INTRODUCERE

Drepturile fundamentale ale omului reprezintă unul din instrumentele de bază care consacră statul democratic și de drept. De la proclamarea independenței sale, Republica Moldova a ratificat la mai multe documente internaționale privind drepturile omului, cum ar fi: Declarația universală a drepturilor omului, Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, Convenția împotriva torturii și altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, Convenția cu privire la drepturile copilului etc. Odată ce a subscris la aceste documente, Moldova s-a obligat să le respecte și să asigure protecția drepturilor și libertăților omului la nivel național, iar datorită normelor constituționale de la art. 4, reglementările internaționale în materie au prioritate față de legislația națională.

În ultimii zece ani Moldova a avansat considerabil în dezvoltarea cadrului normativ intern necesar respectării drepturilor omului. Cu toate acestea, nu au fost înregistrate progrese remarcabile în transpunerea în practică a prevederilor legislației; acestea fie sînt ignorate de către organele responsabile, fie sînt aplicate defectuos. Făcînd o comparație a situației drepturilor omului din anul 2001 cu cea de la începutul anului 2009, putem menționa lipsa unor realizări majore, iar uneori și prezența unor regrese legate anume de respectarea drepturilor fundamentale ale omului, inerente unui sistem democratic. În special, este vorba de libertatea de exprimare, accesul la informația de interes public, libertatea și securitatea personală a persoanelor reținute sau arestate, dreptul de a nu fi supus torturii și tratamentelor inumane, libertatea întrunirilor, dreptul la un proces echitabil. Aceste semnale sînt cu atît mai alarmante, cu cît garantarea și realizarea acestor drepturi depinde în mare parte de voința politică a guvernării și mai puțin de existența

unor resurse financiare. Faptul că autoritățile raportează realizări majore în implementarea actelor normative naționale legate de respectarea drepturilor omului, în moment ce acestea sînt în mod continuu încălcate, ridică semne de întrebare privind onestitatea și veracitatea declarațiilor reprezentanților autorităților privind protecția acordată.

Lipsa unei politici consecvente în protejarea și apărarea drepturilor omului și a unor instituții democratice funcționale alimentează neîncrederea populației în capacitatea statului de a le apăra drepturile, care se manifestă prin numărul în creștere al dosarelor contra Moldovei depuse la CEDO. Numeroasele încălcări ale drepturilor fundamentale ale omului, comise de către forțele poliției și susținute de către organele de justiție după alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009 și acțiunile de protest postelectorale, au intensificat sentimentul lipsei de securitate în rîndul cetățenilor și au subminat considerabil încrederea și așa șubredă a cetățenilor în instituțiile statului. În situația creată, vor fi necesare eforturi consolidate ale guvernării de a restabili principiul statului de drept, prin reformarea reală a sistemului de justiție și a forțelor poliției.

1. SITUAȚIA DREPTURILOR OMULUI ÎN ANII 2000-2001

În anii 2000-2001, Republica Moldova se caracteriza drept stat care "în general respectă drepturile cetățenilor săi, cu probleme în anumite domenii"¹, "Parlamentul adoptînd un șir de legi, iar Guvernul mai multe acte normative de asigurare socială a diverselor categorii de cetățeni socialvulnerabili, dar cu o ruptură substanțială între intențiile declarate și viața reală"². Conform adresărilor cetățenilor la Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova (*în continuare* CDOM), cele mai frecvente încălcări au fost înregistrate în următoarele domenii: dreptul la asistență și protecția socială, dreptul la proprietate, dreptul la muncă, accesul liber la justiție, securitatea personală, dreptul la viața intimă și demnitatea personală, dreptul la educație, accesul liber la informație, dreptul la libera circulație³.

Tortura și alte pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante: problemele existente vizau condițiile de detenție, în special în izolatoarele de detenție preventivă (anchetă în 2000, n.a.) care sufereau de neajunsuri ca suprapopularea, ventilația proastă, lipsa condițiilor pentru recreație și reabilitare. Malnutriția și procentul înalt de diferite boli, în special tuberculoza, erau caracteristice atît pentru instituțiile de ispășire a pedepsei, cît

¹ A se vedea Raportul pentru practicile statelor în domeniul drepturilor omului – 2000, elaborat de Biroul pentru democrație, drepturile omului și muncă, Departamentul de stat al SUA (Raportul pentru drepturile omului, 2000, DS, SUA), disponibil la <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2000/eur/870.htm>.

² A se vedea Raportul privind respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în anul 2000, Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova, Chișinău, 2001, p. 4.

³ Raportul CDOM pentru 2000, p. 4.

și pentru izolatoarele de detenție preventivă⁴. CDOM a înregistrat plângeri referitoare la utilizarea violenței fizice și torturii de către colaboratorii de poliție și ai penitenciarelor⁵.

Libertatea individuală și securitatea persoanei: o persoană putea fi arestată pe o perioadă maxim de 24 ore pînă a fi adusă în fața unui judecător care elibera mandatul de arest. Încălcărilor vizau în special termenul maxim de reținere, în special persoanele reținute vineri sau în week-end, precum și lipsa apărătorului în perioada de reținere, în special în cauzele cînd persoana nu dispunea de mijloace pentru a-și angaja un apărător privat, iar cei numiți din contul statului de obicei nu se prezentau decît după expirarea perioadei de reținere⁶.

Accesul liber la justiție și dreptul la un proces echitabil: era caracteristică tergiversarea examinării cauzelor în instanța de judecată, în special a celor penale, acestea fiind examinate mai mult de 12 luni în cazurile aplicării măsurii preventive sub formă de arest⁷. Accesul la avocat în perioada de reținere nu se asigura în mod sistematic, iar calitatea serviciilor avocaților numiți din oficiu lăsa de dorit⁸. Asigurarea dreptului la un proces echitabil era problematică din cauza alegerilor de corupție în sistemul judiciar și organele procuraturii, influenței executivului asupra puterii judiciare. Totuși, se înregistrau semne de depășire a acestor vicii și creșterea independenței justiției⁹. Victimele nu beneficiau de o protecție adecvată, nici de iure (lipsa cadrului juridic), nici de facto (plîngerile la CDOM).

Viața intimă, familială și privată: incidente de efectuare a perchezițiilor de către procuratură fără autorizațiile necesare și practica instanțelor de judecată care nu excludeau probele astfel obținute. De asemenea, continuă practica agențiilor de securitate de monitorizare electrică a locuințelor sau de interceptare a convorbirilor telefonice, fără autorizațiile necesare și imposibilitatea procuraturii de a controla efectiv agențiile respective¹⁰.

Dreptul la liberă exprimare și libertatea presei: în general se considera că statul asigura dreptul la o liberă exprimare și libertatea presei, care reprezenta relativ liber diverse puncte de vedere, opinii și comentarii politice. Statul susținea o serie de publicații prin subsidii, dar și partidele politice și organizațiile profesionale aveau posibilitatea să publice¹¹.

Accesul la informație de interes public: CDOM înregistrase o serie de plângeri despre încălcarea dreptului la informație prevăzut de Constituție, însă lipsea cadrul juridic de implementare a acestuia, care a fost creat prin adoptarea Legii privind accesul la informa-

⁴ Raportul pentru drepturile omului, 2000, DS, SUA.

⁵ Raportul CDOM pentru 2000, p. 43.

⁶ Raportul pentru drepturile omului, 2000, DS, SUA.

⁷ Raportul CDOM pentru 2000, p. 41, în baza informației prezentate de Ministerul Justiției.

⁸ Raportul CDOM pentru 2000, p. 41-42.

⁹ Raportul pentru drepturile omului, 2000, DS, SUA.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem.*

ție¹². Legea respectivă a reprezentat un pas foarte important în vederea asigurării atât a dreptului constituțional la informație, cât și o măsură importantă de împuternicire a cetățenilor cu drepturi și posibilități de a influența buna guvernare a statului, atât la nivel național, cât și local.

Libertatea întrunirilor: cadrul juridic și implementarea dreptului la întrunire nu pare să fi ridicat careva probleme deosebite. Constituția prevedea dreptul la crearea partidelor și organizațiilor politice, iar autoritățile publice respectau acest drept în practică¹³ sau, cel puțin, nu existau semnale alarmante de încălcare a acestui drept, probabil și datorită interesului scăzut al populației de a-l utiliza.

Libertatea religiei: la moment statul părea să fi respectat dreptul constituțional al cetățenilor, cu excepția refuzului de a înregistra Biserica Ortodoxă a Basarabiei¹⁴.

Egalitatea tuturor indiferent de rasă, sex, religie, dizabilitate, limbă sau statutul social: problemele ce au fost semnalate în acest domeniu se refereau în special la lipsa prevederilor în legislația penală referitoare la violența în familie, afectarea negativă disproporțională a femeilor în raport cu bărbații în ceea ce privește efectul șomajului, indicată de datele statistice, lipsa obligațiilor legale exprese privind crearea facilităților pentru accesul în clădiri și transportul public pentru persoanele cu dizabilități. Referitor la minoritățile naționale, Legea cetățeniei¹⁵ prevedea oportunități egale pentru obținerea cetățeniei de către orice persoană care locuia pe teritoriul Republicii Moldova la momentul obținerii independenței, considerată o lege foarte liberală de către ODIHR/OSCE. Deși legislația prevedea cunoașterea obligatorie a limbii de stat de către orice cetățean al țării, condiție ce trebuia întrunită pînă în 1994, Parlamentul a amînat pe o perioadă nedeterminată implementarea acestei obligațiuni.

2. EVOLUȚIA DREPTURILOR OMULUI ÎN PERIOADA 2001-2009

2.1. Considerații generale

Analiza comparativă a datelor statistice ale CDOM de-a lungul perioadei 2001-2009 denotă faptul că situația privind respectarea drepturilor omului în Republica Moldova nu a suferit modificări radicale. Evoluții pozitive sînt înregistrate în dezvoltarea cadrului normativ și instituțional național și aderarea la instrumente internaționale în domeniul drepturilor omului. A fost apreciată drept pozitivă ratificarea unui șir de convenții internaționale, în special a Protocolului Opțional la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse

¹² Legea nr. 982-XIV din 11.05.2000 privind accesul la informație.

¹³ Raportul pentru drepturile omului, 2000, DS, SUA.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Legea cetățeniei nr. 1024-XIV din 02.06.2000, Monitorul Oficial nr. 98 din 10.08.2000.

sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante¹⁶, a Protocolului opțional la Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice¹⁷, Protocolului opțional al Convenției cu privire la eliminarea tuturor formelor de discriminare față de femei¹⁸ etc. Este remarcabilă adoptarea unui șir de acte noi sau amendamente, cum ar fi Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat¹⁹, Legea cu privire la protecția martorilor și altor participanți la procesul penal²⁰, Legea cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie²¹, Legea privind întrunirile²², Legea privind transparența în procesul decizional²³, Legea privind controlul civil asupra respectării drepturilor omului în instituțiile care asigură detenția persoanelor²⁴ etc. În același timp, mai multe acte normative se află încă la etapa de proiect (cum ar fi spre exemplu proiectul legii privind prevenirea și combaterea discriminării, proiectul legii privind libertatea de exprimare), deși acestea ar fi putut contribui la îmbunătățirea respectării și realizării drepturilor și libertăților fundamentale în Moldova. La capitolul respectarea drepturilor omului, anumite progrese au fost înregistrate în domeniile asigurării cu pensii și salarii în sectorul bugetar, reforma sistemului de asistență juridică garantată de stat, drepturile copilului, asigurarea drepturilor deținuților și asigurarea standardelor minime de deținere a persoanelor private de libertate.

Problema esențială în domeniul drepturilor omului rămâne a fi aplicarea defectuoasă a cadrului normativ, care se soldează cu nerespectarea sau chiar violarea deliberată a drepturilor omului. Mai mult ca atât, în ultimii ani au fost sesizate unele încălcări ale drepturilor și libertăților constituționale care nu au fost invocate anterior: libertatea conștiinței, libertatea întrunirilor, libertatea opiniei și exprimării²⁵. Totodată, implementarea multor dintre drepturile sociale și politice de fapt s-a înrăutățit sau nu a progresat în nici un fel în perioada respectivă. Este vorba de asigurarea dreptului la proprietate, la un proces echitabil, dreptului de a nu fi supus abuzului fizic, tratamentelor inumane, de tortură și punitive, dreptului asocierii, dreptului electoral, libertății presei și de exprimare, libertății și securității individuale. Conform CDOM, cel mai frecvent rămân a fi încălcate dreptul la proprietate privată, accesul liber la justiție, dreptul la muncă și protecția muncii, dreptul la asistență și protecție socială, libertatea individuală și siguranța persoanei²⁶.

¹⁶ Legea nr. 66-XVI din 30.03.2006.

¹⁷ Legea nr. 260-XVI din 06.12.2007.

¹⁸ Legea nr. 318 din 15.12.2005.

¹⁹ Legea nr. 198-XVI din 26.07.2007, intrată în vigoare la 01.07.2008, cu excepția prevederilor referitoare la asistența juridică în cauze contravenționale, civile și de contencios administrativ, care urmează să intre în vigoare la 01.01.2012.

²⁰ Legea nr. 105-XVI din 16.05.2008 cu privire la protecția martorilor și alți participanți la procesul penal, intrată în vigoare la 27.09.2008.

²¹ Legea nr. 45-XVI din 01.03.2007, intrată în vigoare la 18.09.2008.

²² Legea nr. 26-XVI din 22.02.2008.

²³ Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008.

²⁴ Legea nr. 235-XVI din 13.11.2008.

²⁵ Raportul CDOM 2007.

²⁶ Raportul CDOM 2008.

O altă problemă ține de incoerența în adoptarea legislației relevante și discordanța în legislația națională privind drepturile omului. În ultimii ani au fost adoptate mai multe acte normative care au intrat în contradicție cu legislația deja existentă privind drepturile omului. Printre acestea se numără Legea privind secretul de stat²⁷, modificările la Codul Electoral prin care se interzice deținătorilor dublei cetățenii să ocupe funcții publice²⁸, Codul de conduită a funcționarului public²⁹ etc.

Dificultățile în domeniul drepturilor omului au la bază mai multe cauze:

- formularea și aplicarea politicilor în domeniul drepturilor omului se realizează separat de politicile sociale, economice și juridice. Drepturile omului încă sînt privite ca o ramură separată, care potrivit unei convingeri existente s-ar rezuma la ratificarea de acte internaționale și adoptarea de acte normative relevante;
- actele normative în domeniul drepturilor omului nu dispun întotdeauna de acoperire financiară. Nu există o legătură coerentă dintre normele adoptate în domeniul drepturilor omului și planificarea bugetului de stat;
- lipsa unei voințe politice a factorilor decizionali privind implementarea politicilor în domeniul drepturilor omului și în același timp conștientizarea slabă de către organele decizionale și/sau responsabile de protecția drepturilor omului a importanței acestui domeniu. Reformele în domeniu sînt impulsionate de către factori externi, mai puțin interni;
- problemele în funcționarea eficientă și echitabilă a justiției. Independența justiției, atenționată de o serie de rapoarte întocmite de experți naționali și externi, reprezintă domeniul-cheie în asigurarea drepturilor omului;
- comunicarea formală și colaborarea inefficientă dintre societatea civilă și autorități în elaborarea și implementarea politicilor din domeniul drepturilor omului.

În continuare va fi analizată situația în cinci domenii ale drepturilor omului, considerate drept problematice pentru Republica Moldova.

2.2. Tortura și alte pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante

În perioada 2001-2009 acest domeniu a cunoscut o evoluție contradictorie. Pe de o parte, au fost înregistrate realizări în consolidarea legislației privind drepturile deținuților și în dezvoltarea cadrului instituțional:

- a fost creat Mecanismul național de prevenire a torturii, reprezentat de Consiliul consultativ din cadrul Centrului pentru Drepturile Omului din Moldova³⁰;

²⁷ Legea nr. 245-XVI din 27.11.2008, include prevederi (art. 7) care face posibilă secretizarea, practic, a oricărui tip de informație.

²⁸ Legea nr. 76-XVI din 10.04.2008.

²⁹ Legea nr. 25-XVI din 22.02.2008, conține prevederi care restricționează posibilitățile funcționarilor publici de a activa într-un mod transparent și creează motive financiare pentru a nu oferi informații de interes public.

³⁰ A se vedea Regulamentul Consiliului Consultativ, aprobat de Centrul pentru Drepturile Omului la 31.01.2008, disponibil la http://www.ombudsman.md/Ses_avize/475/.

- au fost introduse măsuri alternative la detenție (probațiunea³¹, munca neremunerată în folosul comunității³²);
- introducerea unor penalități de nondetenție;
- au fost introduse amendamente la Codul Penal, în vederea liberalizării și umanizării pedepselor penale, dezincriminării anumitor componente de infracțiune și ajustării cadrului legal al RM la Convenția Europeană pentru protecția drepturilor și libertăților fundamentale³³.

Pe de altă parte, cazurile de tortură și de maltratare care au loc pe durata deținerii persoanelor în custodia poliției, continuă să fie răspândite. Rămîne răspîndită și practica de folosire a forței în obținerea probelor de către organele de urmărire penală. Potrivit raportului Amnesty International din 2008, tortura și maltratarea sînt larg răspîndite la nivel de sistem, în timp ce investigațiile afirmațiilor cu privire la cazurile de aplicare a torturii nu se efectuează eficient și imparțial, fapt care duce la o atmosferă de impunitate³⁴. Persoanele care sînt supuse maltratărilor și torturii de către colaboratorii de poliție nu sînt protejate, nu dispun de remedii juridice efective de a se repune în drepturile lezate, iar măsurile întreprinse de autorități sînt insuficiente pentru a combate actele de tortură. Cazurile de tortură și maltratare din partea colaboratorilor de poliție, aplicate persoanelor deținute după evenimentele din aprilie 2009, relatate în mijloacele mass-media vin să confirme prezența și amploarea acestui fenomen. Existența practicii de aplicare a torturii și tratamentelor crude, inumane și degradante, este dovedită și prin numărul existent de dosare la CEDO, în care se constată aplicarea torturii sau tratamentelor respective, fenomen aflat în creștere în ultimii ani³⁵.

Comitetul Antitortură al Consiliului Europei (CPT) arată într-un raport privind rezultatele celei de-a patra vizite în Moldova în 2007 că actele de tortură au loc, de obicei, în izolatoarele de detenție provizorie, care încă se află în jurisdicția Ministerului Afacerilor Interne și mai puțin în închisori, aflate sub jurisdicția Ministerului de Justiție³⁶. De aceea, atît în PNADO, cît și în PAUERM se prevede transferul izolatoarelor de detenție provizorie în jurisdicția Ministerului de Justiție, nerealizată pînă în prezent, potrivit autorităților, din motive financiare.

O altă problemă ține de condițiile de detenție atît preventivă, cît de executare a sentințelor definitive, care reprezintă o sursă importantă a încălcării drepturilor omului în

³¹ Legea nr. 8-XVI din 14.02.2008.

³² HG nr. 1643 din 31.12.2003.

³³ Legea nr. 277 din 18.12.2008.

³⁴ A se vedea Raportul anual Amnesty International 2008, www.amnesty.md.

³⁵ A se vedea Evoluția cauzelor moldovenești la CEDO, analiză publicată de Juriștii pentru Drepturile Omului la 29.10.2008, care atestă următoarele: aplicarea torturii în 4 hotărîri împotriva Moldovei, aplicarea tratamentelor degradante și inumane în 21 hotărîri și lipsa unei anchete efective în 7 hotărîri. Pentru informație a se vedea: <http://www.lhr.md/news/112.html>.

³⁶ <http://www.cpt.coe.int/documents/mda/2008-12-04-eng.htm>. Deși raportul face referire la situația în 2007, aceasta nu a suferit schimbări radicale, cazurile de abuzuri fizice sau maltratări a deținuților aflați în arest preventiv de către colaboratorii poliției sînt încă destul de frecvente.

Moldova. Suprapopularea locurilor de detenție, condițiile proaste de detenție, accesul limitat la serviciile medicale sînt cele mai frecvente încălcări ale drepturilor deținuților și cauze ale tratamentelor rele și inumane. În timp ce autoritățile dau vina pe lipsa de fonduri pentru întreținerea sistemului penitenciar, utilizarea insuficientă a formelor alternative detenției, precum și menținerea politicilor care favorizează detenția ca măsura privativă în timpul urmăririi penale și procedurilor judiciare, duc la creșterea numărului persoanelor deținute.

Aflarea persoanelor în locurile de executare a sentințelor este însoțită de mai mulți factori de risc: accesul limitat al condamnaților la justiție, eficiența scăzută a căilor de redresare a încălcărilor dreptului la viața privată, la corespondență, posibilitatea contestării sancțiunilor disciplinare și administrative, calitatea condițiilor de executare³⁷. Atît Comitetul Antitortură al Consiliului Europei, cît și organizațiile neguvernamentale de specialitate atestă lipsa progreselor semnificative în acest domeniu.

În același timp, eficacitatea redusă a mecanismului național de prevenire a torturii ar putea reduce eforturile de eradicare a relelor tratamente și torturii. Aceasta a început să fie pusă la îndoială, la scurt timp după crearea mecanismului, deoarece activitatea Consiliului Consultativ se bazează pe participarea voluntară a membrilor săi, fără careva remunerare sau compensare a cheltuielilor, în timp ce Consiliul necesită resurse suficiente pentru a putea efectua vizitele în locurile de detenție, cheltuieli care nu sînt prevăzute în bugetul de stat. Consiliul și-a început activitatea cu succes mai mult datorită entuziasmului și devotamentului membrilor săi, dar a înregistrat o pauză, din cauza schimbării membrilor (decesul președintelui) și neclarităților de procedură. Deși și-a reînceput activitatea și se pare că își va putea menține existența, în special cu suportul donatorilor, este necesară o strategie care ar asigura viabilitatea acestui important mecanism.

2.3. Libertatea individuală și securitatea persoanei

Situația cu privire la securitatea persoanei și libertatea individuală este, de asemenea, una problematică, determinată de existența mai multor proceduri administrative de reținere a persoanei și practica puțin răspîndită a instanțelor judiciare de aplicare a prevederilor de eliberare pe cauțiune în cazul procedurilor penale.

Procedurile administrative de detenție încă mai sînt utilizate pentru a justifica și a prece-
da o detenție pe procedură penală. Eliberarea mandatului de arest de către judecătorul de instrucțiune tot mai frecvent este considerat ca un procedeu pur formal de legitimizare a demersului pentru arest preventiv din partea organului de anchetă. Aceasta reprezintă o deviere substanțială de la practica europeană de aplicare a măsurii de detenție preventivă. Art. 5 al Convenției Europene pentru Drepturile Omului și Libertățile Fundamentale stabilește că "orice persoană arestată sau deținută trebuie adusă de îndă-

³⁷ Cazurile la CEDO: Meriakri, 2005, Iordachi, 2006.

tă înaintea unui judecător sau a altui magistrat împuternicit prin lege cu exercitarea atribuțiilor judiciare și are dreptul de a fi judecată într-un termen rezonabil sau eliberată în cursul procedurii. Punerea în libertate poate fi subordonată unei garanții care să asigure prezentarea persoanei în cauză la audiere”. În interpretarea CEDO, acest articol presupune că orice persoana acuzată de săvârșirea unei infracțiuni trebuie întotdeauna eliberată în cursul procedurii, iar motivele deținerii în stare de arest trebuie să fie “relevante și suficiente”³⁸. Aplicarea inconsecventă a cerințelor față de detenția preventivă reprezintă o practică răspândită în sistemul judiciar. Totodată, modificarea termenului de reținere a persoanei de la 24 de ore la 72 de ore este considerat a fi un regres și reprezintă un risc pentru încălcarea dreptului la libertate individuală³⁹.

Un alt risc important îl reprezintă restricționarea accesului reprezentantului sau avocatului la persoana reținută. Deși Codul de Procedură Penală prevede dreptul la întrevvedere confidențială cu apărătorul pînă la prima audiere⁴⁰, prevederile respective nu au adus rezultate tangibile. În practică sînt frecvente încălcările cînd persoanele reținute nu au acces la asistența juridică în timpul convenit sau le este refuzată întîlnirea privată cu avocatul. Spre exemplu, conform unei monitorizări efectuate de Institutul de Reforme Penale (IRP) în perioada aprilie 2007-martie 2008 a persoanelor preventiv arestate din izolatoarele de detenție preventivă nr. 13 Chișinău, nr. 11 Bălți, nr. 17 Rezina și nr. 5 Cahul, aproximativ două treimi din numărul total de persoane au vorbit cu poliția în lipsa avocatului și o treime au și semnat careva acte în absența apărătorului⁴¹. Unul din motivele des invocate de organele de urmarire penală pentru invitarea tardivă a avocatului era lipsa unei proceduri de solicitare și numire a avocaților sau refuzul acestora de a se prezenta. Reglementarea detaliată a procedurii de numire a apărătorului în cauze ce necesită acordarea asistenței juridice de urgență⁴² răspunde acestor lacune. Implementarea noilor reguli va depinde de corectitudinea și coerența organelor de urmărire penală și a avocaților de serviciu.

Încălcări de acest gen au fost prezente și în cazurile de reținere a persoanelor în urma evenimentelor postelectorale din aprilie 2009⁴³. În plus, acestea erau reținute de persoane care nu se legitimau, în civil, fără a li se aduce la cunoștință motivele reținerii.

³⁸ www.lhr.md, cazul Boicenco c. Moldovei, 2007.

³⁹ A se vedea modificarea Codului de Procedură Penală (CPP) din 1961 (abrogat), modificat prin Legea nr. 665-XV din 22.11.2001, termen menținut și în noul cod de procedură penală adoptat din 14.03.2003, intrat în vigoare la 12.06.2003.

⁴⁰ A se vedea art. 167 al CPP, modificat prin Legea nr. 89 din 24.04.2008, intrată în vigoare la 01.07.2008.

⁴¹ A se vedea pentru detalii Raportul preliminar cu privire la situația persoanelor aflate în arest preventiv, IRP, martie 2008.

⁴² A se vedea Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat; Regulamentul cu privire la procedura de solicitare și desemnare a avocatului pentru acordarea asistenței juridice de urgență, aprobat de Consiliul Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat la 18.07.2008.

⁴³ Potrivit organizațiilor neguvernamentale ale dreptului omului au avut loc următoarele încălcări legate de libertatea individuală și securitatea personală: persoanele reținute nu au avut acces la asistența juridică a avocatului la timpul convenit și chiar au fost abuzate fizic, pentru că au solicitat asistența unui avocat; persoanele au fost interogate în absența unui avocat; avocații nu au asistat la ședințele de judecată; nu au fost asigurate întîlniri private cu avocatul. Vezi declarația reprezentanților societății civile din 13.04.2009, www.credo.md.

O încălcare frecventă este și aducerea persoanelor la comisariatele de poliție pentru identificare, în pofida faptului că acestea au asupra lor acte de identitate. Deseori în privința persoanelor respective sînt întocmite procese-verbale cu privire la contravenția administrativă pentru așa-zisa "opunere de rezistență colaboratorilor de poliție sau huliganism nu prea grav"⁴⁴.

2.4. Accesul liber la justiție și dreptul la un proces echitabil

Ca și în cazul celorlalte drepturi ale omului, în ultimii ani, Republica Moldova a înregistrat rezultate bune în dezvoltarea și consolidarea cadrului normativ privind asigurarea accesului liber la justiție și la un proces echitabil. Astfel, a fost redusă durata examinării dosarelor penale, în special în urma introducerii regulii de efectuare a urmăririi penale și judecare de urgență și în mod preferențial a cauzelor în care sînt bănuți, învinuiți sau inculpați arestații, și a termenului de ținere a persoanei în arest preventiv la urmărirea penală și în timpul examinării cauzei în instanță⁴⁵.

Reforma sistemului de acordare a asistenței juridice garantate de stat este o altă realizare pozitivă. Începută încă în 2003 de sectorul neguvernamental și susținută apoi de Ministerul Justiției, reforma sistemului de asistență juridică garantată de stat a constituit un pas important în vederea asigurării accesului liber la justiție a tuturor, indiferent de statutul financiar al persoanei. Elementul de bază al reformei l-a constituit adoptarea Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat⁴⁶. Novațiile esențiale introduse de lege se referă la trei aspecte:

- au fost lărgite tipurile de cauze în care persoanele care nu-și pot angaja avocat pot beneficia de un avocat plătit din contul mijloacelor financiare destinate asistenței juridice garantate de stat și anume: asistența juridică pe cauze penale, cauze civile, contravenționale și de contencios administrativ (ultimele au intrat în vigoare în ianuarie 2009);
- a fost creat un organ nou de administrare a sistemului de asistență juridică garantată de stat – Consiliul Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat și Oficiile Teritoriale ale acestuia. Acest sistem urma să soluționeze una din problemele esențiale ale sistemului anterior, în care responsabilitățile pentru asigurarea cu avocat erau dispersate și ca rezultat suferea atât clientul, care primea servicii de proastă calitate, cît și avocatul, care era prost plătit, precum și statul, care plătea, deși puțin, pentru servicii de calitate proastă⁴⁷. Consiliul Național

⁴⁴ A se vedea raportul CDOM pentru 2007.

⁴⁵ A se vedea alin (3) art. 20 și art. 186 din Codul de Procedură Penală.

⁴⁶ Legea nr. 198 din 26.07.2007.

⁴⁷ A se vedea pentru detalii Raportul "Accesul la justiție: evaluarea sistemului de asistență juridică gratuită în Republica Moldova" elaborat de Eugen Osmochescu, Ion Vizdoagă și Viorel Rusu, conform metodologiei Inițiativei Juridice a Societății Deschise, Budapesta, și Programului de drept al FSM, Fundația Soros-Moldova, octombrie 2003. A se vedea Studiul statistic referitor la prestația avocaților din oficiu, efectuat de Victor Munteanu, Victor Zaharia și Ion Jigău, FSM 2004. Metodologia a fost preluată parțial din studiile similare efectuate de Comitetul Helsinki din Bulgaria în 2002 și din Recomandările Inițiativei Juridice a Institutului

pentru Asistența Juridică Garantată de Stat deja a adoptat al doilea regulament cu privire la remunerarea avocaților care acordă asistență juridică garantată de stat. Deși, acesta este cu mult sub așteptările avocaților, totuși prezintă îmbunătățiri importante comparativ cu sistemul precedent de remunerare, care nu motiva avocații să presteze servicii de calitate;

- a fost introdus un sistem diversificat de prestare a serviciilor de asistență juridică garantată de stat. Acesta include avocați publici și avocați care acordă asistență juridică la cerere, organizații neguvernamentale specializate (pentru cauze nepenale) și parajuriști pentru asistența juridică primară. Sistemul diversificat presupune o concurență între diverși prestatori, ceea ce ar trebui să contribuie la ridicarea calității, pe de o parte, și pe de altă parte la menținerea costurilor rezonabile dictate de cerințele pieței serviciilor juridice.

În același timp nu pot fi trecute cu vederea câteva elemente problematice, care riscă să pună sub semnul întrebării întreaga reformă. În primul rând, nu este deloc clară opțiunea legislativului și guvernului de a crea un organ nou – Consiliul Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat – investit cu importante funcții atât de organizare, cât și de decizie asupra modalității de cheltuire a banilor publici, dar fără a-l înzestra cu un aparat central, care ar asigura funcționalitatea și continuitatea Consiliului în afara ședințelor (care au loc o cel puțin o dată pe trimestru). Legea prevede asigurarea asistenței tehnico-materiale și activitatea de secretariat de către Ministerul Justiției, soluție care ar fi acceptabilă dacă ar exista un departament sau cel puțin o persoană investită doar cu atribuțiile respective. De la momentul creării Consiliului (martie 2008) până la sfârșitul anului 2008 deja s-au schimbat 3 secretari ai Consiliului, ceea ce răsfrânge asupra funcționării coerente a acestuia. Totuși, Consiliul Național continuă să funcționeze datorită devotamentului membrilor și asistenței externe (Fundatia Soros-Moldova și Programul Comun al Consiliului Europei și al Comisiei Europene privind sporirea independenței, transparenței și eficienței justiției în Republica Moldova). Este imperativ ca Ministerul Justiției și Consiliul Național să găsească o soluție pentru crearea unui aparat administrativ cât de mic al Consiliului și includerea unei remunerări simbolice pentru membrii Consiliului în vederea asigurării continuității acestui organ. Altfel, e greu de imaginat funcționalitatea pe bază de voluntariat a unui organ investit cu funcții publice, cel puțin fără compensarea cheltuielilor de participare și pregătire adecvată pentru ședințe.

Un alt aspect al reformei este inițiativa președintelui țării de la sfârșitul anului 2008, privind modificarea Legii cu privire la avocatură și a Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat⁴⁸ în vederea instituirii unei obligații a tuturor avocaților de prestare

pentru o Societate Deschisă, Budapesta, adaptate și modificate conform necesităților și posibilităților. A se vedea "Assessment report on the provision of free legal aid and legal assistance in Moldova. Recommendations and comments", întocmit de experții Consiliului Europei Nadine Benichou (Franța), Alison Macnair (Marea Britanie) and Karel Cermak (Republica Cehă), Joint Programme between the European Commission and the Council of Europe for Moldova for the year 2003.

⁴⁸ Legea nr. 306 din 25.12.2008.

a serviciilor de asistență juridică garantată de stat, indiferent dacă sînt înscriși sau nu în lista avocaților care acordă asistență juridică la cerere. Amendamentele respective au fost determinate de lipsa avocaților doritori să acorde servicii de asistență juridică garantată de stat în unele raioane ale țării, ceea ce afectează întreg procesul de desfășurare a justiției. Rezolvarea acestei probleme era necesară, însă soluția propusă pare, cel puțin, exagerată și neadecvată. În plus, aceasta a trezit nemulțumirea mai multor avocați, care refuză să coopereze cu Consiliul Național și Oficiile Teritoriale ale acestuia în condițiile noii legi. Nemulțumirea acestora este cauzată, în mare parte, de informarea insuficientă a avocaților despre esența și prevederile noii legi⁴⁹, precum și de problemele administrative ce au tăgănat punerea în vigoare a legii. La moment sînt necesare activități de informare a avocaților și negocierea cu ei și nu impunerea unor obligații apriori inaplicabile. Pe lângă aceasta, sînt și alte soluții, care ar putea fi aplicate pentru a asigura cu avocați întreg teritoriul țării, cum ar fi angajarea avocaților publici, eliberarea licenței speciale pentru asistența juridică garantată de stat și altele. În schimb modificările adoptate nu soluționează problema asigurării cu avocați a procesului de desfășurare a justiției pe întreg teritoriul, ci doar alimentează tensiunile dintre avocatură și Consiliul Național/Ministerul Justiției.

În pofda succeselor, adesea contradictorii, la capitolul normativ, transpunerea în practică a reformelor și legilor continuă să fie deficientă, accesul liber la justiție și la un proces echitabil deținînd înțîietatea de mai mulți ani la capitolul celor mai încălcate drepturi ale omului în Republica Moldova⁵⁰. Încălările dreptului de acces la justiție sînt determinate de mai multe impedimente, dar în prim plan, totuși, se situează cele de ordin funcțional (al instanțelor), de ordin economic, cele legate de cultura juridică insuficientă a populației și de ținuta etică a judecătorilor.

La nivel funcțional, persistă fenomenul de tergiversare a examinării cauzelor, în special ca urmare a practicii stabilite de amînare a cauzelor sau întîrziere a reprezentanților părților în proces și a supraaglomerării instanțelor de judecată⁵¹. Aglomerarea instanțelor, insuficiența de judecători și a serviciilor adiționale și administrative (interpreți, grefieri etc.) pentru instanțele de judecată, ineficiența mecanismelor de executare a hotărîrilor judecătorești sînt numai cîteva probleme funcționale ale sistemului de justiție național, dar care au influență negativă considerabilă pentru asigurarea dreptului de acces la justiție.

⁴⁹ Legea prevede că avocatul desemnat în afara listei de avocați la cerere este obligat să acorde asistență juridică calificată în volumul solicitat, dar care nu poate depăși 120 de ore pe an, beneficiind de remunerare în aceleași condiții ca și avocații care acordă asistență juridică la cerere, Art. 31 (2), Legea nr. 306 din 25.12.2008.

⁵⁰ Vezi raportul anual al CDOM din 2008 și Raportul de activitate al Curții Europene a Drepturilor Omului pentru anul 2008.

⁵¹ A se vedea Raportul Analitic "Respectarea standardelor unui proces echitabil și a drepturilor corespunzătoare ale părților în cadrul proceselor judiciare", realizate de Misiunea OSCE în Moldova și ODIHR, 2008. De asemenea, a se vedea Hotărîrea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 154/8 din 15.05.2008 cu privire la Raportul Analitic anual de monitorizare a proceselor de judecată în Republica Moldova.

La nivel economic, realizarea accesului la justiție este împiedicată de cheltuielile de judecată destul de înalte și de calitatea joasă a asistenței juridice garantate de stat. Calitatea serviciilor de avocatură, în special a celor gratuite, este o problemă pe care reforma sistemului de acordare a asistenței juridice garantate de stat nu a reușit să o rezolve. Remunerarea joasă a avocaților din oficiu, precum și dependența acestora de sistemul de justiție nu îi motivează să ofere o asistență juridică calitativă și eficientă⁵². Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat din 2008 și noile reguli de remunerare a avocaților care acordă asistență juridică garantată de stat⁵³ prevăd o serie de îmbunătățiri în domeniul asigurării calității asistenței juridice garantate de stat, care au potențialul de a contribui real la îmbunătățirea stării de fapt din domeniu, dacă vor fi implementate corect de toți actorii vizati.

Corupția și traficul de influență în sistemul justiției, de asemenea, reprezintă o problemă care periclitează garantarea accesului liber la justiție.

2.5. Dreptul la libera exprimare și accesul la informație

Evoluția domeniului respectiv este și ea destul de ambiguă. Pe de o parte, au fost adoptate importante acte normative, menite să asigure accesul liber la informație și libera exprimare, făcute declarații despre prioritatea și importanța garantării libertății de exprimare și accesului la informație⁵⁴. Pe de altă parte, se adoptă în paralel acte normative restrictive, iar persoanele cu funcții de răspundere, în pofida declarațiilor făcute, continuă să restricționeze accesul la informație și dreptul la libera exprimare.

Printre principalele realizări la capitolul normativ se numără:

- adoptarea noii Legi privind Instituția publică națională a audiovizualului Compania "Teleradio-Moldova"⁵⁵ și amendamentele la aceasta, prin care se instituie Consiliul de Observatori, menit să asigure autonomia și independența editorială a companiei. Membrii Consiliului de Observatori sînt desemnați din rîndul societății civile, asociațiilor profesionale, opoziție etc.;
- adoptarea Codului Audiovizualului⁵⁶, care stabilește o nouă componentă a Consiliului Coordonator al Audiovizualului, cu participarea reprezentanților opoziției și a asociațiilor profesionale;
- amendarea Codului Penal prin decriminalizarea calomniei și insultei;

⁵² Raportul Analitic "Respectarea standardelor unui proces echitabil și a drepturilor corespunzătoare ale părților în cadrul proceselor judiciare", realizate de Misiunea OSCE în Moldova și ODIHR, 2008, <http://www.osce.org/moldova>.

⁵³ Hotărîrea Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat privind aprobarea Regulamentului cu privire la mărimea și modul de remunerare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat, nr. 22 din 19.12.2008.

⁵⁴ Vezi programul de activitate al Guvernului pentru anii 2008-2009 "Progres și Integrare", www.gov.md.

⁵⁵ Legea nr. 1320-XV din 26.07.2002 și amendamentele aduse prin Legea nr. 450 din 13.11.2003.

⁵⁶ Codul Audiovizualului nr. 260-XVI din 27.07.2006.

- adoptarea Legii privind transparența în procesul decizional⁵⁷, care urmărește să eficientizeze procesul decizional și să crească gradul de responsabilitate al autorităților publice, prin implicarea publicului larg în procesul decizional.

Transpunerea practică a legilor adoptate a fost cu mai puțin succes și chiar în contradicție cu angajamentul autorităților de asigurare a accesului la informație și libertății de exprimare, soldate cu 15 cazuri de condamnare a Moldovei la CEDO pentru încălcarea libertății de exprimare în perioada 2004-2009⁵⁸. Încălcările continuă, printre cele mai relevante exemple de restrângere a accesului la informație și libertății de expresie fiind:

- modificarea la 23 februarie 2007 a p. 82 al Regulamentului Parlamentului, adoptat prin decizia majorității deputaților, prin care s-a exclus obligativitatea transmiterii în direct a ședințelor Parlamentului;
- se menține o discordanță dintre Legea privind accesul la informație, adoptată în 2000 și majoritatea actelor normative ce vizează activitatea instituțiilor publice din Republica Moldova, în care lipsesc prevederi clare privind garantarea accesului la informație al publicului⁵⁹;
- Codul de conduită a funcționarului public⁶⁰ și noua Lege cu privire la secretul de stat⁶¹ au fost adoptate cu lacune serioase privind asigurarea dreptului la informație;
- a devenit comună practica de prezentare a comunicatelor de presă superficiale de către instituțiile publice sau prezentarea informațiilor controversate pe subiecte importante, fără a fi urmate de careva comentarii de clarificare⁶²;
- este în creștere numărul abuzurilor asupra jurnaliștilor și a presiunilor asupra mass-media. Majoritatea lor nu sînt investigate, iar persoanele vinovate nu sînt pedepsite⁶³;

⁵⁷ Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008. Legea stabilește principiile și procedurile de consultare și participare a cetățenilor și organizațiilor civile în procesul de elaborare și luare a deciziilor.

⁵⁸ Busuioc, 2004, Savitchi, 2004, Kommersant Moldovy, 2006, Amihalachioaie, 2004, Manole (admisibilitate), 2006, Flux (1,2), 2007, Timpul Info-Magazin și Anghel, 2007, Kommersant Moldovy, 2007, Flux (4,5), 2008, Guja, 2008.

⁵⁹ A se vedea pentru detalii analiza conținutului actelor normative și propunerile pentru modificările necesare în Raportul anual privind evaluarea accesului la informațiile oficiale în Republica Moldova (în percepția reprezentanților mass-media și organizațiilor neguvernamentale în domeniul libertății de exprimare și al accesului la informație), ianuarie-decembrie 2008, realizat în cadrul programului Consolidarea Capacității de Monitorizare a Societății Civile din Moldova (CCMC).

⁶⁰ Legea nr. 25-XVI din 22.02.2008. Art. 8 alin. (3) impune funcționarilor publici interdicția de a comunica cu jurnaliștii în numele instituției, dacă nu sînt abilitați cu acest drept. Unele dintre prevederile acestei legi coroborată cu prevederile art. 15 al Legii cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar nu doar că nu motivează funcționarii publici să activeze într-un mod transparent și să ofere informația de interes public într-un mod activ, ci le restricționează posibilitățile de activitatea transparentă și le creează motive financiare pentru a tăinu informația importantă publicului.

⁶¹ Legea nr. 245 din 27.11.2008, conține prevederi (art. 7) care face posibilă secretizarea, practic, a oricărui tip de informație.

⁶² A se vedea pentru detalii Raportul anual 2007 "Libertatea de exprimare și informare în Republica Moldova", realizat de Centrul Independent de Jurnalism și Raportul anual privind evaluarea accesului la informațiile oficiale în Republica Moldova (în percepția reprezentanților mass-mediei și organizațiilor neguvernamentale în domeniul libertății de exprimare și al accesului la informație), ianuarie-decembrie 2008.

⁶³ Detalii în raportul asupra situației presei în Republica Moldova în anul 2008 din perspectiva respectării libertății de exprimare și a dreptului la informație, elaborat de Centrul Independent de Jurnalism.

- noul Cod al Audiovizualului nu a modificat procedura de numire a Consiliului Coordonator al Audiovizualului și de selectare a conducerii Companiei Teleraudio-Moldova, care nu exclude ingerința autorităților în activitatea sa⁶⁴;
- reorganizarea cu mari abateri de la legislația națională a posturilor publice de radio și televiziune "Antena C" și "Euro TV Chișinău"⁶⁵;
- modalitatea de privare de licența de difuzare a postului TVR1 în iulie 2007⁶⁶;
- refuzul CCA de a prelungi de drept licența postului PRO TV Chișinău și instituirea moratorului pînă la alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009.

În același timp, reformarea audiovizualului public s-a desfășurat într-o manieră declarativă, fapt recunoscut în repetate rînduri de către organizațiile neguvernamentale de profil⁶⁷. Eșecul reformei a fost constatat și de organizațiile internaționale⁶⁸, care au îndemnat autoritățile să transforme audiovizualul finanțat de stat într-o veritabilă instituție publică, promotoare a pluralismului de opinii. În prezent, audiovizualul public, care reprezintă sursa cea mai răspîndită de informare în mediul rural, continuă să rămînă puternic influențat de guvernare. Acesta este pîrtinitor în informarea populației, favorizează guvernarea prin reflectarea mai largă, calitativă și preponderent pozitivă a exponenților acesteia, și nu respectă pluralismul de opinii⁶⁹, ceea ce încalcă atît dreptul publicului la o informație diversă și obiectivă, cît și libertatea de expresie a actorilor politici și publici care împărtășesc opinii diferite decît cele ale guvernării. Respectivele încălcări se manifestă cel mai pregnant în perioadele electorale⁷⁰. Ultima campanie electorală din 2009, precum și perioada marcată de protestele postelectorale, nu a constituit o excepție. Din contra, ea s-a caracterizat prin cele mai numeroase și grave încălcări ale drepturilor omului, inclusiv a libertății de exprimare și a informației, cum ar fi controlul guvernării asupra mass media publică, intimidarea mass mediei private și a jurnaliștilor de către autorități, impunerea cenzurei de către ministerul afacerilor interne și al justiției, întreruperea accesului la paginile web și stațiile TV, difuzarea propa-

⁶⁴ A se vedea pentru detalii Raportul anual privind evaluarea accesului la informațiile oficiale în Republica Moldova (în percepția reprezentanților mass-mediei și organizațiilor neguvernamentale în domeniul libertății de exprimare și al accesului la informație), ianuarie-decembrie 2008, citat mai sus, inclusiv referințele la recomandările organizației ARTICLE 19 referitoare la Codul Audiovizualului (<http://www.article19.org/pdfs/analysis/moldova-bro-psb-07-rom.pdf>) și recomandările expertului OSCE, efectuate pe marginea Analizei Regulamentului Consiliului de Observatori al Instituției Publice Naționale a Audiovizualului Compania "Teleraudio-Moldova" (http://www.osce.org/documents/mm/2007/07/28331_ro.pdf).

⁶⁵ Pentru detalii a se vedea Raportul anual 2007 "Libertatea de exprimare și informare în Republica Moldova", Centrul Independent de Jurnalism.

⁶⁶ A se vedea opinia separată a judecătorului Ala Cobăneanu pe cauza TVR1, Curtea Supremă de Justiție, rezumat disponibil <http://dejure.md/index.php?go=news&n=5027>.

⁶⁷ Vezi rapoartele Centrului Independent de Jurnalism de monitorizare a programelor Radio Moldova și TV Moldova1, www.ijc.md.

⁶⁸ Rezoluția 1666 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei din 29.04.2009.

⁶⁹ Vezi rapoartele de monitorizare a implementării prevederilor Codului audiovizualului de către IPNA Compania "Teleraudio-Moldova" și IPRA Compania "Teleraudio-Găgăuzia", www.apel.md.

⁷⁰ Aceste încălcări au fost constatate de către Coaliția 2007 de monitorizare a alegerilor locale, și confirmate în Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr. 1572 (2007) din 2.10.2007, prin care autoritățile moldovenești sînt chemate să asigure consolidarea tuturor garanțiilor necesare de a asigura respectarea dreptului la libertatea expresiei.

gandei la posturile publice de televiziune, interzicerea accesului opoziției la posturile publice de radio și televiziune⁷¹.

Totodată, activitatea mecanismului național de supraveghere a independenței editoriale a IPNA Compania „Teleradio-Moldova”, Consiliul de Observatori, nu s-a dovedit a fi eficientă. Acesta are un caracter sporadic, superficial și fără vreun impact asupra activității companiei. Consiliul de Observatori, a cărui componență este desemnată de Parlament, este supus influențelor din partea majorității parlamentare, și mai puțin reprezintă interesul public. Reprezentanții societății civile care făceau parte din Consiliu au semnalat de mai multe ori îngrădirea dreptului lor de acces la informație, de a-și expune public opiniile și de a participa la procesul decizional în cadrul Consiliului.

Activitatea Consiliului Coordonator al Audiovizualului, autoritatea responsabilă pentru implementarea și respectarea Codului Audiovizualului, de asemenea, nu este lipsită de probleme. Modul de selectare a CCA, care depinde de conjunctura politică în Parlament, lasă loc pentru ingerințe politice în activitatea Consiliului. În repetate rânduri, mai multe posturi private au protestat contra lipsei de obiectivitate a CCA și utilizarea criteriilor politice în distribuirea frecvențelor și acordarea licențelor de emisie⁷². De asemenea, organizațiile neguvernamentale de profil au acuzat în 2008, CCA de pasivitate în examinarea plîngerilor privind limbajul licențios folosit în cadrul emisiunii „Povești cu măști” (NIT) și „Rezonans” (Moldova1).

2.6. Libertatea întrunirilor

Domeniul respectiv a notat progrese semnificative de ordin legislativ, prin adoptarea noii Legi privind întrunirile⁷³, ajustată la prevederile Constituției (art. 40), care nu prevede o procedură specială pentru exercitarea libertății întrunirilor și libertății de exprimare. Noua lege aduce mai multe aspecte pozitive privind asigurarea libertății întrunirilor comparativ cu legea precedentă: oferă o definiție clară a noțiunii de „întrunire”⁷⁴, stabilește principiile de bază pentru desfășurarea întrunirilor, reglementează doar întrunirile desfășurate în afara localurilor publice, anulînd limitele teritoriale impuse anterior pentru desfășurarea întrunirilor, prevede facilitarea condițiilor de organizare a întrunirilor⁷⁵. Astfel, pentru desfășurarea întrunirii, organizatorii urmează să notifice în scris, autoritatea administrației publice locale cu cel puțin 5 zile înainte de data desfășurării întrunirii (în comparație cu cerința precedentă de a obține permisiune), iar în cazul întrunirilor spontane sau întrunirilor cu un număr redus de participanți, notificarea scrisă a autori-

⁷¹ Vezi Rezoluția Parlamentului European privind situația din Republica Moldova, adoptată la 7.05.2009.

⁷² Cazurile TV „Euronova”, „Albasat” TV, „Radio Vocea Basarabiei” din 2005, cazurile TVR1, „Radio Vocea Basarabiei” din 2007.

⁷³ Legea nr. 26-XVI din 22.02.2008.

⁷⁴ Întrunire, prezență temporară și intenționată a unui grup de persoane, aflate împreună cu scopul exprimării unor idei sau atitudini, art. 3, Legea nr. 26-XVI din 22.02.2008.

⁷⁵ Legea nr. 560-XIII din 21.07.1995.

tății administrației publice locale nu este obligatorie, cu excepția cazului când organizatorii întrunirii solicită careva servicii de la autoritatea administrației publice locale.

Deși noua lege privind întrunirile a contribuit la democratizarea societății, facilitând exercitarea libertății întrunirilor, implementarea practică a acesteia se efectuează cu deficiențe serioase. Problemele vizează neasigurarea ordinii publice și a securității participanților la întrunire⁷⁶; limitarea libertății de exprimare în cadrul întrunirilor⁷⁷, disputarea locului de desfășurare a întrunirilor⁷⁸, limitarea exercitării drepturilor aferente în cadrul întrunirilor, împiedicarea folosirii echipamentului tehnic și luării imaginilor, de obicei de către colaboratorii de poliție⁷⁹. Totuși, majoritatea problemelor țin de intervenția excesivă, uneori nejustificată, a poliției în desfășurarea întrunirilor pașnice. Motivele acestor probleme rezidă în cunoașterea insuficientă a prevederilor legii de către autoritățile publice, și organele de poliție (frecventă în primul an de implementare a noii legi)⁸⁰ și în lipsa voinței de a asigura implementarea corectă a legii respective. Măsurile de instruire a cadrelor polițienești au redus frecvența cazurilor de aplicare defectuoasă a legii privind întrunirile de către organele de poliție, însă nu au le-au înlăturat definitiv.

3. MECANISMELE NAȚIONALE DE REALIZARE A DREPTURILOR OMULUI

3.1. Justiția

Sistemul judiciar reprezintă mecanismul principal de realizare a drepturilor omului în Moldova. Începînd cu 1994, sistemul judiciar se află într-un proces continuu de reformare⁸¹, menit să consolideze independența și să îmbunătățească calitatea și eficiența actului de justiție. În perioada 2001-2009, au fost înregistrate mai multe evoluții pozitive în domeniul justiției:

- crearea Institutului Național de Justiție, care urmează să îmbunătățească calitatea pregătirii profesionale a judecătorilor⁸²;

⁷⁶ Marșul în susținerea libertății întrunirilor din 03.02.2009, organizat de Amnesty International Moldova, CREDO, HydePark, Institutul pentru Drepturile Omului, Promo-Lex, cazurile lui Oleg Brega din 10.05.2008 și 18.12.2008, întrunirea organizată la 13.05.2008 în fața Guvernului de către asociația obștească "Salvgardare".

⁷⁷ Cazul Hyde Park din 16.05.2007, interzicerea întrunirii organizației Gender Doc-M din 11.05.2008.

⁷⁸ Întrunirea spontană din 22.04.2008 a unui grup de pensionari în fața Președinției, întrunirea unui grup din 35 de persoane din 25.12.2008 în fața unor clădiri publice.

⁷⁹ Cazul lui Ghenadie Brega din 10.05.2008, cazurile lui Anatol Mătăsaru din 17.12.2007, 25.04.2008, 01.05.2008, 18.12.2008.

⁸⁰ A se vedea jurisprudența Curții Europene pentru Drepturile Omului referitoare la art. 11 al CEDO; art. 12 alin. (3) al Legii privind întrunirile.

⁸¹ Reforma a fost inițiată prin HP nr.152 din 21.06.1994 privind Concepția reformei judiciare și de drept în Republica Moldova. Adoptarea Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc, HP nr. 174-XVI din 19.07.2007, a marcat începutul celei de-a doua etape a reformei judiciare.

⁸² Legea nr. 152-XVI din 08.06.2006.

- consolidarea relativă a rolului Consiliului Superior al Magistraturii⁸³;
- adoptarea unui Cod de Etică al judecătorului;
- îmbunătățirea relativă a mecanismului de numire a judecătorilor⁸⁴;
- îmbunătățirea relativă a salarizării judecătorilor⁸⁵.

Reforma judiciară este, însă, departe de a fi finalizată. Probleme legate de calitatea, eficiența și independența justiției mai persistă. Potrivit organismelor internaționale, reanțele principale țin de "garantarea independenței justiției și creșterea eficienței și profesionalismului judecătorilor; îmbunătățirea executării hotărârilor judiciare; revizuirea competențelor largi ale Procuraturii Generale și efectuarea reformei instituționale, ... îmbunătățirea metodelor de instruire și funcționare a sistemului judiciar prin eliminarea corupției din sistem"⁸⁶. Aceste constatări au la bază dovezi tangibile, cum ar fi creșterea continuă a numărului de cereri înaintate la CEDO contra Moldovei, ponderea semnificativă a cauzelor de condamnare a Republicii Moldova la CEDO datorate neexecutării hotărârilor judecătorești la nivel național și tergiversării examinării cauzelor în instanțele judecătorești. Doar în 2008, numărul de cereri depuse la CEDO împotriva Moldovei a crescut cu 33% comparativ cu anul 2007⁸⁷. Probele privind interferențele tot mai frecvente ale executivului în sistemul judiciar și subminarea independenței sale sînt mai dificil de cuantificat. Într-un raport al Asociației Avocaților Americani privind indicatorii reformei în justiție pentru Moldova, publicat în 2007, se menționează, că în percepția mai multor persoane care activează în interiorul sistemului judiciar, influența puterii executive în justiție s-a intensificat după 2001⁸⁸, fapt datorat rolului semnificativ al Președintelui țării în procesul de numire a judecătorilor⁸⁹. Deși modificările legislației⁹⁰ din 2005 au limitat rolul Președintelui în numirea judecătorilor, influența continuă să fie exercitată, fie prin "regula telefonului", sau indirect, prin autosesizarea judecătorului atunci cînd examinează un dosar în care este implicat interesul statului sau al partidului de guvernămînt. Reieșind din aceste considerente, cauzele Megadat.com SRL (2008), Oferta Plus (2008), Unistar Ventures GmbH (2008) în care Moldova a fost condamnată la CEDO, urmînd să achite în total despăgubiri de peste 10 milioane de euro, pot fi calificate drept procese "comandate". Toate aceste probleme pun la îndoială legalitatea actului de justiție și reduc încrederea populației în capacitatea autorității judecătorești de a le asigura și proteja drepturile⁹¹.

⁸³ HP nr. 185-XVI din 26.07.2007.

⁸⁴ Legea nr.174 din 22.07.2005.

⁸⁵ Legea nr. 355-XVI din 23.12.2005, Anexele 3 și 4.

⁸⁶ Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr. 1572 (2007) din 2.10.2007.

⁸⁷ Raportul de activitate al Curții Europene a Drepturilor Omului pentru anul 2008, www.lhr.md.

⁸⁸ Indicatorii reformei în justiție pentru Moldova (vol.II), ianuarie 2007, www.abanet.org.

⁸⁹ Legea nr.140-XV din 21.03.2003. Art.11 (4), prevede că "Respingerea, inclusiv respingerea repetată, de către Președintele Republicii Moldova a candidaturii propuse pentru numirea în funcția de judecător pînă la atingerea plafonului de vîrstă servește drept temei pentru înaintarea de către Consiliul Superior al Magistraturii a propunerii de eliberare din funcție a acestuia".

⁹⁰ Legea nr. 174 din 22.07.2005.

⁹¹ Semnificativ este și procentul destul de mare de neîncredere acordat justiției de populația țării: 29% în august 2007, 30,3% în aprilie 2008, potrivit datelor Barometrul de Opinie Publică, IPP.

Printre cauzele care generează problemele sistemului judiciar și compromis funcționalitatea acestuia sînt și următoarele:

3.1.1. Finanțarea precară a sistemului de justiție comparativ cu statele europene

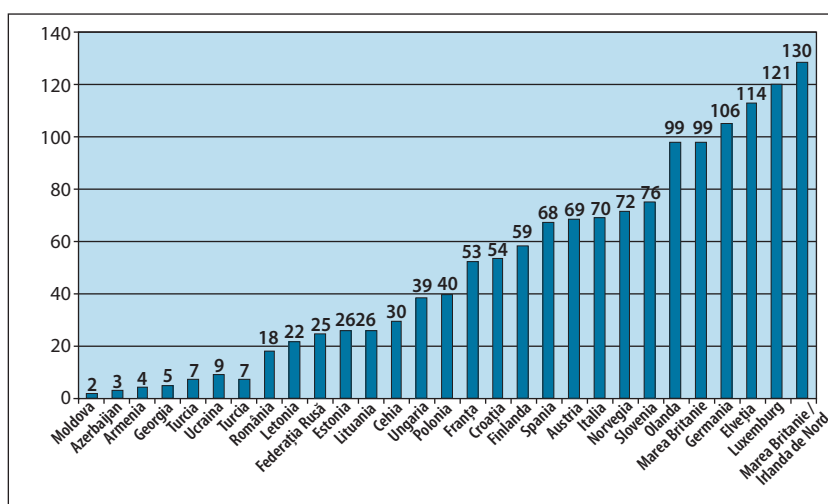
Asigurarea financiară a justiției reprezintă unul din factorii determinanți în asigurarea independenței justiției și buna funcționare a sistemului. Finanțarea actuală a sistemului justiției din Moldova, care e de 1,64% din bugetul de stat pentru anul 2009 sau cîte aproximativ 6 euro pe cap de locuitor⁹², asigură doar strictul necesar pentru activitatea instanțelor judecătorești. În comparație cu cheltuielile pentru sistemul de justiție din statele europene (Figura 1), această sumă este una derizorie.

Finanțarea insuficientă a sistemului de justiție se răsfrînge și asupra asigurării tehnico-materiale a instanțelor de judecată. Ra-

poartele OSCE de monitorizare a proceselor judiciare din perioada 2006-2007 constată că instanțele de judecată din Republica Moldova au sedii inadecvate din cauza sălilor de ședință sau a birourilor judecătorilor echipate nesatisfăcător și de dimensiuni mici. De asemenea, este menționată lipsa încăperilor separate pentru asigurarea securității martorilor și victimelor, a condițiilor necesare pentru transportarea inculpaților, insuficiența personalului auxiliar (grefieri, referenți, traducători etc.)⁹³. Cu probleme generate de insuficiența resurselor financiare se confruntă și Departmentul de Executare din subordinea Ministerului de Justiție, responsabil de executarea hotărîrilor judecătorești. Departmentul duce lipsă de spațiu necesar activității oficiilor de executare, de transport pentru deplasarea executorilor judecătorești în sectorul deservit întru exercitarea atribuțiilor funcționale.

Este necesar de menționat și salarizarea joasă a personalului care activează în sistemul de justiție, atît a judecătorilor, cît și a personalului auxiliar, comparativ cu volumul de lucru și salariile oferite în statele europene⁹⁴. În plus, judecători nu sînt asigurați cu

Figura 1. Cheltuielile pentru justiție pe cap de locuitor, euro



Sursa: European Judicial systems Edition 2008 (data 2006): Efficiency and quality of justice, Comisia Europeană, www.coe.int/CEPEJ.

⁹² Legea nr. 244-XVI din 21.11.2008, calculele autorului.

⁹³ Raport Analitic "Respectarea standardelor unui proces echitabil și a drepturilor corespunzătoare ale părților în cadrul proceselor judiciare", realizat de Misiunea OSCE în Moldova, Chișinău 2008.

⁹⁴ Conform Legii nr. 355 din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, anexele 3,4 un judecător din prima instanță primește un salariu de 4200 lei, cel de la Curtea de Apel – 5200 lei, iar la Curtea Supremă de Justiție – 6000 lei lunar, iar salariul grefierilor și translatorilor variază între 600 și 1000 de lei. Spre exemplu, în Polonia salariul net anual al unui judecător e de 25 537 euro sau de 2128 de euro lunar.

spațiu locativ sau cu pază. În aceste condiții, judecătorii devin foarte vulnerabili în fața fenomenului corupției.

3.1.2. Supraîncărcarea judecătorilor și a executorilor judecătorești

Potrivit Consiliului Superior al Magistraturii, randamentul lunar a unui judecător este foarte înalt – de 86,9 dosare și materiale în 2008, cîte 4 cauze într-o zi lucrătoare⁹⁵. În plus, sarcina lunară a unui judecător se află într-o permanentă creștere, de la 51,1 în 1997 la 86,9 în 2008. Supraîncărcarea judecătorilor nu permite examinarea calitativă a cauzelor și se soldează frecvent cu amînări ale ședințelor de judecată și cu creșterea numărului de hotărîri judecătorești casate de către instanțele judecătorești superioare.

Supraîncărcarea este caracteristică și executorilor judecătorești. Creșterea constantă a documentelor executorii (în 2006 – 300,8 mii, în 2007 – 326,8 mii, în 2008 – 324,1 mii) duce implicit la creșterea sarcinii medii lunare a unui executor judecătoresc (258 de executori judecătorești). Astfel, în 2007 unui executor judecătoresc îi reveneau 99 de documente executorii, iar în 2008 deja 109⁹⁶. Numărul crescînd al documentelor executorii împreună cu problemele de asigurare materială și financiară a oficiilor de executare determină neexecutarea la timp a hotărîrilor judecătorești (spre exemplu, în 2006 rata procentuală a documentelor executate real a fost de 58,5%, în 2007 de 60,6%, iar în 2008 – de 59,4%⁹⁷), ceea ce servește drept motiv pentru multiplele adresări la CEDO.

3.1.3. Carențele de profesionalism și competență a personalului din sistemul judiciar

Deși crearea Institutului Național de Justiție constituie indubitabil un pas important în vederea ridicării calificării judecătorilor, efectele pozitive ale acestor măsuri de consolidare a profesionalismului magistraților se vor resimți abia peste cîteva ani. Între timp, sînt frecvente cazurile cînd judecătorii manifestă o atitudine înjositoare față de victime, în special victimele traficului de ființe umane, abordează o atitudine pîrtinitoare. Se atestă și cazuri de prestație nesatisfăcătoare a părților, în special a avocaților numiți din oficiu, de ignorare a solemnității și normelor etice de către participanții la procese, de limitare a dreptului la ședință publică, din diferite motive, inclusiv din cauza preferințelor judecătorilor sau chiar a grefierilor de a petrece ședința în biroul judecătorului etc⁹⁸.

⁹⁵ În unele instanțe încărcătura lunară depășește cu mult media pe țară (la judecătoria Ialoveni sarcina lunară e de 119,8 dosare și materiale, Basarabeasca – 114,8, Soroca – 101,8, Ștefan-Vodă – 111,7), conform Raportului Președintelui CSM pentru anul 2008, www.csm.md.

⁹⁶ Buletinul Informativ al Departamentului de Executare nr. 4, 2009, www.justice.gov.md.

⁹⁷ *Idem*.

⁹⁸ A se vedea pentru detalii Raport Analitic Semestrial “Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova”, realizat de Misiunea OSCE în Moldova, 30.11.2006; Raport Analitic “Respectarea standardelor unui proces echitabil și a drepturilor corespunzătoare ale părților în cadrul proceselor judiciare”, realizat de Misiunea OSCE în Moldova, Chișinău 2008. De asemenea, a se vedea Hotărîrea Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la Raportul Analitic anual de monitorizare a proceselor de judecată din Republica Moldova, nr. 154/8 din 15.05.2008.

3.2. Contenciosul administrativ

O importantă instituție de drept, menită să contracareze abuzurile și excesele de putere ale autorităților publice și să apere drepturile persoanei este contenciosul administrativ. Astfel, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată⁹⁹.

Avînd drept scop valorificarea dispozițiilor constituționale de la art. 53, contenciosul administrativ trebuia să devină una din cele mai eficiente garanții jurisdicționale pentru respectarea și realizarea drepturilor omului. Eforturile depuse pentru asigurarea funcționării contenciosului administrativ s-au materializat în formarea unor colegii specializate în cadrul Curții Supreme de Justiție și a Curților de Apel, însă acestea sînt prea puține la număr și nu există o specializare fermă. Nu există specializarea judecătorilor la nivelul judecătoriilor de primă instanță, unde în primul rînd trebuie să se adreseze cetățeanul căruia autoritatea publică din comunitate i-a încălcat drepturile. Luînd în considerare că judecătoriile de sector și raionale se confruntă cu cea mai mare sarcină de cauze, inevitabil suferă și calitatea jurisdicției de contencios administrativ, care se manifestă printr-un număr foarte mare de hotărîri anulate. O problemă aparte o constituie executarea hotărîrilor judecătorești de către autoritățile publice și funcționarii culpabili, un număr mare de hotărîri în domeniu fiind executate necorespunzător, tergiversate sau rămînînd neexecutate *de facto*.

De multe ori, autoritățile publice nu reacționează prompt la cererile prealabile ale persoanelor lezate și nu anulează (modifică actele ilegale), preferînd să meargă pe calea confruntării judiciare, ceea ce conduce la complicații pentru anumite probleme simple, rezolvabile pe cale administrativă sau amiabilă. Practica judecătorească denotă că în mai bine de 60% din cazuri abuzurile autorităților se confirmă, acțiunile fiind admise¹⁰⁰.

Prevederi despre procedura de contencios administrativ sînt înscrise în cuprinsul unor acte legislative răzlețe (petiționare, contencios economic, contencios constituțional) și deficiențele respective creează impedimente, confuzii legale și procedurale¹⁰¹.

3.3. Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova (CDOM)

Un mecanism important nonjudiciar de protecție a drepturilor omului îl constituie instituția Avocaților Parlamentari (Ombudsman-ul) și Centrul pentru Drepturile Omului din

⁹⁹ Legea contenciosului administrativ, nr. 793-XIV din 10.02.2000, art. 1.

¹⁰⁰ Conform informației privind activitatea instanțelor judecătorești în anul 2008, au fost admise acțiunile în 61,5% din pricinile judecătorești pe cauze de contencios administrativ (din totalul de 5198 de cauze).

¹⁰¹ O soluție pentru depășirea situației ar fi elaborarea unui cod al contenciosului administrativ, dar deocamdată preocupările respective nu s-au materializat în documente oficiale.

Moldova (CDOM), create în 1996 “în scopul consolidării cadrului instituțional de respectare a drepturilor omului”¹⁰². Asigurarea independenței avocaților parlamentari și eficientizarea activității Centrului pentru Drepturile Omului sînt prevăzute ca acțiuni pentru realizarea priorităților pe termen mediu ale Strategiei Naționale – “consolidarea instituțiilor și mecanismelor nonjudiciare de protecție și promovare a drepturilor omului”. O analiză sumară a activității instituției pînă în prezent denotă o oarecare funcționare “mecanică” și “inertă”, care se reduce la audierea cetățenilor, readresarea plîngerilor acestora la organele competente, cu unele mici excepții de intervenire a colaboratorilor Centrului în substanța cauzei, și întocmirea rapoartelor anuale, pe care nu este foarte clar cine și în ce măsură le citește și care este impactul real al acestor rapoarte. Ultima procedură de selectare a avocaților parlamentari a trezit nedumeriri întemeiate în mediul organizațiilor profesioniste consacrate promovării drepturilor omului. Acestea și-au expus îngrijorările față de procedura de propunere și selectare a candidaților, precum și față de răspunsurile neadecvate și evident neprofesioniste ale unor candidați în timpul audierilor în Comisia juridică, pentru numiri și imunități. Aceste reacții au fost complet ignorate de Parlament și candidații propuși au fost aleși¹⁰³. Procedura respectivă a demonstrat încă o dată atitudinea formalistă a puterii față de instituția Avocaților Parlamentari, ignorînd apelurile societății civile. În plus, instituția de confruntă cu probleme legate de criza de personal și fluctuația cadrelor¹⁰⁴.

Pentru o mai bună funcționare a instituției este necesară reformarea ei, după o revizuire comprehensivă a rolului instituției Ombudsman-ului și modalitatea de formare a acesteia. Funcțiile pe care CDOM le poate îndeplini cu adevărat calitativ și care nu pot fi realizate de alte instituții, trebuie consolidate, spre exemplu activitatea Comitetului Consultativ pentru prevenirea torturii. Un alt domeniu ce nu este acoperit în prezent de nici o instituție publică este cercetarea și analiza în domeniul drepturilor omului. Deși CDOM face unele cercetări, întocmind rapoarte tematice și anuale, acestea sînt mai degrabă efectuate în baza plîngerilor parvenite la Centru sau în baza revizuirii unor date furnizate de alte organe de stat sau organizații neguvernamentale. Pentru o mai bună înțelegere a nivelului de implementare a drepturilor omului, pentru revizuirea proiectelor de legi și altor acte normative pînă la adoptarea acestora în vederea corespunderii lor standardelor internaționale privind drepturile omului sînt necesare studii mai detaliate și o expertiză de calitate. Centrul pentru Drepturile Omului, cu condiția reorganizării și reprofilării sau schimbării cadrelor, ar putea “umple” acest gol și contribui printr-o prestație profesionistă la promovarea și protecția drepturilor omului. În formatul actual, nu este clară valoarea adăugată a activității CDOM în domeniul colectării plîngerilor de la persoane și examinarea acestora, care de facto în marea majoritate se

¹⁰² Conform Strategiei Naționale de Dezvoltare.

¹⁰³ A se vedea pentru detalii Poziția CREDO, Promo-Lex, Institutului pentru Drepturile Omului și Centrului Național al Romilor, din 23.10.08, referitor la Procedura de selectare a candidaților la funcția de avocat parlamentar.

¹⁰⁴ Raport CDOM 2007.

reduce la readresarea la organele de stat competente, inclusiv procuratură, referirea la avocați sau organizații neguvernamentale care acordă asistență juridică.

3.4. Procuratura

Reprezentînd interesele generale ale societății, procuratura are menirea de a apăra drepturile și libertățile cetățenilor, activitatea în domeniu materializîndu-se în examinarea cererilor și petițiilor, primirea în audiență și efectuarea controalelor (tematice ori la sesizare). Competențele prevăzute de legislație îi permit procurorului să intervină într-un număr foarte vast de probleme, această competență lărgită avînd și aspecte negative, de implicare a procuraturii în activități administrative (recursurile de anulare a actelor administrative) și chiar economice (contestări în instanțele judecătorești economice). Totuși, activitatea Procuraturii din ultimii ani ridică serioase semne de întrebare privind gradul de dependență și imparțialitatea acestei instituții. De foarte multe ori Procuratura s-a eschivat de la intervenții hotărîte pentru a asigura respectarea drepturilor politice ale cetățenilor (liberă exprimare, întruniri), nu a intervenit ferm pentru a curma abuzuri (combaterea torturii și tratamentului inuman sau degradant aplicat deținuților) și nu a contribuit esențial la realizarea unor măsuri de responsabilizare a funcționarilor (pentru neexecutarea hotărîrilor judecătorești, autosesizare ca urmare a publicațiilor mass-media, contracararea fermă a actelor de corupție ș.a.). De cele mai multe ori, procuratura este percepută ca apărînd interesele statului, nu ale cetățeanului și societății¹⁰⁵ așa cum este consacrat în Constituție¹⁰⁶, și din acest motiv, instituția în cauză nu poate fi considerată drept garant eficient al drepturilor și libertăților fundamentale. Faptul că Parlamentului îi revine numirea Procurorului general, iar ultimul numește ceilalți procurori¹⁰⁷, reprezintă un risc suplimentar ca activitatea procuraturii să fie influențată de factori politici și să apere mai degrabă interesele majorității parlamentare decît ale statului și societății.

Reformarea Procuraturii reprezintă una din prioritățile de bază ale Planului de Acțiuni Uniunea Europeană-Republica Moldova în domeniul justiției¹⁰⁸ și una din obligațiile asumate de Republica Moldova în momentul aderării la Consiliul Europei. Deși reforma procuraturii a început acum 17 ani (prin adoptarea primei legi privind Procuratură nr. 902-XII din 29 ianuarie 1992), aceasta practic nu progresează, iar statutul și funcțiile instituției încă nu au fost ajustate la normele și practicile europene. Despre aceasta au atenționat în repetate rînduri atît societatea civilă, cît și organisme internaționale prin rezoluțiile Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (APCE)¹⁰⁹ și rapoartele de progres privind implementarea Planului de Acțiuni Uniunea Europeană-Republica Moldova, elaborate

¹⁰⁵ Vezi știrea de pe <http://www.bbc.co.uk/> din 07.04.2007.

¹⁰⁶ Conform art. 124 din Constituția Republicii Moldova, "Procuratura reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor, conduce și exercită urmărirea penală, reprezintă învinuirea în instanțele judecătorești în condițiile legii".

¹⁰⁷ Legea nr. 118-XV din 14.03.2003.

¹⁰⁸ PAUERM, p. 2.

¹⁰⁹ Rezoluțiile nr. 1572 (2007) și 1666 (2009) ale APCE, <http://assembly.coe.int>.

de Comisia Europeană. Noua lege cu privire la procuratura din 2008¹¹⁰ nu a schimbat elementele cheie supuse criticii, și anume statutul neclar al procuraturii și competențele largi ale acesteia în alte domenii decât justiția penală.

4. PROTECȚIA ȘI PROMOVAREA DREPTURILOR OMULUI ÎN DOCUMENTELE STRATEGICE (DE POLITICI)

4.1. Planul Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului (PNADO)

Planul Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului (PNADO) pentru 2004-2008, elaborat cu suportul PNUD și implicarea societății civile, a fost adoptat pentru “perfecti-onarea legislației, consolidarea institutelor democratice, instruirea și educația în dome-niul drepturilor omului, informarea populației despre posibilitățile și mecanismele exis-tente pentru realizarea și protecția drepturilor omului și libertăților fundamentale”¹¹¹. Desigur, planul respectiv a înregistrat unele succese în realizarea drepturilor omului, dar rămân încă semne de întrebare în privința eficienței acestui plan, corelarea sa și a acțiuni-le implementate cu alte documente strategice. De la bun început, alegerea priorităților incluse în PNADO nu a fost foarte clară, se făcea referință la un studiu destul de sumar¹¹². Au fost alese prea multe priorități și prezentate foarte diferit în dependență de domeniu, de la adoptare de acte, pînă la acțiuni, care făceau parte din activitatea cotidiană a insti-tuțiilor responsabile de realizare.

Un alt minus important al documentului constă în lipsa unei evaluări inițiale și a indi-catorilor de performanță, în baza cărora s-ar fi putut efectua o monitorizare calitativă. Astfel, Planul propriu-zis, cît și rapoartele care examinează nivelul de implementare al acestuia, sînt de fapt niște constatări mecanice referitoare la faptul dacă au fost sau nu întreprinse acțiunile indicate în Plan, fără o analiză a impactului de facto, a calității acți-unilor respective. De asemenea, documentul pune un accent mult prea mare pe adop-tarea de acte normative sau ratificare de convenții internaționale, acțiuni care urmau a fi efectuate și în afara Planului. Ori, PNADO ar fi trebuit să vină ca un instrument de consolidare a eforturilor statului, donatorilor și societății civile în vederea fortificării ca-pacităților cetățenilor de a-și realiza drepturile și capacităților instituțiilor de stat de a realiza drepturile declarate. Implementarea PNADO a fost pusă în seama Comisiei par-lamentare permanente pentru drepturile omului și a Consiliului Coordonator. Aceasta

¹¹⁰ Legea nr. 294 din 25.12.2008.

¹¹¹ Hotărîrea Parlamentului nr. 415-XV, 24.10.2003 privind aprobarea Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2004-2008.

¹¹² A se vedea concluziile evaluării Drepturilor Omului în Moldova “Second Country Cooperation Framework (2002-2006), Human Rights in Moldova”, evaluatori David H. Lempert și Constantin Enciu, PNUD Moldo-va (care și-a exprimat rezerve față de unele constatări și recomandări ale raportului respectiv de evaluare, care nu au fost argumentate suficient), Chișinău, 2006.

presupunea că Parlamentul, reprezentat de Comisia respectivă, de facto susținea esența prevederilor PNADO, cu toate lacunele acestora, și va fi concomitent un implementator și monitor al implementării acestui plan. Actele normative adoptate pe parcursul PNADO, contrar obiectivelor acestuia (spre exemplu, lipsa transparenței în Legea cu privire la Codul de Conduită al Funcționarului Public, adaosul la salariu pentru funcționarii ce păstrează fidel secretul de stat, modificările Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, tărgănarea adoptării Legii cu privire la libera exprimare etc.) denotă faptul că Parlamentul însuși are nevoie de monitorizare, dat fiind tendința de a se abate de la planurile pe care este chemat să le monitorizeze. De asemenea, PNADO nu a avut nici o estimare a costurilor necesare pentru implementarea sa, ceea ce a diminuat semnificativ posibilitățile reale de realizare a prevederilor sale.

În concluzie, PNADO și-a adus un careva aport la îmbunătățirea nivelului de protecție a drepturilor omului, dar impactul sau utilitatea acestuia e dificil de determinat, datorită lipsei unei analize comprehensive inițiale, lipsei unor indicatori și a monitorizării coerente pe parcursul implementării. Multe din priorități sînt preluate în alte documente strategice, în special în PAUERM, în care caz nu este clar dacă activitatea s-a implementat datorită interesului și voinței actorilor locali sau pentru a putea raporta UE.

La sfîrșitul anului 2008 Ministerul Justiției a lansat un apel pentru contribuții la elaborarea unui nou plan de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2009-2012, fiind împuternicit cu funcția de coordonator al procesului de elaborare a acestuia prin decizia Comisiei Naționale pentru Integrare Europeană din 21 octombrie 2008¹¹³. Pînă la momentul scrierii prezentului raport, pe pagina web a Ministerului Justiției au fost plasate propunerile diferitor instituții publice pentru noul plan. La prima vedere, noul plan conține unele îmbunătățiri comparativ cu cel precedent. Spre exemplu, în structura propunerilor a fost prevăzută o rubrică pentru sursele de finanțare (deși nu este clar dacă e vorba doar de sursă sau și de costul estimativ al acțiunii) și una pentru indicatorii de progres.

Totuși, nu este clară însăși necesitatea acestui nou plan de acțiuni – priorități în domeniul supremației legii și respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sînt deja prevăzute în Strategia Națională de Dezvoltare (SND), care are menirea să servească drept "instrument unic de integrare a cadrului strategic existent, de racordare a procesului de planificare bugetară (CCTM) cu cadrul de politici și de asimilare a asistenței tehnice și financiare externe. Pentru a asigura concentrarea resurselor disponibile în vederea realizării obiectivelor și măsurilor cu impact maxim asupra dezvoltării economice și sociale a țării, Strategia se axează pe un număr limitat de priorități strategice"¹¹⁴. Dacă planificarea bugetară cu adevărat se va face conform SND, atunci noul PNADO va repeta aceleași acțiuni – și atunci nu este clar rostul acestui document. Sau noul PNADO se dorește ca un instrument adițional, completînd ce nu a fost inclus în SND? În acest caz apare întrebarea

¹¹³ Anunț disponibil la <http://www.justice.gov.md/index.php?cid=225>.

¹¹⁴ Strategia Națională de Dezvoltare, Introducere.

care va fi totuși mecanismul de implementare, dacă planificarea bugetară deja este stabilită conform priorităților SND, sau se contează pe surse financiare noi, externe? Indiferent de răspuns, rămân semne de întrebare vis-à-vis de necesitatea unui document pentru implementarea acțiunilor finanțate din exterior. Adică, dacă un donator este disponibil să finanțeze un domeniu important, dar neinclus în noul PNADO, atunci se va refuza acceptarea unui astfel de suport financiar? Sau este vorba de un alt document declarativ?

Credem că organul care a decis elaborarea acestui nou PNADO ar trebui să-și revizuiască decizia și cel puțin să o argumenteze. Pînă la urmă, chiar dacă nu este vorba de ceva în detrimentul populației, este vorba de timpul funcționarilor publici care întocmesc astfel de documente și apoi raportează despre implementarea acestora, timp care este exprimat în bani publici și care ar putea fi utilizat mult mai eficient pentru implementarea priorităților deja stabilite. De asemenea, pentru a asigura o continuitate logică a activităților desfășurate în cadrul PNADO, este absolut necesară efectuarea unei evaluări complexe privind implementarea activităților PNADO 2004-2008 și determinarea priorităților merituoză și relevante ce necesită încă a fi realizate. Această analiză de fapt ar putea fi preluată de Comisia Națională de Integrare Europeană sau de Ministerul Justiției ca bază pentru noul PNADO, dacă se justifică necesitatea acestuia.

4.2. Strategia Națională de Dezvoltare (SND)¹¹⁵

SND apare ca un document mult mai bine chibzuit și coerent decît PNADO, avînd un potențial de a contribui real la îmbunătățirea situației drepturilor omului în țară, dacă și activitățile vor fi bine analizate și implementate corect. Totuși, și SND suferă de cîteva lacune importante, care dacă nu vor fi suplinite, ar putea avea un efect negativ obiectivelor declarate. Și anume:

- prioritatea referitoare la consolidarea instituției Ombudsman-ului și eficientizării CDOM trebuie detaliată și analizată pentru a le face cu adevărat utile și nu pentru simpla necesitate de a crea o altă instituție de stat declarativă, menită să apere cetățenii împotriva violărilor, în mare parte, produse tot de stat;
- activitatea referitoare la “consolidarea cooperării/parteneriatelor între organele administrației publice locale și societatea civilă în domeniul educației, promovării și protecției drepturilor omului” necesită explicațiile de rigoare. De fapt, consolidarea parteneriatelor *per se* nu duc la îmbunătățirea protecției drepturilor omului, deoarece prevede simpla consolidare a relațiilor dintre autoritățile statului și societatea civilă. Activitatea, de fapt, ar trebui să ducă la ridicarea nivelului de cunoștințe juridice a populației și utilizarea de către aceștia a mecanismelor de protecție a drepturilor sale;
- prioritatea “prevenirea și combaterea violenței în familie și traficului de ființe umane”, include, mai degrabă, un șir de activități statistice și formale, și mai puțin se referă la cauzele care determină violența în familie și traficul de ființe

¹¹⁵ Aprobata prin Legea nr. 295-XVI din 21.12.2007.

umane. Pe lângă răspunsul sistemului judiciar, mai ales a justiției penale, sînt necesare un șir de alte activități, în special de reducere a sărăciei și creare de locuri de muncă, pentru a reduce aceste fenomene. Asemenea activități trebuie prevăzute și/sau corelate cu alte capitole ale SND. De asemenea, sînt necesare și activități ale statelor care primesc victimele traficului. A sosit momentul ca Republica Moldova să înceapă o campanie de informare și solicitare de implicare activă a statelor primitoare de victime în vederea contracarării acestui fenomen, deoarece atît timp cît va exista cererea din afară și situația precară din țară, traficul de ființe umane va continua. Nu este foarte clar de ce nu este menționat nimic despre traficul de copii și de organe, care necesită strategii diferite de abordare;

- la activitatea “asigurarea drepturilor persoanelor aflate în detenție și a persoanelor condamnate la pedepse alternative” nu este clară lipsa activităților referitoare la trecerea izolatoarelor de detenție preventivă de la MAI la MJ, activitate prevăzută de PNADO și care nu a fost implementată complet. Sau elaborarea altor soluții, care ar eradica fenomenul torturii și maltratărilor în perioada de reținere. De asemenea, nu este clară lipsa a careva activități menite să consolideze mecanismul național de prevenire a torturii și altor activități pentru eradicarea acesteia.

În final, indicatorii de monitorizare prevăzuți de SND la capitolul discutat par incompleți. În primul rînd, ar fi fost mult mai util și posibil de evaluat progresul dacă SND ar fi prevăzut indicatorii inițiali – care atestă starea de lucruri la momentul elaborării SND, și indicatorii de progres/succes – cu ajutorul cărora poate fi monitorizată evoluția și impactul strategiei. Chiar și fără această divizare, nu toți “indicatorii de monitorizare” prevăzuți la prioritatea 1 par relevanți, și anume: numărul de cereri adresate la CEDO din partea deținuților – de fapt acest indicator atestă doar cît de activi sînt deținuții, poate nivelul de cunoaștere a drepturilor acestora, dar nu și existența violărilor *per se*, nici evoluția nivelului de implementare a drepturilor deținuților. Spre exemplu, numărul și tipul violărilor atestate de instanțele naționale și CEDO referitoare la condițiile de detenție ar fi un indicator mai relevant. Un alt exemplu de indicator mai puțin clar este numărul de procese-verbale întocmite în cazuri de vătămări corporale ușoare. Respectiv, pentru a asigura o bună implementare a SND pe parcursul monitorizării acesteia ar fi cazul de revizuit și activitățile prevăzute, precum și unii din indicatorii propuși.

4.3. Planul de Acțiuni UE-RM (PAUERM)¹¹⁶

Planul de Acțiuni UE-RM preia o serie de activități din PNADO. În esență, acesta, prevede expres implementarea tuturor acțiunilor prevăzute în Planul National de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului (PNADO) a Republicii Moldova pentru perioada 2004-2008 (revizuirii legislative, consolidarea cadrului instituțional și sporirea conștientizării drepturilor omului). Suplimentar la această prevedere expresă, PAUERM pune accentul

¹¹⁶ Aprobabil prin HG nr. 356 din 22.04.2005 și semnat pentru o perioadă de trei ani.

pe unele măsuri concrete, care se conțin și în PNADO, cum ar fi aderarea Moldovei la convențiile de bază ale ONU și a protocoalelor opționale în domeniul drepturilor omului, precum și implementarea eficientă a acestora; introducerea mecanismelor eficiente pre-judiciare și ne-judiciare pentru soluționarea litigiilor și protecția drepturilor omului, tranșarea izolatoarelor de detenție provizorie din jurisdicția Ministerului Afacerilor Interne în cea a Ministerului Justiției etc. Diferența principală dintre aceste două documente este că PNADO este conceput drept un plan de politici interne, pe când PAUERM este un document de lucru pentru apropierea Republicii Moldova de rigorile europene în diverse domenii, inclusiv în domeniul drepturilor omului și funcționării justiției, și pune accentul pe principiul condiționalității în avasarea viitoarelor relații moldo-comunitare.

Ultimul raport de țară privind progresul Moldovei în implementarea Planului de Acțiuni UE-RM în perioada ianuarie-decembrie 2008¹¹⁷, elaborat de către Comisia Europeană concluzionează că deși Moldova a înregistrat progrese în reformarea justiției, realizări minore sau chiar lipsa oricărui progres au fost constatate în implementarea reformelor în domeniile-cheie ale PAUERM – asigurarea libertăților fundamentale ale cetățenilor, reforma regulatoare, consolidarea strategiilor naționale în domeniul luptei contra corupției, drogurilor și traficului de persoane. Drept factori ai acestor regresuri este indicată utilizarea ineficientă a resurselor, amânarea legislației secundare și lipsa unei voințe politice care tergiversează implementarea reformelor interne.

Luând în considerare aceste concluzii, este ușor de prevăzut că în procesul de negociere al viitorului acord moldo-comunitar în schimbul Acordului de Parteneriat și Cooperare (APC) care a expirat, Uniunea Europeană va acorda o atenție deosebită compartimentului privind respectarea libertăților și drepturilor omului, care va reprezenta condiția de bază în aprofundarea relațiilor dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova. Este cazul de menționat importanța implicării continue a societății civile în monitorizarea implementării prevederilor planului prelungit și comunicarea constatărilor și recomandărilor atât Guvernului, cât și Comisiei Europene. Cel mai important la moment este implicarea societății civile în procesul de pregătire al noului acord moldo-comunitar.

5. CONCLUZII

Analiza succintă a evoluției drepturilor omului relevă **progrese** importante în domeniu, în special:

- adoptarea unui șir de acte legislative – Legea cu privire la protecția martorilor și altor participanți la procesul penal, Legea cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie;
- adoptarea Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat și crearea Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat și a Oficiilor Teritoriale

¹¹⁷ Raport de progres Moldova 2009, <http://ec.europa.eu>.

ale acestuia (deși sînt necesare amendamente semnificative pentru a asigura funcționalitatea și durabilitatea Consiliului Național) și mărirea bugetului de stat destinat asistenței juridice garantate de stat;

- ratificarea Protocolului Opțional la Convenția împotriva torturii și abilitarea CDOM cu atribuții în vederea prevenirii torturii, prin crearea Consiliului Consultativ de prevenire a Torturii și desemnarea Avocatului Parlamentar responsabil pentru acest domeniu;
- introducerea măsurilor alternative la detenție (probațiunea, munca neremunerată în folosul comunității) și a unor penalități de nondetenție;
- introducerea controlului civil asupra respectării drepturilor omului în instituțiile care asigură detenția persoanelor;
- introducerea paragrafului 3¹, art. 10 al Codului de Procedură Penală, care pune sarcina probațiunii neaplicării torturii și a altor tratamente sau pedepse crude, inumane sau degradante în seama autorității în a cărei custodie se află persoana privată de libertate, plasată la dispoziția unui organ de stat sau la indicația acestuia, sau cu acordul ori consimțămîntul său tacit¹¹⁸;
- prevederea expresă în Codul de Procedură Penală a dreptului la întrevvedere cu avocatul în condiții de confidențialitate și punerea sarcinii probațiunii în seama organului în custodia căruia se află persoana;
- îmbunătățirea condițiilor de detenție în unele penitenciare, renovarea sau construcția unor penitenciare noi;
- adoptarea noii Legi privind întrunirile, care a facilitat exercitarea libertății întrunirilor și a libertății de exprimare;
- adoptarea Legii privind transparența în procesul decizional, care urmărește să eficientizeze procesul decizional și să crească gradul de responsabilitate al autorităților publice, prin implicarea publicului larg în procesul decizional;
- adoptarea Codului Audiovizualului, care stabilește o nouă componență a Consiliului Coordonator al Audiovizualului, cu participarea reprezentanților opoziției și a asociațiilor profesionale;
- modificarea Codului Penal pentru decriminalizarea calomniei și insultei.

În perioada 2001-2008 au fost înregistrate și **regrese** semnificative în domeniu:

- continuarea condamnărilor la CEDO pentru tortură, tratamente inumane, crude sau degradante, în special în perioada de reținere;
- calitatea proastă a actului de justiție (decizii nemotivate, atitudini părtinitoare a judecătorilor, aplicarea neuniformă a legislației, corupție etc.), datorate finanțării insuficiente a sistemului de justiție, supraîncărcării judecătorilor și carențelor de profesionalism în rîndul personalului din sistemul de justiție;
- disfuncționalitatea instanțelor de judecată (întîzieri, amînări, lipsa condițiilor pentru ședințe publice în toate cauzele cerute de lege, lipsa condițiilor pentru asigurarea securității victimelor și martorilor și diminuarea dublei victimizări a victimelor, aparat auxiliar și asigurare material-tehnică insuficiente);

¹¹⁸ A se vedea Legea pentru completarea unor acte legislative nr. 13 din 14.02.2008.

- continuarea încălcării drepturilor persoanelor reținute de a avea acces la asistență juridică în condițiile prevăzute de legislația în vigoare;
- proceduri netransparente și formaliste de selectare și numire a Avocaților Parlamentari;
- lipsa profesionalismului și independenței CCA;
- reformarea declarativă a audiovizualului public, care continuă să rămână puternic influențat de guvernare și să nu respecte pluralismul de opinii;
- abuzuri asupra jurnaliștilor și presiuni asupra mass-mediei;
- presiuni și intimidări a libertății de întruniri pașnice și de exprimare;
- tergiversarea adoptării Legii cu privire la libertatea de exprimare, pentru a crea un nou cadru juridic de funcționare a presei, condiție indispensabilă pentru dezvoltarea unei prese profesionale și independente;
- tendința de secretizare a actului decizional și activității instituțiilor publice (Legea cu privire la secretul de stat, menținerea prevederii referitoare la adaosul de 20% la salariul funcționarilor ce păstrează secretul de stat tendința de informare superficială a populației sau transmiterea de mesaje contradictorii.

6. RECOMANDĂRI

Pentru reducerea torturii

- transferarea cât mai curîndă a instituțiilor de detenție provizorie din jurisdicția Ministerului Afacerilor Interne în cea a Ministerului Justiției;
- revizuirea necesității menținerii termenului de reținere de 72 ore;
- implementarea corectă a prevederilor Codului de Procedură Penală, a Legii cu privire la Asistența Juridică Garantată de Stat și a altor acte relevante în vederea asigurării prompte și efective a avocatului imediat sau cât mai curînd posibil oricărei persoane reținute;
- efectuarea unei evaluări independente a practicii de examinare de către Procuratură a plîngerilor referitoare la aplicarea torturii, tratamentelor crude sau inumane și examinarea ulterioară a acestora în instanțele de judecată, în vederea elucidării lacunelor existente și efectuarea modificărilor necesare;
- informarea efectivă a tuturor instituțiilor de detenție a persoanelor, inclusiv provizorie, despre competența oricărui membru al Consiliului Consultativ de Prevenire a Torturii de a vizita în orice moment locurile respective, asigurarea accesului efectiv, discuții confidențiale cu persoanele aflate în detenția instituțiilor respective, posibilitatea de a efectua copii ale documentelor relevante și poze ale persoanelor deținute;
- aplicarea consistentă de către judecători a prevederilor Codului de Procedură Penală în vederea excluderii oricărei probe obținute prin aplicarea torturii sau altor forme de constrîngere;

- includerea criteriului referitor la lipsa plîngerilor confirmate despre aplicarea torturii și a altor rele tratamente în evaluarea activității organelor de urmărire penală.

Pentru asigurarea accesului la informație

- efectuarea unei reevaluări a pierderilor și beneficiilor statului dacă ar asigura un cadru legislativ conform prevederilor Legii cu privire la accesul la informație și Legii privind transparența în procesul decizional. Statul și cetățenii ar avea doar de câștigat dacă prevederile legilor respective ar fi implementate corect și autoritățile s-ar abține de la elaborarea diferitor amendamente pentru limitarea de facto a accesului la informație sau restricționarea funcționarilor de a pune la dispoziția populației informații de interes public complete;
- adoptarea proiectului Legii cu privire la libera exprimare, pregătit de organizațiile neguvernamentale specializate;
- implementarea recomandărilor APCE, precum și a organizațiilor naționale pentru asigurarea independenței și profesionalismului CCA, transformarea deplină a Companiei Teleradio-Moldova în instituție publică, revizuirea deciziilor controversate a CCA referitoare la Antena C, Euro TV Chișinău, propunerea acordului amiabil în cauza TVR1;
- revizuirea Codului Audiovizualului pentru abrogarea neclarităților referitoare la anularea de drept a licenței;
- stoparea practicii de intimidare a jurnaliștilor;
- revizuirea modalității de selectare a CCA, pentru a reduce riscul de ingerințe politice în activitatea instituției.

Pentru asigurarea accesului la justiție

- revizuirea Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat în vederea creării unui aparat administrativ al Consiliului Național și specificarea unei remunerații simbolice pentru membrii acestuia. Similar, este necesară specificarea unei remunerații simbolice pentru Consiliul Consultativ pentru prevenirea torturii;
- majorarea numărului de judecători la judecătoriile de sector și raionale;
- majorarea personalului la Departamentul de Executare;
- introducerea amendamentelor la Legea cu privire la avocatură și Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat, privind asigurarea serviciilor de asistență juridică garantată de stat, doar după consultarea organizațiilor de avocați.

Pentru consolidarea mecanismelor și politicilor de realizare și protecție a drepturilor omului

- efectuarea unei evaluări a activității Centrului pentru Drepturile Omului din Moldova și a avocaților parlamentari, în vederea determinării rolului cel mai propice al acestei instituții, în special determinarea fezabilității transformării CDOM într-o instituție de cercetări și analiză în domeniul drepturilor omului;

- efectuarea unei evaluări a implementării PNADO în vederea determinării aspectelor pozitive și negative de elaborare și implementare a acestuia, care pot fi utilizate pentru implementare și elaborarea documentelor strategice similare, precum și pentru determinarea domeniilor în care este necesară intervenția continuă, în special în domeniile neacoperite de SND. Evaluarea costurilor domeniilor prioritare ce necesită intervenția statului sau a donatorilor și coordonarea cu Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM);
- revizuirea activităților prevăzute la prioritatea 1 a SND și a indicatorilor de progres în vederea completării și/sau corectării acestora. Analiza lecțiilor învățate de la implementarea PNADO pentru a le evita în procesul de implementare a SND;
- elaborarea noului Plan de Acțiuni Uniunea Europeană- Republica Moldova în conformitate cu analiza detaliată a priorităților naționale și lecțiile învățate la implementarea PNADO și SND. Corelarea activităților pentru noul plan cu SND. Estimarea costurilor propunerilor și corelarea acestora cu sistemul bugetar și asistența tehnică externă așteptată;
- în relațiile cu donatorii interguvernamentali, reprezentanții RM ar trebui să manifeste mai puțină diplomație falsă și mai mult curaj pentru promovarea proiectelor cu adevărat necesare populației țării;
- revizuirea viziunii autorităților publice față de conceptul drepturilor omului și mecanismele de implementare ale acestora. Dacă statul cu adevărat dorește consolidarea democrației, atunci recunoașterea și protejarea efectivă a drepturilor cetățenilor săi devine un imperativ necesar;
- deși asigurarea drepturilor politice și civile sînt "mai ieftine" în implementare decît cele economice, sociale sau culturale, totuși anumite resurse din partea statului sînt necesare pentru realizarea lor. De aceea, odată recunoscute sau declarate, statul trebuie să prevadă și resursele necesare pentru implementarea acestora. Așa cum resurse financiare niciodată nu sînt suficiente, chiar în condițiile fluxului asistenței tehnice și remitențelor (care s-au redus considerabil ca efect al crizei financiare globale), autoritățile publice urmează să inițieze reforme după o evaluare detaliată a costurilor financiare a acestora;
- este necesară manifestarea reală a voinței politice, nu doar la nivel de declarații. E imperativ pentru noua guvernare să se debaraseze de practica tendențioasă de declarații urmate de acțiuni exact contrarii, cît și de rîvna de a raporta progrese superficiale față de donatorii și partenerii străini.

BIBLIOGRAFIE

1. "Assessment report on the provision of free legal aid and legal assistance in Moldova. Recommendations and comments", de N. Benichou, A. Macnair, K. Cermak.
2. "Indicatorii reformei în justiție pentru Moldova (vol. II)", ianuarie 2007, www.abanet.org.
3. Analiza "Evoluția cauzelor moldovenești la CEDO", publicată de Juriștii pentru Drepturile Omului la 29.10.2008, <http://www.lhr.md/news/112.html>.
4. Buletinul Informativ al Departamentului de Executare nr. 4, 2009, www.justice.gov.md.

5. Concluziile evaluării Drepturilor Omului în Moldova "Second Country Cooperation Framework (2002-2006), Human Rights in Moldova", PNUD Moldova, 2006.
6. Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la Raportul Analitic anual de monitorizare a proceselor de judecată din Republica Moldova, nr. 154/8 din 15.05.2008.
7. HP nr. 185-XVI din 26.07.2007.
8. HG nr. 1643 din 31.12.2003.
9. Codul Audiovizualului nr. 260-XVI din 27.07.06.
10. Legea nr. 1024-XIV din 02.06.2000.
11. Legea nr. 105-XVI din 16.05.2008.
12. Legea nr. 118-XV din 14.03.2003.
13. Legea nr. 1320-XV din 26.07.2002.
14. Legea nr. 13-XVI din 14.02.2008.
15. Legea nr. 152-XVI din 08.06.2006.
16. Legea nr. 198-XVI din 26.07.2007.
17. Legea nr. 235-XVI din 13.11.2008.
18. Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008.
19. Legea nr. 244-XVI din 21.11.2008.
20. Legea nr. 245-XVI din 27.11.2008.
21. Legea nr. 25-XVI din 22.02.2008.
22. Legea nr. 260-XVI din 06.12.2007.
23. Legea nr. 26-XVI din 22.02.2008.
24. Legea nr. 277-XVI din 18.12.2008.
25. Legea nr. 295-XVI din 21.12.2007.
26. Legea nr. 306-XVI din 25.12.2008.
27. Legea nr. 355-XVI din 23.12.2005.
28. Legea nr. 450-XV din 13.11.2003.
29. Legea nr. 45-XVI din 01.03.2007.
30. Legea nr. 560-XIII din 21.07.1995.
31. Legea nr. 665-XV din 22.11.2001.
32. Legea nr. 66-XVI din 30.03.2006.
33. Legea nr. 793-XIV din 10.02.2000.
34. Legea nr. 89-XVI din 24.04.2008.
35. Legea nr. 8-XVI din 14.02.2008.
36. Legea nr. 982-XIV din 11.05.2000.
37. Legea nr. 140-XV din 21.03.2003.
38. Legea nr. 174-XVI din 22.07.2005.
39. Legea nr. 76-XVI din 10.04.2008.
40. Planul de Acțiuni dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova, HG nr. 356 din 22.04.2005.
41. Planului Național de Acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2004-2008, HP nr. 415-XV din 24.10.2003.

42. Programul de activitate al Guvernului pentru anii 2008-2009 "Progres și Integrare", www.gov.md.
43. Rapoartele Centrului Independent de Jurnalism de monitorizare a programelor Radio Moldova și TV Moldova1, www.ijc.md.
44. Raport Analitic Semestrial "Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova", realizat de Misiunea OSCE în Moldova, 30.11.2006.
45. Raport de progres Moldova 2009, <http://ec.europa.eu>.
46. Raportele de monitorizare a implementării prevederilor Codului Audiovizualului de către IPNA Compania "Teleradio-Moldova" și IPRA Compania "Teleradio-Găgăuzia", www.apel.md.
47. Raportul "Accesul la justiție: evaluarea sistemului de asistență juridică gratuită în Republica Moldova", elaborat de E. Osmochescu, I. Vîzdoagă și V. Rusu, Fundația Soros-Moldova, 2003.
48. Raportul Analitic "Respectarea standardelor unui proces echitabil și a drepturilor corespunzătoare ale părților în cadrul proceselor judiciare", realizate de Misiunea OSCE în Moldova și ODIHR, 2008, <http://www.osce.org/moldova>.
49. Raportul anual 2007 "Libertatea de exprimare și informare în Republica Moldova", Centrul Independent de Jurnalism, www.ijc.md.
50. Raportul anual Amnesty International 2008, www.amnesty.md.
51. Raportul anual privind evaluarea accesului la informațiile oficiale în Republica Moldova (în percepția reprezentanților mass-mediei și organizațiilor neguvernamentale în domeniul libertății de exprimare și al accesului la informație), ianuarie-decembrie 2008, realizat în cadrul programului Consolidarea Capacității de Monitorizare a Societății Civile din Moldova (CCMC).
52. Raportul asupra situației presei în Republica Moldova în anul 2008 din perspectiva respectării libertății de exprimare și a dreptului la informație, Centrul Independent de Jurnalism, 2009.
53. Raportul CDOM 2007.
54. Raportul CDOM 2008.
55. Raportul Comitetului Antitortură a Consiliului Europei pentru anul 2007, <http://www.cpt.coe.int/documents/mda/2008-12-04-eng.htm>.
56. Raportul de activitate al Curții Europene a Drepturilor Omului pentru anul 2008, www.lhr.md.
57. Raportul pentru drepturile omului, 2000, Departamentul de Stat, SUA, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2000/eur/870.htm>.
58. Raportul preliminar cu privire la situația persoanelor aflate în arest preventiv, IRP, martie 2008.
59. Raportul privind respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în anul 2000, CDOM, 2001.
60. Regulamentul Consiliului Consultativ, aprobat de CDOM la 31.01.2008, http://www.ombudsman.md/Ses_avize/475/.
61. Rezoluția Parlamentului European privind situația din Republica Moldova din 7.05.2009.
62. Rezoluțiile nr.1572 (2007) și 1666 (2009) ale APCE, <http://assembly.coe.int>.
63. Strategia Națională de Dezvoltare pe anii 2008-2011, www.gov.md.
64. Studiul statistic referitor la prestația avocaților din oficiu, efectuat de Victor Munteanu, Victor Zaharia și Ion Jigău, Fundația Soros-Moldova, 2004.

JUSTIȚIA

1. INTRODUCERE

Funcționarea unei justiții independente, imparțiale, credibile și eficiente reprezintă o condiție indispensabilă pentru instituirea supremației legii și constituirea statului de drept autentic, bazat pe separația puterilor.

Puterea judecătorească este unul dintre cei trei piloni fundamentali, egali ca importanță, ai statului democratic modern. Ea are un rol și funcții importante în relație cu celelalte două puteri: legislativă și executivă. Pe de o parte, are grijă ca guvernele și administrațiile să poată fi trase la răspundere pentru acțiunile lor ilegale, iar în ceea ce privește puterea legislativă, are sarcina de a asigura că legile adoptate sînt aplicate și de a se asigura că acestea sînt în conformitate cu Constituția sau cu orice altă legislație superioară¹.

De la declararea independenței Republicii Moldova și pînă în prezent au fost depuse eforturi considerabile în vederea realizării reformelor democratice, în general, și a reformelor în domeniul justiției, în special. Primul pas l-a constituit adoptarea la 29.07.1994 a Constituției Republicii Moldova, care a stabilit principiile de bază ale funcționării justiției. Reforma judiciară și de drept a fost lansată nemijlocit în urma adoptării Concepției reformei judiciare și de drept în Republica Moldova², care avea drept scop crearea cadrului legislativ și instituțional necesare pentru constituirea statului bazat pe drept și consolidarea economiei de piață. Concepția evocă necesitatea existenței unei autorități judecătorești independente și a unui mecanism eficient de protejare a drepturilor omului și a proprietății private.

¹ Avizul nr. 1 (2001) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) referitor la standardele privind independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor, alin.11, http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/textes/Avis_en.asp.

² HP nr. 152 din 21.06.1994.

Drept consecință, Parlamentul a adoptat pînă la finele anului 1996 cele mai importante legi cu privire la organizarea judecătorească și statutul judecătorului³ și a avut loc reformarea instanțelor judecătorești din sistemul cu două niveluri în sistemul cu patru niveluri, constituit din Curtea Supremă de Justiție, Curtea de Apel, tribunale și judecătorii raionale, la care se alătură instanțele judecătorești specializate: judecătoriile economice și judecătoria militară.

Obținerea calității de stat-membru al Consiliului Europei în 1995 și tendința de integrare europeană au constituit noi imbolduri pentru continuarea reformelor în justiție. Unul dintre angajamentele asumate de către Republica Moldova față de structurile europene a fost dezvoltarea și implementarea unor noi standarde în domeniul justiției și asigurarea independenței și eficienței acestora. Acțiunile ulterioare întreprinse de către autorități au fost orientate spre atingerea acestor obiective. Astfel, reforma de drept a continuat cu adoptarea și punerea în aplicare în 2002-2003 a Codului Civil și a Codului de Procedură Civilă, a Codului Penal și a Codului de Procedură Penală⁴.

Procesul de reformă este complex și de lungă durată, iar experiența a demonstrat că sistemul judiciar reformat după anul 1996 (fără suplimentarea concomitentă a numărului de judecători și procurori, dotarea instanțelor și sporirea numărului de personal auxiliar) a început să reprezinte un impediment în realizarea accesului liber la justiție. Modificarea din 2002 a Constituției și amendamentele ulterioare din 2003 în legislația națională au constituit o nouă etapă în procesul de reformare a sistemului judecătoresc. Drept rezultat a fost pusă baza unei noi organizări a sistemului instanțelor judecătorești, prin excluderea verigii tribunalelor. Această structură este valabilă și în prezent, justiția fiind înfăptuită de Curtea Supremă de Justiție, curțile de apel și judecătorii. În același timp, anumite categorii de cauze sînt de competența instanțelor judecătorești specializate: economice și militară.

Deși au fost înregistrate tendințe pozitive de reformare a sistemului judiciar în Republica Moldova (cadru legal dezvoltat, cadrul instituțional restructurat), totuși un număr important de angajamente, în special în ceea ce privește independența și eficiența sistemului judiciar, nu au fost realizate într-o manieră satisfăcătoare⁵, fiind necesare în continuare intervenții și reforme⁶. Conform raportului "Indicatorii Reformei în Justiție pentru

³ Legea nr. 514 din 06.07.1995 cu privire la organizarea judecătorească, Legea nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului, Legea nr. 789 din 26.03.1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție, Legea nr. 947 din 19.07.1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, Legea nr. 970 din 24.07.1996 cu privire la judecătoriile economice, Legea nr. 949 din 19.07.1996 cu privire la Colegiul de calificare și atestare a judecătorilor, Legea nr. 950 din 19.07.1996 cu privire la Colegiul disciplinar și răspunderea disciplinară a judecătorilor, Legea nr. 836 din 17.05.1996 cu privire la sistemul instanțelor judecătorești militare.

⁴ "Republica Moldova 2007: Raport de Stare a Țării", Centrul Analitic Independent Expert-Grup, Chișinău, 2007, p. 126; <http://expert-grup.org/docs/raportul-de-stare-a-tarii-2007-rom.pdf>.

⁵ Report (Doc. 10671) on the functioning of democratic institutions in Moldova (16.09.2005), Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), alin. 90, <http://assembly.coe.int/main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/Working-Docs/doc05/EDOC10671.htm>.

⁶ Report (Doc. 11374) on the honouring of obligations and commitments by Moldova (14 September 2007), Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Eu-

Moldova”⁷, realizat de ABA/RoLI în 2007, doar 4 din cei 30 de indicatori ai reformei în justiție au înregistrat evoluții pozitive față de situația din 2002, pe când evaluările pentru 5 indicatori au înregistrat un declin. Alți 21 de indicatori au rămas neschimbați, 11 dintre care au înregistrat o stagnare apreciată negativ.

Carențele existente în sistemul judiciar (depășirea termenului rezonabil de examinare a cauzelor, vulnerabilitatea la corupție, finanțarea insuficientă, vulnerabilitatea la influențe din exterior, dotarea tehnică proastă, insuficiența spațiilor amenajate pentru desfășurarea solemnă a justiției, numărul semnificativ al hotărârilor judecătorești neexecutate, pregătirea profesională insuficientă etc.) prejudiciază în mod evident imaginea justiției, afectează dezvoltarea economică, socială a statului și reduce credibilitatea acestuia în plan extern.

Existența deficiențelor în sistemul justiției este simțită și de justițiabili, motiv pentru care sondajele de opinie atestă o încredere redusă a populației în justiție.

Totuși, angajamentele asumate prin aderarea la structurile europene, precum și exteriorizarea tendințelor de integrare europeană, implică dezvoltarea în continuare a reformelor necesare pentru asigurarea unei justiții independente și eficiente în rînd cu standardele internaționale și bunele practici în domeniu. Acestea ar trebui să includă, dar să nu se limiteze la abordarea strategică a problemelor justiției, consolidarea independenței sistemului judiciar (atît din punct de vedere funcțional, cît și material), îmbunătățirea mediului de lucru și al managementului instanțelor de judecată, consolidarea capacităților profesionale, diminuarea corupției în sistemul judecătoresc, îmbunătățirea executării hotărârilor judecătorești, implementarea exactă a legislației naționale și sistarea practicilor de amestec în activitatea sistemului judiciar.

În același timp, reforma justiției este un proces de lungă durată care implică nu numai adoptare de texte legislative, dar și asigurarea implementării acestora, precum și schimbări de comportament, atitudini și practici.

2. ABORDARE STRATEGICĂ ȘI CONCENTRAREA CADRULUI LEGAL

Evaluarea reformelor și intervențiilor, realizate în ultimii șapte ani în cadrul sistemului judiciar, demonstrează că majoritatea acțiunilor au fost întreprinse fragmentar, lipsind o abordare strategică în ceea ce privește obiectivele și rezultatele scontate ale acestor

rope (Monitoring Committee), alin. 93, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11374.htm>.

⁷ “Judicial Reform Index for Moldova. Volume II. January 2007”, American Bar Association’s Rule of Law Initiative, Chișinău 2007, p. 1.

reforme. Astfel, acțiunile intervenite au fost dictate, printre altele, fie de conjunctura politică de moment, fie au fost realizate drept rezultat al intervenției structurilor europene sau la recomandarea experților internaționali.

După Concepția reformei judiciare și de drept (1996), abia în Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei⁸ (2005-2007) au fost scoase oficial în evidență unele probleme cu care se confruntă sistemul justiției, fiind trasate direcții prioritare ale schimbărilor necesare. Totuși, implementarea acestor direcții prioritare nu au constituit o prioritate, avînd în vedere că pentru realizarea acestora nu a fost prevăzută acoperire financiară.

Planul de Acțiuni UE-RM a constituit o nouă tentativă de a readuce reforma sistemului judecătoresc în prim-planul priorităților naționale, fiind înțeles că fără o justiție independentă, eficientă și lipsită de corupție aspirațiile de integrare europeană au șanse infime de a fi realizate. În pofida eforturilor depuse, reforma în continuare a justiției, în special în ceea ce privește independența acesteia, este necesară⁹, iar implementarea efectivă a reformelor rămîne o provocare¹⁰.

Alte programe, planuri de acțiuni și strategii sectoriale, adoptate sau aprobate în perioada 2004-2007, au abordat componente distincte ale sistemului de justiție, reieșind din profilul acestora: Planul Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului pentru anii 2004-2008¹¹, Strategia națională de prevenire și combatere a corupției¹², Programul de acțiuni privind implementarea Planului Preliminar de Țară în cadrul Programului "Provocările Mileniului"¹³, Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului RM-NATO¹⁴, Planul de acțiuni¹⁵ pentru implementarea Programului comun al Comisiei Europene și al Consiliului Europei privind sporirea independenței, transparenței și eficienței justiției în Republica Moldova pe anii 2006-2009, Planul de măsuri privind asigurarea respectării dreptului la petiționare, informație și acces la justiție¹⁶ etc.

Abia în iulie 2007 a fost adoptată Strategia de consolidare a sistemului judecătoresc¹⁷ și Planul corelativ de acțiuni pentru 2007-2010. Elaborarea acestui document strategic a fost evaluată pozitiv de către experții europeni, din moment ce obiectivele urmărite

⁸ Legea nr. 398 din 2.12.2004, alin. 251-274.

⁹ ENP Progress Report Moldova (4 December 2006), Commission of the European Communities (SEC (2006) 1506/2), http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec06_1506-2_en.pdf.

¹⁰ Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007. Progress Report Moldova (3 April 2008), Commission of the European Communities (SEC (2008) 399), http://www.delmda.ec.europa.eu/whatsnew/pdf/moldova_clean_final.pdf.

¹¹ HP nr. 415 din 24.10.2003.

¹² HP nr. 421 din 16.12.2004.

¹³ HG nr. 32 din 11.01.2007.

¹⁴ HG nr. 774 din 6.07.2006.

¹⁵ HG nr. 959 din 22.08.2007.

¹⁶ HG nr. 1013 din 12.09.2007.

¹⁷ HP nr. 174 din 19.07.2007.

corespund scopurilor pe care un stat de drept ar trebui să le atingă¹⁸. Totuși, documentul nu este lipsit de anumite carențe, printre care¹⁹:

- lipsa unor termene exacte de realizare a acțiunilor (majoritatea termenelor sînt anuale sau bienale);
- includerea unor termene care din start sînt imposibil de îndeplinit;
- lipsa unor indicatori de performanță bine definiți și realizabili, precum și a surselelor de verificare a acestora²⁰;
- lipsa alocării concomitente a resurselor umane, financiare și tehnice adecvate;
- lipsa mecanismului de coordonare și de monitorizare a implementării Strategiei;
- suprapunerea unor acțiuni din Strategia de consolidare a sistemului judecătoresc cu acțiuni din alte strategii, planuri de acțiuni sau programe sectoriale.

După adoptarea Concepției reformei judiciare și de drept și a Constituției, cadrul legal privind organizarea și funcționarea sistemului judecătoresc a fost dezvoltat rapid, timp de doi ani (1995-1996) fiind adoptate cele mai importante legi²¹. Ulterior, din 2001 pînă în prezent pe lîngă noile coduri²² au fost adoptate și puse în aplicare acte legislative importante: Legea nr. 152 din 08.06.2006 privind Institutul Național al Justiției, Legea nr. 59 din 15.03.2007 privind statutul și organizarea activității grefierilor, Legea nr. 371 din 01.12.2006 cu privire la asistența juridică internațională în materie penală, Legea nr. 134 din 14.06.2007 cu privire la mediere, Legea nr. 198 din 26.07.2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat etc.

În același timp, legile privind organizarea și funcționarea justiției au suferit un număr impunător de modificări²³, care au afectat stabilitatea cadrului normativ în acest domeniu. Pe de altă parte, există probleme în ceea ce privește transmiterea tardivă (după adoptare) a proiectelor de legi ce țin de justiție spre expertiza Consiliului Europei, examinarea

¹⁸ Giacomo Oberto, "Raport privind concluziile mesei rotunde, organizate la Chișinău pe data de 25 aprilie 2007 și propunerile privind perfecționarea proiectului Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc", Programul Comun al Comisiei Europene și al Consiliului Europei privind sporirea independenței, transparenței și eficienței justiției în Republica Moldova (Programul Comun), p. 2.

¹⁹ "Moldova și UE în contextul Politicii Europene de Vecinătate; Realizarea Planului de Acțiuni UE-Moldova (februarie 2005-ianuarie 2008)", Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT și Centrul Analitic Independent Expert-Grup, Chișinău, 2008; p. 62, <http://www.e-democracy.md/publications/realizarea-pauem/>.

²⁰ De exemplu, unul dintre indicatorii de performanță menționați este adoptarea legii luîndu-se în considerare recomandările experților Consiliului Europei. Conform Raportului Consiliului Europei privind onorarea obligațiilor și angajamentelor de către Moldova din 14.09.2007, o problemă frecvent întîlnită și reflectată în rapoartele anterioare este transmiterea textelor de lege pentru expertiza Consiliului Europei după adoptarea acestora de către legislativ sau chiar lipsa transmiterii acestora spre expertiză. Pe de altă parte, chiar și atunci cînd expertiza a fost acordată, se pare că are loc o citire fragmentară a expertizelor și se aplică o abordare selectivă față de recomandări în funcție de cît de adecvate sînt din punct de vedere politic (Report (Doc. 11374) on the honouring of obligations and commitments by Moldova (14 September 2007), alin. 37-39). În acest context, relevanța indicatorului dat scade drastic.

²¹ A se vedea nota de subsol 3.

²² Codul Civil (Legea nr. 1107 din 06.06.2002), Codul Penal (Legea nr. 985 din 18.04.2002), Codul de Procedură Civilă (Legea nr. 225 din 30.05.2003), Codul de Procedură Penală (Legea nr. 122 din 14.03.2003), Codul de Executare (Legea nr. 443 din 24.12.2004).

²³ De exemplu, din 2001 pînă în prezent Legea cu privire la statutul judecătorului a fost modificată prin 17 legi, iar Legea privind organizarea judecătorească prin 15 legi.

și implementarea recomandărilor experților (abordare selectivă, lipsa argumentelor privind respingerea recomandărilor)²⁴.

Numărul mare de legi care reglementează organizarea și funcționarea justiției (9 legi) duce la dispersarea normelor și suprapunerea sau inexactitatea acestora. Bunele practici internaționale sînt în favoarea concentrării normelor care reglementează acest domeniu fie într-o singură lege (Codul judiciar – Armenia; Legea cu privire la sistemul judecătoresc – Bulgaria, Ucraina; Legea cu privire la instanțele judecătorești – Estonia) sau într-un număr limitat de legi (Legea privind Consiliul Superior al Magistraturii, Legea privind organizarea judiciară, Legea privind statutul magistraților – România). Necesitatea modificărilor în acest sens a fost menționată atît la nivel național²⁵, cît și de experții Consiliului Europei²⁶.

Concluzii:

- problemele cu care se confruntă sistemul judecătoresc în ultimii șapte ani nu au beneficiat de o abordare strategică;
- modificările realizate fie au fost dictate de conjunctura politică de moment, fie au survenit drept rezultat al intervenției structurilor europene sau la recomandarea experților internaționali;
- diferite programe, planuri de acțiuni sau strategii sectoriale, adoptate sau aprobate în perioada de referință, care au inclus în conținutul lor componente distincte ale sistemului de justiție, au conferit intervențiilor în acest sector un caracter fragmentar;
- unicul document strategic dedicat în întregime sistemului judecătoresc, adoptat în perioada de referință, nu este lipsit de carențe, care, dacă nu sînt redresate, pot afecta finalitatea acestuia;
- reformele inițiate nu au beneficiat de resursele financiare necesare pentru implementarea cu succes a acestora;
- numărul mare de legi care reglementează organizarea și funcționarea justiției (9 legi) duce la dispersarea normelor și suprapunerea sau inexactitatea acestora.

Recomandări:

1. revizuirea textului Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc și a Planului de acțiuni pentru a evita suprapunerile cu alte documente strategice (de

²⁴ Report (Doc. 10671) on the functioning of democratic institutions in Moldova (16.09.2005), alin. 84; Report (Doc. 11374) on the honouring of obligations and commitments by Moldova (14.09.2007), alin. 37-39.

²⁵ “De la implementarea PAUEM la elaborarea de politici”, Chișinău, 2006, p. 59, http://www.europa.md/upload/File/boxedreapta/EU_r.pdf.

²⁶ Giacomo Oberto, Marie-Luce Cavrois, Jorge Dias Duarte, Daimar LIIV “Expertise on: Law on Superior Council of Magistrates, Law on Supreme Court of Justice, Law on Judicial Organization, Law on the Status of Judge, Law on the National Institute of Justice (revised edition)”, Strasbourg, 2 March 2006, p. 90.

exemplu, Strategia Națională de Dezvoltare²⁷ pe anii 2008-2011). Aceasta va permite concentrarea acțiunilor prioritare într-un singur document și va organiza procesul de implementare, monitorizare și evaluare. În același timp, se va face economie de costuri de implementare și de resurse umane și materiale în procesul de raportare a implementării, fiind evitată dubla raportare;

2. reconsiderarea Planului de acțiuni din punct de vedere al termenelor de implementare (introducerea unor termene mai exacte și realizabile), indicatorilor de performanță (reformularea indicatorilor pentru a le da un conținut precis și bine definit în conformitate cu tehnicile existente) și a surselor de verificare a acestora (rapoarte ale organizațiilor internaționale și naționale, statistici oficiale etc.). Aceasta va permite evaluarea impactului cantitativ și calitativ a acțiunilor prevăzute în Plan și va contribui la trasarea acțiunilor pentru viitor;
3. evaluarea costurilor de implementare a Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc și repartizarea alocării acestora în funcție de acțiunile prevăzute pentru fiecare an de implementare. Aceste calcule trebuie să fie parte integrantă a Strategiei pentru a garanta alocarea sumelor necesare;
4. concentrarea cadrului normativ în patru legi: Legea cu privire la statutul judecătorului, Legea cu privire la organizarea judecătorească (va include Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție, Legea cu privire la judecătoriile economice, Legea cu privire la sistemul instanțelor judecătorești militare), Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii (va include Legea cu privire la Colegiul de calificare și atestare a judecătorilor, Legea cu privire la Colegiul disciplinar și răspunderea disciplinară a judecătorilor), Legea cu privire la Institutul Național al Justiției. Acest proces necesită a fi însoțit de reconsiderarea expertizelor Consiliului Europei pentru a elimina suprapunerile și inexactitățile, precum și pentru a exclude neconcordanțele cu standardele europene în domeniu.

3. CONSOLIDAREA INDEPENDENȚEI ȘI EFICIENȚEI JUSTIȚIEI

Independența judecătorească este o condiție obligatorie pentru existența statului de drept și garanția fundamentală a unui proces echitabil. Judecătorii au sarcina deciziei finale asupra vieții, libertăților, drepturilor, obligațiilor și proprietății persoanelor. Independența acestora nu este un privilegiu sau o prerogativă în propriul lor interes, ci în interesul statului de drept și al celor care caută și doresc înfăptuirea justiției. Independența trebuie să existe în raport cu societatea în general și cu părțile din orice litigiu asupra căruia judecătorul trebuie să se pronunțe. Astfel, independența servește drept garanție a imparțialității, care, la rândul său, creează spiritul de încredere în puterea judecătorească²⁸.

²⁷ Legea nr. 295 din 21.12.2007.

²⁸ Avizul nr. 1 (2001) al CCJE referitor la standardele privind independența puterii judecătorești și inamovibi-

Art. 116 (1) din Constituția Republicii Moldova prevede că judecătorii instanțelor judecătorești sînt independenți, imparțiali și inamovibili. Puterea judecătorească este independentă, separată de puterea legislativă și puterea executivă²⁹, iar orice persoană, organizație, autoritate sau instituție este datoră să respecte independența judecătorilor³⁰.

Implementarea adecvată a prevederilor constituționale în ceea ce privește independența justiției, au suscitāt mereu un interes sporit. Fiind unul dintre principalele angajamente ale Republicii Moldova față de Consiliul Europei, evaluarea evoluțiilor/involuțiilor în ceea ce privește independența sistemului judiciar nu a lipsit din rapoartele de monitorizare privind funcționarea instituțiilor democratice (2002, 2005, 2007).

Independența justiției este un concept multidimensional, care include, dar nu se limitează la procesul de selectare și numire a judecătorilor, autoadministrarea judecătorească, finanțarea justiției, imunitatea și răspunderea judecătorilor.

Numirea judecătorilor și rolul Consiliului Superior al Magistraturii

Sistemul de numire a judecătorilor este un element fundamental al independenței judecătorești, atît la nivelul judecătorului individual, cît și la nivelul întregului sistem judecătorec. În perioada de referință mecanismul de numire al judecătorilor a fost supus mai multor amendamente.

Amendamentele din iulie 2001³¹ și martie 2003³² au stipulat că respingerea, inclusiv respingerea repetată de către Președintele Republicii Moldova a candidaturii propuse pentru numirea în funcție de judecător (modificările introduse în iulie 2001), pînă la atingerea plafonului de vîrstă (în versiunea din martie 2003) servește drept temei pentru înaintarea de către Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) a propunerii de eliberare din funcție a judecătorului. Aceste prevederi au redus semnificativ rolul CSM în procesul de numire al judecătorilor, consolidînd în același timp puterea organelor executive în acest proces. Această procedură intră în conflict cu standardele Consiliului Europei și este extrem de periculoasă atît timp cît Președintele este investit cu puteri aproape nelimitate în ceea ce privește numirea judecătorilor³³. Astfel, conform unor estimări aproximativ 30% din toți judecătorii au fost înlăturați fără careva alegerii privind comportamentul nepotrivit sau proceduri disciplinare intentate împotriva

litatea judecătorilor, alin. 10-12.

²⁹ Art. 1 (1) al Legii nr. 514 din 6.07.1995 privind organizarea judecătorească.

³⁰ Art. 1 (4) al Legii nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului.

³¹ Legea nr. 373 din 19.07.2001.

³² Legea nr. 140 din 21.03.2003.

³³ "Moldova: The Rule of Law in 2004", Report of the Centre for the Independence of Judges and Lawyers, International Commission of Jurists, November 2004, par. 67, <http://www.lhr.md/rapoarte/justitie/raport.icj.2004.pdf>.

acestora³⁴. Conform altor date această cifră este de 65 de judecători³⁵. Schimbarea judecătorilor nu s-a făcut nici în favoarea unei mai bune calități, cadrele ulterior angajate fiind mai puțin experimentate decât cele concediate.

În mai 2003 Parlamentul a modificat din nou³⁶ legislația ce ține de organizarea și funcționarea justiției, prin care au fost efectuate ajustările pentru implementarea amendamentelor la Constituție din noiembrie 2002 și au fost introduse un șir de alte modificări. În pofida angajamentului de a transmite proiectele de legi care reglementează justiția spre expertiză Consiliului Europei, amendamentele din mai 2003 au fost adoptate înainte ca raportul experților să fie discutat cu autoritățile Republicii Moldova și nu iau în considerare unele comentarii esențiale ale experților privind independența judecătorească. În particular, legislația permite în continuare Președintelui Republicii posibilitatea de a nu urma propunerea CSM în ce privește numirea și confirmarea judecătorilor³⁷. Aceleași îngrijorări au fost expuse de către experții Consiliului Europei, care, printre altele, au fost neliniștiți de faptul că art. 116 al Constituției a fost interpretat astfel încât să permită Președintelui să ocolească CSM în procesul de numire a judecătorilor. Ei au menționat că aceasta contrazice art. 123 al Constituției, care împuternicește CSM de a numi și de a gestiona cariera judecătorilor. Experții Consiliului Europei au recomandat să fie adoptată o nouă lege, prin care președintele să fie obligat să justifice deciziile sale în cazurile în care el refuză să urmeze deciziile CSM privind numirea judecătorilor și prin care deciziile CSM urmează să fie considerate obligatorii³⁸.

Modificările din iulie 2005³⁹ vin să răspundă criticilor Consiliului Europei, precum și să întrunească recomandările experților internaționali. Astfel, prin aceste amendamente mecanismul de numire a judecătorilor a suferit unele schimbări. Deși persistă dreptul Președintelui Republicii Moldova de a nu accepta candidatura propusă de CSM pentru numirea în funcția de judecător pe 5 ani sau pînă la atingerea plafonului de vîrstă, totuși refuzul de a numi sau de a reconfirma în calitate de judecător poate fi exercitat doar o singură dată și doar în cazul depistării unor probe incontestabile de incompatibilitate a candidatului cu funcția respectivă, de încălcare de către acesta a legislației sau de încălcare a procedurilor legale de selectarea și promovarea lui. La propunerea repetată a CSM, Președintele emite decretul privind numirea sau reconfirmarea în func-

³⁴ "Human Rights in the OSCE Region: Europe, Central Asia and North America, Report 2003 (Moldova)", International Helsinki Federation for Human Rights, p. 5, http://www.ihf-hr.org/viewbinary/viewdocument.php?doc_id=2259.

³⁵ A se vedea alocuțiunea dl. Gheorghe Susarenco în cadrul ședinței plenare a Parlamentului din 10.11.2006.

³⁶ Legea nr. 191 din 08.05.2003.

³⁷ Recent developments in co-operation with Moldova (July-December 2003), Secretary General of the Council of Europe, Information Documents, [http://www.coe.int/t/e/SG/Secretary-General/Information/Documents/Numerical/2003/SGINF\(2003\)46E.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/SG/Secretary-General/Information/Documents/Numerical/2003/SGINF(2003)46E.asp#TopOfPage).

³⁸ Council of Europe, Memorandum to the Secretary General, Main experts' proposals to be further considered within the framework of the judicial reform in Moldova (22 May 2003), citat în "Moldova: The Rule of Law in 2004", par. 85.

³⁹ Legea nr. 174 din 22.07.2005.

ția de judecător⁴⁰. O procedură similară a fost introdusă în cazul numirii judecătorilor Curții Supreme de Justiție (CSJ) de către Parlament, dar și aici sînt nuanțe care au scos la iveală că Parlamentul poate să respingă nemotivat orice demers al CSM, chiar cu încălcarea procedurii legale⁴¹.

Amendamentele⁴² din decembrie 2008 introduc o majoritate calificată de două treimi din voturile membrilor CSM pentru situațiile cînd se propune repetat Președintelui RM sau, după caz, Parlamentului RM aceeași candidatură pentru funcția de judecător. Aceste prevederi în cumul cu noua formulă a CSM⁴³, conform căreia, doar 6 din 12 membri sînt judecători, ridică mari semne de întrebare în ceea ce privește capacitatea CSM de a răspunde rolului său de garant al independenței autorității judecătorești.

În pofida evoluțiilor pozitive, se observă că mecanismul de numire în funcția de judecător nu întrunește standardele europene în domeniu, intervenția executivului și a legislativului fiind menținută, iar reformele continue ale CSM slăbind rolul acestuia în acest proces.

Selectarea unui sistem corespunzător de numire a judecătorilor este una dintre provocările primare cu care se confruntă tinerele democrații, unde deseori persistă îngrijorări privind independența și imparțialitatea politică a sistemului judiciar. Standardele și bunele practici internaționale în acest sens sînt favorabile unei depolitizări extinse a acestui proces. Carta europeană privind statutul judecătorilor menționează⁴⁴: "Referitor la orice decizie care afectează selectarea, recrutarea, numirea și cariera sau eliberarea din funcție a judecătorului, statutul prevede intervenția unei autorități independente față de puterea executivă sau legislativă, în cadrul căreia cel puțin jumătate dintre membri sînt judecători aleși de colegii lor, pe baza unor metode care garantează o reprezentare cît mai largă a puterii judecătorești"⁴⁵.

În prezent este general acceptat, în special în contextul asigurării efective a principiului statului de drept în spațiul est-european cu tradiții democratice incipiente, că numirile

⁴⁰ Art. 11 (3) și (5) al Legii nr. 544 din 20.07. 1995 cu privire la statutul judecătorului. Legea nu prevede însă ce se întîmplă dacă Președintele totuși nu emite decretul în termenul prescris și pentru așa cazuri ar fi recomandabilă decăderea șefului statului din respectivul drept, acesta trecînd la CSM.

⁴¹ A se vedea cazul lui Gheorghe Ulianoschi, la ședința plenară a Parlamentului din 10.11.2006, cînd candidatul a fost respins fără nici un motiv, deși art. 9 alin. (1) al Legii cu privire la Curtea Supremă de Justiție prevede expres că "în cazul depistării unor probe incontestabile de incompatibilitate a candidatului cu funcția respectivă, de încălcare a legislației de către acesta sau de încălcare a procedurilor legale de selectare și promovare a lui, Consiliul Superior al Magistraturii este anunțat de către Președintele Parlamentului, în temeiul unui aviz al Comisiei juridice, pentru numiri și imunități, în termen de 30 de zile de la data parvenirii propunerii."

⁴² Legea nr. 306 din 25.12.2008, <http://www.parlament.md/lawprocess/laws/306-XVI-25.12.2008>.

⁴³ A se vedea mai jos la subiectul "Componenta CSM".

⁴⁴ Aprobată de participanții la Conferința privind statutul judecătorilor în Europa, organizată de Consiliul European între 8-10 iulie 1998, alin. 1.3, http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/textes/DocsRef_en.asp.

⁴⁵ Aceeași poziție este susținută și de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni. A se vedea Avizul nr. 1 (2001) al CCJE referitor la standardele privind independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor, alin. 45; Avizul nr. 10 (2007) al CCJE privind Consiliul Judiciar în serviciul societății, alin. 48, http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/textes/Avis_en.asp.

în funcții judecătorești urmează a fi făcute fără influența neavenită din partea puterilor legislativă și executivă. Pentru acest scop rolul central în numirea judecătorilor în funcții urmează a fi atribuit unei autorități independente⁴⁶ (Înaltul consiliu al judiciarului – CSM în cazul Republicii Moldova).

Comisia Europeană pentru Democrație prin Lege (Comisia de la Veneția) este de părerea că Consiliul Judiciar trebuie să aibă influența decisivă la numirea sau promovarea judecătorilor, iar numirea judecătorilor curților ordinare (neconstituționale) nu este un subiect potrivit pentru votul Parlamentului pentru că pericolul prevalării considerațiilor politice asupra meritelor obiective ale candidatului nu poate fi exclus⁴⁷.

Având în vedere modificările din iulie 2005 în ceea ce privește CSM și contextul favorabil creat prin Strategia de consolidare a sistemului judecătoresc, este rezonabil de a reconsidera poziția CSM în procesul de numire a judecătorilor, în vederea împuternicirii acestui organ cu autoritate de decizie⁴⁸ și nu doar cu funcții de consultare, propunere sau recomandare, și de a modifica în acest sens art. 116, 122 și 123 din Constituție. Concomitent, modificarea Constituției va implica revizuirea competențelor Președintelui și ale Parlamentului în acest proces, excluzându-se pe viitor posibilitatea interpretării pîrghiilor constituționale în scop de influență din partea puterii politice.

CSM ar putea astfel să devină, prin reforma constituțională, singurul organ responsabil de luarea deciziilor în domeniul de recrutare a judecătorilor, de selectare a lor, de numire în funcție, de avansare în carieră și de disciplină.

Deși un astfel de sistem de numire și promovare este esențial, aceasta însă nu este suficient. Trebuie să existe transparență totală în **condițiile de selectare a candidaților**, astfel încât judecătorii și însăși societatea să fie convinși că numirea în funcție a unui candidat s-a făcut exclusiv pentru meritele acestuia și în baza calificării, abilităților, integrității, independenței, imparțialității și eficienței⁴⁹. Astfel, este esențial ca CSM să facă publice cât mai larg posibil criteriile de selectare și numire a judecătorilor. O încercare în acest sens a constituit adoptarea de către CSM a Regulamentului privind modul de organizare și desfășurare a concursului pentru suplinirea posturilor vacante de judecător, de președinte sau vicepreședinte a instanțelor judecătorești, de promovare în instanțele ierarhic superioare⁵⁰. Analiza prevederilor acestui regulament scoate în evidență

⁴⁶ Villem Lapimaa, "Raport pe marginea vizitei de evaluare și mesei rotunde privind procesul de tranziție la noul sistem de formare, numire în funcție, promovare și disciplină a judecătorilor (3-4 martie 2008)", Programul Comun, p. 4.

⁴⁷ "Judicial Appointments – Report (AD(2007)028), adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (16-17 March 2007)", European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), par.47-49, [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)028-e.asp).

⁴⁸ Practica competenței exclusive a Consiliului Justiției în numirea judecătorilor este răspîdită în Italia, Portugalia, Ungaria, Bulgaria, Croația, Cipru, Macedonia, Turcia.

⁴⁹ Avizul nr. 10 (2007) al CCJE privind Consiliul Judiciar în serviciul societății, alin. 50; Report (Doc. 10 671) on the functioning of democratic institutions in Moldova (16 September 2005), alin. 95.

⁵⁰ Hotărîrea CSM nr. 68/3 din 1 martie 2007, <http://www.csm.md/legislatia/regulamente/nr3.html>.

complexitatea și dificultatea identificării și descrierii criteriilor obiective de selectare și promovare. Pe de altă parte, acest regulament eșuează în a întruni condiția publicității răspândite, textul acestuia fiind disponibil doar pe pagina web a CSM, nefiind publicat în Monitorul Oficial.

Subiectul criteriilor obiective pentru selectare și promovare devine și mai actual în cazul **numirii inițiale în funcția de judecător pentru o perioadă limitată de timp** (5 ani)⁵¹. De regulă, se consideră că existența termenului de probă prezintă dificultăți, dacă nu chiar pericol, din punct de vedere al independenței și imparțialității judecătorului în cauză⁵². Comisia de la Veneția consideră că stabilirea termenelor de probă poate submina independența judecătorilor, care s-ar putea simți sub presiunea de a decide anumite cauze într-un anumit mod⁵³. Îngrijorări similare au fost exprimate și de experții Consiliului Europei, care au calificat numirea pentru perioada inițială de 5 ani drept element absolut nedorit în condițiile în care absolvenții noului Institut Național al Justiției vor fi numiți judecători.

Chiar dacă se menține numirea inițială pentru un termen de 5 ani, refuzul de a confirma judecătorul în funcție trebuie făcut în baza unor criterii obiective și cu aceleași garanții procedurale care sînt aplicate cînd un judecător este eliberat din funcție⁵⁴. În această situație, CSM are un rol deosebit de important.

Componența CSM

Un aspect la fel de important pentru buna funcționare a CSM în calitate de garant al independenței autorității judecătorești este componența acestuia. Conform art. 122 din Constituție, CSM este alcătuit din membri aleși (judecători și profesori titulari) și din membri *ex officio* (președintele Curții Supreme de Justiție, Ministrul Justiției și Procurorul General).

Conform modificărilor⁵⁵ din iulie 2005, CSM este constituit din 12 membri, dintre care 7 judecători aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, 2 profesori titulari aleși de către Parlament cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților aleși și cei 3 membri de drept. Prin amendamentele⁵⁶ introduse în iulie 2006, membrul de drept nu poate deține funcția de președinte al CSM. Amendamentele⁵⁷ din martie 2008 au constituit primul

⁵¹ Art. 116 alin. (2) al Constituției RM.

⁵² Nota explicativă la Carta europeană privind statutul judecătorilor, comentariul la alin. 3.3, http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/textes/DocsRef_en.asp.

⁵³ “Judicial Appointments – Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (16-17 March 2007)”, par. 40.

⁵⁴ *Ibidem*, par. 41.

⁵⁵ Legea nr. 174 din 22.07.2005.

⁵⁶ Legea nr. 247 din 21.07.2006.

⁵⁷ Legea nr. 65 din 27.03.2008

pas spre permanentizarea componenței CSM, stabilind că președintele ales din rîndul judecătorilor urmează a fi detașat pe toată durata mandatului.

Modificările recente⁵⁸ din decembrie 2008 reformulează componența CSM. Deși numărul total de membri rămîne același (12 membri), au fost introduse modificări în ceea ce privește distribuția numerică a locurilor. Astfel, pe lîngă cei trei membri de drept care nu au suferit nici o schimbare, CSM este alcătuit din 5 judecători și 4 profesori titulari. Membrii judecători sînt aleși în continuare de Adunarea Generală a Judecătorilor, iar membrii profesori titulari se aleg de Parlament cu votul majorității deputaților aleși, la propunerea a cel puțin 20 de deputați în Parlament. Prin aceste modificări se exclude posibilitatea garantată anterior a opoziției parlamentare de a înainta candidaturi pentru poziția de membri nejudicătorești ai CSM și se trece de la alegerea cu majoritatea calificată (mecanism susținut atît de Comisia de la Veneția⁵⁹, cît și de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni⁶⁰) la alegerea cu majoritatea absolută a candidaților. În această situație riscul influenței politice la desemnarea candidaturilor pentru pozițiile de membri nejudicătorești ai CSM devine real, care în consecință poate avea repercusiuni asupra independenței judecătorești.

Aceste amendamente au diminuat numărul judecătorilor și au majorat ponderea elementului nonjudiciar în componența CSM. Deși scopul modificărilor (de a evita riscul unei administrări corporative⁶¹) ar putea fi considerat legitim, totuși contextul în care au fost adoptate amendamentele (perioada preelectorală), precum și procesul neparticipativ de elaborare care a durat o perioadă foarte scurtă de timp (aproximativ două săptămîni), duc spre concluzia că măsurile luate pentru a atinge scopul propus sînt disproporționate. Deși același risc este valabil și în cazul altor actori implicați în actul de justiție (de exemplu, procurorii⁶²), astfel de măsuri au fost luate doar în ceea ce privește judecătorii.

Schimbarea componenței CSM trezește, de asemenea, îngrijorări privind capacitatea acestuia de a hotărî asupra materiilor care-i sînt conferite în conformitate cu legislația în vigoare.

Strategia de consolidare a sistemului judecătorec prevede posibilitatea excluderii calității de membru *ex officio* al CSM. Conform Comisiei de la Veneția, nu există un model

⁵⁸ Legea nr. 306 din 25.12.2008.

⁵⁹ "Judicial Appointments – Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (16-17 March 2007)", par. 32.

⁶⁰ Avizul nr. 10 (2007) al CCJE privind Consiliul Judiciar în serviciul societății, alin. 32.

⁶¹ Nota informativă asupra proiectului de lege nr. 306 din 25.12.2008, <http://www.parlament.md/lawprocess/laws/306-XVI-25.12.2008/>.

⁶² Legea nr. 294 din 25.12.2008 cu privire la Procuratură, aprobată recent de Parlament, stabilește în art. 81 că Consiliul Superior al Procuraturii este constituit din 12 membri, dintre care doi membri de drept (Procurorul General și Președintele Consiliului Superior al Magistraturii), opt procurori din cadrul Procuraturii Generale, procuraturilor teritoriale și a procuraturilor specializate și doi membri reprezentanți ai societății civile, propuși de Colegiul Procuraturii. Este evidentă ponderea absolută a procurorilor în cadrul acestei structuri, însă îngrijorări privind "administrarea corporativă" aceste prevederi nu au trezit.

uniform pe care un stat democratic ar trebui să-l urmeze în procesul de constituire a Consiliului Judiciarului atât timp cât rolul acestui consiliu este de a asigura funcționarea corespunzătoare a judiciarului independent într-un stat democratic⁶³. Pe de altă parte, presupușii membri ai Consiliului Judiciar, judecători sau alții decât judecători, nu trebuie să fie politicieni sau să dețină funcția de parlamentar, sau funcții în cadrul puterii executive sau a organelor administrației publice. Aceasta înseamnă că nici un ministru nu poate să fie membru al Consiliului Judiciar⁶⁴. Astfel, conform standardelor europene, Ministrul Justiției nu ar trebui să fie membru al CSM⁶⁵.

În același timp, participarea Ministrului Justiției în calitate de membru al Consiliului judiciar ar este destul de răspîndită⁶⁶, însă fie el participă la ședințele Consiliului fără drept de vot (de exemplu, Italia, Bulgaria) sau dreptul de vot al acestuia este limitat în anumite situații (de exemplu, în România, Ministrul Justiției nu are drept de vot în situațiile în care secția pentru judecători a Consiliului Superior al Magistraturii îndeplinește rolul de instanță de judecată în domeniul răspunderii disciplinare), fie el nu participă la luarea tuturor deciziilor, de exemplu, a celor ce țin de măsurile disciplinare (Olanda).

În ceea ce privește calitatea de membru *ex officio* a Procurorului General, atât timp cât procurorii nu sînt magistrați și CSM nu are competență în ceea ce privește funcționarea procuraturii, deținerea calității de membru *ex officio* nu își găsește explicația.

Drept alternative la calitatea de membri ai CSM pot servi candidați din rîndul altor juriști eminenți sau din rîndul cetățenilor cu poziție socială notorie. Pe de altă parte, managementul modern al sistemului judecătoresc poate, de asemenea, solicita contribuții mai largi din partea membrilor cu experiență de lucru în domeniile ce nu țin de cel juridic (de exemplu, în domeniul de management, finanțe, tehnologii informaționale, științe sociale). În final, componența consiliului trebuie să reflecte pe cât este posibil diversitatea în societate⁶⁷.

CSM și Departamentul de Administrare Judecătorească

Rolul CSM în calitate de organ care exercită autoadministrarea judecătorească a sporit în perioada de referință. În același timp, lipsa unei delimitări clare între responsabilitățile CSM și ale Ministerului Justiției în procesul de administrare a sistemului judecătoresc generează confuzie, care este întărită de situația defectuoasă în segmentele de care Ministerul Justiției este responsabil.

⁶³ “Judicial Appointments – Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007)”, par. 28.

⁶⁴ Avizul nr. 10 (2007) al CCJE privind Consiliul Judiciar în serviciul societății, alin. 23.

⁶⁵ Giacomo Oberto, “Raport privind concluziile mesei rotunde, organizate la Chișinău pe data de 25.04.2007, și propunerile privind perfecționarea proiectului Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc”, Programul Comun, p. 3.

⁶⁶ De exemplu, în Franța, Turcia, Italia, Bulgaria, România.

⁶⁷ Avizul nr. 10 (2007) al CCJE privind Consiliul Judiciar în serviciul societății, alin. 22 și 24.

Conform opiniei Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), Consiliul judiciar trebuie să exercite în mod independent, printre altele, controlul și administrarea bugetului separat, precum și administrarea și managementul instanțelor judecătorești⁶⁸. O tentativă de a transmite atribuțiile ce țin de administrarea sistemului judecătoresc de la Ministerul Justiției a fost întreprinsă în 2006 prin crearea Departamentului de Administrare Judecătorească (DAJ) sub egida CSM. DAJ urma să concentreze atribuții de asigurare organizatorică, materială și financiară a judecătorilor și a curților de apel. Deși Parlamentul a votat aceste modificări, Președintele RM s-a opus, argumentând că din raționamente financiare aceste atribuții trebuie să rămână la Ministerul Justiției deoarece ministerul este deja bine asigurat atât logistic, cât și legal pentru această activitate⁶⁹. Astfel, DAJ a fost creat în cadrul Ministerului Justiției⁷⁰, începîndu-și activitatea la 1 ianuarie 2008.

Deși capitalizarea pe capacitățile existente este o soluție, totuși aceasta nu trebuie realizată în detrimentul independenței judiciarului, fiind necesară o abordare balansată. Nesupunerea posturilor vacante în cadrul DAJ, precum și implicarea în realizarea unor activități improprii mandatului acestuia (de exemplu, reprezentarea Ministerului Justiției în instanțele de judecată în diferite litigii, raportarea privind gradul de implementare a diferitor programe și strategii care au tangență cu sistemul judecătoresc) ridică îngrijorări în ceea ce privește capacitatea DAJ de a îndeplini în formula actuală atribuțiile sale. În același timp trebuie subliniat că, pentru CSM existența împuternicirilor financiare, administrative și manageriale presupune un grad înalt al responsabilității acestuia nu doar față de puterea executivă și puterea legislativă, dar și față de instanțele judecătorești și societate⁷¹.

Finanțarea justiției

Consolidarea independenței și a funcționării eficiente a justiției implică nu numai independența funcțională, dar și independența materială. Finanțarea instanțelor se află în strînsă legătură cu independența judecătorilor. O problemă care ar putea să apară în acest context este aceea că sistemul judiciar, care nu este întotdeauna privit ca o ramură specială a puterii în stat, are necesități specifice pentru a-și putea îndeplini atribuțiile și a rămîne independent. Chiar dacă nici o țară nu poate face abstracție de capacitatea sa financiară în ansamblu atunci cînd decide ce servicii poate să susțină, sistemul judiciar și instanțele, în calitate de putere esențială a statului, au prioritate la resurse⁷².

Conform art. 121(1) al Constituției RM, resursele financiare ale instanțelor judecătorești sînt aprobate de Parlament și sînt incluse în bugetul de stat. Aceste mijloace nu pot fi

⁶⁸ *Ibidem*, alin. 42.

⁶⁹ Report (Doc. 11374) on the honouring of obligations and commitments by Moldova (14 September 2007), alin. 99.

⁷⁰ HG nr. 670 din 15.06.2007 și HG nr. 1202 din 16.11.2007.

⁷¹ Avizul nr. 10 (2007) al CCJE privind Consiliul Judiciar în serviciul societății, alin. 75.

⁷² Avizul nr. 2 (2001) al CCJE privind finanțarea și administrarea instanțelor cu referire la eficiența sistemului judiciar și la art. 6 al Convenției europene privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului, alin.9, http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/textes/Avis_en.asp.

micșorate fără acordul CSM și se alocă în mod regulat⁷³. Acest mecanism care funcționează cu succes în toate statele democratice asigură independența justiției atât față de factorul politic, cât și față de cel administrativ.

În Republica Moldova, cu toate că există cadru legal distinct de finanțare independentă a justiției, acest proces este efectuat în conformitate cu Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar⁷⁴. Proiectul de buget este elaborat reieșindu-se din sumele plafon propuse tradițional de Ministerul Finanțelor. Metodologia de calculare a bugetului în baza căreia Ministerul Finanțelor aprobă bugetul în domeniul justiției nu acoperă necesitățile reale (sau elementare) ale sistemului judecătoresc⁷⁵, acesta continuând să fie grav afectat de lipsa resurselor⁷⁶. Astfel, Guvernul, prin intermediul Ministerului Finanțelor, poate influența volumul resurselor financiare care vor fi alocate justiției⁷⁷. În acest context, chiar dacă finanțarea face parte din bugetul de stat susținut în fața Parlamentului de către Ministerul de Finanțe, aceasta nu trebuie să fie supusă fluctuațiilor politice. Deși stabilirea nivelului de finanțare a instanțelor judecătorești pe care un stat și-l poate permite constituie o decizie politică, trebuie să se aibă întotdeauna grijă ca nici puterea executivă, nici cea legislativă să nu poată exercita presiuni asupra autorității judecătorești în momentul stabilirii bugetului. Deciziile privind alocarea fondurilor pentru instanțe trebuie să se ia cu respectarea strictă a independenței judecătorești⁷⁸.

Finanțarea sistemului judecătoresc conform prevederilor Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar este o eroare logică, deoarece legea dată descrie mecanismul de elaborare a bugetului de stat de către instituțiile care sînt în subordinea Guvernului⁷⁹. Asimilarea instanțelor de judecată în procesul de elaborare a bugetului cu instituțiile subordonate executivului încalcă în mod evident independența sistemului judecătoresc. În acest context, este necesară fortificarea cadrului legal ce se referă la procesul de elaborare a bugetului justiției în sensul excluderii influenței executivului. În același timp, implicarea Ministerului Finanțelor este necesară pentru ca bugetul curent al justiției să fie omogen cu bugetul de stat, însă intervenția se limitează la forma, nu și la conținutul acestuia.

Pînă în 2004 mijloacele financiare destinate instanțelor de judecată (cu excepția Curții Supreme de Justiție care dispunea de buget propriu⁸⁰) erau distribuite de către Minis-

⁷³ Art. 22 (1) al Legii nr. 514 din 06.07.1995 privind organizarea judecătorească.

⁷⁴ Legea nr. 847 din 24.05.1996.

⁷⁵ "100 cele mai presante probleme ale Republicii Moldova în 2007", IDIS Viitorul, Chișinău, 2008, p. 55, http://www.viitorul.org/public/1057/ro/Studiul_100_probleme_2007.pdf.

⁷⁶ Report (Doc. 11374) on the honouring of obligations and commitments by Moldova (14.09.2007), alin. 105.

⁷⁷ "Finanțarea justiției în Republica Moldova", Centrul de Studii și Politici Juridice, IDIS Viitorul, Chișinău, 2005, p. 13, http://www.viitorul.org/public/1058/ro/justice%20costs_05.pdf.

⁷⁸ Avizul nr. 2 (2001) al CCJE privind finanțarea și administrarea instanțelor cu referire la eficiența sistemului judiciar și la art. 6 al Convenției europene privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului, alin. 5.

⁷⁹ "Finanțarea justiției în Republica Moldova", p. 18.

⁸⁰ Art. 27 alin. (1) al Legii nr. 789 din 26.03.1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție.

terul Justiției. Începînd cu anul 2004, dreptul de a gestiona resurse financiare a fost acordat Curților de Apel, iar din 2005 de această atribuție dispun și judecătoriile.

Tabelul 1.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIB* (mii lei)	19052000,0	22556000,0	27619000,0	32032000,0	36755000,0	44754000,0	53354000,0**	-----
Bugetul de stat (cheltuieli, mii lei)	3643000,0	3907400,0	4402600,0	5416000,0	8511800,0	10992204,0	14234965,1	14881700,0
Bugetul sistemului judecătoresc, inclusiv CSJ și curțile de apel (mii lei)	21229,7	21798,4	27268,7	40349,4	63386,1	85009,5	92041,0	114579,8
Ponderea sistemului judecătoresc în cheltuielile bugetului de stat (%)	0,58	0,56	0,62	0,74	0,74	0,77	0,65	0,77
Ponderea bugetului sistemului judecătoresc în PIB (%)	0,11	0,10	0,10	0,12	0,17	0,19	0,17	-----

Sursa: Legile bugetului pe anii 2001-2008, Biroul Național de Statistică și calculele autorului

* "Principalii indicatori macroeconomici ai Republicii Moldova (1998-2005)", Biroul Național de Statistică (aprilie 2007), http://www.statistica.md/statistics/dat/1044/ro/Princ_ind_macroec_1997_2004_ro.htm.

** Date preliminare, "Informație succintă privind dezvoltarea social-economică a Republicii Moldova în anul 2007", Biroul Național de Statistică (februarie 2008), http://www.statistica.md/statistics/dat/1117/ro/Princ_indic_soc_ec_a_2007_ro.pdf.

Deși sumele alocate din bugetul de stat pentru funcționarea sistemului judecătoresc au crescut, ponderea cheltuielilor judiciarului din totalul cheltuielilor bugetului de stat, începînd cu anul 2001, a înregistrat oscilații continue fără a se putea observa o tendință clară. Pe de altă parte, finanțarea justiției în raport cu produsul intern brut (PIB) continuă să fie modestă, chiar dacă o tendință de majorare poate fi observată. În același timp, Moldova a înregistrat în perioada de referință cele mai mici cheltuieli pentru justiție din Europa pe cap de locuitor (0,8 euro)⁸¹.

Însă, dacă volumul cheltuielilor publice variază în funcție de posibilitățile statului, atunci necesitățile de finanțare ale justiției pentru asigurarea bunei funcționări a acesteia trebuie să fie independentă de orice oscilații de acest gen. În condițiile Republicii Moldova, unde veniturile bugetare variază în comparație cu PIB, este oportun ca volumul cheltuielilor pentru justiție să fie calculat în funcție de PIB, deoarece necesitatea societății pentru justiție nu trebuie să fie afectată de posibilitatea sau imposibilitatea Guvernului de a o finanța⁸².

Adițional, există o necesitate stringentă de a dezvolta bugete investiționale în justiție⁸³. Judecătoriile nu dispun de sedii adecvate, ca rezultat al insuficienței cronice de

⁸¹ "Finanțarea justiției în Republica Moldova", p. 5.

⁸² "Finanțarea justiției în Republica Moldova", p. 12-13.

⁸³ De exemplu, în 2008 alocațiile bugetare pentru investiții capitale în instanțele judecătorești constituie doar

fonduri și a unei infrastructuri deplorabile. În majoritatea cazurilor, sediile instanțelor de judecată constau din oficii mici, folosite în prezent în calitate de birouri ale judecătorilor. Din cauza insuficienței sălilor de judecată, majoritatea ședințelor se desfășoară în birourile judecătorilor. Unele instanțe judecătorești nu dispun de clădiri separate și trebuie să împartă clădirea cu alte instituții de stat (de exemplu, inspectoratul fiscal teritorial sau pretura sectorului). Nici o instanță de judecată nu are încăperi separate pentru asigurarea securității victimelor și martorilor⁸⁴. Toate aceste neajunsuri au repercusiuni asupra eficienței actului de justiție și a încrederii populației în sistemul judecătoresc.

O altă componentă a finanțării sistemului judecătoresc este salarizarea judecătorilor. Modalitatea de salarizare a judecătorilor a fost reglementată în 2005 prin Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar⁸⁵. Deși remunerarea judecătorilor a fost majorată⁸⁶, totuși aceasta nu acoperă costurile reale ale vieții și nu compensează riscurile cu care aceștia se confruntă⁸⁷, rămânând încă la un nivel scăzut⁸⁸ în comparație cu orice standarde europene⁸⁹. Pe de altă parte, salariul unui judecător din judecătoria (4200 lei) este inferior salariului unui deputat (7100 lei), salariului unui ministru (7100 lei) sau viceministru (6500 lei), iar acești demnitari mai au la dispoziție multiple alte beneficii (transport, consilieri, secretare, telecomunicații). Această stare de lucruri încalcă în mod evident egalitatea dintre puterile în stat.

Calitatea actului de justiție

Scopul final al activității sistemului judecătoresc este îndeplinirea calitativă a justiției. Calitatea actului de justiție depinde de mai mulți factori interni⁹⁰ și externi⁹¹, care necesită a fi abordați în complex.

Sporirea calității actului de justiție a constituit finalitatea măsurilor pentru consolidarea sistemului judecătoresc întreprinse în perioada 2001-2008. Totuși, calitatea actului de

2,75% din bugetul sistemului judecătoresc.

⁸⁴ "Raport analitic semestrial: Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova", Misiunea OSCE în Moldova, Noiembrie 2006, p. 1 și 17, http://www.osce.org/documents/mm/2006/11/24340_ro.pdf.

⁸⁵ Legea nr. 355 din 23.12.2005.

⁸⁶ La moment, este dificil a evalua care este impactul majorării salariilor asupra independenței, imparțialității și securității judecătorilor avînd în vedere că implementarea acesteia are loc eșalonat.

⁸⁷ "Republica Moldova 2007: Raport de Stare a Țării", p. 126.

⁸⁸ Salariile judecătorilor din Republica Moldova sînt cele mai mici din Europa. Pentru detalii în ceea ce privește remunerarea judecătorilor a se vedea "Sistemele Judiciare din Europa. Ediția 2006 (Date din 2004)", raport adoptat de către Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) la cea de-a 7-ea ședință plenară (Roma, 6-7 iulie 2006), p. 115-119, http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

⁸⁹ Report (Doc. 11374) on the honouring of obligations and commitments by Moldova (14 September 2007), alin. 106.

⁹⁰ Nivelul de pregătire profesională, infrastructură, personal auxiliar, echipament, buget, respectarea termenului rezonabil, sarcina lunară a judecătorului, acces la justiție, executarea hotărîrilor judecătorești, acces la standardele și jurisprudența internațională și europeană etc.

⁹¹ Cadrul legal, încrederea populației, influențe și presiuni externe, adresări la CEDO etc.

justiție nu a înregistrat careva evoluții dramatice. Pe de o parte, sondajele⁹² de opinie atestă o încredere redusă a populației în justiție (în mediu 30%), iar, pe de altă parte, procentul de casare a hotărârilor judecătorești și numărul de adresări la CEDO continuă să crească, în timp ce sarcina lunară de cauze a judecătorilor continuă să rămână înaltă.

Tabelul 2.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Numărul de judecători	369,5	354	334,5	368	392	420	380
Cauze și materiale examinate	224023	220510	233613	264781	260156	250525	253127
Sarcina medie lunară pentru un judecător (cauze)	57,7	59,3	66,5	71,9	66,4	59,6	66,6
Cauze penale casate în ordine de apel și recurs (%)	7,8	7,9	7,6	8,1	8,8	11,8	14,2
Cauze civile casate în ordine de apel și recurs (%)	4,6	5,4	3,8	4,7	5,7	5,1	5,3
Numărul de cereri depuse la CEDO împotriva RM	212	221	357	441	583	724	887
Numărul de cereri la CEDO împotriva RM, declarate admisibile	3	1	2	38	12	36	63
Numărul hotărârilor de condamnare a RM de către CEDO*	1	—	—	10	14	20	60

Sursa: Buletinele CSJ, datele Ministerului Justiției <http://www.justice.gov.md/index.php?cid=223> și rapoartele de activitate ale Curții Europene pentru Drepturile Omului <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Reports/Annual+Reports/>.

* La data de 1 iunie 2008, numărul total al hotărârilor Curții Europene pentru Drepturile Omului în care s-a constatat încălcarea Convenției de către Republica Moldova este de 115 hotărâri prin care Republica Moldova a fost obligată să achite aproximativ 4520986,8 EUR în calitate de prejudicii materiale, prejudicii morale și cheltuieli de judecată.

Discrepanța mare dintre numărul de judecători și volumul crescând de lucru au condus la supraîncărcarea judecătorilor, la soluționarea cauzelor în termene lungi, la diminuarea calității actului de justiție și, nu în ultimul rând, la uzura accelerată a judecătorului. Examinarea îndelungată a dosarelor generează obiectiv nemulțumiri din partea justițiabililor. Pentru ameliorarea situației create și sporirea eficienței justiției, este imperios necesară majorarea numărului judecătorilor în unele instanțe⁹³.

Interacțiunea dintre calitatea justiției, prezența infrastructurii și a personalului auxiliar adecvat este esențială⁹⁴. În pofida eforturilor depuse în acest sens, infrastructura siste-

⁹² A se vedea "Barometrul Opiniei Publice. Aprilie 2008", Institutul de Politici Publice, 2008, p. 104, <http://www.ipp.md/barometru1.php?l=ro&id=32>.

⁹³ Această soluție este susținută și de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, care a recomandat Republicii Moldova să majoreze semnificativ numărul judecătorilor pentru a asigura că procedurile judiciare respectă cerința termenului rezonabil, stabilită în art. 6 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor și Libertăților Fundamentale ale Omului. A se vedea Rezoluția Adunării Parlamentare nr. 1572 (2007) privind onorarea obligațiilor și angajamentelor de către Moldova, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/ERES1572.htm>.

⁹⁴ Avizul nr. 6 (2004) al CCJE asupra procesului echitabil într-un termen rezonabil și rolul judecătorilor în acest proces, luând în considerare mijloacele alternative de soluționare a disputelor, alin. 39, http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/textes/Avis_en.asp.

mului judecătoresc rămîne într-o stare deplorabilă, iar personalul auxiliar continuă să fie insuficient și de o calitate profesională joasă⁹⁵.

Sarcina lunară mare a judecătorilor are efect direct asupra calității actului de justiție. Volumul mare de cauze și materiale implică alocarea unui timp minim necesar pentru examinarea acestora de către judecător, deseori în detrimentul calității. Același efect asupra calității actului de justiție îl are și antrenarea judecătorilor în exercitarea unor atribuții administrative improprie mandatului acestora (verificarea cererilor, pregătirea dosarelor pentru ședința de judecată, examinarea petițiilor etc.). Reducerea efectivă a sarcinilor efectuate de judecători trebuie să aibă loc prin asigurarea judecătorului cu asistenți calificați în domeniul juridic, cărora judecătorul le poate delega efectuarea unor activități specifice, sub supravegherea și responsabilitatea aceluiași judecător, cum ar fi cercetarea legislației și a jurisprudenței, întocmirea de documente simple sau standardizate, păstrarea legăturii cu avocații sau publicul⁹⁶.

Transparența și publicitatea justiției

Justiția nu trebuie doar să fie înfăptuită, dar trebuie în mod manifest și indubitabil să se vadă că este înfăptuită⁹⁷. Acest principiu constituie nucleul justiției transparente.

Asigurarea transparenței activității judiciare este unul dintre obiectivele de bază ale Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc, fiind stabilit că acesta trebuie să-și îndeplinească rolul nu numai prin înfăptuirea actului de justiție, dar și prin stabilirea unui nou tip de relații între justiție și justițiabil. Măsurile întreprinse⁹⁸ au avut drept scop atingerea acestui obiectiv. Totuși, publicitatea ședințelor de judecată nu este pe deplin acceptată ca fiind un principiu sau întotdeauna aplicată în practică. Au fost înregistrate cazuri cînd observatorii au fost excluși de la proces sau limitați în accesul lor la ședința de judecată fără o careva justificare legală clară⁹⁹. Lipsa listelor cu orarul ședințelor de judecată pentru public, precum și desfășurarea ședințelor în birourile judecătorilor ("justiția de birou") limitează accesul publicului la judecată¹⁰⁰.

⁹⁵ A se vedea "Raport analitic semestrial: Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova", Misiunea OSCE în Moldova, Noiembrie 2006.

⁹⁶ Avizul nr. 6 (2004) al CCJE asupra procesului echitabil într-un termen rezonabil și rolul judecătorilor în acest proces, luînd în considerare mijloacele alternative de soluționare a disputelor, alin. 65.

⁹⁷ Lordul Hewart, Judecător Lord Principal în hotărîrea Regele v. Judecătorii din Sussex, ex parte McCarthy, din 9 noiembrie 1923, citat de Cristi Danileț "Independence and Impartiality of Justice. International standards", p. 15, <http://medel.bugiweb.com/usr/Independence%20and%20Impartiality%20of%20Justice-1.pdf>.

⁹⁸ Introducerea principiului distribuirii aleatorii a dosarelor, amendarea regulilor de publicitate a ședințelor de judecată, publicarea hotărîrilor judecătorești pe paginile web ale instanțelor, înregistrarea ședințelor de judecată, desemnarea judecătorilor responsabili pentru relațiile cu mass-media, elaborarea și aprobarea Codului de etică al judecătorului, publicitatea funcțiilor vacante de judecător etc.

⁹⁹ "Raport analitic semestrial: Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova", Noiembrie 2006, p. 1-2.

¹⁰⁰ "Moldova. Countries Reports on Human Rights Practices 2005", released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61664.htm>; "Moldova. Countries Reports on Human Rights Practices 2006", released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78828.htm>.

Pe de altă parte, a fost atestată practica “justiției de telefon”¹⁰¹ sau practica “luării la control personal” a dosarelor¹⁰², judecătorii fiind nevoiți să acționeze drept avocați pentru stat, în special în cazurile în care interesele statului sînt implicate¹⁰³. Efectul acestor practici este atît de profund încît prezența observatorilor în ședințele de judecată a fost interpretată drept un indiciu al faptului că dosarul “a fost luat la control”, conducînd deseori în mod vizibil la o mai bună respectare a principiilor unui proces echitabil¹⁰⁴. Această modalitate de gîndire trezește îngrijorare și necesită o abordare imediată pentru a resuscita spiritul de independență în corpul judecătoresc.

Personalul auxiliar al instanțelor

Actul de justiție implică în realizarea lui nu numai judecătorii, dar și un spectru larg de personal auxiliar al instanțelor de judecată cu atribuții distincte în cadrul procesului de înlăptuire al justiției.

Deși nu sînt participanții-cheie în ședințele de judecată, grefierii sînt deseori primii funcționari ai instanței cu care vine în contact publicul atunci cînd se prezintă în judecată, jucînd un rol esențial în modelarea opiniei publice despre funcționarea sistemului de judecată și înlăptuirea justiției. Mai mult, grefierilor le revine sarcina crucială de a întocmi complet și exact procesele-verbale ale ședințelor de judecată¹⁰⁵.

Statutul juridic al grefierului a evoluat continuu: prin modificările¹⁰⁶ introduse în mai 2003 grefierul a devenit funcționar public; Legea cu privire la statutul și organizarea activității grefierilor¹⁰⁷ a detaliat prevederile generale în materie; Legea cu privire la Institutul Național de Justiție¹⁰⁸ include grefierii printre beneficiarii de instruire inițială și continuă, organizate în cadrul acestei instituții.

În pofida măsurilor legislative întreprinse, mulți grefieri nu-și îndeplinesc atribuțiile profesionale în mod conștiincios, deseori fiind pasivi pe durata proceselor și părăind reticenți în consemnarea proceselor-verbale ale ședințelor de judecată. În 20% de cazuri, monitorizate în cadrul Programului OSCE de Monitorizare a Proceselor de Judecată în Republica Moldova (MPJ), grefierii au întocmit procesele-verbale selectiv sau nu le-au întocmit deloc¹⁰⁹.

¹⁰¹ “Moldova: The Rule of Law in 2004”, par. 113-121.

¹⁰² “Controlul asupra independenței judiciare în Republica Moldova. Raport național 2003”, Open Society Justice Initiative și Freedom House Moldova, Chișinău, 2003, p. 37.

¹⁰³ “Judicial Reform Index for Moldova. Volume II. January 2007”, p. 73.

¹⁰⁴ “Raport analitic semestrial: Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova”, p. 2.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 43.

¹⁰⁶ Legea nr. 191 din 08.05.2003.

¹⁰⁷ Legea nr. 59 din 15.03.2007.

¹⁰⁸ Legea nr. 152 din 8.06.2006.

¹⁰⁹ “Raport analitic semestrial: Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova”, p. 44.

Consemnarea de mână a proceselor-verbale încetinește inevitabil mersul ședințelor de judecată, ceea ce poate afecta examinarea în termen rezonabil a cauzei. În acest context este necesară crearea condițiilor pentru stenografierea sau înregistrarea prin utilizarea mijloacelor tehnice video sau audio a ședințelor de judecată.

Deși dețin statut de funcționar public¹¹⁰, disponibilitatea insuficientă a traducătorilor și a interpreților în instanțele judecătorești continuă să rămână o problemă. Instanțele dispun doar de interpreți și traducători de limbă moldovenească/română și rusă. Aproape 40% dintre interpreții prezenți la ședințele de judecată, monitorizate în cadrul MPJ, nu au tradus într-un mod satisfăcător, oferind traduceri de calitate proastă și traducând doar în mod selectiv¹¹¹.

Conform art. 50 alin. (1) al Legii privind organizarea judecătorească, instanțele judecătorești dispun de poliție judecătorească, care în urma modificărilor¹¹² din iulie 2006 ar fi trecut din subordinea MAI în subordinea MJ. Totuși, implementarea acestei reforme a fost amânată¹¹³ până cel târziu la 1 ianuarie 2010.

Rolul poliției judecătorești la îndeplinirea justiției este esențial. Pe de o parte, asigură securitatea ședințelor de judecată și siguranța participanților în proces, iar pe de altă parte contribuie în limita competențelor sale la realizarea unor acțiuni cu efecte procesuale (execută aducerea forțată, asistă executorul judecătoresc în procesul de executare, asigură interacțiunea cu serviciile de escortare etc.). În pofida acestor prevederi legale, în practică s-a constatat, că coordonarea dintre serviciul de escortă al poliției și judecători a fost deseori inefficientă, iar poliția judiciară nu a respectat ordinele primite de la judecători¹¹⁴.

În acest context, este absolut necesară intensificarea eforturilor pentru crearea condițiilor și transferul poliției judiciare din subordinea MAI în subordinea MJ cât mai curînd, chiar înainte de 1 ianuarie 2010. În același timp, este necesară dezvoltarea cadrului legal care ar reglementa statutul juridic al poliției judecătorești.

Inviolabilitatea și răspunderea judecătorului

Un aspect foarte important al activității sistemului judecătoresc este inviolabilitatea și răspunderea judecătorului. Astfel, a fost introdusă răspunderea patrimonială a judecătorilor¹¹⁵ prin regres din partea statului pentru prejudiciile cauzate drepturilor și

¹¹⁰ Legea nr. 191 din 08.05.2003.

¹¹¹ "Raport analitic semestrial: Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova", p. 3 și 45-48.

¹¹² Legea nr. 247 din 21.07.2006.

¹¹³ Legea nr. 169 din 19.07.2007.

¹¹⁴ "Raport analitic semestrial: Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova", p. 2 și 28; Hotărîrea CSM nr. 256/26 din 27.12.2005.

¹¹⁵ Legea nr. 247 din 21.07.2006.

libertăților fundamentale ale omului prin erori judiciare, produse cu rea-credință sau din neglijență gravă. În același timp, prin Legea cu privire la Agentul guvernamental (nr. 353 din 28 octombrie 2004) și modificările ulterioare¹¹⁶ a fost stabilită răspunderea prin acțiuni de regres din partea statului a persoanelor, inclusiv a judecătorilor, a căror activitate, cu intenție sau din culpă gravă, a constituit temei pentru adoptarea hotărârii privind plata obligatorie a sumelor stabilite prin hotărâre a CEDO sau prin acord de soluționare amiabilă a cauzei. Aceste prevederi au fost criticate de experții Consiliului Europei, care cu diferite ocazii au menționat că introducerea sistemului de răspundere civilă contravine cu siguranță standardelor internaționale de independență a judiciarului¹¹⁷ și că judecătorul trebuie să fie liber să judece cauza în conformitate cu cunoștințele și discreția sa, fără frică de orice consecințe financiare (fie acestea datorate acțiunii directe a părților sau acțiunii de regres a statului), care pot fi utilizate cu rea-credință pentru a submina judecătoria sau pentru a manipula rezultatele proceselor în desfășurare sau celor viitoare¹¹⁸. Totuși, aceste concluzii nu sînt absolute, excepție făcînd erorile produse intenționat.

Conform opiniei CCJE, erorile juridice, fie că se referă la jurisdicție, fie la procedură, în aprecierea și aplicarea legii sau în evaluarea probelor, trebuie să fie rectificate prin apel. Alte erori juridice care nu pot fi rectificate astfel (de exemplu, întîrzierea excesivă) trebuie să conducă cel mult la o plîngere a litigantului nesatisfăcut împotriva statului¹¹⁹. Pe de altă parte, aplicarea unor concepte cum ar fi neglijența gravă sau impardonabilă este adesea dificilă¹²⁰.

Intervențiile în inviolabilitatea judecătorilor prin modificarea mecanismului de pornire a urmăririi penale împotriva judecătorilor au generat discuții și opinii contradictorii. Conform mecanismului propus, rolul CSM în procesul de pornire a urmăririi penale împotriva judecătorului se transformă din unul decisiv în unul consultativ. Aceste modificări nu au fost susținute de către experții Consiliului Europei, care s-au exprimat negativ în privința necesității și oportunității lor¹²¹.

¹¹⁶ Legea nr. 48 din 9.03.2006.

¹¹⁷ Giacomo Oberto, "Raport pe marginea vizitei de evaluare și mesei rotunde privind procesul de tranziție la noul sistem de formare, numire în funcție, promovare și disciplină a judecătorilor (3-4 martie 2008)", Programul Comun, p. 10.

¹¹⁸ Villem Lapimaa, "Raport pe marginea vizitei de evaluare și mesei rotunde privind procesul de tranziție la noul sistem de formare, numire în funcție, promovare și disciplină a judecătorilor (3-4 martie 2008)", Programul Comun, p. 6.

¹¹⁹ Avizul nr. 3 (2002) al CCJE asupra principiilor și regulilor privind imperativele profesionale aplicabile judecătorilor și în mod deosebit a deontologiei, comportamentelor incompatibile și imparțialității, alin. 55, http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/textes/Avis_en.asp.

¹²⁰ *Ibidem*, alin. 57.

¹²¹ Giacomo Oberto, "Opinia expertului asupra proiectului de lege nr.1719 din 3 mai 2007 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (imunitatea judecătorilor)", Programul Comun; Daimar LIIIV, "Opinia expertului asupra proiectului de lege nr. 1719 din 3 mai 2007 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (imunitatea judecătorilor)", Programul Comun.

Executarea hotărârilor judecătorești

Element fundamental al dreptului la un proces echitabil, executarea hotărârilor judecătorești reprezintă un final logic și așteptat al actului de justiție. “Executarea unei hotărâri judecătorești, emise de către o instanță de judecată, trebuie percepută ca parte integrantă a unui proces, în sensul art. 6 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor și Libertăților Fundamentale ale Omului”, fiind înțeles că dreptul la acces la justiție “ar fi iluzoriu, dacă sistemul de drept al unuia dintre Statele Membre ar permite ca o hotărâre judecătorească finală și obligatorie să rămână inoperantă în detrimentul unei părți”¹²².

Instituțional, executarea hotărârilor judecătorești este asigurată de către Ministerul Justiției¹²³ prin intermediul instituțiilor subordonate: Departamentul Instituțiilor Penitenciare (executarea hotărârilor judecătorești penale privative de libertate) și Departamentul de Executare¹²⁴ (executarea hotărârilor judecătorești civile, a hotărârilor penale neprivative de libertate, precum și activități de probațiune)¹²⁵.

Cadrul legal a cunoscut evoluții semnificative, fiind adoptate Codul de executare¹²⁶, Legea cu privire la sistemul de executare silită¹²⁷ și Legea cu privire la probațiune¹²⁸, iar problemele și neajunsurile cu care se confruntă sistemul de executare au fost abordate prin Strategia de dezvoltare a sistemului de executare¹²⁹.

În pofida acestor realizări, neexecutarea hotărârilor judecătorești rămîne una dintre cauzele principale ale condamnării¹³⁰ Republicii Moldova de către CEDO¹³¹. Problemele de ordin logistic¹³² cu care se confruntă sistemul de executare și finanțarea insuficientă¹³³ accentuează această situație defavorabilă. În același timp, procentul documentelor real executate nu a cunoscut evoluții impunătoare, rămînînd relativ constant în ultimii trei ani.

¹²² A se vedea *Hornsby vs. Grecia*, Hotărîrea CEDO din 19.03.1997, alin. 40.

¹²³ HG nr. 129 din 15.02.2000 cu privire la Ministerul Justiției al Republicii Moldova.

¹²⁴ HG nr. 34 din 15.01.2002 cu privire la crearea Departamentului de executare a deciziilor judiciare.

¹²⁵ În continuare ne vom referi doar la partea ce ține de funcționarea Departamentului de Executare, activitatea Departamentului instituțiilor penitenciare fiind în vizorul unui alt compartiment.

¹²⁶ Legea nr. 443 din 24.12.2004.

¹²⁷ Legea nr. 204 din 06.07.2006.

¹²⁸ Legea nr. 8 din 14.02.2008.

¹²⁹ HG nr. 1393 din 12.12.2007 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de executare și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de executare pentru anii 2007-2011.

¹³⁰ Cel puțin 45 din cele 115 hotărîri de condamnare a Republicii Moldova, pronunțate pînă la data de 1.06.2008, țin de neexecutare sau executare tardivă.

¹³¹ HP nr. 72 din 23.03.2008 pe marginea audierilor privind hotărîrile Curții Europene pentru Drepturile Omului cu privire la Republica Moldova, executarea acestora și prevenirea încălcării drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

¹³² Fluctuația mare a cadrelor, lipsa oficiilor proprii, disponibilitatea limitată a mijloacelor de transport, lipsa personalului auxiliar, cumularea funcțiilor în cadrul oficiilor de executare impropriei mandatului executorului judecătoresc (de exemplu, contabil, arhivar) etc.

¹³³ Bugetul pe anul 2008 alocat pentru executarea judecătorească este de 29607,2 mii lei, dintre care 24350,5 mii lei sînt cheltuieli de personal. Pentru comparație – bugetul pe anul 2008 al Agenției Sportului este de 46395,3 mii lei, al Biroului Național de Statistică – 43954,7 mii lei, al Asociației Curativ-Sanatoriale și de Recuperare – 42837,2 mii lei, al Instituției Publice Naționale a Audiovizualului Compania “Teleradio-Moldova” – 51519,6 mii lei, al Serviciului de Informații și Securitate – 121452,3 mii lei.

Tabelul 3.

	2005	2006	2007
Numărul documentelor executorii (mii)	352,9	300,8	326,8
Ponderea documentelor real executate (%)	55,1	53,2	54,8
Sarcina lunară pentru un executor judecătoresc (documente)	106	93	99

Sursa: Buletinul informativ al Departamentului de Executare, nr.2/2008, <http://www.justice.gov.md/index.php?cid=192>.

Pentru a redresa situația au fost inițiate proiecte de legi¹³⁴, prin care se intenționează a fi introduse câteva instituții juridice inspirate din bunele practici internaționale în domeniu, precum ar fi: insolabilitatea persoanei fizice; declararea sub jurământ a averii sau avansarea cheltuielilor de executare de către creditor. Totuși, în opinia experților¹³⁵, aceste instituții au fost preluate incomplet, iar uneori lipsesc premisele necesare pentru introducerea lor. În același timp, există o serie de măsuri alternative care merită atenția factorilor de decizie (de exemplu, majorarea termenului de prezentare a documentelor executorii spre executare, introducerea posibilității achitării în rate a datoriei de către debitor, introducerea urmăririi prin schimb a bunurilor, introducerea sistemului de executori privați¹³⁶).

O realizare recentă, atribuită sistemului de executare, este introducerea probațiunii în sistemul de drept al RM. Conform legii, probațiunea reprezintă un set de activități orientate spre evaluarea psihosocială, controlul și resocializarea persoanelor aflate în conflict cu legea penală și spre adaptarea persoanelor eliberate din locurile de detenție pentru preîntâmpinarea săvârșirii de noi infracțiuni¹³⁷. Răspândită pe larg în Europa, instituția probațiunii prin sarcinile pe care le realizează¹³⁸, contribuie la constituirea unei societăți mai sigure.

Calea urmată în Republica Moldova (integrarea probațiunii în sistemul de executare civilă și a pedepselor neprivative de libertate) nu corespunde în întregime tendințelor la nivel european. Luând în considerare mandatul consilierului de probațiune, precum și specificul formării profesionale a acestuia ar fi rezonabilă separarea probațiunii de exe-

¹³⁴ Buletinul informativ al Departamentului de Executare, nr.2/2008, <http://www.justice.gov.md/index.php?cid=192>.

¹³⁵ Rainer Harnacke, Fabian Krapoth, "Aviz la Legea cu privire la sistemul de executare silită, Codul de executare și Strategia de dezvoltare a Sistemului de executare", Fundația Germană pentru Colaborare Juridică Internațională (IRZ).

¹³⁶ Sistemul de executori privați este pe larg răspândit în Europa, fiind prezent în Belgia, Olanda, Franța, Republica Cehă, România, Estonia, Grecia, Ungaria, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburg, Polonia, Monaco, Slovacia, Slovenia, Marea Britanie. A se vedea "Sistemele Judiciare din Europa. Ediția 2006 (Date din 2004)", p. 140.

¹³⁷ Art. 2 al Legii nr. 8 din 14.02.2008 cu privire la probațiune.

¹³⁸ Contribuie la înfăptuirea justiției prin asigurarea autorităților judiciare cu informație de înaltă calitate despre profilul psihosocial al persoanei care intră în contact cu justiția penală; furnizează sprijin practic, social și psihologic pe perioada contactului infractorului cu sistemul de justiție penală; împiedică infractorii să recidiveze, consolidându-le încrederea de sine și autodisciplinarea; sprijină reintegrarea socială a ex-deținuților etc.

cutarea civilă și dezvoltarea de sine stătătoare a acestei instituții. Bunele practici europene sînt favorabile dezvoltării separate a probațiunii¹³⁹.

Concluzii și Recomandări

1. Standardele și bunele practici internaționale în ce privește numirea judecătorilor sînt favorabile unei depolitizări extinse a acestui proces, ceea ce presupune excluderea implicării atît a executivului, cît și a legislativului în luarea deciziei asupra carierei judecătorilor. Se recomandă reconsiderarea poziției CSM în procesul de numire a judecătorilor în vederea împuternicirii acestuia cu autoritate de decizie (și nu doar cu cea de consultare, propunere sau recomandare) privind numirea și cariera judecătorilor. Pentru a atinge acest scop modificarea art. 116, 122 și 123 din Constituție, precum și a legilor corespunzătoare, este necesară. În același timp, modificarea Constituției va implica revizuirea competențelor Președintelui și ale Parlamentului, excluzîndu-se astfel orice influență a puterii politice. Din punct de vedere al procesului, se recomandă constituirea unui grup de lucru (comisie) multidisciplinar, supus evaluării externe, cu implicarea din faza incipientă a expertizei Consiliului Europei pentru a asigura o maximă convergență cu standardele și bunele practici în domeniu. Drept rezultat al acestui proces, CSM va deveni, prin reforma constituțională, singurul organ responsabil de luarea deciziilor în ceea ce privește cariera judecătorilor (cu excepția judecătorilor Curții Constituționale).
2. Pentru a asigura transparența procesului de numire a judecătorilor, selectarea candidaților trebuie să se facă exclusiv pentru meritele acestora și în baza calificării, abilităților, integrității, independenței, imparțialității și eficienței acestora. Avînd în vedere complexitatea și importanța descrierii criteriilor obiective de selectare și promovare a judecătorilor, se recomandă definirea acestora în termeni generali direct în textul art. 116 al Constituției. Detalierea acestora se va face într-un act aprobat de CSM care va fi supus unei publicități largite prin plasarea pe paginile web, precum și prin publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.
3. Pentru a consolida rolul CSM de garant al independenței autorității judecătorești, precum și pentru a exclude orice umbră de neîncredere în realizarea acestei sarcini, se recomandă revizuirea calității de membru *ex officio* a Procurorului General și a Ministrului Justiției. Avînd în vedere că procurorii nu sînt magistrați, iar CSM nu are competență în ceea ce privește funcționarea procuraturii, se recomandă excluderea Procurorului General din lista membrilor CSM. În ceea ce privește statutul Ministrului Justiției, se recomandă menținerea calității de membru al acestuia fără drept de vot în cadrul ședințelor CSM. Pentru a atinge acest scop este necesară modificarea art. 116 al Constituției RM și a Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii.
4. Lipsa unei delimitări clare între responsabilitățile CSM și ale Ministerului Justiției în procesul de administrare a sistemului judecătoresc generează confuzie. Se

¹³⁹ De exemplu, Belgia, Cehia, Ungaria, Letonia, România, Irlanda etc. Pentru detalii a vedea “Reintegrarea socială și supravegherea infractorilor în opt țări europene”, Editor: Anton M. Van Kalmthout, Craiova, 2004.

recomandă constituirea Departamentului de Administrare Judecatorească (DAJ) sub egida CSM care va concentra atribuții de asigurare organizatorică, materială și financiară a judecătorilor și a curților de apel. Ministerul Justiției va păstra competențele ce țin de coordonarea reformelor de drept și judecătorească, dezvoltarea cadrului normativ, asigurarea executării hotărârilor judecătorești, asigurarea asistenței juridice etc.

5. Finanțarea insuficientă a sistemului judecătoresc rămîne un subiect de îngrijorare. Pentru a remedia această situație se recomandă a urgenta, cu maximă voință politică și administrativă, abordarea problemei elaborării și implementării strategiei de finanțare a justiției.
6. Sistemul judecătoresc trebuie să beneficieze de un buget care să asigure independența justiției și accesul tuturor la justiție. Pentru a realiza aceasta, se recomandă raportarea bugetului sistemului judecătoresc la PIB, ceea ce va asigura că necesitatea societății pentru justiție nu va fi afectată de posibilitatea sau imposibilitatea Guvernului de a o finanța.
7. Avînd în vedere că mecanismul de finanțare a judiciarului este stabilit în Constituția RM, se recomandă sistarea mecanismului de constituire a bugetului sistemului judecătoresc prin intermediul Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar și dezvoltarea cadrului legal separat care va reglementa procesul de elaborare a bugetului justiției. Cadrul legal dezvoltat va delimita, de asemenea, competențele și funcțiile în acest proces între CSM, Parlament și Guvern.
8. În același timp, bugetul justiției trebuie să fie constituit din două componente obligatorii: bugetul curent și bugetul investițional. Bugetul curent va include cheltuielile de salarizare, cheltuielile curente de funcționare a instanțelor de judecată (servicii comunale, consumabile etc.) și cheltuielile legate de desfășurarea procesului judiciar (plata cheltuielilor de transport a martorilor, citarea participanților, efectuarea expertizelor etc.).
9. Se recomandă dezvoltarea strategiei de investiții capitale în justiție, în baza căreia anual va fi elaborat bugetul investițional al sistemului judecătoresc. Aceste resurse vor fi utilizate pentru îmbunătățirea mediului de lucru al judecătorilor prin asigurarea cu săli de judecată și altă infrastructură, precum și dotarea tehnică a acestora.
10. Remunerarea judecătorilor conform demnității profesiei și responsabilităților pe care le au este o garanție importantă a independenței atît externe, cît și interne a sistemului judecătoresc. Se recomandă în acest sens stabilirea unui salariu de funcție egal pentru toții judecătorii, iar sporurile pentru vechime în funcția de judecător și grad de calificare să fie majorate considerabil. Astfel se va asigura echitatea în interiorul sistemului judecătoresc și se va stimula dezvoltarea profesională personală. În același timp, nivelul salariului judecătorului trebuie să rămînă competitiv indiferent de evoluțiile/involuțiile economice din țară.
11. Calitatea actului de justiție este afectată de mai mulți factori externi și interni ai sistemului judecătoresc. Sporirea calității se poate atinge doar prin abordarea complexă a acestor factori.

12. Discrepanța mare dintre numărul de judecători și volumul crescând de lucru a condus la supraîncărcarea judecătorilor, la soluționarea cauzelor în termene procesuale lungi, la diminuarea calității actului de justiție, la uzura accelerată a judecătorului, precum și la nemulțumiri din partea justițiabililor. Se recomandă majorarea numărului judecătorilor în volumul care va asigura funcționarea eficientă a sistemului judiciar și respectarea termenului rezonabil în examinarea cauzei.
13. Volumul mare de lucru al judecătorilor și exercitarea de către aceștia a unor funcții administrative improprie mandatului afectează direct calitatea actului de justiție. Reducerea efectivă a sarcinilor efectuate de judecători poate fi atinsă prin asigurarea acestora cu asistenți, care vor prelua o parte din sarcini. Se recomandă modificarea Legii privind organizarea judecătorească, a Legii cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar și a altor acte legislative sau normative relevante prin introducerea în cadrul aparatului instanțelor judecătorești a funcției de asistent al judecătorului. Se recomandă ca numărul asistenților să fie egal cu numărul judecătorilor din judecătoria, iar pentru Curțile de Apel și CSJ să fie mai mare decât numărul judecătorilor.
14. Se recomandă concentrarea eforturilor (alocarea fondurilor pentru procurarea echipamentului, crearea rețelei pentru transmiterea și stocarea informației înregistrate, instruirea personalului specializat, dezvoltarea instrucțiunilor necesare etc.) pentru asigurarea implementării prevederilor art. 14 al Legii privind organizarea judecătorească în ceea ce privește înregistrarea ședințelor de judecată sau consemnarea prin stenografiere a acestora.
15. Salariul mic al personalului auxiliar este una dintre cauzele calității proaste și a fluxului mare de cadre printre această categorie de funcționari. În acest context, se recomandă stabilirea mărimii salariilor personalului auxiliar în cotă procentuală (nu mai puțin de 30%) direct proporțională salariului de funcție al judecătorului din instanța în care activează.
16. În același timp, pe lângă motivația financiară, este necesară dezvoltarea sistemului de formare inițială și continuă obligatorie a grefierilor (elaborarea curriculei de instruire, dezvoltarea suporturilor de curs, organizarea sesiunilor de instruire etc.), care va contribui la crearea corpului profesional de grefieri.
17. Având în vedere rolul esențial al poliției judecătorești la înfăptuirea justiției, se recomandă intensificarea eforturilor pentru transferul poliției judecătorești din subordinea MAI în subordinea MJ înainte de 1.01.2010. La fel, se recomandă elaborarea și adoptarea Legii cu privire la poliția judecătorească, care ar detalia statutul juridic al acesteia.
18. Răspunderea patrimonială a judecătorilor pentru erori neintenționate în exercitarea îndatoririlor lor nu este percepută, conform standardelor europene, ca fiind general acceptabilă și nici de încurajat. Excepție fac doar situațiile în care are loc o greșeală intenționată. În acest sens, se recomandă reconsiderarea textelor legale care stabilesc răspunderea patrimonială a judecătorului pentru a consacra interzicerea a orice formă de recurs împotriva judecătorului în legătură cu orice fel de sentință emisă în exercitiul funcțiilor sale, care obligă statul la plata des-

păgubirilor, și a excepției de la regula dată în cazul în care intenția criminală a judecătorului va fi dovedită.

19. Inviolabilitatea judecătorului într-o societate, unde respectul față de judecător și independența lui nu reprezintă încă o practică constantă, constituie o măsură suplimentară de protecție față de influențele din exterior. În acest sens este necesară o abordare balansată a acestei probleme, fiind recomandabilă păstrarea rolului decisiv al CSM în procesul de pornire a urmăririi penale față de judecători.
20. Executarea hotărârii judecătorești este rezultatul logic și așteptat al actului de justiție. Totuși, sistemul național de executare se confruntă cu anumite probleme de ordin financiar și logistic, ceea ce duce anual la o rată de peste 45% de documente neexecutate. Se recomandă majorarea fondurilor destinate sistemului de executare atât din cadrul bugetului de stat, cât și prin păstrarea integrală sau în parte a taxei de executare de către sistemul de executare. Fondurile alocate trebuie să ia în considerare necesitățile logistice, necesare pentru buna funcționare a sistemului de executare: oficii, echipament, mijloace de transport, tehnologii informaționale, conectare la internet, acces la baze de date etc.
21. Fluctuația personalului în cadrul sistemului de executare este mare, una dintre cauze fiind remunerarea scăzută. Se recomandă majorarea remunerării executorilor judecătorești, inclusiv prin reintroducerea stimulărilor sub formă de sporuri la salariu din contul taxelor de executare încasate silit.
22. Pentru a redresa situația nefavorabilă în ceea ce privește nivelul de executare reală a documentelor executorii, au survenit inițiative de a introduce câteva instituții juridice noi în domeniu (insolvabilitatea persoanei juridice, declararea sub jurământ a averii sau avansarea cheltuielilor de executare de către creditor). Totuși, există opinii că aceste instituții au fost preluate incomplet, iar uneori lipsesc premisele necesare pentru introducerea lor. Se recomandă a analiza suplimentar bunele practici pentru a identifica soluția optimă pentru realitatea din Republica Moldova. În același timp, se recomandă a considera unele măsuri alternative, precum sînt majorarea termenului de prezentare a documentelor executorii spre executare, introducerea posibilității achitării în rate a datoriei de către debitor, introducerea urmăririi prin schimb a bunurilor.
23. Sistemul de executori privați este larg răspîndit în statele europene. Se recomandă studierea bunelor practici în acest domeniu. De asemenea, experimentarea acestui sistem ar putea demonstra viabilitatea acestei soluții pentru Republica Moldova.
24. Probațiunea este o instituție nouă, introdusă recent în sistemul de executare al Republicii Moldova. Totuși, specificul mandatului acestei instituții necesită dezvoltare separată de sistemul de executare. Se recomandă constituirea Serviciului probațiune pe lângă Ministerul Justiției în calitate de instituție de același rang ca și Departamentul de executare sau Departamentul Instituțiilor Penitenciare.

4. PROCURATURA

Unul dintre angajamentele pe care Republica Moldova l-a asumat odată cu obținerea calității de membru al Consiliului Europei a fost transformarea rolului și funcțiilor Procuraturii în procesul de înfăptuire al justiției. Formal acest angajament a fost realizat prin adoptarea și aplicarea din 18.04.2003 a noii Legi cu privire la Procuratură¹⁴⁰. În aceeași perioadă au fost adoptate Codul de Procedură Penală și Codul de Procedură Civilă, care au detaliat statutul procurorului în cadrul proceselor de judecată.

Procesul de informare publică despre activitatea Procuraturii a cunoscut evoluții considerabile¹⁴¹: începînd cu 2004 se prezintă rapoartele publice anuale despre activitatea Procuraturii, are loc implementarea unei Concepții de promovare a imaginii publice a Procuraturii, a fost lansată în format nou pagina web a Procuraturii, unde poate fi găsită informație actualizată despre activitatea acesteia. În pofida realizărilor privind transparența și publicitatea activității, majoritatea actelor normative departamentale, aprobate de Procuratura Generală¹⁴², nu au fost publicate¹⁴³.

Urmînd tradițiile vechi, Procuratura RM combină numeroase și diverse atribuții, de la cele caracteristice procurorilor în toate sistemele de justiție penală (conducerea urmăririi penale, reprezentarea învinuirii în instanțele judecătorești, dreptul de a ataca hotărârile judecătorești etc.) pînă la atribuții legate atît de domeniul penal, cît și de cel civil ale vieții sociale. Numărul mare de dispoziții vagi și neclare ale Legii cu privire la Procuratură fac posibilă justificarea legalității implicării Procuraturii practic în orice fel de probleme publice sau private¹⁴⁴. Pe de altă parte, unele dintre competențele larg definite ale procuraturii (art. 5 al Legii cu privire la Procuratură) nu par să fie supuse unui control din partea instanțelor de judecată¹⁴⁵.

Legislația privind activitatea procuraturii a fost supusă unor modificări¹⁴⁶, însă nu au fost întreprinse acțiuni adecvate pentru a îmbunătăți activitatea acestei structuri. De fapt, majoritatea amendamentelor au avut un caracter tehnic și nu au adresat principalele

¹⁴⁰ Legea nr. 118 din 14.03.2003.

¹⁴¹ “Moldova și UE în contextul Politicii Europene de Vecinătate; Realizarea Planului de Acțiuni UE-Moldova (februarie 2005-ianuarie 2008)”, p. 66.

¹⁴² De exemplu, în anul 2006 au fost elaborate 27 de proiecte de acte normative departamentale. “Raport public de activitate a Procuraturii Republicii Moldova pentru anul 2006”, p. 46, <http://www.procuratura.md/file/RAPORT%20PUBLIC%202006%20Pentru%20Sait.pdf>.

¹⁴³ Conform p. 22.5 al Regulamentului privind actele Procuraturii, aprobat prin Ordinul Procurorului General nr. 200/22 din 23.09.2004 (<http://www.procuratura.md/md/reg/>), actele normative ale Procuraturii emise de Procurorul General și Colegiul Procuraturii sînt publicate în Monitorul Oficial în condițiile legii.

¹⁴⁴ Leonid Antohi, “Procuratura” (2.12.2007), Fișă de proiect, Programul Comun, p. 3.

¹⁴⁵ James Hamilton, Harald Range, “Comentarii la proiectul de lege privind completarea și modificarea Legii cu privire la Procuratură” (11.01.2007), p.3-4, http://www.dejure.md/library_upld/d518.doc.

¹⁴⁶ Modificarea procedurii de acces la funcția de procuror (80% prin intermediul INJ) după susținerea unui examen de calificare, detalierea ierarhiei procurorilor, excluderea participării procurorului la examinarea litigiilor economice, precizarea aspectelor privind acțiunea civilă înaintată de procuror, recursul împotriva unor acte administrative, mandatul procurorilor teritorial, pornirea urmăririi penale împotriva procurorilor doar de către Procurorul General etc. (Legea nr. 70 din 22.03.2007).

îngrijorări ale experților Consiliului Europei, în special în ceea ce privește competențele extinse de supraveghere ale Procuraturii¹⁴⁷.

Procuratura RM încă mai este percepută ca lucrând pe stil vechi și reprezentând puterea statului și nu a legii¹⁴⁸. O parte din modificările introduse în martie 2007 în Legea cu privire la Procuratură¹⁴⁹, precum și competențele largi ale procuraturii în ceea ce privește protecția intereselor statului prevăzute de Codul de Procedură Civilă (art. 71 (3)) fortifică această concluzie. Pe de altă parte, rolul predominant al supravegherii generale printre competențele extrajudiciare ale procuraturii provoacă îngrijorare în privința compatibilității aplicării acestora cu principiile fundamentale și standardele Consiliului Europei.

Dreptul procurorului de a face recurs împotriva actului considerat de el ca fiind ilegal, emis de un organ sau de o persoană cu funcție de răspundere¹⁵⁰, este pasibil de interpretări extensive, uneori depășindu-se limitele rezonabilului. Practica care a generat această îngrijorare este declararea frecventă a recursurilor împotriva actelor emise de autoritățile administrației publice locale¹⁵¹. De notat că legalitatea o verifică Ministerul Administrației Publice Locale (MAPL) și direcțiile teritoriale de control administrativ ale acestuia¹⁵², care primesc anual sume considerabile din bugetul de stat¹⁵³ pentru a efectua controale privind legalitatea actelor emise de autoritățile administrației publice locale. Efectuând o analiză a competențelor procuraturii și ale MAPL în acest segment, apare evidentă suprapunerea acestora, care, la rândul său, implică suprapunerea de resurse (umane și financiare), dar și dificultăți pentru cei vizați.

Chiar dacă prin modificările din martie 2007 redacția articolului care reglementează recursul procurorului a suferit unele modificări (a fost exclus efectul suspensiv al recursului, au fost introduse unele temeuri în baza cărora ar fi justificat recursul), totuși aceste

¹⁴⁷ Report (Doc. 11374) on the honouring of obligations and commitments by Moldova (14 September 2007), alin. 120.

¹⁴⁸ James Hamilton, Harald Range, "Comentarii la proiectul de lege privind completarea și modificarea Legii cu privire la Procuratură" (11.01.2007), p. 9.

¹⁴⁹ Dacă pînă la introducerea modificărilor în art. 9 al Legii procurorul putea acționa numai în apărarea "intereselor societății", acum aceasta se face "pentru apărarea intereselor statului și societății".

¹⁵⁰ Art. 6 al Legii cu privire la Procuratură.

¹⁵¹ Cel mai cunoscut caz de acest fel a avut loc în vara anului 2004 cînd Procurorul General a anulat decizia municipalității Chișinău, prin care se autoriza acțiunea de protest a jurnaliștilor de la Teleradio-Moldova, justificînd aceasta decizie prin faptul că Procuratura Generală are competența de a interveni în hotărîrile care afectează ordinea publică sau securitatea națională (Report (Doc. 10671) on the functioning of democratic institutions in Moldova (16 September 2005), alin.99). Conform unor informații, în prezent majoritatea actelor Consiliului și Primăriei mun. Chișinău sînt verificate de procuratura municipală, alături de Direcția control a Ministerului Administrației Publice Locale. Conform Notei Informative prezentate în cadrul ședinței Consiliului municipal din 06.10.2007, în 8 luni ale anului 2007 procuratura a contestat 45 de acte ale autorităților municipale Chișinău, pe motivul lipsei corespunderii acestora reglementărilor legislației în diverse domenii.

¹⁵² A se vedea art. 61-72 ale Legii nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, HG nr. 728 din 28.06.2006 cu privire la aprobarea structurii, efectivului-limită și Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Administrației Publice Locale, HG nr. 1060 din 14.09.2006 cu privire la direcțiile teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale.

¹⁵³ Conform HG nr. 636 din 26.05.2008 cu privire la alocarea mijloacelor financiare, MAPL i-au fost alocate suplimentar din fondul de rezervă a Guvernului 6342 mii lei pentru asigurarea activității direcțiilor teritoriale control administrativ. Bugetul pentru anul 2008 al MAPL este de 127546,4 mii lei.

prevederi continuă să constituie o dublare a competenței instanței de contencios administrativ, care are drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept¹⁵⁴.

Competența clar definită și limitată a Procuraturii este unul dintre elementele-cheie ale unei democrații funcționale¹⁵⁵. În pofida acestui fapt, legea, prin formulările imprecise și diluate, concentrează prea multă putere în mâinile Procuraturii, și din cauza structurii ierarhice, anume în mâinile Procurorului General¹⁵⁶, care numește în funcție toți ceilalți procurori ierarhic inferiori. Sistemul ierarhic demonstrează o subordonare multieșalonată a procurorilor, care compromite orice autonomie a acestora. În plus, redacția actuală a legii nu prevede dreptul procurorului de a refuza executarea unui ordin vădit ilegal, ceea ce prin prisma formulărilor vagi ale prevederilor care se referă la răspunderea disciplinară a procurorului poate duce la abuzuri. Pe de altă parte, statutul Procurorului General este lacunar, în special lipsind sau fiind mult prea generale prevederile care se referă la mecanismul de numire sau tragere la răspundere a acestuia pentru eventualele încălcări ale legii.

Conform standardelor europene, recrutarea, promovarea și transferul procurorilor se face în conformitate cu proceduri echitabile și imparțiale, care conțin garanții împotriva oricărei abordări ce favorizează interesele unor grupuri specifice¹⁵⁷. Legea cu privire la Procuratură nu conține deocamdată un set clar de criterii care ar asigura aceste standarde și conform Legii, procurorul este avansat în serviciu, printre altele, pentru îndeplinirea corespunzătoare a obligațiilor de serviciu (art. 24 (1)), fiind, în același timp, pasibil de răspundere disciplinară pentru îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu (art. 27, lit. a)).

Conform Constituției, Procuratura face parte din autoritatea judecătorească, totuși ea este percepută de societate mai degrabă ca parte a puterii executive. Intimidările și dosarele cu o profundă tentă politică, instrumentate de Procuratură, precum și majorarea continuă a alocațiilor bugetare¹⁵⁸, vin să fortifice această percepție.

Instruirea este un drept și o obligație a procurorilor, atât înainte de numire, cât și în mod continuu¹⁵⁹. Actualmente, formarea profesională a procurorilor este organizată de In-

¹⁵⁴ Art. 1 (1) al Legii contenciosului administrativ, nr. 793 din 10.02.2000.

¹⁵⁵ ENP Progress Report Moldova (4 December 2006), p. 3.

¹⁵⁶ James Hamilton, Harald Range, "Comentarii la proiectul de lege privind completarea și modificarea Legii cu privire la Procuratură", p. 9.

¹⁵⁷ Recomandarea Rec(2000) 9 din 6.10.2000 privind rolul procuraturii în sistemul de justiție penală, alin.5.a, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=276616&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2>.

¹⁵⁸ De exemplu, în 2003 cheltuielile pentru Procuratură s-au majorat cu 90% față de 2002, depășind bugetul instanțelor judecătorești pentru aceeași perioadă. Spre deosebire, în toate țările europene bugetul sistemului judiciar pentru 2003 a fost mai mare decât bugetul procuraturii, această diferență variind de la 1,4 ori în Letonia la 7,1 ori în Finlanda. A se vedea "Finanțarea justiției în Republica Moldova", p. 16-17.

¹⁵⁹ Recomandarea Rec(2000) 9 din 6.10.2000 privind rolul procuraturii în sistemul de justiție penală, alin. 7.

stitutul Național al Justiției și de Centrul de pregătire a cadrelor din Cadrul Direcției Resurse Umane a Procuraturii Generale, fondat în 2004. Existența a două instituții cu competențe ce se suprapun poate cauza dificultăți și confuzii, însă acestea pot fi evitate prin absorbția Centrului de pregătire a cadrelor procuraturii de către Institutul Național al Justiției și utilizarea capacităților acestuia pentru predarea unor module specializate pentru procurori.

Problemele cu care se confruntă sistemul procuraturii din RM și eșecul măsurilor întreprinse începînd cu 2003, pentru a corespunde standardelor europene în domeniu, au generat necesitatea reformării repetate a Procuraturii. Procesul, inițiat de Procuratura Generală, s-a finalizat prin elaborarea a trei proiecte de legi noi: cu privire la organizarea Procuraturii, cu privire la statutul procurorului, cu privire la Consiliul Superior al Procuraturii. La recomandările experților Consiliului Europei¹⁶⁰, aceste trei proiecte de lege au fost comasate într-un singur proiect de lege cu privire la Procuratură.

Deși proiectul de lege reprezintă o nouă abordare a conceptului privind rolul Procuraturii într-o societate democratică, el totuși păstrează, în opinia experților¹⁶¹, reminiscentele Procuraturii de tip sovietic care acționează în calitate de “a patra putere”, desfășurînd sistemul propriu de justiție. La fel, proiectul nu soluționează problemele legate de transparența Procuraturii, este incert în ceea ce privește raportul dintre subordonarea și controlul ierarhic al procurorilor și autonomia acestora, conține contradicții și suprapuneri în competențele diferitor organe incluse în sistemul Procuraturii, este vag și pasibil de abuzuri în ceea ce privește temeiurile atragerii la răspundere disciplinară a procurorului etc.

Soluționarea acestor și altor probleme care țin de funcționarea Procuraturii într-o societate democratică este condiționată de adoptarea unor amendamente constituționale, care s-ar referi în special la definirea rolului și competențelor acesteia, precum și la modul de numire a procurorilor.

Concluzii și Recomandări

1. Conform opiniilor experților Consiliului Europei atît Legea cu privire la Procuratură, care este în vigoare, cît și proiectele inițiate, nu soluționează în întregime problemele și dificultățile cu care se confruntă Procuratura Republicii Moldova. Acest proces necesită impulsione prin adoptarea amendamentelor constituționale, care s-ar referi la definirea rolului și competențelor Procuraturii, precum și la modul de numire a procurorilor. În acest sens, se recomandă adoptarea modificărilor la art. 124 (1) și art. 125 (2) ale Constituției RM.

¹⁶⁰ Carlos Sousa Mendes, “Opinion on the new draft legislation on the Public Prosecutor’s Service of Moldova” (September 2007); James Hamilton, “Opinion on the new draft legislation on the Public Prosecutor’s Service of Moldova” (07.08.2007).

¹⁶¹ “Opinion on the draft Law on Public Prosecutors’ Service of Moldova”, adopted by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) at its 75th Plenary Session (13-14 June 2008), [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD\(2008\)019-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD(2008)019-e.asp).

2. Procesul de informare publică despre activitatea Procuraturii a cunoscut evoluții considerabile. Totuși, transparența în activitatea acestei autorități rămâne redusă, majoritatea actelor normative departamentale aprobate rămânând nepublicate. Se recomandă introducerea în legislația cu privire la Procuratură a modificărilor care ar prevedea expres obligația publicării actelor normative, aprobate de Procuratura Generală, în Monitorul Oficial al RM.
3. Din 2003, modificările în Legea cu privire la Procuratură au avut caracter tehnic și nu au adresat principalele îngrijorări ale experților Consiliului Europei în ceea ce privește competențele extinse și vagi ale Procuraturii. Se recomandă definirea conținutului exact al competențelor Procuraturii pentru a elimina abuzurile și implicarea nejustificată a acesteia în diferite domenii ale vieții publice și private. În același timp, trebuie să se ia măsuri pentru a asigura că realizarea competențelor este supusă, în funcție de situație, autorizării judecătorești sau controlului din partea unui judecător.
4. Procuratura RM încă mai este percepută ca lucrând pe stil vechi și reprezentând puterea statului și nu a legii. Competența recent introdusă (martie 2007) în Legea cu privire la Procuratură de a înainta acțiunea civilă pentru apărarea intereselor statului, precum și competențele largi ale procuraturii în ceea ce privește protecția intereselor statului prevăzute de Codul de Procedură Civilă (art. 71 (3)) fortifică această concluzie. Se recomandă revizuirea acestor competențe pentru a exclude implicarea Procuraturii în realizarea unor activități improprii mandatului acesteia și dublării mandatului altor autorități publice.
5. Dreptul procurorului de a face recurs împotriva actului considerat de el ca fiind ilegal, emis de un organ sau de o persoană cu funcție de răspundere, poate fi utilizat abuziv, reprezentând în același timp o reminiscență a procuraturii de tip sovietic. Se recomandă excluderea acestei competențe, evitându-se astfel și dublarea competențelor cu instanțele de control și de contencios administrativ.
6. Statutul Procurorului General este lacunar, lipsind sau fiind mult prea generale prevederile care se referă la mecanismul de numire sau tragere la răspundere a acestuia pentru eventualele încălcări ale legii. Se recomandă dezvoltarea prevederilor legale care ar reglementa mai detaliat mecanismul de numire al Procurorului General, în cadrul căruia un rol deosebit va fi distribuit însăși sistemului Procuraturii. De asemenea, se va dezvolta cadrul legal în ceea ce privește mecanismul de tragere la răspundere a Procurorului General.
7. Cadrul legal actual nu conține deocamdată un set clar de criterii care ar asigura proceduri echitabile și imparțiale la promovarea procurorilor. Se recomandă dezvoltarea criteriilor publice, care ar asigura un mecanism de promovare al procurorilor, bazat pe merite, luându-se în special în considerare competența și experiența. În același timp se recomandă de a evita parvenirea propunerii pentru promovare doar din partea procurorului ierarhic superior.
8. Redacția actuală a legii nu prevede dreptul procurorului de a refuza executarea unui ordin vădit ilegal, ceea ce prin prisma formulărilor vagi ale prevederilor care se referă la răspunderea disciplinară a procurorului poate duce la abuzuri. Se recomandă introducerea prevederilor legale care ar prevedea expres dreptul pro-

curorului de a refuza executarea unui ordin vădit ilegal. Este necesară detalierea temeiurilor și a procedurii tragerii la răspundere disciplinară a procurorului.

9. Instruirea este un drept și o obligație a procurorilor, atât înainte de numire, cât și în mod continuu. Pentru a evita confuziile și dublările, se recomandă absorbția Centrului de pregătire a cadrelor procuraturii de către Institutul Național al Justiției și utilizarea capacităților acestuia pentru predarea unor module specializate pentru procurori.

5. FORMAREA PROFESIONALĂ A CADRELOR JUSTIȚIEI

Funcționarea eficientă a sistemului judiciar este în raport direct proporțional cu nivelul de formare profesională a judecătorilor. În același timp, formarea profesională reprezintă o premisă esențială pentru ca sistemul judiciar să fie respectat și demn de respectat. Încrederea cetățenilor în sistemul judiciar va fi consolidată dacă judecătorii vor avea cunoștințe detaliate și diverse care să se extindă dincolo de domeniul legislativ, către domenii cu importanță socială¹⁶².

De la proclamarea independenței Republicii Moldova formarea continuă a judecătorilor a fost prerogativa Ministerului Justiției, sistemul de formare profesională inițială lipsind. Pentru a exercita funcția de formare continuă, în 1996 a fost creat Centrul pentru pregătirea și perfecționarea cadrelor din sistemul Ministerului Justiției (CPJ)¹⁶³. Din cauza constrângerilor financiare, lipsei unui sediu corespunzător și a lipsei de resurse umane CPJ se ocupa în principal de implementarea programelor inițiate și direcționate de donatori.

Pe lângă CPJ, judecătorii beneficiau și de instruire organizată de către organizațiile neguvernamentale, care însă aveau un caracter sporadic și se axau pe domenii specifice în funcție de mandatul organizatorilor (drepturile omului, drepturile refugiaților, justiție juvenilă, combaterea traficului de droguri, violență în familie, modalități alternative de soluționare a disputelor, drepturile deținuților, traficul de persoane etc.).

Conform standardelor europene, este esențial ca judecătorii să aibă, după selecția ulterioară absolvirii studiilor de drept, o instruire detaliată, amănunțită și diversificată, pentru a-și îndeplini obligațiile într-un mod satisfăcător¹⁶⁴. În acest context, la recomandarea și cu suportul Consiliului Europei a fost elaborată și adoptată Legea nr. 152 din 08.06.2006 cu privire la Institutul Național al Justiției (INJ). Conform acestei legi, INJ este o instituție publică care realizează instruirea candidaților la funcțiile de judecător și procuror (formare inițială), perfecționarea profesională a judecătorilor și procurorilor în funcție (formare con-

¹⁶² Avizul nr. 4 (2003) al CCJE privind formarea inițială și continuă specifice judecătorilor la nivel național și european, alin. 5, http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/textes/Avis_en.asp.

¹⁶³ HG nr. 96 din 22.02.1996.

¹⁶⁴ Avizul nr. 4 (2003) al CCJE privind formarea inițială și continuă specifice judecătorilor la nivel național și european, alin. 3.

tinuă), precum și a altor persoane care contribuie la înfăptuirea justiției (grefieri, executori judecătorești, consilieri de probațiune, mediatori).

Pentru a consolida angajamentul asumat prin adoptarea legii, deși cu unele întârzieri, a fost alocat un sediu pentru INJ și au fost prevăzute resurse financiare în bugetul de stat¹⁶⁵. De asemenea, au fost instituite organele administrative ale INJ (Consiliul și directorul executiv), au fost selectate cadrele didactice și au fost adoptate un set de regulamente interne și strategii¹⁶⁶ necesare pentru buna funcționare a INJ, iar din octombrie 2007 au început cursurile de instruire inițială pentru judecători (10 candidați) și procurori (20 candidați)¹⁶⁷, fiind desfășurate în paralel cursurile de formare continuă.

Durata cursurilor de formare inițială este de 18 luni¹⁶⁸, incluzând pregătire teoretică și practică. Programul de studii, aplicat în prezent, conține practic în întregime discipline juridice. Trebuie de menționat că standardele europene indică că formarea judecătorilor nu trebuie să se limiteze la formarea juridică tehnică, ci trebuie să ia în considerare faptul că natura funcției judecătorești necesită deseori intervenția judecătorului în anumite situații dificile sau complexe¹⁶⁹. În acest context, programele teoretice și practice nu trebuie să se limiteze doar la aspectul tehnic al domeniilor juridice, dar să includă și formarea în domeniul deontologiei și introducerea în alte domenii relevante pentru activitatea judiciară, cum ar fi managementul cauzelor și administrarea instanțelor, tehnologii informaționale, limbi străine, științe sociale, soluționarea alternativă a disputelor¹⁷⁰ și psihologie. Având în vedere complexitatea programului de studii, activitatea de formare inițială trebuie să aibă o durată semnificativă pentru a evita restrângerea ei numai la nivel formal¹⁷¹. În acest sens, perioada de 18 luni de formare inițială este considerată insuficientă de către experți, fiind recomandată extinderea acesteia până la cel puțin 24 de luni¹⁷².

Absolvirea INJ este una dintre condițiile necesare a fi întrunite de către candidatul la funcția de judecător sau procuror. Totuși, a fost păstrată posibilitatea accederii la funcția de judecător sau procuror pentru alte persoane decât absolvenții INJ (anumite categorii

¹⁶⁵ Pentru anul 2008 au fost alocate 7707,3 mii lei.

¹⁶⁶ Statutul INJ, Regulamentul de ordine interioară a INJ, Strategia cu privire la formarea continuă a judecătorilor și procurorilor, Regulamentul cu privire la concursul de admitere în cadrul INJ etc.

¹⁶⁷ Pentru admiterea la formarea inițială a candidaților la funcția de judecător și procuror în cadrul INJ în 2008, au fost aprobate 10 locuri pentru judecători și 30 de locuri pentru procurori, Hotărîrea Consiliului INJ nr. 1 din 27.06.2008, http://www.csm.md/pdf/main/hotarirea_nr1_27_06_2008.pdf.

¹⁶⁸ De exemplu, perioada de instruire inițială a judecătorilor este de 31 luni în Franța, 22 luni în Portugalia, 24 luni în România, de la 12 la 30 luni în Finlanda, 48 luni în Austria, 24 luni în Spania, 24 luni în Germania, 36 luni în Belgia, 24 luni în Turcia http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/lisbon/questionnaires/questionB_en.asp.

¹⁶⁹ Carta Europeană privind Statutul Judecătorului, Memorandumul explicativ.

¹⁷⁰ Avizul nr. 4 (2003) al CCJE privind formarea inițială și continuă specifice judecătorilor la nivel național și european, alin. 28.

¹⁷¹ *Idem*.

¹⁷² Giacomo Oberto, Marie-Luce Cavrois, Jorge Dias Duarte, Daimar LIIV "Expertise on: Law on Superior Council of Magistrates, Law on Supreme Court of Justice, Law on Judicial Organization, Law on the Status of Judge, Law on the National Institute of Justice (revised edition)", Strasbourg, 2 March 2006, p. 13.

de juriști profesioniști cu o experiență de lucru de cel puțin 5 ani¹⁷³). Proportia dintre aceste două categorii de candidați este de cel puțin 80% din posturile vacante pentru absolvenții INJ și de până la 20% pentru ceilalți candidați.

Absolvenții INJ participă din oficiu¹⁷⁴ la concursul pentru suplinirea posturilor vacante de judecător pe baza atestatului, conform mediei generale obținute. Ceilalți candidați participă la concurs pe baza rezultatelor examenului de capacitate, susținut în fața Colegiului de calificare. Concursul este organizat în conformitate cu numărul de posturi vacante, repartizate de către CSM pentru fiecare categorie separat¹⁷⁵.

Deși acest sistem mixt de selectare a judecătorilor este cunoscut în alte state europene (de exemplu în Olanda), totuși, în opinia experților, chiar de la începutul procedurii trebuie să fie absolut clar care posturi sînt deschise pentru concurs doar între absolvenții INJ, sau doar între celelalte categorii de candidați. Doar prin separarea strictă a celor două grupuri va fi posibilă evitarea oricărui conflict între diferite căi și metode de evaluare a candidaților¹⁷⁶.

În această privință textele legislative sînt confuze, iar problema tratamentului egal și a șanselor egale pentru absolvenții INJ și a altor candidați nu a fost soluționată încă și urmează a fi examinată la momentul primului concurs pentru suplinirea posturilor vacante de judecători și procurori cu participarea absolvenților INJ¹⁷⁷.

Concluzii și Recomandări

1. Formarea profesională este atît o obligație, cît și un drept al judecătorului. Astfel, programele de formare nu trebuie să se limiteze doar la domeniile juridice, dar și să introducă cunoștințe din alte segmente relevante. Se recomandă revizuirea și completarea planului de învățămînt pentru cursurile de instruire inițială în sensul integrării subiectelor din alte domenii relevante actului de justiție, cum ar fi managementul cauzelor și administrarea instanțelor, soluționarea alternativă a disputelor și științele sociale, în special psihologie și sociologie.
2. Durata cursurilor de formare inițială este de 18 luni. Avînd în vedere complexitatea programului de studii, se recomandă extinderea duratei acestuia pînă la cel puțin 24 de luni.

¹⁷³ A se vedea art. 6(2) al Legii nr. 544 din 20.07.1996 cu privire la statutul judecătorului și art. 21(2) al Legii nr. 118 din 14.03.2003 cu privire la Procuratură.

¹⁷⁴ A se vedea art. 18 (1) al Legii nr. 152 din 08.06.2006 cu privire la INJ.

¹⁷⁵ Art. 9 alin. (4) al Legii nr. 544 din 20.07.1996 cu privire la statutul judecătorului.

¹⁷⁶ Giacomo Oberto, "Raport pe marginea vizitei de evaluare și mesei rotunde privind procesul de tranziție la noul sistem de formare, numire în funcție, promovare și disciplină a judecătorilor (3-4 martie 2008)", Programul Comun, p. 6-8.

¹⁷⁷ Leonid Antohi, "Institutul Național al Justiției (formarea inițială și continuă a judecătorilor și procurorilor)" (12 septembrie 2007), Fișă de proiect, Programul Comun, p. 3.

3. Absolvirea INJ este una dintre condițiile necesare a fi întrunite de către candidatul la funcția de judecător, dar a fost păstrată posibilitatea accederii la funcția de judecător pentru alte persoane decât absolvenții INJ. Se recomandă adoptarea unor proceduri și criterii clare de accedere la posturile vacante pentru aceste două categorii de candidați.

BIBLIOGRAFIE

1. Avizul nr. 1 (2001) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) referitor la standardele privind independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor, http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/textes/Avis_en.asp.
2. Avizul nr. 2 (2001) al CCJE privind finanțarea și administrarea instanțelor cu referire la eficiența sistemului judiciar și la art. 6 al Convenției europene privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului, http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/textes/Avis_en.asp.
3. Avizul nr. 3 (2002) al CCJE asupra principiilor și regulilor privind imperativele profesionale aplicabile judecătorilor și în mod deosebit a deontologiei, comportamentelor incompatibile și imparțialității, http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/textes/Avis_en.asp.
4. Avizul nr. 4 (2003) al CCJE privind formarea inițială și continuă specifice judecătorilor la nivel național și european, http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/textes/Avis_en.asp.
5. Avizul nr. 6 (2004) al CCJE asupra procesului echitabil într-un termen rezonabil și rolul judecătorilor în acest proces, luând în considerare mijloacele alternative de soluționare a disputelor, http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/textes/Avis_en.asp.
6. Avizul nr. 10 (2007) al CCJE privind Consiliul Judiciar în serviciul societății, http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/textes/Avis_en.asp.
7. "Republica Moldova 2007: Raport de Stare a Țării", Centrul Analitic Independent Expert-Grup, Chișinău, 2007; <http://expert-grup.org/docs/raportul-de-stare-a-tarii-2007-rom.pdf>.
8. Report (Doc. 10671) on the functioning of democratic institutions in Moldova (16 September 2005), Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), <http://assembly.coe.int/main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/WorkingDocs/doc05/EDOC10671.htm>.
9. Report (Doc. 11374) on the honouring of obligations and commitments by Moldova (14 September 2007), Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11374.htm>.
10. "Judicial Reform Index for Moldova. Volume II. January 2007", American Bar Association's Rule of Law Initiative, Chișinău 2007.
11. ENP Progress Report Moldova (4 December 2006), Commission of the European Communities (SEC (2006) 1506/2), http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec06_1506-2_en.pdf.
12. Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007. Progress Report Moldova (3 April 2008), Commission of the European Communities (SEC (2008) 399), http://www.delmda.ec.europa.eu/whatsnew/pdf/moldova_clean_final.pdf.

13. Giacomo Oberto, "Raport privind concluziile mesei rotunde, organizate la Chișinău pe data de 25 aprilie 2007, și propunerile privind perfecționarea proiectului Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc", Programul Comun al Comisiei Europene și al Consiliului European privind sporirea independenței, transparenței și eficienței justiției în Republica Moldova (Programul Comun).
14. "Moldova și UE în contextul Politicii Europene de Vecinătate; Realizarea Planului de Acțiuni UE-Moldova (februarie 2005-ianuarie 2008)", Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT și Centrul Analitic Independent Expert-Grup, Chișinău, 2008, <http://www.e-democracy.md/publications/realizarea-pauem/>.
15. "De la implementarea PAUEM la elaborarea de politici", Chișinău, 2006, http://www.europa.md/upload/File/boxedreapta/EU_r.pdf.
16. Giacomo Oberto, Marie-Luce Cavrois, Jorge Dias Duarte, Daimar LIIV "Expertise on: Law on Superior Council of Magistrates, Law on Supreme Court of Justice, Law on Judicial Organization, Law on the Status of Judge, Law on the National Institute of Justice (revised edition)", Strasbourg, 2 March 2006.
17. "Moldova: The Rule of Law in 2004", Report of the Centre for the Independence of Judges and Lawyers, International Commission of Jurists, November 2004, <http://www.lhr.md/rapoarte/justitie/raport.icj.2004.pdf>.
18. "Human Rights in the OSCE Region: Europe, Central Asia and North America, Report 2003 (Moldova)", International Helsinki Federation for Human Rights, http://www.ihf-hr.org/view-binary/viewdocument.php?doc_id=2259.
19. Villem Lapimaa, "Raport pe marginea vizitei de evaluare și mesei rotunde privind procesul de tranziție la noul sistem de formare, numire în funcție, promovare și disciplină a judecătorilor (3-4 martie 2008)", Programul Comun.
20. "Judicial Appointments – Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007)", European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)028-e.asp).
21. "100 cele mai presante probleme ale Republicii Moldova în 2007", IDIS Viitorul, Chișinău, 2008, http://www.viitorul.org/public/1057/ro/Studiul_100_probleme_2007.pdf.
22. "Finanțarea justiției în Republica Moldova", Centrul de Studii și Politici Juridice, IDIS Viitorul, Chișinău, 2005, http://www.viitorul.org/public/1058/ro/justice%20costs_05.pdf.
23. "Raport analitic semestrial: Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova", Misiunea OSCE în Moldova, Noiembrie 2006, http://www.osce.org/documents/mm/2006/11/24340_ro.pdf.
24. "Raport analitic al programului de monitorizare a proceselor de judecată în Republica Moldova: Respectarea standardelor unui proces echitabil și a drepturilor corespunzătoare ale părților în cadrul proceselor judiciare (aprilie 2006-mai 2007)", Misiunea OSCE în Moldova, Chișinău, 2008, http://www.osce.org/documents/mm/2008/06/31833_ro.pdf.
25. "Sistemele Judiciare din Europa. Ediția 2006 (Date din 2004)", raport adoptat de către Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) la cea de-a 7-ea ședință plenară (Roma, 6-7 iulie 2006), http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.
26. "Moldova. Countries Reports on Human Rights Practices 2005", released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61664.htm>.
27. "Moldova. Countries Reports on Human Rights Practices 2006", released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78828.htm>.

28. "Controlul asupra independenței judiciare în Republica Moldova. Raport național 2003", Open Society Justice Initiative și Freedom House Moldova, Chișinău, 2003.
29. Giacomo Oberto, "Opinia expertului asupra proiectului de lege nr. 1719 din 3 mai 2007 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (imunitatea judecătorilor)", Programul Comun.
30. Daimar LIIIV, "Opinia expertului asupra proiectului de lege nr. 1719 din 3 mai 2007 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (imunitatea judecătorilor)", Programul Comun.
31. Rainer Harnacke, Fabian Krapoth, "Aviz la Legea cu privire la sistemul de executare silită, Codul de executare și Strategia de dezvoltare a Sistemului de executare", Fundația Germană pentru Colaborare Juridică Internațională (IRZ).
32. James Hamilton, Harald Range, "Comentarii la proiectul de lege privind completarea și modificarea Legii cu privire la Procuratură" (11.01.2007), http://www.dejure.md/library_upld/d518.doc.
33. Carlos Sousa Mendes, "Opinion on the new draft legislation on the Public Prosecutor's Service of Moldova" (September 2007).
34. James Hamilton, "Opinion on the new draft legislation on the Public Prosecutor's Service of Moldova" (7 August 2007).
35. "Opinion on the draft Law on Public Prosecutors' Service of Moldova", adopted by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) at its 75th Plenary Session (Venice, 13-14 June 2008), [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD\(2008\)019-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD(2008)019-e.asp).

EFICIENȚA ANTICORUPȚIE MĂCINATĂ ÎNTRE FORMALISM, INFLUENȚE POLITICE ȘI NEÎNCREDERE

1. DESCRIEREA EVOLUȚIEI SECTORULUI DE PREVENIRE ȘI COMBATERE A CORUPȚIEI (1999-2008)

Eficiența eforturilor statului de prevenire și combatere a corupției alimentează percepția populației față de răspândirea acestui fenomen, ceea ce determină autoritățile să revizuiască periodic politicile anticorupție fixate în legi și acte normative, care, la rândul lor, influențează nemijlocit posibilitățile organelor de drept de a lupta cu acest fenomen. Ținând cont de cele expuse, analiza evoluției prevenirii și combaterii corupției în Republica Moldova în perioada 1999-2008 se va face prin prisma:

- părerilor populației cu privire la existența și amploarea fenomenului corupției;
- regulilor stabilite de legislație potrivit cărora organele competente își desfășoară activitatea îndreptată împotriva acestui flagel;
- randamentului eforturilor anticorupție.

În continuare vom încerca să răspundem la întrebările: câtă corupție avem? (1.1), cum luptăm cu ea? (1.2) și ce rezultate am obținut? (1.3).

1.1. Amploarea fenomenului corupției

Corupția, ca fenomen criminologic, este foarte dificil de apreciat și, mai ales, de estimat. Atâta timp cât avantajele tranzacției din cadrul actului de corupție satisfac ambele părți, infracțiunea concretă rămâne în afara oricăror bănuieli statistice oficiale. Funcționarul, remunerat insuficient ca să simtă o vocație reală pentru îndeplinirea onorabilă a atribuțiilor sale de serviciu, se ascunde de necesitățile cetățenilor (intereselor cărora servește) după barierele birocratice ale sistemului în care a fost integrat. Între timp, nimeni nu anulează necesitățile legitime ale cetățenilor și acestea se cer satisfăcute. Înțelegând de cele mai multe ori că sistemul nu corespunde așteptărilor sale, cetățeanul oferă funcții-

onarului recompense ilegale pentru a adapta sistemul birocratic existent trebuințelor sale. Relația de corupție în care ambele părți au rămas mulțumite de felul în care cealaltă parte și-a onorat promisiunile este o relație criminală, aproape insesizabilă pentru organele de drept. Crimă perfectă, de cele mai multe ori.

Așadar, cum ne dăm seama de câtă corupție avem?

Cînd statistica penală oficială nu poate să dea un răspuns concludent la această întrebare, rămîne doar să se afle părerile oamenilor, măsurînd indirect ceea ce nu poate fi măsurat direct. Avînd experiență acumulată în relațiile cu exponenții serviciului public, oamenii își împărtășesc opiniile în cadrul sondajelor privind amploarea fenomenului corupției din țară, chiar dacă nu înțeleg de fiecare dată conținutul juridico-penal al acestor delictе.

Sondajele prin care se măsoară corupția și aspectele ei sînt efectuate de diverse organizații naționale și internaționale. Prezintă rezultatele a două sondaje:

- Indicele de Percepere a Corupției (IPC), calculat anual de Transparency International (organizație internațională);
- Barometrul Opiniei Publice (BOP), realizat de două ori pe an de Institutul pentru Politici Publice (organizație națională).

1.1.1. Indicele de percepere a corupției

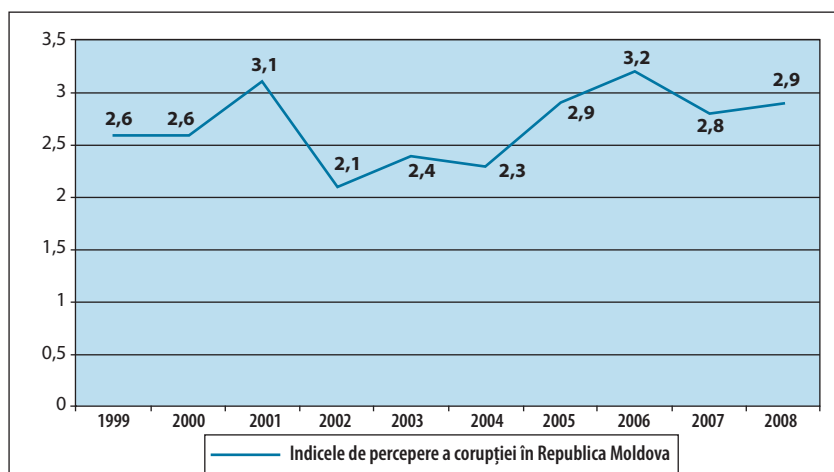
Indicele de percepere a corupției (IPC) măsurat de Transparency International (TI) apreciază pe o scară de la 0 la 10 percepția populației cu privire la nivelul corupției din țară,

0 fiind indicele unui țări total corupte, iar 10 – indicele unei țări libere de corupție. În *Figura 1* este prezentată evoluția IPC calculat de TI pentru Moldova pe parcursul anilor 1999-2008¹. Se observă că, în perioada de referință, valoarea minimă a acestui indice a fost de 2,1, iar valoarea maximă de 3,2.

Dacă în cazul altor țări acest indice cunoaște o ameliorare

treptată și/sau o stabilizare pe intervale mari de timp, în cazul Republicii Moldova evoluția acestui indice pare să fie mai curînd isterică decît sistemică. Figura de mai sus arată

Figura 1.



¹ Datele au fost luate de pe: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

un anumit optimism al populației în anii electorali, care alternează cu pesimismul din perioadele postelectorale. Astfel, în anii alegerilor parlamentare 2001 și 2005, precum și în anul alegerilor locale generale 2003 indicele percepției corupției crește brusc, iar în intervalele de timp dintre acești ani indicele scade la fel de brusc sau chiar și mai vertiginos. În anii în care se desfășoară alegeri, tendința de îmbunătățire a IPC poate fi explicată prin așteptările populației și speranțele într-un viitor mai bun, prin instrumentarea și mediatizarea dosarelor de rezonanță publică ale funcționarilor corupți. Agravarea percepției nivelului corupției în perioadele de după alegeri indică faptul că organele de drept nu sînt perseverente, ceea ce generează dezamăgirea de mai târziu a populației.

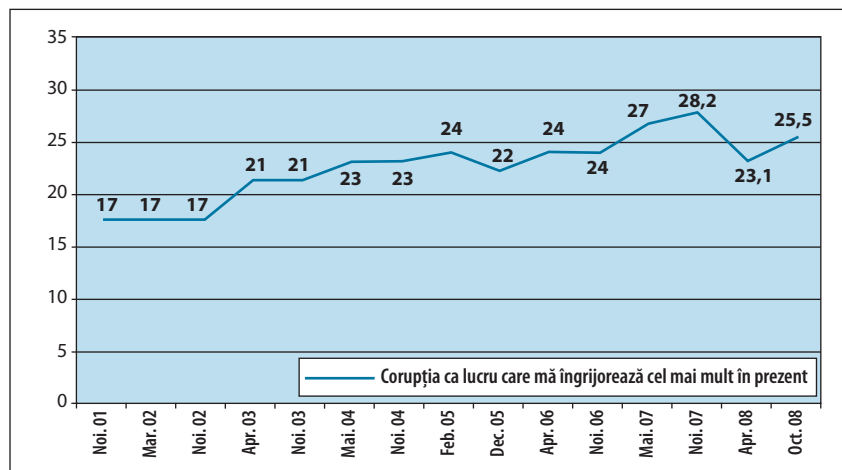
Comparînd primul IPC, calculat de TI pentru Republica Moldova în 1999, cu ultimul IPC din 2008, ajungem la concluzia că de 10 ani situația rămîne aproape neschimbată, media oscilînd în jurul valorii de 2,75. Dacă facem o paralelă între IPC și sistemul de evaluare a reușitei în instituțiile de învățămînt, putem spune că aceasta este nota cu care societatea apreciază statul la capitolul corupție.

1.1.2. Barometrul opiniei publice

Barometrul opiniei publice (BOP) este un program de cercetare a opiniei publice realizat de două ori pe an de Institutul pentru Politici Publice (IPP), începînd cu anul 1998. Tematica cercetărilor include teme de interes major pentru populație², inclusiv percepția corupției.

În *Figura 2* este ilustrată evoluția îngrijorărilor majore ale populației, conform BOP, în perioada 2001-2008. Astfel, pe lista acestor îngrijorări, corupția ocupă locul cinci, după problema prețurilor, a sărăciei, a viitorului copiilor și a șomajului³. Practic, corupția este prima problemă socială identificată de populație pe lista

Figura 2.



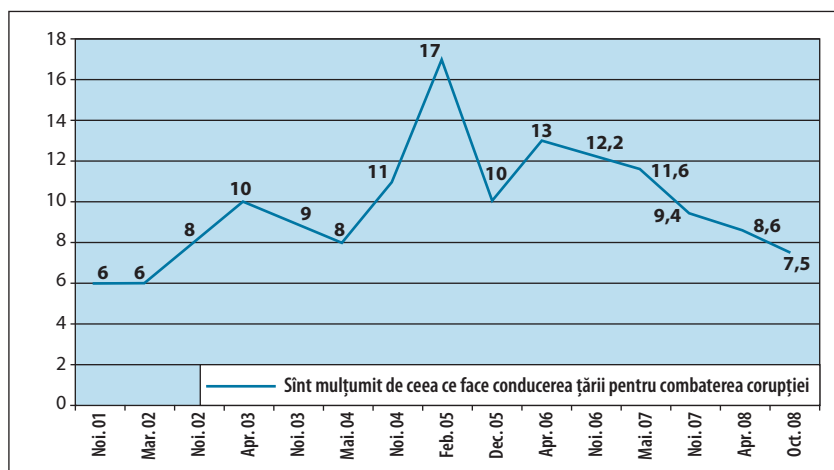
preocupărilor sale, ce urmează imediat după probleme care țin de supraviețuirea individului și a familiei sale⁴. Observăm, de asemenea, că această îngrijorare se află într-o creștere constantă din anul 2001, în 2007 atingînd valoarea maximă.

² "Barometrul Opiniei Publice, martie-aprilie 2008", pag. 3, <http://www.ipp.md/files/Barometru/2008>.

³ "Dinamica rezultatelor sondajelor BOP", pag. 98, <http://www.ipp.md/barometru1.php?l=ro&id=34>.

⁴ Aceleași constatări se desprind și din Studiul realizat de IMAS în 2007 "Percepția și atitudinea față de fenomenul corupției în Republica Moldova", potrivit căruia, aproape șapte din zece persoane consideră că în Republica Moldova corupția este larg răspîdită, atribuindu-i locul 4 în clasamentul problemelor importante cu care se confruntă populația, cu o pondere de 40%, primele locuri revenind problemei sărăciei (47%), a prețurilor ridicate (46%) și a șomajului (43%). Aproape jumătate dintre respondenții sondajului au declarat

Figura 3.



Întrebată dacă este mulțumită de eforturile de combatere a corupției, întreprinse de conducerea țării în perioada anilor 2001-2008, populația indică o rată a satisfacției cu valori cuprinse între 6% și 17% (Figura 3). Maxima de 17% atinsă în februarie 2005 corespunde perioadei campaniei electorale pentru alegerile parlamentare din

6 martie 2005. De asemenea, se remarcă și o tendință stabilă de agravare a nemulțumirii populației față de eforturile statului în combaterea corupției în ultimii ani. Prin urmare, tendințele evoluției opiniei publice remarcate prin sondajul internațional realizat de TI par să se respecte și în cazul BOP.

Notăm că, în 2001, doar 6% din populație exprima mulțumire față de acțiunile guvernanților de combatere a corupției, iar la finele anului 2008 numărul acestora constituie 7,5%.

În cele ce urmează vom examina evoluția reglementărilor legale referitoare la prevenirea și combaterea corupției în Republica Moldova în perioada anilor 2001-2008.

1.2. Reglementarea prevenirii și combaterii corupției

1.2.1. Situația de pînă în 2001

Pînă în anul 2001, în Republica Moldova au fost adoptate următoarele reglementări generale consacrate prevenirii și combaterii corupției:

- *Codul penal din 24.03.1961*, Capitolul VIII, "Infrațiuni săvîrșite de persoane cu funcții de răspundere", care incrimina, *inter alia*, infrațiunile de abuz de putere sau abuz de serviciu (art. 184), excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu (art. 185), neglijența (art. 186), luarea de mită (art. 187), mijlocirea mituirii (art. 187/1), darea de mită (art.188), traficul de influență (art. 188/1), falsul în acte publice (art. 189), primirea de către funcționar a recompensei nelegitime (art. 189/3), nerespectarea de către persoana cu funcții de răspundere a prevederilor Legii privind combaterea corupției și protecționismului (art. 189/4).
- *Legea nr. 900-XIV din 27.06.1996 privind combaterea corupției și protecționismului*, care urmărea preîntîmpinarea, depistarea și curmarea infrațiunilor legate de

că, atunci cînd s-au adresat anul trecut unui funcționar public, acesta a cerut în mod direct bani, cadouri sau o favoare. Studiul IMAS "Percepția și atitudinea față de fenomenul corupției în Republica Moldova", iulie 2007, pag. 3, 7 și 17.

corupție, prin înlăturarea consecințelor acestora și pedepsirea vinovaților, precum și prin preîntâmpinarea, depistarea și curmarea protecționismului⁵. Legea prevedea în Capitolul II "Măsurile de preîntâmpinare a corupției și protecționismului", iar în Capitolul III "Răspunderea pentru actele de corupție și de protecționism";

- *Codul cu privire la contravențiile administrative din 29.03.1985*, care, după adoptarea Legii nr. 900-XIV din 27.06.1996, a fost completat cu dispoziții despre răspunderea contravențională pentru protecționism⁶ și nerespectarea prevederilor Legii privind combaterea corupției și protecționismului⁷;
- *Legea nr. 297-XV din 22.06.2001 privind aderarea Republicii Moldova la Grupul de State contra Corupției (GRECO)*, noutatea principală a anului.

1.2.2. Anul 2002

Au fost adoptate următoarele acte legislative importante:

- *Legea nr. 1264-XV din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere* (în continuare *Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății*), care a stabilit obligativitatea, precum și modul de declarare și de exercitare a controlului asupra veniturilor și proprietății. Scopul declarat al legii a fost de a institui măsuri de prevenire și de combatere a îmbogățirii fără justă cauză a subiecților ce cad sub incidența prevederilor ei⁸;
- *Legea nr. 1104-XV din 06.06.2002 cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției*, care prevedea instituirea unui organ de drept specializat în preîntâmpinarea, depistarea, cercetarea și curmarea infracțiunilor economico-financiare, fiscale, a corupției, protecționismului, spălării banilor și finanțării terorismului⁹;
- *Hotărîrea Parlamentului nr. 1429-XV din 07.11.2002 pentru completarea articolului 1 din Hotărîrea Parlamentului nr. 609-XIV din 01.10.1999 privind formarea organelor Procuraturii, reședința lor și circumscripțiile de activitate, structura și personalul*, prin care a fost instituită o nouă subdiviziune specializată a procuraturii Republicii Moldova – Procuratura anticorupție. Pe lângă atribuțiile comune organelor procuraturii, atribuțiile specifice ale procuraturii anticorupție includ controlul asupra modului în care angajații Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (CCCEC) respectă legea în exercițiul funcțiunii; efectuarea nemijlocită a urmăririi penale în cauzele de corupție și cauze conexe acestora, precum și în alte infracțiuni de o rezonanță socială sporită; conducerea urmăririi penale efectuate de către organele centrale și teritoriale de urmărire penală ale CCCEC.

⁵ Art. 1, Legea nr. 900-XIV din 27.06.1996 privind combaterea corupției și protecționismului.

⁶ Art. 174/17, Codul cu privire la contravențiile administrative din 29.03.1985.

⁷ Art. 175/18, *ibidem*.

⁸ Art. 1, Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății.

⁹ Art. 5 lit. a)-c), Legea nr. 1104-XV din 06.06.2002 cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției.

1.2.3. Anul 2003

În 2003, odată cu intrarea în vigoare a noului Cod penal¹⁰, au fost modificate normele penale ce incriminau infracțiunile de corupție și cele conexe lor, principala deosebire fiind delimitarea infracțiunilor de corupție din sectorul public de cele din sectorul privat. Astfel, infracțiunile de corupție din sectorul public sînt reglementate la moment în Capitolul XV al Codului penal "Infracțiuni săvîrșite de persoane cu funcție de răspundere". Acesta cuprinde: coruperea pasivă (art. 324), coruperea activă (art. 325), traficul de influență (art. 326), abuzul de putere sau abuzul de serviciu (art. 327), excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu (art. 328), neglijența în serviciu (art. 329), primirea de către un funcționar a recompensei ilicite (art. 330), refuzul de a îndeplini legea (art. 331) și falsul în acte publice (art. 332). Corupția în sectorul privat este reglementată în Capitolul XVI al Codului penal "Infracțiuni săvîrșite de persoanele care gestionează organizațiile comerciale, obștești sau alte organizații nestatale". Acesta incriminează: luarea de mită (art. 333), darea de mită (art. 334), abuzul de serviciu (art. 335) și depășirea atribuțiilor de serviciu (art. 336).

Tot în 2003 Republica Moldova și-a asumat angajamente internaționale cu privire la prevenirea și combaterea corupției prin ratificarea a două convenții ale Consiliului Europei:

- *Convenția penală cu privire la corupție* (din 27 ianuarie 1999, Strasbourg), ratificată prin Legea nr. 428-XV din 30.10.2003;
- *Convenția civilă cu privire la corupție* (din 4 noiembrie 1999, Strasbourg), ratificată prin Legea nr. 542-XV din 19.12.2003.

1.2.4. Anul 2004

Evoluția anului 2004 a fost marcată prin adoptarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia¹¹. Principalele măsuri de prevenire și de combatere a corupției, fixate în Strategie, sînt: perfecționarea cadrului legislativ și asigurarea aplicării legislației, prevenirea corupției în instituțiile publice și în procesul politic (prin eficientizarea sistemului instituțional, garantarea transparenței și responsabilității în activitatea politică, diminuarea efectelor corupției asupra sectorului privat), intensificarea cooperării dintre instituțiile publice și societatea civilă și extinderea colaborării internaționale. Mecanismul de implementare a Strategiei prevede:

- realizarea unui Plan de acțiuni, actualizat periodic;
- înființarea unui Consiliu coordonator în problemele combaterii corupției și criminalității pe lângă Președintele Republicii Moldova, ce coordonează la nivel general Strategia și asigură responsabilitatea instituțiilor publice și realizarea acțiunilor ce țin de competența lor¹²;

¹⁰ Codul penal al Republicii Moldova, nr. 985-XV din 18.04.2002.

¹¹ Hotărîrea Parlamentului nr. 421-XV din 16.12.2004, cu modificările și completările ulterioare.

¹² Un Consiliu coordonator în problemele combaterii corupției a fost creat prin Decretul nr. 57-III din 28.05.2001 (modificat în 2003), însă respectivul Decret nu conține nici o referință la Strategie și se cunoaște foarte puțin sau chiar nimic despre activitatea lui. Prin Hotărîrea Guvernului nr. 1341 din 28.11.2008, Con-

- crearea prin decret prezidențial a unui grup de monitorizare, care se reunește cel puțin o dată în lună pentru a discuta realizările și problemele ce apar în procesul îndeplinirii planului de acțiuni și face recomandări pentru rezolvarea acestor probleme. După fiecare reuniune, grupul de monitorizare prezintă un succint raport Consiliului coordonator și este obligat să publice în presă un rezumat al lucrărilor sale;
- desemnarea CCCEC să îndeplinească funcția de secretariat al grupului de monitorizare și să asigure realizarea cotidiană a planului de acțiuni.

În același an, Capitolul XV al Codului penal "Infrațiuni săvârșite de persoane cu funcție de răspundere" a fost completat cu o nouă componentă de infrațiune: "încălcarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății de către demnitarii de stat, judecători, procurori, funcționarii publici și unele persoane cu funcție de conducere" (art. 330/1).

1.2.5. Anul 2005

A fost adoptată *Hotărârea Guvernului nr. 615 din 28.06.2005 privind unele măsuri de prevenire a corupției și protecționismului în cadrul instituțiilor publice*, potrivit căreia responsabilitatea pentru prevenirea corupției și protecționismului în instituția publică respectivă se pune în sarcina unui viceministru (vicedirector).

În același an, Guvernul a adoptat *Hotărârea nr. 1219 din 28.11.2005 cu privire la acțiunile de asigurare a eligibilității Republicii Moldova pentru asistență financiară în cadrul programelor Fondului american "Provocările Mileniului"* (Millenium Challenge Account – MCA), prin care a fost instituit un Grup de lucru responsabil de coordonarea și elaborarea: propunerii de participare la Programul Preliminar al MCA, a Concepției de combatere a corupției și asigurării supremației legii, a propunerilor privind reformele regulatorii și/sau instituționale pentru îmbunătățirea performanțelor, a măsurilor reale de implementare a reformelor propuse, cu termene concrete de implementare. Potrivit Hotărârii Guvernului, Grupul de lucru menționat, după evaluarea și acceptarea de către partenerii americani a Concepției de combatere a corupției și asigurarea supremației legii, va elabora Planul național preliminar de acțiuni privind asigurarea eligibilității Moldovei pentru asistență completă din partea MCA.

1.2.6. Anul 2006

Prin modificarea Legii nr. 1104-XV din 06.06.2002¹³ și *Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006 privind expertiza anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative*,

siliul de coordonare a activității de prevenire și combatere a criminalității și corupției a fost constituit deja pe lângă Guvern, deși Strategia națională de prevenire și combatere a corupției (HP nr. 421 din 16.12.2004) stipula în continuare funcționarea acestui Consiliu pe lângă Președintele Republicii Moldova. Constatăm și în acest caz deficiențe conceptuale în abordarea și promovarea politicilor anticorupționale, precum și acțiuni ale Guvernului care deviază de la documentele de politici adoptate de Parlament.

¹³ Legea nr. 332-XVI din 10.11.2006 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

CCCEC este înzestrat cu o atribuție nouă, de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și a proiectelor de acte normative ale Guvernului, în vederea corespunderii lor cu politica statului de prevenire și combatere a corupției.

1.2.7. Anul 2007

În anul 2007, Republica Moldova și-a asumat un nou angajament în fața comunității internaționale, prin ratificarea Convenției ONU împotriva corupției (din 31 octombrie 2003)¹⁴.

O altă noutate a anului 2007 a fost adoptarea *Hotărârii Guvernului nr. 32 din 11.01.2007 pentru aprobarea Programului de acțiuni privind implementarea Planului Preliminar de Țară al Republicii Moldova în cadrul Programului SUA "Provocările Mileniului",* obiectivul declarat al căreia este combaterea corupției. Potrivit acestei hotărâri, Planul Preliminar de Țară (PPT) conține un șir de măsuri care urmează a fi întreprinse pentru prevenirea și combaterea corupției în rîndul autorităților publice, precum și măsuri de eficientizare a activității structurilor specializate în domeniul anticorupție. PPT a inclus următoarele componente:

- prevenirea și combaterea corupției în domeniul ocrotirii sănătății;
- prevenirea și controlul corupției în sistemul fiscal;
- prevenirea și controlul corupției în sistemul vamal;
- prevenirea și controlul corupției în sistemul afacerilor interne;
- optimizarea activității Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției.

Mecanismul de implementare al Hotărârii Guvernului nr. 32/11.01.2007 prevede instituirea unui Grup de lucru pentru monitorizarea implementării PPT, precum și a grupurilor de lucru tehnice pentru implementarea componentelor separate ale PPT.

1.2.8. Anul 2008

Acest an s-a dovedit a fi unul prodigios pentru adoptarea noilor reglementări în materie anticorupție, în special în ceea ce privește prevenirea corupției. Astfel, au fost adoptate:

- *Legea nr. 16-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese*, prin care se reglementează incompatibilitățile și restricțiile impuse persoanelor care exercită funcții de demnitate publică, funcții publice sau alte funcții, soluționarea conflictelor de interese, precum și modul de prezentare a declarației cu privire la conflictul de interese¹⁵;
- *Legea nr. 25-XVI din 22.02.2008 privind codul de conduită a funcționarului public*¹⁶, care urmărește stabilirea unor norme de conduită în serviciul public și informa-

¹⁴ Ratificată prin Legea nr. 158-XVI din 06.07.2007.

¹⁵ Art.1 al Legii nr. 16-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese.

¹⁶ Ulterior, la 4 iulie 2008, a fost adoptată Legea nr. 158-XVI cu privire la funcția publică și statutul funcționa-

rea cetățenilor cu privire la conduita pe care trebuie să o adopte funcționarul public în vederea oferirii unor servicii publice de calitate; asigurarea unei administrări mai bune pentru realizarea interesului public; contribuirea la prevenirea și eliminarea corupției din administrația publică și crearea unui climat de încredere între cetățeni și autoritățile publice¹⁷;

- *Legea nr. 90-XVI din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției*¹⁸, care stabilește acțiuni de prevenire și de combatere a corupției, asigurând apărarea drepturilor și libertăților persoanei, a intereselor publice, a securității naționale și înlăturarea consecințelor actelor de corupție¹⁹;
- *Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional*, elaborarea căreia a fost determinată de necesitatea stabilirii unor principii și modalități de asigurare a transparenței decizionale în cadrul autorităților publice, creării unui mecanism viabil de participare a cetățenilor și a organizațiilor constituite de aceștia la elaborarea și adoptarea deciziilor;
- *Legea nr. 271-XVI din 18.12.2008 privind verificarea titularilor și candidaților la funcții publice*, care stabilește principiile, scopurile, cercul persoanelor care urmează a fi supuse verificării, procedura, formele și metodele de verificare a informațiilor referitoare la cetățenii Republicii Moldova care dețin sau candidează la funcții publice, exercitarea cărora într-o manieră neconformă legii poate aduce prejudicii intereselor securității naționale;
- *Hotărîrea Guvernului nr. 177 din 18.02.2008 cu privire la structura și efectivul-limită ale Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției*, a cărei scop a fost optimizarea activității Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției și realizarea Programului de acțiuni privind implementarea Planului Preliminar de Țară al Republicii Moldova în cadrul Programului SUA “Provocările Mileniului”, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 32 din 11 ianuarie 2007. Abia efectuată optimizarea prevăzută de această hotărîre guvernamentală, la finele anului 2008 este adoptată *Hotărîrea Guvernului nr. 1484 din 26.12.2008 cu privire la modificarea Hotărîrii Guvernului nr. 177 din 18.02.2008*, care a exclus din scopul inițial declarat necesitatea realizării Programului de acțiuni privind implementarea Planului Preliminar de Țară al Republicii Moldova în cadrul Programului SUA “Provocările Mileniului”. Această situație trezește suspiciuni privind probitatea și onestitatea autorităților în promovarea politicilor instituționale;
- *Metodologia de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice*, aprobată prin *Hotărîrea Guvernului nr. 906 din 28.07.2008*, care reglementează cadrul organizatoric și metodologic al procesului de identificare a factorilor instituționali ce favorizează sau pot favoriza corupția, precum și elaborarea recomandărilor pentru excluderea efectelor acestora (proces de evaluare a riscurilor)²⁰;

rului public, iar odată cu intrarea în vigoare a acesteia a fost abrogată Legea serviciului public, nr. 443-XIII din 04.05.1995.

¹⁷ Art. 1 alin. (2) al Legii nr. 25-XVI din 22.02.2008 privind codul de conduită a funcționarului public.

¹⁸ Prin Legea nr. 90-XVI din 25.04.2008 a fost abrogată Legea nr. 900-XIV din 27.06.1996 privind combaterea corupției și protecționismului.

¹⁹ Art. 1 al Legii nr. 90-XVI din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției.

²⁰ Pct. 1 al Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice.

- *Hotărîrea Guvernului nr. 1461 din 19.12.2008 pentru aprobarea Regulamentului privind mecanismul de semnalare și monitorizare a nivelului corupției în instituțiile publice*, care prevede două tipuri de semnalări a corupției în instituțiile monitorizate: 1) semnalare externă, care are ca obiectiv raportarea cazurilor de corupție și obținerea indicatorilor pentru evaluarea nivelului corupției în instituțiile monitorizate prin intermediul chestionării cetățenilor ce nu activează în instituțiile respective; și 2) semnalarea internă, care are ca obiectiv raportarea cazurilor de corupție și obținerea indicatorilor pentru evaluarea nivelului corupției în instituțiile monitorizate prin chestionarea angajaților.

1.3. Eficiența combaterii corupției

Pentru a stabili cât de eficiente au fost măsurile întreprinse de stat în vederea combaterii corupției pe care o presupun sondajele și căreia i-au fost consacrate atâtea eforturi legislative, este necesară analiza statisticii oficiale privind înregistrarea și investigarea cauzelor de corupție, cea mai importantă, firește, fiind statistica despre condamnări și categoriile de pedepse aplicate.

O primă concluzie ce se desprinde atunci când se încearcă identificarea unei atare statistici, este că aceasta nu este sistematizată după aceleași criterii de către Procuratură, CCCEC și Ministerul Afacerilor Interne (MAI) și, drept urmare, este prezentată diferit, iar uneori contradictoriu, de către aceste organe²¹. Principala dificultate pare a fi inexistența unei accepțiuni clare pentru a defini la care anume infracțiuni din Codul Penal țin de corupție și care sînt conexe corupției.

Dacă admitem că prin infracțiuni de corupție se înțelege doar coruperea pasivă/activă, traficul de influență, primirea unei recompense/remunerații ilicite, darea și luarea de mită, încercînd să le delimităm de infracțiunile de corupție conexe, devine evident faptul că în spatele statisticii infracțiunilor conexe corupției se ascund aproximativ două treimi din realitatea statisticii “infracțiunile de corupție și conexe”.

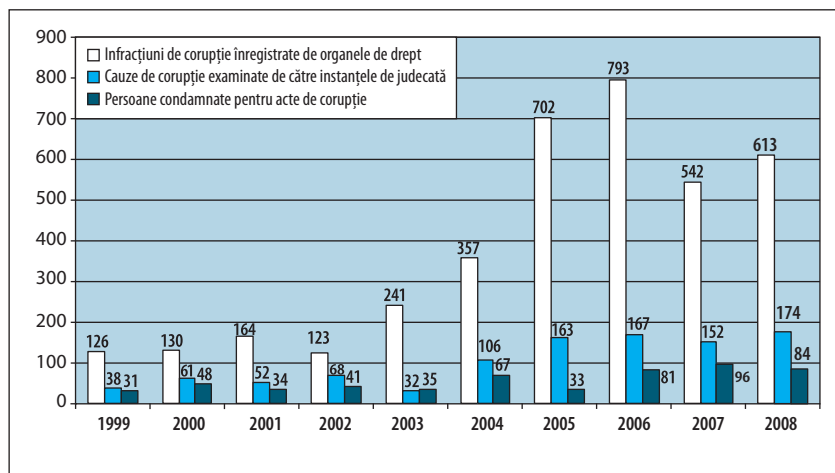
Chiar dacă este sistematizată în mod diferit, subiectul tabu în statistica acestor organe par să fie condamnările și consecințele acestora. Astfel, organele de drept, în diverse

²¹ Un exemplu de asemenea contradicții este Raportul de activitate al Procuraturii RM pentru anul 2007 și Raportul din 2007 prezentat de Grupul de monitorizare a implementării Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției și a Planului de acțiuni. Astfel, potrivit Raportului Procuraturii, în 12 luni ale anului 2007, au fost înregistrate 1246 de infracțiuni săvîrșite de către persoane cu funcții de răspundere (pag. 5), iar potrivit Raportului Grupului de monitorizare, în doar 11 luni ale anului 2007 au fost înregistrate 1366 de asemenea infracțiuni. De menționat că în ambele rapoarte este vorba despre infracțiunile înregistrate de toate organele de drept: procuratură, CCCEC și MAI. Un alt exemplu: potrivit Informației operative privind starea infracționalității pe teritoriul Republicii Moldova în perioada a 12 luni ale anului 2007, în acest an au fost trimise în judecată 445 de cauze de dare/luare de mită, corupere activă și corupere pasivă, iar în 2006 – 632 de asemenea cauze, pe cînd în Rapoartele Procuraturii se indică transmiterea în judecată a 206 de asemenea cauze în anul 2007 (Raportul activității Procuraturii Republicii Moldova în anul 2007, pag. 13) și a 170 de asemenea cauze în anul 2006 (Raportul activității Procuraturii Republicii Moldova în anul 2007, pag. 6).

rapoarte date publicității, preferă să vorbească despre infracțiuni înregistrate²², trimise în judecată, numărul persoanelor puse sub învinuire etc., însă aproape niciodată nu se vorbește despre sentințe de condamnare și sentințe de achitare, pedepse aplicate, pedepse reale și pedepse cu suspendare condiționată a executării lor. Or, tocmai această informație, care lipsește, interesează cel mai mult, pentru că ar avea potențialul de a spune principalul despre eficacitatea eforturilor de combatere a corupției: ce se întâmplă cu cei despre care sistemul justiției consideră că sînt vinovați de săvîrșirea actelor de corupție?

În Figura 4 este prezentată evoluția statisticilor oficiale în perioada 1999-2008 privind numărul infracțiunilor de corupție înregistrate de organele de drept, cauzele penale examinate de către instanțele de judecată și

Figura 4.

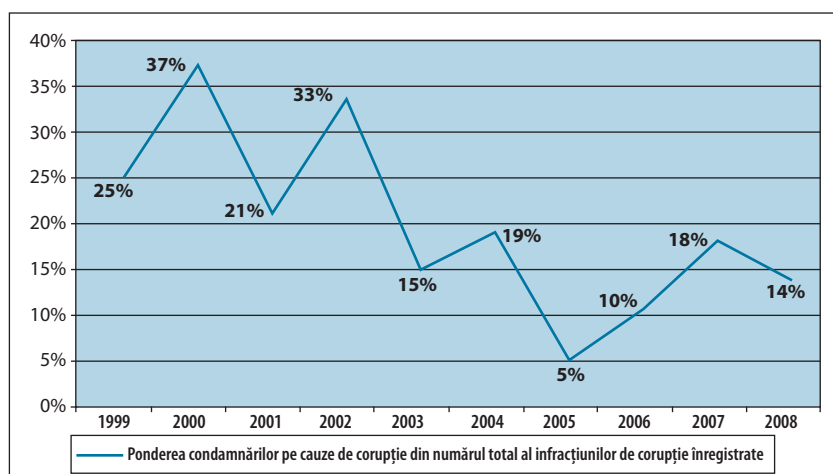


numărul de persoane condamnate pentru săvîrșirea actelor de corupție²³. Observăm că, pînă în anul 2006, a existat o tendință stabilă de creștere statistică a numărului de infracțiuni de corupție înregistrate de organele de drept, astfel încît în anul 2006 această cifră (793) este de peste șase ori mai mare în comparație cu cifra din 1999 (126). Spre regret, aceeași tendință stabilă de creștere nu se manifestă și în cazul condamnărilor în aceste categorii de infracțiuni.

²² Supranumite în surse oficiale și “identificate”, “descoperite”, “relevante” sau “depistate”. De fapt, aceste sinonime generează confuzii lăsînd să se înțeleagă că ar putea fi vorba atît despre cifra cauzelor în care s-a stabilit cu certitudine faptul comiterii infracțiunii de corupție, cît și despre numărul de condamnări, ceea ce ar fi, desigur, greșit.

²³ Statistica pentru perioada 1999-2004 la care se face trimitere a fost preluată din anexele 6, 7 și 9 la Teza de doctor habilitat a lui Valeriu Cușnir “Incrimînarea corupției în legislația penală a Republicii Moldova” (pag. 219-222), USM, Chișinău, 2005. Pentru perioada 1999-2003, statistica se referă la infracțiunile prevăzute în art. 187, 188 și 187/1, Codul penal din 24.03.1961. Pentru perioada 2004-2007 au fost consultate statisticile disponibile din diverse surse oficiale publice referitoare la infracțiunile prevăzute în art. 324, 325, 326, 330, 333, 334 ale Codului penal nr. 985-XV din 18.04.2002. Pentru perioada 2005-2007 au fost utilizate următoarele surse: Raportul activității Procuraturii în anul 2004, pag. 5-8, <http://www.procuratura.md/md/d2004/>, Raportul activității Procuraturii în anul 2005, pag. 9, 16, <http://www.procuratura.md/md/d2005/>, Raportul activității Procuraturii în anul 2006, pag. 6, 21, 24, 26, 37, <http://www.procuratura.md/md/d2006/>, Raportul activității Procuraturii în anul 2007, pag. 5, 13, 15 <http://www.procuratura.md/md/d2007/>; Raportul de evaluare a Moldovei, în cadrul primului ciclu de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 15-a ședință plenară, Strasbourg, 13-17 octombrie 2003, paragraful 20, pag. 9-10, Raportul de evaluare a Moldovei, în cadrul ciclului doi de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 30-a reuniune plenară, Strasbourg, 9-13 octombrie 2006, paragraful 24, pag. 9, (rapoartele de evaluare GRECO sînt accesibile urmînd linkul: <http://www.procuratura.md/md/EvGRECO/>); Rapoartele naționale anticorupție pentru anii 2005, 2006 și 2007 <http://www.cceec.md/Statisticaactivitatii>; Informația operativă privind starea infracționalității pe teritoriul Republicii Moldova în perioada a 12 luni ale anului 2007, http://www.mai.md/tabele-statist-pre/tabel_2007/, Informația operativă privind starea infracționalității pe teritoriul Republicii Moldova în lunile ianuarie-martie ale anului 2008, <http://www.mai.md/tabele-statist/>; Informații și date statistice privind infracțiunile de corupție oferite de Curtea Supremă de Justiție.

Figura 5.



În Figura 5 este prezentată ponderea condamnărilor în cauze de corupție din numărul total al infracțiunilor de corupție înregistrate²⁴. Decalajul dintre numărul infracțiunilor de corupție înregistrate și numărul sentințelor de condamnare pronunțate, care se agravează constant pe intervalul 2000-2005, caracterizează elocvent randamentul

sistemului de justiție penală în contracararea infracțiunilor de corupție în Republica Moldova și explică reticența organelor statului în a face publice datele privind condamnările în aceste cauze.

Cît privește pedepsele aplicate de instanțe în cazuri de corupție, sursele oficiale iau atitudini chiar și mai obtuze decît în cazul datelor privind condamnările. O statistică propriu-zisă a categoriilor de pedeapsă aplicate de instanțe este imposibil de identificat, cu excepția unor interpretări narrative. Din ele aflăm, spre exemplu că, pe parcursul anului 2007, niciuna dintre persoanele condamnate pentru săvîrșirea infracțiunilor de corupție nu a fost în realitate privată de libertate, că în privința unor condamnați nu a fost aplicată pedeapsa sub forma privării de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate²⁵.

În legătură cu tendința statistică "tristă", relevată în Figura 5, apar cîteva întrebări firești: reduc oare judecătorii eforturile considerabile depuse de organele de urmărire penală; sînt suficient de calitative eforturile organelor de urmărire penală pentru a acumula probe pertinente, legale și concludente ca judecătorii să pronunțe mai multe sentințe de condamnare și să impună pedepse mai aspre; sînt oare acuzatorii de stat suficient de perseverenți în menținerea poziției lor inițiale în fața instanței de judecată în cauzele de

²⁴ Aici se impune o precizare: numărul de infracțiuni înregistrate nu este egal cu numărul de persoane implicate în aceste infracțiuni, numărul de persoane fiind mai mare, deoarece într-un caz considerat ca o singură infracțiune înregistrată pot figura una, două sau mai multe persoane și invers, în privința unei singure persoane pot fi înregistrate cîteva infracțiuni. Pe de altă parte, statistica condamnărilor include numărul persoanelor condamnate, care poate fi unul, doi sau mai mulți condamnați într-un dosar (cauză). Din aceste considerente, ponderea condamnărilor din numărul de persoane care figurează în infracțiunile înregistrate ar putea fi mai mică în comparație cu ponderea condamnărilor din numărul total de infracțiuni de corupție înregistrate. Însă, deoarece statistica referitoare la numărul persoanelor implicate în infracțiunile de corupție înregistrate nu este publică, s-a decis calcularea ponderii condamnărilor din numărul infracțiunilor de corupție înregistrate de vreme ce: 1) în acest fel tot poate fi urmărită tendința pe care autorul dorește să o evidențieze; 2) această metodă de calculare este generoasă pentru organele de drept, iar autorului nu-i poate fi reproșată o atitudine preconcepută și rezervată față de eforturile autorităților de a contracara corupția.

²⁵ Raportul național anticorupție pentru anul 2007, pag. 26, <http://www.cceec.md/Statisticaactivitatii>.

corupție, inclusiv prin utilizarea căilor de atac în cazul pronunțării sentințelor de achitare sau de încetare a procesului penal?

În lipsa unui studiu al dosarelor de corupție este dificil de găsit un răspuns exact la aceste întrebări. Totuși, în încercarea de a clarifica puțin situația, vom compara datele prezentate în *Figura 4* și le vom raporta statistic între ele în *Tabelul 1*.

Tabelul 1.

PERIOADA	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	MEDIA
Ponderea cauzelor de corupție examinate de instanțele de judecată	30%	47%	32%	55%	13%	30%	23%	21%	28%	28%	27%
din numărul total al infracțiunilor de corupție înregistrate	38 din 126	61 din 130	52 din 164	68 din 123	32 din 241	106 din 357	163 din 702	167 din 793	152 din 542	174 din 613	1013 din 3791
Ponderea condamnărilor pe cauze de corupție din numărul total de cauze de corupție examinate de instanțele de judecată	82%	79%	65%	60%	109%	63%	20%	49%	63%	48%	54%
	31 din 38	48 din 61	34 din 52	41 din 68	35 din 32*	67 din 106	33 din 163	81 din 167	96 din 152	84 din 174	550 din 1013
Ponderea condamnărilor pe cauze de corupție din numărul total al infracțiunilor de corupție înregistrate	25%	37%	21%	33%	15%	19%	5%	10%	18%	14%	15%
	31 din 126	48 din 130	34 din 164	41 din 123	35 din 241	67 din 357	33 din 702	81 din 793	96 din 542	84 din 613	550 din 3791

* În 32 de cauze examinate de instanțele de judecată au fost condamnate 35 de persoane. Pentru detalii suplimentare, a se vedea nota de subsol 24.

Examinînd datele din tabelul de mai sus, remarcăm următoarele:

- ponderea cauzelor de corupție examinate de instanțele de judecată din numărul total al infracțiunilor de corupție înregistrate pe parcursul anilor 1999-2008 arată că, în medie, instanțele nici nu se pot pronunța cu privire la 73% din infracțiunile înregistrate, din care motiv nu pot fi învinuite de o reducere considerabilă a eforturilor organelor de urmărire penală. Menționăm că volumul maxim de cauze examinate, raportat la numărul infracțiunilor de corupție înregistrate, a fost atins în anul 2002, în proporție de 55%, an în care ponderea condamnărilor din totalul dosarelor examinate a fost de 60%. Volumul minim de cauze examinate de instanțe, raportat la infracțiunile de corupție înregistrate, a fost în proporție de 13% în anul 2003, an în care ponderea condamnărilor din numărul total de cauze examinate a fost de 109%²⁶;

²⁶ A se vedea explicația oferită de nota de subsol 24.

- ponderea condamnărilor în cauze de corupție din numărul total de cauze de corupție examinate de instanțele de judecată pe parcursul anilor 1999-2008 are o valoare medie de 54%, ceea ce înseamnă că în mai mult de jumătate din cazurile în care instanțele de judecată examinează dosare de corupție se adoptă sentințe de condamnare. Cît privește celelalte 46% de sentințe de achitare și încetare a procesului penal, procurorul este în drept, conform legislației procesuale, să le atace în instanțele ierarhic superioare. Spre regret, această statistică nu este disponibilă, din care motiv nu pot fi trase concluzii ulterioare;
- valoarea medie a ponderii condamnărilor în cauze de corupție din numărul total al infracțiunilor de corupție înregistrate în perioada 1999- 2008 este de 15%. Considerăm că orice discuții referitoare la eficiența sistemului de justiție penală în contracararea corupției trebuie dezvoltate neapărat prin prisma acestui procent de făptuitori, pe care sistemul ajunge să îi pedepsească cumva, contribuind astfel la prevenirea fenomenului corupției și la educarea intoleranței societății față de infractori.

Este evident că o reușită frustrantă, de doar 15% (5% în anul 2005, 10% în 2006, 18% în 2007 și 14% în 2008), a organelor de drept, ridică semne de întrebare chiar pentru aceste organe. Astfel, CCCEC oferă următoarea explicație în Raportul național anticorupție pentru anul 2007: *“...instanțele judecătorești nu țin pasul cu organele de urmărire penală în ceea ce privește intensitatea activității de contracarare a manifestărilor de corupție. În acest fel, eforturile depuse de organele de urmărire penală sînt diminuate considerabil.”*²⁷. În Raportul activității Procuraturii Republicii Moldova în anul 2007 însă au fost oferite și alte explicații posibile²⁸:

“Analiza situației, la compartimentul investigării cazurilor de corupție, a scos în evidență mai multe deficiențe:

- *absența, în majoritatea cazurilor, a unei tactici efective de pregătire a operațiunii de control al transmiterii bunurilor estorcate sau primite de funcționari;*
- *neprofesionalismul lucrătorilor operativi și al procurorilor;*
- *incompletudinea surselor de probare a comportamentului infracțional, a laturii subiective și obiective a acestor componente, ca urmare a lipsei controlului video sau audio al operațiunii;*
- *folosirea la nivel minim a posibilităților activității operative de investigații, fapt care pune în dificultate depistarea și acumularea probatoriului în cazurile de participare la comiterea faptelor de corupție a funcționarilor cu înaltă funcție de răspundere ...”.*

²⁷ Raportului național anticorupție pentru anul 2007, pag. 27, <http://www.cccec.md/Statisticaactivitatii>.

²⁸ Raportul activității Procuraturii în anul 2007, pag. 11, <http://www.procuratura.md/md/d2007/>.

2. DEFINIREA PROBLEMELOR

Analizînd evoluția sectorului de prevenire și combatere a corupției în Republica Moldova din ultimii zece ani, ajungem la concluzia că părerea populației despre eforturile depuse de către stat în lupta împotriva corupției nu sînt în corelație cu randamentul real al acestora, în parte pentru că autoritățile – cu excepția anilor electorali – nici nu se prea obosesc să dea informații despre ele, iar în parte pentru că fenomenul corupției nu este bine înțeles de societatea noastră.

În același timp, autoritățile statului întreprind: măsuri legislative, în vederea prevenirii corupției, precum și măsuri de combatere a corupției, obținînd rezultatele evidențiate mai sus.

Cît privește măsurile anticorupție de ordin legislativ, în secțiunea 1.2 am arătat că anul 2008 a fost un an prodigios. Rămîne doar să vedem care este potențialul de realizare eficientă a noilor reglementări, recent promovate.

Cu referire la aspectul combaterii corupției, elucidat în secțiunea 1.3, conchidem că eforturile autorităților se concentrează mai degrabă asupra înregistrării infracțiunilor de corupție și a celor conexe, decît asupra condamnărilor pronunțate de instanțele de judecată și sancționării persoanelor corupte.

În secțiunile de mai jos vom încerca să definim problemele legate de modul în care se formează percepțiile populației asupra corupției, influențînd încrederea în organele de drept (2.1), carențele unui sistem desuet, în care indicii descoperirii infracțiunilor de corupție lucrează împotriva indicatorilor de performanță ai organelor de drept (2.2) și deficiențele noii legislații anticorupție (2.3).

2.1. Necunoașterea alterează percepția și alimentează neîncrederea

Vom încerca în cele ce urmează să vedem care este corelația dintre percepția populației asupra fenomenului corupției în Republica Moldova, conform sondajelor de opinie publică, și eforturile de combatere a corupției în ultimii zece ani, înregistrate de statisticile oficiale.

Tabelul 2.

	PERIOADA	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CORUPȚIA ÎN SONDAJE	Indicele de percepere a corupției (IPC calculat de TI)	2,6	2,6	3,1	2,1	2,4	2,3	2,9	3,2	2,8	2,9
	Procentul populației mulțumite de ceea ce face conducerea țării pentru combaterea corupției (BOP - primăvara)	-	-	6%	6%	10%	8%	17%	13%	11,6%	8,6%

	PERIOADA	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CORUPȚIA ÎN VIZORUL ORGANELOR DE DREPT	Numărul infracțiunilor de corupție înregistrate	126	130	164	123	241	357	702	793	542	613
	Numărul sentințelor de condamnare pronunțate pe cauze de corupție	31	48	34	41	35	67	33	81	96	84
	Ponderea condamnărilor pe cauze de corupție din numărul infracțiunilor de corupție înregistrate	25%	37%	21%	33%	15%	19%	5%	10%	18%	14%

După cum am arătat în secțiunea 1.3 de mai sus, statistica sentințelor de condamnare în cazurile de corupție nu se bucură de aceeași mediatizare ca și statistica infracțiunilor înregistrate. Compararea datelor (pe orizontală) din *Tabelul 2* confirmă o dată în plus acest lucru, prin relevarea existenței unei corelații de proporționalitate directă doar dintre percepția populației asupra nivelului corupției în țară și numărul de infracțiuni înregistrate.

Pe de altă parte, randamentul real al eforturilor de combatere a corupției²⁹ nu pare să aibă nici o influență logică asupra nivelului de corupție perceput de populație și asupra gradului de satisfacție a cetățenilor pentru ceea ce fac autoritățile în vederea eradicării corupției. Mai mult decât atât, par a fi chiar invers proporționale în anumiți ani (compararea datelor pe verticală). Astfel:

- în **anul 2002** (an postelectoral), în care numărul infracțiunilor de corupție înregistrat este cel mai mic în perioada de referință (123), dar în care ponderea condamnărilor este totuși destul de mare, peste o treime din cazurile înregistrate (33%), Indicele de Percepție a Corupției (IPC) este cel mai mic (2,1), la fel ca și nivelul satisfacției populației pentru eforturile de combatere a corupției (6%);
- în **anul 2005** (an electoral), în care numărul infracțiunilor de corupție înregistrat se dublează practic în raport cu anul precedent (de la 357 la 702), dar în care ponderea condamnărilor este cea mai mică, 5% din cazurile înregistrate, IPC crește brusc (de la 2,3 la 2,9), iar nivelul satisfacției populației pentru eforturile de combatere a corupției este cel mai înalt din întreaga perioadă de referință (17%);
- în **anul 2006** (an postelectoral), în care numărul infracțiunilor de corupție înregistrat se mărește în comparație cu anul precedent (de la 702 la 793), iar ponderea condamnărilor se dublează (de la 5% la 10% din cazurile înregistrate), IPC continuă să crească (de la 2,9 la 3,2), însă nivelul satisfacției populației în fața eforturilor de combatere a corupției descrește (de la 17% la 13%);
- în **anul 2007** (an electoral) numărul infracțiunilor de corupție înregistrat scade față de anul precedent (de la 793 la 542) și atrage după sine și scăderea IPC (de la 3,2 la 2,8). Deși ponderea condamnărilor din cazurile înregistrate continuă să

²⁹ Prin randament real al eforturilor de combatere a corupției autorul subînțelege ponderea condamnărilor pe cauze de corupție din numărul total de asemenea infracțiuni înregistrate.

crească pe parcursul anilor 2006-2007, nivelul satisfacției populației pentru eforturile de combatere a corupției continuă să scadă (până la 11,6%).

Din cele expuse mai sus, desprindem două legități:

1. Indicele de Percepere a Corupției este direct proporțional cu numărul infracțiunilor de corupție înregistrate;
2. randamentul real al eforturilor statului de combatere a corupției este invers proporțional cu gradul de mulțumire a populației pentru ceea ce întreprinde statul în vederea combaterii corupției.

Pentru prima legitate pot fi găsite explicații. Pe de o parte, statistica infracțiunilor de corupție înregistrate este frecvent dată publicității în cadrul conferințelor de presă ale organelor de drept și cu ocazia altor evenimente publice – această statistică se conține în diverse surse oficiale; pe de altă parte, statistica condamnărilor rămîne, de regulă, ocultă. Imaginile cu reținerea bănuților și învinuiților în flagrant delict în cazuri de corupție nu sînt aproape niciodată ratate de posturile de televiziune, pe cînd imaginile de la ședințele de judecată publice, în care se pronunță sentințe de condamnare a funcționarilor corupți, sînt de-a dreptul o raritate în aceleași surse media din Republica Moldova. Astfel, lipsa informării populației despre condamnări în cauze de corupție este, probabil, unica explicație plauzibilă pentru cea de a doua legitate.

Potrivit Studiului realizat de IMAS în 2007 “Percepția și atitudinea față de fenomenul corupției în Republica Moldova” (în continuare numit “Studiul IMAS 2007”), două treimi din populație consideră că subiectele legate de corupție sînt mai degrabă ocolite de mass-media³⁰, în timp ce 30% dintre persoanele chestionate și-au format opinii despre răspîndirea corupției în țară în baza informațiilor reflectate în mass-media³¹. Potrivit aceleiași surse, rolul solicitat mass-mediei de către cetățeni ar fi unul mult mai activ, decît ceea ce oferă la acest moment organizațiile media din Republica Moldova³².

Date fiind interesul și importanța problemei corupției pentru populația țării, pasivitatea mijloacelor de informare în masă în ce privește reflectarea acestor subiecte poate fi explicată prin frica de persecutare, evitarea unor procese de judecată pentru defăimare, necunoașterea specificului fenomenului într-o măsură suficientă pentru a elucida asemenea subiecte sau prin nedorința mass-mediei de a trata acest fenomen la nivelul utilizatorilor de rînd ai serviciilor publice, excepție făcînd doar cazurile în care subiectul actului de corupție este o persoană foarte cunoscută³³.

Un alt studiu, realizat de Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC), arată că peste 80% dintre cei chestionați nu corect corupția și tind să confunde consecințele acestui feno-

³⁰ Studiul IMAS “Percepția și atitudinea față de fenomenul corupției în Republica Moldova”, iulie 2007, pag. 5.

³¹ *Ibidem*, pag. 4.

³² *Ibidem*, pag. 5.

³³ Raportul CAPC “Apelul cetățenilor la linia fierbinte anti-corupție: responsabilitate civică sau curaj?”, C. Cojocaru, martie 2008, pag. 6. http://www.927979.md/files/Apelul_cetatenilor_la_linia_fierbinte_anti-coruptie.pdf.

men (sărăcia, lipsa locurilor de muncă și a condițiilor decente de trai etc.) cu însuși fenomenul³⁴. Corupția pare să fi devenit termenul peiorativ general pentru majoritatea frustrărilor economice, sociale și chiar personale ale populației. Potrivit aceluiași studiu, generația tânără a țării manifestă o înțelegere sporită a fenomenului corupției, însă indiferența o lipsește de activismul și responsabilitatea civică necesare pentru a comunica despre manifestările lui. În același timp populația matură, deși nu rămîne indiferentă față de manifestările de corupție și dorește să reclame, deseori le confundă cu alte fenomene sociale negative. Prin urmare, populația nu cunoaște și nu înțelege ce este corupția, se teme să denunțe preținsele cazuri de corupție și, în general, să comunice direct cu autoritățile publice.

În aceste condiții, percepția populației despre răspîndirea fenomenului corupției – pe care nu îl înțelege prea bine și îl confundă cu alte probleme sociale – va rămîne foarte mare, ceea ce va alimenta în continuare neîncrederea în autoritățile statului³⁵.

2.2. Reminiscențele unui sistem desuet: indicii descoperirii infracțiunilor continuă să lucreze împotriva indicatorilor de performanță ai organelor de drept

Comparînd datele din *Tabelul 2*, desprindem altă legătură: creșterea bruscă a numărului de infracțiuni de corupție înregistrate decurge paralel cu scăderea ponderii condamnărilor pronunțate în cauze de corupție din numărul de infracțiuni înregistrate. Cea mai nimerită explicație, sugerată de înțelepciunea populară, ar fi că graba strică treaba.

Este evident că, atunci cînd însuși statul apreciază reușita organelor sale de drept reieșind din indicii înregistrării/descoperirii infracțiunilor, fără a ține cont în această apreciere și de anumiți indicatori de performanță calitativă a sistemului (cum ar fi numărul sentințelor de condamnare și ponderea acestui număr din totalul infracțiunilor înregistrate), organele de drept fac tot posibilul să înregistreze cît mai multe infracțiuni, urmărind ambiția obținerii laudelor și recunoașterea oficială, chiar și în detrimentul calității desfășurării procesului penal, iar uneori, chiar și în defavoarea echității și a adevărului juridic.

Cursa în care, an după an, sînt antrenate autoritățile de combatere a corupției pentru obținerea celor mai înalți indici de înregistrare/descoperire a infracțiunilor este, însă, o cursă inutilă și costisitoare, depășită demult de realitățile timpului în care trăim. Credem că e posibil, utilizînd același timp și depunînd același efort, să se acorde mai multă atenție respectării cerințelor legale la instrumentarea dosarelor de corupție, fapt ce ar contribui la consolidarea procesului de acumulare și administrare eficientă a probelor, iar, în consecință, la creșterea volumului de condamnări în aceste categorii de cauze, chiar dacă anual vor fi înregistrate tot atîtea sau chiar mai puține cazuri de corupție decît în anii precedenți.

³⁴ *Ibidem*, pag. 16.

³⁵ *Ibidem*, pag. 3.

Astfel, urmează a fi scoasă din umbră statistica judiciară privind condamnările în cauze de corupție, iar prezentarea celorlalte statistici oficiale despre instrumentarea acestor dosare trebuie făcută prin comparație cu datele oficiale despre condamnări. Ținerea unei evidențe despre sentințele de condamnare urmează a fi pusă cel puțin în seama procuraturii, deoarece ea reprezintă un indicator nemijlocit al eficienței prestației acuzatorilor de stat în instanțele de judecată în cauze de corupție.

2.3. Deficiențele legislative

Potrivit Barometrului Opiniei Publice (BOP), la întrebarea “Ce ar trebui întreprins pentru a îmbunătăți situația social-economică din țara noastră?”, circa 45% din populație alege cu prioritate și uluitor de constant, 7 ani la rând (2001-2008), versiunea de răspuns “îmbunătățirea mecanismului de funcționare a legilor”.

În secțiunea 1.2 de mai sus am constatat activizarea procesului de adoptare a noilor reglementări menite să contribuie, în special, la prevenirea fenomenului corupției. Deși oportunitatea acestor legi (cît și a altor legi adoptate anterior) este indiscutabilă, mecanismele prin care se asigură realizarea lor pot face obiectul unor discuții ulterioare, or, tocmai îmbunătățirea acestor mecanisme constituie, după cum am arătat, principala recomandare a populației țării pentru autorități³⁶.

În cele ce urmează vom face o analiză succintă a deficiențelor de reglementare a procedurilor de implementare prevăzute în următoarele legi:

- Legea nr. 1264-XV din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere;
- Legea nr. 16-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese;
- Legea nr. 25-XVI din 22.02.2008 privind codul de conduită a funcționarului public;
- Legea nr. 90-XVI din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției.

2.3.1. Deficiențele Legii nr. 1264-XV din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere (în continuare – Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății)

Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății stabilește cercul subiecților declarării, obiectul declarării, forma, conținutul, termenul depunerii, controlul

³⁶ Aceleași probleme sînt remarcate constant și de către organismele internaționale care acordă asistență și evaluează eforturile autorităților Moldovei în diverse domenii-cheie. Mai mult decît atît, înseși autoritățile, chiar din eşaloanele de sus, recunosc eficiența redusă a implementării legilor și consideră că mecanismele respective urmează a fi perfecționate.

și transparența declarațiilor, precum și răspunderea pentru încălcarea legii. Analizând aceste reglementări, identificăm următoarele deficiențe:

a. Referitoare la obiectul declarării

- *nu este argumentată limitarea declarării bunurilor mobile doar la cele a căror valoare depășește 50 000 de lei* (art. 4, alin. (2)). Întrucât această sumă deseori depășește sau este aproximativ egală cu salariul anual obținut de un funcționar;
- *cerința indicării în declarație doar a cotei-părți a valorilor mobiliare în capitalul agenților economici este nejustificată* (art. 4, alin. (1), lit. d)). În acest fel, funcționarii sînt obligați să declare participarea lor doar la capitalul agenților economici cu formă juridică de organizare “societate pe acțiuni”. Considerăm o atare limitare exagerată, deoarece, în afară de societățile pe acțiuni, există și alte categorii de societăți comerciale prevăzute de legislație și răspîndite în practică, iar capitalul lor nu se divizează în valori mobiliare (acțiuni), ci în participațiuni și părți sociale³⁷.

b. Referitoare la conținutul declarației

- potrivit legii, declarația cuprinde informații și date despre veniturile și bunurile proprii, veniturile și bunurile comune și cele ce aparțin soției (soțului), precum și cele ale copiilor minori și ale persoanelor aflate la întreținerea depunătorului declarației (Art. 7, alin. (1) și anexa). *Modelul declarației însă nu distinge veniturile și proprietățile obținute de funcționar de cele obținute de către familia sa, ceea ce nu permite verificarea exactă a averii dobîndite nemijlocit de către funcționar pe parcursul anului;*
- legea prevede că *declarațiile urmează să conțină și informațiile privind actele de înstrăinare a proprietății cu orice titlu* (contra plată sau gratuit), făcute în timpul exercitării mandatului sau a atribuțiilor de serviciu (art. 7, alin. (2)), *pe cînd modelul declarației inclus în anexa legii nu conține niciun compartiment în acest sens, contradicție care creează oportunități de interpretare convenabilă pentru funcționari, în sensul neinclunderii acestei informații în declarație.*

c. Referitoare la ineficiența mecanismului de control al declarațiilor

- *termenele prevăzute pentru efectuarea controlului prealabil* de către Comisia Centrală de Control (CCC) și Comisia Departamentală de Control (CDC) sînt nejustificat de scurte pentru a permite un control real;
- *insuficiența datelor care urmează a fi incluse în declarație*, conform modelului din anexa legii, pentru a permite un control efectiv al celor declarate (spre ex.: la categoria “bunuri mobile” se solicită indicarea tipului și mărcii autoturismului, însă nu se solicită indicarea numărului de înmatriculare de stat; se cere prezentarea datelor totale privind veniturile și proprietățile funcționarului și familiei sale, însă fără delimitarea sumelor și proprietăților obținute de către fiecare membru al familiei funcționarului în parte; modelul declarației nu conține un

³⁷ A se vedea dispozițiile referitoare la societățile comerciale prevăzute în secțiunea 2, Capitolul II, Titlul II, Cartea Întîi, Codul civil nr. 1107-XV din 06.06.2002.

compartiment dedicat informațiilor privind actele de înstrăinare a proprietății cu orice titlu etc.);

- *lipsa oricăror posibilități reale ale CCC și CDC de a verifica nemijlocit exactitatea datelor și a informațiilor prezentate*, nu prin intermediul altor autorități. În acest sens, ar fi utilă asigurarea accesului electronic al CCC și CDC la datele din Registrul bunurilor imobile, Registrul de stat al întreprinderilor, Registrul de stat al valorilor mobiliare, Registrul de stat al transporturilor ș.a.;
- *neindicarea posibilității sesizării CCC și CDC de către persoanele care cunosc despre încălcări* ce au fost admise de funcționari la declararea veniturilor și proprietăților, precum și a procedurii de examinare a unor asemenea sesizări (control extern).

d. Referitoare la răspunderea pentru încălcarea prevederilor legii

- *există contradicții între prevederile legii respective și prevederile Codului penal*. Astfel, legea prevede temeiurile răspunderii disciplinare și contravenționale (art. 14 lit. a)-d)) pentru încălcări, fiind omisă răspunderea penală. În realitate, anumite temeiuri de survenire a răspunderii conform legii (lit. b) și c)) sînt fapte incriminate în dispoziția art. 330/1 din Codul penal: eschivarea de la prezentarea declarației sau indicarea intenționată în declarație a datelor incorecte în procesul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu;
- *nu este prevăzută niciun fel de răspundere pentru includerea datelor incomplete în declarație*, fapt ce permite declaranților să întocmească declarații formale, ce cuprind doar date parțiale cu privire la veniturile și proprietățile dobîndite³⁸.

Concluzie: Din multiplele motive indicate mai sus, eficiența Legii privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății a fost și rămîne în continuare puerilă, constituind un exemplu viu și perpetuu al randamentului redus al reglementărilor adoptate în lipsa unei voințe politico-administrative veritabile.

2.3.2. Deficiențele Legii nr. 16-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese (în continuare – Legea cu privire la conflictul de interese)

Legea cu privire la conflictul de interese definește conflictul de interese ca situație în care persoana care deține o funcție publică trebuie să ia o decizie ori să participe la luarea unei decizii, ori să întreprindă, în îndeplinirea atribuțiilor sale, alte acțiuni ce influențează sau pot influența interesele sale personale³⁹. Executarea efectivă a legii presupune identificarea, tratarea și soluționarea conflictului de interese, pentru care sînt prevăzute trei mecanisme de bază: 1) declararea inițială a intereselor personale în momentul accederii în funcția publică, precum și declararea periodică a intereselor personale⁴⁰;

³⁸ Deficiențele identificate în Legea nr. 1264-XV din 19.07.2002 în cadrul acestei secțiuni s-au bazat parțial pe rezultatele și materialele Mesei rotunde organizate de către Procuratura Anticorupție "Identificarea și urmărirea bunurilor provenite din acte de corupție – realități, dificultăți și perspective", 25-26 septembrie 2007, Chișinău.

³⁹ Art. 2 al Legii nr. 16-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese.

⁴⁰ Art. 8 lit. a), *ibidem*.

2) raportarea imediată de către funcționar a apariției conflictului de interese⁴¹ către Comisia Principală de Etică (CPE) sau, după caz, către conducătorul instituției (care informează CPE) și 3) depunerea petițiilor și cererilor de către cetățeni⁴². Examinînd aceste prevederi, constatăm următoarele deficiențe:

a. Referitoare la declararea intereselor personale

- legea nu conține un model de declarație pentru a face cunoscute interesele personale ale funcționarilor la intrarea în serviciu și periodic pe parcursul exercitării funcției publice. Această lacună viciază realizarea primului mecanism de executare efectivă a legii (mecanismul declarării inițiale a intereselor personale în momentul accederii în funcția publică și al declarării periodice a intereselor personale).

b. Referitoare la Comisia Principală de Etică

- legea nu a consacrat niciun articol special Comisiei Principale de Etică, în pofida rolului considerabil atribuit acestei instituții-cheie. Prin urmare, rămîn neelucidate componența Comisiei, mandatul membrilor săi, procedura de examinare a sesizărilor referitoare la conflictele de interese. Legea prevede doar că procedura de formare și funcționare a Comisiei, precum și componența acesteia se reglementează prin regulamentul aprobat de Parlament⁴³, însă intrarea în vigoare a Legii nu depinde de adoptarea și intrarea în vigoare a acestui regulament. Practic, în tot intervalul de timp dintre intrarea în vigoare a Legii pînă la formarea și începerea funcționării propriu-zise a Comisiei Principale de Etică, normele introduse vor rămîne pur declarative. Această lacună afectează realizarea celui de-al doilea mecanism, prin care urmează să fie implementată Legea (mecanismul raportării imediate a apariției conflictului de interese de către funcționar);

c. Referitoare la răspunderea pentru încălcarea prevederilor legii

- legea prevede doar tipurile de răspundere (disciplinară, administrativă, civilă sau penală) pentru nerespectarea obligației de raportare imediată a apariției unui conflict de interese de către funcționari, *fără a preciza cazurile concrete de tragere la fiecare tip de răspundere în parte*. Tipurile exacte de răspundere urmează a fi aplicate “după caz, potrivit legii” în lipsa unei atare legi. Astfel, tragerea la răspundere juridică a celor care nu respectă prevederile Legii cu privire la conflictul de interese este, practic, echivalentă cu lipsa oricărei răspunderi, legea camuflînd prin norme imperativ-dispozitive cu privire la obligațiile funcționarilor publici niște norme permissive, care vor fi aplicate la discreția totală a acestora.

d. Referitoare la petițiile și cererile cetățenilor

- cît privește petițiile și cererile ce pot fi depuse de cetățeni, putem presupune doar că acest drept se va realiza în virtutea Legii nr. 190-XIII din 19.07.94 cu privire la petiționare și că adresarea în instanța de judecată urmează să fie făcută

⁴¹ Art. 8 lit. a), *ibidem*.

⁴² Art. 8 lit. b), *ibidem*.

⁴³ Art. 25 alin. (2), *ibidem*.

conform procedurii de contencios administrativ. Totuși, pentru a afla despre interesul personal al unui funcționar aflat în conflict cu interesul public la luarea unei decizii în privința cetățeanului, ultimul trebuie să aibă acces la declarația de interese personale ale funcționarului respectiv. Însă, *din moment ce Legea nu stabilește un model de declarație de interese personale, dreptul formal al cetățeanului de a avea acces la această declarație la solicitare nu poate fi valorificat*, ceea ce afectează considerabil buna realizare a mecanismului trei (mecanismul depunerii petițiilor și cererilor de către cetățeni).

e. Referitoare la transparența declarațiilor

- considerăm că *asigurarea caracterului public al declarațiilor de interese personale doar prin eliberarea lor la solicitare, în termen de 30 de zile prevăzut de Legea cu privire la petiționare, nu reprezintă o modalitate suficient de operativă și eficientă pentru ca cetățenii să se poată proteja într-un termen util de efectele nedorite ale unei decizii adoptate prin conflict de interese*. Caracterul public al declarațiilor de interese personale trebuie asigurat prin publicarea lor în Monitorul Oficial, buletine oficiale, alte publicații scrise și/sau prin plasarea pe paginile web din Internet ale instituțiilor publice, pentru a permite cetățenilor o verificare rapidă a intereselor personale ale funcționarilor publici care iau decizii ce vizează respectivii cetățeni.

Concluzie: Din motivele arătate mai sus, considerăm că, atâta timp cât deficiențele Legii cu privire la conflictul de interese nu vor fi înlăturate, funcția acesteia de prevenire a corupției va fi aidoma unei sperietori pentru funcționarii publici, de care însă aceștia nu se vor speria.

2.3.3. Deficiențele Legii nr. 25-XVI din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public (în continuare – Codul de conduită a funcționarului public)

Codul de conduită a funcționarului public reglementează principiile⁴⁴ și normele de conduită a funcționarului public⁴⁵. Potrivit codului, principiile de conduită a funcționarului public sînt următoarele: legalitate, imparțialitate, profesionalism și independență⁴⁶. Analizînd prevederile Codului, identificăm următoarele deficiențe:

a. Referitoare la primirea cadourilor

- normele Codului de conduită, referitoare la primirea cadourilor și avantajelor⁴⁷ contrazic prevederile Legii cu privire la conflictul de interese⁴⁸. Astfel, Legea cu privire la conflictul de interese stabilește că "se interzice primirea cadourilor în

⁴⁴ Capitolul II al Codului de conduită a funcționarului public.

⁴⁵ Capitolul III, *ibidem*.

⁴⁶ Art. 2-7, *ibidem*.

⁴⁷ Art. 11, *ibidem*.

⁴⁸ Art. 23 al Legii cu privire la conflictul de interese.

conformitate cu protocolul dacă valoarea acestora, pentru o singură dată, depășește mărimea unui salariu mediu pe țară.” Codul de conduită stabilește însă o altă valoare admisibilă de acceptare a cadourilor – un salariu minim pe țară stabilit de Guvern. Nu este clar cum urmează a fi aplicate aceste reguli contradictorii de către funcționari;

- ambele legi prevăd transmiterea cadourilor (primite cu încălcarea minimului stabilit, adică a unui salariu minim sau mediu pe țară) în gestiunea autorității respective. *Legislația însă nu a reglementat nici anterior și nu reglementează nici în prezent procedurile prin care o autoritate publică urmează să gestioneze cadourile.*

b. Referitoare la conflictul de interese

- cât privește normele Codului de conduită referitoare la conflictul de interese, acestea fac trimitere la legislația privind conflictul de interese, care, după cum am arătat în secțiunea 2.3.2 de mai sus, conține reglementări defectuoase. Astfel, deși procedura de depunere a declarațiilor privind interesele personale ale funcționarilor publici este prevăzută în Legea cu privire la conflictul de interese⁴⁹, un model al acestei declarații nu există deocamdată în legislația curentă, ceea ce paralizează nu doar acțiunea respectivei legi, dar și prevederile corespunzătoare ale Codului de conduită a funcționarului public.

c. Referitoare la răspunderea pentru încălcarea prevederilor Codului

- potrivit Codului⁵⁰, orice încălcare a prevederilor sale constituie abatere disciplinară. Pe de altă parte, încălcarea normelor referitoare la cadouri de către funcționarii publici, în anumite situații, poate fi echivalentă încălcării prevederilor legislației penale, precum coruperea pasivă și primirea unei recompense ilicite. De asemenea, pentru încălcarea normelor referitoare la conflictul de interese, Codul de conduită a funcționarului public stabilește răspundere disciplinară, iar Legea cu privire la conflictul de interese – răspundere disciplinară, administrativă, civilă și penală. *Contradicțiile existente între aceste legi pot duce la dificultăți de interpretare și aplicare uniformă a legilor.*

Concluzie: Prevederile Codului de conduită a funcționarului public sînt în mare parte oportune și aplicabile, exceptînd contradicțiile cu Legea cu privire la conflictul de interese și carențele ei, menționate mai sus.

2.3.4. Deficiențele Legii nr. 90-XVI din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției (în continuare – Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției)

Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției este o lege-cadru, care definește noțiuni noi (cea mai importantă fiind noua definiție a noțiunii de corupție), stabilește

⁴⁹ Art. 13-14, *ibidem*.

⁵⁰ Art. 1, alin. (4) al Legii privind codul de conduită a funcționarului public.

subiecții⁵¹, reglementează măsurile-garanții de prevenire a corupției⁵², organele cu atribuții de prevenire și combatere a corupției⁵³, răspunderea pentru actele de corupție⁵⁴, lichidarea consecințelor actelor de corupție⁵⁵ și cooperarea internațională în domeniu⁵⁶. Deși conține un șir de prevederi binevenite, Legea are neajunsuri, printre care menționăm următoarele:

a. Referitoare la definiția noțiunii de corupție

- deși este o lege-cadru specială în domeniul prevenirii și combaterii corupției, ea începe “cu stîngul”, oferind o definiție știrbită noțiunii de corupție, care este o noțiune-cheie. Astfel, legea oferă o *definiție aflată în conflict cu standardele Consiliului Europei*⁵⁷ și chiar cu *propriile sale prevederi*. Definiția include doar latura primirii/acceptării comisionului ilicit de către funcționarul public, prin afectarea funcției pe care o deține intereselor sale personale, ignorînd cealaltă latură, a oferirii și intermedierei transmiterii comisionului ilicit de către persoana privată⁵⁸. Mai mult decît atît, definiția nu conține nici cea mai mică aluzie la corupția în sectorul privat. Cu toate acestea, prin derogare de la definiție, actele de corupție enumerate exhaustiv în aceeași lege cuprind și infracțiunile referitoare la latura oferirii/intermedierei (coruperea activă și traficul de influență), și infracțiunile referitoare la corupția în sectorul privat (darea și luarea de mită)⁵⁹.

b. Referitoare la răspunderea pentru încălcarea prevederilor legii

- cu excepția răspunderii penale, stabilită de Codul penal, *răspunderea juridică pentru nerespectarea prevederilor este foarte difuză și reglementată în conglomerat: “atragerea la răspundere civilă, disciplinară, contravențională, după caz, conform legislației în vigoare”*⁶⁰. Nu sînt separate cazurile în care survine fiecare tip de răspundere și nu este determinată “legislația în vigoare”, care, “după caz” stabilește situațiile de atragere la aceste diferite forme de răspundere juridică. Fiind o lege specială, este stranie referința la o altă legislație, ce ar reglementa răspunderea pentru încălcarea prevederilor ei;
- din momentul intrării în vigoare a Legii cu privire la prevenirea și combaterea corupției, 13 iunie 2008, s-au împlinit deja cîteva termene în care *autoritățile publice aveau obligația de a întocmi note informative privind măsurile întreprinse, inclusiv cele realizate în comun cu alte autorități, precum și de a oferi propuneri de*

⁵¹ Capitolul I, art. 2 și 4 al Legii cu privire la prevenirea și combaterea corupției.

⁵² Capitolul II, *ibidem*.

⁵³ Capitolul III, *ibidem*.

⁵⁴ Capitolul IV, *ibidem*.

⁵⁵ Capitolul V, *ibidem*.

⁵⁶ Capitolul VI, *ibidem*.

⁵⁷ A se vedea art. 2 al Convenției civile cu privire la corupție (din 4 noiembrie 1999, Strasbourg), precum și art. 2-12 ale Convenției penale cu privire la corupție (din 27 ianuarie 1999, Strasbourg).

⁵⁸ A se vedea art. 2 al Legii cu privire la prevenirea și combaterea corupției.

⁵⁹ A se vedea art. 16, *ibidem*.

⁶⁰ Art. 17, *ibidem*.

*ameliorare a situației existente*⁶¹, ce urmau a fi transmise la CCCEC. Informațiile cu privire la întocmirea și transmiterea la CCCEC a unor asemenea note de către autorități nu au fost făcute publice deocamdată, nici pe pagina web a CCCEC, nici pe paginile web oficiale ale altor autorități publice. Dacă asemenea note informative nu au fost întocmite, atunci, conform art. 17 lit. e) al legii⁶², există temei pentru atragerea la răspundere civilă, disciplinară sau contravențională. Nu este clar doar cine este împuternicit să tragă la răspundere funcționarii pentru asemenea nerespectare a legii, precum și formă exactă a răspunderii ce survine în cazul dat.

Concluzie: Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției este o lege oportună și necesară. Cu toate acestea, este regretabilă definiția defectuoasă a noțiunii de corupție, precum și lipsa unei reglementări clare a răspunderii juridice ce survine în cazul încălcării prevederilor acesteia.

2.3.5. Sinteza problemelor legislației anticorupție

Toate cele patru legi examinate în cadrul secțiunilor 2.3.1-2.3.3 conțin reglementări importante pentru prevenirea și combaterea corupției.

Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății a introdus o obligație fundamentală pentru prevenirea corupției în serviciul public – cea de declarare și control al veniturilor și averii funcționarilor. Cu toate acestea, din cauza unui mecanism inefficient de control, a reglementărilor insuficient de clare și explicite, a contradicțiilor cu alte reglementări, această lege nu reușește să producă deocamdată efectul scontat, ba chiar niciun efect.

Legea cu privire la conflictul de interese introduce instituții noi în legislația Republicii Moldova care, însă, sînt puțin funcționale.

Codul de conduită a funcționarului public și Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției conțin contradicții cu alte legi, standarde internaționale și chiar cu propriile sale prevederi. În toate cazurile constatăm o apatie a legiuitorului în abordarea răspunderii juridice pentru încălcarea prevederilor noilor reglementări, ceea ce subminează voința și curajul de care vor avea nevoie autoritățile publice în procesul de implementare eficientă a acestora în viitor.

Astfel, nu putem vorbi despre niște legi dure și funcționale, ci despre legi a căror aplicare va fi mai curînd discreționară decît imperativă pentru subiecții vizați, legi construite pe ideea nobilă, dar naivă, a bunei-credințe, a disponibilității și dorinței reprezentanților statului de a contracara corupția.

⁶¹ Art. 14, alin. (2) lit. c), *ibidem*.

⁶² Art. 17 lit. e) prevede atragerea la răspundere civilă, disciplinară, contravențională, după caz, conform legislației în vigoare, pentru “neasigurarea de către funcționarii publici a realizării măsurilor de prevenire și combatere a corupției”, *ibidem*.

3. PROPUNEREA DE ALTERNATIVE

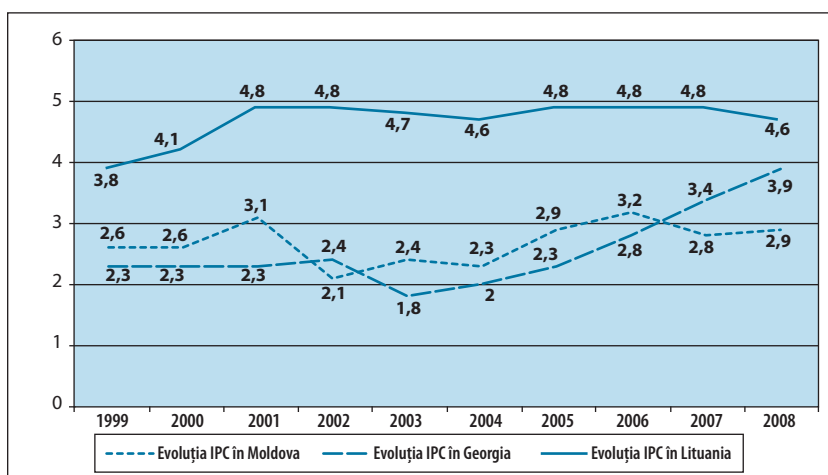
În primele două capitole de mai sus am examinat procesul evoluției și dezvoltării sectorului anticorupție în Republica Moldova și am definit principalele probleme aferente acestui proces. Capitolul 3 sugerează niște alternative, bazate pe experiența altor țări, cu parametri comparabili cu cei ai Moldovei. În următoarele secțiuni va fi prezentată succint experiența Georgiei și a Lituaniei. *Figura 6* elucidează evoluția comparativă a Indicelui de Percepere a Corupției (IPC) pentru Moldova, Georgia și Lituania, în perioada 1999-2008.

Georgia a fost selectată pentru că, inițial, nivelul percepției corupției era mai jos decât cel al Republicii Moldova, dar și pentru experiența curioasă a statului georgian în reducerea acestui fenomen prin consolidarea treptată a încrederii populației în autoritățile statului (3.1), fapt confirmat stabil prin rezultatele sondajelor de opinie publică din ultimii cinci ani (*Figura 6*).

Pe de altă parte, Lituania a fost selectată drept exemplu pentru eforturile laudabile ale acestui stat de a consolida *de jure* și *de facto* instituțiile special abilitate cu atribuții de prevenire și combatere a corupției (3.2).

În sondajele de opinie publică ce măsoară nivelul corupției, guvernul lituanian întrunește aprecieri constante pe intervale mari de timp, fapt ce demonstrează caracterul durabil al eforturilor anticorupție depuse de acest guvern (*Figura 6*).

Figura 6.



3.1. Eradicarea corupției mici relaxează societatea. Exemplul Georgiei

Fenomenul corupției afectează, probabil, toate statele lumii. Totuși, deranjul social provocat de răspîndirea corupției la diferite nivele ale administrației publice este diferit. Este percepută și deranjează, în primul rînd, corupția vizibilă, altfel spus, corupția mică. Corupția mare, pe de altă parte, nu se află în văzul tuturor, decât doar în cazul în care sînt lăsate la vedere consecințele imediate ale acesteia (cum ar fi îmbogățirea subită a înalților demnitari și a persoanelor apropiate lor, succesul neașteptat în afacerile acestor persoane etc.). De fapt, cu cît sînt mai grave percepțiile despre răspîndirea corupției pe care oamenii și le formează în baza contactului pe care îl au cu funcționarii de rînd, cu atît sporește neîncrederea față de funcționarii de rang înalt; corupția mare este mai mult bănuită, presupusă, iar corupția mică aproape că nu necesită a fi probată; presupunerea

existenței corupției mari determină frustrări sociale generalizate, pe cînd corupția mică este sursa directă de iritare și tensionare a populației.

Experiența Georgiei, dezvoltată după “Revoluția Trandafirilor” din 2003, oferă un exemplu inedit de luptă împotriva corupției pornind tocmai de la această abordare: tratarea factorilor ce determină corupția endemică la nivelul ei cel mai vizibil, cel al funcționarilor de rînd, cu care populația contactează cel mai des. Această tactică a dus, în primul rînd, la sporirea încrederii și la relaxarea societății, fapte demonstrate și de evoluția IPC al Georgiei în perioada 2003-2008 (vezi *Figura 6*). Credibilitatea statului georgian în fața comunității internaționale de asemenea a sporit, Georgia ajungînd să fie supranumită chiar “model al tranziției democratice pentru statele postsovietice”⁶³. Așadar, ce eforturi a întreprins Georgia pentru contracararea corupției?

Campaniile anticorupție au o tradiție îndelungată în Georgia, încă din timpurile sovietice. Treptat, populația Georgiei a dezvoltat scepticism față de declarațiile oficiale privind lupta împotriva corupției. Prima diferență de stil în abordarea acestei probleme a fost simțită odată cu schimbarea conducerii țării, în urma “Revoluției Trandafirilor” din 2003. De la numirea directă a corupției drept “inerentă mentalității poporului georgian” la nivelul discursurilor oficiale, s-a ajuns la susținerea optimistă a faptului că “fenomenul corupției nu este o fatalitate pe care georgienii nu sînt în stare să o depășească”⁶⁴.

Astfel, au fost lansate măsuri menite să adreseze sursele corupției instituționale, cum ar fi reducerea considerabilă a funcțiilor publice în cadrul ministerelor de forță (Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Securității Statului, Ministerul Apărării) și mărirea nivelului de remunerare a funcționarilor-cheie (a inspectorilor fiscali, polițiștilor, judecătorilor, lucrătorilor vamali). Potrivit Procuraturii Georgiei, pe parcursul a doi ani, a fost redus numărul colaboratorilor de poliție de la 40 000 la 14 000, achitîndu-le salarii mai mari și solicitînd de la ei respectarea unor standarde profesionale mult mai înalte. În perioada 2004-2005 au fost reduse în total aproximativ 40 000 de locuri de muncă în sfera serviciului public, fapt ce a permis o creștere substanțială a nivelului de remunerare a funcționarilor publici rămași, reangajați în funcție prin concurs, în baza rezultatelor testării⁶⁵.

“Curățarea” în rîndurile poliției a fost succesul cel mai vizibil al noii politici promovate de guvern⁶⁶. Poliția rutieră a fost reorganizată în poliție de patrulă, a obținut o imagine nouă prin schimbarea uniformei polițiștilor, mărindu-le salariile de aproximativ nouăzeci de ori, ca să le asigure nivelul suficient de remunerare, pentru a rezista pînă și celor

⁶³ A se vedea articolul “Anti-corruption reforms in Georgia: a few successes and big challenges ahead”, *Caucas Europe News*, publicat la 30.09.2005, Lili Di Puppò, Londra, http://www.caucas.com/home_eng/breve_contenu.php?id=191.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ A se vedea comentariul “Corruption in Georgia”, făcut de Kakha Koberidze, Procurorul General adjunct al Georgiei, 2006, <http://www.icac.org.hk/news/issue30eng/button2.htm>.

⁶⁶ “Anti-corruption reforms in Georgia: a few successes and big challenges ahead”, *Caucas Europe News*, publicat la 30.09.2005, Lili Di Puppò, Londra, http://www.caucas.com/home_eng/breve_contenu.php?id=191.

mai banale tentații de corupere, răspândite în rîndurile poliției rutiere. În final, s-a pledat pentru angajarea a mai puțini polițiști, în schimbul asigurării unei mai bune instruirii profesionale și a unei remunerări mai substanțiale pentru majoritatea lor⁶⁷.

Cu toate aceste realizări însă a devenit clar foarte curînd că lupta împotriva corupției necesită nu doar întreprinderea unor măsuri spectaculoase, dar și schimbarea completă a sistemului, precum și realizarea unui șir de reforme instituționale. Cea mai mare provocare pentru statul georgian, declarată cu diferite ocazii oficiale, urma să fie suprimarea dependenței cetățenilor de funcționarii publici și crearea unui sistem mai previzibil, bazat pe instituții.

Așadar, un alt pilon important al politicii anticorupție a Georgiei a fost micșorarea sarcinii fiscale și simplificarea sistemului de eliberare a licențelor pentru a impulsiona dezvoltarea agenților economici. Numărul activităților care necesită eliberarea licenței s-a redus de la 909 la 159. Potrivit Guvernului, succesul acestei politici s-a reflectat în creșterea substanțială a plăților fiscale la bugetul public, acestea ajungînd să depășească dublul în mai puțin de doi ani⁶⁸. Astfel, Georgia a întreprins pași importanți în vederea liberalizării mediului de afaceri. Majoritatea măsurilor implementate s-au concentrat asupra reducerii impozitelor, simplificării regimului de eliberare a licențelor, de obținere a autorizațiilor, ușurării procedurilor de înregistrare; s-au introdus ghișeul unic, s-au abolit multe taxe vamale; în unele cazuri s-au dizolvat structuri care erau percepute drept corupte. În acest fel, a fost redusă eficient povara administrativă ce apăsa asupra societăților comerciale și limita inițiativele economice. Potrivit clasamentului Băncii Mondiale "Doing Business"⁶⁹, Georgia se află în topul primelor 10 state reformatoare.

Practica Georgiei a demonstrat că voința politică reală de a schimba ceva poate face minuni, astfel încît poliția rutieră, una dintre categoriile de funcționari percepută dintotdeauna drept cea mai coruptă de către populație și deseori asociată cu grupările criminale, a putut fi transformată într-un termen relativ scurt, atrăgînd și schimbarea radicală a atitudinii societății față de ea. În prezent, sondajele de opinie publică realizate de Transparency International indică asupra faptului că populația Georgiei are cea mai mare încredere anume în poliție. Reforma poliției, precum și alte reforme menite să reducă manifestările corupției în sfera serviciului public și în mediul afacerilor au determinat îmbunătățirea treptată și constantă a încrederii cetățenilor Georgiei în statul în care trăiesc. Considerăm că modelul georgian merită atenție din partea autorităților

⁶⁷ A se vedea publicația "From Revolution to Reform : Georgia's Struggle with Democratic Institution Building and Security Sector Reform", realizată de Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Capitolul 12 "The Current Status of Police Reform in Georgia", Jozsef Boda și Kornely Kakachia, pag. 3. <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?ord279=Not+sorting&q279=Georgia&lng=en&id=19845&nav1=5>.

⁶⁸ "Anti-corruption reforms in Georgia: a few successes and big challenges ahead", Caucas Europenews, publicat la 30.09.2005, Lili Di Puppo, Londra, http://www.caucas.com/home_eng/breve_contenu.php?id=191.

⁶⁹ Comentariul "Corruption in Georgia", făcut de Kakha Koberidze, Procurorul General adjunct al Georgiei, 2006, <http://www.icac.org.hk/news/issue30eng/button2.htm>.

Republicii Moldova și poate servi drept exemplu de abordare fermă a factorilor corupției endemice în rândul funcționarilor publici.

3.2. Consolidarea instituțională a organelor specializate în combaterea și prevenirea corupției oferă rezultate durabile. Exemplul Lituaniei

Spre deosebire de abordarea Georgiei care a mizat pe excluderea factorilor corupției la nivelul funcționarilor mici, Lituania a urmat calea creării și consolidării instituțiilor anti-corupție, astfel încât acestea să poată exercita influențe vizibile asupra funcționarilor de rang înalt.

Figura 6 de mai sus arată că nivelul încrederii populației în eforturile anticorupție ale statului, reflectat prin evoluția IPC al Lituaniei, s-a ameliorat brusc în perioada 1999-2001 (de la 3.8 la 4.8, pe o scară de la 0 la 10), menținându-se ulterior în aceleași limite relativ stabile (între 4.8 și 4.6). În cele ce urmează, vom analiza principalele schimbări din perioada 1999-2001, care au generat acest succes în viziunea populației. Schimbarea pozitivă din Lituania pare fi determinată de două din instituțiile anticorupție ale acestei țări: Serviciul de Investigații Speciale și Comisia Principală de Etică.

Serviciul de Investigații Speciale⁷⁰

Serviciul de Investigații Speciale a fost instituit în anul 1997 de către Guvern în cadrul Ministerului Afacerilor Interne, fiind dotat cu atribuții principale de acumulare și utilizare a probelor ce incriminează organizațiile criminale și funcționarii publici corupți, dar și de realizare a măsurilor de prevenire a corupției⁷¹. În scopul sporirii independenței Serviciului și consolidării eficienței acestuia, precum și pentru a extinde posibilitățile de combatere a corupției în cadrul executivului, s-a decis reorganizarea Serviciului într-un organ responsabil doar în fața Președintelui Republicii și a Parlamentului. Reorganizarea s-a produs prin adoptarea unei Legi cu privire la Serviciul de Investigații Speciale (din 2 mai 2000, în vigoare de la 1 iunie 2000) care, conform Raportului de Evaluare GRECO din 2002, "a pavat calea spre consolidarea eforturilor anticorupție în Lituania"⁷².

Principala realizare a legii constă în asigurarea independenței reale atât a Serviciului de Investigații Speciale, cât și a investigațiilor desfășurate de acesta⁷³. Astfel, prin această lege, Serviciul de Investigații Speciale a devenit independent față de Guvern și a fost înzestrat cu atribuții de organ responsabil pentru coordonarea Strategiei Naționale Anticorupție, depistarea și prevenirea infracțiunilor de corupție și asigurarea coordonării

⁷⁰ Pagina web a Serviciului de Investigații Speciale al Lituaniei: www.stt.lt.

⁷¹ Raportul de evaluare a Lituaniei, în cadrul primului ciclu de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 8-a ședință plenară, Strasbourg, 4-8 martie 2002, paragraful 37, pag. 8. (<http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN009762.pdf>).

⁷² *Ibidem*, paragraful 38, pag. 8.

⁷³ Raportul de evaluare "Assessment of Lithuania's Anti-Corruption Measures as Described in the Status Report established under the Baltic Anti-Corruption Initiative (BACI)", martie 2002, pag. 30.

măsurilor anticorupție între organele statului⁷⁴, precum și coordonarea externă a acestor eforturi ale statului și ale diverselor asociații profesionale, organizații neguvernamentale, instituții media și ale societății. Pe lângă sediul central din capitală, serviciul are încă patru subdiviziuni teritoriale⁷⁵.

Directorul Serviciului de Investigații Speciale este numit pentru un termen de cinci ani (ce poate fi prelungit pentru doar încă un termen) de către Președinte, cu acordul Parlamentului. Autorităților și instituțiilor statului, partidelor politice, altor organizații și mișcări le este interzisă imixtiunea în activitatea Serviciului. Mai mult decât atât, departamentele de investigații ale Serviciului, atât cele situate în sediul central, cât și cele din subdiviziunile teritoriale, în cadrul investigațiilor efectuate, sînt responsabile direct față de Procuratură, nici chiar Directorul Serviciului nu are posibilitatea de a interveni în activitatea lor⁷⁶. În consecință, ținta investigațiilor desfășurate de acest organ au devenit mai mulți funcționari publici de rang înalt, inclusiv reprezentanți ai tuturor partidelor politice aflate la guvernare.

Serviciului de Investigații Speciale îi revine și desfășurarea unui “proces de confirmare” (drept de veto) a candidaților în anumite funcții publice și, în rezultatul acestui proces, un număr impunător de candidați sînt respinși, iar alții își retrag candidaturile⁷⁷.

Comisia Principală de Etică⁷⁸

Cu toate că Legea cu privire la echilibrarea intereselor publice și private în cadrul serviciului public (conflictul de interese) a fost adoptată la 2 iunie 1997, Comisia Principală de Etică a fost formal instituită în 1998, iar statutul juridic al acesteia a fost definit de Parlament doar la 10 iunie 1999, printr-un act special. Astfel, din cauza încetinelii legislatorului, Comisia Principală de Etică a început de fapt să funcționeze doar în anul 2000⁷⁹.

Potrivit legii, declarațiile cu privire la interesele personale se depun de către funcționarii de rînd la conducătorii instituției, iar înalții funcționari, precum Președintele statului, conducătorii autorităților publice centrale și locale, adjuncții lor și alte categorii determinate de către Comisia Principală de Etică prezintă aceste declarații direct la Comisie. La declarația cu privire la interesele personale se anexează, în mod obligatoriu, copia declarației cu privire la venituri și avere, ce se depune la organul specializat. Declarațiile privind interesele

⁷⁴ Raportul “Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-Corruption Policy. Corruption and Anti-Corruption in Lithuania”, realizat de Open Society Institute în 2002, pag. 367. (http://www.eumap.org/reports/2002/corruption/international/sections/lithuania/20_02_c_lithuania.pdf).

⁷⁵ Raportul de evaluare a Lituaniei, în cadrul primului ciclu de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 8-a ședință plenară, Strasbourg, 4-8 martie 2002, paragrafele 38-39, pag. 8.

⁷⁶ *Ibidem*, paragraful 44, pag. 9 și Raportul “Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-Corruption Policy. Corruption and Anti-Corruption in Lithuania”, realizat de Open Society Institute în 2002, pag. 367.

⁷⁷ Raportul de evaluare a Lituaniei, în cadrul primului ciclu de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 8-a ședință plenară, Strasbourg, 4-8 martie 2002, paragraful 46, pag. 9.

⁷⁸ Pagina web a Comisiei Principale de Etică a Lituaniei: www.vtek.lt.

⁷⁹ Studiul “National Integrity System Indicators. The Republic of Lithuania”, pag. 28.

personale și declarațiile cu privire la venituri și avere ale Președintelui statului, conducătorilor autorităților publice centrale și locale, precum și ale adjuncților lor se publică în Monitorul Oficial și pe pagina web oficială a Comisiei Principale de Etică. Pentru nerespectarea prevederilor legislației privind conflictul de interese, funcționarii pot fi destituiți, retrogradați și supuși sancțiunilor prevăzute de Legea serviciului public. Miniștrii pot fi atrași la răspundere prin procedura acordării votului de neîncredere de către Parlament⁸⁰.

Astfel, Comisia Principală de Etică este instituția-cheie de monitorizare a respectării legislației privind conflictul de interese și a veridicității declarațiilor cu privire la interese, fiind subordonată direct Parlamentului. Comisia este formată din cinci membri, dintre care câte unul este numit de către Președintele statului, Președintele Parlamentului, Primul-Ministru, Președintele Curții Supreme de Justiție și de către Președintele Uniunii Avocaților a Lituaniei⁸¹.

Potrivit Legii cu privire la echilibrarea intereselor publice și private în cadrul serviciului public și Regulamentului Comisiei Principale de Etică, adoptate de Parlament, dacă este sesizată despre încălcarea Legii cu privire la echilibrarea intereselor publice și private în cadrul serviciului public sau a Legii cu privire la activitatea de lobbyism, Comisia Principală de Etică poate întreprinde următoarele acțiuni: 1) dispune efectuarea unei anchete de către conducătorul instituției publice sau reprezentantul autorizat al acestuia; 2) desfășoară de sine stătător o anchetă; 3) solicită Consiliului Parlamentului să creeze o comisie *ad-hoc* de investigare, pentru înaintarea propunerilor de destituire a persoanelor numite în funcție de către Parlament⁸². Comisia poate iniția investigații în baza oricăror informații care îi devin cunoscute și, după analizarea datelor prezentate, înaintează recomandări fie în instanța de judecată cu privire la atragerea la răspundere contravențională a funcționarilor care au admis conflicte de interese, fie instituției în cadrul căreia a fost admisă încălcarea⁸³.

Vorbind despre rezultatele activității Comisiei Principale de Etică, trebuie să menționăm că în Lituania aceasta s-a dovedit a fi foarte eficientă, determinând demisionarea și destituirea mai multor funcționari înalți din cadrul Guvernului. Astfel, deja după prima jumătate de an de când Comisia și-a demarat efectiv activitatea (aprilie-octombrie 2000), aceasta a investigat de sine stătător 10 plângeri și în 2 din ele a constatat prezența unui conflict de interese. În unul dintre aceste cazuri erau implicați Ministrul Reformelor Administrației Publice și al Autorităților Locale și foști deputați, iar în celălalt caz – Directorul Departamentului de Farmaceutică al Ministerului Sănătății și Șeful Serviciului de Stat

⁸⁰ Raportul "Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-Corruption Policy. Corruption and Anti-Corruption in Lithuania", realizat de Open Society Institute în 2002, pag. 363-364.

⁸¹ Raportul "Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-Corruption Policy. Corruption and Anti-Corruption in Lithuania", realizat de Open Society Institute în 2002, pag. 364.

⁸² Studiul "National Integrity System Indicators. The Republic of Lithuania", pag. 28.

⁸³ Raportul "Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-Corruption Policy. Corruption and Anti-Corruption in Lithuania", realizat de Open Society Institute în 2002, pag. 364.

de Control al Medicamentelor⁸⁴. În anul următor, 2001, activitatea Comisiei i-a determinat pe alți doi miniștri să demisioneze⁸⁵.

Considerăm că practica Lituaniei de asigurare a independenței reale a Serviciului de Investigații Speciale și a investigațiilor desfășurate de acesta, de instituire reușită a Comisiei Principale de Etică și de garantare a transparenței declarațiilor cu privire la interesele personale și cu privire la venituri și avere ale funcționarilor publici reprezintă un model demn de urmat pentru Republica Moldova, în vederea consolidării eforturilor anticorupție ale statului și realizării unei cooperări dintre autoritățile publice și societate bazată pe încredere reciprocă.

4. CONCLUZII ȘI LECȚII DE ÎNVĂȚAT

Acest capitol sintetizează constatările din primele trei capitole pentru a constata ce lecții au de învățat autoritățile statului. Astfel, secțiunile de mai jos vor răspunde la următoarele întrebări: ce denotă adoptarea noilor legi anticorupție, menite să consolideze, în special, prevenirea corupției, dar care nu conțin mecanisme sigure pentru implementarea lor eficientă? (4.1), de ce este mai importantă asigurarea independenței reale a investigațiilor cazurilor de corupție decât mediatizarea doar a unora din ele în perioadele electorale? (4.2), ce abordare trebuie să aibă prioritate: combaterea corupției mici sau mari? (4.3).

4.1. Reglementarea prevenirii și combaterii corupției necesită mai mult decât voință legislativă formală. Importanța voinței politice

În secțiunea 2.3 am examinat deficiențele Legii privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății, precum și ale noii legislații anticorupție promovate în anul 2008: Legea cu privire la conflictul de interese; Codul de conduită a funcționarului public; Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției. Fiind legi necesare și oportune, importanța normelor pe care le conțin este mai degrabă declarativă decât utilă, iar eficiența reală a acestor legi este redusă din cauza lipsei anumitor mecanisme de aplicare a lor.

Astfel, practica aplicării, din anul 2002, a Legii privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demonstrează că deficiențele de reglementare a datelor ce se includ în

⁸⁴ Studiul “National Integrity System Indicators. The Republic of Lithuania”, pag. 28.

⁸⁵ Într-un caz, Ministrul economiei călătorise la Moscova în contul unei firme private, pentru a merge la o întâlnire cu reprezentanții Gazprom-ului. Acea firmă privată însă era interesată în cumpărarea unei cote-părți din rețeaua de distribuție a gazelor din Lituania. După expunerea cazului dat în presă, Comisia Principală de Etică a investigat cazul și în consecință a constatat încălcarea de către ministru a Legii cu privire la echilibrarea intereselor publice și private în cadrul serviciului public, ceea ce a dus la demisionarea lui. Într-un alt caz, Ministrul transporturilor și-a dat demisia după ce s-a constatat că ministrul încheiase un șir de contracte de achiziții publice cu o firmă în care soția ministrului deținea cota principală. (Raportul “Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-Corruption Policy. Corruption and Anti-Corruption in Lithuania”, realizat de Open Society Institute în 2002, pag. 374).

declarația-model, lipsa unor mecanisme clare și eficiente de control al declarațiilor, lipsa prevederilor referitoare la controlul extern al declarațiilor, contradicțiile și insuficiența reglementării răspunderii determină legea să nu lucreze și să nu-și atingă efectul scontat.

Legea cu privire la conflictul de interese, deși introduce un șir de inovații (definirea interesului public, a interesului privat și a conflictului de interese, tratarea conflictului de interese, declararea intereselor personale etc.), conține, în același timp, mai multe lacune, principalele fiind lipsa reglementărilor referitoare la Comisia Principală de Etică, lipsa unui model al declarațiilor de interese personale și transparența redusă a acestor declarații.

În cadrul secțiunii 3.2 a fost adusă ca exemplu Comisia Principală de Etică a Lituaniei, organul central de asigurare a funcționării legislației cu privire la conflictul de interese. Cu toate că legea lituaniană inițial conținea câteva articole cuprinzătoare referitoare la atribuțiile Comisiei Principale de Etică, din momentul adoptării legii (1997) pînă în momentul definirii clare a statutului acestei Comisii și înființarea ei reală (2000), prevederile legii nu au fost aplicate corespunzător. Legea Republicii Moldova nu conține niciun articol separat referitor la Comisia Principală de Etică și prevede doar că activitatea acesteia va fi reglementată printr-un regulament care va fi adoptat ulterior de Parlament. Mai mult decît atît, nu există niciun model al declarației cu privire la interesele personale, iar dacă ar exista, conținutul acestor declarații nu va fi făcut public într-un mod suficient de transparent, cum ar fi publicarea în Monitorul Oficial sau plasarea lor în Internet, cum se întîmplă în Lituania. Se creează impresia că în Republica Moldova legea a fost adoptată mai degrabă pentru ca să existe o lege referitoare la conflictul de interese, decît pentru ca această lege să fie funcțională și eficientă în prevenirea și sancționarea comportamentelor corupte ale funcționarilor publici.

Pe de altă parte, Codul de conduită a funcționarului public și Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției, în pofida faptului că au fost promovate aproape concomitent, conțin prevederi reciproc contradictorii (spre exemplu, referitoare la cadouri), necorespunderi cu anumite standarde internaționale (cum este cazul definiției noțiunii de corupție) și conferă caracter declarativ normelor prin reglementarea insuficientă a răspunderii pentru nerespectarea legilor.

Concluzia pe care o desprindem este că, dacă aceste legi au fost adoptate pentru ca să se poată spune că există asemenea reglementări și nu pentru ca ele să producă un efect real, efervescența eforturilor legiuitorului în actualizarea și completarea legislației anticorupție cu reglementări noi este mai degrabă o dovadă a unei voințe legislative formale, decît a unei voințe politice veritabile de a produce schimbări. Legile nu lucrează decît dacă cei care le concep doresc cu adevărat ca ele să lucreze. În caz contrar, ele rămîn doar o bifă în dreptul anumitor măsuri prevăzute într-un plan sau într-o strategie.

4.2. Combaterea corupției în ajunul alegerilor nu “îngrașă” rezultatele

După cum am arătat în secțiunea 1.1, percepția populației cu privire la amploarea fenomenului corupției în Republica Moldova se îmbunătățește preponderent în perioadele electorale, alternând cu pesimismul din perioada anilor postelectorali. Pe de altă parte, percepția populației despre corupție, pe lângă experiențele personale, se formează și în baza randamentului perceput al măsurilor întreprinse de stat pentru a contracara corupția. Sursa principală de cunoaștere a acestui randament al statului este mass-media, care, însă, difuzează preponderent statisticile cu privire la înregistrarea infracțiunilor de corupție, precum și imaginile video de reținere în flagrant a funcționarilor, pe când pronunțarea publică a sentințelor de condamnare sau achitare ale acelorași funcționari aproape niciodată nu trezesc interesul jurnaliștilor. Astfel, percepția populației este mai degrabă influențată de numărul de înregistrări ale cazurilor de corupție, nu și de condamnările pronunțate pe aceste categorii de cauze (secțiunea 2.1).

În lumina acestor constatări, pare întemeiată tendința guvernanților de a crea, în ochii populației, iluzia unei lupte îndrjite împotriva corupției prin scoaterea în evidență a statisticilor de înregistrare/descoperire a infracțiunilor și difuzarea în mass-media a reținerilor în flagrant, îndeosebi în perioadele anilor în care se desfășoară alegeri. Cu toate acestea, diminuarea numărului de cazuri mediatizate ce survine în perioadele postelectorale, intuirea de către alegători a caracterului politic de manipulare al acestor mediatizări par să determine dezamăgirea populației din anii următori, care, cu devieri nesemnificative, se menține pînă în preajma următorului scrutin (a se vedea *Figura 1*).

Abordarea Lituaniei în prevenirea și combaterea corupției a demonstrat că asigurarea independenței reale a organelor specializate în domeniu, precum și a investigațiilor efectuate de către acestea, produce rezultate durabile și atrage o atitudine de încredere a societății, constantă pe perioade mai mari de timp (*Figura 6*). În Republica Moldova, activizarea luptei împotriva corupției în campaniile electorale este o dovadă a insuficienței independenței organelor specializate, confirmată și de existența opiniei răspîndite în societate despre caracterul politic al anumitor investigații desfășurate de aceste organe.

În concluzie, considerăm că doar consolidarea instituțiilor anticorupție, inclusiv prin întreprinderea măsurilor de sporire a independenței și transparenței activității lor, prin limitarea influențelor politice și administrative asupra investigațiilor va produce rezultatul stabil de îmbunătățire a încrederii oamenilor în eforturile statului de contracarare a corupției.

4.3. Despre cum se curăță mai bine peștele corupției: de la coadă la cap, sau de la cap la coadă

“Peștele de la cap se strică, dar se curăță de la coadă” este o expresie ce a fost utilizată în sursele media din Republica Moldova pentru a caracteriza procesul combaterii corupției. Deși a fost anunțată lupta împotriva corupției la nivel înalt, realitatea demonstrează că

mai departe de primari și șefi de secții din cadrul departamentelor rareori se ajunge. Deocamdată, rămîne singular cazul tragerii la răspundere a unui viceministru. Prin contrast, în Lituania, după cum am arătat anterior, simpla aplicare a legislației referitoare la conflictul de interese în activitatea Comisiei Principale de Etică a determinat concedierea cîtorva miniștri anual (secțiunea 3.2). În Georgia au fost desființate structuri întregi ale autorităților publice, ai căror funcționari de rînd erau considerați cei mai corupți. În locul acestora au fost create noi instituții în care a fost încadrat, pe bază de concurs, un număr mult mai mic de funcționari publici, cu salarii decente și o pregătire profesională adecvată.

Prin urmare, cine trebui să fie ținta principală în lupta împotriva corupției: funcționarii de rang înalt sau funcționarii de rînd?

Incidența cazurilor de corupție la nivel înalt este mult mai mică decît incidența acestor cazuri la nivelul funcționarilor simpli. Pe de altă parte, profiturile ilicite realizate în urma tranzacțiilor corupte la nivel înalt sînt mult mai mari decît cele realizate în cazuri ordinare.

O altă deosebire este că manifestările corupției la nivelul funcționarilor mici sînt în vizonul populației, constituind o sursă de iritare pentru ea, deoarece îi afectează veniturile. Manifestările corupției la nivel înalt nu sînt vizibile, sînt mai mult presupuse decît dovedite și stagnează dezvoltarea socială și economică a țării. Apare astfel dilema: luptăm împotriva corupției mari, despre care este greu de aflat și pentru o investigare obiectivă a căreia nu există suficiente garanții de independență sau combatem corupția mică, despre care este relativ ușor de aflat, dar care, în virtutea numărului impunător de manifestări, nu poate fi realmente eradicată prin tragerea la răspundere a unui număr prea neînsemnat de funcționari responsabili?

Experiența Lituaniei a arătat că e posibil de atenuat simptomele corupției la nivel înalt prin consolidarea reală a independenței instituțiilor chemate să prevină și să combată corupția (secțiunea 3.2). Practica Georgiei indică asupra faptului că manifestările banale ale corupției pot fi curmate prin metode "chirurgicale" de reformare drastică a sistemelor publice de încadrare a funcționarilor (secțiunea 3.1).

În concluzie, considerăm că este mai puțin important din ce direcție vom curăța "peștele corupției", de la coadă la cap sau de la cap la coadă, atîta timp cît este reală dorința și determinarea de a-l curăța. Practica invocată a altor state oferă modele care pot fi preluate și de Republica Moldova, și anume: sporirea independenței organelor specializate anticorupție pentru ca acestea să poată lupta împotriva manifestărilor corupției la nivel înalt, precum și reformarea radicală a sistemelor publice ce admit corupția ca pe o practică firească.

5. RECOMANDĂRI

Avînd în vedere cele constatate în cadrul primelor patru capitole, prezentăm în cele ce urmează recomandări referitoare la măsurile necesare pentru îmbunătățirea imaginii

autorităților publice în ochii societății (5.1), consolidarea instituțională a organelor anti-corupție (5.2) și perfecționarea cadrului legal anticorupție (5.3).

5.1. Promovarea imaginii oneste a autorităților publice, demne de încrederea populației

Activizarea procesului de combatere a corupției în perioadele electorale și nedivulgarea statisticilor referitoare la condamnările și pedepsele aplicate persoanelor care s-au făcut vinovate de săvârșirea actelor de corupție aruncă o umbră de neîncredere asupra probității guvernării care declară că depune eforturi pentru a preveni și a combate corupția. Considerăm că recunoașterea cinstită a problemelor pe care le întâmpină statul în domeniul anticorupție, fie și cu riscul criticii pentru realizările modeste, ar fi primul pas pentru promovarea unei imagini oneste a autorităților publice, demne de încrederea și susținerea populației. Pentru aceasta, se recomandă:

1. menținerea ritmului eforturilor de combatere a corupției din perioadele electorale în perioadele postelectorale, astfel încât cetățenii să nu fie dezamăgiți ulterior și să nu aibă suspiciunea că sînt manipulați în ajunul alegerilor;
2. utilizarea acelorași criterii pentru generalizarea datelor referitoare la infracțiunile de corupție și conexe acestora în rapoartele elaborate și prezentate de către MAI, CCCEC și Procuratură. În acest sens, prezentînd statisticile pe marginea activităților lor, organele de drept urmează să ia la bază aceleași articole din Codul penal, pentru a se referi la instrumentarea dosarelor de corupție și a celor conexe corupției. Pînă în prezent lipsea o delimitare clară între articolele Codului penal ce se referă la acte de corupție și cele care stabilesc actele conexe corupției. Considerăm că, odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 90-XVI din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției, aceste divergențe de interpretare au fost depășite;
3. generalizarea și prezentarea publică periodică a statisticilor referitoare la condamnările și pedepsele aplicate în cauze de corupție, de rînd cu statisticile despre infracțiunile de corupție înregistrate, descoperite și transmise în instanță etc. Aceste statistici urmează a fi ținute și de către Curtea Supremă de Justiție, dar și de către procuratură, deoarece reprezentanții acesteia participă pînă la finele procesului judiciar în cazuri de corupție;
4. efectuarea unui studiu aprofundat al dosarelor de corupție, începînd cu momentul intrării în vigoare a noului Cod penal, în care instanțele de judecată au pronunțat hotărîri definitive și irevocabile, necesar pentru a înțelege dificultățile de interpretare și aplicare a legii penale, neajunsurile organelor de drept la investigarea și documentarea acestor cauze;
5. efectuarea unor analize interne, în cadrul fiecărui organ de drept cu vocație anticorupțională, pentru a înțelege și a depăși problemele existente în interiorul propriei instituții, referitoare la instrumentarea dosarelor de corupție, după cum o face Procuratura în rapoartele sale anuale de activitate. Criticarea altor organe în lipsa unei atitudini critice față de propria instituție generează neîncredere publică și reduce șansele conlucrării cu respectivele organe în viitor;

6. promovarea mediatizării imaginilor video din sălile de judecată în momentul pronunțării publice a sentințelor pe cauzele de corupție deopotrivă cu imaginile video ale reținerilor în flagrant. Acest lucru va diminua percepția publică despre impunitatea funcționarilor;
7. mediatizarea relatărilor persoanelor care au denunțat cazuri de corupție și au conlucrat reușit cu organele de drept, ceea ce a permis efectuarea reținerilor în flagrant și pronunțarea sentințelor de condamnare. Asemenea exemple vii ar contribui la depășirea fricii populației de a comunica organelor de drept cazurile de corupție despre care cunosc, avînd cea mai elocventă forță de convingere a cetățenilor să se adreseze organelor de drept, demonstrînd că în aceste cazuri nu survin acțiuni de răzbunare;
8. educarea populației în vederea unei mai bune înțelegeri a fenomenului corupției și cultivării intoleranței față de acesta prin intermediul campaniilor de sensibilizare;
9. schimbarea indicatorilor cantitativi, care arată numărul de infracțiuni înregistrate/descoperite/transmise și examinate în instanța de judecată, prin care se apreciază performanțele organelor de drept în cauzele de corupție, cu indicatori calitativi, cum ar fi ponderea (procentul) numărului de condamnări din numărul total de infracțiuni de corupție înregistrate/descoperite/transmise și examinate în instanță;
10. atenționarea asupra respectării cerințelor legale la instrumentarea dosarelor de corupție, fapt ce ar contribui la consolidarea procesului de acumulare și administrare eficientă a probelor, iar, în consecință, ar duce la creșterea volumului de condamnări în aceste categorii de cauze, chiar dacă anual vor fi înregistrate tot atîtea sau chiar mai puține cazuri de corupție decît în anii precedenți.

5.2. Consolidarea instituțională a organelor anticorupție

În Republica Moldova există cîteva organe specializate de prevenire și combatere a corupției. Dintre ele menționăm: Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, în care are încredere doar 17% din populație⁸⁶ (deși remarcăm că este un nivel de încredere mai mare în comparație cu cel manifestat pentru alte organe de drept), Procuratura anticorupție, Comisia Centrală de Control al declarațiilor de venituri și proprietăți ale funcționarilor publici, activitatea căreia este prea puțin eficientă, și Comisia Principală de Etică, existența căreia rămîne deocamdată misterioasă chiar și pe hîrtie. Pentru a spori eficiența actorilor principali antrenați în lupta împotriva corupției, este necesară consolidarea lor instituțională. Pentru aceasta, se recomandă:

1. asigurarea independenței reale a CCCEC și a Procuraturii anticorupție, precum și a investigațiilor efectuate de acestea, pentru obținerea unor rezultate durabile și sporirea încrederii societății, constantă pe perioade mai mari de timp. Este

⁸⁶ Studiul IMAS "Percepția și atitudinea față de fenomenul corupției în Republica Moldova", iulie 2007, pag. 15; Interviu acordat în exclusivitate agenției MOLDPRES de directorul Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, Sergiu Pușcuță: "CCCEC activează în interesul statului și societății", 30 iulie 2008.

importantă eliminarea influențelor administrative și politice în cadrul investigațiilor desfășurate de aceste organe, precum și asigurarea unei remunerații mai înalte pentru angajații acestora în comparație cu alte organe de drept cu profil general. Modelul Lituaniei de asigurare a independenței Serviciului de Investiții Speciale poate fi luat ca referință pentru Republica Moldova;

2. înzestrarea Comisiei Centrale de Control (CCC) cu un aparat permanent și remunerat, pentru a-i profesionaliza și permanentiza activitatea de examinare a declarațiilor; asigurarea accesului CCC la bazele de date specializate și registrele de stat ale diverselor autorități, fapt care ar permite efectuarea unui control real și nemijlocit de către CCC a declarațiilor de venituri și proprietăți ale funcționarilor publici; asigurarea transparenței reale a declarațiilor de venituri și proprietăți ale funcționarilor, asigurarea transparenței activității CCC, precum și oferirea posibilității sesizării facile a CCC de către cetățeni și societatea civilă cu privire la neregulile admise în conținutul declarațiilor prezentate de funcționari;
3. crearea Comisiei Principale de Etică (CPE) prin reglementarea legală a statutului și regulamentului ei, înzestrarea CPE cu un aparat permanent și remunerat; asigurarea transparenței reale a declarațiilor de interese personale ale funcționarilor, asigurarea transparenței activității CPE. În acest sens, poate fi examinat modelul Lituaniei de organizare a activității și asigurare a independenței Comisiei Principale de Etică.

5.3. Îmbunătățirea cadrului legislativ anticorupție

Eforturile anticorupție sînt întreprinse în virtutea și în limitele prevăzute de legislație. În cadrul acestei lucrări au fost constatate mai multe neajunsuri ale cadrului legislativ anticorupție, care creează impedimente în aplicarea corespunzătoare a prevederilor legale. Pentru a depăși o parte din aceste deficiențe, se recomandă:

1. îmbunătățirea mecanismelor de implementare a legilor, în special a celor cu menire anticorupție;
2. aducerea prevederilor Codului penal în conformitate cu prevederile convențiilor civile și penale ale Consiliului Europei și cu cele ale Convenției ONU împotriva corupției;
3. înlăturarea deficiențelor Legii privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății, identificate în cadrul secțiunii 2.3.1 a acestei lucrări și care se referă la obiectul declarării, conținutul declarației, ineficiența mecanismului de control al declarațiilor și răspunderea pentru încălcarea prevederilor legii;
4. înlăturarea deficiențelor Legii cu privire la conflictul de interese, identificate în cadrul secțiunii 2.3.2 a acestei lucrări și care se referă la declararea intereselor personale, Comisia Principală de Etică, răspunderea pentru încălcarea prevederilor legii, petițiile și cererile cetățenilor, gradul de transparență a declarațiilor cu privire la interesele personale ale funcționarilor;
5. înlăturarea deficiențelor Legii privind Codul de conduită a funcționarului public, identificate în cadrul secțiunii 2.3.3 a acestei lucrări și care se referă la pri-

mirea cadourilor, conflictul de interese, răspunderea pentru încălcarea prevederilor Codului;

6. înlăturarea deficiențelor Legii cu privire la prevenirea și combaterea corupției, identificate în cadrul secțiunii 2.3.4 a acestei lucrări și care se referă la definiția noțiunii de corupție și răspunderea pentru încălcarea prevederilor legii.

BIBLIOGRAFIE

1. Indicele de percepere a corupției, perioada 1999-2008. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.
2. "Barometrul Opiniei Publice, martie-aprilie 2008", http://www.ipp.md/files/Barometru/2008/BOP_martie_aprilie_2008.pdf.
3. "Dinamica rezultatelor sondajelor BOP" <http://www.ipp.md/barometru1.php?l=ro&id=34>.
4. Studiul IMAS "Percepția și atitudinea față de fenomenul corupției în Republica Moldova", iulie 2007.
5. Teza de doctor habilitat a lui Valeriu Cușnir "Incrimnarea corupției în legislația penală a Republicii Moldova" (pag. 219-222), USM, Chișinău, 2005.
6. Raportul activității Procuraturii în anul 2004, <http://www.procuratura.md/md/d2004/>.
7. Rapoartele activității Procuraturii RM în anii 2005-2007, <http://www.procuratura.md>.
8. Raportul de evaluare a Moldovei, în cadrul primului ciclu de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 15-ea ședință plenară, Strasbourg, 13-17 octombrie 2003, <http://www.procuratura.md/md/EvGRECO/>.
9. Raportul de evaluare a Moldovei, în cadrul ciclului doi de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 30-ea reuniune plenară, Strasbourg, <http://www.procuratura.md/md/EvGRECO/>.
10. Rapoartele naționale anticorupție pentru anii 2005, 2006 și 2007, <http://www.cceec.md>.
11. Informația operativă privind starea infracționalității pe teritoriul Republicii Moldova în cursul anului 2007. http://www.mai.md/tabele-statist-pre/tabel_2007/.
12. Informația operativă privind starea infracționalității pe teritoriul Republicii Moldova în lunile ianuarie-martie 2008, <http://www.mai.md/tabele-statist/>.
13. Informația datelor statistice privind infracțiunile de corupție oferită de Curtea Supremă de Justiție.
14. Raportul Centrului de Analiză și Prevenire a Corupției "Apelul cetățenilor la linia fierbinte anti-corupție: responsabilitate civică sau curaj?", C. Cojocaru, martie 2008. http://www.927979.md/files/Apelul_cetatenilor_la_linia_fierbinte_anti-coruptie.pdf.
15. Materialele Mesei rotunde organizate de către Procuratura Anticorupție "Identificarea și urmărirea bunurilor provenite din acte de corupție – realități, dificultăți și perspective", 25-26 septembrie 2007, Chișinău.
16. "From Revolution to Reform: Georgia's Struggle with Democratic Institution Building and Security Sector Reform", realizată de Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Chapter 12 "The Current Status of Police Reform in Georgia", Jozsef Boda și Kornely Kakachia, <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?ord279=Not+sorting&q279=Georgia&lng=en&id=19845&nav1=5>.

17. Raportul de evaluare a Lituaniei, în cadrul primului ciclu de evaluare, adoptat de GRECO la cea de a 8-a ședință plenară, Strasbourg, 4-8 martie 2002, <http://www.unpan1.un.org/intra-doc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN009762.pdf>.
18. Raportul de evaluare "Assessment of Lithuania's Anti-Corruption Measures as Described in the Status Report established under the Baltic Anti-Corruption Initiative (BACI)", martie 2002.
19. Raportul "Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-Corruption Policy.
20. Corruption and Anti-Corruption in Lithuania", Open Society Institute, 2002. http://www.eumap.org/reports/2002/corruption/international/sections/lithuania/2002_c_lithuania.pdf.
21. "National Integrity System Indicators. The Republic of Lithuania".
22. "Anti-corruption reforms in Georgia: a few successes and big challenges ahead", Caucaz Europeanews, publicat la 30.09.2005, Lili Di Puppo, Londra, http://www.caucaz.com/home_eng/breve_contenu.php?id=191.
23. "Corruption in Georgia", Kakha Koberidze, Procuror General adjunct al Georgiei, 2006. <http://www.icac.org.hk/news/issue30eng/button2.htm>.
24. Pagina web a Serviciului de Investigații Speciale al Lituaniei www.stt.lt.
25. Pagina web a Comisiei Principale de Etică a Lituaniei, www.vtek.lt.



IMPLICAȚIILE POLITICII BUGETAR-FISCALE ASUPRA MANAGEMENTULUI FINANȚELOR PUBLICE

Politica bugetar-fiscală reprezintă mecanismul de reglementare a economiei prin intermediul unui ansamblu de instrumente de intervenție ale statului orientate spre realizarea obiectivelor de stabilitate și dezvoltare economică a statului¹.

1. RETROSPECTIVA POLITICII BUGETAR-FISCALE ÎN PERIOADA 2001-2008

1.1. Structuri și tendințe în constituirea resurselor bugetare

Sistemul bugetar al Republicii Moldova, care constituie o parte integrantă a sistemului de finanțe publice, este în prezent format din următoarele verigi: bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat, fondurile extrabugetare, fondul asigurărilor obligatorii de asistență medicală². Decizia de repartizare a veniturilor și cheltuielilor între verigile sistemului bugetar are o conotație politică. Aceasta reflectă modul de repartizare a atribuțiilor între autoritățile publice, precum și raporturile de dependență/independență existente între organele administrative centrale și locale în plan financiar. Privită din acest punct de vedere, structura bugetului public național în dinamică este prezentată în *Tabelul 1*.

Datele tabelului reflectă ponderea semnificativă a veniturilor totale acumulate la dispoziția statului, cu o creștere continuă de la 31,3% în anul 2001 până la 41,6% în PIB în anul 2007³, cu o revenire la 40,5% în 2008. Această creștere a determinat o creștere a

¹ Casian A., Petroia A. "Tranziția: retrospectivă și perspectivă". Politica bugetar-fiscală. – Chișinău: Ed. GUNIVAS, 2002, p. 158.

² Legea Republicii Moldova privind sistemul bugetar și procesul bugetar, nr. 847-XIII din 24 mai 1996, art. 2.

³ Ponderea veniturilor acumulate la dispoziția statului au crescut lin până în anul 2005, când a înregistrat un salt de 4,3 p.p.

veniturilor bugetului de stat. Astfel, ponderea veniturilor bugetului de stat în totalitatea veniturilor bugetare a constituit 49% în anul 2001, și respectiv 62,6% în anul 2008.

Tabelul 1. Dinamica veniturilor financiare publice ale sistemului bugetar în anii 2001-2008

Indicatorii		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Venituri totale ale Bugetului Public Național, mil. lei		5923	7432,2	9430,1	11407,6	14694,9	17849,6	22292,0	25488,2
Ponderea în PIB, %		31,3	33,7	34,1	35,6	39,9	40,5	41,7	40,5
Veniturile Bugetului de Stat (inclusiv transferuri, granturi), mil. lei		2905,3	3371,2	4571,7	5613,4	7951,9	9852,6	14058,6	15972,0
Ponderea	în veniturile totale	49	47	48,4	49,2	54	55,2	63,0	62,6
	în PIB	15,2	15,3	16,5	17,5	21,6	22,3	26,3	25,4
Veniturile Bugetelor Locale fără transferuri și granturi, mil. lei		1419,4	1713,2	2083,6	1935,9	2137,5	2428,9	3036,8	2874,5
Ponderea	în veniturile totale	24	24	22	17	14,5	13,6	13,6	11,3
	în PIB	7,4	7,7	7,5	6	5,8	5,5	5,7	4,6
Veniturile Bugetului Asigurărilor Sociale Stat, fără transferuri, mil. lei		1299,2	1643,8	1978,2	2492,5	2972,2	3691,3	4365,5	5438,9
Ponderea	în venituri totale	17,8	23	21	22	20,2	20,7	19,6	21,3
	în PIB	5,6	7,4	7,1	7,8	8,1	8,4	8,2	8,6
Venituri extrabugetare, total, (fonduri și mijloace speciale), mil. lei		307,1	704,1	794,9	1040,3	1191,1	1295,5	1337,8	1589,9
Ponderea	în veniturile totale	5,2	9,4	8,4	9,1	8,1	7,3	6,0	6,2
	în PIB	1,6	3,2	2,8	3,2	3,2	3,0	2,5	2,5
Veniturile Fondului de Asigurări Obligatorii de Asistență Medicală, mil. lei		*	*	1,7	325,5	442,2	557,5	841,4	1211,0
Ponderea	în veniturile totale	*	*	*	2,8	3	3,2	3,7	4,7
	în PIB	*	*	*	1	1,2	1,3	1,6	1,9
PIB, mil. lei		19052	22556	27619	31992	36755,3	44068,8	53430	62840
- în % față de anul precedent		106,1	107,2	106,3	107,3	107,5	104,8	103	107,2

Sursa: Datele Ministerului Finanțelor și ale Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova, anii 2001-2008, calculele autorilor.

Perioada 2005-2008 se caracterizează prin apariția unor influențe externe negative asupra comerțului exterior, care s-au reflectat prin încetinirea ritmului de creștere a PIB concomitent cu majorarea ponderii veniturilor bugetare pînă la cel mai înalt nivel din toată perioada analizată, de 41,7% în 2007, în timp ce veniturile fiscale oscilează în jur de 83% sau 34% în PIB.

Analiza datelor prezentate confirmă faptul că descentralizarea activității bugetare și asigurarea unei autonomii locale rămîne o problemă. În raporturile cu finanțele locale, se păstrează un grad înalt de centralizare, atît în formarea veniturilor, cît și în repartizarea cheltuielilor. Astfel, ponderea resurselor publice formate la nivelul bugetelor locale a cu-

noscut o descreștere substanțială de la 24% în 2001 pînă la 17% în 2004, urmată de o scădere pînă la 11,3% în 2008. Reducerea bazei financiare a organelor de administrație locală nu permite finanțarea corespunzătoare a cheltuielilor pentru realizarea programelor economice, sociale și administrative pe plan local.

La rîndul lor, veniturile Bugetului Asigurărilor Sociale de Stat (BASS) constituie, în medie, 20,6% în totalul veniturilor bugetare. Acestea, formate din cotele de asigurare socială obligatorie (80,8%) și veniturile din activitatea antreprenorială, din dobîndi la depozite bancare și din plasarea mijloacelor bugetare în hîrtii de valoare de stat (~1%). Diferența este suplimentată anual de transferuri de la bugetul de stat (aproximativ 18,1% în ultimii 7 ani)

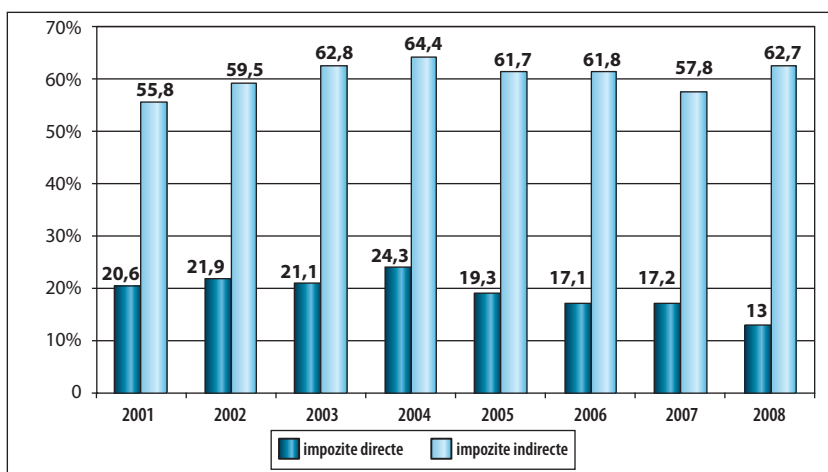
Datele din tabel scot în evidență creșterea volumului fondurilor extrabugetare. De la patru fonduri extrabugetare, care existau pînă în 2000, în 2003 erau deja 10, iar în 2007 – 7 fonduri. În medie, veniturile acestor fonduri constituie 2,6% în PIB. Întrucît încasările și plățile din aceste fonduri au fost derulate prin conturile trezoreriei, soldul favorabil al majorității fondurilor extrabugetare acoperă deficitul de resurse a bugetului de stat, începînd cu anul 2005 fondurile extrabugetare și speciale sînt incluse în componența bugetului de stat.

Introducerea noului sistem de asistență medicală, începînd cu anul 2003, a condus la crearea fondului distinct de asigurări obligatorii de asistență medicală, veniturile căruia au constituit 1% în PIB în primul an, urmînd o creștere nesemnificativă pînă la 1,9% în anul 2008.

În ceea ce privește structura veniturilor fiscale, în ultimii ani se observă o tendință generală de scădere a ponderii impozitelor directe și reducere moderată a celor indirecte (Figura 1).

Potrivit datelor existente, în primii patru ani din perioada analizată s-a înregistrat o tendință de creștere nesemnificativă a ponderii impozitelor directe de la 20,6% în 2001 pînă la 24,3% în 2004 (vezi Figura 1). Însă, începînd cu 2005, urmează un trend descrescător cu 12 p.p, ajungînd pînă la 13% în 2008. În același timp, ponderea impozitelor indirecte crește vertiginos de la 55,8% în

Figura 1. Ponderea impozitelor directe și indirecte în totalul veniturilor bugetului de stat și a bugetelor locale ale Republicii Moldova, în anii 2001-2008



Sursa: Datele Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, anii 2001-2008, calculele autorilor.

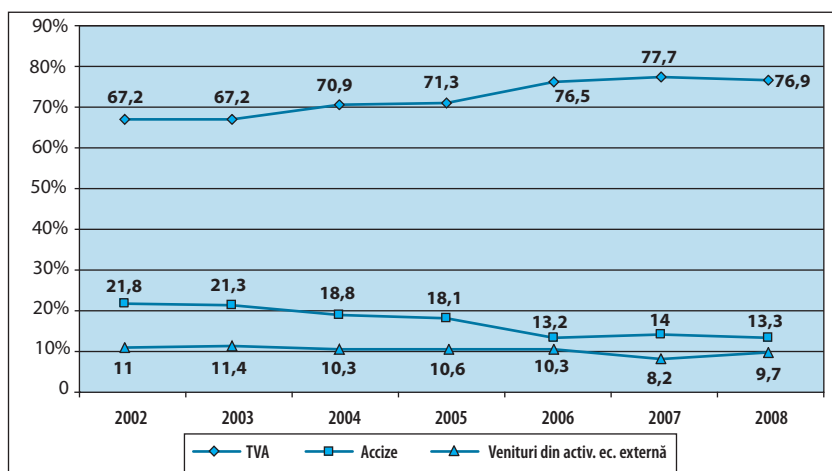
2001 pînă la 64,4% în 2004, urmînd o fluctuație pînă la 57,7% în 2007 și revenire la 62,7% în 2008.

Impozitele indirecte reprezintă un exemplu clasic cînd subiectul impozitării nu coincide cu purtătorul impozitului. Din punct de vedere juridic, impozitele indirecte sînt plătite de către agenții economici care produc sau realizează mărfuri și servicii, dar se recuperează după vînzarea mărfurilor, adică sînt suportate de către consumatori. Drept urmare, aceste impozite afectează veniturile reale, micșorînd puterea de cumpărare a consumatorului.

Analizînd structura impozitelor indirecte, se pot evidenția următoarele:

- TVA ocupă un loc important în formarea veniturilor bugetare, constituind în medie 69,7% din totalul impozitelor indirecte sau 43,9% din totalul veniturilor bugetului consolidat; oscilațiile intervenite pe parcursul perioadei analizate se explică prin schimbările legislative, influența factorilor de conjunctură și prin ponderea înaltă a restanțelor la plata TVA;
- accizele dețin o pondere medie de 17% în totalul impozitelor indirecte sau 11,6% în volumul total al veniturilor bugetului de stat și bugetelor locale, iar evoluția lor fluctuantă se datorează, în special, modificărilor legislative privind cotele (atît de la an la an, cît și în decursul fiecărui an). În ultimii ani se constată un trend descrescător, ponderea acestor venituri în totalul impozitelor indirecte micșorîndu-se de la 21,8% în 2001 la 13,3% în anul 2008;
- încasarea veniturilor din activitatea economică externă este influențată de politica economică externă promovată de stabilitatea cursului de schimb și de situația existentă în comerțul exterior. Schimbările în această activitate determină oscilațiile colectărilor la buget ale taxelor vamale și ale celor consulare, care reprezintă circa 10,2% în totalul impozitelor indirecte.

Figura 2. Dinamica ponderii principalelor categorii de impozite în totalul veniturilor indirecte bugetului de stat și a bugetelor locale ale Republicii Moldova, în anii 2001-2008



Sursa: Datele Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, anii 2001-2008, calculele autorilor.

Urmărind dinamica principalelor categorii de **impozite directe** în totalul veniturilor directe, ponderea impozitului pe *veniturile persoanelor juridice* a cunoscut o tendință ascendentă de la 38,3% în 2002, la 44,1% în 2006, înregistrîndu-se cel mai înalt nivel din perioada analizată. Eforturile guvernanților au fost orientate spre mărirea acestora printr-o politică de reducere constantă a cotelor acestui

impozit. Astfel, cota impozitului s-a modificat de la 32% în 1998 până la 28% în anul 1999, după care aceasta a scăzut lent până la 25% în 2002, 22% în 2003, 20% în 2004, 18% în 2005, și respectiv de 15% în 2006 și derapând la 0% în 2008. Aceste eforturi s-au soldat cu o descreștere de 14 p.p în 2008 a veniturilor colectate de la persoane juridice.

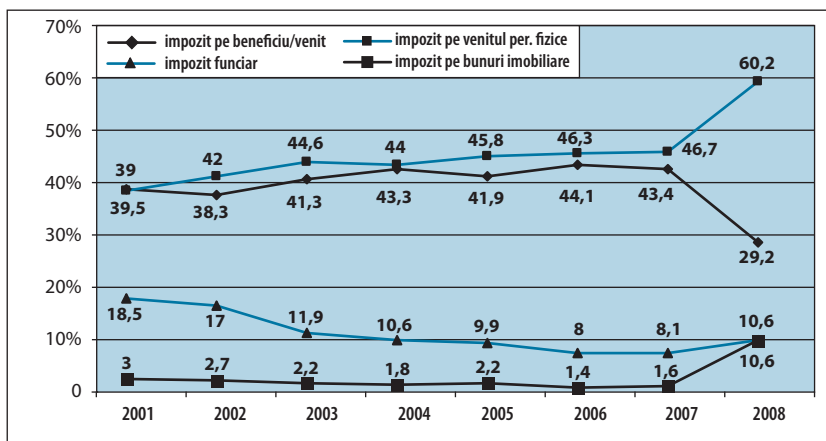
Ponderea impozitului pe venitul persoanelor fizice în totalul impozitelor directe, de asemenea, a crescut de la 39% în 2001 până la 46,7% în 2007 și făcând un salt considerabil, în 2008, la 60,2%, înregistrând, în anumite perioade, niveluri mai scăzute, ca rezultat al modificărilor metodei de calcul sau al influenței con-

juncturii economice. Dintre persoanele fizice, cea mai mare parte a poverii o suportă persoanele cu venituri medii obținute sub formă de salariu. Persoanele cu venituri mari au la dispoziție mai multe metode de eschivare, inclusiv legale. În cazul acestui impozit, creșterea volumului veniturilor analizate cu aproximativ 20 p.p. poate fi considerată drept favorabilă, urmînd ca atenția politicii fiscale promovate să fie îndreptată spre echitatea fiscală și socială.

Începînd cu 2001, *impozitul funciar* a cunoscut o scădere constantă și semnificativă în totalul impozitelor directe, de la 18,5% în 2001 până la 8,1% în anul 2007. Ponderea cea mai mică în totalul impozitelor directe revine *impozitului pe bunurile imobiliare*, care constituie, în medie, 2,2% în totalul impozitelor directe și se justifică prin modul de determinare a bazei impozabile, care în cazul unor bunuri este de 100 de ori mai mică decît baza reală, care s-ar obține dacă ar fi aplicată valoarea de piață a acestor bunuri. Începînd cu anul 2008, conform prevederilor Codului Fiscal al R. Moldova, impozitul funciar și cel pe bunurile mobiliare a fost înglobat în unul singur – impozitul pe proprietate – care a înregistrat nivelul de 10,6% în 2008.

Tendința actuală de formare a veniturilor bugetare pe seama impozitelor indirecte nu poate fi pozitivă pentru țara noastră, întrucît afectează direct populația cea mai vulnerabilă. Opțiunea guvernului în favoarea acestor impozite se justifică prin faptul că contribuabilii consideră achitarea lor drept plată pentru produse, că este mai dificilă evaziunea fiscală, crește indicele colectării concomitent cu micșorarea cheltuielilor legate de administrarea acestor impozite, de lipsa efectelor stimulative. Fenomenul creșterii

Figura 3. Dinamica ponderii principalelor categorii de impozite în totalul veniturilor directe bugetului de stat și a bugetelor locale ale Republicii Moldova, în anii 2001-2008



Sursa: Realizată de autori în baza datelor Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, anii 2001-2008.

ponderii impozitelor indirecte demonstrează incapacitatea economiei de a susține actualul sistem de impozitare directă, motiv pentru care statul apelează tot mai mult la cele indirecte, mai puțin percepute de populație.

În ceea ce privește politica în domeniul veniturilor fiscale, considerăm că creșterea gradului de neutralitate și echitate al sistemului fiscal poate conduce la mărirea indicatorului eficienței bugetare, concomitent cu micșorarea presiunii fiscale asupra contribuabililor corecți. Însă, în realitate asistăm la modificările frecvente în politică fiscală fără evaluarea influențelor acestor măsuri asupra economiei și fără coordonarea cu direcțiile stabilite în multitudinea de strategii sectoriale. Astfel, inițiativa prezidențială privind liberalizarea capitalului, amnistia fiscală și aplicarea cotei "zero" la profitul reinvestit a perturbat, în primul rând, toate prognozele și scenariile prevăzute în bugetele anuale, în cadrul CCTM, și alte documente strategice, semnîndu-se pentru incapacitatea organelor fiscale de a colecta mai multe resurse financiare. În al doilea rând, mărirea veniturilor bugetare nu a fost afectată spectaculos, creșterea lor fiind de 1,1% în PIB în anul 2007, cu revenire în 2008 la nivelul anului 2006 (40,5% în PIB). În al treilea rând, implementarea inițiativei a condus la acțiunea unor mecanisme și pîrgii cu influențe indirecte și negative atît asupra agenților economici, cît și economiei naționale, printre care menționăm:

- impactul asupra disciplinei fiscale și, deci, asupra comportamentului viitor al contribuabililor;
- susținerea indirectă a întreprinderilor de stat;
- lipsa unor condiții reglementate și bine conturate privind obligațiile și relația viitoare cu contribuabilii, care au beneficiat de amnistia fiscală;
- impactul cotei "zero" asupra veniturilor bugetelor locale prin micșorarea ponderii acestora în total venituri pînă la 11,3% și ca urmare reducerea semnificativă a autonomiei financiare, în condițiile unei centralizări excesive existente pînă în prezent (vezi *Tabelul 7*), transferurile de la bugetul de stat constituind în 2008 – 3121,7 mil. lei față de veniturile proprii de 2874,5 mil. lei

1.2. Analiza eficienței politicii bugetare în domeniul cheltuielilor publice

Politica în domeniul cheltuielilor publice trebuie să stabilească mărirea, destinația și structura optimă a acestor cheltuieli, să definească obiectivele care trebuie atinse prin efectuarea diferitelor categorii de cheltuieli, să precizeze căile, metodele și instrumentele ce trebuie folosite pentru ca obiectivele respective să fie realizate cu minimum de efort financiar⁴. Mărirea cheltuielilor publice depinde de mai mulți factori, cei mai importanți fiind: potențialul economic al țării, înclinația populației spre consumul de bunuri și servicii publice, situația politică etc. La rîndul său, mărirea cheltuielilor publice exercită o influență directă și indirectă asupra gradului general de dezvoltare al țării, asupra siguranței politice, economice și sociale, precum și asupra posibilităților de colectare a resurselor financiare publice necesare în viitor.

⁴ Văcărel I. *Finanțe Publice* - București: Editura Didactică și Pedagogică, 2004, p. 112.

La stabilirea obiectivelor ce trebuie atinse prin anumite cheltuieli este important să se pornească de la necesitățile economice și sociale puse prioritar pe seama resurselor financiare publice. Determinarea corectă a opțiunilor și priorităților la fiecare etapă este destul de importantă, deoarece aceasta influențează ritmul creșterii economice, gradul de satisfacere a necesităților de trai, materiale și spirituale ale populației etc. Formarea unor corelații optime între genurile de cheltuieli publice – învățământ, sănătate, asigurări sociale, cultură, servicii publice generale, acțiuni economice, apărare – se află în dependență de conjunctura economică, tradițiile din societate, tendințele existente, opțiunile organelor de decizie etc.

Pentru efectuarea unor judecăți de valoare cu privire la politica în domeniul cheltuielilor bugetare promovată de guvern, inclusiv la impactul cheltuielilor bugetare asupra economiei și la eficiența lor, este necesară urmărirea evoluției acestor cheltuieli ca mărime, destinație și structură (Tabelul 2).

**Tabelul 2. Dinamica cheltuielilor financiare publice
al sistemului bugetar în anii 2001-2008**

Indicatorii		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cheltuieli totale ale Bugetului Public Național, mil. lei		5766	7650,9	9147,3	11256,0	13937,2	17978,5	22415,6	26119,1
Ponderea în PIB, %		30,3	33,9	33,1	35,2	37,9	40,8	41,9	41,6
Cheltuielile Bugetului de Stat (total), mil. lei		2937,6	3555,6	4255,0	5411,9	6954	9177,7	14257	16461
Ponderea	în cheltuieli totale	51	46,5	46,5	48,1	50	51,5	63,0	63,0
	în PIB	15,4	15,8	15,4	16,9	19	20,8	26,7	26,2
Cheltuielile Bugetului de stat (fără transferuri totale), mil. lei		2259,1	2461,2	3045	3773,1	4332	7627,7	9660,4	10826,8
Ponderea	în cheltuieli totale	39	32,1	33,3	33,5	31,1	42,4	43,1	41,4
	în PIB	12	10,9	11	11,8	11,8	17,3	18,1	17,2
Cheltuielile Bugetelor Locale, mil. lei		1767,7	2359,7	2788,6	2924,2	3782	4817	5627,1	6432,2
Ponderea	în cheltuieli totale	30	30,8	30,2	26	27,1	26,8	25,1	24,6
	în PIB	9,3	10,5	10,2	9,1	10,3	10,9	10,5	10,2
Cheltuielile Bugetului Asigurărilor Sociale de Stat, mil. lei		1373,3	1847,6	2173,8	2768,9	3691,7	4382,8	5244,6	6293,4
Ponderea	în cheltuieli totale	23,8	24,1	23,7	24,6	26,5	24,4	23,4	24,1
	în PIB	7,2	8,2	7,8	8,6	10	10,1	9,8	10,0
Cheltuieli extrabugetare, total (fondurile și mijloacele speciale), mil. lei		377,6	589,1	715,5	852,3	1023,5	1262,4	1362,6	1480,1
Ponderea	în cheltuieli total	6,5	7,7	7,8	7,6	7,3	7	6,0	5,6
	în PIB	1,9	2,6	2,6	2,6	2,8	2,9	2,5	2,3

Indicatorii		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cheltuielile Fondului de Asigurări Obligatorii de Asistență Medicală, mil. lei		*	*	12	937,5	1108	1485,4	1894,6	2572,0
Ponderea	în cheltuieli total	*	*	0,1	8,3	8	8,3	8,5	9,8
	în PIB			0,04	2,9	3	3,4	3,5	4,1

Sursa: Întocmit de autori în baza datelor Ministerului Finanțelor și a Biroului Național de Statistica al Republicii Moldova, anii 2001-2008.

Din datele tabelului, rezultă că cheltuielile publice globale au crescut constant ca pondere în PIB de la 30,3% în anul 2001 la 41,6% în 2008, care este determinată de volumul resurselor acumulate la dispoziția statului, fără schimbări majore în structura și conținutul acestora. Aceeași tendință au urmat practic toate cheltuielile sistemului bugetar. Astfel, în ultimii 8 ani, ponderea cheltuielilor bugetului de stat în PIB a constituit, în medie, 20%, ponderea cheltuielilor bugetelor locale – 10,1%, ponderea cheltuielilor bugetului asigurărilor de stat – 8,8%, ponderea cheltuielilor extrabugetare – 2,4% și a fondului de asigurări obligatorii de asistență medicală – 2,8%.

În totalul cheltuielilor publice ponderea principală revine cheltuielilor bugetului de stat, care în anii 2001-2006 au constituit între 46,5% și 51%, urmînd o creștere semnificativă pînă la 63,0% în 2008. Însă, transferurile către alte verigi bugetare sînt semnificative, oscilînd între 12-22% din cheltuielile bugetului de stat. Ponderea cheltuielilor bugetelor locale reflectă o evoluție descrescătoare de la 30% în anul 2001 pînă la 24,6% în 2008. Cheltuielile bugetului asigurărilor sociale și a fondurilor extrabugetare dețin aceeași pondere în anii 2001-2008, fără oscilații, în jurul valorilor de 24%, respectiv de 7% în totalul cheltuielilor bugetare.

Caracterul social al politicii financiare în domeniul cheltuielilor bugetare în Republica Moldova a fost proclamat de fiecare guvern. Orientarea resurselor financiare ale statului spre principalele obiective se poate observa urmărind în dinamică structura principalelor categorii de cheltuieli ale bugetului public național, după destinația funcțională, prezentate în *Tabelul 3*.

Tabelul 3. Structura cheltuielilor bugetului public național al R. Moldova în perioada 2001-2008

Indicatorii, %	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cheltuieli total	100	100	100	100	100	100	100	100
1. Cheltuieli cu dest. specială	7,9	8,5	6,6	6,6	6,6	5,8	5,6	5,5
2. Activitatea externă	2,6	2	1,9	1,4	1,8	1,3	1,2	1,02
3. Justiția	1,3	1	0,8	0,8	0,9	1	1	1,04
4. Organele de drept, apărarea și securitatea națională	6,8	8	8,1	7	6,6	6,7	6,8	6,8
5 Acțiuni social-culturale, din care:	56,8	60,8	62,4	62,5	63,3	63,2	62,6	66,9
a) învățămînt	17,8	23,5	20,1	19,2	19,3	20,1	19	21,3

Indicatorii, %	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
b) cultura, arta	1,7	2,6	2,2	2,4	2,3	2,7	2,5	2,5
c) ocrotirea sănătății	9,9	10,7	11,9	11,9	11,3	11,7	11,7	13,0
d) asigurarea și asistență socială	27,5	25	28	29	30,4	28,7	29,4	30,1
6. Acțiuni economice	7,4	8	10,9	12	14,1	15,1	17,1	13
7. Cheltuieli cu deservirea datoriei de stat, total	14,1	9,2	6,3	6,9	3,4	2,4	2,7	2,8
8. Alte cheltuieli	3,1	2,5	3	2,8	3,3	4,5	3	3

Sursa: Elaborat de autori în baza datelor Ministerului Finanțelor și a Biroului Național de Statistica al Republicii Moldova, anii 2001-2008.

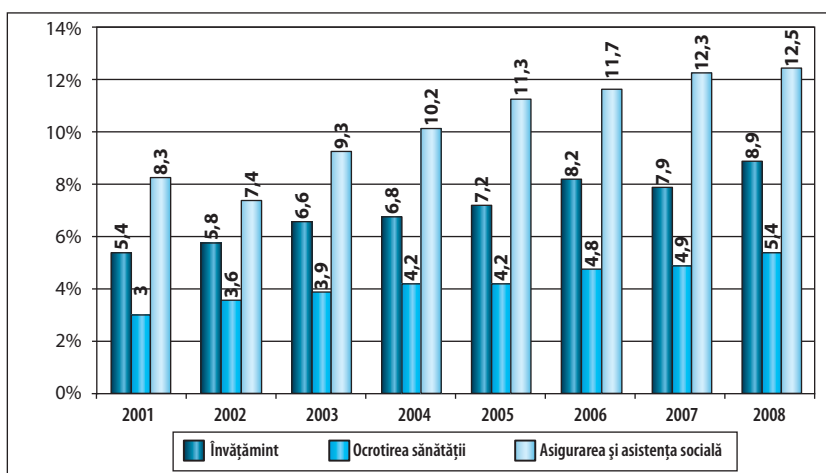
Astfel, cheltuielile pentru acțiuni social-culturale dețin o pondere semnificativă pe întreaga durată analizată, majorându-se de la 56,8% în 2001 la 66,9% în 2008. Cheltuielile pentru acțiuni economice au înregistrat o creștere de la 7,4% în 2001 până la 17,1% în 2007 și o descreștere de 5 p.p. în 2008. Cheltuielile pentru activitatea economică au înregistrat modificări semnificative, ponderea lor fiind, în medie, de 10% în totalul cheltuielilor bugetare, dar cu un trend descrescător în anul 2008 până la 13%.

Ponderea semnificativă a cheltuielilor pentru acțiuni social-culturale creează impresia că cel puțin învățământul, sănătatea și securitatea socială sînt susținute, în mare măsură, de către stat. În realitate, mutațiile produse în structura acestor cheltuieli ascund o serie de curențe. Spre exemplu, învățământului i-au fost alocate, din fonduri publice, sume echivalente cu 5,4%-8,9% din PIB (Figura 4), iar media de 6,8% din PIB situează țara noastră pe primele locuri dintre țările în tranziție. Însă, situația reală existentă în acest sector arată insuficiența resurselor financiare, în special, în învățământul preșcolar și mediu, exprimată în salarii mici, neasigurarea cu materiale didactice, condițiile antisani-tare, imposibilitatea efectuării reparațiilor capitale etc.

Ocrotirea sănătății constituie un alt domeniu de interes major pentru societatea noastră, care a rămas fără acoperire în activitatea practică. Sumele cheltuite pentru sănătate, în perioada analizată, au reprezentat între 3% și 5,4% din PIB.

Raportate la media pe cap de locuitor, aceste sume constituie 234 lei/locuitor în 2001 și aproximativ 830 lei/locuitor în 2008. Tendința de creștere a acestui indicator este fa-

Figura 4. Ponderea principalelor categorii de cheltuieli pentru acțiuni sociale în PIB, în anii 2001-2008



Sursa: Realizată în baza datelor Ministerului Finanțelor al R. Moldova, anii 2002-2008.

vorabilă și se datorează unor reforme în acest domeniu, însă rămâne actuală problema calității serviciilor medicale.

Cheltuielile privind asigurarea și asistența socială dețin o pondere însemnată în totalul cheltuielilor sociale și au înregistrat o creștere de la 8,3% în 2001 până la 12,5% în 2008. Raportate la media pe locuitor, acestea constituie 428 lei/locuitor în 2001 și aproximativ 1778 lei/locuitor în 2008. Trebuie menționat că planificarea și repartizarea sumelor în aceste sfere au fost efectuate pornind de la datele anului precedent (deși era evidentă insuficiența și ineficiența lor), fără urmărirea unor reforme, programe de susținere sau de dezvoltare a lor. Elaborarea și realizarea Strategiei de consolidare a gestiunii finanțelor publice și introducerea, începând cu 2002, a Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM) pentru anii 2003-2005, pentru anii 2004-2006 precum și perioada 2006-2008 nu au condus la schimbări esențiale în structura, dinamica și eficiența acestor cheltuieli, din motivul aplicării metodei clasice (pe articole) de planificare bugetară, îmbunătățirea urmînd doar ca rezultat al stabilirii unor obiective clare, a determinării a indicatorilor de performanță și implicit prin aplicarea bugetării pe programe.

În structura cheltuielilor bugetului consolidat un loc important îl ocupă cheltuielile privind deservirea datoriei de stat. Angajarea împrumuturilor interne și externe pentru acoperirea deficitului bugetar, precum și pentru rambursarea la scadență a împrumuturilor și efectuării altor finanțări din buget, destinate în special consumului, au condus la creșterea îndatorării guvernului. Povara datoriei publice, îmbrăcînd forma dobînzilor, comisioanelor și a altor cheltuieli finanțate de la buget, a cunoscut o evoluție accelerată, prezentînd un proces de multiplicare de 245 de ori în monedă națională și de 48 de ori în USD între anii 1991-2006. În perioadă anilor 2001-2008, în structura datoriei publice efective proporție covîrșitoare dețin împrumuturile externe și într-o măsură mai mică cele interne (Tabelul 4).

Tabelul 4. Dinamica datoriei publice administrate de guvern și ponderea în PIB în anii 2001-2008

Indicatorii	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mărimea datoriei de stat interne, mil. lei	2400,5	2821,4	2920,4	3714,1	3787,1	3790,2	3748,66	3509,86
Ponderea în PIB, %	12,6	12,8	10,6	11,6	10,3	8,6	7	5,6
Mărimea datoriei de stat externe, mil. USD	699,8	724,3	751,4	660,7	720	718,2	765,8	778,302
Ponderea în PIB, %	47,3	44,6	38,4	25,4	25	21	16,2	12,9
Ponderea datoriei publice totale în PIB, %	59,9	57,4	49	37	35,3	29,6	23,3	18,5

Sursa: Întocmit de autori în baza datelor Ministerului Finanțelor și a Biroului Național de Statistica al Republicii Moldova, anii 2001-2008.

Astfel, în anii 2001-2006 asistăm la o creștere constantă a *datoriei de stat interne* în valori absolute de la 2400,5 mil. lei în 2001 la 3790,2 mil. lei în 2006, în timp ce ponderea sa în PIB scade pe parcursul aceleiași perioade de la 12,6% la 7%. Ponderea *datoriei de*

stat externe a constituit 47,3% în PIB în 2001 și 21% în 2006. În 2007 asistăm la o bruscă scădere a ponderii datoriei de stat în PIB, în special a celei externe pînă la 12,9%, care se datorează în principal deprecierei cursului dolarului american (10,4002 lei în 2008).

Datoria de stat internă în 2008 a constituit 3509,86 mil. lei, dintre care:

- VMS convertite – 63%;
- VMS emise prin licitație – 37%.

Comparativ cu situația similară din anul 2006, datoria de stat internă a înregistrat o scădere cu 3%, datorită răscumpărării hîrtilor de valoare de stat de pe piața internă.

Stocul datoriei de stat externe la 31.12.2008, administrate de Guvern, s-a cifrat la suma de 8094,499 mil. lei (778,302 mil. USD)⁵. Din punct de vedere structural, creditorilor multilaterali le revine 63%, celor bilaterali – 36%, creditorilor comerciali – 1% din suma totală a datoriei de stat externe. Pentru serviciul datoriei de stat externe directe și garantate, în anul 2008 au fost direcționate din bugetul de stat mijloace pentru achitarea dobînzii în sumă totală de 163,3 mil. lei.

În perioada imediat următoare, politica statului privind datoria externă trebuie orientată spre limitarea angajamentelor, deoarece costurile mari vor influența negativ dezvoltarea economică viitoare. Or, în cazul angajării unor noi capitaluri este necesară urmărirea, în primul rînd, a eficienței economice atît în ce privește costul lor, cît mai ales valorificarea sau rentabilitatea activității în care sînt alocate.

1.3. Nivelul și dinamica echilibrului financiar public în R. Moldova

Analizînd evoluția indicatorilor bugetari în perioada 2001-2008, se observă o stabilitate relativă a soldului bugetului public național. Astfel, după un excedent de 0,8% în 2001 se înregistrează un deficit de 1% în 2002, urmînd solduri pozitive nesemnificative pînă în anul 2006. În ultimii ani asistăm la înregistrarea unor deficite în mărimea de 0,3% și 1% în PIB.

Tabelul 5. Dinamica veniturilor, cheltuielilor și a excedentului (deficitului) public național în anii 2001-2008

Indicatorii	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Veniturile bugetului, mil. lei	5923	7432,2	9430,1	11321,8	14527,3	17847,8	22292,0	25488,2
Ponderea în PIB, %	31,3	33,7	34,1	35,3	38,6	40,5	41,7	40,5
Cheltuielile bugetului, mil. lei	5766	7650,9	9147,3	11252,3	13949,3	17973,9	22415,6	26119,1
Ponderea în PIB, %	30,3	34,7	33,1	35,1	37	40,8	41,9	41,6
Excedentul (deficitul) bugetului, mil. lei	157	-218,7	282,8	69,5	578	-126,1	-123,6	-630,9
Ponderea în PIB, %	0,8	-1	1	0,2	1,5	-0,3	-0,23	-1,0

Sursa: Întocmit în baza datelor Ministerului Finanțelor și ale Biroului Național de Statistică, anii 2002-2008.

⁵ Conform datelor http://www.minfin.md/common/publicdebt/externdebt/Raport_lunar_2008-mai.xls.

În anii 2005-2008 ponderea veniturilor și a cheltuielilor bugetului consolidat a cunoscut o creștere, care se justifică, în special, prin o nouă abordare a sistemului bugetar și consolidarea indicatorilor bugetari în cadrul bugetului public național. Astfel, veniturile au constituit 38,6% în 2005 și 40,5% din PIB în anul 2008, iar cheltuielile respectiv 37% și 41,6%.

În perioada analizată, dinamica soldului global reflectă prezența unor elemente destabilizatoare, ceea ce își lasă amprenta asupra întregului mecanism de bugetare. Deficitul bugetului public național în PIB a fost nesemnificativ și s-a înregistrat în anii 2002, 2006-2008. Totodată, în prevederile CCTM 2006-2008 se explică că în Republica Moldova existența excedentului bugetar este condiționată nu de surplusul veniturilor publice, ci de lipsa surselor de finanțare în afara veniturilor bugetului și necesitatea onorării angajamentelor la datoria externă și internă.

Transferurile reprezintă un instrument macrofinanciar uzual și eficient în vederea asigurării echilibrului financiar public, atât prin implicarea lor în mecanismul circulației fluxurilor financiare, cât și prin optimizarea relațiilor interbugetare.

Avînd în vedere practica internațională și particularitățile sistemului bugetar al Republicii Moldova, pot fi evaluate 4 modele de construcție a relațiilor interbugetare:

1. *determinarea sumelor de distribuire*, partajîndu-le în funcție de un anumit coeficient. Modelul poate prezintă eficiență redusă prin adîncirea dezechilibrului între resursele și nevoile financiare, cât și prin gradul înalt de centralizare;
2. *metoda sumelor fixe ale transferurilor*. Această modalitate constă în determinarea mărimii transferurilor și a defalcărilor pentru fiecare unitate teritorială pe termen lung; se caracterizează printr-o eficiență a funcției de stimulare, asigurîndu-se echilibrul financiar la nivelul sistemului bugetar;
3. *metoda mixtă sau combinarea metodelor de mai sus* constă în determinarea structurii optime a relațiilor interbugetare, prin maximizarea mărimii mediei ponderate a variabilelor politicii fiscale și a transferurilor. În baza acestei medii ponderate, se poate delimita, după criteriul eficienței, orice combinație de politici, pentru care sînt determinate efectele de stimulare și nivelare. Modelul este asemănător cu CAPM (modul de analiză "Capital Asset Pricing Model") de optimizare a portofoliului de hîrtii de valoare, în funcție de 2 variabile opuse – rentabilitate și risc;
4. *stabilirea independentă a impozitelor de către autoritățile locale și reglementarea fiscală structurală*. Aceasta variantă este utilizată în țările de tip federal (SUA, Canada), unde fiecare unitate teritorială are dreptul de a stabili nivelul cotelor impozitelor și taxelor, concomitent cu obținerea transferurilor pentru nivelare (în funcție de potențialul fiscal al regiunii) sau pentru realizarea diferitelor programe de dezvoltare, finanțate de la bugetul federal;

În prezent aplicarea în R. Moldova a modelului 1 "*Determinarea sumelor de distribuire*" conduce la adîncirea dezechilibrului între resursele și nevoile financiare ale unităților administrativ-teritoriale, cât și la creșterea gradului de centralizare.

Tabelul 6. Pondere transferurilor în volumul total al veniturilor bugetelor locale și a bugetului asigurărilor sociale de stat în anii 2001-2008.

Anii	Transferuri în veniturile bugetelor locale	Transferuri în veniturile bugetului asigurărilor sociale de stat	Transferuri în veniturile fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală
2001	21	18,7	*
2002	29,7	18,4	*
2003	28,3	16,4	*
2004	29,4	15,4	66,6
2005	39,6	19,4	65,5
2006	42,5	15,2	64,2
2007	45,9	15,3	58,7
2008	50,9	14,2	55,0

Sursa: Întocmit în baza datelor Ministerului Finanțelor și ale Biroului Național de Statistică, anii 2002-2008.

O problemă majoră, care caracterizează în prezent relațiile interbugetare, este tendința autorităților publice locale de diferite niveluri de a subestima baza fiscală în scopul majorării transferurilor de la bugetul de stat. În perioada analizată asistăm la o dublare a ponderii transferurilor în veniturile bugetelor locale de la 21% în anul 2001 la 50,9% în anul 2008. Totodată, ponderea transferurilor în BASS cunoaște o tendință descrescătoare de la 18,7% în 2001 până la 14,2% în 2008. Crearea fondului asigurărilor obligatorii de asistență medicală a implicat susținerea financiară într-o proporție semnificativă în primii 3 ani, în medie de 65,4%, însă, creșterea treptată a cotelor de impunere a contribuabililor a condus la reducerea ponderii transferurilor până la 55% în anul 2008.

Actualul sistem de transferuri nu dispune de un mecanism de încurajare a efortului fiscal local și a eficienței cheltuielilor publice. Ca și la nivelul central, procesul de planificare bugetară la nivel local are un șir de **deficiențe**, dintre care principalele sînt capacitățile scăzute de elaborare a prognozelor financiare pe termen mediu și lipsa fazei de analiză și planificare strategică, care ar spori nivelul de previzibilitate și ar evalua impactul politicilor bugetar-fiscale promovate.

Determinarea dezechilibrului vertical al sistemului bugetar poate fi realizată prin includerea sau excluderea transferurilor și se calculează conform relației:

$$D_v = \frac{\text{venituri} - \text{cheltuieli}}{\text{cheltuieli}} * 100\%$$

Rezultatele calculării dezechilibrului vertical pe principalele verigi ale sistemului bugetar sînt prezentate în Tabelul 7.

Valorile negative ale acestui indicator reflectă mărimea netă a deficitului de resurse necesare pentru a acoperi cheltuielile publice la nivelul fiecărei verigi din sistemul bugetar. Datele tabelului confirmă un dezechilibru financiar semnificativ la nivelul bu-

getelor locale și a BASS pe întreaga perioadă analizată, care a fost acoperit parțial sau complet de transferurile suplimentate de la bugetul de stat. De asemenea, se observă o tendință de centralizare a resurselor financiare publice proporții semnificative la nivelul bugetului de stat.

Tabelul 7. Dezechilibrul vertical al sistemului bugetar al Republicii Moldova în anii 2001-2008

Anii	Inclusiv transferurile			Exclusiv transferurile		
	Bugetul de stat	Bugetele locale	Bugetul asigurărilor sociale de stat	Bugetul de stat	Bugetele locale	Bugetul asigurărilor sociale de stat
2001	-11	1,7	16,8	28,6	-19,7	-5,4
2002	-5,2	3,3	9,1	37	-27,4	-11
2003	7,5	4,3	8,8	50,2	-25,3	-9,0
2004	-1,2	0,6	6,5	37,1	-30	-10,0
2005	6,4	-3,6	-0,04	56,8	-43,4	-19,4
2006	0,86	-5,6	-0,7	48,3	-48,4	-15,8
2007	-1,4	0,35	-1,7	45,5	-46,1	-16,8
2008	-2,9	-4,7	0,8	47,5	-55,3	-13,5

Sursa: Realizat de autori în baza datelor Ministerului Finanțelor și ale Biroului Național de Statistică, anii 2002-2008.

Excluderea transferurilor din componența bugetului de stat reflectă mărimile impunătoare a excedentului bugetar, care constituie 50,2% în anul 2003, 56,8% în anul 2005 și 47,5% în 2008 în totalul cheltuielilor. Insuficiența resurselor proprii în volumul total al cheltuielilor bugetelor locale este în creștere, devenind din ce în ce mai mare în ultimii 3 ani, iar în medie, deficitul constituie 37% pentru perioada analizată. La nivelul bugetului asigurărilor sociale de stat, deficitul de resurse în volumul total a cheltuielilor a înregistrat creșteri semnificative de la 5,4% în 2001 până la 19,4% în 2005 și 13,5% în 2008. O asemenea evoluție în structura verticală a sistemului bugetar evidențiază o centralizare excesivă a resurselor publice la nivelul central, cât și necesitatea elaborării și implementării unor noi mecanisme în cadrul relațiilor interbugetare.

Practic, este o problemă legată de determinarea transferurilor printr-o prisma eficienței și a echilibrării orizontale a întregului sistem bugetar. În viziunea economică, o politică eficientă în redistribuirea resurselor financiare presupune implicarea organelor locale în creșterea potențialului economic. În acest sens, principalele aspecte ce trebuie analizate se referă la funcția de stimulare, stabilitatea relațiilor interbugetare, promovarea politicii bugetare de către autoritățile locale. Prin urmare, transferurile trebuie să devină un instrument eficient al macrobugetării în vederea asigurării echilibrului financiar public, atât prin implicarea lor în mecanismul circulației fluxurilor financiare, cât și prin optimizarea relațiilor interbugetare.

În acest context, analiza fundamentării strategice și a cadrului legal existent va permite elucidarea principalelor direcții de acțiune a politicii bugetar-fiscale și a influențelor directe și indirecte asupra nivelului de creștere economică și reducere a sărăciei.

1.4. Efectele crizei financiare mondiale asupra sectorului bugetar-fiscal din R. Moldova

Extinderea crizei financiare declanșată în țările dezvoltate, care au anunțat oficial intrarea în faza de recesiune tehnică ca urmare a reducerii constante a PIB în două trimestre consecutive a anului 2008, a avut un impact direct asupra sectorului real, înregistrându-se scăderea drastică a volumului producției industriale, creșterea concedierilor și a șomajului, dificultăți în creditare, reducerea cererii agregate și a consumului global. Cu cele mai mari dificultăți se confruntă sectorul auto, sectorul imobiliar, energetic și al tehnologiilor de comunicație. Eforturile guvernelor țărilor afectate s-au concentrat asupra aplicării unor planuri și măsuri de intervenție tradițională (mixul politicilor fiscale și monetare) în vederea atenuării efectelor crizei financiare. Însă, datele din primele luni ale anului 2009 reflectă adâncirea recesiunii economice mondiale, ceea ce va influența, în mod negativ, activitatea economică în Republica Moldova.

Conform statisticii oficiale a R. Moldova, rezultatele activității economice din 2008 pot fi considerate optimiste, ținând cont de creșterea nivelului PIB cu 7,2% față de anul 2007, creșterea volumului producției agricole cu 31,9% și a celei industriale cu 0,7% în termeni reali față de anul precedent, inflația înregistrând un trend descendent soldat la un nivel de 7,3% la finele anului 2008, creșterea volumului transferurilor de peste hotare ale angajaților de la 602,82 mil. USD în 2006 la 1009,65 mil. USD în 2008.

În același timp, analizând contribuția elementelor de utilizări la formarea PIB, constatăm reduceri nesemnificative a valorii adăugate brute provenite din micșorarea volumului bunurilor produse, a formării brute de capital, a volumului exporturilor și importurilor, cele dintâi înregistrând o scădere mai drastică. Primele luni ale anului 2009 reflectă apariția unor fenomene destabilizatoare, cum sînt: reducerea remitențelor, creșterea șomajului tehnic, scăderea volumului exporturilor. Odată cu continuarea recesiunii economice mondiale, economia R. Moldova va deveni din ce în ce mai vulnerabilă astfel, încît consecințele reale vor fi simțite după primele 2 trimestre ale anului 2009.

În acest context, finanțele publice vor fi afectate prin reducerea încasărilor fiscale, atât celor directe, cît și celor indirecte, ca urmare a reducerii consumului global. Volumul redus al resurselor bugetare nu va permite finanțarea integrală a serviciilor generale, social-culturale, activităților și proiectelor economice, și prin urmare va genera tensiuni politice, economice și sociale. Pentru evitarea producerii unor fenomene și efecte în lanț este necesară elaborarea, în prezent, a unor scenarii de evoluție a economiei naționale pentru următoarele trimestre în vederea determinării tacticii politicii financiare și a se-

tului de măsuri de intervenție prin combinarea instrumentelor sectoriale, comerciale, vamale, fiscale, bugetare, monetare și valutare.

Astfel, este importantă recunoașterea distorsiunilor existente în economia R. Moldova și inițierea unor acțiuni privind restructurarea unor sectoare ineficiente, determinarea domeniilor productive (exportatoare) prioritare și susținerea acestora, realizarea proiectelor investiționale în sectorul real, precum și perfecționarea continuă a administrării publice prin continuarea reformelor în acest sector.

2. FUNDAMENTAREA STRATEGICĂ A REFORMEI MANAGEMENTULUI FINANTELOR PUBLICE

Analiza situației din Republica Moldova denotă că perioada 2001-2008 este marcată de acțiuni continue de elaborare a strategiilor naționale, elementul esențial/inițial al cărora este Strategia preliminară de Reducere a Sărăciei aprobată de către Guvern la 29.12.2000. O versiune actualizată a acestui document a fost aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr. 524 din 24.04.2002, prevederile principale ale strategiei preliminare fiind integrate într-un document nou – Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei pentru anii 2004-2006 (SCERS)⁶. Un compartiment al SCERS era destinat reformelor prevăzute în domeniul politicii bugetar-fiscale, miza făcîndu-se pe prevederile altui document cu caracter strategic pentru domeniul respectiv-Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM), care este revizuit anual⁷.

În așa mod aceste două documente cu caracter strategic și de prognoză în cuplu cu Planul de acțiuni "Republica Moldova-UE" au stat la baza tuturor strategiilor sectoriale elaborate în anii imediat următori în Republica Moldova (Tabelul 8).

Tabelul 8. Strategii sectoriale a R.Moldova

Nr.	Denumirea documentului	Perioada de acțiune	Aprobat
1.	Strategia națională de prevenire și combatere a corupției		Legea nr. 421-XV 16.12.2004
2.	Strategia națională de edificare a societății informaționale "Moldova electronică"		H.G. nr. 255 09.03.2005
3.	Programul de activitate a Guvernului "Modernizarea țării – bunăstarea poporului"	2005-2009	H.G.nr. 790 01.08.2005
4.	Strategia națională a sănătății reproducerii		H.G.nr. 913 26.08.2005

⁶ HG nr. 398-IV din 02.12.2004.

⁷ CCTM a fost elaborat de către un grup de experți din Marea Britanie în cadrul Strategiei de consolidare a gestiunii finanțelor publice – parte componentă a strategiei sectoriale din SCERS de reformare a sectorului public.

Nr.	Denumirea documentului	Perioada de acțiune	Aprobat
5.	Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova		H.G.nr. 1402 30.12.2005
6.	Strategia de consolidare a sistemului judecătoresc	2007-2010	H.G.nr. 174 19.07.2007
7.	Strategia națională privind acțiunile comunitare pentru susținerea copiilor aflați în dificultate	2007-2009	H.G.nr. 954 20.08.2007
8.	Strategia anticorupție în domeniul ocrotirii sănătății		H.C.M. nr. 06 06.11.2007
9.	Strategie de dezvoltare a sistemului de sănătate	2008-2017	H.G.nr. 1471 24.12.2007
10.	Strategie de comunicare cu privire la integrarea europeană a RM		H.G.nr. 1524 29.12.2007

După cum observăm, în ultimii ani Republica Moldova nu a dus lipsă de strategii, deși în unele sectoare acestea lipsesc cu desăvîrșire, cum ar fi – educație, cultură. În aceleași timp, realizarea acestora (în special SCERS, PAUERM) lasă de dorit, fiind dur criticată atît de mass-media, cît și de experți. După realizarea controversată a SCERS, în 2007 a început elaborarea unei noi strategii – Planul Național de Dezvoltare urmat de Strategia Națională de Dezvoltare pentru anii 2008-2011 aprobată prin Legea nr. 295-XVI din 21.12.2007. Acest document nu conturează clar obiectivele politicii bugetar-fiscale, însă, acestea pot fi regăsite în următoarele priorități naționale pe termen mediu:

- sporirea competitivității economiei naționale;
- dezvoltarea resurselor umane, creșterea gradului de ocupare și promovarea incluziunii sociale, lăsînd descifrarea finanțării lor în grija CCTM.

În ansamblul strategiilor, politicilor, planurilor, CCTM deține un rol vădit separat cu o strictă specializare și utilitate. Pentru anii 2008-2010, CCTM are următoarele obiective:

- în domeniul politicii fiscale și a veniturilor publice:
 - asigurarea echității, stabilității și transparenței fiscale
 - optimizarea presiunii fiscale și extinderea bazei fiscale
 - sistematizarea și simplificarea legislației fiscale
 - armonizarea legislației fiscale naționale cu cea comunitară.

Deși CCTM acordă descentralizării fiscale un compartiment separat, din analiza efectuată putem concludiona că politica fiscală promovată este realizată în detrimentul lărgirii bazei fiscale a teritoriilor fapt ce mărește dependența unităților administrativ teritoriale de administrația centrală.

- în domeniul politicii și strategiei privind cheltuielile publice:
 - stoparea creșterii sectorului public în PIB
 - majorarea treptată a alocațiilor pentru investițiile capitale în infrastructura economică

- modernizarea guvernării și sporirea transparenței cheltuielilor publice
- îmbunătățirea managementului finanțelor publice.

CCTM nu conține prevederi vizînd metodologia de planificare bugetară, care rămîne a fi ambiguă: o parte este realizată conform metodei de bugetare pe articole de cheltuieli (în baza normelor și normativelor), alta conform metodei de bugetare bazată pe programe și performanță (BPP), cu toate că exemplul țărilor europene inclusiv a țărilor CSI (Ucraina, Kazahstan ș.a.) ne demonstrează prioritatea și eficiența metodei BPP pentru țările cu bugete deficitare.

Strategiile (ex.: de gestiune a finanțelor publice) și programele (de activitate a Guvernului) în Republica Moldova au tendința de a se transforma din una în alta, de a căpăta noi forme și conținut, ce implică un efort considerabil în evaluarea rezultatelor acestora și propunerea de căi de perfecționare a realizării lor.

3. PRINCIPIILE ȘI PROBLEMELE BUGETĂRII ÎN CONTEXTUL ARMONIZĂRII ȘI INTEGRĂRII POLITICILOR MACROECONOMICE

Politicele și procedurile bugetare (de la schimbările de management și control al cheltuielilor publice pînă la reforme ale managementului sectorului public) constituie obiective guvernamentale centrale de livrare a serviciilor publice cu o mare economie și eficiență.

Fundamentarea teoretică a bugetării

Esența conceptului de *bugetare* constă în găsirea direcțiilor potențiale în alocarea resurselor financiare limitate și în determinarea unui anumit proces decizional, în condițiile asigurării echilibrului⁸. Bugetarea la nivelul sectorului public, pe lîngă caracteristicile menționate, cuprinde și o serie de particularități ale procesului de bugetare și anume: multitudinea participanților cu interese și scopuri diferite; vulnerabilitatea la condițiile conjuncturii; separarea plătitorilor de taxe de cei ce adoptă decizii privind cheltuielile publice; influența constrîngerilor politice, sociale, naturale etc.

Privită prin prisma abordării procesului decizional, bugetarea la nivelul sectorului public poate fi efectuată "de jos în sus" (microbugetarea) sau "de sus în jos" (macrobugetare)⁹. În primul caz, este vorba de un număr mare de participanți cu motivații și strategii proprii de atingere a obiectivelor propuse. Însă, o serie de condiții sau constrîngeri de diferită natură (conjunctură, legislație în vigoare, priorități economice și sociale etc.) impun

⁸ Rubin I. The politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing. – New Jersey: Chatham House Publishers Inc., 1993. – p. 3.

⁹ *Idem*, p. 23.

necesitatea unei viziuni sistemice “de sus în jos” a bugetării. Aceasta vizează obiectivele majore ale politicii de echilibrare financiară a sectorului public, precum și eficiența procesului bugear.

Abordările conceptuale privind macrobugetarea se referă la 4 direcții majore ale politicii de echilibrare financiară a sectorului public: determinarea mărimii sectorului public; definirea rolului bugetului în economie (controlul, limitarea influențelor ciclice, reducerea inflației sau a șomajului etc.); delimitarea sferei de cuprindere și a importanței fiecărei verigi bugetare; alegerea proiectelor în funcție de eficiența lor (determinarea rezultatelor așteptate).

Descentralizarea sectorului public

În cadrul macrobugetării un rol important revine descentralizării sectorului public. Aceasta va permite, în primul rând, micșorarea lobbyism-ului pentru beneficierea unui volum majorat de finanțare fără existența unei argumentări concrete privind utilizarea resurselor financiare. În al doilea rând, se lichidează birocratizarea excesivă a sistemului de conducere. În al treilea rând, procesul de luare a deciziilor are loc nu la nivelul central, dar la cel local, ceea ce permite stabilirea obiectivelor în funcție de situația reală și monitorizarea eficientă a rezultatelor obținute.

Printre principalele forme de descentralizare putem menționa:

1. desconcentrarea – transferarea procesului de adoptare a deciziilor la nivelul subdiviziunilor regionale ale instituțiilor publice;
2. devoluția – transferarea procesului de adoptare a deciziilor de la autoritățile publice centrale la cele locale;
3. delegarea – transferarea procesului de adoptare a deciziilor de la autoritățile publice centrale la agenții semiautonome;
4. privatizarea – transferarea dreptului de proprietate de la autoritățile publice centrale sau locale la unități economice private.

Fiecare formă de descentralizare presupune un nivel propriu al autonomiei acordate subunităților. În evaluarea rezultatului obținut în urma procedurii de repartizare a drepturilor și obligațiilor, este necesară determinarea funcțiilor ce au fost descentralizate – financiare (dreptul de a planifica și de a efectua cheltuieli), managementul resurselor umane (angajarea, salarizarea, concedierea personalului), administrative (monitorizarea performanțelor), de planificare (*eng.* targeting). Deci, o apreciere a nivelului de descentralizare trebuie să se bazeze pe corelarea formei acesteia cu atribuții transmise unităților subautonome sau autonome.

Principalele avantaje ale descentralizării se referă la următoarele aspecte:

- se atinge o sporire a performanțelor tehnice prin acordarea administrației instituțiilor individuale dreptului de a încheia contracte legate de furnizarea mărfu-

rilor sau serviciilor, precum și sporirea atenției conducerii unităților spre direcțiile de utilizare a fondurilor și posibilitățile de economisire a acestora ajustarea spectrului și volumului de servicii furnizate la necesitățile locale;

- se asigură o realizare mai bună a menținerii echității sociale;
- oferă posibilitatea efectuării unei perfecționări continue a serviciilor prestate și de testare și introducere a anumitor inovații;
- adaptarea, pînă la o anumită limită, a mecanismelor financiare la condițiile locale, precum și asigurarea unei transparențe sporite a activității instituțiilor.

Principalele dezavantaje ale descentralizării:

- dublarea funcțiilor manageriale;
- exercitarea presiunii indirecte din partea autorităților centrale asupra conducerii instituțiilor semiautonome.

Pentru înființarea și menținerea unui sistem descentralizat, care ar putea fi considerat eficient este nevoie, în primul rînd, de voința politică din partea puterii publice care promovează reforma. De asemenea, este necesară asigurarea existenței și funcționării cadrului legal și instituțional necesar pentru implementarea sistemului nou, precum și repartizarea clară a responsabilităților administrative.

Bugetarea în Republica Moldova: recomandări

Ținînd cont de cele prezentate, pentru Republica Moldova pot fi propuse următoarele măsuri. În ceea ce privește intervenția statului prin politica financiară la nivel macroeconomic, se poate consemna că regulile, măsurile și efectele politicilor fiscale și monetare rămîn general valabile, importantă fiind definitivarea momentului aplicării, evaluarea timpului necesar realizării, precum și acceptarea efectelor nefavorabile, inerente unor măsuri. De-a lungul anilor, răspunsurile de natură monetară și fiscală la problematica dinamizării economiilor s-au diferențiat atît în privința direcției fundamentale pe care s-au înscris, cît și a gradului în care s-au manifestat. Este vorba de trei direcții:

- a) adoptarea unei atitudini expansive atît pe plan monetar, cît și pe plan bugetar, cu intenția de a compensa efectele negative din economie;
- b) menținerea unei politici monetare ferme, pentru reducerea efectelor inflaționiste determinate de prețul petrolului, concomitent cu relaxarea politicii fiscale (cererea internă);
- c) promovarea unor politici monetare și fiscale restrictive, urmărindu-se, astfel, schimbarea atitudinii față de resurse și reducerea rapidă a inflației.

În contextul realizării politicii financiare macroeconomice, rămîne vitală determinarea mărimii optime a sectorului public¹⁰. Activitatea guvernamentală de prestare a servici-

¹⁰ Proportionalitatea dintre activitatea de stat și venitul național a fost observată de economistul A. Wagner. Potrivit acestuia, după o creștere a proporției activității publice, în faza de dezvoltare a economiei, ar exista o proporție maximă a activității publice în economia națională, care nu va fi depășită continuu. Lipsey R. G., Chrystal K. A. "Economia pozitivă". – București: Ed. Economică, 1999, p. 909.

lor și de redistribuire a resurselor este o parte componentă a economiei moderne. Nivelul acestei activități este rezultatul procesului politic, care încearcă să egaleze nevoile de rezerve sociale adecvate cu finanțarea obținută dintr-un plan de impozitare acceptabil.

Pentru stabilirea unei structuri eficiente a procedurii bugetare în Republica Moldova, este necesară realizarea următoarelor măsuri:

- pentru a remedia dificultățile legate de procedura parlamentară, ar fi binevenită o claritate mai mare în prezentarea bugetului. Una din reformele posibile este crearea unui birou de estimare a opțiunilor bugetare, asemănător instituțiilor specializate din Statele Unite, cu sarcina de a examina noile propuneri guvernamentale și de a oferi suport tehnic propunerilor relevante;
- crearea unei proceduri specializate de consolidare a bugetului public național, care va permite reevaluarea patrimoniului, stabilirea sferelor de activitate de stat, determinarea priorităților și a programelor pe termen lung, monitorizarea procesului bugetar etc. În acest sens, putem menționa Secretariatul General al Guvernului, independent politic și stabil în timp;
- perfecționarea managementului serviciilor publice prin crearea de agenții specializate de evaluare a efortului și a efectului cheltuielilor publice;
- necesitatea justificării procedurilor administrative și a structurilor continuate de la un an la altul. Ignorarea factorilor, care determină cheltuielile suplimentare în interiorul ministerelor și în Ministerul Finanțelor, conduce la ineficiența întregului sistem bugetar.

În procesul de determinare a *limitelor optime* ale echilibrului bugetar în Republica Moldova, trebuiesc luate în calcul următoarele lucruri:

- nivelul anual al soldului bugetar depinde atât de politica bugetar-fiscală, cât și de nivelul venitului național. Importanța, pe termen lung, a deficitului bugetar sau a modului, în care este privit ca stabilizator pe termen scurt cu acțiune automată, rezultă din faptul că deficitul este determinat, parțial exogen, de politica fiscală a guvernului și, parțial endogen, de starea economiei;
- un buget anual echilibrat ar accentua oscilațiile venitului național, care determină modificările fluxurilor de cheltuieli autonome, cum ar fi investițiile și exporturile;
- un buget ciclic echilibrat reprezintă o modalitate acceptabilă de rezolvare a compromisului dintre stabilizarea pe termen scurt și preocupările pentru echilibrarea pe termen lung, însă în practică este imposibilă definirea exactă a ciclurilor economice, pentru a soluționa această problemă.

În practica mondială, bugetul echilibrat este un fenomen rar, accidental, deoarece atât deficitul, cât și excedentul, depind nu doar de politica bugetar-fiscală, ci și de gradul de dezvoltare a economiei naționale. Poziția R. Moldova față de țările Uniunii Europene, SUA și Japoniei, în ceea ce privește deficitul bugetar, poate fi considerată ca favorabilă. Însă, ținând cont de gradul de dezvoltare a țărilor respective, apare o situație paradoxală – țările dezvoltate se confruntă cu deficite bugetare, în timp ce țările aflate în curs

de dezvoltare înregistrează excedente bugetare, determinate de politicile de stabilizare macroeconomică.

O asemenea situație se datorează faptului că economia de piață a țărilor dezvoltate este funcțională. Adoptînd concepțiile teoriei deficitelor ciclice și a finanțelor publice funcționale, s-a urmărit asigurarea echilibrului economic general, chiar dacă stabilitatea macroeconomică, uneori, este însoțită de deficite bugetare.

4. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI PRIVIND OPTIMIZAREA POLITICII BUGETAR-FISCALE

4.1. Stabilizarea financiară a sistemului bugetar

Considerăm că pentru stabilizarea financiară a sistemului bugetar este necesară perfecționarea structurii atît în ceea ce privește veniturile bugetare, dar mai ales în ceea ce privește cheltuielile publice și creșterea eficienței lor. Definirea priorităților strategice, ca bază de plecare în structurarea cheltuielilor publice pe capitole și obiective, este foarte importantă prin prisma asumării caracterului limitat al resurselor disponibile în economie și, implicit, a veniturilor statului. În acest context, credem că structura cheltuielilor publice, care s-a format pînă în prezent, nu este capabilă să asigure nici condițiile necesare creșterii economice, nici menținerea stabilității social-politice. Pe lîngă măsurile prevăzute în Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu și în Strategia de consolidare a gestiunii finanțelor publice, este necesară realizarea următoarelor obiective:

- a) stabilirea unui nivel minim obligatoriu al cheltuielilor curente, determinînd mărimea abaterilor cu specificarea condițiilor de depășire a limitelor;
- b) elaborarea etapelor și numirea responsabililor în realizarea reformei structurale a sistemului bugetar, evitîndu-se dublarea sau suprapunerea acestora;
- c) elaborarea unui plan național de echilibrare verticală a sistemului bugetar prin revizuirea mecanismului transferurilor;
- d) realizarea potențialului economico-productiv, racordat la o rețea de drumuri și alte facilități slab dezvoltate pe care numai statul le poate finanța;
- e) efectuarea unor lucrări publice importante, începute și nefinalizate, cu repercusiuni benefice asupra viitorului țării (dezvoltarea infrastructurii, creșterea gradului de ocupare a forței de muncă) și finanțarea lor prin intermediul unor programe evaluate după criterii de eficiență;
- f) crearea premiselor pentru un sector privat în structurare care necesită un mecanism de stimulare clar și stabil.

O problemă importantă în cadrul elaborării și implementării CCTM se referă la ajustările permanente realizate pe parcursul anului cu modificările de rigoare asupra bugetului

anual și viceversa. În acest context, pentru creșterea utilității și a eficienței prognozei indicatorilor bugetari și a CCTM, considerăm că este necesară trecerea treptată la elaborarea scenariilor pe termen mediu în cel puțin 3 ipoteze (pornind de la ipoteză medie sau cea mai probabilă se vor elabora ipoteze favorabilă și pesimistă). De asemenea, o atenție deosebită trebuie acordată ratei inflației de care se ține cont în elaborarea bugetului anual și a CCTM, precum și a cursului de schimb al monedei naționale. În acest sens, cursul monedei naționale poate fi stabilit în funcție de 5 valute, reprezentate de țări al căror quantum în comerțul exterior al R. Moldova este semnificativ.

4.2. Caracterul relațiilor interbugetare

Deși au fost sporite împuternicirile privind autonomia și managementul financiar, autonomia autorităților publice de nivelul I rămâne pînă în prezent limitată. Această situație se exprimă prin dependența autorităților publice locale de nivelul I (sate, comune, orașe) față de autoritățile publice de nivelul II (raioane, municipii) privind formarea bugetelor proprii, dat fiind că prin legislație nu este stabilită o cotă fixă sau minimă de defalcări de la veniturile generale de stat pentru bugetele unităților administrativ-teritoriale. Transferurile către bugetele de nivelul I se efectuează doar prin bugetele de nivelul II.

O altă problemă majoră, care caracterizează în prezent relațiile interbugetare, este tendința autorităților publice locale de diferite niveluri de a subestima baza fiscală în scopul majorării transferurilor de la bugetul de stat. Actualul sistem de transferuri nu dispune de un mecanism pentru încurajarea efortului fiscal local și a eficienței cheltuielilor publice. Ca și la nivelul central, procesul de planificare bugetară la nivel local are un șir de deficiențe, dintre care principalele sînt capacitățile scăzute de elaborare a prognozelor financiare pe termen mediu și lipsa fazei de analiză și planificare strategică, care ar spori nivelul de previzibilitate și ar evalua impactul politicilor bugetar-fiscale promovate.

Din analizele efectuate privind echilibrarea verticală a sistemului bugetar, se observă importanța acordată și ponderea însemnată a *transferurilor interbugetare*. În cadrul bugetelor locale, bugetului asigurărilor sociale de stat și, în ultimii ani, fondurilor asigurărilor medicale obligatorii, transferurile dețin un loc special în asigurarea finanțării acestor bugete. În realitate, o asemenea evoluție reflectă deformarea structurală a sistemului bugetar, distribuirea irațională a resurselor, cît și ineficiența mecanismelor de redistribuire a potențialului financiar. Intensitatea acestui proces determină consecințe nefaste la nivelul sistemului financiar public.

În realitate, destinația principală a transferurilor constă în acoperirea deficitului de resurse financiare, la un moment dat și pentru o unitate dată. În prezent, sistemul transferurilor se confruntă cu problema lipsei unui obiectiv clar de durată medie și lungă; are loc repartizarea unor sume minim necesare pentru acoperirea necesităților curente, fără urmărirea unor programe eficiente de dezvoltare pe termen lung. În schimb, funcțiile de bază ale transferurilor – de stimulare a gestiunii finanțelor și de nivelare – rămîn fără

utilitate. Fiind realizate în mod eficient și sistematic, transferurile ar putea stimula gestiunea finanțelor și, în final, ar influența lărgirea bazei impozabile. Pe de altă parte, un sistem flexibil de redistribuire asigură nivelarea bugetară în ceea ce privește cheltuielile bugetare medii pentru un locuitor, pentru fiecare grupă de cheltuieli.

Prin esența lor economică, aceste două funcții sînt opuse și maximizarea concomitentă a eficienței acestora nu este posibilă. În opinia autorilor, construcția unui sistem eficient al transferurilor sau găsirea modalităților de determinare a transferurilor trebuie să țină seama de efectele celor două funcții, cît și de funcția de echilibrare. Astfel, urmărirea eficienței economice și a gradului de centralizare intră în contradicție cu echilibrul financiar. Totodată, afirmarea, conform căreia gradul de centralizare influențează direct eficiența economică (în sensul reducerii), poate fi considerată ca relativă, deoarece lipsa echilibrului financiar exclude posibilitatea funcționării eficiente a sistemului bugetar. De altfel, problema principală a optimizării relațiilor interbugetare este găsirea unei combinații între eficiență și echilibru.

În acest context, propunem trecerea la construcția modelului mixt al sistemului transferurilor, care ar facilita implementarea unor programe de cheltuieli pentru dezvoltarea unor domenii, precum învățămîntul, sănătatea și asistența socială. În funcție de prioritățile urmărite, în cadrul acestui model, poate fi realizată fie funcția de stimulare, care are drept scop dezvoltarea economică, lărgirea bazei impozabile și a volumului veniturilor bugetare, fie funcția de nivelare privind micșorarea diferențelor între diferite raioane. De altfel, se poate vorbi despre aplicarea optimului Pareto¹¹ pentru sistemul transferurilor, adică crearea unui sistem cu efect maxim de stimulare în condițiile unui nivel determinat al efectului de nivelare, și invers.

În opinia autorilor, crearea în Republica Moldova a unui nou mecanism al transferurilor, în contextul reformării întregului sistem bugetar, ar avea influențe pozitive atît asupra eficienței economice (prin descentralizare, perfecționarea cadrului legislativ și a relațiilor dintre autoritățile centrale și cele locale), cît și asupra echității economice verticale și orizontale, concomitent asigurînd flexibilitatea deciziilor bugetare, transparența și controlul. Totodată, un astfel de sistem al transferurilor ar permite echilibrarea verticală a sistemului bugetar, ca unul din obiectivele de bază ale politicii de macrobugetare.

4.3. Armonizarea sistemului bugetar al Republicii Moldova cu cel al Uniunii Europene

Experiența țărilor dezvoltate privind construcția sistemelor de transfer, cît și a implementării bugetelor pe programe, poate fi extrem de utilă în contextul armonizării sistemului bugetar cu cel al Uniunii Europene. În practica internațională au fost elaborate diferite

¹¹ Optimul Pareto – situația cînd bogăția unei societăți este distribuită într-o formă care proporționează la maxim utilitatea totală.

metode de analiză, au fost perfecționate tehnici de lucru, adoptate legi și alte reglementări de determinare a eficienței cheltuielilor, de stabilire a priorităților în efectuarea cheltuielilor pentru diferite destinații, de raționalizare a opțiunilor bugetare, de intensificare a controlului financiar intern și extern și de creștere a transparenței în utilizarea fondurilor publice. Printre metodele aplicate în SUA menționăm *Planning, programming budgeting system (PPBS)*, *Management by objectives (MBO)* și *Zero base budgeting (ZBB)*, în Franța *Rationalisation des choix budgétaires (RCB)*, iar în alte țări au fost aplicate metode inspirate fie de experiența americană, fie de cea franceză, adaptate la specificul lor. Aplicarea unor asemenea metode facilitează întocmirea unor bugete pe programe, care reprezintă un pas înainte față de bugetele de mijloace.

La bugetul de mijloace, în faza de întocmire a proiectului, ordonatorii de credite își concentrează eforturile pentru a demonstra cât de mari și de oportune sînt alocațiile pe care le solicită, în timp ce, la bugetul pe programe, preocuparea lor vizează stabilirea unor raporturi cât mai judicioase între efortul financiar solicitat de la stat și efectele scontate de pe urma acestuia. În timpul executării unui buget de mijloace, ordonatorii de credite sînt preocupați să utilizeze, în totalitate, creditele ce le-au fost aprobate, deoarece sumele necheltuite pînă la finele exercițiului financiar nu se reportează în exercițiul următor, ci se anulează. În cazul unui buget pe programe, preocuparea ordonatorilor, participanți la realizarea unui anumit program, urmează să se deplaseze de la cheltuirea cu orice preț a banilor prevăzuți în buget, la monitorizarea realizării programului, la încadrarea în termenele stabilite și în indicatorii de eficiență aprobați. În caz contrar, există riscul ca cei culpabili de eșecul programului sau de nerealizarea la termen a unor indicatori cantitativi sau calitativi să suporte rigorile legii¹².

Trecerea de la un tip de buget la altul trebuie minuțios pregătită, deoarece există o serie de factori de ordin subiectiv și obiectiv, care vor influența întreaga societate. În acest sens, dorim să menționăm cîteva repere importante ce țin de armonizarea sistemelor bugetare în contextul integrării. În primul rînd, determinarea rolului politicii în bugetarea publică – avem în vedere conferirea bugetului unui rol reformativ, crearea unui model pluralist, în funcție de interesele diferitelor grupări politice, stabilirea instrumentelor de promovare a politicii bugetare.

În al doilea rînd, definirea principalelor obiective bugetare în cadrul strategiei financiare a țării, care se referă la creșterea economică durabilă și la realizarea unei politici economice echilibrate. În acest sens, este necesară perfecționarea filosofiei bugetare, care să permită trecerea de la un buget orientat spre resurse către un buget orientat spre politici, în scopul unei ierarhizări coerente și realiste a priorităților economice și financiare.

În al treilea rînd, este vorba de elaborarea unei metode de pregătire rațională a deciziilor bugetare în cadrul macrobugetării, sub forma unei scheme coerente și continue de

¹² Văcărel I. "Bugetul pe programe multianual: concepții, reglementări, rezultate, perspective". – București: Ed. Expert, 2002, p. 38-43.

elaborare (definirea obiectivelor și inventarierea mijloacelor), de execuție (programare și gestionare) și de control (compararea rezultatelor cu prevederile) pentru toate deciziile bugetare.

În al patrulea rând, adaptarea legislației în materie prin revizuirea, conform noilor criterii și obiective bugetare, a principiilor de drept public aplicate în procesul de întocmire, aprobare, executare și încheiere a bugetului de stat.

În final, dar nu în ultimul rând – crearea treptată a condițiilor pentru asigurarea și respectarea prevederilor Pactului de creștere și stabilitate în perspectiva aderării la Uniunea Europeană, care presupune o poziție bugetară fermă, formulată pe termen mediu.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova privind sistemul bugetar și procesul bugetar, nr. 847-XIII din 24. 05.1996.
2. Baurciulu A. "Dimensiunea echilibrului financiar public în RMoldova", Editura ASEM, Chișinău, 2007.
3. Casian A., Petroia A. "Tranziția: retrospective și perspective". Politica bugetar-fiscală. – Chișinău: Ed. GUNIVAS, 2002.
4. Lipsey R. G., Chrystal K. A. "Economia pozitivă". – București: Ed. Economică, 1999.
5. Rubin I. The politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing. - New Jersey: Chatham House Publishers Inc., 1993.
6. Văcărel I. "Finanțe Publice" – București: Editura Didactică și Pedagogică, 2004.
7. Văcărel I. "Bugetul pe programe multianual: concepții, reglementări, rezultate, perspective". – București: Ed. Expert, 2002.
8. www.minfin.md
9. www.statistica.md
10. www.bnm.org

CLIMATUL INVESTIȚIONAL: PROVOCĂRI PENTRU NOUA GUVERNARE

CE ESTE CLIMATUL INVESTIȚIONAL?

Înainte de a defini “climatul investițional”, trebuie de precizat că în literatura economică și în dezbaterile de politică, de rînd cu această sintagmă se mai folosesc asemenea noțiuni ca “mediu investițional”, “cadru regulator” sau “climat de afaceri”, toate cu sensuri similare. Climatul investițional reprezintă totalitatea condițiilor politice, legislative și instituționale care influențează deciziile investiționale și eficiența afacerilor într-o anumită țară. La evaluarea climatelor investiționale se ține cont de regulile și practicile create de guvern în mod administrativ (prin acte normative și legislative) și se face abstracție de factorii macroeconomici, existența resurselor naturale, calitatea resurselor umane, calitatea infrastructurii, dispozițiile consumatorilor și alți factori care nu pot fi influențați pe termen scurt prin decizii de politică economică. Deși aceste constrîngeri “dure” afectează competitivitatea sau atractivitatea investițională a unei țări, majoritatea economiștilor sînt de părerea că ele nu sînt elemente ale climatului investițional. Se consideră că un climat investițional este favorabil dacă acesta oferă investitorilor suficientă libertate economică, condiții de activitate stabile și reduce la minimum costurile și setul de proceduri administrative pe care companiile trebuie să le parcurgă la diferite etape ale existenței lor. Etapele critice în evoluția companiilor sînt înregistrarea de stat, obținerea permiselor pentru construcție (a spațiilor de producție sau oficiilor), mobilizarea capitalului, angajarea/eliberarea forței de muncă, forțarea respectării/executării contractelor comerciale, închiderea sau restructurarea unor companii ineficiente. Calitatea mediului investițional indică în mod direct care este volumul plăților oficiale și neoficiale la care sînt supuse companiile și cît de mari sînt pierderile de timp pentru a parcurge procedurile birocratice.

REFORME ȘI EVOLUȚII MAJORE ÎN 2001-2008

Din punct de vedere al eficienței reformelor cadrului de afaceri perioada 2001-2008 poate fi divizată în două. Anii 2001-2004 practic au fost pierduți în ceea ce privește reformarea climatului investițional. În anii 2005-2008 situația s-a schimbat în mod vizibil, fiind implementate o serie de reforme importante. În pofida acestor reforme, guvernul păstrează o prezență importantă în viața economică, adeseori denaturînd climatul investițional prin intervenții nehibzuite. Mai jos sînt elucidate cele mai semnificative evoluții care în 2001-2008 au influențat climatul de afaceri moldovenesc.

Venirea la putere a PCRM în februarie 2001 a dus la revizuirea politicii de privatizare, prin sistarea acestui proces și prin lansarea procedurilor de revizuire a unor tranzacții de privatizare încheiate în anii '90. Această schimbare de viziune a fost vehement criticată de FMI și Banca Mondială și a fost una din cauzele principale care au dus la întreruperea definitivă a relațiilor cu Fondul și Banca. Adoptarea unor acte legislative importante (Legea insolabilității, Legea privind produsele petroliere, Legea cu privire la gaj, Legea cu privire la zonele economice libere) nu a atenuat dezamăgirea instituțiilor financiare internaționale față de politica economică a noului guvern. Mai ales că unele din aceste legi au fost ulterior supuse unei critici de către finanțatori, printre cele mai vehement criticate numărîndu-se legea insolabilității și legea zonelor economice libere.

Anii 2002-2003 au fost cel mai puțin productivi din punct de vedere al implementării reformelor climatului investițional. Guvernul și Parlamentul au avut pe agendele lor chestiuni absolut neprioritare pentru mediul de afaceri, concentrîndu-și atenția, timpul și resursele asupra consolidării verticalei puterii (prin revizuirea reformei administrativ-teritoriale din 1999) și alimentării nostalgiilor politice ale electoratului său (cum ar fi inițiativa de consolidare a terenurilor agricole). Au fost introduse o serie de bariere tehnice în calea exporturilor, iar Guvernul s-a angajat într-o bătălie retorică cu FMI vizavi de chestiunea inspecției înainte de expediție. Corupția era un fenomen rampant și generalizat, motiv invocat de Guvern pentru a se implica în mod administrativ în activitatea unor companii private. Cîteva scandaluri legate de proprietatea privatizată în anii '90 au culminat anume în această perioadă (naționalizarea hotelului "Dacia", naționalizarea "Farmaco", înrăutățirea la maximum a relațiilor cu "Union Fenosa", eliminarea unei companii germane din parteneriatul cu "Air Moldova" care deserveau zborul Chișinău-Frankfurt și altele mai puțin cunoscute publicului larg).

În 2004 s-a observat o ușoară schimbare a atitudinii guvernului față de problemele climatului de afaceri. Aceasta și-a găsit reflectare și în Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (SCERS) elaborată în 2004. SCERS conținea o serie de obiective relevante pentru climatul investițional (consolidarea sistemului justiției, combaterea corupției, reforma cadrului regulator, susținerea antreprenoriatului, stimularea liberei inițiative, protecția concurenței). Însă, evaluarea recentă a implementării SCERS a arătat că multe obiective adoptate inițial de Guvern au fost prea ambițioase, în lipsa resurselor

umane și financiare și mai ales, a suportului politic necesar pentru efectuarea reformelor.

În 2005 a fost lansată prima etapă a reformei regulatorii, care a avut drept scop simplificarea procedurilor de înregistrare și licențiere a afacerilor, inclusiv prin implementarea principiului ghișeului unic, revizuirea și simplificarea cadrului regulator al afacerilor și optimizarea structurii instituționale a organelor de control de stat. Reforma dată însă a trezit opoziție – latentă, dar foarte puternică – din partea unor ministere și agenții guvernamentale. Autoritățile au simplificat procedurile de înregistrare a companiilor (inițial numai în Chișinău), au lansat câteva proiecte-pilot de creare a “ghișeelor unice” și a fost adoptată legea cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător prin care investitorii străini au fost egalați în drepturi cu investitorii locali. Privatizarea nu a avansat, câteva întreprinderi importante fiind eliminate de pe lista obiectivelor pasibile de privatizare. Însă discuțiile dintre FMI și Guvern au derulat într-o cheie mult mai pozitivă decât în anii 2001-2003, guvernul acceptând, în particular, încetarea subvenționării ascunse a întreprinderilor de stat prin intermediul Consiliului Creditorilor de Stat și lichidarea ulterioară a acestuia.

Anul 2006 a fost marcat de introducerea de către Federația Rusă a embargoului asupra importurilor de produse alcoolice din Moldova. O “pilulă dulce” pentru Moldova a fost semnarea memorandumului de politici cu FMI și reluarea creditării internaționale care într-o mare măsură a contribuit la echilibrarea contului curent afectat de sucombarea exporturilor spre Rusia. Îmbunătățirea relațiilor cu Fondul și cu Banca au fost un semnal pozitiv pentru comunitatea investitorilor și au încurajat aripa reformatoare din cadrul guvernării. A fost modificată Legea cu privire la insolabilitate, în conformitate cu care starea de insolabilitate a unei companii urma să fie decisă exclusiv de instanța de judecată. A fost elaborată Strategia de susținere a dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2006-2008 și adoptată Legea cu privire la susținerea sectorului întreprinderilor mici și mijlocii, dar pînă la moment careva efecte practice de pe urma acestor documente nu au fost observate. Modificarea Legii cu privire la întreprinderea de stat a dus la crearea unor constrîngeri bugetare mai severe, de natură să plaseze întreprinderile de stat în condiții egale cu întreprinderile private. A fost votată Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător. Această lege stipulează câteva elemente foarte importante ale politicii de reglementare, printre care, previzibilitatea politicii, transparența decizională și analiza apriori a impactului reglementărilor asupra activității de întreprinzător. Dar legea a intrat în vigoare abia în ianuarie 2008 și aceste principii încă nu și-au găsit reflectare în activitatea practică a multor agenții guvernamentale.

La 1 februarie 2007 a fost adoptată Strategia de reformă a cadrului de reglementare de stat a activității de întreprinzător, iar în martie Parlamentul a format o Comisie specială pentru optimizarea cadrului legislativ de reglementare a activității de întreprinzător. Însă reforma a fost tergiversată, ca și în trecut, de inerția unor ministere și autorități centrale, care nu prezentau în timp util analizele impactului legislației asupra activității de întreprinzător în

domeniile lor de responsabilitate, precum și de opoziția venită din partea unor organe de control de stat care, odată cu limitarea “activităților de control” și gamei de “servicii prestate”, pierdeau și pîrghiile de influență asupra businessului, și veniturile colectate din aceste activități. Surpriza anului 2007 a fost tripla inițiativă prezidențială de amnistie fiscală, legalizare a capitalului și introducerea cotei zero la impozitul pe profitul reinvestit. Primele două componente nu au avut încă un impact cît de cît perceptibil asupra economiei reale, iar a treia a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2008. Agenția Națională pentru Protecția Concurenței (ANPC) a fost finalmente creată în 2007, dar bucuria multor companii care au susținut crearea acestei agenții s-a terminat atunci cînd ANPC a început să împartă amenzi în condițiile unei transparențe decizionale minimale și fără să dispună de un cadru normativ și metodologic adecvat pentru stabilirea situațiilor de dominare pe piață, de monopol și acordurilor anticoncurență. Un eveniment remarcabil a fost adoptarea Legii cu privire la administrarea și deetimizarea proprietății publice, care a permis “dezghețarea” procesului de privatizare. Crearea megaregulatorului financiar – Comisia Națională pentru Piețe Financiare – a fost o evoluție pozitivă care va favoriza pe viitor dezvoltarea pieței serviciilor financiare nonbancare și dezvoltarea managementului corporativ.

În 2008 s-a observat că îmbunătățirile atinse pe parcursul anilor precedenți în dialogul dintre guvern și sectorul privat au fost în esență foarte fragile. Caracterul formal al acestui dialog a fost demonstrat de protestele în masă provocate de anularea regimului de patentă pentru derularea unor activități comerciale și controlul “economic” executat de organele de forță în vederea stopării creșterii prețurilor la pîine și alte produse. Au intrat în vigoare mai multe legi importante pentru ameliorarea climatului investițional, cum ar fi Legea contabilității, Legea cu privire la activitatea de audit și Legea cu privire la biroul istoriilor creditare. Procesul de privatizare a proprietății de stat prin intermediul licitațiilor la Bursa de Valori, care a început în noiembrie 2007, s-a intensificat în 2008. Totodată, prin semnarea memorandumului cu FMI Guvernul moldovenesc și-a asumat și obligația de a privatiza Banca de Economii și Moldtelecom-ul, un semnal clar de schimbare de poziție a guvernului vizavi de rolul său în economie.

Ar mai trebui de menționat că pe parcursul perioadei 2001-2008 au fost puse la punct și alte cîteva reforme care au durat mai mulți ani. Astfel, pe parcursul întregii perioade a fost modificată politica fiscală, materializată prin scăderea cotei impozitului la venitul persoanelor fizice și juridice, redusă cota de asigurări sociale plătite de angajator, majorată cea plătită de angajat, introduse plățile obligatorii de asigurare medicală. Însă, ca efect sumar, acestea nu au contribuit la reducerea presiunii fiscale asupra economiei. Au continuat reformele de îmbunătățire a administrării fiscale, au fost simplificate într-o anumită măsură procedurile vamale, au fost delimitate competențele dintre diferite organe de control.

Dar pe parcursul întregii perioade de observație au continuat să se manifeste instincte etatist-intervenționiste din partea Guvernului, mai puternice în anii 2001-2004 și mai slabe

începînd cu anul 2005. Pe parcursul acestei perioade, companiile private și cele de stat au fost supuse în mod permanent de către guvernare unor “cure de responsabilitate socială”, fiind obligate să finanțeze diverse activități și proiecte sociale (reconstrucția mănăstirilor, reparația unor școli, finanțarea festivalurilor și manifestațiilor publice). Au existat și semnale că Centrul pentru Combaterea Corupției și Crimelor Economice a fost folosit în lupta politică și în cea legată de redistribuirea proprietății.

Astfel, nu este deloc întîmplător faptul că în rapoartele oficiale de evaluare a progresului în implementarea Planului de Acțiuni Republica Moldova-Uniunea Europeană, Comisia Europeană a accentuat și în 2006, și în 2008, că îmbunătățirea climatului investițional ar trebui să fie pentru Moldova o “prioritate a priorităților”. Importanța reformelor structurale este și laitmotivul rapoartelor de țară pregătite de FMI, Banca Mondială, BERD și alte instituții financiare. Instalarea în aprilie 2008 a unui nou guvern format din mai multe persoane care au imaginea publică de “tehnocrat” a făcut ca și comunitatea de afaceri din Moldova să spere la accelerarea reformelor de ameliorare a climatului investițional. Cel puțin, în prezentarea programului său în Parlamentul Republicii Moldova la 31 martie 2008, candidatul la funcția de prim-ministru Zinaida Greceanii menționa că “un mediu de afaceri caracterizat de stabilitatea regulilor de joc, limitarea implicării statului în activitatea de antreprenariat, existența unui cadru de reglementări practice și simple, care nu ar majora în mod excesiv povara administrativă și o infrastructură financiară dezvoltată, sînt aspectele fundamentale în atragerea investițiilor, crearea locurilor de muncă și impulsionează creșterea economică”¹. Din păcate, cu excepția unor simplificări în cadrul de licențiere a activităților economice, nici acest guvern nu poate invoca succese răsunătoare în formarea unui climat investițional atractiv și prietenesc investitorilor.

IMPACTUL POLITICILOR ASUPRA CLIMATULUI INVESTIȚIONAL

Care a fost rezultatul cumulat al reformelor și evoluțiilor de politică descrise în secțiunea anterioară asupra climatului investițional moldovenesc? Evaluarea schimbărilor care s-au produs în climatul investițional poate fi efectuată în mod direct și indirect.

Percepțiile oamenilor de afaceri – evaluarea directă a climatului investițional

La evaluarea directă a climatului investițional trebuie de ținut cont de faptul că acesta depinde de mai mulți parametri calitativi, majoritatea măsurabili doar prin intermediul unor sondaje de opinie a directorilor de companii sau a experților-economiști și juriști.

¹ Vezi discursul candidatului la funcția de Prim-ministru al Republicii Moldova Zinaida Greceanii rostit în cadrul sesiunii plenare a Parlamentului la 31 martie 2008, accesibil la linkul <http://gov.gov.md/md/arch/?nid=15282&y=2008&m=03&d=31>.

Adică, calitatea climatului investițional nu poate fi evaluată în mod obiectiv cu indicatori cantitativi, ci numai cu ajutorul unor indicatori calitativi în care se încearcă condensarea unui fenomen foarte complex. Din această cauză, evaluările date întotdeauna vor conține o anumită doză de subiectivism și aproximație. Aceasta creează mai multe probleme de comparabilitate, relevanță, generalizare și agregare². De aceea, interpretarea rezultatelor unor sondaje locale sau ratinguri internaționale asupra climatelor investiționale trebuie tratate și interpretate cu atenție.

Singurul sondaj național accesibil asupra climatului de afaceri și care acoperă o perioadă suficient de lungă de timp este "Costul reglementării de stat a activității de întreprinzător" realizat în 2007 în cadrul unui proiect al Băncii Mondiale³. În cadrul ultimului studiu au fost anchetate circa 660 companii. Rezultatele acestui studiu sînt comparabile cu cele ale altor cinci studii similare realizate în 2002-2006 și permit observarea evoluțiilor pe mai multe domenii. *Tabelul 1* conține o sinteză a celor mai importanți indicatori ai calității mediului investițional.

Urmărirea evoluției în timp a acestor indicatori ne permite să constatăm că în percepția companiilor moldovenești climatul de afaceri s-a îmbunătățit în perioada 2001-2006. Totuși, progresul nu a fost uniform și decisiv, lucru demonstrat și de faptul că în 2006 circa 30% din respondenți au răspuns că ei se confruntau cu mai multe probleme decît în trecut, în timp ce 24% considerau că situația s-a îmbunătățit.

Tabelul 1. Evoluția principalilor indicatori ai procedurilor de reglementare ale afacerilor

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Înregistrarea companiei						
Durata, zile	22	26	28	23	20	16
Costurile aferente, USD	132	137	142	53	62	60
Ponderele respondenților care au făcut plăți neoficiale, %	26	26	10	2	5	5
Eliberarea permiselor de construcție						
Timpul necesar pentru obținerea permisului de construcție, zile	141	171	170	157	143	124
Costurile aferente, USD	764	1082	716	374	560	622
Licențierea						
Durata, zile	29	22	32	25	20	20
Costurile medii aferente, USD	522	456	517	303	273	286
Ponderele respondenților care au făcut plăți neoficiale, %	38	28	13	8	9	8
Autorizarea activității economice						
Durata, zile	-	-	-	18	20	14
Costurile medii aferente, USD	-	-	-	174	169	147
Ponderele respondenților care au făcut plăți neoficiale, %	-	-	-	7	15	14
Importuri						

² Pentru o analiză bună a problematicii ratingurilor internaționale, vedeți analiza "Este oare Moldova cotașă în respectarea libertății presei?", de Stela Garaz, <http://expert-grup.org/?p=50>. Deși articolul abordează un rating al libertății presei, concluziile pot fi extrapolate și alte ratinguri.

³ World Bank Competitiveness Enhancement Project, International Development Alternatives NGO, "The cost of state regulation of the enterprise activity", Chisinau, May 2007.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Durata procesului de certificarea a produselor de import, zile	14,7	18,3	13,1	10,7	12,6	10,7
Costurile aferente certificării, USD	208	195	148	99	95	57
Durata procedurilor vamale, zile	4,3	2,7	3,0	3,0	1,8	1,9
Costurile aferente procedurilor vamale, USD	-	400	552	114	220	214
Exporturi						
Durata procedurilor vamale, zile	4,4	1,7	3,5	2,2	1,7	1,6
Costurile aferente procedurilor vamale, USD	78	104	223	82	77	79
Certificarea sanitară						
Ponderele respondenților care au primit certificate sanitare, %	59	59	64	70	62	52
Durata procesului de certificare sanitară, zile	12	9	14	13	13	11
Costuri totale, USD	-	-	73	59	85	66
Ponderele respondenților care au făcut plăți neoficiale, %	32	27	19	16	14	5
Administrarea fiscală						
Numărul mediu de taxe plătite per companie	10,0	8,6	8,5	8,3	7,7	7,9
Numărul de contabili angajați cu program deplin de lucru	2,3	2,5	2,1	1,4	1,6	1,6
Controale de stat						
Numărul mediu de controale anuale pe companie	16,6	19,5	18,1	11,4	10,3	8,7
Durata totală a controalelor, zile	93	48	27	19	15	16
Amenzi plătite anual, USD	1,418	1,280	683	83	93	133
Reglementarea prețurilor						
Întreprinderi sub incidența prețurilor reglementate de stat, %	19	28	31	33	18	21

Sursa: preluat și adaptat din World Bank Competitiveness Enhancement Project, International Development Alternatives NGO, "The cost of state regulation of the enterprise activity", Chisinau, May 2007.

În particular, companiile intervievate au arătat o scădere a duratei înregistrării de la 23 zile în 2002 la 16 zile în 2007, în timp ce costurile aferente înregistrării au scăzut de mai bine de două ori. Simplificarea procesului de înregistrare a dus la scăderea plăților neoficiale. Unele îmbunătățiri pot fi observate în birocrația permiselor de construcții, deși pierderile de timp și costurile financiare aferente procedurilor birocratice rămân în continuare foarte mari. În domeniul licențierii se constată progrese importante, costurile scăzând de două ori, iar cota celor care au raportat plăți neoficiale – de aproape cinci ori. Pierderile de timp și costurile financiare legate de parcurgerea procedurilor birocratice pentru efectuarea importurilor rămân în continuare neîndreptățit de înalte, importatorii fiind obligați să obțină certificate de conformitate chiar dacă mărfurile au certificate de conformitate emise în țara de origine. Reformele vamale au permis accelerarea procedurilor vamale aferente tranzacțiilor de export, deși costurile în 2006 rămâneau la nivelul anului 2001. Regimul controalelor de stat a devenit mai relaxat. După ce în 2001-2003 controalele au devenit un adevărat coșmar pentru companiile private, în 2004-2006 numărul și durata acestora a scăzut de două ori, iar amenzile raportate pentru 2007 erau de aproape zece ori mai mici decât cele pentru 2002.

Deși datele pentru 2007-2008 încă lipsesc, acestea probabil că ar arăta cel puțin o menținere a situației la nivelul anului 2006, dacă nu chiar o îmbunătățire a climatului investițional. În mod indirect, această îmbunătățire a climatului investițional este sugerată de

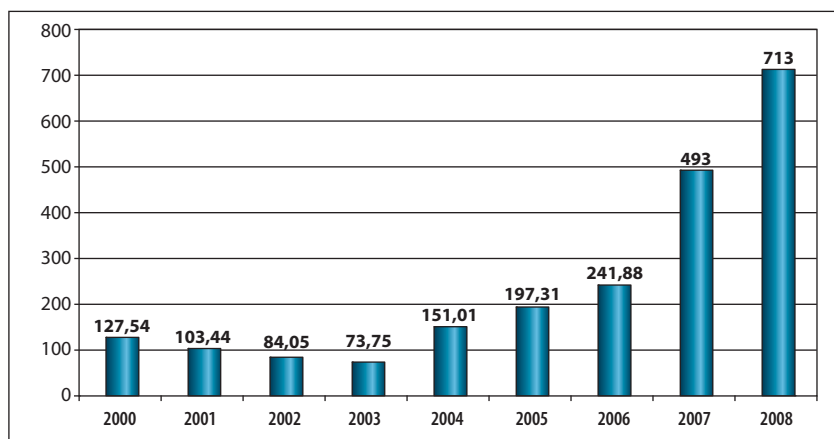
creșterea puternică a investițiilor locale și străine în anul 2007 și în prima parte a anului 2008. Însă în contextul nou determinat de impactul crizei financiare și economice internaționale, nu este exclusă înrăutățirea percepțiilor pentru anul 2009. Din cauza scăderii veniturilor bugetare fiscale, guvernul ar putea fi tentat să sporească presiunea administrativă asupra companiilor și să canalizeze spre buget mai multe încasări sub formă de amenzi și penalități.

Investițiile străine – hîrtia de turnesol a climatului de afaceri

Evaluarea indirectă a climatului de afaceri presupune utilizarea unor indicatori ai activității investiționale care pot fi măsurați în mod obiectiv și care – într-o anumită măsură – atestă și schimbările de calitate ale climatului investițional. Evident, aplicarea exclusivă a acestei metode poate conduce la concluzii greșite, deoarece schimbările care se produc în activitatea investițională depind nu doar de climatul investițional, dar și de factori economici fundamentali, cum ar fi fondurile acumulate, rata dobânzii, nivelul inflației, veniturile populației, schimbarea regimurilor comerciale. Pentru a reduce întrucîtva acest risc, se ține cont numai de investițiile străine directe, în ipoteza că pentru investitori străini, care au opțiunea de a investi și în alte țări, climatul investițional contează mai mult decît pentru investitorii locali.

Datele statistice arată că investițiile străine directe în Moldova au crescut pe parcursul ultimilor ani, atît ca valoare absolută (*Figura 1*), cît și în expresie relativă (investiții pe cap de locuitor, *Figura 2*). Dar traiectoria descrisă de investițiile străine confirmă în linii mari și percepția că în anii 2001-2003 climatul investițional din Moldova s-a înrăutățit, după

Figura 1. Evoluția fluxului net de investiții străine directe în Republica Moldova, milioane USD



Sursa: BNM.

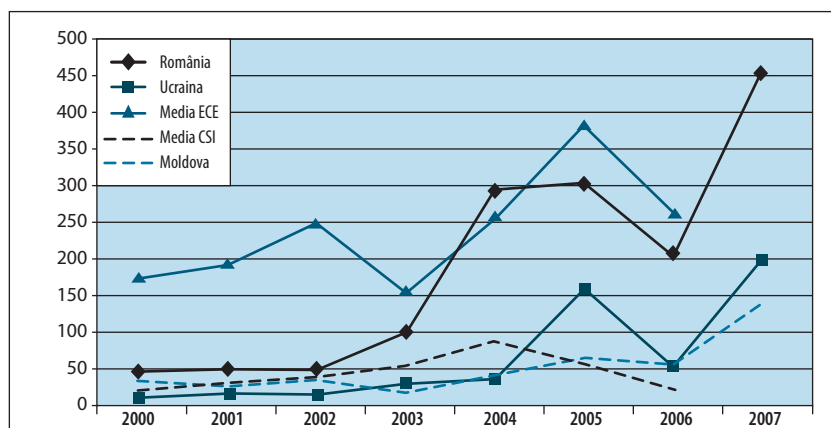
care a urmat o îmbunătățire a acestuia. În anul 2003 investițiile străine au crescut în România, Ucraina și în medie în țările CSI. Faptul că Moldova nu s-a înscris în aceste tendințe regionale sugerează ideea că și climatul investițional destul de opresiv din acea perioadă a avut un anumit rol în devierea investitorilor internaționali către alte destinații geografice.

În 2004-2006 situația s-a îmbunătățit simțitor, în 2007 volumul anual al investițiilor străine a crescut practic de două ori față de 2006, iar în 2008 – cu 60%. Totuși, chiar dacă creșterea puternică a investițiilor străine în 2007 într-o anumită măsură poate fi atribuită îmbunătățirilor în climatul investițional, probabil că rolul factorilor pur economici

a fost mai mare. În particular, este vorba de faptul că după aderarea României la Uniunea Europeană interesul investitorilor față de Republica Moldova s-a intensificat și acest interes nu este explicat numai de posibilitățile de reamplasare a investițiilor din România în Moldova, ca țară cu costuri de muncă mai mici. Cu toate că se observă și o relocare

a unor capacități productive din România în Republica Moldova, cea mai mare parte din investițiile străine efectuate în 2007-2008 în economia moldovenească nu au nici o legătură cu România. Vecinătatea imediată față de UE este un avantaj foarte important pe care nu-l au țările caucaziene și central-asiatice și pe care Moldova ar putea să-l capitalizeze în continuare prin reforme mai rapide și mai cuprinzătoare în climatul său investițional. Totodată, este clar că criza financiară înrăutățește perspectivele pe termen scurt și mediu. Anticipăm că în 2009 investițiile străine nu vor atinge nici jumătate din nivelul anului 2008.

Figura 2. **Evoluția investițiilor străine directe pe cap de locuitor, USD**



Sursa: EBRD și calculele autorului.

CLIMATUL DE AFACERI ÎN COMPARAȚIE INTERNAȚIONALĂ

În secțiunea precedentă a fost arătat că companiile care activează în Moldova percep anumite îmbunătățiri ale climatului de afaceri, în special începând cu 2005. Cum s-au reflectat aceste percepții în ratingurile internaționale ale climatelor de afaceri?

Din multitudinea de ratinguri internaționale care în mod direct sau indirect evaluează calitatea climatului investițional, vom utiliza ratingul "Ease of Doing Business" elaborat de Banca Mondială⁴. Această sursă este cea mai recentă, utilizează numai indicatori obiectivi pentru evaluarea celor 10 dimensiuni relevante pentru climatul investițional, dar acoperă o perioadă relativ scurtă de timp (începând cu anul 2005). Spre deosebire de alte ratinguri, "Ease of Doing Business" nu atribuie scoruri, ci ordonează țările după niște parametri care pot fi ușor măsurați. Aceasta reduce riscurile de apreciere subiectivă a calității climatului investițional al unei țări.

⁴ Alte ratinguri importante sînt Index of Economic Freedom (Heritage Foundation), Global Competitiveness Index (publicat de World Economic Forum), Business Environment and Enterprise Performance Survey (BERD și Banca Mondială), Economic Freedom of the World (Fraser Institute), Country Risk Service (Economist Intelligence Unit), Corruption Perceived Index (Transparency International).

În "Ease of Doing Business" (de altfel, ca și în majoritatea ratingurilor investiționale internaționale) Republica Moldova se poziționează ceva mai jos de mediana scalei globale, cu tendințe clare de regres (Tabelul 2).

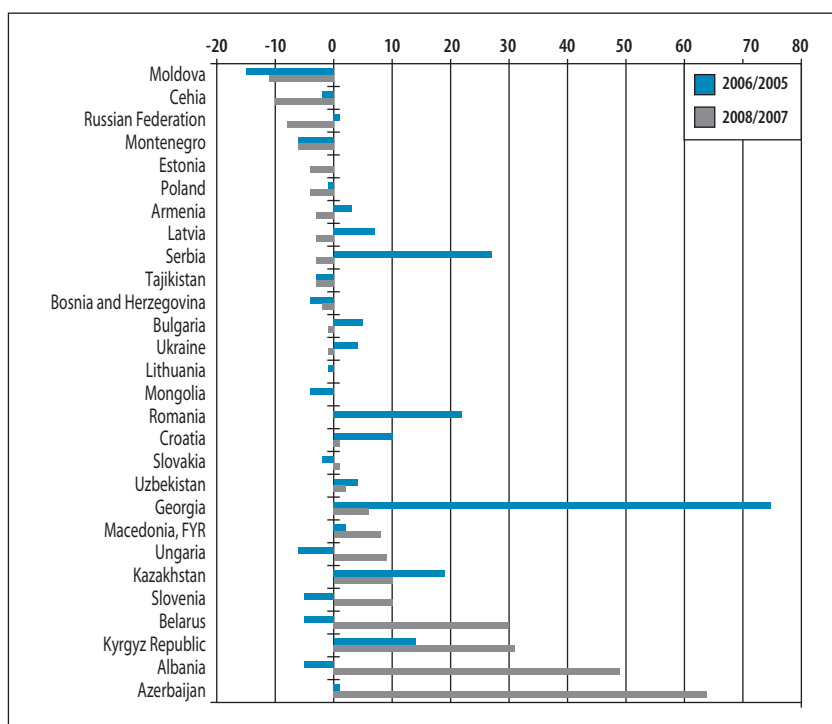
Tabelul 2. Evoluția situației Moldovei în ratingul "Ease of Doing Business"

	2005	2006	2007	2008
Scară globală	88/175	103/175	92/181	103/181
Comparativ cu țările europene				
Comparativ cu țările cu venit mediu-inferior				
Comparativ cu țările în tranziție				

Surse: Rapoartele "Doing Business" pentru anii respectivi, disponibile la doingbusiness.org.

Moldova se află la extremitatea inferioară a subratingului țărilor europene și nu are o poziție tocmai onorabilă nici în raport cu alte țări similare ca nivel de prosperitate (categoria țărilor cu un venit mediu-inferior). Evident, politicienii moldoveni ar trebui în mod deosebit să se intereseze de felul în care a evoluat Moldova comparativ cu țările în tranziție,

Figura 3. Schimbarea poziției țărilor în tranziție în ratingul Ease of Doing Business, 2006/2005 și 2008/2007



Sursa: calculele autorului pe baza ratingului "Ease of Doing Business", World Bank.

inclusiv față de țările cu care concurează în mod direct în vederea atragerii investițiilor străine. În particular, este vorba de țările vecine – România și Ucraina – precum și alte câteva țări mai mult sau mai puțin comparabile ca nivel de venituri și de dezvoltare economică – Macedonia, Armenia, Georgia, Kirghizstan.

Figura 3 ilustrează modificările care s-au produs în ratingul climatelor investiționale după metodologia "Ease of Doing Business". Din cauza schimbărilor metodologice care s-au produs în 2007, nu este posibil de comparat

situația pentru anul 2008 cu cea pentru anul 2005, dar pot fi comparate schimbările din 2006 față de 2005 și cele din 2008 față de 2007. Ușor poate fi văzut că și în 2006, și în 2008, Republica Moldova a înregistrat cel mai puternic declin în ratingul global în comparație cu celelalte țări în tranziție: -15 poziții în 2006 și -11 poziții în 2008⁵.

⁵ Să menționăm că un declin similar se observă și în cazul altor ratinguri, de exemplu Index of Economic Freedom elaborat de Heritage Foundation, dar nu am făcut referințe detaliate la acestea din cauza faptului

Evident, trebuie de ținut cont de faptul că ratingul “Ease of Doing Business” este construit astfel încât permite numai observarea schimbărilor ordinale între țări. Cu alte cuvinte, regresul Moldovei în rating indică nu asupra unei înrăutățiri absolute a climatului investițional moldovenesc – lucru care ar contraveni și percepțiilor companiilor locale elucidate în secțiunea anterioară – ci asupra faptului că Moldova este devansată de către alte țări în tranziție. Deși pe parcursul perioadei 2005-2008 și în Republica Moldova au fost implementate reforme (și acestea chiar s-au intensificat în comparație cu perioada anilor 2001-2004), în alte țări reformele au fost mai profunde, au acoperit domenii mai mari sau au fost mai rapid realizate. În loc să implementeze în mod hotărât modele reformatoare verificate și de practica altor țări, Guvernul a pierdut mult timp cu “proiecte-pilot” și consultări interminabile. În rezultat, dacă în 2005 asemenea țări ca Belarus, Albania, Georgia, Kirghizstan, Azerbaidjan, Serbia și Macedonia erau pe poziții mai proaste decât Moldova în “Ease of Doing Business”, în ratingul pentru 2008 ele toate se aflau deja în fața Moldovei. Să remarcăm și faptul că în perioada tranziției timpurii nici una din aceste țări nu era un performer al reformelor economice, în timp ce Moldova a fost invocată în calitate de model al unor reforme reușite.

SITUAȚIA CURENTĂ ȘI PROBLEMELE MAJORE

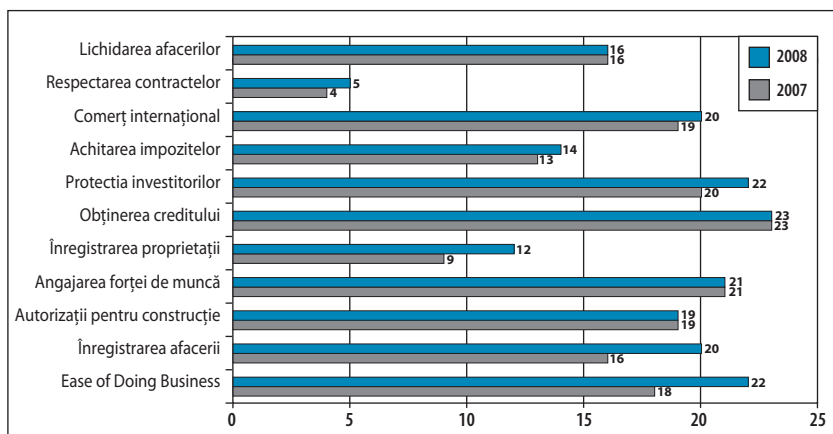
Pentru o analiză comparativă a situației curente în climatul de afaceri moldovenesc în continuare vom utiliza datele din “Ease of Doing Business” pe cele 10 domenii evaluate în conformitate cu metodologia ratingului: lansarea afacerii, obținerea autorizațiilor pentru construcție, angajarea și eliberarea forței de muncă, înregistrarea proprietății, obținerea creditului, protecția investițiilor, achitarea impozitelor, derularea tranzacțiilor comerciale internaționale, respectarea clauzelor contractuale și lichidarea afacerii. Pentru relevanța comparațiilor vom utiliza și în continuare în calitate de comparatori numai țări în tranziție. Totodată, climatul investițional moldovenesc este afectat de o serie de probleme care nu sînt reflectate în ratingurile internaționale, și care vor fi analizate în această secțiune.

Conform ultimului sondaj “Ease of Doing Business”, în 2008 Republica Moldova era poziționată pe locul 22 în subratingul celor 28 de țări în tranziție, coborînd de pe poziția 18 din anul 2007. Moldova a păstrat pozițiile sale la 4 din cele 10 domenii evaluate, iar la 6 a cedat. Și în topul global Moldova nu a reușit să păstreze decât o singură poziție (achitarea impozitelor), în toate celelalte 9 domenii cedînd între 1 și 11 poziții.

Figura 4 arată că numai în ceea ce privește respectarea clauzelor contractuale, achitarea impozitelor și înregistrarea proprietății Republica Moldova are o poziție relativ bună comparativ cu celelalte 27 de țări în tranziție, situîndu-se mai sus de mediană. Introducerea la 1 ianuarie 2008 a cotei zero la impozitul pe profitul reinvestit nu a fost “observată”

că acestea utilizează date învechite și nu reflectă în mod corect reformele care au fost efectuate.

Figura 4. Poziția Republicii Moldova în topul țărilor în tranziție conform celor 10 dimensiuni ale Ease of Doing Business, 2007-2008



Sursa: Ease of Doing Business 2009 și Ease of Doing Business 2008, World Bank.

de ratingul "Ease of Doing Business". Mai problematice este situația companiilor din țara noastră în ceea ce privește derularea tranzacțiilor internaționale, protecția investitorilor, obținerea creditelor, obținerea permiselor pentru construcție și înregistrarea afacerii.

Derularea tranzacțiilor internaționale

La acest capitol în 2008 Moldova a cedat 2 poziții în subratingul țărilor în tranziție și 10 poziții în ratingul global. Situația relativ mai proastă a companiilor moldovenești este determinată de faptul că pentru a derula o tranzacție tipică de import și de export, acestea au nevoie de mai mult timp și trebuie să achite costuri mai mari decât în alte țări din regiune. Congestia comerțului este explicată în principal de capacitatea mică de trafic a sistemului vamal, complexitatea procedurilor birocratice aferente importurilor și exporturilor și corupția care – în pofida tuturor eforturilor de redresare a situației – încă domină în sistemul vamal. O problemă aparte care afectează în mod sistematic toți importatorii este legată de restituirea TVA. La acestea ar mai trebui de adăugat și o serie de bariere tehnice care stau în calea comerțului. De exemplu, în cazul exporturilor de struguri, exportatorii trebuie să înregistreze contractele de export la Agenția Moldova-Vin care "recomandă" (de fapt, stabilește) prețurile minimale de export. Și aceasta în condițiile în care Ministerul Economiei și Comerțului este singura autoritate cu competențe legale în politica comercială. Este evident că pentru o țară care exportă produse agricole perisabile barierele la exporturi generează pierderi uriașe, care în ultimă instanță sînt suportate de cele mai vulnerabile elemente ale lanțului valoric, adică de producătorii agricoli. Companiile care prestează servicii de recrutare și angajare internațională, de asemenea, au probleme enorme cu înregistrarea contractelor, iar atunci cînd le înregistrează riscă să devină imediat țintele unor anchete privind traficul de persoane. Este irațională blocarea administrativă a forței de muncă în contextul în care remitențele din muncă sînt cea mai importantă sursă de intrări valutare în economie.

Protecția investitorilor

În conformitate cu metodologia care stă la baza ratingului, prin protecția investitorilor se are în vedere protecția drepturilor acestora de a contesta deciziile adoptate de directorul executiv al societății în care au investit, de a avea acces la documentele aferente unor tranzacții importante și de a dispune de posibilități pentru a penaliza directorul în cazul unor

tranzacții frauduloase. Adică, acest aspect măsoară gradul de dezvoltare a “guvernanței corporative” (eng. *corporate governance*). Cu cât mai bine sînt protejate aceste drepturi de legislația națională și practica juridică, cu atît mai disponibili sînt investitorii de a investi în țara dată. În Moldova calitatea joasă a guvernanței corporative este una din cauzele principale ale subdezvoltării pieței de capital și rămîne un subiect de critică din partea investitorilor și instituțiilor financiare internaționale. Importanța acestui aspect al climatului de afaceri nu este pe deplin înțeleasă în Moldova și guvernarea nu a întreprins toate măsurile necesare pentru a redresa imaginea proastă a țării în ceea ce privește protecția juridică a investitorilor. Mai mult decît atît, o serie de scandaluri corporative de rezonanță internațională și cu o conotație politică evidentă au știrbit și mai mult din această imagine.

La modul practic, o serie de deficiențe în protecția drepturilor investitorilor “trag în jos” calitatea mediului investițional moldovenesc. Astfel, la efectuarea tranzacțiilor cu hîrțile de valoare emise de o societate nu este suficient dezvăluită informația asupra conflictelor de interese care pot să apară. Legea nu protejează suficient interesele acționarilor, mai ales ale celor minoritari, în cazul cînd directorul executiv sau consiliul de directori au aprobat o tranzacție care a cauzat pierderi societății pe acțiuni. Singurul caz cînd aceștia pot fi trași la răspundere de către acționari este atunci cînd ei au acționat fraudulos sau cu rea credință, în timp ce neglijența nu poate fi penalizată. Tranzacțiile pot fi declarate nule de judecată numai dacă acestea au fost efectuate fraudulos, dar nu și în cazul în care la efectuarea lor nu s-a ținut cont de interesele acționarilor minoritari sau acestea produceau în mod evident pierderi pentru societatea pe acțiuni.

Obținerea creditului

În Republica Moldova ratele dobînzii la creditele bancare sînt mai mari decît în majoritatea țărilor din regine. Însă nu aceasta este cauza principală a scorurilor mici primite de Moldova pe parcursul ultimilor ani la această dimensiune a climatului investițional, ci inexistența unor birouri de istorii creditare. Din cauza inexistenței birourilor de istorii creditare, indicele de informație creditară atribuit Moldovei este nul. În 2008 a fost votată Legea cu privire la birourile de istorii creditare. Dacă în termen de 2-3 ani birourile vor deveni funcționale și se va ajunge la un grad înalt de includere a populației și companiilor în registrele informației creditare, aceasta va permite ameliorarea radicală a scorului creditar al Moldovei. Totodată, scorul a fost influențat într-o măsură moderată și de unele aspecte legate de protecția juridică a gajului, mai ales în cazul survenirii situației de insolvabilitate a debitorului.

Obținerea permiselor pentru construcție

Acesta este unul dintre cele mai dificile și mai costisitoare etape în dezvoltarea unei afaceri în Republica Moldova. Pentru a obține permisiunea de construcție trebuie parcurse 30 de etape, care consumă cel puțin 292 zile și aceasta în cazul în care toate documentele sînt în regulă, iar plăți neoficiale nu sînt solicitate, lucru rar întîlnit în Republica Moldova. O bună parte din aceste costuri sînt absolut nejustificate, iar securitatea în sectorul de construcții nu s-ar înrăutăți cu nimic dacă o parte din aceste etape ar fi eliminate sau

combinate. Acest lucru este demonstrat și practica unor asemenea țări ca Estonia, Georgia și Kirghizstan, unde obținerea permiselor pentru construcție implică parcurgerea a 12-14 etape, pentru care se pierde de două ori mai puțin timp decât în Moldova.

Înregistrarea afacerii

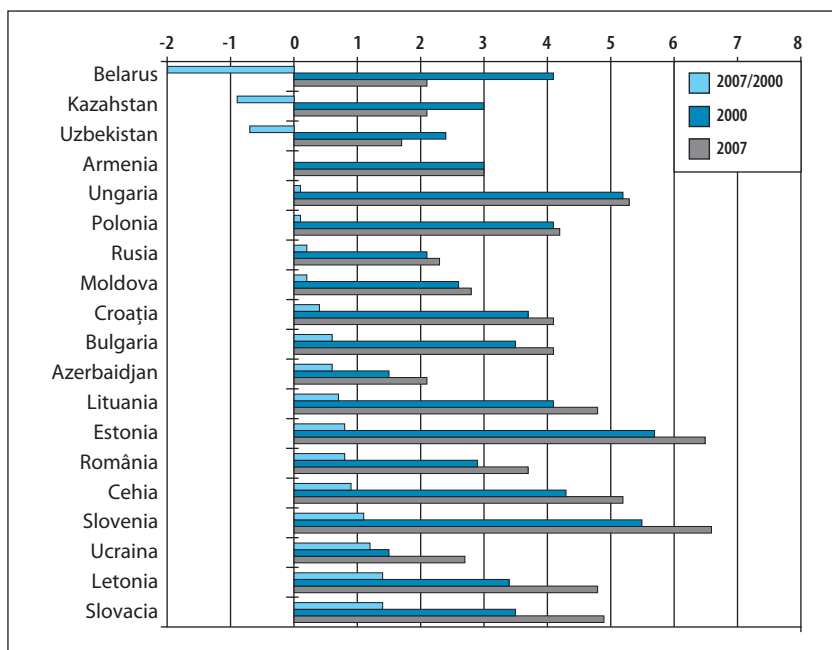
În 2004-2008 au fost efectuate o serie de reforme tehnice care au permis reducerea timpului de înregistrare a companiei de la 20 la 15 zile. Însă această performanță nu a condus la o creștere a Moldovei în ratingul "Ease of Doing Business" din cauza faptului că procedura încă rămâne complicată (9 etape), iar solicitanții trebuie să viziteze 5 instanțe publice diferite pentru a înregistra compania. Nu a reușit până în prezent implementarea efectivă a principiului "ghișeului unic" la înregistrarea întreprinderilor, în principal din cauza schimbului informațional prost între autoritățile publice care sînt implicate în acest proces.

Pe lângă aspectele problematice care și-au găsit reflectarea în ratingul "Ease of Doing Business", mai există și alte probleme care diminuează atractivitatea investițională a Republicii Moldova, dar care nu sînt reflectate în acest rating.

Corupția

Corupția este cea mai complicată problemă care în mod sistematic afectează climatul investițional moldovenesc. Corupția distorsionează competiția pe piață, conduce la alocarea ineficientă a resurselor investiționale și generează incertitudine pentru companii. Măsurările empirice arată că mita are un efect de distorsionare a activității economice cu mult mai mare decât îl au impozitele. Totodată, impactul negativ al corupției este deosebit de mare pentru companiile mici și mijlocii. Deși până în prezent în Moldova au fost adoptate o serie de legi și strategii pentru eradicarea corupției, nu se poate vorbi încă de un progres cît de cît important în acest domeniu. Lipsa progresului este confirmată de Indicele de Percepție a Corupției estimat anual de organizația Transparency International.

Figura 5. **Scorul și variația scorului unor țări după Indicele de Percepție al Corupției**



Sursa: Transparency International și calculele autorului pentru variația scorului.

Deosebit de mare pentru companiile mici și mijlocii. Deși până în prezent în Moldova au fost adoptate o serie de legi și strategii pentru eradicarea corupției, nu se poate vorbi încă de un progres cît de cît important în acest domeniu. Lipsa progresului este confirmată de Indicele de Percepție a Corupției estimat anual de organizația Transparency International. Pe scara de la 1 la 10 (unde 1 indică o țară cu un nivel de corupție generalizat, iar 10 indică o țară curată), acest indice avea valoarea 2,6 în

anul 2000 și valoarea 2,8 în anul 2007. După cum este arătat în *Figura 5*, așa țări ca Azerbaidjan, România și Bulgaria, care la începutul anilor 2000 erau percepute ca având cam cu aceleași “tradiții” în ale corupției ca și Moldova, au reușit un progres mai important decât Moldova. Ucraina, care în unele domenii era percepută ca fiind mai coruptă decât Moldova, a reușit un impresionant progres, fiind depășită numai de Letonia și Slovacia în atenuarea percepțiilor de răspîndire a corupției.

Imixtiuni și presiuni guvernamentale

Interferența statului (în persoana ministerelor, agențiilor guvernamentale sau organelor de control de stat) în activitatea companiilor private, de asemenea, este percepută ca fiind o problemă importantă care subminează cadrul de afaceri din Republica Moldova. După cum se constată în documente de profil foarte înalt, “ocazional oficialii guvernamentali fac presiuni asupra companiilor pentru a obține câștiguri politice sau personale și aplică selectiv legislația”⁶. Hărțuirea firmelor și băncilor în vederea estorcării de “sponsorizări” pentru finanțarea unor proiecte sociale sau imagologice guvernamentale, de asemenea, poate fi interpretată ca imixtiune în afacerile private. În aceeași categorie se înscriu și unele manifestări ale “politicii de prețuri” prin care companiile private au fost intimidat de organele de forță să nu majoreze prețurile la serviciile și mărfurile produse. Teoretic, companiile ar putea să găsească în judecată apărare contra unor asemenea practici guvernamentale, dar la modul practic acest mecanism nu funcționează: în primul rînd, companiile se simt vulnerabile din cauza faptului că un control riguros din partea organelor de stat oricînd va identifica careva încălcări în activitate; în al doilea rînd, nivelul de independență a judecătorilor față de guvern este foarte mic.

Licențierea afacerilor și obținerea autorizațiilor pentru desfășurarea unor genuri de activitate în Moldova au fost tradițional procedurile anevoioase, corupte și lipsite de transparență. Asupra problemei legate de licențierea activităților s-a atras atenția practic în fiecare raport anual elaborat de FMI asupra economiei moldovenești din 2004 încoace. În 2008 a fost adoptat un pachet de amendamente legislative care ar putea redresa situația începînd cu anul 2009⁷. O serie de modificări esențiale a suferit Legea privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător. În lege a fost introdus principiul de “aprobare tacită” prin care se consideră că licența este eliberată sau reperfectată dacă autoritatea de licențiere nu răspunde solicitantului de licență la declarația pentru eliberarea licenței sau la cererea de reperfectare a licenței în termenele și în condițiile prevăzute de legislație. De asemenea, legea introduce principiul de proprie răspundere a solicitantului de licență pentru datele declarate. Este foarte important, în conformitate cu noile prevederi, ca autoritatea de licențiere să adopte decizia privind eliberarea licenței sau privind respingerea argumentată a declarației în

⁶ Citat din “Moldova 2008: Investment climate statement”, US Department of State.

⁷ Legea nr. 281-XVI din 14.12.2007 publicată în MO nr. 102 (3195) din 10.06.2008 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative.

cel mult 5 zile lucrătoare de la data înregistrării acesteia (15 zile pînă la adoptarea modificărilor). Deși legea stipulează și principiul de proporționalitate a intereselor societății și drepturilor întreprinzătorilor la efectuarea controlului asupra respectării condițiilor de licențiere, nu este clar cum la modul practic va putea fi asigurată respectarea acestui principiu. Nici numărul de genuri de activitate supuse licențierii nu a scăzut, deși se propunea eliminarea a cel puțin 7 genuri de activitate din regimul de licențiere. Implementarea prevederilor legii va depinde mult de capacitatea companiilor de a cere din partea autorităților de licențiere respectarea acestor prevederi, inclusiv prin judecată. Pînă în prezent prevederile legislației cu privire la licențiere au fost în repetate rînduri încălcate și interpretate arbitrar de autoritățile care emiteau licențe. Pentru unele genuri de activitate au fost eliberate cîte una-două licențe pentru companii afiliate politic puterii, deși cereri au fost mai multe. Astfel au fost încălcate prevederile legii cu privire la protecția concurenței. Cel mai problematic rămîne eliberarea licențelor în domeniul audiovizualului, unde autoritatea de licențiere nu a fost în stare să opună rezistență presiunilor politice venite din partea autorităților centrale.

Protecția concurenței

În pofida tuturor obligațiilor asumate față de UE, FMI și alți parteneri de dezvoltare, autoritățile locale și centrale moldovenești continuă să favorizeze întreprinderi de stat sau municipale în raport cu companiile private. Ajutoarele de stat sînt acordate în condiții de transparență minimală și acestea ajung în principal la întreprinderi de stat. Aparent, chiar și grîul provenit din ajutorul umanitar acordat țării pentru a compensa daunele secetei din anul 2007 a fost repartizat la numai două întreprinderi de stat. Un progres formal a fost crearea Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței (ANPC), care este prevăzută de Legea privind concurența din 2000, dar care a fost efectiv creată abia în 2007. ANPC dispune de toate competențele necesare, inclusiv capacitatea de decizie, dreptul la investigații prin autosesizare, dreptul de eliberare de titluri executorii și dreptul de aplicare a sancțiunilor. Dar ANPC a fost învinuită de abuz și tratare incorectă a unor companii cărora le-a aplicat amenzi disproporționat de mari. ANPC este și într-un conflict evident de interese, deoarece are dreptul să rețină pentru propria dezvoltare o parte din amenzile pe care le colectează.

LECȚII DE ÎNVĂȚAT

Lecția principală pe care o are de însușit Republica Moldova din practica sa reformatoare din ultimii ani este că reformele climatului investițional trebuie să fie mai consistente și mai rapide pentru a nu fi depășită de alte țări din regiune. Pînă în prezent Moldova nu a fost în stare să iasă învingătoare în cursa internațională pentru edificarea unor condiții cît mai atrăgătoare pentru investitori. O remarcă importantă este că investițiile într-o anu-

mită țară depind nu doar de **starea reală** a climatului investițional, dar și de **percepțiile** asupra acestui climat. Percepțiile pozitive se cultivă prin propagarea informației despre cazurile reale de companii de succes și prin evidențierea unui progres mai rapid în ratingurile internaționale. O avansare rapidă în ratinguri de tipul "Ease of Doing Business" poate fi atinsă fie prin efectuarea unor reforme profunde, dar limitate la 1-2 domenii (lucru greu de realizat în condițiile rezistenței pe care o opune birocrăția față de reforme în Moldova), fie prin reforme mai modeste ca profunzime de intervenție, dar care ar fi acoperit un spectru mai larg de domenii relevante pentru climatul investițional.

Simulările efectuate pe ratingul "Ease of Doing Business" pentru anul 2008 arată că Moldova ar fi putut urca în clasament de pe poziția 103 pe poziția 50 (în ipoteza că poziția altor țări ar fi fost aceeași) cu unul din următoarele două scenarii:

Scenariul intervențiilor profunde, dar limitate la 2 domenii problematice

- reducerea numărului de proceduri aferente înregistrării unei companii de la 9 la 3, a numărului de zile de la 15 la 3, a costurilor înregistrării de 2 ori, iar capitalul minim pentru înregistrarea unei societăți cu răspundere limitată ar fi fost stabilit la 0 lei;
- reducerea numărului procedurilor pentru obținerea permisului de construcție de la 30 la 10, a duratei de la 292 la 60 de zile, iar a costurilor – de 5 ori.

Scenariul intervențiilor modeste, dar pe un spectru larg

- reducerea numărului de proceduri aferente înregistrării unei companii de la 9 la 7, a numărului de zile de la 15 la 12, a costurilor înregistrării cu 25%, iar capitalul minim pentru înregistrarea unei societăți cu răspundere limitată s-ar fi redus de 2 ori;
- reducerea numărului procedurilor pentru obținerea permisului de construcție de la 30 la 25, a duratei de la 292 la 200 de zile, iar costurile ar fi scăzut cu 40%;
- crearea birourilor de istorii creditare și asigurarea unui nivel minimal de funcționare;
- îmbunătățirea legislației de guvernanță corporativă, astfel încât să sporească responsabilitatea juridică a directorilor executivi și consiliilor de directori față de respectarea intereselor acționarilor minoritari;
- reducerea poverii fiscale asupra companiilor de la 42% din profit la 40% din profit;
- reducerea duratei de timp necesare pentru efectuarea unei tranzacții de export și de import de la 32 și, respectiv, 35 zile, la 25 zile fiecare;
- reducerea de la 6 la 4 a numărului de proceduri necesare pentru înregistrarea unei proprietăți, iar a numărului de zile de la 48 la 44.

Alegerea unui sau altui scenariu (sau a unui intermediar) trebuie să fie făcută ținând cont de constrângerile politice, financiare și instituționale existente. Ținând cont de rezistența biro-

cratică virulentă care a fost opusă reformelor pe parcursul ultimilor 5 ani și de constrîngerile financiare, probabil că al doilea scenariu (al intervențiilor relativ modeste, dar pe un spectru larg de domenii) ar fi mai indicat. În orice caz, în ambele cazuri, intervențiile nu presupun careva costuri sociale foarte mari, în particular, condițiile de angajare și eliberare din muncă în general nu trebuie schimbate în careva fel.

Evident, ambele scenarii au nevoie de un suport politic univoc acordat reformelor. De asemenea, este necesară și mobilizarea asistenței tehnice pentru efectuarea unor schimbări în domenii deosebit de problematice (cum ar fi legislația cu privire la societățile pe acțiuni și procedurile de eliberare a permiselor de construcție).

RECOMANDĂRI

- Prima recomandare adresată Guvernului Republicii Moldova nu ține nemijlocit de climatul investițional, ci de modelarea percepțiilor externe asupra acestuia. Guvernul trebuie să abordeze la modul cel mai serios problemele climatului investițional și în nici un caz să nu ignore sondajele sau ratingurile internaționale care își propun să evalueze progresul atins. Guvernul trebuie să-și îmbunătățească comunicarea sa cu cîteva agenții care ambiționează să evalueze climatul de afaceri, dar nu întotdeauna o fac în modul cel mai corect. În particular, este vorba de Index of Economic Freedom realizat de Heritage Foundation și care este unul foarte influent din punct de vedere politic. Deși acest rating are la bază o metodologie destul de bună, cel puțin în cazul Moldovei scorul este atribuit pe baza unor date statistice învechite, iar de unele reforme importante organizația dată în general nu a ținut cont. Guvernul trebuie să stabilească o comunicare adecvată cu toate organizațiile guvernamentale sau neguvernamentale care întocmesc ratinguri internaționale și să furnizeze date statistice actualizate și informații cît mai complete despre reformele care sînt efectuate. Un alt exemplu de rating influent ignorat (uneori chiar ridiculizat) de Guvern este Corruption Perceived Index realizat de Transparency International. Totodată, este clar că nici o strategie de comunicare externă nu va ajuta dacă investitorii moldoveni sînt hărțuiți în propria lor țară.
- În Republica Moldova ideea unei ameliorări radicale a climatului investițional și avansării în ratingurile internaționale niciodată nu a primit un suport politic înalt. În lipsa acestui suport, eforturile “tehnicienilor” nu au adus la efectul scontat. Este necesar ca actuala sau viitoarea guvernare să-și asume la modul serios obligația politică formulată în termeni cît mai preciși posibil de a îmbunătăți climatul investițional moldovenesc, de exemplu, de a aduce Moldova în primele 30 de țări în “Ease of Doing Business” către anul 2011 și în primele 15 către anul 2013.
- Nemijlocit în domeniile care țin de climatul investițional de asemenea pot fi efectuate o serie de intervenții care ar îmbunătăți situația fără a impune costuri bugetare mari. Astfel, este necesară îmbunătățirea schimbului electronic de date și documente între Camera Înregistrării de Stat, Inspectoratul Fiscal Principal de

Stat, Biroul Național de Statistică, Camera de Licențiere, Casa Națională de Asigurări Sociale și Casa Națională pentru Asigurări Medicale Obligatorii în vederea simplificării de mai departe a procedurii de înregistrare și licențiere a companiei. Atribuirea codului IDNO și declararea genurilor de activitate la Camera Înregistrării de Stat trebuie să fie suficiente și să scutească solicitanții de necesitatea de a vizita celelalte instanțe pentru a obține coduri statistice, de asigurare socială și medicală sau pentru a deschide “dosare personale”. Pentru aceasta este necesară elaborarea și punerea în aplicare la Camera de Înregistrări de Stat a unui formular unic standardizat, cîmpurile căruia să includă toată informația necesară, toate agențiile implicate în procesul de înregistrare. Această procedură trebuie pusă în aplicare în întreaga țară, nu doar în cazul oficiului central al Camerei de Înregistrări de Stat.

- Este rațională reducerea sau eliminarea integrală a capitalului minim pentru înregistrarea SRL-urilor (în prezent 5400 lei). Existența clauzei cu privire la acest capital nu influențează nicidecum deciziile de creare a unei companii mari, dar reduce semnificativ înclinația spre afaceri a micilor întreprinzători. La etapa inițială a creării unei societăți comerciale această procedură oricum nu garantează nimic în termeni de onorare a obligațiilor fiscale sau contractuale. Aceasta doar creează costuri și proceduri în plus, fără a spori credibilitatea companiei. Spre exemplu, băncile oferă credite care pot fi garantate numai prin active, nu prin vîrsămintele în capitalul social al companiei. În loc de a forța companiile să introducă vîrsămintele în capitalul social la etapa de înregistrare, poate fi introdusă obligația de majorare a capitalului pînă la nivelul minimal stabilit de legislație în termen de 6 lună din data înregistrării companiei.
- Este necesară introducerea principiului de aprobare tacită la fiecare etapă în procesul de eliberare a permiselor pentru construcții și autorizațiilor pentru desfășurarea activităților economice. În prezent aceste proceduri rămîn înalt birocratizate și creează condiții propice pentru aranjamente corupte. Aceasta va reduce esențial posibilitățile de estorcere a mitei de către organismele implicate în eliberarea acestor documente. Acest principiu deja a fost introdus în procedura de eliberare a licențelor. În vederea accelerării procedurilor, poate fi preluată și experiența Cehiei, Suediei sau Marii Britanii, țări unde procedura de eliberare a permiselor a fost accelerată prin introducerea funcției de “inspector autorizat”, care poate fi executată și de persoane private și prin crearea unor elemente de concurență între inspectorii autorizați și autoritățile publice cu competențe în domeniul construcțiilor. Totodată, este clar că fără adoptarea unui Cod al Construcțiilor modern și eficient și fără reglementarea clară a competențelor și obligațiilor administrațiilor locale în legea cu privire la administrația publică locală, va fi greu de atins succese majore și durabile în procedurile de eliberare a permiselor și autorizațiilor.
- Ministerul Economiei și Comerțului, în calitate de autoritate națională supremă care formulează și promovează politicile comerciale, ar trebui să monitorizeze atent politicile adoptate la nivelul unor sectoare de diferite agenții de reglementare pentru ca aceste politici să nu aibă efect advers asupra comerțului, în special asupra exporturilor țării. Toate deciziile cu caracter de reglementare a

activității economice trebuie să satisfacă criteriilor prevăzute de legea cu privire la principiile reglementării de stat a activității de întreprinzător (transparență, previzibilitate, evaluarea impactului).

- Ar fi indicată modificarea Legii cu privire la societățile pe acțiuni în vederea consolidării drepturilor acționarilor (art. 25) și obligațiilor directorilor (art. 74). În particular, acționarii, inclusiv cei minoritari, trebuie să aibă acces la orice document aferent activității societății, nu doar acces la cele prevăzute în mod expres de legislație. Directorii executivi trebuie să fie pasibili de răspundere pentru daunele comise nu doar din rea intenție, dar și din neglijență.
- Este necesar de evaluat posibilitatea reducerii poverii fiscale asociate cu contribuțiile de asigurare socială de stat. În prezent are loc un proces de redistribuire a acestei poveri (tot mai puțin plătește angajatorul și tot mai mult angajatul), dar în esență aceasta nu schimbă cu nimic povara fiscală totală. Or, atunci când are loc negocierea salariului, angajatul și angajatorul discută salariul net, nu cel brut. Reducerea graduală a poverii fiscale este necesară pentru a scoate din umbră companiile, care preferă să-și asume riscurile evaziunii fiscale în loc să plătească contribuții de asigurare socială foarte mari.
- Moldova se califică printre cele mai avansate țări în CSI în ceea ce privește dezvoltarea tehnologiilor informaționale, dar acestea sînt încă foarte puțin utilizate în e-guvernare în vederea simplificării procedurilor administrative. Astăzi majoritatea companiilor au acces la Internet sau pot să-și asigure accesul, însă nu au posibilitatea utilizării acestei tehnologii, de exemplu, pentru a prezenta rapoartele fiscale și statistice către organele respective. Varianta optimală ar fi, după cum arată exemplul României, Cehiei și Bulgariei, contractarea unei companii private străine cu experiență în prestarea unor asemenea servicii.
- Dezvoltarea tehnologiilor informaționale este propice și pentru reducerea corupției, mai ales acolo unde interacțiunile dintre persoana cu funcții de răspundere și clientul privat pot fi standardizate în cadrul unor protocoale sau proceduri. Experiența recentă a țărilor care au aderat la UE în anii 2004-2007 arată că instrumentele oferite de tehnologiile informaționale sînt deosebit de eficiente în combaterea corupției în achizițiile publice.
- Este necesară elaborarea și adoptarea cît mai urgentă a unei noi legi cu privire la protecția concurenței. Legea trebuie să prevadă în mod expres competențele Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței și să stabilească mecanismul și criteriile de stabilire a mărimii amenzilor. La fel de important este ca legea să elimine orice conflict de interese din activitatea ANPC, iar pentru aceasta finanțarea ANPC trebuie să provină integral din bugetul de stat.

DEZVOLTAREA REGIONALĂ: EVOLUȚIE, LECȚII, RECOMANDĂRI

INTRODUCERE

Timp îndelungat dezvoltarea regională în Moldova nu constituia un obiect separat/specific al politicilor publice. Pentru a depăși rămânerea în urmă excesiv de mare a dezvoltării regiunilor de la periferie autoritățile administrației publice au întreprins diverse acțiuni – au fost realizate două reforme administrativ-teritoriale (în anul 1999 și 2003), a fost adoptat Programul Național “Satul moldovenesc” și un șir de alte programe de îmbunătățire a infrastructurii localităților, de dezvoltare a sectoarelor economice tipice pentru localitățile rurale etc. Însă dinamica indicatorilor dezvoltării regionale a demonstrat menținerea dezechilibrului teritorial și lipsa unor progrese pozitive importante în soluționarea problemei de depășire a disparităților de dezvoltare social-economică a capitalei și a celorlalte teritorii.

După ieșirea țării din criza anilor '90 s-a intensificat necesitatea creșterii rolului și aportului regiunilor în creșterea economică. De aceea, în “Strategia de creștere economică și reducere a sărăciei” din anul 2004 dezvoltarea regională a fost determinată drept una din prioritățile pe termen mediu de dezvoltare a Moldovei. În “Strategie” au fost formulate prevederile generale privind noua politică regională, bazată pe aplicarea experienței și practicii țărilor europene.

În scopul implementării noii politici regionale în 2006 a fost adoptată Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, iar în 2008 a fost aprobată Hotărîrea Guvernului cu privire la acțiunile de implementare a acestei legi. În “Strategia națională de dezvoltare pentru anii 2008-2011” problema dezvoltării regionale se examinează ca fiind una din prioritățile naționale.

Însă procesul de formare și implementare a noii politici regionale s-a dovedit a fi destul de complex. Deocamdată, nu sînt create instituțiile necesare, nu sînt însușite și imple-

mentate instrumentele principale ale dezvoltării regionale, autoritățile administrației publice centrale și locale nu sînt suficiente de pregătite pentru realizarea unei activități eficiente în domeniul dezvoltării regionale.

Activitatea principală privind implementarea noii politici regionale de nivel național și regional trebuie să demareze în perspectiva cea mai apropiată. De aceea, este foarte important să se concentreze toate forțele asupra soluționării eficiente a acelor probleme normativ-legislative și instituționale principale pentru promovarea politicii regionale și a obiectivului ei principal, formulat în Legea privind dezvoltarea regională – “obținerea unei dezvoltări social-economice echilibrate și durabile pe întreg teritoriul Republicii Moldova”.

1. TERMINOLOGIA ȘI CONCEPTELE UTILIZATE

În studiile și documentele politice axate pe soluționarea problemelor de reducere a disparităților și dezvoltării social-economice echilibrate în cadrul național și supranațional (de exemplu, în spațiul țărilor Uniunii Europene), se utilizează un spectru larg de termeni: *teritorial, spațial, teritorial-spațial, regional, administrativ-teritorial, dezvoltare locală*. Acesta vizează nu numai varietatea acelor aspecte care sînt luate în considerare în cadrul analizei și soluționării problemei de echilibrare, dar și particularitățile conceptului selecționat pentru elaborarea sistemului de dezvoltare într-un anumit spațiu.

De remarcat faptul că la etapa actuală nu există o terminologie unică unanim acceptată la nivel național și supranațional. Totodată, s-a creat o anumită cultură generală de utilizare a noțiunilor generale. Convențional cadrul conceptual se poate diviza în trei grupe mari în funcție de acele aspecte ale problemei de dezvoltare și echilibrare asupra cărora se axează atenția în procesul de elaborare și implementare a politicii.

Aspectul teritorial (dezvoltare teritorială, spațială, teritorial-spațială)

De obicei, sub aspect teritorial se examinează dezvoltarea spațială și amplasarea obiectelor de producție și sociale, a rețelelor comunicaționale, de transport și a altor rețele, a resurselor umane etc. în cadrul unor sau altor limite teritoriale. Ca regulă, aspectul teritorial se utilizează pentru analiza amplasării echilibrate a diferitor factori și a condițiilor vitale în scopul amplasării și utilizării optime a resurselor.

Aspectul teritorial se aplică pentru relevarea și soluționarea problemelor de dezvoltare la diferite nivele. Aceste nivele pot fi destul de importante – de țară, regiuni frontaliere/interstatale etc., precum și de nivel mai mic – regiuni naționale, unități administrativ-teritoriale, municipii, orașe, teritorii depresive special delimitate etc. Drept exemple de utilizare a aspectului teritorial pot servi planurile de amenajare a teritoriului, planurile de dezvoltare a municipiilor, orașelor, schemele teritoriale de amplasare a obiectelor de infrastructură etc.

Aspectul regional (dezvoltarea regională)

Ca regulă, aspectul regional abordează problemele de devansare a disparităților interregionale și intraregionale neîntemeiate și astfel realizând o dezvoltare mai echilibrată a regiunilor și țărilor. Conceptul regional este direcționat asupra echilibrării social-economice prin relevarea “punctelor vulnerabile” și a priorităților adecvate de dezvoltare a unor anumite regiuni pentru asigurarea unei dezvoltări mai echilibrate în general.

Aspectul regional poate fi de nivel supranațional, precum și de nivel național. De exemplu, în Uniunea Europeană politica regională demarează atât în limitele întregii Uniuni pentru apropierea parametrilor principali și a condițiilor de dezvoltare a țărilor-membre, precum și în limitele fiecărei țări în parte cu scopul ameliorării dezechilibrelor interne și dezvoltării mai echilibrate a regiunilor și țărilor.

În prezent Republica Moldova utilizează experiența europeană de formare și implementare a politicii regionale ca fiind una din direcțiile politicii sale interne. De aceea, cadrul conceptual trebuie să fie aplicat în conformitate cu normele politicii regionale europene. Prin noțiunea de regiuni se înțeleg unități teritoriale special delimitate pe baza clasificatorului european, care devin obiecte ale politicii regionale, care dispun de instituții și instrumente speciale. Regiunile pot cuprinde câteva unități administrativ-teritoriale, dar pot coincide și cu limitele unităților administrativ-teritoriale.

Trecerea la implementarea experienței europene nu semnifică faptul că anterior în Moldova nu s-a promovat politica regională. Deși lipseau documente programatice în domeniul politicilor regionale, se susținea dezvoltarea regională prin intermediul acelor instrumente de care dispunea Guvernul. Instrumentele aplicate în domeniul politicilor regionale se deosebeau prin tradiționalism:

- strategia dezvoltării județelor/raioanelor, orașelor;
- transferuri din bugetul de stat în bugetele unităților administrativ-teritoriale;
- programe sectoriale și intersectoriale cu “secțiuni regionale” (de exemplu, programul de renovare și descentralizare a sistemului de alimentare cu energie termică a localităților, programul de gazificare, concepția dezvoltării durabile a localităților, programul de alimentare cu apă și canalizare a localităților, programul “Satul moldovenesc” etc.).

Totodată, prin regiuni (prin obiecte ale politicilor regionale) se înțelegeau și unitățile administrativ-teritoriale, și zonele mari teritorial-economice (Sud, Sud-Est, Centru, Nord), și tipurile de localități (sate și orașe) și chiar localități separate. De aceea, este necesar să se ia în considerare acele deosebiri dintre aspectul regional și termenii-cheie (regiuni, dezvoltare regională, politică regională), care se referă la perioade calitativ diferite de promovare a politicii regionale în Moldova.

Aspectul local (dezvoltare locală)

În limitele aspectului local se examinează și se soluționează problemele dezvoltării social-economice ale diferitor unități administrativ-teritoriale și localități (municipii, orașe, sate). Spre deosebire de aspectele sus-menționate, pentru aspectul local de dezvoltare sînt foarte importante problemele autoadministrării locale, împuternicirilor, responsabilităților și ale competențelor autorităților locale de administrare, de participare la administrarea comunităților locale.

Consolidarea autoadministrării locale și relevarea sistemului optim de corelație între autoritățile centrale și administrațiile locale constituie condițiile principiale pentru dinamica dezvoltării locale. Bineînțeles, în limitele aspectului local problemele dezechilibrului și echilibrării nu sînt majore, spre deosebire de aspectul regional.

Este necesar să se menționeze că deosebirile terminologice expuse mai sus sînt foarte relative, deoarece, în foarte multe cazuri este justificat să se utilizeze noțiunile de teritorial, regional, dezvoltare locală în calitate de sinonime. De exemplu, la nivel de țară problema dezvoltării teritoriale echilibrate a producției, infrastructurii, resurselor umane, serviciilor sociale etc. poate fi soluționată prin delimitarea specială a regiunilor și utilizarea instrumentelor și instituțiilor specifice. În cazul respectiv este mult mai corect să se vorbească despre dezvoltare regională și promovare a politicii regionale, fapt care nu exclude utilizarea instrumentelor de dezvoltare teritorial-spațială și locală. În același timp, problema respectivă poate fi soluționată și prin intermediul planificării complexe a dezvoltării unităților administrativ-teritoriale și a localităților existente, prin investirea cu împuterniciri mai largi a autorităților locale, orientare a programelor sectoriale importante spre obținerea de rezultate în teritorii concrete. În cazul dat este mult mai corect să se utilizeze noțiunea de dezvoltare teritorială și locală, care nu exclude utilizarea conceptului regional față de planificarea dezvoltării.

Cu alte cuvinte, aspectul teritorial, regional și local sînt concepte și noțiuni care nu se exclud reciproc, dar care se completează reciproc și care în practica reală se întrepătrund strîns.

2. EVOLUȚIA DEZVOLTĂRII REGIONALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Perioada crizei și reformelor din anii '90

Una dintre problemele stringente ale dezvoltării Moldovei rămîne problema dezvoltării social-economice dezechilibrate a teritoriului țării. Pînă nu demult problemele dezechilibrului teritorial nu se examinau cu titlu de probleme strategice și prioritare. Politicile publice erau axate pe realizarea obiectivelor care nu vizau direct reducerea dezechilibrului de dezvoltare a diferitor teritorii.

Astfel, reformele de mari proporții din anii '90 orientate spre trecerea la economia de piață și crearea unui nou sistem economic au fost reforme de nivel național (privatizarea în masă, liberalizarea comerțului exterior și a prețurilor, reforma agrară etc.). În această perioadă problemele dezvoltării teritoriale și locale jucau un rol subordonat față de obiectivele naționale de reformare a sistemului economic și a altor sfere de activitate vitală.

Fără îndoială că înlăptuirea reformelor a influențat dezvoltarea regională și locală. Însă reformele s-au înlăptuit "de sus în jos", de aceea transformările la nivel de teritorii au fost doar niște consecințe ale reformelor de nivel național. Astfel, sarcinile privind necesitățile imperioase de dezvoltare a unor regiuni concrete și de realizare a unei dezvoltări teritoriale echilibrate a țării în întregime n-au fost promovate cu titlu de independente. Rezultatele și consecințele reformelor care s-au manifestat la nivel local, practic, n-au fost evaluate, precum n-a fost evaluată nici amploarea problemei dezechilibrelor, în creștere, a dezvoltării teritoriale.

În același timp, perioada de reformare era marcată de o criză economică profundă, sub influența căreia au fost distruse nu numai diferite sectoare ale economiei naționale și ale sferei sociale. Criza anilor '90 a avut nu numai caracter macroeconomic și sectorial, dar și aspect regional relevant. Cele mai mari consecințe negative ale crizei le-au suportat economiile regionale de la periferie, reprezentate prin economiile orașelor mici și satelor. Starea economiilor orașelor mici depindea foarte mult de rezultatele funcționării câtorva întreprinderi amplasate pe teritoriul acestora. Diminuarea gravă a volumului producției sau închiderea acestor întreprinderi a condus imediat la "comprimarea" economiilor orașelor mici, șomajul în masă și migrația populației în capitală sau peste hotarele țării. Economii rurale s-au confruntat cu probleme legate de lichidarea vechiului sistem de subvenționare centralizată a sectorului agrar, cu noile corelații dintre prețurile la produsele agricole și neagricole, cu apariția concurenței pe piața internă etc. și se transformau în domenii neproductive și nerentabile. Conform datelor recensământului din 2004 intensitatea fenomenului plecării populației apte de muncă din raioanele republicii la munci peste hotarele țării a fost mai mare de 3 ori decât a celor plecați din municipiul Chișinău.

În condițiile reformării cardinale a sistemului economic, a privatizării în masă, a liberalizării pieței interne, dezvoltării libere a antreprenoriatului au apărut noi genuri de activitate economică, care s-au concentrat și se dezvoltau preponderent în orașele mari, în special, în capitala republicii: bancar, de asigurări, activitate de consulting, diferite tipuri de servicii pentru business și populație etc.

Ca rezultat, s-a produs aprofundarea disparităților interregionale în dezvoltarea social-economică, în primul rând, între capitala republicii și toate celelalte regiuni. Așadar, în 2000 volumul produsului global regional pe cap de locuitor în municipiul Chișinău a fost în medie de 3,2 ori mai mare decât în celelalte regiuni, iar volumul investițiilor

atrase – de 5,9 ori mai mare¹. Disparități destul de profunde în dezvoltare s-au constatat și între alte regiuni de la periferie. Produsul global regional pe cap de locuitor în județul Taraclia era de 1,3 ori mai mare decât în medie pe județe, iar în județele Orhei și Lăpușna – de 1,2 ori mai mic².

Deci, diferențierea între județe privind volumul produsului global regional pe cap de locuitor a fost destul de considerabilă. Aprofundarea disparităților în domeniul dezvoltării economice a regiunilor a determinat diferențierea teritorială substanțială a condițiilor, nivelului de trai și calității vieții populației.

La sfârșitul anilor '90 principalele "zone ale sărăciei" au devenit orașele mici și satele. Cota celor săraci în rândul populației orașelor mici și satelor, practic, era de două ori mai mare față de populația orașelor mari. În anul 1999 nivelul sărăciei în orașele mici și în sate constituia circa 80% în timp ce în orașele mari (Chișinău, Bălți) – puțin mai mare de 40%³. În felul acesta, problema sărăciei a devenit problema-cheie a dezechilibrului teritorial și a dezvoltării social-economice a țării.

Perioada creșterii economice

La începutul anului 2000 creșterea economiei Moldovei a influențat pozitiv asupra multor sectoare și asupra sferei sociale. Însă problemele dezechilibrelor teritoriale în dezvoltarea social-economică rămân destul de stringente și actuale, în pofda activizării acelor domenii ale politicilor publice, care trebuie să contribuie la ameliorarea situației social-economice în regiunile de la periferie.

În ultimii ani au fost adoptate un șir de documente politice orientate și spre dezvoltarea economiei și infrastructurii regiunilor – Programul național "Satul moldovenesc" pentru anii 2005-2015 (2005), Programul național de renovare și descentralizare a sistemului de alimentare cu căldură a localităților din Republica Moldova (2003), Strategia dezvoltării sectorului agroalimentar pentru anii 2006-2015 (2006), Programul de restabilire și dezvoltare a viticulturii și vinificației în anii 2002-2020 (2002), Concepția dezvoltării durabile a localităților Republicii Moldova (2001), Programul de alimentare cu apă și canalizare a localităților din Republica Moldova până în anul 2015 (2005), Strategia de dezvoltare durabilă a turismului în Republica Moldova în anii 2003-2015 (2003), Concepția salubrității localităților din Republica Moldova (2007) ș.a.

În același timp, lipsa unei politici regionale bine determinate nu contribuie la depășirea dezechilibrelor teritoriale esențiale. Acestea continuă să se manifeste prin anumite dis-

¹ Calculele autorului efectuate în baza datelor Biroului Național de Statistică cu privire la Produsul regional global.

² *Ibidem.*

³ Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (2004-2006).

parități și la diferite niveluri de dezvoltare ale economiei, antreprenoriatului, serviciilor sociale, precum și în diferențierea considerabilă a nivelului de trai și calității vieții populației, în special între capitala republicii (precum și municipiul Bălți), pe de o parte, și celelalte regiuni, pe de altă parte.

Pe plan economic, rămânerea în urmă a dezvoltării regiunilor este condiționată de predominarea producției agrare și prelucrarea materiei prime agricole, atractivitatea investițională redusă a economiilor regionale, de nedezvoltarea infrastructurii, antreprenoriatului și serviciilor pentru business.

În municipiul Chișinău locuiesc doar 22% din populația Moldovei, în celelalte regiuni – 78%. Dar corelația între rolul și ponderea capitalei și altor teritorii în economia țării pe parcursul a mai multor ani este hipertrofiată. Producția industrială este concentrată în special în municipiul Chișinău, unde se realizează peste 53% din volumul total al producției industriale din republică și funcționează peste 47% de întreprinderi antrenate în industrie. Numai în municipiul Bălți indicatorii relativi de dezvoltare a industriei sînt comparabili sau mai înalți decît în municipiul Chișinău. În medie, disparitățile între unitățile administrativ-teritoriale cu volum maxim și minim de producție industrială (calculat pe cap de locuitor) sînt de 10 ori și mai mult.

Așadar, volumul de producție industrială realizat în 2007 pe cap de locuitor în municipiul Bălți constituia 21,6 mii lei și în municipiul Chișinău – 17,6 mii lei, aceștia fiind cei mai înalți indicatori între unitățile administrativ-teritoriale. Totodată, cei mai mici indicatori ai volumului producției industriale realizat pe cap de locuitor caracterizau raioanele Șoldănești – 0,181 mii lei, Leova – 0,404 mii lei și Telenești – 0,483 mii lei. Decalajul dintre municipiile cu indicatorul de maximă importanță și raioanele cu indicatorul de minimă importanță în anul 2007 era mai mare de 55 ori.

Este necesar de menționat că, un decalaj destul de semnificativ privind nivelul producției industriale există nu numai între municipiile mari și alte unități administrativ-teritoriale, dar și între alte formațiuni nonmunicipale. În raioanele Rezina, Edineț și Ungheni în anul 2007 s-a realizat producție industrială pe cap de locuitor de 27 ori mai mult decît în raioanele Șoldănești, Leova și Telenești.

Capitalei în revin peste 57% investiții în capitalul fix, iar celorlalte teritorii – corespunzător mai puțin de 43%⁴. Raportul dintre municipiile mari cu volumul de investiții maxime în capital fix (pe cap de locuitor) și unitățile administrativ-teritoriale cu investiții minime este mai mare de 10 ori. Ponderea municipiului Chișinău în circulația mărfurilor cu amănuntul constituie peste 56%, cota celorlalte regiuni constituie mai puțin de 44%.

⁴ Numai în municipiile Chișinău și Bălți cuantumul investițiilor în capital fix pe cap de locuitor depășesc nivelul mediu pe republică.

Tabelul 1. Unii indicatori privind dezechilibrul teritorial în dezvoltarea economică

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Investiții în capital fix în %:						
• pondere mun. Chișinău	52,2	54,9	55,0	57,5	48,5	45,9
• pondere celelalte teritorii	47,8	45,1	45,0	42,5	51,5	54,1
Producție industrială:						
• pondere mun. Chișinău	53,6	53,0	52,0	51,4	39,7	39,3
• pondere celelalte teritorii	46,4	47,0	48,0	48,6	60,3	60,7
Număr întreprinderi (raportoare)						
• pondere mun. Chișinău	67,5	64,8	65,3	65,3	66,0	—*
• pondere celelalte teritorii	32,5	35,2	34,7	34,7	34,0	—
Volumul operațiilor comerciale cu amănuntul						
• pondere mun. Chișinău	55,9	56,3	55,8	56,3	56,9	56,2
• pondere celelalte teritorii	44,1	44,1	44,2	43,7	43,1	43,8

Sursa: Biroul Național de Statistică și calculele autorului.

* în momentul publicației nu existau date

Ca rezultat al disparităților teritoriale în dezvoltarea economică s-au creat dezechilibre interregionale considerabile în ceea ce privește nivelul de trai și calitatea vieții populației, dependența puternică a posibilităților personale de locul de trai.

Există o diferențiere teritorială esențială a cuantumului salariilor. Salariile în municipiile Chișinău și Bălți sînt constant mai mari decît în celelalte regiuni. În municipiul Chișinău cuantumul salariului este cu 31% mai mare decît salariul mediu pe republică și de 2,2 ori mai mare decît în raioanele cu o cotă a salariului mult mai mică (anul 2007). Aceasta se explică prin faptul că în economia municipiilor domină sectoare cu un cuantum mult mai înalt al salariilor (sectoarele industrial, construcții, bancar-financiar etc.) în comparație cu economiile de la periferie, în structura cărora predomină sectorul agrar și sectorul de prelucrare a materiei prime agricole conex acestuia.

În perioada creșterii economice nivelul sărăciei în rîndul populației orașelor mari s-a redus mult mai rapid decît în rîndul populației orașelor mici și a satelor. De aceea, disparitățile în extinderea sărăciei între orașele mari, orașele mici și localitățile rurale în ultimii ani nu s-au redus, dar s-au majorat.

În anul 2001 nivelul sărăciei în sate era de 1,9 ori mai mare decît în orașele mari (Chișinău, și Bălți), iar în orașele mici – de 2,4 ori. În anul 2005 nivelul sărăciei în localitățile rurale și în orașele mici era deja de 6 ori mai mare decît în orașele mari.

Tabelul 2. Nivelul sărăciei absolute în profil teritorial (% populației sărace)

	2001	2002	2003	2004	2005	(2006)
Nivelul sărăciei absolute:						
- orașe mari	39,0	16,5	12,8	6,9	5,9	(20,6)
- orașe mici	73,1	46,8	42,4	34,9	34,2	(30,1)
- localități rurale	58,2	45,1	31,1	31,2	36,0	(34,1)

Sursa: Raport final cu privire la implementarea Strategiei de creștere economică și reducere a sărăciei. Ministerul Economiei și Comerțului, 2008.

Notă: indicatorii pe anul 2006 nu pot fi comparați cu indicatorii anilor precedenți din cauza modificării metodologiei de calculare a acestora.

Stagnarea de lungă durată a dezvoltării economice a majorității orașelor mici și a satelor provocată de lichidarea multor întreprinderi pe baza cărora ulterior s-au creat orașe și de reducerea permanentă a locurilor de muncă, nivelul redus (inclusiv în comparație cu municipiul Chișinău) al salariilor și veniturilor din activitatea agricolă, predominante în majoritatea regiunilor țării, a condus la o migrațiune externă mult mai mare din regiunile de periferie, decât din capitală. Conform datelor recensământului populației din 2004, 92% din migranții moldoveni care lucrează peste hotarele Moldovei, sînt locuitori ai regiunilor de periferie. Dacă cota migranților care muncesc din numărul populației apte de muncă în municipiul Chișinău constituie numai 4,1%, atunci în medie în celelalte teritorii aceasta constituie 13,4%. În unele raioane cota celor plecați la muncă peste hotare atinge 17-18% din numărul populației apte de muncă⁵.

Astfel, rezultatele creșterii economice "se repartizează" destul de neuniform și se relevă pe teritoriul țării:

- există disparități majore nefondate între nivelul de dezvoltare a periferiei și a capitalei republicii, precum și un dezechilibru semnificativ în descentralizarea teritorială a resurselor financiare, investiționale, infrastructurale și a altor resurse, cota minoritară a cărora este concentrată în regiuni, iar majoritară – în centrul administrativ al țării;
- sărăcia a obținut un caracter "teritorial" pregnant, aceasta este mai răspîndită în localitățile rurale și în orașele mici, locuitorii cărora dispun de posibilități minime de soluționare a problemelor lor materiale și acces limitat la servicii sociale de calitate.

Multe dezechilibre în dezvoltarea social-economică teritorială ori nu se reduc, ori sînt depășite foarte lent, în virtutea cărora se menține diferențierea profund nefondată a condițiilor și posibilităților de dezvoltare a economiei, infrastructurii, antreprenoriatului, serviciilor sociale, și diferențierea în soluționarea problemelor privind ocuparea forței de muncă și veniturile populației.

⁵ Calculele autorului în baza rezultatelor Recensământului populației din 2004.

De aceea, este o necesitate indispensabilă remedierea “lacunei regionale” în politicile publice, care s-a creat în rezultatul unei atenții insuficiente de lungă durată față de soluționarea în complex a problemelor de dezvoltare a teritoriilor din afara capitalei și de la periferii.

3. MODERNIZAREA POLITICII REGIONALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Începutul modernizării politicii și acțiunile întreprinse

Moldova se află la etapa inițială de promovare a noii politici regionale, bazându-se pe normele generale și pe experiența țărilor europene. Schimbările care urmează a fi întreprinse sînt atît de semnificative, încît se poate vorbi despre o reformare a politicii de dezvoltare regională.

Pentru prima dată prevederile noii politici regionale au fost expuse în 2004 în Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (2004-2006), aprobată de Parlamentul RM (Legea nr. 398 din 02.12.2004). În Strategie se relevă faptul că “rămînerea în urmă a dezvoltării economiilor regionale, disproporția evidentă în nivelul de dezvoltare social-economică a capitalei și a celorlalte regiuni ale țării” poate constitui unul din obstacole în dezvoltarea ulterioară a economiei țării. De aceea, dezvoltarea regională a fost inclusă în numărul celor prioritare pentru anii 2004-2006.

Se prevedea că politica dezvoltării regionale se va baza pe experiența țărilor Uniunii Europene (și a țărilor în curs de aderare), care presupune implementarea unor noi principii, instituții, instrumente și mecanisme ale dezvoltării regionale.

În planul de acțiuni privind realizarea Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (2004-2006) (Strategia a fost prelungită pentru anul 2007), la capitolul înfăptuire a politicii de dezvoltare regională s-a planificat realizarea următoarelor acțiuni:

- adoptarea și implementarea legii cu privire la dezvoltarea regională;
- delimitarea regiunilor de dezvoltare;
- elaborarea strategiei naționale de dezvoltare regională;
- elaborarea principiilor instituționale pentru implementarea politicilor regionale (de nivel național și regional);
- consolidarea cooperării transfrontaliere în limitele euroregiunilor.

Acțiunile planificate au fost realizate doar parțial. Eforturile principale au fost axate pe elaborarea și adoptarea bazei legislativ-normative necesare.

În decembrie 2006 Parlamentul a adoptat Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova (Legea nr. 438-XVI din 28.12.2006). În februarie 2008 Parlamentul a adop-

tat hotărârea cu privire la acțiunile de implementare a acestei legi și a aprobat un șir de regulamente – “Cu privire la Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale”, “Regulamentul-cadru cu privire la consiliul regional pentru dezvoltare”, Regulamentul-cadru cu privire la Agenția de dezvoltare regională, “Regulamentul de formare și utilizare a mijloacelor Fondului Național de Dezvoltare Regională”.

Însă procesul de formare a cadrului instituțional funcțional și a instrumentelor dezvoltării regionale, precum și formularea politicilor publice la nivel național și regional s-a tergiversat excesiv. Până în prezent nu s-au constituit agenții de dezvoltare în regiuni, n-a fost aprobată strategia de dezvoltare regională, n-au fost elaborate strategiile de dezvoltare a regiunilor, n-au fost soluționate sau au rămas confuze multe probleme de finanțare a acțiunilor privind dezvoltarea regională etc.

Despre rezultatele insuficiente ale acțiunilor întreprinse în perioada 2004-2007 o demonstrează și evaluarea situației prezentată în “Strategia națională de dezvoltare pentru anii 2008-2011” (Legea nr. 295-XVI din 21.12.2007). În document se menționează că unul din aspectele slabe ale actualei etape de dezvoltare îl constituie menținerea disparităților interregionale profunde în nivelul de dezvoltare social-economică – “dezvoltarea țării rămîne în continuare a fi polarizată, cele mai dezvoltate în toate aspectele fiind municipiile Chișinău și Bălți. Datorită situației nefavorabile care s-a creat în unele localități, există un decalaj semnificativ între regiuni în ce privește veniturile, ocuparea forței de muncă, accesul la serviciile medicale și educaționale și asigurarea acestora cu infrastructură fizică și socială”.

Deși într-o relativă scădere comparativ cu anul 2007, decalajul intraregional ramîne destul de pronunțat și în 2008. Spre exemplu, la nivelul de realizare a producției industriale decalajul era de 9 ori (14,82 mii lei pe cap de locuitor în mun. Chișinău și 1,6 mii lei – în regiunea Sud), la nivelul de investiții – de 4,5 ori (10,35 mii lei pe cap de locuitor în mun. Chișinău și 2,3 mii lei – în regiunea Centru), la nivelul salarii –1,9 ori (3263 lei în mun. Chișinău și 1749 lei în regiunea Sud).

Tabelul 3. Unii indicatori de dezvoltare a regiunilor pentru anii 2007-2008

	Nord		Centru		Sud		mun. Chișinău		UTA Găgăuzia	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Numărul populației (la 01.01.2009), mii locuitori	1018,0	1015,9	1066,4	1065,8	543,8	543,3	785,1	785,4	159,7	159,8
Cota populației urbane din numărul total al populației regiunii, în %	34,9	34,97	19,1	19,17	24,9	25,04	91,3	91,26	40,3	40,21
Volumul producției industriale pe cap de locuitor, mii lei	4,8	6,1	2,9	3,0	1,2	1,6	13,2	14,82	3,5	3,6
Investiții în capital fix pe cap de locuitor, mii lei	2,0	2,4	2,0	2,3	2,1	2,42	9,2	10,35	1,4	2,39

	Nord		Centru		Sud		mun. Chișinău		UTA Găgăuzia	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Salariu mediu lunar în regiune, în % față de salariul mediu lunar pe republică	80,8	82,6	74,1	74,4	69,5	69,1	130,6	129,0	69,7	67,5

Sursa: Date ale Biroului Național de Statistică și calculele autorului.

Astfel, procesul de modernizare al politicii dezvoltării regionale pentru anii 2004-2008 demarează lent. Adoptarea Legii privind dezvoltarea regională și hotărârile cu privire la acțiunile de implementare a acesteia evident că sînt insuficiente, pentru a spera în obținerea unor rezultate practice vizavi de schimbarea situației în regiuni și reducerea disparităților social-economice interregionale. Este necesară activizarea realizării unor acțiuni concrete privind implementarea tuturor elementelor noii politici.

Abordarea regională a dezvoltării social-economice

Timp îndelungat Moldova aplica căi și metode tradiționale de soluționare a problemei dezvoltării teritoriilor. În special, acestea se bazuau pe ipoteza că politicile sectoriale elaborate (agrară, industrială, infrastructurală etc.) pot asigura automat rezultate eficiente la nivel regional/local.

Însă nu întotdeauna rezultatele practice s-au dovedit a fi echivalente pentru diferite teritorii și nu întotdeauna au asigurat rezolvarea acelor probleme economice, infrastructurale, ecologice, sociale și alte probleme, de actualitate majoră pentru anumite regiuni și comunități locale. În abordarea sectorială a planificării dezvoltării social-economice și realizarea centralizată a politicilor sectoriale "de sus în jos", de regulă, nu sînt luate în considerare particularitățile, potențialul și necesitățile de dezvoltare ale unor teritorii concrete, care prestabilesc obținerea unor efecte diferite la nivel regional/local.

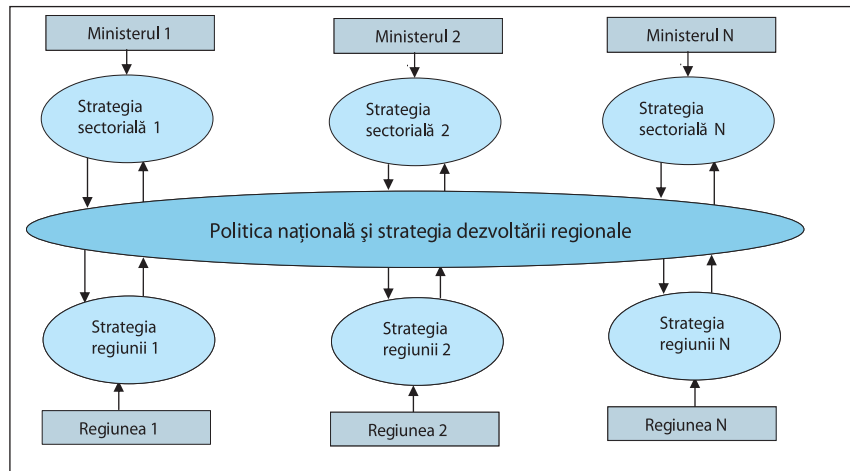
Din cauza previziunilor slabe privind influența programelor sectoriale asupra dezvoltării uneia sau altei regiuni totdeauna există riscuri majore de menținere sau aprofundare a disparităților în dezvoltarea regională. De aceea, în planificarea dezvoltării regionale abordarea sectorială trebuie să se efectueze împreună cu abordarea regională, care se deosebește prin planificarea dezvoltării "de jos în sus".

În cazul utilizării concomitente a abordărilor sectoriale și regionale are loc coordonarea necesităților și priorităților de dezvoltare a diferitor regiuni cu obiectivele și prioritățile naționale sectoriale, formulate în strategiile și programele corespunzătoare. Ca rezultat, se asigură armonizarea necesităților și priorităților regionale și sectoriale, fapt care permite să se elaboreze o politică națională și o strategie de dezvoltare regională reale, precum și să se realizeze strategii mult mai adecvate și mai reale de dezvoltare a regiunilor, legate de programele naționale sectoriale adoptate.

Este necesar de menționat, că implementarea la scară largă a abordării regionale este importantă nu numai pentru dezvoltarea regională și obținerea rezultatelor pozitive în domeniul dezvoltării regiunilor, dar și pentru perfecționarea și corectarea politicilor sectoriale. Promovarea necesităților “de jos” permite în cele mai multe cazuri să se de-

talieze și să se precizeze posibilitățile și obiectivele de dezvoltare a diferitor sectoare luând în considerare potențialul și necesitățile de dezvoltare a regiunilor țării.

Figura 1. **Abordarea sectorială și regională în planificarea dezvoltării regionale**



Delimitarea regiunilor de dezvoltare

Conform legii cu privire la dezvoltarea regională pe teritoriul republicii au fost delimitate 6 regiuni – Nord, Centru, Sud, municipiul Chișinău, UTA Găgăuzia și Transnistria, care constituie unități teritoriale funcționale, ce reprezintă cadrul de planificare, evaluare și implementare a politicii de dezvoltare regională. Regiunile de dezvoltare nu constituie unități administrativ-teritoriale.

Pentru delimitarea regiunilor de dezvoltare a fost aplicat Nomenclatorul unităților teritoriale de statistică (NUTS), aprobat prin Regulamentul (CE) nr. 1059/2003 din 26.05.2003. În conformitate cu acest Nomenclator s-au stabilit trei categorii (niveluri) de regiuni de dezvoltare în funcție de numărul de locuitori:

Niveluri	Numărul de populație pe regiuni	
	minimum	maximum
NUTS 1	3 mil. locuitori	7 mil. locuitori
NUTS 2	800 mii locuitori	3 mil. locuitori
NUTS 3	150 mii locuitori	800 mii locuitori

În Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova au fost delimitate:

- **2 regiuni de dezvoltare de nivel NUTS 2:**
 - Nord – 969 mii locuitori și Centru – 988 mii locuitori
- **4 regiuni de dezvoltare de nivel NUTS 3:**
 - Sud – 525 mii locuitori, UTA Găgăuzia – 156 mii locuitori, municipiul Chișinău – 712 mii locuitori, Transnistria – 580 mii locuitori.

Realizarea acestei delimitări a regiunilor de dezvoltare nu este una din cele mai corecte și ulterior poate complica procesul de elaborare și implementare a politicii de dezvoltare regională.

În primul rând, delimitarea teritoriului țării în 2 regiuni raportate la un nivel de clasificare – NUTS 2 și 4 regiuni, raportate la alt nivel de clasificare – NUTS 3, contravine Regulamentului CE sus-menționat. Potrivit art. 2 din Regulament, clasificarea NUTS este ierarhică. Conform clasificării, teritoriul fiecărei țări-membre a UE se subdivizează în unități teritoriale de nivel NUTS 1, fiecare dintre aceste unități teritoriale la rândul său se subdivizează în unități teritoriale de nivel NUTS 2, care, la rândul său, se subdivizează în unități teritoriale de nivel NUTS 3.

Modul de delimitare a regiunilor aplicat în Moldova contravine principiului ierarhic. Totodată, la aprobarea Legii privind dezvoltarea regională, conform căreia au fost stabilite regiunile, nu s-au adus argumente întru susținerea hotărârii adoptate. Principiul respectiv de “niveluri diferite” aplicat la delimitarea regiunilor în Moldova nu este utilizat în nici o țară europeană. De exemplu, în scopul planificării dezvoltării regionale în România au fost delimitate 8 regiuni de nivel NUTS 2, care se constituie din 42 de unități teritoriale de nivel NUTS 3 (din județe și municipiul București). În Slovacia au fost delimitate 4 regiuni de nivel NUTS 2, care la rândul său, se delimitează în 8 regiuni de nivel NUTS 3⁶.

În al doilea rând, crearea regiunilor de niveluri diferite (2 regiuni mari de nivel NUTS 2 și 4 regiuni mai mici de nivel NUTS 3), creează probleme mari la compararea indicatorilor statistici privind dezvoltarea acestora. Conform normelor statisticii teritoriale europene colectarea și prelucrarea datelor se efectuează strict conform nivelurilor NUTS. Nu se admite compararea indicatorilor privind dezvoltarea regiunilor raportate la diferite niveluri NUTS.

De aceea și apare problema privind corectitudinea colectării și prelucrării informației în limitele statisticii regionale. Rămîne actuală și problema posibilității utilizării datelor statisticii regionale naționale pentru compararea indicatorilor dezvoltării regiunilor delimitate în Moldova. Cel puțin, este incorect să compari indicatorii dezvoltării regiunilor Nord și Centru (regiuni de nivel NUTS 2) cu indicatorii privind dezvoltarea celorlalte regiuni – Sud, mun. Chișinău, UTA Găgăuzia și Transnistria (regiuni de nivel NUTS 3). În același timp, lipsa posibilităților de efectuare a unei analize corecte a disparităților inter-regionale constituie un impediment pentru a urmări dinamica imaginii reale și a formula concluzii fundamentate, precum și pentru determinarea parametrilor cantitativi ai progresului scontat în dezvoltarea regională.

În al treilea rând, există riscuri de a crea intenționat instituții de administrare ineficiente în regiunile mari (Nord și Centru) datorită particularităților actuale de delimitare adminis-

⁶ [http://eur-lex.europa.eu \(nr. CELEX 52007DC0287\)](http://eur-lex.europa.eu (nr. CELEX 52007DC0287)).

trativ-teritorială a țării. În conformitate cu baza legislativ-normativă aprobată în fiecare regiune se instituie consilii regionale pentru dezvoltare în scopul coordonării și soluționării problemelor de dezvoltare a regiunii. Componenta consiliilor regionale pentru dezvoltare se constituie, pe principii de paritate, din reprezentanți ai autorităților administrației publice (președinți de raioane și primari) și din reprezentanți ai sectorului privat și ai societății civile.

În componența regiunilor din Moldova de nivel NUTS 2 intră un număr destul de mare de unități administrativ-teritoriale. Regiunea Nord se constituie din 12 unități – 11 raioane (Briceni, Dondușeni, Drochia, Edineț, Fălești, Florești, Glodeni, Ocnița, Rîșcani, Sîngerei, Soroca) și un municipiu (Bălți), regiunea Centru se constituie din 13 raioane (Anenii Noi, Călărași, Criuleni, Dubăsari, Hîncești, Ialoveni, Nisporeni, Orhei, Rezina, Strășeni, Șoldănești, Telenеști, Ungheni).

Consiliile regionale pentru dezvoltare, constituite din reprezentanți ai 12-13 raioane (care reprezintă autoritățile administrației publice, pe de o parte, și sectorul privat și organizațiile obștești, pe de altă parte), se pot confrunta cu multiple probleme de coordonare și organizare a activității lor, cu probleme de găsire a compromisurilor privind adoptarea unor decizii, de necoincidență a intereselor diferitor raioane etc. În acest caz riscurile unei activități ineficiente sînt suficient de mari.

Formularea politicilor și utilizarea instrumentelor de planificare a dezvoltării regionale

Formarea politicii regionale, ca regulă, se efectuează prin aplicarea unor instrumente speciale, precum Strategia națională de dezvoltare regională și Strategia dezvoltării regiunilor. În Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova se definesc documentele sus-menționate:

Strategia națională de dezvoltare regională este “documentul principal de planificare a dezvoltării regionale care reflectă politica națională în domeniu și introduce mecanismele naționale ale acestei dezvoltări”;

Strategiile de dezvoltare regională sînt “documentele principale de planificare a dezvoltării echilibrate și durabile a regiunilor și sînt elaborate în conformitate cu prioritățile Strategiei naționale”.

Elaborarea unor astfel de documente, de obicei, include următoarele elemente:

- efectuarea analizei sociale și economice în regiuni, relevarea problemelor și a disparităților interregionale;
- efectuarea analizei punctelor slabe și forte, a posibilităților și pericolelor (analiză SWOT);

- formularea, propriu-zisă, a strategiei dezvoltării regionale – a obiectivelor principale, a priorităților și sarcinilor;
- determinarea zonelor de intervenții financiare și elaborarea planului de finanțare;
- descrierea sistemului de management și monitorizare a implementării strategiei.

Strategia națională de dezvoltare regională și strategiile de dezvoltare regională sînt principalele instrumentele de planificare a dezvoltării regionale. Elaborarea strategiei de dezvoltare a regiunilor, ca regulă, anticipează elaborarea Strategiei naționale, fapt care se consideră destul de logic din punct de vedere a creării unei Strategii naționale de dezvoltare regională fundamentată și adecvată.

În Moldova, deocamdată, nu a fost formulată o politică regională națională clară, expusă într-un document de program oficial, precum politica de dezvoltare a regiunilor. Aceasta înseamnă că, deocamdată, lipsesc documentele aprobate – Strategia națională de dezvoltare regională și strategiile de dezvoltare a regiunilor delimitate legislativ.

Se poate vorbi doar despre existența doar a unor principii privind caracterul general al politicii regionale, care au fost aprobate prin Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova și Strategia națională de dezvoltare pentru anii 2008-2011.

În special, în Legea privind dezvoltarea regională au fost formulate obiectivele principale de susținere a dezvoltării regionale:

- obținerea unei dezvoltări social-economice echilibrate și durabile pe întreg teritoriul Republicii Moldova;
- reducerea dezechilibrelor nivelurilor de dezvoltare social-economică dintre regiuni și în interiorul lor;
- consolidarea potențialului financiar, instituțional și uman în scopul dezvoltării social-economice a regiunilor;
- susținerea activității autorităților administrației publice locale și a comunităților locale orientate spre dezvoltarea social-economică a localităților și coordonarea interacțiunii lor cu strategiile și programele naționale, de sector și regionale de dezvoltare.

Bineînțeles, formularea în lege a obiectivelor de susținere a dezvoltării regionale nu exclude necesitatea elaborării și adoptării unui document strategic special privind politica regională. În condițiile în care un astfel de document lipsește, la elaborarea Strategiei naționale de dezvoltare pentru anii 2008-2011 a apărut necesitatea enunțării politicii regionale, deoarece dezvoltarea regională a rămas una din prioritățile naționale.

De menționat, că în multe țări europene la elaborarea planurilor naționale de dezvoltare (Strategia națională de dezvoltare adoptată în Moldova constituie un analog indiscutabil al Planului național de dezvoltare) se include un capitol separat dedicat politicii dezvoltării regionale și care reflectă conținutul Strategiei naționale de dezvoltare regională.

În Strategia Națională de Dezvoltare pentru anii 2008-2011 se prezintă o caracteristică succintă a situației în domeniul dezvoltării regionale, obiectivul general, sarcinile și acțiunile. Dar întrucât Strategia națională de dezvoltare s-a elaborat în lipsa documentului strategic privind politica regională, un șir de abordări și principii nu sînt suficient de fundamentate și constructive. În capitolul "Dezvoltarea regională" sînt incluse nu doar problemele dezvoltării regiunilor din țară, dar și problemele dezvoltării sectoarelor – agricultura și mediul ambiant – neexamineate în alte careva "secțiuni regionale". Adică, în problematica și politica dezvoltării regionale sînt incluse un șir de probleme care vizează subiecte ce țin nemijlocit de politica sectorială.

Obiectivul dezvoltării regionale abordat pentru anii 2008-2011 repetă una din sarcinile expuse în Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova – "obținerea unei dezvoltări social-economice echilibrate și durabile pe întreg teritoriul Republicii Moldova prin coordonarea eforturilor în cadrul regiunilor de dezvoltare". Pentru realizarea acestui obiectiv se prevede soluționarea următoarelor sarcini:

- participarea echilibrată a tuturor regiunilor în dezvoltarea social-economică a țării, punînd accentul pe regiunile Nord, Centru și Sud;
- accelerarea dezvoltării orașelor mici ca potențiali poli de creștere a regiunilor;
- dezvoltarea economiei rurale și creșterea productivității în agricultură;
- dezvoltarea și modernizarea infrastructurii regionale și promovării parteneriatului public-privat;
- prevenirea poluării mediului ambiant și utilizarea eficientă a resurselor naturale în scopul creșterii calității vieții.

În numărul de acțiuni orientate spre implementarea politicii regionale, sînt și acțiuni departe de "profil", de exemplu, încheierea procesului de creare a cadastrului bunurilor imobile, elaborarea strategiei privind managementul deșeurilor, modernizarea învățămîntului agrar superior și mediu de specialitate, sporirea eficienței utilizării mijloacelor financiare publice în scopul dezvoltării sectorului agrar, crearea infrastructurii datelor geografico-spațiale ale Republicii Moldova și integrarea în spațiul internațional etc.

Faptul că obiectivul pe termen mediu privind politica regională nu este suficient de concret formulat, includerea politicilor sectoriale și a unor sarcini de dezvoltare sectorială, și nu regională, precum și a unui șir de acțiuni care nu vizează necesitățile de dezvoltare a regiunilor, constituie motivul unei atitudini pesimiste față de rezultatele care pot fi obținute din implementarea politicii regionale, prezentate în Strategia națională de dezvoltare pentru anii 2008-2011.

Probabil că pe lângă Strategia națională de dezvoltare regională și strategiile de dezvoltare regională, care trebuie să fie utilizate pentru crearea politicii, există și alte instrumente de planificare a dezvoltării regionale, care se aplică, în special, în implementarea politicii.

Legea privind dezvoltarea regională stabilește în calitate de astfel de instrumente: “planul anual de implementare”, “documentul unic de program”, “planul operațional”, “programe și proiecte”. Însă aplicarea în practică a instrumentelor menționate poate fi dificilă din cauza definirii neclare a corelației dintre aceste instrumente și destinația fiecăruia. De exemplu, este neclară relația dintre Strategia națională de dezvoltare regională, documentul unic de program, și strategiile de dezvoltare regională. Se prevede ca Strategia națională să se realizeze prin intermediul planurilor anuale de acțiuni, iar Documentul unic de program (acesta constituie sinteza planurilor operaționale regionale) prin intermediul programelor, proiectelor și acțiunilor prioritare, incluse în planurile operaționale pentru 3 ani de dezvoltare a regiunilor. Totodată, strategiile de dezvoltare regională, elaborate pentru șapte ani, se vor realiza prin intermediul programelor și proiectelor planurilor operaționale, elaborate pentru trei ani.

Caracterul confuz al problemelor vizavi de utilizarea instrumentelor de planificare a dezvoltării regionale, va complica procesul de implementare a politicii regionale atât la nivel central, cât și la nivel regional. Trebuie să se ia în considerare faptul că, politica regională în curs de implementare constituie un domeniu nou al politicilor publice și mulți reprezentanți ai autorităților administrației publice, ai sectorului privat și ai societății civile, implicați în procesul de elaborare și realizare a acestor politici, pur și simplu, nu sînt pregătiți pentru o astfel de activitate.

De aceea, este oportun să se analizeze încă o dată experiența țărilor europene și să se selecteze un sistem de instrumente de planificare a dezvoltării regionale mult mai adecvat. Totuși, trebuie să se ia în considerare și faptul că selectarea de către țările europene a instrumentelor de dezvoltare regională este legată de accesul acestora la fondurile și programele speciale ale Uniunii Europene, utilizate pentru realizarea obiectivelor politicii regionale. Moldova nu are și nu va avea acces la astfel de fonduri și programe. Evident că este necesar să se adapteze eficient instrumentele utilizate de țările europene la condițiile, necesitățile și posibilitățile Moldovei.

Crearea instituțiilor de dezvoltare regională

Procesul de implementare a politicii regionale este legat de funcționarea unor structuri (instituții) speciale, care trebuie să activeze la nivel național și regional.

Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova și Hotărîrea Guvernului “Cu privire la acțiunile de îndeplinire a Legii nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova” conțin prevederi care definesc competențele, funcțiile, drepturile și obligațiile structurilor care participă la crearea și implementarea politicii dezvoltării regionale.

La nivel național, obiectivele dezvoltării regionale se află în competențele Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale și a Ministerului Administrației Publice Locale.

Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale, conform legii privind dezvoltarea regională, "este creat în scopul aprobării, promovării și coordonării la nivel național a obiectivelor politicii de dezvoltare regională".

Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale se instituie pe principii de paritate. În componența acestuia intră 6 miniștri (ai administrației publice locale, economiei și comerțului, finanțelor, ecologiei și resurselor naturale, industriei și infrastructurii, agriculturii și industriei alimentare), 6 președinți ai consiliilor regionale pentru dezvoltare (ai regiunilor Nord, Centru, Sud, UTA Găgăuzia, municipiului Chișinău, Transnistriei) și 6 reprezentanți ai sectorului privat, delegați de fiecare consiliu regional pentru dezvoltare.

În Regulamentul Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale aprobat de Guvern sînt expuse detaliat atribuțiile acestui organ. Activitatea Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale se axează pe următoarele direcții principale:

- racordarea politicii regionale cu politicile sectoriale și cu Strategia națională de dezvoltare, determinarea și aprobarea priorităților dezvoltării regionale;
- monitorizarea procesului de implementare a Strategiei naționale de dezvoltare regională;
- reexaminarea și actualizarea strategiilor de dezvoltare ale regiunilor, planurilor anuale și operaționale de implementare, aprobarea Documentului unic de program;
- aprobarea criteriilor de evaluare a disparităților în dezvoltarea teritorială, prezentarea către Guvern a propunerilor privind identificarea zonelor defavorizate;
- aprobarea propunerilor privind finanțarea din mijloacele Fondului național pentru dezvoltare regională, definirea criteriilor și a modului de alocare a mijloacelor, monitorizarea conturilor Fondului național, atragerea mijloacelor financiare suplimentare.

Ministerul Administrației Publice Locale este autoritatea care implementează politica regională. În Legea privind dezvoltarea regională sînt prezentate atribuțiile ministerului în domeniul dat, principalele dintre ele sînt:

- elaborarea Strategiei naționale de dezvoltare regională, monitorizarea și evaluarea implementării acesteia;
- gestionarea Fondului național pentru dezvoltare regională;
- elaborarea și prezentarea către Consiliul Național de Coordonare a Documentului unic de program;
- susținerea metodologică și coordonarea procesului de elaborare a strategiilor de dezvoltare regională și a planurilor operaționale;
- definirea criteriilor de determinare a disparităților în dezvoltarea regională și monitorizarea indicatorilor dezvoltării regionale.

Unele atribuții ale autorităților menționate mai sus nu sînt clar delimitate. Spre exemplu, implementarea Strategiei naționale de dezvoltare regională este monitorizată de ambele autorități, pe cînd Fondul național pentru dezvoltare regională este gestionat de Minister, iar Consiliul Național de Coordonare “ține evidența utilizării mijloacelor financiare alocate din Fondul național pentru dezvoltare regională”. Pentru ca activitatea acestor autorități să fie maxim eficientă, este necesar să se delimiteze detaliat atribuțiile lor și să se stabilească mecanismul de corelație și coordonare.

La nivel regional pentru demararea politicii de dezvoltare regională se creează și funcționează noi instituții – consiliile regionale pentru dezvoltare și agențiile de dezvoltare regională.

Consiliile regionale pentru dezvoltare sînt create în cadrul fiecărei regiuni. Conform Legii privind dezvoltarea regională în Republica Moldova ele se creează pentru “coordonarea și promovarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională la nivel local” și sînt “responsabile de dezvoltarea generală în regiune”. În componența consiliului regional intră, pe principiul parității, reprezentanți ai autorităților administrației publice locale (președinți de raioane și primari), pe de o parte, și reprezentanți ai sectorului privat și ai societății civile, pe de altă parte.

În conformitate cu Legea privind dezvoltarea regională instituirea consiliilor regionale se efectuează sub egida Ministerului Administrației Publice Locale, care “organizează selecția reprezentanților sectorului privat și ai societății civile, care vor intra în componența consiliilor regionale”. Un astfel de amestec al autorității administrației publice centrale în constituirea consiliilor regionale este neîntemeiat și contravine principiului descentralizării administrative și dezvoltării parteneriatului public-privat, care are o mare importanță în activitatea practică eficientă a partenerilor regionali.

În Regulamentul-cadru privind consiliul regional pentru dezvoltare sînt definite următoarele atribuții principale ale consiliului regional:

- determină obiectivele și prioritățile dezvoltării social-economice ale regiunii, aprobă strategia de dezvoltare regională și planul operațional;
- aprobă criteriile de selectare a proiectelor regionale, evaluează modul de corespundere a proiectelor obiectivelor strategiei de dezvoltare regională și aprobă proiectele regionale, monitorizează modul de implementare a acestora;
- elaborează și aprobă propunerile privind problemele de pe ordinea de zi puse în discuție la ședințele Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale;
- stabilește limitele zonelor defavorizate în cadrul regiunii;
- aprobă rapoartele privind implementarea strategiei de dezvoltare regională;
- colaborează cu instituțiile publice, administrațiile locale, reprezentanții sectorului privat și ai societății civile, cu alte consilii regionale pentru dezvoltare, cu organizații străine și internaționale în scopul demarării dezvoltării regiunii.

În linii generale, atribuțiile consiliilor regionale sînt definite destul de amplu. Însă sînt probleme neclare cu privire la coordonarea competențelor și activității acestora cu Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale (de exemplu, în atribuțiile consiliilor regionale intră evaluarea continuității și coordonării Strategiei naționale de dezvoltare, Strategiei naționale de dezvoltare regională, strategiilor naționale sectoriale și programelor, precum și a deciziilor politice locale în domeniul dezvoltării regionale, care trebuie să fie de prerogativa Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale). De asemenea, trebuie definită sfera competențelor și a colaborării consiliilor regionale cu Ministerul Administrației Publice în domeniul implementării politicii regionale la nivel regional, în special, în domeniul elaborării și monitorizării strategiilor de dezvoltare regională și a unor anumite programe.

Agențiile de dezvoltare regională sînt definite în Legea privind dezvoltarea regională ca instituții necomerciale publice, subordonate Ministerului Administrației Publice Locale, constituite pentru implementarea strategiilor de dezvoltare regională și a planurilor operaționale. Totodată, nici în Legea privind dezvoltarea regională, nici în Regulamentul-cadru privind agenția de dezvoltare regională nu sînt relevate sferele de responsabilitate profesională ale agenției față de Ministerul Administrației Publice Locale și rolul acestuia în calitate de autoritate publică ierarhică.

Agenția îndeplinește următoarele atribuții principale:

- analizează situația social-economică în regiune și problemele ei de dezvoltare, elaborează strategia de dezvoltare a regiunii și planurile operaționale, realizează implementarea și monitorizarea acestora;
- elaborează programe și proiecte, coordonează planurile operaționale cu mijloacele financiare alocate, atrage mijloace extrabugetare;
- contribuie la organizarea licitațiilor și/sau concursurilor investiționale, reglementate de legislație în domeniul achizițiilor de stat;
- acordă asistență informațională, metodică și consultativă consiliului regional și autorităților administrației publice locale în vederea dezvoltării echilibrate și durabile a regiunii de dezvoltare;
- ține lucrările de secretariat ale consiliului regional.

În pofida existenței cadrului legislativ-normativ pentru funcționarea instituțiilor de dezvoltare regională, este necesară o delimitare mai consecventă și clară a sferelor de competență, atribuțiilor și funcțiilor acestora în domeniul dezvoltării regionale, precum și soluționarea problemelor de subordonare, colaborare și coordonare a activității acestora.

În procesul elaborării și implementării politicii de dezvoltare regională sînt atrase multe instituții și parteneri atît de nivel național, cît și de nivel regional, fapt prin care acest domeniu al politicilor publice se deosebește de celelalte. De aceea, o delimitare clară a funcțiilor acestora și o coordonare bine aplicată a activității constituie premisele obliga-

torii ale unei activități eficiente a fiecărei instituții și a întregului sistem instituțional de dezvoltare regională.

Finanțarea acțiunilor privind realizarea politicii de dezvoltare regională

Pe lista problemelor de finanțare a acțiunilor privind dezvoltarea regională sînt două tipuri de probleme – finanțarea agențiilor de dezvoltare regională și a acțiunilor privind implementarea strategiilor de dezvoltare regională (a programelor și proiectelor).

Legea privind dezvoltarea regională și Hotărîrea Guvernului cu privire la acțiunile privind realizarea acesteia conțin principalele prevederi referitoare la problemele finanțării dezvoltării regionale. În particular se prevede că finanțarea cheltuielilor legate de organizarea și funcționarea agențiilor de dezvoltare regională se efectuează în conformitate cu devizele coordonate cu consiliile regionale pentru dezvoltare și aprobate de Ministerul Administrației Publice Locale.

Sursele de finanțare a activității agențiilor de dezvoltare regională sînt:

- bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea în cuantum de 0,15% din veniturile bugetelor pe anul respectiv;
- alocațiile din bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea se efectuează prin decizia autorităților administrației publice locale – consiliilor raionale;
- donațiile și granturile pentru cheltuieli operaționale;
- plățile pentru lucrările de implementare a programelor și proiectelor de dezvoltare regională;
- mijloacele obținute din prestarea serviciilor conform legislației;
- alte surse ce nu contravin legislației Republicii Moldova.

La adoptarea deciziei cu privire la finanțarea activității agențiilor din contul bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea nu au fost operate modificările necesare în Legea privind finanțele publice locale, n-au fost analizate posibilitățile bugetelor locale privind alocarea mijloacelor pentru finanțarea agențiilor de dezvoltare regională și n-a fost evaluată necesitatea alocării transferurilor suplimentare din bugetul de stat.

Sursa principală de finanțare a programelor și proiectelor de dezvoltare regională este Fondul național pentru dezvoltare regională. Mijloacele Fondului național pentru dezvoltare regională se constituie din următoarele surse principale:

- veniturile bugetului de stat, aprobat prin legea bugetului de stat pentru anul respectiv (cel puțin 1% din veniturile aprobate);
- mijloacele atrase din sectorul public și cel privat de nivel local, regional, național și internațional, precum și din mijloacele oferite de donatori prin programe de asistență;

- veniturile din dobânzile obținute din mijloacele plasate la conturile bancare;
- mijloacele sponsorilor și alte surse ce nu contravin legislației Republicii Moldova.

Fondul național pentru dezvoltare regională este gestionat de Ministerul Administrației Publice Locale, iar operațiunile financiare de realizare a proiectelor de investiții sînt derulate de agențiile de dezvoltare regională prin unitățile teritoriale ale Trezoreriei de Stat.

Regulamentul privind formarea și utilizarea mijloacelor Fondului național pentru dezvoltare regională nu acoperă mai multe probleme legate de procesul practic de utilizare a mijloacelor fondului. De aceea, persistă necesitatea de a elabora și aproba un pachet destul de impunător de documente normative privind modul de gestionare a fondului, de reguli operaționale, ghiduri pentru utilizatori, criteriile de selectare a proiectelor și programelor, descrierea instrumentelor de finanțare (scheme de granturi, servicii, lucrări etc.), regulile de organizare a concursurilor și monitorizarea utilizării mijloacelor financiare etc.

Este necesar de remarcat și un alt aspect important. Legea privind dezvoltarea regională nu prevede constituirea fondurilor locale pentru dezvoltare regională. Astfel, procesul de finanțare se va realiza centralizat. Aceasta va contribui la faptul că activitatea consiliilor regionale și a agențiilor de dezvoltare regională nu va mai fi orientată spre căutarea și atragerea de resurse financiare, spre antrenarea partenerilor locali și străini în procesul de implementare a programelor și proiectelor atît de importante pentru dezvoltarea regiunilor. Totodată, se știe că una dintre funcțiile consiliilor regionale pentru dezvoltare și a agențiilor de dezvoltare regională o constituie activitatea de atragere a mijloacelor extrabugetare.

4. RECOMANDĂRI PRINCIPALE

Luînd în considerare necesitatea depășirii dezechilibrelor în dezvoltarea regională și majorarea aportului regiunilor la creșterea economică, precum și nesoluționarea multor probleme practice privind "lansarea" noului sistem de administrare a dezvoltării regionale, este oportună soluționarea consecventă a următoarelor probleme principale.

Delimitarea neoptimă a regiunilor de dezvoltare

Această problemă necesită o evaluare chibzuită a eficienței activității consiliilor "de proporții mari" privind dezvoltarea regională (regiunile Nord și Centru) și o coordonare a activității tuturor participanților la sistemul de administrare a dezvoltării regionale. Dacă activitatea consiliilor regionale pentru dezvoltare se va dovedi destul de neeficientă și va împiedica realizarea obiectivelor dezvoltării regiunilor, atunci va trebui examinată problema cu privire la schimbarea modului de abordare a delimitării regiunilor

și pregătită o decizie fundamentată privind modificarea numărului și componenței regiunilor de dezvoltare.

Lipsa Strategiei naționale de dezvoltare regională și a strategiilor de dezvoltare ale regiunilor

Lipsa documentelor de program menționate înseamnă de fapt lipsa politicii regionale de dezvoltare aprobată. Tot sistemul de instituții, instrumente și mecanisme de dezvoltare regională funcționează pentru realizarea obiectivelor politicii regionale. De aceea, în perspectiva imediat următoare este necesar să fie aprobată Strategia națională de dezvoltare regională și strategiile de dezvoltare regională. După aprobarea acestora urmează a fi operate modificări corespunzătoare în Strategia națională de dezvoltare pentru anii 2008-2011 (la Capitolul 5, Dezvoltarea regională) și în planul de acțiuni privind implementarea acesteia.

Sistemul “anarhic” de instrumente de planificare a dezvoltării regionale

Setul de instrumente prevăzut – “planul anual de acțiuni”, “documentul unic de program”, “planul operațional”, “programele și proiectele” – poate să complice foarte mult activitatea de planificare a dezvoltării regionale.

Pentru ca sistemul de planificare a dezvoltării regionale să fie concret, coordonat și înțeles de toți partenerii dezvoltării regionale, este oportun să se analizeze posibilitățile modificării și simplificării acestuia. În acest scop poate fi preluată experiența țărilor europene, ținând cont de particularitățile condițiilor financiare de implementare a proiectelor și programelor regionale în Moldova și să fie creat un instrumentar mult mai acceptabil.

Definirea și delimitarea insuficient de clară a atribuțiilor instituțiilor de dezvoltare regională

Pentru ca instituțiile dezvoltării regionale (Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale, Ministerul Administrației Publice Locale, Consiliile regionale pentru dezvoltare, Agențiile de dezvoltare regională) să funcționeze eficient, organizat și cu succes, este necesar de specificat (precizat) rolul acestora în procesul de planificare, administrare monitorizare etc., precum și de creat un sistem de corelare și coordonare a activității. Trebuie delimitate competențele și atribuțiile între:

- Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale și Ministerul Administrației Publice Locale;
- Ministerul Administrației Publice Locale și Consiliile regionale pentru dezvoltare;
- Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale și Consiliile regionale pentru dezvoltare;
- Agențiile de dezvoltare regională și Ministerul Administrației Publice Locale.

Probleme de finanțare nesoluționate ale agențiilor de dezvoltare regională

Înainte de toate, este necesar de pregătit și de operat modificări în Legea finanțelor publice locale, vizavi de cheltuielile anuale ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale

de nivelul al doilea (0,15% din veniturile bugetelor) pentru finanțarea agențiilor. Este, de asemenea, necesar să fie examinată problema privind alocarea transferurilor suplimentare din bugetul de stat în scopul finanțării agențiilor de dezvoltare regională, ținând cont de acoperirea bugetară a unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea.

Lipsa pachetului de documente care reglementează procedurile și regulile de finanțare din Fondul național pentru dezvoltare regională

Urmează a fi stabilită o listă a documentelor normative necesare și elaborat pachetul de documente de care vor beneficia autoritățile administrației publice centrale, instituțiile de dezvoltare regională, întreprinderile private, organizațiile obștești și alți parteneri în dezvoltarea regională. Printre aceste documente se vor număra procedurile și regulile de gestionare a Fondului național pentru dezvoltare regională, ghidurile pentru utilizatori, criteriile de selectare a proiectelor și programelor, descrierea instrumentelor de finanțare (scheme ale granturilor, serviciilor, lucrărilor etc.), regulile de organizare și desfășurare a concursurilor, sistemul de monitorizare a cheltuirii mijloacelor financiare etc.

Lipsa fondurilor locale pentru dezvoltare regională

Este oportun să fie cercetate posibilitățile creării unui fond local în fiecare regiune de dezvoltare, pentru eficientizarea, din punct de vedere a descentralizării, a sistemului de finanțare, activizării inițiativelor locale, atragerii resurselor suplimentare și dezvoltării autonomiei locale în general. În caz contrar, șansele implementării unor proiecte nu prea mari, dar necesare, de nivel local, vor fi destul de reduse și efectele realizării politicii regionale în teritoriu vor fi prea puțin vizibile. Ca rezultat va fi tergiversată dezvoltarea inițiativelor locale și antrenarea comunităților locale în procesul dezvoltării regionale.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la aprobarea Strategiei de creștere economică și reducere a sărăciei (2004-2006), nr. 398-XV din 02.12.2004 (Monitorul Oficial nr.5-12/44 din 14.01.2005).
2. Legea privind administrația publică locală, nr. 123-XV din 18.03.2006 (Monitorul Oficial nr. 49/211 din 19.03.2003).
3. Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435 din 28.12.2006 (Monitorul Oficial nr. 029 din 02.03.2006).
4. Legea privind finanțele publice locale, nr. 397-XV din 16.10.2003 (Monitorul Oficial nr. 248-235/996 din 19.12.2003).
5. Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, nr. 438 din 28.12.2006 (Monitorul Oficial nr. 021 din 16.02.2007).
6. Legea cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare pentru anii 2008-2011, nr. 295-XVI din 21.12.2007 (Monitorul Oficial nr. 18-20/57 din 29.01.2008).

7. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului național “Satul moldovenesc” (2005-2015), nr. 242 din 01.03.2005 (Monitorul Oficial, Ediție specială din 17.05.2005).
8. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de dezvoltare pentru anii 2008-2011, nr. 191 din 25.02.2008 (Monitorul Oficial nr. 42-44 din 29.02.2008).
9. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la acțiunile de realizare a Legii nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova nr. 127 din 08.02.2008 (Monitorul Oficial nr. 34-36 din 19.02.2008).
10. Raportul final cu privire la evaluarea implementării Strategiei de creștere economică și reducere a sărăciei 2004-200, Chișinău, Ministerul Economiei și Comerțului, 11.04.2008.
11. EC Regulation 1059/2003 26th May 2003: Nomenclature Units of Territorial Statistics (NUTS).
12. Anuarul statistic al Republicii Moldova, Biroul Național de Statistică, 2005, 2006, 2007, 2008.

PROBLEMELE ȘI PERSPECTIVELE DEZVOLTĂRII SECTORULUI AGRAR

1. EVOLUȚIA SECTORULUI AGRAR ÎN PERIOADA 2001-2008

Sfârșitul secolului XX fost marcat în Republica Moldova de semnul transformării radicale a sistemului social-politic și a tuturor componentelor acestuia. Procesul de reformare a afectat într-o măsură mai mare sectorul agrar, căruia îi revine cel mai important rol în viața majorității populației țării. La 1 ianuarie 1992 Moldova, prima dintre țările CSI, a pus în aplicare noul Cod Funciar care a legiferat dreptul proprietății private asupra pământului și a pus bazele juridice ale privatizării în masă a pământului și a reorganizării întreprinderilor agrare colective și de stat. Esența și obiectivul reorganizării relațiilor economice în agricultură au constat în creșterea eficienței și competitivității sectorului agrar prin sporirea motivației, dezvoltarea spiritului întreprinzător și a inițiativei, precum și responsabilității populației rurale. De altfel, în concepția arhitecților reformei agrare toate acestea urmau să se producă într-un interval de timp relativ scurt. Însă din cauza lipsei unor mecanisme reale de promovare a reformei agrare și a inconsecvenței în realizarea unor etape ale acesteia respectivul proces s-a întins pentru un deceniu întreg.

Privatizarea în masă a terenurilor s-a încheiat abia spre sfârșitul anului 2000. Reforma agrară nu a fost însoțită de reformarea în paralel a sistemului de asigurare tehnico-materială și financiară a producției agricole, a sistemului de colectare/achiziționare, păstrare, transportare și comercializare a produselor agrare. În afară de aceasta, situația agriculturii era agravată și de impactul unor factori politici generați de criza economică generală, urmată de dezmembrarea sistemului socialist și a URSS. Primo: situația macroeconomică de la începutul anilor '90 a fost una extrem de defavorabilă, nivelul inflației în anii 1992-1994 constituia 300-1200% pe an. Scăderea PIB-ului în Moldova a fost cea mai îndelungată și puternică din statele CSI, reducându-se în perioada anilor 1985-1999 cu peste 70%. Secundo: statul practic nu întreprindea nici un fel de acțiuni de creare a unui domeniu de afaceri favorabil pentru dezvoltarea antreprenoriatului privat în sectorul agrar. Potrivit estimărilor Băncii Mondiale, după indicatorii

de stare a elementelor-cheie ale reformei agrare, Moldova înregistra cele mai proaste rezultate în comparație cu țările Europei Centrale și de Est. Drept urmare a acestor circumstanțe procesul de transformare a sectorului agrar era însoțit de o reducere continuă a volumelor producției agricole care s-a menținut practic pînă în anul 2001¹.

În urma scrutinului parlamentar din 25 februarie 2001, PCRM a obținut majoritatea absolută a mandatelor de deputat (71 din 101). O mare parte a analiștilor și populației rurale așteptau că accesarea PCRM la putere va fi urmată de revizuirea radicală a rezultatelor reformei agrare și elaborarea unei politici agrare principial noi. Aceste așteptări erau bazate, în primul rînd, pe programul formațiunii aprobat la Congresul IV al PCRM din 21 aprilie 2001, adică imediat după victoria covîrșitoare în alegerile parlamentare. Punctul-cheie al capitolului economic din program era legat de prevederea potrivit căreia “pămîntul nu poate constitui obiectul de vînzare-cumpărare, nu se poate afla în proprietate privată”². Respectiva prevedere anihila toate schimbările efectuate în sectorul agrar. Totuși, această cerință a programului nu a fost realizată: mai mult, ea fiind chiar exclusă din textul noului program aprobat la Congresul VI al PCRM din 15 martie 2008³. Totodată, situația din sectorul agrar s-a aflat în centrul atenției PCRM și a Guvernului pe tot parcursul perioadei de referință, iar politica agrară a statului a fost orientată spre:

- stimularea procesului de consolidare a terenurilor;
- acordarea de asistență economică și administrativă întreprinderilor corporative, în primul rînd, cooperativelor agricole de producție;
- reglementarea pieței produselor agricole și a resurselor prin impunerea unor interdicții provizorii la exportul/importul unor produse;
- reglementarea prețurilor la unele tipuri de produse agricole;
- subvenționarea unor ramuri ale producerii agricole.

Totuși, în pofida acțiunilor întreprinse, dinamica evoluției agriculturii în perioada de referință s-a caracterizat printr-un grad sporit de instabilitate. Anii de creștere nesemnificativă erau succedați de ani de reducere drastică a volumelor de producere (*Figura 1*)⁴.

Figura 1 indică clar că, în pofida unei creșteri constante a PIB-ului, situația din agricultură se caracterizează printr-o instabilitate sporită. Seceta dezastruoasă din anul 2007 s-a soldat cu reducerea volumelor producției agricole sub nivelul anului 2000. Oricum, chiar și pînă în anul 2007, ritmurile de creștere a producției agricole au fost mai joase decît ritmurile de creștere a PIB-ului. În anul 2006, volumul producției agricole a depășit indicatorul respectiv al anului 2000 doar cu 14,7 %⁵.

¹ Nora Dudwick, Karin Fock, David Sedik, Land reform and farm restructuring in transition countries: the experience of Bulgaria, Moldova, Azerbaijan and Kazakhstan, World Bank Report no. 94, 2007, pag. 24.

² Programul Partidului Comuniștilor din Republica Moldova în redacția din 21 aprilie 2001.

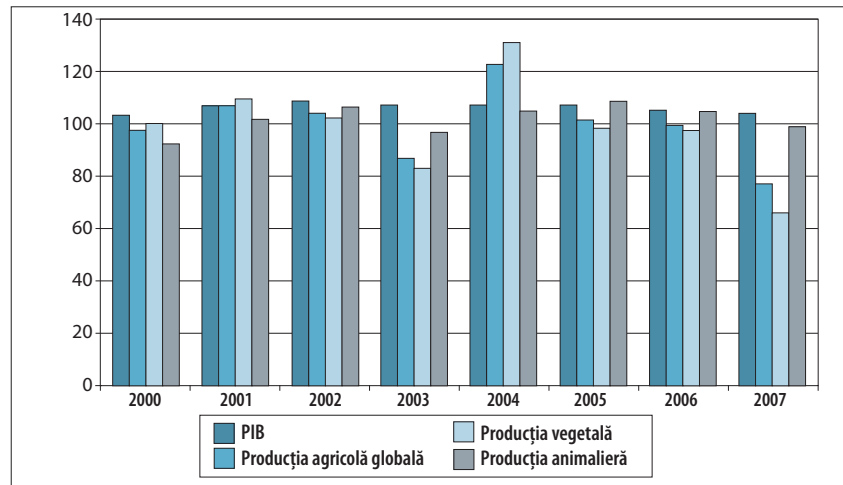
³ Programul Partidului Comuniștilor din Republica Moldova în redacția din 15 martie 2008.

⁴ Calculat în baza datelor din “Anuarul Statistic al Republicii Moldova 2007” și “Informație succintă privind dezvoltarea social-economică a Republicii Moldova în anul 2007”.

⁵ Anuarul Statistic al Republicii Moldova 2007, BNS, p. 324.

Astfel, situația sectorului agricol moldovenesc după anul 2000 poate fi descrisă sub două aspecte. Pe de o parte, a fost stopată reducerea producției care durat aproape 10 ani, de la începutul reformei agrare. În sectorul agricol s-au produs schimbări structurale radicale, acesta adaptându-se în mare parte la condițiile economiei de piață. Pe de altă parte, după anul 2000, ritmurile de creștere a producției au fost atât de insignifiante încât putem vorbi despre o stagnare a sectorului, iar ținând cont de consecințele secetei anului 2007, chiar și de o reducere.

Figura 1. Indicii PIB, producției agricole globale, producției vegetale și animaliere (anul precedent = 100 %)



Ritmurile joase ale producției asociate cu o creștere constantă a prețurilor la resursele tehnico-materiale (carburanți, fertilizanți și pesticide, produse medicale veterinare) nu au permis întreprinderilor agricole să asigure angajaților un nivel decent al salariilor, să acumuleze resursele financiare necesare implementării unor tehnologii industriale performante în procesul de creștere a producției agricole. Pe parcursul întregii perioade 2001-2007 circa jumătate dintre întreprinderile agricole (fără gospodăriile de fermieri) declarau pierderi, ceea ce nu le permitea efectuarea unei reproducții extinse. Din această cauză, în agricultură, iar prin intermediul acesteia în spațiul rural, în general, a fost atestat cel mai înalt nivel de pauperizare. Mai mult, după o reducere a sărăciei pe parcursul a câtorva ani, din anul 2005 iarăși s-a conturat tendința de creștere a acestui indicator printre fermieri. Anume angajații din agricultură, inclusiv fermierii, constituie practic o jumătate din populația defavorizată a țării⁶.

În consecință, perioada anilor 2001-2007 a fost marcată de un exod al forței de muncă din sectorul agricol (Tabelul 1).

Tabelul 1. Indicatorii de bază ai ocupării populației în sectorul agricol

Indicatorii	Anii						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Populația ocupată în economie – total, mii pers.	1499	1505	1356	1316	1319	1257	1247
Populația ocupată în agricultură, silvicultură, economia vânatului și pescuit – total, mii pers.	764	747	583	533	537	422	409
Proporția populației ocupate în sectorul agricol din numărul total al persoanelor ocupate în economie (%)	51,0	49,6	43,0	40,5	40,7	33,6	32,8

⁶ Raport anual de evaluare a implementării SCERS 2006, Guvernul RM, Chișinău 2007, par. 407.

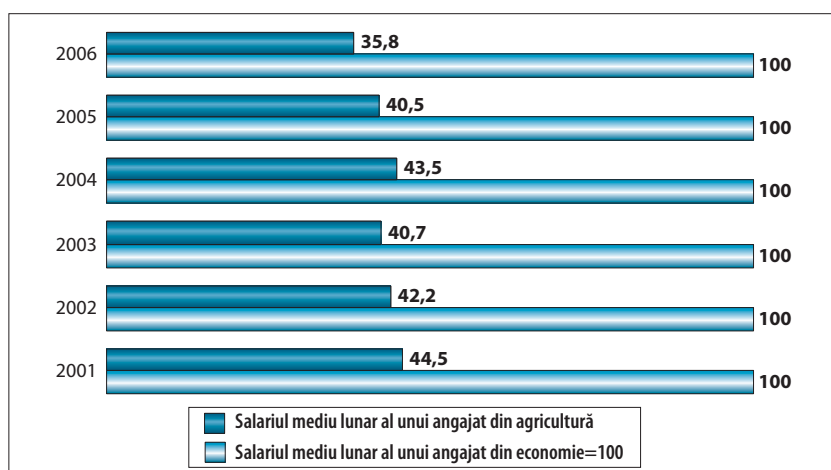
Indicatorii	Anii						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Numărul mediu anual al angajaților la întreprinderile agricole, mii. pers.	158,4	153,6	130,4	125,0	115,0	95,7	84,7

Sursa: Anuarul Statistic al Republicii Moldova 2008, BNS.

După cum reiese din *Tabelul 1*, pe parcursul ultimilor 5 ani a avut loc o reducere constantă a numărului de angajați ai întreprinderilor agricole, dar și a numărului total al angajaților din agricultură, adică a membrilor gospodăriilor familiilor de fermieri. Totodată, este necesar de menționat că reducerea bruscă a indicatorilor de ocupație a populației în 2003 și în 2006 s-a produs, pe de o parte, în urma definitivării rezultatelor recensământului populației din anul 2004 (astfel fiind obținute niște date mai precise cu privire la repartitia forței de muncă în sectoarele economiei), iar, pe de altă parte, în urma modificării metodei de raportare a populației la un anumit grup în funcție de tipul de ocupare și de sector. Însă aceste schimbări nu contestă tendința de bază: reducerea constantă absolută și relativă a numărului celor ocupați în agricultură.

Procesul de disponibilizare a unei părți a populației din domeniile sectorului primar de producție agricolă ar putea fi apreciat ca și fenomen pozitiv pentru economia republicii, dacă nu ar exista câteva circumstanțe. În primul rând, ritmurile și volumele reducerii forței de muncă în sectorul agrar au fost mult mai înalte decât ritmurile de creare

Figura 2. Raportul dintre nivelul de salarizare a angajaților din agricultură și a lucrătorilor din economie, în general



Sursa: Anuarul Statistic al Republicii Moldova 2007.

a unor noi locuri de muncă în celelalte ramuri ale economiei. Astfel, doar o parte dintre angajații disponibilizați din agricultură și-au găsit de lucru în alte ramuri, preponderent în sectorul serviciilor. Majoritatea însă au fost nevoiți să-și caute de lucru peste hotare cu toate consecințele sociale și demografice negative pentru perspectivele de dezvoltare a țării.

În al doilea rând, reducerea numărului de angajați în sectorul agricol și creșterea productivității muncii acestora nu au contribuit la reducerea disparităților salariale și, respectiv, a decalajului dintre nivelul de trai al populației rurale și urbane (*Figura 2*). Este necesar de precizat în acest context, că productivitatea muncii în agricultură crește nu doar în urma unei simple reduceri a numărului de angajați, dar și din contul majorării numărului și calității tractoarelor și altor tipuri de tehnică agricolă folosită, utilizării unor soiuri de semințe noi cu o productivitate sporită, precum și din contul creșterii

graduale a volumelor fertilizanților minerali și a mijloacelor de protecție a plantelor care sînt aplicate.

Ritmurile joase de creștere a volumelor de producție agricolă sînt determinate de lipsa unor progrese în ceea ce privește sporirea productivității culturilor agricole și a productivității animalelor (Tabelul 2).

Tabelul 2. Productivitatea culturilor agricole de bază (în chintale) și productivitatea animalelor

Indicatori	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cerealiere și leguminoase	24,4	24,1	18,0	27,8	27,4	25,0	9,4
Floarea-soarelui	12,2	12,4	11,1	12,4	12,0	13,2	6,7
Sfeclă de zahăr	182,0	227,0	174,0	261,0	290,1	277,8	178,6
Tutun	9,5	12,8	12,5	13,9	14,2	13,9	11,9
Legume de cîmp deschis	70,8	70,7	84,3	84,5	104,4	110,8	56,9
Fructe și pomușoare	26,7	28,2	57,1	41,5	36,7	30,9	26,4
Struguri	33,5	43,3	47,4	49,5	36,2	31,9	41,0
Producția medie anuală de lapte (raportată la o vacă mulgătoare), kg	2447	2710	2443	2561	3018	2913	3000
Adaosul mediu per zi, g							
La bovine	260	287	262	275	321	323	325
La porcine	134	147	136	166	187	200	210
Producția medie anuală de ouă (pe o găină ouătoare), buc.	251	242	214	235	232	230	230

Sursa: Anuarul Statistic al Republicii Moldova 2007. Moldova în cifre 2008, BNS.

În raport cu acest indicator, care este unul de bază în reflectarea nivelului de dezvoltare a agriculturii, Moldova este devansată cu mult de aproape toate țările Uniunii Europene, inclusiv Ucraina (Tabelul 3).

Tabelul 3. Productivitatea culturilor agricole de bază în Republica Moldova și în țările europene în anul 2005 (chintale per ha)

	Grâu	Porumb	Sfeclă de zahăr	Floarea soarelui	Mere	Legume	Struguri
Moldova	26,0	32,7	291,5	12,0	47,8	130,0	36,9
Germania	74,6	92,1	601,9	24,8	275,6	250,0	134,1
Grecia	24,2	102,9	636,1	17,8	187,1	217,9	109,6
Italia	36,3	93,7	559,4	22,3	383,6	180,5	113,2
Bulgaria	31,2	53,1	191,1	14,7	48,4	21,6	20,1
Ungaria	45,0	75,6	570,3	21,7	121,4	133,7	57,4
Letonia	36,1	-	385,1	-	44,1	96,9	-
Lituania	37,3	-	381,0	-	46,4	154,1	-
Polonia	39,5	57,3	416,3	17,1	122,3	200,7	-
România	30,0	39,8	291,6	14,1	78,1	97,1	29,6
Slovacia	43,1	69,7	521,6	21,4	113,4	52,2	41,2
Slovenia	47,0	82,9	514,3	22,2	342,7	196,8	73,6
Cehia	50,5	71,7	533,1	23,9	168,7	100,	43,9

	Grii	Porumb	Sfeclă de zahăr	Floarea soarelui	Mere	Legume	Struguri
Estonia	30,3	-	380,4	-	15,9	50,0	-
Albania	31,6	45,4	1653,3	31,6	53,3	82,8	173,4
Bosnia	30,1	51,1	359,4	4,6	65,2	46,2	64,6
Macedonia	30,1	44,9	363,5	13,3	95,8	150,4	106,3
Croația	41,1	69,2	455,5	17,7	87,1	79,6	61,1
Ucraina	28,4	43,2	248,2	12,8	52,1	178,1	54,9

Sursa: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/>.

2. PROBLEMELE-CHEIE ALE SECTORULUI AGROALIMENTAR

Lipsa unui potențial uman calificat

Unul din rezultatele reformei agrare a fost și apariția sutelor de mii de gospodării de fermieri și a diferitor forme de întreprinderi agricole de tip corporativ. Impactul pozitiv al acestor transformări rezidă în formarea în sectorul agrar a unui mediu competitiv care contribuie la identificarea celor mai eficienți producători și la eficientizarea producției agricole în general. Dar aceste transformări reprezintă doar o condiție. Pentru a beneficia din plin de potențialul pe care-l întrunește concurența este necesară prezența unei mase critice a populației înzestrate cu spirit întreprinzător, cunoștințe și abilități de lucru în condițiile economiei de piață. Formarea unei astfel de mase critice în sectorul agrar al Moldovei are loc mult prea lent și are totodată un caracter spontan. Majoritatea absolută a fermierilor nu dispun de minimul necesar de cunoștințe în domeniul afacerilor, utilizării tehnologiilor performante de producere. Managerii întreprinderilor agricole corporative la fel nu dețin necesarul de cunoștințe în domeniul managementului corporativ, planificării financiare și a marketingului. Activitatea acestora este direcționată, în principal, spre atingerea unor performanțe cantitative a producției fără a ține cont în același timp și de necesitățile reale ale piețelor internă și externă în materie de sortiment și calitate a produselor.

Parcelarea excesivă a terenurilor agricole și subdezvoltarea pieței funciare

Unul dintre factorii care torpilează trecerea gospodăriilor de fermieri și a multor dintre întreprinderile agricole corporative la tehnologiile moderne de creștere a producției agricole este parcelarea excesivă a terenurilor și subdezvoltarea pieței funciare. Suprafața unei gospodării de fermieri constituie în medie 1,8 ha, acestea fiind deseori împărțite în loturi mai mici, situate unul de altul la o distanță de 3 km sau chiar mai mult. Peste 40 la sută dintre terenurile agricole se află în proprietatea pensionarilor care nu sînt capabili să efectueze un proces de producție intensiv. Întreprinderile agricole corporative efectuează activitatea de producție preponderent pe terenurile arendate. Mai bine de 80 la sută din contractele de arendă a terenurilor sînt încheiate pe un termen ce nu depășește 3 ani, astfel că beneficiarii nu pot implementa programe investiționale durabile.

Piața funciară este slab dezvoltată, deși numărul tranzacțiilor de vânzare-cumpărare a terenurilor este în permanentă creștere. În perioada de după anul 2000 numărul total al tranzacțiilor de acest tip a cuprins mai puțin de 3 la sută din terenurile cu destinație agricolă. Dezvoltarea pieței funciare este împiedicată de următorii factori: prețul redus al pământului, îndeosebi în localitățile situate departe de marile centre urbane, procedura complicată și prețul relativ înalt pentru perfectarea tranzacțiilor funciare. Un element negativ ar fi și migrarea populației rurale peste hotare, iar în consecință terenurile rămase fără proprietar nu pot fi transmise altor beneficiari prin proceduri legale. Proiectele de consolidare a terenurilor implementate în Moldova în prezent sînt orientate preponderent spre întreprinderile agricole mari și prevăd consolidarea terenurilor în baza fuzionării proprietarilor în întreprinderi de tip corporativ, în special, în întreprinderi corporative de producție. Totodată, sînt ignorate dificultățile fermierilor individuali care doresc să dezvolte propria gospodărie și care necesită asistență pentru consolidarea loturilor mici dispersate în masive întregi.

Accesul redus la resurse financiare

Un impediment esențial în procesul de constituire a agriculturii intensive este accesul redus la resursele financiare atît a fermierilor individuali, cît și a întreprinderilor agricole corporative. Pentru majoritatea producătorilor agricoli sursa principală de finanțare o constituie resursele proprii. Aceasta însă le permite să soluționeze doar probleme curente și acelea doar într-o anumită măsură. Pentru achiziționarea tehnicii agricole noi, a instalațiilor de irigare, a raselor de animale de productivitate înaltă, precum și pentru alte investiții durabile sînt necesare resurse creditare oferite de băncile comerciale. Însă, pentru majoritatea întreprinderilor agricole aceste fonduri sînt puțin accesibile din cauza dobînzilor înalte la credite, cerințelor înalte impuse de bănci vizavi de calitatea gajului și termenelor reduse de creditare.

O parte dintre necesitățile financiare ale sînt acoperite din contul subvențiilor din partea statului, precum și a asistenței oferite de către instituțiile financiare internaționale și donatori. Totuși, volumul acestor mijloace, deși în permanentă creștere, este extrem de redus. Astfel, în anul 2006 Fondul de stat pentru susținerea sectorului agrar constituia 256 mil. lei. De subvenții ale acestui fond au beneficiat cca 4 mii de producători agricoli sau ceva mai mult de 1 la sută din numărul total al acestora. Cota subvențiilor investiționale în volumul total al subvențiilor de stat a fost de 49%. Partea leului din acest volum a revenit producătorilor mari. Sectorul individual în care este concentrată majoritatea populației rurale și care produce mai bine de jumătate din volumul de producție a beneficiat de doar 23,5 mil. lei sau 9,2 la sută din totalul subvențiilor alocate agriculturii.⁷ Anume aceasta a fost una dintre cauzele care a generat creșterea nivelului de pauperizare a fermierilor în anii 2004-2006.

Insuficiența resurselor financiare proprii la majoritatea producătorilor agricoli este cauzată de competitivitatea redusă a produselor pe piața internă, dar și externă. Situația este

⁷ Raport anual de evaluare a implementării SCERS, 2006. Guvernul Republicii Moldova, Chișinău, 2007, (par. 185).

agravată totodată de ritmurile reduse de modernizare a întreprinderilor din industria prelucrătoare. Majoritatea fabricilor de conserve dispun de utilaje învechite, producția acestora în fond nu corespunde cerințelor de pe piața europeană. Situația financiară a majorității întreprinderilor prelucrătoare nu le permite să asigure permanent creditarea întreprinderilor agricole în contul viitoare recolte. În republică practic nu sînt atestate sisteme integrate pe verticală care ar include din raționamente economice furnizorii de resurse, producătorii agricoli și unitățile de procesare a producției agricole.

Lipsa mijloacelor performante de producție

Un factor critic care rezultă din deficitul resurselor financiare și tergiversează dezvoltarea producției agricole este nivelul scăzut de asigurare a sectorului agricol cu mijloace performante de producție. O evoluție pozitivă se profilează doar în asigurarea agriculturii cu tractoare și unele tipuri de tehnică agricolă, lucru posibil grație realizării cu succes a proiectului moldo-nipon 2KR. În prezent, în țară activează deja peste 150 stații tehnologice de mașini dotate cu tractoare moderne. De menționat că, eficiența aplicării tehnicii este redusă din cauza lipsei surselor pentru achiziționarea îngrășămintelor minerale și a mijloacelor de protecție a plantelor. Dacă în 1990 pe un ha de suprafață cultivată erau încorporate 136 kg de fertilizanți minerali și 5,6 t de fertilizanți organici, atunci către anul 2006 acești indicatori au scăzut pînă la 22 kg și respectiv 0,1 t (Tabelul 4). În consecință, productivitatea majorității culturilor agricole s-a redus pe parcursul a 15 ani de 2-3 ori. Se atestă ritmuri lente și în procesul de extindere a suprafețelor irigate, persistă o insuficiență acută a sistemelor de irigare la scară mică.

Tabelul 4. Aplicarea îngrășămintelor minerale și organice în agricultură

Indicatori	1990	2000	2004	2005	2006
Îngrășămintele minerale (în substanță activă) – total, mii t	232,4	7,7	15,3	16,5	15,4
Inclusiv, cu azot	92,1	7,6	14,2	14,8	12,8
cu fosfor	85,7	0,1	0,8	1,3	1,9
cu potasiu	54,6	0	0,3	0,4	0,7
Îngrășămintele organice – total, mii t	9740	22,2	32,7	38,7	6,3

Sursa: Agricultură Republicii Moldova 2003, Anuarul Statistic al Republicii Moldova 2007.

Structura ineficientă a sectorului agricol

Una dintre consecințele problemelor sus-menționate este structura ineficientă a sectorului agricol. Cca 70 la sută dintre suprafețele însămînțate sînt utilizate pentru culturile cu valoare adăugată mică, în primul rînd, pentru cerealiere spicoase și porumb. Politica de susținere financiară din partea statului pentru sădirea plantațiilor multianuale a permis majorarea doar în anul 2006 a suprafețelor plantațiilor de viță de vie cu 3,8 mii ha, iar a livezilor cu 1,9 mii ha⁸. Totodată, aceste ritmuri sînt insuficiente pentru a substitui tere-

⁸ Raport anual de evaluare a implementării SCERS, 2006. Guvernul Republicii Moldova, Chișinău, 2007, (par. 185).

nurile vechi multianuale de mică productivitate și sporirea considerabilă a volumelor de producție cu valoare adăugată înaltă. În același timp, extinderea rapidă a suprafețelor de livezi și plantații viticole comasate în masive mari ar putea genera într-o perspectivă nu prea îndepărtată anumite dificultăți la recoltare, or procesul de recoltare a strugurilor și fructelor încă mult timp va fi efectuat manual.

Cooptarea unui număr mare de muncitori sezonieri devine tot mai dificilă în condițiile exodului crescând al populației rurale și a retribuiției joase a angajaților din agricultură. Din aceste considerente este necesară diversificarea procesului de sădare anevoioasă a plantațiilor perene l sporind cota gospodăriilor individuale de fermieri bazate pe utilizarea muncii membrilor de familie.

Lipsa unei infrastructuri dezvoltate în spațiul rural

Eficiența sectorului agrar este redusă într-o mare măsură de lipsa unei infrastructuri sociale și de producție dezvoltate în spațiul rural. Pînă la momentul actual, cca 90 la sută dintre drumurile țării sînt avariate, în special cele din spațiul rural. Drumurile proaste generează cheltuieli sporite pentru reparația mijloacelor de transport și pierderi mărite a producției agricole transportate și, în consecință, creșterea costurilor producției finite. Insuficiența instalațiilor frigorifice performante nu permite extinderea duratei procesului de comercializare a produselor perisabile, precum și comercializarea acestora în perioadele cînd prețurile la acestea cresc. În republică a fost acumulată a o experiență pozitivă de susținere a procesului de construcție a unor refrigeratoare moderne prin suportul donatorilor (proiectul finanțat de USAID și realizat de CNFA). Însă această activitate a fost finalizată, de aceea este necesară identificarea unor noi surse de finanțare și a metodelor de lucru privind crearea întreprinderilor de stocare, transportare și comercializare a produselor agricole în bază de cooperative. Infrastructura socială subdezvoltată (aprovizionare cu apă și canalizare, oportunități de agrement etc.) generează migrarea tinerilor din mediul rural ceea ce generează un deficit al forței de muncă, în primul rînd, a tinerilor specialiști, și tergiversează procesul de implementare a tehnologiilor moderne de producere agricolă.

3. PERSPECTIVELE SECTORULUI AGRICOL: DIRECȚIILE DE BAZĂ ALE POLITICILOR AGRARE PENTRU URMĂTORII 10 ANI

Direcțiile de bază ale politicilor agrare pentru următorii 10 ani sînt trasate de Strategia națională de dezvoltare pe anii 2008-2011⁹ și Strategia națională de dezvoltare durabilă a complexului agroindustrial al Republicii Moldova (2008-2015)¹⁰. Putem afirma cu certi-

⁹ Legea Republicii Moldova nr. 295 din 21.12.2007 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011.

¹⁰ Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr. 282 din 11.03.2008 "Cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare durabilă a complexului agroindustrial al Republicii Moldova (2008-2015)".

tudine că nu trebuie să ne așteptăm că în respectiva perioadă s-ar putea produce careva schimbări radicale. Sectorul agricol se va menține în centrul atenției conducerii țării în pofda eforturilor active pentru dezvoltarea industriei, în special, pentru crearea parcurilor industriale și a infrastructurii. Această afirmație se bazează pe următoarele raționamente:

- agricultura este furnizorul de bază pentru industria prelucrătoare care asigură cele mai mari încasări de pe urma exporturilor;
- în agricultură este ocupată cea mai mare parte a populației apte de muncă (34%), care este totodată și partea cea mai activă a electoratului;
- majoritatea populației țării locuiește la sate sau în orașele mici, agricultura reprezentând pentru aceasta nu doar un domeniu de activitate economică, dar și un mod de viață.

Obiectivul principal al politicii agrare de stat, în conformitate cu Strategia națională de dezvoltare durabilă a complexului agroindustrial al Republicii Moldova (2008-2015) aprobată de Guvern, constă în asigurarea creșterii durabile a sectorului agroindustrial, precum și ameliorarea consecventă a calității vieții în mediul rural, prin sporirea competitivității și productivității sectorului.

Atingerea acestui obiectiv presupune realizarea treptată a unor obiective secundare pe termen scurt și lung, principalele fiind:

- majorarea volumelor de producție cu valoare adăugată înaltă;
- majorarea cotei produselor agricole procesate la unități industriale;
- sporirea calității și competitivității producției agricole și a produselor obținute în urma procesării acesteia;
- satisfacerea necesităților pieței interne în produse autohtone;
- diversificarea piețelor de desfacere a producției complexului agroalimentar și majorarea volumelor de exporturi;
- asigurarea industriei prelucrătoare cu necesarul de materie primă;
- asigurarea creșterii constante a veniturilor angajaților din sectorul de producție agricolă;
- minimizarea impactului negativ al producerii agricole asupra mediului.

Toate aceste obiective urmează a fi realizate, în conformitate cu Strategia națională de dezvoltare durabilă a complexului agroindustrial, prin aplicarea unor mecanisme și instrumente elaborate special, principalele fiind:

- identificarea direcțiilor prioritare pentru modernizare ținând cont de argumentarea științifică și economică și în baza concluziilor dezbaterilor publice;
- modernizarea sectorului agrar prin consolidarea gospodăriilor agricole private;
- aplicarea componentei naționale a lanțului valoric prin orientarea producției și vânzărilor spre producția primară și cea procesată;
- susținerea cooperării și integrării producătorilor agricoli din industria prelucrătoare și comerț în cadrul unor structuri asociate de nivel republican și regional;

- promovarea unei politici motivate și bine argumentate de subvenționare cu aplicarea unor mecanisme clare și transparente de repartizare a subvențiilor;
- suport pentru accesul producătorilor agricoli la resursele financiare;
- intensificarea procesului de formare a capitalului uman calificat, precum și pregătirea unor cadre cu un nivel înalt de profesionalism;
- asigurarea științifică a procesului de modernizare;
- ajustarea cadrului legislativ național la cel european;
- promovarea și crearea unui sistem adecvat de producere, procesare și marketing pentru produsele agricole ecologic pure și nemodificate genetic, ceea ce urmează să satisfacă necesitățile pieței interne și externe.

Apreciind prioritățile și obiectivele de bază ale politicii de stat în domeniul agriculturii pentru următorii 7 ani, care au fost incluse în Strategia aprobată de Guvern, vom menționa că, în general, acestea reflectă necesitățile și posibilitățile reale ale sectorului agricol. Totodată, prezența mai multor obiective generale și secundare generează, pentru a cîta oară, problema prioritizării acestora. Resursele financiare și materiale reduse complică soluționarea concomitentă a obiectivelor stabilite pe parcursul următorului deceniu. În acest context, în opinia noastră, ar fi fost oportun ca strategia să acorde o atenție sporită aspectelor ce țin de investiții, precum și de stimularea procesului de selectare a celor mai eficienți producători privați.

Unul dintre efectele principale a realizării politicii agrare a statului urmează a fi crearea unei structuri mai eficiente a sectorului agroindustrial. Crearea unui mediu concurențial, abordarea egală a tuturor ramurilor producției agricole vor asigura, doar din contul mecanismelor de piață, o dezvoltare mai rapidă a celor mai eficiente ramuri. Anume în baza acestor principii – crearea condițiilor concurențiale egale pentru toate categoriile de producători și pentru toate sectoarele – a fost elaborată Strategia. Însă, ținînd cont de structura mult prea ineficientă a sectorului agroalimentar al Moldovei, în prezent, respectivul proces necesită un timp mai îndelungat. În acest context, nu putem exclude definitiv abordarea sectorială la elaborarea și implementarea politicii agrare. Respectiva abordare rezidă în aplicarea unor mecanisme speciale de suport și stimulare a celor mai importante sub aspect strategic ramuri de producție agricolă. Criteriile de bază pentru raportarea unei sau altei ramuri la categoria celor strategice sînt:

- volumul valorii adăugate globale produse;
- nivelul de eficiență a utilizării resurselor naturale, de muncă, financiare și materiale;
- corespunderea maximală tendințelor de dezvoltare de pe piața internă și externă din punctul de vedere al cerinței existente pentru producția ramurii;
- gradul de impact asupra mediului.

Astfel, deși Strategia aprobată exclude abordarea sectorială, această abordare oricum se va manifesta într-o manieră sau alta în cadrul politicii de subvenționare, impozitare și de investiții publice directe.

4. MECANISMELE DE BAZĂ PENTRU IMPLEMENTAREA POLITICII AGRARE

O parte dintre mecanismele de implementare a politicii agrare de stat sînt reflectate în Strategia națională de dezvoltare durabilă a complexului agroindustrial al Republicii Moldova (2008-2015). Totodată, în opinia noastră, în Strategie lipsesc sau nu au fost reflectate suficient unele metode și instrumente orientate spre eficientizarea sectorului agricol. Iată de ce unul dintre scopurile prezentului studiu rezidă în completarea acestui vid și sensibilizarea experților asupra necesității de a aplica un spectru mai larg de mecanisme de management ramural.

Perfecționarea capitalului uman

Transformarea agriculturii într-un sector eficient, capabil să devină promotorul dezvoltării economice a țării, va fi posibilă doar cu condiția existenței unei mase critice de angajați și manageri care dispun de cunoștințe moderne în materie de tehnologii de creștere a producției agricole, planificare financiară și afaceri. Un element la fel de important sau poate chiar mult mai important este nivelul de dezvoltare a spiritului întreprinzător și al inițiativei. Anume lipsa respectivelor abilități este, în prezent, unul dintre factorii care tergiversează și nu permite utilizarea eficientă a resurselor disponibile. În acest context, perfecționarea capitalului uman urmează să devină veriga principală a politicii agrare de stat, incluzînd următoarele acțiuni de bază:

- crearea unei rețele ramificate de centre de instruire, informare și consulting pentru pregătirea și reciclarea angajaților din agricultură. Această rețea ar trebui să includă: baza de studii a Universității Agrare, centrele de instruire, informare și consultanță din cadrul institutelor de cercetări științifice cu profil agrar, centrele de afaceri ale ONG-urilor, asociațiilor producătorilor agricoli și ale companiilor private. Costurile ce țin de prestarea serviciilor de instruire, informare și consulting pentru angajații din sfera de producție agricolă trebuie să fie compensate parțial din contul bugetului de stat, fiind achitate centrelor care prestează o astfel de activitate, indiferent de forma de proprietate a acestora;
- trecerea graduală la un sistem de cerințe europene față de persoanele care activează în agricultură (fermieri privați, manageri ai întreprinderilor agricole corporative) care ar include obligativitatea unor studii adecvate, unei experiențe de muncă în domeniu, cunoștințe în materie de tehnică a securității la aplicarea mijloacelor de protecție a plantelor etc;
- extinderea numărului de emisiuni regulate la radio și TV consacrate problemelor de dezvoltare a businessului mic și mijlociu. Introducerea în curriculumul școlilor medii și a liceelor a unui curs obligatoriu de activitate de întreprinzător. Repartizarea unor loturi experimentale pentru efectuarea în școlile din localitățile rurale a lecțiilor practice privind tehnologia creșterii unor culturi.

Dezvoltarea pieței funciare și consolidarea terenurilor agricole

Politica în domeniul consolidării terenurilor agricole generează evaluări controversate din partea actorilor sectorului agrar și experților în politică agrară. Pe de o parte, toți recunosc că parcelarea excesivă a terenurilor este una dintre barierele în calea implementării tehnologiilor performante de creștere a producției agricole și de eficientizare a sectorului agricol. În acest sens, practic toți sînt adepții consolidării terenurilor, orientate spre comasarea parcelelor mici în masive întregi. Pe de altă parte, mulți (dar, în primul rînd, reprezentanții fermierilor individuali) nu sînt de acord cu politica de consolidare, orientată spre crearea unor întreprinderi mari de tip corporativ și eliminarea gospodăriilor individuale de fermieri.

Politica de consolidare axată pe crearea unor gospodării mari este de fapt pivotul politicii agrare promovate de PCRM-ul aflat la guvernare. Argumentul de bază invocat de adepții acestui mod de consolidare se rezumă la faptul că, în opinia lor, doar în cadrul unor întreprinderi agricole mari poate fi asigurat un proces de producție eficient și aplicate tehnologiile moderne, iar sectorul agrar poate fi raliat la standardele europene. Din păcate, unicul studiu amplu de analiză comparată a eficienței procesului de producție în gospodăriile mari și mici a fost efectuat doar în anul 2004¹¹. În cadrul acestuia, a fost studiată starea a 542 de întreprinderi corporative, diferite ca mărime, și au fost analizate datele cercetării statistice a micilor gospodării individuale de fermieri realizate de către Biroul Național de Statistică. Potrivit datelor analizei, în prezent, în Moldova nu se atestă diferențe esențiale în ceea ce privește eficiența procesului de producție în funcție de forma și dimensiunile întreprinderii. Totodată, s-a stabilit că situația societăților cu răspundere limitată (SRL) este totuși mai bună decît cea a altor tipuri de întreprinderi corporative. SRL-urile au obținut 206,3 mii lei de pe 100 ha de suprafețe convenționale, în timp ce cooperativele de producție (CP) și societățile pe acțiuni (SA) doar 193 mii, și respectiv 183,1 mii lei. Randamentul procesului de producție al SRL-urilor, în general, a constituit 19,4 la sută, al SA și CP 18,6 la sută și 18,4 la sută, respectiv. SRL-urile utilizează resursele materiale și financiare mai rațional. În mediu, la 1 ha acestea au cheltuit cu aproape 1000 lei mai puțin decît CP și SA.

Cu referire la gospodăriile individuale de fermieri este necesar de menționat că, pentru acestea este caracteristică o recoltă mai înaltă a culturilor agricole, dar, totodată, o productivitate mai redusă a animalelor, în comparație cu întreprinderile corporative. În același timp, costurile pentru 1 ha de suprafață și o unitate de producție în gospodăriile de fermieri sînt mai joase decît în întreprinderile corporative. Aceasta se realizează, preponderent, din contul cheltuielilor administrative mai reduse. Astfel, gospodăriile individuale de fermieri nu sînt cu nimic mai prejos decît întreprinderile corporative mari deși, practic nu au acces la subvențiile de stat. Dezavantajul principal al gospodăriilor de fermieri rezidă în

¹¹ Эффективность аграрного сектора Молдовы в постприватизационный период. (А. Муравский, И. Черниогло, А. Букатка, Е. Кирилко, Л. Охотникова), Программа помощи частным фермерам. Кишинев, 2004.

gradul redus de producție marfară care echivalează doar cu cca 10 la sută. Pentru a elabora un program de consolidare care ar corespunde realităților este necesară o nouă analiză a eficienței comparate a procesului de producție în gospodăriile mari și mici de tip corporativ și individual. Oricum însă, consolidarea nu poate fi orientată exclusiv spre crearea de întreprinderi mari de tip corporativ. Este necesar de acordat fermierilor individuali asistență (financiară, consultativă, organizațională) pentru consolidarea loturilor disponibile în masive integre, precum și pentru achiziționarea unor loturi de pământ suplimentare.

Unul din subiectele privind căile de dezvoltare a pieței funciare rămîne admisibilitatea achiziționării terenurilor cu destinație agricolă de către investitorii străini. Pentru soluționarea pozitivă a acestei chestiuni se pronunță activ Asociația investitorilor străini și majoritatea formațiunilor de poziție liberală. Adversarii anulării acestei restricții sînt, în primul rînd, Federația Națională a Fermierilor, partidele politice de stînga (socialiste), precum și o parte dintre membrii Uniunii Naționale ale Asociațiilor Producătorilor Agricoli "UniAgro-Protect". În această situație, tranșarea problemei depinde în totalitate de poziția PCRM-ului și a liderului acestuia, Președintele V. Voronin. De menționat că poziția PCRM în această chestiune a evoluat foarte mult. Dacă la etapa inițială, PCRM-ul nega în principiu dreptul proprietății private asupra pămîntului, atunci, la momentul actual, această poziție a fost exclusă din programul formațiunii. Totodată, în niciun document oficial al PCRM, nu a fost reflectată posibilitatea de vînzare-cumpărare liberă a pămîntului de către investitorii străini. Însă analiza discursurilor unor reprezentanți ai PCRM care determină politica economică a partidului ne permite să conchidem că aceștia nu exclud o astfel de posibilitate, doar cu condiția întrunirii unor anumite cerințe, ceea ce va necesita nu mai puțin de 5 ani:

- elaborarea noului cadru legislativ care reglementează modul de exploatare a pămîntului și perfecționarea celui existent. Se are în vedere, mai întîi de toate, înăsprirea răspunderii pentru neutilizarea sau utilizarea inefficientă a terenurilor agricole, pînă la sechestrarea acestora și transmiterea către alți agricultori. La fel, este posibilă și introducerea unor norme care să stabilească răspunderea privind respectarea normelor agrotehnice de asolament (în prezent, cota plantațiilor de floarea-soarelui la unele întreprinderi depășește 15 la sută din suprafața totală a terenurilor agricole, deși normele agrotehnice stabilesc 7 la sută). Nerespectarea acestor cerințe generează epuizarea solurilor și chiar degradarea acestora;
- introducerea unei răspunderi mai serioase pentru excluderea ilegală a terenurilor din circuitul agricol și majorarea plăților compensatorii pentru astfel de operațiuni;
- crearea unui sistem informațional complex care să conțină baze de date despre terenurile scoase la vînzare și, eventual, crearea unei burse funciare;
- dezvoltarea ramurilor nonagricole în mediul rural prin crearea parcurilor industriale, obiectelor de infrastructură socială, precum și stimularea dezvoltării întreprinderilor neagricole mici și medii. Aceasta va permite plasarea în cîmpul muncii a persoanelor disponibilizate din agricultură, în cazul achiziționării terenurilor de către investitorii străini care implementează tehnologii industriale nonlaborioase (nonintensive) de creștere a producției agricole.

Pentru accelerarea procesului de modernizare și intensificare a sectorului agrar de asemenea este necesară:

- elaborarea schemei de stimulare a companiilor care efectuează operațiuni de transmitere, în leasing, către producătorii agricoli a tractoarelor, tehnicii agricole, echipamentelor pentru irigare, altor active de lungă durată;
- elaborarea mecanismului de privatizare a unor institute de cercetări științifice (subdiviziuni) cu scopul de a atrage importante companii străine în domeniul selecției, producerii semințelor selecționate și noilor tehnologii de creștere a producției agricole;
- implementarea mecanismului de creditare de tip venture¹² a producătorilor agricoli care implementează tehnologii noi, științific-intensive de creștere și procesare a producției agricole;
- stimularea procesului de creare a cooperativelor de fermieri pentru prestare de servicii mecanizate, irigare, furnizare a resurselor materiale și comercializare a producției agricole.

Facilitarea accesului la sursele financiare

Insuficiența propriilor resurse financiare a producătorilor agricoli constituie bariera principală pentru modernizarea sectorului agricol. În scopul minimizării impactului negativ al acestui factor este necesar de întreprins următoarele:

- să fie extinsă practica de compensare parțială a costurilor resurselor creditare din contul mijloacelor bugetului de stat, atât timp cât nu va fi redus nivelul dobânzilor medii la creditele eliberate de către băncile comerciale;
- să fie asigurată acordarea unor garanții pentru fermierii care nu dispun de un gaj suficient, din contul mijloacelor de garantare a creditării sectorului agricol;
- să fie simplificată și să fie reduse costurile procedurii de eliberare a creditelor prin gajarea bunurilor imobiliare, în primul rând, a pământului;
- în scopul dezvoltării sistemului de asigurare a riscurilor de producție agricolă să fie condiționată achitarea compensațiilor de stat și a subvențiilor pentru producătorii agricoli prin participarea obligatorie la sistemul de asigurări;
- să fie dezvoltat sistemul organizațiilor de microfinanțare și a asociațiilor de economii și împrumut, stimulând majorarea cotei creditelor eliberate fermierilor pentru necesități de producție.

Un rol important în consolidarea bazei financiare a producătorilor agricoli revine subvenționării producției agricole. Politica în acest domeniu este orientată spre creșterea permanentă a volumului de subvenții, modificarea structurii acestora, asigurarea unei transparențe sporite a distribuirii subvențiilor și sporirea eficienței utilizării acestora. O astfel de abordare a politicii de subvenționare este apreciată neunivoc de către partici-

¹² Capitalul mixt, capitalul de risc sau *VENTURE CAPITAL*, este o sintagmă des folosită. În mod normal se referă sau la fondurile de investiții sau la parteneriate, care sînt dispuse a investi în companii aflate la început sau într-o faza emergentă pe piață. De obicei investiția într-o astfel de companie se face pe baza obținerii unei părți din ea în schimbul banilor cedați.

panții la procesul de producție agricolă. Era previzibil ca aceștia să susțină ideea privind majorarea continuă a volumelor de subvenționare. Totodată, participanții atenționează asupra lipsei în Strategia națională de dezvoltare durabilă a complexului agroindustrial a unor indicatori concreți care ar reflecta ritmurile de creștere anuală a subvențiilor, precum și volumul-limită a acestora (spre exemplu, drept cotă în PIB).

Vorbind despre modificarea structurii investițiilor, ca și despre o direcție a politicii agrare, putem indica asupra unor grupuri numeroase de adversari și susținători ai respectivei idei. Strategia presupune majorarea cotei subvențiilor acordate pentru proiecte investiționale și ridicarea acesteia pînă la 90 la sută din volumul total de investiții (în conformitate cu recomandările Băncii Mondiale). Această propunere este susținută preponderent de către întreprinderile agricole mari și destul de eficiente, care intenționează să efectueze investiții pentru sădirea plantațiilor perene, construcția de ferme de vite, crearea și dezvoltarea sistemelor de irigare. Însă majoritatea producătorilor agricoli consideră că în paralel cu acordarea de subvenții pentru investiții, este necesar de majorat și volumele pentru subvenționarea directă a producției curente. În opinia lor, acestea ar putea fi atît plățile directe per ha de terenuri prelucrate și per capete de vite, precum și subvenționarea indirectă prin intermediul anulării (restituirii) accizelor și TVA-ului la carburanți, semințe, fertilizanți, mijloace de protecție a plantelor etc. O parte dintre aceste metode, în particular, restituirea TVA-ului către producătorii agricoli, deja sînt aplicate în practică.

Această opinie este susținută de majoritatea membrilor asociațiilor producătorilor agricoli și ai Federației Naționale de Fermieri. Respectiv, Federația Fermierilor consideră că prin promovarea unei astfel de politici de subvenționare, fermierii mici care beneficiază și în prezent de un suport insignifiant din partea statului vor fi lipsiți în totalitate de acces la subvenții. Astfel, în opinia lor, statul promovează o politică orientată spre lichidarea treptată a gospodăriilor individuale de fermieri. Producătorii agricoli (atît întreprinderile corporative, dar și fermierii individuali) indică asupra nivelului înalt de birocratizare a procesului de obținere a subvențiilor, precum și asupra lipsei de transparență a acestuia. În general, aceștia susțin propunerea Ministerului Agriculturii privind crearea unei autorități speciale (Agenția de Plăți și Intervenție) și speră că odată cu crearea acesteia toate lacunele menționate vor fi lichidate.

În paralel, urmează să fie efectuată o reorganizare complexă a Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, în general. Activitatea pe această dimensiune a și demarat. Astfel, în iunie 2008 prin ordonanță de Guvern a fost aprobat planul de dezvoltare instituțională a Ministerului Agriculturii pentru anii 2009-2011. Drept bază pentru acest document au servit rezultatele studiilor realizate în cadrul proiectului Politicii agrare finanțat de USAID. Reorganizarea ministerului de resort este bazată pe adoptarea celor mai bune practici ale statelor Uniunii Europene și presupune optimizarea funcțiilor de control ale instituției prin comasarea multiplelor subdiviziuni de control în niște organe ramurale mari de control și reducerea în paralel a numărului de angajați

în acest domeniu. Totodată, reorganizarea ministerului este orientată spre sporirea rolului acestuia și ca autoritate de planificare strategică și de gestionare a ramurii.

Politica investițională a statului în domeniul agriculturii

Acțiunile enumerate mai sus sînt orientate spre stimularea activității investiționale a producătorilor agricoli. Însă chiar și în acest caz resursele lor proprii și mijloacele din împrumuturi sînt insuficiente pentru modernizarea rapidă și sporirea competitivității sectorului agrar. În acest context, este necesar de ridicat nivelul de implicare directă a statului în realizarea proiectelor investiționale în domeniul agriculturii. Această implicare urmează a fi realizată pe următoarele direcții de bază:

- dezvoltarea infrastructurii cu destinație dublă (de producție și socială): drumuri, alimentare cu apă și canalizare, asigurarea cu electricitate și gazificarea. Realizînd proiecte investiționale în respectivele domenii statul ar putea acționa fie ca investor unic sau ar putea asigura, prin participarea sa, atragerea de investiții din partea investitorilor particulari din țară, dar și de peste hotare;
- investiții de stat în crearea unei rețele de piețe regionale engros pentru comercializarea producției agricole, crearea de sisteme de irigare, întreprinderi de prestare a serviciilor mecanizate speciale etc., ulterior comercializîndu-le sau transmițîndu-le în arendă pe termen lung unor investitori privați;
- investiții în dezvoltarea și consolidarea sistemului de instruire și suport științific a sectorului agrar.

Transformările structurale ale sectorului agrar

Cum am menționat mai sus, în prezent sectorul agroalimentar al Moldovei se caracterizează printr-o structură ramurală ineficientă, cu o cotă redusă a culturilor cu valoare adăugată înaltă și produse destinate procesării la unități industriale. Ținînd cont de criteriile de selectare a ramurilor strategice, posibilitățile financiare ale statului, caracterul sezonier al producției agricole, precum și de necesitatea de a asigura eficientizarea în complex a tuturor resurselor naturale și monetar-financiare utilizate în sectorul agroalimentar, la momentul actual, în calitate de ramuri prioritare, trebuie evidențiate:

- creșterea legumelor, fructelor, strugurilor și culturilor nucifere și procesarea acestora;
- producerea laptelui, cărnii de bovine și de porcine;
- cultivarea culturilor care constituie materii prime pentru producerea diferitor tipuri de combustibil biologic.

Totodată, ca și direcție prioritară în toate ramurile de producție agricolă urmează a fi considerată creșterea produselor ecologic pure.

Pentru stimularea transformării structurale a sectorului agroalimentar în scopul de a mări cota ramurilor prioritare sînt necesare:

- majorarea sumelor asistenței financiare din partea statului pentru procesul de sădare a plantațiilor perene, ridicând cota livezilor și viilor în gospodăriile individuale de fermieri; majorarea sumelor compensațiilor pentru investiții capitale în crearea fermelor mici și medii de creștere a bovinelor și porcinelor;
- direcționarea unei părți a investițiilor de stat pentru construcția unor instalații frigorifice moderne de păstrare a fructelor și legumelor, comercializându-le ulterior către investitorii privați;
- asigurarea creării unei rețele de laboratoare moderne pentru controlul calității produselor agricole (la prima etapă, în ramurile prioritare) și acreditarea acestora în instituțiile europene.

Suportul financiar pentru politica agrară

Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, împreună cu Ministerul Finanțelor, urmează să elaboreze un plan comun de implementare a acțiunilor enumerate cu indicarea volumelor, termenilor și surselor de finanțare pentru fiecare dintre ele. În conformitate cu studiile CNFA, pentru transformarea sectorului agroalimentar într-un sector modern, eficient și competitiv, capabil să asigure în viitor dezvoltarea durabilă a economiei țării sînt necesare cca 2 mld USD¹³. Dacă ținem cont că respectivul studiu a fost realizat acum 5 ani și a cuprins doar o parte a sectorului agricol (creșterea produselor cu valoare adăugată înaltă), atunci această cifră trebuie apreciată drept cota minimală a necesităților sectorului în investiții.

În legătură cu aceasta urmează a fi reconsiderată structura cheltuielilor bugetare a statului majorînd cota de finanțare a programelor prioritare din agricultură. Astfel, programul de dezvoltare a sistemelor de alimentare cu apă și canalizare a localităților rurale pînă în anul 2020, aprobat de către Guvern, prevede alocarea în aceste scopuri a cca 30 mld lei (2,5 mld USD). Însă soluționarea problemei respective în condițiile unei agriculturi subdezvoltate nu va permite populației să asigure din cont propriu serviciile prestate și întreținerea rețelilor tehnice într-o stare adecvată, ceea ce va necesita un flux permanent de mijloace publice pentru soluționarea acestei probleme. Un suport mai activ al sectorului de producere va provoca, dimpotrivă, o creștere a veniturilor agenților economici și a populației rurale, iar o parte dintre aceste mijloace ar putea fi orientate de către aceștia spre dezvoltarea infrastructurii sociale în localitățile rurale. Guvernul ar trebui să atragă mai activ instituțiile financiare internaționale și țările donatoare în acordarea de asistență financiară pentru transformările structurale a sectorului agrar, precum și pentru dezvoltarea infrastructurii de producție.

¹³ Studiu competitivitatea exporturilor agricole moldovenești de valoare înaltă. Programul USAID de comercializare pentru fermierii privați. Chișinău, 2004.

PIAȚA MUNCII ȘI FENOMENUL MIGRAȚIEI: EVOLUȚII, PERSPECTIVE, RECOMANDĂRI

1. EVOLUȚIA PIEȚEI MUNCII DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN PERIOADA 2001-2007

Evoluția proceselor din economia Republicii Moldova din perioada 2001-2007 atestă o ameliorare relativă a situației după mai mulți ani de criză, practic în toate domeniile vieții social-umane. Într-adevăr, pe parcursul ultimilor ani, principalii indicatori macro-economiци marchează o creștere economică durabilă și o relativă stabilizare macro-economiци, iar indicatorii sociali indică o îmbunătățire modestă a situației în domeniile sferei sociale.

Pe fundalul acestor schimbări pozitive în viața social-economică din republică, o ameliorare a situației ar trebui să se observe și pe piața muncii. Or, piața muncii, fiind o piață derivată, trebuie să reflecte pe deplin succesele sau insuccesele înregistrate de economia națională. Însă, analiza evoluțiilor de pe piața muncii din Republica Moldova din ultimii ani reflectă o reducere continuă a principalilor indicatori ocupaționali, ceea ce nicidecum nu se leagă cu creșterile înregistrate în principalele ramuri ale economiei reale.

Ancheta Forței de Muncă, realizată de Biroul Național de Statistică (în continuare – BNS) atestă o reducere, atât a numărului populației economic active și a celei ocupate, cât și a numărului șomerilor. Din 2001 până în 2007, numărul populației economic active s-a redus de la 1616,8 mii până la 1313,9 mii persoane, iar numărul populației ocupate și al salariaților s-a redus, respectiv, de la 1499,0 mii și 899,1 până la 1247,2 mii și 831,9 mii persoane. Totodată, numărul șomerilor calculați conform metodologiei Biroului Internațional al Muncii (în continuare – BIM) s-a redus de la 117,7 mii până la 66,7 mii persoane, în timp ce numărul șomerilor înregistrați la oficiile de muncă la sfârșitul anului s-a redus de la 27,6 mii până la 18,9 mii persoane (*Tabelul 1*). Reduceri ale indicatorilor ocupaționali se observă și în 2008.

Tabelul 1. Indicatorii de bază ai pieței muncii – Republica Moldova – 2001-2007

Indicatori	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Populația totală	3635,1	3627,8	3618,3	3607,4	3600,4	3589,9	3581,1
Populația economic activă	1616,7	1615,0	1473,6	1432,5	1422,3	1357,2	1313,9
Populația ocupată	1499,0	1505,1	1356,5	1316,1	1318,7	1257,2	1247,2
Numărul salariaților	899,2	891,8	868,2	841,0	830,8	842,7	831,9
Ponderea populației ocupate în agricultură, economia vînatului, silvicultură în totalul populației ocupate %	51,0	49,6	43,0	43,6	40,7	33,6	32,8
Șomeri conform BIM	117,7	109,9	117,1	116,5	103,7	99,9	66,7
Șomeri înregistrați la oficiile de muncă la sfîrșitul anului	27,7	24,0	19,7	21,0	21,7	25,1	18,9
Populație inactivă	2022,9	2016,5	2149,5	2180,3	1963,7	2228,0	2258,8
Persoane declarate plecate peste hotare la lucru sau în căutarea unui loc de muncă	172,0	231,3	291,0	345,3	394,5	310,1	335,6
Rata de activitate, %	57,9	57,2	51,6	49,7	49,0	46,3	44,8
Rata de ocupare, %	53,7	53,3	47,5	45,7	45,4	42,9	42,5
Rata șomajului conform BIM %	7,3	6,8	7,9	8,1	7,3	7,4	5,1
Rata șomajului înregistrat %	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0	1,9	1,4
Locuri de muncă create, mii	25,4	28,0	37,9	36,0	27,3	37,2	87,1

Sursa: Biroul Național de Statistică. Ancheta Forței de Muncă.

* indicatorii din anul 2006 și 2007 nu sînt direct comparabili cu cei din anii precedenți.

1.1. Evoluții în domeniul ocupării forței de muncă

În același timp, odată cu descreșterea populației economic active, tendința de creștere a populației economic inactive, în special a celei care se află în vîrstă aptă de muncă se menține stabilă. În anul 2007, aceasta a înregistrat nivelul de 2263 mii persoane. Ancheta Forței de Muncă arată că populația inactivă în vîrstă de 15 ani și peste în anul 2007 a constituit 55,2% din totalul populației republicii de aceeași categorie de vîrstă, fiind cu 2,2% mai mare în comparație cu anul 2006¹. Distribuția populației inactive în vîrstă de peste 15 ani în funcție de sex, mediu de reședință, vîrstă și nivel de instruire se prezenta astfel în 2007: cea mai mare concentrație a fost în mediul rural – 954,9 mii persoane sau 59,0%; cea mai mare pondere era ocupată de grupa de vîrstă 15-24 ani – 537,7 mii sau 33,2%; cel mai răspîndit nivel de instruire erau studiile gimnaziale – 445,9 mii persoane sau 28,3%.

Relevanța cercetării populației inactive pentru procesele de pe piața muncii este determinată prin faptul că o mare parte din acestea formează potențialul uman al republicii. O parte din persoanele inactive în vîrstă de 15 ani și peste care se află în vizorul politicilor de pe piața muncii reprezintă persoanele descurajate. Interesul sporit față de acest grup de persoane pornește de la faptul că acestea, analogic șomerilor, reprezintă resurse de

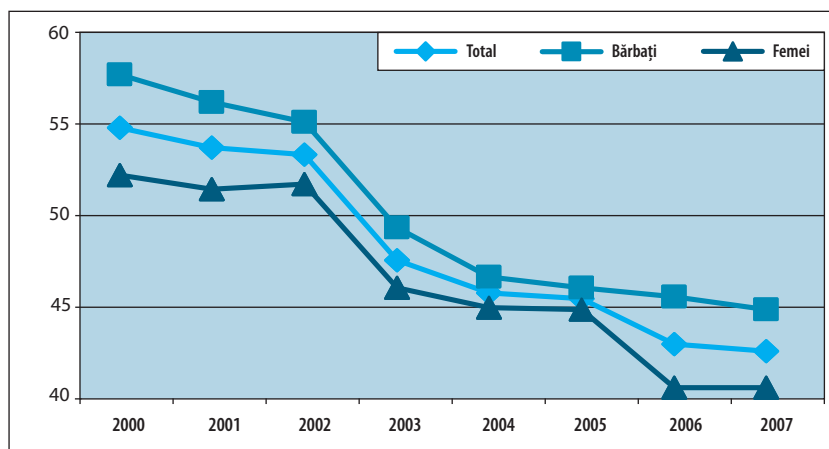
¹ www.statistica.md/statistics/dat/1002/ro/PiataFM_ocup_somajul_anul_2007.pdf.

muncă neutilizate. În 2007 numărul persoanelor descurajate au constituit circa 1,6% din totalul persoanelor inactive în vîrstă de 15 ani și peste. Printre motivele principale ale descurajării este menționat faptul că nu se simt pregătite profesional – 57% din totalul persoanelor descurajate. În analiza populației inactive o atenție deosebită se atrage și persoanelor plecate peste hotare la muncă sau în căutarea unui loc de muncă. Pe parcursul ultimilor ani se observă o creștere stabilă a acestei categorii de persoane de la 172 mii în 2001 pînă la 335,6 mii persoane în 2007².

Creșterea populației inactive a condiționat o creștere a raportului de dependență economică³ care, prin consecință, poate crea probleme serioase sistemului de protecție socială a populației republicii. În anul 2007 raportul de dependență economică a fost de 1871‰, fiind într-o mică creștere comparativ cu anul 2006 (1855‰). Cele mai înalte valori au fost înregistrate pentru populația urbană (1974‰) și în mediul rural – 2011‰. Nivelul mare al raportului de dependență economică nu avut un impact negativ asupra sistemului de protecție socială din republică în perioada 2001-2007. Restanțele la plata pensiilor, care în anii precedenți erau extrem de mari, au fost lichidate, pensiile înregistrat anual creșteri⁴, iar bugetul Casei Naționale de Asigurări Sociale se realiza cu un anumit excedent.

Pe fundalul descreșterii indicatorilor ocupaționali au avut loc modificări semnificative în ceea ce privește structura populației ocupate în funcție de vîrstă, sex, mediu, domeniu de activitate etc. Astfel, reducerea ratei de ocupare a fost determinată de o reducere mai puternică a ocupării feminine comparativ cu cea masculină și a înregistrat în 2007 nivelul de 42,5%. Ratele de ocupare feminină și masculină au marcat, respectiv nivelurile de 40,5% și 44,8% (Figura 1).

Figura 1. Evoluția ratei de ocupare în funcție de sex



Sursa: Biroul Național de Statistică, Ancheta Forței de Muncă.

Modificări semnificative în perioada de referință se observă și în structura populației ocupate în funcție de vîrstă, determinate de procesul de îmbătrînire continuă a potențialului uman din republică din ultimii ani. Spre exemplu, în majoritatea întreprinderilor mari, dar și în domeniile din sfera bugetară vîrsta medie a personalului este apropiată

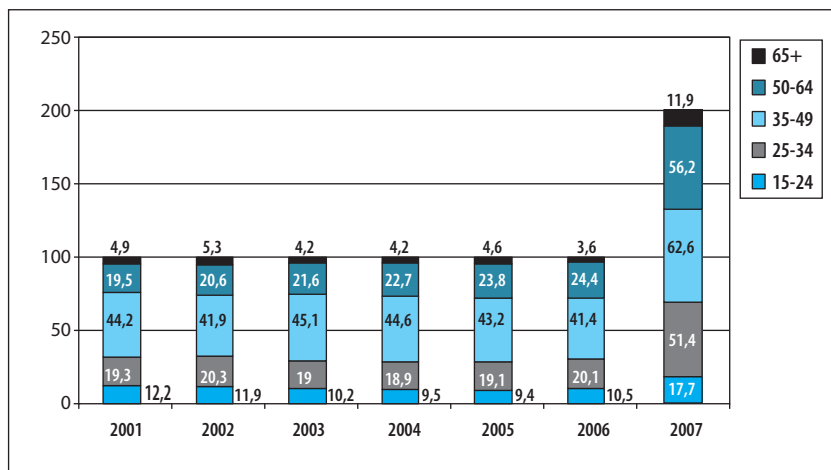
² www.statistica.md/statistics/dat/1002/ro/PiataFM_ocup_somajul_anul_2007.pdf.

³ Numărul persoanelor neocupate (inactive sau în șomaj) ce revin la 1000 persoane ocupate.

⁴ La 1 ianuarie 2007 mărimea pensiei medii a constituit 442,3 lei, cu 15,4% mai mare comparativ cu aceeași perioadă a anului precedent, iar la 1 aprilie 2008 pensiile au fost din nou majorate în medie cu 17%.

de cea de pensionare. Totodată încercările persoanelor tinere, în special, a celor cu studii medii profesionale, de a se angaja în întreprinderile date, deseori, sînt ineficace. Aceasta se întîmplă din mai multe considerente, și anume: patronii nu sînt dispuși să angajeze persoane fără experiență în domeniu; persoanele tinere nu acceptă salariile propuse de întreprinderile și organizațiile respective, iar persoanele de vîrstă pensionară nu se grăbesc să se pensioneze locul lor de muncă tinerilor. Analiza distribuției populației ocupate în funcție de vîrstă arată că ponderea populației tinere în totalul populației ocupate a

Figura 2. Repartizarea populației ocupate pe grupe de vîrstă, %



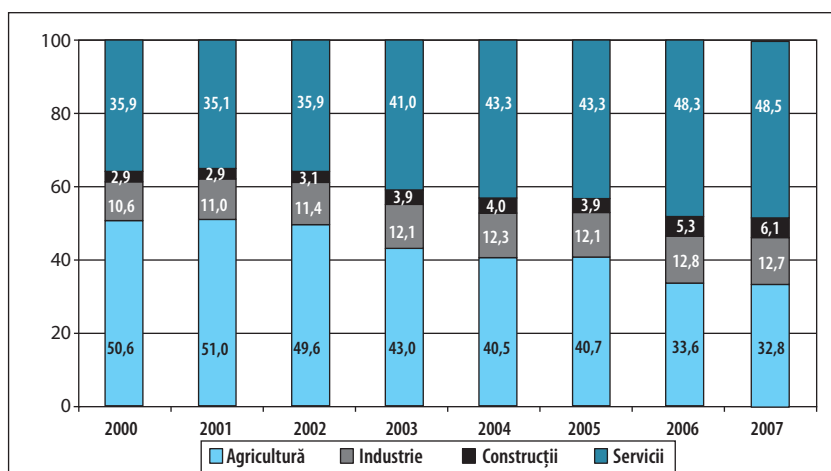
Sursa: BNS, Ancheta Forței de Muncă, Anuarul Statistic al Republicii Moldova 2008.

cunoscut o scădere bruscă începînd cu sfîrșitul anilor '90 pentru a atinge nivelul de 9,4 % în 2005, urmată de o creștere pînă la 17,7 % în 2007 (Figura 2).

Analizînd distribuția forței de muncă ocupată pe domenii de activitate, se observă o reducere semnificativă a ponderii populației ocupate în ramurile care nu pot asigura o productivitate

a muncii ridicată și, prin urmare, venituri salariale mari, precum ar fi agricultura. Astfel, dacă pînă în anul 2002 aproape o jumătate din populația ocupată din republică activa în sectorul agrar, pe parcursul ultimilor ani, ponderea populației active ocupate în agricultură s-a redus. În 2007 ea a constituit circa 32,8% din totalul populației ocupate, majorîndu-se, în același timp, ponderea populației ocupate în sfera serviciilor (Figura 3).

Figura 3. Distribuția populației ocupate pe domenii de activitate economică

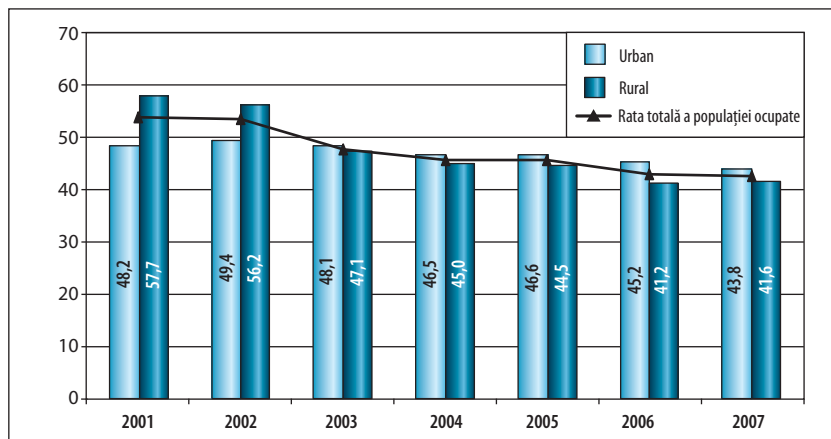


Sursa: BNS, Ancheta Forței de Muncă, Anuarul Statistic al Republicii Moldova 2008.

Modificările structurale ale ocupării forței de muncă din ultimii ani sînt legate și de procesul de depopulare a localităților rurale. Lipsa oportunităților de angajare, precum și atractivitatea practic nulă a locurilor de muncă disponibile din localitățile rurale impune populația economic activă din mediul rural să emigreze fie în orașe, fie peste hotare în vederea găsirii unui loc de muncă mai bine plătit, care

le-ar asigura un venit necesar pentru întreținerea proprie și a familiei sale. Depopularea localităților rurale este determinată și de faptul că majoritatea tinerilor plecați la studii în localitățile urbane refuză să se mai întoarcă după absolvirea studiilor în satul de baștină pentru a-și continua activitatea de muncă. Un factor al neatractivității localităților rurale îl reprezintă și spectrul îngust al ocupațiilor și meseriilor solicitate în mediul rural. O altă cauză este și infrastructura socială degradată și subdezvoltată din mediul rural, care inevitabil, deter-

Figura 4. Distribuirea populației ocupate în funcție de mediul de reședință



Sursa: BNS, Anuarul Statistic al Republicii Moldova 2008.

mină pentru populația rurală o calitate a vieții net inferioară celei din mediul urban. Datele BNS atestă o reducere puternică a ratei populației ocupate în mediul rural în totalul populației ocupate din republică de la 61,67% în 2001 pînă la 56,0% în 2007 pe fundalul descreșterii ratei totale de ocupare (Figura 4).

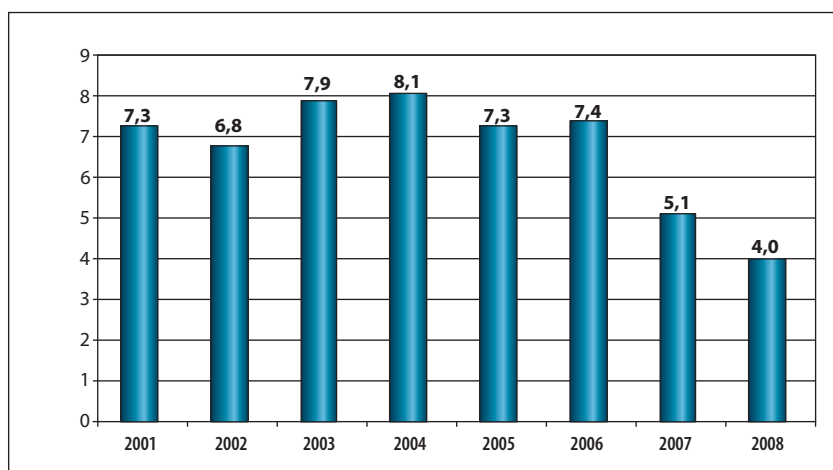
Reducerea puternică a ratei de ocupare a forței de muncă din mediul rural este determinată și de calitatea acestora. reformele din agricultură din ultimii ani, împrăștierea lucrătorilor agricoli cu pămînt, dar, și nu în ultimul rînd, inexistența unor mecanisme și instituții viabile ale economiei de piață în sectorul agrar, au condus la creșterea gradului de autoocupare a populației, precum și la răspîndirea unor elemente de economie naturală în mediul rural⁵. Ca urmare, se constată o largă practicare de către populația ocupată din mediul rural a activităților informale. În 2007 circa 319,6 mii persoane sau 45,7% din totalul populației ocupate din mediul rural aveau ocupații informale.

1.2. Evoluții în domeniul șomajului

În condițiile unei economii de piață modernă șomajul ca formă de dezechilibru pe piața muncii poate fi considerat drept unul din indicatorii principali ai funcționalității pieței muncii. Anume din acest considerent scopul de bază al politicilor de ocupare se concentrează pe diminuarea șomajului. Totodată, trebuie menționat faptul că șomajul este un fenomen firesc al economiei de piață, iar eradicarea lui prin diverse măsuri de politică de ocupare conduce, de regulă, la eforturi nejustificate. Din acest considerent scopul politicilor antișomaj ar trebui să fie nu eradicarea definitivă a șomajului, ci, mai degrabă, "gestionarea" lui, adică menținerea unui nivel al șomajului acceptabil pentru asigurarea

⁵ Dorin Vaculovski, "Ocuparea și șomajul în mediul rural. Studiu statistic", Biroul Național de Statistică, DFID, Chișinău, 2007, p. 30.

Figura 5. Rata șomajului BIM



Sursa: BNS, Anuarul Statistic al Republicii Moldova 2008.

echilibrului economic și social, precum și evitarea formelor nedorite de șomaj prin diverse măsuri de protecție socială a șomerilor.

Pe parcursul anilor 2001-2007, șomajul în Republica Moldova înregistra rate medii și se afla într-o lentă descreștere, ajungând la nivelul de 4.0% în 2008 (Figura 5), ceea ce constituie o trăsătură distinctivă

vă a unei piețe a muncii aflată în proces de formare și nu prezintă o problemă pentru perspectivele de dezvoltare a economiei țării. Totodată, statisticile indicau o rată destul de ridicată a șomajului în rândul populației active, și în special în rândul tinerilor. Tinerii întâmpină dificultăți în angajarea în câmpul muncii, fie din cauza cerințelor angajatorilor de a deține o careva experiență de lucru sau calificare profesională (inexistentă la tinerii absolvenți, inclusiv din cauza sistemului de învățământ existent în Moldova), fie din cauza salariilor foarte mici care li se oferă la angajare. În 2007 cei mai mulți șomeri – 32,1% din total, erau concentrați în grupa de vîrstă 35-49 ani, în timp ce ponderea șomerilor în vîrstă de 15-24 ani era de 30,5%⁶. Acest nivel este destul de înalt comparativ cu rata totală a șomajului, ceea ce califică tineretul drept un grup ocupațional social-vulnerabil care necesită măsuri suplimentare de protecție socială.

1.3. Evoluțiile veniturilor salariale

Procesele de liberalizare ale raporturilor de muncă determinate de actuala tranziție economică au condus și la o diminuare puternică a rolului statului în reglementarea salarizării lucrătorilor. În noile condiții economice procesele din domeniul salarizării lucrătorilor au devenit necontrolabile, iar salariul este determinat, în primul rînd, de forțele pieței. Totodată, în situația în care mecanismul pieței muncii se află doar în proces de formare, iar forțele pieței muncii nu se manifestă în cel mai perfect mod, salariul ca preț de echilibru pe cea mai fragilă dintre piețe nu-și mai poate realiza pe deplin funcțiile sale economice și sociale de bază. Din acest considerent, în prezent salariul reprezintă mai degrabă o indemnizație și nu un preț al forței de muncă, părăsind astfel sfera raporturilor de muncă. Anume grație acestui fapt are loc o degradare continuă a indicatorilor ocupaționali, ceea ce poate conduce în perspectivă la urmări grave pentru întreaga economie națională⁷.

⁶ www.statistica.md/statistics/dat/1002/ro/PiataFM_ocup_somajul_anul_2007.pdf.

⁷ Dorin Vaculovschi, "The Wage – An Important Element of the Market Economy", Buletinul Universității Petrol-Gaze din Ploiești, Seria Științe Economice, vol. LIX, nr. 2/2007, p. 27-32.

Analizînd salariile din Republica Moldova din perioada actuală se poate constata că ele sînt extrem de mici. Cu toate că în ultimii ani salariile înregistrează creșteri fără întreruperi, ele continuă să fie cele mai mici din Europa (Tabelul 3).

Tabelul 3. Salariul nominal mediu lunar pe tipuri de activități economice, MDL

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total, lei	543,7	691,5	890,8	1103,1	1318,7	1697	2065
Din care:							
Agricultură și silvicultură	315,1	393,8	498,6	642,6	744,0	915	1098,6
Pescuit, piscicultură	387,9	455,1	585,7	860,2	1043,1	1191	1281,0
Industrie	826,5	1001,8	1270,6	1501,9	1764,5	2085	2540,6
Construcții	682,8	838,1	1194,0	1639,1	1972,8	2429	2967,6
Comerț cu ridicata și cu amănuntul	531,1	641,7	794,9	1051,0	1228,1	1555	2088,7
Hoteluri și restaurante	484,7	571,3	827,4	975,0	1150,5	1385	1759,5
Transporturi și comunicații	860,8	1054,5	1453,5	1786,3	2142,9	2549	3039,5
Activități financiare	2278,4	2564,4	2926,4	3254,8	3450,6	3863	4648,3
Tranzacții imobiliare	728,1	889,6	1133,4	1382,0	1671,4	2052	2583,6
Administrație publică	742,3	989,1	1049,9	1204,6	1363,6	2164	2389,0
Învățămînt	336,9	463,3	610,2	710,7	881,8	1209	1351,2
Sănătate și asistență socială	314,6	439,1	578,8	844,7	1016,7	1334	1703,2
Celelalte activități	390,9	505,3	671,4	801,9	1010,9	1302	1600,3

Sursa: Biroul Național de Statistică.

Salariile mici și absența unor perspective reale de ameliorare a situației din unele domenii de activitate conduc la un exod masiv al lucrătorilor. Astfel, cu toate că pe parcursul perioadei 2006-2007 salariul mediu pe economie a crescut cu 21,7%, numărul salariaților se află în continuă scădere (Tabelul 1). Cu toate acestea, în astfel de domenii ca industria, construcțiile, activitățile financiare etc., în care, tradițional, se mențin niveluri de salarizare destul de înalte și creșteri relativ însemnate ale acestora, numărul salariaților este în creștere, pe cînd în agricultură, învățămînt, ocrotire a sănătății, în care nivelul de salarizare este modest, iar creșterea lui nu poate concura cu evoluția nivelurilor de salarizare din domeniile numite mai sus, se observă descreșteri stabile ale numărului salariaților.

În scopul redresării situației create în ultimii ani guvernul a promovat o serie de măsuri concrete, printre care au fost și elaborarea unei legi noi, mai liberale, privind salarizarea angajaților, indexarea periodică a salariilor lucrătorilor din sfera bugetară etc. A crescut salariul pentru prima categorie de salarizare. În 2007 acesta s-a cifrat, respectiv, în sfera bugetară pînă la 400 lei, iar în sectorul real al economiei pînă la 900 lei. În același context, guvernul republicii și-a luat angajamentul de a aduce salariul mediu lunar pe economie pînă în 2009 la echivalentul de 300 USD.

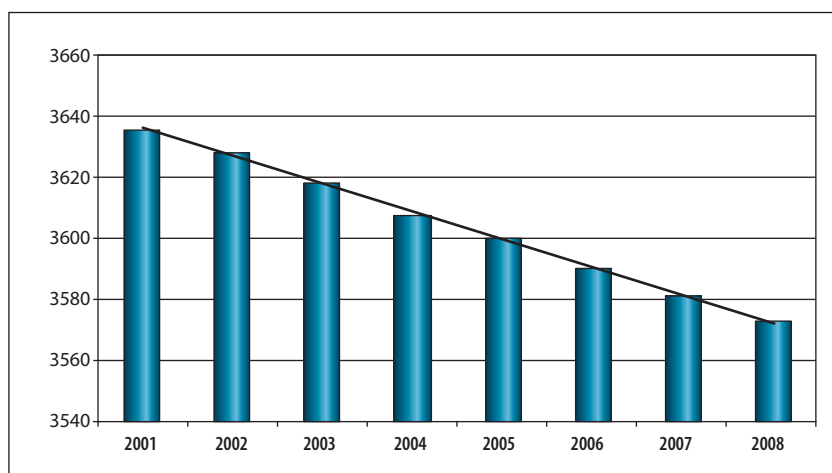
2. FACTORII CARE INFLUENȚEAZĂ PIAȚA MUNCII DIN REPUBLICA MOLDOVA

Ultimele evoluții de pe piața muncii din Republica Moldova atestă o continuare a proceselor observate în ultimii ani. Deși pe parcursul anului 2008 modificări esențiale a indicatorilor ocupaționali nu s-au înregistrat⁸, în trimestrul I al anului 2009, populația economic activă a înregistrat o descreștere cu 3,3% față de trimestrul I din 2008 (în mare parte din contul populației ocupate în agricultură), populația ocupată – o scădere cu 2,2%, în timp ce ponderea șomerilor a crescut de la 5,5% la 7,7%. Reducerea indicatorilor ocupaționali este determinată de mai mulți factori care influențează situația de pe piața forței de muncă din Republica Moldova.

2.1. Factorul demografic

Începînd cu anul 1990 populația stabilă a Republicii Moldova este într-o continuă scădere (Figura 5). Totodată, populația se confruntă și cu un proces permanent de îmbătrînire. Numărul persoanelor sub vîrsta aptă de muncă a scăzut în perioada 2001-2008, de la 22,8% din totalul populației în 2001, la 17,6% în 2008, în timp ce numărul persoanelor peste vîrsta de muncă este în creștere. De asemenea, începînd cu 1998 (cînd a fost înregistrat pentru prima dată un spor negativ de -0,2‰) se menține stabil sporul natural

Figura 6. **Tendențele demografice în Republica Moldova**
(mii persoane)



Sursa: BNS, Anuarul Statistic al Republicii Moldova 2008.

negativ, cu preponderență în spațiul rural. Unicele localități unde se înregistrează un spor natural pozitiv este municipiul Chișinău și suburbiile acestuia⁹.

Aceste tendințe demografice, cumulate cu fenomenul migrației, cauzează descreșterea populației economic active și creșterea populației inactive și respectiv influențează rata de ocupare a forței de muncă, respectiv.

Din 2001 pînă în 2007, populația inactivă a crescut de la 2014 mii pînă la 2263 mii persoane¹⁰. Tendințe de creștere înregistrează și populația inactivă în vîrstă de peste 15 ani. În 2007 ea a atins numărul de 1617,9 mii persoane, dintre care 724,8 mii bărbați și 893,1 mii

⁸ Potrivit BNS, în 2008 numărul populației economic active a fost de 1302,8 mii de persoane (-0,83% comparativ cu 2007), iar a celei ocupate – de 1251 mii de persoane (+0,3%).

⁹ BNS, Populația și procesele demografice în Republica Moldova, 2008.

¹⁰ Anuarul Statistic al Republicii Moldova 2008, www.statistica.md.

femei. Distribuția populației inactive în vîrstă de peste 15 ani în funcție de sex, mediu de reședință, vîrstă și nivel de instruire se prezenta astfel în 2007: cea mai mare concentrație a fost în mediul rural – 954,9 mii persoane sau 59,0%; cea mai mare pondere era ocupată de grupa de vîrstă 15-24 ani – 537,7 mii sau 33,2%; cel mai răspîndit nivel de instruire erau studiile gimnaziale – 445,9 mii persoane sau 28,3%.

2.2. Calitatea potențialului uman

Ocuparea populației, precum și calitatea ocupării, în mare măsură, depinde de nivelul de instruire. Or, numai o forță de muncă calificată poate fi competitivă pe piața muncii. Analizînd calitatea resurselor umane din Republica Moldova, se observă că, într-adevăr, nivelul de instruire al acestora nu este destul de înalt. Potrivit datelor BNS, majoritatea persoanelor economic active posedă studii secundar profesionale – 23,5%, liceale – 20,2% și superioare – 20,2%, în timp ce populația inactivă în vîrstă aptă de muncă posedă în marea majoritate studii gimnaziale – 28,3%, liceale – 25,1% și primare sau fără școală – 15,5%, – studii ce nu le poate asigura ocuparea unui post de muncă atractiv, cu perspective de carieră profesională și un nivel înalt al salariului, fapt ce nu-i motivează să fie prezenți pe piața muncii (Tabelul 2).

Tabelul 2. Populația de 15 ani și peste după participarea la activitatea economică în funcție de nivel de instruire, în anul 2006, %

Nivel de instruire	Populație economic activă	Populație ocupată	Șomeri BIM	Populație inactivă
Total (mii pers.)	1357,2	1257,3	99,9	2228,0
Superior	20,2	20,7	13,3	7,6
Mediu de specialitate	17,0	17,0	15,9	9,9
Secundar profesional	23,5	23,4	25,3	13,6
Liceal, mediu general	20,2	19,9	23,9	25,1
Gimnazial	16,9	16,6	20,7	28,3
Primar sau fără școală primară	2,2	2,3	0,9	15,5

Sursa: BNS, Ancheta Forței de Muncă.

Situația calității potențialului uman este critică pentru populația tînă. Astfel, în trimestrul II al anului 2006 cea mai mare parte a tinerilor în vîrstă de 15-29 de ani posedau studii gimnaziale – 36% din totalul populației din această categorie de vîrstă, 29,4% posedau, respectiv, studii medii generale și liceale, și numai 14,4% posedau studii superioare sau medii de specialitate. Totodată, analizînd distribuția tinerilor după nivelul de instruire pe medii, se observă o concentrație și mai mare a persoanelor cu studii gimnaziale în mediul rural – 45% din totalul tinerilor din mediul rural, comparativ cu doar 23,3% în mediul urban¹¹. Concentrația mare a persoanelor tinere cu un nivel de studii inferior în mediul rural este determinată de motivația slabă a acestora de a investi în capitalul lor uman, reieșind din specificul ocupării din acest mediu (sectorul agricol). Pe de altă parte,

¹¹ "Tinerii pe piața muncii", Biroul Național de Statistică, Ancheta Forței de Muncă, Chișinău, 2006.

lipsa unor locuri de muncă care necesită un nivel înalt de calificare determină persoanele tinere din mediul rural care au plecat la studii să nu mai revină acasă. De asemenea, o distribuție asimetrică pe medii se observă și în ceea ce privește distribuția persoanelor cu studii superioare și medii de specialitate.

Demotivarea persoanelor tinere de a-și ridica nivelul de instruire este determinată nu doar de conjunctura pieței muncii, dar și de degradarea calității educației vocaționale și, parțial a celei superioare. Sistemul secundar de învățământ profesional nu a reușit să se adapteze la cerințele beneficiarilor direcți ai pieței muncii. Majoritatea instituțiilor de pregătire profesională se confruntă în prezent cu probleme legate de dotarea metodică-didactică și tehnico-materială insuficientă. În același timp, oferta de specializări se află în continuă scădere, iar programele de specializare sînt fundamentate pe un cadru curricular depășit din punct de vedere tehnologic, fără vreo legătură cu cererea existentă pe piața muncii. Dacă în 1990 oferta instituțiilor de învățământ profesional era constituită din aproximativ 350 de specializări, în 2005 instituțiile de învățământ secundar profesional ofereau doar 85 de specializări¹². Din acest considerent, se creează o impresie că școlile profesionale, sînt axate, în multe cazuri, pe pregătirea șomerilor. Totodată, finanțarea insuficientă a sistemului de învățământ și salarizarea joasă a corpului didactic au determinat plecarea din sistem a unui număr considerabil de cadre didactice, fără ca acestea să fie suplinite de cadre tineri din aceleași motive financiare. Ca rezultat, calitatea studiilor este subminată și de numărul insuficient de cadre didactice.

În consecință, piața muncii s-a concentrat pe absorbția specialiștilor cu studii superioare. Situația dată poate fi explicată și prin faptul că piața muncii din Republica Moldova, fiind o piață în formare, încă nu este capabilă să semnaleze sistemul de formare profesională despre conjunctura ofertei de muncă solicitate. În schimb, nivelul superior de studii este mai atractiv din considerentul că asigură oportunități mult mai largi de integrare profesională pentru absolvenți.

Autoritățile guvernamentale au reacționat la situația dată printr-o amplă campanie informațională în vederea promovării și atragerii absolvenților nivelului de învățământ secundar de treapta I și secundar de treapta II, precum și prin plafonarea strictă a admiterii în instituțiile de învățământ superior atît pentru studenții ce-și fac studiile cu finanțare bugetară, cît și pentru cei cu finanțare prin contract, admiterea fiind redusă din an în an. Astfel, planul de admitere în instituțiile superioare de învățământ pentru 2008-2009 a constituit 25,4 mii persoane și s-a redus cu 8,6% comparativ cu 2007¹³. Eforturile autorităților guvernamentale nu au fost în stare să stopeze degradarea sistemului de pregătire profesională. Concursul de înmatriculare pentru studiile secundare profesionale se află într-o continuă scădere, iar pentru unele specializări practic nu există concurs de înmatriculare, fapt ce se răsfrînge negativ asupra calității procesului de formare profesională.

¹² Republica Moldova 2007: Raport de Stare a Țării, Centrul Analitic Independent "Expert Grup", Chișinău, 2007, p. 50.

¹³ HG nr. 673 din 6.06.2008, Monitorul Oficial nr. 103-105, Art. nr. 672, din 13.06.2008.

Totodată, plafonarea admiterii în instituțiile de învățământ superior poate conduce nu numai la o degradare evidentă a potențialului uman din republică, dar și la o înrăutățire a situației din domeniul ocupării, or persoanele cu studii superioare se integrează cu mult mai ușor pe piața muncii, ponderea lor în totalul șomerilor din grupa de vîrstă 15-24 de ani fiind destul de modestă (în 2007 ponderea șomerilor cu studii superioare a constituit 18,7% din totalul șomerilor BIM în vîrstă de 15-24 ani)¹⁴.

2.3. Migrația forței de muncă

Unul din cei mai marcanți factori care au influențat situația de pe piața muncii din ultimii ani a fost migrația internă și în special, cea internațională a forței de muncă.

Migrația internă

În general, în Republica Moldova fenomenul migrației interne a fost destul de intens și în perioada economiei socialiste, manifestîndu-se în toate formele ei – de la migrația pendulatorie, pînă la emigrație. Aceasta era determinată, pe de o parte, de ponderea mare a populației rurale, iar pe de altă parte de supraoferta forței de muncă din mediul rural care se datora densității prea mari a populației. După 1990, motivele principale ale migrației interne au devenit lipsa oportunităților de angajare (ca urmare a reducerii locurilor de muncă) și condițiile precare de trai din localitățile rurale și orașele mici. Din acest considerent, vectorul actual al migrației interne este orientat dinspre orașele mici și sate spre orașele mari, unde sînt mai multe oportunități de angajare și o renumerare mai bună, iar nivelul calității vieții este mai ridicat.

În prezent, migrația internă a populației republicii este stimulată, într-o măsură oarecare, și de politica de ocupare a forței de muncă care prevede, printre altele, stimularea mobilității teritoriale a forței de muncă prin acordarea unor facilități șomerilor plasați în cîmpul muncii în alte localități în afara locului lor de reședință¹⁵. Măsura dată de politică de ocupare reduce, într-o oarecare măsură șomajul structural, însă, totodată, contribuie și la depopularea localităților rurale, care oferă puține locuri de muncă disponibile.

Migrația internațională

Ancheta Forței de Muncă a înregistrat pentru anul 2007 un număr de circa 335,6 mii persoane plecate peste hotare în căutarea unui loc de muncă. Alte date, mai puțin oficiale privind amploarea migrațiunii internaționale de muncă oscilează între 500 mii și 1 milion de persoane. Pe parcursul ultimilor ani se observă o creștere stabilă a acestei categorii de persoane (*Tabelul 1*). Totodată, trebuie menționat faptul că plecarea persoanelor din mediul rural în căutarea unui loc de muncă este cu mult mai intensă comparativ cu

¹⁴ www.statistica.md/statistics/dat/1002/ro/PiataFM_ocup_somajul_anul_2007.pdf.

¹⁵ www.anofm.md.

plecarea persoanelor din mediul urban în căutarea unui loc de muncă, constituind în 2006 – 70,1% din totalul persoanelor plecate¹⁶.

Analiza populației plecate peste hotare în căutarea unui loc de muncă în funcție de vîrstă, sex și stare civilă arată că cele mai multe persoane plecate au fost în vîrstă de 35-49 ani – 36,5% și 25-34 ani – 29%¹⁷. În numărul persoanelor plecate predomină bărbații – 63,8%. În ceea ce privește distribuția persoanelor plecate în funcție de starea civilă, majoritatea persoanelor plecate sînt căsătorite – 53,6%. Numărul ridicat al persoanelor din această categorie se răsfrînge negativ asupra instituției familiei, și pe termen lung asupra situației demografice din republică.

Migrația internațională de muncă este influențată și de nivelul de instruire. Astfel, se constată că în 2006 cele mai multe persoane plecate peste hotare au avut studii medii liceale – 27,3% și secundar profesionale – 26,0% din totalul persoanelor plecate peste hotare în căutarea unui loc de muncă. Cota înaltă a migranților cu studii secundare își are explicația în activitățile necalificate în care aceștia sînt de obicei antrenați peste hotare, și care nu necesită investiții enorme în capitalul uman.

Tabelul 4. Persoane declarate plecate la muncă peste hotare pe grupe de vîrstă, nivel de instruire, sexe medii și stare civilă în anul 2006, %

	Total	15-24 ani	25-34 ani	35-49 ani	50-64 ani	65+
Total (mii persoane)	310,1	87,2	89,8	113,3	19,8	-
Bărbați	197,8	59,1	62,6	65,1	10,9	-
Femei	112,3	28,1	27,2	48,2	8,9	-
Urban	92,7	15,3	27,8	40,2	9,3	-
Rural	217,4	71,8	62,0	73,1	10,5	-
						-
Necăsătorită	124,0	63,7	33,5	2,0	0	-
Căsătorită	166,2	4,1	26,0	67,1	2,8	-
Văduvă	5,4	1,4	9,5	79,7	9,3	
Divorțată	14,5	8,8	30,9	60,1	0,2	
Superior	8,6	4,7	11,1	8,2	16,3	-
Mediu de specialitate	13,8	4,8	11,8	20,6	23,9	-
Secundar profesional	26,0	16,4	25,1	33,8	27,2	-
Liceal, mediu general	27,3	29,6	26,9	26,7	22,1	-
Gimnazial	23,8	42,9	24,8	10,7	9,9	-
Primar sau fără școală	0,6	1,6	24,8	10,7	9,9	-

Sursa: BNS, Ancheta Forței de Muncă.

¹⁶ Dorin Vaculovschi, "Ocuparea și șomajul în mediul rural. Studiu statistic". Biroul Național de Statistică, DFID, Chișinău, 2007, p. 52.

¹⁷ Date pentru anul 2006.

Vorbind despre geografia migrațiunii internaționale de muncă din Republica Moldova nu se poate spune despre un vector concret al acestei mobilități teritoriale. Persoanele plecate peste hotare în căutarea unui loc de muncă migrează atât în țările din vest, cât și în țările din est. Un factor esențial ce facilitează și stimulează migrațiunea de muncă spre regiunile estice este cunoașterea limbii, psihologiei și tradițiilor locale. Totodată, deschiderea frontierelor și facilitarea posibilităților de plecare în țările europene, a condus la diversificarea geografiei migrațiunii de muncă, reorientînd tot mai mult vectorul migrațiunii de muncă din Republica Moldova din est spre vest.

În general, migrațiunea internațională a forței de muncă este un fenomen ce ia o amploare tot mai mare practic în toate țările lumii, fiind influențat de procesele de globalizare ce au loc în prezent în lume. Prin urmare, fenomenul dat trebuie privit ca un fenomen obiectiv, determinat de mai mulți factori interni și externi.

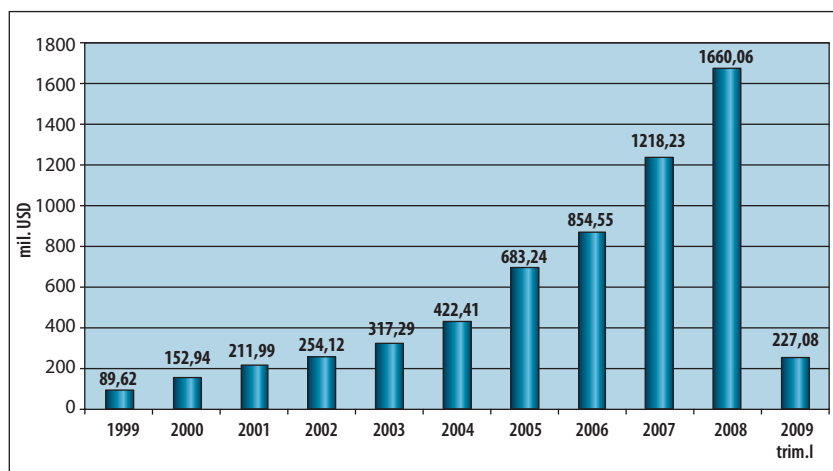
Cauza economică principală a migrației internaționale de muncă din Republica Moldova sînt diferențele dintre nivelul salariului din republică și cel din țările recipiente. Anume salariile mici și lipsa unor oportunități atractive de angajare, și nu șomajul, reprezintă cauza principală a creșterii migrației internaționale de muncă din republică.

Alți factori care stimulează creșterea migrațiunii internaționale de muncă din Republica Moldova sînt cei demografic și cultural. Într-adevăr, scăderea natalității și îmbătrînirea populației dintr-un șir de țări din Europa, precum și din Rusia, au condus la un deficit de forță de muncă care este acoperit, de regulă, de lucrătorii veniți practic din toate țările lumii. În acest context, lucrătorii migranți din Republica Moldova sînt mai agreabili pentru țările recipiente comparativ cu cei veniți din țările din Asia și Africa, în primul rînd, datorită unor diferențe minime de cultură, religie, limbă, comportament, valori etc. În afară de aceasta, gradul de pregătire profesională precum și cerințele de salarizare sînt destul de acceptabile pentru potențialii angajatori din aceste țări.

Migrațiunea internațională de muncă, ca un fenomen obiectiv, are un impact atât pozitiv cât și negativ asupra evoluției potențialului de muncă din Republica Moldova. În condițiile unei economii aflate în dificultate, precum cea a Republicii Moldova, migrația internațională de muncă reprezintă o cale optimă de soluționare a problemelor de asigurare a unui trai decent. Remitențele venite în republică, ridică simțitor bunăstarea unei mari părți a populației. În același timp, prin creșterea consumului ea stimulează creșterea cererii agregate, asigurînd condiții favorabile de creștere economică. Totodată, aceste mijloace bănești care vin în țară, în valută forte, compensează, într-o oarecare măsură, deficitul balanței comerciale, contribuind astfel la asigurarea stabilității monedei naționale. Remitențele pentru anul 2007 sînt comparabile cu volumul Bugetului de Stat. În anul 2008 volumul remitențelor a mai crescut, atîngînd cifra de 1660,06 mil. USD¹⁸. Cu alte cuvinte, soldul negativ al comerțului exterior, care este în permanentă creștere, este com-

¹⁸ http://www.bnm.md/md/external_operations_via_banc_system.

Figura 7. Transferuri de mijloace bănești (remiteri) din străinătate efectuate de persoane fizice prin băncile comerciale din Republica Moldova



Sursa: Banca Națională a Moldovei.

pensat de exportul de forță de muncă, care, de asemenea, poate fi considerat o valoare similară bunurilor de consum sau investiționale.

Printre efectele negative ale migrației forței de muncă din Republica Moldova pot fi numite: migrația specialiștilor de calificare înaltă ("exodul creierilor") și traficul de ființe umane. În primul caz, migrația definitivă

sau temporară a persoanelor înalt calificate duce clar la o pierdere a capitalului intelectual. În cazul migrației temporare iese în evidență încă un aspect negativ al migrației – degradarea forței de muncă înalt calificate, ca urmare a prestării de servicii necalificate peste hotare. Ca urmare, aceste persoane au șanse mai mici de angajare în sectorul de calificare după reîntoarcerea acasă. De asemenea, pierderea de capital uman este prezentă și în cazul plecării tinerilor la studii peste hotare și care se stabilesc definitiv acolo. Astfel, Republica Moldova se transformă treptat într-un furnizor de forță de muncă calificată pentru alte țări în detrimentul său.

Un aspect îngrijorător legat de migrația internațională de muncă este extinderea migrației ilegale. Angajându-se, migranții ilegali completează piața "dublă" a muncii din țările recipiente, stimulând în aceste țări dezvoltarea sectorului subteran al economiei, iar uneori și cel criminal, de regulă, legat de traficul de ființe umane.

3. POLITICI ȘI STRATEGII DE OCUPARE A FORȚEI DE MUNCĂ

Politica de ocupare promovată în ultimii ani în Republica Moldova, care se bazează pe un șir de documente strategice, precum programul de guvernare pentru perioada 2005-2009 "Modernizarea țării – bunăstarea poporului", Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (2004-2006) (SCERS), programul de revitalizare a localităților din mediului rural "Satul Moldovenesc", Planul de Acțiuni Moldova – Uniunea Europeană, "Strategia pentru tineret" etc.

Cu toate că eforturile autorităților guvernamentale în ceea ce privește ameliorarea situației din domeniul ocupării sînt destul de semnificative, acestea poartă mai degrabă

un caracter declarativ, fără propuneri concrete și eficiente de redresare a situației. Acest fapt este confirmat și de evoluțiile recente a principalilor indicatori ocupaționali. Nici creșterea numărului de locuri noi de muncă, create pe parcursul ultimilor ani¹⁹, nu a fost în stare să redreseze situația din domeniul ocupării și să reducă din numărul mare a persoanelor plecate peste hotare în căutarea unui loc de muncă.

Totodată, trebuie menționat faptul, că în această perioadă de timp, serviciul public de ocupare din republică a înregistrat modernizări esențiale. Astfel, au fost modificate cadrul instituțional și legislația în vigoare, a fost diversificată esențial gama de servicii prestate persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă. Actualmente, rolul principal în realizarea politicilor de ocupare a forței de muncă din republică îi revine Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă (în continuare – ANOFM) și oficiilor teritoriale de ocupare a forței de muncă, care își realizează funcțiile lor în baza Legii nr. 102-XV din 13.03.2003 privind ocuparea forței de muncă și protecția persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă. Printre atribuțiile ANOFM se numără: elaborarea propunerilor și participarea la realizarea politicilor de stat și programelor naționale, teritoriale sau de ramură privind ocuparea forței de muncă; informarea populației despre cererea și oferta forței de muncă, precum și prestarea de servicii de orientare profesională și de susținere psihologică a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă; protecția socială a acestora; creșterea mobilității forței de muncă în condițiile schimbărilor structurale din economie etc.²⁰ Modernizarea activității Serviciului public de ocupare și diversificarea serviciilor oferite de acesta a adus rezultatele scontate. Astfel, pînă la finele trimestrului I al anului 2008 numărul persoanelor înregistrate cu statut de șomer la oficiile teritoriale de plasare în câmpul muncii s-a redus pînă la 15 198 persoane. Totodată, în primul semestru al anului 2008, pînă la 9 iulie 2008, prin intermediul structurilor serviciului public de ocupare au fost plasate în câmpul muncii 15 420 persoane. În evidența structurilor date mai sînt încă 16 712 locuri de muncă vacante²¹.

În același timp, cu toate că serviciul public de ocupare înregistrează modernizări semnificative din punct de vedere al diversificării serviciilor acordate șomerilor, nu se poate spune același lucru și despre calitatea acestor servicii. În prezent, în cadrul unei agenții teritoriale de ocupare a forței de muncă, cu excepția celei din municipiul Chișinău, activează 2-3 funcționari care sînt nevoiți să comaseze mai multe funcții pentru asigurarea gamei largi de servicii prestate de către agenție, ceea ce afectează simțitor calitatea acestora. Or, competențele lor nu sînt întotdeauna suficiente pentru aceasta. Astfel, dacă serviciile de mediere a muncii sau de calculare a indemnizației de șomaj pot fi realizate de un economist, serviciile de consiliere profesională sau de asistență psihologică acordate persoanelor descurajate trebuie efectuate de către un psiholog calificat.

¹⁹ În anul 2007 numărul de locuri noi de muncă create a atins nivelul de cifra de 87,1 mii. (vezi Tabelul 1).

²⁰ HG 832 din 14.07.2003.

²¹ www.anofm.md.

În ceea ce privește argumentul, precum că numărul mic al funcționarilor serviciului public de ocupare este determinat de numărul mic de șomeri înregistrați, precum și de resursele bugetare limitate, acesta nu este relevant. Or, serviciul public de ocupare trebuie să fie axat nu numai pe plasarea în câmpul muncii și protecția socială a persoanelor cu statut de șomer, dar și pe măsuri de creștere a ocupării prin atragerea persoanelor apte de muncă inactive sau descurajate. De asemenea, serviciul dat, ca o instituție de bază a pieței muncii din Republica Moldova trebuie să fie accesibil și pentru persoanele ocupate, aflate în căutarea unui alt loc de muncă. În condițiile în care agențiile private de recrutare se află încă într-o etapă de afirmare pe piața muncii, activitatea serviciului public de ocupare ar contribui la o creștere a funcționalității pieței muncii.

În mai 2007 în Republica Moldova a fost lansată "Strategia națională privind politicile de ocupare a forței de muncă". Noua strategie poate fi considerată drept o reacție a statului la înrăutățirea situației de pe piața muncii din republică, precum și la realizarea obiectivelor privind integrarea europeană.

Alte măsuri semnificative, întreprinse de către autoritățile guvernamentale legate de ameliorarea situației de pe piața muncii, în special din mediul rural, reprezintă Programul Național de abilitare Economică a Tinerilor, program lansat în contextul declarării anului 2008 An al Tineretului. Programul presupune acordarea unor credite preferențiale și granturi persoanelor tinere care doresc să inițieze afaceri în localitățile din mediul rural. Cu toate acestea, un rezultat palpabil evident al realizării strategiei date nu se observă.

Totodată, indiferent de calitatea politicilor de pe piața muncii, trebuie menționat faptul că piața muncii este o piață derivată. Ea reflectă pe deplin succesele și insuccesele din economie. Din acest considerent, doar o creștere durabilă a economiei, înviorarea afacerilor și a investițiilor pot să absoarbă excesul de ofertă de muncă din republică concretizat fie în populația șomeră, fie în populația inactivă aptă de muncă și să asigure realizarea obiectivelor strategiilor și politicilor în cauză – de reducere a nivelului șomajului și de creștere a nivelului ocupării forței de muncă.

4. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

4.1. Problemele în domeniul pieței muncii

Principalele probleme legate de situația de pe piața muncii din Republica Moldova sînt următoarele:

- **reducerea nivelului ocupării** – reprezintă o problemă nu numai de ordin economic, dar și de ordin social pentru Republica Moldova. Or, pe lângă pierderile economiei naționale, determinate de utilizarea inefficientă a potențialului uman,

orice inactivitate a populației apte de muncă conduce la o reducere a calității vieții și la creșterea presiunii sociale etc.;

- **calitatea joasă a ocupării** – este determinată de un nivel mare al ocupării informale, în special în mediul rural, al subocupării, precum și de condițiile de muncă necorespunzătoare statutului de muncă decentă. În 2007 ponderea ocupării informale în totalul populației ocupate a constituit 33,6%. În mediul rural ocuparea informală s-a cifrat la nivelul de 45,8%. În mare parte, acestea sînt persoanele care activează în cadrul gospodăriilor lor casnice în interes personal făcînd o “agricultură de supraviețuire”. Totodată, este mare și ponderea celor angajați fără contract de muncă.
- **creșterea șomajului în rîndul tinerilor** – determină acest grup ocupațional drept social-vulnerabil pe piața muncii. Tinerii, în special cei care nu au lucrat vreodată, se confruntă cu probleme majore de angajare în cîmpul muncii. Căuzele sînt fie cerințele angajatorilor de a deține o careva experiență de muncă și o anumită calificare profesională (inexistentă în cazul tinerilor absolvenți), fie salariile mici oferite la angajare.
- **intensificarea migrației internaționale de muncă** – este determinată de atractivitatea slabă a locurilor de muncă disponibile în republică. Salariile mici, productivitatea joasă a muncii, lipsa unor perspective de carieră profesională, dar nu în ultimul rînd, înlesnirea procesului de integrare profesională pe piețele muncii ale altor țări, conduc la intensificarea migrației internaționale de muncă;
- **degradarea capitalului uman** – este determinată de nivelul mic al salariilor pentru locurile de muncă care necesită investiții enorme în capitalul uman (educație, sănătate, cultură, administrație publică) și un nivel relativ mai înalt al salariilor pentru locurile de muncă care nu necesită un nivel înalt de investiții în capitalul uman. Pe de altă parte, persoanele care pleacă peste hotare la muncă practică, de asemenea, munci necalificate. O asemenea situație conduce la un proces de decalificare masivă a întregului potențial uman din republică. Totodată, decalificarea potențialului uman este determinată și de demotivarea tinerilor în formarea lor profesională, care o percep drept cheltuială nejustificată, de descreșterea exigențelor în procesul de instruire atît în școli, cît și în instituțiile de formare profesională de nivel secundar și superior. Situația creată poate determina în perspectivă pentru Republica Moldova un statut de țară subdezvoltată;
- **compromiterea sistemului de protecție socială** – reducerea nivelului de ocupare a forței de muncă conduce la creșterea raportului de dependență economică (în 2007 raportul de dependență economică a fost de 1871‰) și, prin urmare, la reducerea surselor necesare pentru asigurarea mecanismului de funcționare a sistemului de asigurări sociale și a sistemului de ocrotire a sănătății, care se află în strînsă dependență de veniturile salariale ale populației ocupate.

4.2. Lecții de învățat

Situația critică de pe piața muncii din Republica Moldova impune următoarele lecții de învățat:

- reieșind din caracterul derivat al pieței muncii, doar o însănătoșire a economiei naționale poate ameliora situația din domeniul ocupării forței de muncă. Prin urmare, scopurile politicii de ocupare promovate în prezent în Republica Moldova trebuie să se axeze nu pe diminuarea șomajului, care, printre altele, asigură mediul concurențial pe piața muncii, necesar pentru asigurarea condițiilor motivatorii de dezvoltare a capitalului uman existent, dar pe ridicarea nivelului ocupării a persoanelor apte de muncă, pe asigurarea unor condiții favorabile de creare în economia reală a unor locuri de muncă durabile și productive, care pot realmente asigura lucrătorilor un trai decent;
- dezvoltarea pieței muncii din Republica Moldova presupune și dezvoltarea potențialului uman existent. În acest context, miza cea mare pe formarea profesională de nivel secundar nu este cea mai reușită soluție în condițiile de globalizare și integrare europeană. Or, pentru a deveni competitivi în plan internațional republica are nevoie de un potențial uman bine pregătit și motivat. În acest context plafonarea admiterii în instituțiile de învățământ superior reprezintă o decizie nechibzuită a actualei guvernări, care este în contradicție cu obiectivele de asigurare a unei dezvoltări durabile a economiei țării, precum și de integrare a acesteia în Uniunea Europeană;
- deși problema salarizării constituie principala cauză a înrăutățirii situației de pe piața muncii din Republica Moldova, soluționarea acesteia necesită o perioadă mai îndelungată, fiind determinată de mai mulți factori. Printre aceștia pot fi menționați:
 - reminescențele vechiului sistem al economiei planificate și centralizate. Republica Moldova a moștenit o economie de la fosta Uniune Sovietică, a cărei productivitate a muncii la acel moment era de 2-3 ori mai mică decât în țările industrializate²². Pe parcursul primilor ani de tranziție economică productivitatea muncii s-a redus și mai mult. Reieșind din faptul că nivelul salariului este legat de nivelul productivității muncii, o ajustare a acestuia la standardele europene necesită o perioadă îndelungată de timp, precum și eforturi manageriale, tehnologice și de dezvoltare a capitalului uman enorme;
 - conjunctura pieței muncii din republică – care este determinată de o pondere mare a celor ocupați în domenii de activitate (în special, agricultură) în care productivitatea muncii este mică și nu are perspective de creștere, iar investițiile în capitalul uman nu sînt necesare;
 - calitatea potențialului uman existent – determinată atît de conjunctura pieței muncii care nu necesită lucrători calificați, cît și de demotivarea lucrătorilor în ridicarea nivelului de instruire sau a calificării, din considerentul că pe piața muncii din Republica Moldova nivelul de instruire nu reprezintă un factor important pentru ridicarea salariilor.
- migrația internațională de muncă, care este legată în mod direct de problema găsirii unor oportunități atractive de angajare, precum și a unui salariu necesar pentru un trai decent, va fi redusă doar în cazul ameliorării situației de pe piața muncii din Republica Moldova.

22 Fapt menționat în cadrul lucrărilor congresului 27 al PCUS în 1986.

4.3. Recomandări

- **Reabilitarea și consolidarea sistemului de orientare profesională și pregătire profesională.** În scopul reducerii șomajului structural care este destul de răspândit, în special, printre tineri, și este determinat, în mare măsură, de decalajul dintre cunoștințele și abilitățile profesionale solicitate de organizații și cele extinse pe piața muncii, apare necesitatea implementării unui nou concept al formării profesionale care ar corela mai strâns cu exigențele pieței muncii din Republica Moldova. Noua concepție a sistemului de formare profesională ar presupune:
 - reabilitarea institutului de orientare profesională care ar conduce la optimizarea costurilor legate de formarea ofertei de muncă, proces care, de regulă, durează și este costisitor;
 - crearea unui nou sistem de pregătire profesională, bazat pe astfel de criterii ca **diversificare** (se are în vedere diversificarea formelor de pregătire profesională și reabilitarea formării profesionale la locul de muncă, așa-numita “ucenicie”), **flexibilitate** (se are în vedere colaborarea cât mai armonioasă între agenții economici și instituțiile de învățământ în vederea adaptării ofertelor educaționale și a programelor de învățământ la exigențele cerute de piața muncii), **eficiență** (se are în vedere optimizarea costurilor legate de procesul de pregătire profesională în contextul avantajelor obținute de întreaga societate). O nouă concepție a învățământului profesional poate reduce esențial rata șomajului din rândul tinerilor, în special a celor cu studii medii de specialitate.
- **Revitalizarea infrastructurii sociale și diversificarea spectrului de ocupații din mediul rural.** Aceasta ar contribui la creșterea nivelului ocupării și reducerea șomajului în mediul rural prin creșterea atractivității însăși a localităților rurale. O asemenea sarcină poate fi realizată doar prin asigurarea unui mecanism viabil de atragere a investițiilor publice și private, interne și externe în localitățile rurale, necesare pentru modernizarea infrastructurii sociale, crearea IMM-urilor, astfel încât localitățile rurale să se apropie tot mai mult de mediul urban după calitate vieții și structură ocupațională. Aceasta va asigura o utilizare mai eficientă a potențialului uman de la sate, va diminua rolul activităților agricole neproductive în totalul activităților economice din mediul rural, precum și va reduce din intensitatea exodului forței de muncă.
- **Îmbunătățirea mediului de afaceri și dezvoltarea sectorului IMM.** Crearea unor condiții favorabile (fiscale, de creditare, legale etc.) pentru înființarea și dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii va permite crearea unor noi locuri de muncă și ridicarea ratei de ocupare. În special, este necesară stimularea creării IMM în mediul rural, unde rata de ocupare este mai mică. Totodată, un mediu de afaceri favorabil este atractiv și pentru investitorii străini.

BIBLIOGRAFIE

1. Raportul Anual de Evaluare a implementării Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei, 2006. Guvernul Republicii Moldova, Chișinău, 2007.
2. Planul Național de Dezvoltare 2008-2011. Document de Strategie (proiect). Guvernul Republicii Moldova, Chișinău, 2007.
3. "Calitatea Creșterii Economice și impactul ei asupra Dezvoltării Umane", Raportul Național al Dezvoltării Umane, 2006, PNUD, Chișinău, 2006.
4. Nicolae Toderaș "Procesul de armonizare a politicilor formării profesionale și ocupării din Republica Moldova cu cele ale statelor membre ale Uniunii Europene" – studiu al Institutului de Politici Publice, Chișinău, 2006, www.ipp.md.
5. Ancheta forței de muncă. Principalii Indicatori ai Pieței Forței de Muncă (BIM/Eurostat) – Biroul Național de Statistică, Chișinău, 2007.
6. Tinerii pe Piața Muncii. Notă Informativă, - Biroul Național de Statistică, Chișinău 2006.
7. Country Review of the Employment Policy of Moldova (CREP), document ILO, 2006.
8. Piața forței de muncă în Republica Moldova 2007. Culegere Statistică, Biroul național de statistică, Chișinău, 2007.
9. Forța de muncă în Republica Moldova, ocupare și șomaj, 2007. Ancheta Forței de Muncă, - Biroul Național de statistică, Chișinău, 2007.
10. Strategia Națională Privind Politicile de Ocupare a Forței de Muncă pe anii 2007-2015 – Monitorul Oficial nr. 82-85/660 din 15.06.2007.
11. "Raport anual 2006", Unitatea Națională de Coordonare, Ministerul Economiei și comerțului al Republicii Moldova, Chișinău, 2007.
12. "Raportul anului 2006", BNM, 2007, www.bnm.md.

SISTEMUL DE PROTECȚIE SOCIALĂ

INTRODUCERE

Protecția socială este concepută pentru asigurarea unui standard de viață de bază pentru toți oamenii, indiferent de mijloacele de care aceștia dispun. Obiectivul principal al protecției sociale îl constituie diminuarea sau chiar înlăturarea consecințelor unor riscuri asupra mediului și nivelului de trai ale unor persoane, segmente ale populației aflate în poziții dezavantajate din diferite motive.

Sistemul de protecție socială înglobează, pe de o parte beneficiile universale, garantate tuturor cetățenilor, cum ar fi de exemplu: accesul gratuit și echitabil la educația de bază, dreptul de a trăi într-un mediu sănătos etc., iar pe de altă parte, sistemul de securitate socială, axat pe intervenții în cazul cetățenilor dezavantajați sau aflați în situație de risc. În vederea asigurării protecției sociale a persoanelor aflate în grupurile de risc, statele folosesc, de obicei concomitent, două modalități:

- sistemul de asigurări sociale, care este obligatoriu, iar principiul de bază al acestuia este că beneficiarii sînt cei care au contribuit. Fiind luată, de obicei, în calcul mărimea contribuției la sistemul de asigurări sociale, populația beneficiază de: pensii, ajutor de șomaj, ajutor pentru îngrijire medicală și boală etc;
- sistemul de asistență socială, care oferă sprijin persoanelor aflate în dificultate, vulnerabile, în dependență de necesitățile lor, în vederea asigurării unui minim necesar de trai, indiferent de contribuțiile anterioare a acestora la sistemul de protecție socială.

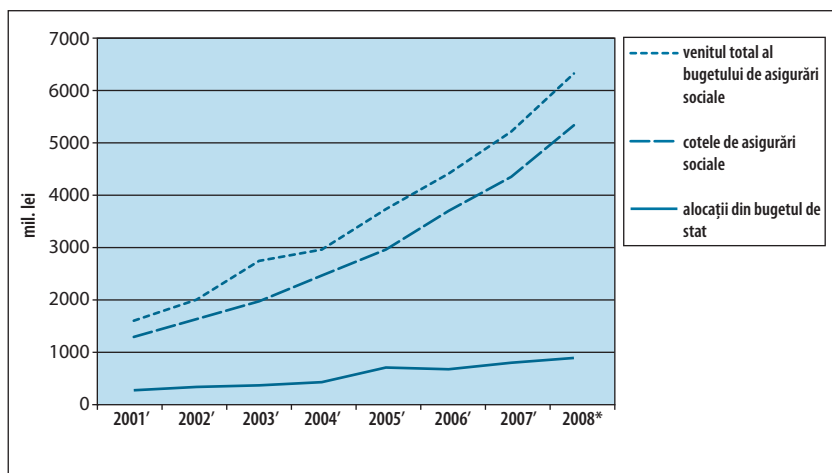
Sistemul de protecție socială are un rol primordial în asigurarea securității sociale a persoanelor. Acesta a fost prezent și în perioada sovietică prin diferite modalități. În perioada comunistă protecția socială era realizată exclusiv de către stat, efectul acestei situații fiind unul dublu: reducerea la minimum a serviciilor de asistență socială, pre-

cum și deprofesionalizarea completă a acestora¹. Asigurările sociale de stat garantau o acoperire universală și relativ generoasă față de unele categorii sociale (pensionari, persoane cu dizabilități, familii cu mulți copii). În același timp alte fenomene erau absolut ignorate și nerecunoscute oficial, cum ar fi sărăcia și șomajul și deci lăsate în afara sistemului de protecție socială. După destrămarea Uniunii Sovietice, datorită crizei economice s-a accentuat șomajul, sărăcia, iar intervenția instituțiilor statului prin politici sociale în acest domeniu a devenit absolut necesară. În felul acesta, la începutul anilor '90, a crescut semnificativ numărul beneficiarilor sistemului de protecție socială de stat. În acest context, marcat și de alte manifestări sociale (îmbătrânirea populației), se impunea reformarea sistemului de protecție socială, s-a încercat dezvoltarea sistemului de asistență socială, proces în care Republica Moldova a beneficiat de asistența organismelor internaționale² și continuă să fie susținută de acestea.

1. ASIGURĂRILE SOCIALE

Conform legislației în vigoare, prestațiile de asigurări sociale reprezintă un venit de înlocuire pentru pierderea totală sau parțială a veniturilor ca urmare a vârstei, invalidității, accidentelor, bolilor, maternității, pierderii locului de muncă sau decesului³. Sistemul de asigurări sociale este finanțat preponderent din bugetul asigurărilor sociale, care este diferit de bugetul de stat și este constituit, în mare parte, din cotele de asigurări sociale, dar și din transferuri din bugetul de stat și din alte venituri (din dobânzi, din majorări de întârziere)⁴ (vezi Figura 1).

Figura 1. Evoluția bugetului asigurărilor sociale de stat



Sursa: www.mf.gov.md, Bugetul asigurărilor sociale.

În anul 2009 pentru bugetul asigurărilor sociale sînt preconizate 7,514 mld lei. Cu toate că bugetul va fi majorat, se estimează un deficit bugetar de circa 56,9 mil. lei. Deficitul bugetar ar putea crește ca urmare a consecințelor crizei financiare și economice globale asupra economiei naționale. Componentul principal al veniturilor bugetului asigurărilor sociale de stat vor

¹ Politici sociale în Uniunea Europeană, www.cnpas.org.

² UNDP, UNICEF, OIM, BM etc.

³ Legea privind sistemul public de asigurări sociale, nr. 489 din 08.06.1999.

⁴ *Idem*.

rămâne contribuțiile de asigurări sociale de stat, care se vor menține la nivelul de 84,3 la sută ca și în 2007⁵, 14,7% din cheltuieli fiind acoperite din transferurile de la bugetul de stat, iar alte venituri neînsemnate vor proveni din încasările nefiscale (dobânzi de la utilizarea mijloacelor bugetului asigurărilor sociale de stat, din majorări de întârziere, alte dobânzi)⁶.

1.1. Sistemul de pensii

Structura

Sistemul de pensii reprezintă unul din principalele componente ale sistemului de asigurări sociale. În Republica Moldova sînt 3 tipuri principale de pensii: pensia pentru limita de vîrstă, pensia de urmași și pensia pentru invaliditate. La sfîrșitul anilor '90, la cererea organismelor internaționale, s-a început reformarea sistemului de pensii, printr-un șir de acțiuni, însă începînd cu anul 2003 unele din prevederile reformei au fost stopate (creșterea vîrstei de pensionare, mărirea stagiului de cotizare)⁷.

Reforme și contrareforme

Începînd cu 1 ianuarie 1999, în cadrul reformei sistemului de pensii s-a început mărirea vîrstei de pensionare care trebuia să se facă treptat, mărindu-se anual cu cîte 6 luni, pînă la atingerea vîrstei de 65 ani pentru bărbați și 60 ani pentru femei. Această procedură a durat însă pînă în anul 2002, cînd s-a stabilit că începînd cu 2003 vîrsta necesară obținerii dreptului la pensie pentru limita de vîrstă este de 62 de ani pentru bărbați și de 57 ani pentru femei⁸; la această vîrstă s-a ajuns de fapt conform reformei pînă în 2002. De asemenea, stagiul de cotizare⁹ care urma să ajungă pînă în anul 2008 la 35 ani, a fost stabilit începînd cu anul 2003 la 30 de ani atît pentru bărbați, cît și pentru femei. Această decizie a fost privită critic de către organisme internaționale, însă aprobată în mare parte de către cetățenii Republicii Moldova.

Există argumente pro și contra în ceea ce privește mărirea vîrstei de pensionare. Cel mai des vehiculat argument împotrivă este cel al speranței de viață mici a cetățenilor Republicii Moldova raportată la vîrsta de pensionare. În 2007, speranța de viață a bărbaților

⁵ www.cnas.md, BASS – 2008.

⁶ Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2008, nr. 271-XVI din 07.12.2007.

⁷ A fost o promisiune electorală a Partidului Comuniștilor din Republica Moldova, la alegerile din 2001. Pe fundalul nemulțumirilor populației privind majorarea vîrstei de pensionare, în special a celor ajunși aproape de această vîrstă, ei au declarat micșorarea vîrstei de pensionare pentru a atrage acest electorat. Astfel, PCRM, ajuns la guvernare, a înghețat în 2002 creșterea vîrstei de pensionare și a stagiului de cotizare.

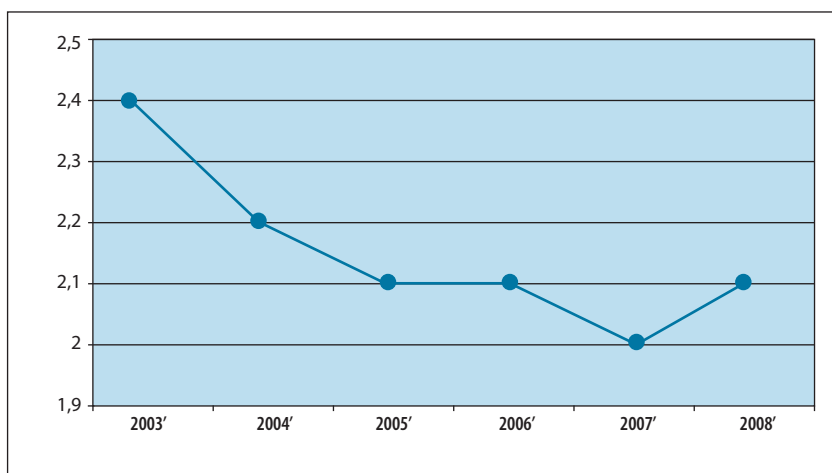
⁸ Republica Moldova are la moment una din cele mai mici vîrste de pensionare din Europa (în România va ajunge pînă în 2013 la 60 ani pentru femei și 65 ani pentru bărbați, se face creșterea treptată a vîrstei de pensionare cu o lună la fiecare 4 luni (Legea nr. 19 din 17 martie 2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale)). Dacă ne raportăm la țări ca Rusia, Ucraina, aici vîrsta de pensionare este de 55 de ani pentru femei și 60 de ani pentru bărbați.

⁹ Însușirea a perioadelor de activitate în care s-a plătit contribuția la fondul de pensii.

era 65 ani, iar pentru femei 72,6 ani. Dacă luăm în calcul acest indicator, într-adevăr vârsta de pensionare de 65 de ani pentru bărbați nu ar fi fost deloc stimulativă pentru ei în vederea contribuției la sistemul de pensii de tip redistributiv.

Adeptyi mării vârstei de pensionare privesc însă în perspectivă. Argumentul principal ține de tendința continuă de îmbătrânire¹⁰ a populației concomitent cu scăderea ponderii populației active. Aceste fenomene se răsfrâng considerabil asupra stabilității financiare a fondului de asigurări sociale. Datele statistice pentru perioada 2003-2008

Figura 2. Raportul între populația ocupată și numărul pensionarilor



Sursa: BNS și calculele autorului.

arată o scădere a raportului între populația ocupată și numărul pensionarilor (vezi Figura 2), iar dacă tendința se va menține, rata de înlocuire a populației se va reduce în mărime între 0,5%-1% la fiecare 2 ani.

Un alt exemplu: prin Legea nr. 399-XVI din 14.12.2006 privind modificarea și completarea unor acte legislative s-a permis recalcularea pensiei pentru persoanele

care au ieșit la pensie după anul 1999 în baza vechii metodologii, doar că coeficientul individual al pensionarului "K" reprezintă raportul dintre suma salariului pentru oricare 60 de luni consecutive din ultimii 15 ani (pînă la modificare – 36 de luni consecutive din ultimii cinci ani) de muncă anteriori intrării în vigoare a noii legislații de pensionare. În cazul în care, în urma recalculării, cuantumul pensiei este mai mic, se va păstra valoarea pensiei stabilite anterior. Însă, trebuie menționat faptul că, recalcularea se face doar persoanelor care se adresează, ceea ce pune în dezavantaj pensionarii mai puțin informați sau care din anumite motive nu ajung să facă această cerere pentru recalcularea pensiei. Această situație creează dezechilibre în sistemul de pensii și multe neclarități pentru populație, fiind afectată nemijlocit funcționalitatea acestuia. Deci, au fost adoptate mai multe legi care conțin prevederi care vin în contradicție cu obiectivele reformei inițiate sau creează inegalități sociale. Acest fapt demonstrează o lipsă de consecvență din partea guvernării, care se răsfrînge direct asupra funcționării viabile a sistemului de pensii, cît și asupra încrederii populației.

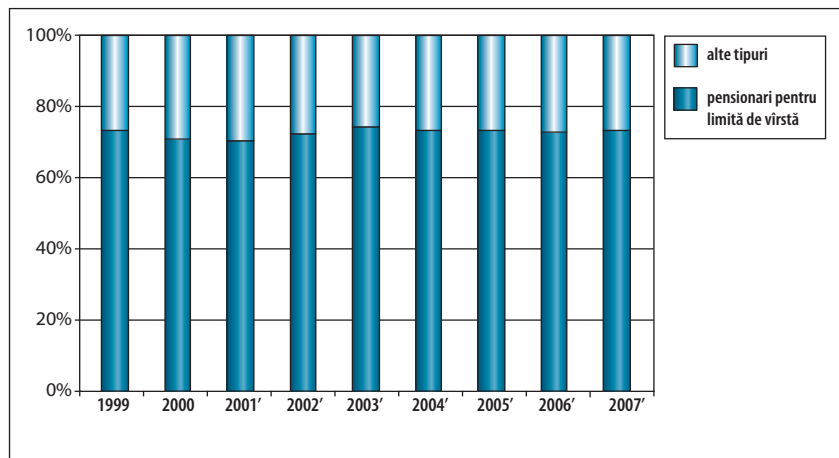
¹⁰ Conform unor estimări în anul 2050 persoanele cu vîrsta de peste 60 de ani vor constitui 35 la sută din populația Moldovei, față de 14 la sută, cît constituie în prezent.

Surse de Finanțare

Finanțarea pensiilor se face preponderent din Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat¹¹. Din fondul de pensii actual sînt achitate atît pensiile pentru limita de vîrstă, cît cele pentru invaliditate și pensia de urmaș. Din totalul pensionarilor în jur de 73% sînt pensionarii pentru limită de vîrstă. Ponderea acestora de-a lungul anilor a cunoscut variații nesemnificative – între 70% și 75% (vezi Figura 3).

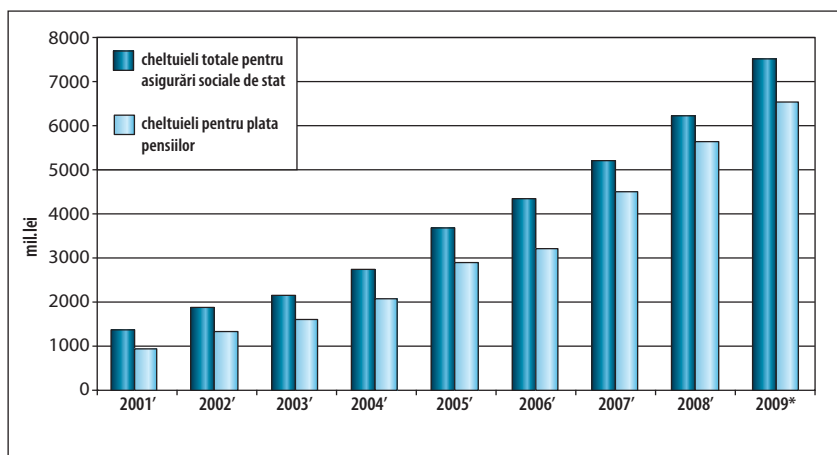
Dacă urmărim Figura 4 putem afirma cu certitudine că aproape tot bugetul asigurărilor sociale de stat este direcționat către plata pensiilor: ponderea cea mai mare revenind achitării pensiilor pentru limita de vîrstă și celor de invaliditate. În contextul acestor plăților pentru indemnizații și compensații le revine un buget foarte restrîns, acestea fiind mai degrabă simbolice.

Figura 3. Ponderea pensionarilor ce primesc pensie pentru limita de vîrstă din totalul pensionarilor



Sursa: BNS.

Figura 4. Cheltuielile totale din bugetul asigurărilor sociale vizavi de cheltuielile pentru plata pensiilor



Sursa: Ministerul Finanțelor.

* pentru 2009 sînt cheltuielile preconizate

Beneficii ale sistemului actual de pensii

Principalele beneficii ale sistemului de pensii aplicat în cazul Republicii Moldova, pot fi rezumate la:

- posibilitatea protejării pensiilor aflate în plată împotriva inflației;
- existența oportunității de a mări valoarea reală a pensiilor în funcție de creșterea economică, fiind posibilă generarea rapidă a sumelor necesare, întrucît pensiile

¹¹ Cheltuielile pentru achitarea pensiilor pentru: deputații în Parlament și membrii de Guvern, funcționarii publici și unii aleși locali sînt suportate după cum urmează: 50% din mărimea stabilită a pensiei – din bugetul asigurărilor sociale de stat și 50% – din bugetul de stat.

nu se plătesc din contribuțiile achitate de beneficiar, ci din cele plătite de către actuala forță de muncă¹². Aceste avantaje sînt însă valabile în condițiile în care există un coraport benefic între numărul angajaților și cel al pensionarilor pe de o parte și dacă se înregistrează o creștere economică viabilă;

- existența Registrului de Stat al evidenței individuale, prin care, începînd cu 2000, fiecărui asigurat din sistemul public al asigurărilor sociale i s-a atribuit, în mod obligatoriu, un cod personal de asigurări sociale. Acest sistem permite evidența tuturor contribuțiilor angajaților pe parcursul activității pe piața muncii.

Probleme

În pofida încercărilor de reformare și îmbunătățire a sistemului actual de pensii, acesta continuă să se confrunte cu cîteva probleme majore:

- **decalajul foarte mare între pensiile anumitor categorii de persoane.** În anul 2003 au fost operate modificări la Legea nr. 156-XIV din 1998, prin care resursele de finanțare a pensiilor pentru anumite categorii de persoane (deputați, judecători, procurori, funcționari publici) se formează privilegiat, în mărime de 42% din venitul mediu în funcția respectivă. Iar prin modificările din 2004 această cotă s-a mărit pînă la 75%¹³. Cheltuielile pentru achitarea pensiilor acestor categorii se acoperă în proporție de 50% din bugetul asigurărilor sociale de stat și 50% din bugetul de stat. Acest mod de calcul preferențial plasează în dezavantaj celelalte categorii de persoane asigurate, creînd discrepanțe semnificative¹⁴. Drept soluție pentru stabilirea echității sociale în cadrul sistemului, Ministerul Protecției Sociale, Familiei și Copilului propune aplicarea Strategiei de unificare a sistemului de pensionare, care se află încă la etapa de examinare¹⁵;
- **discrepanțele foarte mari între contribuții și beneficiere,** de exemplu cei care au activat în domeniul agrar beneficiază de pensii și compensații în mărime de 40% din bugetul asigurărilor sociale, însă angajații din sectorul agrar contribuie doar cu 8% la buget. Un asemenea tablou nu este deloc motivant pentru angajații din alte sectoare ale economiei. Pentru asigurarea echității sociale pentru toți contribuabi-

¹² Sistemul de pensionare al Republicii Moldova: expertiza actuarială, <http://www.pension.md/md/publications/ps/621.html>.

¹³ Asiguratul care a activat cel puțin 2 ani în calitate de deputat în Parlamentul permanent ori a deținut funcții remunerate în Parlamentul de legislatură a XII-a sau în Sovietul Suprem al R.S.S. Moldovenești, a atins vîrsta de pensionare specificată la art. 41 alin. (1) și a realizat stagiul de cotizare prevăzut la art. 42 alin. (1) are dreptul la pensie calculată în cuantum de 75% din suma tuturor plăților lunare ale deputatului în exercițiu în funcția (funcțiile) respectivă deținută în Parlament. (art. 43 al.1) comparativ cu modul de calcul pentru cetățeni – Baza de calcul a pensiei o constituie venitul mediu lunar asigurat din toată perioada de activitate. (art. 8) Cuantumul integral al pensiei pentru limită de vîrstă se determină din calculul a 1,4% din venitul asigurat pentru fiecare an de cotizare din stagiul necesar de 30 de ani. (art.16) (Legea privind pensiile de asigurări sociale de stat, nr. 156, din 14 octombrie 1998).

¹⁴ În 2007 pensia șefului statului era de cca 7500 lei, a deputaților – 4300 lei etc., iar a profesorilor – 350 lei, a agricultorilor – cca 360 lei. (http://www.expert-grup.org/docs/cs/cs_25.pdf, Alexadru Gamanji, Despre reformarea sistemului de pensii din Republica Moldova...).

¹⁵ "Pensii indexate, dar și majorate", Moldova Suverană, 27 martie, 2008.

lii, dar și în scopul stabilității financiare a bugetului asigurărilor sociale de stat prin Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2009 s-a lăsat la latitudinea proprietarilor de terenuri agricole să se asigure sau nu pentru a beneficia de pensie. Această decizie este riscantă și nu rezolvă de fapt problema, ci este doar un transfer de la sistemul de asigurare socială spre împovărarea celui de asistență socială;

- **numărul mare de persoane apte de muncă care nu contribuie sau contribuie parțial la sistemul public de asigurări sociale obligatorii.** Ponderea cea mai mare o constituie persoanele care muncesc peste hotarele țării¹⁶. Pentru persoanele cu venituri, care însă, din mai multe considerente nu pot contribui direct la bugetul asigurărilor sociale, a fost introdus contractul individual de asigurare încheiat cu Casa Națională de Asigurări Sociale (CNAS). Acesta permite cetățenilor Republicii Moldova să contribuie individual la sistemul de pensii, ca la vârsta de pensionare să poată beneficia de pensie. Această oportunitate aparent binevenită nu este însă pe deplin valorificată de către cetățeni, numărul celor care contribuie prin această formă la fondul de pensii fiind unul redus. Începînd cu ianuarie 2009 și proprietarii de terenuri agricole (persoanele fizice) pentru a beneficia de pensie minimă pentru limita de vîrstă și ajutor de deces trebuie să încheie contracte individuale cu CNAS, plătind o contribuție anuală de 3621 lei. Este greu de crezut că aceștia își vor putea permite achitarea acestei sume în condițiile în care salariul mediu a unui lucrător în agricultură în primele 10 luni ale lui 2008 era de 1343,14 lei¹⁷. Efectele necontribuției sociale a unui număr însemnat din populația aptă de muncă pot fi privite din două perspective. Perspectiva de moment ține de mărimea scăzută a acumulărilor la bugetul asigurărilor sociale de stat și respectiv, asupra poverii pe care o au angajații raportîndu-se la numărul de pensionari. Perspectiva de lungă durată ține iarăși de povara asupra unui angajat, cît și de numărul mare de beneficiari de pensii sociale pe viitor (persoane la moment necontribuabile);
- **efectele demografice negative, cum ar fi îmbătrînirea populației, însoțită de scăderea natalității și migrația populației apte de muncă.** Toate acestea contribuie nemijlocit la scăderea forței active de muncă și duc la micșorarea contribuțiilor către bugetul asigurărilor sociale de stat. Deci, fiecare angajat în viitor va sprijini un număr din ce în ce mai mare de pensionari;
- **mărimea pensiilor pentru marea majoritate a populației este sub minimul necesar de trai.** Pensionarii sînt fie dependenți financiar de alte persoane, fie sînt nevoiți să muncească după vîrsta de pensionare¹⁸, chiar dacă, uneori, starea să-

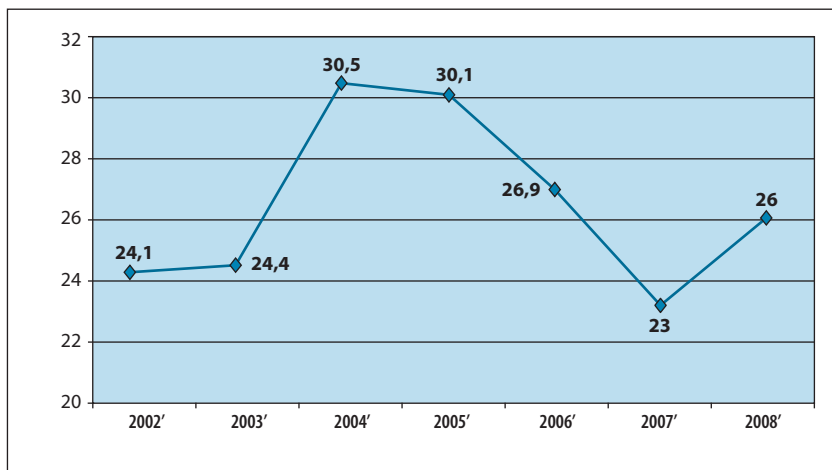
¹⁶ Recensămîntul Populației realizat în octombrie 2004 a oferit date precum că la momentul dat peste hotarele se aflau la muncă sau în căutarea acesteia 242.000 cetățeni. Cercetarea sociologică OIM/ CBS AXA estimează 265 mii persoane aflate peste hotare în 2006, la momentul colectării datelor și 80 mii migranți recent reveniți acasă, dintre care în jur de 35% muncesc ilegal.

¹⁷ BNS, <http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=338&id=2354>.

¹⁸ În ceea ce privește asigurarea cu pensie pentru invaliditate și pensie pentru urmaș situația este și mai complicată, dat fiind faptul că valoarea acesteia este mică și nu acoperă nici pe departe minimul necesar de trai pentru această categorie de populație, iar unii beneficiari ai pensiilor de invaliditate nu corespund criteriilor

nătății nu le permite acest lucru. În condițiile în care sistemul public de pensii nu face altceva decât să redistribuie la pensionari sumele adunate într-un an de la contribuabili, este foarte dificil să menții aceeași putere de cumpărare a pensiilor, cu atât mai mult să mărești valoarea acestora. Din 1 ianuarie 2001 pînă la 1 ianuarie

Figura 5. Ponderea pensiei medii lunare pentru limita de vîrstă în raport cu salariul mediu lunar



Sursa: BNS.

2008 mărimea pensiei medii în Republica Moldova a crescut de la 85,1 lei pînă la 546,2 lei¹⁹, adică de 6,4 ori. Luînd în considerație evoluția inflației pe parcursul acestei perioade putem conchide că mărirea reală a pensiei este una modestă și chiar în descreștere după calculele unor specialiști²⁰. Pensia acoperea valoarea minimului de existență pentru această categorie de po-

pulație doar în proporție de 48,7 la sută²¹. Conform standardelor Organizației Internaționale a Muncii, pensia trebuie să reprezinte cel puțin 40 la sută din salariul încasat în timpul muncii. Pensia medie pentru limita de vîrstă constituie 798,14 lei, începînd cu 1 aprilie 2009 fiind indexată cu 20%²². În Republica Moldova o persoană care s-a pensionat în anul 2007 primea o pensie care acoperea numai 27% din ultimul salariu, iar în perspectivă prognozele demografice sînt și mai pesimiste acest indicator ar putea constitui circa 12% în anul 2050. Conform legislației, coeficientul de indexare constituie media dintre creșterea anuală a indicelui prețului de consum și creșterea anuală a salariului mediu pe țară, de aceea salariul crește cu ritmuri mai înalte decît pensiile. Această discrepanță printr-o accentuare a diferenței tot mai semnificative dintre salariul mediu pe economie și pensia medie pentru limita de vîrstă a fost redusă pînă în 2004, însă începînd cu 2004 s-a înregistrat o nouă mărire a decalajului (vezi *Figura 5*), ceea ce reprezintă încă o dovadă a faptului că sistemul de pensionare din Republica Moldova este unul vulnerabil;

de includere în sistem. Au fost întreprinse unele măsuri în ceea ce privește revizuirea beneficiarilor de pensie pentru invaliditate.

¹⁹ http://www.statistica.md/publications/189/ro/Buletin_I_2008.pdf, Buletin Statistic, ianuarie-martie 2008.

²⁰ Prețurile pentru coșul de consum al pensionarilor de la ultima indexare a crescut cu 34,2%, iar indexarea de 17% a acoperit doar jumătate din creșterea lor. În 2008 pensia reală pentru prima dată a căzut sub nivelul anului 2001, (Veaceslav Ioniță, Analize Economice (<http://veaceslav-ionita.blogspot.com/2008/07/pentru-prima-dat-n-ultimii-7-ani-pensia.html>)).

²¹ Pentru primul trimestru al anului 2008 minimul de existență lunar pentru pensionari constituia 1120,7 lei (http://www.statistica.md/statistics/dat/1320/ro/Min_exist_trim_I_2008.pdf).

²² Această indexare se face pe fonul crizei economice, dar și în ajunul alegerilor parlamentare. Experții avertizează că această mărire a pensiei poate pune în dificultate bugetul asigurărilor sociale. Un exemplu cert în acest sens este scăderea salariului mediu pe economie în primele două luni ale anului 2009.

- **eschivarea de la plata impozitelor, persistența remunerării muncii în mod informal.** Din mai multe motive, inclusiv cel menționat mai sus, în Republica Moldova continuă să existe remunerarea muncii la nivel informal sau semiformal (doar o parte din salariu este achitat oficial). În vederea motivării angajatorilor să achite angajaților salariul oficial integral se încearcă o redistribuire a cotei de 29% achitate către fondul de asigurări sociale obligatorii între angajatori și angajați. Contribuția de asigurări sociale a angajaților s-a mărit cu un punct procentual anual, în 2006 constituia 3% din salariu, în 2008 – 5%, în 2009 va fi de 6%, iar cea a angajatorilor s-a redus respectiv cu 1% anual, menținându-se cota totală de 29%. Pentru comparație media europeană a contribuțiilor la fondurile de pensii (pentru limita de vîrstă, invaliditate, de urmaș) este de 25,98%, dintre care 9,53% sînt achitate de către asigurat, iar 16,44 de către angajator²³.

Ca urmare a acestor probleme presiunea asupra sistemului public de pensii este din ce în ce mai mare. Aceasta conduce la deficitul bugetului asigurărilor de stat și limitează semnificativ direcționarea resurselor către alte necesități, prevăzute de către sistemul de protecție socială.

Diminuarea și soluționarea acestor probleme se poate realiza prin introducerea sistemelor de pensii alternative celor de stat de tip redistributiv.

Alternative pentru sistemul actual de pensii

În vederea asigurării durabilității sistemului de pensii trebuie să existe un parteneriat dintre public și privat, astfel ca sistemul public de pensii să acopere minimul necesar pentru trai, iar sistemul privat²⁴ să asigure un trai decent persoanelor în etate. În afara asigurării unei pensii mai mari pentru persoanele în etate, sistemul privat de pensii asigură un fond de investiții pe termen lung, care poate favoriza dezvoltarea economică. Necesitatea constituirii unui fond de pensii privat este indiscutabilă, în condițiile cînd pe de o parte, sistemul public de pensii nu poate asigura nici minimumul necesar pentru trai, iar pe de altă parte, proporții majore ale forței active de muncă ale țării sînt antrenate în migrațiunea de muncă, rămînînd astfel în afara sistemului de asigurări sociale. Pentru această categorie sistemul de pensii privat ar fi mai atractiv. Comparativ cu sistemul de stat, sistemul pensiilor private se bazează pe capitalizarea sumelor colectate de la contribuabili, care apoi sînt investite pe termen lung și foarte lung. În acest context, este

²³ Sursa: Administrația SUA pentru Asigurări Sociale.

²⁴ Planurile de pensii private sînt de două tipuri: cu beneficii definite și cu contribuții definite. Planurile cu beneficii definite au mai mult caracter ocupațional (făcute de angajatori în folosul angajaților) și sînt specifice, în special, țărilor din Europa de Vest (Franța, Marea Britanie, Germania, Spania etc.), în cadrul acestora nivelul pensiei se cunoaște în avans, un anumit procent din ultimul salariu, iar rata contribuției se recalculează, de regulă, anual. În timp ce cele cu contribuții definite sînt specifice țărilor din Europa Centrală și de Est (Polonia, România, Bulgaria, Croația, Ungaria, Rusia etc.), rata contribuției este fixată la intrarea în plan, iar nivelul exact al pensiei nu se va cunoaște decît la data pensionării, fiind dependent de mărimea contribuțiilor acumulate, respectiv de rata rentabilității investiției obținute de către administratorul de fond.

firească preocuparea participanților la fondurile de pensii pentru siguranța investiției, astfel încât la vârsta pensionarii să se poată bucura de un venit suplimentar.

În Republica Moldova a fost elaborată încă din anul 1999 Legea privind fondurile private de pensii, dar aceasta practic nu a fost aplicată, cu excepția faptului că la sfârșitul lui 2007 a fost înregistrat primul fond privat facultativ de pensii. Activitatea acestuia s-a început în anul 2008 și nu ne putem încă pronunța asupra funcționalității și eficienței lui. În acest context legea elaborată în 1999 privind fondurile de pensii private necesită revizuirii și actualizări semnificative.

În condițiile actuale ale crizei economice mondiale a fost afectată grav valoarea activelor fondului de pensii la nivel mondial. Presiuni financiare sînt atît asupra programelor publice pentru pensii, cît și asupra fondurilor private²⁵. Totuși practica internațională demonstrează eficiența sistemelor private de pensii, chiar și în aceste condiții.

Sistemul de pensii bazat pe 3 piloni

Cel mai eficient sistem de pensionare este considerat cel promovat de Banca Mondială, care a fost implementat recent și în România. Acesta reprezintă un sistem complex de pensii bazat pe 3 componente (piloni):

- componenta obligatorie redistributivă, care este administrată de stat, funcționează aproximativ după aceleași principii ca și sistemul de pensii existent în Moldova;
- componenta obligatorie, bazată pe capitalizare, administrată privat. Pilonul acesta în cazul României prevede ca în primul an de activitate, 2% din contribuția totală de 9,5% pentru asigurările sociale pe care o plătește fiecare angajat va ajunge în administrare privată. Procentul va crește cu cîte o jumătate de punct procentual anual, pînă la atingerea valorii de 6% aplicate venitului lunar brut. Cotele acestea variază de la țară la țară în dependență de evaluarea sistemului, funcționarea acestuia etc.;
- componenta facultativă, bazată pe capitalizare, administrată privat.

Actuala criza economică intensifică necesitatea existenței unor sisteme diversificate de pensii cu mai mulți piloni, acestea permit o mai bună diversificare a riscurilor, oferind o stabilitate mai mare sistemului de pensii în ansamblu.

Beneficiile sistemului de pensii multipilon

- viabilitate financiară pe termen lung a sistemului de pensii pentru limită de vîrstă;
- promovarea pieței de capital și investiții pe termen lung;

²⁵ Conform datelor Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică în cursul anului 2008, fondurile de pensii private din cele mai dezvoltate 30 de state ale lumii (statele membre ale OCDE) au înregistrat o pierdere medie (randament negativ) de -23%. Aceași sursă susține că "pierderile" înregistrate de fondurile de pensii private reprezintă de fapt o devalorizare temporară a activelor din portofoliu, iar odată cu revenirea piețelor financiare după depășirea crizei economice globale, o mare parte din aceste pierderi vor fi și ele recuperate.

- atractivitatea sistemului față de contribuabili, care vor fi cointeresați să contribuie mai mult etc.

Provocările și riscurile sistemului de pensii multipilon

Provocări și bariere care pot surveni în procesul de implementare a sistemelor cumulative de pensie:

- neîncrederea populației, generată în mare parte de experiența negativă a cetățenilor Republicii Moldova, privind depunerile la Banca de Economii în perioada sovietică și pierderea acestora la începutul anilor '90. O bună parte din populație a trăit această experiență, generațiile mai tinere preluând și ele acest sentiment de fobie și neîncredere față de instituțiile bancare de la părinți, rude. Aceste experiențe negative vor fi atribuite și gestionarilor fondurilor private de pensii prin manifestarea neîncrederii, fapt ce poate pune în pericol funcționalitatea sistemului. Această situație se întâmplă, de exemplu, în Federația Rusă, unde participanții la componenta de pensii cumulative din neîncredere față de instituțiile nestatale au ales în proporție de 93,7% o companie administrată de stat, deși rentabilitatea acesteia este mult mai mică comparativ cu companiile private de administrare²⁶. În aceste condiții sistemul de pensii privat din Rusia este expus unui risc enorm, în 2006 rentabilitatea companiei de stat a constituit 5,7%, iar inflația a înregistrat o pondere de 10,9%;
- nivelul relativ jos de trai al populației, care are resurse limitate, cel mai des orientate doar spre acoperirea strictului necesar;
- lipsa interesului companiilor internaționale care activează în domeniul asigurărilor sociale private. Numărul redus al cetățenilor ca potențiali beneficiari face ca Republica Moldova să fie o piață neatractivă pentru aceștia;
- costurile ridicate ale tranziției, determinate în primul rând de responsabilitatea statului față de ceilalți contribuabili care au activat anterior.

Boxa 1.

Sistemul polonez de pensii

Sistemul polonez la inițiere (1999) a prevăzut: persoanele care aveau peste 50 de ani în momentul adoptării noii legislații rămâneau în cadrul pilonului I (sistemul public de pensii), cei cu vârste între 30 și 50 de ani aveau posibilitatea de a alege între pilonii I și II, iar cei de până la 30 de ani erau obligați să contribuie la pilonul II, de pensii publice administrate privat. În plus, orice contribuabil avea ocazia să investească în pilonul III, de contribuție benevolă. Rezultatul a fost că aproape 11,6 milioane de contribuabili din cei 13 mil. de salariați din economie contribuie în prezent la pilonul II de pensii.*

Reforma pensiilor din Polonia a avut ca principal efect stimularea puternică a piețelor de capital din Polonia. După creșterea explozivă a Bursei poloneze în 1993 (când a avut cea mai mare creștere anuală din lume), 1994 și 1995 au adus corecții majore, după care randamentele au revenit pe creștere și s-au stabilizat. În condițiile crizei economice, fondurile de pensii private obligatorii (pilonul II) din Polonia au înregistrat în 2008 un randament negativ de 14,2%.

* Reforma pensiilor: România versus Polonia, Ziarul Financiar, 22 martie 2006.

²⁶ Analiza riscurilor sistemelor de pensionare condițional-cumulative și cumulative, www.pension.md/md/publications/ps/pril.html.

Cu toate riscurile pe care le implică sistemul privat de pensii se pare că la moment acesta este cea mai oportună soluție pentru Republica Moldova, cu condiția respectării unor criterii în procesul de planificare. În primul rând, trebuie stabilită cota de contribuție pentru fiecare nivel, dar și consolidat efortul în vederea includerii unui număr cât mai mare de contribuabili. De asemenea, este necesară și stabilirea unor parametri viabili în ce privește tipul de garanții, cota maximă de investiție în acțiuni, rentabilitatea minimă, monitorizarea de către stat a rentabilității investițiilor, intervenția instituțiilor guvernamentale în timp util dacă o anumită agenție înregistrează randamente mult mai slabe decât competitorii săi. Respectarea tuturor condițiilor enumerate mai sus atenuează riscurile sistemului privat de pensii, dar trebuie să existe o consecvență și o hotărâre în realizarea reformelor²⁷.

1.2. Indemnizațiile pentru copii

Pe parcursul anilor 2001-2007 în sistemul de acordare a indemnizațiilor pentru copii au intervenit mai multe modificări. Au fost schimbate instituțiile implicate în procesul de acordare a indemnizațiilor: întreprinderile și Oficiile Poștale care se ocupau de efectuarea plăților indemnizațiilor au fost schimbate cu Banca de Economii (Hotărârea Guvernului cu privire la indemnizațiile adresate familiilor cu copii, nr. 1478 din 15.11.2002). Prin Hotărârea Guvernului cu privire la indemnizațiile adresate familiilor cu copii s-a transferat achitarea indemnizațiilor pentru îngrijirea copiilor de la întreprinderi către Casa Națională de Asigurări. S-a majorat concediul plătit de îngrijire a copilului pentru persoanele asigurate de la 1,5 ani la 3 ani și de asemenea, termenul de solicitare a indemnizației pînă la 12 luni.

Indemnizația unică la naștere

Pe parcursul anilor s-au înregistrat mai multe schimbări în mărimea indemnizațiilor pentru copii. La acordarea acestor indemnizații se făceau cîteva diferențieri, mai întîi în funcție dacă era sau nu persoana aflată în concediu contribuabil la sistemul de asigurări sociale, dar și în dependență de gradul copilului născut. Astfel, la 1 ianuarie 2004 indemnizația unică la naștere a primului copil constituia 420 lei pentru persoanele asigurate și 380 lei pentru persoanele neasigurate; iar pentru fiecare copil următor – 280 lei pentru persoanele asigurate și 250 lei pentru persoanele neasigurate. În 2005 indemnizația unică la naștere a fost de 500 de lei pentru orice copil născut viu, indiferent de rangul acestuia, în 2006 – 800 de lei pentru orice copil născut viu, în 2007 cuantumul era de

²⁷ În România, pentru anul 2009, contribuția aferentă fondurilor de pe pilonul II va fi menținută la 2% din venitul brut pe care o plătește fiecare angajat, aceasta trebuia să crească cu 0,5 puncte procentuale pe an, de la 2% în 2008, pînă la 6% din veniturile brute ale participanților în 2016, conform legii 411/2004 privind fondurile de pensii administrate privat. Guvernul Român a justificat măsura prin nevoia de a controla deficitul sistemului public de pensii. În același timp guvernul Argentinei a decis, în 2008, naționalizarea celor 10 fonduri de pensii private autohtone, susținînd că măsura este menită să protejeze veniturile pentru pensie ale argentinienilor de efectele crizei financiare internaționale. Conform unui raport al Bancii Mondiale aceste măsuri pot rezolva pe termen scurt golurile de lichidități din bugetele de asigurări sociale, însă ele nu sînt capabile să îmbunătățească semnificativ raportul dintre activele și obligațiile fondurilor publice de pensii și riscă să aibă impact negativ pe termen lung asupra sumelor acumulate de participanții la fondurile de pensii private obligatorii în conturile lor individuale.

1000 de lei. Începînd cu 1 ianuarie 2008 indemnizația unică la naștere a fost iarăși diferențiată în dependență de rangul copilului născut, pentru primul copil, fiind în valoare de 1200, și pentru următorii copii născuți – de 1500 lei. Pentru 2009 este prevăzută o creștere cu 200 lei a indemnizației unice la nașterea copilului și va fi de 1400 lei pentru primul copil născut și respectiv 1700 lei pentru următorii copii.

Indemnizația lunară pentru creșterea/îngrijirea copilului pînă la vârsta de 3 ani în cazul persoanelor asigurate și 1,5 ani în cazul persoanelor neasigurate

De la 1 ianuarie 2004 indemnizația lunară pentru creșterea copilului pentru persoanele asigurate constituia 100 lei pînă la vârsta de 1,5 ani, iar pentru persoanele neasigurate 75 lei. De la 1 ianuarie 2005 această indemnizație pentru persoanele asigurate a fost în mărime de 20% din venitul mediu lunar realizat în ultimele 6 luni calendaristice (complete) premergătoare lunii producerii riscului asigurat, venit din care au fost calculate contribuțiile de asigurări sociale, dar nu mai mică de 100 lei pentru fiecare copil. Iar începînd cu 1 ianuarie 2008 aceasta constituie 25%, dar nu mai puțin de 250 lei; iar pentru persoanele neasigurate indemnizația lunară de îngrijire a copilului este de 150 lei pentru copiii pînă la 1,5 ani.

Indemnizația lunară pentru întreținerea copilului cu vârste între 3 și 16 ani în cazul persoanelor asigurate și cu vârste între 1,5 și 16 ani pentru persoanele neasigurate

Această indemnizație se stabilește familiilor cu venituri mici. De la 1 ianuarie 2004 mărimea acestei indemnizației este de 50 lei (atît pentru persoanele asigurate, cît și pentru cele neasigurate) și se acordă dacă venitul total mediu lunar pentru fiecare membru de familie în semestrul precedent nu depășește suma de 54 lei. Dacă raportăm valoarea indemnizațiilor pentru îngrijirea copiilor la minimul de existență, constatăm că aceste valori sînt modice, valoarea medie a minimului de existență pentru o persoană în anul 2008 a fost de 1368,1 lei. În unele țări indemnizațiile pentru copii se acordă diferențiat, invers proporțional cu veniturile familiei²⁸.

În concluzie remarcăm că sistemul de asigurări sociale din Republica Moldova nu oferă o securitate socială majorității beneficiarilor sistemului, dat fiind faptul că pensiile, indemnizațiile, compensațiile achitate nu permit beneficiarilor să-și acopere nici minimul necesar de trai. Totodată, în forma actuală sistemul de asigurări sociale nu este stimulat pentru contribuabili. Introducerea sistemului cumulativ de pensii, administrat privat este

²⁸ În Spania se plătește pentru copiii sub 18 ani o alocație lunară în cuantum de 24,25 euro, iar dacă venitul familiei crește peste 9 328 de euro/an atunci nu se acordă nici un fel de beneficii. Italia acordă beneficii în funcție de numărul membrilor familiei și de venitul familiei. Astfel, dacă o familie cu patru membri are un venit anual peste 12.500 de euro, beneficiul lunar va fi de 258 de euro/lunar. În cazul în care venitul familiei este peste 25.000 de euro anual, atunci statul va acordă lunar un sprijin de 121 de euro, iar dacă este peste 67.000 de euro anual (venit al familiei), nu se mai acordă nici un fel de beneficiu. (Alocații pentru copii la nivel European www.ziua.ro).

o necesitate. Acesta implică mai multe riscuri, dar este singura oportunitate de a crea și menține un sistem de pensii viabil. Un alt moment important este ca beneficiarii de indemnizații neasigurați, cei care nu contribuie la fondul de asigurări sociale să fie direcționate către sistemul de asistență socială.

2. ASISTENȚA SOCIALĂ

Sistemul de asistență socială cuprinde toate ajutoarele, sub formă de bani, produse sau servicii, acordate noncontributiv persoanelor, familiilor aflate în dificultate. Prin Legea nr. 547 din 25.12.2003, asistența socială în Republica Moldova are un cadru juridic și este o componentă a sistemului național de protecție socială²⁹. Beneficiarii sistemului de asistență socială, conform legislației, sînt persoanele și familiile care din cauza unor factori de natură economică, fizică, psihologică sau socială nu au posibilitatea să-și asigure un nivel decent de viață. Dat fiind percepția foarte generală a conceptului “nivel decent de viață”, vom opera cu noțiunea de beneficiari ai asistenței sociale ca fiind orice persoană/familie vulnerabilă aflată în situație de risc, care nu dispune de resurse proprii pentru a depăși această stare.

Sistemul de asistență socială reprezintă 13 tipuri de prestații bănești, majoritatea cărora sînt acordate conform principiului categorial, fără evaluarea veniturilor și stării materiale reale a beneficiarilor. Baza de date unică a beneficiarilor de protecție socială, elaborarea căreia a fost prevăzută în Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei a fost absolut necesară, doar că la moment nu putem vorbi despre funcționalitatea acesteia.

Sistemul actual de asistență socială din Republica Moldova permite aceluiași beneficiar, întrunind mai multe criterii să beneficieze concomitent de mai multe tipuri de prestații sociale, în dezavantajul altor categorii. Astfel, numărul prestațiilor variază de la 15, pentru persoanele participante la lichidarea consecințelor avariei de la Cernobîl, pînă la 2-3 pentru copiii invalizi. În afară de aceasta, în componența familiei pot fi două sau mai multe persoane care au dreptul la cîteva prestații bănești, însă evidența la acest compartiment practic lipsește³⁰.

2.1. Serviciile sociale

Serviciile sociale reprezintă, de asemenea, o componentă a sistemului de protecție socială. Ele cuprind programe specializate, activități, tehnici de intervenție socială, metode de identificare a necesităților și tipurilor specifice de disfuncționalități apărute în societate. În Republica Moldova dezvoltarea serviciilor sociale este secvențială și

²⁹ Legea Asistenței Sociale, nr. 547 din 25.12.2003.

³⁰ Raport privind procesul de implementare a Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei, Chișinău 2005.

vizează în primul rând anumite categorii, cum ar fi: persoanele cu dizabilități, vîrstnicii etc. În vederea susținerii acestor categorii de populație sînt acordate servicii sociale de deservire socială la domiciliu a bătrînilor solitari și persoanelor cu dizabilități. În 2008 au fost deserviți la domiciliu 25 510 bătrîni și persoane cu dizabilități, cu 6,6 mii mai mult decît în 2001. Sînt organizate cantine sociale, în 2008 funcționau 131 cantine de ajutor social, în 2001 erau doar 11³¹. Pe lîngă aceste servicii sociale mai pot fi menționate: azilurile pentru bătrîni și persoane cu dizabilități (29 instituții), centrele de zi pentru diferite categorii de persoane aflate în dificultate sau situații de risc (29 instituții), centrele de reabilitare etc. În total, în 2008 activau 79 instituții destinate persoanelor adulte și persoanelor cu dizabilități de serviciile cărora beneficiază 3098 persoane. Un serviciu social absolut necesar în această perioadă, în special pentru tineri, dar și alte categorii de familii, persoane cu venituri modeste, este cel al locuințelor sociale, inexistent în Republica Moldova. Deși, la nivel legislativ au fost realizate unele progrese: prin Hotărîrea Guvernului nr. 1512 din 31 decembrie 2008, a fost aprobat Programul Național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale pe anii 2008-2012 și este dat spre avizare proiectul Legii cu privire la serviciile sociale, urmează să constatăm nivelul de implementare și aplicabilitatea acestora.

2.2. Reformele în domeniu

În 2005 prin Hotărîrea Guvernului nr. 1117 au fost aprobate Concepția privind eficientizarea sistemului de asistență socială și Planul de acțiuni pentru eficientizarea modului de acordare a compensațiilor normative. Principalul obiectiv al acestora era trecerea de la principiul categorial de acordare a compensațiilor nominative la principiul bazat pe evaluarea venitului global mediu lunar raportat la o familie/persoană. În februarie octombrie 2006 a fost realizat un proiect-pilot, prin care au fost testate 27 713 beneficiari de compensații nominative. În urma acestui proiect a fost aprobat Programul de eficientizare a sistemului de asistență socială pentru anii 2007-2009.

Însă sistemul asistenței sociale funcționează și în continuare după principiul “cererii” și “ofertei”, și nu a “necesităților”. Ajutoare se oferă preponderent persoanelor care cer insistenț sau se distribuie echitabil produsele/serviciile tuturor din categoria vizată fără a se ține cont de necesitățile și posibilitățile particulare ale acestora³². Un sistem unic de evidență a tuturor beneficiarilor de protecție socială este foarte important și atunci cînd vorbim de conlucrarea dintre instituțiile statului din domeniu și organizațiile nonguvernamentale, organismele internaționale, pentru a evita dublarea serviciilor din partea

³¹ Informație cu privire la activitatea Ministerului Protecției Sociale, Familiei și Copilului în 2008 și sarcinile pentru 2009, www.mpsfc.gov.md.

³² La nivel central compensațiile pentru încălzire pentru persoanele în etate indiferent de starea materială pe care o au aceștia, la nivel local un exemplu în acest sens ar fi compensarea de către Municipiul Chișinău a plății pentru agentul termic, în perioada 2006-2007, pentru toți locuitorii, fără a se stabili categoriile de populație care nu pot achita aceste servicii, bugetul alocat ar fi ajuns pentru cîțiva ani pentru compensarea agentului termic pentru categoriile social-vulnerabile.

statului și a organizațiilor obștești. Se intenționează unificarea tuturor programelor de asistență socială bazată pe un singur criteriu, și anume în funcție de mărimea venitului mediu pe un membru al familiei. În implementarea acestei reforme trebuie să luăm în calcul faptul că nu avem în țară un mecanism viabil de testare a veniturilor, nu cunoaștem, de exemplu, câți bani primește de peste hotare o familie sau câți bani sînt cîștigați neoficial de membrii familiei. Chiar unele din instrumentele folosite în prezent pentru evaluare în vederea oferirii de ajutor social, cum ar fi ancheta socială³³, nu dă întotdeauna rezultate din motive părtinitoare a celor care o aplică sau din tendința unora din cei evaluați de a exagera situația dezastruoasă în care se află, pentru a beneficia de ajutor.

În septembrie 2008 a fost publicată în Monitorul Oficial Legea cu privire la ajutorul social nr. 133-XVI din 13.06.2008 care are drept scop asigurarea unui minim garantat pentru familiile defavorizate prin acordarea unei plăți lunare stabilite ca diferență între venitul lunar minim garantat³⁴ al familiei și venitul global al acestuia. Prevederile acestei legi vor intra în vigoare treptat pentru diferite familii, începînd cu 1 octombrie 2008 pentru cel puțin un membru încadrat într-un grad de invaliditate, de la 1 ianuarie 2009 pentru familiile cu copii, iar de la 1 iulie 2009 pentru celelalte familii.

Ca o parte componentă a reformei sistemului de protecție socială s-a constituit Rețeaua Națională de Asistenți Sociali. Ideea de constituire a acesteia prevede ca în toate primăriile din țară să activeze cel puțin un asistent social. Consolidarea acestei rețele a avut loc în 2006, pînă atunci articolul 14 din Legea privind Asistența Socială stipula că "consiliul local instituie, în limitele statelor de personal ale aparatului primăriei și ale posibilităților financiare existente, o unitate de asistent social". Dat fiind faptul că posibilitățile financiare ale administrației publice locale sînt limitate și deseori insuficiente, dar alimentate și de dezinteres și necunoaștere, acest lucru a determinat ca doar un număr limitat de asistenți sociali să fie angajați. În noiembrie 2006 această prevedere a fost modificată, astfel că consiliile locale sînt obligate să instituie pe lîngă primărie unități de asistenți sociali. În contextul în care nu s-a mai lăsat la latitudinea administrației publice locale decizia de angajare a unui asistent social, numărul acestora a crescut semnificativ³⁵.

2.3. Problemele sistemului

- *în Republica Moldova avem un sistem de asistență socială care generează dependență. Practic, nu există activități integre care s-ar orienta spre prevenție și includere socială. Asistentul social este identificat la moment mai mult cu persoana*

³³ Ancheta socială este un act care constată situația materială și socială actuală a persoanei sau a familiei, ce solicită asistență socială, și care conține date referitoare la persoană sau la membrii familiei (vîrstă, ocupație, venituri), la locuință și la bunurile pe care le posedă, la problemele cu care se confruntă aceștia, Legea Asistenței Sociale, nr. 547 din 25 decembrie 2003.

³⁴ Venitul lunar minim garantat se stabilește anual prin Legea bugetului de stat. Pentru anul 2009 venitul minim garantat este de 430 lei.

³⁵ În 2006 au fost angajați pe lîngă primăriei, mai mult de 1000 de asistenți sociali (MPSFC).

care distribuie ajutoarele umanitare și perfectează anumite acte pentru ca persoanele să poată primi anumite alocații. Intervenția se face sacadat și de cele mai multe ori prin oferirea unor bunuri materiale sau resurse financiare familiei/persoanei aflate în dificultate. Un alt moment este că anumitor categorii de persoane li se oferă ajutor social fără a li se impune anumite responsabilități sau condiții pe care trebuie să le respecte pentru a promova depășirea situației, deși ajutoarele oferite sînt mici și nu oferă de obicei posibilitate persoanelor să depășească starea de sărăcie sau dificultate în care se află;

- *lipsa unui baze de date a beneficiarilor și a unor mecanisme clare de selecție și includere a tuturor categoriilor vulnerabile*³⁶. Există date la direcțiile de asistență socială privind anumite categorii de persoane dezavantajate sau aflate în situații de risc. Însă aceste date în mare parte se bazează pe informațiile transmise de către reprezentanții administrației publice locale, în urma unor analize de birou. Informația se bazează pe principiul sesizării de către persoanele vizate sau cei din anturajul acestora sau în urma unui criteriu (dizabilitate, persoană în etate aflată singură etc.). În aceste condiții, pe de o parte, devin beneficiari ai programelor de asistență socială persoane care de fapt nu sînt din categoria celor socialmente-vulnerabile, iar de altă parte, cei care au nevoie de aceste servicii rămîn în afara sistemului. Un exemplu sînt familiile cu mulți copii care beneficiază doar de o singură indemnizație;
- *lipsa cadrelor specializate și menținerea acestora în sistem*. Deși legislația prevede ca asistentul social să aibă studii în domeniu, în practică este dificil de asigurat angajarea acestora din cauza salariului nemotivant. În plus este greu să motivezi agenții sociali să muncească în mediul rural. Pentru formarea Rețelei de Asistenți Sociali au fost organizate mai multe seminare de instruire³⁷, în perioada mai-octombrie 2007, la care au participat în jur de 600 de asistenți sociali. Marea majoritate a asistenților sociali angajați nu au studii în domeniu, iar instruirea acestora era absolut necesară. Salariul unui asistent social este foarte mic (700 lei – salariul de bază, în unele localități fiind în jur de 1000-1500 lei prin unele suplimente acordate pentru îndeplinirea unor funcții adăugătoare, în calitate de secretar, de exemplu³⁸), fără a atinge nici salariul mediu pe țară. Conform prevederilor legislației, la 3000 de locuitori revine un asistent social. De obicei, însă aceste posturi nu sînt ocupate³⁹ sau există o fluctuație foarte mare de personal,

³⁶ În scopul sporirii eficienței sistemului de asistență socială prin colectarea, stocarea, prelucrarea informației cu privire la beneficiarii, instituțiile și serviciile de asistență socială a fost aprobată la 3 decembrie 2008 Hotărîrea Guvernului nr. 1356 cu privire la aprobarea Structurii Sistemului Informațional Automatizat "Asistență socială".

³⁷ Instruirea a fost făcută de către Asociația Națională de Promovare a Asistenței Sociale, în coordonare cu UNICEF și MPSFC.

³⁸ BNS prezintă media salariului din sănătate și asistență socială împreună, aceasta a fost de 1927 de lei pentru 2008.

³⁹ De exemplu, în raionul Cimișlia la începutul anului 2008 activau 16 specialiști, dar raportul la populația acestui raion trebuiau să activeze 21 de asistenți sociali.

dat fiind faptul că salariul oferit este foarte mic, iar munca include o mulțime de responsabilități, inclusiv contactarea cu anumite categorii de populații mai dificile;

- *lipsa unui mecanism clar de monitorizare și evaluare a serviciilor oferite.* O asistență socială plasată în comunitate, acolo unde se află potențialii beneficiari este una foarte importantă. Astfel va fi posibilă depistarea și preluarea cazurilor sociale nou-apărute. Fără această verigă primară funcționarea sistemului de asistență socială este practic imposibilă. Autosesizarea asistenților sociali este folosită pe larg în țările cu tradiție în domeniu și practic inexistentă în Republica Moldova.

2.4. Alternative posibile

Dat fiind că resursele financiare disponibile sînt limitate pentru sistemul de asistență socială, se cer strategii de mobilizare și atragere a resurselor alternative existente în comunitate. De exemplu, în cazul copiilor a căror părinți sînt plecați peste hotare, serviciile sociale pot fi prestate cu contribuția parțială a părinților, dar este necesar un program care să inspire încredere. Ar fi binevenite inițiative de tipul școală comunitară, după ore și în zilele de odihnă să fie organizate diverse activități. Spațiu există și astfel costurile pentru întreținerea edificiului vor fi simbolice, iar cu resurse minime se poate ocupa timpul copiilor cu activități instructiv-educative. Semnale de alarmă privind vulnerabilitatea acestor copii au fost trase de către psihologi, cadre didactice și alți experți. Pe termen lung, statul va trebui să cheltuiască mult mai multe resurse financiare pentru soluționarea acestei probleme, decît dacă ar începe o campanie de prevenție. Șirul acestor exemple poate fi continuat, însă ne dăm seama de disponibilitatea unor resurse limitate. De aceea, trebuie stabilite prioritățile. Resursele trebuie orientate inițial spre cei care pot fi reabilitați, astfel ca să se poată descurca independent pentru a redirectiona ulterior resursele către alte categorii de persoane vulnerabile.

Organizațiile neguvernamentale au înregistrat progrese semnificative în ceea ce privește acordarea de servicii sociale, acestea însă nu pot acoperi prin programele și activitățile lor întreaga țară. Statul ar trebuie să valorifice la maximum experiența acestora în domeniu și unde este cazul să le subcontracteze sau parțial să le finanțeze. În situația unor resurse de stat limitate, orice pîrghie trebuie utilizată pentru dezvoltarea serviciilor sociale. În acest sens, este puțin explorată în țara noastră implicarea comunităților în oferirea unor servicii sociale, sau în diferite etape ale implementării unor programe sociale, ceea ce ar reduce cheltuielile statului. Implicația bisericii în dezvoltarea serviciilor sociale are o tradiție istorică în majoritatea țărilor UE. În Republica Moldova, cu excepția unor culte religioase, practic nu se realizează nimic. Biserica ortodoxă, care are cei mai mulți enoriași, nu are o strategie clară de susținere a păturilor vulnerabile. Responsabilizarea comunității prin diferite programe de voluntariat, care sînt utilizate

de către ONG-uri, încă nu este o practică uzuală. Metodă participării comunitare necesită să fie însoțită însă și de crearea condițiilor, să existe resurse necesare, deoarece descentralizarea responsabilităților fără resurse locale accentuează problemele din comunitate.

3. CONCLUZII

- protecția socială în Republica Moldova, în forma actuală, nu poate oferi siguranță și securitate cetățenilor;
- bugetul asigurărilor sociale de stat se axează preponderent pe achitarea pensiilor pentru limita de vîrstă, iar resursele alocate pentru celelalte categorii asigurate sînt foarte limitate;
- sistemul de pensii din Republica Moldova este în declin și nu poate garanta nici minimul de trai pentru pensionari, iar prognozele sînt pesimiste;
- reforma pensiilor, începută în ianuarie 1999, a fost stopată în mare parte începînd cu 2003, demonstrînd lipsă de consecvență în realizarea reformelor;
- sistemul de pensii este inechitabil și preferențial pentru anumite categorii de beneficiari, atît în ceea ce privește modalitatea de calcul, cît și sursele de finanțare;
- există practici pozitive ale funcționării sistemelor de pensii alternative celor de stat. Preluarea și adaptarea acestora este o necesitate pentru Republica Moldova;
- sistemului privat de pensii are unele constrîngerii (posibilitatea tratării acestuia cu neîncredere de către populație, costuri de tranziție ridicate, riscuri de investiție etc.), care se diminuează semnificativ dacă sînt analizate, monitorizate și se intervine în timp util;
- indemnizațiile pentru nașterea și îngrijirea copilului nu corespund cu politica pronatalistă, declarată la nivel guvernamental;
- în Republica Moldova există un sistem de asistență socială care generează dependență. Asistentul social este perceput ca o persoană care distribuie ajutor material sau condiționează, facilitează obținerea unor indemnizații;
- constituirea Rețelei de Asistenți Sociali, prin tendința de angajare în fiecare localitate a unui asistent social, este un pas important realizat în funcționarea reală a sistemului de asistență socială. Se realizează instruirea personalului, însă nu există factorii motivaționali de menținere în post de muncă;
- intervenția prin serviciile de asistență socială se face sacadat și de cele mai multe ori prin oferirea unor bunuri materiale sau resurse financiare familiei/persoanei aflate în dificultate;

- dezvoltarea serviciilor sociale este secvențială și vizează în primul rînd anumite categorii cum ar fi: persoanele cu dizabilități, vîrstnicii.

4. RECOMANDĂRI

Recomandări pentru factorii de decizie

Realizarea unei distincții clare la nivel legislativ între sistemul de asigurări sociale și cel de asistență socială

- Doar cei care contribuie la bugetul asigurărilor sociale pot beneficia ulterior de beneficiile acestuia, ceilalți trebuie incluși în sistemul de asistență socială. Aceasta va contribui la sporirea securității sociale. Neglijarea acestui aspect se răsfrînge negativ asupra viabilității financiare ale sistemului de asigurări sociale (deoarece categoriile asigurate ale populației sînt încurajate să exercite presiuni pentru beneficii fără acoperire financiară) și asupra eficienței programelor de asistență socială (categoriile de populație care nu sînt eligibile sînt tentate să găsească modalități de acces la resursele rezervate, în principiu, celor vulnerabili).

Stabilirea și identificarea unor modalități de creștere a numărului de contribuabili și a cotei de contribuție la sistemul de asigurări sociale

- În acest context trebuie valorificate două piste. În primul rînd cea a migranților, prin acordurile de colaborare cu diferite țări, promovarea muncii sezoniere legale etc., dar și prin sensibilizarea și convingerea migranților să contribuie benevol la sistemul asigurării sociale și în acest sens sistemul privat de pensii ar fi mai atractiv pentru ei. Cea de a doua sursă este determinată de reducerea muncii la negru și a salarizării parțial formale.

Reformarea sistemului de pensii

- introducerea sistemului privat de pensii (cel bazat pe 3 piloni ar fi cel mai potrivit în cazul Republicii Moldova)
- reforma trebuie realizată concomitent cu alte măsuri: creșterea vîrstei de pensionare; egalarea vîrstei de pensionare după sex, în concordanță cu speranța de viață mult mai mare a femeilor comparativ cu cea a bărbaților etc.;
- reducerea modelului redistributiv excesiv și plasarea accentului pe contribuție;
- eliminarea inegalităților dintre diferite categorii de angajați;
- reducerea atractivității de ieșire anticipată la pensie, promovarea prin diferite mecanisme a faptului ca persoanele să rămînă cît mai mult timp angajate în cîmpul muncii.

Identificarea unor surse alternative de finanțare pentru realizarea reformei în sistemul de pensii

- Perioada de trecere de la sistemul de pensii bazat exclusiv pe administrarea fondurilor de către stat la un sistem complex, care va implica fonduri gestionate privat, este destul de dificilă, mai ales în condițiile în care sistemul de pensii din Republica Moldova se confruntă deja cu anumite probleme.
- Prin trecerea la un nou sistem statul are acumulată deja o datorie latentă față de pensionarii și lucrătorii din sistemul vechi de pensionare și va fi necesar să găsească alte surse de finanțare pentru acoperirea deficitului acumulat în urma reducerii contribuțiilor actualilor angajați la fondul de pensii de stat.

Necesitatea orientării sistemului de asistență socială spre prevenție și nu intervenție

- Un exemplu elocvent în acest sens sînt copiii ai căror părinți sînt plecați la muncă peste hotare. Deși din partea specialiștilor în domeniu au fost trase semnale de alarmă privind riscurile acestora, nu există la nivel guvernamental nici o acțiune concretă în acest sens.

Stabilirea unor mecanisme clare de conlucrare cu toți actorii sociali care pot facilita dezvoltarea serviciilor sociale

- Sistemul de asistență socială poate fi eficient doar prin conlucrarea dintre instituțiile guvernamentale, administrația publică locală, societatea civilă, biserică și organisme internaționale prin orientarea eforturilor și resurselor către persoanele vulnerabile și asigurarea continuității programelor, serviciilor de asistență socială. Pentru aceasta avem nevoie de un mecanism clar, gestionat de către instituțiile statului în vederea delegării responsabilităților și a cointerесării tuturor actorilor.

Pentru administrația publică locală și angajații în domeniu

Motivarea personalului angajat în domeniul asistenței sociale pentru menținerea acestora în sistem

- fluctuația excesivă de personal implică noi costuri de instruire, probleme de management. Un mecanism stimulatив pentru asistenții sociali ar fi remunerarea suplimentară a acestora în dependență de performanță.

Evaluarea necesităților trebuie să stea la baza acordării asistenței sociale. Reducerea la maximum a asistenței în bază de apartenență la o anumită categorie

- serviciile trebuie personalizate pentru fiecare beneficiar în parte, pentru a eficientiza rezultatul final și distribuția resurselor.

Dezvoltarea serviciilor sociale contra plată în comunități

- cei care au posibilități financiare să poată beneficia de servicii sociale calitative și astfel resursele statului pot fi îndreptate preponderent către păturile vulnerabile, se va putea asigura continuitatea acestor servicii.

Criterii mai riguroase de includere a persoanelor în rândul beneficiarilor de protecție socială

- înăsprirea modului de acordare a gradului de invaliditate și a altor alocații. Aceste măsuri însă ar trebui realizate concomitent cu dezvoltarea unor programe de implicare socioeconomică și includere socială. În caz contrar, persoanele "excluse" vor cădea în incidența ajutorului de șomaj sau chiar în sărăcie extremă, ca potențiali beneficiari ai programelor de asistență socială.

Pentru societatea civilă și mass-media

Organizarea unor companii de sensibilizare și informare a populație privind:

- elaborarea unei strategii în domeniul educației publice și promovarea acesteia.
- importanța contribuției la sistemul de protecție socială.
- în vederea conștientizării riscurilor la care se expun pe viitor în cazul necontribuției.
- necesitatea reformei sistemului de pensii.

Pentru funcționarea sistemului privat de pensii contează foarte mult încredere populației în aceste fonduri. Diferite campanii informaționale, transmiterea mesajelor de încredere față de fondurile private de pensii sînt doar cîteva din acțiunile ce trebuie întreprinse anterior demarării programului de pensii private, cu prezentarea beneficiilor și riscurilor acestora.

Promovarea experiențelor pozitive.

- experiența altor state în domeniul protecției sociale, sisteme de pensii funcționale etc. Serviciile sociale de succes realizate prin diferite programe, proiecte lansate de ONG-uri.

BIBLIOGRAFIE

1. Irimescu Gabriela, Protecția socială a copilului abuzat, Iași 2006.
2. Preda Marian, Politica Socială Românească între sărăcie și globalizare, Iași 2002.
3. Teșliuc Cornelia Mihaela, Sărăcia și sistemul de protecție socială, Iași 2001.
4. Anuarul statistic al Republicii Moldova 2007, Biroul național de statistică.
5. Raport de stare a țării – Republica Moldova 2007, Politici de protecție socială, Expert Grup, Chișinău 2007.
6. Raport privind sistemul de indemnizații pentru copii, Programul pentru Securitate Alimentară al Comisiei Europene în Republica Moldova, 2005.
7. Raport privind procesul de implementare a Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei, Chișinău 2005.
8. Sistemul de pensionare al Republicii Moldova: expertiza actuarială, <http://www.pension.md/md/publications/ps/621.html>.

9. Bugetul de Stat, www.mf.gov.md.
10. Raport de implementare a Programului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada februarie 2005 – septembrie 2007 în domeniul protecției sociale a familie și copilului, www.mpsfc.gov.md.
11. Legea Asistenței Sociale nr. 547 din 25.12.2003.
12. Legea privind pensiile de asigurări sociale de stat nr. 156, din 14.10.1998.
13. Legea privind sistemul public de asigurări sociale nr. 489 din 08.07.1999.
14. Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative nr. 399-XVI din 14.12.2006.
15. Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2009.
16. Legea cu privire la ajutorul social nr.133-XVI din 13.06.2008.
17. Hotărâre cu privire la indemnizațiile adresate familiilor cu copii, nr. 1478, din 15.11.2002.



ENERGETICA: ATINGEREA SECURITĂȚII, EFICIENȚEI, CALITĂȚII ȘI COMPETIȚIEI PRECONIZATE

1. EVOLUȚIA SECTORULUI ÎN PERIOADA 2001-2007

Republica Moldova este dependentă de resursele energetice de import în proporție de cca 97%, pentru care se achită o sumă echivalentă cu cca 25% din valoarea PIB-ului republicii. Gazele naturale, care ocupă în balanța energetică cca 50% din totalul resurselor energetice consumate, sînt importate dintr-o singură țară (Rusia) prin conducte care traversează, de asemenea, o singură țară (Ucraina). O situație similară se atestă și în cazul asigurării cu energie electrică. Cca 70% din necesarul de energie electrică este importat din Ucraina, capacitatea interconexiunilor cu România și Ucraina devenind pe an ce trece tot mai insuficientă. Aceste circumstanțe, împreună cu capacitatea slabă de plată a consumatorilor țării, presiunea globală de diminuare a emisiilor substanțelor nocive cu efect de seră, a orientat politica energetică a țării spre atingerea a patru obiective-cheie: ridicarea securității energetice, ameliorarea eficienței energetice, asigurarea calității energiei electrice și asigurarea competiției la un preț cît mai mic al resurselor energetice. În vederea atingerii acestor obiective, în perioada 2000-2007 au fost aprobate și publicate mai multe acte normative și legislative: Strategia energetică pînă în anul 2010 (adoptată în 2000), Legea cu privire la conservarea energiei (2000), Legea produselor petroliere (2000), Conceptul Republicii Moldova de dezvoltare a centralelor electrice pînă în anul 2010 (2003), Programul național de conservare a energiei pentru anii 2003-2010 (2003), Programul național de renovare și descentralizare a sistemelor de alimentare cu căldură a localităților din R. Moldova (2003), Strategia cu privire la Creșterea Economică și Reducerea Sărăciei (2004-2006), Strategia energetică pînă în anul 2020 (2007), Legea energiei regenerabile (2007) etc.

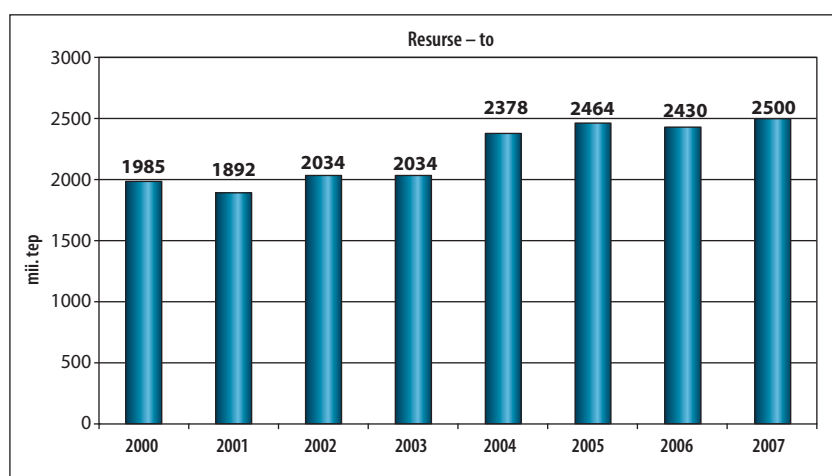
Trebuie să constatăm că, în linii generale, obiectivele majore formulate în legislația menționată nu au fost atinse la nivelul preconizat. Țara continuă să depindă la același nivel de resursele energetice de import, Programul de conservare a energiei a rămas pe raft,

fără o implementare reală, calitatea energiei electrice lasă de dorit, iar competiția în sectorul energetic se manifestă doar pe piața produselor petroliere și combustibilului solid. Cauzele unei atare situații rezidă în calitatea reformelor sistemului energetic național din ultimii ani.

1.1. Balanța energetică și nivelul de diversificare a resurselor energetice

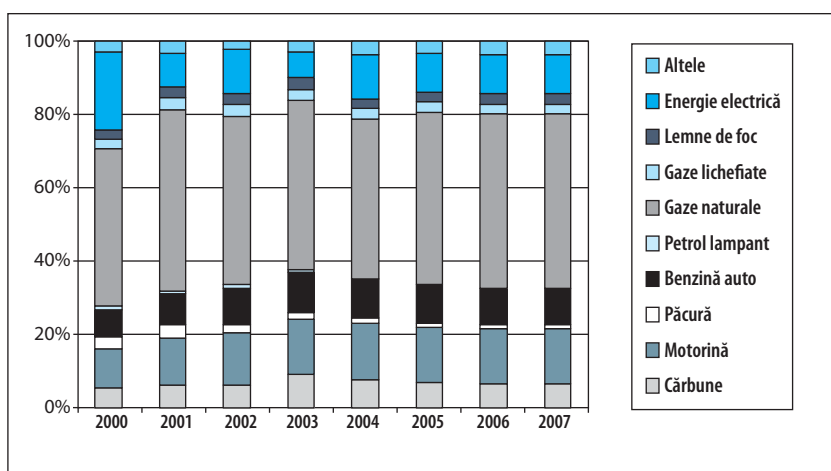
În perioada anilor 2000-2001 a continuat scăderea consumului de resurse energetice, ulterior înregistrându-se o creștere a acestuia cu cca 2% anual, inclusiv a gazelor

Figura 1. Consumul de resurse energetice (malul drept al Nistrului)



Sursa: Balanța Energetică a Moldovei 2000-2005, Anuarul Statistic al Republicii Moldova 2006, 2007.

Figura 2. Ponderea resurselor energetice în consumul total



Sursa: Balanța energetică a Moldovei 2000-2005, Anuarul Statistic al Republicii Moldova 2006, 2007.

naturale – 3% anual, produselor petroliere – 2,5% anual, energiei electrice – 4% anual. Către anul 2007, consumul total a înregistrat circa 2,5 milioane tep (tone echivalent petrol: 1 tep = $10,5 \cdot 10^6$ kcal = $12,21 \cdot 10^3$ kWh = 12,21 MWh = 10,5 Gcal), adică 0,698 tep/cap de locuitor, inclusiv 1000 kWh energie electrică pe cap de locuitor. În Figurile 1 și 2 sînt prezentate valorile consumului de resurse energetice înregistrate pe parcursul anilor 2000-2007, precum și ponderea acestora în balanța energetică a țării.

După cum este cunoscut, nivelului consumului de resurse energetice caracterizează nivelul economic de dezvoltare a țării. În vederea identificării locului Moldovei în lume la acest capitol, în Figura 3 sînt prezentate consumurile de resurse energetice și a energiei

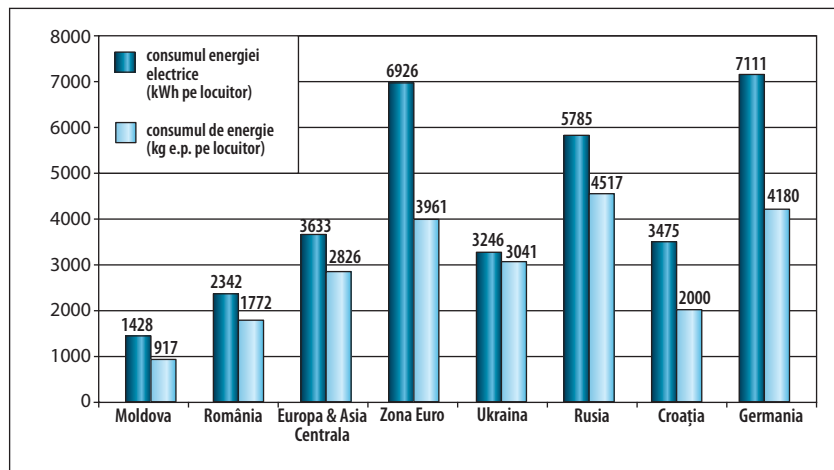
electrice revenite pe cap de locuitor, din care se observă că Moldova se situează pe ultimul loc între statele comunității europene și țările vecine cu un consum de 1428 kWh

de energie electrică pe cap de locuitor și 917 kg petrol echivalent pe cap de locuitor. Statele Uniunii Europene au un consum mediu de energie electrică de 6926 kWh/locuitor și un consum de resurse energetice de 3961 kg e.p./locuitor.

În ce privește structura consumului pe categorii de resurse energetice, ponderea gazelor naturale a crescut de la 45% în 2001

până la 50% în 2007, a produselor petroliere-de la 25% la 30%, a cărbunelui – de la 4% până la 5%, a energiei electrice – de la 9% la 10%, celelalte-de la 17% la 15%. Trebuie de menționat că dependența masivă de resursele energetice străine se înregistrează nu doar în cazul Moldovei. În *Tabelul 1* putem observa o situație similară în unele țări de referință selectate de către autori. Observăm că dependența de import nu este o raritate pe glob.

Figura 3. Consumul de energie pe cap de locuitor



Sursa: Balanța energetică a Moldovei 2000-2005, Anuarul statistic al Moldovei 2006, 2007.

1.2. Realizarea Programului de conservare a energiei

În conformitate cu datele Băncii Mondiale¹, în anul 2003 intensitatea energetică a Republicii Moldova constituia cca 528 tep/milioane USD, comparativ cu cea medie a Uniunii Europene de 204,9 toe/milioane USD, aproape de 2,6 ori mai mare decât ultima. În 2003 Republica Moldova a cheltuit pentru achiziția resurselor energetice importate cca 400 milioane USD. Astfel, dacă în Republica Moldova s-ar fi înregistrat aceeași intensitate energetică ca și în UE, atunci țara economisea cca 245 milioane USD, în condițiile înregistrării în anul 2003 a unui PIB de cca 1860 milioane USD². Având în vedere că prețurile la resursele energetice în ultima perioadă au crescut de aproape 2,5 ori comparativ cu 2003, putem concluziona că țara ar fi economisit astăzi cca 600 milioane USD (În 2007 s-a cheltuit cca 980 milioane USD), în condițiile în care Produsul Intern Brut real al țării în anul 2007 a fost de cca 4035 milioane USD³. Un asemenea potențial impresionant de economii financiare a obligat Guvernul să adopte și să publice în anul 2003 Programul de conservare a energiei pentru perioada 2003-2010⁴.

¹ <http://www.worldbank.org.md>.

² <http://www.dfat.gov.au/geo/fs/mold.pdf>.

³ *Idem*.

⁴ HG nr. 1078 din 05.09.2003.

În 2002, în vederea punerii în aplicare a viitorului Program de conservare a energiei, Guvernul constituie Fondul Național pentru Conservarea Energiei, iar Agenția Națională Națională pentru Conservarea Energiei (în continuare ANCE) este desemnată responsabilă de gestionarea acestui fond⁵.

Tabelul 1. Dependența energetică a unor țări cu parametrii sistemului energetic apropiat de cel al Moldovei

Țara	Nivelul dependenței energetice, %
Albania	30
Belgia	76
Cambodgia	48
Finlanda	67
Irlanda	91
Italia	82
Letonia	74
Luxemburg	99
Portugalia	82
Spania	71
Moldova	98

Însă Fondul de conservare a energie așa și nu a fost creat, iar ANCE nu a avut suportul necesar pentru valorificarea obiectivelor Programului nominalizat⁶. Totodată, Republica Moldova a beneficiat de mai mult suport din partea organismelor internaționale spre valorificarea potențialului de eficiență energetică. În acest sens, pot fi menționate: realizarea proiectului energetic II, finanțat din creditul Băncii Mondiale, soldat cu construcția a mai multe centrale termice performante în localitățile republicii; suportul USAID în crearea centrului de eficiență energetică "Save Energy"; aportul mai multor țări ale Uniunii Europene, cum ar fi a Norvegia și Suedia (SIDA) etc.

Evoluția eficienței energetice în perioada 2003-2007 este prezentată în *Tabelul 2*, din care se observă o îmbunătățire a intensității energetice (raportată la anul 2003, intensitatea energetică în 2007 s-a micșorat cu 36,4%, fapt datorat în principal creșterii prețurilor la resursele energetice).

Trebuie de menționat că cea mai eficientă pîrghie în atingerea scopului conservării energiei o constituie transmiterea de semnale corecte consumatorilor privind prețul efectiv al combustibilului sau energiei consumate. Dacă prețurile la gazele naturale, combustibilul lichid și solid au corespuns relativ costurilor pe care trebuie să le suporte consumatorii finali, la energia electrică și termică au fost aplicate pe toată perioada 2001-2007 compensații centralizate sau subvenționarea încrucișată, cu consecințe negative asupra stimulării eficienței și conservării energiei. Dat fiind că agenții economici sînt principalii care suportă povara subvenționării încrucișate, mărfurile acestora devin mai puțin com-

⁵ HG nr. 1528 din 26.11.2002.

⁶ HG nr. 1528 din 26.11.2002 este abrogată prin HG nr.1498 din 28.12.2006.

petitive pe piața națională și regională, în acest mod afectându-se semnificativ economia acestora și, în consecință, economia întregii țări.

Tabelul 2. **Evoluția intensității energetice**

Indicatori	2003	2004	2005	2006	2007
Valoarea intensității energetice, toe/milioane USD	0.773	0.780	0.687	0.579	0.492
Diminuarea intensității energetice față de 2003 (% față de 2003)	100	108	88,9	74,9	63,6

1.3. Dezvoltarea sectorului electroenergetic în perioada 2001-2007

Centralele electrice locale pot acoperi doar circa 30% din energia electrică consumată pe malul drept al Nistrului, deficitul de putere fiind de circa 550 MW. Energia la centralele locale practic este produsă în baza gazelor naturale. Această stare de lucruri în principiu nu s-a modificat pe toată perioada 2001-2007. Totodată, a crescut consumul de energie: de la 3,3 miliarde kWh în 2002 până la 3,83 miliarde kWh în 2007. În această perioadă, pierderile tehnologice și comerciale de energie s-au micșorat de la 27,8% la 14,7%⁷, iar livrarea utilă s-a majorat de 1,42 ori, atingând 3,16 miliarde kWh. Structura surselor de energie electrică și disponibilitatea de putere a acestora este prezentată în Tabelul 3.

În condițiile deficitului de putere și energie, soluția cea mai rezonabilă de acoperire a cererii ar fi utilizarea capacităților Centralei Termoenergetice Moldovenești de la Cuciurgani (CTEM) în combinație cu importul unei părți din energie din Est. Dar din cauza regimului secesionist din regiunea transnistreană, nu poate fi asigurată furnizarea fiabilă și continuă a energiei de la această centrală. În noiembrie 2005, din cauza neînțelegerilor asupra prețului la energia electrică, CTEM a refuzat livrarea energiei electrice părții drepte a Nistrului, producând deconectări forțate. Ca urmare, energia electrică a fost importată din Ucraina, dar în condiții extrem de încordate, din cauza capacității insuficiente a interconexiunilor cu această țară. În perioadele reci ale anilor ulteriori situația s-a repetat, R. Moldova fiind în permanență amenințată de riscul unor eventuale întreruperi forțate, cu grave consecințe pentru economia țării. În aceste circumstanțe, Guvernul a fost în permanentă căutare de soluții alternative, una fiind legată de racordarea la sistemul energetic românesc, interconexiunile cu care permit un import de doar 250 MW.

Tabelul 3. **Structura surselor de energie electrică și disponibilitatea lor**

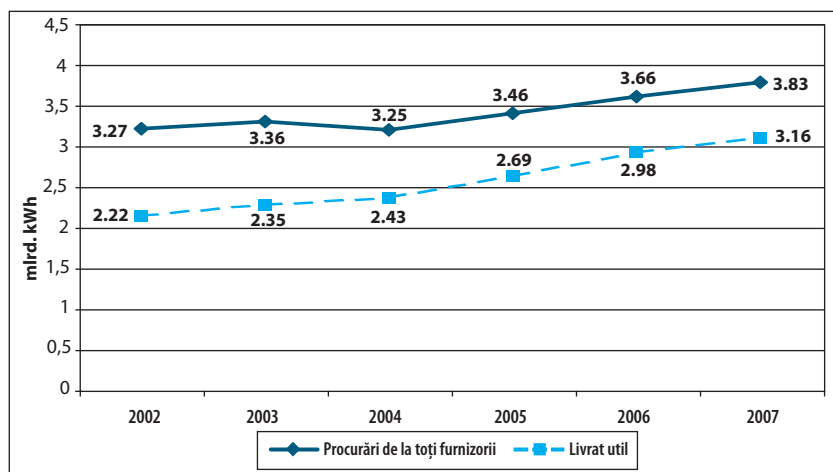
Sursele de energie electrică	Puterea instalată, MW	Puterea disponibilă, MW
Partea dreaptă a râului Nistru	440	218-378
CHP-1 Chișinău	66	53
CHP-2 Chișinău	240	150-210
CHP Bălți	24	15-20
HPP Costești	16	0-16
CET-urile fabricilor de zahăr	98	0-90

⁷ Energia, ANRE, nr.1, 2008.

Partea stângă a râului Nistru	2568	948
CTEM (MGRES)	2520	900
HPP Dubăsari	48	48
Ucraina (puterea este dependentă de nivelul încărcării CTEM)	500	Pînă la 500
România (Rețea insulară) (capacitatea liniilor electrice de interconexiune)	250	250

Însă, o atare schemă putea fi realizată în regim de insule, cu pierderi mari de energie și fiabilitate redusă. În plus, prețul energiei din România era cu mult mai înaltă, peste 5,5 cenți/kWh, în timp ce din Ucraina se importa cu 2,52 cenți/kWh. Totuși, în anul 2007, sub influența creșterii prețului la gazele naturale importate din Rusia, Ucraina a aplicat o schemă de majorare a prețului energiei exportate către R. Moldova, care la finele anului 2007 a atins valoarea de 3,53 cenți/kWh, cu creșteri în continuare. Alte scheme de asigurare fiabilă a republicii cu energie electrică presupuneau eforturi investiționale însemnate, cu rezultate pe termene medii și lungi. În acest sens, în vederea extinderii capacității locale de generare, Guvernul a emis cinci directive prin care a permis investitorilor construcția de centrale electrice, însă, toate acestea au rămas, în cele din urmă, nevalorificate. Totuși, în perioada examinată a fost construită o centrală electrică de mică capacitate și fără o oarecare decizie la nivel de Guvern. Este vorba de minicentrala electrică de termoficare CET-Ocnița cu capacitatea de 6MW energie electrică și 6MW energie termică. Către vara anului 2007 centrala era finisată în proporție de 95%.

Figura 4. **Evoluția procurărilor și a consumului de energie, mldr. kWh**



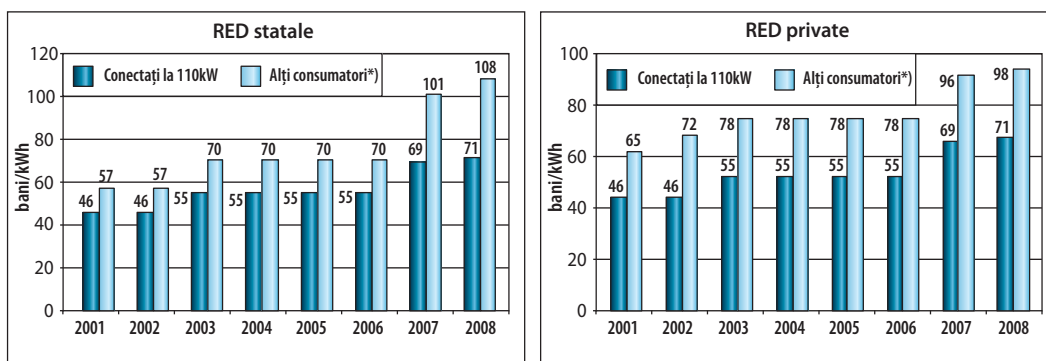
Sursa: Energia, ANRE, nr. 1, 2008.

În ceea ce privește dezvoltarea interconexiunilor cu statele vecine îndreptate spre ridicarea capacității de transport a energiei, a fost elaborat proiectul extinderii interconexiunii 330 kV Kotovsk (Ucraina)-Bălți-Suceava, căutîndu-se surse de finanțare și pentru construcția altor linii de legătură cu țările vecine. Alături de problema transportului energiei electrice,

acută a fost și este cea legată de distribuția energiei electrice. Rețelele electrice de medie și joasă tensiune sînt foarte învechite, cu depreciere ajungînd la nivelul de 70% și mai mult, fapt care a influențat și continuă să influențeze calitatea energiei prestate consumatorilor și cauzează pierderi de energie în rețele electrice de distribuție (Figura 4). În vederea depășirii situației, întreprinderile de distribuție au depus eforturi importante pentru reabilitarea rețelelor în cauză. Însă problema este pe departe de a fi rezolvată.

În perioada examinată, pentru toate categoriile de consumatori s-a aplicat un tarif unic (Figurile 5a și 5b).

Figurile 5a, 5b. Tariful la energia electrică, bani/kWh



Sursa: Energia, ANRE, nr.1, 2008.

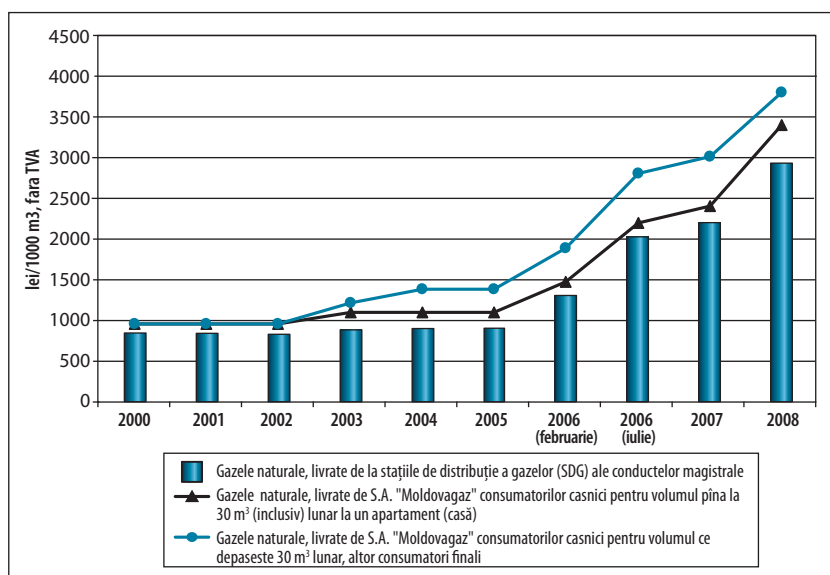
1.4. Sectorul gaze

Sectorul național de gaze include gazoductele magistrale strategice și rețeaua republicană de distribuție a gazelor. Resursele de gaze naturale ale R. Moldova sînt infime, cele descoperite în apropierea satelor Zagarancea-Mînzești-Unghenii de Jos (9,2 mil. m³) sînt epuizate, iar zăcămintele "Victorovca" din raionul Cantemir (346 mil. m³) aveau un debit de 10-150 mii m³ și în perioada anilor 1995-1997 au fost valorificate de compania REDECO-MOLDOVA. În anul 2005 volumul de gaze captat a fost de cca 3,0 mii m³/zi, în timp ce republica consumă în mediu zilnic 3,6 mil. m³.

Prețurile la gazele naturale au crescut de 2,7 ori, de la 854,1 lei/1000 m³ în 2000 pînă la 2310 lei/1000 m³ în 2008 la stațiile de distribuție a gazelor (SDG) ale conductelor magistrale către S.A. "Moldovagaz". Gazele naturale, livrate de S.A. "Moldovagaz" consu-

matorilor casnici pentru volumul pînă la 30 m³ (inclusiv) lunar la un apartament (casă), au suportat o creștere de preț de la 926 lei/1000 m³ în 2000 pînă la 3414 lei/1000 m³ în 2008, adică de circa 3,7 ori⁸. Consumatorii casnici cu un consum ce depășește 30 m³

Figura 6. Evoluția prețului la gazele naturale în perioada 2000 – 2008



Sursa: Datele ANRE, calculele autorilor.

8 Tariful fără TVA, Hotărîrea ANRE nr. 298 din 30.07.2008.

lunar au achitat 926 lei/1000 m³ în 2000 și 3813 lei/1000 m³ în 2008⁹, înregistrându-se o majorare de 4,1 ori. Evoluția prețului la gazele naturale este reprezentată în *Figura 6*. Este de menționat că o creștere importantă a costului gazului natural a avut loc după 2005, de la 913,49 lei/1000 m³ până la 2991,54 lei/1000 m³ în 2008. Majorarea prețurilor la gaze naturale a fost cauzată de creșterea prețurilor la resursele energetice pe plan mondial și regional.

În vederea ridicării securității de alimentare cu gaze a mun. Chișinău, în perioada 2006-2007 a fost construit și dat în exploatare gazoductul Tocuz-Căinari-Mereni, cu lungimea de 64 km, diametrul de 500 mm și cu presiunea de 5,4 Mpa, cheltuindu-se 320 milioane lei, în loc de 250 planificate¹⁰. Către august 2007 în republică erau gazificate 755 localități din 1528, nivelul gazificării atingând 50%¹¹. Totuși, din cauza majorării bruște a prețului la gazele naturale în anul 2007 consumul gazelor naturale s-a diminuat cu 8,6% (*Figura 6*). De fapt, există și o altă explicație a acestui fenomen. În anul 2007 s-a înregistrat o temperatură medie mai înaltă în perioada rece a anului.

Tabelul 4. Evoluția procurărilor, livrărilor și a prețului la gazele naturale

Indicatori	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Volumul de gaze procurate, mil. m ³	1145,3	1238,1	1263	1418,6	1418,2	1305,4
Volumul de gaze procurate, mil. lei	1221,5	1227,5	1160,2	1364,9	2473,3	2727,3
Pretul mediu la gazele procurate, lei/1000 m ³	1067	991	919	962	1744	2089
Pretul mediu la gazele procurate, USD/1000 m ³	79	71	75	76	133	172
Cursul de schimb	13,573	13,9426	12,3283	12,6003	13,1319	12,1362
Volumul de gaze livrate, mil. m ³	1118	1130	1141	1315	1322	1209
Volumul de gaze livrate, mil. lei	1001	1159	1331	1555	2553	3148
Pretul mediu de livrare a gazelor, lei/1000 m ³	895	1025	1166	1183	1931	2604
Pretul mediu de livrare a gazelor, USD/1000 m ³	66	74	95	94	147	215

Sursa: Datele ANRE, calculele autorilor.

1.5. Utilizarea resurselor energetice regenerabile

Energia regenerabilă se consideră cea obținută din: biomasă, sursele hidro, solare, eoliene, cu potențial termic redus (inclusiv energia geotermală). Conform Strategiei energetice ale Republicii Moldova, potențialul surselor regenerabile (SRE) de energie pe teritoriul țării se evaluează la nivelul de 2,7 mil. tep (*Tabelul 5*). Din acestea sînt valorificate doar o mică parte, cca 0,006 mil. tep (0,2%), inclusiv energia hidro de la centrala hidroelectrică de la Costești. Spre comparație, anual republica consumă cca 1,8 milioane tep de resurse energetice tradiționale.

Utilizarea mai largă a surselor regenerabile este împiedicată, în principal, de problemele economice; prețurile înalte la energia dată fiind cauzate de instabilitatea în timp (pe parcursul zilei și al anului) a disponibilității sursei regenerabile, fapt care, în vederea asigu-

⁹ *Idem.*

¹⁰ Energia, ANRE, nr. 4, 2007.

¹¹ *Idem.*

rării acoperirii cererii continue, obligă construirea și menținerea în funcțiune a surselor tradiționale de energie de rezervă, cu impacturi economice respective.

Tabelul 5. **Potențialului tehnic disponibil al principalelor tipuri de SRE**

N	Surse de energie regenerabile (SRE)	Potențialul tehnic	
		PJ	mil. t.e.p. (mil. t.c.c.)
1.	Energia solară	50,4	1,26 (1,8)
2.	Energia eoliană	29,4	0,7 (1,0)
3.	Masa biologică, total	21,5	0,518 (0,74)
	inclusiv:		
	Deșeuri agricole	7,5	0,181 (0,258)
	Lemne	4,3	0,103 (0,148)
	Reziduuri lemnoase	4,7	0,113 (0,162)
	Tescovină		
	Biogaze	2,9	0,07 (0,1)
	Biocombustibili	2,1	0,05 (0,072)
4.	Energia hidroelectrică	12,1	0,35 (0,5)
5.	Potențialul total al SRE	113,4	2,7 (4,0)
6.	Consumul de combustibili fosili în anul 2004	74,15	1,77 (2,53)

Astfel, în republică au fost construite câteva centrale de prelucrare a deșeurilor organice în vederea obținerii biogazului. În particular, în decembrie 2005 în satul Colonița (mun. Chișinău) a fost dată în exploatare o centrală electrică de cca 100 kW care funcționează în baza biogazului (producția zilnică – cca 300 m³ de biogaz) obținut în urma fermentării deșeurilor organice ale fermei de vite cornute mari. Energia electrică produsă depășește necesitățile fermei și poate fi livrată în rețeaua electrică. În aceeași perioadă a fost construită stația de purificare a deșeurilor lichide din Chișinău cu puterea de 1,97 MW.

În ultimii ani, Universitatea Tehnică din Moldova a fost elaborat mostre de minihidro-centrale electrice cu capacitate de pînă la 100 kW, care au fost testate pe râurile Nistru, Prut și Răut. Energia electrică produsă urmează să fie folosită în principal la irigarea suprafețelor mici (~6000 ha în bazinele râurilor nominalizate). Tot la Universitatea Tehnică din Moldova continuă elaborarea hărții și rozei vîntului la mari altitudini, fără de care nu pot fi efectuate lucrări de construcție a centralelor eoliene. Din păcate, din lipsă de finanțare, hărțile și rozele vîntului au fost stabilite doar pentru o porțiune mărginită a teritoriului țării. Conform estimărilor experților¹², pe teritoriul țării sînt economic avantajoase instalații eoliene cu puterea de 250, 600 și 1000 kW, timpul utilizării puterii maxime ale acestora fiind în jur de 2000-3000 ore în condițiile republicii.

În ce privește energia solară, în republică pot fi întîlnite instalații, atît în sectorul casnic, cît și în cel de producere, pentru încălzirea apei și producerea de aer cald pentru uscarea produselor agricole. Însă, acestea ocupă un loc foarte nesemnificativ în balanța energice-

¹² Todos P., Sobor I., Chiciuc A., "Surse regenerabile de energie în RM: realitate și perspective", Energetica, nr. 1, 2004.

tică regenerabilă a țării. Sistemele fotovoltaice sînt rar întîlnite, cu toate că instituțiile de cercetare au propus mai multe tehnologii în acest sens.

În republică se produce sorgul zaharat și rapița. De pe 1 hectar de sorg se pot căpăta 2,5-3 t etanol, 30 t masă uscată. De pe 1 hectar de rapiță se poate recolta 2,5-3 t de semințe cu un conținut de ulei 40-45%, adică 800-1000 kg ulei/hectar. Acesta fiind prelucrat și amestecat cu alte componente se poate adăuga la benzină, pînă la 20%. Totuși, cultivarea pe termen lung a rapiței poate afecta grav calitatea solului. Acest lucru va trebui luat în considerare atunci cînd va fi inițiată cultivarea rapiței.

În februarie 2006 în localitatea Chișcăreni (Sîngerei) a fost dat în exploatare primul sistem de încălzire din R. Moldova ce produce energie termică din paie balotate. Instalația costă 50 mii euro și este prevăzută pentru încălzirea unui spațiu de 4500 m². Instalația asigură cu energie termică liceul din localitate, școala cu predare în limba rusă și blocul locativ pentru profesorii acestor instituții. Economii așteptate sînt estimate la 90 mii lei (5500 euro) pe sezon.

În august 2007 a fost dată publicității Legea energiei regenerabile, avînd ca scop încurajarea valorificării surselor regenerabile de energie din țară. Pînă în prezent, însă, nu a fost încă elaborat cadrul normativ necesar pentru stimularea construcției de instalații menite să utilizeze energia resurselor regenerabile. La 25 februarie 2009 Consiliul de Administrație al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică (în continuare – ANRE) a adoptat Metodologia de determinare, aprobare și aplicare a tarifelor la energia electrică produsă din surse regenerabile de energie și biocombustibil.

1.6. Acoperirea cererii de energie termică

Către anul 2000 în sistemul de alimentare cu energie termică s-a creat o situație cu totul ieșită din comun, ca urmare a procesului de restructurare a economiei țării. O bună parte a consumatorilor își pierduseră sursa de energie termică tradițională, iar cei care erau încă alimentați conform schemelor vechi, obțineau serviciul de energie termică la un grad foarte scăzut al calității și la prețuri insuportabile pentru bugetul acestora. Centralele de producere a energiei termice funcționau, de regulă, la un randament foarte scăzut din cauză diminuării de aproape 7 ori a consumului total de energie, față de anul 1990 (de la 22,2 mil. Gcal (în 1990) pînă la 3,057 mil. Gcal (în 2000), valoarea nominală a randamentului fiind între 0,62 și 0,91.

Principalii combustibili utilizați pentru cazanele de abur și apă fierbinte cu puterea termică mai mare de 10 MW (8,6 Gcal/h) erau gazele naturale și păcura, iar pentru cîteva tipuri de cazane de apă caldă cu puterea termică de pînă la 10 MW – gazele naturale, păcura și cărbunii. Din cauza lipsei investițiilor pînă în 2000 pentru reparația și modernizarea sistemelor de alimentare cu căldură, rețelele termice ajunseseră într-o stare degradată. În majoritatea orașelor pierderile de căldură în rețele ajungeau pînă la 40%, depășind

cu mult cele normative. Era necesară schimbarea pînă la 50% din rețelele termice, iar în unele din orașe, cum este or. Cantemir, rețelele erau distruse complet, iar exploatarea lor devenise imposibilă. Stațiile de pompare și punctele termice erau descompletate¹³.

Evoluția acoperirii cererii de energie termică în perioada 2001-2007 a avut o tendință specifică pentru diferite localități. În mun. Chișinău și Bălți necesitățile de agent termic pentru încălzirea spațiului locativ și obținerea apei calde menajere pentru consumatorii casnici a fost preponderent acoperită din sistemele centralizate de energie termică, în calitate de surse fiind atrase în principal CET-1 și CET-2 pentru mun. Chișinău, și CET-Nord pentru mun. Bălți. Centrala electrică de termoficare CET-Nord deține în proprietate rețele de distribuție în Bălți, iar în Chișinău acestea sînt gestionate separat, de către Termocom S.A. Tarifele la agentul termic în mun. Bălți sînt stabilite de către ANRE, iar în mun. Chișinău-de către Consiliul municipal (în baza Metodologiei tarifare aprobate de ANRE). Drept urmare, în Chișinău întrebarea tarifelor pentru energia termică s-a transformat în una politică, cu grave consecințe asupra situației financiare a întreprinderii de distribuție a energiei termice (Termocom S.A.) și asupra calității serviciilor prestate consumatorilor. *Tabelul 6* reprezintă evoluția prețului la agentul termic livrat consumatorilor casnici și totodată prețul de livrare a energiei termice către Termocom S.A. de la CET-1 și CET-2.

Tabelul 6. Evoluția prețurilor la agentul termic în mun. Chișinău și Bălți, lei/Gcal

Indicatorii	2000	2001	2002-2003	2004-2006	2007
Tariful de livrare către consumatorii casnici Bălți		299	286	299	540
Tariful de livrare către Consumatori casnici Chișinău	233	233	233	233	540
Prețul de livrare de la colectoarele CET-1	142	142	142	136	322
Prețul de livrare de la colectoarele CET-2	134	134	102	102	241

Sursa: ANRE.

Din cauza calității insuficiente a agentului termic, mulți consumatori casnici au continuat practica de instalare a sistemelor autonome de încălzire. Drept consecință, centralele electrice de cogenerare nu au putut acumula sarcina necesară pentru a funcționa la parametrii optimi la care au fost proiectate, astfel înregistrîndu-se pierderi majore de energie.

În centrele raionale alimentarea cu enrgie termică a trecut printr-un proces de descentralizare a sistemelor de alimentare cu căldură¹⁴, același lucru făcîndu-se și în orașele unde s-au păstrat și funcționează sistemele centralizate, cum sînt, de exemplu, Călărași, Cimișlia, Criuleni, Anenii Noi, motivul de bază fiind prețurile înalte la energia termică și calitatea joasă a serviciilor. Practic în toate localitățile, instituțiile din sfera bugetară sînt asigurate cu căldură de la centrale termice autonome. Drept urmare a Hotărîrii Guvernului nr. 1059 din 29.08.03 cu privire la Programul Național de renovare și descentralizare a sistemelor

¹³ Programul Național de renovare și descentralizare a sistemelor de alimentare cu căldură a localităților din Republica Moldova, HG nr. 1059 din 29.08.2003.

¹⁴ Energia, ANRE, nr. 5, 2007.

de alimentare cu căldură a localităților din Republica Moldova, în republică au fost construite multe centrale de acest gen (Tabelul 7).

Tabelul 7. Evoluția construcției de centrale termice pentru obiectivele sociale în perioada 2003-2007

Anul	nr. de centrale termice	Sursa de finanțare, mii lei					
		bugete locale	bugete raionale	Bugetul de stat	Fondul de Investiții Sociale	Altele (Proiectul energetic II, donații și granturi)	Total
2003	106	9.175	4.212	1.679	4.419	687	20.172
2004	154	8.370	7.680	2.733	4.268	3.682	26.733
2005	192	6.519	5.931	1.642	3.748	20.599	38.439
2006	250	9.416	22.392	7.719	27.402	52.171	119.100
2007	499	21.132	42.556	44.719	3.630	12.991	125.028
TOTAL	1.201	54.612	82.771	58.492	43.467	90.130	329.472

1.7. Acoperirea cererii de combustibil lichid și solid

Cererea de produse petroliere, gaze lichefiate și cărbune este acoperită din import, iar prețurile interne la acestea depind de cele internaționale. Activitatea de comercializare a produselor petroliere și gazelor lichefiate este reglementată de către ANRE. În Tabelul 8 este prezentată evoluția importului de produse petroliere și a gazului lichefiat pe parcursul anilor 2001-2007, precum și prețurile de achiziție ale acestora. După cum se observă prețurile la aceste produse au fost într-o continuă creștere, fapt ce a generat o scădere în consumul lor, mai ales în 2006, ca apoi iarăși să-și recapete ascendența. În perioada 2001-2007 prețul mediu de achiziție a produselor examinate s-a majorat de aproape 2,7 ori (Tabelul 8). Produsele au fost aduse în țară pe cale terestră din mai multe țări ale lumii.

Tabelul 8. Evoluția importului de produse petroliere

Produs petrolier	u.m.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Benzina	mii tone	131	168	203	212	214	195	208
	mil. USD	35	38	53	81	112	123	144
	USD/tona	266	227	259	382	522	628	695
	mil. lei	447	519	727	994	1429	1599	1764
	Lei/Tona	3411	3096	3591	4684	6673	8196	8497
Motorina	mii tone	221	249	285	299	312	308	330
	mil. USD	52	51	66	101	163	187	217
	USD/tona	237	204	233	337	521	608	659
	mil. lei	672	691	920	1233	2060	2439	2670
	Lei/Tona	3038	2776	3229	4129	6595	7927	8104

Produs petrolier	u.m.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gaz lichefiat	mii tone	46,3	48	56	53	54	50	51
	mil. USD	12	10	15	19	26	29	31
	USD/tona	251	213	263	363	482	582	608
	mil. lei	149	138	205	236	329	381	373
	Lei/Tona	3214	2879	3641	4481	6157	7590	7390
TOTAL	mii tone	398,3	464,7	543,5	563,5	580	553	587,6
	mil. USD	98,8	99,1	133,6	200,8	300,2	338,9	392,2
	USD/tona	248	213	246	356	518	613	667
	mil. lei	1267	1349	1851	2463	3818	4419	4807
	Lei/Tona	3182	2902	3406	4371	6583	7991	8181

Sursa: Energia, ANRE; nr. 1, 2008.

1.8. Competiția pentru producerea celor mai ieftine resurse energetice

În anul 1997, în vederea deblocării situației de criză în sistemul energetic național, Guvernul Republicii Moldova, cu suportul Băncii Mondiale, a inițiat procesul de restructurare a sistemului de energie electrică și gaze naturale. Scopul major al acestuia a fost atât eliminarea practicii de neplată pentru resursele energetice consumate, cât și, obținerea unor prețuri la energia electrică și gazele naturale cât mai mici, prin intermediul competiției pentru producerea sau importului resurselor date într-o piață energetică liberă. Evoluția pieței energetice a Republicii Moldova în perioada anilor 2001-2007 nu a permis atingerea acestui deziderat. Doar trei surse ar fi putut concura la capitolul importul de energie electrică: Centrala Electrică de Termoficare Moldovenească din Transnistria (CTEM), importul din Ucraina (IU) și importul din România (IR). Centralele electrice de termoficare autohtone (CET-1, CET-2, CET-Nord) au devenit reglementate, prețul acestora fiind stabilit de ANRE. Sursa IR practic nu avea șansa de a participa în competiția respectivă, din cauza problemelor tehnice: capacitatea limitată a interconexiunilor cu România și normativele privind respectarea nivelului frecvenței curentului. Ultimul aspect obliga realizarea importului de energie doar pentru insule de rețea ale Moldovei conectate la sistemul electroenergetic românesc, fapt care diminua fiabilitatea furnizării energiei și provoca pierderi de energie sporite. În ce privește IU, acesta, de asemenea, nu putea fi valorificat la necesitățile țării din cauza capacității reduse a interconexiunilor cu Ucraina, care deveneau și mai mici în condițiile în care CTEM era mai puțin încărcată. Unica sursă care putea îndeplini puterea electrică necesară teritoriului din partea dreaptă a râului Nistru rămânea CTEM.

În aceste împrejurări, totodată, au apărut mai mulți furnizori de energie electrică, care și-au propus să aducă energie electrică în Moldova. ANRE a eliberat în acest sens cca 21 de licențe. Astfel, pînă la finele anului 2005 contractele de furnizare a energiei electrice de lungă durată au fost semnate cu CTEM și câteva companii private, iar ulterior – de către Energocom S.A (cu capital majoritar de stat)¹⁵ – cu furnizori de energie electrică

¹⁵ Energocom – întreprindere moldovenească fondată prin HG nr. 1467 din 30.12.2004.

din Ucraina, ulterior și din Rusia. În 2005 CTEM a impus majorarea prețului la energia electrică, fapt care a provocat o situație de criză în aprovizionarea cu energie electrică a țării în lunile noiembrie-decembrie. Drept consecință, s-a reușit substituirea sursei CTEM cu importul din Ucraina, soluția dată fiind realizată în condiții de supraîncărcare a interconexiunilor cu Ucraina în iarna anului 2005-2006. O deconectare accidentală a uneia dintre liniile electrice participante la transportul energiei din Ucraina către Moldova putea provoca o mare avarie de sistem, cu pierderea tensiunii nu numai pentru teritoriul din partea dreaptă a râului Nistru, ci și pentru majoritatea regiunii Odesa. O atare situație critică s-a păstrat și în perioada rece a anului 2006-2007. Trebuie de menționat că substituirea CTEM cu sursa Import din Ucraina a fost benefică din punct de vedere economic. Prețul energiei la CTEM de 3,05 cenți/kWh la finele anului 2005 a devenit 2,52 cenți/kWh de la IU. În 2007 Ucraina a impus majorarea acestui preț, el atingând valoarea 3,53 cenți/kWh la finele anului, continuând să crească pînă în prezent.

Guvernul a emis cinci Hotărîri de permitere a construcției de centrale electrice pe teritoriul țării. Însă toate acestea au rămas nerealizate din motivul investițiilor semnificative necesare pentru construcție de noi surse de energie, urmate de creșterea însemnată a prețului energiei produse, comparabil mai mare decît cel al energiei produse de CTEM sau importate din Ucraina. În astfel de condiții, investitorii solicitau încheierea de contracte de lungă durată, lucru care nu și-l puteau permite distribuitorii de energie electrică, atunci cînd pe piață exista energie mult mai ieftină.

2. SITUAȚIA CURENTĂ ÎN SECTORUL ENERGETIC

2.1. Nivelul securității și eficienței energetice

Securitatea energetică presupune alimentarea fiabilă cu energie și combustibil a țării pe scurtă și lungă durată la prețuri suportabile pentru economie și cu respectarea exigențelor față de mediul înconjurător. Din acest punct de vedere, constatăm că securitatea energetică a Republicii Moldova este departe de a corespunde necesităților unui stat independent.

Conform experienței occidentale o securitate energetică se asigură dacă se realizează două principii fundamentale: diversificarea maximă a furnizorilor și a resurselor energetice utilizate. În Republica Moldova se atestă o anumită diversificare doar a furnizorilor de produse petroliere, mai ales după construcția terminalului de la Giurgiulești, dar mai puțin a celor de gaze naturale și energie electrică. În ce privește diversificarea resurselor energetice utilizate, gazele naturale ocupă o pondere prea mare, fiind necesare măsuri de substituie a tehnologiilor de consum bazate pe gaze cu unele mai eficiente, bazate pe alte resurse. În acest sens, putem prelua experiența bogată a țărilor occidentale.

Spre atingerea dezideratului de securitate energetică un loc important l-ar putea juca implementarea măsurilor de eficiență energetică. Din păcate, la moment lipsește cadrul instituțional și organizatoric necesar realizării acestui obiectiv.

2.2. Nivelul competiției în sectorul energetic

În prezent nivelul competiției în sectorul energetic al republicii este determinat de genul sectorului.

Piața produselor petroliere și de gaze lichefiate

Pe această piață concurează cca 90 firme în domeniul produselor petroliere și cca 60 firme de gaz lichefiat. Pe piața produselor petroliere domină 3 firme: Lukoil-Moldova, Petrom-Moldova și Tirez-Petrol. În anul 2007 acestora le-a revenit 73% din vânzările cu amănuntul de benzină și 75% din cele de motorină¹⁶. La comerțul cu amănuntul cu gaz lichefiat întâietatea o deține Lukoil-Moldova, Dominic și Tirez-Petrol, care au acoperit 44% din vânzări. Piața produselor petroliere și a gazelor lichefiate se consideră liberă, însă prețul la produsele respective sînt reglementate de ANRE. Rata medie anuală de rentabilitate, integral pe fiecare dintre companii competitori, nu poate depăși 10% din consumurile și cheltuielile anuale totale ale întreprinderii aferente acestor activități¹⁷.

Piața energiei electrice

În prezent, vânzările de energie electrică cu ridicata și cu amănuntul pe piața electroenergetică a Moldovei pot avea loc în cadrul:

- contractelor bilaterale încheiate între companiile de distribuție și centralele electrice reglementate;
- contractelor bilaterale nereglementate încheiate între companiile de distribuție și furnizori;
- contractelor bilaterale nereglementate încheiate între consumatorii eligibili și furnizori.

Piața energiei electrice este reglementată de mai multe regulamente. Regulamentul din 2005 privind condițiile generale de import/export și tranzitare a energiei electrice prevede ca piața să fie deschisă pentru toți titularii de licență. Totuși, nici un furnizor nu oferă un preț mai mic pentru energia electrică decît Energocom. Această situație este determinată de:

- capacitatea de import limitată, mult dependentă de regimul de funcționare a Centralei electrice de la Cuciurgan (MGRES);

¹⁶ Strategia energetică a Republicii Moldova pînă în anul 2020. Monitorul Oficial nr. 141-145/1012 din 07.09.2007.

¹⁷ Hotărîrea ANRE nr. 263 din 05.10.2007 privind aprobarea Metodologiei de calculare și aplicare a prețurilor la produsele petroliere.

- reglementarea centralelor electrice locale, prețul la energia produsă fiind stabilit de ANRE, iar volumul energiei produse – achiziționat obligatoriu de întreprinderile de distribuție și furnizorul eligibil.

Piața energiei electrice în Republica Moldova este considerată una limitată, de aceea nu este posibilă o competiție pentru producerea energiei electrice celei mai ieftine, în sensul general acceptat.

Piața de gaze naturale

La moment, nu există vreo competiție pentru gazul cel mai ieftin, din moment ce concernul rus Gazprom deține monopolul asupra rețelelor de transport. Rusia nu a semnat Carta Energetică Europeană, acordând accesul la rețeaua sa magistrală de gaze la propria sa discreție. Este evident că, acordarea accesului la rețea și pentru alți furnizori de gaze ar fi dus la ieftinirea gazului rusesc, lucru nedorit, bineînțeles, de Rusia.

2.3. Nivelul liberalizării pieței de energie și combustibil

În Republica Moldova doar consumatorii de combustibil lichid și solid sînt liberi să-și aleagă furnizorul de resurse respective. Nu există vreo posibilitate de a alege furnizorul de gaze naturale, acestea fiind achiziționate de la întreprinderea monopolistă Gazprom. În viitorul apropiat nu se prevede vreo schimbare a acestei situații, motivul fiind lipsa accesului furnizorilor la rețeaua de transport a gazelor rusești.

În ce privește liberalizarea pieței energiei electrice, factorii de decizie au forțat în repetate rînduri punerea în aplicare a acesteia. Cu acest scop a fost modificată de trei ori Legea cu privire la energia electrică, inițial pentru liberalizarea deplină a pieței către martie 2005, apoi către vara 2007, iar ultima modificare stabilește liberalizarea deplină a pieței către anul 2015. Totodată, la moment, consumatorii conectați la nivelul de 35-110 kV sînt liberi să-și aleagă furnizorul. Deocamdată, doar un singur consumator, fabrica de ciment "Lafarj" S.A. din or. Rezina, s-a bucurat de această oportunitate.

2.4. Prețurile la energie și combustibil. Reflectă acestea costurile și un profit rezonabil?

Practic toate prețurile la resursele energetice cu amănuntul sînt reglementate. Prețurile la produsele petroliere¹⁸ și gazele lichefiate sînt calculate în conformitate cu Metodologia de calculare și aplicare a prețurilor la produsele petroliere, profitul fiind la nivelul de maxim 10% față de costurile și cheltuielile suportate. O majorare a prețului la aceste produse nu poate avea loc fără ca titularii de licențe respectivi să depună la ANRE, cu cel puțin trei zile înainte de data punerii în aplicare a noilor prețuri, calculele corespunzătoare.

¹⁸ Hotărîrea ANRE nr. 263, din 05.10.2007.

Tarifele la energia electrică și gazele naturale sînt determinate în conformitate cu Metodologiile tarifare respective. Metodologia tarifară aferentă gazelor naturale a fost aprobată în 2004 pentru o perioadă de 5 ani. Ea prevede includerea în tarif a tuturor costurilor rezonabile, precum și o rată de rentabilitate aplicată față de valoarea netă a activelor materiale și nemateriale. Acestea sînt divizate în două componente: existente pînă la data de 1 ianuarie 2004 și cele noi – create după această dată. Metodologia tarifară pentru calcularea tarifului la energia electrică a fost aprobată în 2007 și este unică pentru toate întreprinderile de distribuție. Tariful aplicat consumatorilor finali include costul energiei achiziționate, costul transportului energiei, costurile de capital (amortizarea și rentabilitatea asupra investițiilor), pierderile de energie recunoscute, cheltuielile de întreținere și exploatare a rețelilor, cheltuielile comerciale, generale și administrative, taxele și impozitele, capitalul circulant.

Atît furnizorii de gaze naturale, precum și cei de energie electrică au exprimat în permanență dezacordul asupra tarifelor aplicate de ANRE pentru aceste produse, considerîndu-le prea mici. Totodată, în societate nu a încetat exprimarea de dubii asupra corectitudinii calculării tarifelor respective, fiind apreciate ca fiind prea mari. Bunăoară, atunci cînd consumatorii deservii de compania Union Fenosa plăteau un tarif de 78 bani/kWh (a. 2006) sau 6,2 cenți/kWh, pe cînd energia din Ucraina se achiziționa cu 2,52 cenți/kWh, apărea firesc întrebarea, cum e posibil ca compania să vîndă energia la un preț de aproape 2,5 ori mai mare decît prețul de achiziționare. Această diferență are la bază următoarele 3 aspecte:

1. La calcularea tarifului este luat în considerare prețul de achiziție la energia ucraineană, împreună cu cel la centralele locale CET-1, CET-2, CET-Nord și CHE Costești. Prețul mediu rezultat în anul 2006 a fost de 2,63 cenți/kWh.
2. Este incorect de comparat prețul de achiziție determinat la barele centralelor cu tariful la energia electrică, aplicat la barele consumatorilor finali, din cauza pierderilor de energie în rețeaua de transport și cea de distribuție. O atare reducere rezidă în obținerea unui preț de energie de achiziție egal cu 3,19 cenți/kWh, astfel că raportul tariful aplicat consumatorilor finali/prețul de achiziție nu mai este de 2,5 ori, ci de 1,94 ori.
3. Discrepanța este determinată nu doar de valoarea costurilor atribuite furnizorului în operarea rețelilor sale, ci și de valoarea prețului energiei achiziționate. Bunăoară, dacă prețul de achiziție ar fi fost nu 3,19 cenți/kWh, ci 1 cent/kWh, atunci raportul dintre tariful aplicat consumatorilor finali/prețul de achiziție ar deveni egal cu 4,7 ori. Înseamnă oare aceasta că furnizorul are supraprofitti, doar costurile proprii distribuitorului au rămas nemodificate, adică, egale cu cele luate în considerație la determinarea raportului de 1,94 ori? Analizele au arătat că costurile de întreținere și exploatare a rețelilor electrice, invers, erau insuficiente pentru condițiile în care mai bine de 70% din instalații erau depreciate.

2.5. Calitatea energiei prestate

Este bine cunoscut că un produs de calitate înaltă costă mai mult, decât unul de o calitate mai joasă. Atunci când consumatorul are posibilitate de a alege marfa, responsabilitatea privind calitatea acesteia cade în mare măsură asupra lui. În sectorul energetic, atare produse sînt produsele petroliere și cărbunii. Totodată, dat fiind că prețurile la produsele petroliere sînt practic egale pe teritoriul întregii țări, calitatea produsului reprezintă unica posibilitate a consumatorului să dea preferință unuia sau altui furnizor. În acest caz, competiția între furnizori se manifestă nu prin preț, ci prin calitate, consumatorul avînd de cîștigat.

Însă, serviciile cum sînt energia electrică, energia termică centralizată și gazele naturale, nu pot fi alese de către consumator, dat fiind că serviciile respective sînt prestate de monopoluri naturale. În vederea asigurării unei calități acceptabile a serviciilor respective, în republică sînt create și funcționează un sistem complex regulator și instituțional. Cele mai influente pîrghii în respectarea parametrilor de calitate servesc contractele semnate între consumatorul de servicii monopoliste și furnizorul acestora. Pentru serviciile de energie electrică și gaze naturale, contractele, ca regulă, nu au un caracter de voință a părților interesate, ci sînt definitive de legiuitor în formă de contract-cadru¹⁹, prin care furnizorul monopolist este impus să presteze serviciile în conformitate cu normele în vigoare, aducă legiuitorul, în acest caz, se manifestă ca protejator al consumatorului. Încălcarea condițiilor contractuale se soldează cu despăgubiri plătite consumatorului, cheltuieli pe care furnizorul nu este deloc interesat să le suporte, fapt care-l impune să-și îmbunătățească calitatea serviciilor respective. Plus la toate, ANRE, pentru serviciul de energie electrică a aprobat un regulament separat²⁰ cu privire la indicatorii de calitate, prin care furnizorul de energie electrică este penalizat în cazul cînd acesta încalcă indicatorul de calitate prestabilit. În ce privește calitatea serviciilor de energie termică, contracte de genul menționat mai sus sînt semnate doar în mun. Bălți, nu și în mun. Chișinău, fapt care nu poate să nu se reflecte asupra calității agentului termic.

Trebuie de menționat separat că, calitatea serviciilor prestate de monopolurile naturale depinde în mare măsură de fiabilitatea rețelilor acestora. Costul investițiilor anuale necesare reabilitării rețelilor electrice se estimează la cca 20,0 mil. euro²¹, sumă care este anual inclusă în tarif – cca 1,7-2 bani. Cu alte cuvinte, dacă consumatorii doresc o calitate mai înaltă la energia electrică, aceștia ar trebui să accepte să plătească mai mult. Tariful de astăzi la energia electrică nici pe departe nu este suficient pentru a asigura un serviciu de calitate superioară.

¹⁹ HG nr. 1194 din 22.11.2005 cu privire la aprobarea Regulamentului pentru furnizarea și utilizarea energiei electrice; Hotărîrea ANRE nr.49 din 06.03.2002 cu privire la aprobarea Regulamentului pentru furnizarea și utilizarea gazelor naturale.

²⁰ Hotărîrea ANRE de aprobare a Regulamentului cu privire la indicatorii de calitate pentru serviciul de furnizare a energiei electrice la tarife reglementate, MO nr. 215-217 din 17.10.2003.

²¹ Strategia Energetică a Republicii Moldova pînă în anul 2020.

2.6. Respectarea exigențelor ecologice

În general, normele ecologice privind emisiile nocive în mediul înconjurător sînt respectate în Republica Moldova. Dat fiind că cca 70% din valoarea cererii de energie electrică este acoperită din import, nivelul emisiilor în sectorul energetic revenite unui kWh consumat, care este mult inferior celui înregistrat în țările care dispun de sursele proprii de energie. La arderea gazelor naturale în republică se emană anual 554,66 mii tone de CO₂, 1490 tone de NO_x, CO – 198 tone, compușii volatili organici NMVOC – circa 50 tone, CH₄ – aproximativ 10 tone.

2.7. Cadrul legal și instituțional

Republica Moldova a fost prima țară din CSI unde s-a realizat restructurarea sectorului energetic în conceptul modern vest-european. În prezent, sectorul de energie electrică, sectorul de gaze naturale, sectorul produselor petroliere, parțial sectorul de energie termică sînt reglementate de către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, avînd suportul legal prin intermediul Legii cu privire la energia electrică, Legii cu privire la gaze, Legii cu privire la produsele petroliere, Legii energiei regenerabile, Legii cu privire la energetică etc.²²

3. PROBLEMELE SECTORULUI ENERGETIC

Experiența ultimelor aderări la UE a arătat că negocierea capitolului energetic a scos în evidență mai multe chestiuni dificile în domeniul energetic, cum ar fi²³:

- dezvoltarea politicilor energetice naționale și a capacității instituționale de implementare;
- crearea piețelor de energie (gaz și electricitate) și accelerarea procesului de liberalizare a piețelor;
- constituirea stocurilor de petrol;
- eficiența energetică (standarde minime de eficiență energetică pentru aparatură electrocasnică, boilere pe gaz și combustibil lichid etc) și energiile regenerabile.

Bazîndu-se pe această experiență și luînd în calcul și problema existentă de acoperire, cu costuri rezonabile, a cererii de energie și combustibil, la un nivel de securitate energetică și calitate a energiei acceptabile, Republica Moldova va trebui să rezolve în termen cît mai scurt cîteva obiective de importanță:

²² Implementarea sistemului regulatoriu de gestionare a companiilor din sectorul energetic s-a efectuat avînd sprijinul fundamental al Băncii Mondiale, BERD și altor organisme internaționale.

²³ <http://www.ier.ro/Proiecte/Brosuri/Politica%20energie.pdf>.

3.1. Majorarea capacității de plată a consumatorilor vizavi de realizarea securității energetice a țării

Ridicarea nivelului de securitate energetică și a calității serviciilor de energie nu poate fi atinsă fără aplicarea de investiții masive în domeniu. Totodată, investițiile nu pot fi atrase fără ca investitorii să fie convinși că banii investiți vor fi recuperați în termene cât mai scurte, având în vedere riscul investițional înalt al țării. Odată atrase, investițiile majorează simțitor tariful sau prețul la resursa energetică produsă sau prestată. Așa cum s-a menționat mai sus, doar pentru reabilitarea rețelelor electrice de distribuție va trebui de majorat anual tariful cu cca 1,7-2 bani/kWh. Investirea a cca 100 milioane USD în extinderea rețelelor electrice de transport, inclusiv a interconexiunilor cu țările vecine va necesita majorarea tarifului la energia electrică cu încă cca 5,4 bani/kWh. Dacă țara hotărăște să construiască centrale proprii de producere a energiei electrice, atunci tariful la energia aplicată consumatorilor finali va trebui majorată adițional cu cca 2-3 bani/kWh. Toate aceste majorări, în contextul creșterii prețului resurselor energetice din import, ar putea fi acceptate de consumator doar dacă capacitatea de plată a acestora este suficientă pentru a suporta cheltuielile adiționale.

3.2. Diversificarea surselor de energie

După cum s-a menționat mai sus, ponderea gazelor naturale de import în balanța energetică a republicii este 50% și continuă să crească. Diminuarea ponderii combustibilului importat din Rusia în balanța energetică poate fi produsă pe două căi:

1. participarea republicii la proiecte de construcție a magistrelor de gaze, altele decât cele rusești. În acest sens, cel mai atractiv la moment este proiectul NABUCCO, care prevede aducerea gazelor naturale de pe teritoriul Azerbaidjanului, Turkmenistanului și probabil Kazahstanului, poate Iran via Turcia, România, Bulgaria, Ungaria, Austria și Germania. Gazoductul NABUCCO va avea o lungime de 3.300 km, lucrările de construcție urmînd să înceapă în 2009²⁴. Gazoductul ar putea livra 31 de miliarde de metri cubi de gaz anual, începînd cu 2012-2013;
2. substituirea gazelor naturale cu alte resurse de energie. Însă, aceasta necesită o studiere detaliată a domeniilor de aplicare a gazelor naturale și a tehnologiilor bazate pe gaze naturale în vederea găsirii unor tehnologii noi bazate pe purtători de energie accesibili mai multor furnizori de energie.

Circa 32% din resursele energetice consumate se atribuie produselor petroliere. Construcția terminalului de la Giurgiulești va permite diversificarea surselor de import a acestor produse, ridicîndu-se în acest mod securitatea energetică a țării²⁵. Totodată, așa cum se subliniază în Strategia energetică pe termen scurt, este necesară finalizarea con-

²⁴ Rusia se opune construcției proiectului NABUCCO și întreprinde acțiuni de subminare a acestui proiect. Sub influența presiunii ruse, reprezentanții Uzbekistanului, Kazahstanului și Turkmenistanului au refuzat să semneze declarația de susținere politică a proiectului adoptată pe 8 mai 2009, la Praga de către reprezentanții Uniunii Europene și statele participante în proiectul NABUCCO.

²⁵ Terminalul petrolier a fost dat în exploatare în octombrie 2006.

strucției infrastructurii de transport (drum și cale ferată) a terminalului Giurgiulești, care va permite importul produselor petroliere pe cale fluvială, eliminând, astfel, problemele ce pot apărea la transportarea acestora pe cale terestră. Alte perspective, care vor face posibil importul de țiței în Moldova, includ construirea unui bransament la conducta de petrol Odesa-Brodî (Ucraina) și a unei rafinării de petrol în zona Otaci-Soroca în partea de Nord-Est a republicii.

3.3. Aderarea la Comunitatea Energetică de Sud-Est și UCTE

Republica Moldova a depus în 2005, împreună cu Ucraina, cererea privind aderarea sistemului energetic național la Uniunea de Cooperare a Transportatorilor de Energie Electrică (UCTE), proces care este în derulare în prezent. Devenind membră a UCTE, țara va introduce standarde mai înalte de întreținere și gestionare a sistemului energetic național. De asemenea, se vor majora perspectivele de creare a unei piețe energetice competitive, benefice pentru consumatori, dat fiind creșterea comerțului cu energie electrică și apariția accesului la piețele competitive de energie electrică ale UE și Comunității Energetice. Pentru atingerea acestui scop se vor cere investiții însemnate în sector, dar ele pot fi obținute de la UE și în condiții mult mai avantajoase decât țara și-ar propune singură să revitalizeze sectorul. Problema-cheie a procesului de aderare este legată de necesitatea Moldovei a asigura acoperirea cererii de putere și energie din surse proprii.

Totodată, Republica Moldova a devenit observator la Comunitatea Energetică de Sud-Est al Europei și continuă tratativele de a obține dreptul de membru, cu consecințe benefice pentru țară, exprimate în principal prin accesul la importante investiții pentru dezvoltarea rețelei electrice de transport. Trebuie, totodată, de menționat că extinderea capacității interconexiunilor Est-Vest va duce inevitabil la scumpirea energiei, deoarece în competiția pentru energia cea mai ieftină în spațiul Sud-Est se va include și Ucraina. Întrebarea dată trebuie de studiat cu atenție astfel ca o eventuală scumpire să se producă treptat, cu impacturi minime asupra economiei și populației.

La moment, Foile de parcurs pentru aderarea Republicii Moldova la Comunitatea Energetică au fost deja transmise de către Secretariatul Comunității Energetice pentru ambele sectoare – electric și de gaze.

3.4. Subvenționarea încrucișată la stabilirea tarifelor și prețurilor la resursele energetice

Spre deosebire de țările vesteuropene, membre ale UE, la care Moldova tinde să adere, legislația Republicii Moldova din domeniu energetic nu specifică expres interzicerea subvenționării încrucișate. Situația dată se cere a fi schimbată într-un termen cât mai

scurt, deoarece nu contribuie deloc la progresul economic, aplanînd doar parțial problema incapacității de plată a consumatorilor casnici.

3.5. Tarife diferențiate

Tarifele diferențiate au ca obiective majore ridicarea eficienței funcționării surselor de energie și combustibil, căilor de transport și distribuție, precum și a consumului. După cum s-a subliniat mai sus, în Republica Moldova se aplică un tarif unic, spre deosebire de alte țări, unde tarifele sînt mult diferențiate, dependente nu doar de energia consumată, ci și de puterea de consum declarată, nivelul de tensiune la care consumatorul este conectat, zona de consum a zilei, nivelul energiei consumate. Este necesară aplicarea tarifelor diferențiate cît mai curînd.

3.6. Sursele regenerabile de energie

Prin aprobarea Legii energiei regenerabile în 2007 s-a deschis calea spre atragerea mai largă a resurselor regenerabile în balanța energetică a țării. Totodată, legislația secundară, care reglementează piața energiei regenerabile, tarifele, prețurile etc. nu este încă creată. ANRE, fiind însărcinată prin lege să asigure cadrul regulator menționat, urmează să stabilească și un sistem de stimulente adecvat, astfel ca investițiile în sectorul dat să fie atrăgătoare. Totodată, Legea în discuție stabilește Agenția pentru Eficiență Energetică în calitate de autoritate de stat în domeniul energiei regenerabile, dar care, de facto, nu este funcțională.

Crearea unui organ de gestionare a eficienței energetice este un imperativ al țării. Experiența Marii Britanii, Franței și altor țări a demonstrat că prin intermediul unui organism responsabil de eficiența energetică în țară pot fi obținute rezultate extraordinare.

3.7. Alinierea la acquis-ul comunitar în domeniul energiei și politici energetice a UE

În Foile de parcurs pentru sectorul electroenergetic și de gaze, transmise Republicii Moldova de către Secretariatul Comunității Energetice la sfîrșitul anului 2006 sînt enumerate acțiunile ce trebuie efectuate de către Republica Moldova în vederea implementării Tratatului Comunității Energetice. În acest sens se cere revizuirea legislației și elaborarea unui plan detaliat de pași concreți, a graficului de implementare a planului și elaborarea de proiecte a tuturor revizuirilor legislative necesare, proiecte de amendamente și/sau completări ale legislației primare și secundare existente. Se cere, de asemenea, elaborarea Codului Rețelei de Transport, care este o cerință primară pentru accederea Republicii Moldova la Comunitatea Energetică și UCTE.

3.8. Liberalizarea pieței energiei electrice

Obținerea beneficiilor liberalizării pieței energetice în Republica Moldova va fi posibilă doar dacă se vor crea condiții adecvate în care consumatorul va putea alege între mai multe oferte de achiziție a energiei. Aceasta, în linii mari, este posibil doar dacă în țară vor fi mai multe surse de energie nereglementate, interconexiunile cu țările vecine vor fi suficiente pentru a transporta energia necesară, țările vecine vor avea o legislație prin care exportul de energie va fi în competiție, iar cadrul regulator din republică va fi unul să stimuleze competiția pentru producerea sau furnizarea celei mai ieftine energii. După cum observăm, nu totul depinde de condițiile interne a țării, ci și de cele externe.

4. PROPUNERI DE ALTERNATIVE

4.1. Dezvoltarea surselor de energie electrică

În ultimii ani s-au produs schimbări esențiale a factorilor, care determină opțiunile de dezvoltare a surselor de energie electrică pentru Republica Moldova: a crescut substanțial prețul la gazele naturale, Ucraina majorând prețul energiei exportate până la 6 și mai mulți cenți/kWh; a crescut substanțial cererea de energie și putere, 5,6% în 2006, 4,5% în 2007. O asemenea tendință se va menține și în viitor, fapt, care va pune în dificultate acoperirea cererii chiar din import.

În aceste circumstanțe, a devenit stringentă determinarea celor mai rezonabile variante de dezvoltare a surselor pentru Republica Moldova și a fezabilității construcției unei centrale nucleare pe teritoriul țării. În acest sens, Institutul de energetică a efectuat un studiu²⁶ care a examinat trei scenarii de acoperire a cererii interne de energie electrică: 1. Acoperire din sursele proprii; 2. Pur import; 3. O variantă mixtă dintre scenariile 1 și 2, obținându-se următoarele rezultate:

la capitolul investiții și cheltuieli

- opțiunea 2 (pur import) presupune cele mai mici cheltuieli total actualizate (CTA) pentru toate prețurile la gaze și energia de import selectate de autori. Această opțiune asigură și cel mai mic efort investițional actualizat: cca 110 milioane USD raportat la cca 400 milioane USD pentru opțiunea 1 (acoperirea cererii din sursele proprii), și 273 milioane USD în opțiunea 3 (acoperirea mixtă a cererii);
- ambele variante, 1 și 3, se bazează pe utilizarea centralelor electrice tip ciclu combinat și a celor de capacitate mică, care ar putea fi utilizate și în alte tehnologii, însă doar a celor orientate spre utilizarea gazelor naturale, fapt care va

²⁶ I. Comendant, A. Sula, S. Robu, Iu. Dupleva, "Dezvoltarea surselor de energie electrică în Republica Moldova, inclusiv cu posibila participare a centralei nucleare", Institutul de Energetică al AȘM, Revista "Problemele energiei regionale", nr. 2, 2007.

menține dependența masivă de sursele de gaze din Est, în acest mod afectând substanțial securitatea energetică a țării;

- introducerea unui grup nuclear nu este profitabilă pentru Moldova din mai multe considerente:
 - în primul rând, un grup nuclear presupune o mare putere, iar în cazul ieșirii acestuia din funcțiune ar fi fost încălcată limita tehnică a parametrului LOLP (Lost of Load Probability – Probabilitatea pierderii puterii)²⁷. Conform normativelor CSI, consumatorii pot fi lipsiți de energie pe întreg anul nu mai mult de 2 zile (conform normativelor occidentale – 2 ore). În cazul impunerii grupului nuclear, această durată depășește 10 zile. Totuși, făcând abstracție de această limitare, a fost calculată opțiunea în care grupul nuclear ar fi intrat în funcțiune în anul 2015. Conform rezultatelor obținute, opțiunea unui grup nuclear s-a dovedit a fi mai ieftină decât opțiunea 1 (acoperirea cererii din sursele proprii) fără grup nuclear;
 - în al doilea rând, construcția unui grup nuclear necesită mai multe investiții decât celelalte variante: 1689 milioane dolari (grup nuclear 1500 USD/kW) și 2450 milioane dolari (grup nuclear 2000 USD/kW), față de maxim 970 milioane dolari (ne actualizate) în variantele fără participarea grupului nuclear. În cazul grupului nuclear, grosul investițiilor revine celor 6 ani de construcție a acestuia și este egal cu aproape 1 miliard USD (în cazul grupului nuclear 1500 USD/kW) și 1,4 miliarde USD (411 USD/cap de locuitor), în cazul grupului nuclear 2000 USD/kW. În același timp, investițiile în construcția altor tipuri de unități de producere a energiei sînt repartizate aproximativ uniform pe perioada de exploatare. În ambele cazuri, aceste sume sînt extrem de mari pentru o așa țară mică, cum este Republica Moldova;
 - în al treilea rând, ținînd cont de riscul investițional pronunțat al Moldovei este de așteptat că atît creditele, cît și investițiile vor fi eliberate cu termene restrînse de recuperare, fapt care va duce la scumpirea substanțială a energiei. În plus, perceperea unui credit din partea statului de cca 1 miliard de dolari pentru construcția grupului nuclear de 633 MW va face țara și mai riscantă, ca urmare a sumei mari, capacității reduse de întoarcere a creditului la timp. În calculele autorilor, a fost luată rata de rentabilitate a investițiilor de 10%, iar perioada de amortizare – 30 ani (aproximativ perioada de activitate a grupului nuclear). În realitate, însă, un credit sau o investiție de nivelul unui miliard de dolari nu vor fi eliberate, presupunem, decât cu o perioadă de amortizare nu mai mare de 15 ani, fapt care și va duce la scumpirea substanțială a energiei.

la capitolul prețul energiei produse

- Prețul energiei produse de grupul nuclear este mai mic decât cel aferent ciclului combinat doar atunci, cînd prețul la gaze constituie mai mult de 250 USD/1000 m³.

²⁷ În primele 10 luni ale anului 2006 în Ucraina, la cele 4 centrale atomice au avut loc 30 de opriri ale blocurilor nucleare, fapt care a dus la diminuarea producerii de energie cu aproape 2 miliarde kWh (aproximativ atîta livrează anual Union Fenosa în Moldova consumatorilor săi).

- opțiunea construcției unor unități de producere a energiei pe bază de cărbune a fost respinsă ca fiind prea scumpă atât din considerentul prețului la cărbune, cât și a tehnologiilor ecologice care urmează a fi aplicate în corespundere cu standardele UE. Însă, energia produsă de grupurile pe cărbune ar putea fi mai ieftină decât cea produsă de grupurile ciclu combinat la prețul gazului de 250 USD/1000 m³. Însă, avantajul grupurilor pe cărbune e că acestea pot fi construite astfel ca să poată funcționa pe mai multe tipuri de combustibil, inclusiv pe gaz și păcură, fapt care permite ca țara să nu fie dependentă doar de un singur tip de combustibil.

la capitolul “surse de energie de preferat”

- Republica Moldova este o țară mică, fără resurse energetice, suprapopulată pe întreg teritoriul, cu o economie săracă, cu o creștere a puterii anuale necesare de cca 40, maxim 60 MW în următorii 25 ani. Aceste caracteristici impun a da preferință centralelor:
 - a) de mică capacitate, maxim de 200 MW;
 - b) care cer cât mai puține investiții inițiale;
 - c) care permit a utiliza mai multe genuri de combustibil;
 - d) care permit a scoate din folosință cât mai puține terenuri și resurse de apă;
 - e) care se construiesc în perioade de timp restrânse;
 - f) care asigură un preț cât mai mic pentru energia produsă;
 - g) care au un impact ecologic cât mai mic.

4.2. Fezabilitatea centralelor nucleare, pe gaze și cărbune

Niciunul din grupurile examinate de autori (nuclear, ciclu combinat pe gaze, grup pe cărbune) nu satisface cerințele sus-menționate. Totuși, grupul nuclear este cel mai probabil să îndeplinească cerințele înaintate, cu condiția că ar fi fost construit nu în R. Moldova, ci, să zicem, la CNE Cernavoda, iar cota-parte a investițiilor nu ar fi acoperit întreg grupul nuclear de 633 MW, ci doar o parte – cca 200 MW. Totuși, construcția unei centrale nucleare pe teritoriul țării, cu grupuri de cca 633 MW ridică mai multe probleme:

- semnarea unor contracte de lungă durată pentru puterea de rezervă de cca 700 MW, necesară în cazul ieșirii grupului nuclear din funcțiune pe parcursul iernii. Acest lucru este extrem de greu de asigurat, având în vedere că țările vecine de unde va fi importată energia necesară ar putea fi însele deficitare;
- va fi necesară dispunerea de capacitate suficientă a interconexiunilor cu țările vecine, egală cu cca 700 MW, ținută înghețată doar pentru cazurile de refuz a grupului nuclear. Din moment ce va fi semnat un asemenea acord, republica va trebui să plătească adițional pentru puterea de rezervă menținută (cca 1-1,5 cenți/kWh raportată la energia produsă de grupul nuclear discutat), fapt care va mări prețul energiei nucleare;
- va trebui soluționată problema deșeurilor;

- va fi necesară acumularea de resurse financiare pentru închiderea și conservarea centralei (pentru aproximativ 800 ani) după expirarea perioadei de viață a acesteia. Conform mai multor surse, pentru acumularea resurselor financiare necesare acestor scopuri se cere majorarea prețului energiei produse pe perioada de funcționare a centralei cu pînă la 10%. Este adevărat, faptul că centrala nucleară nu este producătoare de CO₂, aceasta permite de a vinde carbonul neprodus și astfel de compensat scumpirea energiei atomice menționate;
- apare riscul unei catastrofe nucleare, imposibil de depășit în cazul unei explozii necontrolate la unul din grupurile acesteia, așa cum a avut loc la CNE Cernobîl în 1986. În legătură cu aceasta, societatea civilă ar putea protesta împotriva ideii construcției centralei, fie la faza inițierii construcției acesteia, fie ulterior.

Al doilea tip de centrale care ar putea satisface cerințele enunțate mai sînt cele pe bază de cărbune. Resursele existente de cărbune, conform estimărilor specialiștilor, pot asigura consumul pe o perioadă de cca 400 ani. În pofida faptului că investițiile în grupurile pe cărbune sînt însemnate și financiar s-ar putea egala cu cele pentru centralele atomice, posibilitatea construcției de grupuri la capacități relativ mici, de 150-200 MW, permite diminuarea impactului ratei de rentabilitate asupra investițiilor, comparativ cu cel nuclear, și o mai mare încărcare a grupurilor pe cărbune pe parcursul perioadei de viață a acestora.

Centralele electrice bazate pe ciclu combinat și utilizarea gazelor naturale, fiind în trecut apropiat cele mai solicitate pe piață, încep să-și piardă preferința datorită creșterii prețului la gaze. Acest lucru se complică, în cazul Moldovei, și prin faptul că combustibilul dat este livrat, practic dintr-o singură sursă, ceea ce nu contribuie deloc la ridicarea securității energetice a țării. Totodată, trebuie recunoscut că din toate sursele de energie electrică, ciclul combinat are cel mai mic impact investițional în prețul energiei produse, egal cu 10-20%, față de 50-76% în cazul grupurilor nucleare și 15-60% în cel pe cărbune. Aceasta este determinat atît prin investițiile specifice, aproape de 2 ori mai mici, cît și prin perioada mult mai scurtă de construcție a acestor centrale, în jur de 2-3 ani (5-6 ani – grupurile nucleare, 4-5 ani – grupurile pe cărbune). Grupurile combinate mici producătoare de energie electrică și termică ar putea fi rentabile în cazul Moldovei, cu condiția că timpul utilizării puterii termice maxime a acestora depășește 4300 ore pe an.

5. RECOMANDĂRI

Pașii imediat următori spre ridicarea nivelului de securitate energetică:

- construcția de interconexiuni electrice puternice cu țările vecine;
- aderarea la Comunitatea Energetică Europeană (în calitate de membru cu drepturi depline) și la UCTE;
- crearea și fortificarea Agenției pentru Eficiență Energetică, precum și a Fondului pentru eficiență energetică;

- crearea cadrului regulatoriu de stimulare a surselor regenerabile de energie;
- pregătirea și depunerea de proiecte energetice viabile spre finanțare la donatori și creditori;
- punerea în aplicare a tarifelor diferențiate la energia electrică, adică tarifelor zonale și binoame (plata pentru putere și energie).

Investiții în sector

Problemele-cheie a dezvoltării energeticii naționale la momentul de față rezidă, pe de o parte, în lipsa de resurse financiare necesare, iar pe de altă parte – în incapacitatea economiei și a consumatorului de rînd de a suporta investițiile necesare în sector. Depășirea acestor probleme este posibilă, la moment, prin intermediul asistenței UE, SUA și altor state, care și-au declarat deja disponibilitatea în acest sens. Asistența dată însă poate fi acordată doar atunci cînd statul-donatar vine cu proiecte bine gîndite și fezabile, nu doar în sensul justificării lor, ci și valorificării eficiente a resurselor financiare alocate pentru realizarea proiectelor respective, lucru care necesită resurse umane calificate. Cum a dovedit experiența altor țări, lipsa atenției cuvenite pentru aspectele date face ca investițiile efectuate să bată pasul pe loc, astfel pierzîndu-se timpul și ocazia de a face pași rapizi spre dezvoltarea și consolidarea sectorului energetic național.

Un Program executiv de scurtă și medie durată

Aprobarea la nivel de Guvern a Schemei de dezvoltare a sectorului energetic pentru următorii 4-5 ani, avînd o detalizare ulterioară anuală. Este bine știut că dezvoltarea sistemului energetic este foarte inertă. Bunăoară, de la luarea unei decizii privind construcția unei centrale electrice de capacitate pînă la punerea ei în funcțiune trec 5-7 și mai mulți ani. Acesta este motivul care obligă ca schema de dezvoltare a surselor de energie, precum și a liniilor de înaltă tensiune, inclusiv interconexiunile cu statele vecine, să fie elaborată, supusă discuțiilor și aprobată periodic, de obicei, la fiecare 4-5 ani. Schema dată va trebui să răspundă la multe întrebări legate de acoperirea cererii de energie și combustibil cu costuri minime, printre care cele mai importante ar fi: determinarea obiectelor de importanță ce urmează a fi construite pe parcursul anilor de studiu; ordinea acestora în lista priorităților; caracterul politicii investiționale necesare de aplicat pentru realizarea efectivă a proiectelor de dezvoltare a surselor energetice; ce sistem de reglementare va fi aplicat față de sursele date în condițiile pieței energiei electrice în evoluție etc.

O Agenție de Eficiență Energetică puternică și viabilă

Tergiversarea de mai mulți ani a creării unei Agenții de eficiență energetică puternice și viabile face ca Programul de conservare a energiei, precum și obiectivele de atragere a energiei regenerabile în balanța energetică să bată pasul pe loc, republica pierzînd sute

de milioane de euro în consumul de energie și combustibil. Nu putem nega că eficiența energetică se îmbunătățește și fără prezența Agenției. Prețurile crescînde la energie și combustibilul tradițional își fac lucrarea. Totuși, implicarea unei Agenții de eficiență energetică cu atribuirea de funcții de nivelul celor occidentale ar favoriza considerabil realizarea scopurilor de conservare a energiei.

Construcția propriilor surse de energie electrică

Prețul energiei electrice de import este într-o permanentă creștere. La un moment dat s-ar putea întâmpla că prețul dat să fie egal sau mai mare decît prețul energiei produse la centralele electrice proprii, dacă acestea ar fi fost construite la timp. Un asemenea scenariu ar trebui luat în calcul de către autorități, care ar trebui să elaboreze un set de măsuri pentru evitarea unor plăți exagerate pentru energie. În condițiile în care prețul gazelor naturale de import depășește nivelul de 250 USD/1000 m³, este avantajoasă construcția centralelor electrice pe cărbune. Avînd în vedere că rezervele de gaze naturale sînt limitate pe glob (conform estimărilor, acestea ar ajunge cel mult încă pentru 30-40 ani), prețul acestora va continua să crească, fapt care face ca grupurile pe cărbune să fie preferate în fața ciclului combinat pe gaze. Mai mult decît atît, grupurile pe cărbune pot fi construite astfel ca ele să poată funcționa pe mai multe tipuri de combustibil, inclusiv pe gaz și păcură, fapt care permite ca țara să nu fie dependentă doar de un singur tip de combustibil. Însă, construcția grupurilor pe cărbune va ridica probleme de natură ecologică. Acestea ar putea fi depășite prin aplicarea unor tehnologii ecologice la construcția centralelor pe cărbune, cu creșterea inevitabilă a costurilor de construcție. Resursele suplimentare ar putea fi solicitate de la donatori internaționali, inclusiv UE.

Scheme alternative de alimentare cu gaze naturale

Cei 17 ani de independență au demonstrat că arterele energetice, în special cele de gaze naturale, constituie pîrghii importante în obținerea de cîștiguri politice. Iată de ce, avînd în vedere ponderea înaltă a gazelor naturale în balanța energetică, precum și prezența unui furnizor monopolist de gaze, este necesar ca țara să facă pași mai insistenți spre participarea la proiectul NABUCO. Discuțiile la nivel diplomatic s-au intensificat în special, după cel de-al doilea "război al gazelor" din luna ianuarie 2009 dintre Federația Rusă și Ucraina.

Subvenționarea încrucișată

În vederea stimulării eficienței energetice și ridicării competitivității produselor agenților economici pe piața regională și mondială este stringent necesar eliminarea subvenționării încrucișate la stabilirea prețurilor și tarifelor la resursele energetice. În acest sens se cer introduse modificări corespunzătoare în Legea cu privire la energetică. Există deja un proiect al legii cu privire la energia electrică pe site-ul Parlamentului.

BIBLIOGRAFIE

3. Programul Național de renovare și descentralizare a sistemelor de alimentare cu căldură a localităților din Republica Moldova. Hotărârea Guvernului nr. 1059 din 29.08.2003.
4. Hotărârea Guvernului nr.1194 din 22.11.2005 cu privire la aprobarea Regulamentului pentru furnizarea și utilizarea energiei electrice.
5. Hotărârea ANRE nr. 49 din 06.03.2002 cu privire la aprobarea Regulamentului pentru furnizarea și utilizarea gazelor naturale.
6. Hotărârea ANRE de aprobare a Regulamentului cu privire la indicatorii de calitate pentru serviciul de furnizare a energiei electrice la tarife reglementate. Monitorul Oficial nr. 215-217 din 17.10.2003.
7. Hotărârea ANRE nr. 263 din 05.10.2007 privind aprobarea Metodologiei de calculare și aplicare a prețurilor la produsele petroliere.
8. Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2020. Monitorul Oficial nr. 141-145/1012 din 07.09.2007.
9. Programului de conservare a energiei pentru anii 2003-2010. Monitorul Oficial nr. 200-203/1133 din 19.09.2003.
10. Todos P., Sobor I., Chiciuc A., "Surse regenerabile de energie în RM: realitate și perspective", Energetica, nr. 1, 2004.
11. I. Comendant, A. Sula, S. Robu, Iu. Dupleva, "Dezvoltarea surselor de energie electrică în Republica Moldova, inclusiv cu posibila participare a centralei nucleare", Institutul de Energetică al AȘM, Revista "Problemele energeticii regionale", nr. 2, 2007.
12. Balanța energetică a Moldovei 2000-2005, Anuarul Statistic al Republicii Moldova 2006, 2007.
13. Energia, ANRE, nr. 4, 2007.
14. Energia, ANRE, nr. 5, 2007.
15. Energia, ANRE, nr. 1, 2008.
16. <http://www.worldbank.org.md>.
17. <http://www.dfat.gov.au/geo/fs/mold.pdf>.
18. <http://www.ier.ro/Proiecte/Brosuri/Politica%20energie.pdf>.



COMERȚUL EXTERIOR ȘI COMPETITIVITATEA ECONOMIEI NAȚIONALE

INTRODUCERE

În perioada 2001-2008 comerțul exterior al Republicii Moldova s-a caracterizat printr-o creștere exponențială a deficitului balanței comerciale (de peste 10 ori) determinată de creșterea importurilor cu ritmuri superioare creșterii exporturilor. Creșterea deficitului balanței comerciale a mai fost cauzată de competitivitatea scăzută a economiei naționale, fapt atestat de mai multe ratinguri internaționale.

De asemenea, au fost remarcate și unele tendințe pozitive caracterizate de anumite schimbări structurale ale comerțului exterior pe grupuri de mărfuri și destinații. Astfel, a avut loc diminuarea dependenței exportatorilor de piața rusească, Uniunea Europeană devenind principalul partener comercial al R. Moldova. Prin urmare, în prezent mai mult de jumătate din exporturile moldovenești sînt orientate către piața comunitară. Totodată, a avut loc diversificarea moderată a exporturilor și importurilor. Astfel, dacă în 2001 ponderea "produselor alimentare, băuturilor alcoolice și nealcoolice, tutunului" în totalul exporturilor constituia 44,5%, în prezent această cifră s-a diminuat de 2 ori.

Totuși, mari îngrijorări trezește calitatea exporturilor moldovenești, grav afectată de ponderea ridicată și în creștere permanentă a operațiunilor lohn. Acestea sînt caracteristice în special relațiilor comerciale cu principalele țări partenere din UE. Ponderea operațiunilor lohn în totalul de exporturi a crescut de la circa 19% în 2005 la circa o treime din totalul exporturilor moldovenești în 2008.

Sporirea competitivității economiei naționale este declarată de către Guvern ca fiind una din cele 5 priorități indicate în Strategia Națională de Dezvoltare pentru anii 2008-2011. Cu toate acestea caracterul superficial cu care au fost enumerate măsurile ce urmează a fi întreprinse în vederea creșterii competitivității, precum și insuficiența de resurse fi-

nanciare și de timp, creează dubii în ceea ce privește realizarea obiectivelor stabilite în acest document strategic.

În cadrul prezentului studiu au fost evaluate tendințele comerțului exterior al R. Moldova, factorii esențiali ce erodează competitivitatea economiei țării noastre, cadrul juridic ce reglementează relațiile comerciale ale R. Moldova, au fost identificate un șir de probleme ce țin de subiectele menționate și propuse spre examinare recomandări în vederea ameliorării acestor probleme.

1. EVOLUȚIA COMERȚULUI EXTERIOR ÎN PERIOADA 2001-2008

Principala caracteristică a evoluției comerțului exterior al Republicii Moldova începând din 2001 și până în prezent este creșterea tot mai accelerată a deficitului balanței comerciale care în perioada 2001-2008 a cunoscut o creștere de peste 10 ori. Această explozie s-a datorat în primul rând creșterii gradului de deschidere a economiei naționale și incapacității acesteia de a valorifica oportunitățile oferite de această tendință, în mare parte din cauza competitivității modeste a economiei țării noastre. Astfel, în pofida existenței unui cadru juridic adecvat ce reglementează comerțul exterior al R. Moldova și în special a oportunităților pentru dezvoltarea unui comerț asimetric cu Uniunea Europeană, exportatorii moldoveni continuă să aibă dificultăți în comercializarea mărfurilor autohtone pe piețele străine. Aceasta determină țara noastră, din ce în ce mai vizibil, să-și piardă avantajele competitive la mai multe produse de importanță strategică, R. Moldova devenind astfel un net importator a unor astfel de produse.

Avansarea tot mai accentuată a gradului de deschidere a economiei naționale¹ a dus la o creștere diferențiată a exporturilor și importurilor. Astfel, în urma majorării gradului de deschidere al economiei naționale de la 125,2% în anul 2000 până la 143,5%² în anul 2007³, exporturile au avut o creștere practic de 2 ori mai lentă decât cea a importurilor: exporturile au crescut de aproximativ 2,4 ori (de la 565,5 milioane USD în 2001 și până la 1597,3 milioane USD în 2008), pe când importurile au marcat o creștere exponențială de aprox. 4,2 ori (de la 892,2 milioane USD în 2001 și până la 4898,9 milioane USD în 2008)⁴. Aceasta a dus la explozia deficitului balanței comerciale care a crescut de la 326,7 milioane USD în 2001 și până la 3301,6 milioane USD în 2008⁵.

¹ Raportul dintre volumul comerțului exterior cu bunuri și servicii și volumul PIB nominal.

² Volumul comerțului exterior/PIB*100%.

³ Sursa BNM

⁴ Sursa BNS

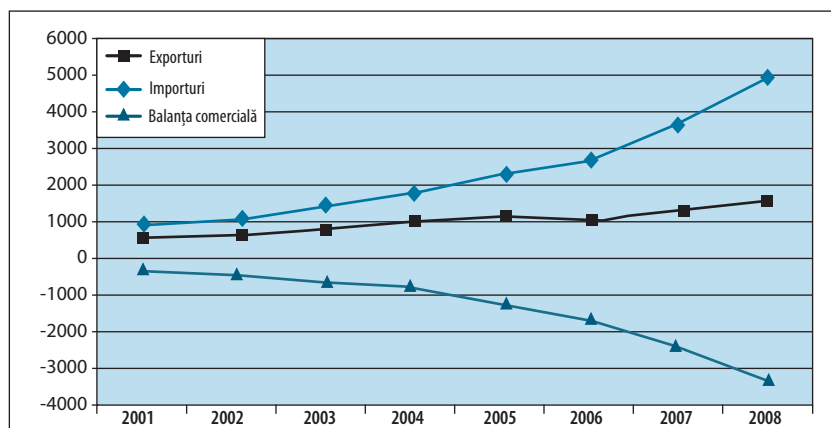
⁵ Sursa BNS

O asemenea evoluție a comerțului exterior este calificată drept negativă, deoarece scoate în evidență mai multe probleme ce țin de competitivitatea economiei naționale și integrării neavantaajoase a economiei țării noastre în fluxurile comerciale regionale.

Creșterea deficitului balanței comerciale are, la prima vedere, un efect straniu asupra economiei țării. În mod normal, o creștere a importurilor cu ritmuri mai mari decât cea a exporturilor ar trebui să ducă la deprecierea valutei naționale. În realitate, leul moldovenesc pe parcursul ultimilor 2 ani a cunoscut o apreciere în raport cu principalele valute de referință. Aceasta a afectat exportatorii, care la repatrierea veniturilor din urma comercializării bunurilor peste hotare înregistrează pierderi la convertire în valută națională. Cauza esențială a acestui fenomen bizar constă în creșterea volumului remitențelor de peste hotare.

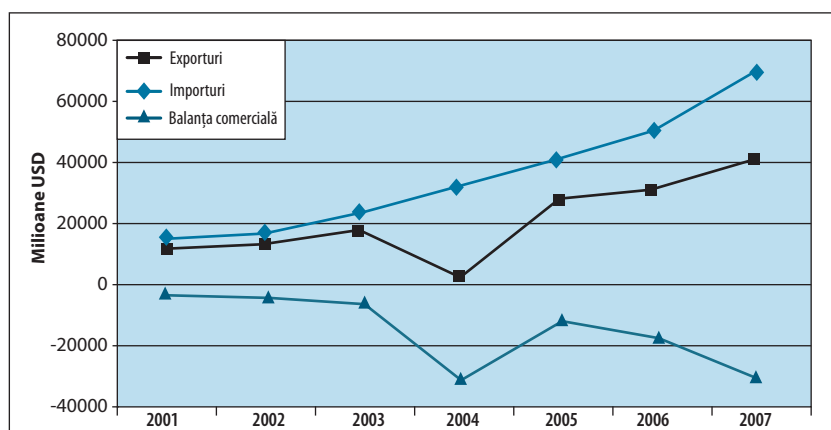
E adevărat că R. Moldova nu este singura țară din regiune care înregistrează un deficit crescând al balanței comerciale. Astfel, în România evoluția acestui indicator este similară cu cea din R. Moldova (aproximativ de 7 ori din 2001 până în 2007), iar Ucraina a trecut cu ritmuri extrem

Figura 1. Evoluția importurilor, exporturilor și a balanței comerciale, mil. USD



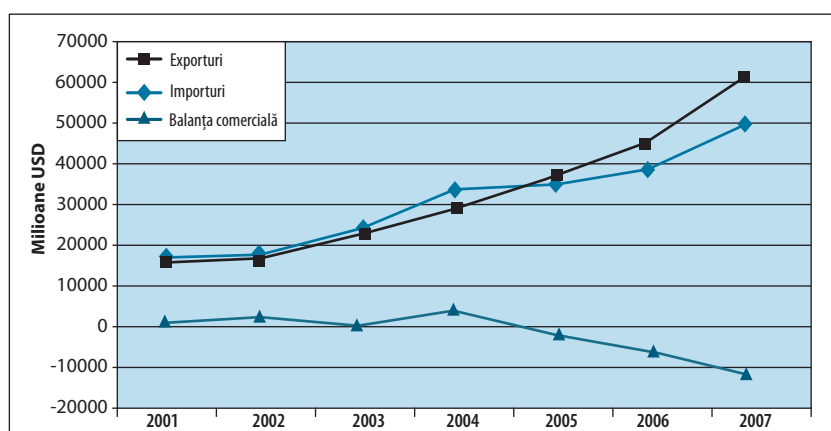
Sursa: BNS.

Figura 2. Evoluția exporturilor, importurilor și a balanței comerciale în România



Sursa: Comtrade.

Figura 3. Evoluția exporturilor, importurilor și a balanței comerciale în Ucraina



Sursa: Comtrade.

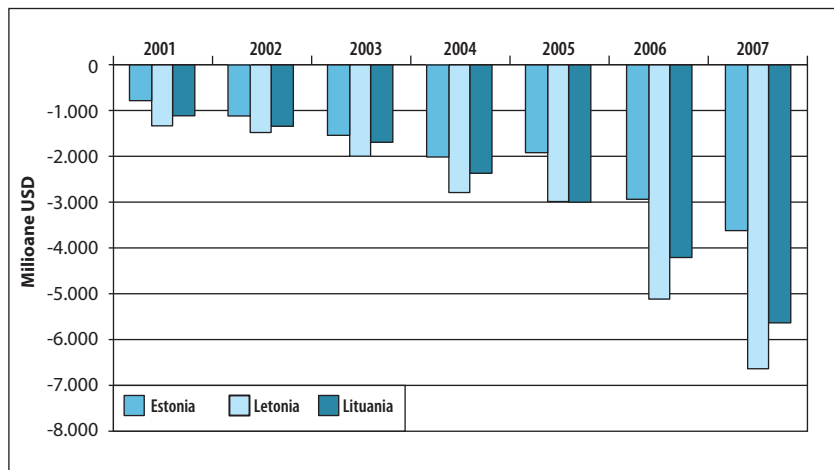
de accelerate din poziția de proficit al balanței comerciale în 2001 în cea de deficit al balanței comerciale în 2007.

Din graficele de mai sus se observă o tendință clară de creștere mai mare a importurilor în raport cu cea a exporturilor⁶.

Totuși, deși evoluția comerțului exterior al R. Moldova se încadrează parțial în tendințele regionale, nu putem afirma că situația este similară. Drept dovadă servește indicele de performanță comercială conform căruia țara noastră a înregistrat cea mai puternică contracție comercială în raport cu toate statele în tranziție. Aceasta înseamnă că ritmurile de creștere a exporturilor au fost inferioare ritmurilor de creștere a importurilor în ultimii 10 ani. Această tendință doar accentuează și mai mult problemele ce țin de competitivitatea modestă a economiei naționale, determinată în primul rând de o insuficiență acută de investiții de capital menite să valorifice potențialul de export al țării.

O explicație a creșterii atât de vertiginoase a importurilor rezidă în creșterea veniturilor populației. Deși este în aparență un factor pozitiv, "îmbogățirea" populației nu este condiționată de o evoluție pozitivă în economie, ci de creșterea remitențelor de peste hotare. Volumul remitențelor a cunoscut o creștere de circa 7,8 ori din anul

Figura 4. **Evoluția balanței comerciale în țările Baltice**



Sursa: BERD.

2001 și pînă în 2008, când au înregistrat un nivel de 1897,5 milioane USD⁷, pe cînd volumul exporturilor a crescut în aceeași perioadă de numai 2,8 ori. Această comparație este una destul de sugestivă care scoate în evidență faptul că principala categorie de export la care R. Moldova este destul de competitivă este exportul forței de muncă.

Prin urmare, situația R. Moldova este una foarte dificilă, fiind similară cu situația unei economii afectate de așa numita "boala olandeză". Conform acesteia statul începe a înregistra pierderi semnificative drept urmare a creșterii accelerate a exporturilor unor anumite grupuri de mărfuri. Aceasta duce la supraaprecierea valutei naționale, ceea ce

⁶ Indicele de performanță comercială se calculează în baza raportului dintre rata de creștere a exporturilor și cea a importurilor pe parcursul unei anumite perioade de timp. Contracție comercială – presupune că ritmul de creștere a importurilor prevalează cel al exporturilor. Trebuie să remarcăm și faptul că această situație este caracteristică și țărilor baltice unde deficitul comercial per ansamblu a cunoscut o continuă creștere: Letoniei revenind cea mai pronunțată creștere și Estoniei – cea mai moderată.

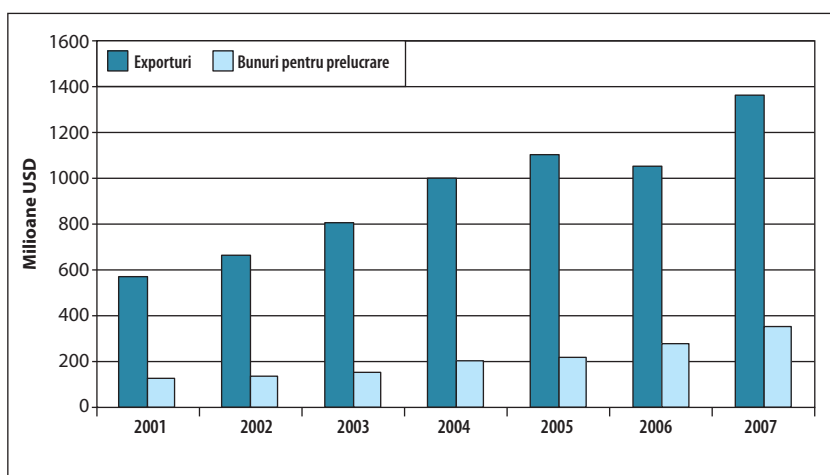
⁷ Sursa: BNM.

afectează negativ exporturile altor grupuri de mărfuri. Astfel, R. Moldova se află în situația în care exportă "de facto" forță de muncă, iar încasările vin sub forma transferurilor de valută străină de peste hotare, care fiind convertită în lei moldovenești contribuie la aprecierea monedei naționale. Într-o situație similară se află acum multe state în curs de dezvoltare exportatoare de petrol (în special Brazilia) care și-au sporit încasările de pe urma aprecierii prețurilor la țiței. Acest fapt a condiționat aprecierea valutelor naționale ale acestor state și pierderi semnificative pentru exportatorii altor grupuri de produse, nu mai puțin importante.

O altă latură negativă a evoluției comerțului exterior și în special al exporturilor este creșterea ponderii exporturilor de mărfuri după prelucrare (operațiuni lohn) în total exporturi.

Ponderea acestora a crescut mai ales începând cu 2005 și continuă pînă în prezent. Astfel, dacă în 2005 ponderea bunurilor pentru prelucrare în total exporturi a constituit 19,73%, în 2007 acestea reprezentau o pătrime din total exporturi. Creșterea bruscă cu 5 puncte procentuale a ponderii bunurilor pentru prelucrare în total exporturi începînd din

Figura 5. Evoluția ponderii bunurilor pentru în total exporturi



Sursa: BNM.

2005 a avut loc odată cu devenirea Uniunii Europene drept principal partener în derularea exporturilor moldovenești. De aceea, putem concluziona că, în mare parte, aceasta s-a datorat creșterii exporturilor către principalele țări partenere din Uniunea Europeană (Italia, Germania, Polonia, Franța, România și Bulgaria).

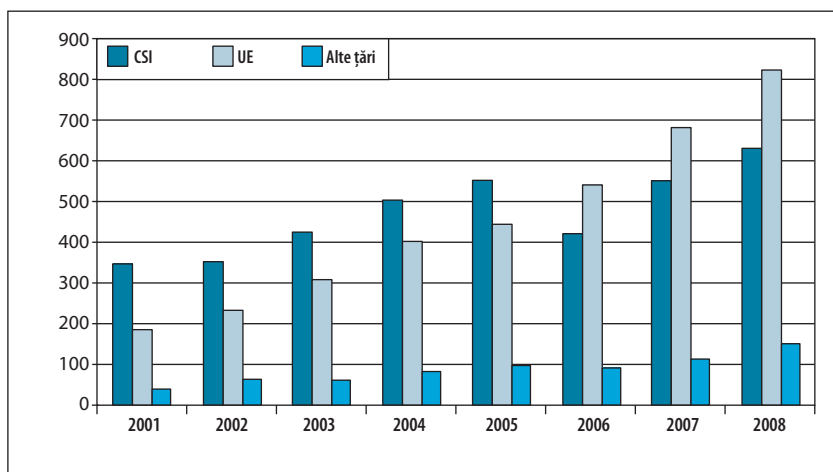
Situația a devenit și mai îngrijorătoare odată cu continuarea acestui trend și în 2008. Acesta este un motiv temeinic de scepticism în privința calității exporturilor moldovenești. Exportul de bunuri după prelucrare presupune importul materiilor prime, procesarea acestora și reexportul produselor finite pe baza unor contracte și cu marca companiei comanditare. Prin urmare, întreprinderile care produc în lohn nu fac nimic altceva decît să presteze servicii de prelucrare a materiei prime în schimbul unei remunerații. Aceste companii nu sînt producătoare, ci prestatoare de servicii, respectiv profiturile obținute din urma comercializării acestor produse sînt încasate de către companiile comanditare și nu de întreprinderile locale care au executat produsul finit.

Principalele grupuri de mărfuri exportate/importate și principalele țări partenere

O analiză mai detaliată a comerțului exterior al R. Moldova axată pe concentrarea exporturilor și importurilor pe grupuri de mărfuri și principalele țări partenere, scoate în evidență și unele tendințe pozitive. Astfel, în perioada 2001-2008 s-a înregistrat o performanță relativ pozitivă la capitolul diversificării comerțului exterior atât pe grupuri de mărfuri, cât și pe structura geografică a comerțului.

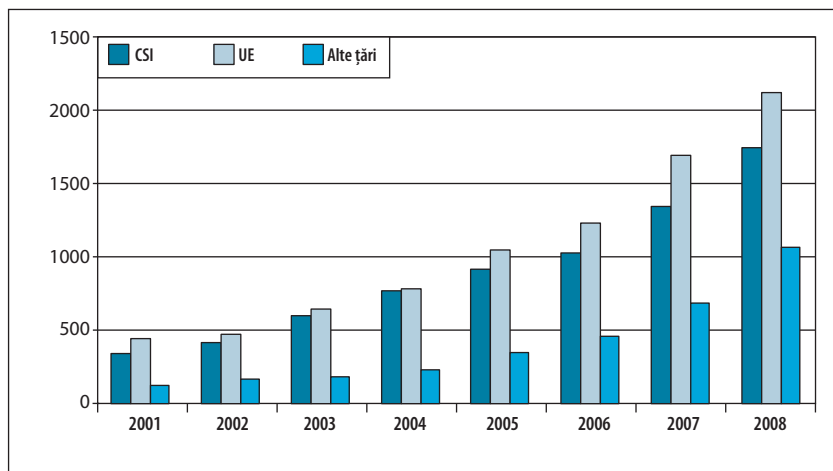
Astfel, dacă în 2001 R. Moldova depindea de CSI în proporție de 60% din total exporturi, atunci în 2007 ponderea exporturilor destinate CSI s-a diminuat pînă la 39,3%. Prin urmare a avut loc o schimbare principală a structurii geografice a comerțului exterior al R. Moldova cu 180 de grade: de la Est spre Vest. Ca rezultat, din 2006 și pînă în prezent principalul partener comercial al R. Moldova în derularea exporturilor îl constituie Uniunea Europeană, care în 2008 a absorbit puțin peste jumătate din totalul exporturilor moldovenești.

Figura 6. Evoluția exporturilor spre CSI, UE și alte țări, mil. USD



Sursa: BNS.

Figura 7. Evoluția importurilor spre CSI, UE și alte țări, mil. USD



Sursa: BNS.

În ceea ce privește structura geografică de derulare a importurilor în R. Moldova, aceasta a cunoscut de asemenea o modificare radicală similară cu cea a exporturilor, însă a avut loc puțin mai devreme. Astfel, dacă în 1995 peste 70% din importuri proveneau din țările CSI, atunci deja în 2001 această pondere a constituit 38%, partenerul principal în derularea importurilor în R. Moldova devenind Uniunea Europeană.

În principiu, această reorientare a comerțului exterior al R. Moldova de la Est, în special CSI, spre Vest și anume spre piața UE, este apreciată drept fiind una pozitivă grație capacității mai mare

de absorbție a acestei piețe și tangențelor mai pronunțate cu mecanismele economiei de piață.

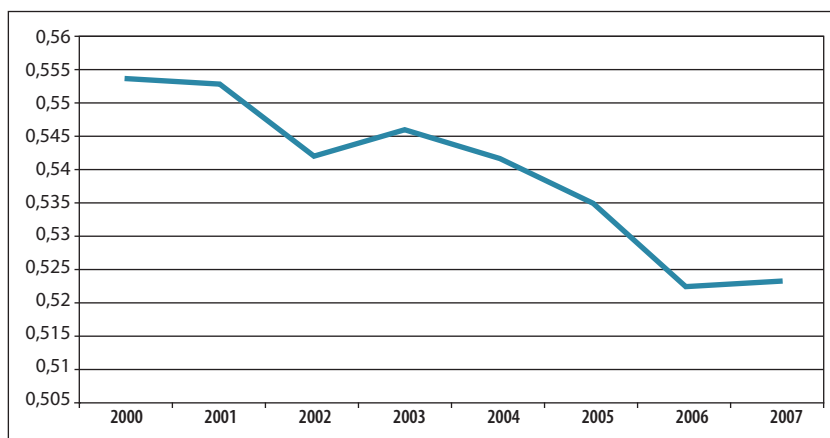
Evoluția gradului de concentrare a comerțului exterior al Republicii Moldova potrivit indicelui Herfindahl-Hirschman

Calcululele gradului de concentrare a comerțului exterior al R. Moldova în baza indicelui Herfindahl-Hirschman (HH)⁸ pe parcursul perioadei 2001-2008 atestă o tendință de diminuare a gradului de concentrare pe principalele grupuri de mărfuri și structura geografică, fapt ce are o legătură directă cu diversificarea crescândă a comerțului. Această tendință este considerată a fi pozitivă, din moment ce o diversificare accentuată a comerțului diminuează gradul de dependență față de alte economii. În asemenea situație sistemul economic este mai protejat de șocurile macroeconomice ce pot avea loc în principalele țări partenere. Cel mai elocvent exemplu a fost impunerea de către Federația Rusă a embargoului vinicol în 2006, fapt ce a determinat o diminuare al întregului volum al exporturilor cu 3,6%.

Din 2001 pînă în prezent, Indicele Herfindahl-Hirschman a indicat o diminuare a concentrării exporturilor astfel încît acesta a coborît de la 0,5530 puncte din 2001 pînă la 0,5233 puncte în 2007. O asemenea micșorare a concentrării exporturilor, se datorează în primul rînd sporirii diversificării exporturilor și micșorării constante a ponderii exporturilor spre piața rusă. Astfel, dacă în 2001 Rusia asimila 43,7% din totalul exporturilor moldovenești, atunci în 2008 această pondere s-a diminuat pînă la 19,9%. Odată cu aceasta s-a micșorat practic de 3 ori dependența exportatorilor autohtoni de piața Rusiei, fapt ce constituie un moment îmbucurător pentru economie.

Prin urmare, evoluția comerțului exterior al R. Moldova începînd din 2001 și pînă în prezent a cunoscut un caracter ambiguu de dezvoltare. Pe de o parte, creșterea gradului de deschidere al economiei naționale în comun cu evoluția modestă a competitivității economiei a dus la explozarea deficitului balanței comerciale, care de rînd cu contracția comercială și indi-

Figura 8. Evoluția indicelui de concentrare a exportului pe destinații



⁸ Indicele Herfindahl-Hirschman reflectă nivelul de concentrare a comerțului, astfel încît o diminuare a acestuia indică diminuarea concentrării exporturilor sau importurilor pe grupe de produse sau destinații. Indicele a fost calculat pe baza sumei pătratelor ponderilor pe care le dețin primele 10 produse/țări în total exporturi/importuri.

cele inferior al performanței comerciale califică evoluția comerțului R. Moldova drept fiind una negativă și chiar îngrijorătoare. În același timp, schimbările structurale ce au avut loc în exportul pe grupuri de mărfuri și structura geografică și schimbarea radicală a comerțului exterior odată cu devenirea UE ca principal partener comercial al R. Moldova aduce note de optimism în ceea ce ține de evoluția ulterioară a acestuia. Totuși, trebuie să recunoaștem că calitatea exporturilor spre UE este afectată negativ de creșterea ponderii operațiunilor lohn în total exporturi, fapt ce cauzează unele erori în balanța de plăți, pentru că deși veniturile încasate de companiile ce lucrează pe baza de contracte lohn sînt înregistrate ca fiind exporturi, acestea de facto nu facturează mărfurile vîndute peste hotare după ce au fost prelucrate în țară, ci sînt remunerate doar pentru prestarea de servicii. De aceea, o mare parte a exporturilor spre UE (unde se direcționează majoritatea livrărilor în lohn) reflectate în balanța comercială nu aduc companiilor, dar și întregii economii, beneficiile caracteristice exporturilor propriu-zise, ci sînt doar plăți pentru prestarea de servicii.

2. SITUAȚIA ȘI PERSPECTIVELE EVOLUȚIEI COMPETITIVITĂȚII ECONOMIEI NAȚIONALE

Sporirea competitivității economiei naționale constituie una din prioritățile declarate ale Guvernului inclusă în Planul Național de Dezvoltare (2008-2011). Cu toate acestea, R. Moldova nu a înregistrat performanțe la acest capitol, pe alocuri chiar regresînd în principalele ratinguri internaționale de evaluare a competitivității⁹. În principiu, competitivitatea modestă a economiei naționale este cauza majoră a situației economice dificile a țării. Aceasta scoate în evidență imperativul de sporire a competitivității pentru autorități nu doar prin elaborarea cadrului juridic favorabil, ci prin implementarea eficientă a acestor inițiative.

Situația competitivității economiei moldovenești...

...prin prisma Indicelui Global al Competitivității

Conform Indicelui Global al Competitivității Economice evaluat pentru anii 2008-2009 de către Forumul Economic Mondial de la Geneva (World Economic Forum)¹⁰, R. Moldova ocupă locul 95 din totalul de 134 de țări. Din toate statele în tranziție, competitivitatea economiei țării noastre este superioară doar celei a Armeniei și a Tadjikistanului¹¹. În același timp state ca Kenya, Nigeria sau Libia ocupă poziții superioare poziției R. Moldovei. Analizînd evoluția Indicelui Global al Competitivității nu putem urmări o tendință

⁹ Indicatorul "Doing Business" calculat de Banca Mondială și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare; Indicatorul Competitivității Globale calculate de The World Economic Forum.

¹⁰ www.weforum.org

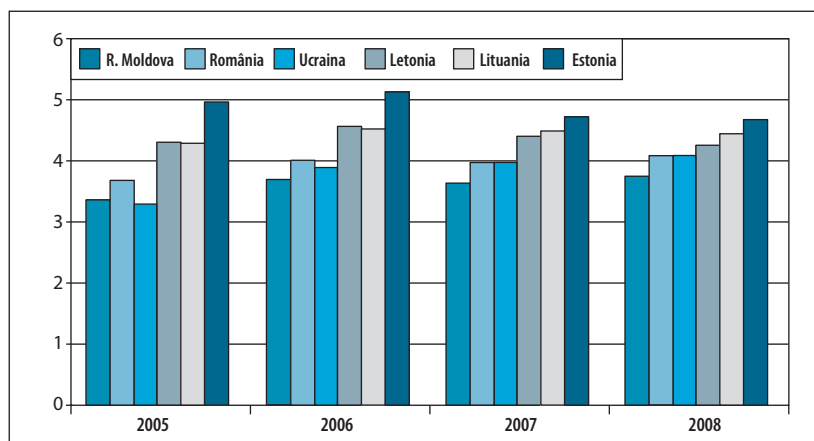
¹¹ În același timp România ocupă locul 68, Ucraina – 72, Letonia – 54, Lituania – 44, iar Estonia – 32.

conturată de ascensiune a R. Moldova. Astfel, în 2005, de când acest indicator a început să fie calculat și pentru țara noastră, R. Moldova a ocupat locul 82 din totalul de 117 state, în 2006 a coborât 4 trepte pînă la locul 86 din totalul de 125 de țări, ca în 2007 să ajungă pe locul 97 din total 131 de țări.

Evoluția comparativă a Indicelui Global al Competitivității relevă o calificare inferioară pentru economia țării noastre în raport cu țările indicate în histogramă¹², fapt ce nu poate să nu trezească îngrijorări.

Indicele Global al Competitivității este calculat în baza influenței a 12 domenii (Instituțiile, Infrastructura, Stabilitatea Macroeconomică, Sănătate și Educație Primară, Studiile Superioare, Eficiența Pieței de Bunuri, Eficiența Pieței Forței de Muncă, Piața Financiară, Pregătirea Tehnologică, Mărimea Pieței, Mediul de Afaceri și Inovațiile)¹³.

Figura 9. Evoluția comparativă a Indicelui Global al Competitivității



Sursa: The World Economic Forum.

Cele 12 domenii cuprind toate sferele economiei țării noastre, iar evoluția acestora în particular scoate în evidență cauzele diminuării competitivității economiei naționale. Astfel, este necesar de remarcat că în 2008 pilonii care au cunoscut cele mai inferioare calificative au fost: infrastructura, mărimea pieței, inovațiile și pregătirea tehnologică. Acești factori, care au influențat cel mai mult diminuarea competitivității economice scot în evidență următoarele probleme-cheie care afectează negativ economia țării noastre: insuficiența acută de investiții în capital fix, precum și de investiții străine directe productive ce ar condiționa transferul de tehnologii și know-how din statele dezvoltate în R. Moldova și ar valorifica potențialul de export; lipsa unor mecanisme viabile caracteristice unei economii adevărate de piață; lipsa de condiții favorabile garantării drepturilor pentru proprietatea intelectuală, fapt ce creează bariere pentru dezvoltarea unei economii a cunoașterii și inovațiilor. În plus, potrivit raportului organizației "The World Economic Forum", competitivitatea economiei moldovenești este erodată și de alte probleme, cum ar fi: nivelul redus de acces la finanțare, nivelul înalt al corupției, indicele înalt al inflației, infrastructura săracă și instabilitatea politicilor promovate de

¹² The Global Competitiveness Reports 2005-2006, 2006-2007, 2007-2008, 2008-2009.

¹³ Experții (un grup de savanți din cadrul Columbia University, a Rețelei Competitivității Globale, cit și experți independenți – membri a echipei de elaborare a Indicatorului Competitivității Globale), fiind ghidați de către Directorul Institutului de Strategie și Competitivitate din cadrul Universității Harvard, profesorul Michael E. Porter, atribuie celor 12 domenii o ierarhizare de la 1 (pentru situația cea mai proastă) și pînă la 7 (situația cea mai bună). În baza mediei aritmetice a acestor valori se formează Indicele Global al Competitivității.

Guvernare. Printre probleme cu urmări pe termen lung a fost menționată insuficiența sau chiar lipsa unei colaborări constructive între instituțiile de cercetare și sectorul privat, fapt ce micșorează gradul de aplicativitate a invențiilor și proiectelor științifice în sectorul real al economiei.

...prin prisma indicelui "Doing Business"

Conform publicației anuale a Băncii Mondiale "Doing Business"¹⁴, R. Moldova a înregistrat o regresie în ceea ce privește mediul de afaceri din țară. Astfel, în 2008 a coborât cu 10 trepte în rankingul "Ease of Doing Business" de la 125 în 2007 până la 135 în 2008. Analiza componentei indicatorului ce ține de comerțul exterior relevă un șir de probleme de natură birocratică care a împiedicat sau chiar au inhibat substanțial valorificarea potențialului de export al țării. Analizând evoluțiile pozitive ale statelor din regiune la acest capitol, putem contata că Moldova are doar de pierdut din excesul de birocrație.

În particular, o problemă majoră constituie nivelul de birocritizare a procedurii de export, pentru care în Moldova se solicită un set de 6 documente, pe când în România sînt necesare 5 acte, iar în Estonia doar 3 documente. De asemenea, timpul necesar procedurii de export este prea lung (32 zile), pe când în România acest indicator este aproape de 2 ori mai mic (12 zile), în Lituania – 10 zile, iar în Estonia – doar 5 zile. Acest fapt accentuează încă o dată birocrația înaltă din cadrul instituțiilor ce eliberează documentele necesare pentru export și gradul scăzut de dezvoltare a infrastructurii (în special a drumurilor) ce încetinește livrarea fizică a bunurilor de la producător (exportator) către frontieră.

Totuși, influența esențială asupra deprecierii indicelui de competitivitate a economiei moldovenești o are creșterea puternică a costurilor de export și import. Astfel, dacă în 2007 costurile de export constituiau 1425 USD per container, atunci în 2008 acestea s-au ridicat pînă la 1775 USD per container, depășind media din țările Europei de Est și a Asiei Centrale. Pentru comparație, în România costurile aferente exporturilor constituiau 1275 USD, în Ucraina – 1230 USD, iar media în țările Baltice este de 833 USD per container. Cauza primordială a unor costuri unitare atît de ridicate la procedurile de export constă în faptul că exportatorii operează cu loturi relativ mici de marfă, iar caracterul sezonier al multor produse, în special a produselor agroalimentare, nu permite exportatorilor încheierea unor contracte avantajoase pe termen lung sau mediu cu companiile de transport.

¹⁴ Doing Business Reports (2007, 2008), Grupul Băncii Mondiale, www.doingbusiness.org. Indicatorul "Doing Business" reflectă reglementările ce afectează și creează constrîngeri mediului de afaceri. Este elaborat pe baza mai multor indicatori cantitativi ce se referă la reglementarea mediului de afaceri și a protecției drepturilor de proprietate, ce pot fi comparate între 181 de țări.

Sporirea competitivității naționale...

... prin prisma Planului Național de Dezvoltare (2008-2011)

În anul 2008 au expirat termenele de implementare a 2 documente primordiale de planificare strategică ale R. Moldova: Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (SCERS) și Planul de Acțiuni Uniunea Europeană-Republica Moldova (PAUERM). Respectiv, a apărut necesitatea de a continua reformele începute și de a promova politici noi spre a atinge obiectivele enunțate în cadrul actului strategic "Planul Național de Dezvoltare (2008-2011)". Acesta prevede un capitol aparte destinat sporirii competitivității economiei naționale.

Făcînd referință la toate documentele strategice ale R. Moldova, inclusiv cele de cooperare cu organismele internaționale (în special cu UE), caracterul politic și chiar electoral al acestor inițiative, creează mari îngrijorări, drept dovadă fiind semnarea acestora fie în ani preelectorali, fie în imediata apropiere a alegerilor parlamentare. Astfel, Planul de Acțiuni Uniunea Europeană-Republica Moldova (PAUERM) a fost adoptat la data de 22 februarie 2005, Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (SCERS) a fost adoptată de Parlament în decembrie 2004 – în imediata apropiere de alegerile parlamentare din martie 2005. Exact același lucru pare să se repete odată cu adoptarea Planului Național de Dezvoltare 2008-2011 din decembrie 2007.

În ceea ce privește sporirea competitivității naționale – unul din obiectivele primordiale indicate în PAUERM – din start atrage atenția felul în care este descris acest obiectiv și în special caracterul de abordare a programelor și măsurilor de realizare a acestuia. Astfel, deși planul de acțiuni menționat în Strategie răspunde problemelor majore ce țin de competitivitatea economică a Moldovei, rămîne neclară modalitatea de monitorizare a implementării acestor inițiative. Astfel, deși în document este indicată tabela cu indicatorii de monitorizare, acesta nu conține nici o referință despre constituirea unei anumite comisii reprezentative¹⁵ de monitorizare și evaluare a planului de acțiuni propriu-zis.

Totodată, este salutară interacțiunea dintre Planul Național de Dezvoltare și documentul privind Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu 2008-2010¹⁶ care conține referințe directe la PND și este racordat la necesitățile indicate în acest document. În linii generale, setul de programe și măsuri, prevăzute în document, răspund necesităților economiei și abordează cele mai stringente domenii care afectează competitivitatea economiei naționale: îmbunătățirea mediului de afaceri, promovarea IMM-urilor, sporirea eficienței întreprinderilor, dezvoltarea sectorului de cercetare și inovare și a infrastructurii. Pe lîngă aceasta, PND conține și anumite inițiative destul de progresive și interesante de stimulare a competitivității economice. Printre acestea pot fi enumerate dezvoltarea facto-

¹⁵ Aceasta trebuie să includă reprezentanți ai societății civile de resort, ai mediului de afaceri, experți independenți.

¹⁶ CCTM 2008-2010, Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova.

ringului pentru intensificarea exporturilor, dezvoltarea fondurilor nestatale de pensii, investiționale și venture sau crearea parcurilor tehnico-științifice.

În pofida acestui fapt, documentul conține formulări vagi și generale privind implementarea acestor măsuri. De exemplu, deși este menționată necesitatea de a spori accesul IMM-urilor la sursele financiare, în document nu este indicat vreun mecanism concret de mobilizare a resurselor financiare pe termen lung, acordarea unor credite în regimuri preferențiale sau dezvoltarea unui sistem viabil de garantare a creditelor contractate de IMM-uri. De asemenea, nu este prevăzută crearea unui organ reprezentativ de monitorizare a implementării PND. Acest organ ar fi evaluat obiectiv în ce măsură fondurile destinate PND au fost mobilizate și alocate pentru atingerea obiectivelor propuse.

Totuși, per ansamblu măsurile indicate în document poartă un caracter superficial, pentru realizarea cărora Guvernul nu dispune nici de resurse financiare, nici de timp. Acest lucru poate fi dedus din însăși formularea scopului general al priorității PND privind competitivitatea economică unde se menționează despre trecerea de la competitivitatea bazată pe costuri la competitivitatea bazată pe eficiență și calitate, ceea ce este practic imposibil de realizat într-o asemenea perioadă scurtă de timp (2008-2011).

... prin prisma Strategiei de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor pentru anii 2006-2015

Este cert faptul că investițiile exercită o influență crucială asupra creșterii competitivității naționale a oricărei economii. Acest fapt este atestat și de către experiența țărilor din regiune, care au reușit restructurarea economiilor prin atragerea investițiilor productive ceea ce a generat valorificarea potențialului de export. Prin urmare, există o relație de interdependență între creșterea exporturilor, atragerea investițiilor productive (în capital fix) și sporirea competitivității economiei naționale. În R. Moldova, principalul document care prevede atingerea acestor obiective este Strategia de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor pentru anii 2006-2015¹⁷.

Obiectivul Strategiei constă în atragerea investițiilor productive ce vor permite sporirea competitivității produselor autohtone pe piețele interne și externe, precum și valorificarea potențialului de export al țării¹⁸.

Un alt coeficient de natură investițională ce influențează competitivitatea economiei naționale este formarea brută de capital fix (investiții brute) care reprezintă valoarea bunu-

¹⁷ HG nr. 234 din 13.10.2006.

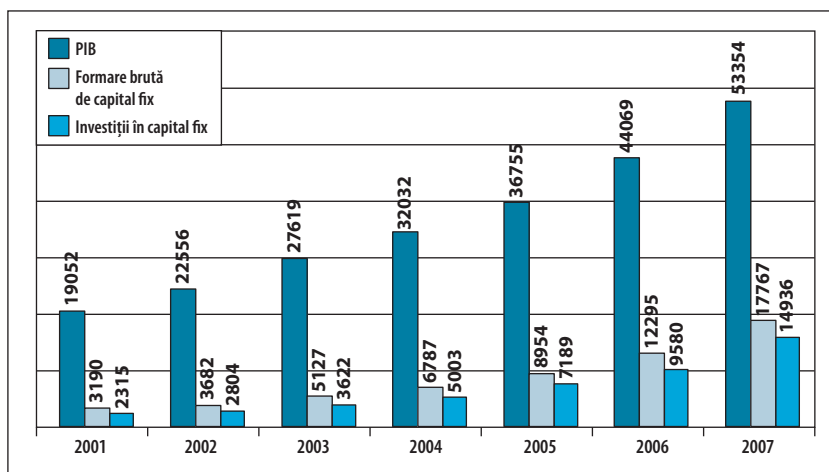
¹⁸ Când vorbim de investiții productive ne referim la investițiile în capital fix care au impact direct asupra restructurării economiei naționale. Acestea presupun totalitatea cheltuielilor efectuate pentru crearea, modernizarea și procurarea mijloacelor fixe (construcții și reconstrucții, reutilizarea tehnică, procurarea mașinilor, uneltelor și altor utilaje industriale, mijloace de transport etc.). Anume aceste investiții alimentează competitivitatea produselor autohtone și valorifică pe deplin potențialul de export.

rilor și serviciilor de producție utilizate pe o durată mai mare de un an de către întreprinderile producătoare.

Evoluția acestor indicatori pe parcursul perioadei 2001-2008 este ambiguu, deoarece reflectă atât tendințe pozitive, cât și negative în materie de structură a investițiilor în capital fix.

Astfel, diagrama reflectă evoluția comparativă a produsului intern brut (PIB), formării brute de capital fix și investițiilor în capital fix (mil. MDL). Pe parcursul perioadei se atestă o creștere a tuturor indicatorilor, fapt ce constituie o tendință pozitivă.

Figura 10. **Evoluția PIB, formării brute de capital fix și a investițiilor în capital fix (mil. MDL)**



Sursa: BNM.

Faptul că ponderea investițiilor în capital fix au înregistrat o creștere practic de două ori din 2001 pînă în 2007, este un moment pozitiv, însă o analiză structurală a acestor investiții denotă o evoluție mai puțin favorabilă.

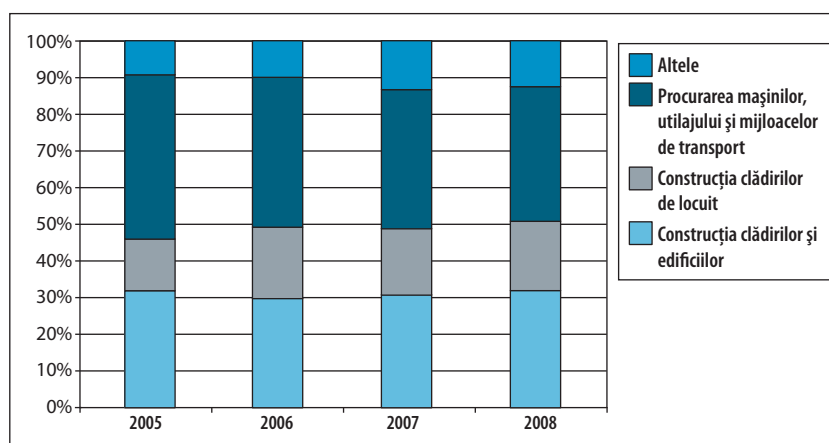
Observăm că ponderea investițiilor pentru procurarea mașinilor, utilajului și mijloacelor de transport urmează o constantă scădere. Aceasta înseamnă că deși volumul investițiilor în capital fix crește de la an la an, acesta nu este suficient pentru acoperirea gradului de uzură fizică și morală a utilajului industrial în cadrul întreprinderilor autohtone.

Aceasta este și cauza diminuării ritmurilor de creștere a producției industriale în economie, precum și a competitivității produselor autohtone atât pe piața locală, cât și pe piețele străine.

Prin urmare, este necesară o atenție sporită din partea Statului asupra acestei tendințe care trezește îngrijorări subminuînd competitivitatea și potențialul de export a producătorilor rezidenți din R. Moldova.

În prezent este prematur a face vreo evaluare de impact

Figura 11. **Structura specifică a investițiilor în capital fix, %**



Sursa: BNS.

a Strategiei de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor din motiv că a trecut prea puțin timp din momentul aprobării acesteia (octombrie 2006). La moment putem analiza doar dacă s-au creat premise favorabile ameliorării climatului de afaceri din țară și dezvoltării potențialului de export.

Analizând obiectivele menționate în prezenta Strategie, putem afirma că acestea corespund necesităților reale economiei țării noastre. Cu toate acestea, tendințele din ultimii 2 ani relevă o îndepărtare vizibilă de unul din obiective esențiale a Strategiei: asigurarea unei balanțe de plăți pozitive din contul extinderii exporturilor și fabricarea mărfurilor substituibile celor importate.

În ceea ce privește celelalte obiective menționate în document, acestea ating soluționarea celor mai stringente probleme ce țin de domeniul vizat, iar orientarea strategică în aceste direcții este salutară, pe măsura implementării politicilor viabile în vederea atingerii acestor obiective. Printre acestea se enumeră: atragerea și majorarea volumelor de investiții în economia națională; reducerea disproporțiilor structurale și regionale în dezvoltarea economiei naționale; maximizarea utilizării resurselor financiare locale; modernizarea și restructurarea economiei naționale și integrarea acesteia în economia mondială.

3. CADRUL JURIDIC AL RELAȚIILOR COMERCIALE EXTERNE ALE REPUBLICII MOLDOVA

Cadrul juridic extern al relațiilor comerciale ale R. Moldova este unul suficient de variat, țara noastră fiind parte la un șir de acorduri și tratate de importanță mondială și regională care asigură condiții prielnice pentru dezvoltarea schimburilor comerciale cu principalii actori de pe piața internațională.

În prezent, relațiile externe a R. Moldova cu restul lumii sînt reglementate de un șir de 38 de acorduri bilaterale de colaborare și 16 acorduri de comerț liber cu statele CSI și Pactului de Stabilitate în Europa de Sud-Est.

Acordul ATP și evoluția comerțului cu Uniunea Europeană

Relațiile comerciale dintre țara noastră și Uniunea Europeană au fost reglementate de mai multe acorduri care au evoluat de la Acordul de Parteneriat și Cooperare (semnat la 1998), la Sistemul Generalizat de Preferințe (GSP și GSP+, intrat în vigoare la 1 ianuarie 2006), iar din martie 2008 R. Moldova beneficiază de acordul ATP (Preferințe Comerciale Autonome) care presupune o evoluție la un nivel mai avansat al relațiilor comerciale cu UE. Prin urmare, dacă Sistemul Generalizat de Preferințe (GSP+) oferea acces liber fără aplicarea taxelor vamale la importul în UE pentru circa 7200 de gru-

puri de produse provenite din R. Moldova, atunci Acordul de Preferințe Comerciale Autonome (ATP), intrat în vigoare în martie 2008¹⁹, presupune o deschidere mai largă a pieței comunitare pentru produsele moldovenești, dar ceea ce este esențial – oferă scutiri de taxe vamale la import pentru produsele de importanță strategică pentru R. Moldova. Ca rezultat, mai multe produse agricole (produsele animaliere, vinuri din struguri proaspeți, zahăr alb, grâu, porumb, orz) vor putea fi exportate pe piața UE fără aplicarea unor taxe vamale la import, însă în limitele contingențelor tarifare comunitare stabilite pentru R. Moldova.

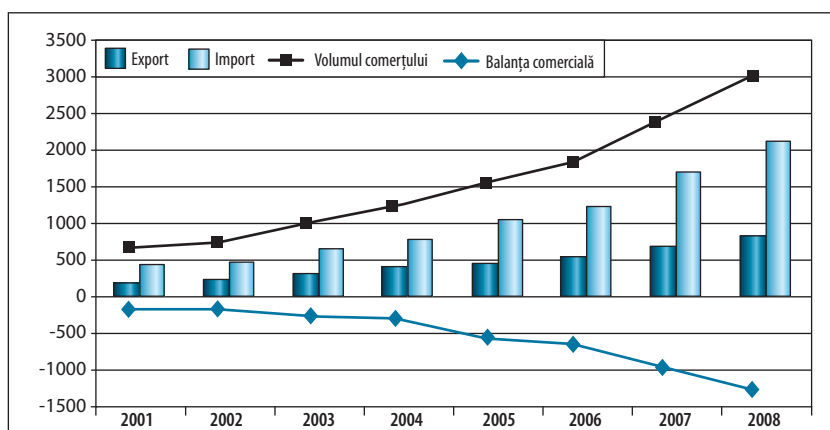
Este necesar de remarcat faptul că pe parcursul perioadei 2001-2008 au avut schimbări structurale esențiale în comerțul exterior al R. Moldova pe destinații, UE devenind în acest răstimp principalul partener comercial al țării noastre. Astfel, valoarea exporturilor din R. Moldova spre Uniunea Europeană a crescut de circa 3,7 ori, iar cea a importurilor – de 3,9 ori. Aceasta a favorizat creșterea deficitului balanței comerciale care a înregistrat o creștere de circa 4 ori în perioada 2001-2007.

Totuși, este îngrijorător faptul că o pondere majoră în structura exporturilor destinate UE o dețin operațiunile lohn (bunuri după prelucrare), care a cunoscut un trend ascendent foarte pronunțat în special din 2005. Spre exemplu, ponderea mărfurilor procesate în lohn în totalul de exporturi spre România, care din mai 2008 a devenit principalul partener

comercial în derularea exporturilor moldovenești, a constituit 55,7% în primul trimestru a anului curent. Această pondere în total exporturi spre Italia, care este a doua țară partener din UE în derularea exporturilor, a constituit 89,7%, în Marea Britanie – 81,4%, Belgia – 61,1%, Olanda – 43,3%, Germania – 35,5%.

Aceste date nu relevă deloc o tendință pozitivă și scot în evidență problemele exportatorilor moldoveni legate de barierele netarifare de penetrare pe piața comunitară Europeană. De aceea, este esențial de a atrage o deosebită atenție asupra creării de pîrghii viabile ce ar permite întreprinderilor autohtone ce activează pe baza de contracte în lohn să treacă treptat la fabricarea și procesarea pe cont propriu, în paralel cu operațiunile de prelucrare și livrare în lohn.

Figura 12. Evoluția comerțului exterior cu UE, mii USD



Sursa: BNS.

¹⁹ Regulamentul de introducere a unor preferințe comerciale autonome pentru Republica Moldova, adoptat de către Consiliul de Miniștri UE la 21 ianuarie 2008 și introducerea modificărilor la Regulamentul (CE) nr. 980/2005 și a Deciziei 2005/924/CE a Comisiei Europene.

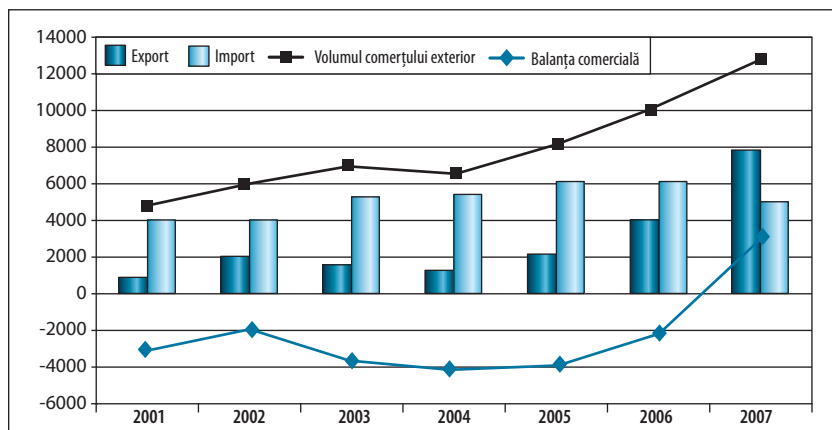
Acordul CEFTA și evoluția comerțului exterior cu țările din Europa Centrală

În 2006 Republica Moldova a semnat acordul de comerț liber cu statele Europei centrale, numit Acordul Central European de Comerț Liber (CEFTA)²⁰. Acordul prevede un grad extins de liberalizare a schimburilor comerciale între țările membre CEFTA²¹. Din moment ce ponderea comerțului cu statele CEFTA a constituit în 2007 doar 0,25% din volumul total al comerțului, avantajul esențial al acestui acord nu este de a elimina barierele tarifare pentru exporturile moldovenești, ci de atragere a investițiilor străine directe și stabilirea de parteneriate pentru realizarea acestui scop. Această idee rezidă în însăși obiectivele formulate în cadrul Acordului CEFTA:

- consolidarea într-un singur acord a nivelului existent de liberalizare a comerțului realizat prin sistemul acordurilor bilaterale de comerț liber deja încheiate între părți;
- îmbunătățirea în continuare a condițiilor pentru promovarea investițiilor, inclusiv a investițiilor străine directe;
- creșterea comerțului cu mărfuri și servicii și impulsionearea investițiilor.

O analiză a evoluției comerțului exterior cu statele membre CEFTA denotă o tendință pozitivă manifestată prin creșterea volumului de exporturi și importuri, precum și trecerea balanței comerciale a țării noastre de la una negativă, la una pozitivă începând cu 2007.

Figura 13. **Evoluția comerțului exterior cu statele Europene centrale, mii USD**



Sursa: BNS.

Deși în proporții relativ modeste, în perioada 2001-2007 se observă o creștere pozitivă a volumului comerțului, înregistrându-se o performanță comercială care a determinat creșterea balanței comerciale până la valori profitabile. Aceasta subliniază impactul pozitiv al Acordului CEFTA pentru R. Moldova. La moment există toate premisele pentru continuarea acestei tendințe, luând în considera-

ție faptul că țările participante, conform Acordului, au înființat într-o perioadă de tranziție o zonă de comerț liber care urmează să se încheie până cel târziu la 31 decembrie 2010.

²⁰ Legea nr. 120-XVI din 04.05.2007 pentru ratificarea Acordului de amendare și aderare la Acordul Central European de Comerț Liber (CEFTA). Monitorul Oficial nr. 70-73/330 din 25.05.2007.

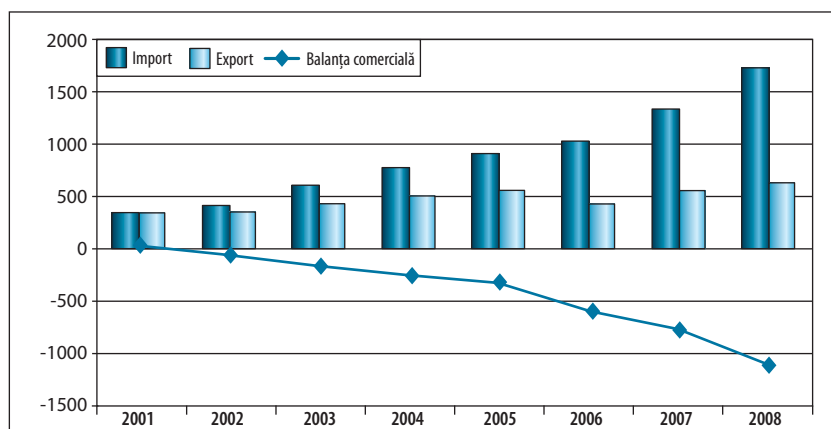
²¹ Statele membre ale acordului CEFTA: Republica Albania, Bosnia și Herțegovina, Republica Croația, Republica Macedonia, Serbia, Muntenegru și Misiunea Administrativă Interimară a Organizației Națiunilor Unite în Kosovo, din partea Kosovo.

Evoluția comerțului exterior al Republicii Moldova cu statele CSI

În perioada 2001-2008 comerțul exterior dintre R. Moldova și statele CSI s-a caracterizat prin creșterea volumului acestuia de circa 2,7 ori. Totodată, se atestă o creștere exponențială a deficitului balanței comerciale. Din 2001 și pînă în prezent balanța comercială cu statele CSI a trecut de la un sold pozitiv pînă la unul negativ, deficitul acesteia înregistrînd o creștere de peste 13 ori. Prăbușirea soldului balanței comerciale a fost determinat de creșterea volumul importurilor (de circa 5 ori) cu un ritm net superior creșterii volumului de exporturi, care a crescut doar cu 80% în această perioadă.

Totuși, o asemenea evoluție a comerțului exterior cu statele CSI este explicată de unele tendințe pozitive din comerțul exterior al R. Moldova. Și anume, pe parcursul perioadei 2001-2008 au avut loc modificări principale în structura comerțului pe principalele țări partenere, unde statele CSI au pierdut constant teren

Figura 14. **Evoluția comerțului exterior al R. Moldova cu statele CS**



Sursa: BNS.

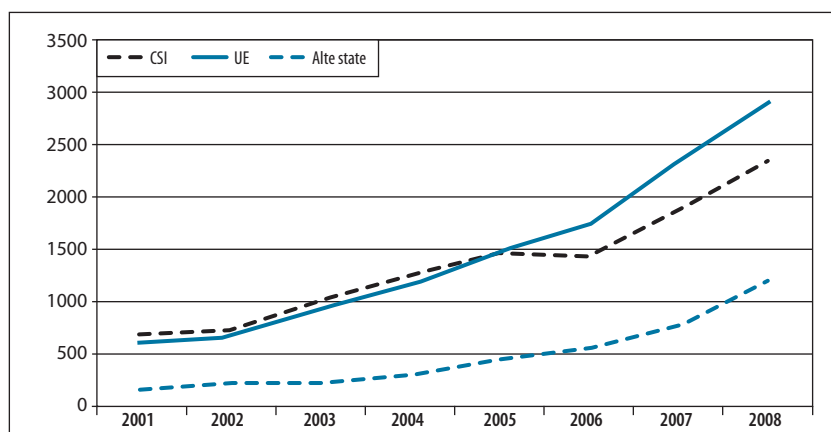
în raport cu țările Uniunii Europene, iar din anul 2005 principalul partener în derularea comerțului exterior al țării noastre a devenit UE, plasînd CSI pe locul secund.

Observăm o orientare prioritară a comerțului exterior spre piața comunitară, fapt ce constituie o tendință pozitivă. Piața UE se caracterizează printr-o capacitate de absorbție net superioară celei din statele CSI și prin calitatea mai înaltă a mecanismelor de funcționare a economiei de piață.

Analiza indicelui HH, prezentată anterior, relevă creșterea gradului de diversificare a exporturilor cauzată de micșorarea ponderii exporturilor către CSI.

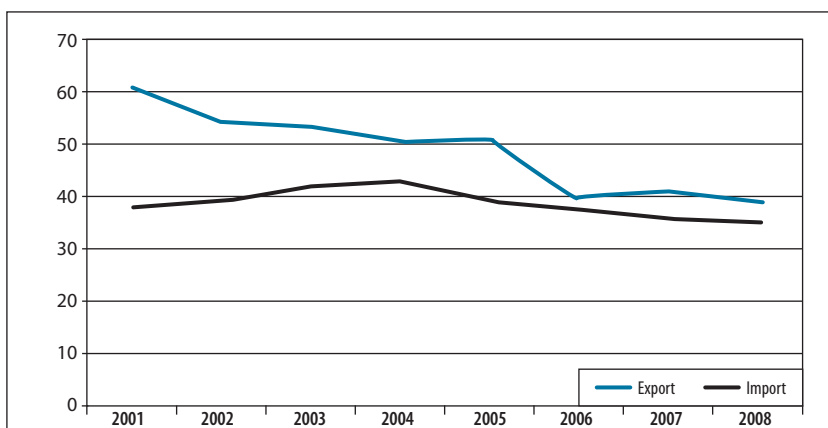
Din graficul prezentat în Figura 16 putem remarca o descreștere esențială a ponderii exporturilor moldovenești către CSI din total exporturi. Diminuarea

Figura 15. **Evoluția volumului comerțului exterior cu statele CSI, UE și alte state**



Sursa: BNS.

Figura 16. Evoluția ponderii exporturilor spre CSI în total exporturi, și a importurilor din CSI în total importuri



Sursa: BNS.

acesteia de la 60,9% în 2001 și pînă la 39,3% în 2008 indică asupra micșorării gradului de dependență a exportatorilor autohtoni de piața CSI și orientarea acestora către alte piețe, în special – cea a UE.

Vectorul occidental al exportatorilor moldoveni mai este alimentat

și de șocurile exogene parvenite din statele CSI, și în special de precedentele neplăcute legate de embargoul vinicol impus R. Moldova de către Federația Rusă. De aceea, orientarea strategică a producătorilor autohtoni spre piața occidentală este salutară.

Cadrul juridic care reglementează comerțul exterior al Republicii Moldova cu statele CSI

Principalul document care reglementează în mod direct relațiile comerciale între statele membre CSI este Acordul privind crearea zonei de comerț liber, adoptat la data de 15 aprilie 1994, la Moscova, și intrat în vigoare pentru R. Moldova din 30 decembrie 1994. La etapa inițială un asemenea Acord a permis accesul exportatorilor moldoveni pe piața statelor CSI, fiind perioade în care soldul balanței comerciale a țării noastre cu CSI a înregistrat valori pozitive. Totuși, acesta sa dovedit a fi inefficient, mai ales pe parcursul perioadei 2001-2008, cînd deficitul balanței comerciale a început să crească exponențial.

Schimbarea vectorului comerțului exterior spre piețele occidentale de către cîteva state membre CSI, a determinat apariția asociației de state GUAM, formată din Georgia, Ucraina, Azerbaidjan, Moldova. Aceasta a fost creată prin semnarea a 3 declarații politice (la 10 octombrie 1997 la Strasbourg, la 24 aprilie 1999 la Washington și la 6 septembrie 2000 la New York) și are drept scop primordial promovarea cooperării în domeniul problemelor de securitate europeană și regională. Obiectivul de aderare la această inițiativă a țării noastre a ținut strict de realizarea unor proiecte în domeniul facilitării comerțului și dezvoltării rețelei de transport euroasiatice în regiune. De aceea, o importanță deosebită în cadrul acordurilor semnate în cadrul GUAM îl au 2 acorduri: Acordul cu privire la crearea zonei de comerț liber între statele GUAM din 20.07.2002 și Protocolul privind Regulile temporare de determinare a țării de origine a mărfurilor statelor-membre GUAM în vederea realizării în continuare a Acordului cu privire la crearea zonei de comerț liber între statele-membre ale GUAM²².

²² Protocolul a fost adoptat la Kiev, la data de 22.05.2006 și a intrat în vigoare pentru R. Moldova din 22.05.2006.

Impactul acordurilor din cadrul GUAM sa reflectat asupra creșterii volumului comerțului între statele membre. Acesta a crescut de circa 2 ori în perioada 2005-2007 și a constituit aproximativ 3 miliarde USD, iar pentru anul curent se anticipează să atingă nivelul de 4 miliarde USD.

4. PROBLEMELE IDENTIFICATE ȘI RECOMANDĂRI

Pe parcursul perioadei 2001-2008 comerțul exterior a înregistrat o tendință negativă, Moldova înregistrând cea mai modestă performanță comercială din toate țările în tranziție. Cauza acestei stări de lucruri rezidă în competitivitatea scăzută a economiei naționale prin prevalarea importurilor asupra exporturilor, ceea ce a determinat creșterea puternică a deficitului balanței comerciale.

Problemă

Lipsa de competitivitate a produselor autohtone ce nu permite un acces și o poziționare a acestora pe piața comunitară Europeană. Aceasta scoate în evidență faptul că adevăratele bariere cu care se confruntă exportatorii autohtoni la accesul pe piața UE nu sînt de ordin tarifar, ci netarifar, legat de corespunderea cu standardele relativ dure sanitare și alimentare impuse de UE, în timp ce Acordul de Preferințe Comerciale Autonome, intrat în vigoare în martie anul curent, nu poate avea un impact definitiv asupra sporirii competitivității mărfurilor autohtone pe piața comunitară. Prin urmare, principalele produse la care R. Moldova posedă avantaje comparative sînt private de avantajele competitive pe piața UE. Acestea sînt produsele tradiționale moldovenești, exportul cărora scade pe piața comunitară (lactate, uleiuri, produse animaliere, produse vegetale, conserve de legume), pe cînd ponderea esențială în produsele exportate în UE sînt materialele textile și articolele confecționate din acestea – produse care servesc obiectul procesărilor în lohn.

Recomandări

1. acordarea unei priorități îmbunătățirii infrastructurii calității, în special prin modernizarea laboratoarelor de control și cele fitosanitare, racordarea acestora la standardele europene, introducerea sistemului de trasabilitate a animalelor;
2. reevaluarea statutului companiilor rezidente din cadrul zonelor de antreprenariat liber care își livrează producția preponderent pe piața internă a R. Moldova, și acordarea priorității întreprinderilor orientate spre export.

Problemă

Ponderea înaltă și în continuă creștere a bunurilor după prelucrare (operațiunile lohn) în totalul de exporturi. Luînd în considerație faptul că operațiunile lohn sînt caracteristice în

special pentru exporturile în UE și sectoarelor cu o valoare adăugată redusă, se poate deduce că creșterea exporturilor cu această destinație nu posedă o bază calitativă solidă. Prin urmare, companiile autohtone care activează pe bază de contracte lohn nu efectuează activități de export propriu-zise; acestea procesează materia primă importată și o livrează companiei comanditare care ulterior este comercializată sub marcă străină. Acest fapt creează 2 probleme majore: în primul rând întreprinderile ce activează în lohn sînt totalmente dependente de compania comanditară care a achiziționat utilajul, a transferat tehnologia și know-how-ul. Respectiv, o eventuală reziliere a acestor relații contractuale ar aduce companiile autohtone în prag de faliment. A doua problemă este de ordin statistic: operațiunile lohn sînt reflectate în balanța de plăți ca fiind exporturi, fapt ce nu este întocmai așa. Respectiv, informația furnizată de BNM și BNS despre volumul exporturilor este una eronată.

Recomandări

1. crearea pîrghiilor de natură fiscală și administrativă care să stimuleze întreprinderile ce activează în baza contractelor lohn să treacă gradual la procesarea și comercializarea produselor pe cont propriu în paralel cu operațiunile lohn. În așa mod, aceste companii vor putea să exploreze avantajul primordial oferit de companiile comanditare, care constă în transferul de tehnologii și know-how din Occident;
2. dezvoltarea factoringului menit să stimuleze în special întreprinderile care încep a produce și a exporta pe cont propriu în paralel cu contractele lohn, astfel încît acestea să poată oferi credite comerciale importatorilor de produse moldovenești din alte state.

Problemă

Barierile netarifare interne în calea exporturilor moldovenești. În special este vorba de nivelul înalt de birocratizare a procedurii de export care determină și un nivel înalt al corupției în cadrul organelor abilitate cu eliberarea documentelor necesare pentru export. Aceasta cauzează și creșterea duratei de derulare a unei proceduri de export care în R. Moldova constituie în mediu 32 zile, pe cînd în România acesta durează în mediu 12 zile.

Recomandări

1. eliminarea barierelor netarifare interne: optimizarea numărului de documente necesare procedurii de export; continuarea reformei serviciului vamal prin crearea ghișeelelor unice în toate birourile vamale; implicarea societății civile în strategiile de eradicare a corupției din instituțiile de resort;
2. perfecționarea mediului de afaceri prin optimizarea mașinăriei birocratice care creează impedimente în special pentru tinerii antreprenori, implementarea politicilor de eradicare a corupției în instituțiile ce reglementează activitatea de an-

treprenoriat și implicarea reprezentanților societății civile de resort în comisiile de elaborare și monitorizare a acestor inițiative.

Problemă

*Existența procedurii, impuse de Guvern, de restituire a sumelor TVA la exportul mărfurilor produse pe baza utilajului importat anterior.*²³ Acest lucru contravine intereselor exportatorilor și favorizează companiile care nu întâmpină probleme financiare.

Recomandare

elaborarea unui mecanism prin care întreprinderile își pot restitui taxa TVA la export imediat după repatrierea mijloacelor financiare și nu la o anumită dată fixă stabilită de Guvern.

Problemă

Creșterea exodului masiv al populației peste hotare care duce la diminuarea forței de muncă active și alimentează procesul "brain-drain". Prin urmare, această tendință cauzează creșterea influxurilor valutare de peste hotare sub forma de remitențe, care are efecte ambigue asupra economiei: pe de o parte aceasta duce la creșterea veniturilor populației, a consumului și a economiilor sub forma de depozite bancare; pe de altă parte creează procese contradictorii în economie, manifestate prin presiuni inflaționiste și aprecierea valutei naționale.

Recomandări

1. elaborarea și implementarea Legii cu privire la piața de valori mobiliare (în varianta nouă) care să prevadă eliminarea mai multor bariere birocratice care limitează accesul persoanelor la această piață și îngreunează activitatea pe piața de valori mobiliare. De asemenea, este necesară lansarea unei campanii de informare a populației despre avantajele activității pe piața de valori mobiliare, precum și stimularea interesului cetățenilor pentru această piață;
2. stimularea cererii pentru valută națională prin crearea facilităților pentru dezvoltarea sistemului fondurilor de investiții și a fondurilor de pensii.

Problemă

Accesul limitat la finanțare constituie o problemă de bază pentru mediul de afaceri, potrivit Raportului Competitivității Globale 2008 publicat de către organizația The World Economic Forum. Această problemă este una foarte acută în special pentru Întreprinderile Mici și Mijlocii care au nevoie de anumite facilități la contractarea de credite bancare în con-

²³ Instrucțiunea privind restituirea sumelor TVA, Ordinul IFPS nr. 188 din 17.11.2005.

dițiile în care costul capitalului în economie este unul superior ratei de rentabilitate a întreprinderilor.

Recomandare

facilitarea accesului Întreprinderilor Mici și Mijlocii la surse de finanțare cu costuri optime (inferioare ratei rentabilității economice a întreprinderilor) prin crearea unui parteneriat public-privat prin care să fie creat un Fond destinat acoperirii din contul bugetului de Stat a unei cote din rata dobânzii pentru creditul bancar sau preluarea asupra Fondului a riscului de falimentare a debitorului în fața băncii.

BIBLIOGRAFIE

1. Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM) 2008-2010, Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova.
2. Indicatorii de Modificare Structurală și Instituțională pentru anii 2001-2007, Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare.
3. Legea nr. 295 din 21.12.2007 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011.
4. Raporturile Competitivității Globale pentru anii 2005-2006, 2006-2007, 2007-2008, 2008-2009, The World Economic Forum.
5. Raporturile "Doing Business" pentru anii 2007 și 2008, Grupul Băncii Mondiale.
6. Regulamentul de introducere a unor preferințe comerciale autonome pentru Republica Moldova, adoptat de către Consiliul de Miniștri UE.
7. Studiul "Evoluția exporturilor Republicii Moldova în Uniunea Europeană: Rolul Regimurilor Comerciale", Expert-Grup, 2008.
8. Raportul privind implementarea Planului de Acțiuni Republica Moldova-Uniunea Europeană, Februarie 2005-Februarie 2008, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene.
9. Regulament al Consiliului Uniunii Europene de introducere a preferințelor comerciale autonome pentru Republica Moldova, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene.
10. <http://www.bns.md>.
11. <http://www.bnm.md>.
12. <http://www.comtrade.un.org/>.
13. <http://www.doingbusiness.com>.
14. <http://www.ebrd.com/>.
15. <http://www.imf.org>.
16. <http://www.pca.md>.
17. <http://www.weforum.com>.
18. <http://www.wto.org>.

ASISTENȚA EXTERNĂ

1. ANALIZA EVOLUȚIEI ASISTENȚEI EXTERNE ACORDATĂ REPUBLICII MOLDOVA ÎN PERIOADA 2001-2007

1. Rolul asistenței externe în depășirea problemelor țărilor în dezvoltare face subiectul unor discuții “fierbinți” la nivel global de mai mult timp, acestea luând amploare în ultimul deceniu odată cu adoptarea Obiectivelor de dezvoltare a mileniului (ODM), urmată de sporirea angajamentelor de finanțare din partea donatorilor, dar și în contextul rezultatelor modeste în realizarea agendei de dezvoltare pe plan mondial. În Republica Moldova problema eficienței și relevanței asistenței externe este mai puțin discutată. Interesul scăzut pentru acest subiect poate avea mai multe explicații: statistica deficientă a asistenței externe¹, interesul redus față de utilizarea banilor publici în general și capacitatea scăzută a societății civile de evaluare a proiectelor de dezvoltare.

2. Această analiză vizează doar asistența externă oficială. Conform definiției Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD), asistența oficială pentru dezvoltare (ODA²) cuprinde granturi și împrumuturi pentru țările în dezvoltare care: (a) sînt destinate sectorului oficial; (b) au ca obiectiv principal promovarea dezvoltării economice și bunăstării; și (c) sînt oferite la condiții financiare concesionale (în cazul împrumuturilor au un element de grant de cel puțin 25%)³. Asistența externă se clasifică în asistență financiară și asistență tehnică. Asistența tehnică (cooperarea tehnică) reprezintă transfe-

¹ Date generale despre volumul și tipul asistenței externe oficiale pentru perioada începînd cu anul 1997 pot fi găsite pe pagina web a OECD. Guvernul nu deține o bază de date cu informație despre toată asistența de care a beneficiat țara de la declararea independenței. Informația publicată pe paginile web ale donatorilor nu este completă, suficient de detaliată sau comparabilă (diferite valute, anul financiar nu corespunde cu anul calendaristic etc.).

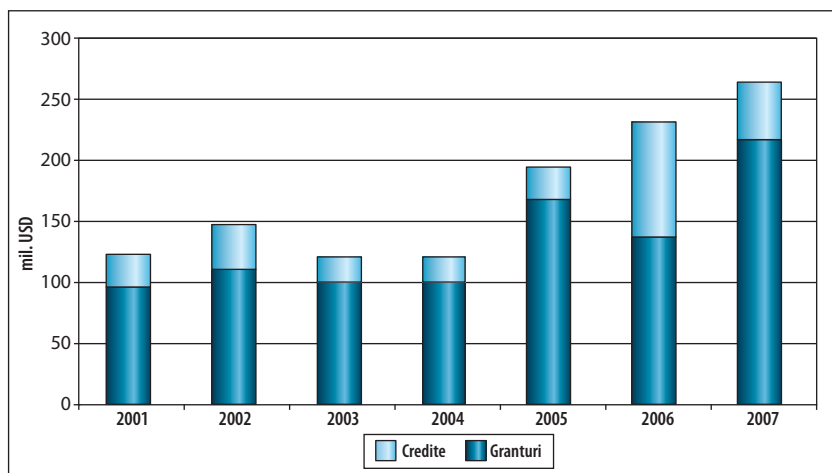
² Abrevierea vine de la denumirea engleză *Official Development Assistance*.

³ Glosar DAC, http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html#1965580.

rul de cunoștințe care poate fi sub formă de personal, training, cercetări și costurile asociate cu acestea⁴. Asistența financiară poate fi sub formă de împrumuturi sau granturi și se acordă pe programe (pentru acoperirea deficitului bugetar în general) sau pentru finanțarea proiectelor investiționale în sectoare specifice.

3. În perioada anilor 2001-2007, Republica Moldova a beneficiat de asistență externă în valoare de aproximativ 1,2 miliarde USD⁵, din care 77% asistență nerambursabilă (granturi) și 23% credite concesionale⁶. Distribuția pe ani a asistenței este neregulată (Figura 1). Chiar dacă Guvernul instaurat în anul 2001 nu avea inițial o poziție clară vizavi

Figura 1. Total asistență externă



Sursa: OECD.

de necesitatea proiectelor realizate cu suport extern, în primii doi ani de guvernare, volumul asistenței a crescut ușor. În următorii doi ani (2003-2004), însă, volumul suportului a scăzut în special din contul reducerii asistenței financiare care este mai sensibilă la dialogul pe politici dintre Guvern și partenerii de dezvoltare (în particular instituțiile financiare internaționale). În această

perioadă, progresul insuficient în promovarea reformelor a determinat FMI și Banca Mondială să suspendeze programele de cooperare⁷ cu Republica Moldova. Volumul asistenței tehnice, care depinde mai puțin de politici, s-a menținut la nivelul anilor precedenți. Perioada 2005-2007 a fost marcată de creșterea volumului asistenței, determinată în special de sporirea surselor alocate de Comisia Europeană și instituțiile financiare internaționale (IFI).

4. Pentru a aprecia cât de abile au fost autoritățile în atragerea asistenței externe vom analiza datele pentru Moldova în comparație cu cele ale țărilor din regiune cu un nivel similar de dezvoltare. Figura 2⁸ prezintă volumul asistenței externe cumulativ pe peri-

⁴ Glosar DAC, http://www.oecd.org/document/19/0,3343,en_21571361_39494699_39503763_1_1_1_1,00.html#M.

⁵ Estimările autorului în baza datelor OECD, http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=ODA_RECIPIENT.

⁶ Pentru comparație, în perioada 1992-2000, Republica Moldova a beneficiat de asistență concesională în valoare de 420 mil. dolari USD și asistență neconcesională de aproximativ 1.5 miliarde de USD. Mai mult de jumătate din sursele primite la condiții neconcesionale au fost de la FMI, Banca Mondială, Comisia Europeană și BERD. Începând cu anul 1999 Banca Mondială și FMI acordă Moldovei asistență la condiții concesionale.

⁷ În cazul Băncii Mondiale, a fost suspendat doar suportul bugetar.

⁸ Calcule în baza datelor OECD.

oada 2001-2007 pe cap de locuitor pentru un grup de țări. Moldova, cu o valoare de 328 de dolari *per capita*, devansează doar Republica Kirghiză, Azerbaidjanul și Tadjikistanul, în timp ce țări ca Albania, Armenia și Georgia au beneficiat de volume semnificativ mai mari de asistență. În același timp, după ponderea asistenței externe în Produsul Național Brut (PNB), în anul 2007, Moldova se situa pe locul 3 după Republica Kirghiză și Tadjikistan (*Figura 3*). Este interesant că țări cu un nivel mai înalt al PNB pe cap de locuitor au beneficiat de volume mai mari de asistență. În acest sens, în conformitate cu clasificarea ODA, Moldova, împreună cu Republica Kirghiză și Tadjikistanul, care au valori mai reduse ale volumului

Figura 2. Asistența ODA per capital cumulativ 2001-2007

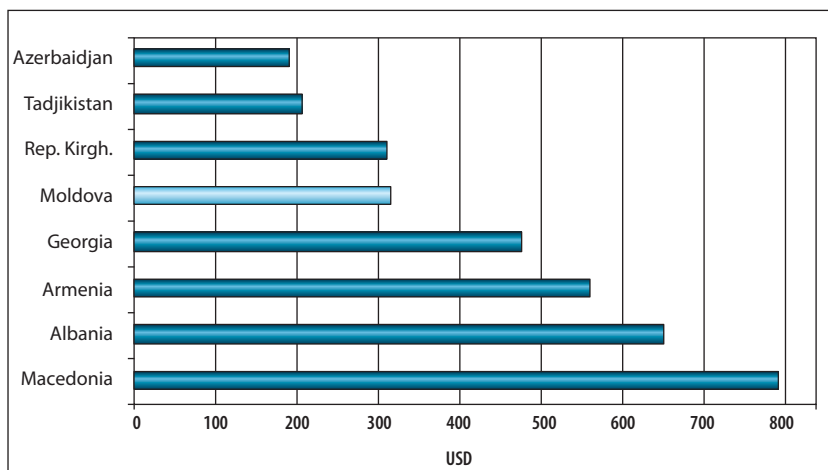
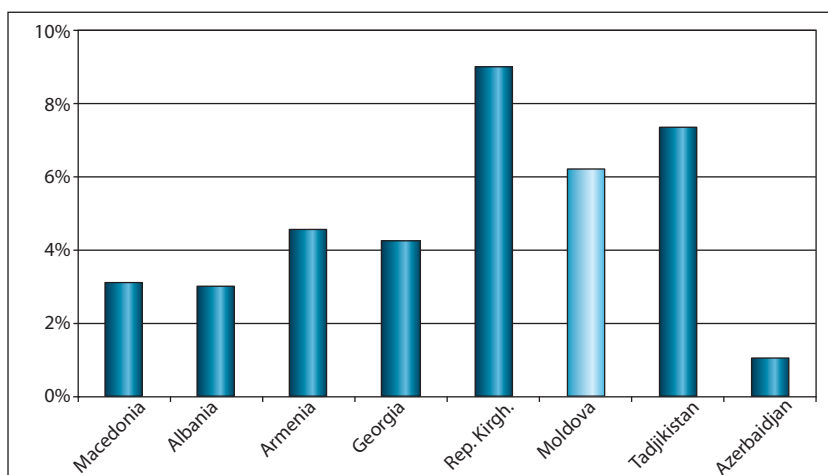


Figura 3. Asistența ODA la PNB, 2007



Sursa: datele OECD.

asistenței, fac parte din grupul „alte țări cu venituri scăzute”, pe când celelalte țări din *Figurile 2 și 3* aparțin de grupul „țărilor cu venituri medii de nivel inferior”⁹. O analiză mai detaliată a structurii asistenței pe țări denotă că Moldova a beneficiat de asistență nerambursabilă în aceleași proporții ca și alte țări¹⁰, dar a obținut asistență financiară sub formă de împrumuturi concesionale comparativ mai puțină din cauza suspendării temporare a cooperării cu IFI.

5. La 12 decembrie 2006, în vederea sporirii volumului asistenței externe, Guvernul a convocat Ședința Grupului Consultativ al donatorilor pentru Moldova¹¹. Scopul foru-

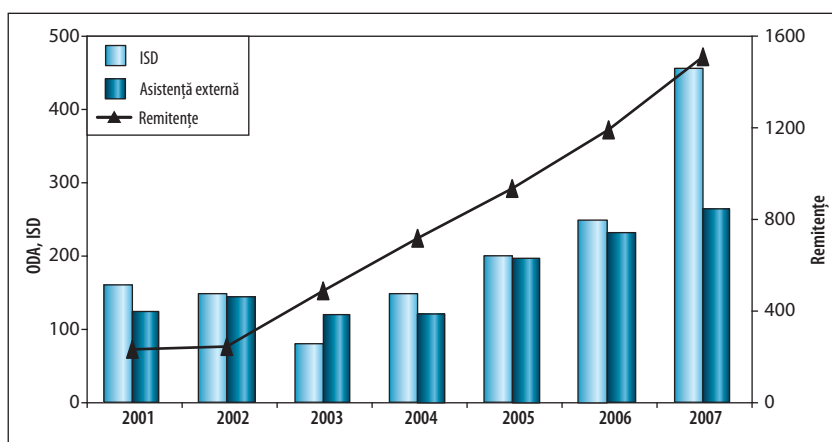
⁹ În conformitate cu clasificarea OECD, țările beneficiare de asistență externă se clasifică în 4 grupuri: (I) țări cel mai puțin dezvoltate; (II) alte țări cu venituri scăzute (PNB per capita < 825 USD); (III) țări cu venituri medii de nivel inferior (PNB *per capita* între 826 și 3,255 USD); și (IV) țări cu venituri medii de nivel superior (PNB per capita între 3,256 și 10,068 USD).

¹⁰ Cu excepția Georgiei, care a beneficiat de asistență nerambursabilă substanțial mai mare (1.3 mil. USD sau de două ori mai mult ca Moldova).

¹¹ Aceasta reprezintă un instrument de mobilizare și coordonare a asistenței externe. Asemenea ședințe se

mului a fost de a obține asistență suplimentară ca răspuns la șocurile externe pentru acoperirea deficitului de finanțare, estimat de FMI la 61 milioane USD pentru anul 2007 și 57.5 milioane USD pentru anul 2008¹². Donatorii și-au exprimat sprijinul pentru planurile Guvernului și au promis un suport financiar în valoare de aproximativ 1,2 miliarde USD pentru perioada 2007-2009, din care 25% pentru susținerea bugetului și a balanței de plăți. Angajamentele noi constituie mai puțin de jumătate (43%) din toată suma, restul revenindu-le resurselor pentru proiecte deja aprobate la acel moment. Oricum, în situația în care toată suma promisă va fi obținută, volumul anual al asistenței va crește de la 150 mil. USD (în mediu pe perioada 2001-2006) până la 400 mil. USD (pentru anii 2007-2009).

Figura 4. Asistență externă, ISD și remitențe, mil. USD



Sursa: OECD, BNM

6. Asistență externă oficială (în special cea financiară) se acordă statelor cu acces limitat la alte surse externe de finanțare. Până în anul 2007, investițiile străine directe (ISD) în Moldova au crescut "mână-n mână" cu ODA (Figura 4). În 2007 valoarea acestora a depășit substanțial valoarea asistenței externe. Remitențele

le, care au crescut mult mai repede și în 2007 depășeau de câteva ori volumul ISD și ODA, luate împreună, au devenit o sursă importantă pentru compensarea deficitului balanței comerciale, reducând presiunea pentru contractarea creditelor externe destinate susținerii balanței de plăți. Sporirea accesului la alte surse de finanțare externă, în contextul creșterii PIB *per capita*, în mod normal, trebuie să conducă la reducerea volumului asistenței oficiale pentru Moldova. Totuși, pornind de la nivelul scăzut de asistență din trecut și ținând cont de angajamentele recente făcute de donatori, volumul asistenței externe, cel mai probabil, va crește pe termen mediu¹³.

7. În perioada de referință asistența financiară a constituit în jur de 40% din totalul asistenței externe¹⁴. Aceasta, de regulă, este reflectată în bugetul public național¹⁵ și

convoacă, de obicei, odată la 3-4 ani, în contextul lansării unui nou program de dezvoltare a țării. Ședința precedentă pentru Moldova a avut loc în anul 1997, pauza îndelungată fiind determinată în special de dialogul precar cu IFI în primii ani de guvernare comunistă.

¹² Donors Conference for Moldova: Statement by the staff of the International Monetary Fund.

¹³ Sporirea volumului asistenței va avea loc în special din contul surselor Comisiei Europene și Corporației Provocările Mileniului (Guvernul SUA). Alți donatori au anunțat reducerea treptată a asistenței lor pentru Moldova din motive explicate mai sus.

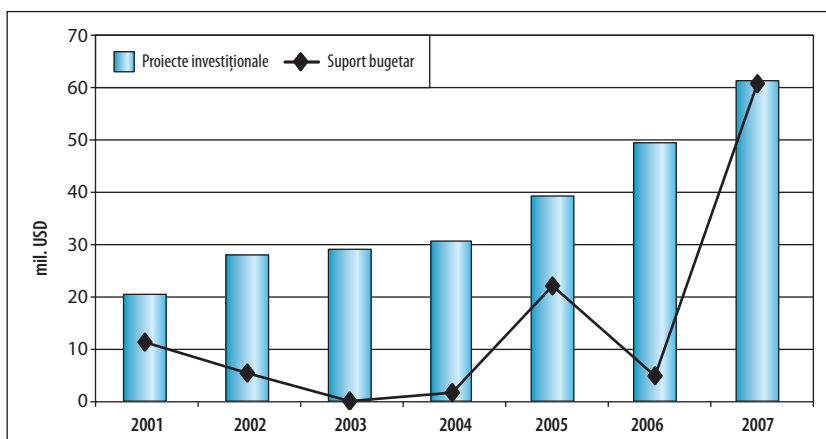
¹⁴ Delimitarea strictă a resurselor pentru asistență financiară este complicată pe motiv că proiectele investiționale conțin și elemente de asistență tehnică care nu întotdeauna sînt arătate separat.

¹⁵ Cu excepția surselor alocate de FMI.

poate avea două destinații: pentru suport bugetar și pentru realizarea proiectelor investiționale. Fondurile destinate bugetului sînt oferite pentru susținerea implementării programelor Guvernului care se axează pe promovarea creșterii economice și reducerea sărăciei și sînt utilizate folosind sistemele naționale de management financiar și achiziții. Asistența financiară poate fi acordată și pentru finanțarea unor proiecte investiționale. În acest caz, destinația banilor este stabilită strict în cadrul negocierilor cu donatorul, iar realizarea proiectului se face, de obicei, în conformitate cu sistemele financiare și de procurări ale acestuia sau ale altei organizații internaționale.

8. În deceniul precedent, una din criticile majore la adresa autorităților și donatorilor se referea la ponderea înaltă a suportului bugetar în volumul total al asistenței și utilizarea acestor resurse pentru consum. Începînd cu anul 2001 resursele pentru finanțarea proiectelor investiționale au fost mai mari decît cele pentru susținerea bugetului (Figura 5)¹⁶. Această situație se explică prin accesul redus al Guvernului la aceste resurse (în contextul “răcirii” relațiilor cu IFI), dar și creșterii veniturilor interne ale bugetului public național. Volumul suportului bugetar a crescut semnificativ în anul 2007 din contul resurselor alocate de Comisia Europeană și Banca Mondială. Inițiativele internaționale recente, care vizează sporirea eficienței asistenței externe, formulează ca sarcină importantă majorarea gradului de utilizare a sistemelor naționale (financiare și de procurări). În acest sens, pe termen mediu, ponderea asistenței financiare pe programe urmează să crească. Aceasta înseamnă că Guvernul va avea o flexibilitate mai mare în utilizarea resurselor, dar va trebui să sporească și gradul de implicare/responsabilitate a autorităților publice în elaborarea și implementarea proiectelor cu finanțare externă.

Figura 5. Distribuția asistenței externe financiare



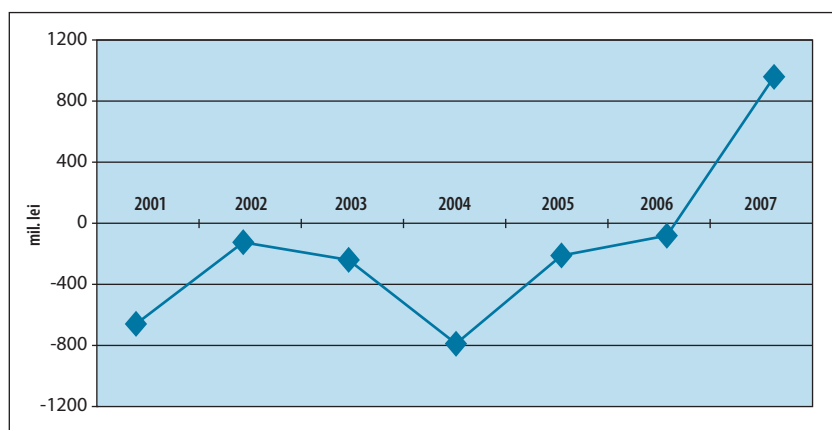
Sursa: datele FMI, GRM.

9. Cu toate că volumul asistenței financiare externe a fost în creștere, fluxul net a fost negativ pe aproape toată perioada, reflectînd o valoare mai mare a plăților de rambursare a datoriei externe decît debursările (Figura 6)¹⁷. Această tendință a fost reversată doar în anul 2007. Situația se explică prin gradul înalt de îndatorare a țării la condiții comerciale în deceniul precedent.

¹⁶ Datele din figură se referă doar la asistența recepționată de Ministerul finanțelor (exclud suportul FMI care este destinat sporirii rezervelor internaționale ale Băncii Naționale a Moldovei).

¹⁷ La calcularea fluxului net de asistență financiară au fost excluse sursele FMI și incluse plățile de rambursare a datoriei contractate la condiții neconcesionale în trecut (de la BIRD, BERD etc.).

Figura 6. Fluxul net de asistență financiară



Sursa: Calcule în baza datelor FMI.

număr enorm de proiecte – peste 250 în 2006. Respectiv, activitatea de coordonare și supraveghere a implementării acestor proiecte necesită eforturi relativ mai mari decât în cazul asistenței financiare.

11. În perioada de referință, volumul anual al asistenței externe a constituit între 6 și 8% din PIB, (16% din bugetul public național). Comparativ cu alte țări din regiune cu condiții similare de dezvoltare, Moldova a beneficiat de asistență financiară externă relativ mai puțină. Pe de altă parte, acest lucru a contribuit la temperarea ritmurilor de acumulare a datoriei externe. Oricum, raportat la resursele interne, volumul asistenței externe este important și va continua să crească în următorii ani.

2. RACORDAREA ASISTENȚEI EXTERNE LA PRIORITĂȚILE STRATEGICE DE DEZVOLTARE A REPUBLICII MOLDOVA

12. Fără a diminua importanța mărimii asistenței externe, relevanța și eficacitatea acestora sînt, totuși, variabile mai importante. În același timp, ambele dimensiuni sînt destul de dificil de evaluat. De obicei, asistența externă se acordă în baza strategiilor individuale de asistență (parteneriat) ale donatorilor care se elaborează cu participarea Guvernului, iar mai recent, și cu consultarea altor părți interesate. Pe plan global, necesitatea racordării asistenței externe la prioritățile naționale a fost formulată explicit doar la începutul anilor 2000, cînd, ca răspuns la acuzațiile de impunere a programelor de reformă din exterior, FMI și Banca Mondială au lansat inițiativa elaborării de către țări a strategiei de reducere a sărăciei (PRSP). În Republica Moldova documentul preliminar PRSP¹⁸ a fost aprobat la sfîrșitul anului 2000, iar documentul complet a fost finalizat doar în anul 2004. Odată cu aprobarea Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăci-

¹⁸ Documentul preliminar a fost necesar pentru a asigura continuitatea finanțării pe perioada elaborării documentului final.

ei (SCERS), mai mulți donatori și-au exprimat intenția de a-și alinia programele de suport la acest document.

13. Cele șapte priorități SCERS (sectorul privat, administrație publică, protecție socială, sănătate și învățământ, infrastructură, dezvoltare regională, mediu ambiant) au oferit un spațiu larg pentru manevre și practic nu au determinat modificări serioase în strategiile de asistență ale donatorilor. Probabil singura dimensiune pe care a influențat-o SCERS (la etapa de implementare deja) a fost infrastructura drumurilor, care, printr-un mesaj consecvent al autorităților, a fost prezentată ca prioritate, mai mulți donatori inițiind proiecte investiționale în acest sector (Banca Mondială, BERD, Banca Europeană pentru Investiții, Corporația Provocările Mileniului). Programul Guvernului “Modernizarea țării – bunăstarea poporului” pentru perioada 2005-2009¹⁹ a formulat, în mare, aceleași priorități ca și SCERS²⁰. Totodată, Programul a anunțat un interes mai mare al autorităților pentru realizarea reformei administrației publice centrale, determinînd o creștere a volumului suportului pentru această reformă (de la DFID, SIDA și PNUD).

Tabelul 1. Asistența externă distribuită pe priorități SCERS, 2005-2007, mil. USD

	Suport bugetar	Sectorul public	Sectorul privat	Sectorul agricol*	Infrastructură	Protecție socială	Educație	Sănătate	Dezvoltare regională	Mediu ambiant
Banca Mondială	10.0	2.8	7.6	8.9	49.5	5.0	6.4	6.0		
Comisia Europeană	73.0	14.5	2.7			4.7	6.0	2.9	2.9	
Statele Unite		13.7	20.0	24.0		2.0	0.7	4.5		
Olanda		3.5			4.0			2.0		1.0
SIDA	6.0	5.2			1.8	6.4	0.8	0.2	0.2	
DFID		2.5		1.0		1.0	0.3		1.0	
Japonia			4.5				3.6			
Elveția		0.1	1.6	0.2	4.0			3.2	0.2	
Turcia					4.9					
IFAD				6.8						
PNUD		3.4				0.2		0.2	1.6	
GEF**										6.0

¹⁹ Programul a expirat înainte de termen, fiind înlocuit cu programul actualului Guvern.

²⁰ Programul conținea un amestec de mai multe obiective și domenii prioritare, denaturînd astfel noțiunea de “prioritate”: integrarea europeană; modernizarea economică și socială; reducerea sărăciei; integritatea teritorială; consolidarea statului de drept și a democrației; garantarea și dezvoltarea proprietății private; stimularea spiritului de întreprinzător; stimularea investițiilor și îmbunătățirea climatului investițional; ajustarea politicilor monetar-credite și fiscal-bugetare la normele și standardele Comunității Europene; respectarea drepturilor minorităților; asigurarea libertăților individuale; sporirea siguranței cetățeanului și a familiei; egalitatea șanselor.

	Suport bugetar	Sectorul public	Sectorul privat	Sectorul agricol*	Infrastructură	Protecție socială	Educație	Sănătate	Dezvoltare regională	Mediu ambiant
Total	89.0	45.8	36.4	40.9	64.2	19.3	17.8	19.0	5.9	7.0
Gap original SCERS***	-	15	10.5	31.5	141	9.6	26	138	0	48.7

Sursă: Raport de asistență tehnică 2007, Ministerul Economiei și Comerțului, SCERS, alte surse.

* Sectorul agricol nu figurează ca prioritate separată în SCERS dar se prezintă distinct în tabel pe motiv că e un sector prioritar pentru partenerii de dezvoltare.

** Fondul Global de Mediu după abrevierea engleză Global Environment Facility.

*** În cadrul procesului de implementare au fost revizuite unele acțiuni și, respectiv, costurile acestora. De asemenea, Strategia a fost extinsă pentru anul 2007. Cifrele din tabel referitoare la gapul financiar nu țin cont de aceste modificări.

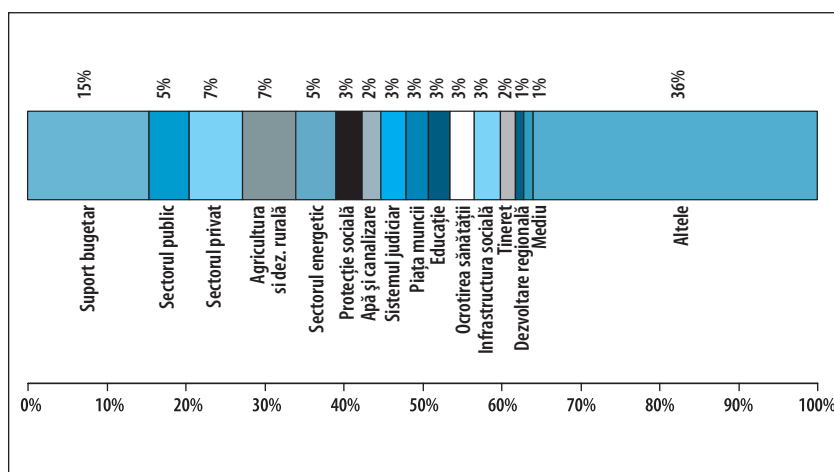
14. *Tabelul 1* reprezintă o tentativă de ilustrare a alocării resurselor externe pe priorități SCERS. Departate de a fi exacte (din cauza statisticii deficiente cu privire la alocările reale pe sectoare), cifrele din acest tabel oferă, totuși, un tablou general asupra domeniilor de interes din partea donatorilor. La acestea se referă infrastructura, sectorul public, sectorul privat și agricultura. De o mai mică atenție a avut parte protecția mediului și dezvoltarea regională (lucru justificat în situația lipsei politicii de dezvoltare regională). Diferențe serioase pentru anumite sectoare au fost înregistrate între resursele efectiv alocate și estimările inițiale ale deficitului. În același timp, ultimele trebuie tratate cu precauție, dată fiind capacitatea redusă a autorităților de estimare a costurilor la etapa de elaborare a SCERS și modificările survenite ulterior în planul de acțiuni SCERS.

15. Donatorii majori, între care Banca Mondială, Comisia Europeană și Guvernul Statelor Unite, au susținut activități în majoritatea sectoarelor prioritare. Suportul Băncii Mondiale a fost probabil cel mai bine aliniat la prioritățile SCERS pe motiv că aceasta a fost elaborată în special pentru a ghida asistența Băncii. O mare parte a suportului Băncii a fost pentru infrastructură (energetică, apă și canalizare). Comisia Europeană a făcut cele mai mari

investiții în sectorul public și a alocat cele mai multe resurse pentru suport bugetar. USAID a oferit asistență importantă pentru sectoarele agricol, privat și public. Ceilalți donatori au finanțat proiecte mai mici în diverse domenii.

16. În total, asistența externă în perioada 2005-2007 a fost alocată preponderent

Figura 7. Distribuția pe sectoare a ODA, 2005-2007



în următoarele domenii (*Figura 7*): sectorul privat (7%), agricultura și dezvoltarea rurală (7%), sectorul public (5%), sectorul energetic (5%), justiție (3%), protecție socială (3%), educație (3%), apă și canalizare (3%), ocrotirea sănătății (3%), infrastructură socială (2%). Suportul bugetar a alcătuit 15% din asistența totală.

17. O analiză la prima vedere denotă că asistența externă a corespuns priorităților SCERS, chiar dacă distribuția pe sectoare a fost inegală. Totuși, pentru a aprecia mai corect gradul de relevanță, trebuie studiată mai detaliat legătura dintre activitățile concrete formulate în SCERS și programele și proiectele realizate cu suport extern. În situația în care planul de acțiuni pentru implementarea SCERS nu a oferit un cadru foarte clar (legătura dintre strategie și plan fiind slabă) iar angajamentul Guvernului pentru realizarea unor activități era scăzut, alinierea la activități concrete ar fi fost dificilă chiar dacă donatorii și-ar fi propus acest lucru.

18. Planul de Acțiuni UE-RM (PAUEMR) adoptat în anul 2005 reprezintă un alt document de mobilizare a suportului extern, în special din partea Uniunii Europene. Planul stabilește un set de priorități în domenii care se înscriu în scopul Acordului de parteneriat și cooperare semnat în anul 1994. În comparație cu SCERS, PAUEMR pune un accent mai mare pe necesitatea fortificării instituțiilor ce garantează democrația și funcționarea statului de drept, combaterea corupției, asigurarea libertății presei, reforma judiciară, soluționarea conflictului transnistrean. În special, PAUEMR a sporit interesul partenerilor de dezvoltare pentru sectorul justiției, ignorat aproape în totalitate în trecut datorită angajamentului redus al autorităților de a realiza reforme în acest sector. Pe plan economic și social, PAUEMR reiterează domenii prioritare din SCERS pentru realizarea creșterii economice sustenabile și reducerea sărăciei.

19. Strategia națională de dezvoltare pentru anii 2008-2011 (SND) oferă și ea un cadru larg de activitate, dar este însoțită de un plan de acțiuni concret și relevant și presupune o legătură mai strânsă cu cadrul de cheltuieli pe termen mediu (CCTM), lucru care permite o estimare mai exactă a necesităților de finanțare externă pe activități. Comunitatea partenerilor de dezvoltare împreună cu Guvernul au convenit să elaboreze un document coordonat de asistență în contextul SND. În acest sens, a fost creat un grup de lucru comun al Guvernului și donatorilor care să elaboreze Strategia comună de asistență a donatorilor (SCAD). Grupul de lucru și-a propus nu doar să definească direcțiile de suport, dar și să instituționalizeze un cadru comun de monitorizare și evaluare a agendei de armonizare și aliniere, să asigure îmbunătățirea planificării fluxurilor de asistență, să perfecționeze procesul de monitorizare a asistenței comune. E necesar de menționat că eforturi similare au fost întreprinse și în trecut, fără a se obține rezultate palpabile²¹. În acest sens, este important ca inițiativa să nu se transforme într-un proces prea complicat și solicitant pentru autoritățile publice, devenind mai degrabă o formalitate decât un instrument util.

²¹ La acestea se referă Cadru de parteneriat între Guvern și un grup de donatori pentru îmbunătățirea eficienței ajutorului extern din 2006.

20. În continuarea acestei idei, în procesul de aliniere a suportului la prioritățile naționale, donatorii trebuie să se asigure că nu pun prea mare accent pe proces în detrimentul conținutului și că țin cont de capacitățile și necesitățile reale ale actorilor locali. Un exemplu relevant este procesul de elaborare a Cadrului Națiunilor Unite de asistență pentru dezvoltare pentru perioada 2007-2011, care a durat tocmai doi ani, timp în care a fost solicitată participarea unui număr mare de reprezentanți ai autorităților publice și societății civile. Cea mai mare nedumerire a trezit-o prima parte a procesului – Evaluarea comună de țară, care a fost realizată imediat după încheierea procesului de elaborare a SCERS (în cadrul unui solicitant proces participativ) și a avut aceleași scopuri – identificarea problemelor și constrângerilor de dezvoltare a țării.

21. Racordarea înseamnă nu doar alinierea la prioritățile naționale, dar și la instituțiile și sistemele naționale. În contextul monitorizării implementării Declarației de la Paris²², pentru determinarea gradului de aliniere a asistenței se folosesc câțiva indicatori: existența sistemelor naționale credibile de management financiar și procurări și folosirea acestora, gradul de reflectare a asistenței în bugetul public, realizarea proiectelor în cadrul sistemului instituțional existent. Măsurată ca nivelul asistenței reflectate în bugetul public național, asistența externă era aliniată la sistemele naționale în mărime de 70% în anul 2005 și doar 54% în 2007²³. Cooperarea tehnică este cea mai puțin racordată – 26% în 2005 și 29% în 2007. Sistemul național de management al finanțelor publice (proceduri de executare a bugetului, de raportare financiară și de audit) era apreciat cu 3,5 pe o scară de 6 puncte în anul 2005, media pe țările membre ale Băncii Mondiale fiind de 3,2. Reforme în acest domeniu se realizează în cadrul proiectului Managementul finanțelor publice implementat cu suportul Băncii Mondiale. Totuși, folosirea de către donatori a sistemului național este limitată la programele de suport direct bugetului. Utilizarea sistemului național de procurări a crescut ușor, dar rămâne la un nivel foarte scăzut în continuare (25% în 2005 și 39% în 2007).

22. În cazul unor organizații internaționale, care dispun de resurse mai puține și se specializează în acordarea serviciilor de administrare a resurselor altor donatori, obiectivul de sporire a gradului de utilizare a sistemelor naționale vine în contradicție cu politicile lor interne. Deciziile donatorilor de a utiliza sau nu sistemele naționale sînt într-o

²² Declarația de la Paris despre eficacitatea asistenței externe din martie 2005, semnată de 129 țări și 26 organizații donatoare, reprezintă o inițiativă „de reformare a modalităților de acordare și management a asistenței”. Angajamentele majore ale partenerilor Declarației includ: (a) sporirea rolului autorităților naționale în elaborarea strategiilor de dezvoltare și traducerea acestora în programe operaționale reflectate în CCTM și cadrul bugetar, (b) alinierea suportului la aceste strategii, (c) utilizarea sistemelor, instituțiilor și procedurilor naționale în procesul de acordare a asistenței, (d) implementarea aranjamentelor comune și simplificarea procedurilor donatorilor, asigurarea complementarității activității lor; (e) administrarea asistenței orientată la rezultate și utilizarea informației pentru îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor, (f) sporirea responsabilității mutuale și transparenței în folosirea resurselor externe. Inițiativa formulează indicatori de progress pentru fiecare angajament în parte. Republica Moldova a aderat la Declarație în 2006.

²³ Sursă: Sondaj de monitorizare a Declarației de la Paris. În contextul monitorizării implementării Declarației de la Paris au fost realizate două sondaje (în 2006 și 2008). În 2008, în Moldova 20 de donatori au participat la acest exercițiu, ceea ce reprezintă 60% din ODA. http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_3236398_38521876_1_1_1_1,00.html.

anumită măsură subiective. În aceleași condiții, unii donatori decid transferarea resurselor direct Guvernului, iar alții preferă sisteme de alternativă. Un exemplu elocvent este suportul pentru depășirea consecințelor secetei din 2007, când o parte din mijloace au fost transferate direct pe conturile trezoreriale ale Ministerului finanțelor, iar altele au fost alocate prin intermediul altor instituții donatoare. În această situație, nici autoritățile publice nu au fost suficient de convingătoare că pot să administreze corect banii (în special că procedura de alocare a ajutoarelor pentru populație nu a fost foarte complicată), nici donatorii nu au dorit “să-și complice viața”, în rezultat sporind cheltuielile de administrare a ajutoarelor²⁴.

23. Un alt aspect al alinierii este realizarea programelor de suport în cadrul instituțional existent. La momentul inițierii activităților partenerilor de dezvoltare în Moldova s-a stabilit că capacitățile autorităților publice nu erau suficiente pentru a permite administrarea eficientă a resurselor alocate de aceștia. În această situație s-a decis crearea temporară a unităților de implementare a proiectelor (UIP). Aceste structuri “temporare” continuă să existe și după 15 ani, iar numărul lor este în creștere – în anul 2005 erau 43 de UIP, iar în 2007 deja 60²⁵. În anul 2007 cele mai multe structuri paralele de implementare a proiectelor reveneau Băncii Mondiale – 16 și agențiilor Națiunilor Unite – 14. Existența acestor unități separate conduce la reducerea gradului de implicare a autorităților publice în procesul de implementare și monitorizare a proiectelor. În același timp, preluarea deplină a funcțiilor acestor unități de către ministere nu este reală atâta timp cât donatorii nu vor fi gata să adopte sistemele naționale.

24. După cum am menționat mai sus, problema eficienței asistenței externe este la fel de importantă ca și relevanța acesteia și, de asemenea, foarte dificil de apreciat. Eficiența asistenței externe poate fi analizată pe programe și proiecte în parte sau pe sectoare, cu aprecierea evoluțiilor generale în sector, măsurarea gradului de realizare a obiectivelor proiectelor și estimarea efectului acestora asupra dezvoltărilor generale vizavi de resursele investite. Evident, studiul de față nu poate să analizeze problema eficienței pentru toată asistența. În continuare se prezintă o analiză scurtă a proiectelor de fortificare a capacităților în administrația publică ca exemplu de asistență cu grad redus de eficiență.

25. Fortificarea capacităților instituțiilor publice reprezintă o condiție importantă pentru realizarea agendei de dezvoltare a țării. În acest sens, o mare parte din proiectele de cooperare tehnică au fost destinate acestui obiectiv. În același timp, efectul acestor proiecte este discutabil. În situația fluctuației înalte a cadrelor în instituțiile publice, determinată de managementul deficient al personalului (inclusiv motivația proastă), investițiile în capacități au efect minim, în cel mai bun caz, sau chiar negativ. În multe cazuri, proiectele de fortificare a capacităților se transformă în proiecte de substituire a

²⁴ În cazul unui proiect de 10 milioane de USD (cât a constituit proiectul de ameliorare a consecințelor secetei), costurile de administrare pot varia între 300,000 și 900,000 USD, costuri care puteau fi evitate dacă proiectul era implementat de instituțiile publice responsabile.

²⁵ Obiectivul fixat în Declarația de la Paris este de a reduce numărul acestora până la 14 în 2010.

capacităților, situație care determină reducerea interesului funcționarilor publici pentru anumite funcții. Surprinzător, unii donatori continuă să acorde același tip de asistență pentru aceeași instituție în decurs de mai mulți ani în absența unor rezultate tangibile.

26. Spre exemplu, pentru fortificarea capacităților Unității de reformă a administrației publice centrale timp de doi ani au fost cheltuiți 300 mii USD (proiectul PNUD), rezultatele fiind discutabile. Alte instituții care au beneficiat de asistență tehnică importantă au fost Ministerul finanțelor, Ministerul protecției sociale, familiei și copilului (MPSFC), Ministerul economiei și comerțului (MEC), Biroul național de statistică (BNS), Ministerul administrației publice locale (MAPL). Doar în ultimii șapte ani, Ministerul finanțelor a beneficiat de 3 proiecte (3,7 mil. USD) pentru îmbunătățirea administrării datoriei externe²⁶ din partea SIDA, 3 proiecte (2,2 mil. USD) pentru elaborarea cadrului de cheltuieli pe termen mediu (Banca Mondială și DFID) și un proiect investițional al Băncii Mondiale (în valoare totală de 14 mil. USD cofinanțat de Guvernul Olandei și SIDA) pentru îmbunătățirea managementului financiar. Chiar dacă aceste proiecte au produs anumite rezultate (ministerul în cauză se deosebește prin capacități relativ mai bune), costurile au fost totuși destul de mari iar sustenabilitatea acestor realizări nu este evidentă. În cazul MPSFC efectele au fost și mai mici, capacitatea instituției fiind apreciată de mai mulți experți ca scăzută²⁷. Între timp, ministerul a beneficiat de un număr impunător de proiecte, între care: 2,7 mil. USD pentru îmbunătățirea capacităților de formulare a politicilor (DFID), 5,8 mil. USD pentru reforma asistenței sociale (DFID și SIDA)²⁸, 2,8 mil. euro pentru crearea sistemului de îngrijire alternativă a copiilor (TACIS), 2 mil. USD pentru politici de protecție a copilului (SIDA), 2 mil. USD pentru fortificarea sistemului de protecție a bătrânilor (SIDA), 0,3 mil. USD pentru îmbunătățirea politicii sociale (SIDA), 0,3 mil. USD pentru promovarea egalității genurilor (SIDA). Pentru fortificarea capacităților MAPL, proiectul PNUD Dezvoltare locală integrată prevede o sumă impresionantă de peste un milion de dolari. Ministerul economiei a beneficiat de suport important pentru fortificarea capacităților de formulare, monitorizare și evaluare a politicilor, inclusiv monitorizarea sărăciei (peste 1,5 milioane USD), implementarea reformei regulatorii, politici de piața muncii. În unele cazuri, concluzia despre nivelul redus de rezultativitate a unui proiect e ușor de dedus din obiectivul proiectului următor, care îl repetă în totalitate pe primul. În acest sens, în perioada 2000-2002, TACIS a susținut un proiect de 1,6 milioane euro destinat fortificării capacității Agenției de promovare a exporturilor și asigurarea sustenabilității acesteia. În anul 2006 a fost lansat un alt proiect de 3 milioane de euro cu exact aceleași obiective. Vorbind despre eficiența proiectelor de fortificare a capacităților, o decizie recentă a Aparatului Guvernului de a “expulza” toate proiectele cu suport extern din clădirea Guvernului va diminua și mai mult posibilitățile funcționarilor publici de a beneficia de transferul de cunoștințe în cadrul acestor proiecte.

²⁶ Este curios faptul că suportul a continuat și după ce problema datoriei externe nu a mai fost atât de stringentă.

²⁷ Reorganizările frecvente ale instituției au avut o contribuție importantă la reducerea efectelor proiectelor în domeniu.

²⁸ În cadrul acestui proiect ca beneficiari mai apar și administrația publică locală și ONG-urile din domeniu.

27. În ultimii ani au fost întreprinse eforturi importante în direcția alinierii suportului extern la prioritățile naționale. A apărut noțiunea de “priorități naționale” ca atare, autoritățile lansându-se într-un proces complex de perfecționare a planificării strategice, inclusiv asigurarea unei legături mai bune între politici și buget. În acest sens, Strategia Națională de Dezvoltare oferă un cadru destul de bun pentru “ghidarea” asistenței. Pe de altă parte, comunitatea partenerilor de dezvoltare, inspirată de inițiativele la nivel global, a arătat mai multă deschidere pentru definirea asistenței în consultare cu actorii locali. Realizările pe dimensiunea alinierii la sistemele și procedurile naționale au fost mai modeste. Progresul în această direcție depinde într-o mare măsură de implementarea reformei administrației publice centrale. Preluarea de către funcționarii publici a responsabilităților de elaborare și supraveghere a implementării proiectelor realizate cu suport extern presupune sporirea capacităților acestora și revizuirea funcțiilor instituțiilor respective. Foarte importantă este asigurarea progresului continuu în îmbunătățirea sistemului managementului financiar și mai ales a celui de achiziții publice. De asemenea, sporirea credibilității pe intern și pe extern față de modul de utilizare a banilor publici presupune un grad mai mare de transparență a acestor procese.

3. COORDONAREA, MONITORIZAREA ȘI EVALUAREA ASISTENȚEI EXTERNE ACORDATE REPUBLICII MOLDOVA

28. Istoric, funcțiile de planificare, evidență și coordonare a asistenței externe erau împărțite între Ministerul economiei (pentru cooperarea tehnică) și Ministerul finanțelor (pentru asistența financiară). Acest aranjament se caracteriza printr-un șir de deficiențe: evidență proastă a asistenței (în special a celei tehnice), solicitări necoordonate de suport din partea autorităților, legătură slabă cu programele naționale. În anul 2005 cadrul instituțional a fost modificat. A fost format Comitetul național pentru asistență externă sub conducerea prim-ministrului și creată secția de coordonare a asistenței tehnice în cadrul Aparatului Guvernului. Comitetul este abilitat cu funcții de planificare, monitorizare și evaluare a suportului extern, inclusiv aprobarea solicitărilor de asistență. Coordonarea de nivelul doi a continuat să se realizeze la nivelul celor două ministere. La nivel sectorial, dialogul cu donatorii se face prin intermediul comitetelor ministeriale.

29. Totuși, noul aranjament a rezolvat doar parțial problemele de coordonare insuficientă. Acest lucru s-a datorat delimitării ambigue a responsabilităților celor trei instituții, dar și capacității tehnice reduse a unității de coordonare din Aparatul Guvernului²⁹. Odată cu instaurarea noului Guvern, în martie 2008, a fost aprobată structura nouă a Aparatului Guvernului, care presupune, între altele, combinarea funcțiilor de coordonare a

²⁹ Până în 2008 aceasta era formată doar din trei persoane.

politicilor și asistenței externe. Această fuziune urmează să asigure o mai bună aliniere a asistenței la prioritățile naționale. Creșterea numărului personalului implicat în aceste activități este încurajatoare, dar construirea unei unități funcționale va necesita investiții serioase în sporirea capacităților tehnice ale personalului. De asemenea, au fost făcute încercări de a combina funcțiile Comitetului național pentru asistență externă cu cele ale Consiliului național pentru participare, acestea însă au eșuat. Această fuziune ar fi contribuit la implicarea unui număr mai mare a reprezentanților societății civile în dialogul cu privire la asistența externă³⁰.

30. Modificările instituționale recente pot fi apreciate ca pozitive, totuși efectul lor în timp riscă să fie limitat. Sistemul actual de gestionare a ajutorului extern este caracterizat printr-un grad înalt de centralizare. Noua direcție din cadrul Aparatului Guvernului trebuie și poate avea un rol important în determinarea necesităților de asistență la nivel macro (asigurarea racordării la priorități), promovarea agendei de armonizare, îmbunătățirea mecanismelor de coordonare pe intern și extern. În același timp, asigurarea implementării eficiente a proiectelor și asigurarea coordonării în cadrul sectoarelor poate fi făcută doar la nivel de ministere și alte agenții guvernamentale. În acest sens, sporirea capacităților dar și a responsabilității acestor instituții este indispensabilă realizării obiectivului de îmbunătățire a eficienței și eficacității asistenței externe. În mare parte, activitățile realizate cu suport extern sînt văzute de funcționarii publici ca lucru supra-program. Mai mult, instituțiile beneficiare au capacități reduse de a formula termeni de referință și de a aprecia calitatea produselor (în special a studiilor). Uneori asemenea capacități nu există nici în oficiul donatorului și atunci nu poate fi asigurat nici un nivel minim de control al calității.

31. Tradițional, partenerii de dezvoltare asigură coordonarea asistenței prin convocarea ședințelor lunare pentru a discuta probleme de interes comun și a ședințelor tematice. Reprezentanții Guvernului sînt invitați ocazional la ședințele lunare pentru a discuta subiecte specifice. Convocarea ședinței Grupului consultativ în țară sau în afara ei este, de asemenea, un instrument de coordonare, cei drept folosit mai rar în cazul Moldovei. Inspirați de inițiativele la nivel global, în mai 2006, un grup de donatori a semnat cu Guvernul Cadrul de parteneriat pentru dezvoltare. În baza Cadrului a fost elaborat un plan de acțiuni și a fost decisă crearea unui Secretariat pentru susținerea părților în implementarea documentului. Planul de acțiuni presupunea, între altele, elaborarea mecanismului de stocare a datelor despre asistența externă și plasarea informației pe pagina web; dezvoltarea unui cadru de schimb informațional între donatori și guvern; îmbunătățirea cadrului normativ în domeniul asistenței externe; elaborarea programelor comune, inclusiv SWA-puri³¹; elaborarea TOR (termen de referință) standard pentru audit; implementarea programelor de instruire pentru gestionarea asistenței; publicarea rapoartelor analitice pe pagina web. Secretariatul, finanțat de

³⁰ Pînă acum Comitetul includea un singur reprezentant al societății civile.

³¹ De la abrevierea engleză *Sector Wide Approach*.

PNUD, a existat doar câteva luni³², iar planul de acțiuni, în cea mai mare parte, nu a fost realizat. Astfel, în contextul SCAD se presupune elaborarea unui nou document, axat pe aceleași probleme.

32. În pofida acestor eforturi coordonarea continuă să fie deficientă, acest lucru fiind susținut prin câteva dovezi importante. Numărul de misiuni necoordonate ale donatorilor este destul de mare: în 2007 doar 20% din cele 229 de misiuni erau coordonate între ele³³. Guvernul a creat o pagină web unde donatorii pot plasa informații despre misiunile lor și se pot informa despre cele ale altor parteneri, dar utilizarea portalului rămîne a fi limitată. Numărul mare de misiuni reprezintă o problemă atît pentru administrația publică, cît și pentru experții locali, care sînt nevoiți să aloce o parte importantă din timpul lor pentru întreveneri. Aceste întreveneri se repetă cu regularitate de fiecare dată cînd se schimbă echipa (în cazul celei internaționale acest lucru se întîmplă destul de des); se creează impresia că instituțiile donatoare nu-și prea folosesc memoria instituțională. O altă probă a coordonării insuficiente este numărul mare de consultanți (în special internaționali) care sînt finanțați și raportează diferitor donatori, dar care lucrează la aceleași subiecte. În situațiile cînd proiectele finanțate de diferiți donatori se succed, nu întotdeauna se asigură continuitatea acțiunilor, multe din acțiuni fiind luate de la început. Acest lucru este adevărat în special pentru modificarea cadrului legislativ și normativ care este o "activitate preferată" în cadrul tuturor proiectelor, indiferent de necesitatea reală a acesteia. În cazul coordonării lucrului analitic, anumite progrese au fost înregistrate în ultimii ani (în 2007 61% era coordonat). În ceea ce privește calitatea și utilitatea acestuia, unii donatori produc studii foarte bune, dar continuă să se mai producă și studii cu valoare adăugată neglijabilă. Un alt exemplu de coordonare deficientă sînt *trainingurile* pentru administrația publică centrală și locală organizate de diferiți parteneri de dezvoltare, care în marea majoritate nu sînt coordonate între ele.

33. De rînd cu alinierea la prioritățile și sistemele naționale, îmbunătățirea predictibilității asistenței, armonizarea și sporirea transparenței acțiunilor donatorilor, precum și administrarea resurselor axată pe rezultate reprezintă obiective importante definite în Declarația de la Paris³⁴. Planificarea asistenței se face în contextul procesului bugetar pentru asistența reflectată în buget și în cadrul planurilor bienale aprobate de guvern pentru asistența tehnică. Sporirea realismului predictibilității asupra volumului și termenului de debursare depinde în egală măsură atît de donatori, cît și de guvern. Armonizarea presupune trecerea la utilizarea procedurilor și practicilor simplificate din partea donatorilor, realizarea în comun a lucrului analitic, focusarea pe rezultate, utilizarea aranjamentelor comune pentru programe sectoriale și suport bugetar.

³² Abordarea de alocare a cîte un consultant pentru fiecare din cele trei instituții (Aparatul Guvernului, Ministerul economiei și Ministerul finanțelor) nu a fost cea mai reușită pe motiv că conlucrarea între aceste instituții nu era suficientă.

³³ Datele Sondajului de monitorizare a implementării Declarației de la Paris, 2008.

³⁴ Republica Moldova a aderat la Declarație în anul 2006.

34. Declarația de la Paris pune accent pe monitorizare și evaluare ca instrumente de determinare a relevanței și eficacității, gradului de realizare a obiectivelor, impactului și sustenabilității. În Moldova evaluări ale programelor individuale ale donatorilor au loc periodic, la sfârșit de an sau la momentul finalizării strategiilor de asistență. În aceste evaluări sînt implicați donatorii și autoritățile publice centrale responsabile de realizarea proiectelor și reprezentanți ai societății civile. În mare parte, însă, evaluările individuale au caracter formal și nu contribuie la identificarea și soluționarea unor deficiențe majore în implementarea programelor realizate cu suport extern. Mai mult, donatorii nu fac publice rapoartele de evaluare externă a proiectelor lor și în cel mai bun caz prezintă rapoarte narrative elaborate pe intern din care nu este clar ce a fost realizat și ce nu și din ce motiv. Banca Mondială e singura organizație care publică pe pagina sa web rapoartele de implementare a proiectelor³⁵. Unii donatori se limitează la enumerarea rezultatelor fără a face o evaluare serioasă, iar alții în general nu publică nimic. Această lipsă de transparență nu se înscrie în angajamentele formulate în Declarația de la Paris.

35. Pe de altă parte, majoritatea donatorilor au început să investească în sisteme sofisticate de monitorizare și evaluare pe intern. În unele cazuri, donatorii au mers prea departe – de la monitorizarea modestă a activităților și rezultatelor pe proiecte specifice la monitorizarea unor *outcomes* care se găsesc în afara influenței programelor lor (în special în contextul volumului redus de asistență pe care îl oferă). În același timp, aceștia doresc o implicare tot mai mare a autorităților în procesul de monitorizare și evaluare a programelor lor. Nu este clar cum Guvernul poate să facă acest lucru ținînd cont de multitudinea și diversitatea mekansimelor de monitorizare și evaluare ale donatorilor. Or, chiar dacă sarcinile de aliniere și armonizare se referă și la sistemul de monitorizare și evaluare, donatorii nu se arată disponibili să-și modifice regulile interne la acest capitol. În general, monitorizarea după rezultate (*outcomes*) este destul de complicată și se face la nivel de guvern doar în cîteva țări dezvoltate din lume. Autoritățile moldovene ar trebui susținute în instituționalizarea unui sistem simplu și accesibil de monitorizare și evaluare folosit atît pentru proiectele și programele realizate cu resurse interne, cît și externe.

4. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

36. În ultimii ani, volumul asistenței externe oficiale pentru Moldova a sporit esențial și această tendință, cel mai probabil, se va menține pe termen mediu. Sporirea eficacității asistenței în această perioadă nu este la fel de evidentă. Și Guvernul și donatorii sînt destul de “secretoși” în ceea ce privește rezultatele proiectelor realizate cu suport extern. Proiectele de asistență externă continuă să se implementeze cu implicarea marginală a instituțiilor Guvernului. Se creează impresia că resursele din asistența externă (în special

³⁵ Totuși nu pentru toate proiectele.

din asistența tehnică) sînt apreciate de autorități ca "bani ușori" care pot fi consumați fără a se preocupa prea mult de utilitatea și eficiența lor. Pe de altă parte, donatorii permit (sau chiar impun) demararea unor activități pentru care interesul autorităților lipsește cu desăvîrșire, astfel, compromițînd din start rezultatele. Asistența rămîne a fi foarte dispersată, lucru care face dificilă evaluarea impactului real al acesteia și care subminează, într-o anumită măsură, eforturile de fortificare a capacităților naționale.

37. Cu toate că impedimentele în calea utilizării mai eficiente a asistenței externe sînt identificate și apreciate de ambele părți, progresul în depășirea lor este nesemnificativ. O condiție importantă pentru realizarea agendei de sporire a eficacității asistenței externe este implementarea reformei administrației publice centrale. Sporirea transparenței alocării și modului de utilizare a resurselor externe oficiale este o altă condiție necesară, iar îndeplinirea acesteia trebuie să înceapă prin identificarea, într-un final, și punerea în aplicare a unui instrument de evidență cuprinzătoare a asistenței externe, de care să poată beneficia și publicul larg. Costurile nu pot fi o scuză în acest caz: raportat la volumul asistenței, costul unui asemenea instrument nu poate fi prea mare. Alinierea la sistemele naționale este o altă sarcină importantă care va permite soluționarea unui șir de probleme legate de eficientizarea asistenței și sporirea gradului de apartenență. În acest sens, e necesar ca Guvernul să se axeze pe fortificarea celor două dimensiuni (managementul finanțelor publice și achizițiile publice) pentru a asigura progres real.

38. Rolul decisiv în coordonarea asistenței trebuie să-l aibă instituțiile guvernamentale. Donatorii, în pofida intențiilor pozitive, nu vor reuși să asigure o coordonare suficientă doar la nivelul lor (din cauza competiției între unele instituții donatoare, lipsei unei delimitări stricte între mandatele acestora, presiunilor pe intern de a mobiliza fonduri din afara instituției etc.). Modificările instituționale recente vor contribui la sporirea rolului Guvernului în procesul de coordonare a asistenței. În același timp, se conturează tot mai mult tendința de centralizare excesivă a funcțiilor de coordonare. La nivel central, guvernul trebuie să asigure o mai bună aliniere a asistenței, să îmbunătățească mecanismele de evidență și de planificare, să promoveze agenda de armonizare. Însă, pentru ca sistemul să funcționeze, sporirea rolului și capacităților ministerelor este indispensabilă. La nivel ministerial trebuie să se asigure o mai bună coordonare cu politicile sectoriale și, cel mai important, trebuie să se asigure monitorizarea implementării proiectelor și să se evalueze impactul acestora.

39. Societatea civilă trebuie să se implice mai plenar în procesul de evaluare a eficacității asistenței externe. Este adevărat că o bună parte din ONG se regăsește printre beneficiarii de asistență și acest lucru ar putea să demotiveze reprezentanții societății civile de a se include în acest proces. De asemenea, societatea civilă nu dispune de suficiente capacități pentru efectuarea unor evaluări de calitate. Aceste capacități merită a fi cultivate (inclusiv cu suportul donatorilor), însă, pentru a fi utilizate pe viitor nu doar

la evaluarea proiectelor realizate cu suport extern, dar și a celor cu resurse publice interne. Între timp, donatorii trebuie să facă publice evaluările pe care le produc pentru uz intern.

REFERINȚE

1. Declarația de la Paris cu privire la eficacitatea asistenței externe, Forum de nivel înalt, Paris 2005.
2. Hotărîrea Guvernului nr. 302 din 21.03.2005 “Cu privire la Programul național de asistență tehnică pentru anii 2005-2006” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr. 51-54, art. 538).
3. Hotărîrea Guvernului nr. 322 din 28.03.2006 cu privire la implementarea Programului național de asistență tehnică pentru anii 2005-2006 și instituirea Comitetului național pentru asistența externă acordată Republicii Moldova.
4. Hotărîrea Guvernului nr. 302 din 21.03.2005 cu privire la Programul național de asistență tehnică pentru anii 2005-2006.