

Raport nr. 32876-MD

Moldova: Oportunitati pentru o crestere economica accelerata

Memorandum economic de tara pentru Republica Moldova

9 septembrie 2005

Unitatea Reducerea Saraciei si Gestionare Economica
Regiunea Europa si Asia Centrala



Document al Bancii Mondiale

Moneda si unitatile echivalente
Rata de schimb de la 1 iulie 2005
Moneda = lei moldovenesti (MDL)
1 dolar SUA = 12,58 MDL

An fiscal
1 ianuarie – 31 decembrie

Acronime si abrevieri

ARIA	Agentia de Restructurare a Întreprinderilor si Asistenta
ATM	Aparate bancare ATM
BEEPS (abr. eng.)	Studii ale mediului de afaceri si întreprinderilor
BP	Balanta de plati
ECE	Europa Centrala si de Est
TECE	Tari ale Europei Centrale si de Est
TECEB	Tari ale Europei Centrale si de Est si Baltice
MET	Memorandum economic de tara
CSI	Comunitatea Statelor Independente
CODB (abr. eng.)	Studiu al costurilor de reglementare a afacerilor
CNFA	Citizens Network for Foreign Affairs
CLR	Indicatorul costului local al resurselor
BERD	Banca Europeana pentru Reconstructie si Dezvoltare
SCERS	Strategia de crestere economica si reducere a saraciei
EAC	Europa si Asia Centrala
UE	Uniunea Europeana
IDS	Investitii directe straine
FSAP (abr. eng.)	Program de evaluare a sectorului financiar din Moldova
FSU	Fosta Uniune Sovietica
PIB	Produs Intern Brut
VNBD	Venit National Brut Disponibil
VNB	Venitul National Brut
ECI	Evaluare a climatului investitional
SFI	Statistica financiara internationala
FMI	Fondul Monetar International
TMPD	Tara mai putin dezvoltata
MAIA	Ministerul Agriculturii si Industriei Alimentare
MDL	Leu moldovenesc
MEC	Ministerul Economiei si Comertului
MF	Ministerul Finantelor
MSTC	Metrologie, standardizare si testarea calitatii
MCCTM	Cadru de cheltuieli pe termen mediu
SMT	Statiuni de mecanizare si tehnologice
BNM	Banca Nationala a Moldovei
CNAM	Compania Nationala de Asigurari Medicale
VPN	Valoare prezenta neta
ACP	Analiza a cheltuielilor publice
PGP	Publice si garantate public
OCED	Organizatia pentru Cooperare Economica si Dezvoltare

ROSC (abr. eng.)	Raport privind respectarea standardelor si codurilor
AEI	Asociatii de Economii si Împrumut
IMM	Întreprinderi mici si mijlocii
IS	Întreprindere de stat
TFP	Factorul total al productivitatii
PUVM	Piata universala a marfurilor
PNUD	Programul Natiunilor Unite pentru Dezvoltare
USAID (abr. eng.)	Agentia Statelor Unite pentru Dezvoltare Internationala
TVA	Taxa pe valoare adaugata
CV	Coordonare verticala
IDL	Indicatorii dezvoltarii în lume
WITS/COMTRADE	World Integrated Trade Solution/United Nations Statistical Division (UNSD) Commodity Trade Database
OMC	Organizatia Mondiala a Comertului

Vicepresedinte:	Shigeo Katsu
Director regional:	Paul G. Bermingham
Director de sector:	Cheryl W. Gray
Manager de sector:	Asad Alam
Conducator al echipei:	Lawrence Bouton

CUPRINS

Rezumat	i
Capitolul 1. O privire în ansamblu asupra creșterii economice în Moldova	4
Introducere	4
Experiența recentă de dezvoltare a Moldovei	5
Contribuțiile cererii la creșterea economică	6
Transformările structurale și răspunsul ofertei	8
Reformele structurale și consecvența politicilor	9
Redresarea economică și ajustarea politicilor	10
Provocarile principale pentru o creștere economică accelerată	14
Capitolul 2. Maximizarea beneficiilor de pe urma migrațiunii și transferurilor valutare provenite din activitatea cetățenilor peste hotare	17
Introducere	17
Migrațiunea în afara Moldovei: Factorii de bază și impactul	18
Transferurile valutare din Moldova provenite din activitatea cetățenilor peste hotare	23
Factorii de bază	23
Impactul economic	25
Politicele pentru facilitarea contribuțiilor migrațiunii la creșterea economică	28
Capitolul 3. Sporirea diversificării și competitivității	31
Introducere	31
O privire în ansamblu asupra mediului de afaceri	31
Procedura de înregistrare	33
Licențierea și permisele	33
Mecanismul de falimentare	34
Investițiile străine și locale	35
Rezultate generalizate ale performanței întreprinderilor	36
O privire în ansamblu asupra performanței generale a întreprinderilor	36
Performanța prin caracteristicile întreprinderilor	39
Concluzii și recomandări în materie de politici	48
Constrângerile principale pentru performanța întreprinderilor	48
Recomandări în materie de politici	49
Capitolul 4. Realizarea potențialului sectorului agricol	52
Exploatarea oportunităților noi în agricultură	53
Îmbunătățirea pietelor agricole pentru beneficierea de pe urma structurii noi a întreprinderilor agricole	58
Creșterea în agricultură necesită investiții mai mari	63
Facilitarea dezvoltării unor piețe funciare eficiente	64

Îmbunatatirea si sporirea sprijinului public pentru sector si asigurarea unor conditii echitabile de functionare	67
Capitolul 5. Guvernarea si cresterea economica	71
O buna guvernare pentru cresterea economica	71
Administratia de stat în Moldova	73
Reformele administrative	73
Coruptia si credibilitatea ca principale probleme ale guvernarii	73
Reforma guvernarii în SCERS	75
Progresul în administrarea finantelor publice	76
Descentralizarea si prestarea serviciilor publice	76
Serviciile publice descentralizate ca puncte de pornire pentru reforma administrativa	76
Descentralizarea incompleta si diferentele sectoriale	78
Implicarea limitata a sectorului privat în prestarea serviciilor	79
Diferente la atingerea scopurilor	79
Catre o guvernare mai buna pentru cresterea economica	80

MULTUMIRI

Studiul a fost pregătit de o echipă a Băncii Mondiale condusă de dl Lawrence Bouton. Autorii principali ai studiului sunt Lawrence Bouton și Luis Alvaro Sanchez (Capitolul 1), Bryce Quillin (Capitolul 2), Erwin Tiongson și Maia Sandu (Capitolul 3), William Sutton (Capitolul 4) și Poul Engberg-Pedersen, Jariya Hoffman și Elena Nikulina (Capitolul 5).

Echipa Băncii adresează mulțumiri echipei partenerilor de la Guvern condusă de ministrul Economiei și Comerțului dl Valeriu Lazar pentru recomandări, cooperare și sprijin la toate etapele pregătirii MET. Eforturile Ministerului Economiei și Comerțului și ale altor agenții demonstrate la pregătirea acestui raport sunt apreciate cu recunoștință. Echipa mulțumește tuturor angajaților Departamentului Statistică și Sociologie pentru sprijinul statistic oportun. Echipa a beneficiat foarte mult de pe urma discuțiilor desfășurate cu reprezentanți ai comunității donatorilor, grupurilor academice de analiză, cu experți independenți și numeroase parteneri interesați din Moldova.

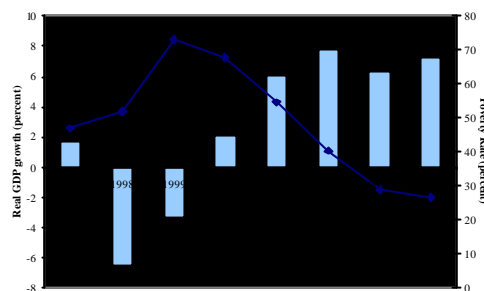
Linda Van Gelder (PRMPR) și James Parks (LCC7A) au fost colegii recenzenti ai studiului. Viorica Strah a avut un rol esențial în coordonarea procesului consultativ. Doreen Duff a oferit sprijin profesionist în producerea raportului. Asad Alam a fost managerul de sector care a supravegheat pregătirea studiului, Cheryl Gray fiind directorul de departament și Paul G. Birmingham directorul regional pentru Moldova.

REZUMAT

Introducere

1. Începând cu anul 2000 performanța puternică a creșterii economice din Moldova a marcat trecerea de la un deceniu de declin economic și o sărăcie în ascendență. În perioada anilor 2000-2004 PIB real s-a majorat cu peste 30% și rata sărăciei s-a redus cu peste jumătate. Recuperarea economică curentă, susținută de menținerea stabilității macroeconomice, a instituit un fundament ferm în vederea elaborării unei strategii solide pentru o creștere pe termen mediu și lung. Resursele agricole și forța de muncă calificată a Moldovei, în tandem cu amplasarea geografică atractivă a țării (fiind situată în apropierea țărilor CSI mai mari și a pieței Uniunii Europene mult mai vaste) și rețelele de migranți noi formate pe piețele străine importante, oferă țării oportunități ample pentru o expansiune economică continuă.

Figure 1. Large reduction in poverty driven by rapid economic growth



Source: Economic Growth and Poverty Reduction Strategy Paper (2004-2006)

2. Creșterea economică solidă continuă va fi esențială pentru eforturile Moldovei de a reduce sărăcia, a recupera venitul pe locuitor pierdut în timpul tranziției și a rămâne pe o cale convergentă cu țările Europei Centrale și de Est. Deși afluxul relativ abundent al transferurilor valutare provenite din activitatea cetățenilor peste hotare, ce a condus la creșterea economică curentă bazată pe consum, are probabilitatea să continue, nu este rezonabil să anticipăm ca aceste afluxuri vor continua să crească în aceleași ritmuri rapide. În mod similar, va fi tot mai dificil de a susține creșterea anterioară în productivitatea muncii, dat fiind că oportunitățile oferite de eliberarea forței de muncă și realocarea factorilor în economie se epuizează treptat. Prin urmare, deși transferurile au ajutat la creșterea expansiunii curente, doar majorarea continuă a productivității poate servi drept forță motrice pentru o creștere economică pe termen lung. În cazul în care Moldova nu instituie fundamentul pentru această creștere economică pe viitor țara va intra probabil într-o altă perioadă economică dificilă, deoarece stimulentele creșterii cauzate de transferurile valutare provenite din activitatea cetățenilor peste hotare descrește și răspunsul la oferta internă slabeste. Dat fiind că este mult mai ușor de a întreprinde transformări economice într-o perioadă de creștere economică, Moldova trebuie să înceapă să soluționeze aceste provocări acum.

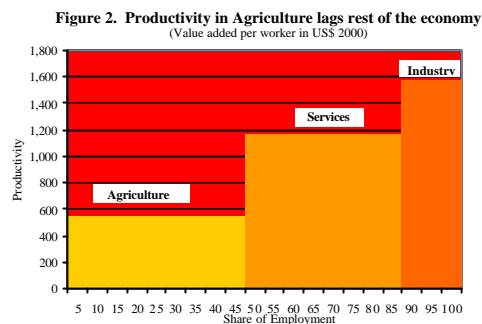
3. Acest Memorandum economic de țară (MET) analizează modalitatea prin care Moldova poate confrunța provocările în curs de apariție ce periclitează creșterea economică și adopta o poziție strategică pentru a profita de oportunități prin utilizarea mai eficientă a punctelor sale forte. Astfel, accentul MET se plasează asupra identificării constrângerilor critice principale în calea creșterii economice, care pot fi soluționate prin intermediul politicilor publice.

Experiența recentă a Moldovei în raport cu creșterea economică

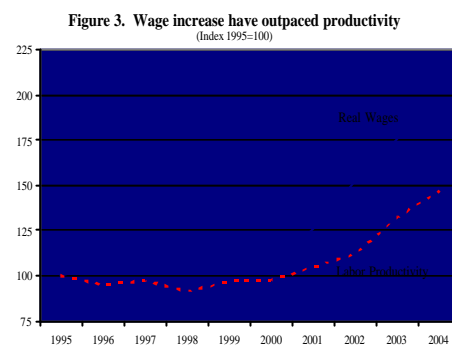
4. Exportul forței de muncă și afluxul rezultat al transferurilor valutare provenite din activitatea cetățenilor peste hotare au ajuns să domine cadrul economic și social al Moldovei. Circa 25% din populația economic activă a Moldovei își desfășoară în prezent activitatea în exterior. Transferurile provenite din activitatea cetățenilor peste hotare, ce constituie echivalentul a 27% din PIB, au sporit venitul disponibil și au generat o creștere rapidă a cheltuielilor finale

pentru consum (forța motrice principală de la baza recuperării economice curente). Contribuția investițiilor (18% din PIB) la obținerea creșterii economice a fost modestă. Investițiile publice (mai puțin de 2% din PIB) au fost deosebit de joase. Deși creșterea exporturilor a fost rapidă, sporirea consumului generată de transferurile provenite din activitatea cetățenilor peste hotare a condus la o creștere și mai rapidă a importurilor. Drept consecință, exporturile nete au redus perspectivele creșterii economice și deficitul comercial s-a mărit considerabil, atingând cota de 32% din PIB în 2004. Totuși, dat fiind volumul mare al transferurilor provenite din activitatea cetățenilor peste hotare, deficitul contului curent este mult mai mic (5% din PIB și poate mai mic în cazul în care se includ fluxurile de transferuri neînregistrate).

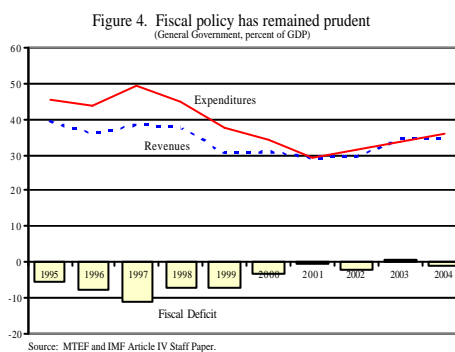
5. Sectorul industrial a crescut (cu circa 11% anual), iar sectorul agricol a rămas stagnant (înregistrând o creștere anuală mai mică de 3%). Contribuind cu circa 20% din PIB și oferind angajări unui număr de 45% din forța de muncă, productivitatea și creșterea reduse în sectorul agricol au diminuat perspectivele pentru restul economiei



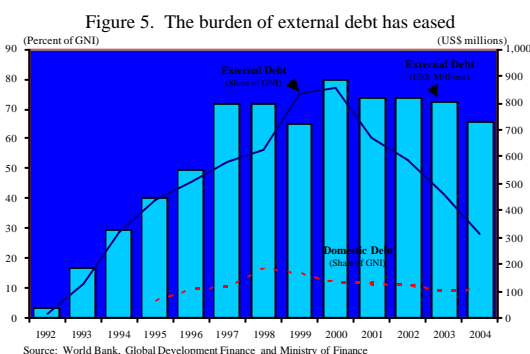
6. Eliberarea forței de muncă în sectoarele industrial și de servicii pare a fi completă. În sectorul agricol acest proces a demarat mai târziu și continuă a fi în proces de desfășurare. Migrarea și retragerea lucrătorilor descurajați au condus la un declin în ocuparea forței de muncă, fapt ce în tandem cu sporirea producției s-a soldat cu o creștere bruscă în productivitatea muncii. Creșterea salariilor reale a depășit totuși câștigurile în productivitate. Posibilitatea generării unor sporiri ulterioare în productivitate prin eliberarea suplimentară a forței de muncă ar putea fi diminuată. Creșterile continue în productivitate vor necesita prin urmare crearea condițiilor ce vor încuraja investiții sporite și inovative.



7. Majorările induse de recuperarea economică în veniturile fiscale au oferit Moldovei spațiu fiscal pentru majorarea cheltuielilor publice. Cea mai mare parte a veniturilor majorate a provenit din impozitarea consumului – primordială a taxei pe valoare adăugată (TVA). TVA oferă în prezent circa 50% din totalul veniturilor bugetului consolidat. Cheltuielile de stat sporite s-au axat asupra programelor care au fost reduse dramatic la finele anilor 90 și anterior – cheltuielile pentru sănătate, învățământ și protecție socială sau majorat cu circa 6 p.p din PIB din 2000 până în 2004. Având acces limitat la finanțare externă statul a menținut o poziție fiscală prudentă (deficit mediu de doar -0,1% din PIB din 2000 până în 2004).

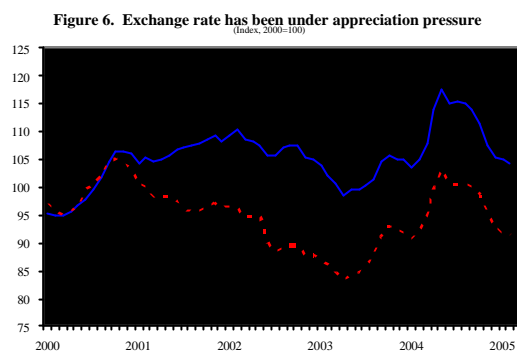


8. Gestionarea activă a datoriilor, ratele mai mici ale dobânzii și aprecierea ratei de schimb față de



dolarul SUA au usurat povara deservirii datoriei asupra bugetului. Din 2000 indicatorii datoriei ai Moldovei s-au îmbunătățit considerabil, atenuând îngrijorările în raport cu sustenabilitatea datoriilor pe termen mediu. În același timp, Moldova a acumulat arierate la achitarea datoriilor externe (atingând 3% din PIB). Prin urmare, deși profilul datoriei Moldovei s-a ameliorat, lipsa unui plan credibil pentru soluționarea problemei acumulărilor continue ale datoriei a împiedicat accesul la fluxurile de finanțare externă atât de necesare.

9. Urmare a deprecierii în termeni reali în perioada anilor 2001-2002 leul a fost supus unei presiuni de apreciere relativ constante de la începutul anului 2003. Intervențiile autorităților monetare au contribuit la creșterea rapidă a rezervelor și masei monetare, sporind riscul generării presiunilor inflaționiste. Analiza empirică sugerează ca leul rămâne subevaluat, indicând că aprecierea ulterioară a ratei de schimb este probabilă. În tandem cu salariile reale în ascensiune menținerea competitivității internaționale va necesita o creștere mai rapidă a productivității.



Provocarile principale pentru o creștere economică accelerată

10. Creșterea economică susținută și competitivitatea internațională sporită vor necesita un set de politici care încurajează câștiguri mai rapide în productivitatea muncii. Recomandările oferite de MET pun accent pe îmbunătățirea unui mediu susținut din punct de vedere macroeconomic, amplificarea oportunităților prezentate de aflulul major al transferurilor valutare provenite din activitatea cetățenilor peste hotare, crearea unui sector privat mai dinamic și diversificat, în special în sectorul agricol, și sporirea eficienței guvernării.

Gestionarea macroeconomică pentru o creștere economică

- ✍ *Plasarea unui accent sporit asupra cheltuielilor ce favorizează creșterea economică în investiții publice și servicii economice; pe termen mediu cheltuielile mai mari orientate spre creștere economică vor necesita un acces îmbunătățit la finanțare externă prin dezvoltarea unui plan satisfăcător în vederea soluționării arrieratelor la platile externe;*
- ✍ *Largirea bazei fiscale prin simplificarea structurii impozitelor, reducerea scutirilor de la impozite și ameliorarea administrării impozitelor și a mecanismelor de aplicare;*
- ✍ *Minimizarea riscului în raport cu stabilitatea macroeconomică prin plasarea accentului primar al politicilor monetare asupra inflației și prin acordarea posibilității de ajustare a ratei de schimb reale la echilibrul sau pe termen mediu.*

11. Colapsul economic produs după independență a avut implicații serioase asupra gestionării macroeconomice. Deficitele fiscale considerabile erau finanțate prin finanțare externă, fapt ce a condus la acumularea rapidă a datoriilor externe. Atunci când finanțarea externă s-a evaporat în lumina crizei financiare regionale, au fost necesare ajustări considerabile în conturile fiscale și cheltuielile publice au fost reduse drastic. Creșterea veniturilor fiscale, care a însoțit recuperarea economică a Moldovei, a oferit țării spațiu fiscal pentru majorarea cheltuielilor publice. În același timp, statul a menținut cu succes politici fiscale prudente cu deficite fiscale mici.

12. Statul a concentrat eforturi sporite inerente cheltuielilor asupra programelor sociale care au fost reduse în timpul anilor 90 – învățământ, sănătate și protecție socială. Cheltuielile pentru investiții publice și servicii economice au rămas totuși comprimate. Nivelul redus al infrastructurii în spațiul rural și al serviciilor de extensivitate oferite în sectorul agricol este deosebit de îngrijorător. Dacă fiind starea nesatisfăcătoare și deteriorată a infrastructurii publice din Moldova, acest nivel jos de cheltuieli va începe să inhibeze perspectivele pentru o creștere economică pe viitor. Dacă cheltuieli mai mari se pot obține prin îmbunătățirea mobilizării resurselor și direcționarea mai bună a cheltuielilor sociale, în final orice majorare în spațiul fiscal va necesita un acces mai mare la finanțare externă. Cu toate acestea, în pofida reducerii considerabile a nivelului datoriei externe, țara se confruntă cu dificultăți în accesarea finanțării în condiții avantajoase, dat fiind că un aranjament final pentru arderate nu a fost agreat cu toți creditorii bilaterali și comerciali.

13. Cea mai mare parte a veniturilor fiscale sporite ale Moldovei provine din impozitarea consumului, în special din taxa pe valoare adăugată (TVA). Pentru a lărgi baza fiscală și a majora veniturile fiscale de la impozitarea directă, statul a început să reducă ratele impozitelor. Pentru a fi consecvenți cu sustenabilitatea fiscală pe termen mediu, reducerea ratelor impozitelor trebuie însoțită de eforturi în vederea lărgirii bazei fiscale prin simplificarea structurii impozitelor, reducerea scutirilor de la impozite și continuarea îmbunătățirii administrării impozitelor și a mecanismelor de aplicare.

14. Politicile monetare au încercat să realizeze un șir de obiective, inclusiv menținerea unei rate de schimb competitive, menținerea ratelor inflației și dobânzii la cote reduse și acumularea unui nivel precaut de rezerve internaționale. Afluxul masiv al transferurilor valutare provenite din activitatea cetățenilor peste hotare a complicat totuși realizarea acestor obiective deseori conflictuale. Dacă BNM a intervenit agresiv pe piața de schimb valutar pentru a ridica aprecierea ratei de schimb nominale, creșterea rapidă soldată în oferta de bani a supus țintele inflaționiste ale statului unui pericol. Într-adevăr, rata inflației în Moldova este în prezent printre cele mai înalte din regiune. Preturile și salariile fiind mai joase de nivelul care reflectă adevărata lor valoare economică, leul rămâne subevaluat între 20% și 40%. În aceste circumstanțe rezistența la aprecierea reală a ratei de schimb prin încetinirea aprecierii nominale nu va fi eficientă și se va solda doar cu aprecierea ratei de schimb reale, fiind realizată de inflația sporită. Deoarece în final autoritățile monetare nu vor reuși să influențeze cu succes tendința ratei de schimb, ar trebui să se plaseze un accent sporit asupra menținerii stabilității macroeconomice.

Maximizarea beneficiilor de pe urma migrației și transferurilor valutare provenite din activitatea cetățenilor peste hotare

- ✍ *Negocierea acordurilor de muncă bilaterale bine structurate pentru a ajuta cetățenii Moldovei de peste hotare să-și formalizeze statutul și să sporească beneficiile interne de pe urma migrației.*
- ✍ *Încurajarea intermedierei financiare sporite a fluxurilor de transferuri prin oferta unui set mai amplu de opțiuni pentru economii, inclusiv în moneda străină. Reducerea costurilor aferente canalelor formale de transmisie prin acordarea posibilității instituțiilor financiare nebancare să concureze în contextul acestei piețe.*

15. Fluxurile migrației în afara țării au crescut substanțial după criza financiară regională din 1998. Dacă s-a estimat că circa 371000 de moldoveni sau 25% din populația economic activă lucrează peste hotare la finele anului 2004, această estimare ignorează o mare parte a fluxurilor migrației sezoniere sau temporare. Pe parcursul perioadei anilor 2003-2004 circa 600000 sau

aproximativ 40% din populatia economic activa a Moldovei lucrau peste hotare la anumite etape în timp. Dat fiind ca majoritatea migrantilor provin din orasele sau localitati rurale, regiuni care cuprind cea mai mare concentratie de saraci, migratiunea a constituit un mecanism important în încercarea de a face fata saraciei.

16. O proportie substantiala de moldoveni care au migrat sunt tineri, cu studii superioare si aptitudini practice. Pentru a evita suferinta cauzata de exodul fortei de munca permanent, Moldova trebuie sa creeze stimulente ca acesti migranti sa revina acasa si sa utilizeze aptitudinile noi obtinute întru beneficiul dezvoltarii economice locale. Setul politicilor care amelioraza climatul investitional din tara va fi acelasi care încurajeaza acumularea capacitatilor umane si nu exodul acestora. Mai mult ca atât, probele internationale sugereaza ca migrantii legali au mai mare probabilitate sa revina acasa si sa devina economic activi. Totusi, majoritatea migrantilor nu dispun de permise legale de lucru. Negocierea acordurilor de munca bilaterale prin sporirea proportiei migrantilor cu statut legal va majora beneficiile economice pentru Moldova (si pentru tarile-gazda) de pe urma migratiunii.

17. Fiind la nivel de 26% din PIB în 2004, dependenta Moldovei de fluxurile transferurilor valutare provenite din activitatea cetatenilor peste hotare este printre cele mai mari din lume. Peste 80% din migrantii Moldovei transmit mijloace si peste 70% din acestia transmit peste jumătate din câstigurile lor. Majoritatea acestor fluxuri sunt utilizate pentru finantarea consumului de baza al gospodariilor, achizitii de imobil si achitarea datoriilor. Foarte putine din aceste fluxuri (mai putin de 7%) sunt utilizate pentru finantarea investitiilor în afaceri. Mai mult ca atât, în timp ce aproximativ 20% din aceste fluxuri sunt „economisite”, mai putin de 5% sunt economisite utilizând conturi bancare. Prin urmare, exista spatiu considerabil pentru ca aceste mijloace sa fie mobilizate direct în investitii în afaceri sau indirect printr-o intermediere sporita în sistemul financiar formal. Probele internationale indica faptul ca politicile si aspiratiile de „canalizare” a transferurilor valutare din tara în investitii si economii au avut în cel mai bun caz un succes aleator. Totusi, este clar ca politicile economice trebuie sa favorizeze economiile si investitiile pentru utilizarea marginala mai productiva a unor dintre aceste fluxuri. Bancile pot fi încurajate sa extinda ofertele de produse si sa creeze noi instrumente pentru economii în vederea atragerii transferurilor provenite din activitatea cetatenilor peste hotare. Expansiunea instrumentelor desemnate în moneda straina pot ajuta la sporirea intermedierei financiare a fluxurilor de transferuri valutare din tara prin atragerea economiilor în sistemul bancar formal. Statul poate profita de aceste fluxuri prin emiterea obligatiunilor denumite în moneda straina. O mobilizare financiara ulterioara poate fi realizata prin micșorarea costurilor de transfer al banilor prin canalele formale. Sporirea competitiei pe aceasta piata se poate obtine prin permisiunea oferita institutiilor financiare nebancale de a presta astfel de servicii.

Sporirea diversificarii si competitivitatii

- ✍ *Sporirea competitiei pe piata prin reducerea barierelor regulatorii si administrative la intrarea, functionarea si iesirea firmelor, inclusiv a celor straine. Aceasta include crearea unei Agentii Nationale pentru Competitivitate în vederea sporirii coerentei si coordonarii politicilor contra abuzului puterii pe piata.*
- ✍ *Sporirea accesului la pietele straine prin solutionarea constrângerilor costisitoare si de durata în raport cu comerțul si investitiile. Aceasta include sporirea facilitarii comerțului prin rationalizarea procedurilor vamale, cresterea sofisticarii gestionarii riscurilor la frontiere si accelerarea adoptarii unui sistem international voluntar de evaluare a standardelor si conformitatii.*
- ✍ *Implementarea masurilor pentru sporirea accesului la finantare si cresterea eficientei sistemului bancar. Aceasta include crearea unui sistem unificat de informatie cu privire*

- la credite, oferindu-le exportatorilor posibilitatea unui acces sporit la împrumuturi în moneda straina, si dezvoltarea unei strategii pentru privatizarea bancii aflate în proprietatea statului.*
- ✗ *Finalizarea transformărilor structurale ale economiei prin revizuirea programului stagnant de privatizare.*

18. Reformele economice si transformările structurale ce au avut loc pe parcursul anilor 90 au permis sectorului întreprinzător al Moldovei sa raspunda pozitiv la cererea interna si internationala în curs de ascensiune. Întreprinderile din sectorul industrial au avut experienta unei cresteri sanatoase în productie, în special în domeniile de prelucrare alimentara, textile si productie vinicola, pe când cresterea înregistrata în rândul întreprinderilor prestatoare de servicii a fost si mai rapida. Numai în sectorul agricol, unde reformele au fost tergiversate, cresterea a ramas stagnanta. Desi cresterea mai rapida a fost însoțita de o rentabilitate sporita, nivelul activității investitionale a ramas redus, doar 11% din toate întreprinderile realizând o careva forma de investitii pe parcursul redresării economice. Spre deosebire, multe firme au reusit sa majoreze productia prin sporirea utilizării capacitatilor încaperilor si echipamentului existente. Drept consecinta, productivitatea a crescut considerabil, însa generarea locurilor de munca în economie a ramas insuficienta. Abilitatea Moldovei de a obtine o crestere a productivității în tandem cu generarea locurilor de munca va depinde de masura în care firmele solutioneaza problema nivelurilor curente reduse de investitii si inovatii.

19. Suplimentar, economia a ramas relativ nediversificata, productia interna fiind axata asupra unui numar de pietre si produse-cheie. Aceasta este în special adevarat pentru exporturi, unde majoritatea exporturilor continua a fi destinate tarilor CSI, ale caror pietre sunt mult mai putin conduse de considerente legate de calitate. Pe parcursul timpului mixul de produse din Moldova a devenit mai concentrat, topul celor trei produse constituind acum peste 50% din totalul exporturilor. Incertitudinile si vulnerabilitatile provenite din diversificarea insuficienta a sectorului real al economiei sunt accentuate de concentratia mare a fluxurilor de transferuri de pe pietre similare. Aceasta sporeste riscul sistematic pentru economie, dat fiind ca un soc extern va fi transmis în economia interna printr-o cerere redusa pentru exportul bunurilor si afluxuri reduse de transferuri valutare.

20. Exista o îngrijorare ca majorarea costurilor muncii pe unitate (salariile reale crescând mai repede ca productivitatea) si o apreciere a ratei reale de schimb submineaza competitivitatea economiei Moldovei. Desi competitivitatea economiei ar putea fi subminata în cazul în care aceste tendinte persista, costurile muncii în Moldova continua a fi relativ reduse si rata reala de schimb pare a fi subevaluata. Spre deosebire, constrângerile adevarate pentru competitivitate si diversificarea sporita a economiei se datoreaza în mare parte constrângerilor politicilor interne si infrastructurii care limiteaza abilitatea exportatorilor de a penetra pietre straine noi, inhibeaza competitia interna, limiteaza accesul la credite si descurajeaza investitiile straine. Confruntându-se, spre exemplu, cu o vanuire costisitoare si durabila în timp a exporturilor, o infrastructura de transport deteriorata, dificultati si costuri de obtinere a fondurilor pentru capitalul de lucru si investitii, precum si dificultati cauzate de sistemul curent de reglementare a produselor si evaluare a conformității, toate acestea submineaza competitivitatea interna.

21. Provocarea principala pentru Moldova pe termen mediu va fi sustinerea cresterii în productivitate dupa ce câștigurile curente (obținute preponderent prin sporirea utilizării capacitatilor si eliberarea fortei de munca excesive) vor fi epuizate. Analiza empirica realizata de MET indica un sir de variabile-cheie ce stau la baza surselor viitoare de crestere în productivitate. Spre exemplu, competitia sporita între firme este asociata cu vânzari, rentabilitate si activitate investitionala mai mari. Cadrul regulator si administrativ prezent trebuie sa încurajeze mai bine

intrarea si iesirea mai libera a firmelor, inclusiv a celor aflate în proprietate straina. În mod similar, orientarea exporturilor este asociata pozitiv cu performanta firmelor. Reducerea barierelor interne întâmpinate de exportatori va constitui un element important al strategiei de crestere economica în Moldova. Câstigurile în productivitate sunt de asemenea împiedicate de transformarea structurala incompleta a economiei. Întreprinderile de stat continua sa reprezinte o cota mare din activitatea economica în mai multe sectoare. Analiza realizata de MET denota ca aceste firme au în general profituri mai mici pe lucrator si investesc considerabil mai putin decât omologii lor din sectorul privat. Suplimentar, constrângerile bugetare flexibile ale acestor întreprinderi de stat constituie o irosire a resurselor fiscale. Revigorarea programului de privatizare va îmbunătăti prin urmare perspectivele pentru performanta economica ulterioara. În final, accesul îmbunătătit la finante este esential pentru restructurarea si performanta mai buna. Numai circa 9% din toate investitiile sunt finantate de banci, cele mai multe firme, în special cele mici, depinzând de surse „neformale” sau de propriile surse de finantare. Masurile ce reduc costul împrumuturilor, asa ca posibilitatea acordata exportatorilor de a avea acces la împrumuturi în moneda straina, si solutionarea constrângerilor informationale în raport cu istoria creditara vor fi necesare pentru sporirea accesului la finantarea bancara formala.

Realizarea potentialului sectorului agricol

- ✍ *Solutionarea nereusitelor aferente pietelor de productie finite si mijloace de productie prin înlaturarea unor interventii asa ca restrictiile la export, adaptarea sistemelor de standardizare si certificare ale Moldovei la standardele UE, încurajarea dezvoltarii ulterioare a legaturilor dintre fermier si prelucrator, facilitarea îmbunătătirilor în infrastructura de marketing si organizatiile de producatori, precum si ameliorarea accesului la seminte mai bune prin simplificarea radicala si accelerarea procesului de certificare a semintelor.*
- ✍ *Realocarea cheltuielilor publice limitate de la subventiile pentru mijloace de productie catre operatori mai mari de gospodarii agricole si catre investitii publice si servicii economice în gospodarii agricole care sprijina necesitatile avantajului comparativ în curs de dezvoltare al Moldovei*
- ✍ *Ameliorarea accesului la credite prin promovarea si amplificarea eforturilor de creditare ale Asociatiilor de Economii si Împrumut; atenuarea constrângerilor curente asupra creditelor oferite de bancile comerciale prin îmbunătățirea cadrului juridic inherent gajului si încurajarea dezvoltarii instrumentelor financiare pentru împartasirea si reducerea riscurilor aferente preturilor si cantitatii.*

22. Data fiind importanta sectorului agricol în economia globala si preponderenta celor saraci care locuiesc în spatiul rural, îmbunătățirea performantei sectorului respectiv constituie o conditie esentiala pentru accelerarea cresterii economice si reducerea saraciei pe termen mediu. Problema principala cu pietele agricole din Moldova este ca acestea sunt slab organizate si sufera de pe urma nereusitelor si distorsiunilor pe piata atât sub aspect de mijloace de productie, cât si produse finite. Problemele respective creeaza o lipsa considerabila de stimulente pentru o productie si investitii sporite si reduc abilitatea fermierilor de a utiliza mijloacele de productie achizitionate în vederea sporirii randamentului. Fermierii ce cultiva culturi cu o valoare adaugata mare, un domeniu în curs de dezvoltare al avantajului competitiv al Moldovei, sunt deosebit de afectati de aceste nereusite pe piata. Preturile la produsele finite pentru aceste culturi sunt cu circa 10-40% mai mici decât preturile internationale comparative. Cu toate acestea, politicile în agricultura se axeaza în prezent asupra sustinerii si reabilitarii sectoarelor cu o productivitate redusa. O atentie sporita urmeaza a fi acordata elaborarii unor politici sectoriale adecvate si accesibile care vor oferi perspective pentru crestere în sectorul întreprinderilor agricole mici cu o productivitate

înalta prin realocarea cheltuielilor guvernamentale pentru agricultura si înlaturarea imperfecțiunilor pietei care reduc condițiile comerciale pentru fermieri.

23. Privatizarea pământului s-a soldat cu apariția unui număr sporit de firme mici independente. Fata de firmele mari si utilizând doar jumătate din terenurile agricole ale Moldovei aceste gospodării agricole mici produc circa 75% din producția agricolă. O atenție deosebită a fost acordată de stat impactului produs de privatizarea pământului asupra performanței agricole. Totuși, în realitate constrângerile pentru o performanță îmbunătățită au foarte puțin de-a face cu dimensiunile gospodăriei agricole. Încercările de a păstra structura gospodăriilor agricole mari în alte foste țări ale Uniunii Sovietice (fie în calitate de cooperative agricole sau de corporații noi cu nume răsuntoare pe piață) nu au produs decât rezultate pozitive. Spre deosebire, cele mai impresionabile eforturi de recuperare sau produs în țările care au avut o tranziție curată la structura de gospodării mici individuale. Prin urmare, Moldova trebuie să se dețină de politicile care favorizează întreprinderile agricole mari, corporative și să creeze condiții cu posibilități de dezvoltare pentru cele mai eficiente întreprinderi agricole. Aceasta va aduce structura de întreprinderi agricole a Moldovei într-o corespundere mai apropiată cu tendința concentrației terenurilor în economiile de piață, care se bazează pe gospodăriile individuale.

24. Mai mulți pași pot fi întreprinși pentru a încuraja funcționarea îmbunătățită a pietelor agricole din Moldova. Prima prioritate care este și cea mai puțin costisitoare pentru a fi implementată este îmbunătățirea mediului de afaceri pentru agricultura și înlăturarea intervențiilor de pe piață care micșorează prețurile, așa ca restricțiile formale și neformale pentru bunurile agricole. În continuare, dat fiind că producătorii agricoli din Moldova în general nu corespund standardelor internaționale, accesul lor la pietele de export de valoare înaltă (adică UE), superpietele interne și chiar pietele CSI tradiționale pot fi îmbunătățite prin adaptarea sistemelor de standardizare și certificare ale Moldovei la standardele UE. Calitatea îmbunătățită a produselor, precum și productivitatea sporită a întreprinderilor agricole pot fi de asemenea încurajate prin amplificarea legăturilor între fermieri și prelucrători (coordonare verticală) în lanțul agro-alimentar. Investiții sporite în punctele de colectare, depozitare, stațiile de ambalare, pietele en gros și transportul rural pot spori opțiunile temporale și spațiale disponibile pentru fermieri în vederea obținerii unor prețuri mai mari. Dezvoltarea organizațiilor de producători va spori puterea pe piață a producătorilor mici și îi va ajuta să se integreze în lanțurile de ofertă. Îmbunătățirile tehnologice în agricultura pot fi sporite prin simplificarea radicală și accelerarea procesului de certificare a semintelor de către stat. Accesul fermierilor mai mici la credite poate fi îmbunătățit prin modificarea cadrului juridic pentru a permite bunurilor mobiliare să fie utilizate drept gaj și încurajarea elaborării instrumentelor financiare pentru împărțirea și reducerea riscurilor inerente prețurilor și cantității, precum pietele de *forward* și *futures*.

Sporirea eficacității politicilor guvernamentale

- ✍ *Efectuarea reformelor de guvernare în sectorul public, care să fie bine definite, realiste și secventiate. Pentru a consolida contribuția unei guvernări bune la creșterea economică și a se pregăti pentru o posibilă accesie la UE, statul trebuie să fortifice credibilitatea sa prin adoptarea măsurilor practice și fezabile pentru a face autoritățile centrale și locale să reacționeze, a spori transparența și responsabilitatea, a oferi servicii publice mai bune și a reduce corupția.*
- ✍ *Utilizarea celor trei puncte principale inițiale ale reformei sectorului public: (a) întărirea CCTM ca instrument pentru luarea transparență a deciziilor de către guvernare, precum și a unui cadru pentru prioritizarea serviciilor publice; (b) întărirea responsabilității bazate pe performanță pentru serviciile publice prin acordarea stimulentei (premiu / sancțiuni) prestatorilor de servicii și (c) consolidarea realizărilor*

descentralizării prin crearea unui spațiu pentru cererile cetățenilor și participarea în guvernarea locală.

25. Guvernarea bună este fundamentală pentru creșterea economică. Un stat eficient trebuie să asigure un climat investitional atractiv și stabil și să aloce resursele limitate într-un mod eficient și echitabil. Nereușita de a presta servicii într-un mod eficient și transparent sporește riscul corupției și reduce credibilitatea politicilor publice în ochii cetățenilor și investitorilor. În Moldova constrângerile instituționale inițiale au contribuit la o performanță nesatisfăcătoare în procesul tranziției. Pe parcursul timpului corupția, schimbările politice și instituționale constante și implementarea nesatisfăcătoare a politicilor și programelor declarate au contribuit la un mediu de incertitudine politică care a redus credibilitatea statului în gestionarea eficientă a transformărilor structurale ale țării. Pe parcursul anilor 90 Moldova a realizat cu succes multe dintre reformele politicilor economice și sectorului public de primă generație, care erau necesare pentru tranziția spre o economie de piață. Reformele de generația a doua includ măsuri sustenabile de bună guvernare, necesare pentru sporirea eficienței și responsabilității statului, reducerea corupției și instabilității politice, usurarea poverii reglementării și fortificarea glasului cetățenilor și a statului de lege. Această agendă este mai solicitantă decât reformele de primă generație. Deși calitatea guvernării în Moldova se compară favorabil cu guvernarea din alte foste țări ale Uniunii Sovietice, ea rămâne în urma țărilor Europei de Est și Sud-est, în particular în urma țărilor care au aderat recent la UE. Date fiind aspirațiile Moldovei de aderare la UE, performanța relativ nesatisfăcătoare reprezintă o provocare majoră.

26. Deși SCERS este primul program al guvernării aprobat oficial, care include explicit printre prioritățile statului o reformă exhaustivă a sectorului public, mai multe dintre politicile anterioare și schimbări instituționale actuale au avut drept scop o agendă bună de guvernare. De cele mai dese ori reformele au fost limitate de declarații ambițioase cu privire la politici și de schimbări ad hoc în structurile organizatorice. În cazul în care reformele sectorului public nu sunt pe deplin și eficient implementate și ocazional sunt expuse unor inversări în materie de politici, după cum a fost în cazul descentralizării, ele sunt costisitoare pentru credibilitatea statului, oferind o imagine de guvernare nesatisfăcătoare. Aceasta este în detrimentul creșterii economice, deoarece creează o lipsă de stimulente pentru participarea economică activă a cetățenilor și investitorilor străini, inclusiv a moldovenilor de peste hotare. Deși SCERS urmărește obiective adecvate pentru o bună guvernare, ea pare a fi prea cuprinzătoare și ambițioasă pentru a fi implementată eficient în perioada de timp propusă. Neimplementarea acesteia are probabilitatea să cauzeze două probleme legate: agenda pentru o bună guvernare nu va fi avansată și credibilitatea statului va fi subminată în continuare.

27. Statul are nevoie de puncte de intrare eficiente pentru reforma sectorului public, care să fie fezabile și să producă rezultate pe termen scurt și mediu. Statul are drept scop o transparență și previzibilitate sporite în gestionarea resurselor publice, în particular prin cadrul de cheltuieli pe termen mediu pentru bugetul anual CCTM acum serveste drept fundament solid pentru stabilirea explicită a priorităților politice în contextul SCERS, pentru analiza necesităților de prestare a serviciilor, a resurselor și standardelor disponibile, pentru alocarea resurselor publice prin bugetele de stat și ale autorităților locale și, potențial, pentru monitorizarea și efectuarea controalelor financiare ale utilizării banilor publici. Guvernul este dedicat implementării unor reforme realiste în gestionarea finanțelor publice cu sprijinul Băncii și al donatorilor.

28. Guvernele schimbătoare ale Moldovei au urmărit de asemenea descentralizarea către autoritățile locale a responsabilității pentru serviciile publice în infrastructură și sectoarele sociale. Deși legislația aferentă descentralizării este relativ clară, relațiile fiscale dintre niveluri sunt complexe și creează o lipsă de stimulente pentru mobilizarea resurselor la nivel local.

Accentul fiind plasat asupra satisfacerii normelor si nu asupra unei reactii la cererea directa, responsabilitatea prestatorilor de servicii a fost redusa. În absenta mecanismelor de monitorizare a rezultatelor si comentariilor, asa ca sondaje ale utilizatorilor sau chestionare pentru cetateni, performanta prestatorilor de servicii nu este cunoscuta. Exista un decalaj mare între responsabilitatile de serviciu desemnate oficialilor locali alesi si resursele disponibile. Motivul este ca reformele de descentralizare din 1999-2001 nu au fost pe deplin finalizate; guvernul actual a inversat schimbarile structurale operate autoritatilor locale dupa ce a preluat puterea în 2001; proceduri diferite de transferuri fiscale între diverse niveluri de guvernare sunt aplicate în sectoare-cheie precum învatamântul, sanatatea si întretinerea drumurilor; stimulente si mecanisme simple de a le conferi prestatorilor de servicii responsabilitate nu sunt aplicate; exista foarte putine încercari de a implica sectorul privat si cetatenii în prestarea si gestionarea serviciilor publice. Acestea sunt exemple ale oportunitatilor ratate în agenda de guvernare. Guvernul trebuie sa clarifice politica sa de descentralizare, sa introduca stimulente simple pentru performanta si responsabilitate si sa creeze spatiu pentru implicarea activa a cetatenilor în guvernarea locala, precum si a sectorului privat în prestarea serviciilor. Suplimentar prestarii unor servicii publice mai bune cetatenilor si unei forte de munca mai active si mai instruite în economie, implementarea eficienta a descentralizarii contribuie la un grad sporit de credibilitate a guvernarii, fapt ce va ameliora climatul investitional

Concluzie

29. Desi performanta economica a fost solida începând cu anul 2000, MET subliniaza eroziunea mai multor factori importanti ce au generat aceasta crestere economica recenta. În cazul în care nu se vor întreprinde actiuni pentru solutionarea constrângerilor aparute, economia Moldovei se va confrunta cu un risc considerabil, ca cresterea si reducerea saraciei vor încetini si competitivitatea internationala se va eroda. Pentru a asigura sustenabilitatea cresterii economice si a competitivitatii pe termen mediu, sunt necesare mai multe ajustari în materie de politici. Matricea de mai jos prezinta un rezumat al rezultatelor analizelor rapoartelor si al recomandarilor acestuia.

Tabel 1. Rezumat al analizei cuprinse în raport și al recomandărilor		
Obiective	Riscuri/Constrângeri	Actiuni/Masuri recomandate
GESTIONAREA MACROECONOMICA		
<ul style="list-style-type: none"> ✍ Politicile macroeconomice stabile sustin cresterea economica si ofera semnale clare agentilor economici; ✍ Politicile guvernamentale contribuie la câștiguri în productivitate. 	<ul style="list-style-type: none"> ✍ Politicile monetare si valutare contradictorii prezinta pericolul destabilizarii economiei; ✍ Accesul problematic la finantarea externa din motivul acumularii arieratelor; ✍ Foarte putin spatiu fiscal pentru investitii publice sporite; ✍ Eficienta redusa în prestarea serviciilor publice. 	<ul style="list-style-type: none"> ✍ Sporirea accentului asupra cheltuielilor ce favorizeaza cresterea economica în investitii publice si servicii economice; pe termen mediu cheltuielile mai mari orientate spre crestere economica vor necesita un acces îmbunatatit la finantare externa prin dezvoltarea unui plan satisfactor în vederea solutionarii arieratelor la platile externe; ✍ Largirea bazei fiscale prin simplificarea structurii impozitelor, reducerea scutiilor de la impozite si ameliorarea administrarii impozitelor si a mecanismelor de aplicare; ✍ Minimizarea riscului în raport cu stabilitatea macroeconomica prin plasarea accentului primar al politicilor monetare asupra inflatiei si prin acordarea posibilitatii ajustarii ratei de schimb reale la echilibrul sau pe termen mediu.
MAXIMIZAREA BENEFICIILOR DE PE URMA MIGRATIUNII SI TRANSFERURILOR VALUTARE PROVENITE DIN ACTIVITATEA CETATENILOR PESTE HOTARE		
<ul style="list-style-type: none"> ✍ Sporirea contributiei potentiale la cresterea economica, oferita de fluxurile mari de transferuri valutare provenite din activitatea cetatenilor peste hotare. 	<ul style="list-style-type: none"> ✍ Incertitudinea privind evolutia anticipata a fluxurilor de transferuri valutare de peste hotare; ✍ Gradul sporit de neformalitate în fluxurile transferurilor valutare reduce oportunitatile pentru intermedierea financiara . 	<ul style="list-style-type: none"> ✍ Negocierea acordurilor de munca bilaterale bine structurate pentru a ajuta cetatenii Moldovei de peste hotare sa-si formalizeze statutul si sa sporeasca beneficiile interne de pe urma migratiunii. ✍ Încurajarea intermediarii financiare sporite a fluxurilor de transferuri prin oferta unui set mai amplu de optiuni pentru economii, inclusiv în moneda straina. Reducerea costurilor aferente canalelor formale de transmisie prin acordarea posibilitatii institutiilor financiare nebankare sa concureze în contextul acestei pietei.
SPORIREA DIVERSIFICARII SI COMPETITIVITATII		
<ul style="list-style-type: none"> ✍ Crearea conditiilor pentru o crestere durabila a productivitatii, astfel sporind veniturile, ocuparea fortei de munca si competitivitatea. 	<ul style="list-style-type: none"> ✍ IDS si competitivitatea exporturilor sunt limitate de bariere; ✍ Lipsa diversificarii produselor si pietelor în raport cu exporturile; ✍ Obstacolele la intrarea si iesirea firmelor reduc impactele pozitive ale competitiei în economie; 	<ul style="list-style-type: none"> ✍ Sporirea competitiei pe piata prin reducerea barierele regulatorii si administrative la intrarea, functionarea si iesirea firmelor, inclusiv a celor straine. Aceasta include crearea unei Agentii Nationale pentru Competitivitate în vederea sporirii coerentei si coordonarii politicilor contra abuzului puterii pe piata. ✍ Sporirea accesului la pietele straine prin solutionarea constrângerilor costisitoare si de durata în raport cu comertul si

	<ul style="list-style-type: none"> ✍ Transformarile structurale sunt incomplete. 	<p>investitiile. Aceasta include sporirea facilitarii comertului prin rationalizarea procedurilor vamale, cresterea sofisticarii gestionarii riscurilor la frontiere si accelerarea adoptarii unui sistem international voluntar de evaluare a standardelor si conformitatii.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✍ Implementarea masurilor pentru sporirea accesului la finantare si cresterea eficientei sistemului bancar. Aceasta include crearea unui sistem unificat de informatie cu privire la credite, oferindu-le exportatorilor posibilitatea de a avea acces sporit la împrumuturi în moneda straina, precum si dezvoltarea unei strategii pentru privatizarea bancii aflate în proprietatea statului. ✍ Finalizarea transformarilor structurale ale economiei prin revizuirea programului stagnant de privatizare.
REALIZAREA POTENTIALULUI SECTORULUI AGRICOL		
<ul style="list-style-type: none"> ✍ Îmbunatatirea performantei sectorului agricol. 	<ul style="list-style-type: none"> ✍ Sectorul cu o performanta redusa limiteaza oportunitatile pentru crestere economica; ✍ Diferenta mare dintre preturile gospodariilor si cele internationale comparative; ✍ Politicile guvernamentale sustin sub-sectoarele cu cea mai redusa productivitate; ✍ Domeniile -cheie ale investitiilor publice si serviciilor economice sunt subfinantate; ✍ Standardele si regulamentele reduc productivitatea si inhibeaza inovatiile . 	<ul style="list-style-type: none"> ✍ Solutionarea nereusitelor aferente pietelor de productie finita si mijloace de productie prin înlaturarea unor interventii asa ca restrictiile la export, adaptarea sistemelor de standardizare si certificare ale Moldovei la standardele UE, încurajarea dezvoltarii ulterioare a legaturilor dintre fermier si prelucrator, facilitarea îmbunatatirilor în infrastructura de marketing si organizatiile de producatori, precum si ameliorarea accesului la seminte mai bune prin simplificarea radicala si accelerarea procesului de certificare a semintelor. ✍ Realocarea cheltuielilor publice limitate de la subventiile pentru mijloace de productie catre operatori mai mari de gospodarii agricole si catre investitii publice si servicii economice în gospodarii agricole care sprijina necesitatile avantajului comparativ în curs de dezvoltare al Moldovei. ✍ Ameliorarea accesului la credite prin promovarea si amplificarea eforturilor de creditare ale Asociatiilor de Economii si Împrumut; atenuarea constrângerilor curente asupra creditelor oferite de bancile comerciale prin îmbunatatirea cadrului juridic inerent gajului si încurajarea dezvoltarii instrumentelor financiare pentru împartasirea si reducerea riscurilor aferente preturilor si cantitatii.

CONSOLIDAREA GUVERNARII PENTRU O CRESTERE ECONOMICA

☞ Guvernarea ofera statul de lege, un climat investitional credibil si previzibil si un mediu favorabil pentru participarea activa a cetatenilor în economie.

☞ Decalajul între declaratiile de politici si implementarea reformelor de guvernare submineaza credibilitatea statului.
☞ Descentralizarea suboptimala rateaza oportunitati pentru servicii publice eficiente si participarea activa a cetatenilor în economie.

☞ Efectuarea reformelor de guvernare în sectorul public, care sa fie bine definite, realiste si secventiate. Pentru a consolida contributia unei guvernari bune la cresterea economica si a se pregati pentru o posibila accesiune la UE, statul trebuie sa fortifice credibilitatea sa prin adoptarea masurilor practice si fezabile pentru a face autoritatile centrale si locale sa reactioneze, a spori transparenta si responsabilitatea, a oferi servicii publice mai bune si a reduce coruptia.
☞ Utilizarea celor trei puncte principale initiale ale reformei sectorului public: 1) întarirea CCTM ca instrument pentru luarea transparenta a deciziilor de catre guvernare, precum si a unui cadru pentru prioritizarea serviciilor publice; 2) întarirea responsabilitatii bazate pe performanta pentru serviciile publice prin acordarea stimulentelor (premii / sanctiuni) prestatorilor de servicii si 3) consolidarea realizarilor descentralizarii prin crearea uni spatiu pentru cererile cetatenilor si participarea în guvernarea locala.

CAPITOLUL 1. O PRIVIRE ÎN ANSAMBLU ASUPRA CRESTERII ECONOMICE ÎN MOLDOVA

INTRODUCERE

1. Importanta cresterii economice în realizarea dezvoltarii economice, sociale si chiar politice nu poate fi exagerata. Date empirice comparative din mai multe tari demonstreaza ca economiile care s-au dezvoltat substantial si pe perioade mai lungi de timp au reusit sa reduca nivelurile saraciei considerabil. Mai mult ca atât, un numar remarcabil de variati de indicatori arata ca nivelurile în crestere a venitului pe locuitor sunt asociate pozitiv cu ameliorarea calitatii vietii. Într-adevar, la niveluri înalte de venit, libertatile civile si democratia sunt întarite, iar sanatatea, educatia si situatia mediului înconjurator sunt îmbunatatite. În plus, veniturile mai mari sunt asociate de asemenea cu îmbunatatirea calitatii institutiilor publice, fapt ce sporeste respectarea dreptului de a nu fi supus expropriarii, repudierii contractelor, coruptiei, în acelasi timp consolidând statul de lege.

MET se axeaza asupra identificarii constrângerilor critice pentru cresterea economica, ce pot fi solutionate prin politici publice. Capitolul 1 se axeaza asupra provocarilor macroeconomice.

2. Acest Memorandum economic de tara (MET) exploreaza modalitatile prin care Moldova poate confrunta noile provocari în calea cresterii economice si adopta o pozitie strategica pentru a putea profita de pe urma oportunitatilor disponibile prin utilizarea eficienta a avantajelor sale. MET se concentreaza asupra identificarii constrângerilor pentru cresterea economica, ce pot fi solutionate prin intermediul politicilor publice.

3. Acest prim capitol se axeaza asupra provocarilor macroeconomice pe care tara trebuie sa le confrunte pentru a asigura continuitatea cresterii economice si a contribui la o pozitie macroeconomica si mai durabila, care sa serveasca drept fundament pe termen lung. Atât timp cât un cadru macroeconomic stabil este mentinut pe termen imediat-scurt, cresterea economica va continua, fiind sustinuta de transferurile valutare provenite din activitatea cetatenilor din exterior, cât si de câstigurile de pe urma sporirii productivitatii. În acest capitol se trece în revista experienta de crestere economica acumulata recent de Moldova, se evidentiaza provocarile în materie de politici, în special riscurile inerente pozitiei fiscale, precum si se accentueaza necesitatea unei atentii sporite acordate infrastructurii publice si prevederii serviciului economic.

Capitolul 2 examineaza initiativele de politici care pot spori formalizarea transferurilor valutare provenite din activitatea cetatenilor peste hotare.

4. Tinând cont de importanta lor în procesul cresterii economice, este necesara o înțelegere întemeiata a domeniului si caracteristicilor fluxurilor migratorii si a tendintelor obtinute de pe urma transferurilor valutare din strainatate. Capitolul 2 examineaza aceste tendinte si compara experienta Moldovei cu practicile altor tari. Capitolul face uz de aceasta analiza pentru a trage careva concluzii asupra evolutiei preconizate a fluxurilor transferurilor valutare din strainatate, iniciativelor de politici care pot spori formalizarea fluxurilor respective pentru a mari stabilitatea acestora si a amplifica oportunitatile prezentate de acestea pentru tara.

Capitolul 3 exploreaza caracteristicile stabile care explica variatiile productivitatii în economie si identifica constrângerile de baza care necesita atentie imediata.

5. Pe lângă atenia acordata macroeconomiei, este necesara si o înțelegere întemeiata a conditiilor microeconomice în care agentii economici opereaza pentru a formula masurile de politici care ar ajuta la stabilirea bazei institutionale pentru cresterea continua a productivitatii. Capitolul 3 examineaza caracteristicile stabile care explica variatiile productivitatii în economie si identifica constrângerile de baza care necesita atentie imediata. Exista dovezi abundente ca simplitatea regulilor pentru crearea, operarea si închiderea întreprinderilor, corectitudinea executarii acestora si gradul de

dezvoltare a competitivității stau la baza câștigurilor productivității atât la nivel național, cât și la nivel sectorial. Capitolul 3 se adresează și potențialului diversității economice, astfel încât țara să nu fie forțată să depindă în continuare doar de un număr mic de piețe de export sau produse, reducând astfel riscurile metodice ce vor împiedica creșterea economică pe viitor.

*Capitolul 4
investighează
aspectele
microeconomice ale
sectorului agricol.*

6. Dat fiind că agricultura este sectorul dominant al economiei și reprezintă un potențial substanțial pentru dezvoltare pe viitor (potențial care la moment nu este suficient de bine exploatat, precum se demonstrează și de productivitatea redusă a sectorului), Capitolul 4 examinează în detaliu microeconomia sectorului agricol. Capitolul schițează o strategie de politici care combină atât stimulentele pentru agricultura privată, cât și domeniile prioritare pentru susținerea publică pe viitor a sectorului.

*Capitolul 5
analizează
provocarile inerente
guvernării din
Moldova.*

7. În sfârșit, MET demonstrează că, deoarece dezvoltarea durabilă trebuie să se bazeze pe inovații și investiții sporite, va fi necesar să se îmbunătățească drastic credibilitatea politicilor economice și a funcționării eficiente a guvernării. Caracterul instabil al abordării reformei din momentul independenței și până în prezent a discreditat percepția despre Moldova atât în țară, cât și în străinătate, astfel prezentând obstacole tarii pe măsura ce se confruntau cu provocările dezvoltării. Capitolul 5 explorează provocările aferente guvernării întâmpinate de Moldova și prezintă o modalitate de abordare pentru îmbunătățirea guvernării prin axarea asupra aspectelor principale ce vor spori credibilitatea guvernării, întărind astfel și aspirațiile spre integrare europeană ale țării.

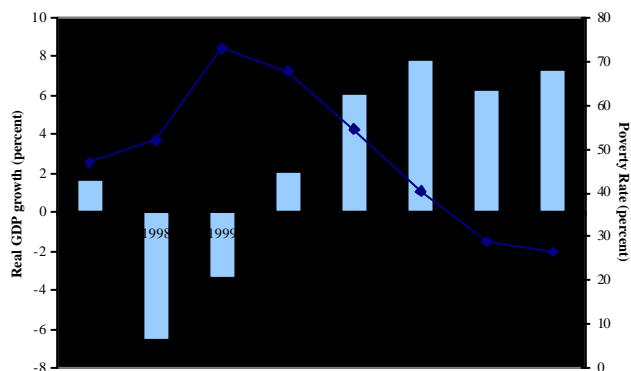
EXPERIENȚA RECENȚĂ DE DEZVOLTARE A MOLDOVEI

*Colapsul activității
economice în prima
decadă după
independența a
transformat Moldova
din țară cu nivel
mediu al venitului în
una cu nivel jos. La
finele anilor 1999 PIB
pe locuitor a scăzut
până la 350 de dolari
SUA și peste 70% din
moldoveni erau
saraci.*

8. **Dezvoltarea și sărăcia.** Declinul continuu al activității economice în prima decadă după independența a condus la o creștere acută a sărăciei, transformând Moldova dintr-o țară cu nivel mediu al venitului în una cu nivel jos. La finele anilor 1990 peste 70% din populația țării erau săraci (circa 60% foarte săraci), PIB scăzând până la 350 de dolari SUA. Indicatorii sociali ai Moldovei erau de asemenea printre cei mai reduși din regiune. Indicele dezvoltării umane PNUD din 2000 plasa Moldova pe locul 102 din numărul total de 174 de țări, cel mai jos loc din toate țările în curs de tranziție, cu excepția Tadjikistanului și a Uzbekistanului.¹

9. Criza legată de tranziția Moldovei s-a sfârșit abia în 2000, când economia a început să manifeste o creștere economică durabilă. Între 2001 și 2004 economia Moldovei a crescut cu peste 30%, în timp ce PIB creștea în mediu cu 6,9% anual. Saltul în creșterea

Figure 1.1. Moldova: Real GDP Growth and Poverty (1997-2004)



Source: Economic Growth and Poverty Reduction Strategy Paper (2004-2006)

¹ Vezi indicele dezvoltării umane din [Raportul dezvoltării umane 2004, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare](#) (disponibil on-line la hdr.undp.org).

economica a condus la descresterea pronuntata a ratelor saraciei. Precum este reflectat în Figura 1.1, rata saraciei din Moldova în 2004 se estimeaza sa fi scazut cu peste jumatate din nivelul maxim înregistrat în 1999. Desi ratele de crestere înregistrate în Moldova sunt impresionante, majoritatea tarilor în curs de tranzitie au înregistrat o crestere economica în aceasta perioada. Din statele CSI ratele de crestere ale Moldovei se situeaza sub media pe regiune.

Exportul fortei de munca si afluxul rezultat al transferurilor valutare din exterior au ajuns sa domine situatia economica si sociala din Moldova.

10. Exportul fortei de munca si afluxul rezultat al transferurilor valutare provenite din activitatea cetatenilor peste hotare au ajuns sa domine situatia economica si sociala din Moldova. Drept rezultat al crizei regionale financiare din 1998, afluxul transferurilor valutare din strainatate a fost accelerat pe masura ce a crescut numarul moldovenilor care au migrat în cautarea locurilor de munca mai bine platite în strainatate. Recensamântul populatiei din 2004 denota ca peste 357 mii de moldoveni (25% din totalul fortei de munca) lucreaza în prezent peste hotarele tarii. Drept rezultat al cresterii ratei de migratiune, între 1999 si 2004 transferurile valutare din strainatate oficial înregistrate au crescut de la 5% la circa 27% din PIB, astfel situând Moldova în lume în rândul economiilor cele mai dependente de transferuri.²

Contributiile cererii la cresterea economica

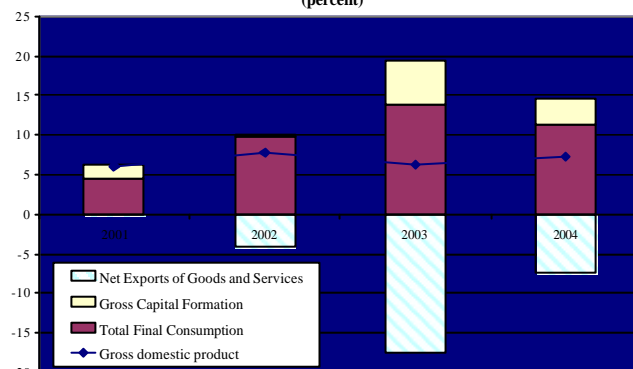
Redresarea economica din Moldova s-a datorat în mod principal cheltuielilor pe consum final stimulate de afluxul transferurilor valutare provenite din activitatea cetatenilor peste hotare

11. Cresterea rapida a transferurilor valutare provenite din activitatea cetatenilor peste hotare a avut un rol major în stimularea redresarii economice a Moldovei. Suplimentar cresterii reale a salariilor, afluxul mare de transferuri din exterior a condus la o crestere considerabila a veniturilor care, la rândul sau, au stimulat cresterea consumului. În timp ce echivalentul în dolari SUA a PIB a crescut în medie cu 18% anual din 2000, Venitul National Brut Disponibil (VNBD) pe locuitor (venitul disponibil rezidentilor nationali pentru consum, inclusiv transferurile valutare din strainatate) a crescut si mai rapid (21% anual). Analiza componentelor de cheltuieli din PIB prezentata în Figura 1.2 ilustreaza masura în care redresarea economica din Moldova a depins preponderent de cheltuielile finale pe consum.

Contributiile investitiilor la redresarea economica din prezent au fost modeste, iar nivelul investitiilor publice si private a ramas destul de redus.

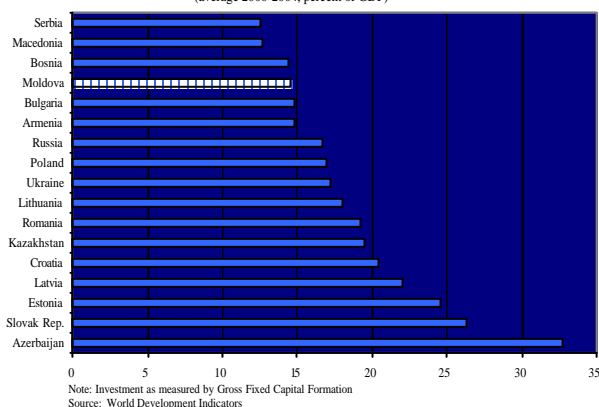
12. Spre deosebire de consum, contributia investitiilor la redresarea economica din prezent a fost modesta (vezi Figura 1.2). Ca parte din PIB, formarea de capital fix a

Figure 1.2 Contribution to Real GDP Growth, 2000-2004
(percent)



Source: Statistical Yearbook of the Republic of Moldova and staff estimates

Figure 1.3. Private Investment in Transition Economies
(average 2000-2004, percent of GDP)



Note: Investment as measured by Gross Fixed Capital Formation
Source: World Development Indicators

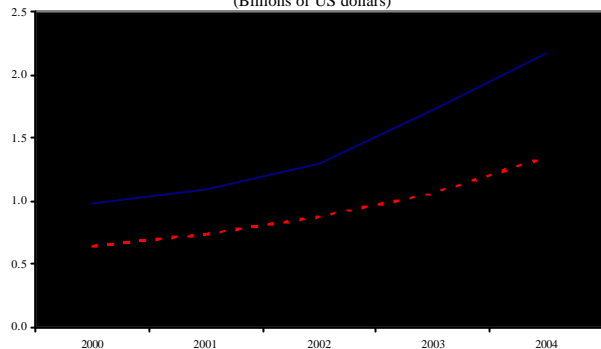
² Doar Tonga, Haiti si Iordania au un raport mai mare de transferuri din strainatate la VNB (vezi Banca Mondiala, *Finantele dezvoltarii globale*, 2004).

ramas la un nivel scazut (în mediu mai puțin de 17% în perioada anilor 2000-2004) și a revenit lent urmare a impactului crizei financiare regionale. Deși investițiile au crescut treptat în ultimii ani, în mare măsură datorită unei amplificări în sfera construcțiilor finanțate de transferurile valutare din exterior, formarea capitalului fix brut constituia doar 18% din PIB în 2004. Din acestea, investițiile private constituie 16% din PIB, iar investițiile publice sunt foarte reduse, reprezentând doar 2% din PIB. Chiar atunci când este comparat cu alte economii în tranziție, nivelul investițiilor private din Moldova este mic (Figura 1.3). La nivel mai global, printre economiile de nivel mediu din OCED, ratele de investiții sunt între 20% și 25% din PIB, pe când în economiile “miraculoase” din Asia de Est aceste rate ajung până la 30% din PIB.

Exporturile nete constituie o piedică pentru creșterea economică.

13. Deși performanța economică solidă a partenerilor comerciali principali ai Moldovei a încurajat o creștere rapidă a exporturilor (în mediu 21% din creșterea anuală în perioada anilor 2001-2004), creșterea consumului determinată de transferurile valutare din exterior a condus la o creștere la fel de rapidă a importurilor (în mediu 23% din creșterea anuală în aceeași perioadă). Drept rezultat, exporturile nete în Moldova au rămas a fi o piedică pentru dezvoltarea economică (vezi Figura 1.2). Mai mult ca atât, datorită faptului că valoarea importurilor reprezintă mai mult de o dată și jumătate valoarea exporturilor, s-a largit considerabil balanța resurselor. De la un deficit de aproximativ 24% din PIB în 2001, decalajul s-a mărit constant până la aproape 32% din PIB în 2004. Piața și compoziția produselor în exporturi sporește vulnerabilitatea Moldovei la socurile externe. Circa 60% din exporturile Moldovei reprezintă produse agricole (inclusiv de la industria de procesare a marfurilor agricole) și preponderent din sectorul de vinificație și băuturi. Deși direcția comerțului a fost treptat orientată spre UE, ținând cont de caracterul produselor din Moldova această transformare a fost cu mult mai lentă decât în alte țări în curs de tranziție. Drept rezultat, majoritatea exporturilor sunt limitate doar către membrii CSI și Rusia în mod special.³

Figure 1.4. Net Exports of Goods and Services, 2000-2004 (Billions of US dollars)



Source: National Bank of Moldova

³ Problemele asociate redirectionării exporturilor din Moldova constituie subiectul raportului Moldova: Studiu asupra comerțului, Banca Mondială, 2004.

Structura economiei Moldovei s-a schimbat considerabil de la independenta.

Transformarile structurale si raspunsul ofertei

14. Structura economiei Moldovei s-a schimbat considerabil de la independenta. La fel ca si în cazul multor alte economii în curs de tranzitie, sectorul serviciilor era destul de puțin dezvoltat, iar sectorul industrial trebuia sa lupte cu mostenirea structurilor industriale învechite. Transformarea structurala ce s-a petrecut în timpul tranzitiei Moldovei s-a soldat cu cresterea cotei sectorului de servicii în activitatea economica. De-a lungul anilor 1990 sectoarele industrial si agricol si-au micșorat dimensiunile atât ca valori absolute, cât si relative. Însa odata cu începutul redresarii economice sectorul industrial a crescut cu aproximativ 11% anual si a stabilizat cota productiei interne la aproximativ 20% din PIB. Evolutia sectorului agricol a continuat a fi nesatisfacatoare. Productia agricola finita a fost instabila si a crescut în mediu cu doar 2,7% anual din 2000, în timp ce cota sa din economie continua sa descreasca.

Procesul de eliberare a fortei de munca excesive din sectoarele industrial si de servicii pare sa fi luat sfârșit. Însa în sectorul agricol acest proces a început târziu si aparent se desfasoara pâna în prezent.

15. Reluarea creșterii economice care a început în 2000 nu a fost însoțita de o creștere în ocuparea fortei de munca. Dimpotriva, rata de ocupare a fortei de munca în Moldova a scăzut cu peste 13% pe durata redresării. La fel ca și în toate economiile de tranzitie, presiunea fortelor pietei a forțat întreprinderile sa scape de forta de munca excesiva mostenita de pe timpurile planificării centralizate. În timp ce sectoarele industrial si de servicii au redus angajarea fortei de munca în timpul anilor 1990, procesul de eliberare a fortei de munca excesive pare sa fi luat sfârșit acum. Însa în sectorul agricol acest proces a început târziu si aparent se desfasoara pâna în prezent. Într-adevar, declinul recent în nivelul de ocupare a fortei de munca a fost concentrat aproape integral în sectorul agricol. Angajarea în acest sector reprezenta 41% din numarul total de locuri în 2004 si a scăzut cu peste 30% fata de

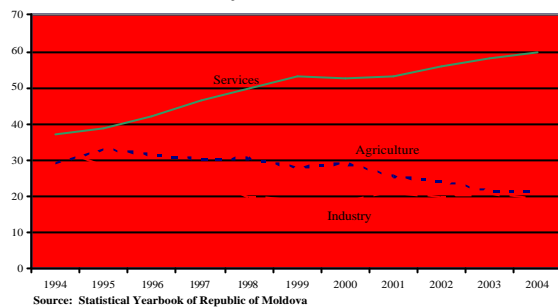


Figure 1.6. Employment Trends, 1996-2004



Figure 1.7. Productivity and Employment Structure

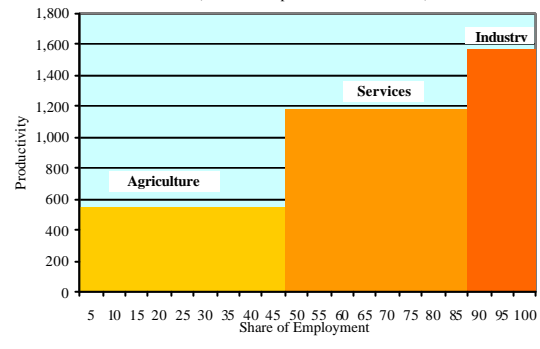
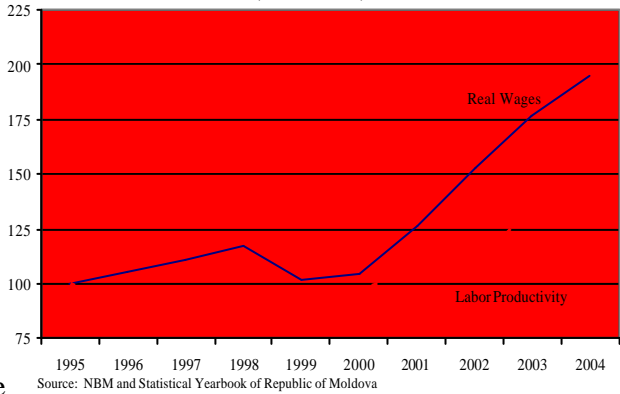


Figure 1.8 Real Wages and Labor Productivity (Index 1995=100)



Source: NBM and Statistical Yearbook of Republic of Moldova

2000. Migratiunea si retragerea multor muncitori descurajati din acest sector s-a soldat cu o rata de somaj relativ mica – 8,1% în 2004.

Productivitatea muncii este cea mai înalta în sectoarele industrial si de servicii, dar în sectorul cu cea mai înalta cota din ocuparea totala (sectorul agricol) productivitatea întârzie considerabil.

16. Declinul ratei de ocupare a fortei de munca si cresterea productiei a condus la o crestere brusca în productivitatea muncii. PIB real pe angajat a crescut cu peste 50% de la începutul perioadei de redresare (Figura 1.8). Din toate sectoarele economiei productivitatea muncii este cea mai înalta în sectoarele industrial si de servicii, dar în sectorul cu cea mai înalta cota din ocuparea totala (sectorul agricol) productivitatea întârzie considerabil. Posibilitatea de a genera o productivitate sporita prin reducerea fortei de munca excesive scade. Cresterile continue în productivitate vor necesita prin urmare crearea unor conditii care ar încuraja investitii si inovatii sporite.

17. Migratiunea si afluxul de transferuri valutare din exterior au condus la cresterea costurilor interne ale muncii, salariul real dublându-se din 2000. Capacitatea muncitorilor moldoveni de a pleca peste hotare la costuri relativ reduse si de a obtine astfel venituri mai mari a condus la marirea salariului de echilibru (prin cresterea proportiei capital / forta de munca) pe piata interna de munca. Transferurile valutare din strainatate, marind salariul de rezerva al muncitorilor – rata de salariu care motiveaza lucratorii sa participe pe piata de munca – a condus de asemenea la cresterea salariilor în piata interna de munca. Precum se arata în Figura 1.8, din 2000 costurile unitatii de munca în Moldova au crescut odata ce cresterea salariilor reale a întrecut cresterea productivitatii muncii.

Reformele structurale si consecventa politicilor

Pe toata durata istoriei sale de reforme structurale eforturile au urmat un model clar de evolutie inegala.

18. Cu toate ca Moldova era considerata un reformator de frunte în rândul tarilor CSI la începutul anilor 1990, pe toata durata istoriei sale de reforme structurale eforturile au urmat un model clar de evolutie inegala. Promisiunea reformei rapide care a însoțit eforturile initiale de stabilizare si reformele structurale de prima generatie nu au fost îndeplinite. În schimb, pe întreaga durata a anilor 1990 restructurarea în economia reala a fost subminata de accesul continuu la credite preferentiale, acumularea restantelor si prelungirea raspândita a împrumuturilor neonorate, precum si de o disciplina financiara slaba în sectorul energetic. Productivitatea sectorului privat nou-aparut a fost împiedicata de guvernarea corporativa slaba. În sectorul agricol privatizarea pamântului a fost suspendata legal si s-a înregistrat un progres foarte mic în restructurarea gospodariilor agricole.

19. Reînviatorarea eforturilor de reforme structurale a fost lansata dupa alegerile parlamentare din 1998. Moratoriul privind privatizarea pamântului a fost eliminat, iar gospodariile agricole falimentate au fost lichidate. Odata cu privatizarea partiala din sectorul electroenergetic de catre un investitor subventiile energetice au fost preponderent anulate, iar cadrul legal si regulator a fost îmbunatatit substantial. Reforma pensiilor a ajutat la restabilirea vitalitatii financiare a sistemului. În timp ce privatizarea în numerar a fost accelerata, sectoarele strategice precum vinariile, companiile militar-industriale si de tutun nu au fost incluse în programul de privatizare. În pofida reformelor semnificative lansate în aceasta perioada, declinul continuu al PIB si al standardelor de viata la finele anilor 1990 a condus din nou la diminuarea acestor eforturi.

Pentru a genera credibilitate în raport cu angajamentul sau pentru guvernare si reforma îmbunatatita, guvernarea tarii trebuie sa demonstreze capacitatea sa de a implementa eficient reformele.

20. Pâna la momentul în care economia a început sa creasca din nou în 2000, eforturile de reforme structurale s-au diminuat. Guvernarea care a preluat conducerea în 2001 avea o opinie mai prudenta fata de privatizare si o atitudine mai interventionista în economie. Initial, aceasta atitudine a creat

multa incomoditate și neîncredere față de direcția politicilor economice. În final, inversarea totală a politicilor nu a avut loc și stabilitatea macroeconomică a fost menținută. Din 2004 conducerea a început să recunoască importanța reformelor structurale continue pentru menținerea unei creșteri economice durabile. În SCERS și Planul de acțiuni Moldova-UE guvernarea specifică o realiniere semnificativă a cadrului național de politici. Însă stagiul instabil al Moldovei în domeniul reformelor structurale continua să diminueze credibilitatea eforturilor de reformare. Pentru a genera credibilitate în raport cu angajamentul sau pentru guvernare și reforma îmbunătățită, guvernarea țării trebuie să demonstreze capacitatea sa de a implementa eficient reformele.

Redresarea economică și ajustarea politicilor

21. Colapsul economic produs în anii 1990 a generat implicații serioase pentru gestionarea macroeconomică. Între 1995 și 1999 deficitul fiscal considerabil al Moldovei erau finanțate în mare măsură din exterior, fapt ce a condus la creșterea rapidă a datoriilor publice externe. Când aceste finanțări au fost oprite din cauza crizei financiare regionale, au fost necesare ajustări substanțiale fiscale și ale ratei de schimb. La finele anilor 1990, pe vremea când economia încă se contracta, atât cheltuielile, cât și impozitele erau reduse substanțial ca proporție din PIB. În consecință, la momentul începutului redresării economice deficitul fiscal mare nu a dispărut.

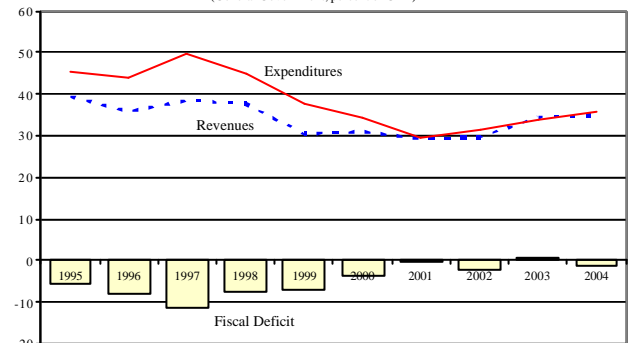
Majorările forțate de redresare în veniturile fiscale au oferit Moldovei spațiu fiscal pentru majorarea cheltuielilor publice.

22. **Politicile fiscale și datoriile.** Majorările forțate de redresare în veniturile fiscale au oferit Moldovei spațiu fiscal pentru majorarea cheltuielilor publice. Din 2001 atât cheltuielile, cât și veniturile au crescut mai rapid decât PIB (Figura 1.9). În același timp, statul a menținut o poziție fiscală prudentă, deficitul general în numerar al statului constituind în mediu doar -0,1% din PIB.

Cea mai mare parte a majorării veniturilor provine din impozitarea consumului.

23. Deși o careva majorare a veniturilor a provenit din creșterea colectării impozitelor pe profit și venit personal, marea parte a majorării veniturilor a provenit din impozitarea consumului, preponderent din taxa pe valoare adăugată (TVA). TVA asigură în prezent circa 50% din veniturile totale în bugetul consolidat, iar din acestea 87% de TVA sunt colectate din importuri. Pe de altă parte, impozitele pe venit personal și corporativ asigură fiecare câte 10% din veniturile fiscale. Pentru a lărgi baza de impozitare și a spori veniturile ce provin din impozitarea directă, strategia principală a statului a constat în reducerea nivelurilor de impozite. Din 2001 rata impozitului corporativ a fost redusă de la 28% la 20% în 2004. În mod similar, impozitele pe venit personal au fost și ele reduse, cea mai înaltă rată marginală scăzând de la 32% la 25%. Rezultatele pozitive obținute în sfera impozitelor pe venit personal și corporativ în perioada de redresare a determinat statul să reducă și mai mult aceste impozite. Atât impozitul pe venit corporativ, cât și cel mai mare impozit marginal pe venit personal sunt planificate a fi reduse până la 15% în anii apropiați.

Figure 1.9. Fiscal Expenditures, Revenues and Deficits, 1995-2004
(General Government, percent of GDP)



Source: MTEF and IMF Article IV Staff Paper.

Exista riscul ca „aspectul de oferta” al abordarii statului vizavi de impozitare se va solda cu o pierdere a veniturilor fiscale daca nu va fi însoțita de eforturi complementare de largire a bazei fiscale.

Pentru a evita subminarea perspectivelor de crestere pe durata medie vor fi necesare investitii publice sporite. Cresterea în spatiul fiscal va necesita acces la finantarea din exterior.

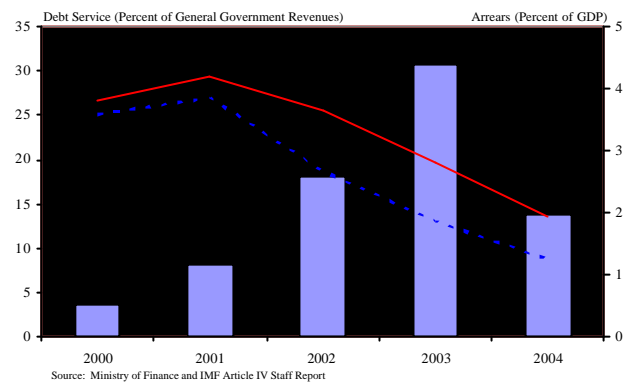
Statul a creat spatiu fiscal pentru cheltuielile sale prioritare prin administrarea activa a datoriilor si acumularea restantelor la obligatiunile sale externe.

24. Desi impozitele reduse pot, spre exemplu, încuraja înregistrarea formala a activitatilor din sectorul non-formal, exista riscul ca abordarea “aspectului de oferta” a impozitarii sa conduca la pierderi în venituri de pe urma impozitarii, în cazul în care aceasta nu este însoțita de eforturi de simplificare a structurii de impozitare, reducerea scutiilor de la plata impozitelor si îmbunatatirea administrarii impozitelor si a mecanismelor de aplicare si control.⁴ Progresul în domeniul restructurarii datoriilor externe poate depinde de capacitatea guvernarii sa demonstreze eforturi suficiente de mobilizare a veniturilor.

25. La capitolul cheltuieli publice statul a concentrat cresterile în cheltuieli asupra programelor care au fost reduse dramatic la finele anilor 1990 si anterior. Din 2000 cheltuielile pentru sanatate, educatie si protectie sociala au crescut cu aproape 6 p.p. dn PIB. Cheltuielile publice pentru capital si servicii economice au ramas însa foarte mici si au fost reduse ca proportie din PIB începând cu 2000. În mediul cresterii economice din prezent impactul acestor cheltuieli reduse nu este usor observabil. Pentru a evita subminarea perspectivelor de crestere pe durata medie, structura de calitate nesatisfacatoare si deteriorata a infrastructurii Moldovei trebuie solutionata. Aceasta va necesita largirea spatiului fiscal în vederea majorarii cheltuielilor pentru investitii publice, precum si o colaborare mai activa cu sectorul privat pentru prestarea acestor servicii economice.⁵ Tinând cont de importanta agriculturii în economie, nivelul scazut de cheltuieli pentru servicii economice în acest sector este clar sub nivelul optim. Desi careva cresteri în cheltuieli pot fi realizate prin îmbunatatirea mobilizarii resurselor si identificarea mai buna a prioritatilor în domeniul cheltuielilor sociale, în final orice crestere în spatiul fiscal va necesita acces la finantarea din exterior.

26. Accesul limitat la surse noi de finantare din exterior a plasat o povara considerabila asupra conturilor fiscale, necesitând achitarea împrumuturilor si dobânzii din venituri fiscale si nu din fluxul pozitiv net al datoriei. La începutul redresarii Moldovei platile programate pentru dobânda si amortizare pentru datoria publica si garantata public consumau circa 30% din veniturile generale ale statului (Figura 1.10). Statul a creat spatiu fiscal pentru cheltuielile sale prioritare prin administrarea activa a datoriilor. Din 2000 statul a rascumparat si reesalonat datorii catre un numar de creditori comerciali si bilaterali si a obtinut anularea unei parti din datorii. Statul a recurs de asemenea si la acumularea restantelor la obligatiunile sale externe, preponderent catre Gazprom si alti creditori comerciali si bilaterali. Dupa cum este prezentat în Figura 1.10, din 2002 autoritatile statale au efectuat

Figure 1.10. Debt Service and Arrears



⁴ Un raport recent al FMI despre experienta Rusiei în reducerea ratelor impozitelor (“Reforma fiscală din Rusia” de A. Ivanova si alti autori) a conchis ca nu existau probe ale unui efect puternic din partea ofertei generat de reforma.

⁵ Vezi [Investitii publice si politici fiscale](#), FMI, 12 martie 2004.

plati în mediu doar pentru doua treimi din obligatiunile serviciilor de datorii stabilite. Desi o parte substantiala a restantelor a fost achitata (peste 3% din PIB) prin rascumparari si reesalonari care au avut loc în 2004, noi restante la achitarea principalului au continuat sa se acumuleze.

Cresterea economica, dobânzile reduse la datorii si aprecierea ratei de schimb în raport cu dolarul SUA au usurat efortul de achitare a datoriilor din contul bugetului.

27. Cresterea economica, dobânzi scazute la datorii si aprecierea ratei de schimb în raport cu dolarul SUA au usurat efortul de achitare a datoriilor din contul bugetului. Din 2001 obligatiunile la achitarea datoriilor s-au micșorat de doua ori, în timp ce îndeplinirea achitarilor datoriilor a scazut cu doua treimi. Aceste evolutii, combinate cu eforturile de reducere a acumularii datoriilor, au îmbunatatit perspectiva generala a tarii în raport cu datoriile. Datorita dezechilibrului mare fiscal, acumularea datoriilor externe publice si garantate public (PGP) a fost accelerata rapid în perioada anilor 1990, crescând de la 39 milioane de dolari SUA în 1992 la maxim 1040 milioane de dolari SUA în 2000 (sau de la aproximativ 2% la 80% din VNB). Din 2000 datoriile publice externe au scazut pâna la 860 milioane de dolari SUA la finele anului 2004. Ca parte a VNB, micșorarea datoriilor publice externe a fost si mai dramatica. La finele anului 2004 datoriile publice externe reprezentau doar 33% din VNB. Reducerea rapida a indicatorilor datoriei Moldovei începând cu 2000 a diminuat îngrijorările cu privire la durabilitatea eforturilor de achitare a datoriilor pe perioada medie. La începutul redresarii economice valoarea prezenta neta (VPN) a datoriilor publice externe catre PIB era în jur de 105%, în timp ce VPN catre veniturile statului reprezenta circa 340%. La finele anului 2004 VPN a datoriilor publice externe a scazut aproape de doua ori pâna la 42% catre PIB si VPN a datoriei publice catre veniturile publice a scazut pâna la circa 154%. Datoriile publice interne, în mare masura împrumutate de la Banca Nationala, au ramas relativ stabile din 2000.

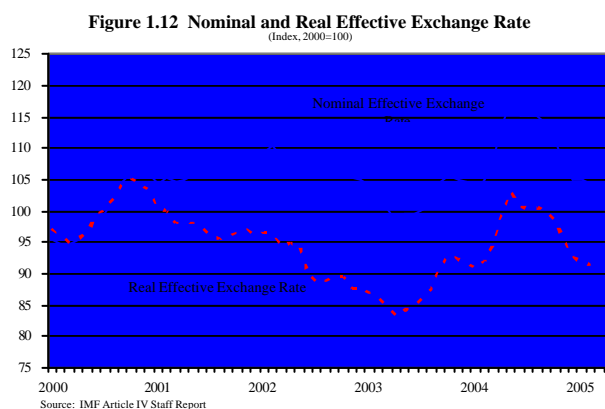
Lipsa unui plan credibil de abordare a problemei acumularilor continue de restante a îngreunat accesul foarte necesar la fluxurile de datorii externe.

28. Desi caracteristica datoriilor Moldovei s-a îmbunatatit, lipsa unui plan credibil de abordare a problemei acumularilor continue de restante a îngreunat accesul foarte necesar la fluxurile de datorii externe. Daca aceasta problema ar fi abordata în mod satisfacator, perspectivele de reînnoire a accesului la finantare externa si sustinere preferentiala din partea donatorilor s-ar îmbunatatii.

29. **Politicile monetare si ale ratei de schimb.** Obiectivul oficial al politicilor monetare este stabilitatea monedei. Însa în practica politicile monetare au încercat sa realizeze câteva scopuri. Acestea au cautat sa limiteze aprecierea ratei de schimb, sa pastreze inflatia si dobânda la niveluri joase si sa acumuleze rezerve internationale preventive. Afluxul major de transferuri valutare din strainatate a complicat realizarea acestor obiective deseori conflictuale.

De la începutul anului 2003 leul a fost supus unei presiuni de apreciere relativ constante.

30. Dupa deprecierea în termeni reali în anii 2001-2002 leul a fost supus unei presiuni relativ stabile de apreciere de la începutul anului 2003 (vezi Figura 1.12). Apreciera leului a fost puternica în special fata de dolar, dar s-a observat si în raport cu alte valute. Achizițiile BNM de valuta straina, care s-au accelerat în partea a doua a



anului 2004, au ajutat leul sa nu se aprecieze în raport cu dolarul SUA. Afluxul masiv de transferuri valutare din exterior a contribuit la lansarea presiunilor de depreciere asupra ratei de schimb de catre deficitele de comert exterior si de acumulara restantelor la plati externe. Într-adevar, în loc sa deprecieze, transferurile din exterior au constituit sursa principala de presiune asupra ratei de schimb în directie aprecierii.

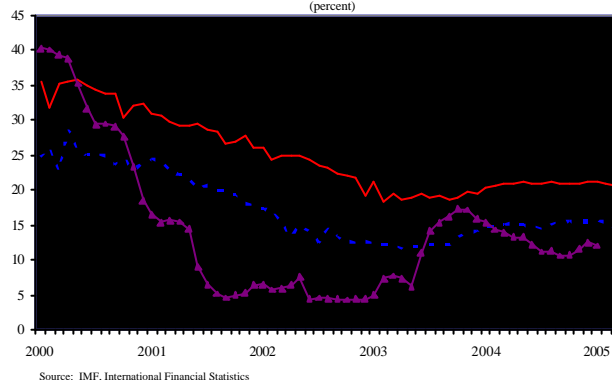
Cresterea rapida a rezervelor si a masei monetare prezinta riscul amplificarii presiunilor inflationiste.

31. Interventiile BNM pe piata valutara au condus la cresterea rapida a rezervelor valutare, atingând cota maxima de 470 milioane de dolari SUA la finele anului 2004. În pofida mai multor eforturi intensive de sterilizare, afluxul de valuta straina a contribuit la cresterea rapida atât a rezervelor, cât si a masei monetare de baza. De la începutul redresarii economice cresterea masei monetare a constituit în mediu 36% anual, crescând ca parte a PIB cu circa 15 p.p. si atingând 38% din PIB la finele anului 2004. Desi probabil are loc re monetizarea considerabila a economiei, cresterea rapida a ofertei monetare provoaca riscul de sporire a presiunilor asupra inflatiei. Redresarea economica a coincis initial cu o perioada de dezinflatie, inflatia scazând pâna la mai putin de 5% anual. Însa spre finele anului 2003 presiunile asupra inflatiei au reaparut, fiind cauzate partial de o crestere neobisnuita a preturilor la produsele alimentare (legata de recolta slaba) si au scazut foarte lent catre minimul anterior. Într-adevar, în 2004 inflatia medie în Moldova era printre cele mai înalte din regiune, fiind depasita doar de Belarus.

Sectorul financiar continua sa ramâna mic în raport cu PIB si multe firme se confrunta cu dificultati în accesarea creditelor.

32. Declinul inflatiei începând cu anul 2000 a contribuit la o descrestere stabila a dobânzii nominale. Însa de-a lungul întregii perioade de redresare economica dobânda *ex post* reala în Moldova a ramas înalta, constituind în mediu 7% în 2003 si 2004 (vezi Figura 1.13). Desi sectorul financiar a crescut rapid, acesta continua sa fie mic în raport cu PIB si multe întreprinderi au probleme cu accesul la credite.⁶ În 2004 depozitele totale reprezentau doar 25% din PIB – o crestere de 12 p.p. în comparatie cu 2000. La capitolul active, totalul acestora în întregul sector bancar echivalau cu 42% din PIB la finele anului 2004.⁷ Cresterea activelor s-a datorat majorarilor foarte rapide în creditele interne, reprezentând în mediu mai mult de 30% anual începând cu 2000. Sistemul bancar este sanatos, cu niveluri înalte de venituri, capitalizare si lichiditati, precum si un nivel redus de active neîndeplinite. Totusi, ineficacitatea sistemului bancar este evidenta datorita dispersarilor mari între dobânzile la împrumuturi si la depozite. În 2004 dobânzile la împrumuturi au întrecut dobânzile la depozite cu circa 6 p.p. Spre comparatie, diferentele medii în Europa Centrala si de Est, inclusiv tarile Baltice, au scazut pâna la 3,5%.

Figure 1.13. Inflation and Interest Rates (percent)



33. Eforturile anti-inflationiste ale Moldovei au contravenit deseori cu obiectivul de mentinere a ratei de schimb competitive. Într-adevar, presiunea

⁶ O analiza mai completa a evolutiei si vulnerabilitatilor sistemului poate fi gasita în [Republica Moldova: Evaluarea stabilitatii sistemului financiar](#), FMI, 2005.

⁷ Pentru comparatie, dimensiunile medii ale sectorului financiar în tarile-membru noi ale UE sunt de doua ori mai mari decât în Moldova.

asupra ratei de schimb reale de a se aprecia a creat îngrijorari, ca rata de schimb a pierdut legatura cu competitivitatea economiei, făcând sectorul bunurilor comerciale mai puțin profitabil și astfel descurajând producerea bunurilor pentru export sau substituenților de import. Deși intervențiile autorităților monetare au ajutat la ușurarea acestor presiuni asupra ratei de schimb, creșterea rapidă a ofertei de masă monetară ce a rezultat din așa acțiuni creează riscuri pentru stabilitatea macroeconomică și realizarea unui nivel redus de inflație.

Deși leul continuă să fie subevaluat cu 20% până la 40%, opunerea la aprecierea reală prin intervenții pe piața valutară pentru încetinirea aprecierii nominale a ratei de schimb va fi ineficientă.

34. Însă un număr de studii sugerează că prețurile și salariile din Moldova, precum și din alte țări CSI, sunt încă sub acel nivel care ar reflecta adevărata lor valoare economică.⁸ Astfel, deși s-a observat aprecierea ratei de schimb reale în 2003 și 2004, studiile date sugerează că leul este încă subestimat cu 20% până la 40%. Opunerea la aprecierea reală prin intervenții pe piața valutară pentru încetinirea aprecierii nominale a ratei de schimb va fi ineficientă. În schimb, astfel de intervenții vor conduce doar la aprecierea ratei de schimb reale prin intermediul inflației sporite. Mai mult ca atât, ținând cont de subestimarea ratei de schimb reale, este posibil ca autoritățile monetare să nu fie în stare să influențeze cu succes tendințele competitive de lungă durată prin administrarea ratei de schimb. În schimb, politicile monetare trebuie să se axeze asupra realizării obiectivelor inflationiste.

PROVOCĂRILE PRINCIPALE PENTRU O CREȘTERE ECONOMICĂ ACCELERATĂ

Moldova trebuie să continue să crească rapid pentru a recupera venitul pe locuitor pierdut, cu scopul de a reduce în continuare sărăcia și a se apropia de standardele Europei Centrale și de Est.

35. Moldova trebuie să continue să crească rapid pentru a recupera venitul pe locuitor pierdut, cu scopul de a reduce în continuare sărăcia și a se apropia de standardele Europei Centrale și de Est. Deși chiar dacă se ia în considerare creșterea din timpul perioadei de redresare, PIB real pe locuitor a scăzut cu peste 60% de la independență, o rată a creșterii de 5%, precum este considerată în SCERS, va însemna 17 ani pentru Moldova în atingerea nivelului PIB din 1989. Pentru a atinge nivelul de venit ce dominează în Europa Centrală și de Est creșterea economică trebuie accelerată. Mai mult ca atât, ținând cont că distribuția veniturilor s-a înrăutățit de la independență, porțiunea săracă a societății va necesita și mai mult timp pentru a-și restabili măcar standardele de viață din trecut, iar apoi și mai mult pentru atingerea nivelurilor standardelor din țările în tranziție avansate.

36. Redresarea economică și menținerea continuă a stabilității macroeconomice din 2000 a instituit o bază solidă în contextul căreia se poate elabora o strategie de creștere sustenabilă pe durată medie și lungă. Amplasarea geografică a Moldovei (în apropierea țărilor CSI mai mari și a pieței mai vaste UE) și rețelele de migranți noi formate pe piețele exterioare importante oferă țării multe oportunități de continuare a extinderii economice. Totuși, deși afluxul relativ abundent de transferuri valutare din exterior, care a cauzat creșterea bazată pe consum din prezent, probabil va continua, nu este rezonabil să se presupună că aceste afluxuri vor continua să crească la aceeași rată rapidă. Într-adevăr, toate dovezile internaționale indică spre probabilitatea înaltă de încetinire a creșterii date în viitorul mediu.

37. În mod similar, va fi tot mai dificil să se mențină creșterea rapidă a productivității muncii precum în trecutul recent, deoarece oportunitățile

Deși transferurile valutare din străinătate au ajutat la propulsarea extinderii curente, doar o creștere continuă în productivitate poate conduce la o creștere economică durabilă.

⁸ Spre exemplu, vezi Lundback (2004) "Competitivitatea externă" în Moldova: Probleme selectate, FMI, 2004.

oferite de eliberarea forței de muncă ineficiente și factorii de realocare în economie sunt treptat consumate. Deși transferurile valutare din străinătate au ajutat la propulsarea extinderii curente, doar o creștere continuă în productivitate poate conduce la o creștere economică durabilă. Dacă baza acestei productivități nu este stabilită, Moldova nu-și va atinge obiectivele de creștere de lungă durată. Economii avansate în tranziție din Europa Centrală și de Est oferă lecții importante cu privire la modul în care se pot realiza transformările necesare pentru a promova avantajele productivității continue. În cazul în care Moldova nu va stabili acest fundament, țara va intra probabil într-o perioadă nouă de probleme economice pe măsura ce stimulentele transferurilor valutare din exterior se va consuma și reacția ofertei interne va slăbi. Ținând cont de faptul că este mult mai simplu de inițiat transformări economice în perioada creșterii economice, Moldova trebuie să abordeze aceste provocări imediat.

Moldova trebuie să continue procesul de îmbunătățire a mediului macroeconomic, sporind rezultatele de succes de până acum.

38. Atât timp cât se va menține cadrul macroeconomic, în viitorul apropiat va continua să fie înregistrată creșterea economică întreținută de creșterile transferurilor din exterior și noi avantaje ale productivității. Moldova trebuie să continue procesul de îmbunătățire a mediului macroeconomic, sporind rezultatele de succes de până în prezent. Faptul că nu există riscuri curente și iminente poate conduce la automulțumire și la slăbirea creșterii performanței economice pe viitor. După cum s-a reflectat mai sus, este necesară o atenție orientată spre politicile fiscale, de datorii, monetare și ale ratei de schimb.

39. Întărirea poziției fiscale necesită reducerea incertitudinii inerente veniturii care provine de la axarea asupra reducerii ratelor impozitelor drept strategie principală de propulsare a politicilor de impozitare și dependența de impozitele pe consum. O axare sporită asupra eliminării scutiților de la impozite și a privilegiilor, precum și îmbunătățirea administrării vamale și a impozitelor este îndreptățită. De asemenea, este important să se echilibreze resursele veniturilor sectorului public cu declinul relativ în consum posibil pe viitor. Nivelul veniturilor sectorului public din Moldova este deja înalt comparativ cu alte țări cu același nivel de venituri și pare a fi prudent să se mențină nivelul curent, cautând în același timp alte câștiguri fiscale prin axarea asupra eficacității cheltuielilor. Moldova trebuie să modereze creșterea relativă a consumului în sectorul public prin prioritizarea eficacității, identificând mai bine cheltuielile sociale mai importante și îmbunătățind serviciile de bază.

O provocare importantă pentru politicile fiscale este sporirea investițiilor publice care vor deveni o condiție tot mai obligatorie pentru creșterea economică.

Guvernarea trebuie să reconsidere alocările sale de instrumente pentru gestionarea macroeconomică, preferabil concentrând politicile monetare asupra inflației și permițând fluctuarea ratei de schimb nominală.

40. O provocare importantă pentru politicile fiscale este sporirea investițiilor publice care vor deveni o condiție tot mai obligatorie pentru creșterea economică. Ținând cont de cererea mare de reparații și înnoiri în infrastructură, guvernarea trebuie să elaboreze o strategie care să se axeze asupra priorităților critice, implicând și sectorul privat. Este posibil ca guvernarea să nu poată finanța programul investițiilor publice din sursele disponibile din economiile publice sau pietele financiare interne și că țara va trebui să apeleze la finanțare de lungă durată pe pietele externe. Totuși, neținând la reducerea considerabilă a nivelului datoriilor externe, țara înfruntă dificultăți în accesarea finanțării în condiții avantajoase din cauza faptului că o înțelegere finală cu toți creditorii comerciali și bilaterali nu a fost atinsă.

41. Moldova trebuie să păstreze avantajele obținute pe baza reducerii inflației în perspectiva unei extinderi substanțiale a bazei monetare. Totuși, utilizarea politicilor ratei de schimb pentru a menține competitivitatea atrage

dupa sine riscuri în conditiile curente. Mai specific, încercările de a pastra rata de schimb nominala pot conduce la monetizarea rapida si la un exces în cererea de masa monetara, amplificând si mai mult cheltuielile private si cel mai probabil inflatia. Guvernarea trebuie sa reconsidere alocarile sale de instrumente pentru gestionarea macroeconomica, preferabil concentrând politicile monetare asupra inflatiei si permitând fluctuatia ratei de schimb nominale. Frica de o apreciere reala mica, care ar putea opri cresterea, nu este fondata. În perspectiva de lunga durata cresterea productivitatii va servi drept cel mai bun garant pentru mentinerea competitivitatii în fata presiunilor de reevaluare.

CAPITOLUL 2. MAXIMIZAREA BENEFICIILOR DE PE URMA MIGRATIUNII SI TRANSFERURILOR PROVENITE DIN ACTIVITATEA CETATENILOR PESTE HOTARE

INTRODUCERE

1. Forta de munca în Republica Moldova reprezinta singura sursa majora de export. Un numar mare al populatiei economic active a lucrat peste hotare înca de la începutul perioadei de tranzitie, rata migratiunii crescând spre sfârșitul anilor 1990. În prezent tara se plaseaza printre beneficiarii cei mai mari din lume ai transferurilor valutare de peste hotare (în raport cu PIB). Cresterea macroeconomica a tarii este în mare parte dependenta de cererea pe pietele muncii de peste hotare si va continua sa ramâna asa în viitorul apropiat.

2. Implicatiile numarului mare de migranti în exteriorul tarii asupra cresterii economice si nivelului de bunastare sunt complexe, iar impactul deplin al alegerii politicilor este dificil de prognozat. Pe de o parte, Moldova a resimtit o scurgere de forta de munca destul de calificata. Migratiunea în afara tarii a acestor lucratori ar putea diminua cresterea macroeconomica si extinderea afacerilor acolo unde acesti lucratori genereaza importante externalitati pozitive (spre exemplu, instruirea în câmpul muncii a altor lucratori), precum si priva firmele locale de capacitati profesionale esentiale, sau ar putea diminua prestarea serviciilor necomerciale esentiale care faciliteaza formarea capitalului uman (în special lucratorii din sfera ocrotirii sanataii si învatamântului). Mai mult ca atât, migratiunea de pe urma traficului uman poate degrada cresterea prin epuizarea capitalului uman si poate supune riscului sanataea publica. Transferurile valutare din exterior au produs un impact asupra competitivitatii sectorului comercial prin aprecierea valorii leului, cresterea salariilor pe piata locala si a complicat administrarea politicilor fiscale si monetare.

3. Pe de alta parte, migratiunea a sporit veniturile majoritatii gospodariilor casnice din Moldova. Migratiunea a servit drept mecanism de baza în lupta cu saracia pentru multi dintre cei care nu puteau sa faca fata costurilor minime pentru a-si asigura existenta din veniturile obtinute pe piata locala a fortei de munca. Pentru multi migranti, în special pentru cei care au plecat la lucru în tarile UE, migratiunea a oferit oportunitatea sa investeasca în noi capacitati profesionale si sa cladeasca legaturi pentru investitii între tara lor de destinatie si patrie.

4. Pentru a realiza beneficiile depline de pe urma exportului fortei de munca este necesar de a îmbunatati climatul de investitii în sfera afacerilor si cea financiara. Îmbunatatirea acestor politici si institutii va spori stimulentele pentru întoarcerea în patrie a migrantilor cu scopul utilizarii capacitatilor profesionale, cunostintebr si economiilor banesti, precum si cu scopul facilitarii legaturilor comerciale si investitionale în timp ce se afla peste hotare. Politicile trebuie sa favorizeze economiile banesti si investitiile, astfel încât o careva parte a venitului marginal sa poata fi plasata în economii sau investita (inclusiv capitalul uman). Politicile care sunt necesare pentru apropierea de nivelul veniturilor din tarile industrializate sunt cele care

sporesc impactul asupra dezvoltării generat de migrațiune și transferurile valutare care rezulta din aceasta.⁹

MIGRAȚIUNEA ÎN AFARA MOLDOVEI: FACTORII DE BAZA ȘI IMPACTUL

Moldova este una dintre țările cu nivelul cel mai înalt de migrațiune netă din lume (în raport cu numărul populației).

5. Aproximativ 3710 mii de moldoveni sau 25% din populația economic activă lucrau peste hotare în timpul implementării celui mai recent recensământ al populației din 2003. Dar, statistica curentă reflectă numai un tablou parțial al migrațiunii existente și este posibil ca nu mai puțin de 571 mii de moldoveni, sau 39% din populația economic activă lucrau peste hotare în perioada anilor 2003-2004¹⁰. Aceste fluxuri migratorii par să fi crescut în mod dramatic după criza financiară din Rusia din anul 1998. Proximitatea geografică a Moldovei cu piețele de muncă relativ mai profitabile din Rusia și Europa de Vest, cât și densitatea mare a populației din Moldova au creat întotdeauna suficiente motive pentru numărul mare al migrantilor. În plus, se crede că ratele migrațiunii au crescut începând cu anul 1998, după ce se aflau în scădere pe la mijlocul anilor 1990. Nu mai puțin de 83% din migrații actuali au plecat pentru prima dată din țară după 1998.¹¹

6. Majoritatea acestor migrațiuni comportă un caracter de scurtă durată sau circular. Marea majoritate a migrantilor au drept scop câștigul de bani peste hotare și apoi revin în Moldova.¹² În mediu, moldovenii migrează pentru aproximativ 20 de luni la o perioadă. Jumatate din moldoveni migrează în Rusia, unde durata de muncă peste hotare este de 17 luni, în mare parte implicându-se ca forță de muncă în lucrările sezoniere din agricultura sau în contracte de scurtă durată la lucrări de construcții pentru bărbați. O mare parte dintre aceste contracte durează circa 3-4 luni. Spre deosebire, migrații în Europa de Vest tind să stea numai vreo 2 ani și reprezintă predominant femei care sunt angajate în sfera turismului sau îngrijire la domiciliu.

Migrațiunea este mai răspândită printre gospodăriile casnice mai sărace decât cele cu o bunăstare mai sporită.

7. Migrațiunea pare să funcționeze spre beneficiul mai ales al celor săraci. Majoritatea migrantilor sunt din sectoarele mai sărace ale orașelor sau satelor unde locuiau 68% din populația săracă din Moldova în anul 2002. În

⁹ Acest capitol reflectă și face o sinteză a rezultatelor empirice ale trei micro-sondaje majore petrecute recent asupra migrațiunii și transferurilor valutare din străinătate, care au avut loc în Moldova în anul 2004. (1) Un sondaj efectuat de firma moldovenească AXA-CBS a comunicat rezultatele Organizației Internaționale pentru Migrațiune, Programului de Securitate a Alimentației al Comisiei Europene și ale *Studiului asupra transferurilor valutare din străinătate* al Fondului Monetar Internațional (*care urmează*); (2) O echipă condusă de d-nii B. Ghencea și I. Gudumac din cadrul Alianței pentru Microfinanțare din Moldova a produs studiul *Migrațiunea forței de muncă și transferurile valutare de peste hotare în Moldova*; și (3) Un raport produs la comanda USAID (BASIS/CRSP) de către C. Sander, D. Nistor, A. Bat, V. Petrov, V. Seymour în anul 2005 cu denumirea *Transferurile valutare de peste hotare ale migrantilor și piața financiară din Moldova*. Majoritatea datelor care nu au putut fi obținute din partea autorităților moldovenești au fost furnizate anume de aceste trei studii. Deviațiile de la modelele respective sunt indicate.

¹⁰ Organizația Internațională pentru Migrațiune, Programul de Securitate a Alimentației al Comisiei Europene și *Studiul asupra transferurilor valutare din străinătate* al Fondului Monetar Internațional.

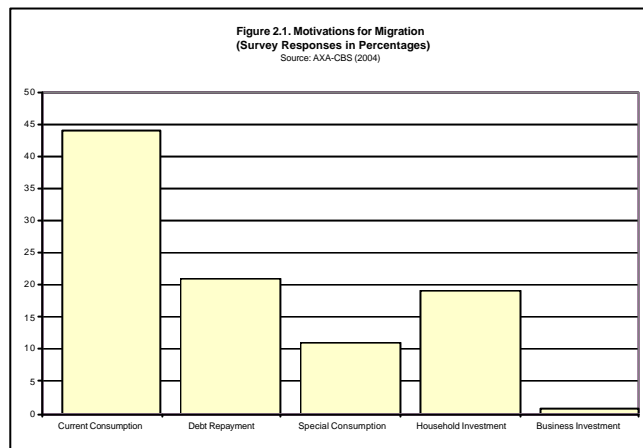
¹¹ Fondul Monetar Internațional, *Republica Moldova: Probleme de bază*, 21 ianuarie 2005.

¹² Aproximativ 67% din cei care au migrat au raportat într-un sondaj recent că intenționau să se întoarcă în Moldova după ce vor fi câștigat ceva bani peste hotare. Vezi CBS-AXA, *Studiul asupra transferurilor valutare din străinătate*, Decembrie 2004, p. 10.

timp ce 25% din moldoveni au lucrat peste hotare în timpul ultimilor doi ani, cifrele pentru centrele urbane sunt considerabil mai mici, numai 11% din locuitorii Chisinaului indicând ca au migrat. Migranții din zonele mai sarace migreaza mai mult în tarile CSI, în timp ce cei din zonele urbane mai mari migreaza mai mult în Europa de Vest, în mod special în Italia, Portugalia si Spania. În mediu, gospodariile casnice din care cineva a migrat în Rusia au câștigat mai mult decât cele membrii carora au migrat în Italia. O parte a acestei devieri în venituri se explica prin costurile considerabil mai mari de migratiune în Europa de Vest si o cerere mai mare de forta de munca necalificata în tarile CSI¹³. De asemenea, destinatia migratiunii familiilor si prietenilor determina migratiunea în anumite tari, deoarece 60% au indicat ca asemenea „rețele” s-au stabilit în tara care a fost aleasa drept destinatie.

Migratiunea este determinata în mare masura de necesitatea satisfacerii costurilor de baza pentru existenta.

8. Motivul cheie al migratiunii îl constituie dorinta de a câștiga mai multi bani pentru a si putea plati existenta de baza, întoarce datoriile si finanta consumul (vezi Figura 2.1). Majoritatea migrantilor nu par a fi determinati sa plece peste hotare

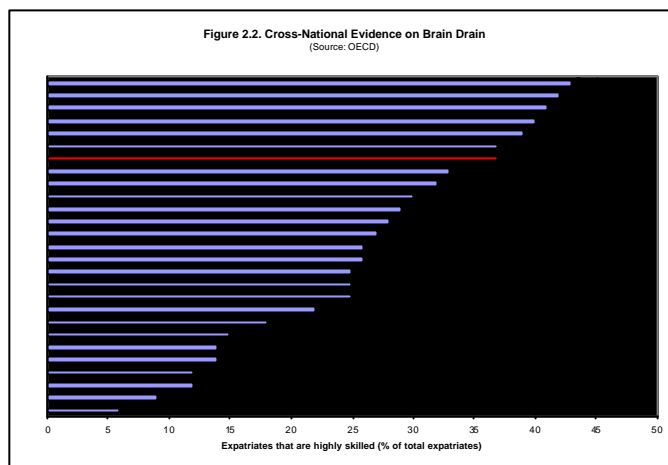


din motiv ca nu exista locuri de munca în tara, ci din dorinta de a câștiga mai multi bani si a avea o calitate mai buna a vietii. Din motive pur microeconomice, migratiunea a servit ca mecanism de baza în lupta cu saracia pentru multi dintre moldoveni, fapt generat de nivelul înalt de consum al gospodariilor casnice finantat din transferurile valutare de peste hotare (subiect discutat în continuare). Mai mult ca atât, exista dovezi ca moldovenii acapareaza capital uman peste hotare care le permite sa-si sporeasca câștigurile pe piata Moldovei. S-a dovedit ca veniturile lunare ale familiilor migrantilor au crescut de sase ori dupa migratiune.

¹³ Cheltuielile de migratiune (inclusiv transportul, pregatirea documentelor si eliberarea vizei) în Rusia constituie 96 de dolari SUA comparativ cu 2048 de dolari SUA pentru plecarea în Italia. Fondul Monetar International, *Republica Moldova: Probleme de baza* (2005), Washington.

Migratiunea este determinata de asemenea de calitatea redusa a oportunitatilor din tara.

9. În afara diferentelor în remunerarea muncii, migratiunea din Moldova este determinata si de perceptia ca în patrie nu exista oportunitati pentru dezvoltarea personala si profesionala (adica, calitatea vietii). Dovezile din tarile de acces din Europa de Sud si Centrala arata ca ratele de migratiune pot fi reduse, chiar si pe baza asteptarilor de diferente între venituri, daca exista perceptia ca calitatea vietii în patrie nu se îmbunătătește.¹⁴ Aceste preocupari pentru calitatea vietii determina un sir de factori economici, structurali, echitate sociala si administrare de stat care creeaza stimulente pentru a lucra si investi în patrie. Performanta relativa a Moldovei în domeniul acestor politici este supusa discutiei în capitolele urmatoare. Este important totusi de a mentiona ca calitatea îmbunătătită a vietii creeaza stimulente pentru migranti sa se întoarca în patrie si sa investeasca în Moldova. Interviuurile cu multe gospodarii casnice sugereaza faptul ca aceste stimulente nu sunt încă prezente. Multi au raspuns ca migratiunea a fost necesara nu doar pentru a finanta consumul curent, dar si pentru a se simti mai independenti si în siguranta.¹⁵ Astfel, politicile care sporesc stimulentele pentru investirea în afaceri, cresterea în sectorul financiar si practica de antreprenoriat sunt aceleasi care reduc motivele pentru migratiune. Îmbunătățirea acestor politici creeaza stimulentele necesare pentru maximizarea beneficiilor din fluxurile migratorii existente.



10. Migratiunea se poate solda cu consolidarea capitalului uman al tarii, rezultând în efecte de “câștig de creieri” sau “circulatie de creieri”, sau poate „stoarce” o economie de capacitati profesionale importante. În aceasta privinta migratiunea poate conduce la doua efecte de crestere: (1) un „efect de câștig de creieri” *ex ante* (perspectivele de migratiune conduc la investitii în învățământ din cauza beneficiilor mai mari peste hotare) si (2) un „exod de creieri” *ex post* care rezulta din fluxurile migratorii. Analizele empirice referitor la care dintre efecte domina au produs rezultate mixte. Unele studii sugereaza ca majoritatea tarilor care combina nivelurile joase ale capitalului uman cu rata scazuta a migratiunii lucratorilor cu capacitati profesionale relativ înalte tind a fi afectate în mod pozitiv de exodul de capital uman. Si din contra, exodul capitalului uman pare sa aiba un efect negativ asupra creșterii în tarile unde rata migratiunii populatiei cu un nivel înalt de studii este peste 20% si/sau unde proportia populatiei cu un nivel înalt de studii este peste 5%.¹⁶ Moldova pare a fi supusa riscului exodului de capital uman pe baza acestor indicatori. Dupa cum indica Figura 2.2, printre numarul de migranti peste hotare, diaspora de moldoveni are nivelul cel mai înalt de

¹⁴ Banca Mondiala (raport în curs de elaborare) *Consolidarea beneficiilor & pe urma migratiunii internationale în Europa si Asia Centrala*.

¹⁵ CBS-AXA *Studiul asupra transferurilor valutare din strainatate*, Decembrie 2004, p. 14

¹⁶ Beine, Michel, Frédéric Docquier si Hillel Rapoport (2003) “Exodul de creieri si cresterea LDCs: Câștigatori si ratati” IZA DP No. 819, iulie. Beine, Michel, Frédéric Docquier si Hillel Rapoport (2001) “Exodul de creieri si cresterea economica: Teorie si practica” *Journal of Development Economics*, 64, 1, 275-289.

Exista dovezi de "exod al creierilor" determinat de nivelul înalt al migratiunii celor cu studii si capacitati profesionale înalte.

studii si cele mai înalte capacitati profesionale în raport cu alte tari ale Europei de Est si tarile CSI, 37% fiind clasificati ca fiind de o „calificare extrem de înalta”, dupa cum arata un studiu recent al OECD.¹⁷ De fapt, la nivel regional, numai diasporele din Azerbaidjan, Rusia, Tadjikistan si Uzbekistan sunt de o calificare mai înalta decât moldovenii.

11. Este foarte important ca politicile si institutiile tarii sa creeze stimulente pentru ca migrantii sa revina în patrie si sa aplice noile capacitati profesionale obtinute în Moldova. Aceasta este foarte important pentru Moldova, deoarece noua generatie de migranti dupa 1998 pare sa fie din rândul celor mai tineri si cu studii. Aproximativ 45% din migrantii care au parasit tara în anul 2004 aveau vârsta mai mica de 20 de ani si, daca e sa vorbim la general, majoritatea migrantilor sunt tineri, deoarece 70% au vârsta sub 40 de ani, iar aproape 40% vârsta mai mica de 30 de ani.¹⁸

Aproximativ 50% din migranti si-au obtinut calificarea profesionala din universitati sau colegii tehnice, iar alti 23% au absolvit liceul. Numai 10% din migranti nu au nici o calificare educationala.¹⁹ Mai mult ca atât, aproximativ 32% din migrantii chestionati au fost angajati în sfera educatiei, medicinii si alte institutii publice.

Average earnings by level of education & legality/ illegality		Average earnings by country	
(US\$ per Month)			
University	895	Russia	425
Vocational school / college	793	Greece, Turkey, Cyprus	597
High School	618	Portugal, Spain	897
		Italy	941
Legal	925	Israel	1,065
		France, Germany, Benelux	1,209
Illegal	649		

Source: Ghencea, Boris, and Igor Gudumac, 2004, Labor Migration and Remittances in the Republic of Moldova, Chisinau: Alianța Microfinanțare and Soros Foundation.

12. Nu este clar daca posibilitatea de a migra a determinat investitiile în educatie în patrie. Datele obtinute din unele tari sugereaza ca migratiunea peste hotare a condus la înscrieri mai mari în învățământul superior, deoarece multi dintre migranti spera sa obtina rezultate mai mari din calificarile obtinute peste hotare. Dupa cum indica Tabelul 2.1, migrantii care au un nivel mai înalt de studii într-adevar câștiga mai mult decât cei fara studii, chiar daca statutul legal din tara de destinatie influenteaza salariile câștigate peste hotare. Cu toate acestea, prognozele pentru înscrierea în școli nu indica faptul ca aceasta ar crește în pofida diferentelor dintre venituri pentru migrantii care au beneficiat de studii si cei care nu au beneficiat. Reformele ulterioare din sectorul învățământului din Moldova au fost identificate drept constrângeri pentru dezvoltarea capitalului uman din Moldova. Solutionarea acestor probleme va îmbunătăți de asemenea rezultatul inerent migratiunii.²⁰ Statul ar putea juca de asemenea un rol mai mare în a se asigura ca migrantii au capacitatile necesare de a obtine pozitii peste hotare. Migrantii au întâmpinat ca problema de baza cunoasterea limbii în ocuparea în câmpul

Migratiunea nu pare sa motiveze niveluri mai înalte de investitiile în educatie.

¹⁷ Dumon, J-C si G. Lemaître (studio în curs de elaborare) *Numarând migrantii si expatriatii: o perspectiva noua*, OECD, Documente de lucru în domeniul angajarii sociale si migrarii.

¹⁸ Aceeasi sursa.

¹⁹ Ghencea, B. si I. Gudumac (2004) *Migratiunea fortei de munca si transferurile banesti de peste hotare în Moldova*, Alianta pentru Microfinantare din Moldova si fundatia SOROS.

²⁰ Banca Mondiala (2005) *Moldova – Documentul de politici în sfera educatiei: Analiza în sustinerea îmbunătățirii calitatii, echitatii si eficientei în sectorul educatiei.*

muncii peste hotare. Acest factor reprezinta cea mai mare constrângere în obtinerea unei pozitii de lucru bine remunerate în Europa de Vest.

Statul trebuie sa continue eforturile de negociere a acordurilor de munca bilaterale cu tarile Europei de Vest.

13. Sporirea câstigurilor de pe urma migratiunii va fi de asemenea suplimentata de facilitarea migratiunii legale a moldovenilor. Majoritatea migrantilor moldoveni lucreaza în mod ilegal peste hotare. Aproximativ 70% din migrantii care lucreaza în tarile CSI nu au un permis legal de munca. Pentru majoritatea acestora migratiunea peste hotare sa efectuat pe baza legala, însa migrantii au trecut la lucru pe baza ilegala deoarece vizele lor de lucru au expirat sau ei au intrat în tara de destinatie pe baza vizelor turistice care interziceau angajarea în câmpul muncii în tara respectiva. S-a dovedit ca migrantii legali faceau transferuri valutare mai considerabile care par sa fi avut un impact mai mare în crearea unor oportunitati mai mari de investitii si comert pe baza contractelor dintre tara destinatară si Moldova. Mai mult ca atât, facilitarea legalizarii prin semnarea acordurilor bilaterale reduce riscul controlului migratiunii asupra migrantilor nedocumentati care înlatura moldovenii de pe aceste pietele de munca.

14. Sporirea oportunitatilor de migratiune legala reduce de asemenea oportunitatile de traficare fortata a moldovenilor, în special a tinerelor. Cu toate ca exista putina informatie statistica în aceasta privinta, Moldova este considerata ca tara afectata negativ cel mai tare în Europa de Sud-Est. În absenta oportunitatilor legale de lucru peste hotare (în special în Europa de Vest), multi dintre migranti erau transformati în intermediari pentru a-si putea asigura locul de munca, creând astfel oportunitati pentru traficanti.²¹ Traficul de fiinte umane poate avea un impact asupra cresterii economice prin epuizarea capitalului uman, sporind nivelul activitatilor criminale si creând riscuri pentru sanatatea publica (spre exemplu, raspândirea bolilor cu transmitere sexuală). Mai mult ca atât, migrantii traficati nu puteau trimite în patrie sume importante de bani, date fiind conditiile de exploatare în care erau nevoiti sa lucreze.

15. Sarcina asistentei oferite migrantilor în obtinerea si mentinerea unui lucru legal peste hotare s-ar putea îmbunătăti, dat fiind ca Guvernul Moldovei a fost activ în semnarea unor acorduri bilaterale cu tarile vecine.²²

Table 2.2. Summary of Bilateral Labor Agreements Among Select European and Central Asian Countries

Country	CEEC	CIS	EU15 + Switzerland and Norway	Total
Moldova	0	3	1	4
CEECs				
Czech Rep	4	2	5	11
Hungary	3	0	8	11
Poland	2	3	9	14
Slovak Rep	3	2	5	10
Turkey	0	0	6	6
CIS				
Armenia	0	2	0	2
Azerbaijan	1	2	0	3
Belarus	3	6	0	9
Georgia	1	1	0	2
Kazakhstan	0	4	0	4
Kyrgyz Rep	1	2	0	3
Russia	2	7	0	9
Tajikistan	0	2	0	2
Ukraine	6	3	2	11

Numbers in cells represent the number of countries (among the CEECs, CIS EU15, Switzerland, and Norway that have signed bilateral labor agreements with the countries listed in each row

Source: World Bank, International Organization for Migration, International Labor Organization, and national authorities

²¹ Clert, C. si E. Gomart (2005) *Traficul de fiinte umane în Europa de Sud-Est: În afara contorului criminalitatii, agenda pentru includerea sociala si dezvoltare*, Documentul de dezvoltare sociala, prevenirea conflictului si reconstructia, Banca Mondiala.

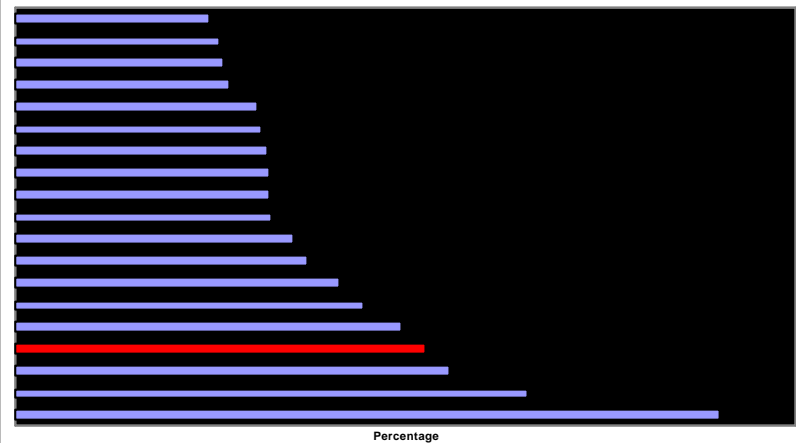
²² Angajamentul de a negocia acordurile bilaterale, care stabileste cotele pentru migrantii moldoveni este prezentat în structura Departamentului Migratiunii prin crearea Sectiei pentru migratiunea fortei de munca si relatii internationale. Una dintre functiile acestei sectii este de a negocia acordurile bilaterale.

Negocierile pentru finalizarea acestor acorduri au început cu un număr de 19 țări în 2002 și au fost semnate acorduri cu 4 țări (Belarus, Italia, Ucraina și Rusia). Cu toate că Moldova are cea mai mare rată a migrației din regiune, țara a semnat cele mai puține acorduri bilaterale (vezi Tabelul 2.2). Ar fi important ca Moldova să sporească numărul de acorduri bilaterale semnate cu țările de destinație cele mai importante în care are loc migrația din țară. Acordurile bilaterale care structurează mișcarea forței de muncă între țări va reduce motivele pentru mulți migranți în a se angaja pe piețele neoficiale de forță de muncă de peste hotare. Cu condiția ca aceste acorduri vor reflecta amploarea reală a fluxurilor transfrontaliere ale forței de muncă, acestea vor spori

stimulentele pentru migranți de a se întoarce în patrie atunci când sederea lor legală în țara respectivă va fi epuizată în termen sau când aceștia vor deveni economic inactivi. Aceste acorduri ar putea transforma percepția

migrației ca fiind o experiență de o singură dată (asociată cu beneficiile sederii ilegale peste hotare fiind mai mari decât costurile depistării) într-un proces repetat în care migranții vor avea opțiunea de a lucra peste hotare atunci când este cerere pentru forța lor de muncă.

Figure 2.3. Top 20 Remittance Receiving Countries in the World (Percentage of GDP (2003))
(Source: IMF Balance of Payments)



TRANSFERURILE VALUTARE DIN MOLDOVA PROVENITE DIN ACTIVITATEA CETATENILOR PESTE HOTARE

Factorii de baza

16. Nivelul transferurilor valutare de peste hotare ale migranților a crescut enorm începând cu sfârșitul anilor 1990. Statistica balanței de plăți indică faptul că acestea au crescut în mărime de 269% în perioada dintre 2000 și 2004, chiar dacă există careva divergențe referitor la modul cum au fost comensurate ele pe parcursul acestei perioade de timp.²³ După cum

²³ Transferurile valutare de peste hotare sunt foarte dificil de a fi măsurate. O problemă în înregistrarea transferurilor valutare de peste hotare este faptul că sume necunoscute (chiar dacă se suspecta a fi mari) sunt transmise prin canale neoficiale (fiind transportate de însuși migranții sau de către agenții de transfer cum ar fi șoferii de autocare) care—deseori prin structura lor—sunt dificil de a fi măsurate de către stat. Mai mult ca atât, nu există o opinie unică despre modul de măsurare a acelor transferuri valutare de peste hotare care sunt transmise prin rețele oficiale și înregistrate în balanța de plăți. Spre exemplu, Bryan Roberts (2004) definește aceste transferuri valutare de peste hotare ca „mijloace monetare transmise de persoane care lucrează peste hotare beneficiarilor din țara de origine”. Definiția sa include atât transferurile din partea

Transferurile valutare din Moldova au crescut enorm si tara este unul dintre cei mai mari beneficiari de transferuri valutare din lume (ca proportie din PIB).

indica Figura 2.3, nivelul transferurilor valutare de peste hotare în Moldova, ca proportie din PIB, a fost pe locul patru pe plan mondial în anul 2003, în jur de 24% (484 milioane de dolari SUA) si a crescut la 26% în 2004. Totusi, chiar si aceasta cifra ar putea diminua considerabil volumul real al transferurilor valutare de peste hotare. Mari cantitati de transferuri valutare de peste hotare (probabil 50%) sunt transmise prin canale neoficiale si nu sunt bine reflectate în estimarile balantei de plati.²⁴ O analiza extrapolata calculata pe baza rezultatelor unui micro-sondaj al familiilor din Moldova permite o estimare alternativa a transferurilor valutare de peste hotare care ar putea cuprinde mai multe dintre fluxurile neoficiale de transferuri decât balanta de plati. Aceste estimari ridica cifra pentru anul 2003 la circa 650 milioane de dolari SUA sau mai mult de 30% din PIB.

17. Interpretarea cresterii ratelor transferurilor valutare de peste hotare din ultimii câtiva ani trebuie abordata cu mare atentie. Necatând la faptul ca o mare parte a acestei cresteri reflecta nivelul sporit de migratiune din tara, care s-a produs dupa criza financiara din Rusia din 1998, o alta ar putea fi explicata de capacitatea îmbunatatita a Bancii Nationale de a monitoriza fluxurile de transferuri valutare de peste hotare. Începând cu anul 1999 Banca Nationala a introdus o forma standard pe care bancile comerciale trebuie sa o prezinte pentru a înregistra transferurile valutare de peste hotare. Dupa cum se arata în Figura 2.4, implementarea acestei metode corespunde cu cresterea brusca în registrele oficiale a nivelului de transferuri valutare de peste hotare.

celor care au migrat temporar pentru a lucra peste hotare, cât si din partea celor care s-au stabilit cu trai permanent si au devenit rezidenti ai altei tari. Transferurile valutare de peste hotare mai sunt definite si ca suma intrarilor creditare pentru compensarea angajatilor (transferuri valutare de peste hotare transmise de migranti sezonieri si lucratori la hotare), transferuri valutare de peste hotare ale lucratorilor (transferuri valutare de peste hotare transmise de migrantii care locuiesc mai mult de un an în tara-gazda) si transferuri valutare de peste hotare ale migrantilor care sunt înregistrate în statistica balantei de plati (Ratha 2003). Chiar daca ultima definitie nu ia în considerare cheltuielile si impozitele platite de lucratorii sezonieri si nu include banii trecuti peste frontiera de persoane fizice în unele tari din Europa de Est, în mod general se accepta ca o aproximatie pentru estimarea transferurilor valutare de peste hotare utilizând statistica balantei de plati, si daca nu se prevede altfel, se utilizeaza definitia folosita aici. Vezi Robert, Bryan (2004) *Transferurile valutare de peste hotare în Armenia: Anvergura, impactul si masurile de consolidare a acestora pentru a contribui la dezvoltare*, prezentat USAID, 1 octombrie. Ratha, Dilip (2003) "Raportul financiar de dezvoltare globala," Banca Mondiala.

²⁴ Procedurile Bancii Nationale a Moldovei pentru înregistrarea transferurilor valutare de peste hotare ale migrantilor în balanta de plati include si unele care sunt transmise prin canale neoficiale. În plus, la practica standard de obtinere a datelor de transferuri valutare de peste hotare de la banci, Banca Nationala monitorizeaza tranzactiile cu valuta straina efectuate la oficiile de schimb al valutei si la procurarea de bunuri pentru care deseori sunt folosite valute straine (spre exemplu, procurarea automobilelor). În acest mod Banca Nationala poate colecta unele fonduri care au venit în tara de peste hotare, dar nu au fost transmise prin canale oficiale.

Costurile de transmitere a transferurilor valutare de peste hotare sunt relativ înalte.

18. Migranții moldoveni efectuează transferuri importante de sume banesti pe care le câștiga peste hotare, cu toate ca plătesc costuri mari pentru aceste transferuri. Peste 80% din migranți transfera în țara mai mult de jumătate din câștigurile lor. Majoritatea din fondurile transferate de peste hotare prin canale formale se efectuează prin Western Union, care a dominat piața de transferuri. În anul 2000 circa 70% din transferurile valutare formale de peste hotare erau transmise prin rețeaua Western Union.²⁵ Chiar dacă suma totală a transferurilor a scăzut la 50% din numărul total în urma intrării pe piața a concurenților mai puțin costisitori (precum ar fi rețeaua Anelik Money Transfer), aceasta încă mai detine 50% din transferuri prin rețeaua bancară. După cum arată Tabelul 2.3, aceste transferuri sunt făcute la costuri relativ înalte atunci când sunt comparate cu alte servicii de pe piața.²⁶ Ținând cont de faptul că aceste costuri pentru transferuri sunt regresive, acestea afectează cel mai mult migranții săraci, deoarece ei tind să transfere sume mai mici familiilor lor.

Table 2.3. Transfer Fee Charges as a Percentage of a Typical Remittance Amount

	USD 200	USD 500
Western Union	11	8
MoneyGram	10	6
Anelik Money Transfers	3	3
Strada Italia	6.25	2.5
Ruskaya Pochta	1	1
Bank account transfer (SWIFT)	15	6

(Source: Sander, C., D. Nistor, A. Bat, V. Petrov, V. Seymour (2005) *Migrant Remittances and the Financial Market in Moldova*, prepared for USAID (BASIS/CRSP), February.

19. Există câteva limitări în capacitățile de distribuire a transferurilor valutare de peste hotare transmise prin canalele formale în zonele rurale din Moldova. Numai bancilor și oficiilor postale li se permite să efectueze transferuri banesti de peste hotare prin rețeaua SWIFT sau prin sisteme de transferuri banesti. Neținând la aceasta, nu toate oficiile bancare pot oferi clienților serviciile respective și deseori transferurile valutare de peste hotare pot fi recepționate numai în centrele raionale. Spre exemplu, numai 30% din centrele Bancii de Economii, bancii cele mai mari din Moldova, ofera aceste servicii. Distribuția transferurilor valutare de peste hotare prin intermediul aparatelor bancare ATM este imposibilă pentru majoritatea locuitorilor zonelor rurale, data fiind acoperirea redusă a unor astfel de servicii și lipsa cunoștințelor de utilizare a acestor aparate bancare. Oficiile postale sunt larg răspândite în Moldova și totuși în prezent numai oficiile din Chișinău și centrele raionale pot efectua transferuri valutare de peste hotare și, spre deosebire de bănci și serviciile de transferuri banesti, acestea pot elibera mijloace numai în lei.

Impactul economic

20. Transferurile valutare de peste hotare au reprezentat determinantul de bază al creșterii economice în ultimii șase ani. Între anii 2000 și 2003 PIB a crescut în mediu cu 13,5%. Cea mai mare parte a acestei creșteri a fost generată mai mult pe baza consumului decât a investițiilor. Venitul Național

Transferurile valutare de peste hotare au determinat creșterea economică pe parcursul ultimilor șase ani prin creșterea consumului gospodăriilor casnice.

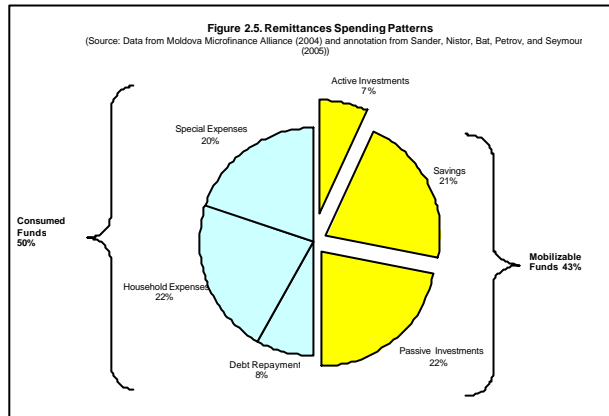
²⁵ Raportul Bancii Naționale a Moldovei Sander, C., D. Nistor, A. Bat, V. Petrov, V. Seymour, *Transferuri valutare de peste hotare de pe urma migrației și piața financiară din Moldova*, elaborat pentru USAID (BASIS/CRSP), Februarie 2005.

²⁶ Tabelul ofera date despre plățile de transfer pe care migranții le-ar plăti pentru a transfera 200 de dolari SUA și 500 de dolari SUA în Moldova de peste hotare. Suma medie de facto a transferului efectuat de către migranți este de 267 de dolari SUA în corespundere cu *Studiul asupra transferurilor valutare din străinătate* efectuat de CBS-AXA, p. 24.

Perceptia ca transferurile valutare de peste hotare finanteaza în mare parte consumul nu ofera tabloul deplin.

Brut Disponibil pe locuitor a crescut cu 18% în perioada dintre anii 2000 și 2003 și este aproape perfect corelat cu nivelul în creștere al consumului.²⁷ Aceste tendințe reprezintă o îngrijorare, dat fiind că transferurile valutare de peste hotare sunt în mare parte concentrate în sfera de consum și nu în investiții pe termen lung. O analiză comparativă a țărilor a relevat faptul că stimulentele de durată scurtă asigurate de transferurile valutare de peste hotare nu va produce o creștere durabilă dacă acestea nu vor rezulta în investiții sporite. Țările ar putea întâmpina o situație similară „boli olandeze” a resurselor naturale, în care fluxurile de transferuri valutare de peste hotare cauzează o apreciere reală a monedei țării sau amână deprecierea acesteia, reducând performanța exporturilor și, drept urmare, limitând rezultatele economice și rata de ocupare în câmpul muncii.²⁸

21. Totuși, analizând modelele de cheltuieli ale gospodăriilor casnice, asemenea îngrijorări sunt numai parțial determinate în Moldova. Transferurile valutare de peste hotare



par să finanțeze o varietate destul de largă a cheltuielilor (vezi Figura 2.5). În mod general s-a constatat că transferurile valutare de peste hotare merg în mare parte la consumul gospodăriilor casnice și chiar dacă acest consum este necesar pentru a contracara sărăcia, acestea nu aduc beneficii economiei în întregime.²⁹ Într-adevăr, 60% din transferurile valutare de peste hotare merg la finanțarea unui sau altui tip de consum.³⁰ În acest context, transferurile valutare de peste hotare au fost extrem de importante pentru gospodăriile casnice sărace. Aproximativ 40% din gospodăriile membrilor cărora au migrat au raportat că transferurile valutare de peste hotare alcatuiesc cel puțin 65% din veniturile lor, în timp ce alte 25% din gospodăriile casnice au menționat că acestea alcatuiesc de la 35% la 65% din veniturile lor. Cu toate acestea, cei din esanșion au menționat că există o variație mare în consumurile lor. În timp ce 22% și-au finanțat necesitățile de bază ale gospodăriilor casnice, 8% și-au deservit datoriile (o mare parte a cărora pare să fi mers la finanțarea migrației, deoarece aproximativ 25% din migrații și-au finanțat migrația peste hotare luând împrumuturi), iar 20% au finanțat „consumuri specifice”. Acestea au inclus un mix al cheltuielilor gospodăriilor casnice de o singură dată (spre exemplu, procurarea de mobilier) și cheltuieli de capital

Lipsa încrederii în sistemul bancar reprezintă o constrângere pentru sporirea ratelor de economii rezultate din transferurile valutare de peste hotare.

²⁷ Fondul Monetar Internațional, *Republica Moldova: Probleme de bază*, 21 ianuarie 2005.

²⁸ Lucas, R.E.B. (2005) *Migrația internațională și dezvoltarea economică*, Stockholm: Grupul de experți în probleme de dezvoltare, Ministerul Afacerilor Externe al Suediei.

²⁹ O analiză empirică efectuată a relevat faptul că transferurile valutare de peste hotare pot avea un efect advers negativ asupra creșterii macroeconomice în cazul în care sunt cheltuite în marea lor parte pentru consum. Chiar dacă există un șir de probleme empirice în această lucrare, ea sugerează necesitatea de a ține cont de modelele de cheltuieli ale gospodăriilor casnice. Vezi Chami, R., C. Fullenkamp, S. Jahjah (2003) “Sunt oare fluxurile de transferuri valutare de peste hotare surse de capital pentru dezvoltare?” *FMI Document de lucru*, WP/03/189.

³⁰ Această informație provine din Ghencea, B. și I. Gudumac (2004) *Migrația forței de muncă și transferurile valutare de peste hotare în Moldova*, Alianța pentru Microfinanțare din Moldova și fundația SOROS.

uman pentru platile universitare si tratament medical.³¹ Preocuparea cea mai mare o constituie faptul ca numai 7% din transferurile valutare de peste hotare au fost investite direct în afaceri si probabil ca mai putin de 5% (din cele 21% raportate ca economii) au fost depozitate pe un cont bancar. Alte 22% au finantat „investitiile pasive” în procurarea unei case sau apartament, cumpararea sau procurarea în leasing a automobilelor, sau la finantarea evenimentelor cu caracter social cum ar fi nuntile, funeraliile, etc. Aceasta sugereaza totusi faptul ca aproximativ 43% din fondurile de pe urma transferurilor valutare de peste hotare sunt disponibile (dupa finantarea necesitatilor de baza si partial a capitalului uman) pentru a fi mobilizate în investitii ulterioare în afaceri sau în sistemele financiare formale pentru intermediere.

22. Constrângerea de baza care afecteaza economiile pare sa fie determinata de lipsa de încredere a moldovenilor în sistemul bancar. Un sondaj recent arata ca peste 30% din moldoveni nu au încredere în banci si numai 12% din cei chestionati au mentionat ca ar avea un cont bancar în Moldova.³² Criza bancara de la începutul anilor 1990 si criza financiara din Rusia din anul 1998 a lasat multi moldoveni fara economii. Pentru cei care cauta sa depuna economii în sectorul financiar formal exista un numar redus de instrumente oferite de bancile comerciale care domina sectorul. Termenul cel mai lung pentru depozite de economii este de 3,5 ani si asemenea produse nu sunt actualmente oferite de toate bancile si înca nu au generat un interes prea mare.³³

23. Mai mult ca atât, dupa cele care urmeaza a fi relatate în Capitolul 3, motivatiile de a investi transferurile valutare de peste hotare în climatul de afaceri, mai cu seama în întreprinderile mici si mijlocii, sunt limitate de nivelul înalt al birocratiei si imprevizibilitatea care înconjoara climatul investitional. Migratiunea nu ofera dezvoltarea capitalul uman care ar determina moldovenii sa-si asume riscul necesar pentru a practica antreprenoriatul, date fiind constrângerile existente din partea statului si incertitudinea continua referitoare la mediul investitional de afaceri. Dupa migratiune circa 6% din moldoveni doresc mai putin sa înceapa o afacere în patrie sau sa investeasca aici decât înainte de plecarea din tara în calitate de migranti.

24. Trebuie sa existe un sens de promptitudine care ar însoti eforturile de reformare a climatului de afaceri si a serviciilor publice. Cresterea economica determinata de transferurile valutare de peste hotare nu poate fi durabila pe o perioada mai îndelungata, deoarece se crede ca rata de crestere a transferurilor valutare de peste hotare si a nivelurilor lor absolute tinde sa scada în timp. Înclinatia spre a trimite transferuri valutare de peste hotare în patrie este mai mare decât la etapa initiala a pietei migrantului peste hotare, atunci când legaturile cu familia si cu tara de origine sunt mai puternice si când migratiunea este înca temporara. Înclinatia spre a remite transferuri

Cresterea economica determinata de transferurile valutare de peste hotare nu poate fi durabila pe o perioada mai îndelungata, deoarece se crede ca rata de crestere a transferurilor valutare de peste hotare si a nivelurilor lor absolute tinde sa scada în timp.

³¹ Ghencea, B. si I. Gudumac (2004) *Migratiunea fortei de munca si transferurile valutare de peste hotare în Moldova*, Alianta pentru Microfinantare din Moldova si fundatia SOROS.

³² Organizatia Internationala pentru Migratiune, Programul de Securitate a Alimentatiei al Comisiei Europene si *Studiul asupra transferurilor valutare din strainatate* al Fondului Monetar International.

³³ Sander, C., D. Nistor, A. Bat, V. Petrov, V. Seymour, *Transferuri valutare de peste hotare de pe urma migratiunii si piata financiara din Moldova*, elaborat pentru USAID (BASIS/CRSP), Februarie 2005, p. 31.

valutare de peste hotare scade odata ce statutul migrantului devine mai stabil sau când membrii familiei se reunesc sau se stabilesc în tara destinatară. Totuși, acest moment nu trebuie supra-accentuat, deoarece numai 6,4% din cei chestionați în timpul aflării lor în Moldova intenționează să se mute cu trai permanent peste hotare, în timp ce marea majoritate preferă o migrație temporară și se pare că ratele migrației nu se vor diminua în viitorul apropiat.

POLITICILE PENTRU FACILITAREA CONTRIBUTILOR MIGRAȚIUNII LA CRESTEREA ECONOMICA

25. Statul trebuie să joace un rol în crearea motivațiilor economice și politice care ar încuraja contribuțiile migrației și ale transferurilor valutare de peste hotare la o creștere durabilă și reducerea săraciei. Migrația a avut în mod clar un șir de efecte pozitive asupra economiei Moldovei: lucrul peste hotare a sporit veniturile multor gospodării casnice, reducând astfel nivelul săraciei și determinând o creștere economică mai sporită prin creșterea nivelului veniturilor naționale disponibile. Cu toate acestea, migrația a avut și efecte adverse: unele date sugerează că pe piața muncii dispar unele capacități profesionale importante, iar nivelul înalt de transferuri valutare de peste hotare ar putea complica determinarea politicilor macroeconomice și destabiliza o creștere durabilă. Astfel este important ca politicile să fie alinuate cu acele motivații care ar face ca migrația și transferurile valutare de peste hotare să permită gospodăriilor casnice să consolideze capitalul uman și financiar și să investească în economia Moldovei.

26. În primul rând, experiența internațională nu indică în mod clar că ar exista un set optim de practici înalt eficiente pentru administrarea migrației, care ar putea fi aplicat de Guvernul Moldovei. Impactul politicilor pare să fie foarte specific de la o țară la alta, iar politicile care ar determina canalizarea transferurilor valutare de peste hotare în investiții și economii au avut succese cu caracter mixt în alte țări. În Maroc banca Groupe Banques Populaires aflată în proprietatea statului a oferit cu succes migrantilor marocani metode eficiente de remitere în patrie a transferurilor valutare de peste hotare prin intermediul sistemului bancar la practic nici un cost. Banca a oferit produse de investiții create special pentru migranți, care s-au soldat cu economii și investiții mult mai mari decât pentru non-migranți. Totodată, practica programelor de stat organizate a întâmpinat succese cu caracter mixt în Turcia și Filipine. Filipinele, fiind unul dintre cei mai mari beneficiari de transferuri valutare de peste hotare din lume, a întâmpinat succese mixte în crearea atât a motivațiilor administrative, cât și a celor de piață pentru atragerea transferurilor valutare de peste hotare în sfera investițiilor, în timp ce eforturile enorme ale Turciei de a atrage transferurile valutare de peste hotare în investiții și afaceri prin Banca de stat de investiții industriale și a lucrătorilor s-au considerat un eșec. Înainte de a deriva recomandări în materie de politici din aceste exemple, este necesar de a efectua o analiză mai amplă pentru a înțelege circumstanțele în care asemenea politici de „migrație centralizată” s-au soldat cu succes.

27. Se prezintă totuși în mod clar faptul, că transferurile valutare de peste hotare, ca și orice alt gen de venituri, să fie folosite mai productiv, este necesar de a îndeplini două condiții. În primul rând, câștigurile gospodăriilor casnice din toate sursele trebuie să fie suficiente pentru satisfacerea

necesitatilor de baza. Rezultatele sondajului mentionat mai sus indica faptul ca multe dintre gospodariile casnice poseda fonduri mai mari decât cele necesare pentru satisfacerea necesitatilor de baza de consum. De asemenea, odata ce multe dintre gospodarii casnice încep sa acumuleze mai multe mijloace de pe urma transferurilor valutare de peste hotare, care depasesc volumul necesar pentru finantarea necesitatilor de baza, se va crea un volum mai mare de fonduri disponibile pentru investitii în capital uman si afaceri si în economii. A doua cerinta ar fi ca politicile sa favorizeze economiile si investitiile, astfel încât un venit marginal sa poata fi economisit sau investit. În cadrul Moldovei unele limitari în crearea motivatiilor pentru atragerea transferurilor valutare de peste hotare sunt determinate de lipsa de încredere în sectorul financiar si de mediul supra-restrictiv de afaceri si climatul investitional.

28. Statul ar putea juca un rol în încurajarea bancilor de a-si extinde ofertele lor de produse si, posibil, de creare a unor instrumente noi de economii si investitii pentru atragerea transferurilor valutare de peste hotare. În mod particular, încurajarea extinderii produselor bancare în valuta straina ar putea spori motivatiile de a scoate economiile „de la ciorap” si a le plasa în sistemul bancar pentru intermediere. Statul a discutat asupra posibilitatii de lansare a unor obligatiuni în valuta straina pentru a atrage transferurile valutare de peste hotare. Eliberarea acestor obligatiuni ar putea genera probabil un interes mai sporit si cultiva cunostinte în utilizarea unor astfel de produse de catre moldoveni. Totusi, implicatiile lansarii acestor obligatiuni nu au fost înca pe deplin studiate.

29. În ultimul an Guvernul Moldovei si-a aratat dorinta de a implementa politici care ar cauta sa creeze motivatii noi pentru gospodariile casnice în alocarea transferurilor valutare de peste hotare în economii si investitii. Unul dintre aceste programe ofera oportunitati preferentiale pentru investirea transferurilor valutare de peste hotare în spatiul rural. Desi nu este înca clar în detalii în ce mod programul „Satul moldovenesc” va crea aceste motivatii, programul a fost elaborat pentru a stimula dezvoltarea în zonele rurale care au nimerit în pragul saraciei de la începutul perioadei de tranzitie, dat fiind ca 63% din locuitorii de la sat sunt clasificati ca fiind saraci.³⁴ Statul trebuie sa fie mai elocvent în stabilirea legaturilor dintre acest program si veniturile de pe urma transferurilor valutare de peste hotare si sa elaboreze un plan în timp pentru implementare.

30. O strategie alternativa pentru sporirea volumului de economii rezultate din transferurile valutare de peste hotare ar putea fi adoptarea unor politici care sa încurajeze migrantii sa transfere mijloacele prin canale financiare formale. Dupa cum s-a mentionat mai sus, volume mari de transferuri valutare de peste hotare sunt trimise prin canale neoficiale. Mai multi migranti ar avea posibilitatea sa acceseze sistemul financiar formal daca ar putea sa lucreze peste hotare în mod legal. Drept rezultat, extinderea acordurilor bilaterale pentru a acoperi mai multi moldoveni care lucreaza peste hotare ar putea facilita un acces sporit la conturile bancare din strainatate. Motivatiile pentru substituirea canalelor neoficiale cu cele formale ar putea fi create prin reducerea costurilor acestora. În prezent, numai institutiile bancare si oficiile postale au permisiunea de a oferi servicii de transfer al mijloacelor banesti de peste hotare. Introducând o concurenta mai

³⁴ Fondul Monetar International, *Republica Moldova: Probleme de baza*, Washington.

mare pe aceasta piata prin permisiunea oferita institutiilor financiare din afara sferei bancare sau oficiilor de schimb al valutei straine ar putea diminua costurile acestor tipuri de tranzactii.

31. Suplimentar atragerii transferurilor valutare de peste hotare, îmbunatatirea climatului investitional va spori pe plan general rezultatele benefice de pe urma migratiunii (vezi Capitolul 3). Dezvoltarea capitalului uman pe care majoritatea migrantilor îl capata peste hotare ar putea oferi beneficii mai eficiente Moldovei daca mediul de afaceri va încuraja antreprenoriatul si inovatiile si daca sectorul financiar va putea oferi capitalul initial pentru lansarea unei afaceri. În mod similar, motivatiile pentru migranti în stabilirea legaturilor comerciale si de afaceri în timp ce se afla peste hotare ar fi mai mari în cazul în care costurile de crearea a acestora nu ar purta un caracter prohibitiv.

32. Transferurile valutare de peste hotare ar putea de asemenea contribui la o dezvoltare sporita a capitalului uman de o calificare mai înalta prin îmbunatatirea livrării serviciilor publice (vezi Capitolul 5). Datele despre alocările gospodariilor casnice arata ca transferurile valutare de peste hotare sunt cheltuite pentru serviciile în învățământ si sanatate. Cu toate acestea, ele reprezinta o parte mica din cheltuieli. Dupa cum se va reflecta în Capitolul 5, o parte a constrângerilor în sporirea finantării capitalului uman se refera la problemele de oferta în livrarea serviciilor.

CAPITOLUL 3. SPORIREA DIVERSIFICĂRII ȘI COMPETITIVITĂȚII

INTRODUCERE

1. Catalogul diferitor obstacole menționate în Evaluarea climatului investițional (ECI), efectuat pe baza sondajelor mediului de afaceri și a performanței întreprinderilor (BEEPS și CODB), sugerează ca mediul de afaceri în Moldova este foarte dificil și reprezintă un impediment major pentru creșterea economică pe baza sectorului privat. Deoarece Moldova este o economie mică și prin aceasta este un acceptator de preturi, mediul dificil de afaceri funcționează foarte asemănător unui impozit. El reduce prețurile nete ale producătorilor, făcându-i mai puțin competitivi pe plan internațional.

2. În pofida implicărilor mediului dificil de afaceri, producția consolidată și rentabilitatea întreprinderilor din Moldova au crescut în perioada ultimilor ani. Producția industrială s-a majorat, fiind susținută de o utilizare mai bună a capacităților. Activitatea investițională s-a majorat într-o anumită măsură, deși este încă redusă. Performanța întreprinderilor, pe de altă parte, încă nu este clară. Care sunt companiile cu cifra de afaceri și rentabilitatea mai înaltă și care sunt companiile angajate într-o activitate investițională mai consolidată? Care sunt caracteristicile lor principale? Care este corelația acestor caracteristici cu trasaturile mediului de afaceri?

3. Prezentul capitol reprezintă un rezumat al mediului de afaceri, al rezultatelor generalizate ale performanței întreprinderilor și evaluează dimensiunile mediului de afaceri care inhibează performanța întreprinderilor. Restul capitolului este structurat în felul următor: compartimentul 2 reprezintă un rezumat al mediului de afaceri. Acest compartiment va revizui informația evaluării recente a climatului investițional și va evalua plasamentul relativ al Moldovei comparativ cu alte țări. De asemenea, el va informa despre eforturile curente ale statului pentru îmbunătățirea mediului de afaceri. Compartimentul 3 documentează rezultatele generalizate ale sectorului întreprinderilor din Moldova. Acest compartiment va informa despre rezultatele generalizate din domeniul investițiilor întreprinderilor, despre forța de muncă, productivitate și rentabilitate. Compartimentul va studia starea de lucruri cu performanțe diferite, spre exemplu pentru companiile private și publice, pentru companiile străine și locale, pentru companiile exportatoare și ne-exportatoare. Pe baza acestei analize compartimentul va identifica constrângerile din calea unei performanțe mai bune a întreprinderilor. Compartimentul 4 va face un rezumat al elementelor-cheie ce reprezintă constrângeri pentru creșterea economică. Acest compartiment va oferi de asemenea un set de recomandări în materie de politică.

O PRIVIRE ÎN ANSAMBLU ASUPRA MEDIULUI DE AFACERI

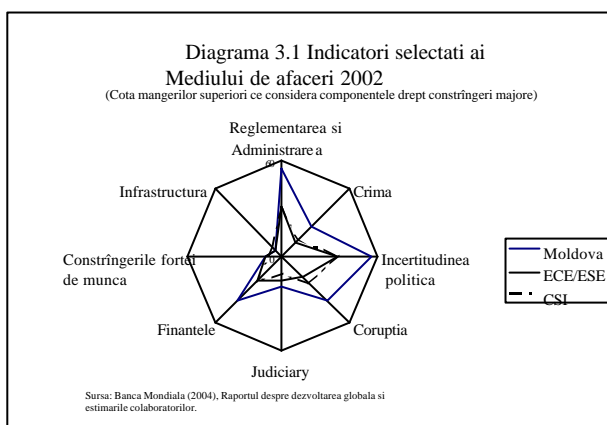
Mediul de afaceri în Moldova este perceput ca fiind dificil.

4. Mediul de afaceri are multe dimensiuni. În general el se referă la riscuri, costuri și obstacole de competitivitate pentru întreprinderi. Precum este în mod tipic măsurat, el se referă la povara de reglementare și administrativă, incertitudinea politică, crima, corupția și calitatea jurisprudenței. Definit mai pe larg, el de asemenea cuprinde măsurile

referitoare la calitatea infrastructurii, accesul la finante si constrângerile de ordinul forta de munca/calificarea.

5. Pe baza unor date din 2002 mediul de afaceri din Moldova este perceput drept unul dintre cele mai dificile din regiune.³⁵ Indicatorii consolidati ai mediului de afaceri, referitori la multiple dimensiuni, sugereaza ca Moldova se plaseaza la un nivel relativ jos în regiune. Plus la aceasta, recentul indice al perceptiei coruptiei al Transparency International, un indice al perceptiei de catre cercurile de afaceri straine asupra problemelor guvernarii în tara, sugereaza ca Moldova este înca pe larg perceputa drept fiind una dintre cele mai corupte tari din lume, aflându-se pe locul 114 din 145 tari si aceasta poate explica de ce Moldova are dificultati în atragerea investitiilor straine directe.

6. Unii indicatori sugereaza o imagine mixta, totusi Moldova demonstreaza o performanta relativ slaba. Spre exemplu, referitor la constrângerile de reglementare si administrare, timpul necesar pentru relatiile cu persoanele oficiale este considerat drept o



constrângere cu o pondere mai mica comparativ cu alte tari din regiune. Indicatorii din cadrul sondajelor CODB de asemenea sugereaza o gradare mai nuanțata. Comparativ cu alte tari din regiune, costurile pentru lansarea unei afaceri (masurate în zile si numarul de proceduri implicate) sunt mai reduse în Moldova, costul înregistrarii proprietatii si numarul procedurilor referitoare la asigurarea respectarii conditiilor contractuale este relativ mai mare. În ce priveste constrângerile referitoare la reglementare, finante, infrastructura si capital uman, Moldova în general se plaseaza sus în ce priveste constrângerile de reglementare si administrare fiscala, dar mai jos în ce priveste constrângerile de infrastructura comparativ cu alte tari din regiune. Constrângerile sectorului financiar totusi sunt considerate drept o problema majora.

Statul a depus eforturi pentru reducerea poverii de reglementare si administrare.

7. Statul a depus eforturi pentru îmbunatatirea mediului de afaceri în perioada ultimilor ani, în particular prin reducerea poverii de reglementare si administrare. Drept raspuns la reclamatii ale comunitatii de afaceri cu privire la mediul dificil de afaceri si reglementare, statul prin rolul de conducere al Ministerului Economiei si Comertului a initiat recent un program de reforme. Precum este constatat de catre autoritati, programul de reforme este axat pe reducerea substantiala a poverii reglementarii administrative si a costurilor pentru obtinerea licentelor, autorizarilor, permiselor, altor costuri referitoare la serviciile prestate de catre institutiile de supervizare si control. În elaborarea reformei, ministerul aplica o abordare sistematica care cuprinde toate etapele ciclului de viata a unei întreprinderi, de la înregistrarea unei noi întreprinderi pâna la închiderea întreprinderilor insolvente.

³⁵ Ultimul an (2002) pentru care sunt disponibili indicii mediului de afaceri pe baza comparatiei tarilor ar putea sa nu reflecte îmbunatatirile recente din mediul de afaceri de pe urma reformelor considerabile efectuate în acest domeniu, precum este descris în prezentul compartiment.

8. Se creeaza impresia ca eforturile statului sunt apreciate de catre sectorul privat, dar inca nu sunt cunoscute pe larg. De asemenea, exista scepticism cu privire la durabilitatea acestui fel de reforme si cu privire la coordonarea efectiva a acestora de catre agentile corespunzatoare si de catre autoritatile centrale si cele locale. Totusi, programele date de reformare promit imbunatatire reale ale cadrului de administrare si reglementare.

Procedura de înregistrare

9. În toamna anului 2001 Camera Înregistrărilor de Stat si Departamentul Tehnologii Informationale au initiat reforma mecanismului de înregistrare. Procedurile s-au concentrat la o singura institutie, iar numarul de documente necesare pentru înregistrarea unei întreprinderi au fost reduse cu sapte-treizeci si cinci. În urmatorul an, Camera a lansat "ateliere de o singura oprire" si a introdus un cod unic de identificare pentru persoanele juridice, prin unificarea numarului de înregistrare, a codului fiscal si a codului statistic al întreprinderii. Atelierele de o singura oprire au fost deschise în fostele zece judete si completate prin conectare on-line cu agentia centrala. În cadrul noului sistem Camera de înregistrari cere documentele necesare (pentru confirmarea identitatii solicitantilor si pentru verificarea datoriilor, a dosarelor penale, etc.) direct de la institutiile corespunzatoare. Unitatea ce se înregistreaza de asemenea poate beneficia de servicii notariale si comanda stampile fara a pleca din Camera.

10. Desi costul oficial al înregistrării a crescut de rând cu concentrarea procedurilor la Camera, statul insista ca costurile totale (suma costurilor oficiale si neoficiale) s-a redus datorita eliminării necesitatii pentru servicii de intermediere. Legea prevede ca decizia cu privire la înregistrare sau refuzul cererii trebuie sa fie adoptate în perioada de 15 zile de la data prezentării. În conformitate cu prevederile Camerei de înregistrari, procedurile de înregistrare pot consuma de la 3 la 15 zile. În luna iulie 2004 taxa de înregistrare achitata de catre întreprinderile cu capital strain si de catre cele cu capital local a fost uniformizata prin eliminarea taxei suplimentare achitate de catre întreprinderile cu capital strain.

Licentierea si permisele

11. Înainte de 2001 licentierea era reglementata printr-o lege organica, care prevedea doar conditiile generale de licentiere, iar aproape 200 de acte normative interpretau cerintele concrete, fiind emise de catre ministere, departamente si alte agentii guvernamentale. Prin punerea în vigoare a Legii cu privire la licentierea unor activitati din 2002, autoritatea pentru licentiere a fost transferata unei singure institutii, Camerei de licentiere, iar majoritatea regulamentelor ministeriale si-au pierdut valabilitatea. Licentierea a devenit mai transparenta prin publicarea în 2002 a tuturor conditiilor într-un singur document, ordinul nr. 38 al Camerei de licentiere. Noua lege de asemenea a redus numarul de activitati licentiate, de la 106 la 49, si în general a majorat durata valabilitatii licentelor de la 2,6 ani la cinci ani. Perioada de examinare s-a redus de la 30 la 18 zile. Plus la aceasta, autorizarea notariala a copiilor documentelor solicitate a fost determinata drept lipsita de necesitate.

*"Legea ghitotinei"
va anula toate actele
normative care nu vor
fi incluse în registrul
public pe parcursul
viitoarelor sase luni.*

12. În 2004 autoritatile au încercat sa identifice si sa analizeze toate actele de reglementare existente în acest domeniu. S-a dovedit ca exista un sir considerabil de acte, iar un numar si mai mare au ramas nedeschise de catre guvernul central si agentile locale, stimulentele fiind foarte nesemnificative pentru deschiderea acestor acte în fata Ministerului. Drept raspuns, Guvernul, prin rolul de conducere al Ministerului, a initiat modalitatea "ghilotinei" (vezi

Caseta 3.1), care prevede anularea în perioada de șase luni de la data intrării în vigoare a legii a tuturor actelor normative care nu vor fi înregistrate într-un registru special al actelor de reglementare, ținut de către Ministerul Economiei și Comerțului.

Caseta 3.1 Legea ghilotinei

Legea cu privire la revederea și optimizarea cadrului normativ pentru reglementarea activității de afaceri, care a intrat în vigoare la 7 februarie 2003, stabilește principiile și acțiunile necesare pentru revederea cadrului normativ cu obiectivul de eliminare a regulamentelor care nu corespund legislației primare sau nu sunt de “orientare de piață”, de rând cu asigurarea stabilității și calității cadrului de reglementare pentru evitarea creării obstacolelor pentru activitatea de afaceri.

Revizuirea și optimizarea cadrului de reglementare se bazează pe următoarele principii: (i) transparența și stabilitatea; (ii) asumarea că oamenii de afaceri respectă legislația; (iii) lipsa de interferență în activitatea întreprinderilor; (iv) finanțarea agenților publice centrale și locale din contul bugetului; (v) delimitarea reglementării, controlului și funcțiilor de inspecție ale agenților de stat de cele de evaluare a conformității și altor servicii cu plată; (vi) interdicția de noi plăți și stabilirea documentelor necesare pentru eliberarea licențelor, autorizațiilor și permiselor ce nu sunt prevăzute prin actele Parlamentului sau ale Guvernului.

Toate actele de reglementare vor fi analizate prin prisma legalității lor și corespunderii principiilor menționate mai sus. După revedere, actele normative vor fi înregistrate în registrul actelor oficiale cu privire la reglementarea activității de afaceri, ținut de către Ministerul Economiei și Comerțului.

Revederea actelor normative va fi efectuată în trei etape. În primul rând, fiecare instituție a administrației publice va analiza propriile regulamente pe baza criteriilor stabilite și va prezenta Ministerului Economiei și Comerțului lista documentelor ce urmează să fie păstrate cu argumentarea corespunzătoare în timp de o lună.

Pentru “filtrarea” listelor în perioada etapei a doua a fost creată o Comisie națională specială și un grup de lucru. Atât comisia, cât și grupul de lucru include reprezentanți ai sectorului public și privat. După consultări cu autorii și comunitatea de afaceri (proiectul documentului de asemenea trebuie să fie publicat pe pagina în Internet a Guvernului), versiunea finală a registrului va fi elaborată de către grupul de lucru, și va fi studiată de către comisie, după aceasta va fi prezentată Guvernului pentru aprobare. Întregul proces trebuie să fie completat în perioada de șase luni (februarie-august 2005), după ce ghilotina va cădea asupra tuturor regulamentelor, care nu vor fi incluse în registru.

Mecanismul de falimentare

13. Legea cu privire la restructurarea întreprinderilor le permite întreprinderilor insolubile să-și restructureze datoriile prin apelarea la Consiliul Creditorilor. Consiliul este compus din reprezentanții creditorilor de stat și comerciali, numiți de către Guvern și Parlament. După parvenirea cererii, Consiliul studiază starea financiară a întreprinderii pentru a verifica insolabilitatea ei. În cazul când Consiliul decide că întreprinderea este eligibilă pentru restructurare, începe o perioadă de “izolare” nu mai lungă de 12 luni, pe parcursul căreia întreprinderea este protejată de creditori. Perioada

Functiile Consiliului creditorilor au fost delegate ministerelor de ramura.

de izolare expira în cazul când întreprinderea nu respecta angajamentele sale, ceea ce include obligatia de efectuare a tuturor platilor curente de impozite, salarii, utilitati si alte plati prevazute de catre memorandum. Consiliul este autorizat sa suspende temporar obligatiunile întreprinderii de rambursare a datoriei de stat si sa negocieze restructurarea sau anularea partiala a acestui fel de datorii.

14. Performanta din trecut a Consiliului Creditorilor nu a fost satisfacatoare. Un studiu al indicatorilor de performanta din trecut sugereaza ca într-un sir de cazuri Consiliul nu a reusit sa asigure conformarea deplina cu conditiile si obligatiunile prevazute de catre memorandum, care reglementau perioada de izolare. Consiliul acorda periodic scutiri, ceea ce le permitea întreprinderilor sa-si continue activitatea în conditiile de izolare în pofida acumularii continue a restantelor de plati la impozite si nereusita de a demonstra eforturi de restructurare. În rândul doi, aranjamentul curent este periclitat de catre lipsa unor planuri consecvente de restructurare. Anterior întreprinderile primeau din partea Agentiei pentru Restructurarea Întreprinderilor si Asistenta (ARIA) asistenta tehnica gratuita pentru elaborarea si implementarea planurilor de restructurare. În prezent întreprinderile problematice elaboreaza propriile planuri de restructurare. Date fiind capacitatile tehnice si experienta limitata a acestor companii, nu e de mirare ca rezultatele au fost deplorabile. În rândul trei, în general nu exista prevederi de schimbari în conducerea companiilor problematice, desi în principiu schimbarile în conducerea companiilor pot fi negociate.

15. Componenta Consiliului creditorilor a fost schimbata de câteva ori de când a fost creat. Initial, Consiliul includea reprezentanti atât ai statului (Ministerul Finantelor), cât si ai creditorilor privati (bancile comerciale) si era sustinut în activitatea de fiecare zi de catre un Secretariat. Începând cu 2002, componenta Consiliului a fost limitata la participarea oficialilor din Guvern sub conducerea primului ministru. Recent Guvernul a anulat secretariatul si a transmis functiile lui ministerelor de ramura. A fost creat un grup de lucru pentru evaluarea starii financiare a întreprinderilor insolubile, analizarea planurilor lor de restructurare si prezentarea propunerilor în Consiliu.

Investitiile straine si locale

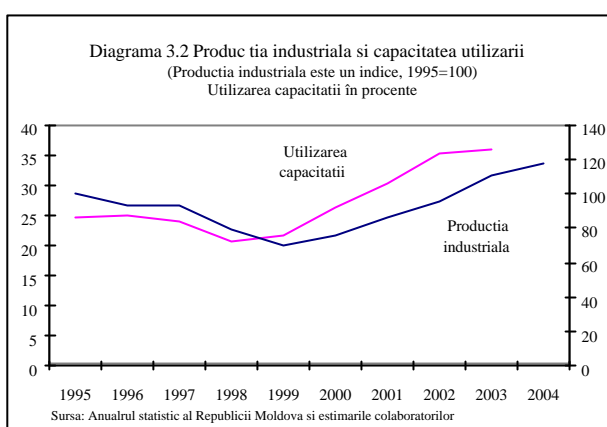
Legea cu privire la investitii a fost supusa amendamentelor, fapt ce permite un tratament identic pentru investitorii locali si straini si asigura repatrierea nestingherita a profitului.

16. În perioada ultimului an au fost depuse eforturi pentru îmbunatatirea cadrului juridic al întreprinderilor straine. Noua Lege cu privire la investitiile în activitatea de antreprenoriat a fost aprobată în martie 2004, înlocuind vechea Lege cu privire la investitiile straine. Noua lege aplica principiile tratamentului national, ceea ce unifica tratamentul investitorilor locali si straini. Ea de asemenea prevede garantii împotriva expropriarii si care asigura repatrierea nestingherita a profitului. Desi în conditiile legii precedente investitorii straini beneficiau de privilegii concrete, noua lege se asteapta sa genereze mai multa stabilitate si transparenta în reglementarea activitatii de investitii straine.

REZULTATE GENERALIZATE ALE PERFORMANTEI ÎNTEPRINDERILOR

O privire în ansamblu asupra performantei întreprinderilor³⁶

17. Indicele producției industriale a crescut cu 46% în perioada anilor 2000-2004, recuperându-se după declinul treptat de la sfârșitul anilor 1990. În sectorul industrial producția a demonstrat rezultate deosebite de creștere a volumului, inclusiv în prelucrarea alimentară, textile și producția vinicolă. În energetică și sectorul utilitatilor nivelul de producție a ramas într-o anumită măsură neschimbat. Între timp, volumul serviciilor de asemenea a crescut, mai mult decât creșterea industrială, iar producția agrară s-a menținut la același nivel. În sectorul agrar există o divergență clară în performanța gospodăriilor corporative, care au demonstrat o scădere stabilă a producției și gospodăriile casnice, care au demonstrat creșterea volumului de producție (vezi Capitolul 4 pentru detalii).

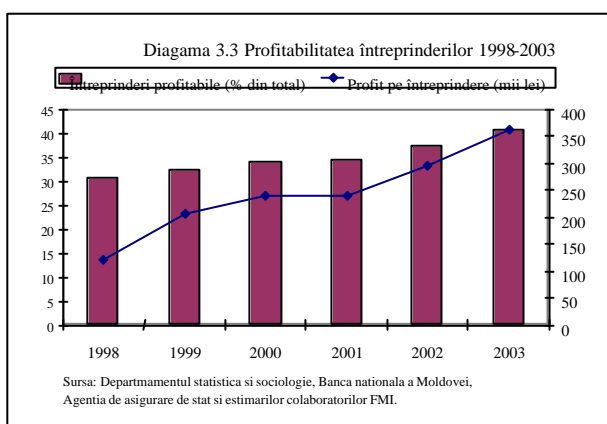


Producția industrială s-a majorat fiind susținută de creșterea utilizării capacității.

18. Creșterea producției industriale, la rândul ei, a coincis cu creșterea utilizării capacității. În urma recesiunii începutului perioadei de tranziție, majoritatea sectoarelor au demonstrat declin în utilizarea capacității în perioada sfârșitului anilor 1990, când rata medie a utilizării a ajuns la cel mai jos nivel de 22%. Începând cu 1999 ratele utilizării au început să crească, în medie de la 14% la 36% de utilizare medie a capacității către 2003 cu creștere majoră într-un sir de sectoare, inclusiv producția vinicolă, prelucrarea salamului și altele.

Întreprinderile au demonstrat rentabilitate crescândă.

19. De rând cu creșterea producției și a utilizării capacității, întreprinderile au demonstrat creșterea profitabilității.³⁷ În perioada anilor 2000-2003 cota întreprinderilor profitabile a crescut în toate sectoarele cu excepția sectorului



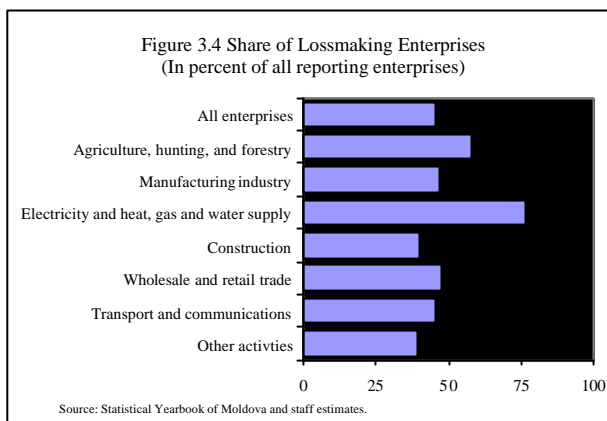
³⁶ Datele sumare prezentate în această secție provin preponderent din două surse, precum este indicat în diagrame. Datele cu privire la producția industrială, capacitate, utilizare, venitul și pierderile întreprinderilor sunt luate din Anuarul Statistic al Republicii Moldova. Datele la nivel de companie referitor la vânzări, investiții, forța de muncă, profit și altele sunt luate din Sondajul structural anual al întreprinderilor pentru perioada 2000-2003. Baza de date cuprinde un sir mai larg de întreprinderi (până la 8693 întreprinderi), dintre care companiile mari (cu mai mult de 50 angajați) sunt monitorizate pe parcurs, iar întreprinderile mai mici sunt studiate printr-un esanțion anual aleatoriu.

³⁷ Rentabilitatea trebuie să fie înțeleasă drept o concepție contabilă, adică declarațiile de profit anuale a întreprinderilor, dar nu ca o concepție economică.

agrar - cu o crestere particular de rapida în sectorul de constructii.³⁸ În particular, în aceasta perioada cota întreprinderilor profitabile au crescut cu circa 7% (de la 33% la 40% pentru toate întreprinderile cuprinse în sondaj) în toate sectoarele, iar în sectorul constructiilor a crescut cu 16%. În termeni de profit pe angajat, datele din Sondajul structural anual al întreprinderilor sugereaza ca sectorul constructiilor a demonstrat o crestere rapida a profitabilitatii, de rând cu sectoarele industriei productive, si comertul *en gros* si *en detail*.

S-au marit ritmurile cresterii numarului locurilor de munca.

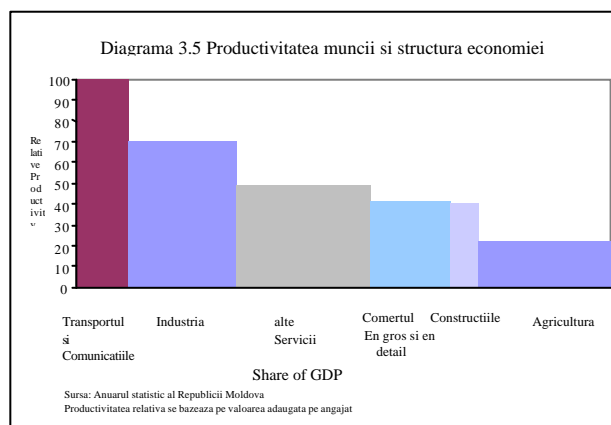
20. Crearea locurilor de munca s-a accelerat. Ca si în alte economii în tranzitie, crearea locurilor de munca, defnita drept suma cresterii locurilor de munca într-un esantion de întreprinderi cu activitatea continua (adica întreprinderi mari, care au fost active pe parcursul a doua perioade consecutive) ca procent din totalul angajatilor la începutul anului, a fost istoriceste dominata de rate înalte ale distrugerii locurilor de munca printre întreprinderile active în Moldova.³⁹ În 2001, spre exemplu, rata de distrugere a locurilor de munca a fost de circa 11 procente, pe când crearea locurilor de munca a fost de doar 6,5%. În perioada anilor recenti diferenta dintre distrugerea locurilor de munca si crearea lor a fost redusa si începând cu 2003 rata neta de crestere a angajarii în esantionul întreprinderilor active a fost pozitiva. Crearea locurilor de munca s-a concentrat în sectorul privat, în întreprinderile în proprietate straina, la întreprinderile relativ mai mici si la întreprinderile de productie si comertul *en gros* si *en detail*.



În 2001, spre exemplu, rata de distrugere a locurilor de munca a fost de circa 11 procente, pe când crearea locurilor de munca a fost de doar 6,5%. În perioada anilor recenti diferenta dintre distrugerea locurilor de munca si crearea lor a fost redusa si începând cu 2003 rata neta de crestere a angajarii în esantionul întreprinderilor active a fost pozitiva. Crearea locurilor de munca s-a concentrat în sectorul privat, în întreprinderile în proprietate straina, la întreprinderile relativ mai mici si la întreprinderile de productie si comertul *en gros* si *en detail*.

Activitatea investitionala s-a consolidat la întreprinderile mari.

21. La întreprinderile mari s-a amplificat activitatea de investitii de rând cu cresterea profitabilitatii si a angajarii. În perioada 2000-2003 cota întreprinderilor ce au efectuat investitii a crescut cu circa 22% în rândul întreprinderilor mari (întreprinderile cu mai mult de 50 angajati) si a ramas neschimбата la întreprinderile mai mici. Activitatea investitionala în sfera productiva,



³⁸ Aceasta se bazeaza pe datele sumare prezentate în Anuarul Statistic. Utilizând informatia la nivel de întreprindere din Sondajul structural al întreprinderilor, noi de asemenea am calculat ca cea mai mare parte a profitului în termeni absoluti este concentrata în sectorul *en detail*. Cota întreprinderilor rentabile (utilizând datele sondajului pentru companiile mari) a crescut de la 31% în 2000 la 42% în 2003. Cota întreprinderilor rentabile este cea mai înalta în sectoarele *en gros* si *en detail*, pe când transportul si comunicatiile, electricitatea si termificarea, gazul su asigurarea cu apa au continuat cele mai joase rate ale întreprinderilor rentabile.

³⁹ Vezi Rutkowski (2004).

transport si comunicatii, sectoarele comertului *en gros* si *en detail* reprezinta circa 70% din investitiile totale. Restul este distribuit printre sectoarele agrar, energetic si altele. Activitatea investitionala este în mare masura realizata de catre întreprinderile private. Printre întreprinderile publice cea mai mare cota de investitii se afla în transport. Pentru celelalte ea se afla în sfera productiva.

...dar investitiile sunt totusi limitate.

22. Cu toate acestea, nivelul de investitii ramâne a fi limitat. Printre întreprinderile mari la care cresterea investitiilor a fost rapida, aproape jumatate din ele înca nu fac investitii. Pentru sectorul industrial în general, doar 11% din întreprinderi fac investitii.

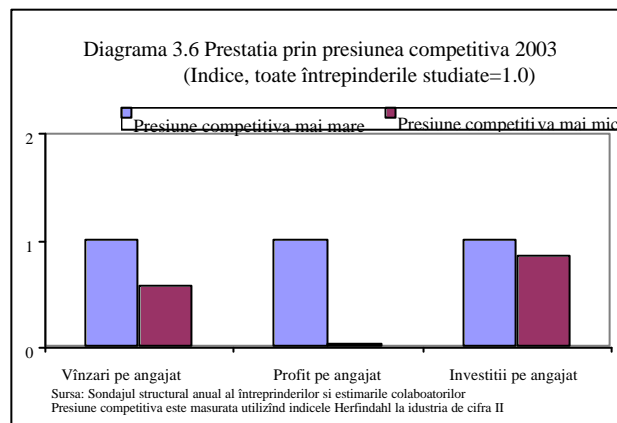
23. Plus la aceasta ramâne un numar mare de întreprinderi ce functioneaza cu pierderi si semnalmmente de scadere a productiei industriale. Printre sectoare, în mediu, aproape jumatate din întreprinderile studiate sunt considerate drept producatoare de pierderi.⁴⁰ În domeniul electricitatii si termoficarii, a apei si gazului, circa 80% din întreprinderile studiate au declarat pierderi în 2003. Rapoartele recente sugereaza ca o mare parte din întreprinderile mici si mijlocii au aratat pierderi nete în 2004.⁴¹ Între timp, cresterea productiei industriale a încetinit de la 15,6% în 2003 pâna la 6% în 2004, în mare masura datorita cresterii mai lente în sectorul prelucrarii alimentare, care produce circa jumatate din productia industrialala. Prognoza cresterii productiei industriale în 2005 este de reducere pâna la 5% în 2005.

Pentru a sustine cresterea întreprinderilor si a înlocui stocul de capital din timpurile sovietice, sunt necesare noi investitii, noi tehnologii si noi metode de productie.

24. Nu este de mirare, economia este pâna acum dominata de sectoarele relativ mai putin productive. Spre exemplu, majoritatea sectoarelor este caracterizata printr-un nivel de productivitate, care în cel mai bun caz reprezinta jumatate de productivitatea celui mai productiv sector (transportul si comunicatiile). Sectorul agrar care are o productivitate de circa o cincime din cel al transportului si comunicatiilor, cu toate acestea reprezinta circa o patrime din totalul activitatii economice. Spre deosebire, cel mai productiv sector reprezinta doar a zecea parte din toata activitatea economica.

Presiunea competitiva si rigiditatea bugetului sunt benefice performantei întreprinderilor.

25. Cresterea masiva în productie, sustinuta prin cresterea utilizarii capacitatii, nu este durabila. Ca si în alte economii în tranzitie Moldova a mostenit stocul de capital si procesele de productie, care dupa standardele din vest sunt învechite. Nivelul redus de investitii sugereaza ca stocul de capital nu a fost modernizat suficient. Prin aceasta, desi utilizarea capacitatii este o derulare pozitiva, cresterea în continuare a utilizarii capacitatii factorilor existenti de productie va fi greu de realizat. Pentru a sustine cresterea întreprinderilor, exista necesitatea de cresterea a productivitatii, partial prin majorarea nivelului investitiilor, restructurarea, procurarea noilor tehnologiilor si introducerea noilor metode de productie.



⁴⁰ Din nou, acest fapt trebuie perceput din punct de vedere contabil, adica, companiile ce declara pierderi anuale. În interpretarea acestor date de asemenea este necesara prudenta, deoarece la întreprinderi exista tendinte de diminuare a profiturilor.

⁴¹ Rapoartele recente, bazate pe datele Departamentului comertului sugereaza ca 43% din întreprinderile mici si mijlocii au anuntat pierderi în 2004. Majoritatea din aceste întreprinderi în pierdere sunt în sectorul agrar.

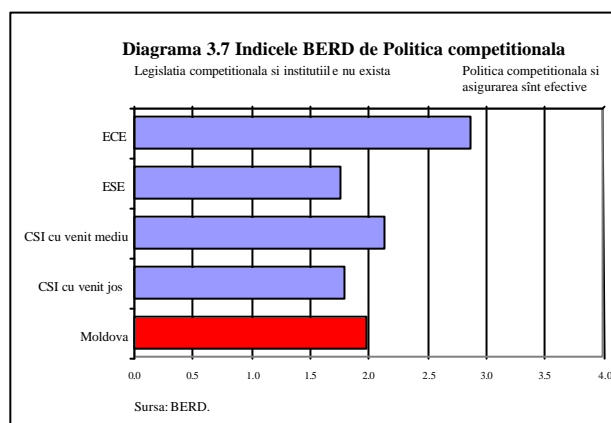
Performanta prin caracteristicile întreprinderilor

26. Acest compartiment descrie performanta întreprinderilor, analizata în cadrul unor dimensiuni selectate a caracteristicilor întreprinderilor.⁴² Aceasta se bazeaza pe doua surse de informatie empirica.⁴³ În primul rând, concluziile principale ale performantei întreprinderilor sunt consolidate dintr-un volum mare de studii comparative ale tarilor, cu participarea Moldovei, realizate pe parcursul ultimilor ani. Aceste studii releva masuri ale performantei întreprinderilor (în mod tipic cresterea vânzarilor, a angajarii si productivitatii), care cuprind covariantele performantei companiilor: presiunea competitiva, accesul la finante, calitatea infrastructurii, povara reglementarii masurata în zile si numarul de cerinte sau perceptia subiectiva, guvernarea/coruptia si alte caracteristici ale întreprinderilor cum ar fi proprietatea privata, proprietatea straina, durata activitatii, marimea, etc. În rândul doi, rezultatele principale sunt prezentate dintr-o analiza a circa 8000 întreprinderi din Moldova, studiate în perioada 2000-2003. Analiza realizata pentru acest studiu include regresii de panel referitoare la performanta întreprinderilor cu un vector al caracteristicii întreprinderilor.

Presiunea competitiva

...dar multe dintre întreprinderile cu pierderi au supraviețuit datorita tratamentului fiscal privilegiat.

27. Întreprinderile ce se confrunta cu presiunea competitiva generata de catre competitorii interni, competitorii externi sau ambii demonstreaza în general o performanta mai buna si mai inovatoare. Studiile comparative ale tarilor sugereaza ca un anumit grad de putere pe piata este benefic pentru întreprinderi, dar presiunea



competitiva conduce la o performanta cu mult mai buna. Monopolurile, pe de alta parte, sunt mai puțin inovatoare si au demonstrat o crestere mai slaba decât companiile care se confrunta cu o "rivalitate minima". Un volum în crestere a studiilor comparative ale tarilor sustin aceasta ipoteza. Printre întreprinderile moldovenesti datele empirice sugereaza ca presiunea competitiva cu care se confrunta întreprinderile, precum este demonstrat de indicele de concentrare în întreprinderile majore (concentrarea mai joasa reprezinta o mai înalta competitivitate), este asociata cu vânzari mai mari, rentabilitate si activitate investitionala.

⁴² Pentru simplitate, datele sumare asupra performantei întreprinderilor ilustrate mai jos pentru sustinerea rezultatelor generalizate se bazeaza pe mediile neconditionate. Rezultatele generalizate totusi se bazeaza atât pe mediile neconditionate, cât si pe cele conditionate, adica pe performanta medie a întreprinderilor caracterizata printr-o dimensiune, mentinând alte caracteristici constante, ultima prevede o sustinere empirica mai puternica pentru rezultatele generalizate.

⁴³ Fiecare sursa își are merite relative. Studiile tarilor permit o mai mare varietate si sunt în stare sa releve constrângeri, care sunt tipice pentru întreprinderi în cadrul fiecărei tari (si vor fi astfel nesemnificative într-un studiu al unei tari concrete) pentru masurarea performantei întreprinderilor. Studiul specific al Moldovei reprezinta date de panel (cea ce permite eterogenitatea întreprinderilor) si cuprinde un esantion mai larg, mai reprezentativ de întreprinderi, si utilizeaza masurari concrete ale constrângerilor în contrast cu perceptia subiectiva a constrângerilor, precum a fost tipic pentru studiile comparative ale tarilor.

28. Un sir de factori inhiba aparitia unei mai mari competitii dintre întreprinderi. Spre exemplu, mediul dificil de reglementare si administrare pentru intrarea si iesirea întreprinderilor din piata, ceea ce efectiv constrânge competitia. Lipsa corporatiilor în proprietate straina de asemenea reduce presiunea competitiva, cu care s-ar confrunta întreprinderile locale.

29. Între întreprinderile de stat multe întreprinderi ce produc pierderi au supravietuit datorita tratamentului fiscal preferential, desi trebuia sa fie supuse unor constrângeri bugetare mai dure. Spre exemplu, executivul a aprobat recent initiativa Ministerul Agriculturii si Industriei Alimentare de conditii fiscale preferentiale (înghetarea si achitarea treptata a datoriei). Ministerul Agriculturii si Industriei Alimentare a elaborat un proiect al legii, sustinut de Guvern, pentru anularea datoriilor la bugetul de stat (catre 1 ianuarie 2004) pentru 30 întreprinderi agrare (20 septembrie 2004).

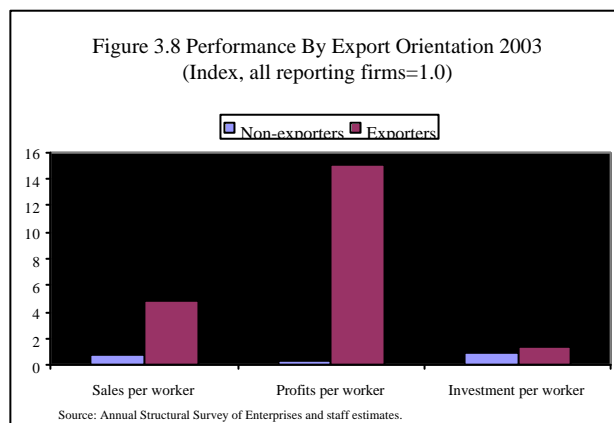
30. În general, în Moldova a fost realizata o activitatea insuficienta de restructurare a guvernarii corporative. Indicele BERD de restructurare, un indice al progresului în reducerea creditelor fiscale si a subventiilor de productie si introducerea mecanismelor efective de falimentare si a constrângerilor bugetare rigide pentru promovarea guvernarii corporative sanatoase indica ca Moldova ramâne în urma tarilor din regiune.

31. În ce priveste politica de concurenta, Moldova demonstreaza rezultate mai bune decât alte economii în tranzitie. Indicele BERD pentru politica de concurenta, o evaluare a prezentei legislatiei si institutiilor si a asigurarii respectarii legislatiei date, demonstreaza ca Moldova este mai avansata în acest domeniu decât multe tari în tranzitie. Cu toate acestea, ea înca ramâne în urma altor tari ECE. SCERS pe drept recunoaste ca un sir de institutii necesita sa fie instalate, astfel ce crearea unei agentii nationale pentru concurenta, pentru a asigura o politica mai coerenta si coordonata împotriva abuzului puterii de piata.

Orientarea exporturilor

Orientarea exportului este consistenta si se coreleaza pozitiv cu performanta întreprinderilor.

32. Orientarea exporturilor este consistenta si pozitiv orientata cu performanta întreprinderilor. Marimea pietii într-o economie relativ mica astfel ca cea a Moldovei este în mare parte stimulata de catre accesul la piata globala. Deoarece piata se extinde prin marketing, întreprinderile sunt în stare sa exploateze noile tehnologii si inovatii în mijloacele de productie. Plus la aceasta, ele se confrunta cu o competitie mai dura ceea ce le forteaza, pe parcurs, sa fie mai eficiente.⁴⁴ Cu adevarat, orientarea spre export a întreprinderilor Moldovei este determinata drept consistent asociata cu vânzari mai mari si profituri mai mari pe angajat si, de asemenea,



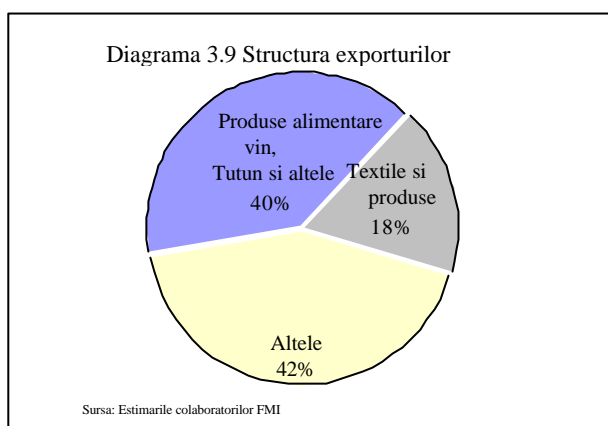
⁴⁴ Exista anumite discutii referitor la faptul, ca o mai buna performanta a exportatorilor, comparativ cu partenerii ne-exportatori poate fi partial rezultatul unei auto-selectarii, adica, întreprinderile auto-selectate devin exportatori. Fara a neglija auto-selectia, exista totusi dovezi considerabile a impactului benefic a exportului precum este documentat în studiile empirice care au studiat selectivitatea.

cu o mai mare rentabilitate a activitatii investitionale.⁴⁵ Studiile comparative de tara de asemenea confirma ca inovatia si restructurarea sunt realizate de exportatori si corporatii în proprietate straina printr-o deschidere mai mare pentru comert.

...dar întreprinderile exportatoare reprezinta doar o mica parte din totalul întreprinderilor.

33. Cota întreprinderilor exportatoare reprezinta doar o mica parte din totalul întreprinderilor. Acest fapt nu este sensibil pentru cota marginala a exporturilor în vânzarile nete utilizate pentru definirea orientarii spre export. În calitate de ilustrare, noi definim orientarea spre export pe baza tuturor exporturilor unei întreprinderi daca ele reprezinta cel puțin 25% din totalul vânzarii ei. Prin acest indice întreprinderile orientate spre export reprezinta doar 5% din totalul întreprinderilor si 13% din angajare, dar datorita productivitatii lor relativ înalte si a profitabilitatii, ele reprezinta 19% din totalul de vânzari de rând cu investitiile si 24% din totalul profitului întreprinderilor.

34. Plus la acesta, diversificarea exporturilor este limitata. Exporturile moldovenesti sunt dominate de catre un sir de produse si au devenit tot mai concentrate în perioada ultimilor ani. Vinul si tutunul reprezinta o cota semnificativa a exporturilor, dupa o



reducere în total de la circa 60% în 1997 la circa 40% în 2003. Textilele sustinute prin finantarea din Germania, Italia si Turcia si capitalizate pe costurile joase a salarizarii, si-au majorat cota în totalul exporturilor în aceeași perioada. Diversificarea limitata a exporturilor reflecta concentrarea activitatii întreprinderilor în câteva sectoare cheie.

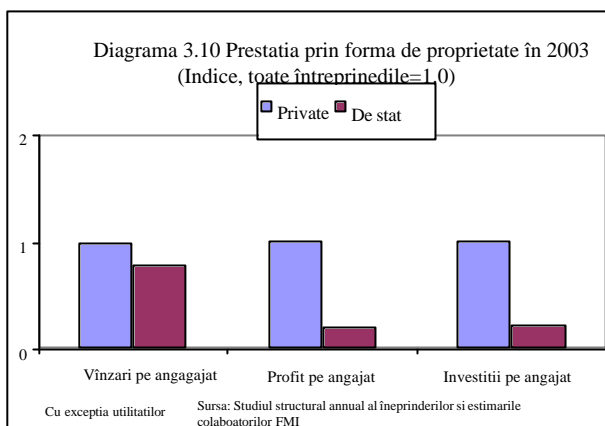
35. Este cunoscut un sir de factor care împiedica crearea unui sector viabil al exporturilor. Deoarece tarifele pe piata UE reprezinta un obstacol important pentru exportul produselor agrare traditionale, recentul Studiu diagnostic al comertului de asemenea sugereaza ca un sir de impedimente pe piata interna pot limita capacitatea de export a întreprinderilor. Acestea includ costurile de administrate si reglementare asociate cu procedurile vamale si vamuirea exporturilor, dificultatile pentru obtinerea capitalului de lucru si ritmuri lente în adoptarea unui sistem modern de standarde. Starea insuficienta a infrastructurii transporturilor de asemenea constrânge comertul.

⁴⁵ Aceasta de asemenea se refera la o crestere mai masiva a întreprinderilor (masurata în termeni de crestere a ocupatiei în câmpul muncii), dar nu prin cresterea vânzarii sau productivitatii. Totusi, din cauze mentionate în anexa tehnica, masura noastra de crestere a întreprinderii este cresterea angajarii, cu prezumtiv mai putine greseli de masurare.

Proprietatea de stat

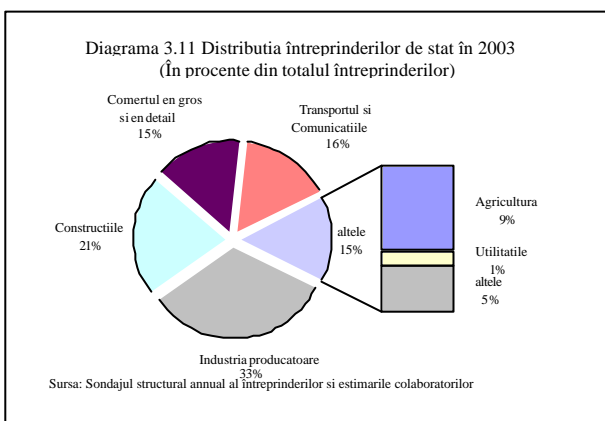
Proprietatea de stat are o corelatie negativa cu performanta.

36. Proprietatea de stat are o corelatie negativa cu performanta întreprinderii⁴⁶. Întreprinderile în proprietatea de stat pot avea diferite obiective si diferite stimulente, si pot fi subiecte ale unor constrângeri bugetare mai reduse comparativ cu alte întreprinderi. Studiile comparative de tara aduc dovezi concludente faptului ca proprietatea privata este asociata cu o performanta mai buna. Printre întreprinderile Moldovei, proprietatea privata este de asemenea asociata cu o mai buna performanta. Întreprinderile de stat au un profit mai jos pe angajat si investesc mai putin decât partenerii lor privati din sector. Cu exceptia sectorului utilitatilor, unde întreprinderile de stat cuprind cea mai mare parte din vânzari dar sunt mai putin profitabile decât întreprinderile private-întreprinderile de stat de asemenea au vânzari mai joase pe angajat.



În unele sectoare întreprinderile publice înca reprezinta o cota considerabila a activitatii economice.

37. Întreprinderile de stat înca reprezinta o cota importanta în activitatea economica în anumite sectoare, desi ele sunt putine în numere absolute. Astfel de întreprinderi reprezinta o fractiune mica din totalul întreprinderilor (doar 1-4% în dependenta de sector). Un sir de



întreprinderi publice functioneaza în comertul *en gros* si *en detail*, constructii si în industria producatoare. Desi ele sunt putine în temeni de numar, ele reprezinta o cota disproportional mare în activitatea economica pentru industrii selectate. Spre exemplu, ele reprezinta circa 40% în totalul de vânzari în sectorul utilitatilor si 10% în totalul vânzarilor productiei industriale. Ele de asemenea angajeaza circa 14% si 11% de angajati în industria producatoare si, respectiv, în constructii.

Relansarea programului de privatizare va fi critica, dar nu garanteaza restructurarea.

38. Reiesind din performanta mai slaba a întreprinderilor de stat, privatizarea va fi critica pentru cresterea durabila. Desi exista argumente ale finantelor publice pentru mentinerea proprietatii publice în sectoarele cu esecuri ale pietii astfel ca sectorul utilitatilor, este mai putin clar de ce întreprinderile de comert *en gros* si *en detail* sau întreprinderile din industria

⁴⁶ Proprietatea de stat este definita drept cel puțin 25% din cota în proprietate. În conformitate cu legislatia Moldovei, proprietatea asupra a cel puțin 25% din capital ofera detinatorului de actiuni dreptul de a bloca anumite decizii (Sandu si Bouton 2005).

productiva ar trebui sa ramâna în proprietate de stat.⁴⁷ Întreprinderile de stat producatoare de pierderi si împovarate de datorii consuma mijloacele publice si creeaza obstacole pentru un mediu competitiv de piata. Literatura sugereaza ca privatizarea se asociaza cu o restructurare mai esentiala si poate introduce constrângeri bugetare mai rigide, sa aduca capital uman si mecanisme de management, sa consolideze noile investitii si sa promoveze o performanta mai buna a întreprinderilor.

39. În Moldova, totusi, privatizarea efectiv s-a oprit. În perioada ultimilor patru ani doar 59 de întreprinderi din 482 incluse în programul de privatizare din 2001 au fost vândute. Plus la aceasta, 27 de întreprinderi au fost scoase din program.⁴⁸ Relansarea programului de privatizare va fi critic dar el nu garanteaza restructurarea sau o performanta mai buna. Experienta cu privatizarea prin bonuri în economiile în tranzitie, spre exemplu, a fost în general dezamagitoare.⁴⁹ Un program de reforme axate pe consolidarea productivitatii trebuie sa creeze stimulentele corecte pentru restructurarea ulterioara si reformele gestionarii. Spre exemplu, un studiu din Moldova de la mijlocul anilor 1990 sugereaza ca metodele de privatizare conteaza pentru ritmurile restructurarii. În particular, restructurarea este mai rapida la întreprinderile procurate de catre conducatorii lor decât la întreprinderile privatizate pe baza bonurilor, ceea ce sugereaza faptul ca restructurarea este subminata prin proprietatea perceputa drept un venit de noroc (Djankov, 1999). Evidenta întreprinderilor producatoare din Moldova sugereaza ca întreprinderile la care managerii s-au angajat în recalificare, vânzarile au crescut substantial iar restructurarea initiata a fost mai profunda.⁵⁰

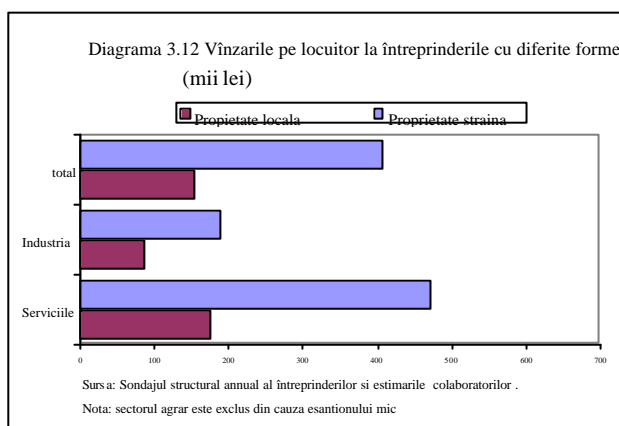
Proprietatea straina

Proprietatea straina are o corelatie pozitiva cu performanta, dar...

40. Proprietatea straina este corelata pozitiv cu performanta.⁵¹

Investitiile straine directe presupun realizarea unei functii duble în sustinerea cresterii întreprinderii. În primul rând, ea suplimenteaza nivelul de finantare pentru investitii. În rândul doi,

proprietatea straina faciliteaza transferul de tehnologii noi, de metode de productie si de experienta de piata a companiilor straine în favoarea partenerilor locali. Pentru economie în general, exista beneficii aferente din prezenta întreprinderilor în proprietate straina.



⁴⁷ De asemenea exista oportunitati pentru o mai mare participare a sectorului privat, chiar si în sectoarele aflate în mod tipic în proprietatea statului, în sectoarele utilitatilor si de infrastructura, spre exemplu, exista oportunitati pentru parteneriate public-private, ceea ce ar introduce guvernarea corporativa, constrângeri bugetare mai rigide si practicile private de gestionare la întreprinderile în proprietate de stat.

⁴⁸ Vezi Sandu si Bouton (2005).

⁴⁹ Într-un sir de tari privatizarea prin bonuri a condus la "insideri" (manageri sau lucratori) sau la faptul ca fondurile de investitii posedau pachetele de control la întreprinderile privatizate. Pe parcurs, aceasta a creat obstacole în calea restructurarii necesare pentru o mai buna performanta. Vezi, spre exemplu, Birdsall si Nellis (2003).

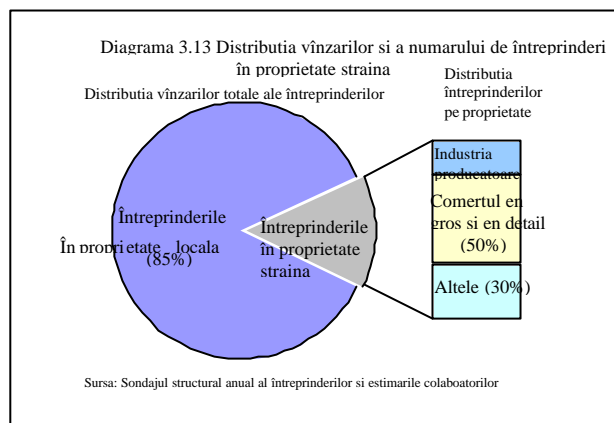
⁵⁰ Vezi Djankov (1999c).

⁵¹ Proprietatea straina este definita drept proprietatea a cel puțin 25% din totalul capitalului întreprinderii.

...întreprinderile în proprietate straina reprezinta o cota mica în activitatea economica.

41. Analiza întreprinderilor Moldovei confirma datele studiilor comparative de tara conform carora proprietatea straina este în general asociata cu o performanta mai buna, masurata în termeni de vânzari si profit pe angajat. Spre exemplu, în 2003 în domeniul industriei în general vânzarile pe angajat la întreprinderile în proprietate straina (un model de productivitate) au fost mai mult de doua ori mai mari decât la întreprinderile în proprietate locala.⁵² Pe sectoare, întreprinderile în proprietate straina au avut vânzari consistent mai mari pe angajat decât întreprinderile în proprietate locala, în particular în comerțul *en detail*, transport si comunicatii, precum si în utilitati. Indicii de crestere a întreprinderilor de asemenea sunt pozitiv asociate cu forma de proprietate. Mai mult ca atât, proprietatea straina este asociata cu o rentabilitate mai mare a activitatii investitionale.

42. Cu toate acestea, întreprinderile în proprietate straina reprezinta o cota mica în totalul activitatii întreprinderilor. În 2003 întreprinderile în proprietate straina reprezentau circa 3% din totalul întreprinderilor si 5% din totalul angajarilor, reprezentând o cota



disproporțională, dar totuși mica în vânzarile totale (15%) și în activitatea investitională totală (23%). Întreprinderile în proprietate straina activează mai mult în comerțul *en gros* și *en détail* și în industria producătoare.

...iar investițiile straine directe în Moldova sunt printre cele mai joase din regiune.

Investițiile straine directe în Moldova sunt percepute drept având riscuri mari.

43. Investițiile straine directe în Moldova au fost istoriceste joase pe fundalul standardelor regionale. Între 1999 și 2003, investițiile straine directe pe locuitor au fost printre cele mai joase în regiune, cu media de 22 de dolari SUA pe cap de locuitor. În contrast, România a avut 56 de dolari SUA pe cap de locuitor, pe când republicile Ceha și Slovaca au atras intrări de 14 și 22 ori mai mari. Un sir de studii sugerează ca volumul de intrări a investițiilor straine este afectat de corupție, calitatea guvernării și mediul de reglementare, adică, corupția funcționează drept o "taxă" asupra investițiilor straine, majorând efectiv riscurile și reducând rentabilitatea asociată cu astfel de investiții.⁵³ Unele întreprinderi pot beneficia de oportunitățile rentelor în țările unde guvernarea este slabă, dar corupția este de asemenea asociată la nivel consolidat cu o mai slabă performanță a întreprinderilor la nivel de economie.⁵⁴ Plasamentul relativ jos al Moldovei în percepția corupției sau calitatea mediului de afaceri pot explica de ce Moldova a avut dificultăți în atragerea investițiilor straine directe.

44. Evidența empirică de asemenea sugerează ca acolo unde guvernarea este slabă, intrările investițiilor straine directe sunt mai joase în termeni de volum, ele de asemenea tind să fie de calitate joasă. Unde protecția

⁵² O excepție este agricultura unde mărimea esanționului este prea mică pentru măsurarea exactă (doar un procent din întreprinderile în proprietate straină activează în agricultura). Numarul sugerează că întreprinderile agricole în proprietate straină au vânzări pe angajat mai joase decât partenerii lor locali. Cu toate acestea, datele se bazează pe un esanțion foarte mic de întreprinderi în proprietate straină (11).

⁵³ Vezi Wei (2000).

⁵⁴ Vezi, spre exemplu, Hellman și alții (2003) și Fries și alții (2003).

drepturilor de proprietate este slaba, atragerea investitiilor straine directe în sectoarele tehnologic-intensive (unde sunt costuri fixe înalte cu pondere înalta asupra drepturilor de proprietate intelectuala) de asemenea devin particular dificile. Când fac investitii, investitorii straini se ocupa de proiecte referitoare la distribuire si nu la productia locala.⁵⁵

45. Coruptia nu este unicul determinant al plasarii investitiilor straine directe. Un mare volum de literatura care a fost publicata în perioada ultimilor ani, clasifica pe larg motivele investitiilor drept investitii “în cautare de piata”, scopul carora este servirea consumatorilor locali, marimea pietii fiind importanta. “Investitiile în cautarea resurselor” sunt în mod tipic orientate spre export. Ca atare, factorii costurilor de rând cu deschiderea comerciala si accesul la piata mondiala sunt determinantii consistenti ai investitiilor straine directe orientate spre piata. Printre tarile CSI, inclusiv Moldova, calitatea infrastructurii de asemenea conteaza pentru intrarile de investitii straine directe.⁵⁶ În final, exista informatii ca intrarile de investitii straine directe de asemenea depind de ratele taxelor corporative si de caracteristicile selectate ale legislatiei fiscale, inclusiv complexitatea si previzibilitatea lor.⁵⁷

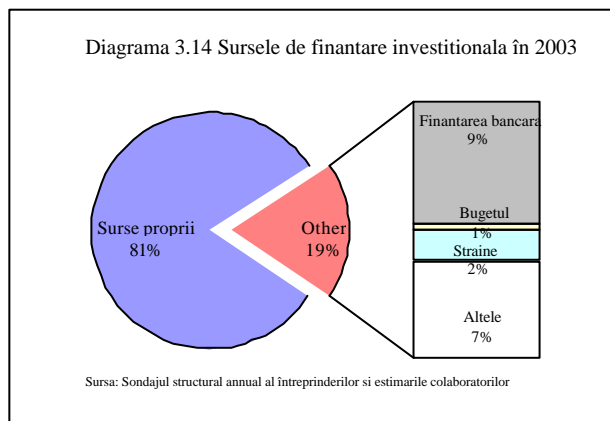
46. Cu toate aceste, nu este evident ca Moldova ar trebui sa se implice activ în recrutarea întreprinderilor prin oferirea unor vacante fiscale si subventii generoase. Astfel de pachete ar putea pâna la urma sa conduca la costuri, care ar fi mai mari decât beneficiile. În loc de aceasta, politicile care îmbunatatesc climatul de investitii în general ofera beneficii mai mari atât întreprinderilor locale, cât si celor straine, fara a introduce noi distorsiuni.⁵⁸ Eforturile în continuare pentru optimizarea cerintelor de reglementare si conditiile egale pentru întreprinderile locale si straine par a fi pasii în directia corecta.

Accesul la finantare

47. Accesul la credite sau finante este asociat cu o mai buna performanta. În economiile în tranzitie, accesul la finante este critic pentru facilitarea restructurarii fizice de lunga durata si pentru inovatie. Studiile comparative de tara confirma faptul ca asigurarea accesului la finantare este esential pentru restructurare si pentru o performanta mai buna în Moldova, accesul la finantele bancare (si la finantarea de lunga durata) este unul din cei mai puternici si consistenti predictorii ai performantei între întreprinderile studiate.⁵⁹ În

Accesul la credite consolideaza performanta întreprinderii...

...dar multe întreprinderi, în particular întreprinderile mai mici, se confrunta cu constrângeri în creditare si cu costuri înalte pentru servirea datoriei.



⁵⁵ Vezi Javorcik (2004).

⁵⁶ Vezi Campos si Kinoshita (2003).

⁵⁷ Vezi, spre exemplu, Edmiston si altii (2003).

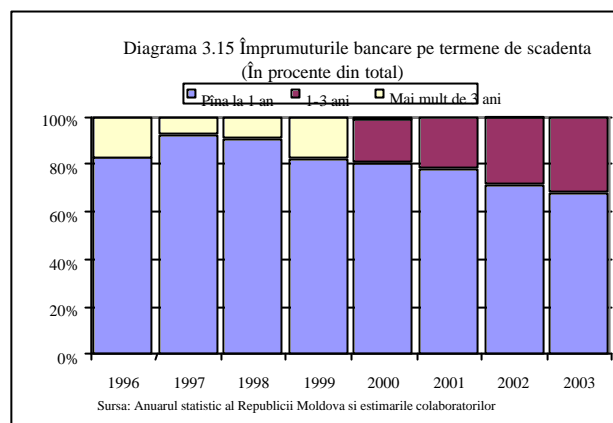
⁵⁸ Vezi Dreimeier (2001).

⁵⁹ Bevan si altii (1999) trec în revista performanta întreprinderilor pe baza literaturii asupra pietelor dezvoltate si din economiile în tranzitie. Ei examineaza evidenta si efectele formei de proprietate, a concurenței, si a accesului la finante si stabilesc o influenta puternica a finantelor asupra performantei întreprinderilor.

Împrumuturile oferite de către bancile comerciale sunt preponderent de durată scurtă.

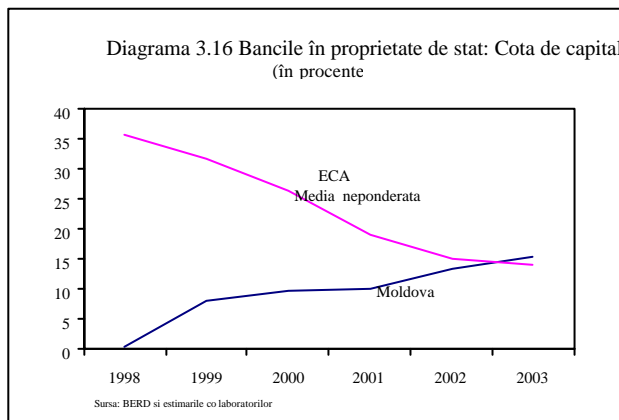
particular, asocierea dintre accesul la finanțe, pe de o parte, probabilitatea investițiilor și rentabilitatea, pe de alta parte, este deosebit de solidă.

48. Întreprinderile din Moldova se confruntă cu constrângeri de acces la finanțare. Pentru finanțarea investițiilor întreprinderile ar putea lua împrumuturi de la bancile comerciale. Totuși, există limitări în accesul la creditul bancar, mai ales pentru întreprinderile mici.⁶⁰ În 2003, investițiile finanțate prin bănci au reprezentat doar circa 9% din sursele de finanțare, pe când finanțarea din mijloace proprii reprezintă circa 80%. Deși mijloacele proprii evident includ profitul reinvestit, aceasta poate să nu fie suficient pentru finanțarea investițiilor critice într-un mediu economic încă caracterizat de rentabilitate limitată, mai ales printre întreprinderile mici. Majoritatea întreprinderilor mici în Moldova, pe semne recurg la “finanțarea neformală” (sau împrumuturile de la prieteni și familie). Studiile comparative de țară confirmă că gradul de bazare pe finanțarea din cont propriu în Moldova este printre cele mai înalte din lume, al doilea după Armenia (90%), și cu mult mai sus de media globală (circa 58%). Pe sectoare în Moldova structura finanțării este mai variată, datele din 2003 sugerând că întreprinderile din industria producătoare și din sectorul utilitatilor sunt în stare să obțină o finanțare bancară relativ mai mare decât întreprinderile din alte sectoare. Sectorul construcțiilor preponderent se bazează pe finanțarea din surse proprii.



49. Există o lipsă a creditelor de durată medie și lungă. Creditele oferite de către bancile comerciale sunt preponderent de durată scurtă. Creditele de durată lungă au devenit realmente inexistente, deși cota creditelor de durată medie a crescut pe parcursul ultimilor ani.

50. Finanțarea prin bănci este asociată cu costuri mari de servare a datoriei. Ratele (nominale) de creditare sunt relative înalte comparativ cu alte țări din regiune și comparativ cu economiile avansate. Comparativ cu CSI, întreprinderile din Moldova au costuri de creditare mai mici. Cu toate acestea, avantajul relativ al Moldovei s-a redus pe parcurs, deoarece ratele dobânzii în CSI tind spre nivelul creditării în



⁶⁰ Mărimea întreprinderii este un determinant important pentru accesul întreprinderii la diferite tipuri de finanțare (Beck și Altii, 2002).

Moldova. Amplitudinea ratei de schimb, o masura a eficientei bancare, este destul de mare comparativ cu alte tari din regiune.

Proprietatea de stat poate partial afecta advers eficienta functionarii bancilor.

51. Proprietatea de stat poate partial afecta advers functionarea eficienta a bancilor. Evaluarea stabilitatii sistemului financiar (FMI si Banca Mondiala, 2005) sugereaza ca bancile în proprietatea statului sunt mai vulnerabile la presiunile din partea statului. Cu toate aceste probleme, cota activitatii statului în activitatea sectorului financiar în Moldova a crescut, în contrast cu declinul general în activitatea statului în acest sector printre tarile în tranzitie. Aceasta crestere în cota de capital a statului a fost partial sustinuta prin concentrarea întreprinderilor de stat pentru împrumuturi la banca în proprietate de stat si o crestere exceptionala a volumului de împrumuturi a bancii.⁶¹

52. Masurile pentru reducerea constrângerilor informationale cu privire la istoria de creditare pot fi utile. Bancile Moldovei au o capacitate limitata de evaluare a credibilitatii întreprinderilor. Un volum mare de cercetari sugereaza ca o astfel de incapacitate de deosebire a întreprinderilor credibile de celelalte conduce la alocarea ineficienta a creditelor. Studiul comparativ de tara sugereaza mecanisme pentru reducerea constrângerilor informationale, astfel ca registrul istoriei creditare si prestarea platilor, ceea ce ar facilita mult finantarea din partea bancilor, mai ales pentru întreprinderile mici si mijlocii.⁶² Cu toate acestea, în contextul procesului de tranzitie, întreprinderile pot considera ca performanta din trecut ar putea fi o masura neadecvata pentru rentabilitatea viitoare.

O participare mai activa a bancilor straine de asemenea poate reduce constrângerile creditare.

53. Experienta tarilor sugereaza ca concurenta mai mare dintre banci poate facilita accesul la finante. Concentrarea bancilor este asociata cu obstacole mai mare pentru finantare si reducerea probabilitatii primirii finantarii din partea bancii. Aceasta poate fi ameliorat printr-o participare mai activa a bancilor straine, nivel mai înalt al dezvoltarii financiare (masurat prin profunzimea financiara). În cazul Moldovei, unde sectorul bancar este caracterizat prin concentratie considerabila (5 banci cuprind majoritatea capitalului) si nivel jos de sofisticare, ar fi dorita atragerea bancilor straine pentru exercitarea presiunii competitive asupra bancilor locale si introducerea noilor instrumente financiare pe piata locala. Exista dovezi care sugereaza ca bancile straine nu au dorinta sa se plaseze în Moldova în mare masura din cauza pietii mici si a numarului limitat de întreprinderi în proprietate straina. Aceasta si mai mult subliniaza necesitatea extinderii accesului la pietele straine si atragerea mai multor întreprinderi straine.

54. Studiarea optiunilor politice pentru consolidarea accesului la finante sugereaza ca prudenta financiara este indicata. Reducerea restrictiilor asupra activitatii bancare trebuie sa fie echilibrata prin politici pentru mentinerea stabilitatii macroeconomice si financiare, mai ales reiesind din istoricul încrederii fragile în sistemul bancar.

55. Din nou, politicile pentru îmbunatatirea climatului investitionale în general reprezinta pasi în directia corecta. Spre exemplu, un sistem transparent si eficient de jurisprudenta va proteja drepturile creditorilor si va facilita recuperarea împrumuturilor, care, la rândul lor, vor permite bancilor sa reduca ratele dobânzilor si sa mareasca numarul de clienti. Informatia

⁶¹ Studiul recomanda ca banca în proprietatea statului sa fie privatizata

⁶² Vezi Love si Mylenko (2003).

existenta dovedeste ca calitatea sistemului juridic si judiciar si protectia drepturilor au o corelatie negativa cu amplitudinea ratelor dobânzii.

CONCLUZII SI RECOMANDARI ÎN MATERIE DE POLITICI

Constrângerile de baza pentru performanta întreprinderilor

56. În perioada ultimilor ani productia industrială s-a marit, iar rentabilitatea întreprinderilor a crescut. Aceste beneficii în mare masura au fost rezultatul cresterii utilizării capacității. Dar este clar ca aceste beneficii sunt durabile fara masuri de îmbunătățire a profitabilității, astfel ca încurajarea restructurării si a inovatiei si cresterea activității de investitii. În sectia precedenta au fost discutate elementele caracteristice asociate cu o performanta mai buna. Desi aceste caracteristici sunt discutate separat, exista corelatii clare dinte ele si unele constrângeri inerente ce le leaga împreuna.

57. Nu este de mirare ca aceste constrângeri inerente corespund dimensiunilor selectate ale mediului de afaceri, în definitii largi, si, precum este clar din studiile comparative de tara, calitatea mediului de afaceri si incorporarea multiplelor dimensiuni este pozitiv corelata cu performanta întreprinderilor si cu o activitate mai consolidata de investitii.⁶³ Dar discutia precedenta a întreprinderilor din Moldova în perioada ultimilor ani de asemenea pune în lumina rolul unor dimensiuni specifice a mediului de afaceri în constrângerea activității economice în Moldova. Ele sunt urmatoarele:

- ? *Un mediu dificil de reglementare si administrare.* Un cadru dificil de reglementare si administrare constrânge intrarea si iesirea întreprinderilor. Intrarea constrânsa, la rândul ei, limiteaza presiunea competitiva cu care se confrunta întreprinderile, reducând efectiv stimulentele pentru investitii, inovatii si o mai buna performanta. Mecanismul de constrângere pentru iesire prelungeste viata întreprinderilor ce functioneaza în pierdere, reduce stimulentele de restructurare si inovare si dezafecteaza mijloacele bugetului. În sectorul bunurilor comercializate, cerintele de administrare si reglementare în vama reduce capacitatea întreprinderilor pentru export si obtinerea accesului la piata globala. De rând cu coruptia si calitatea institutiilor, cadrul restrictiv de reglementare de asemenea reduce fluxul de intrari a investitiile straine directe, limitând astfel intrarea întreprinderilor straine cu performante înalte de rând cu intrarea bancilor straine.
- ? *Constrângerile în accesul la finante.* În perioada de tranzitie, restructurarea fizica pentru cresterea productivității întreprinderilor necesita disponibilitatea creditelor de lunga durata. În Moldova exista o lipsa acuta de credite de lunga durata. Întreprinderile mai mici sunt în particular constrânse în accesul la finantarea bancara. Printre

⁶³ Astfel de studii folosesc în general indici compusi-consolidând câteva componente a mediului de afaceri într-un indice la nivel de tara, astfel evitând studierea separata a efectului fiecărei componente - pentru a explica corelarea strânsa dintre aceste componente (spre exemplu, povara asociata cu componentele selectate ale mediului de afaceri, astfel ca licentierea, sunt de obicei înalte în tarile unde povara este asociata cu alte componente, astfel ca înregistrarea sau mita). Acesti indici compusi se bazeaza fie pe analiza de prima etapa a principalilor componente (spre exemplu, Bastos si Nasir, 2004) sau pe media ponderata ad hoc a unor indicatori selectati (spre exemplu, Fries, Lysenko si Polanec, 2003) facând sumarul mediului de afaceri.

întreprinderile exportatoare, costurile serviciilor financiare sunt agravate prin restricțiile de împrumut în valuta străină, astfel efectiv dublând rata dobânzii cu care ele se confruntă.

- ? *Constrângerile de infrastructură și management.* Exista informații ca calitatea infrastructurii de transport poate constrânge performanța întreprinderilor selectate, astfel cum ar fi cele din domeniul exportului. Datele studiilor comparative de țară în domeniul investițiilor străine directe sugerează că calitatea infrastructurii este importantă pentru atragerea investițiilor, mai ales pentru țările CSI, inclusiv Moldova. În ceea ce privește constrângerile forței de muncă, există dovezi că restructurarea efectivă depinde de instruirea adecvată a conducerii întreprinderii.

58. Adicional la aceste constrângeri, care corespund dimensiunilor tipice ale mediului de afaceri, alte două constrângeri exacerbează obstacolele în calea creșterii durabile pe baza sectorului privat:

- ? *Accesul limitat la piața globală.* Într-o economie mică astfel ca Moldova, mărimea pieții este până la urmă o funcție a deschiderii și a accesului la piața globală. Un astfel de acces, pe de altă parte, este limitat printr-un sir de constrângeri interne, inclusiv sistemul curent de standarde și de evaluare a conformității (metrologie, standardizare și testarea calității, sau MSTQ), costurile reglementării vamale și a procedurilor, printre alți factori.⁶⁴ Prin îmbunătățirea accesului la piețele străine, eficacitatea investițiilor interne crește, deoarece întreprinderile produc nu doar pentru consumul intern și pentru piața externă. Intrările de investiții străine sunt până la urmă pozitiv corelate cu deschiderea țării și accesul la piața globală.
- ? *Programul de privatizare oprit.* Exista argumente ale finanțării publice pentru menținerea unor întreprinderi publice în mâinile statului, dar este mai puțin clar de ce trebuie să rămână în posesia statului întreprinderile din industria productivă și din comerț, care sunt mai puțin productive decât partenerii lor din sectorul privat. Împreună cu politicile complementare, privatizarea poate conduce la restructurarea întreprinderilor cu funcționare în pierdere, la atragerea noilor investiții și tehnologii și a noilor metode de producție. În sectorul bancar, privatizarea băncii în proprietatea statului poate conduce la o eficiență mai înaltă în funcționarea ei.

Recomandări în materie de politici

59. **Mentineră eforturilor pentru reformarea mediului de reglementare și administrare.** Eforturile recente de reformare sunt, în general, pași în direcția corectă.

- ? În primul rând, reducerea poverii de reglementare reduce “taxa” creată printr-un mediu nefavorabil de afaceri, majorează eficiența investițiilor și facilitează intrarea și ieșirea întreprinderilor.
- ? În rândul doi, eforturile axate pe crearea condițiilor egale pentru activitatea investitorilor locali și străini și înlăturarea restricțiilor lipsite de necesitate pentru repatrierea profitului străin sunt

⁶⁴ Există de asemenea dovezi că activitatea de export este constrânsă prin canale subdezvoltate de distribuție, mai ales în sectoarele producătoare ale bunurilor tradiționale și a astfel de servicii ca tehnologiile informaționale.

importante pentru atragerea investitiilor straine, asigurând accesul la noile tehnologii si consolidând concurenta.

- ? În rândul trei, initiativele pentru revizuirea functiilor Consiliului creditorilor sunt de asemenea benefice, dar trebuie sa fie reconsiderate cu atentie. Dovezile sugereaza ca masurile care permit întreprinderilor cu pierderi sa beneficieze de constrângeri bugetare moderate, prin vacante fiscale, spre exemplu, pot pâna la urma sa fie contraproductive. Tot astfel precum este esentiala reducerea obstacolelor pentru intrarea în afaceri, la fel de importante sunt si masurile de facilitare a iesirii întreprinderilor insolabile, ceea ce ar permite dezvoltarea unui sector mai viabil al întreprinderilor.

60. **Elaborarea unei campanii mai cuprinzatoare de diseminare a informatiei cu privire la eforturile de reformare a reglementarii.** Reforma se refera atât la schimbarea perceptiei, cât si la schimbarea practicii. Asigurarea unui dialog credibil si cu sens dintre sectorul privat si stat este de asemenea agravat de experienta din trecut. La un sir de foruri recente de afaceri, comunitatea de afaceri a exprimat scepticism cu privire la capacitatea guvernarii de a realiza aceste reforme.

61. **Asigurarea responsabilitatii reale a agentilor cu mandat de reglementare.** Implementarea acestor reforme depinde de multiple aspecte ale agentilor publice, unele dintre care nu par a dori sa usureze povara reglementarii sau sa renunte de veniturile suplimentare pe care le primesc sau de autoritatea ce o exercita în cadrul sistemului curent.

62. Alte dimensiuni ale medicului de afaceri ce sunt critice pentru performanta întreprinderilor din Moldova si care urmeaza sa fie abordate:

63. **Implementarea masurilor pentru facilitarea accesului la finante si consolidarea eficientei sectorului bancar.** Masurile pentru reducerea costurilor creditarii si pentru reducerea asimetriei informationale cu privire la credite pentru facilitarea accesului la finante.

- ? Crearea sistemului pentru informatia unificata de creditare si serviciile de schimb, pentru facilitarea accesului întreprinderilor financiar credibile la mijloacele financiare.
- ? Permisivitatea de intrare mai multor banci straine în sistemul bancar pentru exercitarea unei presiuni mai consolidate asupra sistemului de înalta concentrare si pentru introducerea noilor servicii financiare în piata.
- ? În urma SCERS, facilitarea accesului pentru întreprinderile mici la finantare prin sustinerea dezvoltarii organizatiilor de micro-creditare pentru consolidarea disponibilitatii micro-creditarii cu dobânda accesibila. În urma FSAP, încurajarea creditarii pe baza fluxurilor lichiditatii ca alternativa creditarii pe baza gajului, si elaborarea unor produse pentru necesitatile întreprinderilor mai mici.
- ? Elaborarea unei strategii de privatizare a bancii de stat, precum este indicat în Evaluarea stabilitatii sistemului financiar.

64. **Relansarea programului de privatizare prin crearea stimulentei corecte pentru restructurare, inovatie, si gestionare eficienta.** Programul de privatizare pare a se fi oprit în ultimii ani, ceea ce a condus la revederi si anulari în unele cazuri. Moldova nu a fost în stare sa atraga investitori strategici, care ar putea potential sa aduca noi tehnologii,

practici de management mai eficiente, si metode de productie mai avansate, precum este mentionat în SCERS, pentru dezvoltarea sectorului privat de importanta primordiala este relansarea privatizarii si restructurarea întreprinderilor de stat. Un program relansat de privatizare, totusi, necesita sa fie realizat cu atentie prin crearea stimulentei corecte pentru restructurare si inovare.

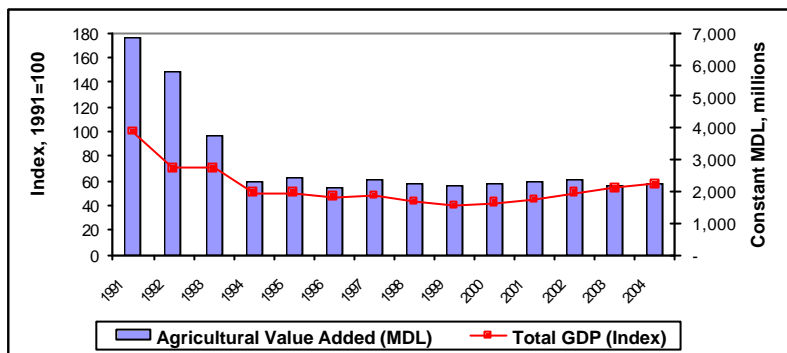
CAPITOLUL 4. REALIZAREA POTENTIALULUI SECTORULUI AGRICOL⁶⁵

INTRODUCERE

Cresterea sectorului agricol este esential pentru dezvoltarea economica a Moldovei.

65. Agricultura este cel mai mare sector real al economiei Moldovei, si reprezinta 19,2% din PIB (30% daca se include industria de prelucrare agricola), si genereaza majoritatea exporturilor Moldovei (59%). Ea este de asemenea foarte importanta în ce priveste locurile de munca (43% din total), veniturile si reducerea saraciei, în special în localitatile rurale, unde circa 68% din gospodariile rurale sunt considerate sarace iar 73% din veniturile acestora provin din

Figure 4.1: Agricultural Value Added and Total Gross Domestic Product Index, 1991-2004



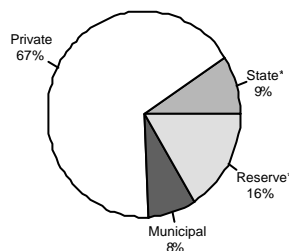
Source: SIMA and DSS

agricultura.⁶⁶ Datorita importantei sale, cresterea sectorului agricol este esentiala pentru sustinerea si accelerarea cresterii economiei Moldovei la general. Sectorul agricol poate servi drept „forța motrice” pentru cresterea economica prin sporirea veniturilor si crearea posibilitatilor de angajare în localitatile rurale, ceea ce va spori puterea de cumparare si cererea la produsele altor sectoare ale economiei.

Factorul pozitiv este ca sectorul agricol nu mai este în declin.

66. La fel ca si alte sectoare ale economiei, agricultura a avut de suferit în perioada de tranzitie, iar volumul productiei agricole s-a redus cu peste 50% (vezi Figura 4.1). Moldova a efectuat restructurarea gospodariilor agricole mai târziu decât majoritatea altor tari în tranzitie, angajându-se serios doar catre anul 1998, fapt care a prelungit perioada de declin a sectorului. Dar, reforma a fost în mare parte finalizata cu succes, rezultând într-o distribuire foarte echitabila a terenurilor agricole si în aparitia unei clase noi de fermieri privati proprietari de pamânt. La situatia din ianuarie 2003, doua treimi din terenurile agricole au fost oficial clasificate ca

Figure 4.2: Structure of agricultural land ownership in Moldova (January 2004).



Source: State Cadastre; total agricultural land 2.5 million ha. Note: The segment labeled “State” represents state-owned land allocated to agricultural users (both state and private). “Reserve” represents the state land reserve established in 1994 that was intended to provide a pool of land for redistribution and future uses, but which has not been reduced since that time.

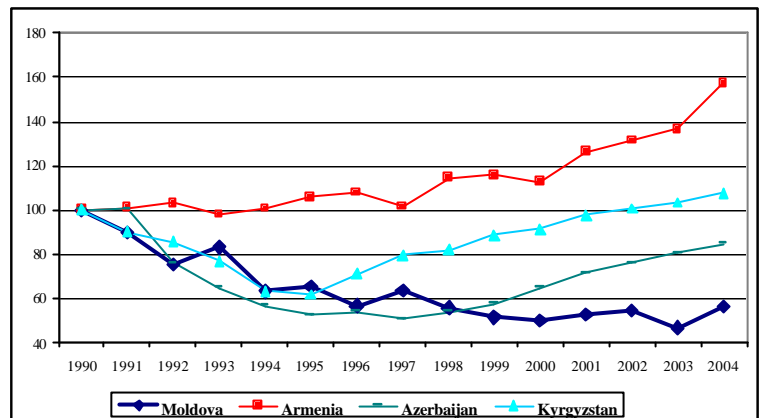
⁶⁵ Acest capitol se bazeaza pe lucrul efectuat pentru Nota asupra sectorului agricol în Moldova, 2005 (Banca Mondiala).

⁶⁶ Nayar, N. si alti autori. (2004), *Recesiunea, recuperarea si saracia în Moldova*, Banca Mondiala.

proprietate privata (vezi Figura 4.2). Aceasta reforma, combinata cu stabilizarea macroeconomica si cresterea cererii pe piata locala datorita transferurilor

valutare provenite din activitatea cetatenilor peste hotare, a rezultat în stoparea declinului sectorului agricol si începutul reabilitării. Sectorul a crescut treptat din 2000 până în 2002, până când seceta din 2003 a redus sectorul din nou.

Figure 4.3: Index of Gross Agricultural Output for Select CIS Countries, 1990-2004 (1990=100)



Source: Statistical Committee of the CIS; Z. Lerman, C. Csaki and G. Feder (2004), *Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post-Soviet Countries*, Lexington Books, New York.

Faptul negativ este ca sectorul agricol continua sa lucreze mai jos de capacitatea sa.

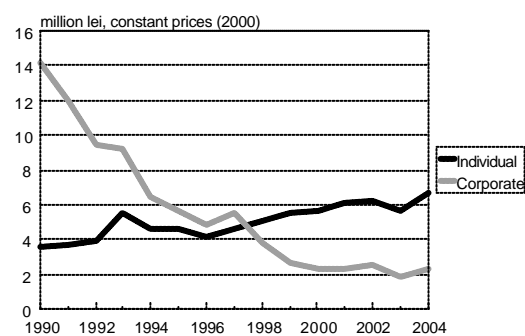
67. În timp ce sectorul industrial a simtit o crestere puternica din 2000, sectorul agricol continua sa ramâna în urma. Datorita mediului de afaceri mai puțin prielnic, caracterizat prin pietele sub-dezvoltate si imperfecte si incertitudini în materie de politici, preturile producatorilor sunt joase, iar Moldova nu a putut beneficia la fel de mult de pe urma restructurării gospodariilor agricole ca si alte tari ale CSI cu sectoare agricole similare (vezi Figura 4.3). Desi implementarea târzie a reformei funciare si a restructurării gospodariilor agricole a retinut recuperarea sectorului comparativ cu alte tari, Moldova este într-o pozitie mai avantajoasa decât ar fi fara aceste reforme, deoarece, dupa cum vom vedea, gospodariile noi agricole sunt mai eficiente decât formele vechi. Dar, pentru a genera o crestere durabila în sectorul agricol, statul trebuie sa se bazeze pe aceste reforme si sa creeze stimulentele necesare activitati de productie orientate spre piata care sa fie desfasurate de catre fermieri, precum si sa ofere suportul de care acestia au nevoie ca sa poata utiliza noile posibilitati. Prin îmbunatatirea oportunitatilor pe piata si prin majorarea preturilor obtinute de fermieri, veniturile în agricultura vor spori, fermierii vor putea investi si plati mai mult pentru forta de munca angajata, si vor fi mai putine motive pentru migratiune.

EXPLOATAREA NOILOR POSIBILITATI ÎN AGRICULTURA

Restructurarea gospodariilor agricole a creat posibilitati enorme care înca urmeaza sa fie exploatare.

68. Noua structura a gospodariilor agricole care a rezultat din restructurare este una mica, independenta, cu utilizare intensiva a muncii manuale, de înalta valoare

Figure 4.4: Gross agricultural product for individual and corporate farms 1990-2004.



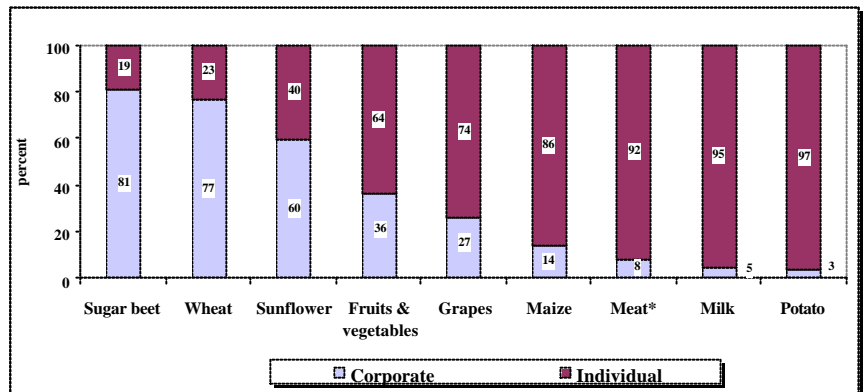
Source: Statistical Yearbooks of Moldova 1999, 2004.

si mai eficienta si mai productiva. Proprietatea privata, totusi, nu înseamna în mod necesar si utilizarea individuala a terenurilor. A fost creata o structura dualista, circa o jumatate din terenurile private fiind utilizata în 300000 de gospodarii mici, individuale care detineau în mediu 1,9 de hectare. Cealalta jumatate a terenurilor private erau gestionate de circa 1500 de gospodarii-întreprinderi mari cu circa 650 de hectare în mediu, cu cultivarea în comun, si nu individuala, a terenurilor.⁶⁷ Aceste gospodarii-întreprinderi erau în mod tipic conduse de “lideri” din fostele gospodarii colective care încurajau proprietarii de teren sa dea în arenda cotele lor de pamânt. Aceste gospodarii erau deseori conduse la fel ca si fostele gospodarii colective, dar aveau doar o treime din marimea acestora. Astazi, utilizând doar o jumatate din terenurile agricole, gospodariile individuale produc circa 75% din valoarea totala a productiei agricole (vezi Figura 4.4).

Gospodariile agricole individuale produc mai mult prin utilizarea mai eficienta a resurselor utilizate la obtinerea produselor agricole în Moldova: terenuri si forta de munca.

69. La general, gospodariile individuale tind sa demonstreze o productivitate mai înalta a pamântului (roada), în timp ce gospodariile-întreprinderi tind sa demonstreze o productivitate mai înalta a muncii. Aceasta se datoreaza faptului ca gospodariile individuale se axeaza mai mult pe produse cu

Figure 4.5: Production Share by Individual vs. Corporate Farms by Commodity, 2003 (% volume)



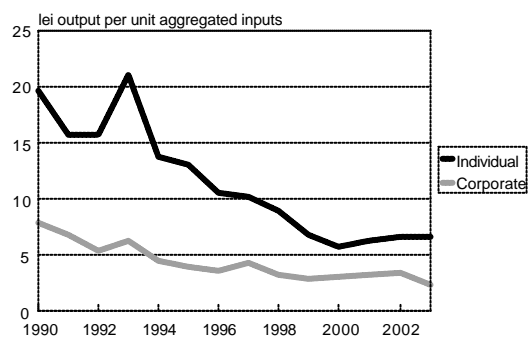
Source: Statistical Yearbook 2004. Note: * = Cattle and poultry in slaughter weight.

utilizarea intensiva a fortei de munca asa ca laptele, carnea, fructe si legume, care sunt de asemenea si de valoare înalta (vezi Figura 4.5). În acelasi timp, gospodariile-întreprinderi produc culturi extensive asa ca sfecla de zahar, grâu, floarea-soarelui, care cer mai putina forta de munca, dar mai mult teren si echipament.

Pentru a ajunge la niste indicatori mai cuprinzatori si mai exacti ai eficientei, spre deosebire de indicatorii partiali ai productivitatii

asa ca roada sau productivitatea muncii, am estimat factorul total al productivitatii (FTP) pentru agricultura Moldovei (vezi Figura 4.6).⁶⁸

Figure 4.6: Total Factor Productivity for Individual and Corporate Farms, 1990-2003.



Source: Agricultural Sector Note.

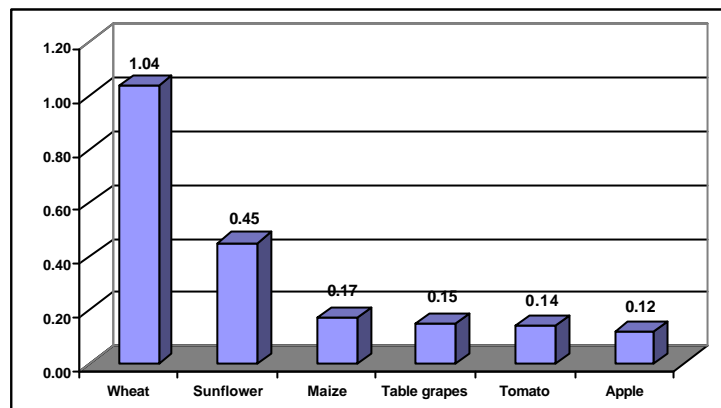
⁶⁷ Acestea includ societati pe actiuni si cooperative de productie agricola, desi majoritatea vasta sunt SRL (78%).

⁶⁸ FTP se calculeaza ca raportul între valoarea productiei si valoarea factorilor de productie utilizati. În absenta preturilor de piata pentru evaluarea costului factorilor de productie (asa ca pretul pamântului),

rezultatele arata ca gospodariile mici individuale ating FTP considerabil mai înalt decât gospodariile-întreprinderi mari (desi FTP pentru ambele tipuri în general s-a redus de-a lungul anilor). Calculele FTP astfel elimina ambiguitatile între indicatorii productivitatii parțiale a muncii și a terenurilor pentru gospodariile mici și mari, și indica concludent ca gospodariile mici utilizeaza resursele sale mai productiv decât gospodariile mari. Analiza de asemen

ea
indica
reducer
ea
producti
vitatii
odata cu
marirea
dimensi
unilor
gospoda
riei în
agricult
ura

Figure 4.7: Comparative Advantage Estimates for Selected Major Moldovan Crops, Domestic Resource Costs



Note: the lower the number, the greater the comparative advantage. Source: DSS, Customs, FAO, Agrex; see Agricultural Sector Note. Figures are an average of DRCs calculated for 2000 and 2003.

Moldov
ei. Cu

alte cuvinte, cu cât mai mare este gospodaria, costul pe unitate de productie este mai mare (desi acest fapt variaza într-o oarecare masura în functiei de cultura produsa).

Noua structura a gospodariilor se potriveste bine avantajelor competitive reînnoite ale Moldovei.

70. Odata cu sfârșirea distorsiunilor pe piata cauzate de subventionarea masiva a factorilor de productie și preturile garantate la productia finita, care se practicau în timpurile Uniunii Sovietice, avantajul comparativ pe care îl are Moldova în productia agricola a devenit din nou evident. Indicatorul costului local al resurselor (CLR) este un indicator standard al competitivitatii internationale care masoara eficienta relativa a producerii locale prin compararea costurilor de oportunitate utilizând factorii primari locali – pamânt, munca și capital – cu valoarea adaugata pe care acestia o genereaza.⁶⁹ CLR a fost calculat pentru a evalua competitivitatea producerii agricole în Moldova, pentru șase produse de baza: grâu, porumb, floarea-soarelui, rosii, mere și struguri de masa. Aceste produse au fost alese datorita importantei lor relative atât în productia bruta agricola cât și în exporturi (toate acestea reprezinta exporturi nete, în dependenta de an).⁷⁰ Rezultatele sunt prezentate în Figura 4.7, în care cu cât mai mic e CLR cu atât mai mici sunt costurile de productie, deci cu atât mai mari sunt avantajele comparative internationale. Analiza demonstreaza ca Moldova are norocul sa posede cel mai înalt avantaj comparativ în producerea culturilor de înalta valoare, asa ca

FTP de obicei se determina prin estimarea functiei de productie și apoi utilizarea coeficientilor estimati în calitate de pondere pentru a calcula valoarea întregii game de productie. Raportul productiei înregistrate la mixul estimat de factori de productie este FTP. Vezi Nota asupra sectorului agricol pentru mai multe detalii.

⁶⁹ Detalii se gasesc în Nota asupra sectorului agricol din Moldova.

⁷⁰ Trebuie de notat ca produsele animaliere nu au fost luate în considerare în prezenta analiza din cauza lipsei datelor disponibile despre productia animaliera și preturile respective. Sectorul animalier din Moldova este la general considerat ca fiind în stare mai proasta decât sectorul fitotehnie, iar date neoficiale sugereaza ca acesta nu poate concura pe pietele de export, în mod principal datorita preturilor mai scazute la nutreturi în tarile vecine, asa ca, spre exemplu, Ucraina. Moldova are probleme serioase cu gasirea pietelor de export pentru produsele sale animaliere, și pentru prima data în 2002 ea a devenit importator net. Totusi, aceasta nu înseamna ca nu poate concura pe piata locala.

rosii, mere, si struguri de masa (precum si porumb dulce). Dupa cum a fost mentionat, aceste culturi sunt mai intensive din punct de vedere al fortei de munca, si deci sunt mai degraba cultivate de gospodariile mici independente. Moldova are mai putine avantaje comparative în producerea culturilor asa ca floarea-soarelui si mai ales a grâului, care este mai des cultivat de gospodariile -întreprinderi mari.

71. Producatorii agricoli obtin preturi mai joase pentru produsele lor comparativ cu preturile internationale. Efectul asupra celor sase culturi de mai sus sunt reflectate în Figura 4.8, care compara preturile obtinute de fermierii din Moldova si preturile internationale, dupa considerarea costurilor de transport, gestionare si alte costuri.⁷¹ Cifrele pozitive indica ca fermierii obtin preturi mai înalte la produsele sale comparativ cu preturile internationale, iar cifrele negative indica ca fermierii obtin preturi mai joase. Rezultatele indica ca în mediu pe aceste sase culturi, fermierii obtin preturi semnificativ – cu 29% mai mici – la vânzarile sale decât le-ar putea obtine la preturi de piata mondiale în perioada 2000-2004. Aceasta este valabil si pentru asa culturi ca porumbul, rosiile, si strugurii de masa pentru care Moldova are cele mai mari avantaje comparative. Mai departe, situatia nu s-a îmbunatatit cu timpul, iar pentru asa culturi ca grâul si rosiile, s-a deteriorat considerabil. Situatia cu preturile mici obtinute de fermieri creeaza stimulente negative pentru producerea agricola.

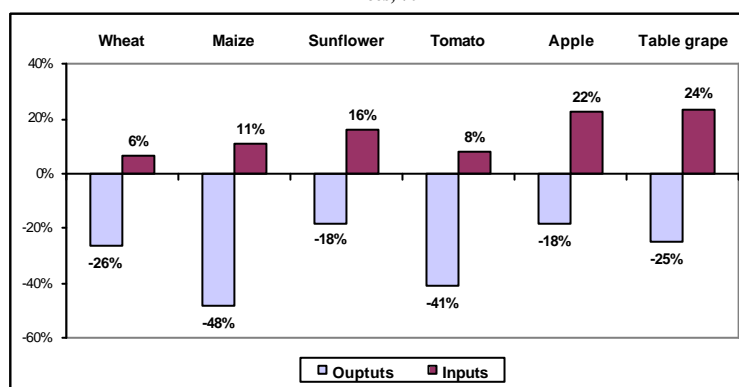
Piata materiilor prime este de asemenea problematica pentru fermieri, dar mai putin decât piata de desfacere.

Fermierii sunt descurajati de preturile mici la produsele lor relativ cu preturile internationale.

72. Deoarece producerea agricola s-a redus pe parcursul anilor în Moldova, utilizarea materiilor prime s-a redus si mai mult. Spre exemplu, aplicarea medie a îngrasamintelor chimice pe terenurile cultivate s-a redus de la 294 kg/hectar în 1985 la doar 20 kg/hectar în 2002,⁷² o reducere de circa 90% (pentru comparatie, consumul în statele UE-15 variaza între 60-250kg/hectar, si s-a redus cu timpul). Acest fapt s-a datorat în mare masura reducerii veniturilor agricole si distrugerea fostelor canale de distributie, dar analiza noastra indica ca preturile mari la materiile

prime de asemenea au rolul sau. Pentru a ilustra, am calculat preturile platite de fermieri pentru materiile prime pe care le procura, comparativ cu preturile internationale pentru producerea acelorasi sase produse, iar rezultatele sunt ilustrate în Figura 4.8. Acestea demonstreaza ca fermierii din Moldova

Figure 4.8: Prices Moldovan Farmers Receive for Outputs and Pay for Inputs Relative to World Prices, %



Source: DSS, Customs, FAO, Agrex; see Agricultural Sector Note. Calculated as the average of Nominal Rates of Protection from 2000 to 2004 for outputs, and the average for 2000 and 2003 for inputs.

⁷¹ Acest indicator este cunoscut si sub numele de rata nominala de protectie (NRP), care masoara distorsiunile pe piata pe baza raportului dintre pretul local real primit de fermieri (pret privat sau de piata) si pretul paritar economic (ori social) international pentru acest produs, luate la acelasi punct pe lantul de distributie (de obicei de la producator) dupa reducerea costurilor tranzactiei. Pentru mai multa informatie, vezi Nota asupra sectorului agricol. Pentru a vedea, verificati: http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/003/x7352e/x7352e03.htm

⁷² Tendinte si comert cu principalele materii prime agricole în Moldova, PFAP, 2004.

platesc în mediu cu 15% mai mult pentru materiile prime pe care le procura pentru utilizare în producția acestor culturi în comparație cu prețurile internaționale (după ajustarea la prețurile de tranzacție). Efectul este reducerea capacității fermierilor să utilizeze materiile prime procurate, ceea ce are un efect negativ asupra roadei și producției, și acest efect este cel mai puternic la culturile de înaltă valoare, așa ca merele și strugurii de masă, la care Moldova are avantaje comparative puternice, și pe care fermierii mici tind să le producă. Pentru a sumariza, fermierii din Moldova platesc mai mult pentru materiile prime și obțin mai puțin la produsele sale decât dacă nu existau imperfecțiuni de piață.

Noile gospodării mici sunt constrânse de piața distorsionată.

73. Noii fermieri independenți au potențialul de a deveni mult mai productivi și comercializați. Dar, ei obțin prețuri joase la produsele sale, și platesc prețuri înalte pentru materiile prime, și au acces foarte limitat la servicii ce țin de materiile prime și suport. Informația colectată despre prețuri pe piețele locale și cele internaționale pentru materiile prime agricole și produse finite agricole poate fi utilizată pentru a măsura efectul combinat al politicilor agricole și eficienței economice a sistemului. Prin măsurarea divergențelor între valoarea privată (adică financiară) și socială (adică economică) a materiilor prime în vânzare, și resursele și produsele locale, se poate calcula mărimea transferului de la sau către fermieri.⁷³ Rezultatele prezentate în Tabelul 4.1 indică că producerea în Moldova a celor șase culturi principale este în mediu atât privat cât și social profitabilă, la 800 și 1563 lei pe tonă, respectiv. Rentabilitatea privată indică gradul la care producerea culturii poate concura la prețurile curente pe piață, și este importantă pentru factorii de decizie preocupați de investiții care susțin creșterea, deoarece investițiile trebuie să fie profitabile privat pentru ca producătorii agricoli să-și extindă activitățile.⁷⁴ Strugurii de masă și merele au cel mai înalt nivel de rentabilitate

privată, de 1547 și 1337 lei/tonă respectiv, în timp ce porumbul, floarea-soarelui și roșiile sunt profitabile în jurul de 600-850 lei/tonă (desi pentru porumb și

floarea soarelui profiturile par să fie mai neregulate nestabile). Grâul este cultura cea mai puțin profitabilă, atât privat cât și social (rentabilitatea grâului este în mediu negativă datorită sezonului dezastruos 2003, dar și fără această cultură este profitabilă doar marginal. Rentabilitatea socială a producției este semnificativ mai înaltă decât rentabilitatea privată pentru toate culturile analizate (inclusiv grâul). Rentabilitatea socială înaltă indică că, în rezultatul distorsiunilor în materie de politici și imperfecțiunilor de piață, există transferuri economice semnificative de la fermieri la alți participanți la lanțul de distribuție, inclusiv comercianții, prelucrătorii și consumatorii atât pe piețele de produse finite, cât furnizorii pe piața materiilor prime. Aceste transferuri variază de la 78 la 1756 lei/tonă în mediu, în dependență de cultură, și sunt cele mai mari pentru porumb și roșii, în care Moldova trebuie

Table 4.1: Private Profits, Social Profits, and Transfers from Farmers for Six Production Systems (MDL/ton)

Crop	Private Profits	Social Profits	Transfers from Farmers
Wheat	-110	-31	-78
Maize	600	2356	-1756
Sunflower	604	884	-280
Tomato	823	2187	-1364
Apple	1337	1704	-367
Table grape	1547	2276	-729
Average	800	1563	-762

Source: DSS, Customs, FAO, Agrex; average of 2000 and 2003 figures; see Agricultural Sector Note.

⁷³ Vezi Monke, Eric A. și Pearson, Scott R. (1989), *Matricea cu analiza politicilor pentru dezvoltarea agricolă*, <http://www.stanford.edu/group/FRI/indonesia/courses/manuals/pam/pam-book/>.

⁷⁴ Pearson, S., C. Gotsch., și S. Bahri (2003), *Aplicații ale matricei cu analiza politicilor pentru agricultura Indoneziei*.

sa posede avantaje competitive. Suplimentar la ceea ce sunt reduse veniturile fermierilor, faptul ca profiturile private sunt mai scazute are doua impacturi negative importante asupra dezvoltarii agricole: (i) reduce cererea pentru investitii din partea fermierilor; si (2) reduce oferta de credite de la banci.

Aceasta creeaza un cerc vicios.

74. Distorsiunile negative de pret reduc veniturile agricole, ceea ce conduce la un capital circulant insuficient, si la lipsa de investitii, care la rândul lor reduc productivitatea si cauzeaza calitatea proasta a produselor, ceea ce din nou reduce veniturile. Dovada acestora se poate vedea în performanta proasta a gospodariilor agricole. Rentabilitatea gospodariilor agricole este cea mai scazuta din toate sectoarele, cu profituri per angajat de doar 1% din media pe tara.⁷⁵ Data fiind aceasta rentabilitate scazuta, nu mai este o surpriza ca, dupa cum am ilustrat în capitolul precedent despre performanta întreprinderilor, sectorul agricol a primit doar 5% din totalul investitiilor din anul 2003, ceea ce reprezinta o patrime din contributia sectorului la PIB.

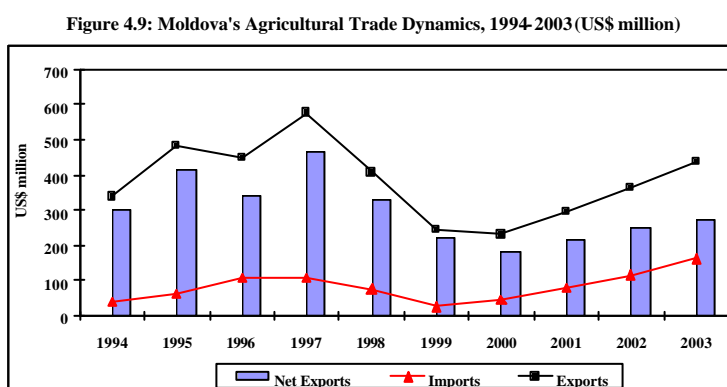
ÎMBUNATATIREA PIETELOR AGRICOLE PENTRU BENEFICIERA DE PE URMA STRUCTURII NOI A GOSPODARIILOR

Prioritatea nu este de a produce mai mult, ci de a solutiona piata.

75. Pe baza dovezilor de mai sus, este clar ca sporirea producerii nu este o prioritate imediata. Date fiind conditiile curente ale pietei, sporirea producerii numai va reduce si mai tare preturile agricole. Mai degraba, o prioritate ar fi solutionarea politicilor si imperfectiunilor de piata care reduc conditiile de comert ale fermierilor. Prin îmbunatatirea pietelor, gospodariile noi independente vor obtine semnale prin preturi care vor indica necesitatea sporirii investitiilor si producerea culturilor de înalta valoare în care Moldova are avantaje comparative.

Exporturile produselor agricole de înalta valoare indica cel mai înalt potential.

76. Înainte de desfacerea Uniunii Sovietice si distrugerea pietelor, Moldova a fost un exportator net semnificativ de produse agricole. Datorita dimensiunilor mici ale pietei interne a Moldovei, exportul continua sa fie cel mai mare potential pentru viitor. Exporturile agricole ale Moldovei s-au redus în 2000, dar de atunci au crescut (vezi Figura 4.9). Desi importurile de asemenea au crescut datorita cererii în crestere, exporturile au crescut mai repede, rezultând în exporturi nete pozitive si în crestere. De fapt, agricultura a constituit peste o jumatate din exporturile totale ale Moldovei în 2003, fapt ce demonstreaza potentialul acesteia în calitate de factor de crestere bazata pe export. Totusi, exporturile agricole înca nu au ajuns la nivelul lor de pâna la criza financiara din Rusia din 1998, deci mai exista posibilitati de îmbunatatire. În prezent, cel mai



Source: UN COMTRADE Database. Includes processed agricultural products.

exporturile totale ale Moldovei în 2003, fapt ce demonstreaza potentialul acesteia în calitate de factor de crestere bazata pe export. Totusi, exporturile agricole înca nu au ajuns la nivelul lor de pâna la criza financiara din Rusia din 1998, deci mai exista posibilitati de îmbunatatire. În prezent, cel mai

⁷⁵ Sursa: Elaborarea studiului anual structural al întreprinderilor.

mare export este reprezentat de bauturile alcoolice, iar celelalte exporturi majore includ fructe si legume în stare proaspata si prelucrata, uleiuri vegetale, carne, si în majoritatea anilor, grâul. Importurile agricole în crestere (126 milioane de dolari SUA în 2003), ofera între timp posibilitati pentru o substituie eficienta a importurilor (în alte cuvinte – îmbunatatirea competitivitatii — nu prin impunerea tarifelor vamale). Importurile majore sunt zaharul, bauturile alcoolice, tutunul, si în 2003 cerealele.

Pietele agricole sunt prost organizate si sufera de disfunctii de piata si distorsiuni politice.

77. Desi exista un potential considerabil pentru agricultura Moldovei în exploatarea avantajelor sale comparative si obtinerea profiturilor mai mari, exista un sir de factori care împiedica abilitatea acesteia de a-si realiza potentialul. Acestia includ:

- ✍ interventii în materie de politici care restrâng oportunitatile de piata si creeaza nesiguranta;
- ✍ servicii agricole sub-dezvoltate si pietele sub-dezvoltate pentru materii prime, produse finite si credite;
- ✍ lipsa unor legaturi durabile pe termen lung între fermier si prelucratori care sa asigure calitate înalta si cantitati adecvate, si sa corespunda cerintelor pietelor de export;
- ✍ lipsa unei infrastructuri fizice de marketing care sa permita fermierilor sa obtina un pret adecvat si sa adauge valoare la produsele lor;
- ✍ standarde si sistem de certificare sub-dezvoltate;
- ✍ costuri de transport si logistica înalte⁷⁶;
- ✍ puncte slabe institutionale, asa ca lipsa grupurilor de marketing si cooperativelor care ar spori puterea de negociere si ar deschide noi posibilitati pentru membri.

Interventiile statului dauneaza fermierilor si trebuie înlaturate.

78. În timp ce statul nu pare sa detina politici sectoriale care sa discrimineze agricultura, exista momente de interventii contra-productive din partea statului în unele sub-sectoare si unele produse, în special referitoare la restrictiile de export al grâului si floarea-soarelui, asa ca cerinta de a înregistra toate tranzactiile prin Bursa Universala de Marfuri (BUM). Specificul acestor restrictii si impactul lor este descris în Caseta 4.1 pentru cazul semintelor de floarea-soarelui. Beneficiarii acestor politici sunt prelucratorii existenti, care si-au sporit puterea pe piata la procurarea materiilor prime. Analiza noastra arata ca aceasta a avut un impact negativ semnificativ asupra preturilor obtinute de producatorii acestor culturi comparativ cu preturile internationale (vezi Figura 4.8). Efectele posibil vor fi si mai severe în 2005, deoarece multi fermieri au pastrat aceste culturi în speranta ca preturile vor creste, si ei foarte curând vor fi nevoiti sa le vânda, reducând si mai mult preturile. Suplimentar efectului negativ direct asupra veniturilor fermierilor, semintele de grâu si floarea-soarelui sunt culturi de profil înalt, iar schimbarile politicilor contribuie si mai mult la mediul incert si în general creeaza semnale negative noilor investitori potentiali. În timp ce crearea BUM este un pas pozitiv în ceea ce priveste transparenta preturilor, utilizarea acesteia trebuie facuta benevol, iar alte bariere oficiale si neoficiale pentru exporturi trebuiesc înlaturate (Legea ghilotinei discutata în Capitolul 3 este un pas important în aceasta directie).

⁷⁶ Vezi Studiul asupra comerului în Republica Moldova, L. Bouton si alti autori (2004), Banca Mondiala.

Caseta 4.1: Restricțiile la exportul agricol —Exemplul semintelor de floarea-soarelui

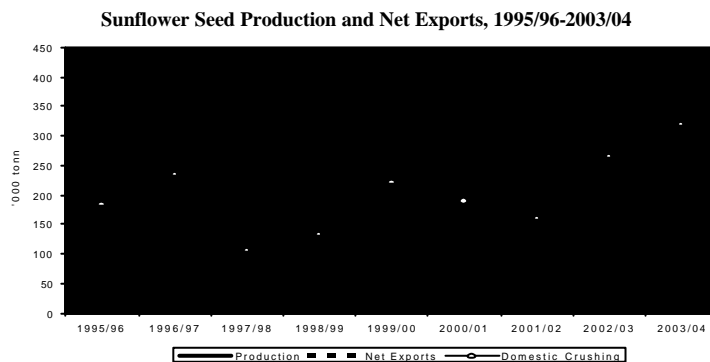
Preturile interne la semintele de floarea-soarelui sunt mai joase decât cele internaționale datorită lipsei accesului liber la pietele de export. Măsurile ne-transparente, neoficiale care efectiv limitează exporturile semintelor în 2001/02 până în prezent, includ:

- ? Documentarea și certificarea exportului: cerințe excesive care sunt intransparente și consumă timp
- ? Procedura vamală: rețineri, stampile, și diferite interdicții cu funcția de blocare a exporturilor
- ? Transportul feroviar de stat: de obicei indisponibil atunci când este solicitat, cost înalt, rețineri frecvente.

Din iulie 2004, la aceste bariere de export a fost adăugată încă o Hotărâre oficială de Guvern. Deși nu se referă oficial la seminte de floarea-soarelui, exportatorii le-au găsit supuse aceluiași condiții. Următoarele bariere au fost adăugate:

- ? BUM ca unicul canal de export: Toate exporturile trebuie înregistrate prin Bursa Universală de Marfuri din Chișinău. Aici intervin rețineri mari pentru logistică și documentare.
- ? Taxa BUM: BUM încasează o plată de 0,125% de la fiecare tranzacție de export efectuată.
- ? Plata Exportului: Toate plățile pentru exportul BUM se fac prin o bancă comercială de "clearing". La această etapă deseori apar rețineri de plăți.
- ? Monopolul feroviar de stat: toate exporturile trebuie efectuate via rețeaua feroviara de stat și nu cu autocamionul, astfel problemele sus-menționate devenind inevitabile.

figura
indica ca
aceste
restricții
la export
reduc
exporturile
nete
în ciuda
creșterii
productiei,
și în
ciuda
extragerii



locale de ulei. Acest fapt a avut un efect negativ semnificativ asupra prețurilor obținute de producători comparativ cu prețurile mondiale (producătorii au primit în

Sunflower Seed Crushing Margins by Market, (US\$/ton of seed)

	2002/03	2003/04	Average
Moldova	69	75	72
Ukraine	50	112	81
EU	10	25	14

Source: Agricultural Sector Note

mediu cu
18% mai
putin decât
indica
prețurile
mondiale

din 2000—vezi Figura 4.8). Impactul estimat al marjelor pentru prelucrătorul Moldovean de ulei vegetal este ilustrat în tabel. Acesta indică că marjele în Moldova sunt de câteva ori mai mari decât în mediu în UE, și comparabile cu cele din Ucraina, care are o taxă de export de 17% la semintele de floarea-soarelui. Între timp, analizele indică că costurile de extragere în Moldova nu sunt mai mari decât cele în UE. De aceea unicul prelucrător industrial de ulei vegetal din Moldova practic își utilizează poziția sa de monopol pentru a obține economii de scară și influența politicilor pentru a genera profituri înalte în comparație cu pietele europene mai deschise.

Guvernul trebuie sa se concentreze asupra imbunatatirii pietelor.

Calitatea produselor agricole moldovenesti necesita imbunatatiri.

Dezvoltarea legaturilor între fermier si prelucrator este important pentru imbunatatirea organizarii pietelor.

79. Statul trebuie sa se axeze pe dezvoltarea oportunitatilor de piata si a mediului de piata pentru micii fermieri. Spre deosebire de cereale si seminte de floarea-soarelui, nu par sa existe careva politici oficiale care sa distorsioneze preturile la culturile de valoare înalta, asa ca fructele, legumele, si produsele lactate produse majoritar de fermierii privati. Totusi, exista o serie de imperfectiuni si ineficiente de piata care produc efecte similare. În particular, incapacitatea produselor din Moldova sa faca fata standardelor internationale reduce preturile la produse, iar lipsa unei coordonari verticale pe lanturile de distributie reduce oportunitatile pentru fermierii independenti.

80. Produsele agricole din Moldova la general nu corespund standardelor internationale, si nu pot accesa pietele de export de înalta valoare, chiar nici magazinele mari locale. Acest fapt nu înseamna ca calitatea este numai de câat „proasta”, ci doar ca nu corespunde specificatiilor cumparatorilor. Rezultatele sunt

observate în incapacitatea Moldovei sa exporte cantitati semnificative

Table 4.2: Trade Orientation of Selected CIS Countries, 1995 and 2002

Country	Share of total exports to CIS countries		Share of agriculture and food exports to CIS countries		Share of agriculture and food in exports	
	1995	2002	1995	2002	1995	2002
Moldova	63	54	67	70	72	63
Azerbaijan	45	11	86	58	6	3
Kazakhstan	55	23	91	44	10	5

Source: Statistical Committee of the CIS (2003a); Sedik (2004)

în afara statelor CSI. Tabelul 4.2 reflecta ca Moldova depinde mai mult de statele CVSI în exporturile sale agricole decât alte state comparabile (suplimentar fiind mai dependenta de exporturile agricole la general), si este unica tara cota careia a crescut cu timpul.⁷⁷ Aceasta probabil se datoreaza standardelor mai scazute în tarile CSI decât, spre exemplu, în UE, si desigur canalelor de distributie existente de mai mult timp. Dar asta de asemenea înseamna ca exporturile Moldovei obtin preturi mai mici decât ar putea pe pietele de înalta valoare, si acest fapt este reflectat prin preturi mai mici la produse. Institutiile sanitare si fito-sanitare existente azi în Moldova reflecta în mare masura pe cele existente în Uniunea Sovietica. O cale de a extinde pietele de export prin adaptarea sistemelor de standardizare si certificare la cele din Europa, în acelasi timp simplificând procesul. În timp ce armonizarea cu standardele UE a început, acest fapt este o sarcina majora ce necesita accelerare. Obtinerea avantajelor de export spre Europa de vest trebuie sa fie un element important al strategiei de crestere a Moldovei. Îmbunatatirea standardelor nu numai va deschide mai multe canale spre UE, dar si va asigura continuarea accesului la pietele traditionale catre est — asa ca Rusia si Ucraina — care devin mai pretentioase odata cu cresterea preturilor, dar si îmbunatateste accesul la magazinele mari locale, care la sigur se vor extinde cum au facut-o în oricare alta tara.

81. Un studiu recent al pietelor agricole în statele în curs de tranzitie a descoperit ca coordonarea verticala (CV) în lanturile de produse agricole este un element important si un fenomen în crestere.⁷⁸ Au aparut initiative private contractuale pentru a depasi întreruperile de oferta sau institutiile publice pentru schimburile principale. Comerciantii, întreprinderile agricole, si companiile agro-alimentare contracteaza fermierii si ofera materii prime si asistenta în schimbul unor produse garantate si de calitate. Acest fapt este mai

⁷⁷ Tabelul arata de asemenea sa Moldova este în general mult mai dependenta de exporturile agricole decât cei doi exportatori de ulei.

⁷⁸ Swinnen, J. (2004), *Dinamica coordonarii verticale în retelele agro-alimentare din EAC: Implicatii asupra politicilor si operatiunilor Bancii*, Banca Mondiala.

important pentru agricultura decât pentru alte sectoare, datorita unui numar mare de producatori mici (vezi mai jos). CV s-a dovedit sa poseze un efect important direct si indirect pozitiv, inclusiv îmbunatatirea calitatii produselor, si cresterea productivitatii gospodariilor agricole, si de cele mai dese ori include fermierii cei mai mici. Până în prezent, suportul contractual de catre agribusiness în Moldova a fost relativ bine dezvoltat comparativ cu alte tari în tranzitie, oferind avantaje asa ca creditarea, materii prime, servicii de transport si plati rapide pentru livrari.⁷⁹ Relatiile de acest tip trebuiesc încurajate si mai departe prin asigurarea unui mediu bun de afaceri, în special pentru investitorii straini. IDS s-au dovedit sa fie principalul motor al CV, si genereaza efecte importante de extindere orizontala pentru agribusinessul local. Investitorii straini de asemenea în mod tipic obtin pietele de export.

Conditiiile de piata pot fi îmbunatatite prin dezvoltarea infrastructurii si organizatiilor producatorilor.

82. Infrastructura sub-dezvoltata de comercializare si pastrare a condus la supra-saturarea pietei locale în perioadele de culegere a roadei, ceea ce reduce preturile. Comerciantii si prelucratorii își utilizeaza pozitia monopsonica pentru a impune preturi mici la procurarea de la producator în cazul fermierilor care au o putere scazuta de cumparare. Investitiile de infrastructura în puncte de colectare, pastrare frigorifica, case de ambalat, pietele angro si transport rural ar spori atât în timp cât si în spatiu posibilitatile de comercializare disponibile pentru obtinerea preturilor mai mari. Statul trebuie de asemenea sa încurajeze dezvoltarea organizatiilor producatorilor pentru a facilita eforturile comune de comercializare, ceea ce ar îmbunatati puterea de piata a producatorilor mici, precum si îi va integra în lanturi de distributie vertical coordonate. Importanta dezvoltarii atât a organizatiilor de producatori cât si a infrastructurii de piata în Moldova este ilustrata prin exemplul sectorului zootehnic. Pentru a reduce costurile de tranzactie, fabricile de lapte comerciale prefera sa lucreze cu fermieri care au cel puțin zece vaci. Totusi, majoritatea vasta (82%) a fermierilor mici în Moldova (care produc 95% din tot laptele în Moldova) au o singura vaca.⁸⁰ Pentru ca un fermier mic sa participe la aceasta piata se cer investitii în puncte de colectare a laptelui, care pot fi gestionate de prelucratori sau de însasi asociatiile producatorilor.⁸¹

Reducerea costurilor la materii prime si sporirea productivitatii prin facilitarea accesului la material semincier.

83. Pentru gospodariile agricole de familie, semintele sunt principala materie prima procurata, desi doar una din zece au în prezent acces.⁸² Accesul la seminte si rasad este în special important pentru sectorul horticola de înalta valoare, deoarece el cuprinde de cele mai dese ori tehnologiile cele mai avansate, iar îmbunatatirea calitatii începe cu producerea. În prezent o constrângere importanta pentru utilizarea mai buna a materialului semincier de catre fermieri este ca institutiile de stat pentru soiuri si selectie controleaza în mare masura piata prin masuri contra-productive care împiedica certificarea semintelor importate. Aceasta reduce accesul si sporeste costurile pentru fermieri. Moldova trebuie sa poata obtine avantaje mai mari de pe urma existentei cataloagelor de seminte certificate elaborate de companiile si organizatiile de cercetare lideri în lume. Statul trebuie sa lanseze îmbunatatirea tehnologiilor prin simplificarea radicala si accelerarea

⁷⁹ White, J. si M. Gorton (2004), *Coordonarea verticala în retelele agro-alimentare drept forta motrice a dezvoltarii sectorului privat: Implicatiile asupra politicilor si opera tiunilor Bancii*, raport de fond pregatit pentru Banca Mondiala.

⁸⁰ Sursa: studio realizat în 28 de comunitati din Moldova în noiembrie 2003, J. White si M. Gorton (2004), op. cit.

⁸¹ Un exemplu este asociatia de marketing Vita-Lact sustinuta de proiectul CNFA finantata de USAID.

⁸² Jacoby (2004).

procesului de certificare a semintelor, permitând importatorilor sa prezinte dovezi de aprobare a noilor seminte în America de Nord, UE sau alte tari anumite.

CREȘTEREA ÎN AGRICULTURA NECESITA MAJORAREA INVESTITIILOR

Lipsa accesului la credite este o plângere frecventă în sectorul agricol.

84. Accesul la investitii si capital circulant este de importanta primordiala pentru fermieri. Un studiu al Bancii Mondiale asupra mediului permisiv pentru gospodariile agricole a aratat ca accesul la credite este a doua problema (accesul la irigare a fost prima).⁸³ Rezultatele studiului privind bugetele gospodariilor indica ca, practic nici o gospodarie agricola nu raporteaza ca a primit credite.⁸⁴ Clientii mici rurali au unele caracteristici care îi fac mai puțin atractivi pentru creditorii comerciali: costurile de tranzactie sunt mari datorita marimii mici a creditelor, dispersarea geografica, riscuri înalte, lipsa unor active fixe de calitate sau lipsa gajului. Pentru fermieri în particular, preturile joase la produse rezulta în venituri mici, reducând capacitatea lor de a investi si îi face si mai puțin atractivi pentru creditorii. Riscurile suplimentare se manifesta în variatii ale conditiilor climaterice si preturilor, si natura perisabila a produselor. În rezultat, investitiile curente în agricultura sunt destul de scazute în comparatie cu importanta acestora pentru economie.

Odata ce pietele se vor îmbunătăți, investitiile vor urma.

85. Prin îmbunatatirea conditiilor de piata pentru a spori preturile producatorilor pâna la nivelul lor paritar (în alte cuvinte, sporirea profiturilor private pâna la nivelul profiturilor sociale), vor spori stimulentele pentru investire, iar fluxul de fonduri spre agricultura va urma. Un semn pozitiv este nivelul de investitii în prelucrarea produselor alimentare si bauturilor. În 2003, acest sector a beneficiat de 24% din investitiile totale pe economie, ceea ce este de doua ori mai mult decât cota lor în PIB si de patru ori mai mult decât nivelul lor în 2000.⁸⁵ Daca ne întoarcem la marjele mari obtinute de prelucratorii de floarea-soarelui, este usor de vazut si de ce. Dar în mod ideal aceste profituri sunt rezultatul eficientei sporite pe piata si în sectorul de prelucrare, decât economii pe contul fermierilor.

În acelasi timp, abordarea prin proiecte trebuie sa continue pentru a sustine organizatiile fermierilor

86. Abordarea utilizata de Banca Mondiala în proiectul sau RISP prin promovarea asociatiilor de economii si împrumut (AEÎC), în acelasi timp dezvoltând capacitatea sectorului bancar de a analiza cereri de credite si de a credita sectorul, arata rezultate. Aproximativ 90000 de fermieri mici si alti beneficiari rurali fac parte în prezent din rețeaua de 512 AEÎC. În anul 2005 creditarea la AEÎ se presupune sa fie de 265 milioane de lei, o crestere de 10% versus 2004, iar creditarea sectorului rural a sporit de la 25% din activitatile în sectorul bancar în 2000 la 37% în 2004 (desi nu toate creditele de acest fel sunt pentru agricultura). Aceste eforturi trebuie sa continue prin fortificarea sistemului AEÎ si încurajarea sporirii implicarii sectorului bancar. Eforturile suplimentare trebuie sa se concentreze asupra înlaturarii constrângerilor curente prin îmbunatatirea gajului si instrumentelor financiare pentru divizarea si reducerea pretului si cantitatii de riscuri, asa a pietele de forward si futures. Activele mobile asa ca echipamentul, animalele, stocurile,

⁸³ Dudwick et al. (2005), op. cit.

⁸⁴ Jacoby (2004).

⁸⁵ Sursa: Studiul anual structural al întreprinderilor.

creantele, chitantele de depozitare (pentru cereale, spre exemplu) trebuie sa devina acceptabile pentru a fi depuse în gaj, prin:

- ✍ îmbunatatirea cadrului normativ;
- ✍ crearea registrelor;
- ✍ posibilitatea obtinerii deciziilor de judecata;
- ✍ asistarea bancilor la înțelegerea procesului de asigurare a gajului, inclusiv vânzarea bunurilor disponibile, în special pentru sectorul agricol.

*Mai multe
trebuie
întreprinse
pentru a
spori
investitiile în
sector.*

87. După cum a fost discutat mai sus, ISD s-au dovedit a fi cruciale pentru dezvoltarea lanțurilor de distribuție vertical coordonate în economiile în tranziție, și facilitează accesul la piețele străine. Din păcate, sectorul agricol din Moldova nu s-a dovedit foarte atractiv pentru ISD. Deși investițiile totale în prelucrarea agricolă au crescut rapid, ISD au reprezentat numai 2.5% din totalul lor în 2003.⁸⁶ În cadrul interviurilor cu investitori străini în Moldova motivul a devenit clar: mediul de afaceri. Investitorii se plâng nu numai de politicile negative, dar și de arbitrare și schimbări rapide în acest sector, cu preavize foarte scurte. Mediul politicilor pentru sector, în special în privința comerțului, trebuie stabilizat, treptat îmbunătățit prin consultarea cu asociațiile profesionale și investitorii prezenți și potențiali.

FACILITAREA DEZVOLTĂRII UNOR PIETE FUNCiare EFICIENTE

*Progresul cu
privatizarea
terenurilor nu
a fost pe
deplin
suplimentat de
progresul în
individualizare
a agriculturii.*

88. Sunt două dimensiuni ale problemei structurii gospodăriilor: (a) dimensiunea ce ține de forma de organizare – gospodării individuale versus gospodării corporative; și (b) dimensiunea ce ține de mărimea gospodăriilor – gospodării mari versus mici. În Moldova azi există o corelație puternică (și asociații în gândirea mandatarilor) între cele două: gospodăriile individuale sunt mici, iar gospodăriile corporative sunt mari. Totuși, această corelație nu este obligatorie, și deseori nu este adevărată pentru economiile în tranziție. În Moldova, 50% din terenurile agricole încă sunt controlate de către gospodării mari corporative. În comparație cu țările vecine, este o realizare mare, depășind cu mult rezultatele reformelor în Rusia și Ucraina (unde gospodăriile-întreprinderi mari încă controlează circa 80% din terenurile agricole).⁸⁷ Dar, acest fapt încă nu este satisfăcător în comparație cu modelele de utilizare a terenurilor în economiile de piață, unde gospodăriile-întreprinderi controlează mai puțin de 2% din terenurile agricole. Gospodăriile agricole mari în Moldova sunt o moștenire de la Uniunea sovietică unde ideologia agricolă a fost condusă de așteptările economiilor de scară. Dar, după cum am discutat, fermierii în Moldova în general demonstrează dezavantaje de scară. Această constatare nu este una neobisnuită, și este susținută de constatări similare în gospodăriile agricole din Statele Unite.⁸⁸ De aceea, două momente importante trebuie reținute:

- ✍ **Agricultura bazată pe piață este agricultura de familie sau gospodării “individuale”, nu gospodării-întreprinderi:** în țările cu

⁸⁶ Sursa: Sondajul structural anual al întreprinderilor.

⁸⁷ Această discuție se bazează pe Nota asupra sectorului agricol în Moldova.

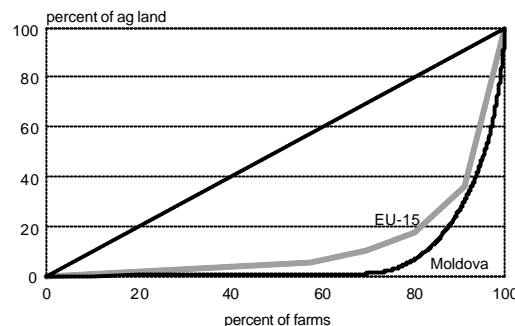
⁸⁸ M. Ahearn, J. Yee, și W. Huffman, “Efectul contractării și consolidării productivității întreprinderilor agricole,” document prezentat la seminarul Economia contractării în agricultură, Annapolis, MD (iulie 2002): “Aceasta sugerează că, în mediu, un tip de dizeconomii ample funcționează [în întreprinderile agricole din SUA]” (p. 20).

economie de piata, gospodariile-întreprinderi ca numar si ca volum detin o cota foarte mica de terenuri agricole.

Politicienilor din Moldova li se recomanda insistent sa studieze experientele de succes ale economiilor agricole similare.

☞ **Gospodariile-întreprinderi mari în agricultura de piata sunt în mediu mult mai mici decât gospodariile din Moldova:** ele sunt în jurul a 100-300 hectare si nu 1,000-3,000 hectare cum e deseori cazul în Moldova.

Figure 4.10: Land concentration curves for Moldova (2003) and EU-15 (2000)



Source: Agricultural Sector Note

89. Mandatarii trebuie sa realizeze ca toate tentativele de a pastra structurile mari de tip corporativ în fostele republici Sovietice (fie în forma de cooperative agricole ori în calitate de companii noi cu denumiri noi) nu au produs rezultate pozitive. Visul Rusiei sau Ucrainei despre “transformarea orizontala”, care face din gospodariile permanent ineficiente unele imediat eficiente, nu produce rezultate. Din contra, trei tari mici care intentionat au abandonat structurile de tip mare si corporativ si a facut o trecerea decisiva spre agricultura individuala—Armenia, Azerbaidjan si Kirgizstan—au demonstrat o recuperare din cele mai impresionante printre tarile CSI în anii recenti (vezi Figura 4.3). Moldova are mai multe lucruri în comun cu aceste trei tari mici si dens populate decât cu Rusia si Ucraina. Printre tarile UE, agricultura Moldovei are cele mai multe trasaturi comune cu Grecia, Italia si Portugalia, care toate au gospodarii agricole în mediu mai mici de 10 hectare. Graficul concentrarii medii a terenurilor pentru toate 15 tari ale UE împreuna (vezi Figura 4.10) indica ca 10% din cele mai mari gospodarii detin circa 64% din terenurile agricole, în comparatie cu 73% în Moldova. Mai mult ca atât, în UE -15, 80% din gospodariile cele mai mici detin 18% din terenurile agricole în comparatie cu doar 6% în Moldova. În alte cuvinte, pentru a avea o structura a gospodariilor mai similara celei din UE, Moldova trebuie sa treaca pe stânga în Figura 4.10, ceea ce înseamna mai multe terenuri în mâinile fermierilor mici.

Creati un mediu în care cele mai eficiente gospodarii pot prospera.

Creati un mediu în care cele mai eficiente gospodarii se pot dezvolta.

90. Moldova trebuie sa creeze un mediu de functionare eficient pentru cele mai eficiente gospodarii, lasându-le sa se dezvolte. În general, aceasta ar însemna ca terenurile trebuie sa continue sa treaca de la gospodariile mari de tip întreprindere la gospodarii individuale mai mici, care, dupa cum am vazut, sunt mai eficiente (desi marimea optima va fi într-o careva masura diferita în dependenta de cultura si ratele locale pentru forta de munca). Aceasta ar aduce structura gospodariilor agricole din Moldova în conformitate mai strânsa cu modelul concentrarii terenurilor în economiile de piata. Mai important, aceasta va spori stimulentele de a investi în agricultura deoarece gospodariile individuale sunt mai bune la aceasta decât cele de tip întreprindere—si în special structurile cooperatiste. În acelasi timp, aceasta va corecta si unele manifestari a fragmentarii terenurilor în Moldova: marimea medie foarte mica a gospodariilor individuale va creste într-o oarecare masura odata ce gospodariile vor prelua terenuri de la gospodariile

mari de tip întreprindere. Dar aceasta în același timp nu va afecta cealaltă dimensiune a fragmentării terenurilor, care implică fragmentarea proprietății asupra pământului (și nu mărimea gospodăriei). Există date insuficiente pentru a analiza cum fragmentarea proprietății în mai multe parcele (și mai mici) afectează productivitatea în Moldova. Se crede în general că fermierii și proprietarii ar prefera re-aranjarea parcelor separate în terenuri adiacente. Acest model de re-aranjare a terenurilor – ca fiind opus consolidării – ar putea fi încercat prin proiecte pilot, sub o monitorizare foarte atentă și evaluare, pentru a testa impactul și interesul. Este important de accentuat, totuși, că re-parcelarea trebuie efectuată în baza strict benevolă conform unor principii clare de piață. Orice program de re-parcelare trebuie suplimentat de o consolidare condusă de piață prin procurări și arenda de terenuri de către fermierii privați, și nu prin înlocuire.

Pietele funciare trebuie dezvoltate pentru a corecta concentrarea și fragmentarea terenurilor.

91. Tranzacțiile de vânzare a terenurilor și arenda s-au dezvoltat rapid din 1999. Deși nu există informații statistice depline, se pare că tranzacțiile vânzare-cumpărare și arenda au deja un efect semnificativ asupra re-parcelării. Statul trebuie să întreprindă tot ce este posibil pentru a facilita acest proces. Din păcate, discuțiile frecvente despre consolidarea forțată “administrativă” a terenurilor a speriat investitorii în acest sector, a descurajat dezvoltarea pietelor de vânzare a terenurilor, și a promovat arenda pentru perioade scurte. În schimb, prin îmbunătățirea oportunităților de piață pentru fermieri, rentabilitatea și viabilitatea agriculturii se va îmbunătăți, iar accesul la finanțe se va mari. Aceasta, împreună cu re-asigurarea investitorilor potențiali că drepturile lor de proprietate vor fi respectate, va spori stimulentele pentru procurările și arenda pe termen lung a terenurilor agricole și ameliorarea investițiilor în terenuri (inclusiv, spre exemplu, investirea în infrastructura necesară de irigare). Suplimentar, se recomandă măsuri guvernamentale imediate cu obiectivul facilitării transferului de proprietate și încurajarea re-parcelării după cum urmează:

- ☞ Simplificarea procedurilor administrative pentru transferul de proprietate (documente, numărul de călătorii la oficiul regional cadastral, etc.).
- ☞ Reducerea costurilor de tranzacție prin reducerea platilor percepute de notari și permiterea tratării parcelor multiple drept o singură tranzacție consolidată.
- ☞ Ameliorarea disponibilității informației pe piață asupra tranzacțiilor cu pământ și prețurilor terenurilor.

Ramâneți pe cursul reformelor.

92. Recomandarea de bază este ca Moldova să rămână pe cursul reformelor sale și să nu mai experimenteze cu inversări majore de strategie până nu se atingă careva rezultate și până acestea nu demonstrează impactul lor integral, ceea ce necesită timp. Este important de a obține progrese prin privatizarea terenurilor agricole. După cum s-a demonstrat mai sus, gospodăriile noi mici sunt mai productive și mai eficiente decât structurile de tip întreprindere, iar dacă restructurarea gospodăriilor nu avea loc, sectorul agricol azi era într-o stare mai proastă. Odată ce se vor îmbunătăți pietele și stimulentele, investițiile vor crește, iar creșterea promisă prin restructurarea gospodăriilor va deveni mai evidentă.

ÎMBUNĂTĂȚIREA ȘI SPORIREA SPRIJINULUI PUBLIC PENTRU SECTOR ȘI ASIGURAREA UNOR CONDIȚII ECHITABILE DE FUNCȚIONARE

Suportul public nu este bine poziționat pentru a soluționa noile probleme ale sectorului.

93. Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare (MAIA) și agențiile respective ale acestuia sunt instituțiile primare publice pentru acordarea sustinerii sectorului agricol. Pentru a fi eficient, cheltuielile în sector trebuie să se bazeze pe o strategie cu priorități clare; un set de programe și politici care să corespundă acestor priorități; și alocări financiare și de resurse umane consistente cu strategia, prioritățile, politicile și programele. În prezent, sectorul agricol al Moldovei duce lipsa acută de a avea un asemenea cadru. Nu există mecanisme efective pentru legarea strategiei și priorităților din sectorul agricol cu organizarea instituțională și alocările bugetare ale MAIA. Bugetul anual pare să fie pregătit pe baza considerentelor de politici și modelelor din anii precedenți, fără a lua în considerare dacă practicile precedente corespund cu prioritățile la zi ale sectorului în mediul economic existent. De fapt, activitățile

desfășurate de MAIA au suferit unele schimbări de la obținerea independentă ei. Planurile de

dezvoltare mai mult au ca scop reabilitarea industriilor care erau dominante în Moldova în era sovietică. În loc de aceasta, MAIA trebuie să se concentreze asupra elaborării unor politici potrivite și realiste pentru sector, pentru a spori perspectivele de creștere ale noilor structuri de gospodărire date fiind alte realități de piață.

Cheltuielile în agricultură sunt un instrument important pentru Guvern de a promova creșterea.

94. Există dovezi internaționale ample ale impactului puternic pozitiv al cheltuielilor în agricultură asupra creșterii economice în rândurile țărilor sărace.⁸⁹ În ciuda acestui fapt, suportul statului pentru agricultura Moldovei nu este proporțional cu importanța sa. Cheltuielile publice totale în agricultură reprezintă circa 236 milioane de lei în 2004, inclusiv 149 milioane de lei (63%) pentru prestarea serviciilor și 87 milioane de lei (37%) pentru subvenții gospodăriilor agricole. Se planifică o creștere considerabilă a subvențiilor pentru 2005, în mare parte pentru a susține dezvoltarea plantațiilor de via de vie (deși experiența din trecut sugerează că aceasta poate să nu fie pe deplin implementată). Cheltuielile publice totale în agricultură în Moldova sunt mici, atât în comparație cu alte țări cât și în comparație cu importanța agriculturii pentru economie (vezi Tabelul 4.3). Agricultură reprezintă circa 2-4% din bugetul consolidat al Moldovei în perioada 1998-2005 (deși, ca și în alte țări în măsura diferită, agricultura Moldovei de asemenea a beneficiat de anularea datoriilor, reduceri de impozite și alte activități quasi-fiscale). În mod tipic, cota cheltuielilor totale

Table 4.3: Comparator Country Agricultural Public Expenditure Data (approximate figures)

	Agriculture as share of GDP	Agriculture budget share	Agriculture spending as share of GDP
Moldova	30%	3%	0.9%
Others			
Armenia	35%	9%	1.2%
Azerbaijan	18%	6%	3.1%
Kyrgyzstan	47%	7%	1.8%
Nicaragua	30%	8%	3.5%
Turkey	12%	6%	1.1%

Source: World Bank PERs / country studies; Agricultural Sector Note

⁸⁹ Vezi, spre exemplu: Fan, S. și N. Rao (2003), *Cheltuielile publice din țările în curs de dezvoltare: Tendințele, determinarea și impactul*, document de discuție EPTD nr. 99, IFPRI, Washington DC; și Byerlee, D. (2005), *Agricultura, dezvoltarea rurală și creșterea direcționată în favoarea celor săraci*, Proiect de raport, Banca Mondială.

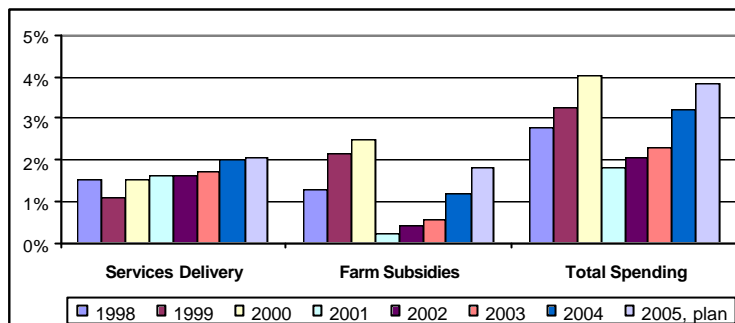
publice alocate agriculturii este de circa 6-8% pentru statele în curs de dezvoltare, și 3-5% pentru țările dezvoltate și industrializate.

Prima prioritate este de a re-alinia alocarea resurselor publice deficitare.

95. În anii ce urmează, finanțele publice ale Moldovei vor rămâne extrem de austere, Cadrul de cheltuieli pe termen mediu indicând că cheltuielile publice în agricultură vor rămâne sub 1% din PIB. În aceste condiții, susținerea creșterii va trebui să vină din realocarea cheltuielilor în cadrul acestei constrângerii.

Comparatiile între țări a cheltuielilor publice în agricultură indică că investițiile în bunuri publice, așa ca cercetare și dezvoltare, infrastructura rurală, și educație, de rând cu crearea unui cadru politic și mediu instituțional

Figure 4.11: Agricultural Expenditure by Main Type, 1998-2005 (% consolidated budget of Moldova)



Source: Data from Ministry of Finance and MAFI (Directorate of Finance-Credit and Accounting)

bun, sunt cele mai importante măsuri ce susțin creșterea.⁹⁰ În țări în curs de tranziție așa ca Moldova, unde o parte mare de fermieri sunt relativ noi în agricultură, serviciile de consultanță agricolă sunt deosebit de importante. Dimpotrivă, nu există dovezi că subvențiile, pentru materii prime sau îngrășăminte, funcționarea irigației, energie sau pesticide, să promoveze creștere de termen lung. În cazul Moldovei la capitolul unde am discutat despre prețurile la produsele agricole, am indicat că subvențiile nu au fost efective în îmbunătățirea condițiilor de comerț în agricultură. În ciuda acestor fapte, investițiile în bunuri publice pentru susținerea creșterii în Moldova sunt neglijabile. După cum ilustrează Figura 4.11, majoritatea bugetului agricol merge la cheltuieli curente pentru servicii sau subvenții, cele din urmă constituind 59% din sporirea bugetului total pentru agricultură din 2001. Deși serviciile sunt în general o investiție mai bună, multe din serviciile din bugetul Moldovei sunt pentru activități de valoare dubioasă, așa ca servicii anti-grindină, care angajează 860 de persoane (de 10 ori mai mult decât aparatul central al administrației MAIA), și costă 10,9 milioane de lei în 2004. În același timp, doar 58% din bugetul pentru servicii este alocat pentru cercetare, și este virtual nimic alocat pentru servicii de consultanță agricolă.⁹¹ Mai mult ca atât, experiența internațională sugerează că serviciile agricole sunt cel mai eficiente atunci când sunt decentralizate conform diferitor necesități prin toată țara, dar cum va indica capitolul cu privire la guvernare ce urmează, prestarea serviciilor și bugetele sunt extrem de centralizate în Moldova. În afara bugetului MAIA, fonduri speciale de asemenea distribuie subvenții fermierilor și au o importanță în creștere (deși Guvernul intenționează să integreze aceste fonduri în bugetul național pe viitor). Suplimentar, statul a continuat să acorde vacanțe *ad hoc* extra-bugetare fiscale pentru întreprinderile de stat. Spre exemplu, recent s-a raportat că pentru șapte uzine de tutun au fost „înghetate” datorii în marime

⁹⁰ Fan, S. și N. Rao (2003); Byerlee, D. (2005); op. cit.

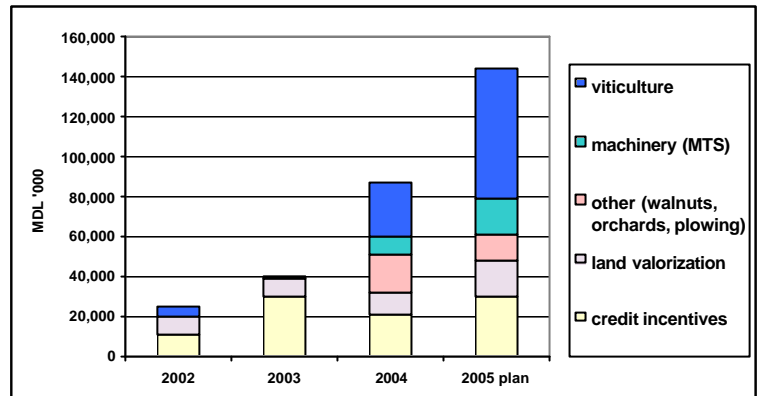
⁹¹ Acestea sunt finanțate aproape în exclusivitate de donatorii străini IFI, inclusive Proiectul RISP finanțat de Banca Mondială și nu sunt incluse în bugetul de stat.

de 120 milioane de lei.⁹² Daca acest fapt este adevarat, aceasta ar reprezenta o suma aproximativ egala cu bugetul MAIA pentru 2004. Asemenea vacante fiscale au fost repetate de mai multe ori în diferite perioade, creând constrângeri de buget care reduc stimulentele pentru reforme, si distrag pretioase resurse publice pentru scopuri care dau putina speranta de îmbunatatire a cresterii economice.

96. Începând cu 2003 a avut loc o trecere spre orientarea subventiilor la operatori medii si mari, cu implementarea mecanismelor care tind sa încurajeze consolidarea

terenurilor. Acestea includ credite de stat fara dobânda pentru procurarea echipamentelor de catre statiile de mecanizare si tehnologice (SMT) si subventii substantiale pentru plantarea viilor, cu planuri ambitioase de extindere în 2005 (vezi Figura

Figure 4.12: Farm Subsidies by Purpose, MAFI and Other Funds, 2002-2005 (current MDL '000)



Source: Data from Ministry of Finance and MAFI (Directorate of Finance-Credit and Accounting); Note: "land valorization" is mainly for activities such as drainage and erosion control.

4.12). Beneficiarii subventiilor SMT sunt selectati de autoritatile guvernamentale pe baza criteriilor de eligibilitate care nu sunt clar definite, inclusiv utilizând "loturi de teren compacte care sa asigure exploatarea eficienta a masinilor agricole." Aceasta de asemenea reprezinta o utilizare ineficienta a resurselor publice care înlatura prestatorii privati de servicii mecanizate, si submineaza implementarea cu succes a programului 2KR. În ce priveste subventiile pentru agricultura, acestea pot fi folosite numai pentru loturi mai mari de 5 hectare, fapt ce le face inaccesibile pentru majoritatea fermierilor independenti. Astfel, în 2004 marimea medie a terenurilor eligibile a fost de 31 hectare. Suplimentar, Moldova-Vin care a gestionat programul avea fonduri suficiente doar pentru a plati 5 milioane de lei în subventii dintr-un total de 3 milioane de lei în solicitari eligibile pentru 2004.

Investiti în agricultura pentru obtinerea unei cresteri.

97. Data fiind importanta în cadrul economiei si pe baza experientei din alte tari sectorul agricol dispune de un potential excelent si poate chiar fi esential pentru generarea cresterii în economia Moldovei. Restructurarea întreprinderilor si alte reforme realizate pe parcursul anilor 90 au creat o clasa noua de întreprinderi agricole mici, independente care sunt plasate mult mai bine pentru a beneficia de pe urma avantajelor comparative agricole în curs de dezvoltare ale Moldovei reiesind din realitatile actuale de pe piata si sunt mult mai eficiente si productive decât formele de organizare colective/corporative mari pe care le-au înlocuit. Succesele în restructurarea sectorului trebuie sa fie consolidate si continuate unde este necesar, inclusiv prin reducerea discriminarii contra producatorilor de pe pietele de productie si contributii, îmbunatatirea organizarii si infrastructurii pietelor agricole, crearea unui climat investitional mai bun si stabil, încurajarea dezvoltarii

⁹² "Executivul accepta vacante fiscale pentru sapte tutungerii", articol în BASA-business, Chisinau, 12/2/04.

pietelor funciare eficiente si continuarea asigurarii drepturilor de proprietate, precum si alocarea resurselor publice pe baza unei strategii clare si a prioritatilor. Perfectionarea politicilor si imbunatatirea alocarii cheltuielilor publice sunt mult mai eficiente si mai putin costisitoare decât subventiile agricole. În particular, sprijinul din sectorul public trebuie sa solutioneze necesitatile întreprinderilor/fermierilor care dispun de cel mai mare potential pentru cresterea agricola. Odata ce aceasta se va realiza, statul va putea examina posibilitatea majorarii cheltuielilor în agricultura pentru corespunderea importantei acesteia în economie .

CAPITOLUL 5: GUVERNAREA SI CRESTEREA ECONOMICA

O BUNA GUVERNARE PENTRU CRESTEREA ECONOMICA

Guvernarea si institutiile sunt esentiale pentru cresterea economica si reducerea saraciei.

98. Probabil, unicul progres semnificativ în viziunea dezvoltării, de-a lungul ultimului deceniu, este consensul asupra faptului ca o buna guvernare si institutiile solide sunt decisive pentru cresterea economica si reducerea saraciei. Datele din diferite tari demonstreaza ca investitiile si cresterea economica depind esentialmente de calitatea institutiilor de stat si controlul asupra coruptiei.⁹³ Faptele arata ca fenomenul coruptiei (care este atât un simptom, cât si o cauza a unei proaste guvernari) descurajeaza investitiile private. Calitatea institutiilor de stat exercita un impact considerabil asupra infrastructurii si serviciilor publice. Efectele nocive ale coruptiei se resimt deosebit de grav în ce priveste saracia, care sunt în cea mai mare masura afectati de declinul economic, si depind cel mai mult de prestarea serviciilor publice, fiind cel mai putin capabili sa achite costurile suplimentare asociate mituirii si coruptiei.

Coruptia si implementarea proasta a reformelor administrative au subminat credibilitatea statului.

99. Astfel, o buna guvernare si un aparat de stat eficace sunt factori esentiali pentru agenda de crestere economica a oricarei tari, atât pe termen lung, cât si în perspectiva. Un stat eficace trebuie sa ofere un mediu de investitii stabil si atractiv, care sa includa masuri imediate de protectie a proprietatii, garantii de previzibilitate politica pe termen mediu, si disponibilitatea pe termen lung a unei forte de munca sanatoase, bine instruite si calificate. Utilizarea ineficienta a resurselor publice constituie o risipa, pe care tarile în tranzitie nu si-o pot permite. Lipsa eficientei si transparente sporeste riscul coruptiei. Aceasta reduce credibilitatea guvernării în ochii cetatenilor si investitorilor. Calitatea generala a guvernării – definita ca exercitiu al autoritatii publice – influenteaza rata cresterii economice si continutul acesteia. Investitorii privati, fie locali sau straini, mari sau mici, reclama un mediu investitional, care sa se bazeze pe încrederea în respectarea legalitatii si eficacitatea generala, previzibilitatea si transparenta statului. În Moldova, coruptia, schimbarile politice si institutionale permanente si implementarea proasta a strategiilor adoptate a devenit mai mult regula, decât exceptia în ultimii 15 ani.⁹⁴

Poate fi nevoie de puncte de pornire netraditionale pentru viitoarea reforma administrativa.

100. Problema rezida în identificarea unor mecanisme eficiente de schimbare a institutiilor, inclusiv a culturii administrative predominante, în particular, în tarile în care interesele implicate din cadrul si din afara administratiei de stat înabusa realizarea strategiilor, i.e. în conditii de *capturare administrativa* si *clientelism*. Acolo unde coruptia este înradacinata, initierea reformei guvernării este o lupta în sine. În asemenea situatii, abordarile tehnocratice ale guvernării, de regula, esueaza. Abordarile non-tehnocratice subliniaza necesitatea valorificarii cererii de reforma administrativa, de explorare a unor puncte de pornire netraditionale în sectoare concrete si la nivel sub-national, si de realizare a unei mai mari

⁹³ “În prezent, exista un consens puternic atât în mediul academic, cât si în cel de formulare a politicilor, ca o buna guvernare ofera fundamentul pentru dezvoltarea economica.” Kaufmann, Kraay, Mastruzzi: “Problemele guvernării IV: Noi informatii, noi provocari”, Banca Mondiala, mai 2005.

⁹⁴ Proportiile economiei tenebrelor constituie o reflectare a credibilitatii restrânse a sistemului politico-administrativ actual. În Moldova, estimarile privind economia tenebrelor se afla în limitele a 30-50% ale venitului intern brut. Conform studiilor mediului investitional, întreprinderile considera ca incertitudinea este una din principalele constrângeri pentru întreprinderile private din Moldova.

transparente privind deciziile cele mai vulnerabile în fața corupției. Acestea sunt abordările de care are în prezent nevoie Moldova.

Buna guvernare, în particular, serviciile publice eficiente este necesară pentru folosirea deschisă și productivă a transferurilor.

101. Moldova este unică în felul ei, din cauza nivelului înalt de transferuri banesti din străinătate, care ajung la masele largi ale populației și sunt folosite, în mare parte, pentru a susține consumul. Încrederea populației în administrația centrală și locală este crucială pentru folosirea deschisă și productivă a transferurilor și, prin urmare, pentru contribuția lor la creșterea economică. Dacă încrederea este înaltă, probabilitatea folosirii transferurilor pentru investiții pe termen lung și declararea lor în vederea impunerii fiscale este și ea mai înaltă. Printre măsurile de sporire a credibilității, accesibile guvernelor, prestarea efectivă a serviciilor publice ocupă o poziție-cheie. Guvernele trebuie să presteze – sau să asigure prestarea privată a unor servicii publice de înaltă calitate, ca răspuns la cererea din partea cetățenilor și potențialilor antreprenori, în vederea promovării unei economii deschise și participative și încurajării investițiilor și a folosirii productive a resurselor.

Care sunt problemele-cheie privind guvernarea? Este oare adecvată agenda de reformă?

102. Acest Capitol examinează agenda administrativă și de servicii publice a Guvernului Republicii Moldova, din două perspective: 1) Care sunt principalele probleme cu care se confruntă guvernarea publică în Moldova? Agenda de reformă a Guvernului vizează aceste probleme? A fost agenda implementată? 2) Poate oare fi eficientizată prestarea de servicii publice de către administrația locală, astfel încât să stimuleze creșterea pe termen scurt (reducerea risipei și sporirea credibilității) și pe termen lung (consolidarea forței de muncă prin ocrotirea sănătății și educație și prin perfecționarea infrastructurii)?⁹⁵

Reformele cuprinzătoare nu au reușit. În prestarea serviciilor publice de către autoritățile locale și în angajarea cetățenilor în guvernarea locală sunt necesare puncte de pornire, care rezidă în administrarea finanțelor publice.

103. Au fost întreprinse mai multe încercări de a realiza o reformă cuprinzătoare a administrației sectorului public în Moldova. Următoarea Secțiune descrie felul în care politicile și reformele generale au fost formulate, dar nu au ajuns să fie implementate. În timp ce cultura administrativă a reținut multe trăsături centraliste de până la independență, structura administrativă a fost supusă în permanență schimbărilor, făcând dificilă manifestarea partilor tehnice puternice ale administrației de până la independență. Cu toate acestea, reforma administrativă de succes are loc în ceea ce privește administrarea finanțelor publice, ceea ce oferă un important punct de pornire pentru reforma treptată a sectorului public. Cea de-a treia secțiune explorează un alt potențial punct de pornire: perfecționarea serviciilor publice, prestate de administrația locală. Reformarea serviciilor publice reclamă schimbări esențiale la nivel de guvern central, inclusiv stabilirea priorităților și standardelor, stabilirea sistemelor de monitorizare și responsabilizare, asigurarea autorității și resurselor, de rând cu perfecționarea susținută a capacităților de prestare a serviciilor, ca răspuns la cerințele cetățenilor. Secțiunea studiază responsabilitățile, structura și resursele administrației locale în vederea prestării de servicii în domeniul ocrotirii sănătății, educației și întreținerii drumurilor. Aceste sectoare au fost selectate, întrucât dezvoltarea resurselor umane și serviciile, ce țin de infrastructură, sunt cheia creării unui guvern credibil și a unui mediu atractiv pentru investițiile private. În fine, ultima secțiune sugerează o cale spre o mai bună

⁹⁵ Importanța capitalului uman și a infrastructurii pentru creșterea economică în Moldova a fost subliniată în notele Bancii Mondiale asupra politicii în sfera educațională și de ocrotire a sănătății și în studiul comerțului, ale Bancii Mondiale. În contextul prezentului Capitol, randamentul și eficacitatea prestării serviciilor publice constituie o preocupare mai mare, decât eventualele rezultate. Ele sunt un semn pentru cetățeni și sectorul privat că guvernul are intenții serioase de a crea un mediu investițional atractiv și o economie participativă.

guvernare, în vederea creșterii, punând accentul pe necesitatea unei guvernări mai realiste, care să sporească credibilitatea, și propune ca puncte de pornire reforma administrării finanțelor publice ca fundament pentru un proces transparent de luare a deciziilor de către guvern; responsabilizarea bazată pe performanța a prestării serviciilor publice locale; și tratarea cetățenilor ca participanți activi la administrarea locală.

ADMINISTRATIA DE STAT ÎN MOLDOVA

Reformele administrative

Moldova a finalizat reformele economice și administrative de prima generație, dar primul deceniu de tranziție a adus cu el sărăcia și instabilitatea politică și instituțională.

104. Primii zece ani de tranziție a Moldovei la economia de piață au fost plini de evoluții economice și politice dramatice. Constrângerile instituționale inițiale au contribuit la performanța joasă a tranziției. Lichidarea Uniunii Sovietice a pus noile state independente în situația de a construi din ruine noile instituții ale statului modern și democratic. Ca și alte state CSI, Moldova a pasit în perioada de tranziție dispunând de o administrație calificată, dar pasivă, care era folosită pentru implementarea unor planuri întocmite centralizat în anumite sectoare. Situația în Moldova era exacerbată de instabilitatea politică cronică, cu zece guverne de-a lungul perioadei menționate. Cu toate acestea, la începutul anilor 90 Moldova a fost considerată reformatorul de frunte printre țările CSI. Eforturile de stabilizare financiară au fost completate printr-o serie de reforme de ajustare de prima generație, printre care liberalizarea prețurilor și a comerțului, privatizarea masivă, reformele sectorului financiar, care au contribuit la stabilizarea reușită a economiei. Sectorul real al economiei a avut o ajustare lentă, rezultând în întreprinderi de stat cu datorii mari, performanța joasă a sectorului privat în devenire, productivitate agricolă joasă și acumularea unor mari restanțe în economie, contribuind la creșterea datoriei externe. Aceasta a dus la deficite de angajament, ce nu puteau fi acoperite, restanțe considerabile la plata salariilor și pensiilor și o reducere dramatică a standardelor de viață.

Strategii cuprinzătoare ale reformei guvernării au fost elaborate în jurul anului 2000.

105. Primul efort concentrat de formulare a unei reforme cuprinzătoare a guvernării a fost întreprins în anul 2000. Documentul strategic urma să redefină rolul statului de la un îngrijitor universal în timpurile sovietice către un rol corespunzător rolului statului într-o economie de piață funcțională, dar în același timp adecvat și accesibil, dat fiind prioritățile Guvernului și resursele limitate. Strategia așa și nu a fost implementată, dat fiind alegerile ce au urmat și schimbarea de guvern din 2001. Analiza Administrării Economiei Publice din 2003, a atras atenția Guvernului asupra unui sir de reforme instituționale profunde: consolidarea nucleului decizional al guvernului, în particular, în sferile stabilirii de priorități strategice și întocmirii bugetelor; realizarea unor reforme complexe în administrarea serviciului public și executarea bugetară, în vederea eficienței operaționale la utilizarea resurselor; și reformarea sectoarelor sociale.

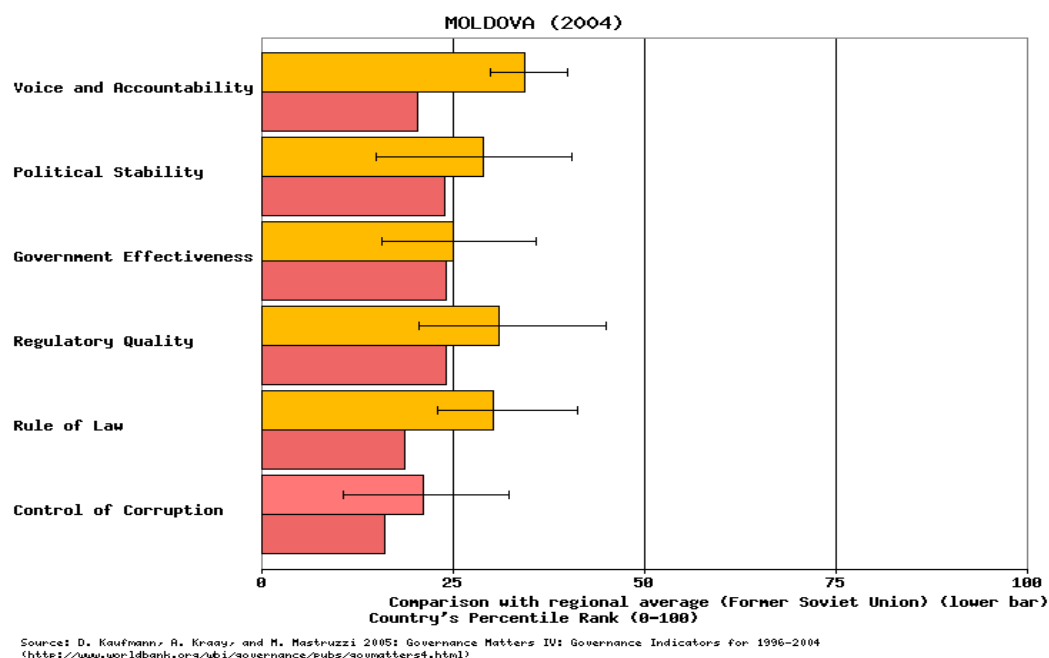
Corupția și credibilitatea ca principale probleme ale guvernării

Corupția este o problemă crucială pentru Moldova.

106. Folosind aceleași criterii de apreciere, calitatea guvernării în Moldova este comparabilă cu cea a altor republici din fosta Uniune Sovietică (FUS), dar rămâne în urma țărilor din Europa de Est și Sud-Est, în particular, a celor care au aderat recent la UE. Aceasta este o încercare majoră pentru Guvern, ale cărui viziuni conțin un angajament ferm spre o eventuală aderare

la UE.⁹⁶ Indicii internaționali comparativi de guvernare demonstrează deficiențele particulare ale Moldovei în ceea ce privește controlul asupra corupției. Desenul 5.1 prezintă un sumar al poziției Moldovei în anul 2004 privind șase dimensiuni ale guvernării, în raport cu media republicilor din fosta Uniune Sovietică. Principalele concluzii sunt: 1) Avantajul Moldovei rezidă în ‘vociferare și responsabilizare și ‘suprematia legii, adică principalele drepturi politice, civile și drepturi ale omului, în care s-a apreciat că a obținut rezultate considerabil mai bune, decât alte state FUS. 2) În celelalte patru dimensiuni, marginea de eroare este astfel, încât nu se poate determina poziția Moldovei față de celelalte state FUS. 3) Toate statele FUS, inclusiv Moldova, au arătat rezultate nesatisfăcătoare la capitolul ‘controlul corupției’.⁹⁷ 4) Între 1996 și 2004 Moldova a cunoscut o deteriorare semnificativă la capitolele ‘suprematia legii’ și ‘controlul corupției’, în timp ce celelalte patru dimensiuni nu cunosc o tendință bine definită.

Figura 5.1. Guvernarea în Moldova, 2004, comparativ cu mediile FUS



Tranziția politică și culturală nu este finalizată. Calificarea și resursele sistemului politico-administrativ local mai asteaptă încă să fie eficient folosite.

107. Indicii comparativi de guvernare ratează, totuși, la captarea unor probleme reale ale guvernării în Moldova. Sistemul politic și administrativ nu a realizat tranziția intenționată de la luarea centralizată, ad hoc, a deciziilor și suferă de o cronică și, posibil, crescândă discrepantă între obiectivele formulate ale reformei politice și realitatea schimbărilor limitate în cultura politico-administrativă. Aceste probleme ale guvernării nu sunt o consecință a rezultatelor alegerilor politice, inclusiv ale guvernelor recente din 2001 și 2005. Calitatea joasă a guvernării, prin care se înțelege elaborarea, adoptarea și implementarea legilor și reglementărilor vizând sectorul public, a fost o

⁹⁶ Informația BEEP 2002, sugerează că, totuși, calitatea guvernării în Moldova este mai spre mijloc, decât la vârf. Între-adevăr, rezultatele preliminare ale ultimei runde BEEP sugerează că Moldova are rezultate destul de proaste, mai ales în ceea ce privește corupția în sectorul judiciar.

⁹⁷ Conform Indicelui de percepție a corupției 2004, Transparency International, Moldova s-a plasat pe locul #114 din 146 de state; pozițiile relevante pentru comparație sunt: Slovenia #31; Bulgaria #54; Belarus #74; România #87; Rusia #90; Albania #108; Uzbekistan de asemenea #114; Kazahstan, Kirgizstan și Ucraina toate pe locul #122; și Tadjikistan #133.

trasatura permanenta chiar de la obtinerea independentei. Calificarea de netagaduit a serviciului public si structurile în dezvoltare ale administratiei locale tot mai asteapta sa fie valorificate din plin în cadrul unui nou sistem politic, deschis si participativ. Este posibil ca agitatie institutionala si declinul economic din anii 90 sa fi produs dorinta cetatenilor de a se întoarce la stabilitatea din era de dinaintea independentei. Cu toate acestea, discrepanta dintre promisiunile politice si rezultatele obtinute face ca Guvernul sa devina vulnerabil în fata unui nou val de asteptari nesatisfacute. Astfel, Guvernul trebuie sa-si îndeplineasca de urgenta promisiunile unor servicii publice mai bune, prin intermediul administratiei publice locale.

Reforma guvernării în SCERS

*Agenda SCERS
pentru administrarea
sectorului public este
ambitioasa si extinsa.*

108. Strategia de Crestere Economica si Reducere a Saraciei (SCERS) este primul document oficial aprobat în calitate de program guvernamental de natura strategica, care include expres, printre prioritatile sale, un plan de reforma cuprinzatoare a sectorului public. SCERS, aprobat în iunie 2004, incorporeaza obiective, o strategie pe termen lung si actiuni prioritare pe termen mediu pentru perioada 2004-2006, în sfera reformei administratiei publice, administrarii finantelor publice, a sistemului judiciar si a luptei împotriva coruptiei. Programul este îndreptat spre sporirea eficientei aparatului administrativ central, îmbunatatirea procesului de luare a deciziilor guvernamentale si a orientarii strategice a Guvernului, dezvoltarea capacitatilor institutionale si managementul resurselor umane, precum si la ameliorarea interactiunii dintre administrarea publica si societatea civila. Lista de actiuni prioritare pe termen mediu este construita în jurul unei analize profunde a tuturor aspectelor guvernării, folosind experienta noilor state-membre ale UE. SCERS si Planul de Actiuni UE conexe al Guvernului includ un angajament “de a continua reforma administrativa si de a consolida auto-administrarea locala în conformitate cu standardele europene, în particular, cele prevazute de Carta Europeana a Auto-Administrării Locale, ... inclusiv în ceea ce priveste administrarea bugetelor locale de catre administratia locala si atribuirea de competenta în sfera bugetului.”

*Agenda SCERS se
poate dovedi prea
ambitioasa si extinsa.*

109. În timp ce SCERS si Planul de Actiuni UE urmaresc obiective corecte si sunt relevante pentru situatia Moldovei, ele pot sa se dovedeasca prea ambitioase si prea generale pentru a permite o implementare efectiva în cadrul temporal stabilit. De asemenea, lipseste un mecanism de implementare operationala, unitatea guvernamentala, împuternicita sa administreze efortul, nefiind asigurata cu suficiente resurse. Cu exceptia administrarii finantelor publice, în ultimii ani nu a fost observata prea multa activitate practica în reforma administratiei publice, ceea ce pune la îndoiala seriozitatea intentiilor stipulate în aceasta parte a SCERS si profunzimea angajamentului spre o schimbare esentiala în administrarea publica. Ca o alternativa, sunt necesare niste abordari selective ale guvernării, bazate pe cerere, în calitate de initiative ale guvernului si aparatului central de stat, reprezentând o replica mai constructiva fata de necesitatile si oportunitatile de reformare.

*O serie de politici
anti-coruptie asigura
strategii si masuri
potrivite, dar ele nu
au fost implementate.*

110. Dupa aprobarea SCERS, care include o lista vasta de masuri de combatere a coruptiei, în decembrie 2004 Parlamentul a adoptat o mare Strategie Nationala de Prevenire si Control a Coruptiei si un Plan de Actiune pentru implementarea acesteia. Documentul se concentreaza asupra aspectelor cruciale ale mediului institutional, care au nevoie de fortificare, pentru a permite o lupta eficienta împotriva coruptiei, incluzând un cadru legislativ mai puternic, bazat pe standarde internationale; aderenta la principiul suprematiei legii: sporirea transparentei functionarii sectorului

public; si crearea de stimulente pentru participarea societatii civile si a sectorului privat la lupta contra coruptiei. Implementarea strategiei ramâne a fi incerta. Performanta anterioara a Moldovei în aceasta sfera nu este încurajatoare, dat fiind ca numeroase documente strategice pe acest subiect, adoptate la diverse niveluri ale guvernarii, nu au cunoscut o implementare consecventa si eficienta.

Progresul în administrarea finantelor publice

111. Dintre toate initiativele pe care le-au cuprins strategiile guvernamentale din ultimi ani în sectorul public, consolidarea administrarii finantelor publice a devenit un sector care manifesta un angajament serios privind reforma, în particular, avându-se în vedere Ministerul Finantelor. În sfera întocmirii bugetului, a fost realizat un progres serios în directia disciplinei fiscale generale si eficientei alocarilor printr-o introducere treptata a elementelor planificarii pe termen mediu în procesul bugetar. Incorporarea tuturor elementelor bugetului public national într-un cadru de cheltuieli pe termen mediu (CCTM) si transformarea acestuia în cadrul actual al legilor bugetare anuale a ameliorat vizibil gradul de cuprindere al întocmirii bugetului. Modificarile la Legea organica privind Sistemul Bugetar si Procesul Bugetar, operate în 2004, au oferit baza pentru institutionalizarea CCTM ca faza regulata a ciclului bugetar anual. În paralel, a fost sporita transparenta si disciplina executarii bugetului prin fortificarea sistemului trezorial si extinderea acestuia catre bugetele locale (din 2000-2001) si resursele extrabugetare (din 2003-2005). În cadrul Ministerului Finantelor au fost consolidate capacitatea de management al datoriei, administrarea fluxurilor banesti si controlul asupra angajamentelor.

Administrarea finantelor publice a devenit sfera de reformare a sectorului public cu cel mai serios angajament si cele mai bune realizari.

DESCENTRALIZAREA SI PRESTAREA SERVICIILOR PUBLICE

Serviciile publice descentralizate ca puncte de pornire pentru reforma administrativa

112. Descentralizarea functiilor publice nu este nici buna, nici rea, în sine. Un guvern poate decide asupra mentinerii prestarii majoritatii serviciilor publice sub control central, daca prioritatile sale politice, spre exemplu, sunt de a oferi un pachet standardizat de servicii, în mod echitabil în toate zonele urbane si rurale. Într-o tara relativ mica cum este Moldova, care este deschisa influentelor externe, mai ales prin circulatia oamenilor si a resurselor (inclusiv transferurile din strainatate), Guvernul ar putea decide ca standardele de viata echitabile în toate regiunile tarii constituie obiectivul sau principal. Cu toate acestea, o asemenea abordare centralizata este destul de costisitoare, Moldova cunoscând o asemenea experienta în timpurile sovietice: serviciile nu sunt ajustate la nevoile locale; eficacitatea sufera ca rezultat al circuitelor birocratice prelungite; prestatorii de servicii nu sunt responsabili în fata utilizatorilor vizati; si serviciile publice nu ofera initiative comunitatii si nu servesc ca stimulente pentru investire în economia locala. La polul opus, descentralizarea completa poate fi însoțita de inechitati privind serviciile publice si standardele de viata, inadmisibile sub aspectul costurilor politice, si de riscul neglijarii celor mai vulnerabile categorii ale populatiei. De aceea, cele mai multe tari sfârsesc prin a folosi un mixaj dintre controlul central si autonomia descentralizata. Desi combinatia cea mai potrivita este obtinuta mai ales prin metoda probelor si greselilor, decât prin cea a elaborarii calculate, lectia pe care ne-o serveste istoria este ca

Guvernele au obiective politice diferite privind descentralizarea prestarii serviciilor.

descentralizarea necesita timp si angajament sustinut pentru construirea capacitatilor si responsabilizare si pentru mentinerea acestora la toate nivelurile societatii.

Descentralizarea, structura si responsabilitatile autoritatilor locale au fost supuse unor schimbari permanente.

113. Rolul si autoritatea autoritatilor locale si a organizarii teritorial-administrative în Moldova ramâne a fi subiectul unor schimbari permanente înca de la obtinerea independentei. Cea mai recenta schimbare a avut loc în 2003, când Parlamentul a adoptat o noua versiune a Legii privind organizarea administrativ-teritoriala, care, în fapt, a inversat reforma de descentralizare din 1999. Dupa intrarea în vigoare a Legii din martie 2003, veriga intermediara a autoritatilor locale este reprezentata iar de 32 de raioane, care au înlocuit zece judete mai mari, unitati intermediare de auto-administrare, introduse în 1999. Numarul unitatilor administrative inferioare a crescut si el, cuprinzând 52 orase si 847 comune, în comparatie cu 43 orase si 593 comune în aranjamentul de la 1999.

Autoritatile locale au responsabilitati considerabile în ce priveste serviciile de dezvoltare umana.

114. Prestarea serviciilor publice de baza în Moldova, în particular educatia, ocrotirea sanatatii si infrastructura rurala, este mai ales responsabilitatea guvernului, divizata între nivelurile central si local. Autoritatile locale sunt responsabile pentru serviciile de instruire generala si infrastructura rurala, în timp ce institutiile publice de ocrotire a sanatatii, contractate de Compania Nationala de Asigurari în Medicina (CNAM) presteaza servicii medicale. În opozitie cu infrastructura, nivelul cheltuielilor în educatie si ocrotirea sanatatii nu este jos, în comparatie cu alte state cu niveluri similare de venituri în cadrul FUS. Îmbunatatirea prestarii serviciilor publice poate servi ca un punct de pornire pentru îmbunatatirea calitatii guvernarii, ceea ce are importanta pe termen lung privind veniturile, cresterea economica si saracia. Ca prim pas, Guvernul trebuie sa înfrunte obstacolele în calea sporirii randamentului serviciilor publice, dupa cum se descrie mai jos.

Guvernul pune accentul pe echivalenta repartizarii resurselor între autoritatile locale.

115. În Moldova cadrul legal ofera autoritatilor locale mandatul si unele resurse pentru a asigura o serie de servicii publice. Autoritatile locale, cel putin la nivel de raion, cunosc mai bine posibilitatile prezente si viitoare. Guvernul a decis sa stabileasca bugetele publice în raioane în functie de populatie si disponibilitatea resurselor. Aceasta abordare este, în sine, eficienta si echitabila, dar reduce stimulentele pentru raioane de a avea o performanta mai buna si de a mobiliza resurse suplimentare. Modelul adoptat pentru stabilirea bugetelor – normele stabilite de ministerele de resort si Ministerul Finantelor – reduce flexibilitatea autoritatilor locale la realocarea resurselor în conformitate cu necesitatile si prioritatile locale. Limitele de alocare a resurselor, bazate pe repartizarea pe locuitor, limiteaza responsabilitatea directa a prestatorilor de servicii fata de necesitatile si cerintele cetatenilor, întrucât accentul este pus pe atingerea normelor de contributie, si nu pe raspunsul la necesitatea nemijlocita. O abordare mai descentralizata ar reclama masurarea performantei prin mecanisme de raspuns din partea beneficiarilor serviciilor, spre exemplu sub forma sondajelor în mediul utilizatorilor sau al cartelelor de evaluare a cetatenilor.

Cheltuielile publice ale autoritatilor locale constituie circa 10% din PIB. Veniturile autoritatilor locale depind în mare masura de bugetul de stat.

116. Autoritatilor locale le revine circa o treime din cheltuielile publice totale, ceea ce constituie peste 10% din PIB, în comparatie cu cheltuielile guvernamentale generale de 33%. Circa 40% din totalul cheltuielilor autoritatilor locale revin educatiei. Bugetele administratiei locale sunt finantate din veniturile fiscale (impozitul pe venit, accize si TVA) împartite cu guvernul central; veniturile din taxele si impozitele locale (impozitul pe bunurile imobiliare) si transferurile de uniformizare de la buget, din partea guvernului. Cele doua surse principale de venituri sunt impozitele (70%) si

transferurile de la bugetul de stat (30%). Transferul catre fiecare raion este calculat ca diferenta dintre media de cheltuieli pe locuitor (estimata anual pentru fiecare categorie de cheltuieli) si veniturile prognozate pe locuitor, înmultita la numarul total al populatiei respectivului raion.

Serviciile autoritatilor locale ramân inadecvate si de proasta calitate, în parte din cauza capacitatii si responsabilizarii slabe.

117. Mai ramân probleme majore în termeni de acces si calitate a serviciilor si rezultatelor acestora. Inechitatea vizând accesul la servicii medicale sau la educatie persista sau a crescut. Costul înalt al serviciilor duce la disparitati în beneficierea de servicii medicale la toate nivelurile si chiar la instruire fortata.⁹⁸ Resursele insuficiente pentru serviciile publice afecteaza calitatea acestora si încurajeaza platile neoficiale în educatie si ocrotirea sanatatii. Lipsa de investitii si constrângerile privind reparatiile si întretinerea au cauzat deteriorarea infrastructurii rurale. Rezultatele educatiei si ocrotirii sanatatii sunt joase. Indicii de sanatate ai Moldovei sunt cei mai josi din toate tarile Europei Centrale si de Est. Resursele alocate autoritatilor locale nu sunt comensurabile cu responsabilitatile lor numeroase.⁹⁹ Autonomia si flexibilitatea lor în obtinerea unor venituri suplimentare si realocarea cheltuielilor, ca raspuns la schimbarea necesitatilor, sunt limitate. Mai mult, comunitatile nu sunt împuternicite sa monitorizeze performanta sectorului public si prestarea serviciilor.

Descentralizarea incompleta si diferentele sectoriale

Exista riscul unei încrederi reduse în administratie, atunci când descentralizarea ramâne la jumatati de masura.

118. Descentralizarea este incompleta în Moldova. Controalele birocratice ad hoc si inversarile politice împiedica autoritatile locale sa acumuleze experienta si sa-si îmbunatateasca performanta, existând si discrepante structurale între împuternicirile formale si politice, pe de o parte, si resursele umane si financiare disponibile pentru autoritatile locale, pe de alta. În asemenea cazuri, autoritatile centrale si locale pierd credibilitatea în ochii cetatenilor si antreprenorilor, care resimt impozitarea si alte împuterniciri administrative ale autoritatilor, dar nu obtin în schimb serviciile sociale si de infrastructura.

In educatie, alocatiile pe locuitor ajung la scoli în vederea achitarii salariilor.

119. Descentralizarea este implementata foarte diferit în diferite sectoare. În *educatie*, finantele sunt alocate raioanelor pe baza normelor stabilite anual de Ministerul Educatiei si cel al Finantelor. Raionul repartizeaza fondurile între propriile sale institutii de învățământ si institutiile locale, pe baza cerintelor bugetare înaintate de acestea. Flexibilitatea raioanelor, primarilor si administratorilor scolilor la folosirea resurselor este limitata, dat fiind ca Legea bugetului cere ca fondurile sa fie alocate mai ales pentru plata salariilor. Nu sunt aplicate principii de alocare orientate spre performanta. Finantarea per elev/student cere ca fondurile sa fie alocate la toate nivelurile, dar numai pentru salariile profesorilor.

Schema asigurarilor medicale se bazeaza pe contracte si administrarea profesionala.

120. În *medicina* (care a cunoscut o crestere importanta în 2004-05), eficienta a fost sporita prin introducerea contractelor si administrarii profesionale. În conformitate cu schema de asigurare medicala, implementata în ianuarie 2004, Ministerul Ocrotirii Sanatatii încheie un contract cu CNAM (Compania Nationala de Asigurari în Medicina), care, la rândul ei,

⁹⁸ Banca Mondiala: "Evaluarea saraciei – Recesiunea, recuperarea si saracia în Moldova", 2004.

⁹⁹ Acestea includ constructia si întretinerea drumurilor, strazilor, podurilor, locurilor publice, iluminarea strazilor, institutiile prescolare, scolare primare si secundare, sporturile, activitatile culturale, centrele medicale si asistenta sociala, printre altele (Articolul 8 – Împartirea competentei în asumarea cheltuielilor publice, în temeiul Legii privind finantele publice locale, adoptata de Parlament la 10 octombrie 2003).

contracteaza organizatiile medicale raionale. Ultimele îndreapta fluxurile de resurse catre spitalele raionale, centrele medicale si medicii de familie, care functioneaza ca puncte primare de adresare. Financiar, acest aranjament functioneaza independent de consiliile raionale si autoritatile locale, care sunt puse în situatia de a mobiliza resurse suplimentare pentru sediile institutiilor medicale, întretinerea acestora etc. O lacuna financiara vizeaza echipamentul medical care nu este acoperit nici de compania de asigurari medicale si nici de bugetele autoritatilor locale.

Întretinerea drumurilor sufera de resurse inadecvate si institutii slabe.

121. În *gospodaria drumurilor* aranjamentul institutional al unui fond rutier nu a fost finalizat, si nu sunt asigurate surse sigure de finantare, ceea ce duce la ineficienta general-raspândita. Raioanele, responsabile de drumurile regionale, primesc circa 50% din taxa de înregistrare a autovehiculelor, ceea ce constituie mai putin de 10% din necesitatile mentinerii drumurilor. Fondurile foarte limitate sunt fie folosite pentru reparatii de urgenta, fie achitate administratiei de stat a drumurilor pentru un minim de întretinere. Problema principala este nu forma în care sa realizat descentralizarea, ci insuficienta extrema de fonduri si lipsa autonomiei institutionale privind finantarea drumurilor, care ramâne a fi responsabilitatea Ministerului Transporturilor.

Implicarea limitata a sectorului privat în prestarea serviciilor

Statul valorifica limitat prestatorii de servicii private.

122. Autoritatile centrale si locale pot încuraja si valorifica prestatorii privati, asigurând servicii calitative si accesul echitabil la ele. Prestarea privata a unor servicii publice esentiale este recunoscuta deseori ca fiind un mod suplimentar foarte eficace de sporire a satisfactiei cetatenilor, întrucât multiplica optiunile populatiei si faciliteaza satisfacerea necesitatilor. În *educatie*, rolul sectorului privat se regaseste mai ales la nivel tertiar¹⁰⁰ în orasele mari si regiunile urbane cu venituri înalte. În *medicina*, prestarea privata de servicii medicale abia urmeaza sa apara. Actualmente, cele mai multe institutii medicale sunt publice si finantate de catre stat. Practica medicala privata este prezenta în unele regiuni, incluzând clinici stomatologice, farmacii si laboratoare, fiind supusa reglementarii din partea statului. Exista clinici private de tip ambulator, care ofera servicii de diagnosticare. În *gospodaria drumurilor*, guvernul delega functiile de reparatie si întretinere companiilor atât din sectorul public, cât si din cel privat. Antreprenorii din sfera constructiei si remedierii drumurilor sunt privatizati, în tot sau în parte (societati pe actiuni). Unitatile de întretinere de rutina, care sunt societati pe actiuni cu 20% participare privata, functioneaza mai ales în cadrul districtelor desemnate si urmeaza instructiunile Administratiei de Stat a Drumurilor.

Diferente la atingerea scopurilor

Eficienta, responsabilitatea, performanta si participarea la prestarea serviciilor publice variaza în diferite sectoare.

123. În Moldova se observa o variere semnificativa între sectoare în ceea ce priveste realizarea celor patru obiective ale prestarii descentralizate a serviciilor: eficienta; responsabilitatea; performanta, si audierea si participarea cetatenilor.

? *Eficienta*: Desi legislatia privind descentralizarea este relativ clara, repartizarea veniturilor, care domina relatiile fiscale între autoritati este

¹⁰⁰ În 2003, statistica oficiala oferita de Departamentul Statisticii a aratat ca circa 48% din universitati, 22% din colegii si 11% din licee sunt institutii de învatamânt private. Exista numai o singura scoala privata de educatie secundara si nu exista institutii private care ofera servicii educationale primare, secundare sau de vocatie.

inutil de complexa și descurajanta în ceea ce privește eforturile de mobilizare a resurselor autoritatilor locale. În educație, modelul asigură ca resursele să ajungă la școlile de toate nivelurile, dar numai în ceea ce privește salariile profesorilor. În medicina, eficiența este sporită considerabil prin introducerea contractelor și profesionalizarea administrării. În gospodăria drumurilor, aranjamentul instituțional nu a fost încă finalizat, nefiind asigurate surse de finanțare stabile, ceea ce cauzează o ineficiență extinsă.

- ? *Responsabilitatea:* Alocarea resurselor se bazează pe principiul pe locuitor și este, prin urmare, relativ transparent, centrat pe responsabilizarea guvernului central. Cu toate acestea, alocările bazate pe norme, din educație și medicină, reduc responsabilizarea directă a prestatorilor de servicii în raport cu necesitățile și cerințele cetățenilor; accentul este pus pe atingerea normelor de contribuție, și nu pe răspunsul la necesitatea nemijlocită. În întreținerea drumurilor, responsabilizarea este limitată de lipsa fondurilor.
- ? *Performanța:* Formula de alocare a resurselor către raioane, transparentă, dar rigidă, interacționează cu o alocare mai puțin transparentă, dar potențial mai flexibilă, în raioane, ceea ce rezultă într-o alocare sub-optimală a resurselor. Cu toate acestea, performanța reală este necunoscută, din cauza lipsei de monitorizare a rezultatelor și absenței de mecanisme de răspuns din partea beneficiarilor de servicii, spre exemplu sub forma sondajelor în mediul utilizatorilor sau al cartelelor de evaluare a cetățenilor.
- ? *Participarea:* Există o discrepanță importantă între responsabilitățile atribuite autoritatilor locale și resursele pe care acestea le au la dispoziție, fie din transferurile de la guvernul central, fie din colectarea de impozite și venituri locale. Mai mult, transferurile de la guvernul central sunt legate de servicii concrete, mai ales de plata salariilor. Prin urmare, autoritățile locale iau asupra lor impactul discrepantei dintre responsabilități și servicii, cauzat de relaxarea reglementării, care reduce credibilitatea guvernării în ochii cetățeanului. În cadrul sectoarelor, participarea este limitată la cel al educației, prin activitatea asociațiilor părinților. Dar chiar și acestea sunt limitate la asigurarea unor resurse suplimentare pentru îmbunătățirea mediului de predare. În medicina, introducerea medicilor de familie și serviciile limitate, în temeiul schemei de asigurare, este percepută de mulți ca reducând, mai mult decât extinzând opțiunile cetățenilor în ceea ce privește prestatorii de servicii.¹⁰¹

Moldova se confruntă cu deficiențe administrative în reglementarea sectorului privat; cu agitație și lipsa de implementare a reformelor sectorului public; și cu performanță slabă a serviciilor publice.

CATRE O GUVERNARE MAI BUNA PENTRU CRESTEREA ECONOMICA

124. O țară care trece prin tranziții sociale inevitabile și care este foarte dependentă de relațiile economice internaționale, se confruntă cu probleme speciale la stabilirea aranjamentelor guvernamentale și a practicilor, care ar

¹⁰¹ O analiză profundă a "administrării ascendente a prestării de servicii" în Moldova a arătat că dorința cetățenilor de a participa la administrarea serviciilor publice, în special a educației, depășește realizările de până acum. Aceasta constituie un potențial semnificativ, pe care guvernul trebuie să îl valorifice în deplină măsură. A se vedea: "Schimbarea modului în care sunt administrate serviciile noastre? Administrarea ascendentă și prestarea de servicii în Moldova: Oportunități și probleme pentru un mecanism de participare eficace", proiect, Banca Mondială, 2005.

putea atrage și reține investițiile. Acolo unde transferurile din străinătate au un rol atât de important ca potențiala sursă de investiții, trei aspecte ale performanței sectorului public sunt îndeosebi relevante. Primul este legat de *reglementarea de stat* a investițiilor, transferurilor și a dezvoltării sectorului privat în general, ceea ce s-a discutat în capitolele anterioare. Al doilea privește *previzibilitatea* administrării sectorului privat, care determină încrederea investitorilor în condițiile pieței. Acest capitol a demonstrat că Moldova suferă de o excesivitate a schimbării politico-institutionale, sub forma unor reforme majore și a inversărilor timpurii, ceea ce face ca instituțiile la nivel central și local de guvernare să nu poată dezvolta capacitățile necesare pentru a-și atinge scopurile. Mai mult, în sferile cruciale, cum este lupta împotriva corupției, lipsa implementării unor politici și strategii bine gândite reduce direct încrederea în guvern și subminează mediul investitional. Cel de-al treilea aspect vizează performanța *prestării serviciilor publice* în domenii (dezvoltarea umană și infrastructura) de importanță directă pentru potențialii investitori, inclusiv beneficiarii de transferuri din străinătate, care iau decizii zilnice dacă să declare transferurile și să le folosească pentru consum imediat, pe termen lung (inclusiv cumpărarea de apartamente și plata studiilor) sau pentru investiții. Analiza din acest capitol a demonstrat importanța crescândă a autorităților locale în prestarea serviciilor publice, dar și continuarea intervenției administrației centrale și discrepanței între împuternicirile formale și resursele disponibile ale autorităților locale. Descentralizarea prestării serviciilor publice se confruntă cu probleme semnificative privind eficiența, responsabilizarea, performanța și participarea – probleme care iau diferite forme în diferite sectoare. Pentru a consolida guvernarea în vederea creșterii economice în Moldova, trebuie urmate diferite cai.

Implementarea numai a acelor reforme ale sectorului public, care sunt bine-definite, realiste și consecvente.

125. ***Implementarea numai a acelor reforme ale sectorului public, care sunt bine-definite, realiste și consecvente.*** Pentru a consolida contribuția unei mai bune guvernări la creșterea economică și pentru a pregăti o posibilă aderare la UE, guvernul trebuie să-și sporească credibilitatea prin adoptarea unor măsuri practice și fezabile de realizare a sensibilității autorităților centrale și locale, de sporire a transparenței și responsabilității, de prestare a unor servicii publice de calitate mai bună și de reducere a corupției. Guvernul trebuie să găsească metode pentru a accelera implementarea câtorva dintre multele și foarte ambițioasele măsuri de reformă, incluse în SCERS, planul de acțiune contra corupției și alte reforme ale sectorului public. O continuare a acestei tendințe de declarare, dar lipsa de implementare a reformelor cuprinzătoare ale administrării sectorului public este de natură să cauzeze două probleme interdependente: o bună agendă a guvernării nu este promovată, iar credibilitatea Guvernului este subminată. Un criteriu important de acordare a priorităților printre reformele administrative de a doua generație, promovate de guvern, ar trebui să devină fezabilitatea tehnică și politică a măsurilor de reformă și minimizarea rupturii de practicile administrative actuale. Un pas important ar fi eliminarea inconsecvențelor în descentralizarea prestării de servicii publice, apelând la avantajele diferitelor modele de descentralizare a prestării serviciilor. Autoritățile locale au nevoie de timp și resurse pentru a implementa actele normative existente privind administrația publică locală. Formula împărțirii veniturilor trebuie revizuită în scopul sporirii capacității autorităților locale de a realiza responsabilitățile de prestare a serviciilor, în temeiul actualelor legi. Lecțiile privind cele aplicabile în Moldova trebuie însusite în cadrul unor sectoare și aplicate, corespunzător, în alte sectoare de servicii descentralizate. Aceasta este în particular aplicabilă introducerii mecanismelor de comunicare

reciproca din partea cetatenilor, comunitatilor de afaceri si autoritatilor locale asupra calitatii si relevantei serviciilor publice.

126. **Selectarea si valorificarea punctelor de pornire privind reformele administrarii sectorului public, care sa ofere cetatenilor beneficii timpurii si durabile prin reducerea coruptiei, a scurgerii si risipei resurselor publice.** Cele trei puncte principale de pornire sunt 1) administrarea transparenta a finantelor publice prin intermediul cadrului de cheltuieli pe termen mediu; 2) îmbunatatirea prestarii serviciilor economice si sociale de catre autoritatile locale si/sau sectorul privat; si 3) implicarea în continuare a cetatenilor în administrarea locala, exploatarea angajamentului si dorintei lor de a se implica activ în economia si politica locala.

Selectarea si valorificarea punctelor de pornire a reformelor administrative care ofera beneficii timpurii si durabile.

Consolidarea CCTM ca mecanism transparent de stabilire de prioritati in sectorul public.

? *Consolidarea CCTM si a raportarii periodice conexe ca instrument pentru o luare mai transparenta a deciziilor de catre Guvern si ca un cadru pentru acordarea de prioritati serviciilor publice.* Aceasta reprezinta continuarea eforturilor de reforma actuale. În particular, este importanta pentru îmbunatatirea treptata a performantei sectorului public, stabilirea CCTM ca mecanism anual pentru analiza necesitatilor si resurselor pentru prestarea anuala a serviciilor si planificarea flexibila a standardelor de prestare a serviciilor, care sunt disponibile în Moldova. Aceasta trebuie efectuata cu implicarea Cabinetului de Ministri, în special, a Ministerului Finantelor si al Economiei, si a ministerelor de resort relevante.

Consolidarea responsabilizarii bazate pe performanta pentru prestarea serviciilor prin oferirea de stimulente.

? *Consolidarea responsabilizarii bazate pe performanta pentru prestarea serviciilor prin oferirea de stimulente (recompense si sanctiuni sub forma unor resurse mai putine venind de la nivelurile mai înalte ale administrarii) pentru actualii prestatori de servicii.* Pe termen scurt, majoritatea serviciilor va continua sa fie prestata de entitati guvernamentale, dar treptat Guvernul trebuie sa încurajeze uzarea de prestatori privati. Acest lucru poate reclama un cadre de reglementare actualizat si, în primul rând, o schimbare a culturii administrative, care sa creeze spatiu pentru prestatorii privati.

Crearea spatiului pentru cerintele cetatenilor si participarea lor la administrarea locala.

? *Consolidarea realizarii de pe urma descentralizarii prin crearea spatiului pentru cerintele cetatenilor si participarea lor la administrarea locala.* Drept punct de pornire poate servi largirea autoritatii de luare a deciziilor în asociatiile parinti-profesori. O monitorizare mai buna a prestatorilor de servicii publice din partea societatii civile, spre exemplu prin mecanisme de cartele de raportare, serveste scopul dublu de a responsabiliza autoritatile locale si de a crea o responsabilitate comuna pentru realizarile locale. Cetatenii pot fi înzestrati cu puterea de a monitoriza performanta prestatorilor de servicii, de a exercita presiuni ascendente asupra acestora si de a asigura contributi în adresa factorilor de decizie relevanti, în vederea asigurarii calitatii si randamentului bunurilor si serviciilor publice. Accesul îmbunatatit al cetatenilor la informatia privind resursele disponibile si folosirea lor intentionata si reala sporeste responsabilitatea si reduce coruptia de jos în sus. Acestea sunt componente esentiale ale reformelor guvernarii, care îi sporesc credibilitatea.