





Republica Moldova **2007:** **Raport de Stare a Țării**



Expert Grup
CENTRU ANALITIC INDEPENDENT

Acest raport este publicat cu suportul financiar al Departamentului Marii Britanii pentru Dezvoltare Internațională (DFID), Fundației Balcanice pentru Democrație (BTD), precum și al Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) și Agenției Suedeze pentru Cooperare și Dezvoltare Internațională (Sida/Asdi) prin intermediul Fundației Eurasia. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctele de vedere ale DFID, BTD, Fundației Eurasia, USAID, Guvernului American și/sau Sida/Asdi.



Fundația Eurasia
Reprezentanță în Moldova

Chișinău, 2007

Notă: numai autorii sunt responsabili pentru afirmațiile și concluziile din acest raport, care nu sunt în mod obligatoriu împărtășite de finanțatori.

Copyright ©2007

Centrul Analitic Independent Expert-Grup

Această publicație a fost realizată de:
Centrul Analitic Independent Expert-Grup

Coordonator general:
Valeriu Prohnițchi

Coordonator academic:
Alex Oprunenco

La realizarea acestei publicații au contribuit:

Valeriu Prohnițchi, Alex Oprunenco, Alexandru Gamanjii, Oxana Lupan, Ana Popa, Denis Cenușa, Nicolae Toderăș, Iurie Guzman, Vadim Pistrinciuc, Marcela Dilion, Octavian Toderășcu, Constantin Matei, Valeriu Sainsus, Ana Ganea, Dorin Vaculovschi, Marin Eladi, Andrei Popov, Viorel Cibotaru, Igor Boțan, Mihai Godea, Pavel Postica, Alexandru Postica, Sergiu Ostaf, Maria Orlov, Vitalie Sochircă, Petru Bacal, Serafim Andrieș, Viorel Miron, Andrei Cuculescu, Valentin Arion, Dumitru Budianschi, Serghei Tcacenco, Diana Cărbune, Valeriu Ciorbă, Veaceslav Guțuțui, Nicolae Dumbrăveanu, Ghenadie Ivașcenco, Vitalie Chiurcciu

Redactor:
Adriana Nazarciuc

Copertă și design:
Ion Axenti

Prepres și tipar:
Casa editorial-poligrafică Bons Offices

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Republica Moldova 2007: Raport de Stare a Țării/Valeriu Prohnițchi, Alex Oprunenco, Alexandru Gamanjii,...: Centrul Analitic Independent "Expert Grup". – Ch. : "Bons Offices" SRL, 2008. – 274 p.

ISBN 978-9975-80-094-5

500 ex.

CZU [323/324+33](478)(047)

R 46

ISBN 978-9975-80-094-5

Echipa de autori:

Nume	Afilieri instituționale	Contribuții la Raport
Valeriu Prohnițchi	Director executiv, Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP	Coordonator general al proiectului, Autor subcapitolul 3.1., coautor subcapitolele 2.1.-2.4.
Alex Oprunenco	Director programe internaționale, Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP	Coordonator academic al proiectului, Autor 3.5. și coautor 5.6.
Dr.Alexandru Gamanjii	Șef departament sectoare economice, Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP	Autor 3.3. și 9.5.
Oxana Lupan	Șef departament sector financiar, Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP	Autor 3.2.
Ana Popa	Șef departament macroeconomie, Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP	Autor 1.1.
Denis Cenușa	Cercetător-asistent, Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP	Autor 5.2. și 5.3.
Nicolae Toderaș	Doctorand, Școala Națională de Științe Politice și Administrative, București, România; cercetător asociat la Institutul de Științe ale Educației, București, România	Autor 1.2.
Dr. Iurie Guzgan	Director adjunct, Centrul Național de Management în Sănătate	Autor 1.3.
Vadim Pistrinciuc	Lector, Catedra Sociologie și Asistență Socială, USM	Coautor 1.4.
Dr. Marcela Dilion	Conferențiar universitar, Catedra Sociologie și Asistență Socială, USM	Coautor 1.4.
Octavian Toderașcu	Director, Centrul pentru Drepturile Copilului	Autor 1.5.
Dr. Constantin Matei	Profesor universitar, Șef catedră Geografia și economia mediului, Academia de Studii Economice din Moldova	Coautor 2.1.-2.4.
Dr. Valeriu Sainsus	Conferențiar universitar, catedra Geografia și economia mediului, Academia de Studii Economice din Moldova	Coautor 2.1.-2.4.
Ana Ganea	Sociolog, CBS-AXA	Autor 2.5.
Dr. Dorin Vaculovschi	Conferențiar universitar, Decan, facultatea Economie Generală și Drept, Academia de Studii Economice din Moldova	Autor 3.4.
Marin Eladi	Coordonator de programe, Centrul Contact	Autor 5.1.
Andrei Popov	Director executiv, Asociația de Politică Externă	Autor 5.4. și coautor 5.6.

Nume	Afilieri instituționale	Contribuții la Raport
Dr. Viorel Cibotaru	Director, Institutul European de Studii Politice din Moldova	Autor 5.5.
Dr. Igor Boțan	Director executiv, Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT	Autor 4.1. și 4.6.
Mihai Godea	Expert, Centrul Contact	Autor 4.5.
Pavel Postica	Jurist, Asociația Promo Lex	Coautor 4.3.
Alexandru Postica	Avocat, director executiv, Asociația Promo Lex	Coautor 4.3.
Sergiu Ostaf	Director executiv, CREDO	Autor 4.2.
Dr. Maria Orlov	Conferențiar universitar, catedra „Științe administrative”, Universitatea de Stat din Moldova	Autor 4.4.
Dr. Vitalie Sochircă	Conferențiar universitar, Catedra Științe ale Solului, Geologie și Geografie, Universitatea de Stat din Moldova	Autor 6.1.
Dr. Petru Bacal	Lector superior, Geografia și economia mediului, ASEM	Autor 6.2. și 6.3.
Dr. hab. Serafim Andrieș	Academician, director Institutul Pedologie și Agrochimie „N. Dimo”	Autor 6.4.
Dr. Viorel Miron	Consultant independent	Autor 6.5. și 9.6.
Andrei Cuculescu	Consultant independent	Autor 7.1.
Dr. hab. Valentin Arion	Profesor universitar, Șef catedră Termotehnică și management în sectorul energetic, Universitatea Tehnică din Moldova	Autor 7.2.
Dumitru Budianschi	Consultant independent	Autor 7.3.
Serghei Tcacenco	Director executiv, compania Dataline Business Inginerie	Autor 8.1.
Diana Cărbune	Lector universitar, Catedra de Relații Economice Internaționale și Management, ISRI	Autor 8.3.
Valeriu Ciorbă	Președinte, Asociația Tinerilor Cercetători din Moldova „Pro-Știința”	Autor 8.2.
Veaceslav Guțuțui	Director Institutul pentru Soluționarea Conflictelor INRECO	Autor 9.1.
Dr. Nicolae Dumbrăveanu	Consultant independent	Autor 9.2.
Ghenadie Ivașcenco	Director Habitat-Moldova	Autor 9.3.
Vitalie Chiurcciu	Șeful Direcției Economie și Relații Internaționale, Administrația Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia	Autor 9.4.

Cuprins

Principalele acronime și abrevieri utilizate	12
Introducere	19
Evaluările experților asupra domeniilor de stare a țării	20
Rezultatele sondajului de opinie „Republica Moldova 2007: starea țării și a oamenilor”	21
Aspecte metodologice	21
Distribuția răspunsurilor generale	21
Indicele de Stare a Țării	26
Metodologia de calcul	26
Calcularea indicilor	27
Sumar executiv	31
Dezvoltarea capitalului uman.....	31
Demografia: o amenințare latentă	32
Necesitatea unui salt economic	33
Avansarea democratizării și buneii guvernări	34
Promovarea unei politici externe eficiente	35
Mediul și resursele naturale: să ne gândim la viitor	36
Modernizarea infrastructurii fizice	38
Spre o societate bazată pe cunoștințe și tehnologii.....	38
Moldova regională	39
1. Dezvoltarea capitalului uman	41
1.1. Nivelul de trai.....	42
1.2. Educația profesională	50

1.3. Sistemul de sănătate	56
1.4. Politici de protecție socială	62
1.5. Subiect special: protecția copilului în Moldova	67
2. Demografia: o amenințare latentă	71
2.1. Criza natalității și mortalității	73
2.2. Criza familiei	77
2.3. Emigrația.....	81
2.4. Migrarea internă	84
2.5. Subiect special: femeile și emigrația	86
3. Necesitatea unui salt economic	89
3.1. Economia reală.....	91
3.2. Sectorul financiar.....	97
3.3. Comerțul extern.....	100
3.4. Piața muncii.....	104
3.5. Subiect special: asistența externă pentru dezvoltare	107
4. Avansarea democratizării și bune guvernări	111
4.1. Cultura și participarea politică.....	112
4.2. Drepturile omului.....	119
4.3. Funcționarea justiției	126
4.4. Administrația publică.....	131
4.5. Dezvoltarea societății civile	135
4.6. Subiect special: alegerile locale 2007	139
5. Promovarea unei politici externe eficiente	145
5.1. Cum suntem văzuți în lume.....	147
5.2. Relațiile Republicii Moldova cu România	153
5.3. Relațiile Republicii Moldova cu Ucraina.....	156
5.4. Relațiile Republicii Moldova cu Uniunea Europeană	158
5.5. Securitatea militară a Republicii Moldova.....	164
5.6. Subiect special: regândirea relațiilor cu Rusia.....	172

6. Mediul și resursele naturale: să ne gândim la viitor	177
6.1. Resursele naturale ale țării.....	179
6.2. Impactul uman asupra mediului ambiant.....	185
6.3. Gestionarea deșeurilor	192
6.4. Subiect special: degradarea solurilor	198
6.5. Subiect special: protecția ariilor naturale	201
7. Modernizarea infrastructurii fizice	205
7.1. Transportul rutier.....	207
7.2. Energia.....	211
7.3. Serviciile comunale.....	216
8. Spre o societate bazată pe cunoștințe și tehnologii	223
8.1. Dezvoltarea sectorului TIC	225
8.2. Cercetarea și dezvoltarea tehnologică	232
8.3. Subiect special: tehnologiile informaționale în sectorul educațional.....	236
9. Moldova regională	239
9.1. Zonele defavorizate din Moldova.....	241
9.2. Moldova rurală	245
9.3. Moldova urbană.....	252
9.4. Găgăuzia.....	255
9.5. Subiect special: Economia Transnistriei.....	259
9.6. Subiect special: dezvoltarea turismului	262
10. Concluzii	268
11. Lista publicațiilor citate	272

Lista figurilor:

Figura 1	Creșterea PIB și ratele sărăciei.....	43
Figura 2	Numărul de instituții de învățământ secundar profesional și al programelor de specializare	50
Figura 3	Elevi înmatriculați în instituțiile de învățământ secundar profesionale în perioada 1990–2006, mii persoane	51
Figura 4	Compararea mortalității materne la 100 mii nou-născuți vii.....	56
Figura 5	Incidența globală a tuberculozei în Republica Moldova (1997-2006) la 100 mii populație.....	57
Figura 6	Evoluția populației prezente în Republica Moldova, mii persoane (exclusiv Transnistria).....	73
Figura 7	Evoluția speranței de viață în Republica Moldova, ani	74
Figura 8	Evoluția indicilor de bază a reproducerii populației.....	74
Figura 9	Evoluția sporului natural pe medii de reședință, ‰	75
Figura 10	Indicatorul de îmbătrânire a populației	75
Figura 11	Copii născuți în afara căsătoriei oficiale, % din total copii născuți	77
Figura 12	Tendențele în rata de căsătorie pe vârste (femei) în perioada 1979–2005	78
Figura 13	Evoluția ratei generale a divorțurilor	78
Figura 14	Numărul de copii minori afectați de divorțul părinților	79
Figura 15	Numărul persoanelor declarate ca fiind plecate în alte țări la lucru sau în căutare de lucru, mii	82
Figura 16	Evoluția valorică a producției pe sectoare, 1994=100%	91
Figura 17	Modificarea marjei la operațiunile bancare în monedă națională și valută străină, puncte procentuale	97
Figura 18	Active bancare în unele țări europene, % din PIB, 2006.....	98
Figura 19	Dinamica exporturilor, importurilor și a deficitului comercial în anii 2000-2006, milioane dolari SUA.....	100
Figura 20	Distribuția alocațiilor financiare de asistență tehnică pe sectoare în 2005-2006, %	107
Figura 21	Cele mai importante sărbători ale moldovenilor*.....	114
Figura 22	Repartiția răspunsurilor generale la întrebarea „Cât de mândri sunteți de calitatea de cetățean al Republicii Moldova”, % din total	114

Figura 23	Repartiția răspunsurilor generale la întrebarea „Credeti că în țara noastră lucrurile merg într-o direcție bună sau greșită?”, % din total	115
Figura 24	Repartiția răspunsurilor generale la întrebarea „În ce măsură vă interesează politica?”, % din total	115
Figura 25	Numărul de solicitări și refuzuri de acceptare a întrunirilor publice.....	120
Figura 26	Rata de participare la alegerile locale, % din numărul cetățenilor cu drept de vot	142
Figura 27	Ponderea populației care consideră relațiile moldo-române bune sau foarte bune, % din total	155
Figura 28	Ponderea populației care consideră relațiile moldo-ucrainene bune sau foarte bune, % din total	156
Figura 29	Volumul emisiilor atmosferice totale și pe surse de emisie, mii tone.....	185
Figura 30	Suma plăților încasate la importul mărfurilor poluante (milioane lei).....	189
Figura 31	Ponderea rampelor neautorizate, % din total suprafață ocupată.....	192
Figura 32	Alocări pentru implementarea Strategiei Naționale și Convenției de la Stockholm cu privire la reducerea și eliminarea poluanților organici persistenți, milioane lei.	195
Figura 33	Structura și nivelul finanțării ramurii rutiere în perioada 1990-2006, mil lei	208
Figura 34	Dotarea locuințelor cu apeduct și canalizare în 1998 și 2006.....	216
Figura 35	Aprovizionarea locuințelor cu agent termic și apă caldă, 2004.....	217
Figura 36	Finanțarea guvernamentală a sectorului de cercetare-dezvoltare, % din PIB.	232
Figura 37	Numărul de studenți înmatriculați și absolvenți în domeniul IT, mii persoane.....	236
Figura 38	Dinamica productivității în agricultură, lei per hectar, în prețuri comparabile.....	248
Figura 39	Evoluția PIB/cap de locuitor al regiunii în anii 2004-2006, 2001=100%	259
Figura 40	Numărul de turiști străini sosiți în Republica Moldova, persoane.....	262

Lista tabelelor:

Tabelul 1	Indicii individuali de percepție a stării de dezvoltare a țării	27
Tabelul 2	Indicii sectoriali de percepție a stării de dezvoltare a țării.....	28
Tabelul 3	Ratele sărăciei absolute și extreme după medii de reședință	44
Tabelul 4	Repartizarea veniturilor disponibile și a cheltuielilor de consum.....	44
Tabelul 5	Repartizarea răspunsurilor generale la întrebarea „În ce măsură duceți lipsă de următoarele servicii comunale și publice”, %.....	45
Tabelul 6	Populație ocupată și pensionată.....	62
Tabelul 7	Indicatorii de bază ai pieței muncii, mii persoane	104
Tabelul 8	Asistența tehnică acordată Republicii Moldova, 2005-2006.....	107
Tabelul 9	Sfădările principale în implementarea Declarației de la Paris	108
Tabelul 10	Indicatori ai calității actului de justiție	126
Tabelul 11	Finanțarea autorității judecătorești, milioane lei	127
Tabelul 12	Pozițiile Republicii Moldova în ratinguri internaționale, în bază de punctaj (index list)	147
Tabelul 13	Pozițiile Republicii Moldova în ratinguri internaționale, în baza de poziție (rank list)	148
Tabelul 14	Raportul dintre populația totală și unele categorii de terenuri	179
Tabelul 15	Resursele de apă în Europa, CSI, Republica Moldova și țările vecine....	180
Tabelul 16	Alocarea și utilizarea subvențiilor de mediu, mii lei.....	188
Tabelul 17	Sumele alocate din Fondul Ecologic Național pentru realizarea proiectelor de mediu, mii lei	188
Tabelul 18	Formarea deșeurilor toxice, tone	193
Tabelul 19	Finanțarea proiectelor de gestionare a deșeurilor de către Fondul Ecologic Național.....	194
Tabelul 20	Fondul ariilor naturale protejate în Republica Moldova	201
Tabelul 21	Repartizarea Fondului ariilor naturale protejate de stat pe categorii de deținători funciari	202
Tabelul 22	Caracteristici generale ale drumurilor din Republica Moldova	207
Tabelul 23	Indicatori ai degradării drumurilor naționale	208
Tabelul 24	Indicatori de dezvoltare ai sectorului TIC în Moldova, 2006	225

Tabelul 25	Extinderea deprivării multiple	242
Tabelul 26	Distribuția raioanelor în funcție de valorile Indicatorului Dezvoltării Economico-Sociale	242
Tabelul 27	Structura veniturilor disponibile ale gospodăriilor casnice din mediul rural, %	246

Principalele acronime și abrevieri utilizate:

AAP	– Academia de Administrare Publică
ANCE	– Agenția Națională pentru Conservarea Energiei
ANRE	– Agenția Națională pentru Reglementări în Energetică
ANRTI	– Agenția Națională pentru Reglementări în Telecomunicații și Informatică
APC	– Administrație Publică Centrală
APL	– Administrația Publică Locală
ASD	– Administrația de Stat a Drumurilor
AȘM	– Academia de Științe a Moldovei
BERD	– Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BNM	– Banca Națională a Moldovei
BNS	– Biroul Național de Statistică
BOP	– Barometrul Opiniei Publice
C&D	– activități sau sectorul de cercetare și dezvoltare tehnologică
CCA	– Consiliul Coordonator al Audiovizualului
CCCEC	– Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției
CCTM	– Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu
CDOM	– Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova
CE	– Consiliul Europei
CEC	– Comisia Electorală Centrală
CEDO	– Curtea Europeană pentru Drepturile Omului
CET	– Centrale Electrice de Termoficare
CMA	– Concentrația Maximă Admisibilă
CNAM	– Casa Națională pentru Asigurări Medicale
CNAS	– Casa Națională pentru Asigurări Sociale
CPAS	– cont personal de asigurare socială
CPRLCE	– Congresul Puterilor Regionale și Locale al Consiliului Europei

CPT	– Comitetul (European) pentru Prevenirea Torturii
CSI	– Comunitatea Statelor Independente
CSSDT	– Consiliul Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică
cUSD	– abreviere internațională utilizată pentru cent, fracțiune a dolarului american
DFID	– Departamentul Marii Britanii pentru Dezvoltare Internațională (eng. UK Department for International Development)
EQF	– Cadrul European al Calificărilor (European Qualifications Framework)
ERNA	– Economie Rurală Neagricolă
EUBAM	– Misiunea de Asistență a UE pentru Frontieră (eng. European Union Border Assistance Mission)
FACE	– (Tratatul) privind Forțele Armate Convenționale în Europa
FANP	– Fondul Ariilor Naturale Protejate
FEN	– Fondul Ecologic Național
FMI	– Fondul Monetar Internațional
GSP	– Sistem Generalizat de Preferințe (eng. General System of Preferences)
GUAM	– Organizația pentru Democrație și Dezvoltare Economică a cărei membri sunt Georgia, Ucraina, Azerbaidjan și Moldova
ISE	– Indicele Situației Economice
ICS	– Indicele de Coeziune Socială
IDES	– Indicatorul Dezvoltării Economico-Sociale
IDR	– Indicele de Dezvoltare Regională
IFI	– instituții financiare internaționale
IID	– Indicele Infrastructurii Digitale
IIE	– Indicele de Imagine Externă
IIF	– Indicele Infrastructurii Fizice
IIG	– Indicele de Încredere Generală
IMA	– Indicele de stare a Mediului Ambiant
IMM	– Întreprinderi Mici și Mijlocii

IPAP	– Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului (eng. Individual Partnership Actions Plan)
IPP	– Indicele de Participare Politică
IRD	– Indicele de Respectare a Drepturilor
IRD	– Indicele Riscurilor Demografice
IRU	– Indicele Resurselor Umane
ISO	– Organizația Internațională pentru Standardizare (eng. International Standards Organization)
ISP	– Indicele de Securitate Personală
IST	– Indicator de Stare a Țării
IT	– tehnologii informaționale (eng. Information technologies)
MAEIE	– Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene
MAPL	– Ministerului Administrației Publice Locale
MDI	– Ministerul Dezvoltării Informaționale
MDL	– abreviere internațional utilizată pentru leul moldovenesc
MEC	– Ministerul Economiei și Comerțului
MERN	– Ministerul Ecologiei și Resurselor Naturale
MET	– Ministerul Educației și Tineretului
MIEPO	– Organizația Moldovenească pentru Promovarea Investițiilor și Exporturilor (eng. Moldovan Investment and Exports Promotion Organization)
MTC	– compania de stat MoldTeleCom
MTGD	– Ministerul Transporturilor și Gospodăriei Drumurilor
NAAPBD	– Planul de Construcție și dezvoltare a Armatei Naționale (eng. National Army Plan of Building and Development)
NATO	– Alianța Tratatului Atlanticului de Nord (eng. North Atlantic Treaty Organization)
NPK	– Azot-Potasiu-Kaliu
OMC	– Organizația Mondială a Comerțului
ONG	– Organizație neguvernamentală
ONU	– Organizația Națiunilor Unite

OSCE	– Organizația pentru Cooperare și Securitate în Europa
OSCE/BIDDO	– Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului
PATN	– Planului de Amenajare a Teritoriului Național
PAUERM	– Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova
PCA	– Preferințe Comerciale Autonome
PEV	– Politica Europeană de Vecinătate
PFP	– Parteneriatul pentru Pace (eng. Partnership for Peace)
PIB	– Produsul Intern Brut
PNADO	– Planul Național pentru Apărarea Drepturilor Omului
PND	– Planul Național de Dezvoltare
PNUD	– Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
PNVD	– Programului Național de Valorificare a Deșeurilor de producție și menajere
POPs	– Poluanți Organici Persistenți
SCERS	– Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei
SDC	– Agenția Elvețiană pentru Dezvoltare și Coooperare (eng. Swiss Agency for Development and Cooperation) SDR - Revizuire Strategică a Apărării (eng. Strategic Defense Review)
SER	– Surse de Energie Regenerabile
SIDA	– Agenția Suedeză pentru Dezvoltare Internațională (eng. Swedish International Development Agency)
TIC	– sectorul de Tehnologii Informaționale și Comunicații
TVA	– taxă pe valoarea adăugată
UE	– Uniunea Europeană
UNC	– Unitatea Națională pentru Coordonare
UNICEF	– Fondul Națiunilor Unite pentru Copii (United Nations Children Fund)
USAID	– Agenția SUA pentru Dezvoltare Internațională (eng. United States Agency for International Development)
USD	– abreviere internațională utilizată pentru dolarul american
UTA Găgăuzia	– Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia



Introducere

Dezvoltarea și modernizarea Republicii Moldova reprezintă un subiect aflat mereu pe agenda autorităților, societății civile și a comunității internaționale în ultimii ani. În această perioadă țara a cunoscut o adevărată avalanșă de strategii, concepte și alte documente strategice, naționale și sectoriale, de inspirație locală sau internațională. Aparent, această activitate a fost susținută și de gradul tot mai înalt de „participare” a societății la elaborarea acestor documente și de o deschidere mai mare a instituțiilor publice față de aportul societății la conceperea politicilor naționale de dezvoltare. În pofida acestor eforturi politice, a fost destul de limitat progresul în instituirea unor dezbateri publice privind tendințele și politicile ce afectează dezvoltarea națională într-o perspectivă de lungă durată.

Totodată, documentele strategice elaborate nu sunt întotdeauna raportate unul la altul, deseori se repetă sau se contrazic, de multe ori lipsește o abordare coerentă și integrată a obiectivelor de dezvoltare economică și modernizare socială. În esență, din punct de vedere al impactului practic, participarea societății civile la elaborarea, îmbunătățirea și implementarea politicilor de dezvoltare rămâne destul de limitată din cauza unor motive obiective sau subiective.

Proiectul „Raportul de Stare a Țării 2007: contribuția societății civile la politicile de dezvoltare și buna guvernare în Republica Moldova”, implementat de Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP cu contribuția reprezentanților dintr-o serie de instituții analitice și educaționale a încercat să ofere unele soluții pentru problemele specifice procesului de elaborare a politicilor de dezvoltare în Republica Moldova. Această inițiativă a fost finanțată de Fundația Eurasia, Departamentul Marii Britanii pentru Dezvoltare Internațională (DFID) și Fundația Balcanică pentru Democrație (Balkan Trust for Democracy). Scopul principal al acestui proiect a fost de a furniza factorilor locali de decizie, societății civile și comunității internaționale un instrument analitic fiabil care ar permite înțelegerea și evaluarea tendințelor în domeniile fundamentale de dezvoltare, îmbunătățirea calității

politicilor de dezvoltare și eficientizarea stabilirii obiectivelor de dezvoltare. Prezentul Raport de Stare a Țării reprezintă rezultatul acestui efort, care sperăm că va contribui la elucidarea sfidărilor, progreselor și involuțiilor în ceea ce privește dezvoltarea țării.

Autorii nu au dorit să scrie pur și simplu un ALT raport sau ÎNCĂ un raport. Experții care au coordonat și au contribuit la acest proces au încercat să confere Raportului de Stare a Țării o serie de trăsături distincte care să îl deosebească de alte rapoarte analitice elaborate în Republica Moldova.

Această publicație dorește să ofere o viziune integrată asupra dezvoltării Republicii Moldova. Spre deosebire de alte rapoarte, Raportul de Stare a Țării îmbină o abordare sectorială cu o viziune plenară asupra procesului și perspectivelor de modernizare și dezvoltare în Republica Moldova. Totodată, procesul de lucru și rezultatul final al proiectului a contribuit și, sperăm, va mai contribui, la informarea procesului de elaborare și evaluare a programelor și planurilor guvernamentale în diferite domenii (Planul Național de Dezvoltare 2008-2011, Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei, Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova).

În al doilea rând, Raportul de Stare a Țării se bazează pe o abordare analitică deosebită. Pornind de la diagnoza situației curente în sectoarele analizate, preocuparea majoră a autorilor a fost de a analiza riscurile majore în perspectiva de scurtă durată și să furnizeze recomandări cât se poate de precise în vederea înlăturării sau moderării acestor riscuri. Totodată, în majoritatea sectoarelor analizate a fost efectuată o apreciere de expert în ce privește lanțul evoluții recente – situație curentă – perspective, cât și la nivelul percepțiilor publice. Evaluările experților au fost efectuate pe scara -2 (evaluare integral negativă), -1 (evaluare predominant negativă), 0 (evaluare neutră), +1 (evaluare predominant pozitivă), +2 (evaluare integral pozitivă).

Percepțiile publice au fost cuantificate cu ajutorul unor Indici Sectoriali de Percepție care, la rândul lor, au fost integrați într-un In-

dicator de Stare a Țării (IST). Pentru obținerea datelor necesare cuantificării a fost efectuat sondajul sociologic „Republica Moldova 2007: starea țării și a oamenilor”. Rezultatele sondajului sunt ilustrate în secțiunea următoare din acest Raport¹. Într-o altă secțiune este explicată metodologia utilizată pentru calcularea IST.

Conform rezultatelor sondajului sociologic „Republica Moldova 2007: starea țării și a oamenilor”, atitudinile negative asupra stării Republicii Moldova prevalează asupra celor pozitive. Pentru anul 2007, IST a fost cuantificat la nivelul -7,5. Teoretic, IST poate să se încadreze între -100 și +100. Cu cât IST este mai apropiat de +100, cu atât mai puternică este încrederea publicului față de starea țării și invers: un IST mai apropiat de -100 reflectă o lipsă totală de încredere a cetățenilor față de starea țării.

Determinând IST pentru anul 2007, autorii Raportului intenționează să facă anual acest exercițiu pentru a urmări modificările în percepțiile publice asupra diverselor aspecte de dezvoltare a țării. Aceasta este cea de-a treia particularitate a Raportului de față. EXPERT-GRUP intenționează să transforme elaborarea Rapoartelor de Stare a Țării într-un proces constant, care ar angaja cei mai competenți experți în domeniile analizate. Editarea anuală a Rapoartelor de Stare a Țării va permite monitorizarea și evaluarea progresului Republicii Moldova în domeniile critice pentru dezvoltarea și modernizarea sa. Tocmai în acest scop, Raportul de Stare a Țării va oferi un sistem propriu de indicatori cantitativi și calitativi de evaluare a procesului de dezvoltare în Moldova.

Cea de-a patra caracteristică a Raportului de Stare a Țării este componenta sa participativă consistentă. Elaborarea Raportului este rezultatul eforturilor unui grup larg al reprezentanților societății civile, cunoscuți pentru capacitățile de expertiză în domeniile acoperite. Cei 38 experți care au contribuit la Raportul de Stare a Țării provin din 12 ONG-uri, 8 universități, iar 5 experți sunt consultanți independenți. Mai mult, în elaborarea Raportului de Stare a Țării, membrii echipei au contribuit la procesul de elaborare

și discuții publice a Planului Național de Dezvoltare (2008-2011) care în acea perioadă (martie-septembrie 2007) era la etapa de elaborare. Aceste contribuții au luat atât forma unor comentarii și sugestii directe, inclusiv pe aspecte care în versiunile preliminare ale Planului nu au fost suficient de bine reflectate comparativ cu versiunea finală, cât și prin activități logistice și organizări de evenimente. Pentru a susține procesul de discuții publice asupra Planului Național de Dezvoltare (PND), în cadrul proiectului „Raportul de Stare a Țării 2007: contribuția societății civile la politicile de dezvoltare și buna guvernare în Republica Moldova”, în luna iulie 2007 echipa de implementare a organizat patru mese rotunde regionale (Basarabeasca, Comrat, Criuleni, Florești) la care au participat peste 200 cetățeni și la care au fost puse în discuție diverse aspecte ale PND: prevenirea și eradicarea corupției, protecția și incluziunea socială, calitatea și accesul la servicii educaționale și îmbunătățirea mediului de afaceri. Pe lângă utilitatea imediată pe care au avut-o pentru procesul de elaborare a PND, mesele rotunde au permis identificarea atitudinilor „populare” față de procesele de dezvoltare, care au influențat în mare măsură analiza din prezentul Raport. În același context participativ și cu aceleași scopuri (de a contribui la PND și de a face schimb de experiență și informație), la 27-28 septembrie 2008 a fost organizată Conferința Internațională „Planul Național de Dezvoltare – o nouă etapă în dezvoltarea Republicii Moldova”. Conferința a întrunit peste 70 de participanți din Republica Moldova, Bulgaria, Cehia, Estonia, Lituania, Polonia, România, Federația Rusă, Ucraina și Ungaria. Discuțiile din cadrul Conferinței au permis identificarea unor aspecte interesante din practica internațională care, de asemenea, au contribuit într-o foarte mare măsură la Raportul de Stare a Țării 2007.

Elaborat în acest cadru participativ, Raportul de Stare a Țării oferă o viziune imparțială asupra procesului de dezvoltare. Reprezentând produsul unei coaliții largi de experți independenți, Raportul abordează cele mai dificile aspecte ale procesului de dezvoltare, reprezentând un instrument întocmit în mod profesionist și neangajat politic și care poate fi util în procesul de elaborare a unor politici publice transparente și eficiente.

¹ Rezultatele detaliate ale sondajului sociologic „Republica Moldova 2007: starea țării și a oamenilor”, inclusiv dezagregările după diferite criterii (vârstă, loc de trai etc.) sunt accesibile pe pagina web a Centrului Analitic Independent EXPERT-GRUP www.expert-grup.org.

Raportul a încercat să abordeze o serie de domenii-cheie relevante pentru procesele de dezvoltare națională. Acesta include 9 capitole de bază, fiecare urmând să acopere un domeniu strategic și abordând probleme de importanță majoră pentru societate. Fiecare capitol este împărțit în subcapitole cu o structură mai mult sau mai puțin omogenă (diagnoză – riscuri – politici curente – recomandări). Totodată, aproape fiecare capitol conține câte un subiect special, care scoate în evidență aspecte deosebit de riscante pentru procesul de dezvoltare a țării sau pur și simplu relevante pentru ca cititorul neavizat să înțeleagă mai bine oportunitățile și provocările cu care se confruntă Republica Moldova în procesul său de modernizare.

- 1) Capitolul „Dezvoltarea capitalului uman” analizează nivelul de trai, educația profesională, sănătatea publică și politicile de protecție socială, subiectul special fiind protecția copilului.
- 2) În capitolul doi, „Demografia: o amenințare latentă” sunt scoase în evidență criza natalității și mortalității, criza familiei tradiționale, emigrarea și migrarea internă, iar subiectul special inclus în acest capitol este impactul social pe care îl are emigrarea femeilor.
- 3) Capitolul trei se intitulează „Necesitatea unui salt economic” și abordează problemele sectorului economic real, financiar, comerțului extern și pieței muncii. Subiectul special din acest capitol este asistența externă pentru dezvoltare acordată Republicii Moldova.
- 4) În capitolul „Avansarea democratizării și bunei guvernări” autorii aruncă o privire asupra culturii și participării politice specifice Republicii Moldova, analizează măsura în care sunt asigurate drepturile omului și funcționarea justiției, evaluează problemele principale în sistemul de administrație publică și nivelul de consolidare a societății civile. Alegerile locale generale din anul 2007 reprezintă subiectul special al acestui capitol.
- 5) Capitolul cinci „Promovarea unei politici externe eficiente” începe cu identificarea imaginii pe care o proiectează Republica Moldova în exterior, trece în revistă relațiile țării noastre cu România, Ucraina și Uniunea Europeană. Autorii analizează evoluțiile majore, situația curentă și prioritățile pe termen scurt pentru asigurarea securității militare a țării. Relațiile cu Federația Rusă, care au degradat esențial în ultimii ani, sunt analizate în cadrul unui subiect special.
- 6) Subiectul șase are un titlu sugestiv „Mediul și resursele naturale: să ne gândim la viitor”. Aspectul

ecologic este aproape cu desăvârșire ignorat în procesul de politici publice din Republica Moldova. În acest capitol autorii trec în revistă dotarea și utilizarea țării cu resurse naturale, analizează impactul activității umane asupra mediului ambiant și evaluează eficiența utilizării și reciclării deșeurilor (un aspect esențial nu doar pentru a menține o societate sănătoasă, ci și pentru a economisi resursele naturale). Două subiecte speciale au fost incluse în acest capitol: „Degradarea solurilor” și „Protecția ariilor naturale”.

- 7) Titlul capitolului șapte este „Modernizarea infrastructurii tradiționale”. În acest capitol autorii s-au oprit asupra acelor elemente de infrastructură fizică tradițională care, pe de o parte, se află în starea cea mai gravă, iar pe de altă parte, sunt de importanță critică pentru dezvoltarea și prosperarea țării: transportul rutier, sistemul energetic și serviciile comunale.
- 8) Capitolul opt analizează cum avansează Moldova „Spre o societate bazată pe cunoștințe și tehnologii”. În acest capitol este analizat nivelul de dezvoltare a infrastructurii digitale (tehnologii informaționale și telecomunicații) și procesul de cercetare, dezvoltare tehnologică și inovare din țară. Subiectul special al acestui capitol este instruirea IT în sistemul educațional moldovenesc.
- 9) În capitolul nouă, autorii privesc asupra „Moldovei regionale”, încercând să identifice riscurile economice și sociale cu care se confruntă comunitățile localizate în cele mai defavorizate zone, analizează cum se deosebește Moldova rurală de cea urbană (ajungând la concluzia că multe localități urbane, de fapt, nu se deosebesc esențial de localitățile rurale din punct de vedere al nivelului de dezvoltare a infrastructurii, economiei și modului de trai) și evidențiază principalele provocări și oportunități în dezvoltarea Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia. Economia Transnistriei este în subiectul special al acestui capitol.

Raportul se încheie cu o serie de concluzii care depășesc cadrul analitic propriu-zis al politicilor. Aceste concluzii încearcă să facă un sumar al provocărilor și oportunităților existențiale ale Republicii Moldova, și de care actualele și viitoarele generații de politicieni trebuie să țină cont în primul rând. Înțelegerea și gestionarea acestor provocări și oportunități este imperativă pentru ca Republica Moldova să nu eșueze ca entitate statală, ci să se afirme ca o țară veritabilă, în care oamenii ar dori să trăiască, unde ar dori să trăiască și copiii lor și la propășirea căreia ei ar dori să contribuie.

Evaluările experților asupra domeniilor de stare a țării



Experții au făcut evaluările pe baza experienței și cunoștințelor proprii în domeniile analizate. Evaluările au fost efectuate pe scara:

- 2: evaluare integral negativă
- 1: evaluare predominant negativă
- 0: evaluare neutră
- +1: evaluare predominant pozitivă
- +2: evaluare integral pozitivă.

Domeniul evaluat	Evoluții recente (2004-2006)	Situație curentă (2007)	Perspective (2008-2009)
Nivelul de trai	+1	0	+1
Educația profesională	0	+1	0
Sistemul de sănătate	+1	+1	0
Politici de protecție socială	0	0	-1
Sporul natural	-2	-1	-2
Coeziunea familiei	-2	-1	0
Emigrația	-2	-1	0
Migrația internă	-1	-1	0
Economia reală	+1	+1	+1
Sectorul financiar	+1	+1	+1
Comerț extern	-1	-1	0
Piața muncii	-1	-1	0
Cultura politică	+1	0	0
Drepturile omului	+1	0	0
Funcționarea justiției	+1	0	+1
Administrația publică	0	-1	0
Dezvoltarea societății civile	+1	+1	+1
Imaginea externă a țării	-1	-1	0
Relațiile Republicii Moldova cu România	-2	-1	-1
Relațiile Republicii Moldova cu Ucraina	0	+1	+1
Relațiile Republicii Moldova cu Uniunea Europeană	+1	+1	+1
Securitatea militară	+1	+1	+1
Utilizarea resurselor naturale	0	0	0
Impactul uman asupra mediului ambiant	0	0	+1
Gestionarea deșeurilor	+1	0	0
Transport rutier	-1	0	+1
Energia	0	0	0
Sectorul serviciilor comunale	-1	-1	+1
Sectorul tehnologii informaționale și comunicații	+1	0	+1
Sectorul cercetare și dezvoltare tehnologică	+1	0	0
Situația în zonele defavorizate	-1	-1	-1
Dezvoltarea rurală	-1	-2	-1
Dezvoltarea urbană	-1	-1	-1
Dezvoltarea UTA Găgăuzia	-1	+1	+1



Rezultatele sondajului de opinie „Republica Moldova 2007: starea țării și a oamenilor”

Aspecte metodologice

➤ **Volumul eșantionului:** 1094 persoane cu vârstă de 18 ani și mai mult.

➤ **Eșantion:** stratificat, probabilist, bi-stadial.

➤ **Criterii de stratificare:** 12 regiuni geografice, care coincid cu unitățile administrativ teritoriale de până la revenirea la raioane, mediu rezidențial (urban-rural), mărimea localităților urbane (două tipuri), numărul de alegători ai localităților rurale (două tipuri de localități rurale).

➤ **Eșantionare:** Volumele straturilor urbane și ale totalului pe regiuni (fostele județe) au fost calculate proporțional cu numărul populației în conformitate cu datele comunicate de Departamentul de Statistică al Republicii Moldova. Volumele straturilor rurale au fost calculate proporțional cu numărul de alegători;

➤ **Stadii de randomizare:**

I. *Localitatea:* în cadrul straturilor ajustate, localitățile selectate (72) au fost stabilite în mod aleator, în baza unui tabel cu numere aleatoare.

II. *Gospodăria:* numărul maxim de interviuri efectuate într-un punct de eșantionare a fost de 12. Gospodăriile în care s-au efectuat interviuri au fost selectate prin metoda rutei aleatoare, cu un pas statistic.

III. *Persoana:* în cazurile în care în familiile selectate există mai multe persoane adulte, persoana interviuată a fost stabilită prin metoda celei mai apropiate zile de naștere.

➤ **Reprezentativitate:** eșantionul este reprezentativ pentru populația adultă a Republicii Moldova, cu o eroare maximă de $\pm 3\%$.

➤ **Perioada de culegere a datelor:** 25 august – 3 septembrie 2007. Interviurile au fost realizate la domiciliul respondenților, de către operatori din rețeaua CBS AXA. Chestionarul a fost redactat în limbile română și rusă, oferindu-se respondenților posibilitatea de a alege varianta.

➤ **Verificare:** Calitatea culegerii datelor și veridicitatea realizării interviurilor a fost efectuată de

către verificatorii CBS AXA – circa 15% din fișele de rută. S-a utilizat metoda de verificare statistică comparativă.

➤ **Introducerea și prelucrarea:** datele obținute s-au prelucrat în programul SPSS 15.

Distribuția răspunsurilor generale

1. Ce sentiment aveți în legătură cu faptul că sunteți cetățeni ai Republicii Moldova?

Sunteți foarte mândru	36.6%
Sunteți mai degrabă mândru	36.1%
Nu aveți nici un sentiment	12.4%
Mai degrabă regretați	7.2%
În mod sigur regretați	3.6%
NR/NS	4.1%

2. Dacă ați avea posibilitatea să plecați pentru totdeauna din Moldova, împreună cu familia Dumneavoastră, pentru a începe o viață nouă într-o țară mai prosperă, cum ați proceda?

Nu ați pleca în nici un caz	37.2%
Mai degrabă nu ați pleca	15.7%
Este greu de spus cum ați proceda	10.5%
Mai degrabă ați pleca	15.2%
Ați pleca în mod sigur	19.4%
NR/NS	2.0%

3. Ați dori ca copiii sau nepoții Dumneavoastră să trăiască în Republica Moldova?

În mod sigur da	43.1%
Mai degrabă da	16.0%
Este greu de spus	14.3%
Mai degrabă nu	11.8%
În mod sigur nu	14.7%

4. Cum apreciați Republica Moldova, în general, ca loc de trai?

Foarte bun	7.0%
Bun	42.1%
Este greu de spus	19.2%
Rău	22.0%
Foarte rău	8.4%
NR/NS	1.3%

5. Cum s-a schimbat nivelul Dumeavoastră de trai în ultimul an?

A devenit mult mai bun	1.9%
A devenit mai bun	18.0%
Nu s-a schimbat	48.7%
A devenit mai rău	22.7%
A devenit mult mai rău	6.4%
NR/NS	2.2%

6. În ce măsură sunteți de acord cu afirmația că studiile în societatea noastră sunt capabile să asigure succesul în viață (găsirea unui loc de muncă, salariu mai mare etc.)?

Total de acord	15.9%
Mai degrabă de acord	24.4%
Este greu de spus	19.0%
Mai degrabă dezacord	25.0%
Total dezacord	9.3%
NR/NS	6.3%

7. Cum apreciați starea sănătății Dumeavoastră?

Foarte bună	5.3%
Bună	45.6%
Este greu de spus	15.3%
Rea	24.7%
Foarte rea	7.9%
NR/NS	1.2%

8. Dacă Dumeavoastră sau apropiații Dumeavoastră s-ar afla într-o situație dificilă (din cauză de boală, pierdere a locului de muncă, calamități naturale etc.), credeți că ați putea miza pe un ajutor plenar din partea statului?

În mod sigur da	3.1%
Mai degrabă da	12.1%
Este greu de spus	15.4%
Mai degrabă nu	37.2%
În mod sigur nu	28.6%
NR/NS	3.6%

9. Gândindu-vă la condițiile care determină decizia tinerilor familiei de a da naștere copiilor, cum credeți că sunt aceste condiții astăzi în comparație cu cele din anul trecut?

Sunt mult mai bune	1.4%
Sunt puțin mai bune	17.5%
Nu s-au schimbat	25.5%
Sunt puțin mai nefavorabile	32.7%
Sunt mult mai nefavorabile	14.4%
NR/NS	8.5%

10. Comparativ cu situația de acum 10 ani, cum credeți că sunt relațiile de familie în Republica Moldova?

Famiile sunt mult mai unite	2.5%
Famiile par a fi ceva mai unite	13.5%
Nu există diferență	16.6%
Relațiile de familie par să se înrăutățească	39.7%
Se observă o deteriorare acută a relațiilor familiale	22.0%
NR/NS	5.7%

11. Dacă ați avea posibilitatea, ați dori ca în următoarele 3 luni să emigrați peste hotare pentru a munci?

În mod sigur da	26.7%
Mai degrabă da	14.7%
Este greu de spus	12.0%
Mai degrabă nu	15.3%
În mod sigur nu	31.3%

12. (Întrebare pentru locuitorii localităților rurale) Dacă ați avea posibilitatea, ați schimba locul de trai din localitatea Dumeavoastră spre o localitate urbană?

În mod sigur da	20.2%
Mai degrabă da	10.0%
Este greu de spus	13.8%
Mai degrabă nu	15.2%
În mod sigur nu	40.8%

13. Comparativ cu situația din anul precedent, cum s-au schimbat veniturile Dumeavoastră?

S-au majorat semnificativ	3.0%
S-au majorat puțin	21.2%
Nu s-au schimbat	38.2%
S-au redus puțin	23.6%
S-au redus semnificativ	11.7%
NR/NS	2.3%

14. Comparativ cu situația din anul precedent, astăzi este mai greu sau mai ușor de găsit un loc de muncă bine plătit în Republica Moldova?

Este mult mai ușor	1.8%
Este ceva mai ușor	12.4%
Nu s-a schimbat nimic	19.4%
Este ceva mai greu	33.0%
Este mult mai greu	26.5%
NR/NS	7.0%

15. Ce nivel de încredere aveți în sistemul bancar din țara noastră?

Am încredere totală	6.7%
Am încredere parțială	26.1%
Greu de spus	16.4%
Aproape că nu am încredere	18.3%
Nu am nici o încredere în sistemul bancar	23.2%
NR/NS	9.3%

16. Aveți senzația că în țara noastră există un scop comun sau o idee comună de dezvoltare națională care ar uni în jurul său toți cetățenii țării?

Da, în mod sigur există asemenea scop sau idee	6.1%
Cred că asemenea scop sau idee mai degrabă există	18.9%
Este greu de spus	23.7%
Cred că asemenea scop sau idee mai degrabă nu există	26.3%
Nu, în mod sigur nu există asemenea scop sau idee	14.6%
NR/NS	10.4%

17. Cum evaluați relațiile dintre oamenii de diferite naționalități care locuiesc în Republica Moldova?

Foarte bune	22.0%
În linii mari, bune	45.1%
Este greu de spus	10.4%
În linii mari, rele	13.2%
Foarte rele	4.5%
NR/NS	4.9%

18. Credeți că prin participarea la alegeri puteți influența situația din țară în direcția favorabilă Dumneavoastră?

În mod sigur da	12.3%
Mai degrabă da	25.6%
Este greu de spus	14.7%
Mai degrabă nu	26.8%
În mod sigur nu	15.9%
NR/NS	4.8%

19. Credeți că cetățenii simpli, în mod direct sau prin intermediul grupurilor de inițiativă, pot influența luarea deciziilor în localitatea Dumneavoastră?

Da, întotdeauna	8.5%
Da, deseori	24.5%
Este greu de spus	28.4%
Rareori	23.0%
Niciodată	11.9%
NR/NS	3.7%

20. În ce măsură politicile statului reflectă interesele și așteptările Dumneavoastră?

Sunt reflectate pe deplin	1.4%
Mai degrabă sunt reflectate	14.8%
Este greu de spus	22.5%
Mai degrabă nu sunt reflectate	33.9%
Nu sunt reflectate în nici un fel	20.0%
NR/NS	7.4%

21. Câtă încredere aveți în administrația publică locală din localitatea Dumneavoastră?

Încredere totală	7.4%
Mai mult da	29.7%
Este greu de spus	18.0%
Mai mult nu	23.8%
Nu am deloc încredere	16.6%
NR/NS	4.5%

22. Credeți că, în general, drepturile Dumneavoastră sunt respectate în societatea noastră?

Da, în deplină măsură	3.5%
Mai degrabă da	20.5%
Este greu de spus	15.0%
Mai degrabă nu	38.4%
În mod sigur, nu	18.8%
NR/NS	3.7%

23. În cazul dacă drepturile Dumneavoastră legitime ar fi încălcate, credeți că justiția din țara noastră v-ar restabili aceste drepturi?

Sunt sigur că da	4.1%
Mai degrabă da	15.8%
Nu sunt sigur	23.9%
Mai degrabă nu	29.9%
Sunt sigur că nu	20.7%
NR/NS	5.6%

24. Credeți că țara noastră reușește să-și apere și să-și promoveze interesele sale în lume?

În mod sigur, da	6.5%
În cea mai mare parte, da	26.7%
Este greu de spus	18.4%
În cea mai mare parte, nu	27.6%
În mod sigur, nu	13.8%
NR/NS	7.0%

25. Credeți că imaginea țării noastre în lume este:

Foarte bună	3.6%
Mai degrabă bună	22.4%
Neutră	30.0%
Mai degrabă proastă	25.4%
Foarte proastă	12.2%
NR/NS	6.4%

26. Credeți că în țara noastră vă este asigurată securitatea Dumneavoastră personală și a familiei Dumneavoastră?

Cu siguranță, da	5.6%
Mai mult, da	25.2%
Incet	28.3%
Mai mult, nu	22.9%
Cu siguranță, nu	12.5%
NR/NS	5.5%

27. În ce măsură credeți că țara noastră este pregătită să înfrunte calamități naturale sau tehnogene (de exemplu, secetă, inundații, incendii de proporții)?

Este pe deplin pregătită	2.9%
Mai degrabă, este pregătită	11.4%
Este greu de spus	14.7%
Mai degrabă, nu este pregătită	31.1%
Nu este deloc pregătită	34.6%
NR/NS	5.3%

28. În ce măsură duceți lipsă de apeduct?

Îmi lipsește integral accesul la acest serviciu	46.6%
Am anumite probleme cu accesul la acest serviciu	8.0%
Este greu de spus	1.5%
De cele mai dese ori sunt satisfăcut de acest serviciu	10.3%
Am acces plenar la acest serviciu	33.6%

29. În ce măsură duceți lipsă de apă caldă?

Îmi lipsește integral accesul la acest serviciu	75.5%
Am anumite probleme cu accesul la acest serviciu	8.3%
Este greu de spus	2.2%
De cele mai dese ori sunt satisfăcut de acest serviciu	4.9%
Am acces plenar la acest serviciu	9.0%

30. În ce măsură duceți lipsă de sistem de canalizare?

Îmi lipsește integral accesul la acest serviciu	61.4%
Am anumite probleme cu accesul la acest serviciu	7.2%
Este greu de spus	2.1%
De cele mai dese ori sunt satisfăcut de acest serviciu	7.7%
Am acces plenar la acest serviciu	21.6%

31. În ce măsură duceți lipsă de conectarea la rețeaua de gaz natural?

Îmi lipsește integral accesul la acest serviciu	43.4%
Am anumite probleme cu accesul la acest serviciu	5.5%
Este greu de spus	2.0%
De cele mai dese ori sunt satisfăcut de acest serviciu	13.0%
Am acces plenar la acest serviciu	36.1%

32. În ce măsură duceți lipsă de acces la transportul public?

Îmi lipsește integral accesul la acest serviciu	8.0%
Am anumite probleme cu accesul la acest serviciu	16.9%
Este greu de spus	7.8%
De cele mai dese ori sunt satisfăcut de acest serviciu	31.4%
Am acces plenar la acest serviciu	35.9%

33. În ce măsură duceți lipsă de acces la drumuri?

Îmi lipsește integral accesul la acest serviciu	8.8%
Am anumite probleme cu accesul la acest serviciu	35.7%
Este greu de spus	12.5%
De cele mai dese ori sunt satisfăcut de acest serviciu	24.8%
Am acces plenar la acest serviciu	18.2%

34. În ce măsură duceți lipsă de acces la energie electrică?

Îmi lipsește integral accesul la acest serviciu	2.2%
Am anumite probleme cu accesul la acest serviciu	2.2%
Este greu de spus	.3%
De cele mai dese ori sunt satisfăcut de acest serviciu	15.1%
Am acces plenar la acest serviciu	80.2%

35. În ce măsură duceți lipsă de acces la energie termică?

Îmi lipsește integral accesul la acest serviciu	61.2%
Am anumite probleme cu accesul la acest serviciu	9.7%
Este greu de spus	5.3%
De cele mai dese ori sunt satisfăcut de acest serviciu	8.2%
Am acces plenar la acest serviciu	15.7%

36. În ce măsură duceți lipsă de Internet?

Îmi lipsește integral accesul la acest serviciu	84.7%
Am anumite probleme cu accesul la acest serviciu	3.3%
Este greu de spus	2.3%
De cele mai dese ori sunt satisfăcut de acest serviciu	3.0%
Am acces plenar la acest serviciu	6.6%

37. În ce măsură duceți lipsă de telefonie fixă?

Îmi lipsește integral accesul la acest serviciu	14.1%
Am anumite probleme cu accesul la acest serviciu	2.2%
Este greu de spus	.7%
De cele mai dese ori sunt satisfăcut de acest serviciu	13.9%
Am acces plenar la acest serviciu	69.1%

38. În ce măsură duceți lipsă de telefonie mobilă?

Îmi lipsește integral accesul la acest serviciu	52.8%
Am anumite probleme cu accesul la acest serviciu	5.0%
Este greu de spus	2.1%
De cele mai dese ori sunt satisfăcut de acest serviciu	10.6%
Am acces plenar la acest serviciu	29.5%

39. În ce măsură duceți lipsă de computer?

Îmi lipsește integral accesul la acest serviciu	78.3%
Am anumite probleme cu accesul la acest serviciu	3.0%
Este greu de spus	2.4%
De cele mai dese ori sunt satisfăcut de acest serviciu	3.8%
Am acces plenar la acest serviciu	12.5%

40. În ce măsură duceți lipsă de televiziune prin eter sau cablu?

Îmi lipsește integral accesul la acest serviciu	24.4%
Am anumite probleme cu accesul la acest serviciu	6.3%
Este greu de spus	2.6%
De cele mai dese ori sunt satisfăcut de acest serviciu	14.6%
Am acces plenar la acest serviciu	52.1%

41. Sunteți satisfăcuți de calitatea mediului ambiant?

Total satisfăcut	7.9%
Mai mult da	34.0%
Este greu de spus	20.3%
Mai mult nu	27.4%
Total nesatisfăcut	7.3%
NR/NS	3.1%

42. Cum apreciați evoluția calității mediului înconjurător în ultimii 3 ani?

S-a ameliorat semnificativ	2.2%
S-a ameliorat nesemnificativ	17.5%
Nu s-a schimbat	33.7%
S-a deteriorat nesemnificativ	25.5%
S-a deteriorat semnificativ	14.9%
NR/NS	6.2%

43. Cum credeți că se schimbă calitatea vieții în localitățile rurale din Republica Moldova?

Calitatea vieții în localitățile rurale se apropie rapid de calitatea vieții din cele urbane	5.8%
Calitatea vieții în localitățile rurale se apropie lent de calitatea vieții din cele urbane	25.6%
Nu se schimbă	19.9%
Calitatea vieții în localitățile rurale se înrăutățește lent comparativ cu calitatea vieții din cele urbane	26.5%
Calitatea vieții în localitățile rurale se înrăutățește rapid comparativ cu calitatea vieții din cele urbane	13.0%
NR/NS	9.1%

Indicele de Stare a Țării



Metodologia de calcul

Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP a elaborat metodologia de calculare a Indicelui de Stare a Țării (IST) care va fi măsurat anual pe baza informațiilor obținute din sondajele de opinie publică. Prima chestionare a fost efectuată în august-septembrie 2007 de compania sociologică CBS-AXA pe un eșantion din 1094 de respondenți cu vârsta 18 ani și mai mult, marja de eroare fiind 3%. Chestionarul este compus din 43 întrebări, fiecare având câte cinci variante de răspuns (vezi secțiunea precedentă). Întrebările sunt grupate în 13 blocuri, identificând atitudinile publicului față de diverse aspecte relevante pentru a înțelege gradul de dezvoltare a unei țări. Formularea concretă a variantelor de răspuns diferă de la o întrebare la alta, dar intensitatea atitudinilor publice exprimate se situează, în fiecare caz, pe următoarea scală:

integral pozitivă (++) ⇒ **moderat pozitivă (+)** ⇒ **neutră (0)** ⇒ **moderat negativă (-)** ⇒ **integral negativă (--)**

Pentru fiecare din cele 43 de întrebări este calculat un indice individual Q_x , care, luat în parte, exprimă încrederea sau aprobarea publică față de anumite aspecte economice, politice sau sociale importante pentru cetățeni. Indicii individuali sunt calculați după formula generală:

$$Q_x = F_x^{(++)} + 0,5 \cdot F_x^{(+)} - 0,5 \cdot F_x^{(-)} - F_x^{(--)},$$

unde $F_x^{(++)}$, $F_x^{(+)}$, $F_x^{(-)}$ și $F_x^{(--)}$ sunt, respectiv, frecvențele (exprimate în procente) ale răspunsurilor integral pozitive, pozitive, negative și integral negative acumulate de întrebarea X. Adică, din răspunsurile aflate de partea pozitivă a scalei se scad răspunsurile aflate de partea negativă, iar pentru a acorda o pondere mai mare răspunsurilor extreme, acestea sunt ponderate cu 1, iar cele intermediare – cu 0,5. Răspunsurile neutre, precum și non-răspunsurile, sunt ignorate. Semnul „+” al indicelui individual

Q_x atestă prevalarea încrederii față de neîncredere, semnul „-” arată situația inversă.

Exemplu. La întrebarea 1 din chestionar, „*Ce senzații aveți în legătură cu faptul că sunteți cetățeni ai Republicii Moldova?*”, 36,6% din intervievați au răspuns „foarte mândru”, 36,1% - „mai degrabă mândru”, 12,4% - „nu au nici un sentiment”, 7,2% - „mai degrabă regretă” și 3,6% - „în mod sigur regretă”. Utilizând formula de mai sus, indicele individual Q_1 va fi calculat în felul următor:

$$Q_1 = 36,6 + 0,5 \cdot 36,1 - 0,5 \cdot 7,2 - 3,6 = 47,5$$

Semnul „+” în fața indicelui denotă că atitudinile pozitive față de deținerea cetățeniei Republicii Moldova prevalează în societatea moldovenească semnificativ asupra celor negative. Teoretic, fiecare indice individual Q_x poate primi valori în segmentul $[-100; +100]$. Sensul indicilor pentru câteva cazuri importante:

- $Q_x = -100$: 100% din răspunsurile la întrebarea dată au fost integral negative, adică avem o atitudine publică total negativă (de neîncredere, de dezaprobare etc.) vizavi de subiectul respectiv; evident, probabilitatea acestui caz este foarte mică;
- $Q_x = -50$: prevalează atitudinile publice negative, adică în societate avem mai degrabă o neîncredere sau dezaprobare a cetățenilor vizavi de subiectul respectiv;
- $Q_x = 0$: prevalează atitudinile publice neutre sau atitudinile opuse se compensează reciproc;
- $Q_x = +50$: prevalează atitudinile publice pozitive, adică este vorba de o anumită încredere sau aprobare a publicului vizavi de subiectul respectiv;
- $Q_x = +100$: 100% din răspunsurile date la întrebarea respectivă au fost integral pozitive; în acest caz avem de a face cu o totală încredere sau aprobare a cetățenilor vizavi de subiectul respectiv; evident, ca și în cazul extremei negative, probabilitatea cazului extrem pozitiv este foarte mică.

Calcularea indicilor

Tabelul 1 indică valoarea indicilor individuali de percepție pentru fiecare din cele 43 de întrebări care au intrat în sondajul de opinie publică. După cum se vede din tabel, percepțiile publice negative predomină asupra celor pozitive pentru 28 de întrebări, iar atitudinile pozitive predomină asupra celor negative pentru 15 întrebări

adresate cetățenilor. Să remarcăm, în acest context, că cea mai mare valoare (+84,5) revine indicelui de la întrebarea nr.34 referitoare la accesul la energie electrică, iar cea mai mică valoare (-78,3) revine indicelui individual al întrebării nr.36, referitoare la accesul la Internet. Este important că toate întrebările din blocul „încredere generală” au obținut indici pozitivi, în

Tabelul 1

Indicii individuali de percepție a stării de dezvoltare a țării

	Qx
Blocul de întrebări „încredere generală”	
1. Ce sentiment aveți în legătură cu faptul că sunteți cetățeni ai Republicii Moldova?	+47.5
2. Dacă ați avea posibilitatea să plecați pentru totdeauna din Moldova, împreună cu familia Dumneavoastră, pentru a începe o viață nouă într-o țară mai prosperă, cum ați proceda?	+18.0
3. Ați dori ca copiii sau nepoții Dumneavoastră să trăiască în Republica Moldova?	+30.5
4. Cum apreciați Republica Moldova, în general, ca loc de trai?	+8.7
Blocul de întrebări „dezvoltarea resurselor umane”	
5. Cum s-a schimbat nivelul Dumneavoastră de trai în ultimul an?	-6.9
6. În ce măsură sunteți de acord cu afirmația că studiile în societatea noastră sunt capabile să asigure succesul în viață (găsirea unui loc de muncă, salariu mai mare etc.)?	+6.3
7. Cum apreciați starea sănătății Dumneavoastră?	+7.9
8. Dacă Dumneavoastră sau apropiații Dumneavoastră s-ar afla într-o situație dificilă, credeți că ați putea miza pe un ajutor plenar din partea statului?	-38.0
Blocul de întrebări „situație și perspective demografice”	
9. Gândindu-vă la condițiile care determină decizia tinerilor familiei de a da naștere copiilor, cum credeți că sunt aceste condiții astăzi în comparație cu cele din anul trecut?	-20.6
10. Comparativ cu situația de acum 10 ani, cum credeți că sunt relațiile de familie în Republica Moldova?	-32.6
11. Dacă ați avea posibilitatea, ați dori ca în următoarele 3 luni să emigrați peste hotare pentru a munci?	+4.9
12. (Întrebare pentru locuitorii localităților rurale) Dacă ați avea posibilitatea, ați schimba locul de trai din localitatea Dumneavoastră spre o localitate urbană?	+23.2
Blocul de întrebări „situație economică”	
13. Comparativ cu situația din anul precedent, cum s-au schimbat veniturile Dumneavoastră?	-9.9
14. Comparativ cu situația din anul precedent, astăzi este mai greu sau mai ușor de găsit un loc de muncă bine plătit în Republica Moldova?	-35
15. Ce nivel de încredere aveți în sistemul bancar din țara noastră?	-12.6
Blocul de întrebări „coeziune socială”	
16. Aveți senzația că în țara noastră există un scop comun sau o idee comună de dezvoltare națională care ar uni în jurul său toți cetățenii țării?	-12.2
17. Cum evaluați relațiile dintre oamenii de diferite naționalități care locuiesc în Republica Moldova?	+33.5
Blocul de întrebări „participare politică”	
18. Credeți că prin participarea la alegeri puteți influența situația din țară în direcția favorabilă Dumneavoastră?	-4.2
19. Credeți că cetățenii simpli, în mod direct sau prin intermediul grupurilor de inițiativă, pot influența luarea deciziilor în localitatea Dumneavoastră?	-2.7
20. În ce măsură politicile statului reflectă interesele și așteptările Dumneavoastră?	-28.2
21. Câtă încredere aveți în administrația publică locală din localitatea Dumneavoastră?	-6.3
Blocul de întrebări „respectarea drepturilor”	
22. Credeți că, în general, drepturile Dumneavoastră sunt respectate în societatea noastră?	-24.3
23. În cazul dacă drepturile Dumneavoastră legitime ar fi încălcate, credeți că justiția din țara noastră v-ar restabili aceste drepturi?	-23.7

Blocul de întrebări „imagine și politică externă”		
24.	Credeți că țara noastră reușește să-și apere și să-și promoveze interesele sale în lume?	-7.8
25.	Care credeți că este imaginea țării noastre în lume?	-10.1
Blocul de întrebări „securitate personală”		
26.	Credeți că în țara noastră vă este asigurată securitatea Dumneavoastră personală și a familiei Dumneavoastră?	-5.8
27.	În ce măsură credeți că țara noastră este pregătită să înfrunte calamități naturale sau tehnogene (de exemplu, secetă, inundații, incendii de proporții)?	-41.6
Blocul de întrebări „dezvoltarea infrastructurii fizice”		
28.	În ce măsură duceți lipsă de apeduct?	-11.9
29.	În ce măsură duceți lipsă de apă caldă?	-68.2
30.	În ce măsură duceți lipsă de sistem de canalizare?	-39.6
31.	În ce măsură duceți lipsă de conectarea la rețeaua de gaz natural?	-3.6
32.	În ce măsură duceți lipsă de acces la transportul public?	+35.2
33.	În ce măsură duceți lipsă de acces la drumuri?	+4.0
34.	În ce măsură duceți lipsă de acces la energie electrică?	+84.5
35.	În ce măsură duceți lipsă de acces la energie termică?	-46.3
Blocul de întrebări „dezvoltarea infrastructurii digitale”		
36.	În ce măsură duceți lipsă de Internet?	-78.3
37.	În ce măsură duceți lipsă de telefonie fixă?	+60.9
38.	În ce măsură duceți lipsă de telefonie mobilă?	-20.5
39.	În ce măsură duceți lipsă de computer?	-65.4
40.	În ce măsură duceți lipsă de televiziune prin eter sau cablu?	+31.9
Blocul de întrebări „mediul ambiant”		
41.	Sunteți satisfăcuți de calitatea mediului ambiant?	+3.9
42.	Cum apreciați evoluția calității mediului înconjurător în ultimii 3 ani?	-16.7
Blocul de întrebări „dezvoltare regională”		
43.	Cum credeți că se schimbă calitatea vieții în localitățile rurale din Republica Moldova?	-7.7

timp ce indicii la toate întrebările din blocurile mari „situație economică” și „participare politică” – valori negative.

Cei 43 de indicatori individuali au fost reuniți în 13 indici sectoriali de percepție, calculați (cu o singură excepție)

Tabelul 2

Indicii sectoriali de percepție a stării de dezvoltare a țării

	Blocurile de întrebări	Denumirea indicatorului sectorial	Acronim	Modalitatea de calcul	Valoarea calculată
1.	„încredere generală”	Indicele de Încredere Generală	IIG	Media aritmetică Q1 - Q4	+26,2
2.	„dezvoltarea resurselor umane”	Indicele Resurselor Umane	IRU	Media aritmetică Q5 - Q8	-7,7
3.	„situație și perspective demografice”	Indicele Riscurilor Demografice	IRD	Media aritmetică Q9 - Q12	-6,3
4.	„situație economică”	Indicele Situației Economice	ISE	Media aritmetică Q13 - Q15	-19,2
5.	„coeziune socială”	Indicele de Coeziune Socială	ICS	Media aritmetică Q16, Q17	+10,7
6.	„participare politică”	Indicele de Participare Politică	IPP	Media aritmetică Q18 - Q21	-10,4
7.	„respectarea drepturilor”	Indicele de Respectare a Drepturilor	IRD	Media aritmetică Q22, Q23	-24,0
8.	„imagine și politică externă”	Indicele de Imagine Externă	IIE	Media aritmetică Q24, Q25	-9,0
9.	„securitate personală”	Indicele de Securitate Personală	ISP	Media aritmetică Q26, Q27	-23,7
10.	„dezvoltarea infrastructurii fizice”	Indicele Infrastructurii Fizice	IIF	Media aritmetică Q28 – Q35	-5,7
11.	„dezvoltarea infrastructurii digitale”	Indicele Infrastructurii Digitale	IID	Media aritmetică Q36 – Q40	-14,3
12.	„mediul ambiant”	Indicele de stare a Mediului Ambiant	IMA	Media aritmetică Q41, Q42	-6,4
13.	„dezvoltare regională”	Indicele de Dezvoltare Regională	IDR	Este egal cu Q43	-7,7

ca medii aritmetice simple a indicatorilor individuali din fiecare bloc de întrebări (**Tabelul 2**).

Astfel, utilizând acești indici se poate afirma că în societate predomină o încredere generală pozitivă față de țară, iar coeziunea socială încă este la un nivel destul de înalt. Acestea ar putea fi active importante pe care politicienii ar trebui să le ia în considerație și să le utilizeze pentru a construi mesaje și demersuri de politici publice eficiente.

Indicele Resurselor Umane (IRU) a înregistrat valori negative din cauza lipsei de încredere a cetățenilor față de capacitățile statului de a oferi protecție socială în cazul survenirii unor situații majore (boală, pierdere a locului de muncă etc.) și înrăutățirii condițiilor de trai al populației. Din fericire, majoritatea cetățenilor consideră că au o stare bună de sănătate, iar educația încă este un activ important care poate asigura succesul personal în societatea moldovenească. Aceste aspecte sunt analizate în detaliu în capitolul **DEZVOLTAREA CAPITALULUI UMAN**.

Ca urmare a înrăutățirii condițiilor favorabile nașterii copiilor și reducerii coeziunii în interiorul familiilor, Indicele Riscurilor Demografice (IRD) a înregistrat valori negative, -6,3 (vezi capitolul **DEMOGRAFIA: O AMENINȚARE LATENTĂ**). Totodată, un număr ridicat de persoane doresc să rămână în țară, cel puțin pe termen scurt. De asemenea, majoritatea rezidenților rurali declară că nu ar dori să locuiască în mediul urban, chiar dacă ar avea această posibilitate. Prin urmare, există premise ca, cel puțin pe termen scurt, presiunile migraționale asupra mediului urban nu vor crește. În același timp, majoritatea tinerilor care s-au născut în mediul rural, doresc totuși să plece din localitățile lor de origine. Evident, acest fapt creează riscuri majore pe termen lung.

Toate componentele Indicelui de Stare Economică (ISE) au înregistrat valori negative, inclusiv ISE: -19,2. Majoritatea cetățenilor consideră că veniturile lor au scăzut în termeni reali în ultimul an și că astăzi este mai greu să găsești un loc de muncă bine plătit decât acum un an. Un aspect surprinzător este persistența neîncrederii populare în sistemul bancar. Aceasta contravine, într-un fel, procesului obiectiv de dezvoltare și con-

solidare financiară a sistemului bancar ce s-a manifestat pe parcursul ultimilor ani (vezi subcapitolul **SISTEMUL BANCAR**). Aceste atitudini negative pot fi explicate, probabil, de persistența amintirilor despre crahul economiilor păstrate în sistemul bancar de la începutul anilor 1990. Neîncrederea față de bănci se manifestă preponderent în mediul rural, aspect explicat de faptul că la această etapă băncile prestează servicii de care beneficiază în primul rând localități și ramuri de activitate adiacente economiilor urbane.

Indicele de Participare Politică (IPP) a înregistrat valori negative, -10,4 - în primul rând din cauza distanțării majore a politiciilor de stat în raport cu interesele și așteptările cetățenilor (vezi întrebarea 20). Totodată, publicul nu manifestă un grad sporit de încredere nici în raport cu autoritățile de nivel local și nu consideră că cetățenii de rând pot schimba lucrurile nici prin participarea la alegeri, nici prin intermediul grupurilor de inițiativă. Implicația acestor dispoziții publice este reflectată în deplină măsură în subcapitolul **CULTURĂ ȘI PARTICIPARE POLITICĂ**. Înstrăinarea cetățean-guvern a favorizat și lipsa unor canale de comunicare și influență inversă de la cetățean la funcționar, a determinat formarea unei clase relativ închise și ineficiente de funcționari publici, din care mulți sunt mai degrabă obedienți politici, decât adepți ai interesului public (subcapitolul **ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ**). Lipsa de încredere a cetățenilor în propriile forțe și absenteismul politic și social au determinat și formarea unei societăți civile plâpânde (subcapitolul **SOCIETATE CIVILĂ**). În același capitol - **AVANSAREA DEMOCRATIZĂRII ȘI BUNEI GUVERNĂRI** - sunt analizați și factorii care au determinat valoarea negativă a Indicelui Respectării Drepturilor (-24,0). Majoritatea cetățenilor intervievați în cadrul sondajului consideră că în societatea noastră drepturile lor nu le sunt respectate (întrebarea 22, aspect elucidat în subcapitolul **DREPTURILE OMULUI**), iar în cazul când aceste drepturi ar fi încălcate, justiția nu ar fi în stare, în opinia lor, să-i repună în drepturi (întrebarea 23, vezi cauzele în subcapitolul **JUSTIȚIA**).

În capitolul 5, **PROMOVAREA UNEI POLITICI EXTERNE EFICIENTE**, sunt analizați o serie de factori care au condus la

formarea unei imagini externe nefavorabile a Republicii Moldova, care împiedică stabilirea unor relații normale cu vecinii noștri și cu principalii actori internaționali. Deficiențele în comunicarea externă au indus publicului percepții negative asupra politicii noastre externe, lucru atestat și de valoarea negativă (-9,0) a Indicelui Imaginii Externe.

Securitatea personală este un aspect care nu a fost analizat în mod detaliat în acest Raport. Acest neajuns va fi înlăturat în edițiile viitoare ale Raportului de Stare a Țării. Totodată, pentru a putea determina progresul la acest capitol, autorii au inclus în chestionarul Sondajului „Republica Moldova 2007: starea țării și a oamenilor” întrebări relevante pentru a dezvălui atitudinea publică. Cetățenii au fost întrebați dacă ei personal sau familiile lor se simt în siguranță în societatea moldovenească și dacă țara în ansamblu este pregătită să facă față unor circumstanțe majore de natură să afecteze securitatea personală (calamități tehnogene și naturale). Indicatorul individual pentru prima întrebare este moderat negativ (-5,8), în timp ce al doilea a fost puternic negativ (-41,6), fiind probabil în mare măsură rezultatul modului în care guvernul a gestionat consecințele secetei puternice din vara anului 2007.

În capitolul **MODERNIZAREA INFRASTRUCTURII FIZICE** autorii au încercat să facă o analiză obiectivă a situației și perspectivelor drumurilor rutiere, sectorului energetic și gospodăriei comunale. În același timp, noi am întrebat cetățenii despre măsura în care au acces la un număr de opt servicii publice (apeduct, apă caldă, sisteme de canalizare, rețeaua de gaz natural, transport public, drumuri, energie electrică și energie termică). Răspunsurile pozitive au prevalat numai în cazul transportului public, drumurilor și energiei electrice, restul fiind semnificativ negativ. Ca urmare, și Indicele perceput al Dezvoltării Infrastructurii Fize (IIF) a fost unul moderat negativ (-5,7).

Tehnologiile și cunoștințele sunt ingredientele indispensabile pentru ca o națiune să fie internațional competitivă (vezi capitolul spre o **SOCIETATE BAZATĂ PE CUNOȘTINȚE ȘI TEHNOLOGII**). În abordarea autorilor acestui Raport, gradul de penetrare a infrastructurii digitale este un indicator al dezvoltării și aplicării tehnologiilor și cunoștințelor în activitatea economică și socială. Sondajul atestă un grad relativ înalt de penetrare a telefoniei fixe și televiziunii prin cablu și eter, dar foarte scăzut pentru telefonie mobilă, computer și Internet. Drept urmare, Indicele perceput de Dezvoltare a Infrastructurii Digitale (IID) a primit valori negative (-14,3).

Deși publicul pare a fi, în linii mari, satisfăcut de calitatea mediului ambiant (întrebarea 41), acesta percepe totuși evoluții negative ale mediului ambiant în ultimii 3 ani. Veridicitatea acestor percepții este confirmată și de analizele din capitolul **MEDIUL ȘI RESURSELE NATURALE: SĂ NE GÂNDIM LA VIITOR**. Indicele de stare a Mediului Ambiant (IMA) a primit valoarea negativă (-7,7).

Hârtia de turnesol pentru nivelul de dezvoltare regională în Republica Moldova este, în opinia noastră, calitatea vieții în mediul rural. Majoritatea cetățenilor intervievați consideră că decalajul standardelor de viață în mediul rural față de cel urban este în creștere. Acesta atestă un proces dezechilibrat și nedurabil de dezvoltare regională în țara noastră (vezi și capitolul **MOLDOVA REGIONALĂ**).

În final, Indicele de Stare a Țării (IST), a fost calculat ca medie aritmetică simplă a celor 13 Indici Sectoriali. Pentru anul 2007, IST a primit valoare moderat negativă (-7,5). Cea mai mare influență negativă asupra IST a avut-o nerespectarea drepturilor omului, sentimentul de insecuritate personală și absența unei creșteri economice calitative, care s-ar reflecta în nivelul veniturilor și creșterea numărului de locuri de muncă bine plătite.



Sumar executiv

Dezvoltarea capitalului uman

În primul deceniu al tranziției, incidența sărăciei în Republica Moldova a crescut cu cel mai accelerat ritm între țările Europei de Est și Asiei Centrale. Acest proces a inversat în anul 2000, dar din 2004 rata generală a sărăciei a încetat să mai scadă din cauza extinderii sărăciei în zonele rurale. În 2006, incidența generală a sărăciei a atins valoarea de 30%. Rentabilitatea redusă în agricultură, rata scăzută de creare a locurilor de muncă în afara sectorului agricol și sistemul ineficient de protecție socială sunt cauzele majore ale sărăciei. În cazul în care nu vor fi întreprinse acțiuni în vederea asigurării unei creșteri economice durabile, investițiilor în dezvoltarea capitalului uman, consolidării sistemului de protecție socială și îmbunătățirii sistemului de monitorizare a sărăciei, este posibilă revenirea la indicatori ai sărăciei similari celor din deceniul trecut.

Domeniul educațional reprezintă unul dintre punctele vulnerabile specifice tuturor guvernelor pe care le-a avut Republica Moldova de la declararea independenței sale. Tendința principală care a caracterizat această perioadă este crearea unui sistem educațional autohton prin diferențierea față de sistemul sovietic educațional și cooperarea intensivă cu sistemele educaționale din țările vecine și cele vest-europene sau cu instituțiile internaționale care activează în acest domeniu. Astfel, a fost inițiată o amplă reformă structurală și funcțională a sistemului educațional. Reforma continuă și în prezent. Totodată, ca și în situația altor domenii, în această perioadă se manifestă și acțiuni de contra-reformă. În prezent, cel puțin în mod declarativ, vectorul reformelor educaționale este direcționat către dezvoltarea educației în contextul integrării europene a Republicii Moldova. Sistemul educațional din Republica Moldova însă nu a reușit să se contextualizeze în ansamblul educațional european, chiar dacă într-o multitudine de aspecte sunt implementate acțiuni și practici de reformă. În contextul dat, în această pri-

mă ediție a Raportului de Stare a Țării considerăm că pentru subcapitolul „Educația” este prioritar nivelul educațional secundar profesional, deoarece tocmai educația profesional-secundară poate fi considerată cel mai vulnerabil punct al sistemului educațional din Republica Moldova. Chiar dacă este cea mai apropiată de piața forței de muncă, educația de nivel secundar profesional nu răspunde necesităților reale ale economiei Republicii Moldova. În perioada de tranziție reformele educaționale s-au concentrat mai degrabă asupra nivelului primar, secundar general și asupra celui superior. Nivelul secundar-profesional, ca primă formă accesibilă de formare profesională, nu a fost considerat prioritar și de interes pentru dezvoltarea economică a Republicii Moldova. Din cauza acestui dezinteres a avut de pierdut nu numai piața forței de muncă, ci însuși sistemul educațional, care a fost disproporționat în aspectul ce ține de formarea profesională calitativă.

Sistemul de sănătate înregistrează un progres lent al reformelor. Cresc alocările publice pentru sănătate, însă raportate pe cap de locuitor ele sunt încă extrem de mici. Indicatorii de sănătate, cum ar fi mortalitatea maternă și cea infantilă s-au îmbunătățit, însă rămân cu mult în urma celor din Uniunea Europeană. În cazul maladiilor social condiționate, cum ar fi HIV/SIDA sau tuberculoza, indicatorii trasați nu au fost atinși. Finanțarea acestor domenii este bazată preponderent pe surse bugetare și pe donații externe. Se menține accesul inechitabil al diferitelor categorii de populație la serviciile medicale de calitate. Gestionarea resurselor financiare, umane, fondurilor fixe necesită o eficientizare în întreg sistemul de sănătate. Statul și-a luat angajamente concrete pentru realizarea politicilor și a programelor de ameliorare a situației în domeniu. Un rol important de inițiator de politici și programe cu planuri de acțiuni detaliate, care se referă, practic, la toate domeniile prioritare ale sănătății publice, îi revine Ministerului Sănătății.

Domeniul protecției sociale la momentul actual se află în proces de reformare. Îmbătrânirea și emigrația populației generează instabilitatea financiară a sistemului de asigurări sociale din Republica Moldova. În același timp, guvernul a inițiat un șir de reforme menite să dezvolte sistemul de servicii sociale pentru diferite categorii de populație. Dar pare a fi deficitară voința politică pentru a implementa în mod consistent reformele politic-riscante (reforma sistemului de pensii și a politicii de compensații nominative). Domeniul protecției sociale se confruntă cu insuficiența resurselor financiare destinate dezvoltării unui cadru eficient de servicii și beneficii sociale, care să ofere un sprijin real categoriilor defavorizate. În acest sens este necesar de întreprins măsuri în vederea reformării condițiilor de pensionare, redistribuirea asigurărilor sociale precum și în domeniul consolidării capacităților serviciilor de asistență socială.

Copiii reprezintă o categorie socială care a suferit disproporționat de mult de pe urma reformelor economice și sociale eșuate. În Republica Moldova, copiii au ajuns să se maturizeze foarte devreme, ca urmare a greutăților economice și a faptului că mulți dintre ei trebuie să-și asume de prea timpuriu responsabilități care nu sunt pe măsura puterilor lor. Mulți copii sunt educați în familii care s-au dezintegrat în urma divorțului sau emigrării unuia sau ambilor părinți. Socializarea lor inadecvată va reduce esențial calitatea resurselor umane în viitor.

Demografia: o amenințare latentă

Actualele realități demografice din Republica Moldova pot fi numite criză demografică sau depopulare latentă. În deceniul 1997-2007, populația prezentă în Republica Moldova (fără regiunea transnistreană) a scăzut cu 2,1%, în mediul rural cu 0,5%, iar în mediul urban cu 4,3%. Scăderea populației este determinată de natalitatea redusă, emigrație și creșterea mortalității, iar interacțiunea lor complexă a catalizat și mai mult fenomenul depopulării.

Dezintegrarea instituției familiale, ca celulă de bază a societății, a contribuit esențial la aceste realități. Se observă, astfel, accelerarea ritmului de comprimare a fami-

liei tipice moldovenești. Dacă în 30 de ani (1959-1989) numărul mediu de persoane în familie a scăzut de la 3,8 la 3,4 persoane, în următorii 18 ani (1990-2007) numărul membrilor a scăzut practic tot cu atât, atinând 3,1 persoane. Printre tinerele familii persistă tendința de a amâna nașterea copiilor, ca reacție la mediul social-economic nefavorabil. A altă tendință care se conturează pregnant este creșterea numărului de copii născuți în afara căsătoriei.

Emigrația intensă a forței de muncă a complicat și mai mult situația demografică subrezită de mecanismele naturale (natalitate - mortalitate). Principalul determinant al emigrației rămâne decalajul salarial dintre Republica Moldova și țările care recepționează emigranții moldoveni. Cu toate că salariul real în economia moldovenească este în creștere, diferența dintre nivelul de remunerare a muncii este deocamdată prea mare pentru a ranversa fluxul de emigranți. În plus, constituirea rețelelor sociale de suport reciproc permite reducerea riscurilor și costurilor emigrării și facilitează plecarea noilor valuri de emigranți. Peste o treime din emigranții intervievați au declarat că decizia de emigrare a fost în mare măsură determinată de faptul că au avut persoane cunoscute în țările de destinație. Emigrarea femeilor are implicații sociale deosebit de negative, care se manifestă prin dezintegrarea familiilor și prin creșterea numărului de copii de vârstă mică care cresc fără mamă.

Migrația internă, de asemenea, influențează procesele demografice din țară. Deși mai puțin intensă decât în trecut, migrația internă rural-urban modelează presiunile adiționale asupra mediului orășenesc care nu este pregătit economic și social pentru a asigura cu locuri de muncă și condiții de trai toți doritorii de a se stabili în orașele mari. Ecluză migrației externe a redus, dar nu a anihilat, presiunile rezultate din migrația internă. Totuși, aceste presiuni nu vor fi înlăturate atâta timp cât standardele de viață în mediul rural vor fi cu mult depășite de cele din mediul urban. Din păcate, în gândirea politică din Republica Moldova încă mai persistă stereotipul moștenit din perioada sovietică că populația rurală ar avea cerințe mai mici față de condițiile de trai, viața culturală, nivelul de venituri, calitatea serviciilor de educație și sănătate prestate.

Acest stereotip determină luarea unor decizii de politică care defavorizează rezidenții din mediul rural (de exemplu, alocarea investițiilor publice se face pentru proiecte de care beneficiază în primul rând rezidenții urbani).

Necesitatea unui salt economic

În anii 2000, Republica Moldova s-a bucurat de creștere economică relativ intensă și a descoperit capacități nebanuite de rezistență economică la șocurile externe (criza vinului și majorarea prețului la gazul importat din Rusia în 2006) și interne (seceta din 2007). În pofida acestei creșteri aritmetic impresionante și a implementării mai multor reforme economice, Republica Moldova nu a reușit să atingă o creștere economică robustă, incluzivă și calitativă. Stabilitatea macroeconomică a fost subminată de accelerarea presiunilor inflaționiste în anii 2006-2007. Evoluția sectoarelor economice este neuniformă, observându-se o modernizare lentă a economiei prin extinderea sectorului terțiar și comprimarea relativă a celui primar. Această modernizare a fost însoțită de eliminarea unui număr mare de cetățeni din procesele economice și de creșterea inegalităților sociale și economice. Din păcate, atitudinea guvernului și funcționarilor publici față de businessul privat rămâne una „răpitoare”, iar o alianță mutual avantajoasă între guvernare și sectorul privat în vederea dezvoltării și modernizării durabile a țării, încă nu a fost creată.

Sectorul financiar a contribuit într-o anumită măsură, dar se pare că mai mult a profitat de pe urma creșterii economice în sectorul real. Totuși, consolidarea financiară a sistemului bancar și dezvoltarea tot mai intensă a segmentelor nebankare ale sectorului (piața de capital, asigurările, serviciile de leasing, microfinanțarea) vor facilita circulația resurselor financiare și în acest fel vor putea consolida baza expansiunii economice. Intrarea în 2006-2007 a competitorilor externi va intensifica competiția practică pe toate segmentele sectorului financiar, cu efecte benefice asupra calității și prețului serviciilor financiare.

Unul din factorii-cheie ai dezvoltării Republicii Moldova este comerțul exterior, deoarece piața internă mică nu poate asigura

creșterea capacităților de producție a companiilor rezidente. Creșterea și reorientarea exporturilor moldovenești spre piețele Uniunii Europene (UE) constituie o necesitate evidentă pentru atenuarea deficitului comercial și sporirea Produsului Intern Brut (PIB). Totodată, capacitățile de expansiune comercială sunt în mare măsură limitate nu doar de bariere tarifare și tehnice din partea principalilor parteneri comerciali, ci mai degrabă de deficiențe interne, legate în cea mai mare măsură de așa-numita infrastructură a calității.

Ținând cont de caracterul derivat al pieței muncii, aceasta reflectă pe deplin succesele sau insuccesele înregistrate de economia moldovenească. De aceea, diminuarea indicatorilor ocupaționali denotă situația precară în care se află atât piața muncii, cât și economia națională în ansamblu. Cu toate că politicile promovate de stat în scopul ameliorării situației din domeniul ocupării au contribuit esențial la unele îmbunătățiri, situația rămâne în continuare critică. În acest caz, unica soluție este dezvoltarea noilor piețe de bunuri și servicii care, pe de o parte ar conduce la însănătoșirea economiei naționale, iar pe de altă parte – la ameliorarea situației din domeniul ocupării.

Asistența tehnică joacă un rol extrem de important în dezvoltarea Republicii Moldova. Această asistență a început să fie acordată încă din anii ce au urmat proclamării independenței. Ulterior, importanța asistenței tehnice a crescut treptat. Pe plan extern, comunitatea internațională a donatorilor este foarte preocupată de coordonarea eforturilor, de armonizarea ajutorului acordat, cu prioritățile de dezvoltare a țărilor recipiente, de asigurarea unui rol mai mare al guvernelor naționale în trasarea acestor priorități de dezvoltare. Pe plan intern remarcăm o serie de eforturi de stabilire a anumitor priorități de dezvoltare a țării care au rezultat în elaborarea unor documente strategice naționale (în 2004 - SCERS, în 2007 - PND) agreeate de comunitatea donatorilor. În viitor, importanța asistenței va continua să crească, iar Planul Național de Dezvoltare, în concordanță cu Declarația de la Paris cu privire la Eficacitatea Ajutorului pentru Dezvoltare (2005), poate să devină o platformă pentru acordarea asistenței. Totodată, sporirea rolului asistenței tehnice în procesul de dezvoltare

voltare a Republicii Moldova impune și o evaluare mult mai riguroasă a volumului, domeniilor de utilizare a asistenței și impactul asupra dezvoltării țării.

Avansarea democratizării și bunei guvernări

Buna guvernare presupune existența unui proces politic ce vizează atingerea a trei obiective fundamentale ale societății: securitatea națională în toată complexitatea ei; dezvoltarea economică și asigurarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor. În Republica Moldova, nivelul culturii politice nu asigură o funcționare bună a noilor instituții democratice. Procesele de tranziție și modernizare prin care trece țara noastră au fost însoțite de anumite șocuri care au fost amplificate de factorii colaterali: „criza identitară” și conflictul transnistrean, dar nici influențele externe nu au fost de multe ori propice consolidării culturii politicii. Acești factori au contribuit la fragmentarea societății moldovenești pe segmente etnice, lingvistice, regionale etc.

Republica Moldova a înregistrat anumite succese în modernizarea instituțiilor democratice în conformitate cu standardele europene. Totuși, modernizarea societății per ansamblu nu a putut, în mod obiectiv, să fie sincronizată cu modernizarea rapidă a instituțiilor. Cauza este că instituțiile publice și cele ale societății civile au fost modernizate în baza unor modele și standarde de împrumut pentru a se ancora într-un context european, care și-a demonstrat eficiența în medii cu o cultură politică corespunzătoare. Republica Moldova, însă, demonstrează o cultură politică preponderent arhaică sau parohială, opunând modernizării o mare rezistență. Caracteristica respectivă se regăsește în comportamentul elitelor politice, preferințele electorale ale cetățenilor și în gradul de participare cetățenească la administrarea treburilor publice.

Despre funcționarea deficientă a instituțiilor democratice ne vorbește și respectul limitat față de drepturile omului în Republica Moldova. Cu toate că la nivel de politici sunt înregistrate anumite progrese în ultimii ani, rezultatele practice sunt modeste în comparație cu alte țări din regiune. Din păcate, autoritățile nu reușesc întotdeauna

să implementeze adecvat actele legislative adoptate. Cauza acestui fapt ar fi, și nu în ultimul rând, ignorarea sau nevalorificarea capacităților administrative ale guvernului, a opiniilor societății civile. Totodată, drepturile omului apar deseori ca având o „prioritate scăzută” pentru guvernanți, și în aceste circumstanțe actorii externi sunt cei care promovează respectarea drepturilor omului în Moldova.

Autoritatea judecătorească ca și autoritățile legislative și executive constituie unul din pilonii de bază ai unei societăți democratice. Scopul fundamental al acestei instituții este înfăptuirea justiției în numele legii, asigurând ordinea statală și constituțională a țării de orice atentat. Totodată, justiția este înfăptuită în scopul apărării și realizării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor și ale asociațiilor acestora, ale întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor. În vederea realizării scopului de bază, autoritățile judecătorești înfăptuiesc actul de justiție. Înfăptuirea actului de justiție este condiționată de o serie de factori care îl influențează atât pozitiv, cât și negativ. În prezenta lucrare evidențiem principalii factori care influențează înfăptuirea justiției și propunem unele recomandări orientate spre eficientizarea activității autorității judecătorești, responsabilitatea și independența acesteia astfel încât să fie asigurată funcționarea eficientă a justiției și respectiv întregului sistem democratic.

Consolidarea bunei guvernări și a instituțiilor democratice depinde în mod direct de administrația publică. Prezența funcționarilor publici în aparatul statal nu se identifică cu administrația publică. Putem vorbi despre o adevărată administrație atunci când toate sectoarele vieții sociale sunt organizate și dirijate astfel încât să asigure populației un trai decent, cu servicii de calitate. O astfel de administrație se creează prin efortul comun al puterii politice, care adoptă reglementările administrative, și al puterii executive, care înfăptuiește administrația prin corpul de funcționari publici de o înaltă pregătire profesională, capabili să răspundă nevoilor societății printr-un comportament potrivit situației. Toate acestea, conjugate cu creșterea tehnologiei administrative, depolitizarea gestionării cadrelor publice, utilizarea sistemului bazat pe merit și a carierei funcționa-

rilor publici, vor consolida buna guvernare. În procesul de integrare europeană calitatea administrației publice joacă un rol determinant. Prin urmare, Republica Moldova, ca una din țările ce tind spre această integrare, are de rezolvat mai multe probleme legate de: elaborarea reglementărilor administrative, depolitizarea administrației, pregătirea funcționarilor publici, selectarea și promovarea acestora pe bază de merit, asigurarea condițiilor de activitate și a carierei lor. Nerezolvarea acestor probleme în următorii 5-7 ani va compromite programul de integrare europeană și va aprofunda criza economică și socială prin care trece astăzi țara noastră.

Gradul de dezvoltare a sectorului neguvernamental este și el un criteriu de maturizare a culturii politice. Din păcate, sectorul neguvernamental din Republica Moldova se află deocamdată încă în proces de consolidare. În 17 ani de experiență democratică nu s-a reușit, deocamdată, cristalizarea unui sector neguvernamental durabil, care să se impună ca actor incontestabil și partener plenipotențiar în afacerile publice.

În afară de aceasta, un alt indicator important pentru evaluarea culturii politice și calității procesului de guvernare sunt alegerile. Astfel, aprecierea nepărtinitoare a modului de desfășurare a alegerilor locale în 2007 ni se pare foarte oportună și necesară. Din păcate, constatăm că alegerile locale din 2007 se caracterizează printr-un recul în comparație cu electoralele precedente, constatat și de OSCE.

Promovarea unei politici externe eficiente

Imaginea Moldovei în lume nu este încă una bine definită, dar conform principalilor indicatori pe țară calculați de instituțiile și organismele internaționale, Republica Moldova se plasează în rândul unor țări medii și fără prea multe perspective. Evoluția acestor indicatori pe parcursul perioadei 2004 -2006 reprezintă o înrăutățire relativă. În comparație cu majoritatea țărilor vecine din regiune, Moldova se află pe o poziție de țară stagnantă, obscură și indecisă. Un rol de o importanță aparte asupra imaginii țării îl joacă conflictul transnistrean. Acest conflict parțial înghețat, conferă Moldovei o imagine de stat slab, vulnerabil și incert.

Evoluția relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană a înregistrat o dinamizare vizibilă, în special datorită semnării în 2005 a Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană. La fel ca și Acordul de Parteneriat și Cooperare semnat de Republica Moldova cu UE în 1994, Planul de Acțiuni nu oferă o perspectivă clară de aderare la Uniunea Europeană într-un viitor previzibil. Negocierea și stabilirea unor noi relații contractuale cu UE este condiționată de buna implementare a Planului de Acțiuni de către Republica Moldova. Din păcate, la etapa actuală, implementarea Planului de Acțiuni de către autoritățile moldovenești este deficitară.

Înlăturarea restanțelor va constitui argumentul forte al Republicii Moldova în vederea determinării Uniunii Europene de a accepta în următorii 3-5 ani inevitabilitatea negocierii și stabilirii unor noi relații contractuale. În caz contrar, ideea de integrare europeană poate fi compromisă pe plan intern, iar pe plan extern Republica Moldova riscă să se confrunte cu diminuarea treptată a sprijinului politic din partea Uniunii Europene, evaporarea oricăror perspective de integrare europeană pe termen lung și transformarea sa într-o țară-tampon cu o politică externă indecisă, instituții democratice fragile și o economie stagnantă.

Odată cu apariția sa în calitate de subiect de drept internațional, Republica Moldova a fost nevoită să realizeze o serie de acțiuni în vederea fortificării și legitimizării internaționale a statalității sale. În acest context, miza principală pentru orice stat independent constituie stabilirea și menținerea unor relații eficiente de parteneriat și colaborare cu țările vecine. De pildă, relațiile noastre cu România doar în ultimii ani au cunoscut evoluții diametral opuse: o perioadă de „antantă cordială” în 2004-2006, după care a urmat o îndepărtare radicală și o răcire extraordinară a relațiilor între state. Credem că marea greșală a autorităților moldovenești a fost faptul că nu au dorit să construiască relații **durabile** cu țara vecină (indiferent de aspectul emotiv al acestor relații), ci au preferat să le facă dependente de conjunctura intereselor electorale și politice interne, și de multe ori invers proporționale relațiilor cu Federația Rusă. Or, raționalitatea politică dictează relații bune și pragmatice cu ambe-

le state, ținând cont cel puțin de realitatea geografică și de factorii istorici.

Relațiile Republicii Moldova cu Ucraina sunt aparent lipsite de încărcătura emoțională caracteristică relațiilor cu România sau Federația Rusă. Problemele din sfera energetică, economică, istorică (împărțirea patrimoniului unional, trasarea frontierei de stat) nu și-au dobândit dimensiune politică foarte pronunțată. Însă aceasta nu înseamnă că cele două state nu au neînțelegeri sau poziții divergente, ca de exemplu cazul soluționării diferendului transnistrean. Totuși, în cazul relațiilor moldo-ucrainene, un rol extrem de pozitiv a jucat factorul european, atât prin apropierea politică între Ucraina și Uniunea Europeană, cât și prin venirea la putere a partidelor pro-occidentale în țara vecină. Cooperarea trilaterală în securizarea frontierei moldo-ucrainene credem că este cea mai elocventă manifestare a acestuia. Participarea comună în alte inițiative regionale și pan-europene va ajuta, indubitabil, la consolidarea relațiilor între cele două state. Cu toate acestea, raporturile Chișinăului cu capitalele vecine vor fi nuanțate în continuare de retorică și comportament contradictorii și riscante pentru realizarea deplină și eficace a potențialului real al politicii externe moldovenești.

În pofida așteptărilor determinate de sfârșitul războiului rece, rolul forțelor militare nu s-a diminuat considerabil. Funcția de contracarare a pericolelor militare prin posibilitatea de aplicare a forțelor armate rămâne una din cele mai importante ale statului modern. Concomitent cu aceasta, modificarea doctrinelor militare și a conceptelor construcției militare se impune din motivul aducerii în concordanță cu modificarea considerabilă a structurii pericolelor și amenințărilor și cu dinamica schimbărilor geopolitice. Nivelul posibilităților de luptă și al potențialului de luptă al Forțelor Armate se determină prin condițiile situației geopolitice în regiune, pericolul existent și probabilitatea declanșării unui conflict armat. Totodată, trebuie luate în considerație și posibilitățile economice ale statului privind întreținerea Forțelor Armate. Situația geopolitică în regiunea unde se află Republica Moldova, poate fi caracterizată în întregime ca fiind stabilă. Republica Moldova este înconjurată de țări prietene – Româ-

nia și Ucraina - țări care la nivel oficial nu pretind la teritoriul Moldovei, iar România este membră a Alianței Nord-Atlantice. În următorii 5-10 ani, un pericol militar poate fi creat doar de prezența autoproclematei republici transnistrene cu contingentul militar al Federației Ruse. Totodată, realitatea e că la momentul actual, potențialul de luptă al forțelor militare unite ale Transnistriei și grupului trupelor rusești, constituie aproximativ 1500 unități și coraportul părților este de 1: 1,2. În prezența unui asemenea coraport al forțelor posibilitatea agresiunii nu este mare, iar un eventual conflict militar declanșat ar fi o aventură lipsită de orice sens pentru toate părțile implicate.

Relațiile Republicii Moldova cu Federația Rusă au cunoscut și ele niște evoluții contradictorii în ultimii ani: de la eșuarea semnării memorandumului „Kozak” și răcirea relațiilor politice cu repercusiuni economice foarte importante, până la o nouă apropiere între ambele state. Totodată, oscilarea relațiilor moldo-ruse, nu reflectă doar o regândire a vectorului extern al Republicii Moldova, ci mai degrabă lipsa unei politici veritabile și pragmatice față de acest stat. În mod evident, o nouă abordare față de Federația Rusă trebuie să vizeze în primul rând soluționarea conflictului transnistrean, dar și să țină cont de multe „dependențe” pe care le avem față de Federația Rusă. Totodată, fără această abordare pragmatică, relațiile moldo-ruse vor reprezenta în continuare un factor de instabilitate în procesul de dezvoltare a Republicii Moldova.

Mediul și resursele naturale: să ne gândim la viitor

Resursele naturale reprezintă o componentă indispensabilă a mediului natural și a dezvoltării țării. Importanța resurselor naturale este accentuată de problemele cu care se confruntă țara ca urmare a valorificării lor iraționale, creșterii consumului de resurse, epuizării și diminuării calității unor tipuri de resurse. Republica Moldova dispune de un potențial semnificativ de resurse naturale, însă valorificarea acestuia nu este adecvată din cauza unor factori de caracter instituțional, legislativ, social-economic și educațional.

În pofida reducerii considerabile a volumelor de emisii și deversări, situația ecologi-

că în majoritatea localităților țării este tensionată. Cel mai semnificativ impact al activității umane este poluarea excesivă a râurilor mici și apelor freatice, a aerului atmosferic și defrișările ilicite și atitudinea barbară a populației în ariile naturale protejate și pădurile comunale. Pentru soluționarea acestor probleme sunt implementate proiecte de aprovizionare cu apă și canalizare, control al emisiilor atmosferice de la sursele mobile și de înverzire a localităților. Sunt aplicate mecanisme economice de protecție a resurselor naturale, inclusiv plăți pentru utilizare și poluare, și sancțiuni pentru încălcarea legislației. Totuși, nu se constată o îmbunătățire esențială a factorilor de mediu și sănătății populației. Sunt necesare investiții serioase în infrastructura de aprovizionare cu apă potabilă și canalizare, măsuri mai riguroase de supraveghere a surselor de impact și factorilor de mediu afectați, aplicarea unor sancțiuni mai severe persoanelor cu funcții de răspundere și monitorizarea adecvată a situației ecologice.

Creșterea producției și consumului este însoțită de sporirea similară a stocurilor de deșeuri. Cele mai stringente probleme de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova sunt prezența stocurilor mari de pesticide inutilizabile și interzise păstrate în depozite deteriorate, evacuarea defectuoasă și fără lucrări de colectare separată și prelucrare a deșeurilor menajere solide, gunoșiile neautorizate, stocarea dejecțiilor animaliere în intravilan și în imediata apropiere a surselor de alimentare cu apă potabilă, acumularea excesivă și tratarea insuficientă a deșeurilor organice de la stațiile de epurare biologică și stocurile de deșeuri toxice industriale. Deșeurile generează o multitudine de probleme de ordin economic și social, legate în special de poluarea masivă a factorilor de mediu cu consecințe grave asupra sănătății și calității vieții. În pofida eforturilor Guvernului, autorităților de mediu și sănătate și ONG-urilor ecologice, majoritatea absolută a deșeurilor menajere acumulate, nu sunt gestionate conform regulamentelor și normativelor stabilite. O bună parte din prevederile legislative au un caracter declarativ și fără acoperire instituțională, financiară și de resurse umane. Populația și agenții economici nu sunt motivați economic nici pozitiv (prin subvenții), nici negativ (prin

sancțiuni) pentru evitarea, reducerea și tratarea adecvată a deșeurilor, iar compensarea prejudiciului este cel mai des superficială.

Solurile sunt una din principalele bogății naturale ale Republicii Moldova, dar calitățile și fertilitatea acestora degradează vertiginos. În structura fondului funciar al țării cota terenurilor agricole este inadmisibil de mare (75%), în timp ce cota fondului silvic este de 2-3 ori mai mică decât cea optimă. Dezechilibrul ecologic dintre ecosistemele naturale și antropice amplifică degradarea solurilor și procesele de desertificare a terenurilor agricole. Strategia confuză de implementare a reformei funciare nu a creat condiții pentru sporirea fertilității solurilor, utilizarea durabilă a terenurilor, sporirea producției agricole, exercitând, prin urmare, un impact negativ asupra economiei țării. Nerespectarea tehnologiilor avansate și degradarea solului au condus la micșorarea producției vegetale în țară cu circa 50% în comparație cu anii '90 ai secolului XX. În Republica Moldova pot fi constatate astăzi peste 20 de forme de degradare a solului, dar 5 dintre acestea au un impact deosebit de grav (eroziunea, dehumificarea, secătuirea de elemente nutritive, sărăturarea și compactarea solurilor).

Suprafața mică a ariilor naturale protejate (circa 4,6% din teritoriu) plasează Republica Moldova pe unul din ultimele locuri printre țările europene. Chiar și multe arii naturale formal protejate, nu au în realitate teritoriul clar delimitat, iar populația locală manifestă indiferență față de ele, în cel mai bun caz. Deși autoritățile publice locale dispun de competențe vaste în gestionarea ariilor naturale, de cele mai dese ori acestea nu sunt acoperite de regulamente și metodologii clare și resurse financiare pe potrivă. Nivelul scăzut de implementare a managementului de rezervație generează mai multe efecte negative, precum neaplicarea unor mecanisme de conservare a naturii și ratarea oportunităților de atragere a fondurilor în conservarea biodiversității locale. Printre recomandările prioritare figurează delimitarea clară a terenului ocupat de ariile naturale, informarea publică privind regimul de funcționare, acces și aflare în teritoriul delimitat, promovarea ariilor naturale ca destinații ecoturistice și de educație ecologică și intensificarea cooperării transfrontaliere în

domeniul agregării și protejării în comun a ariilor naturale regionale pentru restabilirea biodiversității.

Modernizarea infrastructurii fizice

Ignorarea importanței drumurilor pentru viața economică și socială a dus în ultimii 15 ani la o finanțare de-a dreptul mizerabilă a ramurii, motiv pentru care astăzi 67% din lungimea drumurilor naționale și 81% din lungimea celor locale sunt în stare rea sau foarte rea. Restanța finanțării ramurii rutiere acumulată în această perioadă depășește 10 mlrd. de lei. Transportatorii suportă pierderi anuale de peste un miliard de lei. Impactul negativ se răsfrânge asupra întregii economii naționale. Neargumentarea investițiilor și utilizarea tehnologiilor învechite diminuează considerabil eficiența utilizării mijloacelor financiare alocate. Drumurile locale au fost lăsate la discreția administrației publice din teritoriu pe când mijloacele financiare ce le sunt destinate sunt acumulate de ministerul de resort. Situația poate fi îmbunătățită numai prin implementarea noilor politici în planificarea și executarea lucrărilor de reabilitare și întreținere a drumurilor.

Republica Moldova este o țară lipsită practic de resurse energetice primare proprii, importând cca. 95% din combustibil, iar importul de electricitate cca. 70-75% din consumul brut, fapt ce creează riscuri majore economice, sociale și politice. Securitatea energetică a statului variază în zona „roșului” (vulnerabilitate vădită). Există o nevoie stringentă de capacități noi de producere a electricității, pe când climatul investițional în țară rămâne puțin atractiv. Promovarea surselor distribuite de energie, cu capacități mici și medii, prietenoase mediului și competitive pe piața locală (instalațiile de cogenerare, eoliene, solare-termice etc.) reprezintă o prioritate. Astfel, preocupările-cheie ale statului ce privesc starea curentă și de perspectivă în domeniul energiei urmează a fi: securitatea energetică a țării, conservarea energiei și eficiența energetică, promovarea surselor de energii regenerabile, politica tarifară și piața energiei, îmbunătățirea mediului investițional și dezvoltarea infrastructurii energetice.

Serviciile de aprovizionare cu apă, canalizare și energie termică au un rol major în asigurarea desfășurării activității economice și oferirii unor condiții de trai decent populației. Infrastructura deteriorată și cadrul de reglementare existent sunt principalele cauze ale situației deplorabile din aceste sectoare în Republica Moldova. Calitatea necorespunzătoare și nivelul scăzut de acoperire cu aceste servicii au un impact extrem de nefavorabil nu numai asupra condițiilor de locuit ale cetățenilor, ci este totodată un catalizator în propagarea sărăciei și un impediment în dezvoltarea economică a localităților. Cele mai importante limitări din cadrul legal pentru aceste servicii, sunt legate de aprobarea tarifelor, reglementarea raporturilor între furnizori și consumatori și protecția socială a persoanelor cu venituri mici. Pentru impulsivizarea dezvoltării acestor servicii, în perioada imediat următoare, guvernul trebuie să lichideze aceste lacune.

Spre o societate bazată pe cunoștințe și tehnologii

Sectorul de tehnologii informaționale și comunicații (TIC) în Republica Moldova cunoaște un ritm puternic de dezvoltare. Volumul producției în acest sector în expresie valorică s-a cifrat la 4,5 miliarde lei în 2006, ceea ce constituie o creștere de 23,5% comparativ cu anul 2005. Investițiile în sector s-au majorat cu 23,3% pe parcursul aceluiași an, constituind 1,5 miliarde lei. Cota sectorului TIC în PIB al țării constituie actualmente 10,2%. Prognoza pentru anul 2007 este la fel optimistă în vederea unei creșteri ulterioare. Realizările din 2006 și începutul anului 2007 (emiterea licenței celui de-al treilea operator GSM, investițiile preconizate de BERD într-o companie de telecomunicații cu capital mixt din Republica Moldova, planurile WiMAX referitor la „Telecomunicații Radio”) semnalează că așteptările pot fi îndeplinite. Cu toate acestea, creșterea puternică în sector exprimată prin două cifre, nu reflectă integral starea de lucruri în sectorul TIC. Această dinamică se datorează telefoniei fixe și mobile, care domină în structura rezultatelor financiare și investițiilor din sector. Factorii care au generat creșterea în sector vor fi în scădere în 2008. Prin urmare este necesară

crearea unor condiții corespunzătoare pentru elaborarea produselor și serviciilor TIC cu valoare adăugată înaltă și perspective de creștere. Pentru realizarea acestor cerințe se impun trei condiții. În primul rând, Moldova trebuie să depășească deficitul crescând de cadre tehnice și manageriale în țară. În al doilea rând, este necesară protejarea concurenței în sectorul de telecomunicație. În sfârșit, guvernul trebuie să-și asume rolul de animator al dezvoltării sectorului prin achiziții publice transparente și constituirea unui veritabil parteneriat public-privat.

De la proclamarea independenței Republicii Moldova, sectorul de cercetare și dezvoltare din țară a înregistrat un declin continuu. Din anul 2004 se atestă o înviorare timidă a sectorului. Din păcate, performanțele cercetării noastre sunt extrem de slabe, administrarea sectorului este centralizată, fapt ce prezintă un risc de promovare a unor interese de grup, în dauna valorii științifice. Capacitatea unităților de cercetare a suferit destul de mult, ceea ce a condus la posibilitatea redusă a cercetătorilor de a răspunde solicitărilor industriei sau instituțiilor publice. Modalitatea și criteriile de pregătire a cadrelor au fost puțin modificate, dar se menține destul de puternic principiul sovietic de instruire. Finanțarea sectorului de cercetare și dezvoltare tehnologică este aproape în totalitate bugetară, fondurile private investite în cercetare sunt nesemnificative, fapt care contribuie la menținerea decalajului între prioritățile sectorului de cercetare academică și economia națională. În ultimii ani au fost operate o serie de modificări legislative referitoare la sectorul de cercetare-dezvoltare, a fost mărit volumul de finanțare bugetară a sectorului, dar fără o metodologie bine concepută, concretă și strâns legată de necesitățile și posibilitățile țării, efectul pe termen scurt al reformelor inițiate în ultimii ani poate avea valoare pozitivă minimă, iar pe termen lung poate transforma sectorul de cercetare din țară în unul necompetitiv și ineficient pentru realizarea necesităților economice ale țării.

În perioada economiei centralizate, de la candidatul pentru suplinirea oricărui post de muncă se cerea de obicei doar calificare înaltă în domeniul profesional. Astăzi situația s-a schimbat. De la majoritatea candidaților pentru un post vacant, mai ales în industrie

și servicii, se cere pregătire fundamentală în domeniul tehnologiilor informaționale, care presupune nu numai utilizarea calculatorului, ci și unele deprinderi de exploatare a programelor aplicative în domeniul profesional. Aceste schimbări globale de cerințe față de viitorii specialiști care vin pe piața muncii impun schimbări esențiale și predarea tehnologiilor informaționale în sistemul educațional din Republica Moldova.

Moldova regională

Politica zonelor defavorizate reprezintă în majoritatea țărilor europene o componentă distinctă a politicii de dezvoltare regională. Republica Moldova se confruntă cu o dezvoltare social-economică dezechilibrată în profil teritorial, creându-se o disproporție însemnată între Chișinău și Bălți, pe de o parte, și restul teritoriului țării, pe de altă parte. Și în restul teritoriului țării există arii deosebit de problematice. Zonele defavorizate nu au fost abordate până în prezent de politici publice coerente și sistematice. Pentru a reduce dezechilibrele teritoriale, este necesară introducerea unor transferuri financiare directe de dezvoltare. Edificarea unei autonomii locale reale este un alt element indispensabil pentru ieșirea acestor zone din starea de subdezvoltare.

Problemele majore cu care se confruntă comunitățile rurale poartă un caracter universal și de lungă durată. Politicile guvernamentale din ultima perioadă au inclus întreg spectrul de domenii ce vizează dezvoltarea rurală, fiind elaborate programe și strategii naționale (SCERS, Programul Național „Satul Moldovenesc”, Strategia de dezvoltare a sectorului agroalimentar în perioada anilor 2006-2015), precum și un set de acte legislative și normative. Însă aplicarea neadecvată legislației în vigoare și folosirea unor instrumente administrative arhaice restrâng considerabil efectul acțiunilor guvernamentale. În consecință, majoritatea localităților rurale se află într-o continuă degradare, unele din acestea aflându-se pe cale de dispariție. Pentru a pune capăt tendințelor actuale din mediul rural, acțiunile guvernamentale trebuie direcționate pe două dimensiuni: crearea unui cadru legislativ-normativ și instituțional în conformitate cu principiile europene de dezvoltare rurală și respectarea

întocmai a acestuia. Redresarea situației din sate poate fi realizată numai prin politici publice consecvente și de lungă durată de consolidare a unei autonomii locale reale, de susținere a populației rurale defavorizate, de stimulare a gospodăriilor țărănești familiale și de dezvoltare a activităților neagricole, de creare a unei infrastructuri adecvate. Încercările de redresare a stării actuale prin acțiuni de „asalt rapid” și cu utilizarea unor instrumente administrative depășite vor avea un efect negativ pentru comunitățile rurale, atât pe termen scurt, cât mai ales pe termen lung.

Ruralizarea stilului de viață și a mediului de trai, degradarea orașelor mici și tendința evidentă de supraconcentrare a resurselor în capitală au marcat procesul de dezvoltare urbană în perioada de după obținerea independenței. Ca urmare, Republica Moldova rămâne cel mai puțin urbanizat stat european, afectat de fenomenul dezurbanizării, pierderii polurilor regionale de dezvoltare, reducerii bazei și capacității de promovare a descentralizării și autonomiei locale, iar pe fundalul unei bunăstări relative – caracterul pasiv și ineficient de guvernare a Chișinăului. Dezvoltarea urbană a lipsit mult timp din cadrul politicilor guvernamentale. Pe parcursul ultimilor cinci ani, Guvernul a recunoscut că în perioada de tranziție nu s-a acordat o atenție corespunzătoare aspectului regional al reformelor, însă continuă să fie pasiv în depășirea acestei situații. Fără centre urbane regionale dinamice, eforturile Guvernului de dezvoltare regională nu vor fi eficiente. Nu există posibilități de remediere a situației pe termen scurt. În cel mult doi ani, Guvernul ar trebui să creeze instrumentarul politic, financiar și juridic de sprijinire a dezvoltării urbane pe termen lung. Ulterior, deja într-un cadru sistematic și strategic, Guvernul va opera politicile necesare pentru asigurarea unui proces de urbanizare durabilă. Un impact pozitiv și vizibil va deveni posibil după cel puțin 5-7 ani de intervenții strategice și eforturi susținute.

Dezvoltarea economică și socială în Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia este produsul unor factori regionali și extraregionali, atât de natură economică, cât și politică. Corelarea acestor factori a determinat o evoluție economică a regiunii, aflată sub limita potențialului său real. În pofida faptului că salariul mediu lunar în regiune crește în fiecare an, în autonomie salariul mediu lunar este cu 30% sub media națională, situație complicată și de arieratele salariale la întreprinderile din regiune. Locurile de muncă existente în regiune nu sunt suficiente pentru specialiștii cu calificare înaltă, iar sistemul de educație nu este adaptat pentru furnizarea forței de muncă căutată pe piață. Din cauza șomajului înalt, procentul populației emigrante este mare, deosebit de îngrijorătoare fiind emigrarea tinerilor, mult mai intensă decât în restul țării. Sfera socială în regiune nu se deosebește mult de cea economică. În instituțiile medicale lipsesc locurile pentru categoriile social-vulnerabile. Nu sunt suficiente de diversificate serviciile pentru păturile cu venituri joase populației ale, iar valoarea asistenței sociale financiare nu corespunde minimului de existență. Populației nu i se asigură spațiu locativ, iar majoritatea localităților suferă din cauza lipsei accesului la apă potabilă de calitate.

Regiunea transnistreană se află în viziozul autorităților naționale și internaționale de peste 15 ani. Până în prezent există încă rezerve nevalorificate pentru aplicarea de către autoritățile de la Chișinău a unor măsuri coerente și consecvente în regiune și care ar impulsiona dezvoltarea economică în regiune. Evident, recomandările propuse pot fi implementate doar odată cu demilitarizarea și democratizarea acesteia, dar există posibilități de dezvoltare a cooperării economice chiar și în contextul prezent. Autoritățile trebuie să utilizeze și să perfecționeze posibilitățile actuale pentru creșterea transparenței și legitimității activității întreprinderilor transnistrene, paralel cu promovarea valorilor europene în rândul populației regiunii.

D
C
A
P
I
T
A
L

C
U
M
A
N

1

*Dezvoltarea
capitalului uman*

//

Capitalul și resursele naturale sunt, în esență, factori pasivi de producție. Oamenii sunt agenții activi care acumulează capitalul, valorifică resursele naturale, edifică instituții sociale, economice și politice și avansează dezvoltarea unei națiuni”.

prof. Frederick Harbison, Universitatea Princeton





Dezvoltarea capitalului uman

Acest Capitol discută aspectele esențiale legate de dezvoltarea capitalului uman, care la etapa tranziției economice timpurii s-a înrăutățit în contextul scăderii generale a nivelului de trai. În prezent situația se îmbunătățește, dar lipsa unor oportunități economice accesibile tuturor determină o inegalitate socială înaltă. În capitol este analizată situația în domeniul educației profesionale pe care autoritățile o ignoră cel mai mult comparativ cu alte componente ale sistemului educațional moldovenesc. Capacitatea capitalului uman de a produce valoare economică, participare socială și integrare culturală depinde în mare măsură de nivelul de sănătate. Sub acest aspect, situația în Republica Moldova manifestă tendințe clare de îmbunătățire, dar riscurile la adresa sănătății publice rămân încă înalte. Tranziția spre economia de piață a determinat marginalizarea socială și economică a multor persoane care nu dispun de capacitățile necesare pentru a activa într-un sistem economic în care statul este mai puțin prezent. Aceasta face indispensabilă elaborarea unor politici de protecție socială principal noi, care ar fi în egală măsură durabile din punct de vedere financiar, eficiente la nivel operațional și echitabile din punct de vedere social. În acest context, o atenție deosebită trebuie acordată situației copiilor, care au suferit disproporționat de mult din cauza greutăților tranziției economice și a consecințelor schimbărilor sociale.

1.1. Nivelul de trai

Diagnoză

Primul deceniu al tranziției în Republica Moldova a fost marcat de un declin puternic al producției și al nivelului de trai. Paralel cu diminuarea PIB-ului și a veniturilor disponibile, au crescut inegalitatea veniturilor, consumului și rata sărăciei. În primii trei ani de independență, sărăcia în Moldova a cunoscut cea mai rapidă creștere și a atins unul dintre cele mai înalte nivele în rândul țărilor Europei și Asiei Centrale în tranziție. Maximul sărăciei a fost înregistrat după criza economică din Rusia din 1998, când peste 53% din populație trăia cu un venit zilnic sub 2,15 USD. În grupul țărilor CSI, doar Tadjikistanul se confrunta cu o situație mai dificilă decât Republica Moldova¹. În 2000, economia moldovenească a revenit pe o traiectorie pozitivă, ajutată de creșterea economică a țărilor din regiune, veniturile remise de emigranții moldoveni și stabili-

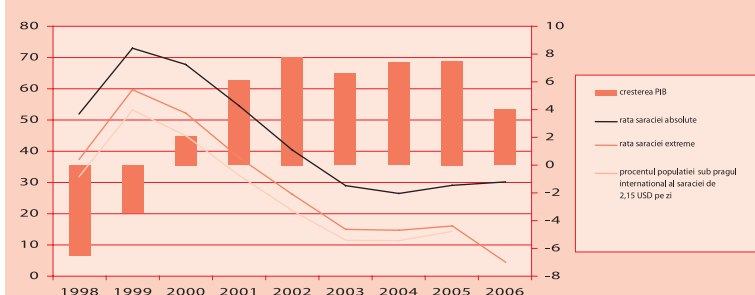
zarea macroeconomică². Sărăcia absolută și sărăcia extremă au scăzut dramatic până în 2004, dar în 2005 au crescut moderat, chiar dacă ritmul creșterii economice a rămas pozitiv (Figura 1).

EVOLUȚIILE: +1

SITUAȚIA: 0

PERSPECTIVELE: +1

Figura 1 Creșterea PIB și ratele sărăciei



Notă: datele pentru sărăcie pe anul 2006 nu sunt comparabile cu datele precedente
Sursa: SCERS, Raport Anual de Evaluare a Implementării SCERS (2006)

Transferurile bănești din străinătate (remitențele) sunt un factor important în reducerea sărăciei în Republica Moldova. Dar majoritatea transferurilor sunt îndreptate către cea mai bogată chintilă a populației, numai 3,1% din transferuri fiind îndreptate către cea mai săracă chintilă³. Gospodăriile care primesc transferuri, chiar și cele din chintilele superioare de venituri, sunt foarte

¹ „Making transition work for everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia”, 2000.

² „Raportul Național de Dezvoltare Umană 2006: Calitatea creșterii economice și impactul său asupra dezvoltării umane”, PNUD Moldova, Chișinău, 2006.

³ „Moldova: Poverty Update”, World Bank, Report nr.35618-MD, June 12, 2006.

dependente de aceste surse de venit. Reducerea transferurilor ar putea înrăutăți nivelul de trai al multor familii.

Tabelul 3 Ratele sărăciei absolute și extreme după medii de reședință

	2001		2002		2003		2004		2005		2006**	
	Abs.	Ext.	Abs.	Ext.	Abs.	Ext.	Abs.	Ext.	Abs.	Ext.	Abs.	Ext.
Total	54,6	38,0	40,4	26,2	29,0	15,0	26,5	14,7	29,1	16,1	30,2	4,5
Orașe mari*	30,0	17,2	16,5	8,5	12,8	5,3	6,9	2,9	5,9	2,3	20,6	3,5
Orașe mici	73,1	56,5	46,8	33,9	42,4	23,4	34,9	17,5	34,2	17,8	30,1	5,0
Sate	58,2	40,3	45,1	30,2	31,1	16,2	31,2	18,0	36,0	20,5	34,1	4,7

Notă: * - Orașele mari cuprind municipiile Chișinău și Bălți ** - din cauza schimbărilor metodologice datele pentru 2006 nu sunt comparabile cu seria precedentă.

Sursa: Raport Anual de Evaluare a Implementării SCERS (2006)

Tabelul 4 Repartizarea veniturilor disponibile și a cheltuielilor de consum

	Consum						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Total	100	100	100	100	100	100	
Chintila I	6,8	6,5	6,8	7,5	7,2	6,7	
Chintila II	11,2	10,7	11,1	11,6	11,6	11,1	
Chintila III	15,3	15,0	15,6	15,7	15,7	15,4	
Chintila IV	21,5	21,6	22,2	21,6	21,5	21,7	
Chintila V	45,2	46,2	44,3	43,6	43,3	45,0	
Coeficientul Gini	0,380	0,388	0,372	0,356	0,361	0,378	0,315

Notă: * - din cauza schimbărilor metodologice datele pentru 2006 nu sunt comparabile cu seria precedentă.

Sursa: Raport privind Sărăcia și Impactul Politicilor 2005

Creșterea incidenței sărăciei din 2005 nu a afectat întreaga populație a țării, ci s-a manifestat preponderent în zonele rurale. Având în vedere că mai mult de jumătate din populația țării locuiește în mediul rural, această creștere a avut un efect negativ asupra ratelor de sărăcie la nivel de țară, chiar dacă incidența sărăciei a fost în descreștere în localitățile urbane (**Tabelul 3**). După cum arată datele pentru 2006, sărăcia în mediul rural continuă să se mențină la cote înalte. Principalii factori ai sărăciei în mediul rural sunt:

- Productivitatea redusă în sectorul agrar și oportunitățile limitate de angajare în afara sectorului agricol în localitățile rurale.** Valoarea adăugată brută în agricultură este în descreștere, în anul 2006 diminuându-se cu 4,1% față de 2005 și aceasta în contextul în care populația ocupată în agricultură reprezenta 33,6% din totalul populației ocupate (vezi și capitolul **ECONOMIA REALĂ**). În 2006 salariul mediu lunar în agricultură, economia vânatului și silvicultură a constituit 53,5% din salariul mediu lunar pe economie, față de 61,7%

⁴ Remunerarea salariaților, note informative pentru variații ani, Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, <http://www.statistica.md/dates.php?lang=ro&ct=106>.

⁵ „Raport privind Sărăcia și Impactul Politicilor”, Ministerul Economiei și Comerțului, 2005.

Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.514 din 10.05.2007.

în 2000⁴. O parte semnificativă a populației rurale este angajată în afara sectorului formal, predominant în activități neremunerate de cultivare a pământului și care nu sunt orientate spre piață.

- Numărul mare de copii în familiile rurale.** Conform datelor recensământului din 2004, numărul mediu de copii sub 18 ani în familiile din zonele rurale era de 1,7 față de 1,4 în familiile din mediul urban. Datele statistice demonstrează că probabilitatea de a cădea sub pragul sărăciei crește odată cu numărul de copii în familie. În 2005, ratele sărăciei absolute și extreme în familiile cu 4 și mai mulți copii au depășit de mai mult de 2 ori ratele sărăciei în familiile cu 1 și 2 copii și de mai mult de 1,5 ori în cele din familiile cu 3 copii.

- Nivelul de educație mai scăzut specific mediului rural comparativ cu cel urban.** Ratele sărăciei diferă semnificativ în funcție de nivelul educațional al capului gospodăriei casnice. Incidența sărăciei în familiile unde capul gospodăriei are studii superioare este de cca. 4 ori mai mică decât în familiile în care capul gospodăriei are studii generale medii și speciale și de 6 ori mai mică decât cele în care capul gospodăriei are studii medii incomplete și primare.

Paralel cu creșterea sărăciei s-a acutizat inegalitatea veniturilor și consumului. De la o inegalitate aparent inexistentă în perioada sovietică, coeficientul Gini pe cheltuieli de consum a atins valoarea de 0,378 în 2005, fiind în creștere față de 2003 (**Tabelul 4**). Este simptomatic faptul că chintila 1 este formată din peste 80% din persoane din mediul rural⁵. Inegalitatea se manifestă și prin accesul redus și calitatea proastă a serviciilor publice. Accesul la serviciile medicale rămâne inegal, deși după introducerea asigurării obligatorii de asistență medicală situația s-a îmbunătățit nesemnificativ. Calitatea educației scade, iar inegalitățile (săraci/bogați, urban/rural, centru/periferie) se mențin. Persoanele care se încadrează în chintila 5 după distribuția veniturilor investesc în educație de 14 ori mai mult decât persoanele din chintila cea mai săracă. După cum atestă sondajul sociologic „Republica Moldova 2007: starea țării și a oamenilor”, efectuat în scopul elaborării acestui raport, este extrem de inegal, inclusiv accesul la serviciile de infrastructură (apeduct, apă caldă, energie termică, canalizare, vezi **Tabelul 5**). În localitățile rurale unele din aceste servicii aproape că nu există, iar diferențele de calitate între capitală și celelalte orașe sunt enorme (subcapitolul **SERVICIILE COMUNALE**).

Faptul că sub pragul sărăciei se află gospodării în care capul familiei de cele mai multe ori este angajat formal denotă că nu lipsa locurilor de muncă, ci remunerarea inadecvată (subcapitolul **PIAȚA MUNCII**) este cauza esențială a sărăciei. Deși vârsta și genul nu sunt cauze esențiale ale sărăciei, se manifestă anumite diferențe. Pentru familiile tinere accesul limitat la credite este un factor ce favorizează intrarea în sărăcie, iar pentru pensionari, lipsa serviciilor sociale adecvate este riscul de bază. De asemenea, sărăcia nu are un caracter stabil, ratele de intrare și ieșire fiind destul de înalte.

Riscuri

În continuare sunt evidențiate principalele riscuri care favorizează creșterea incidenței sărăciei în Republica Moldova:

-  **Ritmul încetinit al creșterii economice.** Deși creșterea economică nu a contribuit la reducerea sărăciei în ultimii ani, aceste două procese sunt strâns corelate. Declinul producției industriale, alături de recesiunea producției agricole în anul 2007, poate afecta nu doar nivelul de trai al locuitorilor rurali, ci și al celor urbani angajați în sectorul industrial și al serviciilor.
-  **Dependența economiei de condițiile climaterice și calamitățile naturale ca urmare a structurii agrare a economiei.** Bunăstarea a peste o treime din populația ocupată depinde direct de producția agricolă. Fluctuațiile înalte ale recoltei agricole în funcție de condițiile climaterice explică ratele înalte de intrare și ieșire din sărăcie. Seceta din 2007 poate avea consecințe grave asupra micilor gospodării agricole, care nu au avut posibilitatea de a iriga terenurile deținute și nu au putut acumula resursele necesare pentru efectuarea lucrărilor agricole în 2008.
-  **Decalajul acut între nivelul de dezvoltare al localităților rurale față de cel al localităților urbane.** Investițiile publice insuficiente în infrastructura regiunilor rurale în continuare vor limita posibilitățile de investiții private în domenii neagricole. Pe termen lung, reducerea dependenței față de agricultură este unica șansă de dezvoltare rurală durabilă și de diminuare a ratelor sărăciei. Evident, și în domeniul agricol infrastructura subdezvoltată compromise orientarea activităților de la activități de subsistență spre activități de piață.
-  **Rata scăzută a economiilor și investițiilor.** În mod firesc, cea mai semnificativă parte a transferurilor de peste hotare sunt destinate consumului. Deși transferurile de peste hotare nu pot fi considerate

surse importante pentru a fi direct investite, depozitarea lor la băncile comerciale ar putea majora sursele disponibile pentru finanțarea economiei. Cu toate acestea, doar 5% din sumele transferate sunt depozitate la bănci și 7% din sumele remise sunt investite. Aceasta reduce posibilitățile de creștere economică a țării în ansamblu.

Tabelul 5

Repartizarea răspunsurilor generale la întrebarea „În ce măsură duceți lipsă de următoarele servicii comunale și publice”, %

	Apeduct	Apă caldă	Sistem de canalizare	Gaz	Transport public	Drumuri	Energie electrică	Energie termică
Îmi lipsește integral accesul la acest serviciu	46,6	75,5	61,4	43,4	8,0	8,8	2,2	61,2
Am anumite probleme cu accesul la acest serviciu	8,0	8,3	7,2	5,5	16,9	35,7	2,2	9,7
Este greu de spus	1,5	2,2	2,1	2,0	7,8	12,5	,3	5,3
Deseori sunt satisfăcut de acest serviciu	10,3	4,9	7,7	13,0	31,4	24,8	15,1	8,2
Am acces plenar la acest serviciu	33,6	9,0	21,6	36,1	35,9	18,2	80,2	15,7
total	100	100	100	100	100	100	100	100

Sursa: Sondajul Sociologic „Republica Moldova 2007: starea țării și a oamenilor”

-  **Creșterea continuă a inegalității.** Pe termen lung, aceasta poate afecta rata de creștere a PIB-ului din cauza descreșterii stimulentei individuale de angajare și înrăutățirii calității capitalului uman ca urmare a accesului redus la educație și serviciile de asistență medicală. Instabilitatea politică provocată de inegalitatea economică și socială, de asemenea, poate submina eficiența politicilor de creștere economică.
-  **Rolul important al prestațiilor sociale în structura veniturilor.** În anul 2005, prestațiile sociale constituiau 18% din veniturile populației, iar pentru locuitorii din mediul rural - 21,6%. Creșterea acestei cifre relevă dependența ridicată a nivelului bunăstării față de transferurile sociale. În caz de criză economică majoră sau dificultăți bugetare, reducerea transferurilor sociale ar afecta multe gospodării, iar rata sărăciei ar crește.
-  **Sistemul de pensii nu este durabil din cauza legăturii slabe dintre contribuții și alocații.** Nivelul scăzut al contribuțiilor fermierilor subminează durabilitatea fiscală a sistemului de pensii (explicații mai detaliate vezi în **POLITICI DE PROTECȚIE SOCIALĂ**). Menținerea sistemului actual de pensii va permanentiza incitațiile de ascundere a veniturilor cu scopul economiilor fiscale, inclusiv a contribuției de asigurare socială.
-  **Vulnerabilitatea la șocurile externe și dependența excesivă de câteva țări-parteneri.** Exemple care vorbesc de la sine sunt criza economică din Rusia din 1998 și restricțiile impuse de Rusia asupra importului de vinuri moldovenești în 2006, ambele afectând puternic creșterea economică a Moldovei.
-  **Rata înaltă a inflației.** Deși Banca Națională a Moldovei depune eforturi pentru anihilarea tendințelor inflaționiste, deocamdată succesele sunt

moderate (subcapitolul **ECONOMIE REALĂ**). Din 2000 până în prezent, numai 2 ani au înregistrat o inflație a prețurilor de consum sub 10%. Inflația înaltă afectează în primul rând populația săracă, contribuie la instabilitatea macroeconomică și reduce investițiile.

■ **Creșterea prețului la resursele energetice.** După produsele alimentare, resursele energetice reprezintă a doua componentă în structura consumului populației. Lipsa resurselor proprii face Moldova dependentă de importul de resurse energetice, iar scumpirea constantă a acestora contribuie la creșterea prețurilor bunurilor finale și la intensificarea riscurilor de sărăcie.

Politici guvernamentale

Până în anul 2004, Moldova a reușit să atingă progrese importante în eradicarea sărăciei extreme și a foamei (primul Obiectiv de Dezvoltare al Mileniului). Reducerea cu 50% față de situația din anul 2000 a ponderii populației cu venit zilnic sub 2,15 USD a fost realizată mult mai devreme față de anul 2015. Însă aceasta nu se datorează atât acțiunilor Guvernului, cât mai ales transferurilor bănești de peste hotare, care constituie o sursă de venit în creștere pentru o parte semnificativă a populației. Guvernul a contribuit la reducerea sărăciei prin majorarea transferurilor sociale, orientate în special spre persoanele în etate. Însă reducerea sărăciei din contul remitențelor și a transferurilor sociale nu este durabilă, fiind vulnerabilă la orice șoc intern și extern, lucru care s-a manifestat începând cu anul 2004. Politicile de reducere a sărăciei trebuie să aibă la bază consolidarea creșterii economice durabile, care ar permite ca bunăstarea să nu mai depindă atât de mult de transferurile sociale și de condițiile climatice.

Principalele politici de reducere a sărăciei în Republica Moldova sunt prezentate în Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei pentru anii 2004-2006, axată pe Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului și în Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM 2008-2010). Documentele stabilesc consolidarea creșterii economice și prevenirea creșterii inegalității ca direcții principale de acțiune pentru reducerea sărăciei. Consolidarea creșterii economice implică creșterea investițiilor publice și private în economie și în dezvoltarea capitalului uman. CCTM pentru anii 2008-2010 prevede pri-

oritizarea investițiilor în două sectoare din infrastructura economică: apă și canalizare și gospodăria drumurilor. În politicile privind prevenirea creșterii inegalității Guvernul urmărește dezvoltarea unui sistem eficient al beneficiilor și serviciilor sociale, asigurarea accesului celor mai vulnerabile pături ale populației la serviciile sociale de bază și prevenirea excluderii sociale. Obiectivele din SCERS sunt specificate și în Planul de Acțiune Uniunea Europeană – Republica Moldova. În afară de resursele bugetare, unele acțiuni din SCERS și PAUERM sunt finanțate în cadrul programului „Creditul de Suport pentru Reducerea Sărăciei” finanțat de Banca Mondială. Acestea sunt: i) îmbunătățirea climatului investițional, ii) îmbunătățirea eficienței și a managementului resurselor publice și iii) consolidarea sistemului de pensii și asistență socială.

Cu toate că unele măsuri în vederea atingerii scopurilor propuse în SCERS au fost realizate, nu s-a reușit implementarea integrală a tuturor prevederilor și, în consecință, termenul de implementare a SCERS a fost extins până la sfârșitul anului 2007. Nu este pentru prima dată când implementarea documentelor strategice este amânată sau extinsă ca rezultat al capacității scăzute de implementare a autorităților (vezi mai multe în subcapitolul **ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ**).

Au fost întreprinse unele măsuri în vederea îmbunătățirii climatului de afaceri și investiții, dar procesul decurge lent, iar implementarea celei de-a doua etape a reformei regulatorii a fost amânată pentru sfârșitul anului 2007. Au fost elaborate o serie de acte normative privind susținerea sectorului agricol. Cu toate acestea, ele nu au contribuit esențial la reducerea sărăciei deoarece programele de subvenționare favorizau gospodăriile care dețin suprafețe mari de teren. Unele acțiuni ale Guvernului au fost chiar în defavoarea agricultorilor. Spre exemplu, regulamentul care impunea vânzarea grâului, făinii și altor mărfuri destinate exportului prin intermediul bursei universale de mărfuri a favorizat mai mult cumpărătorii, nu producătorii agricoli. Noua Concepție a sistemului de subvenționare a producătorilor agricoli pentru anii 2007-2015 elimină restricțiile discriminatorii în funcție de suprafața de teren lucrată și forma organizato-

rico-juridică a întreprinderii agricole, dar în practică lucrurile se schimbă greu.

Acțiunile întreprinse în domeniul dezvoltării regionale și a dezvoltării rurale au fost mai mult din domeniul programelor și actelor normative decât al acțiunilor concrete. De exemplu, Programul Național „Satul Moldovenesc” (2005-2015) repetă multe din obiectivele incluse în alte documente strategice. În decembrie 2006 a fost adoptată Legea cu privire la dezvoltarea regională. Însă, efectul economic al acestor documente nu este încă sesizat din cauza deficiențelor de planificare strategică și implementare. Raportul de evaluare a implementării SCERS din 2006 nu arată impactul politicilor guvernamentale asupra reducerii sărăciei prin acțiuni concrete care să fi dus la creșterea veniturilor sau crearea noilor locuri de muncă. Veniturile disponibile ale populației, salariile nominale și pensiile au crescut într-un ritm mai înalt decât minimul de existență, însă aceasta a avut loc doar în cazul anumitor categorii ale populației, din care cauză nu a contribuit esențial asupra reducerii sărăciei. Promisiunile de majorare a salariilor în sectorul bugetar se realizează din anul 2007, dar aceasta va avea efect minor pentru cea mai săracă chintilă.

Nu s-au atestat progrese ieșite din comun nici în ce privește crearea unor noi locuri de muncă. Din contra, numărul salariaților la întreprinderile cu mai mult de 20 de locuri de muncă s-a micșorat în 2006, tendințele continuând și în 2007. Aceasta se datorează în mare măsură restructurării întreprinderilor, în special a celor din domeniul vinificației ca urmare a crizei din 2006. Nici sectorul serviciilor, unde creșterea este mai intensă decât în alte sectoare, nu oferă posibilități importante de angajare.

Nici programele de asistență socială nu corespund priorităților țării. Moldova dispune de un sistem vast de protecție socială care acoperă jumătate din populație (mai multe detalii în **POLITICI DE PROTECȚIE SOCIALĂ**). Însă compensațiile nominative alocate conform principiilor „categoriilor” au un efect moderat asupra reducerii sărăciei. Doar pensiile sociale și alocațiile pentru copii acoperă în mai mare măsură cea mai săracă chintilă a populației, dar din cauza mărimii lor mici acestea nu au nici un

efect semnificativ. Despre redirectionarea prestațiilor sociale și introducerea indemnizației pentru sărăcie până în prezent mai mult s-a vorbit decât s-a realizat. Impedimentele majore sunt legate de estimarea corectă a veniturilor populației. În acest sens a fost aprobat Regulamentul privind calcularea cuantumului venitului net normat, obținut de gospodăriile țărănești și gospodăriile casnice auxiliare, obținut de la producerea și vânzarea producției fito- și/sau zootehnice⁶, dar aplicarea lui va implica riscuri politice pe care guvernarea actualmente nu pare pregătită să și le asume.

Modificările în politica fiscală pentru anul 2008 au păstrat principiul impozitării persoanelor fizice conform grilei duble de impozitare. Însă în urma acestor modificări, salariații cu cele mai mici venituri nu au nici un beneficiu, cotele impozitului pe venitul persoanelor fizice fiind diminuate doar pentru veniturile mari. Mai mult, în urma tuturor modificărilor în politica fiscală (majorarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii și primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală achitate de salariat), persoanele cu venituri mici devin și mai vulnerabile.

Astfel, Guvernul a aprobat un șir de strategii, legi și regulamente menite să reducă sărăcia prin diverse măsuri. Acestea însă nu mai au efectul dorit asupra sărăciei, fie din cauza capacității lor scăzute de implementare, fie datorită deficitului resurselor pentru finanțarea programelor propuse. Astfel, populația rămâne în continuare dependentă de transferurile sociale, transferurile din străinătate și veniturile din activitatea agricolă, care sunt în scădere și nu întotdeauna capabile să ofere minimul de existență.

Recomandări

Corelația strânsă între incidența sărăciei și fenomenele sociale și economice din țară impune stabilirea unor priorități clare în vederea reducerii sărăciei. Una dintre aceste priorități este crearea condițiilor pentru creșterea nivelului de ocupare și al remunerării muncii, în particular în sectorul agricol. Evident, agricultura va rămâne pe termen mediu un sector-cheie în economia

⁶ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.514 din 10.05.2007.

națională, de productivitatea căruia va depinde bunăstarea unei părți semnificative a populației. Astfel, pentru susținerea creșterii economice sunt necesare:

■ **Reducerea gradului de reglementare a activităților economice.** Aceasta trebuie să conducă la ridicarea productivității muncii în agricultură, indispensabilă pentru a spori veniturile în sectorul neformal, precum și la crearea de noi locuri de muncă în sectorul formal neagricol. În particular, este necesară introducerea unor modificări în Codul Muncii care ar permite o flexibilitate mai mare în relațiile de muncă. Trebuie promovată angajarea prin contracte de muncă cu termen predeterminat, aceasta contribuind, după cum arată practica internațională, la sporirea productivității. Trebuie simplificate procedurile de evidență a salariaților, flexibilizate procedurile de concediere individuală și colectivă, dar trebuie garantate și drepturile salariaților în cazul acestor concedieri.

■ **Investirea resurselor publice în dezvoltarea infrastructurii fizice de importanță critică pentru dezvoltarea agriculturii.** Sistemele moderne de transport și de irigare sunt condiții primordiale pentru trecerea de la agricultura de subzistență la producția orientată spre piață și stimularea investițiilor private.

■ **Dezvoltarea „micii” industrii de prelucrare a produselor agricole.** Stimularea creării unor mici unități de prelucrare industrială a produselor agricole în localitățile rurale va contribui la crearea de noi locuri de muncă în localitățile rurale și va oferi posibilități de comercializare a produselor aferente agriculturii chiar în localitățile respective.

■ **Stimularea introducerii standardelor de calitate europene.** Introducerea standardelor de calitate este o problemă care trebuie rezolvată în mod independent prin resursele proprii ale companiilor. În același timp, Guvernul trebuie să asigure informarea producătorilor agricoli și industriali despre standardele europene de calitate a producției agricole și produselor alimentare.

■ **Încurajarea populației de a investi veniturile remise de peste hotare.** Remitențele sunt o sursă importantă de venit pentru 40% din populația țării, iar pentru unii sunt chiar unica sursă de venit. Evident, prin natura lor, aceste venituri sunt destinate mai degrabă consumului decât investițiilor, de aceea domeniul de intervenție politică este limitat, în cazul în care acesta există. În viitor, însă, o bună parte dintre emigranți vor reveni definitiv în țară și nu vor avea alte oportunități economice decât lansarea unor mici afaceri. Pentru a încuraja alocarea acestor resurse în economie este necesar ca Guvernul să asigure un

cadru general propice pentru dezvoltarea IMM-urilor.

Ținând cont de faptul că sănătatea, educația generală și instruirea profesională sunt active indispensabile pentru a evita sau a ieși din sărăcie, este necesară crearea condițiilor propice pentru ca persoanele sărace să investească în capitalul lor uman.

■ Pentru a încuraja populația săracă să investească în sănătate și educație o parte din alocațiile sociale trebuie repartizate în funcție de utilizarea măsurilor preventive de asistență medicală și de frecvența și absolvirea școlii de către copii.

■ Ameliorarea calității învățământului, în special în spațiul rural, este indispensabilă pentru a asigura în viitor șanse economice mai înalte pentru copiii din mediul rural.

■ Totodată, este necesară îmbunătățirea alimentării cu apă și canalizare în mediul rural pentru prevenirea bolilor infecțioase.

Având în vedere că o parte dintre persoanele sărace nu vor putea face uz de oportunitățile economice în mod inevitabil, este necesară consolidarea rețelei de protecție socială.

■ Trebuie să continue reforma sistemului de pensii prin unificarea sistemului de calculare a pensiilor cetățenilor. Se va stabili, astfel, legătura între contribuții și alocații care va face sistemul de pensii mai durabil.

■ Mecanismele de oferire a asistenței sociale trebuie să se bazeze pe principiul alocațiilor conform necesităților, nu conform meritelor sau categoriilor sociale, fapt ce nu face decât să irosească resursele care oricum sunt deficitare.

■ Totodată, rețeaua serviciilor sociale prestate persoanelor aflate în dificultate trebuie să fie extinsă considerabil, inclusiv cu suportul organizațiilor necomerciale specializate în prestarea politicilor sociale.

■ Autoritățile locale trebuie să-și sporească semnificativ capacitățile de identificare a problemelor sociale, de dezvoltare și implementare a politicilor sociale, evaluare și monitorizare la nivel local.

■ Pe termen lung este necesară reducerea la minimum a sărăciei extreme prin introducerea indemnizațiilor pentru sărăcie și crearea unei rețele mai dezvoltate de servicii sociale.

■ Trebuie începută tranziția de la sistemul de pensionare Pay-As-You-Go la sistemul de pen-

sii cu diferite surse de finanțare: contribuții de asigurări sociale la un nivel mai jos achitate de angajator și contribuții în fondurile de pensii obligatorii și opționale achitate de toți cetățenii. Aceasta va contribui la creșterea durabilității sistemului de pensionare și, cu timpul, la reducerea cheltuielilor bugetare pentru achitarea pensiilor.

Sistemul de monitorizare a sărăciei și evaluare a impactului politicilor trebuie îmbunătățit și la nivel național.

- Mecanismul de testare a veniturilor trebuie implementat în toate localitățile republicii pentru calcularea cât mai exactă a ratelor sărăciei, alocării compensațiilor nominative conform necesităților și introducerii indemnizației pentru sărăcie.
- În pofida tuturor riscurilor politice, testarea veniturilor locuitorilor rurali trebuie făcută conform noului Regulament privind calcularea cuantumului venitului net normat, obținut de gospodăriile țărănești și gospodăriile casnice auxiliare, obținut de la producerea și vânzarea producției fito și/sau zootehnice.
- Aceasta va implica crearea în administrațiile publice locale a unor posturi noi, dotarea adecvată cu personal și echipament și sporirea semnificativă a autonomiei financiare locale.
- Trebuie evitate situațiile în care modificările de metodologie în calcularea sărăciei fac incompatibile seriile temporale ale indicatorilor. În cazul modificării metodologiei este necesară utilizarea în paralel pe parcursul a cel puțin un an, atât a metodologiei noi, cât și a celei vechi pentru a putea urmări și ajusta evoluția indicatorilor.
- Este necesară consolidarea sistemului statistic de colectare și diseminare a datelor. În prezent, publicarea datelor cu privire la sărăcie se face cu întârzieri, nu sunt suficient de dezagregate și nu sunt însoțite de documentația necesară pentru ca utilizatorii guvernamentali și neguvernamentali interesați să poată efectua independent analiza sărăciei.

1.2. Educația profesională

EVOLUȚIILE: 0 **Diagnoză**

SITUAȚIA: +1

PERSPECTIVELE: 0

Dintre toate nivelele din cadrul sistemului de educație cea mai deplorabilă situație este la nivelul secundar profesional. Dar pentru ca să poată utiliza la maximum actualele oportunități economice interne și externe, Republica Moldova trebuie să dispună de o forță de muncă bine pregătită anume în domeniul tehnic. În 2004, autoritățile guvernamentale abilitate au recunoscut acest fapt, inițiind și implementând un program guvernamental de promovare a educației profesionale. Din cauza unor factori endemici, situația este defavorabilă procesului de reconstrucție a sistemului economic unional și de constituire a unei economii fundamentate pe mecanismele pieței. În sistemul educațional secundar profesional nu s-a reușit până în prezent depășirea situației de criză și adaptarea la noile cerințe și rigori ale pieței forței de muncă. Cu un randament scăzut, acest nivel de educație nu este atractiv nici pentru potențialii beneficiari direcți (absolvenți ai nivelului de studii gimnaziale), nici pentru angajatori (vezi **PIAȚA MUNCII**).

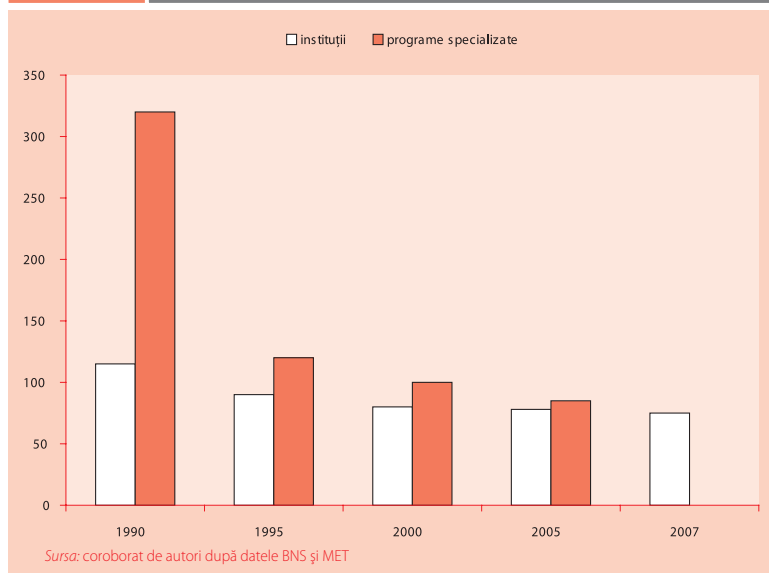
instituții sunt de tipul liceelor profesionale, 50 sunt școli profesionale, iar 23 de instituții sunt școli de meserii (dintre care 6 instituții funcționează pe lângă instituțiile penitenciare). Cu titlu de experiment, în anul 2007 școlile profesionale Nr.2 și Nr.3 din municipiul Chișinău au fost reorganizate în licee profesionale. Din toate instituțiile de învățământ secundar profesional numai 2 școli de meserii sunt private, în anul de studii 2006-2007 instruiind 239 de elevi (1% din total).

Diminuarea numărului de instituții se datorează faptului că cererea pentru acest tip de formare profesională s-a redus de aproximativ 4 ori. După cum arată **Figura 3**, în perioada anilor 1990-1995, numărul elevilor înmatriculați a scăzut cu peste 50%, tendința continuând și în următorii 5 ani. Perioadei 2000-2006 îi este caracteristică plafonarea numărului de candidați înmatriculați.

Un aspect deosebit de îngrijorător este rata ridicată a abandonului școlar după absolvirea studiilor gimnaziale. Potrivit Strategiei Naționale privind Politicile de Ocupare a Pieței Forței de Muncă, anual aproximativ 15 mii de absolvenți nu optează pentru continuarea studiilor în vederea obținerii unei calificări profesionale. Conform aprecierilor autorităților abilitate, cea mai mare parte a absolvenților claselor a IX-a care abandonează procesul de studii sunt încadrați în câmpul muncii, fără a deține vreo calificare, iar unii dintre aceștia emigrează pentru a se angaja ilegal. Mai mult, unii angajatori preferă angajarea ilegală a tinerilor care nu dețin o anumită calificare. Una dintre explicațiile abandonului masiv se referă la faptul că părinții elevilor care abandonează sistemul de educație sunt plecați la muncă în afara Republicii Moldova și, în consecință, aceștia pierd practic suportul motivațional de a continua studiile și de a obține o calificare profesională (vezi **EMIGRAREA**).

Din punct de vedere curricular, sistemul secundar profesional nu a reușit să se adapteze la cerințele beneficiarilor direcți ai pieței forței de muncă. În acest sens, oferta de specializări este în continuă scădere, iar calitatea serviciilor educaționale rămâne la un nivel scăzut. Dacă în 1990 oferta insti-

Figura 2 Numărul de instituții de învățământ secundar profesional și al programelor de specializare



În anul de studii 2007-2008 activau 75 de instituții de învățământ secundar profesional, în scădere cu 40 de instituții față de anul 1990 (**Figura 2**). Dintre cele 75 de instituții de învățământ secundar profesional, 2

tuțiilor de învățământ secundar profesional era constituită din aproximativ 350 de specializări, în 2005 instituțiile de învățământ secundar profesional ofereau doar 85 de specializări⁷. În 1990, sistemul învățământului secundar profesional activa în conformitate cu practicile și cerințele unionale – răspunzând cerințelor pieței centralizate a forței de muncă din perioada respectivă. Actualul sistem secundar profesional nu a reușit să se racordeze la noile cerințe ale pieței forței de muncă. Unele instituții au preferat să sisteze programele de specializare care nu aveau cerere, fără a deschide alte programe de specializare și formare profesională mai atractive și căutate pe piață. În marea lor majoritate, programele de specializare sunt fundamentate pe un cadru curricular depășit din punct de vedere tehnologic. Instituțiile de nivel secundar profesional nu au fost în stare să genereze noi tendințe de dezvoltare a comunităților în care activează, fiind dominate de prioritățile autorităților guvernamentale centrale și locale. Programele curriculare nu sunt stabilite în strânsă legătură cu agenții pieței forței de muncă, urmând un traseu centralizat și închis parteneriatului cu angajatorii. În consecință, piața forței de muncă s-a concentrat pe absorbția specialiștilor cu studii superioare.

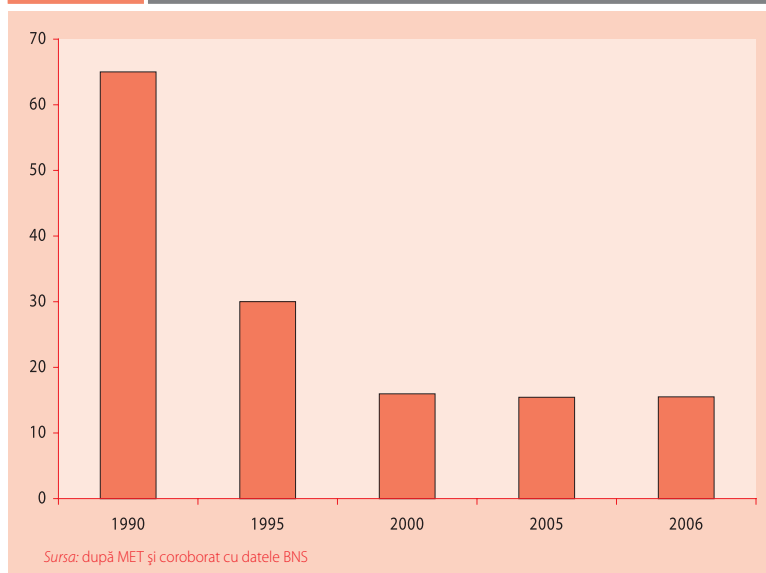
Chiar dacă pe piața forței de muncă se manifestă o cerere sporită de specialiști calificați, mai ales în domeniul agricol și de construcții, din cauza faptului că numărul de absolvenți este redus, iar calitatea studiilor este nesatisfăcătoare, rata de absorbție a acestora de piața muncii rămâne scăzută. Statisticile demonstrează că cei mai mulți șomeri sunt înregistrați în categoria de muncitori care au doar studii gimnaziale sau studii secundar profesionale⁸. Acestor tineri le este foarte greu să se plaseze în câmpul forței de muncă, să se integreze și să se adapteze condițiilor specifice. În final, ei sunt dezamăgiți de calificarea pe care o au, fapt care se reflectă negativ asupra vieții lor și a societății în ansamblu.

Infrastructura și logistica necesară activității curriculare nu este adaptată programului de învățare și de practică profesională. În consecință, activitatea de studii se desfășoară inadecvat, iar finalitățile procesului educațional nu corespund necesităților pieței forței de muncă. Studenții sunt lipsiți

de condiții favorabile pentru studii, practică, integrare, acomodare, trai, odihnă și protecție medicală. Unele rapoarte guvernamentale utilizează argumentul că în prezent infrastructura sistemului de învățământ secundar profesional este folosită doar într-o proporție de 65% din întreaga capacitate⁹. Însă problema nu constă în faptul că infrastructura existentă nu este utilizată sută la sută, ci în faptul că aceasta este nefuncțională. Lipsesc laboratoarele și cabinetele tehnologice echipate corespunzător tehnologiei în domeniile de specializare, în biblioteci lipsesc manualele și compendiile strict necesare procesului de studiu, spațiile de cazare nu oferă condiții igienice corespunzătoare și nu respectă criteriile minime de trai comod.

Figura 3

Elevi înmatriculați în instituțiile de învățământ secundar profesional în perioada 1990–2006, mii persoane



Un aspect extrem de important, dar care practic nu se află pe agenda de dezbateri publice, se referă la inexistența serviciilor și programelor de consiliere și orientare profesională. Consilierea și orientarea profesională trebuie să fie accesibile și aplicabile pe tot parcursul nivelului de învățământ gimnazial. De fapt, aceasta trebuie să înceapă

⁷ După comunicatul „Ministerul Educației și Tineretului lansează campania informativă de promovare a studiilor secundare profesionale” din 21 iulie 2006, disponibil în variantă electronică la adresa <http://www.edu.md/files/unsorted/SPCampanie.doc>, ultima dată accesat la 20 iulie 2007;

⁸ După proiectul Concepției politicii de stat privind pregătirea cadrelor cu studii secundare profesionale, medii de specialitate și superioare pentru economia națională a Republicii Moldova, pag. 10. Document disponibil în variantă electronică la adresa: http://www.mec.md/Files/0/Concepție_Guvern.doc.

⁹ De exemplu, în anul de studii 2006–2007 în sistemul instituțional secundar profesional au studiat în total 23636 de elevi, iar capacitatea totală este evaluată la 36250 de elevi.

chiar de la nivelul preșcolar și să continue pe parcursul ciclului primar de educație. Fără un sistem integrat de consiliere și orientare profesională, sistemul educațional este practic amorf în raport cu tendințele societale. Cultura profesională este lăsată în sarcina spațiului familial, deciziile în legătură cu viitorul profesional al copiilor fiind adoptate conform unor paterne tradiționale. În modul acesta, mediul educațional promovează cu precădere specializări specifice nivelului terțiar de formare profesională (medici, manageri, ingineri, programatori, economiști, politologi, profesori), fără să promoveze calificări profesionale indispensabile unei economii la etapa de dezvoltare la care se află acum țara (macaragii, croitori, bucătari, ten-cuitori, zidari, sudori etc.) Aceste calificări profesionale sunt considerate demodate de către elevi, profesori școlari și părinți, iar cei care-și aleg aceste direcții de formare profesională într-o oarecare măsură sunt izolați de restul colectivității școlare. În consecință, sistemul educațional încurajează acest mod de acțiune și contribuie la perpetuarea deficitului curricular în domeniul orientării și consilierii profesionale.

Riscuri

În ultimii doi ani, politica guvernamentală este mai consistentă din punctul de vedere al promovării nivelului secundar-profesional. Dar fără reforme în direcția curriculară, infrastructurală, a modului de salarizare a personalului didactic și a celui auxiliar, piața forței de muncă va prefera să se bazeze în continuare pe contingente de specialiști cu studii de nivel terțiar care prestează activități care necesită pregătire secundar-profesională. În acest context, cohorta de elevi se va orienta cu precădere către studii terțiare, trecând prin nivelul secundar de treapta a II-a, iar o bună parte dintre ei vor abandona procesul de studii în favoarea angajării necalificate.

Fără dezvoltarea unui curriculum integrat de consiliere și orientare profesională, inițiat încă de la nivelul preșcolar și continuat pe parcursul nivelului primar și secundar, va perpetua paternul tradițional de optare pentru o anumită specializare sau calificare profesională. Vor prevala specializările specifice nivelului terțiar de formare profesio-

nală și cu un grad sporit de marketabilitate. Noul cadru legislativ prevede crearea unui sistem de consiliere și orientare profesională, dar aplicarea acestui cadru trebuie să se bazeze pe abordarea „de jos în sus”. Rolul centrului decizional este de a elabora un cadru normativ însă acesta trebuie să răspundă necesităților directe ale prestatorilor de servicii educaționale și de formare profesională. Fenomenul plafonării arată că numărul scăzut de opțiuni este determinat de faptul că studenții au puține șanse de afirmare socială și de angajare corespunzătoare. Totodată, instituțiile guvernamentale și mediul privat nu garantează trasee de angajare veridice și nu dezvoltă parteneriate inter-instituționale în baza cărora angajatorii ar avea posibilitatea să-și selecteze viitorii angajați încă din perioada de studii. În acest sens, tendința de plafonare a numărului de candidați și elevi înmatriculați se poate manifesta și pentru anii viitori, chiar dacă autoritățile guvernamentale vor realiza campanii mediatice de informare și orientare a potențialilor beneficiari.

Atitudinea rigidă, centralistă și opacă a autorităților guvernamentale privind reformarea sistemului educațional secundar profesional îi face pe actorii pieței forței de muncă să evite participarea directă și asumarea de responsabilități. Subiectul este interesant numai pentru unele instituții internaționale și câteva instituții autohtone de expertiză, care au elaborat până în prezent studii și care participă activ la monitorizarea stării de fapt. Autoritățile guvernamentale însă critică aceste evaluări și ezită să aplice recomandările enunțate. Într-un anumit fel, piața forței de muncă se comportă rațional. Angajatorii nu intervin în procesul de politici, deoarece oricum propunerile nu le sunt luate în considerare. În consecință, angajatorii preferă să opereze cu cohorte de absolvenți care nu răspund calităților necesare pe piața muncii. Dacă această stare de fapt va persista, creșterea economică va rămâne sub potențial, iar absorbția tehnologiilor avansate de producție va întârzia (vezi capitolul **AVANSÂND SPRE O SOCIETATE BAZATĂ PE CUNOȘTINȚE**).

Un alt aspect riscant este decalajul mare de timp între perioada de angajare și perioada de începere a prestării efective

a serviciului pentru care absolventul este formal calificat. Deoarece angajatorii sunt nevoiți să cultive deprinderile practice elementare, ei suportă pierderi considerabile. În mod normal, un absolvent calificat trebuie să se integreze imediat în activitate. În cazul acesta pierderile privind acomodarea absolventului angajat sunt reduse, iar angajatorul se concentrează mai degrabă pe aspectul educației continue. Lipsa sistemului de școli duale¹⁰ se va reflecta negativ asupra creșterii economice a Republicii Moldova.

Promovarea studiilor secundar profesionale numai pe baza unor indici numerici de performanță (exemplu, cota de înmatriculare) va perpetua situația în care de acest nivel vor beneficia mase de persoane care nu au avut rezultate remarcabile în procesul de studii gimnaziale. Un risc iminent al limitării continuității de formare profesională este amplificarea procesului de segregare socială pe nivele de studii, categorii profesionale și pe mediul de proveniență. De exemplu, în anul de studii 2006-2007 proporția elevilor înmatriculați care provin din mediul rural a fost de 73,4%, amplificând astfel ideea preconcepută că acest nivel este predestinat mediului rural și celor care nu fac față cerințelor de studii pentru nivelul secundar de treapta a II-a (liceal).

În cazul în care Guvernul Republicii Moldova va promova o politică rigidă de selecție și orientare a candidaților către nivelul educațional secundar profesional, fundamentată pe principiul planului de înmatriculare, mediul privat va ezita să înființeze instituții nestatale de formare profesională. Dacă în anii următori reforma în nivelul terțiar nu va fi implementată după rigorile stabilite în Procesul Bologna, sistemul terțiar va continua să funcționeze după principiul „aspiratorului” de cohorte de elevi, în detrimentul nivelelor precursore: secundar profesional și a celui post-secundar profesional. În Moldova s-a ajuns la situația când licențiații prestează activități care în mod normal ar trebui executate de absolvenții nivelului secundar profesional. Asistăm astfel la un regres al competențelor profesionale, ceea ce în viitorul apropiat ar putea să se amplifice și chiar să dezvolte anumite consecințe și asupra nivelelor educaționale ulterioare.

Politici guvernamentale

Nivelul de educație secundar profesional a fost practic abandonat de către instituțiile guvernamentale abilitate, concentrate mai degrabă pe reformarea sistemului educațional primar și secundar de treapta I și treapta a II-a. Inconsistența și incoerența politicilor promovate de către autoritățile guvernamentale abilitate au contribuit la perpetuarea stării deplorabile din sistem. Abia în anul 2004, Guvernul Republicii Moldova a aprobat Concepția dezvoltării învățământului secundar profesional¹¹. Documentul face o analiză sumară a stării de fapt și enunță principiile privind direcțiile de dezvoltare a nivelului. Însă documentul este deficitar ca viziune strategică, plan de implementare și acoperire financiară.

În iulie 2005 a fost publicat proiectul Codului de legi în domeniul educațional, parte integrantă a căruia este și Legea învățământului profesional non-universitar¹². Pe parcursul unui an proiectele de legi au fost intens dezbătute și analizate de experți la nivel național și internațional (de exemplu, de către grupul de experți pe politici educaționale al Consiliului Europei). Față de actuala lege a învățământului, proiectul noii legi vine cu o serie de aspecte noi. De exemplu, la nivelul secundar-profesional se pune accentul pe principiul instruirii modulare axate pe competențe, pe principiul corelării dintre exigențele locului de muncă și a curriculumului educațional sau chiar și pe principiul continuității și consecutivității în formarea profesională. Dar proiectul legii este fundamentat în mod prioritar pe interesele instituțiilor guvernamentale, în baza planului de înmatriculare, și anulează competențele mediului instituțional pentru profit sau a celui nonprofit.

Guvernul Republicii Moldova a aprobat proiectul Concepției modernizării sistemului

¹⁰ Instituțiile duale sunt acele tipuri de instituții în care activitatea teoretică se desfășoară în cadrul școlar-instituțional, iar activitatea practică se desfășoară direct în contextul activității profesionale (de exemplu, direct la strungul din uzină, direct la aparatul de țesut sau mașina de cusut din fabrică ș.a.). Acest sistem de formare profesională este bine dezvoltat în contextul german, iar în ultimii ani modelul este transpus cu succes și în statele Grupului de la Visegrad (Polonia, Cehia, Slovacia, Ungaria).

¹¹ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1334 din 03.12.2004.

¹² În versiunea adaptată a pachetului de legi în domeniul educațional, această componentă legislativă este intitulată „Legea învățământului secundar profesional și postsecundar profesional”.

lui de învățământ din Republica Moldova¹³. Documentul respectiv stabilește cadrul conceptual și metodologic de dezvoltare a sistemului educațional din Republica Moldova în contextul integrării europene. În domeniul formării profesionale de nivel secundar profesional, Concepția enunță șase priorități strategice, ce țin de aspectele curriculare ale cadrului de consiliere și orientare profesională. Concomitent cu acest document, Guvernul a înaintat Parlamentului pachetul de legi în domeniul educațional. În perioada septembrie 2006 – august 2007 pachetul de legi și Concepția au rămas, însă, blocate în Parlament. Mai mult, Președintele Republicii Moldova, a enunțat în mai multe contexte că va propune un nou proiect de lege prin care să se reglementeze întregul sistem educațional. Astfel, pe fundalul unei incoerențe instituționale și a unei imixtiuni ale unor instituții politice neabilitate, noul cadru legislativ nu poate fi examinat și votat de către instituția legislativă.

Începând cu anul 2005, Guvernul Republicii Moldova a instituit mecanismul planificat de admitere în instituțiile de învățământ secundar profesional. Astfel, pentru respectivul an a fost stabilit plafonul de înmatriculare la 15030 de candidați înmatriculați. În acel an, pentru nivelul secundar profesional au optat 17020 de candidați, iar în urma concursului au fost înmatriculați 15424 de elevi, ceea ce a depășit cu 394 elevi plafonul stabilit. Planul de înmatriculare a fost aplicat și în 2006 și chiar a fost extins asupra nivelului terțiar de studii, înglobând în acest plan și ofertele instituțiilor private de învățământ terțiar. Prin această metodă s-a revenit practic, la modelul sovietic de admitere. Astfel, în anul 2006 plafonul a fost mărit cu 2680 de locuri față de cel stabilit în 2005, iar pentru anul 2007 - cu încă 1325 locuri față de cel stabilit în anul 2006. Majorarea numărului de locuri s-a produs concomitent cu reducerea locurilor pentru nivelul terțiar și în baza unei campanii agresive de informare a absolvenților și elevilor cu scopul de a-i orienta către nivelul de studii secundar profesional. Însă, în pofida plafonului stabilit și a amplexării campaniei

de informare, pentru acest nivel de studii în 2006 a optat un contingent de candidați puțin mai mare decât în anul 2005, cu 876 de candidați mai mult, dar în general, mai puțin față de perioada 2000–2004 (de exemplu cu 728 de candidați mai puțin față de anul 2003). În comparație cu nivelul terțiar se poate considera că metoda este ineficientă, inechitabilă și discriminatorie. Autoritățile guvernamentale nu recunosc acest lucru, însă conducerea legislativului a criticat această metodă de admitere¹⁴.

În concluzie, actuala intervenție guvernamentală se fundamentează pe principiul coercitiv-punitiv, iar aceasta descurajează absolvenții să mai opteze pentru studiile profesionale. Intervenția se concentrează pe numărul de studenți înmatriculați - fără a ține cont de interesele beneficiarilor direcți (în primul rând angajatorii), precum și de necesitățile reale și rigorile de calitate impuse de piața forței de muncă.

Recomandări

Setul de recomandări care urmează este aplicabil întregului sistem educațional. Cu toate acestea, ele comportă referințe directe asupra nivelului secundar-profesional – ca parte integrantă a sistemului educațional.

▀ **Dezbaterea publică și legislativă și adoptarea pachetului de legi în domeniul educației.** Trebuie luate în considerare evaluările și recomandările experților expuse în cadrul multiplelor studii și analize de politici educaționale. Legislativul trebuie să organizeze o masă rotundă extinsă pentru consultarea reprezentanților comunității de politici publice din domeniul educațional și reprezentanții beneficiarilor sistemului educațional. Numai un asemenea format al consultărilor va permite clarificarea și atenuarea impactului negativ și a șocului instituțional privind noul cadru legal în domeniul educațional. Totodată, un cadru transparent de luare a deciziilor privind reglementarea legală a sistemului educațional poate servi ca punct de pornire pentru extinderea acestei practici către alte domenii de importanță vitală.

▀ **Dezvoltarea unui sistem specializat și integrat de consiliere și orientare profesională.** Acest sistem, de fapt, trebuie să fie aplicabil la nivelul întregului sistem educațional din Republica Moldova. La baza sistemului vor sta consilierii și centrele pe probleme de informare și orientare profesională care vor activa în cadrul instituțiilor de învățământ secundar de treapta I și II, de

¹³ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.981 din 25.08.2006.

¹⁴ A se vedea discursul președintelui Parlamentului, dl. Marian Lupu în cadrul întâlnirii cu rectorii instituțiilor de învățământ terțiar și reprezentanții organizațiilor sindicale din ramură: Sursa: <http://www.almamater.md/news/2797/index.html>, ultima dată accesat la 07.08.2007.

nivel secundar profesional, de nivel terțiar și în cadrul unor organizații neguvernamentale din domeniul educațional și de tineret. Una din posibilele direcții de politici poate fi inițierea unor programe de master având tematica de consiliere și orientare profesională. O altă posibilă direcție ar putea fi crearea unui fond financiar pentru formarea și orientarea profesională, în care fiecare angajator să aloce un anumit quantum financiar în vederea susținerii prin programe și proiecte a sistemului de informare, consiliere și orientare profesională.

-  **Adaptarea curriculumului la cerințele potențialilor angajatori.** Printre direcțiile de politică pot fi enumerate adoptarea unei politici de descentralizare curriculară, crearea și dezvoltarea parteneriatelor inter-instituționale între instituția de formare profesională și potențialul angajator, degajarea curriculum-ului de informații enciclopedice și concentrarea pe subiecte ce țin de aplicabilitatea directă a informațiilor învățate în activitatea cotidiană, punerea accentului pe evaluarea continuă și nu pe cea finală și practicarea metodelor de educație nonformală (lucru în echipă, managementul resurselor, abilități de comunicare și prezentare etc.). Aceasta va face procesul de studii mai interactiv și dinamic, activitatea instituțiilor se va concentra pe aspectul calității formării profesionale și nu pe cantitatea numărului de absolvenți, iar angajatorii își vor putea cunoaște din timp viitorii angajați. Perioada de acomodare la locul de muncă a unui absolvent se va reduce considerabil, ridicând interesul angajatorilor de a angaja tineri.
-  **Continuarea campaniei publice de informare a absolvenților.** Comunicarea trebuie să fie con-

centrată pe un mesaj de formare a unei culturi profesionale și să fie focalizată și asupra cohorțelor de absolvenți din anii trecuți care au abandonat procesul de studii și până la acest moment nu dețin o calificare profesională. În acest fel, va scădea rata abandonului școlar, instituțiile se vor orienta către specializările care pentru respectivul moment sunt cerute de piața forței de muncă și penuria forței de muncă în domeniile căutate va scădea.

-  **Armonizarea sistemului autohton de nivel secundar-profesional cu practicile aplicate în spațiul comunitar.** Atingerea acestui obiectiv este posibilă prin participarea în programele și proiectele specializate pentru educația profesional-vocațională la nivel comunitar și regional la care Moldova are acces. Participarea se poate materializa în studii și vizite de schimb de experiență cu statele vecine sau cu cele recent aderente la UE, intensificarea mobilității elevilor și cadrelor didactice și stabilirea acordurilor de cooperare tematice cu instituții similare din statele UE.
-  **Urmărirea unor priorități de lungă durată pentru dezvoltarea sistemului educațional.** Printre direcțiile de politici recomandate se numără dezvoltarea sistemului de școli duale, crearea unui program specializat de finanțare pe bază de proiecte a inițiativelor ce țin de dezvoltarea durabilă a educației profesional-vocaționale, dezvoltarea traseelor de continuitate a procesului de formare profesională către nivelul terțiar pentru acei absolvenți ai nivelului-secundar profesional care au capacități și optează pentru un asemenea program și elaborarea unei politici guvernamentale cu premisa educației pe tot parcursul vieții.

1.3. Sistemul de sănătate

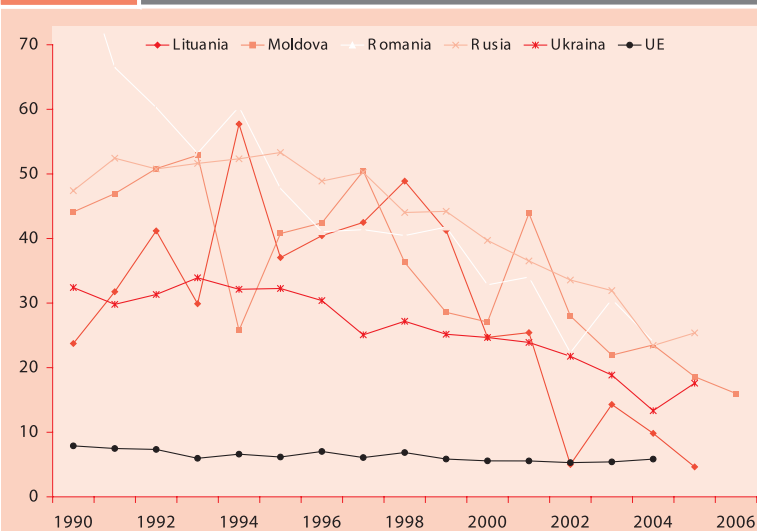
EVOLUȚIILE: +1 **Diagnoza**

SITUAȚIA: +1

PERSPECTIVELE: 0

Sănătatea este un activ indispensabil pentru ca oamenii să poată valorifica potențialul de care dispun. După principalii indicatori de sănătate, Moldova a atins anumite succese în comparație cu țările CSI, dar rămâne în urmă față de țările UE. Pe fondul exodului brațelor de muncă (**EMI-GRAREA**), Moldova înregistrează și un număr mare de decese la categoria vârstei apte de muncă. În 2005-2006 acest indicator se ridică la 29% din numărul total de decese. Mortalitatea maternă și mortalitatea infantilă, doi indicatori de bază ai nivelului de dezvoltare a sistemului de sănătate, continuă să fie mult mai înaltă decât în statele Uniunii Europene, inclusiv statele Baltice (**Figura 4**).

Figura 4 Compararea mortalității materne la 100 mii nou-născuți vii



Sursa: „Activitatea sistemului de sănătate”, Centrul Științifico-Practic Sănătate Publică și Management Sanitar 2006

În Republica Moldova, indicatorii de sănătate cu valori reduse, caracteristice pentru țările slab dezvoltate, se îmbină cu prevalența maladiilor caracteristice pentru țările cu înalt grad de dezvoltare. Mortalitatea indusă de boli cronice precum maladiile cardiovasculare („maladii ale civilizației”) este de două ori mai mare decât în cele 10 noi state ale UE și ocupă 55,8% în structura cauzelor

¹⁵ Legea Republicii Moldova nr.123-XV din 18.03.2003 (abrogată în 2006).

de deces al populației din anul 2006 (față de 56,3% - 2005). O altă particularitate a Republicii Moldova sunt tendințele negative în evoluția bolilor social condiționate, cum ar fi tuberculoza (**Figura 5**). Activitățile din cadrul Programului Național de control al tuberculozei au asigurat moderarea ritmurilor de creștere a incidenței globale de la 30,2% în 2000 la 12,6% în 2004 și chiar ranversarea ușoară a dinamicii în 2006. În ansamblu, însă, în perioada 2001-2006 numărul bolnavilor cronici a sporit esențial, înmulțindu-se concomitent și formele multidrogezistente de tuberculoză. Astfel, în pofida eforturilor depuse, rămâne problematică atingerea Obiectivului de Dezvoltare a Mileniului nr. 6, care prevede reducerea cu 50% a incidenței globale a tuberculozei către 2015.

În perioada 1995-2006, în sectorul sănătății s-au produs o serie de reforme importante. Odată cu implementarea sistemului de asigurare obligatorie de asistență medicală, finanțarea sectorului s-a ameliorat considerabil. S-a extins sistemul de medicină primară, care astăzi este compus din 979 instituții. În același timp s-a redus numărul spitalelor de la 265 în 1995, până la 65 în 2002, număr rămas neschimbat.

Procesul de gestionare a instituțiilor medico-sanitare publice municipale și raionale a fost descentralizat, responsabilitatea trecând de la Ministerul Sănătății la administrațiile publice locale. În competența acestora intră alocarea surselor financiare pentru construcția, reconstrucția și reparația capitală a edificiilor, procurarea utilajului, transportului sanitar și medicamentelor pentru realizarea Programelor Naționale, contribuirea la crearea condițiilor pentru acreditarea instituțiilor medico-sanitare publice¹⁵. Nu se poate afirma, însă, că autoritățile administrației locale și-au asumat pe deplin responsabilitatea pentru gestionarea corectă a fondurilor transmise la balanță, iar o bună parte dintre managerii de spitale nu fac față exigențelor sistemului de sănătate. În structura veniturilor instituțiilor medico-sanitare publice pentru 2007, doar 4,3% revin resurselor oferite de autoritățile publice locale, puțin depășind pe cele oferite de do-

natori sub formă de ajutor umanitar (2,7%). După modificările legislative cu referire la administrația publică locală operate în 2006, instituțiile medico-sanitare publice s-au pomenit într-o situație incertă, administrațiile locale practic neavând nici o responsabilitate pentru gestionarea fondurilor spitalelor raionale¹⁶. În contextul deficitului de resurse interne, o bună parte a cheltuielilor destinate reabilitării instituțiilor medicale primare a fost acoperită din investițiile Băncii Mondiale. În iulie 2007 a fost semnat Acordul de Finanțare dintre Guvernul Republicii Moldova și Asociația Internațională pentru Dezvoltare privind Proiectul servicii de sănătate și asistență socială pentru Moldova.

Conform legii cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală¹⁷, cetățenii Republicii Moldova au obținut posibilități egale în obținerea de asistență medicală oportună și calitativă în limita prevederilor Programului unic de servicii medicale. Însă realizarea mai plenară a obiectivului de acces universal și de calitate adecvată a serviciilor de sănătate se confruntă cu o serie de impedimente: deficitul de personal de asistență medicală primară în localitățile rurale, echipamentul medical învechit din spitalele raionale, starea necorespunzătoare a clădirilor, perpetuarea problemelor de finanțare a instituțiilor medico-sanitare și implementarea insuficientă a tehnologiilor informaționale. Drept urmare, în unele raioane (Cantemir, Rezina, Fălești, Cimișlia) ratele de acoperire cu servicii de asistență medicală primară sunt sub 65%.

Din procentul de 75% din populație asigurat în prezent, o bună parte nu are acces la îngrijiri medicale la domiciliu nominalizate în Programul unic de asistență medicală¹⁸. Compania Națională de Asigurări Medicale nu asigură asemenea servicii deoarece lipsesc criteriile de contractare și un regulament de funcționare a prestatorilor de îngrijire la domiciliu și de stabilire a tarifelor (vezi și **POLITICI DE PROTECȚIE SOCIALĂ**). Se estimează că anual, circa 25000 pacienți suferinzi sunt lipsiți de îngrijiri paliative la domiciliu, peste 60% dintre ei locuind în regiunile rurale¹⁹. Actualmente, îngrijirile la domiciliu sunt preponderent oferite de ONG-uri finanțate exclusiv din donații externe²⁰. Un veritabil parteneriat public-privat în sistemul de ocrotire a sănătății încă nu există.

În Republica Moldova sunt înregistrați aproximativ 120.000 de persoane cu handicap mintal (3% din populație, ceea ce se încadrează în mediile europene). Se observă o tendință lentă, dar constantă, de creștere a morbidității mai ales în contingentul de persoane tinere. Sistemul modern de asistență în cazul bolilor psihice presupune dezvoltarea centrelor comunitare de sănătate mintală, dar acestea abia încep să apară în țară.

Sistemul de referire a pacienților complică internarea programată în secțiile specializate (endocrinologie, neurologie, reumatologie, cardiologie), unde timpul de așteptare este de 3-6 luni. Pacienții pot fi spitalizați numai în cazuri de urgență. Se formează un cerc vicios, în care lipsa accesului la internare programată duce la agravarea bolii care cere internarea de urgență și care la rândul său face și mai acută lipsa locurilor pentru internare programată. Astfel sporește riscul complicațiilor și se creează condiții pentru plăți neformale în sistem.

Figura 5

Incidența globală a tuberculozei în Republica Moldova (1997-2006) la 100 mii populație



Pe parcursul ultimilor ani continuă să sporească numărul absolut al medicilor și personalului medical mediu. Însă dinamica pozitivă este bazată pe cadrele din instituțiile

¹⁶ Legile Republicii Moldova nr.436, nr.437 și nr.438.

¹⁷ Legea Republicii Moldova nr.1585 din 30.04.1998.

¹⁸ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1480 din 25.12.2006 cu privire la aprobarea Programului unic al asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anul 2007.

¹⁹ „Evaluarea nevoilor de îngrijiri paliative în Republica Moldova”, Fundația Soros-Moldova, 2007.

²⁰ http://www.cordaidpartners.com/English/Health_and_Wellbeing/Projects/Project_details/Reform_of_community_care_systems_in_republic_of_Moldavia.aspx?mld=10537&rid=76.

medicale republicane, în timp ce asigurarea cu cadre a instituțiilor municipale și raionale denotă o anumită involuție, stimulând o serie de fenomene sociale negative (vezi **MOLDOVA URBANĂ, MIGRAREA INTERNĂ**). În spitalele municipale avem astăzi 47,5 personal medical mediu la 10 mii locuitori în comparație cu 60,7 persoane la 10 mii locuitori în 2002. Se manifestă și o ușoară tendință de micșorare a numărului medicilor de familie (2031 de persoane în 2006 față de 2066 în 2005)²¹, inclusiv determinată și de plecarea cadrelor de specialitate.

Riscuri

Performanțele slabe în redresarea indicatorilor de bază ai sănătății, în special a mortalității infantile și materne, agravează sporul demografic negativ. Deși nu au ajuns la proporții epidemice, evoluția unor asemenea boli precum SIDA și tuberculoza este extrem de îngrijorătoare²², creând riscuri economice și sociale semnificative. Extinderea acestora ar putea cauza reducerea ratei de creștere economică și sporirea cheltuielilor pentru sănătate generate de activități asociate îngrijirii persoanelor suferinde. Raportul de dependență ar putea crește, subminând stabilitatea financiară a sistemului de protecție socială, mai ales în condițiile când fertilitatea este deja foarte redusă (subcapitolul **CRIZA NATALITĂȚII ȘI MORTALITĂȚII**). Totodată, aceasta ar putea duce la creșterea numărului și nivelului de sărăcie a gospodăriilor cu un singur părinte și a gospodăriilor conduse de persoane de vârstă înaintată care îngrijesc orfanii ai căror părinți au decedat din cauza SIDA.

În pofida progreselor înregistrate în ultimii ani în Republica Moldova, funcționarea sistemului de protecție a sănătății poate fi afectată de o serie de riscuri. Nu este exclus că în următorii 3-4 ani, Republica Moldova se va confrunta cu un deficit de personal medical. Ameliorarea esențială a remunerării cadrelor medicale în țările vecine fac din aceste țări destinații de emigrare

foarte atractive pentru medicii și asistenții medicali din Moldova. După aderarea României la UE, mulți medici din această țară au părăsit deja sistemul de sănătate pentru a se angaja în țări occidentale.

Sistemul de asigurare obligatorie de asistență medicală implică, de asemenea, o serie de riscuri legate de necolectarea în cuantum și termenele stabilite a contribuțiilor de asigurare obligatorie de asistență medicală. Se menține accesibilitatea scăzută a serviciilor pentru cei săraci, cauzată de plata obligatorie a serviciilor ce nu sunt incluse în Programul unic al asigurării obligatorii de asistență medicală (vezi **NIVELUL DE TRAI**). Lipsa competitivității reale a prestatorilor de servicii și neaplicarea, în afară de medicina primară, a stimulării performanțelor prin prevederile contractelor gestionate de CNAM, sunt cauze esențiale ale calității reduse a serviciilor medicale. Peste 60% din fonduri continuă să fie utilizate pentru întreținerea spitalelor, serviciile cărora includ frecvent tratarea stărilor patologice minore²³. De asemenea, continuă finanțarea preponderentă a serviciilor medicale curative în defavoarea programelor de medicină preventivă.

Actualmente crește presiunea din partea instituțiilor medico-sanitare publice în vederea revizuirii tarifelor la serviciile medicale „înghețate” în perioada 2004-2007²⁴. Aceasta creează inevitabil premise pentru majorarea contribuțiilor de asigurări medicale obligatorii și a prețului poliței de asigurare, consecințele financiare urmând a fi suportate de populație.

Politici guvernamentale

O anumită influență asupra capacităților de promovare a politicilor de sănătate a avut-o dubla reformare a Ministerului Sănătății în perioada 2004-2006. Ultima reorganizare din noiembrie 2007 a atribuit ministerului o structură corespunzătoare direcțiilor prioritare de activitate. După aprobarea de către Guvern în 2006 a Politicii Naționale de Sănătate²⁵, Ministerul Sănătății a înaintat spre aprobare în Parlament proiectul Strategiei de dezvoltare a sistemului de sănătate pentru anii 2007-2012 cu un plan de acțiuni, axat pe direcții precum sporirea capacităților Ministerului în materie de politici și de

²¹ „Sănătatea populației Republicii Moldova în 2006”, Centrul Național Științifico - Practic de Medicină Preventivă, Chișinău, 2007.

²² „Prevenirea crizei SIDA în Europa de Est și Asia Centrală”, Banca Mondială, 2003.

²³ Expertiza calității asistenței medicale spitalicești prestate persoanelor asigurate, Curierul medical, nr. 5, p. 56-60, Chișinău 2007

²⁴ Ordinul Ministerului Sănătății al Republicii Moldova nr.76/2004.

²⁵ Politică Națională de Sănătate, <http://ms.gov.md>.

reglementare, promovarea sănătății; eficiențizarea utilizării resurselor disponibile; îmbunătățirea calității și eficacității serviciilor de sănătate.

Proiectul Reforma în Sănătatea Publică în Moldova²⁶ implementat sub controlul Ministerului Sănătății de către EPOS Health Consultants/GVG/HMTC și finanțat de Uniunea Europeană a continuat procesul de descentralizare a sistemului de sănătate prin sporirea gradului de autonomie a Centrelor Medicilor de Familie în raioanele-pilot. În baza rezultatelor preliminare ale proiectului și la insistența Băncii Mondiale, Guvernul s-a angajat să asigure separarea centrelor de asistență medicală primară de spitalele raionale începând cu 1 ianuarie 2008. Aceasta ar contribui la asigurarea unui grad mai mare de responsabilitate a medicilor de familie și a autorităților locale pentru gestionarea resurselor.

În scopul menținerii cadrelor medicale în sistem în anul 2006, pentru tinerii specialiști cu studii medicale plasați în câmpul muncii (în special în localitățile rurale, unde situația este foarte complicată, vezi capitolul **MOLDOVA RURALĂ**) conform repartizării ministerului, au fost introduse o serie de facilități²⁷. Ca urmare a acordării acestor facilități, circa 80% din absolvenții studiilor de rezidențiat promoția 2006 au acceptat plasarea în câmpul muncii conform repartizării ministerului.

Pentru a eficientiza și spori calitatea serviciilor de sănătate, în 2005-2006 Guvernul a aprobat o serie de programe naționale. Programul național de control și profilaxie a tuberculozei pentru anii 2006-2010 are ca obiectiv stabilizarea situației epidemice de tuberculoză. În prezent se efectuează testarea la nivel național a Sistemului Informațional Automatizat de Monitorizare și Evidență a pacienților cu tuberculoză. Însă, rămân subdezvoltate și fără acoperire financiară, activitățile de logistică și informare și educație socială.

Programul național de control și profilaxie a diabetului zaharat „MoldDiab” pentru anii 2006-2010²⁸ pune accentul pe activitățile de prevenire la depistarea precoce a diabetului. În prezent, investigațiile de laborator pentru pacienții cu diabet zaharat sunt gratuite. Au fost elaborate standarde de tratament, care pot fi aplicate în practica medicală.

Programul național de profilaxie și control a infecției HIV/SIDA și infecțiilor cu transmitere sexuală pe anii 2006-2010 prevede continuarea implementării grantului Fondului Global de Combatere SIDA, Tuberculozei și Malariei pentru anii 2003-2008. S-au fortificat capacitățile de diagnostic, tratament și profilaxie a infecțiilor menționate, s-au implementat programe educaționale în rândul populației generale, al tineretului și al grupurilor cu risc sporit de infectare. În acest context, merită menționat debutul unei bune cooperări a instituțiilor guvernamentale cu societatea civilă (vezi **SOCIETATEA CIVILĂ**).

Activitățile „Programului național de combatere a hepatitelor virale pentru anii 2006-2010” sunt parțial acoperite de Programul de imunizări, care cuprinde copiii până la vârsta de 17 ani. În urma implementării acțiunilor de combatere a hepatitelor virale, morbiditatea s-a redus de 2,4 ori, inclusiv morbiditatea cauzată de hepatita virală A (de 3 ori). Republica Moldova a atins obiectivele stabilite de Organizația Mondială a Sănătății de micșorare substanțială a cazurilor de morbiditate determinate de hepatita B. Pentru realizarea programului de imunizări a fost emis și distribuit tuturor instituțiilor medico-sanitare publice și de medicină preventivă ordinul Ministerului Sănătății cu un plan detaliat de activități pentru anii 2006-2010.

Au mai fost adoptate și se află în faza inițială de implementare „Programul național privind securitatea transfuzională și autoasigurarea cu preparate sanguine pentru perioada 2007-2011”, „Programul național de promovare a modului sănătos de viață pentru anii 2007-2015”, „Programul național de eradicare a tulburărilor prin deficit de iod până în anul 2010” și o serie de alte programe speciale. A ajuns la etapa de finalizare Programul de promovare a serviciilor medicale perinatale de calitate pe anii 2003-2007, care este axat pe cele mai dificile domenii ale asistenței medicale perinatale -

²⁶ <http://www.healthreform.md/ru/>.

²⁷ Aceste facilități includ locuință gratuită, acordată de autoritatea administrației publice locale pe perioada activității în localitatea respectivă sau acoperirea cheltuielilor pentru chirie; indemnizația unică acordată de minister în valoare de 30 mii lei pentru medici și 24 mii pentru personalul medical mediu, care se achită câte 7,5 mii și respectiv 6 mii după expirarea primei luni și ulterior a fiecărui an de activitate; compensarea lunară de către minister a costului a 30 KW de energie electrică, a unui metru cub de lemne și a unei tone de cărbuni în an.

²⁸ Hotărârea Guvernului nr.439 din 26.04.2006.

aplicarea tehnologiilor propuse de program, reducerea ratei mortalității materne, perinatale și neonatale precoce cu 30%, a ratei mortinatalității²⁹ de la 7,2 până la 5 la 1000 de nașcuți în perioada anilor 2003-2007.

Recent a fost aprobat Programul național de promovare a modului sănătos de viață pentru anii 2007-2015. Un început promițător pentru redresarea situației în domeniu poate fi considerat evenimentul de la 11 mai 2007, când Parlamentul a ratificat Convenția Cadru de Control al Tutunului, asumându-și responsabilitatea pentru implementarea acesteia în scopul protejării sănătății populației. Este în proces de implementare Conceptul de optimizare și modernizare a sectorului spitalicesc și de asistență medicală specializată³⁰.

Continuă perfecționarea cadrului legal al sistemului de sănătate pentru alinierea acestuia la normele internaționale. Au fost adoptate Legea cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului³¹ și Legea cu privire la exercitarea profesiei de medic³². Însă din cauza tergiversării adoptării altor legi și regulamente pentru asigurarea funcționării prevederilor stipulate, actele respective nu-și găsesc aplicarea deplină. Se lucrează asupra Regulamentului Comisiei individuale de expertiză profesională medicală și a Instrucțiunii privind modul de participare pacienților la luarea deciziilor menite să sporească protecția pacientului. În acest context, în opinia medicilor, s-a produs un dezechilibru în folosul pacienților. Mult-așteptatele legi cu privire la malpraxis³³ și la liga medicilor ar putea restabili acest echilibru, însă implementarea lor mai durează.

Ținând cont de necesitatea sporirii accesului populației la serviciile de sănătate,

Guvernul a inclus în Planul Național de Dezvoltare (2008-2011) extinderea acoperirii populației din mediul rural și sărace cu asigurări obligatorii de asistență medicală prin micșorarea contribuțiilor din partea persoanelor de la sat. Există anumite neclarități cu privire la realizarea acestui obiectiv, legate de faptul că aproximativ de 40% dintre persoanele cu vârsta aptă de muncă din mediul rural nu sunt angajate formal în câmpul muncii.

Au început o serie de activități privind redresarea situației în domeniul sănătății mintale. Republica Moldova a aderat la Declarația cu privire la sănătatea mintală semnată de țările europene în anul 2003 și s-a angajat să se alinieze standardelor moderne de asistență medicală psihiatrică. Însă un plan bine definit a apărut abia în 2007 odată cu aprobarea Programului Național cu privire la sănătatea mintală³⁴. În cadrul programului urmează să fie înființată o rețea de centre comunitare de sănătate mintală. Programul va fi implementat cu alocații de la bugetul de stat (500 mln. lei pe parcursul anilor 2007-2011), iar circa 30% din fondurile necesare urmează să fie primite de la donatori internaționali³⁵.

Recomandări

Pentru realizarea eficientă a Politicii Naționale de Sănătate considerăm că este necesară implementarea unei serii de recomandări de politici pe termen scurt și pe termen lung:

▀ **Delimitarea clară a competențelor** instituțiilor de stat și ale administrației publice locale pentru administrarea mai eficientă a sistemului sanitar și transferul efectiv de competențe, atribuții și responsabilități de la Ministerul Sănătății, la autoritățile publice locale. Sporirea responsabilităților administrației publice locale pentru gestionarea problemelor de sănătate publică la nivel local poate fi asigurată numai dacă va fi pus în practică un mecanism de evaluare a performanțelor. În monitorizarea performanțelor trebuie implicate foarte activ ONG-urile comunitare. Totodată, este necesară consolidarea capacității de control a Ministerului Sănătății asupra obiectivelor, activităților și structurilor din domeniul sănătății publice.

▀ **Elaborarea unui set de standarde** în vederea eficientizării managementului resurselor sistemului de sănătate. O direcție importantă este asigu-

²⁹ Rata mortinatalității este egală cu raportul dintre numărul nașcuților morți și numărul nașcuților vii într-o anumită perioadă (de obicei, un an) pe un anumit teritoriu.

³⁰ Hotărârea Colegiului Ministerului Sănătății din 02.03.2006 „Cu privire la activitatea Ministerului Sănătății în anul 2005 și direcțiile strategice de dezvoltare pentru anul 2006”.

³¹ Legea Republicii Moldova nr.263 din 30.12.2005.

³² Legea Republicii Moldova nr.264 din 23.12.2005.

³³ Noțiunea de malpraxis presupune tratamentul incorect sau neglijent aplicat unui pacient care îi poate cauza acestuia prejudicii legate de gradul de afectare a capacității fizice sau psihice, consecință a unor lacune de pregătire profesională, a lipsei experienței, abilității terapeutice sau de diagnosticare.

³⁴ Programul național de sănătate mintală pentru anii 2007-2011 lansat la 11.05.2007.

³⁵ Cu suportul financiar al Agenției Elvețiene pentru Dezvoltare și Cooperare la 24 mai 2007 la Ungheni a avut loc inaugurarea Centrului Comunitar de Sănătate Mintală, al doilea după cel creat în sectorul Buiucani, municipiul Chișinău.

rarea transparenței decizionale și financiare, care implică informatizarea sistemului instituțiilor medicale, dezvoltarea portalului Ministerului Sănătății și implementarea urgentă a protocoalelor clinice și a ghidurilor practice de tratament. Un prim pas în această direcție este implementarea Sistemului Informațional Medical Integrat (cost estimat la 83 mil. dolari SUA pentru perioada 2007-2009). Sporirea calității serviciilor medicale poate fi asigurată pe baza unor standarde naționale de management al calității. Atingerea acestor obiective implică combinarea formării managerilor calificați pentru sistemul de sănătate cu valorificarea potențialului deja existent de specialiști pregătiți în domeniul sănătății publice și amplasarea lor în posturi-cheie.

-  **Extinderea asigurărilor obligatorii de asistență medicală** în scopul sporirii accesului la servicii medicale calitative este oportună numai în condițiile monitorizării continue a procesului pentru a nu compromite durabilitatea financiară a sistemului. Dezvoltarea asigurărilor de sănătate facultative în cadrul CNAM în paralel cu consolidarea capacităților companiei de a gestiona contracte cu instituțiile medico-sanitare va lărgi spectrul și calitatea serviciilor medicale.

-  **Pentru a menține în sistem personalul medical** se impune majorarea salariilor, aplicarea stimulentelelor (compensații mai mari la repartizare, sporuri la salariu, condiții corespunzătoare de lucru), operate în funcție de efortul personal.
-  **Sporirea competitivității serviciilor medicale** poate fi realizată prin susținerea dezvoltării sectorului privat de sănătate și adoptarea Legii cu privire la asistența medicală privată.
-  **Acțiunile de promovare a sănătății și modului sănătos de viață** trebuie să se bazeze pe resurse mult mai mari, precum și pe implicarea mai largă a entităților neguvernamentale.
-  **Convergența cu standardele UE de sănătate va impune și mărirea procentului din PIB alocat pentru sănătate.** Presiunile asupra finanțelor publice vor scădea numai odată cu introducerea pe scară largă a asigurărilor facultative de sănătate. Totodată este necesară crearea unui fond de rezervă în sănătate, destinat urgențelor majore și cofinanțării proiectelor prioritare din sistemul de sănătate.

1.4. Politici de protecție socială

EVOLUȚIILE: 0

SITUAȚIA: 0

PERSPECTIVELE: -1

Sistemul de protecție socială conține două elemente principale: sistemul de asigurări sociale și asistența socială. Eficiența unui sistem de pensionare este apreciată conform ratei de înlocuire, definite ca raport între valoarea medie a pensiei și valoarea medie a salariului calculat. Indicatorul dat a scăzut de la 60,4% în 1993 până la 20,9% în 2000. După recalcularea pensiilor în 2002, pensia medie a crescut de 2,7 ori, **rata de înlocuire** în 2003 atingând 30,5%. Totuși progresul nu a fost durabil, indicatorul scăzând la 30,1% în 2005 și 26,9% în 2006.

Tabelul 6 Populație ocupată și pensionată

	2003	2004	2005	2006	2007*
Populație ocupată, mii pers.	1505,1	1356,5	1316,0	1318,7	1271,0
Numărul total al pensionarilor, mii pers.	634,5	627,6	620,7	618,3	621,4
Raportul între populația ocupată și numărul pensionarilor	2,4	2,2	2,1	2,1	2,0

Notă: * - primul semestru;
Sursa: BNS și CNAS;

Conform datelor expertizei sistemului de pensii din Republica Moldova (MPSFC 2007), în anul 2006 sistemul se caracteriza printr-un deficit bugetar de 30,4%. Deficitul a fost generat de suprapunerea anumitor influențe, dar cele mai importante sunt evoluțiile demografice negative (vezi **DEMOGRAFIA: O AMENINȚARE LATENTĂ**) și inegalitatea contribuțiilor de asigurări sociale.

Îmbătrânirea și emigrarea populației subminează sistemul de asigurări sociale. Ambele fenomene au dus la înrăutățirea raportului dintre numărul populației ocupate și numărul pensionarilor (**Tabelul 6**), deoarece cu cât este mic numărul persoanelor ocupate și mai mare numărul pensionarilor, cu atât este mai scăzută stabilitatea sistemului de pensionare. În 2002-2006 numărul populației ocupate s-a micșorat cu 15,6%, iar numărul total al pensionarilor s-a redus cu 2,1%. Dacă în anul 2002 raportul dintre pensionari și persoane ocupate era 1:2,4, în anul 2007 acesta a constituit 1:2,0

Neuniformitatea contribuțiilor pentru diferite sectoare este al doilea factor care

subminează stabilitatea financiară și echitatea socială a sistemului de pensii. Legislația asigurărilor sociale de stat este destul de complexă, incluzând tarife diferențiate de asigurare pentru diferite categorii de plătitori: angajați, angajatori și persoane care își desfășoară activitatea pe cont propriu³⁶. Tarifele contribuțiilor de asigurare sunt diferențiate pe diferite categorii de plătitori, iar valorile acestora sunt stabilite anual de către Parlament. În 2005 a fost creată o categorie specială de plătitori – angajatorii din sfera producției agricole – care transferă contribuțiile pentru persoanele angajate în baza contractului individual de muncă. Însă aceasta a stimulat și mai mult angajarea „la negru” în agricultură, diminuând contribuțiile la bugetul asigurărilor sociale din sectorul agrar. Angajații din sectorul agrar, contribuind la bugetul asigurărilor sociale de stat cu doar 8%, beneficiază de pensii și compensații în mărime de 40% din bugetul total. Inechitatea redistribuirii asigurărilor sociale se referă și la pensiile privilegiate „pentru unele categorii de cetățeni”. În 2004, legea privind pensiile de asigurări sociale de stat a fost completată cu un capitol separat care reglementează pensiile pentru deputații parlamentului, membrii guvernului și care la atingerea vârstei de pensionare pot beneficia de o pensie în valoare de 75% din venitul mediu lunar. Astfel, pensia medie pentru limita de vârstă este de 8,7 ori mai mică decât cea a foștilor deputați, funcționari publici, membri ai guvernului etc.

În ce privește protecția socială exercitată prin alocații sociale, destinate suportului diferitelor categorii de persoane aflate în dificultate, principala sa deficiență este principiul de alocare. Alocațiile sunt oferite în baza cererii, mecanismul de testare a veniturilor este slab dezvoltat, iar legislația în domeniu este dispersată. Un singur beneficiar al asistenței sociale poate beneficia concomitent de 11 tipuri de prestații sociale. Această situație este condiționată atât de lipsa unei baze de date unice a beneficiarilor de asistență socială, cât și de imperfecțiunea mecanismului de orientare a indemnizațiilor spre cele mai defavorizate categorii.

³⁶ În categoria persoanelor care desfășoară activitatea pe cont propriu sunt incluse: persoane fizice proprietari de terenuri agricole, întreprinzători individuali, deținători de patente, avocați, notari, persoane care au încheiat contract individual de asigurare.

Începând cu anul 1994, ministerul de profil a început dezvoltarea sistemului național de asistență socială. În 1998, profesia de asistent social a fost introdusă în nomenclatorul de profesii, însă doar în 2006 s-au întreprins primele acțiuni de angajare a asistenților sociali la nivel local. Cadrul instituțional în domeniul protecției familiei și copilului este slab și fragmentat. Patru ministere diferite sunt responsabile pentru protecția copilului (Ministerele Sănătății și Protecției Sociale, Educației, Justiției și cel al Afacerilor Interne), în timp ce nu există nici o structură executivă integrată responsabilă pentru protecția copilului și a familiei (vezi și **SUBIECT SPECIAL: PROTECȚIA COPILULUI ÎN MOLDOVA**).

Cu 85% din cheltuielile bugetelor locale direcționate spre întreținerea instituțiilor de educație din localitate, nu mai putem vorbi despre investiții în servicii de asistență socială la nivel de comunitate. Toate serviciile comunitare au fost deschise cu suportul organizațiilor internaționale și a fundațiilor de caritate. În aceste condiții este evidentă incapacitatea de anticipare și vulnerabilitatea sistemului național de protecție socială la noile probleme sociale. Printre acestea se numără incidența în creștere a narcomaniei și HIV/SIDA, situația copiilor aflați în îngrijire rezidențială (circa 11.600 de copii³⁷) sau aflați în afara îngrijirii părintești ca urmare a emigrării părinților. Se estimează că în Republica Moldova aproximativ 35 mii de copii au ambii părinți plecați peste hotare, iar 75 mii - un părinte³⁸. Deoarece funcțiile tradiționale ale familiei sunt slăbite de probleme sociale (emigrație, violență, abandon, pauperizare etc., vezi și **CRIZA FAMILIEI**), sistemul de protecție socială trebuie să intervină pentru reducerea impactului și prevenirea mutației noilor probleme sociale.

Riscuri

- Conținutul strategiilor și programelor de reformare a sistemului de protecție socială răspunde în cea mai mare parte problemelor și năzuințelor persoanelor defavorizate. Însă riscurile cele mai mari derivă din implementarea extrem de defecțuoasă a strategiilor de dezvoltare.
- Îmbătrânirea și emigrația populației afectează considerabil stabilitatea financiară a bugetului de asigurări sociale. Sistemul actual al asigurărilor sociale propune beneficiarilor un nivel redus

de asigurare. În cazul menținerii condițiilor actuale de organizare și distribuire a asigurărilor sociale, în special al pensiilor de vârstă, rata de înlocuire se va reduce în continuare, în medie cu 0,5% – 1,0% la fiecare 1-2 ani. Conform prognozelor, va crește semnificativ, cu circa 14% anual, diferența dintre salariul mediu calculat și valoarea medie a pensiei stabilite³⁹.

- Păstrarea inegalităților în redistribuirea asigurărilor sociale pentru unele categorii de angajați amplifică sentimentul de inechitate și presiune socială asupra populației ocupate și reduce motivarea de a contribui la bugetul asigurărilor sociale de stat.
- Păstrarea mecanismului complicat, fără evidență individuală și fragmentat în diverse forme de prestații și asistență socială în acordarea indemnizațiilor sociale, amplifică vulnerabilitatea familiilor cu adevărat nevoiașe și micșorează valoarea reală a suportului acordat.
- Tendința de a crea mai multe servicii de asistență socială poate provoca deficitul resurselor pentru menținerea și dezvoltarea acestor servicii de către administrația publică locală. Or, pentru multe bugete locale, majorarea cheltuielilor existente cu 150–250 mii lei anual este un lux.
- Capacitatea redusă de gestionare, finanțare din surse publice a serviciilor de asistență socială la nivel local, generează inegalitatea localităților în ce privește asigurarea cu servicii, centre comunitare de (re)integrare și suport a copiilor și familiilor defavorizate, a vârstnicilor solitari.

Politici guvernamentale

Prima reformă socială în Republica Moldova, lansată în 1994, își propunea indexarea echitabilă a asigurărilor sociale. În 1998, Guvernul a lansat Strategia de reformare a sistemului de asigurare cu pensii, urmărind crearea unui sistem noi sistem de asigurări sociale, stabil financiar, social echitabil și care ar încuraja contribuția și descuraja distribuția. Strategia prevedea mărirea vârstei de pensionare, promovarea sistemelor private de asigurări sociale, anularea condițiilor avantajoase de pensionare și alte elemente, din care în 2002 majoritatea

³⁷ „Situația copiilor instituționalizați”, elaborat de Programul de Securitate Alimentară al Comisiei Europene în comun cu „Every Child”, Chișinău, 2005.

³⁸ „Situația copiilor rămași fără îngrijirea părintească în urma emigrației”, UNICEF, Chișinău, 2006.

³⁹ Medie calculată în baza rezultatelor modelării evoluției sistemului de pensii, vezi „Sistemul de pensii al Republicii Moldova: expertiză actuarială”, Ministerul Protecției Sociale, Familiei și Copilului al Republicii Moldova, Chișinău, 2007.

au fost stopate. Drept urmare, doar o parte din prevederile strategiei au fost implementate. S-a reușit reducerea datoriilor față de asigurați și eliminarea fenomenului de rețineri de plată a pensiilor. Aceste realizări se datorează în mare parte disciplinării plăților față de bugetul asigurărilor sociale. De asemenea, în baza prevederilor strategiei a fost implementat mecanismul de evidență individuală a contribuabililor și contribuțiilor de asigurări sociale, fapt ce permite asigurarea legăturii dintre contribuții și plăți.

În 2004 s-a încercat uniformizarea condițiilor de pensionare prin eliminarea condițiilor avantajoase pentru unele categorii de cetățeni, însă efectul a fost limitat. Sistemul de pensii rămâne în continuare inegal pentru diferite categorii de persoane. Unificarea condițiilor de pensionare este obstructată de factorii politici, deoarece decizia de a crea un sistem unic de pensionare este, în primul rând, una politică. Tergiversarea reformei trezește nemulțumirile contribuabililor, și așa destul de împovărați din cauza ratei de înlocuire reduse. Pentru reducerea inegalităților specifice sistemului de pensionare în sectorul agrar, în 2006 Guvernul a aprobat Strategia de reformare a sistemului de pensionare în sectorul agrar⁴⁰. Strategia prevede aplicarea cotei de contribuție individuală a agricultorilor și subsidii parțiale din bugetul de stat. Soluția dată va fi însă una de scurtă durată. Cel mai eficient mecanism, pentru întregul sistem de asigurări sociale, este contribuția individuală (cumpărarea asigurărilor sociale) de către angajați din toate sectoarele.

Pentru îmbunătățirea stabilității financiare a sistemului de asigurări sociale de stat și crearea unui sistem unic de pensii pentru limita de vârstă pentru toate categoriile de angajați a fost elaborat Planul de asigurare a stabilității financiare a bugetului asigurărilor sociale de stat⁴¹. Aceasta nu a adus, însă, schimbări esențiale, sistemul rămânând diferențiat și instabil. Guvernul nu este în stare să gestioneze riscurile pe care le implică

acest sistem, riscuri legate de posibilele proteste sociale și presiuni politice din partea angajaților din sectorul agrar și funcționarii publici. De asemenea, în cazul implementării acestui plan poate scădea motivația angajaților din sectoarele profitabile de a achita integral contribuțiile la bugetul asigurărilor sociale de stat.

Nu se realizează progrese esențiale nici în constituirea fondurilor private de pensii. Instabilitatea economică, dezinteresul manifestat de fondurile de pensii cu capital străin față de Republica Moldova și capacitățile scăzute ale guvernului de a media relația dintre fondurile private și beneficiarii de pensii reduc considerabil posibilitatea de a implementa în timpul apropiat alte mecanisme de asigurări sociale, chiar dacă există exemple recente de astfel de reforme în țările vecine⁴².

Pentru raționalizarea mecanismului de prestare a compensațiilor nominative, Ministerul Protecției Sociale, Familiei și Copilului a inițiat implementarea Proiectului-pilot privind testarea mecanismului de acordare a compensațiilor nominative⁴³. Scopul proiectului constă în testarea tentativă în raioanele Soroca, Orhei, Leova și sect. Râșcani mun. Chișinău cu ajutorul „filtrelor” a veniturilor raportate de familii. După aplicarea filtrelor s-a reușit excluderea a 19% din numărul inițial de beneficiari ai compensațiilor nominative, ceea ce denotă că există rezerve în ce privește prestarea echitabilă a compensațiilor.

Experiența internațională a demonstrat că dezvoltarea serviciilor sociale destinate copilului trebuie reorientate de la instituțiile tradiționale de îngrijire spre ajutorul și suportul familiei și comunității. Statul nu mai este unicul responsabil, deși el încă întreține instituții rezidențiale cu un număr mare de copii. Nu putem vorbi despre inactivitatea statală din considerentul că au fost aprobate legi, strategii, programe de acțiune ce au favorizat îngrijire în familie a copilului. Dar deocamdată aspectul practic e lăsat pe seama organizațiilor internaționale și neguvernamentale (detalii în **SUBIECT SPECIAL: PROTECȚIA COPILULUI**).

Consolidarea capacităților instituționale în domeniul asistenței sociale a fost o prioritate atât a domeniului public, cât și a sec-

⁴⁰ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1219 din 23.10.2006.

⁴¹ Elaborat în cadrul strategiei de reformare a sistemului de asigurare cu pensii din 23.09.1998, aprobat de către Consiliul de Administrație al Casei Naționale de Asigurări Sociale.

⁴² Recent în România a fost introdus un sistem multi-pilon de pensii care îmbină sistemul de stat, administrarea privată și fondurile de pensii facultative.

⁴³ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1119 din 27.10.2005.

torului asociativ. Până nu demult, în rețeaua de servicii socială lipsea cea mai importantă verigă – asistentul social la nivel comunitar. Cu suportul reprezentanței UNICEF Moldova, Ministerul Protecției Sociale, Familiei și Copilului a organizat procesul de recrutare a asistenților sociali comunitari ce vor activa în cadrul primăriilor. În prezent sunt angajați 530 asistenți sociali, dar există o serie de constrângeri care pot afecta capacitatea rețelei de asistenți sociali. Recrutarea asistenților a fost efectuată în regim de urgență, cu neglijarea procedurilor de angajare. Majoritatea asistenților sociali angajați la nivel de comunitate nu dețin o pregătire specială în domeniu.

Pentru realizarea eficientă a sarcinilor profesionale de către asistenții sociali este necesară organizarea la nivel național a unui proces de instruire inițială, în baza unui modul-standard aprobat de MPSFC. În total sunt necesare 1200 unități de asistent social la nivel de comunitate. În acest context, Ministerul Educației și Tineretului a redus numărul de locuri universitare la specialitatea asistență socială la nivel de universitate. Adoptarea pripită a unor decizii importante în politica educațională este deja tradițională pentru Republica Moldova, după cum se menționează și în subcapitolul **EDUCAȚIA PROFESIONALĂ**. Acest fapt denotă lipsa unui mecanism de coordonare a activităților inter-ministeriale. O altă constrângere în buna funcționare a rețelei este salariul asistentului social. Actualmente salariul unui asistent social este de 540 lei – cu numai 100 de lei mai mare decât pensia medie pe țară, fapt ce nu motivează o fidelitate pentru activitatea profesională.

Recomandări

Pentru asigurarea securității și stabilității financiare a sistemului de asigurări sociale trebuie accelerat procesul de implementare a strategiei de reformare a sistemului de pensionare, în special:

- **Mărirea numărului de contribuabili prin asigurarea evidenței individuale a tuturor categoriilor de angajați, inclusiv al celor din agricultură.** Pentru a atenua discrepanța dintre contribuțiile angajaților în agricultură și asigurările de care ei beneficiază este necesară introducerea codurilor de evidență individuală a fiecărui contribuabil (CPAS) și a schemei

obligatorii de asigurare socială a angajaților din agricultură. În același timp este indispensabilă elaborarea unui mecanism de testare individualizată a veniturilor, nivelului de trai al tuturor categoriilor de cetățeni, ceea ce va permite raționalizarea sistemului de redistribuire a asigurărilor sociale.

- **Unificarea mecanismelor de pensionare pentru toate categoriile de angajați, pentru a diminua distribuția inechitabilă.** Este importantă reducerea discrepanței între pensiile funcționarilor publici, deputaților etc. și a cetățenilor simpli. Aceste acțiuni vor ameliora încrederea contribuabililor în sistemul de pensionare.
- **Creșterea vârstei de pensionare a cetățenilor reprezintă cea mai eficientă metodă de atenuare a descrescărilor ratei de înlocuire.** Stabilizarea sistemului de asigurări sociale și creșterea plăților pe termen mediu poate fi atinsă prin majorarea vârstei de pensionare până la 65 de ani pentru bărbați și femei. Aceasta va permite creșterea ratei de înlocuire în medie cu 1,0–1,6% anual. Odată cu creșterea vârstei de pensionare se majorează și numărul persoanelor ocupate, fapt ce va permite creșterea majorității formelor de asigurări sociale și respectiv creșterea nivelului de trai al beneficiarilor acestora. În același context, amânarea ieșirii la pensie va permite majorarea reală a pensiei, fără a afecta stabilitatea financiară sistemului de asigurări sociale.
- **Completarea actualului sistem de pensii cu fonduri de pensii administrate privat.** Este recomandabil sistemul de pensii bazat pe trei piloni⁴⁴: primul reprezintă sistemul de asigurări de stat existent; al doilea – administrarea privată a unei părți din contribuția angajatului la schema 1, contribuția ar putea fi de 2% din salariul brut lunar; al treilea pilon este format din fondurile de pensii opționale, unde angajatul sau angajatorul pot achita o parte din venitul salarial.
- **Pentru o majorare a ratei de înlocuire trebuie introdusă o cotă unică a contribuțiilor la asigurările sociale pentru toate categoriile de cetățeni.** Această schimbare poate ridica rata de înlocuire pe termen mediu cu 6-8%.
- **Asigurarea unui efect compensatoriu asupra categoriilor de cetățeni aflați în dificultate prin compensațiile nominative și alte prestații sociale impune integrarea lor în programe de sprijin familial.** Suportul oferit trebuie să fie orientat spre necesitățile specifice ale familiei, micșorând astfel numărul de copii instituționalizați și al familiilor pauperizate.

⁴⁴ Astfel de sisteme complementare de pensii au fost implementate în majoritatea țărilor Europei Centrale și de Est.

- **Pentru a evita instituționalizarea excesivă a serviciilor de asistență socială sunt necesare evaluările necesităților comunităților locale în ce privește crearea de noi servicii la nivel local.** Este necesară cooperarea pe orizontală între autoritățile de administrație publică și donatori astfel încât să se evite crearea de servicii care ulterior nu pot gestionate eficient de administrația publică locală.
- **Perfecționarea metodică și instituțională a cadrului de instruire a asistenților sociali angajați la nivel local.** Pentru ca asistenții sociali la nivel local să devină actori-cheie ai protecției sociale este necesară revizuirea categoriei de salarizare a acestora. De asemenea, este necesar ca fiecare unitate de asistent social să dispună de un program de lucru echilibrat care să orienteze eforturile acestora către diferite categorii de beneficiari și nu doar către persoane vârstnice.
- **Pentru economisirea resurselor publice sunt necesare modificări legislative și instituționale pentru a face posibilă procurarea de către autoritățile locale a serviciilor oferite de ONG-uri.** Aceasta va consolida capacitatea sistemului de protecție socială de a reacționa eficient la problemele sociale.
- **Aprobarea și implementarea standardelor de calitate a serviciilor sociale pentru diferite categorii de beneficiari.** În acest sens este necesară urgentarea procesului de aprobare a Legii privind acreditarea și evaluarea în domeniul asistenței sociale. În același timp, aceste standarde vor fi eficiente numai în cazul în care mecanismul de evaluare și acreditare va fi utilizat în egală măsură de instituțiile publice și organizațiile neguvernamentale.

1.5. Subiect special: protecția copilului în Moldova

Ratificând Convenția ONU cu privire la drepturile copilului⁴⁵, Republica Moldova s-a obligat să promoveze drepturile copilului și să dezvolte o politică națională de protecție a copilului împotriva oricăror forme de violență, vătămare sau abuz, fizic sau mintal, de abandon sau neglijență, de tratament necorespunzător sau exploatare, inclusiv abuz sexual, în timpul în care se află în îngrijirea părinților sau a unuia dintre ei, a reprezentanților legali sau a oricărei persoane căreia i-a fost încredințat⁴⁶. Pentru a asigura implementarea deplină a prevederilor internaționale și a respectării drepturilor copiilor trebuie pus la punct un sistem unic de protecție a copilului bazat pe patru principii consfințite în Convenție:

- *Interesul superior al copilului* – toate acțiunile privind copilul trebuie să ia în considerare ansamblul intereselor superioare ale acestuia.
- *Non-discriminare* – toate drepturile sunt aplicabile copiilor fără excepție și statul este obligat să protejeze copiii de orice formă de discriminare.
- *Supraviețuire și dezvoltare* – fiecare copil are dreptul la viață; statele-părți au obligația să asigure dezvoltarea copiilor, valorificând potențialul acestora la maximum.
- *Participarea copilului* – fiecare copil are dreptul să-și exprime opinia care trebuie luată în considerare în orice chestiune sau procedură care îl afectează.

În sfera politicilor de protecție a copilului și familiei au fost adoptate mai multe documente. Cele mai relevante sunt Concepția⁴⁷ și Strategia națională cu privire la protecția copilului și a familiei⁴⁸, Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului⁴⁹, Strategia națională și Planul de acțiuni “Educație pentru toți”⁵⁰, Planul de Acțiuni Republica Moldova - UE⁵¹, Strategia și Planul de acțiuni privind reforma sistemului rezidențial de îngrijire a copilului pe anii 2007 - 2012⁵². În ciuda eforturilor depuse în elaborarea politicilor, sistemul actual de protecție a copilului în Republica Moldova rămâne fragmentat, inefficient și puțin orientat pe serviciile de prevenire⁵³. Formele optime de protecție a copiilor rămași fără îngrijire părintească sunt măsurile de preve-

nire și îngrijire în sânul familiei sau apropiat mediului familial, dar în Republica Moldova instituționalizarea rămâne principala formă de protecție a acestora. Serviciile de sprijin familial și apropiat mediului familial sunt subdezvoltate, iar finanțarea de stat este foarte limitată sau lipsește. În prezent, peste 12 mii de copii din țară sunt plasați în 67 de instituții rezidențiale. Condițiile nesatisfăcătoare de trai reprezintă cauza principală a intrării copilului în sistemul de protecție, 85% dintre copiii instituționalizați provenind din familii social vulnerabile și având unul sau ambii părinți în viață.

Un neajuns esențial al sistemului de protecție a copilului este lipsa unei structuri independente de monitorizare privind protecția și promovarea drepturilor copilului. Acest neajuns a fost remarcat în Observațiile finale ale Comitetului privind drepturile copilului din 2002, prin care acesta recomandă Republicii Moldova înființarea funcției de “*avocat al copilului*”, fie în cadrul Centrului pentru Drepturile Omului, fie ca instituție independentă⁵⁴.

Reformarea constantă a sistemului administrației publice locale a determinat instabilitatea și ritmul lent de dezvoltare a cadrului instituțional de protecție a copilului, atât la nivel central, cât și local. La nivel rațional, structura de protecție a copilului este insignifiantă, cuprinzând 2-3 specialiști care se ocupă de protecția copilului și familiei. Nici la nivelul central responsabilitățile de protecție a copilului nu au fost clar divizate.

Sunt menținute mecanismele financiare ce nu promovează și nu sprijină dezvoltarea serviciilor comunitare pentru susținerea fa-

⁴⁵ Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.408-XII din 12.12.1990, care a intrat în vigoare din 25.02.1993.

⁴⁶ Articolul 19 al Convenției ONU cu privire la drepturile copilului.

⁴⁷ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.51 din 23.01.2002.

⁴⁸ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.727 din 16.06.2003.

⁴⁹ Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.415-XV din 24.10.2003.

⁵⁰ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.410 din 04.04.2003 și nr.527 din 21.05.2004.

⁵¹ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.356 din 22.04.2005.

⁵² Hotărârea Guvernului nr.784 din 09.07.2007.

⁵³ Discursul Președintelui Republicii Moldova, dl. Vladimir Voronin, în cadrul Conferinței Naționale „Dimensiuni sociale ale sistemului de protecție a copilului în Republica Moldova” din 29 mai 2006.

⁵⁴ Observații finale ale Comitetului privind drepturile copilului: Republica Moldova, CRC/C/15/Add.192 din 4 octombrie 2002, Punctul 13.

miliei. Sistemul financiar existent nu încurajează referirea la serviciile sociale comunitare, deoarece cei care inițiază procesul de plasament nu au responsabilități financiare (autoritățile locale pot referi copilul în instituțiile rezidențiale finanțate direct de la bugetul de stat).

Autorităților publice locale le lipsește experiența în managementul și organizarea serviciilor sociale pentru familie și copil. Aceasta se datorează faptului că până în prezent serviciile sociale erau dirijate și oferite centralizat. Din cauza salariilor mici, domeniul asistenței sociale și protecție a copilului nu este atractiv pentru specialiști (asistenți sociali, psihologi, logopezi etc.).

Ca aspect pozitiv în implementarea politicilor sociale în domeniul protecției copilului trebuie menționată instituirea Ministerului Protecției Sociale, Familiei și Copilului⁵⁵, drept organ central de protecție a copilului. În acest fel, statul a ținut cont și de recomandările Comitetului ONU privind Drepturile Copilului⁵⁶. Astfel, urmează să fie revizuită necesitatea existenței Secretariatului Permanent al Consiliului Național pentru Protecția Drepturilor Copilului, aceasta fiind o structură depășită și ineficientă.

Remarcabilă este și schimbarea recentă de atitudine în angajarea asistenților sociali⁵⁷. Potrivit noului Regulament, angajații în funcția de asistent social activează în teritoriul primăriei pentru care sunt selectați. Aceasta va permite optimizarea eficienței prin concentrarea resurselor umane și financiare și realizarea Strategiei naționale privind protecția copilului și familiei în ceea ce privește descentralizarea serviciilor sociale pentru copil și familie la nivelul satelor și comunelor. Activitatea de asistență socială se va desfășura cât mai aproape de mediul în care se dezvoltă fiecare copil, în cadrul familiei sale și al comunității de origine. În funcție de problemele sociale

cu care se confruntă, consiliile locale vor fi sprijinite pentru înființarea diferitelor servicii alternative cum ar fi: centre de zi (inclusiv pentru copiii cu dizabilități), servicii de asistență parentală profesionistă, servicii de consiliere (inclusiv a părinților), servicii de prevenire a abandonului și de menținere a copilului în propria familie. Însă statul deocamdată nu a asigurat condițiile și mecanismele pentru realizarea parteneriatului cu societatea civilă, în primul rând pentru concesionarea serviciilor sociale. Doar prin aplicarea acestei măsuri ar fi fost posibil de constituit un sistem eficient și diversificat de servicii, racordat la necesitățile copiilor și familiilor din comunitate, care să asigure aplicarea neselectivă a principiilor prevăzute în Convenția ONU cu privire la drepturile copilului.

O recomandare (ignorată deocamdată) a Comitetului ONU privind drepturile copilului este instituirea unui mecanism efektiv de primire și înaintare a unor plângeri din partea copiilor aflați în sistemul de îngrijire⁵⁸. O altă lacună este lipsa unei baze de date integrate și permanent actualizate privind copiii plasați în instituții rezidențiale și a mecanismului de evaluare și monitorizare a copiilor aflați în sistemul de protecție.

Dacă la elaborarea politicilor s-au înregistrat progrese, atunci implementarea și perfecționarea actelor normative, legislative și standardelor prevăzute în aceste politici este deplorabilă. Raportul de evaluare „Implementarea Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului”⁵⁹ arată în mod univoc că majoritatea obiectivelor propuse pentru anii 2004 – 2006 nu s-au realizat. Aceeași este și situația cu Strategia națională privind protecția copilului și familiei, aprobată în 2003. Implementarea acesteia urma să se realizeze printr-un Plan național de acțiuni, care, din păcate, nici până în prezent nu a fost elaborat.

Lucrul cel mai bizar rămâne indolența Guvernului în raport cu reglementarea organizării și funcționării organelor de tutelă/curatelă responsabile de protecția drepturilor copilului. Astfel, Regulamentul organelor de tutelă/curatelă din 1972 încă este în vigoare, în măsura în care nu contravine prevederilor legale adoptate după proclamarea Republicii Moldova ca stat independent.

⁵⁵ Legea Republicii Moldova nr.357 din 24.11.2006 pentru modificarea articolului 24 din Legea nr.64 din 31.05.1990 cu privire la Guvern.

⁵⁶ Observații finale ale Comitetului privind drepturile copilului: Republica Moldova, CRC/C/15/Add.192 din 4 octombrie 2002, Punctele 10, 11.

⁵⁷ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 24 din 10.01.2007 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de angajare a asistenților sociali.

⁵⁸ Observații finale ale Comitetului privind drepturile copilului: Republica Moldova, CRC/C/15/Add.192 din 4 octombrie 2002, Punctul 30 lit. (f).

⁵⁹ PNUD, Chișinău, Decembrie 2006.

Codul familiei al Republicii Moldova⁶⁰ reprezintă legea de bază - depășită și foarte rigidă - care stabilește formele de protecție a copiilor rămași fără ocrotire părintească. Recent a fost format un grup de lucru compus din reprezentanți ai autorităților centrale și locale, UNICEF, societății civile și mediilor academice pentru elaborarea unui proiect de lege cu privire la modificarea și completarea Codului familiei. Amendamentele propuse sunt orientate spre creșterea și dezvoltarea copilului, cu prioritate, în mediul familial, reducerea substanțială a numărului de copii plasați în instituții rezidențiale, organizarea funcționării serviciilor de prevenire a separării copiilor de părinți, implicarea activă a societății civile în activitatea de protecție a copiilor rămași fără ocrotire părintească, definirea clară a momentului atribuirii unui copil al statutului de *“copil rămas fără ocrotire părintească”*, realizarea obiectivelor propuse în Planul Național pentru Apărarea Drepturilor Omului (PNADO) și armonizarea prevederilor Codului cu normele și standardele internaționale.

Legislația în domeniu și mecanismul actual de finanțare stimulează plasarea copiilor în instituțiile rezidențiale. Resursele financiare și cele materiale continuă să fie direcționate preponderent spre instituții și copii plasați în acestea și doar nesemnificativ spre copilul care se află în risc de abandon sau alte situații dificile⁶¹. Calculele demonstrează că îngrijirea rezidențială este o formă costisitoare de îngrijire în raport cu serviciile de prevenire bazate pe sprijin familial și comunitar. Finanțarea instituțiilor sociale se face din bugetul de stat centralizat și implică costuri de la 12 la 39 mii lei pe an pentru fiecare copil⁶².

Acest lucru se întâmplă din cauza că autoritățile publice locale, deși au atribuții și competențe în domeniul protecției copilului din localitate, nu dispun de resursele financiare și inițiază plasarea copiilor în situații de risc în instituțiile cu finanțare națională. Pentru remedierea acestor lacune, este necesară reformarea amplă a întregului sistem de îngrijire rezidențială, precum și modificarea legii cu privire la finanțele publice locale.

Este salutară aprobarea Standardelor minime de calitate privind îngrijirea, educația și socializarea copiilor din instituțiile de tip rezidențial⁶³, care pune accentul pe asi-

gurarea prioritară a mediului familial pentru copiii rămași fără ocrotire părintească în raport cu protecția prin plasament rezidențial. Strategia națională și Planul de acțiuni privind reforma sistemului rezidențial de îngrijire a copiilor aprobate recent prevăd reducerea cu până la 50% a numărului de copii din instituțiile rezidențiale, precum și reorganizarea acestor instituții.

Recomandările esențiale pentru redresarea situației în sistemul de protecție socială a copilului în Moldova țin de armonizarea legislației naționale cu prevederile Convenției ONU privind drepturile copilului, descentralizarea administrativă, consolidarea cadrului instituțional și financiar și stabilirea unor mecanisme de cooperare cu societate civilă.

- Elaborarea și adoptarea mecanismelor operaționale (criterii de admitere în sistemul de protecție a copilului, standarde minime de calitate etc.) de prevenire a separării copiilor de familiile lor, cu excepția situațiilor în care menținerea copilului în familie pune în pericol dezvoltarea și bunăstarea acestuia.
- Este necesară reglementarea expresă a rolului părinților în dezvoltarea și creșterea copiilor, al comunității locale și al statului. Trebuie respectat principiul conform căruia părinții sunt primii responsabili de creșterea și dezvoltarea copilului, ținându-se cont de interesul superior al acestuia, iar responsabilitatea comunității locale este subsidiară.
- Trebuie reglementat modul în care statul asigură familiilor sprijin social și psihologic, precum și servicii de dezvoltare a abilităților părintești, astfel încât aceștia să poată oferi cea mai bună îngrijire posibilă pentru copiii lor.
- Pentru fiecare copil trebuie să existe o planificare individuală de îngrijire, definind obiectivele și durata plasamentului, luându-se în considerare opinia copilului. Planul de îngrijire trebuie revizuit periodic și să includă un sprijin adecvat la ieșirea copilului din sistemul de protecție, în vederea integrării lui în viața socială normală.
- Mecanismul de înaintare și examinare a plângerilor din partea copiilor aflați în sistemul de protecție trebuie în continuare dezvoltat, astfel încât copilul să se simtă în siguranță și să poată să-și exprime liber opinia.

⁶⁰ Legea organică, nr.1316 din 26.10.2000, în vigoare din 26 aprilie 2001.

⁶¹ Discursul Președintelui Republicii Moldova, dl. Vladimir Voronin, în cadrul Conferinței Naționale „Dimensiuni sociale ale sistemului de protecție a copilului în Republica Moldova” din 29 mai 2006.

⁶² Ibidem.

⁶³ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.432 din 20.04.2007.

- Elaborarea și adoptarea legii cu privire la minimum de existență, care să asigure un venit minim garantat oricărei familii sau persoane cu venitul mai mic decât necesitățile minime de consum. Lipsa unui astfel de act normativ este o încălcare a dreptului persoanei la un trai decent.
- Odată cu reforma administrației publice centrale este necesară consolidarea administrațiilor publice locale prin delimitarea clară a funcțiilor și responsabilităților dintre autoritățile centrale și cele locale, ținând cont de principiul autonomiei locale și sporirea independenței financiare a organelor autorităților publice locale și subvenționarea acestora de la bugetul național prin transferuri inter-bugetare.
- Crearea instituției "avocatul copilului", drept organ independent de monitorizare a respectării drepturilor copilului.
- Este necesară elaborarea noilor mecanisme financiare cu redirecționarea finanțelor publice către autoritățile locale concomitent cu transferul unor atribuții din competența autorităților centrale ale statului în cea a autorităților administrației publice locale alese în unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I și II. Totodată, noile mecanisme financiare trebuie să încurajeze dezvoltarea serviciilor de sprijin familial și a formelor de protecție de tip familial și apropiat mediului familial.
- În scopul creșterii calității serviciilor prestate, personalul din sistem trebuie pregătit profesional în mod obligatoriu și să se asigure participarea la instruire periodică. De asemenea, este necesară majorarea salariilor, contribuind la motivarea personalului și la încadrarea de personal cu studii superioare.
- Constituirea unui parteneriat viabil cu societatea civilă înseamnă concesionarea serviciilor și colaborarea cu organizațiile necomerciale și private, favorizând dezvoltarea unei piețe competitive a prestatorilor de servicii sociale.
- La nivel de comunicare este necesară dezvoltarea unei strategii complexe de comunicare în domeniul protecției copilului pentru a spori vizibilitatea obstacolelor în calea protecției copilului cu scopul de a consolida atitudinile și bunele practici în domeniu.

The background is a solid orange-red color. On the left, there are several word blocks, similar to those used in the game Scrabble, arranged in a vertical column. The word 'POPULATION' is clearly visible, with the letters 'P', 'O', 'P', 'U', 'L', 'A', 'T', 'I', 'O', 'N' stacked vertically. Other blocks with letters like 'M', 'S', 'D', 'Z', 'A', 'Z', 'E' are also visible, some overlapping and some blurred. On the right side, there is a large, stylized, white-outlined shape that resembles a drop or a cloud, containing a large white number '2'.

2

*Demografia: o
amenințare latentă*

//
**Viața, dacă știi să o trăiești,
este lungă”.**

Seneca, filozof roman





Demografia: o amenințare latentă

Concluziile acestui capitol îi confirmă pe deplin denumirea: evoluțiile demografice reprezintă cu adevărat o amenințare latentă pentru Republica Moldova. Deocamdată, riscurile demografice nu sunt percepute în mod serios și nu au fost elaborate instrumente pentru gestionarea acestora. Suprapunerea schimbărilor în comportamentul reproductiv al populației cu o rată înaltă de mortalitate au permanentizat un spor natural negativ în ultimul deceniu. La factorii naturali s-au adăugat factorii social-economici negativi care au generat un proces intens de emigrare a populației și au intensificat procesul de depopulare. Emigrarea pe termen lung a știrbit și mai mult instituția familiei, inclusiv în mediul rural, intensificând tendința de creștere a ratei divorțurilor și lăsând mulți copii să crească în familii dezintegrate. Portretul demografic al țării nu ar fi complet fără considerarea fenomenului de migrare internă pe direcția rural-urban. Fiind o caracteristică firească a modernizării sociale și economice, migrarea internă, în același timp, epuizează și mai mult potențialul de reproducere demografică

2.1. Criza natalității și mortalității

Diagnoza

„Criză demografică” și „dpopulare latentă” sunt termenii utilizați frecvent pentru descrierea actualei realități demografice din Republica Moldova. Scăderea populației este determinată de natalitatea scăzută, emigrație și creșterea mortalității, iar interacțiunea lor complexă a catalizat și mai mult fenomenul depopulării. Dacă la 1 ianuarie 1997 populația prezentă⁶⁴ în Republica Moldova (fără regiunea transnistreană) era de 3657,3 mii persoane, la 1 ianuarie 2007 populația era de 3581,1 mii (**Figura 6**). Într-un singur deceniu, numărul locuitorilor a scăzut cu 2,1%, în mediul rural cu 0,5%, iar în mediul urban cu 4,3%.

Ca și în alte țări din spațiul post-sovietic, depopularea este rezultatul suprapunerii complexe a două categorii de factori⁶⁵. *Primo*, Republica Moldova este în proces de tranziție demografică care a început mai devreme decât tranziția economică și prin care trec toate țările europene. Tranziția demografică se manifestă inclusiv prin scăderea natalității care a început să scadă vertiginos începând cu mijlocul anilor 1980. *Secundo*, procesele demografice au fost influențate de dificultățile specifice perioadei de transformări economice. Este dificil de estimat cantitativ efectul tranziției asupra indicatorilor demografici, dar se pare că acesta a fost maxim la mijlo-

cul anilor 1990. În acea perioadă, indicatorul speranței de viață la naștere a atins valori minime, înrăutățirea situației fiind deosebit de evidentă pentru bărbați (**Figura 7**).

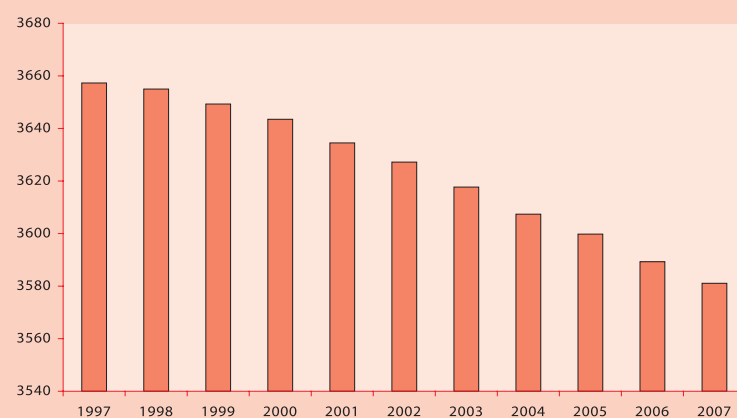
Conform datelor recensămintelor și statisticii stării civile sporul natural a cunoscut o reducere aproape constantă în

EVOLUȚIILE: -2

SITUAȚIA: -1

PERSPECTIVELE: -2

Figura 6 Evoluția populației prezente în Republica Moldova, mii persoane (exclusiv Transnistria)



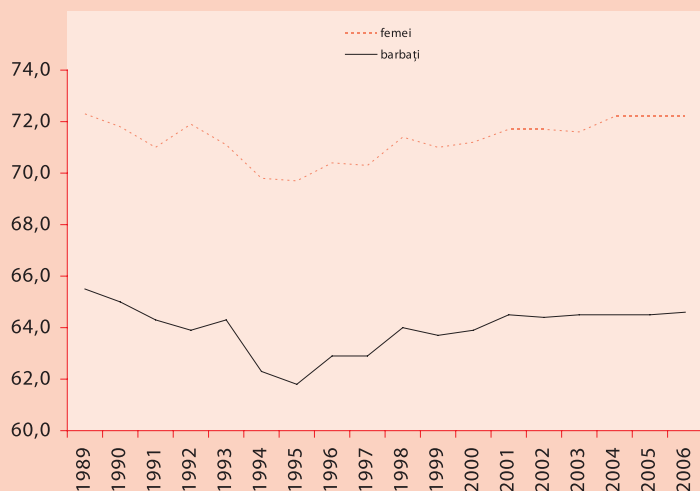
Sursă: Anuarele statistice ale Republicii Moldova, 1990-2006

⁶⁴ În metodologia utilizată de Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova se face deosebire între populația prezentă și populația stabilă. Populația prezentă este formată din persoanele ce se aflau fizic pe teritoriul Republicii Moldova la momentul recensământului sau calculelor anuale, inclusiv persoanele domiciliat temporar. Populația stabilă reprezintă numărul persoanelor care au domiciliul stabil în Republica Moldova, inclusiv persoanele absente temporar.

⁶⁵ Centrul pentru Demografie și Ecologie Umană / Центр демографии и экологии человека Института народнохозяйственного прогнозирования РАН/ „Страны СНГ переживают демографический кризис”, 2005.

Figura 7

Evoluția speranței de viață în Republica Moldova, ani

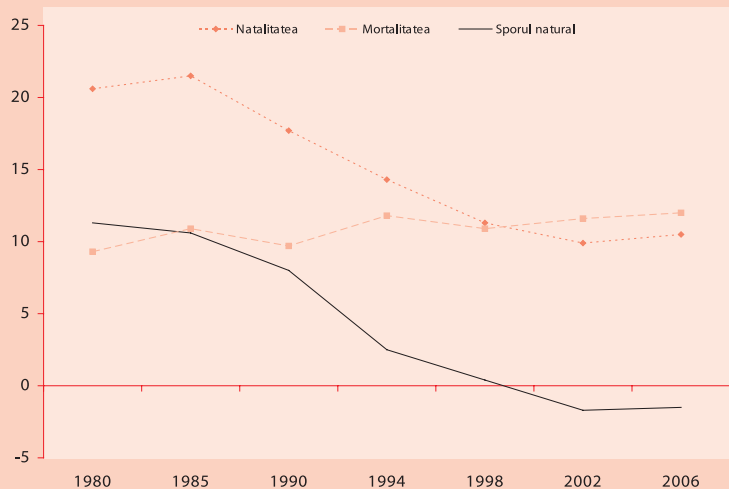


Surse: Anuarele statistice ale Republicii Moldova, 1990-2006

ultimii 16 ani, de la 8,0‰ în 1990 până la -1,5 ‰ în 2006 (**Figura 8**). Acesta este rezultatul reducerii ratei de natalitate concomitent cu creșterea ratei de mortalitate. Începând cu 1999, în general s-a stabilit **tip restrâns de reproducere demografică**, cu transformări profunde în structura demografică a populației și evoluția numerică. Deosebit de alarmant este faptul că și spațiul rural, considerat până nu demult sursa principală a potențialului demografic, a intrat în incapacitate de reproducere demografică (**Figura 9**).

Figura 8

Evoluția indicilor de bază ai reproducerii populației



Surse: Anuarele statistice ale Republicii Moldova, 1990-2006

⁶⁶ Indicele (coeficientul) de îmbătrânire a populației este egal cu numărul de persoane în vârstă de 60 și mai mult la 100 de locuitori. Conform scării Bojo-Garnier populația este considerată îmbătrânită dacă indicele respectiv atinge nivelul de 12%. La atingerea nivelului de 15% situația este apreciată drept critică.

Deocamdată, rata natalității în Republica Moldova este puțin mai înaltă decât în țările în tranziție din Europa și Caucaz (10,5‰ față de 9,8‰, conform situației din 2004). Astfel, sporul natural negativ este explicat de rate ale mortalității foarte înalte chiar și pentru grupul țărilor în tranziție. Principala cauză a deceselor sunt bolile aparatului circulator, specifice mai ales pentru femei (65,1% din cazuri, față de 48,3% la bărbați). Accidentele, intoxicațiile și traumele sunt o altă cauză importantă a deceselor, mai ales în cazul bărbaților (12,8% din cazuri). În același context, Republica Moldova deține unul din cei mai înalți indici ai mortalității infantile. Cu toate că mortalitatea infantilă a scăzut foarte mult, de la 22,4 cazuri per 1000 născuți-vii în 1994 până la 11,8 cazuri în 2006, acest indice rămâne înalt în comparație cu media europeană (6-7 cazuri per 1000 născuți-vii). Mai multe detalii vedeți în subcapitolul **SĂNĂTATEA PUBLICĂ**.

Cu toate că depopularea naturală (manifestată prin devansarea natalității de către mortalitate) este un factor-cheie al procesului de depopulare, emigrarea, ca factor de depopulare mecanică, capătă influențe tot mai clare, subminând și mai mult procesul de reproducere a populației (subcapitolul **EMIGRAȚIA**). Migrarea internă pe direcția sat-oraș, startată acum 25-30 de ani și care continuă intens, contribuie la reducerea potențialului demografic de reproducere prin antrenarea grupelor de vârstă reproductivă (vezi **MIGRAȚIA INTERNĂ**).

Paralel cu depopularea naturală și prin emigrație, precum și în mare măsură datorită acestora, se observă o îmbătrânire accentuată a populației (**Figura 10**). Dacă în 1989 recensământul general al populației a arătat o vârstă medie de 31,8 ani, atunci cel din 2004 – o vârstă de 35,3 ani. Raportul dintre generații se reduce în favoarea vârstelor înaintate, lucru care s-a accelerat începând cu anul 2000.

Indicele de îmbătrânire demografică a intrat în limitele critice de peste 15%⁶⁶. Astfel, îmbătrânirea demografică are loc concomitent în plan „orizontal” - prin noile generații reduse numeric, cât și „vertical” - prin creșterea duratei medii de viață a populației. Comparativ cu 1997, ponderea populației tinere cu vârsta de până la 14 ani s-a redus de la 18,1% prezentând o scădere de 283,4 mii persoane. În plus, ponderea celor cu vârsta

peste 65 de ani a crescut de la 9,3 la 10,2%, în creștere numerică cu 29,5 mii. Nici chiar redresarea natalității nu va putea ranversa, în viitorul previzibil, acest fenomen.

Riscuri

Deși problemele demografice sunt comune pentru majoritatea statelor europene, rapiditatea și profunzimea fenomenului în Republica Moldova creează riscuri deosebit de mari pe termen lung. Conform prognozelor ONU, până în 2050 populația țării noastre ar putea scădea la 2,8 milioane locuitori⁶⁷. Odată declanșată, criza demografică este greu de ranversat. Implicațiile acesteia pe termen lung sunt foarte serioase deoarece principalele resurse ale țării noastre sunt oamenii. Pe termen lung vor crește presiunile demografice externe. Republica Moldova intră tot mai pregnant într-o nouă fază, când nu mai poate fi considerată ca spațiu cu rezerve demografice. Din contra, va fi tot mai acută insuficiența potențialului uman și va fi periclitat genofondul populației. Lipsa resurselor umane deja se face resimțită în câteva sectoare economice, precum și într-o serie de zone geografice.

Structura pe vârste a populației poartă amprenta caracteristică a unui proces de îmbătrânire demografică alertă. Schimbări importante au avut loc și în cadrul structurii pe vârste și sexe a populației vârstnice. Tinde să crească numărul vârstnicilor de 80 ani și peste, cu importante implicații sociale și economice. Dacă grupele „mai tinere” ale populației vârstnice pot fi încă active din punct de vedere economic și capabile să se întrețină singure, cei „foarte bătrâni”, mai ales femeile, sunt dependenți de ceilalți. Aceasta va determina sporirea cheltuielilor pentru întreținerea socială a populației bătrâne. Situația va deveni și mai complicată către anii 2010-2015, când în categoria vârstei de pensionare vor intra generațiile născute în 1948-1950, numeric de 2-3 ori mai mari decât cele anterioare. Populația vârstnică în continuă creștere va avea nevoie de sprijin din partea statului în cadrul sistemului de protecție socială (vezi **POLITICI DE PROTECȚIE SOCIALĂ**). Problema se va acutiza dacă politicile ocupaționale și sociale nu vor

fi adaptate longevității în creștere și dacă productivitatea muncii nu va crește rapid (subcapitolul **PIAȚA MUNCII**).

Politici guvernamentale

O politică demografică pro-natalistă este greu de formulat în condițiile unei țări cu deficit de resurse financiare, politicile demografice fiind extrem de costisitoare. Involuția indicatorilor demografici nu poate fi corectată dacă parametrii sociali și economici de bază - nivelul de venituri, acce-

Figura 9 Evoluția sporului natural pe medii de reședință, ‰

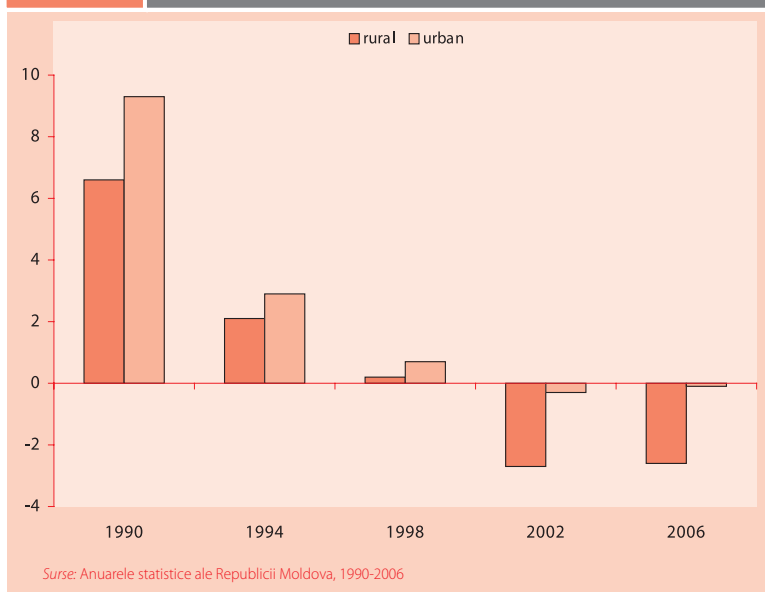
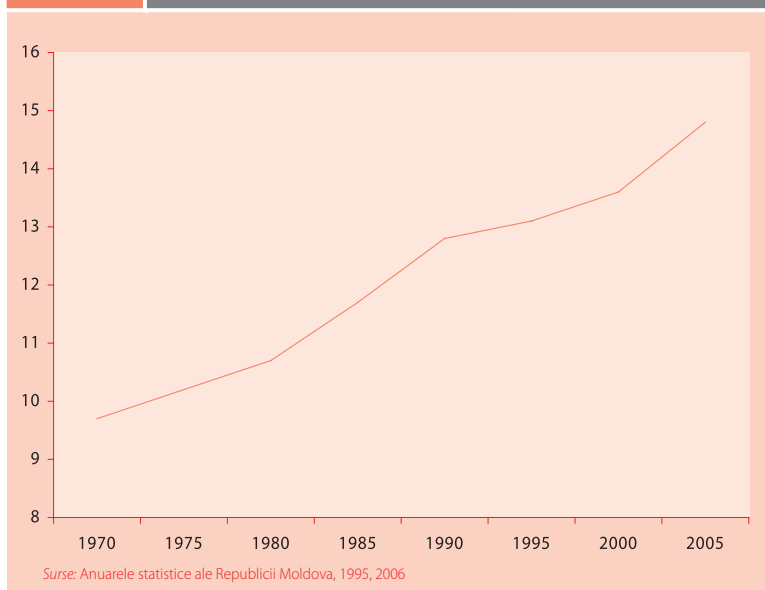


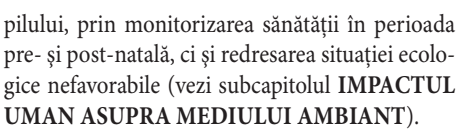
Figura 10 Indicatorul de îmbătrânire a populației



⁶⁷ „World Population Prospects: the 2006 Revision Population Database”, UN Population Division.

sibilitatea serviciilor de sănătate, egalitatea șanselor - nu se îmbunătățesc. Nu este de mirare că Republica Moldova nu dispune de o politică demografică propriu-zisă, accentul fiind pus pe instrumente financiare moștenite de la vechiul sistem politic, care nu mai răspund noilor provocări demografice. În prezent, indemnizațiile lunare pentru întreținerea copilului nu acoperă nici 30% din cheltuielile reale pentru întreținerea copilului. Indemnizațiile lunare pentru îngrijirea copilului până la 1,5-3,0 ani abia dacă se încadrează în limita de 10% din coșul minim de consum al populației.

Recomandări

-  **Formularea politicilor demografice nu este posibilă fără cercetări fundamentale și prognoze demografice pe termen mediu și lung.** Pentru aceasta trebuie creat un centru universitar sau ne-guvernamental specializat pe studii și prognoze demografice ce s-ar preocupa de cercetarea complexă a fenomenelor demografice. În același timp, trebuie asigurată funcționarea transparentă a Comisiei Naționale pentru populație și dezvoltare.
-  **Dorința de a face carieră și condițiile dure pe piața forței de muncă au făcut ca multe tinere femei să amâne sau chiar să renunțe la nașterea copiilor.** De aceea, în paralel cu promovarea rolului de reproducere care revine femeii în societate este necesară asigurarea echității social-economice, în primul rând, egalitatea salariilor și șanselor de promovare profesională între bărbați și femei. După naștere, femeia trebuie să aibă posibilitatea de a reveni la vechiul loc de muncă în condițiile salariale precedente sau chiar ameliorate. Partea de salariu care temporar nu este acoperit de productivitatea muncii trebuie să fie asigurat de stat.
-  **Pe termen scurt, sporul natural poate fi adus la valori pozitive numai prin reducerea ratei mortalității sub rata natalității.** Deoarece tendința de reducere a ratei natalității va persista în viitorul apropiat, rata mortalității trebuie să scadă accelerat pentru a compensa efectele negative. Acest lucru este posibil prin îmbunătățirea sistemului de protecție a sănătății și educarea unor atitudini adecvate din partea populației, mai ales a tinerilor, față de sănătate și propria viață.
-  **Un potențial mare pentru reducerea mortalității generale rezidă în reducerea mortalității infantile.** În prezent, mortalitatea infantilă este de două ori mai înaltă decât media europeană. În particular, este deosebit de înaltă mortalitatea infantilă cauzată de boli infecțioase și boli respiratorii. Redresarea acestei situații implică nu doar îmbunătățirea sistemului de sănătate a mamei și co-
-  pilului, prin monitorizarea sănătății în perioada pre- și post-natală, ci și redresarea situației ecologice nefavorabile (vezi subcapitolul **IMPACTUL UMAN ASUPRA MEDIULUI AMBIANT**).
-  **O parte însemnată din cazurile de mortalitate infantilă și a copiilor sub 5 ani este determinată de lipsa de cunoștințe elementare din partea mamelor.** Deoarece femeile însărcinate nu sunt informate adecvat despre riscurile și modul de viață pe care trebuie să-l aibă din perioada sarcinii, mulți copii mor până la vârsta de 5 ani din cauza malformațiilor congenitale. Un sfert din cazurile de moarte infantilă o prezintă mortalitatea extra-hospitalicească. Sugestiv este și faptul că în Republica Moldova se manifestă una din cele mai înalte rate de mortalitate infantilă cauzate de accidente și otrăviri.
-  **Este necesară adoptarea unei politici demografice pro-nataliste și introducerea unor stimulări financiare consistente pentru familiile care nasc doi și mai mulți copii.** Nu este recomandabil a diferenția stimulările în funcție de mediul de viață sau alte criterii pentru a evita speculațiile. Indemnizațiile lunare pentru îngrijirea copilului trebuie să fie cel puțin egale cu salariul mediu anual până la vârsta de 1,5 ani atât în sectorul de stat, cât și în cel privat. Începând cu a doua naștere, indemnizațiile lunare trebuie dublate și asigurate până la vârsta de 3 ani.
-  **Moldova trebuie să se pregătească pentru a face față unei îmbătrâniri și mai acute a populației sale.** Această tendință va solicita adaptarea sistemului de protecție a sănătății la necesitățile oamenilor în etate. De asemenea, va trebui reformat și sistemul de pensii. Durabilitatea acestui sistem este periclitată de numărul mare de emigranți care, îmbătrânind, ar putea să revină acasă. Creșterea presiunii demografice asupra populației economice active va impune și creșterea gradului de impozitare a veniturilor personale. Pentru a contrabalansa cât de cât aceste tendințe negative este necesar de a prelungi cât de mult posibil viața economic activă a persoanelor în etate și de a pune la punct un sistem de educație și instruire pe tot parcursul vieții.
-  **În pofida reducerii natalității în mediul rural, aici există totuși rezervele cele mai mari pentru reproducerea populației pe termen lung.** Dacă indicatorii demografici în mediul rural nu se vor corecta, dacă regiunile rurale nu vor deveni atractive pentru tineri din punct de vedere economic și nu va fi asigurată infrastructura socială necesară unor condiții corespunzătoare de viață (instituții de sănătate, culturale și educaționale), acest lucru nu va fi posibil. Prin urmare, politica demografică pe termen lung poate avea șanse numai în contextul unui proces de dezvoltare durabilă a localităților rurale.

2.2. Criza familiei

Familia este celula primară a societății umane, având o importanță economică, socială și demografică fundamentală. Principalele sale funcții sunt asigurarea continuității umane, formarea și dezvoltarea însușirilor intelectuale, morale, spirituale și fizice ale generațiilor tinere, transmiterea experienței de viață a adulților și menținerea avuției acumulate. În Republica Moldova, tranziția economică și demografică au determinat transformări esențiale în instituția familiei. Dacă în cazul mortalității și natalității decalajele față de țările europene se mențin înalte, atunci în cazul familiei se observă o convergență – de-a dreptul nefastă – către „modelul european” al familiei, tendință ce este în dezavantajul demografic al țării.

Se observă, astfel, accelerarea procesului de comprimare a familiei. Dacă în 30 de ani (1959-1989) numărul mediu de membri ai familiei a scăzut de la 3,8 la 3,4 persoane, în următorii 18 ani (1990-2007) numărul membrilor a scăzut până la 3,1 persoane. În 1970, numărul familiilor alcătuite din 2 persoane constituia 26%, în timp ce în 2004 această proporție constituia 31%. Crește și ponderea familiilor cu unul sau doi copii. Astfel, dacă în 1989 acestor tipuri de familii le reveneau peste 83% din totalul familiilor, în 2004 ponderea lor constituia 86,5%. Aceasta se explică prin tendința tot mai largă de a amâna nașterea copiilor, ca reacție la mediul social-economic nefavorabil. Percepțiile publice confirmă această aserțiune: 33% dintre cetățeni consideră că, condițiile care determină decizia tinerilor familii de a da naștere copiilor sunt astăzi „puțin mai nefavorabile” decât acum un an, iar 14% - „mult mai nefavorabile”⁶⁸.

A doua tendință care se conturează este creșterea numărului de copii născuți în afara căsătoriei (**Figura 11**). Evident, nu este vorba atât de creșterea pe scară largă a numărului de mame singurate, deoarece în actualul context social-economic decizia de a naște un copil care să crească în familie monoparentală ar fi greu de explicat. Dinamica numărului de copii născuți în afara căsătoriei denotă în principal schimbări esențiale care se produc în stilul de viață în peri-

oada de până la căsătorie, relațiile căpătând caracter de concubinaj⁶⁹. La recensământul populației din 2004, 57 mii de bărbați și 60 mii de femei s-au declarat „căsătoriți neoficial”. Faptul că copiii sunt născuți nu atât de mame singure, ci mai degrabă în cadrul unor căsătorii neoficiale nu înseamnă că relațiile de familie sunt trainice, ci din contra. Erodarea relațiilor de familie este observată și în percepțiile publice. Peste 39% dintre cetățeni declară că „relațiile de familie par se înrăutăți pe parcursul ultimului deceniu”, iar 22% - că „se observă o deteriorare acută a relațiilor de familie”⁷⁰.

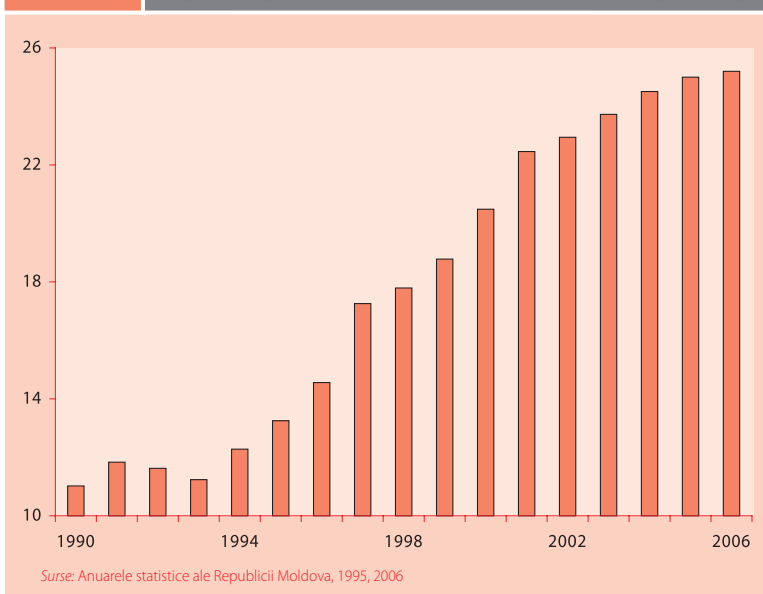
EVOLUȚIILE: -2

SITUAȚIA: -1

PERSPECTIVELE: 0

Demografia: o amenințare latentă

Figura 11 Copii născuți în afara căsătoriei oficiale, % din total copii născuți



O altă evoluție importantă este creșterea vârstei de căsătorie. Dacă în anul 1990, până la vârsta de 20 ani se căsătoreau 35% dintre femei, în 2006 ponderea a scăzut la 25%. În schimb, a crescut esențial cota celor care se căsătoresc la vârsta de 25-29 ani (**Figura 12**). Consecința acestei schimbări pe termen lung este reducerea probabilității de apariție a celui de-al doilea sau al treilea copil în

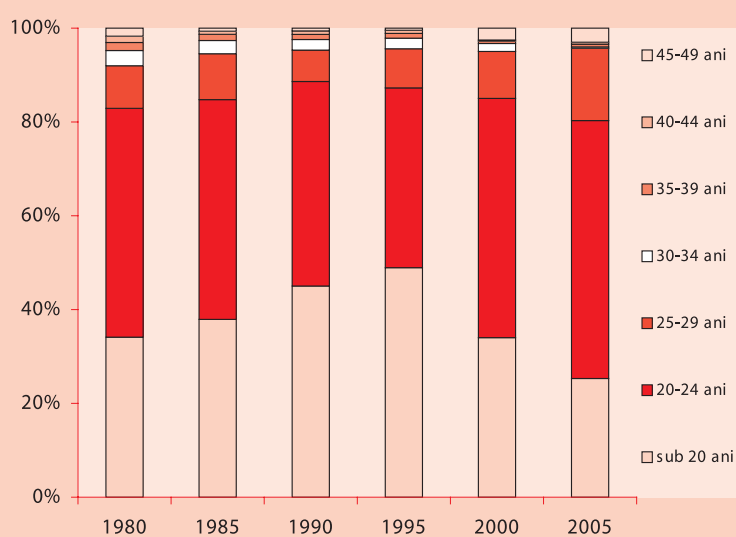
⁶⁸ Sondajul sociologic „Republica Moldova 2007: starea țării și a oamenilor”.

⁶⁹ Concubinajul este un proces socio-demografic caracterizat prin faptul că persoanele, din anumite motive (economice, sociale, morale) nu-și oficializează legal conviețuirea lor. De pe pozițiile moralei sociale concubinajul este apreciat drept manifestare a degradării sociale, cu efecte demografice multilaterale și de durată.

⁷⁰ Sondajul sociologic „Republica Moldova 2007: starea țării și a oamenilor”.

Figura 12

Tendințele în rata de căsătorie pe vârste (femei) în perioada 1979–2005



Surse: Anuarele statistice ale Republicii Moldova, 1995, 2006

familie. Chiar și nașterea primului copil are loc tot mai târziu după momentul căsătoriei, adeseori amânată cu până la 3-5 ani. Aceasta are efect triplu: 1) crește probabilitatea declanșării unui divorț timpuriu într-o familie fără copii; 2) se multiplică riscurile care pot apărea la naștere, legate de vârsta înaintată a mamei; și 3) scade probabilitatea apariției celui de-al doilea copil, deoarece vârsta mamei la prima naștere determină câți copii va avea familia. Peste 70% din familiile unde prima naștere are loc în intervalul de vârstă

a mamei de 21-27 ani au doi și mai mulți copii, iar cu cât vârsta mamei la prima naștere crește, cu atât mai mică este probabilitatea apariției celui de-al doilea copil.

Dacă elementele descrise mai sus ar putea fi interpretate și ca manifestări ale modernizării sociale, adevărata criză a familiei este reflectată de faptul că soții tot mai ușor divorțează. Din acest punct de vedere, Moldova demult se înscrie în paternelle occidentale. Rata brută a divorțurilor în perioada 1990-2004 a sporit de aproape două ori. O pătrime din divorțuri au loc în rândul familiilor cu o durată de căsnicie de mai puțin de 5 ani. Deosebit de îngrijorătoare este creșterea accelerată a ratei divorțurilor în mediul rural, unde nu mai prevalează atitudinile tradițional conservatoare față de valorile de familie. Trebuie să remarcăm totuși că în ultimii doi ani s-a observat o moderare a fenomenului, rata generală a divorțurilor scăzând de la 59,3 cazuri per 100 căsătorii în 2004 la 46,5 în 2006 (Figura 13).

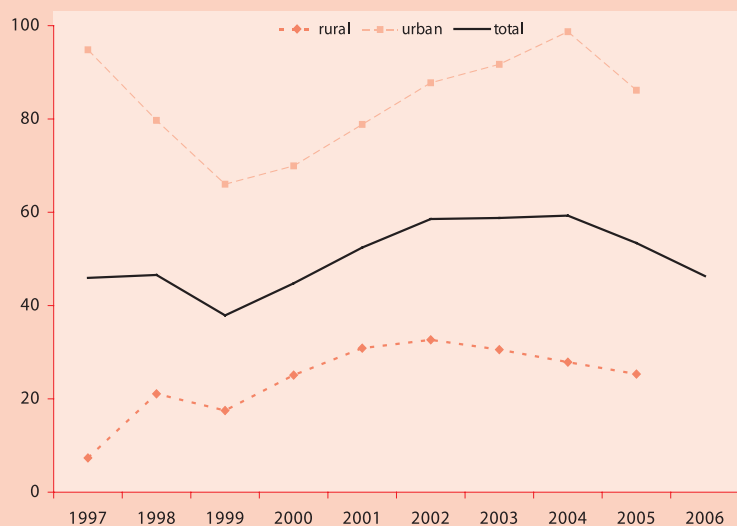
Căsătoriile desfăcute în cazul cuplurilor cu copii minori reprezintă o treime din totalul divorțurilor. În urma desfacerii căsătoriilor, mii de copii minori anual rămân fără unul din părinți, deși numărul absolut al acestora este în descreștere (Figura 14). În prezent, circa 15% dintre copii locuiesc numai cu mama, deși tatăl lor este în viață, 5% dintre copii locuiesc doar cu tata, deși mama este în viață (aici nu este vorba de copii emigranților).

O altă manifestare a crizei familiei în Republica Moldova este violența în familie. După cum relatează UNICEF, în Republica Moldova peste ¼ din femeile cu vârsta de peste 15 ani au fost supuse violenței în familie cel puțin o dată⁷¹. Și copiii sunt frecvent supuși violenței fizice și psihologice ca formă de educare. Din nou, nu este clar dacă tranziția economică și socială au escaladat violența familială sau dacă acest fenomen are în primul rând rădăcini culturale. În orice caz, se poate afirma cu certitudine că violența subminează temeliile emoționale și morale pe care se bazează familia.

Și emigrarea erodează temeliile sociale și valorile pe care se bazează viața familială. Studiile preliminare în acest domeniu confirmă că 50% din familiile unde unul din membri a emigrat divorțează după ma-

Figura 13

Evoluția ratei generale a divorțurilor



Surse: Anuarele statistice ale Republicii Moldova, 1995, 2006

⁷¹ http://www.unicef.org/infobycountry/media_39036.html.

ximum 5 ani de la emigrare (vezi **SUBIECTUL SPECIAL: FEMEILE ȘI EMIGRAREA**). Emigrarea are repercusiuni dure asupra educației și stării moral-psiho-logice a copiilor. Potrivit Studiului demografic și de sănătate în Republica Moldova, realizat în anul 2005, 76% dintre mamele copiilor sub 15 ani, care nu locuiesc în aceeași gospodărie cu copiii lor, se află peste hotare și numai 24% dintre mame locuiesc în altă gospodărie în Moldova. Emigrarea a influențat și creșterea numărului de copii instituționalizați.

Riscuri

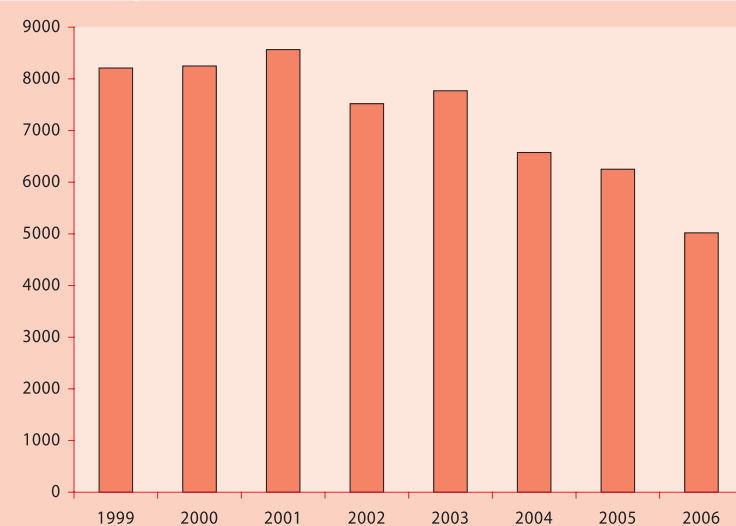
Indicatorii demografici și sondajele de opinie publică demonstrează o erodare acută a valorilor de familie în societatea moldovenească. Acest proces nu poate fi integral explicat de greutățile tranziției economice prin care trece Republica Moldova. În anii 1990, perioada cea mai dificilă a tranziției, rata divorțurilor nu a crescut atât de rapid ca după anul 2000. Fenomenul menționat este explicat în mare măsură de factori conjuncturali (intensificarea emigrației) și tranzitivi (continuarea modernizării demografice).

Riscul cel mai mare al fenomenului divorțului este că dispare încrederea vizavi de viața familială și necesitatea formării familiei la tinerele generații. Reducerea durabilității familiilor are drept consecință scăderea ratei natalității. Studiile confirmă că doar la o treime din populație în a doua căsătorie apar urmași. Deși în scădere, este foarte mare numărul de copii afectați de divorțul părinților. Emigrarea are astfel efecte dezastruoase asupra trăinicieii familiei. Lipsa îndelungată a unuia dintre soți, mai ales a soției, sporește riscul de separare efectivă, dacă nu chiar de divorț formal (vezi **SUBIECTUL SPECIAL: FEMEILE ȘI EMIGRAREA**). Lipsa îndelungată a unuia dintre părinți lasă amprente emoționale și morale asupra copiilor, influențând negativ socializarea lor. Mai mult, cercetările și observațiile confirmă că jumătate dintre copiii care au fost educați în familii incomplete nu pot să formeze familii durabile pe parcursul vieții, divorțând și ei ulterior.

Violența în familie este un alt risc substanțial care subminează coeziunea familiei ca element de bază al societății. Violența între părinți sau din partea părinților influen-

Figura 14

Numărul de copii minori afectați de divorțul părinților



Surse: Anuarele statistice ale Republicii Moldova, 1995, 2006

tează negativ dezvoltarea emoțională a copilului. Mai mult, studiile demonstrează că copiii născuți în familiile unde predomină violența cu o mare probabilitate ajung să repete modelele date de comportament după ce întemeiază propriile familii.

Politici guvernamentale

Politicile de protecție și consolidare a familiei în Republica Moldova sunt la o fază embrionară. Familiilor tinere nu li se acordă practic nici un fel de ajutor din partea statului. În 2003, Guvernul Republicii Moldova a adoptat o strategie de protecție a copilului și a familiei, dar implementarea acesteia nu este asigurată și monitorizată la nivelul necesar. Guvernul central, administrațiile locale, ONG-urile și alte entități importante nu răspund practic în nici un fel la fenomenul de intensificare a divorțurilor, iar strategia de protecție a copilului și familiei nu adoptă o poziție clară în raport cu acest subiect.

În 2007 a fost adoptată legea cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie. Legea prevede protecția legală și crearea serviciilor de susținere și adăpost pentru victimele violenței. În același timp, finanțarea centrelor de reabilitare a victimelor violenței de familie este pusă în principal pe seama autorităților publice locale care nu demonstrează o înțelegere univocă a implicațiilor reale ale problemei și nu dispun de resurse financiare necesare pentru constituirea infrastructurii necesare.

Recomandări

-  ***Dorința tinerilor de a forma familii și de a naște copii este o decizie pur individuală și în mare măsură determinată de condițiile social-economice.*** Totuși aceasta nu exclude necesitatea de a promova valorile tradiționale de familie și a modelului-etalon de familie compusă din soț, soție și cel puțin doi copii. Totodată, trebuie eliminat stereotipul persistent în societate conform căruia familiile numeroase sunt familii „nereușite”.
 -  ***Este necesară dezvoltarea metodologiei de înregistrare a nașterilor.*** Acest lucru este necesar pentru a fi posibilă delimitarea mai clară a numărului de copii născuți de mame cu adevărat singure în raport cu numărul de copii născuți în „căsătorii neformale”.
 -  ***Divorțul este o formă strict personală, dar în același timp o formă extremă de soluționare a problemelor de familie, în care autoritățile publice nu pot să se implice direct pentru aplanarea problemelor.*** În același timp, sunt admisibile și necesare forme mai rafinate de intervenție pentru a nu admite, acolo unde este posibil, dizolvarea familiei, mai ales în cazul când în această familie există copii minori. Instrumentele de
- informare, consiliere și educare sunt cele care trebuie aplicate de autoritățile publice locale în comun cu organizațiile neguvernamentale specializate în raport cu familiile aflate în grupuri de risc. Cooperarea cu actori sociali importanți (ONG-uri, școala, biserica, mass-media) poate să asigure canalele necesare de comunicare și informare.
-  ***Este necesară implicarea mai plenară a autorităților locale și organelor de poliție în prevenirea violenței în familie.*** Multe din cazurile de violență nici măcar nu sunt ascunse, fiind pe larg cunoscute și tolerate la nivel de comunitate. Tolerarea violenței în raport în familie cu copiii și soțiile trebuie eradicată din (in)cultura națiunii noastre.
 -  ***Este necesară constituirea infrastructurii de suport social pentru copiii care sunt abandonați de părinții emigrați peste hotare.*** Asemenea centre de suport trebuie constituite în fiecare comunitate, fie de autoritățile publice locale, fie de organizații neguvernamentale locale. Aceste servicii de suport trebuie să aibă dreptul de a încheia contracte de îngrijire a copiilor cu părinții care emigrează, astfel fiind posibilă finanțarea parțială a activității acestor instituții.

2.3. Emigrația

Diagnoza

Emigrația este definitorie pentru procesele demografice din Republica Moldova. Evoluția fenomenului depinde de forța factorilor de „atracție/respingere”, factori care sunt preponderent de natură economică. Principalul determinant al emigrației rămâne decalajul salarial dintre Republica Moldova și țările care recepționează emigranții moldoveni. Deși salariul real în economia moldovenească este în creștere, diferența dintre nivelul de remunerare a muncii este deocamdată prea înaltă pentru a ranversa fluxul de emigranți. Mai mult, constituirea rețelelor sociale de suport reciproc permite reducerea riscurilor și costurilor emigrării și facilitează plecarea unor noi valuri de emigranți. Peste o treime dintre emigranții intervievați au declarat că decizia de emigrare a fost în mare măsură determinată de faptul că au avut cunoștințe în țările de destinație.

Numărul de emigranți moldoveni este estimat de diferite surse între 300 și 600 mii de oameni. Chiar și estimările obținute cu ajutorul sondajelor sociologice riguroase trebuie interpretate cu o anumită doză de precauție. Emigrarea este în mare măsură un fenomen ilegal și pentru că primesc sau trimit bani acasă, mulți respondenți tind să ascundă informațiile reale despre emigrare. Totodată, fenomenul de emigrare, fiind de o mare amploare, este destul de probabil că multe familii care au emigrat definitiv, pur și simplu nu ajung în eșantionul intervievaților.

Indiferent de numărul real al emigranților, probabil că procesul de emigrare încă nu și-a epuizat potențialul. Dacă ar avea posibilitatea, circa 27% dintre cetățenii moldoveni ar emigra „în mod sigur” în decurs de trei luni, iar 15% - „mai degrabă” ar emigra⁷². Emigrarea va persista în viitorul apropiat și din cauză că, spre deosebire de primele valuri de emigranți mânați de dorința de a obține un venit minim, în prezent tot mai mulți tineri emigrează fiind în căutarea unor oportunități economice și sociale pe potriva celor de care se bucură cetățenii europeni. Sondajele existente, care confirmă aceste tendințe, sugerează că în 2004-2006 numă-

rul emigranților a crescut cu cel puțin 20%⁷³. Totodată, din cauza dependenței extrem de puternice a economiei de factorii climaterici (vezi impactul economic al secetei din anul 2007 analizat în subcapitolul **ECONOMIA REALĂ**), există posibilitatea ca emigrația să se intensifice și în rândul unor cetățeni care niciodată nu au intenționat să emigreze.

În prezent, emigrația populației Republicii Moldova este destul de diversificată ca formă, tipuri și segmente sociale incluse. Dacă până la începutul anilor 1990 ai secolului XX emigrația era orientată predominant spre est, în prezent se conturează ca fiind tot mai importantă, direcția vest. Populația care emigrează în est tinde să se concentreze în câteva metropole din Rusia și Ucraina, ceea ce creează unele riscuri politice (vezi **SUBIECTUL SPECIAL: REGÂNDIND RELAȚIILE CU RUSIA**). În vest, emigranții sunt dispersați în câteva țări mediteraneene. Deși diasporă de emigranți moldoveni se formează în toate țările de destinație, devine tot mai predominant procesul de absorbție a moldovenilor în populațiile locale.

Prin intermediul transferurilor, emigrația a servit drept instrument important de supraviețuire, salvând la modul propriu populația săracă rămasă fără surse de existență (vezi **NIVELUL DE TRAI**). În același timp, emigrația influențează asupra situației demografice. Consecința cea mai nefastă este dezintegrarea definitivă a multor familii prin divorț formal sau neformal (atunci când unul din soți a emigrat pe termen lung sau pe totdeauna). Totodată, ca urmare a emigrației crește continuu numărul de copii care locuiesc separat de unul sau ambii părinți. Familia, ca instituție socială fundamentală, a fost zdruncinată profund de emigrație (situație descrisă în **CRIZA FAMILIEI**). Din punct de vedere demografic este deosebit de important faptul că femeile reprezintă peste 40% din totalul emigranților. Mai mult, femeile tind să emigreze pe durate

EVOLUȚIILE: -2

SITUAȚIA: -1

PERSPECTIVELE: 0

Demografia: o amenințare latentă

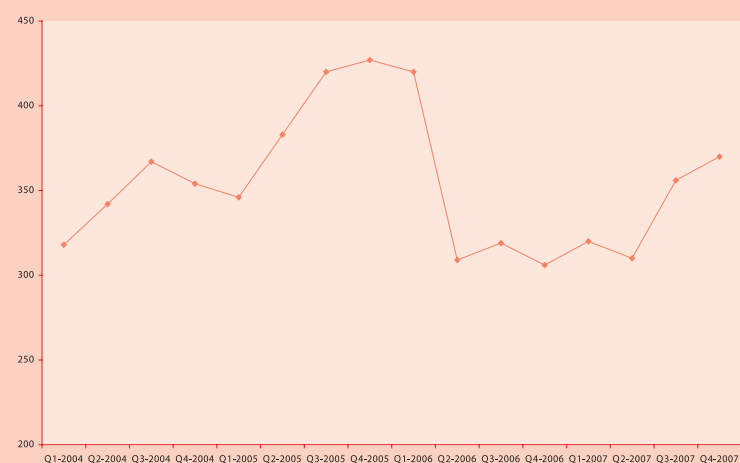
⁷² Sondajul sociologic „Republica Moldova 2007: starea țării și a oamenilor”.

⁷³ Ancheta forței de muncă a Biroului Național de Statistică și sondajele efectuate de compania sociologică CBS AXA în 2004-2006.

mai mari de timp decât bărbații. În cohorta emigranților care pleacă pe termen lung în direcția vest, cota femeilor este și mai mare, ajungând la 60%. Are relevanță și faptul că circa 65% dintre emigranți sunt din mediul rural, fiind redus astfel potențialul de reproducere demografică a țării.

Figura 15

Numărul persoanelor declarate ca fiind plecate în alte țări la lucru sau în căutare de lucru, mii



Sursa: „Piața forței de muncă în Republica Moldova. Ediții trimestriale”, BNS, www.statistica.md

Deși emigrarea este un fenomen specific pentru toată țară, sondajele sugerează că în câteva regiuni fenomenul este deosebit de intens, iar consecințele sociale mai grave. Conform anumitor date, în Găgăuzia la 100 locuitori revin 25 de emigranți. Probabil nu este întâmplător faptul că în această regiune se observă una din cele mai înalte rate de divorț din țară, la 100 de căsătorii în 2006 revenind, conform datelor statistice, peste 80 divorțuri. În 2003, rata divorțurilor a depășit 100%, statistica regiunii înregistrând 1620 căsătorii oficiale și 1936 divorțuri!

Riscuri

Principalul risc demografic legat de emigrație este subminarea potențialului de reproducere a populației și erodarea instituției familiei. Statul nu întreprinde pași consecvenți în organizarea emigrației legale. Emigrarea ilegală lipsește de orice drept social, politic sau economic conaționalii noștri. Emigrația stimulează procesul de depopulare prin plecarea prioritar a vârstelor tinere. Totodată, emigrarea are și alt gen de efecte demografice, fiind asociată cu traficul

cul ființelor umane. Proporțiile deosebit de înalte ale traficului populației feminine lasă amprente profunde morale și psihice asupra victimelor (despre efectele imagistice ale traficului vezi în **CUM SUNTEM VĂZUȚI ȘI PERCEPUȚI ÎN LUME**). De regulă, femeile traficate, nu sunt predispuse să mai constituie o familie. Fiecare a treia femeie traficată se află după un divorț sau nu dorește să aibă o familie. Doar 10% dintre ele mai doresc ca pe parcursul vieții să întemeieze o familie, denotă studiile Organizației Internaționale pentru Migrație.

Politici guvernamentale

Guvernul Republicii Moldova nu dispune de instrumente care i-ar permite să influențeze în mod direct procesele emigraționiste. Domeniul major de intervenție pentru guvern trebuie să fie legalizarea emigranților care deja se află peste hotare pentru a-i aduce în câmpul protecției sociale și juridice, precum și informarea adecvată a grupurilor de cetățeni care doresc să emigreze. De asemenea, guvernul trebuie să abordeze în mod foarte hotărât fenomenele ilegale adiacente emigrației, în primul rând traficul de ființe umane. Tendințele de intensificare a politicilor de control a imigrației în țările UE nu vor face decât să consolideze și mai mult componenta ilegală a emigrației din Moldova și nu vor avea nici un efect semnificativ asupra fluxurilor totale de emigranți. Din păcate, Planul Național de Dezvoltare 2008-2011 nu reflectă clar modul de combatere a traficului și migrației ilegale. Sunt stipulate doar aspectele generale, fără indicarea căilor de stopare. Nu sunt stipulate aspectele și căile durabilității financiare a politicilor de asigurare socială, lipsesc oportunitățile concrete economice pentru segmentele vulnerabile ale populației.

Recomandări

■ Evident, pe termen lung emigrarea va ranversa numai odată cu asigurarea unor condiții de trai și de muncă moderne, echivalente celor pe care emigranții moldoveni le-au văzut în statele din aria europeană. Or, emigrarea nu este o problemă în sine, ci numai rezultatul altor probleme. Prin politicile sale, Guvernul trebuie să urmărească nu atât ranversarea sau stoparea emigrației, ci crearea unui mediu de oportunități economice și sociale în care cetățenii ar putea să-și utilizeze

ze întregul potențial creativ. Faptul că cetățenii moldoveni sunt gata să-și asume riscuri uriașe legate de emigrarea ilegală duce la concluzia că acești oameni, de fapt, doresc să-și controleze propria viață și în acest sens dau dovadă de un curaj ieșit din comun. Aceste capacități de asumare a riscurilor și a responsabilităților trebuie canalizate astfel încât cetățenii să le poată manifesta în inițiative economice private desfășurate în țară.

- Totodată, Guvernul și ONG-urile trebuie să informeze mai mult populația despre riscurile personale (trafic, hărțuire, lipsă de protecție socială și juridică) și sociale (riscul de dezintegrare a familiei, abandonul copiilor) asociate cu emigrarea ilegală. Pe de altă parte, ONG-urile naționale care dispun de suficiente resurse umane și tehnice, în cooperare cu cele străine, trebuie să pună la punct o campanie de identificare și informare a părinților aflați peste hotare despre situația copiilor lor. Aceasta va putea contribui la reintegrarea familiei, fie în Republica Moldova, fie peste hotare. Reintegrarea familiilor îndreptățește costurile

financiare pe care le-ar implica o asemenea campanie de informare internațională.

- Prin instrumente juridice și polițienești eficiente, Guvernul trebuie să restrângă la minim șansele pentru grupărilor criminale naționale și transnaționale de traficare sau atragere a cetățenilor moldoveni în scheme ilegale de emigrație. Domeniul prioritar de acțiune trebuie să fie monitorizarea activității firmelor turistice-fantomă sau agențiilor dubioase de recrutare a forței de muncă.
- Guvernul trebuie să se angajeze mai plenar în extinderea posibilităților de angajare la muncă peste hotare într-un cadru contractual clar definit, care să reglementeze protecția socială și juridică a cetățenilor moldoveni. Colaborarea largă internațională în domeniul angajării legale a cetățenilor Republicii Moldova trebuie să fie una din pârgurile de bază ale politicii emigraționale. Conaționalii noștri trebuie să se simtă protejați în afara țării, aspect despre care în prezent nici nu putem vorbi la modul serios.

2.4. Migrarea internă

EVOLUȚIILE: -1 **Diagnoza**

SITUAȚIA: -1

PERSPECTIVELE: 0

Migrarea internă are un rol important în repartizarea teritorială a populației în Republica Moldova. Fenomenul se manifestă în principal prin mobilitatea populației pe direcțiile oraș-oraș (din orașele mici către Chișinău și Bălți) și sat-oraș. Dacă până la începutul anilor 1990 migrarea intensă pe direcția sat-oraș a fost determinată de dezvoltarea economică accelerată a orașelor și industrializare, în perioada reformelor economice procesul a continuat din cauza degradării economice și sociale accelerate a localităților rurale. Astfel, deși în mediul rural locuiește 53% din populația țării, instituțiile de ocrotire a sănătății din mediul rural angajează numai 14-15% din personalul medical. După cum arată unele investigații, 65% la sută din populația rurală efectuează cumpărături în urbele mari ale republicii, iar 15% în centrele raionale. Nivelul de înzestrare cu mijloace de producție în agricultură este de 2,5-3,0 ori mai mic decât în sectoarele economice specifice mediului urban. În gândirea politică din Republica Moldova încă mai persistă stereotipul moștenit din perioada sovietică conform căruia populația rurală ar avea cerințe mai mici față de condițiile de trai, viața culturală, nivelul de venituri, calitatea serviciilor de educație și sănătate prestate. Acest stereotip determină luarea unor decizii de politică care defavorizează rezidenții din mediul rural (de exemplu, alocarea investițiilor publice se face pentru proiecte de care beneficiază în primul rând rezidenții urbani).

Migrarea din mediul rural în cel urban este în mare măsură și consecința politicilor demografice din perioada sovietică. În acea epocă, tendințele de modernizare demografică au fost inhibitate pentru a nu altera rolul de apendice agricol pe care îl avea Republica Moldova în sistemul economic sovietic. După înlăturarea barierelor administrative, tendința de migrare din mediul rural spre cel urban s-a intensificat. Factorii care afectează mobilitatea businessului sunt primordialii în raport cu migrarea forței de muncă, care se îndreaptă acolo unde există locuri

de muncă atractive. Deloc surprinzător, migrarea se produce în principal prin deplasarea populației tinere din spațiul rural în localitățile urbane mari pentru a se angaja sau pentru studii, după care urmează angajarea în muncă și stabilirea permanentă aici, unde viața economică progresează (subcapitolul **ECONOMIA REALĂ**). Nivelul de educație a tinerilor din mediul rural este în creștere, dar ei nu pot să-l fructifice adecvat din cauza spectrului îngust al ocupațiilor și meseriilor solicitate în mediul rural. O mare parte a populației tinere care-și face studiile în instituțiile de învățământ mediu de specialitate și învățământ superior din orașe nu pot și nu doresc să se întoarcă în satul de baștină deoarece apriori le este clar că nu-și vor găsi un loc de muncă în specialitatea sau meseria însușită. În caz contrar, studiile ar fi o investiție nejustificată din punct de vedere economic în capitalul lor uman.

Majoritatea familiilor rurale tinere au trecut la modelul contemporan de reproducție, dând naștere la 1-2 copii în familie. Deși o bună parte din aceste familii au mai păstrat dragostea de prelucrare a pământului și de practicare a agriculturii, și în cazul lor se produc modificări economice, sociale și de mentalitate esențiale. De aceea ne putem aștepta că fenomenul de migrare spre mediul urban se va intensifica odată cu dezvoltarea economică a zonelor urbane și cu multiplicarea locurilor de muncă.

În prezent lipsește informația statistică complexă și actualizată despre migrarea internă, care ar permite urmărirea în timp și analiza riguroasă a fenomenului. Deși lipsesc datele statistice consistente, datele disponibile sugerează că fenomenul de migrare internă se menține foarte intens, cu toate că în mare măsură a fost substituit de emigrare. Rezultatele recensământului din 2004 arată că într-o perioadă de doi ani înainte de recensământ, soldul migrator intern a fost pozitiv numai pentru municipiul Chișinău (+38,8 mii persoane), municipiul Bălți (+4,5 mii persoane) și raionul Cahul (+0,9 mii persoane). În restul raioanelor, precum și în Transnistria, soldul migrator a fost negativ.

Riscuri

Migrarea internă pe direcția sat-oraș este un element firesc și indispensabil al modernizării demografice. Însă, în contextul actual al Republicii Moldova, un risc major al migrației interne este degradarea micilor localități rurale de unde populația tânără pleacă masiv (aspect descris în capitolul **MOLDOVA RURALĂ**). În decurs de 1-2 generații chiar este posibilă dispariția unor sate mici. Intensitatea sporită și de lungă durată a emigrației a epuizat potențialul demografic al populației rurale. Mediul rural nu mai figurează astăzi ca „rezervor de forță de muncă”, ci din contra, suferă de un deficit de forță de muncă calificată, iar forța de muncă rămasă îmbătrânește.

Alte riscuri provin din concentrarea mare a populației în cele două orașe mari, Chișinău și Bălți. Fiecare al 4-lea cetățean al țării locuiește în capitală, însă peste 70% din generații provin din mediile rurale. Aglomerația și concentrarea spațială creează presiune asupra sectorului urban și mediului ambiant (vezi **IMPACTUL UMAN ASUPRA MEDIULUI AMBIANT**). Extinderea urbană generează conflicte funciare, care ar putea să capete caracteristici de conflict social, în special în localitățile adiacente capitalei.

Concomitent se observă o depopulare a multor orașe mici și medii, care în decurs de câteva generații s-ar putea transforma în arii nepopulate. Multe dintre localitățile urbane mici își pierd rolul de centre regionale socio-economice și au rămas numai cu funcție administrativă locală. În particular, populația orașului Cantemir s-a redus cu 40% față de 1989, în Orhei și Soroca – cu 20%. Persistența acestor tendințe va duce la aprofundarea decalajelor de dezvoltare economică dintre centru și ariile de periferie și la o nouă intensificare a procesului de migrare și emigrare. Totodată, disfuncția orașelor mici ar putea paraliza și mai mult viața economică din localitățile rurale adiacente care în mare măsură depind de orașele ca piețe de desfacere a producției agricole.

Politici guvernamentale

Analiza politicilor guvernamentale relevante pentru subiectul dat este destul de simplă deoarece în prezent pur și simplu nu există politici care în mod explicit ar viza gestionarea riscurilor legate de migrarea internă a populației. O viziune clară asupra viitorului localităților rurale mici nu există nici în cazul guvernului central, nici a celor locale (vezi **MOLDOVA RURALĂ**). În lipsa acestei viziuni, nu există nici o strategie pe baza căreia ar fi gestionate riscurile legate de migrarea populației din localitățile rurale. De asemenea, nu există nici politici urbane viabile care ar încerca să facă mai atractive orașele mici din Republica Moldova și astfel să reducă riscurile legate de supraaglomerarea urbelor (**MOLDOVA URBANĂ**).

Recomandări

- Deplasarea teritorială a populației urmează întotdeauna mișcării capitalului și amplasării teritoriale a producției. De aceea politicile migraționale trebuie să se bazeze pe instrumente economice și fiscale care ar stimula mobilitatea capitalului către zonele periferice ale țării.
- Reținerea populației tinere în mediul rural este indispensabilă pentru a menține viabilitatea localităților rurale. Evident că aceasta implică crearea locurilor de muncă mai bine remunerate prin dezvoltarea economiei rurale neagricole (dezvoltarea „miciei” industriei ușoare și alimentare și a sectorului serviciilor). De asemenea, este necesară acordarea de subvenții financiare și alte genuri de facilități pentru a determina tinerii specialiști, în special medicii, pedagogii și lucrătorii sociali, să se stabilească cu traiul în mediul rural după absolvirea facultății. După cum este arătat în subcapitolul **SĂNĂTATEA PUBLICĂ**, tinerii reacționează la asemenea politici.
- O altă condiție indispensabilă pentru a menține viabilitatea localităților rurale este dezvoltarea unor scheme de susținere a familiilor tinere, prin crearea unor condiții socio-economice avantajoase (loc pentru construcții, credite preferențiale).

2.5. Subiect special: femeile și emigrația

În societatea moldovenească se manifestă tot mai mult impactul social, economic și demografic al plecării la muncă în străinătate a populației feminine. Proporția femeilor în fluxurile migratoare crește continuu. Dacă în 2004 contingentul feminin constituia 34%⁷⁴ din totalul emigranților, atunci în 2006 femeile reprezentau 41% din emigranți⁷⁵. Cota femeilor emigrante constituie în jur de 35% din totalul populației active feminine, un segment însemnat al forței de muncă. Ieșirea acestuia de pe piața muncii interne semnalează un deficit de cadre în sectoarele în care tradițional predomină femeile (educația, sectorul de sănătate, agricultura).

Cea mai mare parte a femeilor emigrante aparțin categoriei de vârstă 30–40 ani, provenind preponderent din mediul rural. Cele mai multe dintre femei sunt sau au fost căsătorite și au copii, plecarea lor provocând u dezechilibru al vieții de familie, în special în ceea ce privește creșterea și educația copiilor. Majoritatea femeilor emigrează în țările europene și de obicei pe termen lung. Aproape 60% dintre femei au o perioadă de ședere la destinație pe durate mai lungi de 1,5 ani⁷⁶.

Astfel, emigrarea populației feminine înseamnă nu doar reducerea forței de muncă încadrată în economia națională, ci și reducerea contingentului femeilor de vârstă fertilă care ar putea asigura reproducerea noilor generații. Emigrarea, chiar temporară sau sezonieră, minimizează probabilitatea nașterii unui copil. De exemplu, pentru a păstra locul de muncă, atât în Rusia, cât și în țările europene, emigranții au dreptul să lipsească maxim 3 luni, această condiție forțând femeile emigrante să amâne nașterea copiilor. Mai mult, aflarea peste hotare pentru perioade de câțiva ani determină un anumit număr de femei să se stabilească permanent și chiar

să se căsătorească. Acest contingent feminin deține un rol important în rețelele emigraționale. Fiind integrate în societatea autohtonă prin căsătorie, ele au acces la anumite informații și servicii oferind astfel un suport important pentru noi emigranți.

Femeile emigrante ilegal se confruntă cu risc sporit de morbiditate, dar nu se pot adresa instituțiilor prestatoare de servicii de sănătate sau ONG-urilor specializate. Statutul lor ilegal intensifică relația de dependență față de angajator, sporind și riscul de a se ajunge la relații sexuale ocazionale forțate. Emigrația femeilor are un rol important în creșterea continuă a ratei divorțurilor, care a crescut aproape constant din 1999 (vezi **CRIZA FAMILIEI**).

Emigrația populației feminine prezintă un spectru de probleme social-economice care pe termen lung vor avea consecințe și mai puternice asupra structurii demografice și a relațiilor sociale. O mare parte dintre copii cresc într-un nou model al familiei moldovenești - familia cu părinții emigrați - cadrul lor de socializare modificându-se esențial. Peste 11% dintre copiii în vârstă de 10–18 ani au mama plecată peste hotare, 16% dintre copii de aceeași vârstă au tatăl plecat, iar 5% dintre copii au ambii părinți plecați peste hotare⁷⁷. Și mai îngrijorător este faptul că cei mai mulți dintre copiii a căror mamă este plecată, sunt de vârstă relativ mică, 10-14 ani.

O parte dintre femeile stabilite în străinătate își iau copiii în țările de emigrație, însă de cele mai multe ori acest lucru este foarte dificil, uneori imposibil. De aceea, plecarea mamei din familie pe perioade îndelungate creează în rândul copiilor noi reprezentări față de viața de familie comparativ cu cele ale generației părinților. Mulți tați rămași acasă nu sunt pregătiți să îndeplinească responsabilități parentale duble. Mai mult, deseori ei nici nu sunt dornici să îndeplinească aceste obligații deoarece în cultura tradițională, mai ales în mediul rural, creșterea și îngrijirea copiilor și menajul erau percepute ca responsabilități ce revin femeii. Lipsa de grijă maternă afectează personalitatea, sănătatea, educația și formarea

⁷⁴ „Transferuri de bani de la cetățenii Republicii Moldova aflați peste hotare la muncă”, realizat de compania sociologică CBS AXA, pentru Organizația Internațională pentru Migrație, Fondul Monetar Internațional și Programul Comisiei Europene pentru Securitate Alimentară, Decembrie 2004.

⁷⁵ Datele Organizației Internaționale pentru Migrație, http://www.iom.md/materials/migrants_day2006_ro.pdf.

⁷⁶ „Tendințe recente în emigrație și remitențe în Republica Moldova”, compania sociologică CBS AXA, pentru Organizația Internațională pentru Migrație, 2006.

⁷⁷ „Sănătatea și dezvoltarea tinerilor: studiul de evaluare a cunoștințelor, atitudinilor și practicile tinerilor” Asociația Sănătate pentru Tineri, 2005.

morală a copilului. În instituțiile educative se amplifică problema copiilor emigranților, mai ales al emigranților „de succes” care remit sume consistente de bani copiilor, aceștia preluând frecvent un comportament de comoditate. Deseori acest comportament rezultă în frecvența ocazională a școlii și în insuccese, uneori ajungându-se până la abandon școlar.

Un alt risc major cu care se confruntă mai ales femeile tinere care încearcă să emigreze ilegal este expunerea lor la traficul de persoane în scopul exploatarei sexuale, cu efecte distructive asupra sănătății fizice și psihice a victimelor și a viitoarelor lor relații sociale. Până în prezent organizațiile specializate în asistența victimelor traficului de persoane au asistat peste 2000 de femei victime provenite din Moldova, cele mai multe dintre acestea având nevoie de asistență psihologică și medicală⁷⁸.

Recomandări

Schimbările produse de emigrația feminină necesită anumite intervenții pentru reducerea impactului social al fenomenului:

- Elaborarea unei politici de emigrație care să acopere toate domeniile și aspectele care sunt relevante pentru acest fenomen. Politica de emigrație trebuie să includă o direcție specială referitoare la emigrarea populației feminine, ținând cont de rolul major al femeii în perpetuarea națiunii și în creșterea și educarea copiilor.
 - Luând în considerație caracterul emigrației femeilor pe perioade lungi de timp sunt necesare
- măsuri de control la nivelul administrațiilor locale care ar monitoriza îndeplinirea obligațiilor parentale de către aceste femei.
 - Politica emigrației forței de muncă trebuie să fie corelată cu cea de protecție socială. Un model ar fi dezvoltarea unui sistem de asigurare socială alternativ celui guvernamental.
 - Sunt necesare instrumente de garantare a securității cetățenilor moldoveni în afara țării prin consolidarea capacităților misiunilor diplomatice și susținerea diasporei.
 - Trebuie intensificate relațiile bilaterale cu statele de destinație în rețelele de trafic de persoane în vederea eficientizării măsurilor preventive.
 - Trebuie dezvoltate serviciile medicale și asigurat un acces cât mai facil la diferite servicii pentru creșterea copiilor (creșe, alte instituții preșcolare) necesare pentru a motiva creșterea copiilor în țară și a elimina riscurile dezvoltării deficiente a copiilor de vârstă mică ai mamelor ce emigrează.
 - Sunt necesare măsuri de informare și educație specifică pentru familiile în care este plecată mama. Aceste măsuri pot fi implementate de școli sau alți agenți de educație. De asemenea, este posibilă transferarea unor responsabilități parentale către instituții sau persoane fizice în baza unui contract între părinții plecați și persoanele fizice sau juridice cărora li se delegă responsabilitățile.
 - Sunt oportune programe continue de informare și educație cu referire de procedura, riscurile și oportunitățile migrării, echilibrarea schimbărilor din familie în urma migrării părinților. Societatea civilă, mass-media și instituțiile guvernamentale, în special cele de educație sunt agenții responsabili de astfel de programe.

⁷⁸ „Traficul de persoane în Moldova. Comentarii, tendințe, recomandări”, Centrul Internațional „La Strada”, 2005.



Necesitatea unui salt economic

3

**“Nu avem bani,
așa că trebuie să gândim”.**

Lord Rutherford, savant britanic





Necesitatea unui salt economic

Prima parte a Capitolului trei aruncă o privire asupra evoluțiilor esențiale din economia reală, în raport cu care statul încă nu și-a definit în mod univoc rolul pe care dorește să-l joace. În sectorul bancar tendințele pozitive din ultimii doi ani au fost în mare măsură determinate de intrarea competitorilor străini și sunt benefice pentru întregul sector financiar. În acest capitol sunt analizate și performanțele comerciale ale Republicii Moldova, or, tocmai comerțul extern dezvăluie adevăratele avantaje competitive și slăbiciuni ale economiei. În continuare, autorii analizează situația pe piața muncii autohtone, care, în mod evident, este în mare măsură o derivată a situației economice generale. Capitolul se încheie cu un subiect special extrem de actual pentru Republica Moldova - asistența externă pentru dezvoltare – domeniu în care sunt încă multe de făcut pentru optimizarea alocării și utilizării fondurilor.

3.1. Economia reală

Diagnoza

După aproape un deceniu de recesiune acută și șapte ani de creștere economică, în 2006, Produsul Intern Brut al Moldovei echivala cu numai 50% din volumul înregistrat în perioada ante-reformatoare (anii 1989-1990)⁷⁹. Dacă în viitor va fi menținută o creștere anuală la nivelul mediei din 2000-2006 (5,8%), recuperarea nivelului de producție din perioada precedentă tranziției va fi posibilă abia către 2018-2019. Recesiunea economică a fost însă atât de gravă, încât chiar nici dublarea ratei de creștere nu ar face posibilă recuperarea economică decât în 2013-2014⁸⁰. Un declin atât de prelungit și acut poate fi explicat într-o anumită măsură de factorii geografici și structurali (închiderea terestră a țării, lipsa resurselor energetice proprii, dependența înaltă a economiei de condițiile climaterice instabile) și de impactul unor șocuri externe. Totuși, cauzele principale care au împiedicat și continuă să împiedice creșterea economică țin de domeniul politicilor. Nici un guvern moldovenesc nu a fost în stare să adopte reforme care ar fi dezlănțuit cu adevărat potențialul sectorului privat moldovenesc. Astfel, economia s-a adaptat foarte lent la avantajele sale competitive reale și încă păstrează ramuri bazate pe avantaje imaginare, preluate din economia sovietică.

Evoluția sectoarelor economice este neuniformă, observându-se o modernizare

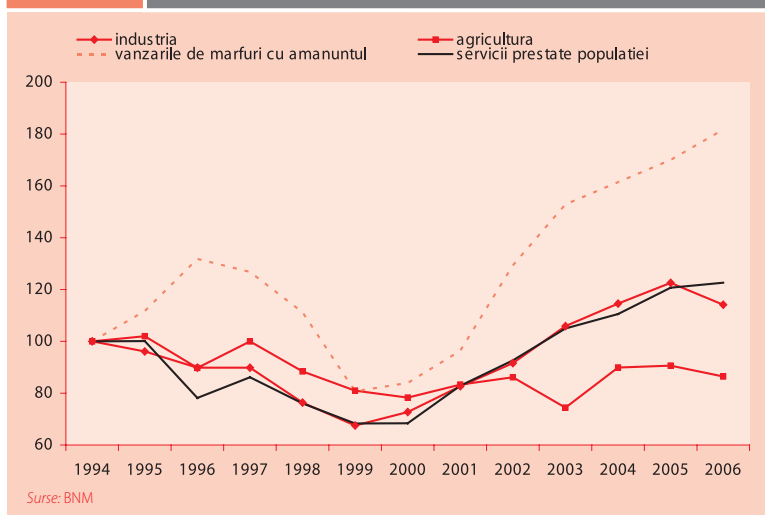
lentă a economiei prin extinderea sectorului terțiar și comprimarea relativă a celui primar. Datele statistice denotă o creștere puternică a sectorului serviciilor, unde volumul real al producției este deja de două ori mai mare decât în 1994 (în **Figura 16**

EVOLUȚIILE: +1

SITUAȚIA: +1

PERSPECTIVELE: +1

Figura 16 Evoluția valorică a producției pe sectoare, 1994=100%



⁷⁹ Aceste rezultate nu se schimbă semnificativ dacă în loc de volumul absolut al PIB am utiliza expresia sa per capita. De asemenea, situația nu este cu mult diferită chiar dacă ținem cont și de faptul că începând cu 1992 statisticile oficiale nu includ Transnistria, în timp ce datele din 1990 o includeau. Cu toate că nu dispunem de date statistice concludente, recesiunea economică din regiunea estică a țării a fost în linii mari la fel de gravă și prelungită ca și în restul țării (vezi subiectul special ECONOMIA TRANSNISTRIEI din capitolul MOLDOVA REGIONALĂ).

⁸⁰ Aici este ignorat cu bună știință faptul că atingerea și păstrarea unei rate de creștere economică de 10-11% este o sarcină extrem de dificilă, dacă nu chiar imposibilă pentru economia fracturată a Moldovei.

⁸¹ În sistemul statistic național datele sunt temporal-consistente și diferențiate pe sectoare numai începând cu 1994.

creșterea sectorului este aproximată prin vânzările de mărfuri cu amănuntul și serviciile prestate populației)⁸¹. Această expansiune a fost în mare măsură rezultatul deschiderii către capitalul privat prin liberalizare și privatizare.

Industria a trecut printr-un proces de privatizare și restructurare mai lent, care totuși până în 2003 a condus la recuperarea nivelului producției din 1994. Recesiunea industrială din 2006-2007 a demonstrat însă că restructurarea și modernizarea industrială nu a fost finalizată, adaptarea la șocurile externe din 2006 fiind însoțită de costuri mari. Tranziția companiilor la funcționarea într-un mediu competitiv nu a fost finalizată nici pe segmentul privat al sectorului industrial, dar mai ales a stagnat pe segmentul public.

„Piatra de moară” a economiei moldovenești este sectorul agricol. Deși mult mai bine dotată cu factori naturali de producție decât majoritatea țărilor din regiune, performanțele agriculturii moldovenești sunt cu mult sub potențial. Pe lângă factorii climaterici, dezvoltarea normală a sectorului este compromisă de capitalizarea sa insuficientă, nerespectarea tehnologiilor agricole, subdezvoltarea infrastructurii instituționale și fizice de suport a businessului agricol și politicile ineficiente de subvenționare.

Serviciile și industria demonstrează o performanță bună și capacități de adaptare și inovare relativ avansate. Însă marii producători industriali și prestatori de servicii sunt localizați numai în câteva centre urbane. Aceste sectoare au conexiuni relativ reduse cu sectorul rural agricol, care este generator de locuri de muncă prost plătite și unde predomină ocupațiile de subzistență.

Pe fundalul unei oferte interne anemice, cererea agregată crește în ritmuri galopante. Estimările arată că volumul cererii agregate a revenit la nivelul din perioada ante-reformatoare, iar în cele două mari centre urbane (Chișinău și Bălți) aparent chiar a depășit acest nivel. Comparativ cu 1994, în 2006 cheltuielile de consum erau de peste 2,5 ori mai mari, iar investițiile în capital fix cu 90% mai mari. Estimările demonstrează din nou o evoluție anemică a cheltuielilor de consum în mediul rural și una foarte rapidă în mediul urban. Paralel cu aceasta, investițiile în

capital fix au crescut rapid în sectoare de activitate aglomerate în mediul urban, în timp ce în investițiile în agricultură au crescut foarte lent.

Riscuri

În pofida opiniei dominante conform căreia creșterea economică bazată pe consum ar fi un fenomen negativ, autorii prezentului raport consideră că aceasta nu este o problemă în sine. Din contra, o cerere de consum care crește dinamic este un element pozitiv care ar trebui să încurajeze oferta internă. Provocările majore pentru economia moldovenească provin din incapacitatea producătorilor interni de a răspunde unei cereri atât de înalte și în continuă diversificare, din această cauză crescând importurile în mod spectaculos (subcapitolul **COMERȚUL EXTERN**).

Unul din cele mai esențiale riscuri cu care se confruntă companiile moldovenești provine din lipsa forței de muncă de o calificare corespunzătoare. Sistemul educațional în Republica Moldova nu este apt să pregătească forța de muncă competitivă, care să corespundă criteriilor înaintate de angajatorii de pe piața internă a muncii, fără a mai vorbi de cea externă (subcapitolele **EDUCAȚIA PROFESIONALĂ** și **PIAȚA MUNCII**). Nu este întâmplător faptul că majoritatea absolută a emigranților moldoveni care au plecat legal peste hotare sunt angajați în posturi de muncă care solicită un nivel de pregătire profesională inferior educației formale pe care o au. Dar chiar și în cazul când emigrantul are o înaltă pregătire și experiență profesională, aceste avantaje nu pot fi utilizate din cauza faptului că diplomele moldovenești de studii nu sunt recunoscute în țările europene.

Un alt risc esențial care a influențat derularea afacerilor este legat de dificultatea obținerii resurselor creditare necesare pentru investiții și suplinirea capitalului circulant. După venirea în sistemul bancar autohton al unor bănci străine competiția în sector s-a intensificat, iar o dată cu aceasta serviciile financiare au început să devină mai accesibile (**SECTORUL FINANCIAR**). Problemele legate de obținerea creditelor nu țin doar de partea ofertei, ci și a cererii. În pofida excesului de lichiditate care se ob-

servă în sistemul bancar, plasarea resurselor este dificilă din cauza că o bună parte dintre solicitanții de credite nu au cunoștințele necesare pentru întocmirea și respectarea unor planuri de afaceri judicioase din punct de vedere economic.

În pofida îmbunătățirilor care s-au produs în 2005-2007 în mediul de afaceri autohton, din partea instituțiilor de stat încă predomină o atitudine de „răpitor” vizavi de business și companiile private. Corupția și estorcarea administrativă rămân fenomene larg răspândite, iar competențele oficiale sau „voluntar asumate” ale organelor de control de stat depășesc cu mult limitele normalului. Nu este deloc surprinzător faptul că, după un elan puternic în 2005, reforma regulatoare practic a stagnat în 2007, iar finalizarea etapei a II-a a acestei reforme (cunoscută publicului larg sub numele „Ghilotina II”) a fost amânată de Parlament de două ori. Unul din aspectele cele mai dificile ale climatului de afaceri moldovenesc este licențierea și autorizarea activităților economice.

Sectorul serviciilor s-a transformat în locomotiva economiei moldovenești, demonstrând nu doar cea mai puternică, ci și cea mai durabilă creștere economică începând cu anul 2000. Expansiunea sa a fost în mare măsură determinată de creșterea puterii de cumpărare a populației și de dezvoltarea sectorului corporativ. Totodată, gradul de competitivitate al serviciilor prestate în multe ramuri ale economiei este compromis de calitatea lor instabilă sau dubioasă. Drepturile consumatorilor în Republica Moldova sunt prost apărate (cauzele vezi în capitolul **JUSTIȚIA**), de aceea legătura inversă consumator – prestatorul de servicii adeseori nu are efecte corectoare asupra calității serviciilor.

Problema calității este specifică și companiilor industriale. Calitatea necorespunzătoare a fost argumentul principal și în mare măsură relevant, al Federației Ruse, care în martie 2006 a introdus embargo asupra importurilor băuturilor alcoolice din Republica Moldova. Acțiunea respectivă, având la bază considerente sută la sută politice, ar fi fost mai greu de realizat de către Federația Rusă dacă vinurile moldovenești ar fi avut o calitate corespunzătoare. Din cauza problemelor de calitate, companiile din

ramura industriei alimentare pot ajunge în incapacitatea de a exporta produse pe piața europeană chiar și după intrarea în vigoare a Preferințelor Comerciale Autonome (vezi **COMERȚUL EXTERN**).

Integrarea verticală slabă dintre industria alimentară și agricultură subminează în egală măsură performanțele ambelor, reducând și mai mult competitivitatea produselor moldovenești pe piețele europene. Pe deasupra, competitivitatea agriculturii moldovenești este erodată și de vulnerabilitatea sectorului. Evident, oriunde în lume, sectoarele agricole depind într-o anumită măsură de condițiile climaterice. Totuși, în Republica Moldova această dependență este practic totală. Seceta extremă din anul 2007 a provocat agriculturii pierderi totale estimate la peste 1 miliard euro și a afectat bunăstarea la peste 2 milioane de rezidenți rurali. Dacă schimbările climaterice vor fi permanente, aceasta ar putea să distrugă sectorul și să compromită securitatea economică și alimentară a țării.

Evoluțiile macroeconomice creează un set aparte de riscuri la care sunt expuse companiile din Republica Moldova. Deosebit de îngrijorătoare este evoluția prețurilor, care au crescut accelerat în a doua jumătate a anului 2007. Companiile din sectorul comerțului cu amănuntul și angro sunt singurele care beneficiază, pe termen scurt, de accelerarea inflației prețurilor de consum. Majoritatea celorlalte sectoare suferă de creșterea costurilor de producție asociate cu creșterea prețurilor de consum și de scăderea rentabilității proiectelor investiționale pe care le lansează.

Politici guvernamentale

La nivel retoric, statul a adoptat o politică favorabilă dezvoltării sectorului real al economiei. Expresia acestei politici este Planul Național de Dezvoltare elaborat de Guvern și adoptat de Parlament în 2007. Obiectivul fundamental al PND este crearea condițiilor pentru creșterea calității vieții populației prin consolidarea fundamentului pentru o creștere economică robustă, durabilă și incluzivă. PND stabilește 5 priorități, toate având implicații economice importante: consolidarea statului de drept, reglementarea conflictului transnistrean, sporirea

competitivității economiei naționale, dezvoltarea capitalului uman și asigurarea unei dezvoltări regionale echilibrate.

În pofida retoricii liberale, se poate afirma că în realitate guvernul încă nu și-a clarificat în mod univoc rolul pe care dorește să îl exercite în economie și nu are o înțelegere clară asupra modelului de dezvoltare economică a țării pe termen lung. Lipsa acestei înțelegeri este reflectată de multitudinea de acte normative, instrucții și ordine care contravin discursului liberal profesat. Exemple relativ recente de asemenea decizii sunt interdicția (verbală) instituită în 2007 de către Agenția Moldova-Vin asupra exportului de vinuri în vrac, controlul instaurat de aceeași Agenție asupra exportului de struguri, hotărârea guvernamentală (anulată ulterior) de a permite exportul unor produse cerealiere exclusiv prin Bursa de Universală de Mărfuri a Moldovei, favorizarea marilor companii agricole în raport cu micile gospodării în sistemul de alocare a subvențiilor agricole și altele. Acest fel de acțiuni probabil vor continua, din cauza abandonării reformei administrației centrale.

Oricărei economii de piață îi sunt specifice eșecuri și excese care trebuie corectate prin intervenții direcționate într-un cadru transparent de politici publice. În economiile mature există agenții regulatorii independente de guvern, care în activitatea lor urmăresc interesul public, interes care nu se identifică în mod obligatoriu cu interesul guvernului sau interesul „de stat”. În Republica Moldova, agențiile regulatorii existente, deși nominal sunt independente de Guvern, păstrează un mare grad de dependență financiară și instituțională și suferă de un deficit de resurse umane calificate, fiind determinate astfel să promoveze interesele „statului”, de multe ori în detrimentul intereselor consumatorilor sau producătorilor. Deosebit de mult dăunează promovării interesului public dependența față de guvern a Agenției Naționale pentru Reglementări în Energetică, Agenției Naționale pentru Reglementări în Telecomunicații și Informatică și Agenției Naționale de Protecție a Concurenței.

Evoluția sectorului industrial este în mare măsură condiționată de absența unei

politici clare de restructurare și privatizare. Guvernul păstrează o prezență covârșitoare în sector, or, conform datelor oficiale întreprinderile „monitorizate” de Ministerul Industriei și Infrastructurii contribuie cu circa 60% din producția industriei ne-alimentare⁸². Guvernul a elaborat o serie de programe ramurale de dezvoltare pe termen lung (Strategia de dezvoltare a industriei alimentare, Programul de dezvoltare a industriei ușoare, Programul de dezvoltare a ramurii electronice, Programul de dezvoltare a industriei constructoare de mașini și echipamente, Programul de dezvoltare a ramurii sticlăritului și cartonului). „Modernizarea” și „inovațiile” sunt laitmotivele acestor documente de planificare. În același timp, este greu de crezut că modernizarea industrială se va manifesta atâta timp cât sectoarele date rămân dominate de modele depășite de management și marketing și fără o deschidere substanțială față de investițiile străine. Iar dezvoltarea unei serii de ramuri industriale este subminată de politica eronată de prețuri și tarife promovată din raționamente pur electorale, fără anumite implicații serioase asupra protecției sociale. Aceste efecte se observă deosebit de clar în cazul serviciilor publice (vezi subcapitolele **ENERGETICA** și **SERVICIILE COMUNALE**).

În sectorul agricol esența politicii este susținerea și stimularea procesului de optimizare și creare a exploatărilor agricole eficiente din punct de vedere tehnologic și economic și consolidarea terenurilor agricole. În același timp, Guvernul are propria înțelegere asupra ceea ce înseamnă „exploatare agricole eficiente tehnologic și economic”, considerând că acestor criterii le pot corespunde doar întreprinderile mari (ca suprafață și cifră de afaceri). Este evident că în agricultură eficiența tehnologică și economică nu depinde doar de scara activității, ci de o multitudine de alți factori pe care Guvernul nu-i consideră și care se pot manifesta numai în situația când toate entitățile agricole sunt tratate pe picior de egalitate. Drept urmare, sistemul de subvenționare în agricultură canalizează resursele spre entitățile agricole ineficiente, multe fiind generatoare de pierderi. Stimulând „crearea unor exploatare agricole optime”, guvernul a ignorat practic o serie de domenii în care intervenția sa directă este mult mai necesară: restabilirea in-

⁸² Situația în domeniile monitorizate de Ministerul Industriei și Infrastructurii în ianuarie-iunie a. 2007, <http://mii.gov.md/libview.php?l=ro&idc=98&id=128>.

frastructurii de irigare, asigurarea distribuirii informației și accesibilității serviciilor de consultanță, consolidarea sectorului de servicii comerciale prestate agriculturii, adaptarea culturilor, asolamentelor și tehnologiilor agricole la noile provocări climatice.

Guvernul nu a fost în stare să promoveze insistent nici îmbunătățirea climatului de afaceri general al activității de întreprinzător. Din cauza unor blocaje instituționale și interese corporative înguste, o serie de reforme inițiate în acest domeniu au fost abandonate sau amânate: reformarea cadrului regulator al activității de întreprinzător, sistemului de achiziții publice, sistemului de metrologie, standardizare, testare și certificare, liberalizarea sistemului energetic și telecomunicațiilor etc.

Politicile macroeconomice consistente și orientate spre stabilizarea mediului general de afaceri sunt deosebit de importante pentru dezvoltarea economiei reale. Politica monetară dualistă promovată de Banca Națională a Moldovei până în 2006 nu a dat rezultate semnificative, inflația depășind aproape în fiecare an pragul de 10%, iar nivelul „optim” al cursului valutar a fost în mod constant mărunț discordiei între producători și exportatori pe de o parte, și importatori și consumatori, pe de altă parte. La sfârșitul anului 2007, Banca Națională a anunțat schimbări importante în politica sa monetară, intenționând să implementeze în decurs de 2-3 ani strategia de țintire oficială a inflației⁸³. Aceste schimbări, vor implica schimbări importante în câmpul politicii economice moldovenești, în primul rând creșterea esențială a ponderii BNM și reducerea rolului ministerelor economice.

Recomandări

■ Pentru ca sectorul privat să-și descătușeze pe deplin potențialul său, Guvernul trebuie să înțeleagă că businessul este un aliat, și nu un adversar, în procesul de modernizare și dezvoltare a țării. Această schimbare de atitudine trebuie să se reflecte nu doar în documentele de politici, dar și în comportamentul cotidian al funcționarilor și oficialilor publici de rang înalt. Finalizarea reformei administrației publice centrale și reducerea imixtiunilor administrative și politice în activitatea economică sunt esențiale pentru realizarea potențialului sectorului privat.

■ Pe termen scurt, Guvernul trebuie să investească prioritar în dezvoltarea sectorului de forma-

re profesională și să asigure descentralizarea și integrarea sistemului educației profesionale cu sectorul industrial. De asemenea, este necesară integrarea sistemului național de educație profesională în proiectele de schimb academic și colaborare europene. Alocarea prioritară a resurselor financiare și umane în dezvoltarea educației terțiare în detrimentul educației profesionale tehnice nu este îndreptățită ținând cont de avantajele comparative reale și oportunitățile investiționale pe care le are Moldova la această etapă.

■ Sistemul educațional secundar și terțiar trebuie să cultive studenților deprinderi și abilități antreprenoriale, astfel încât o parte dintre aceștia să fie capabili, după absolvirea universităților, colegiilor și școlilor polivalente nu doar să suplinească locuri de muncă vacante, ci și să creeze locuri de muncă, utilizând mixul de cunoștințe profesionale și economice însușite.

■ Sectorul financiar trebuie să fie dezvoltat în continuare, atât prin intrarea unor noi bănci străine, cât și prin dezvoltarea segmentului nebankar al sectorului financiar. Aceasta va conduce în mod firesc la ieftinirea creditului și la diversificarea portofoliului de servicii bancare. Totodată, pentru utilizarea eficientă a resurselor financiare disponibile în sistem și pentru optimizarea întregii activități este necesară o educație economică consistentă a solicitanților de credite, fiind vorba, mai ales de reprezentanții sectorului întreprinderilor mici și microîntreprinderilor.

■ Ținând cont de corupția fenomenală care afectează funcționarea sistemului economic și societatea moldovenească în ansamblu, eradicarea barierelor instituționale și birocratice în dezvoltarea entităților economice este posibilă numai prin reducerea la minimum a interacțiunilor „personalizate” între business și guvernare. Aceasta este posibilă prin utilizarea pe scară extinsă a tehnologiilor informaționale (spre exemplu, sistemul electronic de achiziții publice, depunerea aplicațiilor pentru înregistrarea, licențierea și lichidarea afacerii) și asigurarea transparenței funcționării instituțiilor regulatorii.

■ Dezvoltarea sectorului serviciilor va depinde în mare măsură de felul în care vor fi protejate drepturile consumatorilor și de modificarea politicilor tarifare ale guvernului. Pentru protejarea drepturilor consumatorilor nu este necesară crearea unor noi agenții, ci asigurarea funcționării, respectării și impunerii legislației respective de către sistemul de justiție. Politicile tarifare trebuie revizuite în așa fel încât să se renunțe definitiv la sistemele de subvenționare încrucișată, la mecanismele de barter. Politicile tarifare și-au de-

⁸³ Comunicat oficial al BNM din 15 noiembrie 2007, link www.bnm.md/md/docs/pr/71_6723.prf.

monstrat inconsistența ca instrument al politicii de protecție socială. Este necesară adoptarea și revizuirea grilelor de tarife care să acopere costurile reale de producție, să nu creeze inechități și să asigure pentru consumatori economii de scară (adică cei care consumă relativ mai mult trebuie să plătească relativ mai puțin).

- În sectorul industrial se impune restructurarea și privatizarea majorității întreprinderilor controlate de stat. Continuarea „monitorizării” de către guvern a funcționării întreprinderilor din ramura electronică, producția de mașini și utilaj, producția de aparataj de precizie și instrumente medicale etc. se va solda cu erodarea definitivă a capacităților competitive a întreprinderilor și cu agravarea decalajului tehnologic în raport cu competitorii din străinătate.

- Politica de subvenționare în agricultură trebuie să renunțe la favorizarea exploatărilor agricole mari și să adopte principiul de favorizare a întreprinderilor eficiente, inovatoare și capabile a se integra în lanțuri valorice verticale cu clienții și furnizorii lor. Scopul esențial al Guvernului vizavi de agricultură nu trebuie să fie controlarea realizării lucrărilor agricole la nivelul fiecărui raion și comunitate, ci asigurarea infrastructurii necesare pentru extensiunea agricolă (drumuri de acces, sisteme avansate de irigare, sere și solarii, sisteme de protecție contra grindinii și altor calamități, sisteme de stocare și depozitare la rece a producției, dezvoltarea sistemului de asigurare în agricultură, facilitarea stabilirii contactelor cu parteneri externi etc.).

3.2. Sectorul financiar

Diagnoză

Sectorul bancar domină sistemul financiar moldovenesc. Până în 2006, sectorul bancar prezenta un mediu concurențial insignifiant, spectrul de produse fiind puțin diversificat, iar comisioanele percepute pentru servicii de intermediere fiind înalte. Astfel, lipsa accesului la resursele creditare pentru o bună parte dintre producătorii moldoveni era cu adevărat o problemă-cheie (vezi **ECONOMIA REALĂ**). Intrarea operatorilor externi pe piață începând cu 2006, a intensificat concurența în sector și va fi benefică pentru clienții băncilor. Într-adevăr, după ce în 2004-2006 marja bancară practic nu s-a modificat, în 2007 s-a observat o scădere esențială a acesteia, indicând intensificarea luptei concurențiale între bănci pentru clienți (**Figura 17**).

Activele agregate ale sistemului bancar moldovenesc alcătuiesc în prezent 51% din PIB, un nivel relativ mic comparativ cu țările Europei centrale (**Figura 18**), dar potențialul de creștere este înalt. Structura sectorului bancar rămâne concentrată, 66% din activele bancare fiind deținute de 5 bănci⁸⁴, dar situația se poate schimba în viitor ca urmare a creșterii investițiilor străine în băncile care nu fac parte din top-5. Participarea străină în sectorul bancar este prezentă prin 3 bănci cu deținerea de 100% a pachetului de acțiuni, dar pătrunderea directă prin filiale ale băncilor străine în sectorul bancar autohton încă nu este prezentă⁸⁵.

Începând cu 2002 sectorul bancar înregistrează o îmbunătățire a indicatorilor de activitate. Numai în 2007 activele bancare au crescut cu 32%, iar depozitele bancare cu 29%⁸⁶. Creșterea volumului creditului de aproape 40% înregistrată în 2006⁸⁷ este preponderent influențată de mărirea semnificativă a creditului pentru imobil (creșterea de 2,1 ori) și a creditul de consum (+64%)⁸⁸. Pe acest fundal, scăderea marjei bancare atestă ameliorarea eficienței bancare. Pentru comparație, dacă în 2000 marja bancară alcătuia 8,67 puncte procentuale pentru moneda națională și 11,57 pentru valută străină, în octombrie 2007 acest indicator era de 3,40

pentru lei moldovenești și 4,69 pentru valută străină⁸⁹. Cadrul normativ și legislativ în sectorul bancar este în linii mari adecvat practicii internaționale, deși practica de supraveghere și control suferă de anumite ambiguități procedurale, iar drepturile supraveghetorilor nu sunt clar stipulate⁹⁰.

Cu o capitalizare de numai 1 miliard dolari, piața de capital deocamdată are un rol neînsemnat în sistemul financiar, dar manifestă tendințe de extindere. Numărul companiilor listate la bursă crește, concomitent crescând numărul operațiunilor, volumul tranzacțiilor și prețurile la o serie de acțiuni tranzacționate. De un interes sporit pe piața de valori se bucură pachetele de acțiuni din sectorul bancar, care dețin 83% din operațiunile pieței, și cele ale industriei alimentare⁹¹.

Similar pieței de capital, piața asigurărilor este un sector restrâns, cu o dezvoltare lentă și cu produse încă în stadiu de elaborare. Volu-

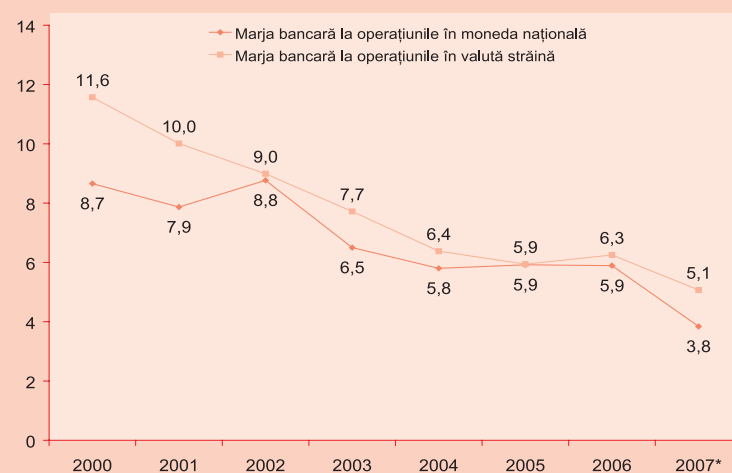
EVOLUȚIILE: +1

SITUAȚIA: +1

PERSPECTIVELE: +1

Necesitatea unui salt economic

Figura 17 Modificarea marjei la operațiunile bancare în moneda națională și valută străină, puncte procentuale



Notă: * - valori estimative.
Sursa: BNM

⁸⁴ „Indicatori financiari pe sistemul bancar”, BNM, www.bnm.md.

⁸⁵ „Republic of Moldova: Financial System Stability Assessment”, IMF, IMF Country Report No. 05/64, February 2005.

⁸⁶ Activele, capitalul și obligațiunile pe sistemul bancar, BNM, www.bnm.md.

⁸⁷ Raportul anul 2006, BNM, www.bnm.md.

⁸⁸ Ibidem.

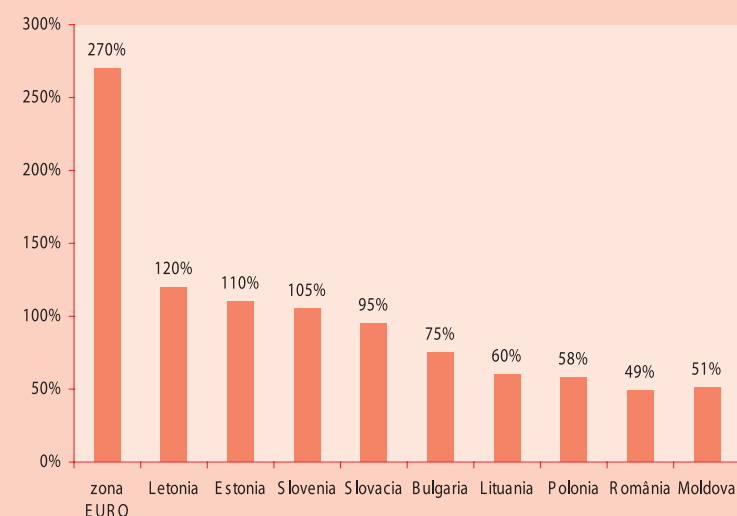
⁸⁹ „Ratele dobânzilor”, BNM, www.bnm.md.

⁹⁰ „Republic of Moldova: Financial System Stability Assessment”, IMF, IMF Country Report No. 05/64, February 2005.

⁹¹ Conform analizelor asupra pieței de capital efectuate de compania Estimator-VM, www.evm.md.

mul resurselor acumulate de sectorul asigurări rămâne neînsemnat pentru economia țării, alcătuind 1,27% din PIB⁹². Pe piața de asigurări a Moldovei activează circa 30 operatori⁹³, dar numărul lor probabil se va reduce ca urmare a aplicării noilor politici de consolidare a sectorului. Cererea pieței este axată majoritar pe asigurarea activităților de afaceri sau activităților de răspundere legală (89%)⁹⁴. Produsele de asigurare a vieții sau proprietății în linii mari sunt încă neglijate de populație.

Figura 18 Active bancare în unele țări europene, % din PIB, 2006



Surse: Banca Centrală Europeană, Banca Națională a Moldovei

Sectorul de microfinanțare și leasing demonstrează o dezvoltare puțin mai pronunțată. Grupul instituțiilor de microfinanțare este format din 530 Asociații de Economii și Credit vizibil active și 3 instituții de micro-finanțare, care deservește aproape 85000 de clienți din sectorul agricol, comerț, construcții și servicii. Clienții sunt în principal întreprinderile mici și noi, cu experiență limitată în management și domeniu de activare. Portofoliul de credite oferit de aceste instituții însumează 12 milioane dolari anual. Dar cu o piață potențială estimată la 128 mii antreprenori mici și 503 mii întreprinderi agricole, este evident potențialul enorm de expansiune a microfinanțării.

⁹² Calcule realizate de autor, conform notei informative „Indicii de bază ai organizațiilor de asigurare din Republica Moldova pentru anul 2006”, Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Asigurărilor și Fondurilor Nestatale de Pensii, <http://www.issa.md/rapoarte.htm>.

⁹³ „Indicii de bază ai organizațiilor de asigurare din Republica Moldova pentru anul 2006”, Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Asigurărilor și Fondurilor Nestatale de Pensii, <http://www.issa.md/rapoarte.htm>.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ „Republic of Moldova: Financial System Stability Assessment”, IMF, IMF Country Report No. 05/64, February 2005.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Ibidem.

Dacă inițial activitatea de leasing era limitată doar la procurarea de autovehicule pentru agenții economici, odată cu modificările legislative din 2005 activitatea s-a extins la persoanele fizice și la bunurile de uz casnic. Se dezvoltă rapid și leasingul imobiliar, în mare măsură ca urmare a intrării unor operatori străini pe piață. Eliminarea unor taxe pentru utilajul procurat în leasing a redus povara financiară pentru întreprinzători, determinând sporirea cererii pentru echipament și utilaj industrial, în special în industria construcțiilor și alte ramuri unde activitatea are caracter sezonier.

Riscuri

În pofida indicatorilor cantitativi în creștere, sectorul bancar prezintă anumite deficiențe calitative. Calitatea guvernării corporative bancare este negativ influențată de prezența statului în operațiunile unor instituții bancare. Structura vagă a relațiilor de proprietate ale unor bănci frânează atragerea investitorilor strategici în sector⁹⁵. Creșterea cantitativă a creditului nu este neapărat susținută și de aprecierea corectă a beneficiarilor de aceste credite, din cauza lipsei unui mecanism adecvat de evidență a stării financiare curente a clientelei bancare. Conform opiniei unor experți străini, creditele corporative sunt adesea bazate pe relațiile personale dintre directorii unor bănci cu managerii unor întreprinderi și nu neapărat bazate pe un scrutin riguros al beneficiarilor de credit.

Fiind în stare embrionară, piața de capital prezintă deficiențe de reglementare instituțională, procedura de informare și organizare operațională, în special, post-vânzare. Totodată, procedura de monitorizare a activității conține multe neclarități⁹⁶. Piața de capital încă nu îndeplinește funcția proprie de finanțare a sectorului real, ci este mai des folosită pentru privatizare și consolidarea pachetelor de acțiuni. Complexitatea contractuală reduce interesul și încrederea potențialilor investitori în corectitudinea activității brokerilor pe piață.

Piața de asigurări are un aport neînsemnat în acumularea de resurse. Una din cauze este informarea inadecvată a populației despre importanța asigurării. Altă cauză majoră este politica defectuoasă de control și reglementare a sectorului⁹⁷. Influențând în mod

direct piața de asigurări, statul reduce eficiența și competitivitatea companiilor private. Activitatea de asigurare este influențată și de lipsa aprecierii adecvate a riscurilor în domeniile de asigurare⁹⁸. În pofida adoptării unor modificări legislative, sectoarele de microfinanțare și leasing se confruntă cu neclarități regulatorii, fiscale și instituționale.

Politici

Dominarea sectorului financiar de către bănci este o caracteristică a multor țări în tranziție. Dezvoltarea sectorului bancar este, însă, o premisă pentru dezvoltarea întregului sistem financiar. Banca Națională a Moldovei promovează o politică de intensificare a concurenței, acceptând intrarea instituțiilor financiare străine în sectorul bancar autohton. Pentru îmbunătățirea funcționării segmentelor nebancale ale sistemului financiar, au fost adoptate o serie de modificări legislative, cea mai importantă fiind crearea noii Comisii Naționale a Pieței Financiare. Ministerul Economiei și Comerțului, împreună cu Comisia Națională a Pieței Financiare, au inițiat în 2007 o serie de modificări legislative, care vor permite activizarea pieței obligațiunilor corporative. Pe piața asigurărilor statul promovează, prin mărirea capitalului normativ, concentrarea și consolidarea, având ca scop micșorarea vulnerabilității sectorului față de riscurile sistemice. În contextul afluxului de resurse financiare este importantă dezvoltarea continuă a activității de leasing și microfinanțare, pentru intensificarea mobilității surplusului de capital. Recent s-au făcut modificări de lege în ambele sectoare, care au dus la mărirea gamei de produse și a extins accesul la piață.

Recomandări

- Este recomandabilă permisiunea intrării directe pe piața bancară a investitorilor bancari străini. Aceasta va duce la o diversificare și mai amplă a produselor bancare și la micșorarea ratei dobânzii. Alegerea investitorilor strategici cu renume pentru privatizarea pachetului de acțiuni bancare ale statului ar servi și la atragerea investițiilor străine în sectorul real⁹⁹.
- Devine necesar un fond de garantare a creditelor bancare, care totodată ar contribui la elaborarea unor principii de apreciere a riscului de credit și ar dezvolta o bază informațională cu privire la creditare. Este oportună și creșterea baremului

de garantare a depozitelor populației prin vărșăminte adăugătoare a băncilor comerciale în fondul de garantare a depozitelor bancare.

- În paralel cu înființarea pieței obligațiunilor corporative trebuie dezvoltată și piața secundară de valori. Relația contractuală dintre brokeri și potențialii investitori trebuie simplificată, în special în ceea ce privește investitorii de talie mică. Pentru îmbunătățirea fluxului informațional este necesară extinderea informației despre starea financiară a companiilor participante pe piață.
- O viziune pe termen lung pentru dezvoltarea sectorului de capital ar fi implicarea sectorului bancar în operațiunile pieței de capital, și anume, dezvoltarea produselor noi bancare prin redirectionarea depozitelor populației spre piața de capital.
- Ținând cont de afluxul bănesc din remitențe, operatorii de asigurări ar trebui să propună noi produse pentru atragerea resurselor populației. Ar fi oportună implicarea companiilor de asigurare în dezvoltarea produselor de asigurare a afacerilor mici și micro și îmbunătățirea metodologiei de analiză a riscurilor pentru fiecare sector de asigurare. Statul trebuie să asigure independența activității operatorilor prin intervenții limitate și într-un cadru legislativ bine stabilit. Totodată, în cazul băncilor cu participare în sectorul asigurărilor, resursele financiare provenite din veniturile activităților de asigurare trebuie să fie clar separate și susținute de rezerve speciale.
- Una din deficiențele majore în sectorul de microfinanțare este incapacitatea antreprenorilor mici de a formula planuri de afaceri credibile. Această deficiență va putea fi depășită numai treptat, odată cu dezvoltarea companiilor de consultanță care își orientează serviciile spre întreprinderile mici și micro. Garanția financiară ale microfinanțării ar spori odată cu implicarea sectorului de asigurare prin elaborarea produselor de asigurare a afacerilor mici și implicarea mai susținută a instituțiilor financiare locale și internaționale în creditarea instituțiilor de microfinanțare.
- Companiile locale de leasing ar trebui să intensifice acțiunile de capitalizare creând mecanisme noi de atragere a lichidităților bancare. Implicarea sectorului de asigurare ar diminua riscul activității, intensificând astfel activitatea companiilor de leasing. Scopul strategic în acest domeniu trebuie să fie atragerea investitorilor străini, care vor putea asigura un flux sporit de resurse financiare, reduce rata dobânzii și prelungind contractele de leasing pe termene mai mari de 5 ani.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ „Graeme Justice despre privatizarea bancară”, relatare de la conferința de presă a noului șef al Misiunii FMI pentru Republica Moldova, Logos-Press, nr. 35 (723), din 28.09.07.

3.3. Comerțul extern

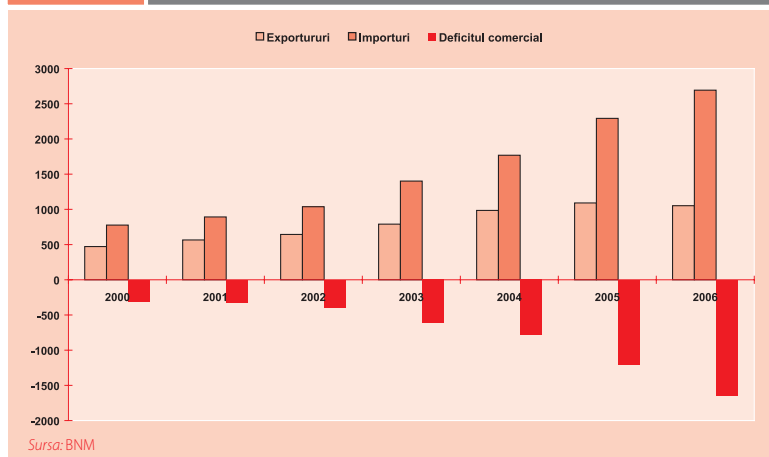
EVOLUȚIILE: -1 **Diagnoză**

SITUAȚIA: -1

PERSPECTIVELE: 0

În perioada 2000–2006, comerțul exterior s-a caracterizat prin evoluția accelerată a importurilor față de exporturi (**Figura 19**). Deficitul balanței comerciale a crescut de la 304,9 mil. dolari în anul 2000 până la 1641,6 mil. dolari în anul 2006. Tendințele au fost determinate de competitivitatea internațională redusă a exporturilor moldovenești și concentrarea lor geografică excesivă, creșterea prețurilor resursele energetice și creșterea consumului intern.

Figura 19 Dinamica exporturilor, importurilor și a deficitului comercial în anii 2000–2006, milioane dolari SUA



Dinamica comerțului extern pe grupe de țări a fost marcată de o diversificare esențială a piețelor externe. Se remarcă, astfel, descreșterea cu 19,6% a ponderii țărilor CSI per total exporturi – de la 60,9% în anul 2001, la 41,3% - în ianuarie-octombrie 2007 (cu toate că exporturile în CSI au crescut cu 30,1%) și majorarea exporturilor în UE-27 până la 50,1% în perioada dată a anului 2007 (de două ori mai mult față de anul 2001). Totodată, 45,6% din mărfuri au fost importate din UE, 36,3% - din CSI (comparativ cu 33,5% în anul 2000) și 18,1% - din alte țări.

În structura exporturilor prevalează produse cu valoare adăugată redusă. Deși în 2006–2007 exporturile în țările UE au sporit cu circa 50% față de anul 2005, dominația exportului produselor alimentare, a băuturilor alcoolice și a produselor textile demonstrează o specializare îngustă care frânează

expansiunea exporturilor pe piețele UE. Reduceri esențiale (cu 32,8% mai puțin față de ianuarie-octombrie 2006) s-au înregistrat la exporturile de băuturi alcoolice, a căror pondere în total exporturi s-a diminuat de 2 ori: de la 18,3% în ianuarie-octombrie 2006 până la 9,4% în ianuarie-octombrie 2007. Sistarea exporturilor vinicole în Federația Rusă a condus la reducerea substanțială în ianuarie-octombrie 2007 a livrărilor de vermuturi (-59,1%), vin din struguri (-57,4%) și material vinicol (-21,9%). Destul de limitate sunt și posibilitățile curente de export ale sectorului zootehnic. Reluarea exporturilor în Rusia și în Ucraina, cât și unele bariere tarifare la importul în Moldova a produselor animale, instituite prin modificările operate în tariful vamal în decembrie 2006 și intrate în vigoare din 1 ianuarie 2007, au o semnificație deosebită pentru sectorul zootehnic. Totodată, exporturile de produse animale în UE vor fi posibile numai atunci când vor îndeplini cumulativ câteva exigențe: va exista o ofertă de export acceptabilă pentru importatorii din UE, vor fi aplicate integral normele sanitare deja aprobate și cele care își așteaptă rândul, iar producătorii și exportatorii se vor conforma în totalitate cerințelor acestora.

În structura importurilor pe grupe de mărfuri predomină bunurile nesubstituibile, combustibilul și energia electrică deținând 23%. Majorarea importurilor ține și de necesitatea utilizării tehnicii și tehnologiilor avansate, a materiilor prime (textile, piei) pentru fabricarea mărfurilor de export, cât și de creșterea cererii interne de consum a populației pentru produsele finite, susținută de majorarea constantă a volumului de remitențe. Acești factori ai importului reduc esențial posibilitățile de impunere a unor politici comerciale protecționiste.

După retragerea României din acordul de comerț liber cu Republica Moldova la 1.01.2007, pe termen scurt producătorii moldoveni nu și-au putut reorienta exporturile pe această piață, datorită taxării tuturor produselor autohtone exportate. Consecințele retragerii României din acordul de liber schimb au fost parțial compensate datorită

beneficiilor Sistemului Generalizat de Preferințe GSP+ acordat de UE. În aceste condiții, circa 75% din exporturile de mărfuri de origine moldovenească pot avea acces liber pe piața României. Dar aceasta nu înseamnă că, în mod automat, 75% din exporturile de mărfuri de origine moldovenească vor ajunge pe piața statului vecin. Pentru a accesa piața UE, caracterizată prin cerințe și standarde foarte înalte față de mărfurile de import, va fi nevoie de ceva timp și de resurse financiare suplimentare, de ajustarea ofertei moldovenești de mărfuri la noile cerințe de export în această țară, care vor fi similare celor din UE.

Cel mai mult au fost afectate exporturile de produse alimentare, deoarece majoritatea întreprinderilor specializate nu dețin certificatele ISO 9001 în baza cărora se face exportul în UE. Iar odată cu achitarea taxelor vamale destul de mari, au devenit mai puțin rentabile afacerile în România. Însă pe termen lung, aceasta va contribui la creșterea competitivității întreprinderilor moldovenești aflate în prezent pe piața României. Obținerea de către Moldova a unei cote egale cu cea stabilită pentru Bulgaria i-ar permite statului nostru să-și majoreze semnificativ exporturile de vinuri în UE și să diminueze impactul distorsiunilor apărute în comerțul cu Rusia.

În context, aprobarea preventivă de către Comisia Europeană a Preferințelor Comerciale Autonome pentru Republica Moldova în noiembrie 2007, ca măsură prealabilă a regimului de comerț asimetric cu UE, care va fi pus în aplicare în 2008, va permite scutirea de taxe vamale la export, ceea ce va fi un impuls suplimentar pentru majorarea cotei UE în total exporturi.

Riscuri

Implementarea măsurilor de politică guvernamentală are loc pe fundalul perpetuării mai multor riscuri. Ritmul de creștere a producției autohtone este net inferior ritmului de creștere a cererii pe piața internă, aceasta stimulând creșterea importurilor. Măsurile „active” de protejare a pieței interne și de optimizare a comerțului exterior sunt limitate datorită calității de membru al OMC.

Pe termen mediu, dependența excesivă a Republicii Moldova de sectorul agroalimen-

tar, precum și încrederea excesivă în piețele CSI sporesc vulnerabilitatea economiei la șocurile adverse. Un alt risc major este faptul că Republica Moldova se bazează pe resurse energetice importate, economia sa demonstrând unii dintre cei mai reduși indicatori de eficiență energetică. Pentru a aborda aceste probleme, Guvernul trebuie să promoveze diversificarea economică a bazei de producere și a piețelor de export. În plus, faptul că Republica Moldova se bazează pe resurse energetice importate trebuie să confere eficienței energetice și surselor de energie renovabilă caracterul de obiectiv prioritar pe termen mediu (vezi **ENERGETICA**).

Anul 2007 a fost unul nefavorabil pentru comerțul extern, dar au existat și unele tendințe pozitive. Impactul șocurilor externe suportate de Republica Moldova s-a dovedit mai mic decât se aștepta inițial. Negocierile pentru obținerea Preferințelor Comerciale Autonome din partea UE s-au încheiat cu succes, dar Moldova nu va putea să-și restabilească nivelul din 2005 al exporturilor dacă nu vor fi redresate deficiențele în domeniul infrastructurii calității și standardizării.

Exporturile de vinuri pe piețele occidentale sunt dificile din cauza faptului că producătorii moldoveni încă nu au stabilit relații durabile cu marile rețele de distribuție. Lipsește un mecanism eficient de atragere a investițiilor străine în vinificație, stereotipul general fiind că „nu are cine învăța moldovenii să facă vin”. Nu există un „brand” al vinului moldovenesc, care ar fi promovat la nivelul întregului sector. Se observă și degradarea continuă a plantațiilor de viță-de-vie, scăzând potențialul de materie primă pentru export. Deocamdată lipsește și o strategie la nivelul ramurii de promovare a produselor vinicole pe piața externă.

Politici guvernamentale

Până în anul 2005, relațiile comerciale cu UE aveau la bază Acordul de Parteneriat și Cooperare. Rezultatele au fost limitate, acordul eșuând să se materializeze într-o evoluție a relațiilor comerciale bilaterale. Acordul n-a stipulat nici o perspectivă de aderare, în comparație cu alte acorduri ale UE semnate cu țări terțe. Progresul cel mai remarcabil în această perioadă a fost ade-

rarea Republicii Moldova în 2001 la Organizația Mondială a Comerțului. Până la semnarea în anul 2005 Planului de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova, politicile guvernamentale în domeniul comerțului exterior au constat în adoptarea mai multor acte normative și legislative¹⁰⁰. După anul 2005, datorită semnării Planului de Acțiuni s-a creat o bază serioasă pentru intensificarea negocierilor comerciale bilaterale la un nivel mult mai înalt, datorită posibilității acordării unor Preferințe Comerciale Autonome cu condiția asigurării unui control efectiv al originii produselor.

Pentru aceasta a fost necesară adoptarea Regulamentului cu privire la completarea, autentificarea și eliberarea certificatelor de origine a mărfurilor exportate din Republica Moldova în UE în cadrul regimului de comerț preferențial. Serviciul Vamal a substituit Camera de Comerț și Industrie ca instituție responsabilă de certificarea originii mărfurilor, principiul „ghișeului unic” fiind instituit la 4 oficii vamale. Totodată, acordarea Preferințelor Comerciale Autonome (PCA) a fost posibilă datorită implementării în cadrul Serviciului Vamal al sistemului informațional ASYCUDA WORLD, permițând reducerea duratei devamării de la 500 la 70 de minute.

În pofda acestor succese, perspectivele noastre comerciale pe termen scurt sunt mai puțin avantajoase decât ale altor țări. De exemplu, Ucraina a negociat cu UE un „acord profund de comerț liber”, în timp ce Moldova va primi „preferințe comerciale autonome”. Noul regim comercial nu va acorda preferință și produselor de importanță stra-

tegică pentru Republica Moldova (vinurile, cerealele, zahărul, textilele), care vor putea fi exportate în limita anumitor cote.

În decembrie 2006, Comisia Europeană a prezentat Parlamentului European și Consiliului de Miniștri un comunicat cu privire la consolidarea Politicii Europene de Vecinătate. Comunicatul a fost însoțit de un Raport General de progres asupra implementării planurilor de acțiuni semnate cu țările vecine și de un set de rapoarte de țară, inclusiv un raport asupra Moldovei. Raportul arată că în 2006, Moldova a realizat un „bun progres” în negocierile comerciale cu UE.

În particular, a fost elaborat și prezentat spre examinarea Comisiei Europene, planul de monitorizare a reziduurilor produselor animaliere. Această măsură a fost necesară pentru ca exportatorii autohtoni să beneficieze pe deplin de oportunitățile PCA. Aprobarea conceptului „ghișeului unic”¹⁰¹ și crearea Comisiei interministeriale de implementare a „ghișeului unic”¹⁰², va permite aplicarea principiului ghișeului unic nu doar în procesul de vămuire, ci și de toate subdiviziunile plasate la frontieră. Au fost ajustate standardele sanitare și fitosanitare autohtone la cele europene prin elaborarea și aprobarea proiectului Legii privind activitatea sanitară veterinară și a 4 regulamente de bază ce țin de igiena și siguranța produselor alimentare și a controalelor oficiale ale autorităților veterinare¹⁰³. A fost elaborată strategia redimensionării laboratoarelor de referință în domeniul siguranței alimentelor și a sănătății animalelor. Actualmente, cu suportul financiar al CE, laboratoarele de referință sunt în stadiu de dotare cu echipament necesar. Un alt progres esențial este transferarea din 1 ianuarie 2008 a împuternicirilor de eliberare a certificatelor preferențiale CT-1 pentru exporturile în țările CSI către Serviciul Vamal de la Camera de Comerț și Industria. Totodată, va fi extrem de importantă pentru viitor înzestrarea Serviciului Vamal cu suficiente resurse umane și tehnice pentru a asigura un proces vamal continuu și operativ.

Recomandări

► Pentru o mai bună integrare comercială a țării în UE este necesară asigurarea renovării și mo-

¹⁰⁰ Printre cele mai importante acte normative și legislative menționăm Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la crearea Organizației de Promovare a Exportului nr.105 din 02.02.1999; Legea Republicii Moldova privind barierele tehnice în calea comerțului nr.866 din 10.03.2000; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei de promovare a exportului Republicii Moldova pentru anii 2003-2005 nr.80 din 29.01.2002; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la regulile de origine a mărfurilor nr.1599 din 13.12.2002; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Regulamentului privind aplicarea regimurilor vamale nr.207 din 26.02.2003; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la excluderea barierei la exportul mărfurilor nr.478 din 22.04.2003.

¹⁰¹ Ordinul Serviciului Vamal al Republicii Moldova nr.131-o din 23.04.2007.

¹⁰² Dispoziția Guvernului Republicii Moldova nr. 88-d din 28.09.2007.

¹⁰³ Regulament CE 854 „Regulamentul privind organizarea controalelor oficiale ale produselor alimentare de origine animală destinate consumului uman”, Regulament CE 852 „Reguli generale de igienă a produselor alimentare de origine animală”, Regulament CE 853 „Reguli specifice de igienă pentru produsele de origine animală”, Regulament CE 882 „Regulamentul privind controalele oficiale efectuate pentru a asigura verificarea conformității cerințelor privind hrana pentru animale, cerințelor privind produsele alimentare de origine animală, precum și a normelor de sănătate animală și de bunăstare a animalelor.”

dernizării industriei moldovenești cu scopul generării capacităților de producție cu valoare adăugată înaltă și diversificării ofertei de produse industriale (prin facilitarea creării companiilor mixte, parcurilor industriale etc.). În acest context, deosebit de importantă este certificarea întreprinderilor în sistemul ISO 9001 (doar 80 de întreprinderi dețineau certificate ISO în 2006).

-  Sporirea volumului de investiții în strategiile de marketing și raționalizare a vânzărilor va permite extinderea pe noi piețe și recuperarea unei porțiuni din piețele tradiționale. În România, vinificatorii investesc în strategii cam 10% din profit, pe când în Moldova această sumă este de circa 1%. Majoritatea exportatorilor mari au deschis companii de distribuție exclusive în Rusia, Ucraina, Germania etc., ceea ce le permite să organizeze mai rațional vânzările, dar ei au nevoie de asistența serviciilor de stat competente (MIEPO, Camera de Comerț și Industrie, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene) pentru a se instaura durabil pe aceste piețe. Totodată, companiile vinicole trebuie să analizeze posibilitățile de alianță cu companii vinicole cu renume mondial.
-  Trebuie armonizată în continuare legislația Republicii Moldova în domeniul taxelor și impozitelor cu dispozițiile OMC, la care țara noastră este deja parte, precum și ajustarea altor acte normative în conformitate cu legislația Uniunii Europene în domeniu.
-  În continuare este necesară simplificarea și reducerea numărului de documente privind activitățile de export-import, computerizarea și automatizarea procedurilor vamale și eliminarea barierelor interne față de exportul producției vinicole. De asemenea, trebuie asigurat transferul complet al responsabilității pentru certificarea originii mărfurilor către Serviciul Vamal (indiferent de destinația de export) și promovarea principiului „ghișeului unic” în toate oficiile vamale.
-  Pe termen lung, Republica Moldova trebuie să negocieze includerea exporturilor de vin în PCA (fără cote) și să asigure informarea adecvată a agenților economici exportatori privind beneficiile pe care le prezintă acordarea PCA.

3.4. Piața muncii

EVOLUȚIILE: -1 **Diagnoză**

SITUAȚIA: -1

PERSPECTIVELE: 0

În ultimii ani, pe piața muncii se atestă o înrăutățire continuă a principalilor indicatori ocupaționali. Din 2000 până în 2006, numărul populației active s-a redus de la 1654 mii până la 1357 mii persoane¹⁰⁴. Numărul populației ocupate s-a redus de la 1514 mii până la 1257, în timp ce numărul șomerilor calculat conform metodologiei BIM s-a redus de la 140 mii până la 100 mii (**Tabelul 7**). Analizând rata de ocupare a forței de muncă din Republica Moldova comparativ cu cele din statele membre ale UE se observă că ea este cu mult mai mică – 45,4% comparativ cu 63,3% media europeană, ceea ce accentuează încă o dată, că atât funcționalitatea pieței muncii, cât și calitatea creșterii economice din ultimii ani lasă mult de dorit.

Tabelul 7		Indicatorii de bază ai pieței muncii, mii persoane					
Indicatori	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	
Populația totală	3639,6	3631,5	3623,1	3612,9	3589,9	3581,1	
Populația economic activă	1616,7	1615,0	1473,6	1432,5	1422,3	1357	
Populația ocupată	1499,0	1505,1	1356,5	1316,0	1318,7	1257,3	
Numărul salariaților	899,2	891,8	868,2	840,9	830,8	842,4	
Șomeri conform BIM	117,7	109,9	117,1	116,5	103,7	99,9	
Șomeri înregistrați la oficiile de muncă la sfârșitul anului	27,6	24,0	19,7	21,0	21,7		
Populație inactivă	2022,9	2016,5	2149,5	2180,3	1963,7	1576,0	
Persoane declarate plecate peste hotare la lucru sau în căutarea unui loc de muncă	172,0	231,3	291,0	345,3	394,5	310,0	

Notă: Din cauza schimbărilor metodologice în cercetarea pieței muncii, indicatorii din anul 2006 nu sunt direct comparabili cu cei din anii precedenți;
Sursa: BNS

Printre factorii de bază care au determinat reducerea indicatorilor ocupaționali pot fi considerați următorii:

- Factorul demografic: Republica Moldova se confruntă cu un sold demografic negativ și cu îmbătrânirea populației (subcapitolul **CRIZA NATALITĂȚII ȘI MORTALITĂȚII**). Diminuarea potențialului uman are un impact esențial asupra reducerii indicatorilor ocupării forței de muncă, impact care va deveni și mai important în viitor.
- Emigrația forței de muncă (vezi subcapitolul **EMIGRAREA**): Cauza principală care a generat emigrarea este lipsa oportunităților atractive de angajare pe piața muncii din țară. Deficitul

de locuri de muncă bine plătite, nivelul scăzut de salarizare, perspectivele pesimiste de creștere profesională și calitatea redusă a vieții motivează din ce în ce mai mult populația aptă de muncă să-și caute locuri de muncă în afara țării.

Calitatea creșterii economice: Analiza creșterii PIB după componentele cererii agregate arată că sporul PIB se datorează preponderent creșterii consumului final al gospodăriilor, în principal al celor din mediul urban (**ECONOMIA REALĂ**). Intensificarea în 2006-2007 a formării brute de capital încă nu este suficientă pentru asigurarea unei creșteri economice durabile. Un asemenea model de creștere economică nu contribuie la multiplicarea locurilor de muncă productive și atractive.

Procesele de modernizare structurală a economiei: Raporturile de piață care se bazează în primul rând pe competitivitate și eficiență impun agenții economici să-și minimizeze costurile de producție și, prin urmare, să-și optimizeze numărul locurilor de muncă din cadrul întreprinderilor lor. Se observă, în particular, reducerea constantă a locurilor de muncă în agricultură. Creșterea salariilor din ultimii ani se datorează proceselor de modernizare a mecanismului economic de piață, contribuind, totodată și la reducerea nivelului de ocupare a forței de muncă.

Concomitent cu descreșterea indicatorilor ocupaționali au loc modificări semnificative în structura populației ocupate în funcție de vârstă, sex, mediu, domeniu de activitate etc. Astfel, se observă o reducere semnificativă a ponderii populației ocupate în ramurile care nu pot asigura o productivitate a muncii ridicată și, prin urmare, o creștere a veniturilor salariale (în primul rând, în agricultură). Modificări semnificative se observă și în structura populației ocupate în funcție de vârstă, avându-se în vedere îmbătrânirea resurselor umane. În majoritatea întreprinderilor mari vârsta medie a personalului este apropiată de cea de pensionare. Încercările tinerilor, în special cei cu studii medii profesionale, de a se angaja în întreprinderile date, de regulă, nu au succes. Patronii nu sunt dispuși să angajeze persoane fără experiență în domeniu, iar calitatea educației formale ale tinerilor adeseori este inacceptabilă (vezi **EDUCAȚIA PROFESIONALĂ**). Deseori, tinerii nu pot accepta salariile propuse de patroni, dar nici persoanele de vârstă pensionară nu se

¹⁰⁴ Vezi nota la Tabelul 7.

grăbesc să elibereze locul lor de muncă în favoarea tinerilor.

Modificările structurale ale ocupației în funcție de mediu sunt legate de procesul de depopulare a localităților rurale (vezi **DEMOGRAFIA: O AMENINȚARE LATENTĂ** și **MOLDOVA RURALĂ**). Lipsa oportunităților de autoangajare și atractivitatea practic nulă a locurilor de muncă disponibile în localitățile rurale impune populația economic activă din mediul rural, mai ales cea tânără, să aleagă calea migrării în orașe sau a emigrării cu speranța de a duce o viață cât de cât mai bună.

Riscuri

Înrăutățirea indicatorilor ocupaționali semnalizează vulnerabilitatea economiei naționale și a sistemului securității sociale (vezi **POLITICI DE PROTECȚIE SOCIALĂ**). Reducerea nivelului de ocupare a forței de muncă conduce, pe de o parte, la creșterea raportului de dependență economică, iar pe de altă parte, la epuizarea resurselor necesare pentru asigurarea mecanismului de funcționare a sistemului de asigurări sociale și a sistemului de ocrotire a sănătății, care se află în strânsă dependență de veniturile salariale ale populației ocupate.

Reducerea ocupării forței de muncă poate influența negativ și calitatea potențialului uman. Lipsa oportunităților de angajare, nivelul redus al salariilor pe care le oferă locurile de muncă disponibile impune populația să practice activități suplimentare care nu sunt legate în mod direct de specialitatea și calificarea lor. Persoanele care pleacă peste hotare la muncă practică, de asemenea, munci necalificate. O asemenea situație determină un proces masiv de pierdere a calificării potențialului uman care în perspectivă poate aduce Republica Moldova la statutul de țară subdezvoltată, iar investițiile în capitalul uman efectuate atât de stat, cât și de populație, se pot transforma în cheltuieli nejustificate.

Un alt factor legat de degradarea capitalului uman este ignorarea de către stat a problemelor cu care se confruntă sistemul educațional. Salariile extrem de mici ale pedagogilor au condus la un deficit masiv de cadre didactice în școlile profesionale. Ofertele educaționale propuse de școli, precum și echipamentul utilizat în pregătirea specialiș-

tilor care nu s-a schimbat timp de 15 ani, nu pot răspunde exigențelor pieței muncii (vezi **EDUCAȚIA**). Multe specializări și meserii propuse de școlile profesionale nu mai au căutare pe piață. Pe de altă parte, au apărut multe meserii și specializări care nu figurează în ofertele educaționale ale școlilor profesionale din țară. Din acest considerent se creează impresia că școlile profesionale pregătesc șomeri, nu specialiști. Majoritatea șomerilor din grupa de vârstă 15-24 ani au studii medii profesionale (cei cu studii secundar profesionale și medii de specialitate constituie 30,4% și, respectiv, 15,2% din totalul șomerilor).

Șomajul nu poate fi considerat o problemă majoră pentru piața muncii. Nivelul său redus este o trăsătură distinctivă a pieței muncii din Republica Moldova la etapa actuală. De aceea, promovarea unor politici orientate spre o diminuare continuă a acestui fenomen de pe piața muncii este nejustificată. Problema ar consta mai curând în crearea unor condiții și servicii adecvate de reintegrare profesională pentru persoanele aflate în șomaj, precum și asigurarea condițiilor favorabile de creare a unor locuri de muncă atractive, care să asigure pentru potențialii lucrători și familiile lor un trai decent. Salariile mici și funcționalitatea imperfectă a pieței muncii determină diminuarea indicatorilor ocupaționali.

Politici guvernamentale

Modificarea permanentă a modului și mecanismelor de intervenție a statului pe piața muncii este o trăsătură specifică a pieței muncii din Republica Moldova. Pe parcursul tranziției, pe lângă schimbarea concepției de ocupare a forței de muncă, au fost modificate de mai multe ori cadrul instituțional și legislația ce vizează ocuparea forței de muncă și sistemul de protecție socială a șomerilor. La 15 mai 2002, în Republica Moldova a fost aprobată „Strategia Ocupării Forței de Muncă” al cărei scop de bază consta în asigurarea funcționalității pieței muncii. Aceasta presupunea, în primul rând, crearea condițiilor favorabile de formare a unor comportamente ale cererii și a ofertei de muncă adecvate economiei de piață moderne. Mediul concurențial pe care se bazează economia de piață ar permite asigurarea unui nivel optim al ocupării, creșterea durabilă a productivității muncii și, prin

urmare, a veniturilor salariale ale lucrătorilor, iar pe de altă parte, valorificarea cât mai eficientă a potențialului uman existent. Deși termenul de realizare a strategiei în cauză nu s-a încheiat, în anul 2007 a fost aprobată o nouă strategie de ocupare a forței de muncă pe o perioadă de până în 2015. Elaborarea unei noi strategii, mai moderne, a fost determinată de înrăutățirea drastică a situației de pe piața muncii din republică, precum și de noile obiective de integrare europeană.

Alte acte normative și documente instituționale prin intermediul cărora se promovează politica de ocupare a forței de muncă din Republica Moldova sunt programele de ocupare a forței de muncă, elaborate pe un termen de 2-3 ani, având un caracter mai mult operațional. Toate documentele strategice și operaționale corespund exigențelor economiei de piață, dar ele conțin elemente moștenite din perioada precedentă tranziției. Astfel, poate fi menționată practica veche de a numi în calitate de responsabili în crearea locurilor de muncă ministerele de resort. Or, locurile de muncă sunt create în cadrul economiei reale, iar crearea lor depinde de justificarea lor economică și nu de indicațiile date de ministere. În același context, „motivarea” întreprinderilor mari, cu capital de stat sau fără, de a crea noi locuri de muncă în scopul realizării prevederilor programelor și strategiilor de ocupare a forței de muncă este, de asemenea, irelevantă. Locurile de muncă sunt productive și durabile doar atunci când asigură o rentabilitate maximă pentru întreprindere, iar crearea lor artificială în scopul realizării prevederilor strategiilor, conduce la pierderea competitivității pentru întreprinderile date.

Și încercările recent inițiate de guvern privind „armonizarea sistemului de învățământ cu necesitățile pieței muncii” sunt de-a dreptul stângace. Investițiile majore sau schimbările în politica economică sau comercială pot genera schimbări majore și în structura ocupațională a pieței muncii. Din acest considerent, încercările de pronosticare „centralizată” a evoluției structurii ocupaționale pe termen lung și, în consecință, de reglementare directivă a planului de admitere în instituțiile de învățământ mediu de specialitate și superior nu vor ameliora situația privind ocuparea forței de muncă, ci din contra, o pot agrava. Într-o economie

de piață, model spre care tinde și Republica Moldova, corelarea sistemului educațional cu exigențele pieței muncii, precum și calitatea serviciilor educaționale pot fi asigurate doar prin măsuri și metode specifice economiei de piață, bazată pe acțiunea liberă a forțelor pieței.

Recomandări

- Din caracterul derivat al pieței muncii rezultă că o ameliorare a situației în domeniul ocupării poate fi realizată doar în urma „însănătoșirii” economiei reale. Întreprinderile mari create în perioada economiei centralizate, care au supraviețuit în condițiile tranziției nu mai pot constitui principala sursă de absorbție a potențialului uman disponibil și de creare a unor noi locuri de muncă durabile. Viitorul economiei moderne de piață îl reprezintă întreprinderile mici adaptabile. Creșterea ocupării forței de muncă poate avea loc nu doar prin crearea unor locuri de muncă în întreprinderile existente, ci prin crearea unor noi întreprinderi moderne și competitive și prin crearea unor noi piețe de bunuri și servicii.
- Este necesară implementarea cercetărilor de marketing pe piața muncii în corelație cu consolidarea sistemului de orientare și pregătire profesională. În condițiile în care piața muncii se află în proces de formare și de schimbare continuă, oferta de muncă trebuie să facă față acestor fluctuații. Prin urmare, oferta de muncă trebuie să fie flexibilă și să poată răspunde rapid și eficient la toate modificările structurale care pot avea loc în economia reală, precum și pe piața muncii.
- Reabilitarea institutului de orientare profesională ar conduce la optimizarea costurilor legate de formarea ofertei de muncă, proces care, de regulă, durează și este costisitor. Sistemul de pregătire profesională trebuie restructurat esențial, ca să pună accentul nu doar pe cunoștințele aprofundate în materii de specialitate înguste, ci și pe deprinderi generale, cum ar fi cunoașterea limbilor moderne, calculatorului, comunicare etc. O nouă concepție a învățământului profesional poate reduce esențial rata șomajului în rândul tinerilor, în special ai celor cu studii medii de specialitate. Totodată, sistemul educațional trebuie să facă din tineri nu doar specialiști dornici de a se angaja, dar și să le educe spiritul de inițiativă și să le asigure cunoștințe economice de bază necesare pentru crearea propriei afaceri.
- În situația în care șomajul nu este o problemă esențială, politicile de ocupare a forței de muncă trebuie să fie orientate spre îmbunătățirea condițiilor generale și securității muncii, să stimuleze patronii să plătească „în alb” și să majoreze salariile.

3.5. Subiect special: asistența externă pentru dezvoltare

În ultimii ani, volumul și rolul asistenței tehnice în Republica Moldova a sporit considerabil. Anumite evoluții demonstrează o sporire a atenției donatorilor externi:

➤ **Deschiderea reprezentanței Comisiei Europene în Moldova la sfârșitul anului 2005.** De la 1 ianuarie 2007, Republica Moldova este vecină directă a Uniunii Europene și este evident că acest fapt a condus la un interes crescând al UE față de evoluția situației din Republica Moldova. Totodată, noua proximitate geografică armonizată cu declararea vectorului european în politica externă a sporit interesul donatorilor (și nu numai a UE) față de stabilizarea acestei regiuni.

➤ **Aprobarea de către Fondul Monetar Internațional a noului program pentru Moldova, în mai 2006.** Semnarea Memorandumului cu FMI a avut loc după 5 ani de lipsă a susținerii Republicii Moldova de către această instituție și a semnalat o înțelegere reciprocă privind politicile de dezvoltare.

➤ **Sporirea volumului de asistență.** Volumul asistenței și numărul proiectelor a crescut continuu în ultimii ani (**Tabelul 8**), ca urmare a creșterii interesului comunității donatorilor față de dezvoltarea Republicii Moldova. Ponderea cea mai mare revine Statelor Unite și Uniunii Europene, reflectând atât puterea economică, cât și interesul considerabil al acestor actori față de regiune.

Pentru următorii ani se așteaptă menținerea trendului de sporire a ajutorului extern. Pentru anii 2007-2009, asistența tehnică și financiară acordată Republicii Moldova poate ajunge la 1,2 mlrd. dolari SUA, jumătate din această asistență venind sub formă de granturi.

În mod normal acordarea asistenței și susținerea diferitelor sectoare trebuie să aibă loc în conformitate cu prioritățile stabilite de guvernele naționale în documente strategice. În Republica Moldova există trei astfel de documente: Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (SCERS), Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova (PAUERM) și Programul de activitate a Guvernului pe anii 2005-2009 „Modernizarea țării – bunăstarea poporului”. Evident, existența a trei documente strategice nu constituie o ambianță tocmai propice pentru coordonarea asistenței stră-

Tabelul 8

Asistența tehnică acordată Republicii Moldova, 2005-2006

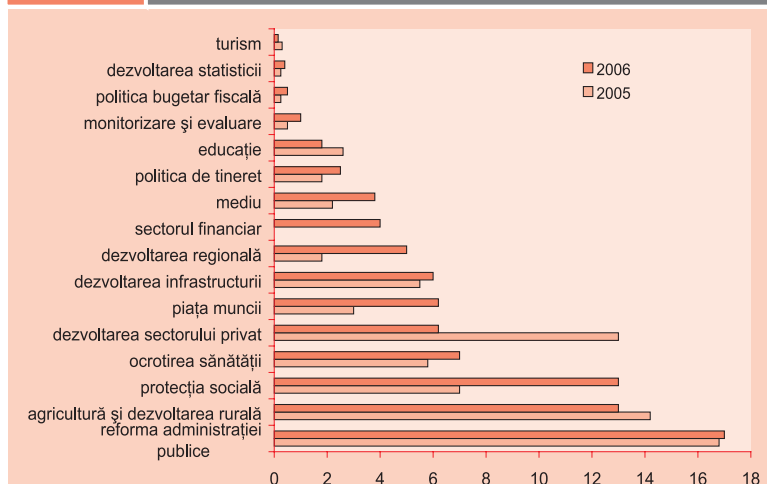
	2005	2006
Nr. de proiecte	196	254
Bugetul global al proiectelor (milioane USD)	288	308

Sursa: Unitatea Națională de Coordonare, Rapoarte anuale 2005, 2006

ine. Totuși, asistența a fost acordată în mare parte raliindu-se la prioritățile trasate de SCERS, dar și de Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova. Deși Programul Național de Asistență Tehnică încearcă să înglobeze prioritățile SCERS și să le conecteze la proiecte de asistență existente, deseori aceasta se reduce doar la o simplă preluare a priorităților din SCERS fără a găsi până la urmă fondurile necesare. Astfel de sectoare precum reforma administrației publice, agricultura și dezvoltarea rurală și protecția socială s-au bucurat de alocații sporite, în timp ce domenii precum cercetarea și inovațiile, industria sau turismul au fost practic ignorate.

Figura 20

Distribuția alocațiilor financiare de asistență tehnică pe sectoare în 2005-2006, %



Sursa: Unitatea Națională de Coordonare, Rapoarte anuale 2005, 2006.

Din octombrie 2005, coordonarea relațiilor guvernului moldovenesc cu comunitatea donatorilor are loc la două niveluri. Coordonarea „superioară” este efectuată de Comitetul Național pentru coordonarea asistenței externe pe lângă Oficiul Primului Viceprim-ministru. Acest Comitet este pre-

ocupat de: (i) asigurarea corespunderii continue între programele externe de asistență și prioritățile de dezvoltare economică și socială a Moldovei; (ii) monitorizarea programelor de asistență externă; (iii) examinarea problemelor legate de implementarea proiectelor de asistență și elaborarea propunerilor de soluționare a acestora; (iv) evaluarea rezultatelor implementării proiectelor date¹⁰⁵. Ministerul Economiei și Comerțului efectuează coordonarea „inferioară” care include programarea, coordonarea, analiza și evaluarea asistenței tehnice, oferită de organizațiile multilaterale și țările donatoare. Unitatea Națională de Coordonare (NCU) este responsabilă de managementul operațional al acestor sarcini¹⁰⁶.

Tabelul 9 Sfidările principale în implementarea Declarației de la Paris

Dimensiuni	Nivelul inițial	Sfidările principale
Apartenență	Redus	Fragmentarea între ministere. CCTM nu este acordat corespunzător la documentele strategice.
Coordonare	Redus	Sisteme de țară sunt slabe. Un sistem informațional integrat trebuie să fie introdus în 2008 și deveni operațional în 2009. Cota ajutorului acordat și reflectat în bugetul de stat trebuie să crească. Cota asistenței tehnice coordonate (între donatori) rămâne joasă. Numărul structurilor paralele (Unități de implementare) pentru implementarea proiectelor de către donatori trebuie să fie redus.
Armonizare	Moderat	Utilizarea redusă a procedurilor comune. Asistența acordată trebuie să folosească mai pe larg abordări bazate pe programe. Cota lucrului analitic coordonat privind Moldova trebuie să crească.
Administrare axată pe rezultate	Redus	Calitatea proastă și accesibilitatea în oarecare măsură limitată a informației despre sărăcie. Sistemul integrat de evaluare și monitorizare la nivel național lipsește.
Responsabilitate reciprocă	Moderat	Evaluări reciproce parțiale asupra progresului în implementarea înțelegerilor privind eficiența ajutorului acordat în comun

Surse: OECD, „Survey on Monitoring Paris Declaration. Moldova. 2006”; World Bank, „Aid Effectiveness Review. Moldova”, October 2006

Cu toate acestea, coordonarea asistenței tehnice rămâne deficitară. Astfel, regulamentele de funcționare nu delimitează clar rolurile ambilor actori, provocând confuzii și suprapuneri în activitatea lor. Pe lângă aceasta, Ministerul de Externe și Integrarea Europeană (pe linia Planului de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova) și Ministerul Finanțelor sunt alți doi actori importanți în coordonarea asistenței străine. Aceasta complică și mai mult procesul de coordonare și implementare a unor proiecte, îndeosebi dacă se ia în calcul și problemele de comunicare/cooperare între unii actori.

Din partea donatorilor, coordonarea asistenței se înscrie în mare parte în strate-

giile de țară elaborate de fiecare donator în parte. În același timp, donatorii au semnat un Memorandum de înțelegere privind coordonarea și armonizarea activităților guvernului și a donatorilor în vederea îmbunătățirii eficacității ajutorului extern pentru Republica Moldova. Acest Memorandum a fost pus la baza Cadrului Guvernului pentru Parteneriat (Government's Partnership Framework). Acest cadru a fost semnat de Guvern și partenerii de dezvoltare care activează în Moldova (Comisia Europeană, agențiile ONU, FMI, Banca Mondială, SIDA, DFID, SDC, UNICEF, Ministerul Cooperării pentru Dezvoltare a Olandei). Grupul de Armonizare se întrunește trimestrial, iar partenerii externi organizează și întâlniri lunare pentru schimbul informațiilor privind activitățile desfășurate.

Pe plan global, pentru asigurarea unei coordonări mai bune, țările dezvoltate împreună cu cele în curs de dezvoltare, au adoptat așa-numită Declarație de la Paris. Prin adoptarea acestei Declarații părțile urmăresc sporirea eficacității asistenței, o adaptabilitate mai mare a acesteia la situațiile și prioritățile particulare ale țărilor recipiente, o precizie mai înaltă a indicatorilor și țintelor, dar și o monitorizare și evaluare mai riguroasă a implementării programelor de asistență¹⁰⁷. Republica Moldova s-a alăturat acestei Declarații în octombrie 2006. Mai mult, indicatorii de progres incluși în această declarație au fost puse la baza Cadrului Guvernului pentru Parteneriat (Government's Partnership Framework) „Coordonarea și armonizarea activităților guvernului și a donatorilor în vederea îmbunătățirii eficacității ajutorului extern pentru Moldova”.

Declarația de la Paris propune spre implementare 56 de acțiuni care urmează să fie evaluate în raport cu 12 indicatori de monitorizare și ținte stabilite pentru anul 2010. Pe lângă aceasta, se efectuează și evaluări intermediare, una având loc în 2006. Aceasta vizează, însă, acțiunile întreprinse în 2005 și de aceea reprezintă mai degrabă o evaluare a nivelului inițial de proximitate față de țintele stabilite în Declarație. Raportul de monitorizare efectuat în 2006 vizează 34 țări, inclusiv Republica Moldova. Raportul arată că Republica Moldova, asemeni multor alți țări în curs de dezvoltare, încă este destul de departe de atingerea obiectivelor stabilite pentru 2010 (Tabelul 9).

¹⁰⁵ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.322 din 23.03.2006 cu privire la instituirea Comitetului Național pentru asistență tehnică acordată Republicii Moldova.

¹⁰⁶ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.988 din 28.09.2000 cu privire la eficientizarea mecanismului de coordonare a asistenței tehnice acordate Republicii Moldova.

¹⁰⁷ Declarația de la Paris privind Eficacitatea Ajutorului pentru Dezvoltare (2005).

Din partea autorităților moldovene, Unitatea Națională de Coordonare este responsabilă de monitorizarea și evaluarea asistenței străine. Rezultatele activității de evaluare sunt publicate sub formă de rapoarte anuale, care sunt foarte descriptive, prezintă informația generală privind asistența tehnică acordată Moldovei și enumeră proiectele implementate în fiecare sector care a beneficiat de asistența tehnică străină. Aceste rapoarte descriu ce a fost implementat, dar nu oferă concluzii relevante asupra eficienței și impactului asistenței, și dacă scopurile propuse de programe (care includ mai multe proiecte) au fost atinse¹⁰⁸. Cu alte cuvinte, nu există o evaluare riguroasă a impactului asistenței în realizarea scopurilor de dezvoltare propuse și a felului cum aceasta poate fi îmbunătățită în viitor. Aceeași concluzie este valabilă și în cazul monitorizării. De multe ori nu este apreciată eficiența implementării unor proiecte și ce poate fi îmbunătățit în decursul desfășurării acestora. De fapt, raportul anual al UNC recunoaște că nici „...nu au fost făcute încercări de evaluare la nivel de program de către autoritățile moldovene”¹⁰⁹. Lansarea sistemului IDEA, care oferă informații referitoare la proiectele în derulare, nu poate suplini un sistem integrat și autentic de monitorizare și evaluare a eficienței și impactului asistenței străine.

Pe de altă parte, donatorii efectuează monitorizarea și evaluarea proiectelor conform standardelor proprii și obiectivelor stabilite în strategiile lor de asistență. Rezultatele acestor evaluări nu sunt comunicate întotdeauna autorităților recipiente de asistență. În final, Strategia Națională de Asistență care ar trebui să conțină o listă de indicatori clari pentru monitorizarea și evaluarea asistenței, agreeți de comun acord de donatori și autoritățile moldovene, seamănă mai degrabă cu un „shopping list”¹¹⁰.

Rolul și volumul asistenței străine va crește cu certitudine în anii viitori. Este crucial ca Republica Moldova să fie în stare să exploateze la maxim aceste circumstanțe propice și să sporească efectele pozitive ale asistenței pentru dezvoltarea țării. Pentru realizarea acestor deziderate este important ca autoritățile moldovenești împreună cu partenerii de dezvoltare să înlăture o serie de neajunsuri și să depună eforturi care ar spori impactul pozitiv al asistenței acordate.

Adoptarea Planului Național de Dezvoltare reprezintă atât o oportunitate, cât și o sfidare. În mod ideal, acest Plan ar trebui să servească drept platformă pentru acordarea și alinierea asistenței internaționale la agenda națională de dezvoltare. Cu alte cuvinte, la prioritățile PND ar trebui să fie racordate fluxurile de asistență externă, inclusiv cele care vin pe linia PAUERM. O asemenea decizie trebuie susținută atât de autoritățile moldovene, cât și de comunitatea donatorilor. Totodată, alinierea asistenței externe la prioritățile PND ar orienta această asistență spre scopuri clar stabilite.

Coordonarea asistenței trebuie simplificată și eficientizată. În aceste sens este necesară delimitarea clară a responsabilităților între Comitetul Național pentru coordonarea asistenței externe pe lângă Oficiul Primului Viceprim-ministru și Unitatea Națională pentru Coordonare. Primul ar trebui să se ocupe de funcțiile strategice de planificare, monitorizare și evaluare, iar cel de-al doilea trebuie să se concentreze asupra progresului proiectelor la nivel tehnic. În acest sens este crucială înzestrarea Comitetului Național cu capacitățile necesare pentru îndeplinirea reală a acestor funcții, eventual, cu suport permanent al donatorilor. Personalul trebuie suplinit și, în caz de necesitate, instruit.

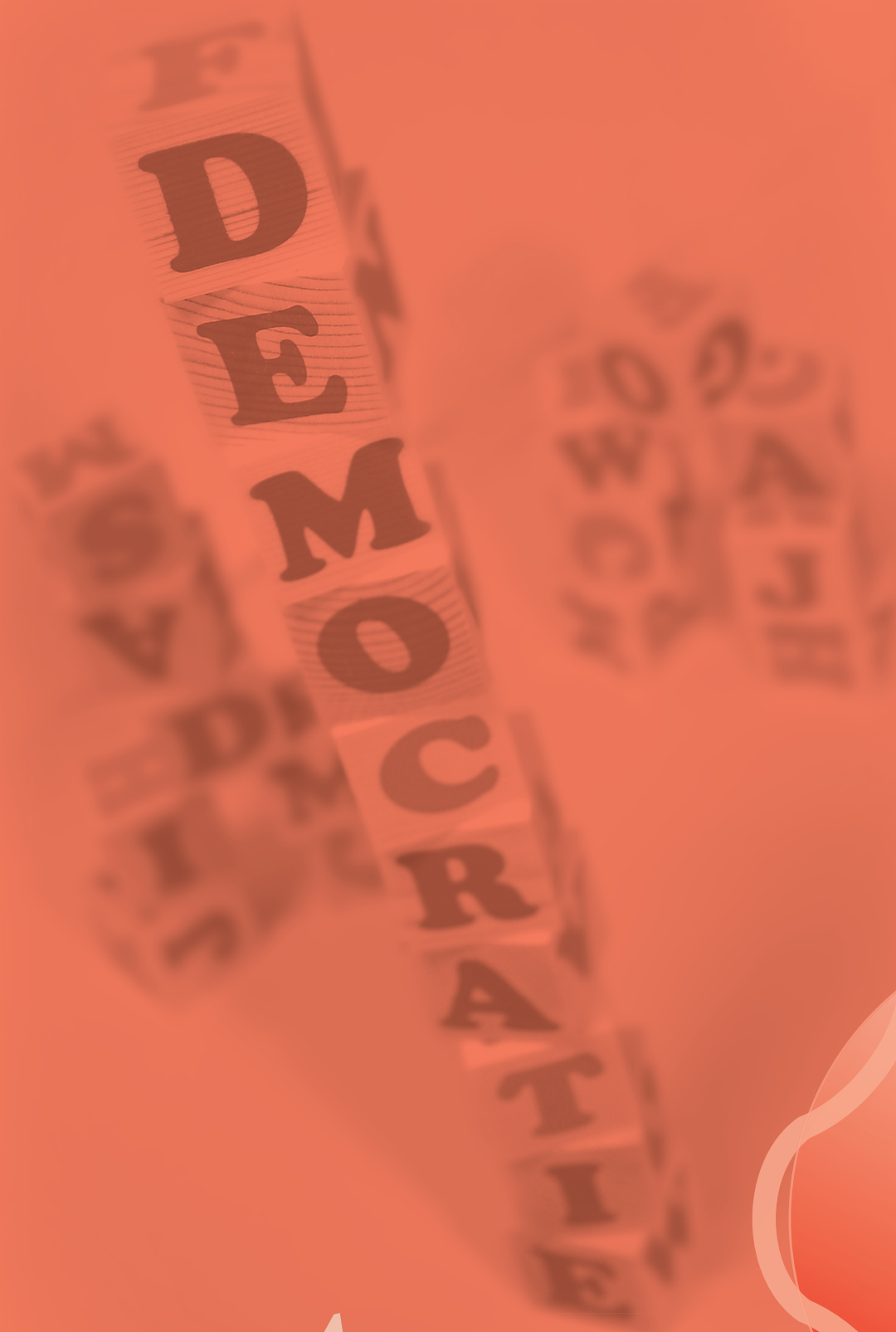
Asigurarea monitorizării progresului proiectelor conform obiectivelor de program. Monitorizarea proiectelor în derulare trebuie aliniată la prioritățile documentului strategic național. În afară de furnizarea informației privind atingerea obiectivelor intermediare de program, procesul eficient de monitorizare va permite evidențierea problemelor ce apar în procesul desfășurării proiectelor și înlăturarea acestora.

Asigurarea evaluării eficienței și impactului asistenței externe. Autoritățile moldovene și donatorii trebuie să dispună de o imagine veridică a impactului proiectelor de asistență asupra atingerii obiectivelor de dezvoltare trasate în documente strategice, spre exemplu în PND. O evaluare adecvată trebuie să meargă dincolo de adunarea aritmetică a rezultatelor proiectelor implementate. De aceea este nevoie de un cadru de evaluare a performanței în atingerea obiectivelor trasate în documentul strategic național. În plus, acest cadru trebuie să considere procesul de implementare, eficiența contribuțiilor partenerilor și să ofere soluții de îmbunătățire pentru viitor.

¹⁰⁸ „Monitoring and evaluating external assistance programmes”, Atos Origin, 2005.

¹⁰⁹ „Raport anual 2006”, Unitatea Națională de Coordonare, Ministerul Economiei și Comerțului al Republicii Moldova.

¹¹⁰ „Monitoring and evaluating external assistance programmes”, Atos Origin, 2005.



4

*Avansarea
democratizării
și bunei guvernări*

**“ Planurile nu înseamnă nimic,
planificarea este totul”.**

Dwight D. Eisenhower, al 34-lea președinte american

**“ Autoritatea nu înseamnă stăpânire,
ci responsabilitate pentru alții”.**

Sfântul Augustin





Avansarea democratizării și bunei guvernări

Capitolul patru este una din cele mai extinse părți ale Raportului de Stare a Țării, acoperind câteva domenii de maximă actualitate pentru Republica Moldova. Primul aspect analizat este cultura și participarea politică în societatea moldovenească, influențată de un amestec de valori tradiționale și moderne. Subcapitolul doi arată că Republica Moldova a înregistrat anumite progrese în adoptarea politicilor în domeniul drepturilor omului, dar acestea sunt modeste în comparație cu rezultatele înregistrate de către alte țări din Europa Centrală și de Est. Un element critic pentru funcționarea sistemului democratic este justiția independentă și eficientă. După cum este arătat în acest capitol, justiția moldovenească încă suferă de o serie de curențe care-i limitează capacitățile de exercitare a actului de justiție independentă. Procesul de bună guvernare este în mare măsură erodat de slăbiciunea sistemului de administrație publică. Capitolul dat scoate în evidență aspectele ce țin de consolidarea și rolul societății civile în procesul de modernizare a țării, rol pe care organizațiile neguvernamentale moldovenești ar putea să-l joace cu o mai mare responsabilitate și dăruire. Alegerile locale din 2007 fac obiectul unei analize speciale care încheie acest capitol.

4.1. Cultura și participarea politică

Diagnoza

Cultura politică reprezintă sistemul de percepții și atitudini, bazat pe valori istoric fundamentate, care determină obiectivele sociale și comportamentul îndreptat spre atingerea lor de către indivizi, grupurile sociale și instituțiile unei societăți. Instituțiile publice, private și cetățenii se manifestă ca subiecți ai procesului politic în raporturile lor reciproce, determinate de cultura politică. Influențarea politicilor publice de către organizații, grupuri și indivizi care urmăresc scopuri politice, sociale, economice, ecologice etc. implică participarea lor la procesul politic. Din această perspectivă buna guvernare presupune existența unui procesul politic ce țintește atingerea a trei obiective fundamentale: securitatea națională în toată complexitatea ei; dezvoltarea economică pentru asigurarea bunăstării cetățenilor și diminuarea dezechilibrelor sociale; asigurarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

Fenomenul culturii politice din Republica Moldova încă nu a fost studiat fundamental. Este evident, însă, că nivelul culturii

politice s-a dovedit impropriu pentru asigurarea unei funcționări eficiente a instituțiilor democratice noi, precum și pentru atenuarea efectelor factorilor de șoc care au însoțit modernizarea și tranziția. Republica Moldova parcurge de aproape două decenii un proces de modernizare și tranziție social-economică și politică. Șocurile generate de modernizare au fost amplificate de factori colaterali influenți: „criza identitară”, conflictul transnistrean și influențele exterioare asupra proceselor interne. Factorii menționați au contribuit la fragmentarea societății moldovenești pe segmente etnice, lingvistice, regionale etc. Realitățile din perioada modernizării au creat noi clișee negative pentru perceperea Republicii Moldova, atât în interior, de către cetățeni, cât și în afara țării: cea mai săracă țară din Europa, exportatoare de forță de muncă ieftină, țară de origine și de tranzit a emigrației ilegale, a traficului de ființe umane, unul din cei mai înalți “indice al statelor falite¹¹¹” (vezi subcapitolul CUM SUNTEM VĂZUȚI ÎN LUME).

EVOLUȚIILE: +1

SITUAȚIA: 0

PERSPECTIVELE: 0

¹¹¹http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3865&page=0.

Evident, Republica Moldova a înregistrat și anumite succese în modernizarea instituțiilor democratice în conformitate cu standardele europene. Totuși, modernizarea societății per ansamblu nu a putut, în mod obiectiv, fi sincronizată cu moder-

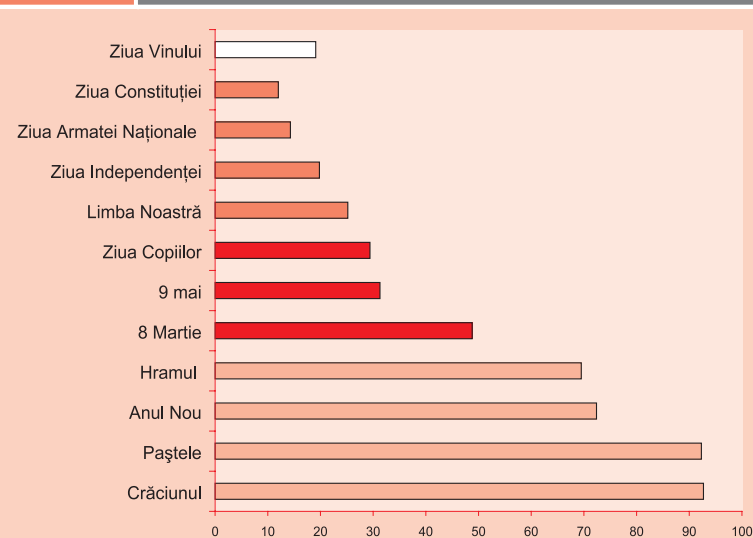
înalte a populației rurale, are și o cultură politică preponderent arhaică sau parohială, cu o mare rezistență opusă modernizării. Caracteristica respectivă se regăsește în comportamentul elitelor politice, preferințele electorale ale cetățenilor și în gradul de participare la treburile publice.

Valorile și percepțiile, care pot fi identificate în mod implicit prin sondaje de opinie publică, sunt extrem de importante pentru înțelegerea culturii politice. Atitudinea față de sărbători marchează câmpul semiotic al valorilor, întrucât *sărbătorile* sunt prilejuri de manifestare a sentimentelor de entuziasm, admirație sau bucurie pentru anumite evenimente cu impact pentru coeziunea socială și pentru simbolurile care le fixează. După cum se poate vedea din **Figura 21**, cele mai importante sărbători pentru moldoveni sunt cele religioase și de familie, după care urmează cele cu caracter internațional. Sărbătorile naționale, legate de statalitatea și ordinea constituțională a Republicii Moldova sunt cel mai puțin populare printre cetățeni, ziua vinului fiind de aceeași importanță cu ziua independenței.

În mod paradoxal, popularitatea scăzută a sărbătorilor naționale nu-și găsește reflecție în nivelul relativ înalt al percepțiilor pozitive vizavi de statutul de cetățean al Republicii Moldova: peste 70% dintre cetățeni se declară mândri sau foarte mândri de faptul că sunt cetățeni ai acestei țări (**Figura 22**), deși doar 15–25% sărbătoresc evenimentele legate de statalitate. Acest paradox poate fi explicat de perioada de timp cât sărbătorile s-au aflat în câmpul valoric al comunității: sărbătorile creștine – mai mult de un mileniu; sărbătorile internaționale – aproximativ 50 de ani ai perioadei sovietice; sărbătorile naționale – ultimii 16–18 ani de după perioada sovietică.

Modernizarea Republicii Moldova implică necesitatea unei bune guvernări, care este realizabilă doar în condițiile existenței unui anumit grad de stabilitate politică. Nivelul de interes față de politică, comportamentul electoral și intențiile de protest ale cetățenilor în situații de criză reprezintă indicatorii pentru estimarea stabilității politice. Din acest punct de vedere, pe parcursul ultimilor șase ani majoritatea absolută a cetățenilor Republicii Moldova a fost ne-

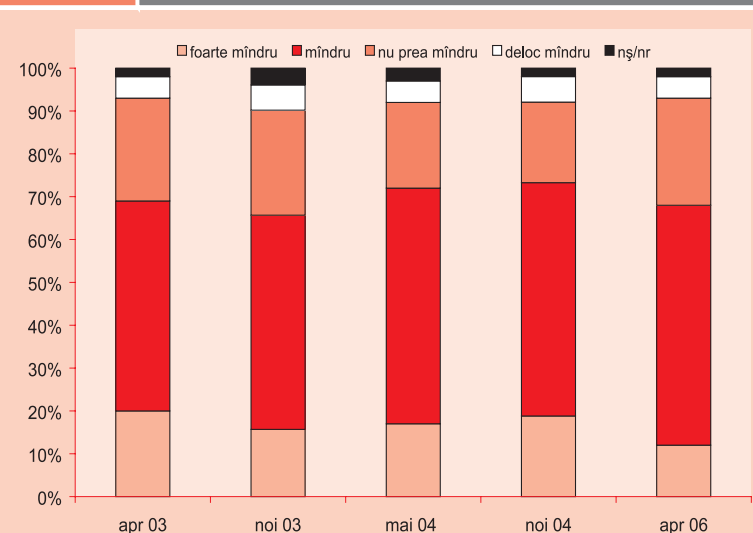
Figura 21 Cele mai importante sărbători ale moldovenilor*



Notă: * - Cifrele indică procentajul cetățenilor care au declarat că sărbătoresc evenimentul respectiv
Sursa: Barometrele de Opinie Publică

nizarea rapidă a instituțiilor. Cauza este că instituțiile publice și cele ale societății civile au fost modernizate în baza unor modele și standarde de împrumut pentru a se ancora într-un context european, care și-a demonstrat eficiența în medii cu o cultură politică corespunzătoare. Republica Moldova, numită și “satul Europei” în virtutea ponderii

Figura 22 Repartiția răspunsurilor generale la întrebarea „Cât de mândri sunteți de calitatea de cetățean al Republicii Moldova”, % din total



Sursa: Barometrele de Opinie Publică

mulțumită de direcția generală a evoluției lucrurilor din țară (**Figura 23**).

Pe lângă un nivel foarte scăzut de încredere în partidele politice, cetățenii manifestă și un interes scăzut față de politică (**Figura 24**). Gradul de încredere al cetățenilor în capacitatea lor de a influența hotărârile autorităților la nivel local și național este unul foarte scăzut, corelând strâns cu gradul de interes pentru politică. Nu este clară direcția cauzalității – cetățenii nu se interesează de politică fiindcă nu cred că pot influența hotărârile instituțiilor publice sau viceversa – dar combinația tuturor acestor factori s-a regăsit în comportamentul electoral prin accentuarea absenteismului. Ținând cont de faptul că democrațiile moderne sunt prin excelență “democrații partinice”, care se afirmă prin alegeri periodice, tocmai interesul față de politică, față de ofertele partidelor și participarea activă la alegeri reprezintă singura cale legală și legitimă pentru ca cetățenii să încerce schimbarea stării de lucruri. În acest sens, pentru *cultura politică* moldovenească este caracteristic nihilismul politic, existând riscul răbufnirii într-un comportament de protest.

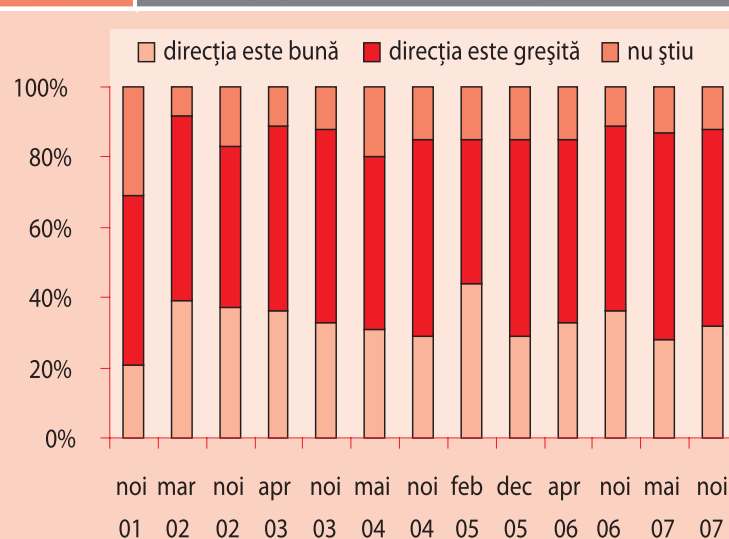
Astfel, indicele stabilității politice al Republicii Moldova, estimat după modelul Gallup International, este negativ și în scădere pe parcursul anului 2007 de la -4,1 (aprilie) la -14,0 (noiembrie)¹¹². Conform acestui model, în Republica Moldova predomină „nemulțumiții” - cetățenii care consideră că alegerile în organele publice electivă nu sunt corecte și că țara nu este guvernată după voința poporului - cu 49,5% în aprilie 2007 și 54,2% în noiembrie 2007. Factorii cu impact negativ asupra stabilității politice s-au intensificat în 2007 în urma calificării „sub așteptări” date de observatorii locali și internaționali alegerilor locale generale din iunie 2007, calității și transparenței scăzute a adoptării unor decizii importante în domeniul social-economic, calității justiției etc.

Nivelul scăzut al stabilității politice nu are un impact imediat. Acesta servește drept indicator că printr-un anumit concurs de circumstanțe pot apărea conflicte între ramurile puterii sau pot izbucni mișcări de protest. Totuși, trebuie remarcat faptul că în ultimii șase ani nu au avut loc conflicte între ramurile puterii, ci doar acțiuni de protest organizate de opoziție împotriva unor politici guvernamentale. Datele BOP¹¹³ din peri-

oada 2001 – 2005 atestă că aproximativ 10% dintre cetățeni au participat la vreo acțiune de protest. Puțin mai mult de 15% admit posibilitatea participării la acțiuni de protest în caz de necesitate. De obicei, protestele în Republica Moldova sunt pașnice. Subiectele

Figura 23

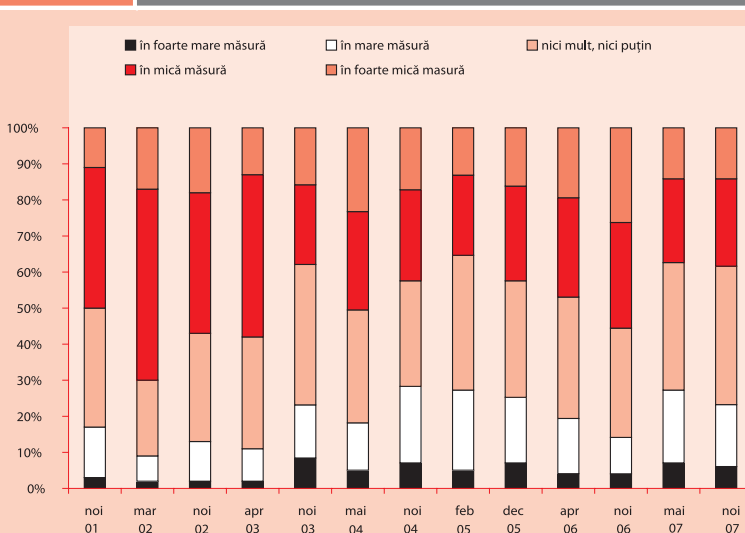
Repartiția răspunsurilor generale la întrebarea „Credeți că în țara noastră lucrurile merg într-o direcție bună sau greșită?” % din total



Sursa: Barometrele de Opinie Publică

Figura 24

Repartiția răspunsurilor generale la întrebarea „În ce măsură vă interesează politica?” % din total



Sursa: Barometrele de Opinie Publică

¹¹²În modelul Gallup International stabilitatea politică se estimează în baza interacțiunii a doi parametri măsurați în cadrul sondajelor de opinie: 1) guvernarea în baza voinței poporului; și 2) alegerea liberă și corectă a reprezentanților poporului în organele publice electivă. Modelul Gallup identifică patru categorii de cetățeni în funcție de răspunsurile la întrebările despre alegerile și conducerea țării după voința poporului: Da, Da – Mulțumiți (Piloni ai democrației); Da, Nu – Dezamăgiți; Nu, Da – Indiferenți (spectatorii); Nu, Nu – Nemulțumiți.

¹¹³Barometrul de Opinie Publică, IPP, Mai 2007.

cele mai contestate prin intermediul protestelor stradale sunt cele legate de: interpretarea istoriei și modalitatea de predare a acesteia în școli; probleme lingvistice, precum denumirea limbii de stat și oficializarea statutului limbii ruse; soluționarea conflictului transnistrean prin federalizare.

În perioada 2005–2007 nu au avut loc proteste de masă pe marginea problemelor menționate. Unul din factori a fost constituirea parteneriatului politic pentru realizarea obiectivelor integrării europene la care au aderat și principalele forțe politice de opoziție capabile să organizeze proteste în masă. Au avut loc, însă, un șir de proteste „tematice”, de proporții relativ reduse, organizate de partide de opoziție împotriva politicilor guvernamentale (de exemplu, protestele deținătorilor de patentă). Deși întrunesc peste o jumătate de milion de angajați, sindicatele din Republica Moldova, practic, nu organizează proteste împotriva politicilor guvernamentale, ultimii 3–4 ani fiind consumați în conflicte de ordin intern. De asemenea, se constată că degajarea tensiunilor protestatare în societate are loc prin supapa emigrației celei mai active și competente forțe de muncă. Însă, după recenta anunțare a consumării „parteneriatului politic” de către partidul de guvernământ, opoziția a indicat asupra posibilității reluării acțiunilor de protest în eventualitatea dacă se va încerca soluționarea problemelor de maximă sensibilitate fără luarea în considerație a punctelor de vedere ale acesteia.

Politici guvernamentale

Patru cicluri electorale au evidențiat că în Republica Moldova succesiunea la guvernare se realizează în mod periodic, pașnic și, în general, în conformitate cu normele și standardele general acceptate. Alegerile nu duc în mod iminent la înlăturarea tensiunilor și a instabilității politice. Procesul electoral, precum și rezultatele alegerilor servesc uneori, contrar așteptărilor, drept temei pentru creșterea instabilității politice. Fragmentarea societății ca urmare a divizării ei pe criterii etnolingvistice, religioase, politice se regăsește în rezultatele alegerilor, care se deosebesc semnificativ după criteriul

urban-rural, nord-sud, majoritate-minoritate etnică. În funcție de rezultatele alegerilor, neîncrederea reciprocă a exponenților forțelor politice, suspectarea de manipulare din partea autorităților generează conflicte cu potențial de destabilizare politică.

Ultimele trei campanii electorale din Republica Moldova au primit calificative mai negative decât cele precedente, din partea misiunilor specializate de observare internațională desfășurate sub egida OSCE. Alegerile au fost apreciate drept relativ libere, dar departe de a fi corecte și conforme standardelor internaționale. Nu au fost atestate manipulări masive cu voturile alegătorilor în ziua alegerilor. Pretențiile față de autoritățile Republicii Moldova se reduc la lipsa de bunăvoință pentru asigurarea condițiilor egale pentru concurenții electorali a accesului uniform la mass-media electronică, utilizarea de către partidul de guvernământ a resurselor administrative și hărțuirea opoziției. În consecință, sondajele de opinie atestă că majoritatea respondenților consideră că alegerile în Republica Moldova nu sunt libere și corecte.

Partidele politice au devenit principalele instituții care asigură relația dintre societatea civilă și instituțiile publice. În cele patru cicluri electorale nici un candidat independent nu a devenit deputat. În organele reprezentative de nivel local doar 5–15% dintre consilieri și primari sunt aleși în afara filierelor de partid. Sondajele de opinie relevă că această stare de fapt nu se datorează încrederii cetățenilor în partide, ci sistemului electoral proporțional utilizat pentru alegerea deputaților și consilierilor. Sondajele de opinie relevă că majoritatea absolută a cetățenilor pledează pentru schimbarea sistemului electoral în favoarea votului uninominal, lucru respins cu regularitate de către clasa politică. În Republica Moldova, în prezent, sunt înregistrate 28 de partide politice, legislația în vigoare impunând ca la înregistrare partidele să aibă cel puțin 4000 de membri¹¹⁴, însemnând că ar trebui să existe cel puțin 112.000 de membri de partid sau, cel puțin, aproximativ 6% dintre cetățeni ar fi trebuit să fie membri de partid. În realitate, partidele mari declară că au de la 20–30 mii membri, ceea ce este credibil, luând în considerație capacitatea lor de a înainta câteva mii de candidați în funcția de primar și

¹¹⁴ Legea privind partidele politice adoptată la 21/12/2007.

consilier local și de a înregistra alte câteva mii de reprezentanți ai formațiunilor în calitate de oficiali electorali în organele electorale, observatori etc.

În perioada de după declararea independenței Republicii Moldova, demnitari de cel mai înalt rang, reprezentanți ai diferitelor forțe politice și instituții non-guvernamentale au lansat inițiative de identificare a „ideii naționale”, care ar permite depășirea divizărilor antagoniste în societatea moldovenească pe criterii politice. Rolul „ideii naționale” ar fi să diminueze riscurile destabilizării politice, cauzate de atitudinile forțelor politice față de principalele probleme cu potențial de polarizare a opiniei publice. Problemele respective s-au profilat foarte clar în ultimul deceniu prin protestele pe care le-au generat. Este vorba de modalitățile de interpretare a istoriei cu impact asupra problemei identității naționale și lingvistice; modalitatea de soluționare a conflictului separatist din raioanele din stânga Nistrului; vectorul politicii externe; politicile social-economice și de asigurare a drepturilor cetățenești.

Inițiativa care s-a bucurat de un suport, practic, unanim a fost Declarația cu privire la parteneriatul politic pentru realizarea obiectivelor integrării europene, votată în corpore de toți deputații la prima ședință a noii legislaturi din 24 martie 2005. Documentul are la bază consensul larg al tuturor fracțiunilor parlamentare în ceea ce privește promovarea consecventă și ireversibilă a cursului strategic spre integrarea europeană. Ideea parteneriatului politic pentru realizarea obiectivelor integrării europene a fost acreditată neoficial cu potențial de a suplini ideea națională. În cadrul parteneriatului politic toate fracțiunile parlamentare s-au angajat să întreprindă eforturi în vederea: soluționării pașnice și democratice a problemei transnistrene; asigurării stabilității instituțiilor democratice; asigurării independenței sistemului judecătoresc; combaterii corupției; dezvoltării libere a mijloacelor de informare în masă, respectării drepturilor minorităților naționale, dezvoltării sociale, reducerii sărăciei, ameliorării climatului investițional și afirmării plenare a rolului limbii de stat. Acțiunile invocate aveau menirea să apropie Republica Moldova de satisfacerea criteriilor necesare pentru integrarea europeană.

Din perioada parteneriatului politic, Parlamentul și Guvernul, în special Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE) au manifestat o deschidere fără precedent pentru cooperarea cu organizațiile societății civile având drept scop atragerea acestora în implementarea strategiilor naționale susținute de către partenerii externi. Deschiderea instituțiilor publice față de societatea civilă este „fără precedent” în sensul că a fost, de fapt, impusă de instituțiile internaționale, suportul acestora față de Republica Moldova în implementarea strategiilor și planurilor comune (SCERS, PAUERM) fiind, practic, condiționat de cooperarea cu societatea civilă. Cooperarea instituțiilor publice și cele ale societății civile este influențată și susținută din exterior, fapt ce reprezintă o caracteristică importantă a culturii politice moldovenești.

Parteneriatul politic a avut rezonanță și suport internațional. Politicile publice cu caracter de consolidare social-politică au fost desfășurate preponderent sub auspiciile unor strategii elaborate și/sau susținute de instituții și structuri internaționale: Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei; Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova; Obiectivele Mileniului. Însă lupta pentru putere și metodele utilizate în acest sens în cadrul alegerilor locale generale din 2007 au relevat că pentru partidul de guvernământ menținerea la guvernare prin orice mijloace prevalează asupra parteneriatului politic și asupra scopului în numele căruia a fost încheiat acesta. O consecință a pierderii alegerilor locale din 2007 de către partidul de guvernământ a fost declarația șefului statului conform căreia parteneriatul politic a expirat. Expresia sistării parteneriatului politic a fost boicotarea reciprocă între partidul de guvernământ și opoziție în aproximativ 2/3 din raioane a constituirii organelor de conducere. În cazul raionului Rezina, boicotul a condus la dizolvarea consiliului raional și convocarea unor noi alegeri.

O altă manifestare a sistării parteneriatului politic a fost adoptarea legii privind partidele politice și a amendamentelor (în primă lectură) la Codul Electoral, care vor dezavantaja partidele de opoziție extraparlamentare și partidele mici. Astfel, conform legii privind partidele politice, este redus

numărul de membri (de la 5 la 4 mii) necesar pentru fondarea unui partid, este stabilită posibilitatea de dizolvare pentru neparticipare în alegeri și acordarea finanțării de la bugetul de stat (în mărime de 0,2%) numai după alegerile parlamentare din 2009¹¹⁵. În același timp, amendamentele la Codul Electoral¹¹⁶ prevăd majorarea pragului electoral pentru accesarea în Parlament de la 4% până la 6% și excluderea noțiunii de bloc electoral din Codul Electoral al Republicii Moldova, precum și a tuturor prevederilor ce reglementează activitatea lor. Ambele documente au fost elaborate în grabă, fără a lua în considerare propunerile și obiecțiile experților locali și internaționali, și au generat deja reacții de protest a partidelor de opoziție.

Astfel, nivelul culturii politice moldovenești permite ca interesele de partid să

prevaleze asupra interesului public, fără sancționarea din partea alegătorilor a unor astfel de eșalonări a priorităților din partea partidelor politice.

Recomandări

- Este necesară consolidarea vectorului strategic de integrare europeană, dat fiind faptul că nu există o altă idee cu potențial de idee națională pentru Republica Moldova.
- Implementarea cu bună credință a obligațiilor Republicii Moldova față de instituțiile internaționale în vederea satisfacerii criteriilor de integrare europeană este cel mai recomandabil lucru. Singura sursă de atragere a suportului internațional pentru dezvoltarea Republicii Moldova este angrenarea la instituțiile europene prin alinierea la standardele acestora.

¹¹⁵ Legea cu privire la partidele politice, vezi proiectul legii la <http://www.parlament.md/download/drafts/ro/4860.2006.doc>.

¹¹⁶ <http://www.parlament.md/download/drafts/ro/4350.2007.doc>.

4.2. Drepturile omului

Diagnoza

În 2004-2006, Republica Moldova a înregistrat anumite progrese în adoptarea politicilor în domeniul drepturilor omului. Totuși, progresele sunt modeste în comparație cu rezultatele înregistrate de țările din Europa Centrală și de Est. Adoptarea legislației relevante, în cele mai multe cazuri, nu se soldează cu adoptarea politicilor coerente și sistematice pentru a pune în aplicare legislația adoptată. Printre principalele dificultăți se numără capacitățile slabe ale guvernului de a formula opțiuni eficiente de politici și de a implementa politicile necesare în practică. Resursele disponibile din partea societății civile nu sunt valorificate sistematic, deseori executivul abordează formal implicarea societății civile în procesul de elaborare a politicilor. Un alt obstacol important îl reprezintă prioritatea redusă a importanței politicilor din domeniul drepturilor omului în conștiința factorilor decizionali, inclusiv a politicienilor. Politicile cu privire la promovarea drepturilor omului nu sunt consistent interiorizate de forțele politice. Principalele forțe generatoare de schimbări rămân actorii externi (în special în ceea ce privește obligațiile relevante în Planul de acțiuni Uniunea Europeană Republica Moldova) și contribuția societății civile specializate.

În acest subcapitol va fi analizată situația în patru domenii deosebit de problematice în ceea ce privește respectarea drepturilor omului în Republica Moldova:

1. Libertatea de exprimare, mass-media, accesul la informație.
2. Libertatea întrunirilor, libertatea asocierii.
3. Siguranța și libertatea persoanei.
4. Non-discriminarea minorităților naționale.

Starea libertății de exprimare este direct proporțională cu situația din domeniile mass-media publică și privată, condițiile instituționale și economice de funcționare a acestora, severitatea imixtiunii și intervenției instituțiilor publice, capacitatea economică a sectorului, gradul de autoorganizare și calitatea profesioniștilor din domeniu. În

perioada anilor 2004-2006 putem observa o evoluție modestă, tendința fiind remarcată prin crearea cadrului instituțional și legislativ mai progresiv, însă aplicarea în practică și funcționarea acestora este deocamdată deficientă. În perioada menționată, CEDO a pronunțat 5 cazuri de condamnare a Republicii Moldova¹¹⁷ pentru încălcarea libertății de exprimare, valoarea totală a costurilor pentru societate ajungând la 50 000 euro.

Audiovizualul public încă rămâne puternic favorabil majorității aflate la guvernare, politica editorială a acestora nu este independentă. Aceasta se manifestă cel mai clar în preajma alegerilor¹¹⁸. Exponenții guvernării se bucură de o reflectare mai mare și mai calitativă. Mass-media publică este încă sursa dominantă de informare pentru locuitorii mediului rural, de aceea pluralismul și autonomia redacțională sunt importante pentru garantarea libertății de exprimare și creării condițiilor egale pentru actorii politici și cei publici. Putem remarca un progres la nivelul creării cadrului legislativ și premiselor instituționale pentru o mai mare independență a companiei Teleradio-Moldova. Componenta Consiliului de observatori ai companiei, numită în baza legii noi, este mai echilibrată în comparație cu componenta precedentă și se compune și din reprezentanții societății civile și ai opoziției.

Audiovizualul privat a cunoscut o dezvoltare moderată și consolidarea pozițiilor posturilor de televiziune deja existente. Doar compania NIT se bucură de emiterea, practic, pe tot teritoriul țării, celelalte posturi cunoscute, cum ar fi ProTV, EuroTV (recent privatizat) au o acoperire parțială. Există multiple posturi private cu raza de acoperire limitată unei regiuni geografice. Sunt prezente și posturile TV din alte țări: Rusia, România și Ucraina, inclusiv cu produsele informaționale proprii. Diversitatea opiniei este în principiu prezentă, însă calitatea produselor mediatice este insuficientă.

EVOLUȚIILE: +1

SITUAȚIA: 0

PERSPECTIVELE: 0

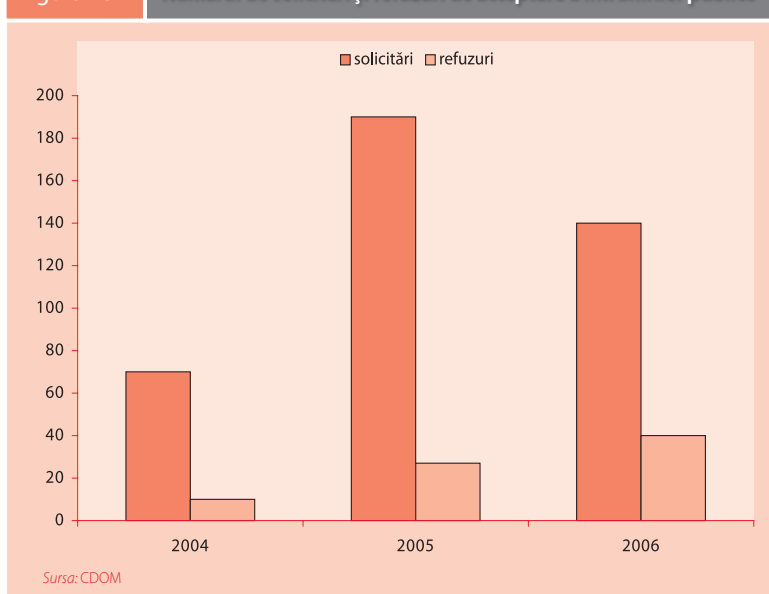
Avansarea democratizării și bunei guvernări

¹¹⁷ Busuioc, 2004, Savitchi, 2004, Komersant Moldov, 2006, Amihalachioaie, 2004, Manole (admisibilitate), 2006.

¹¹⁸ Datele independente atestă doar 10-15% de reflectare a opiniei nepro guvernamentale din totalul timpului de emisie a companiei Teleradio-Moldova.

tă. Cu mici excepții, posturile private nu au suficiente resurse pentru a promova o politică editorială privind calitatea informației. Posturile menționate reflectă, în principiu, evenimentele importante pentru societate, totodată acoperirea informațională este deseori sumară și limitată din punct de vedere al conținutului. În perioada menționată au fost înregistrate cazuri de atac asupra posturilor audiovizuale din partea autorităților¹¹⁹. În perioada alegerilor, diversitatea opiniilor este prezentă în formă sumară și strict reglementată prin autocenzură și regulile impuse rigid de Comisia Electorală Centrală (CEC).

Figura 25 Numărul de solicitări și refuzuri de acceptare a întrunirilor publice



Situația posturilor radio nu diferă calitativ de cea a posturilor televizate. Diversitatea posturilor de frecvență FM nu semnifică neapărat accesibilitatea și reflectarea diverselor opinii pentru societate și nici capacitatea acestora de a oferi produse mediatice de calitate.

Presa scrisă privată este destul de diversificată. Principalele partide politice au propriile ziare în limbile română sau rusă. Politica acestora este puternic dependentă de opțiunile politice ale partidelor. Există, totodată câteva ziare și săptămânale care re-

ușesc să se poziționeze mai echidistant față de partidele politice, cum ar fi Timpul, Ziarul de Chișinău, Ziarul de Gardă, Ekonomiceskoie Obozrenie și altele. Acestea creează un spațiu cu un grad mai divers de opinii. Totodată, accesul pe paginile acestora este relativ limitat, calitatea materialelor informaționale și analitice este în dezvoltare. Costul ziarelor și astfel accesibilitatea acestora pentru grupurile largi ale populației este o altă problemă. Sunt raportate cazuri de presiune asupra presei scrise locale și regionale din partea autorităților raionale¹²⁰. Au fost înregistrate și cazuri de intimidare a presei scrise naționale.¹²¹

Libertatea întrunirilor pașnice constituie un drept fundamental și o formă instituțională a libertății de exprimare. Libertatea de asociere este indispensabilă realizării în comun a drepturilor și intereselor profesionale, politice și civice. În principiu, în acest domeniu situația a evoluat temperat în direcția pozitivă, însă pe fondul progreselor țărilor din Europa Centrală și de Est, situația din Moldova a stagnat. Tendința pozitivă se datorează unui grad mai mare de activism din partea cetățenilor. În preajma ciclurilor electorale, libertățile au cunoscut un grad mai mare de restrângere.

Accesibilitatea restrânsă și costurile ridicate ale libertății de exprimare prin mass-media stimulează creșterea și manifestarea în public a opiniei. În ultima perioadă, numărul cazurilor a crescut considerabil, situație datorată parțial ciclurilor electorale. Dacă în 2005 s-au desfășurat 358 întruniri publice, în 2006 numărul acestora a crescut la 890. Un indicator semnificativ îl reprezintă exercitarea libertății de întruniri în capitala țării. Creșterea întrunirilor publice este însoțită de creșterea refuzurilor din partea autorităților publice locale. În anul 2006, o ușoară scădere a numărului de solicitări a fost însoțită de creșterea numărului de refuzuri (**Figura 25**).

Statistica demonstrează că în Chișinău, pentru desfășurarea întrunirilor autoritățile publice propun locuri mai puțin solicitate/vizibile. Totodată, autoritățile intervin și în ceea ce privește ora de manifestare, fiind preferate orele de lucru.

Un alt aspect al drepturilor omului este libertatea asocierii ce se ramifică în libertatea

¹¹⁹ PRO TV Chișinău, Euro TV Chișinău, Antena C.

¹²⁰ "Ecoul nostru" (Sângerei), "Unghiul" (Ungheni), "Observatorul de Nord. Ediție de Florești", "Gagauz Halkı" (Comrat), "SP" (Bălți), etc.

¹²¹ "Ziarul de Gardă", "JURNAL de Chișinău", "Moldavskie vedomosti", "Curaj", "Timpul"; distrugerea site-ului www.investigatii.md.

asocierii civice, politice și religioase. În ultima perioadă, asocierea civică a cunoscut o creștere spectaculoasă. Aceasta se manifestă în primul rând prin creșterea formelor asociative ale cetățenilor din mediul rural, unde procedurile de înregistrare formală a asociațiilor este relativ simplă. Pe fundalul acestei tendințe în general pozitive observăm unele acțiuni îngrijorătoare din partea Procuraturii și a Ministerului Justiției (vezi și subcapitolul **SOCIETATEA CIVILĂ**). În preajma alegerilor locale, Procuratura a inițiat acțiuni de verificare a organizațiilor locale având ca scop oficial neadmiterea implicării acestora în activitatea politică. Se profilează substanțial poziția restricționistă a secției asociațiile obștești și partide politice a Ministerului Justiției în vederea înregistrării asociațiilor sau modificării documentelor statutare. Aceeași tendință se manifestă în cazul înregistrării partidelor politice. Asocierea pe criterii religioase marchează o tendință negativă. Serviciul culte optează pentru o poziție părtinitoare în favoarea denominațiilor ortodoxe. Funcționarea denominațiilor numite netraditionale, cum ar fi grupurile musulmane, mormonii etc., este sub presiunea poliției prin acțiuni de percheziție, expulzări de pe teritoriul țării a străinilor care vizitează locurile pentru activități religioase.

Situația cu privire la siguranța și libertatea persoanei este un subiect care în continuare prezintă dificultate din motivele existenței multiplelor proceduri administrative de reținere și imperfecțiune a practicii instanțelor judiciare de aplicare a prevederilor de cauțiune în baza procedurilor criminale. Condițiile de detenție în locurile de executare a pedepselor și în locurile de detenție preventivă sunt în continuare o sursă importantă de generare a rețelilor tratamente. Rămâne nedeșădăcinată practica de folosire a forței în obținerea probelor de către organele de anchetă. Procedurile administrative de detenție sunt frecvent utilizate pentru a justifica și a preceda o detenție pe procedura criminală. Eliberarea mandatului de arest de către judecătorul de instrucțiune tot mai frecvent este considerat un procedeu pur formal de legitimizare a demersului pentru arest preventiv din partea organului de anchetă. Aceasta reprezintă o deviere substanțială de la practica europeană de aplicare a măsurii de detenție preventivă.

Informațiile produse de organizațiile ne-guvernamentale de specialitate și Comitetul European pentru prevenirea Torturii (CPT) relevă un fenomen sistematic de utilizare a forței fizice și psihice de către organele de anchetă. Cele 7 binecunoscute cazuri de tortură¹²² (cu costurile sociale totale de 125000 euro) arată că problemele principale rezidă în funcționarea sistemului instituțional de investigație, insuficiența tehnologiilor moderne polițienești de investigație, existența culturii corporative nefavorabile, presiuni politice excesive asupra organelor de anchetă, slăbiciunea și eficiența scăzută a mecanismelor de supraveghere. Accesul la serviciile medicale este deseori compromis sau inexistent pentru persoanele aflate sub anchetă. Investigarea cazurilor de abuz este inefficientă, costisitoare pentru partea de apărare și persoana în detenție. Deși fenomenul este sistematic, pe parcursul perioadei 2004-2006 doar câteva cazuri de abuz au fost sancționate.

Condițiile de detenție în executarea sentințelor definitive și condițiile de detenție preventivă, precum și multiplele cazuri pierdute la CEDO, ilustrează probabil cea mai mare sursă de încălcări ale drepturilor omului în Republica Moldova. Autoritățile blamează insuficiența fondurilor pentru întreținerea sistemului. Totodată, politicile penale, prin pedepsele aspre și explorarea modestă a formelor alternative de pedeapsă, mențin numărul mare de deținuți în locurile de executare a sentințelor.

Situația minorităților din Republica Moldova poate fi examinată în primul rând prin considerarea minorităților naționale (ucraineni, ruși, găgăuzi, bulgari, romi și alții). Politicile actuale în acest domeniu reprezintă o reminiscență a politicilor sovietice de rusificare și asimilare a minorităților. Minoritățile naționale sunt forțate să învețe în instituțiile preșcolare în limba rusă, în școlile cu predare în limba rusă unde limba oficială și limba nativă sunt prezente doar ca obiecte de studiu în proporție de sub 5% din tot curriculumul școlar. Rezultatul politicilor date este asimilarea minorităților, înstrăinarea acestora din circuitul public, crearea obstacolelor suplimentare pentru integrarea cu adevărat a acestora în societate.

¹²² Ostrovar, 2005, Becciev, 2005, Sarban, 2005, Corsacov, 2006, Holomiov 2005, Boicenco 2005, Pruneanu 2007.

Studiile efectuate de organizațiile specializate și constatările Comitetului consultativ pe lângă Convenția cadru pentru protecția minorităților naționale a Consiliului European atestă dorința comunităților respective pentru studierea în limba nativă și integrarea în societate.

Utilizarea limbilor minoritare la nivel local în circuitul neformal este prezent substanțial în viața privată. Totodată, lipsește recunoașterea oficială și stimularea folosirii limbilor minoritare în sfera publică și prin mass-media. Lipsa politicilor coerente în acest sens, competențele slab reprezentate ale autorităților la nivelul de elaborare și promovare a politicilor (Biroul Relațiilor Interetnice, Ministerul Educației și Tineretului, Ministerul Culturii) defavorizează promovarea politicilor conforme standardelor europene în acest domeniu.

Situația romilor în Moldova în special cu referire la situația romilor din mediul rural reprezintă un subiect important de preocupare a instituțiilor Consiliului European. Comunitățile romilor din mediu rural rămân în continuare subdezvoltate, accesul la serviciile publice (educație, medicale, sănătate, infrastructura) sunt absolut inadecvate. Pe fondul lipsei serviciilor publice, programelor de dezvoltare ale comunităților date, schemelor de micro-creditare, comunitățile rurale dezavantajate ale romilor au puține șanse de dezvoltare. Ca urmare, emigrația din aceste localități este extrem de accentuată, iar speranța de viață este mult mai mică în comparație cu media pe țară.

Riscuri

În domeniul drepturilor omului, Republica Moldova și-a asumat un număr important de obligații internaționale. Principalele derivă din Planul Uniunea Europeană - Republica Moldova, existând și obligații neonorate încă în fața Consiliului European. Printre obligațiile neonorate deocamdată se numără:

- recunoașterea procedurilor de plângeri individuale și interstatale în baza art.21 și 22 a Convenției ONU contra Torturii,
- ratificarea procedurii de plângeri individuale în baza protocolului facultativ la Pactul cu privire la Drepturile Civile și Politice,

- implementarea mecanismului național de prevenire a torturii în baza protocolului facultativ la Convenția ONU contra torturii,
- implementarea eficientă a recomandărilor Comitetului European pentru prevenirea torturii, reforma locurilor de detenție preventivă și dezvoltarea capacităților poliției,
- crearea mediului favorabil pentru dezvoltarea mass-mediei, neimplicarea în activitatea mass-media,
- adoptarea legii cu privire la libertatea de exprimare conformă standardelor europene,
- adoptarea legii noi cu privire la întrunirile publice conformă standardelor europene,
- contribuirea la dezvoltarea societății civile,
- executarea hotărârilor CEDO prin modificarea politicilor relevante,
- adoptarea legii cu privire la religii,
- reforma substanțială a procuraturii,
- garantarea autonomiei și independenței reale ale autorităților publice locale.

Totodată și în domeniile unde Republica Moldova a înregistrat formal un progres există multe restanțe și riscuri. Astfel, în domeniul audiovizualului Capacitatea Consiliului de Observatori de a asigura autonomia, independența companiei și temperarea interferenței politicului în activitatea instituției vor fi decisive pentru valorificarea premiselor instituționale favorabile bunelor schimbări. Dar tendința de implicare a politicului, polarizarea opiniilor politice și lipsa de experiență tehnică în cadrul Consiliului de Observatori și conducerii manageriale a companiei vor reprezenta principalele riscuri în capitalizarea progreselor obținute. Consiliul de Observatori este expus riscurilor de influență din partea majorității parlamentare, asociațiile profesionale și organizațiile civice având un rol insuficient pentru a oferi o mai mare stabilitate și pluralism sistemului. Un alt factor negativ vor fi alegerile parlamentare din 2009 care vor stimula controlul guvernării asupra mediei.

Libertatea de întrunire este limitată de prevederile Legii cu privire la întruniri care creează un sistem de autorizare al libertății, prevăd un regim favorabil pentru constrângerea libertății, nu oferă protecție efectivă

și eficientă organizatorilor și îi face pe aceștia vulnerabili la acțiunile de constrângere din partea poliției și autorităților publice. Menținerea politicilor existente poate genera multiple cazuri de condamnare la Curtea Europeană a Drepturilor Omului și poate restrânge în continuare exercitarea libertății de exprimare. Acesta poate conduce la restricționarea libertății de întruniri publice în special cu apropierea ciclului electoral din 2009.

Riscurile la adresa dreptului la asociere religioasă se conțin în tratamentul preferențial la înregistrarea cultelor de către Serviciul de stat culte, presiunea administrativă din partea poliției asupra denominațiilor numite netradiționale. Procedura de înregistrare reprezintă cele mai multe probleme, Republica Moldova fiind deja condamnată în trei cazuri la CEDO¹²³. Un alt risc este comportamentul vădit părtinitor al autorităților publice prin contribuții materiale și financiare în favoarea Mitropoliei Moldovei. Aceste fenomene constituie principale surse de diminuare a dreptului la asociere religioasă și pot determina noi condamnări ale Moldovei la CEDO. La sfârșitul anului 2007 costurile sociale pe urma condamnării se ridicau la 15000 euro.

Unul din riscurile cele mai mari la adresa siguranței și libertății umane este aplicarea inconsecventă a cerințelor față de detenția preventivă, lipsa respectării principiului de egalitate a armelor părților la această etapă și conștientizarea insuficientă a judecătorilor. Un alt risc important îl reprezintă restricționarea accesului reprezentantului sau avocatului la persoana reținută. Existența locurilor de detenție care sunt încă în subordinea poliției, la fel expune riscurilor majore persoanele reținute.

Calitatea serviciilor de avocatură, în special pentru serviciile gratuite, accesibilitatea serviciilor și capacitatea insuficientă a Baroului avocaților de a se autoorganiza în vederea menținerii, stabilirii și aplicării normelor etice reprezintă un alt factor de risc. În final, dependența și calitatea sistemului judiciar reprezintă un alt risc în garantarea drepturilor. Aflarea persoanelor în locurile de executare a sentințelor este însoțită de un șir de factori de risc legați de accesul limitat al condamnaților la justiție, eficiența scăzută a căilor de redresare a încălcărilor dreptului la viața privată, corespondență, contestarea

sanctiunilor disciplinare și administrative, calitatea condițiilor de executare¹²⁴. CPT și organizațiile neguvernamentale de specialitate atestă lipsa progreselor semnificative în acest domeniu.

Este îngrijorătoare multitudinea și diversitatea locurilor de detenție. În prezent există peste 100 de locuri de detenție, de la izolatoarele de detenție preventivă, comisaratele de poliție, penitenciarele, casele pentru copii, azilurile, spitalele psihiatrice, internatele și alte locuri în care persoanele se află în forme diferite de privare a libertății. Locurile menționate se află în subordinea diferitelor autorități: Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Justiției, Ministerul Muncii, Protecției Sociale, Copilului și Familiei, Ministerului Sănătății și Ministerului Educației. Politica actuală de instituționalizare excesivă a copiilor, a persoanelor în vârstă și altor categorii de persoane contribuie la formarea riscurilor suplimentare.

Politici

Cadrul instituțional s-a bucurat de o ușoară îmbunătățire în 2004-2006, în particular, fiind adoptat un nou Cod al Audiovizualului. Principala instituție de reglementare instituită în baza Codului nou, Consiliul Coordonator al Audiovizualului (CCA), a cunoscut o evoluție pozitivă prin componența mai diversă și echilibrată, incluzând și reprezentanții societății civile. Totodată, acesta este, de asemenea, dependent de conjunctura politică în Parlament, rolul asociațiilor profesionale și societății civile fiind minim. În 2005¹²⁵, câteva posturi private au protestat public față de acțiunile abuzive cu privire la licențiere din partea CCA. Politica de acreditare și monitorizare a conținutului spațiului mediatic al CCA a rămas intactă, condițiile de funcționare a posturilor private televizate nu sunt favorabile. Licența de 5 ani pentru televiziuni și licența de 3 ani pentru posturi de radio sunt acordate pentru o perioadă prea scurtă pentru a favoriza investițiile în calitatea produselor mediatice autohtone. Astfel, posturile de televiziune sunt privite ca o investiție de scurtă durată,

¹²³ PPCD, 2006, Zilliberberg, 2004, Biserica Adevărat Ortodoxă, 2007, câteva dosare așteaptă etapa de comunicare.

¹²⁴ Cazurile relevante la CEDO: Meriakri, 2005, Iordachi, 2006.

¹²⁵ TV „Euronova”, „Albasat” TV, „Radio Vocea Basarabiei”.

posturile în cele mai multe cazuri nu sunt profitabile și sunt dependente de una sau câteva surse de finanțare. Pe parcursul anilor 2005-2006, Guvernul a avut un program de susținere a posturilor TV locale și regionale în valoare de 300 000 lei ca grant pentru investiții capitale prin intermediul consiliilor raionale. Însă accesul preferențial la aceste fonduri l-au avut consiliile raionale pentru crearea posturilor raionale.

Legea și amendamentele care reglementează activitatea televiziunii publice au fost elaborate cu contribuția experților Consiliului Europei și cu implicarea societății civile. Sub aspectul conținutului, însă, în cele mai multe cazuri propunerile au rămas nevalorificate. Un progres notabil este eliminarea răspunderii penale pentru defăimare. Cu excepția eliminării răspunderii penale pentru defăimare și a modificării art. 16 al Codului Civil cu referire la defăimarea civilă, cadrul instituțional și legislativ pentru media scrisă nu s-a modificat. Presa guvernamentală are un grad mic de autonomie redacțională, există o dependență directă față de fondurile și factorul decizional guvernamentale. În perioada respectivă, situația s-a menținut constantă, iar privatizarea ziarului Moldova Suverană nu a redus dependența efectivă a publicației de guvern.

Principalii actori implicați în reglementarea libertății întrunirilor sunt autoritățile publice locale și poliția. Constrângerile esențiale pentru manifestarea libertății de întrunire sunt capacitățile reduse ale autorităților publice locale în gestionarea procesului decizional asupra solicitărilor de întrunire, atitudinea insuficient de cooperantă din partea poliției în vederea facilitării întrunirilor, atitudinea de confruntare a poliției cu organizatorii întrunirilor, lipsa înțelegerii și deprinderilor necesare pentru cooperarea și facilitarea întrunirilor. Instanțele judecătorești, reprezintă în general un factor de consolidare a libertății de întrunire, în cele mai dese cazuri susținând demersul în favoarea libertății și împotriva restrângerilor nelegitime ale autorităților și poliției. Însă, efectul întârziat (deseori de câteva luni) al deciziilor favorabile subminează exercitarea efectivă a libertății întrunirilor. Lipsa răspunderii autorităților publice pentru refuzurile neîntemeiate stimulează repetarea acțiunilor restrictive din partea autorităților publice.

Recomandări

- Modificarea Codului Audiovizualului în vederea reducerii implicării CCA în activitatea de conținut a posturilor radio și TV, liberalizării condițiilor de funcționare și de obținere sub aspect de conținut a licențelor pentru posturile radio și TV și majorării perioadei de licență până la 7 ani, conform practicilor europene.
- Modificarea codului electoral în vederea reducerii rolului CEC în limitarea libertății de exprimare în perioada ciclurilor electorale.
- Promovarea programelor transparente și vizibile de subvenții direcționate pentru consolidarea posturilor autohtone.
- Elaborarea redacției noi a legii cu privire la întruniri, care ar prevedea un mecanism permisiv de desfășurare a întrunirilor, condiții precise, limitate și excepționale de limitare a libertății și garanții instituționale pentru facilitarea desfășurării întrunirilor.
- Dezvoltarea capacităților autorităților publice locale în cadrul procesului decizional, dezvoltarea gradului mai mare de transparență a procesului decizional și consolidarea atitudinii de cooperare și conlucrare cu organizatorii întrunirilor.
- Adoptarea de către poliție, alți factori decizionali și politici a unei atitudini de cooperare și facilitare a întrunirilor publice și promovarea soluțiilor europene și democratice în vederea reglementării libertății de întrunire publică.
- Transmiterea funcției de înregistrare a asociațiilor civice și partidelor politice către instanțele de judecată sau camera de înregistrare prin crearea secției respective.
- Elaborarea redacției noi a legii cultelor în conformitate cu standardele Consiliului Europei, în care să fie clar stipulată separarea în practică a religiei de stat și să fie oferite garanții de asociere religioasă.
- Modificarea substanțială a pedepselor Codului Penal în vederea atenuării acestora, promovării sancțiunilor mai blânde și conform practicilor europene și adoptării pedepselor alternative.
- Promovarea politicilor de asistență juridică gratuită pentru cazurile penale și civile, inclusiv prin dezvoltarea și consolidarea pieței serviciilor juridice gratuite.
- Adoptarea Codului Contravențional în redacție nouă, care va conține garanții de siguranță și libertate a persoanei.

- Consolidarea Baroului Avocaților în vederea ridicării transparenței în activitatea acestuia, fortificării rolului în aplicarea principiilor etice și asigurarea calității pentru serviciile juridice.
- Adoptarea politicilor de prevenire a torturii în locurile de detenție, inclusiv prin crearea mecanismului efectiv pe plan național în baza Protocolului facultativ la Convenția ONU contra Torturii.
- Reducerea numărului de locuri de detenție prin promovarea politicii de desinstituționalizare a copiilor, persoanelor în vârstă și crearea serviciilor comunitare.
- Adoptarea politicilor de integrare a minorităților naționale în societate prin cultivarea identității acestora ca parte a națiunii statului, promovarea politicilor educaționale de educație multilingvă pentru reprezentanții minorităților naționale și promovarea folosirii limbilor minoritare în locurile cu populație compactă a minorităților.
- Adoptarea Legii cu privire la combaterea și prevenirea discriminării conform standardelor europene și ratificarea Cartei europene a Consiliului Europei a limbilor minoritare și regionale.
- Adoptarea și aplicarea măsurilor speciale și pozitive de facilitare a dezvoltării comunităților rurale ale romilor.

4.3. Funcționarea justiției

EVOLUȚIILE: +1

SITUAȚIA: 0

PERSPECTIVELE: +1

Diagnoză

Autoritatea judecătorească din Republica Moldova a parcurs o serie de reforme importante. În perioada 1994-1996, sistemul instanțelor judecătorești s-a reformat din sistem cu două nivele, în sistem cu patru nivele. În 2002-2003, sistemul judecătoresc cu patru nivele a fost reformat în sistem judecătoresc cu trei nivele, existent și în prezent. Trebuie evidențiată și reforma de drept din anul 2003, o dată cu punerea în aplicare a Codurilor Penal și Civil și a Codurilor de Procedură Civilă și Penală. Această reformă de drept a avut un impact direct asupra autorității judecătorești prin introducerea unei noi noțiuni: judecător de instrucție. Reforma de drept din 2003 a avut un impact direct și asupra organelor Procuraturii, ai cărei colaboratori au obținut atribuții mult mai largi în procesul penal. Aceste reforme au avut ca scopuri declarate eficientizarea activității autorității judecătorești, responsabilitatea și independența justiției.

Tabelul 10 Indicatori ai calității actului de justiție

	2003	2004	2005	2006
Procentul de casare a hotărârilor judecătorești pe cauze penale	7,2	8,1	8,8	11,8
Procentul de casare a hotărârilor judecătorești pe cauze civile	3,8	4,7	5,6	5,1
Cereri depuse la CEDO contra Republicii Moldova	357	441	583	621

Surse: Buletinele Curtii Supreme de Justiție, analiza statisticii judiciare (anii 2004-2007) pentru primele două rânduri și pagina web a Curtii Europene pentru Drepturile Omului, <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Reports/Annual+surveys+of+activity/>

În pofida seriilor de reforme în domeniu, situația justiției este departe de a fi perfectă. La 29 iunie 2007 a fost făcut public raportul „Indicatorii Reformei în Justiție pentru Moldova” realizat de Asociația Avocaților Americani (ABA), Inițiativa pentru Supremația Legii. ABA a elaborat raportul în baza unor norme internaționale fundamentale, identificând factorii de natură să indice progresul spre o justiție responsabilă, eficientă și independentă. Conform autorilor raportului, analiza tendințelor din indicatorii reformei în justiție pentru Moldova relevă faptul că evaluările acordate pentru patru factori s-au îmbunătățit între 2002 și

2007, pe când evaluările acordate pentru cinci factori au înregistrat un declin. Alți 21 de factori rămân neschimbați, însă 11 din aceștia atestă o stagnare apreciată negativ atât în 2002, cât și în 2007¹²⁶.

Un prim aspect al activității autorității judecătorești se referă la calitatea actului de justiție. Aceasta este atestată de o serie de indicatori cantitativi, printre care cei mai importanți sunt numărul de hotărâri ale instanțelor judecătorești inferioare casate de instanțele superioare și numărul cererilor depuse la Curtea Europeană. După cum este arătat în **Tabelul 10**, procentul de casare a hotărârilor este în creștere continuă în fiecare an (cu excepția procentului de casare a hotărârilor pe cauzele civile în anul 2006, unde se atestă o ameliorare a situației cu 0,5%), din care considerente conchidem că din acest punct de vedere calitatea actului de justiție este în descreștere. Tendința de adresare la Curtea Europeană este în continuă creștere, fapt care denotă că cetățenii moldoveni nu prea au încredere în justiție, căutând asigurarea realizării drepturilor lor la instanțele internaționale. Adăugate la numărul de cauze casate la nivel național, aceste cifre denotă o dată în plus calitatea necorespunzătoare a actului de justiție.

Al doilea aspect relevant se referă la finanțarea autorității judecătorești care, dacă este efectuată în măsură necesară, garantează independența acestei autorități. Nivelul de finanțare a autorității judecătorești este ilustrat de salarizarea angajaților autorității judecătorești și alocările bugetare pentru funcționarea sistemului. Salarizarea angajaților autorităților judecătorești este relativ înaltă comparativ cu salarizarea altor funcționari publici, dar este mică în raport cu costurile reale ale vieții și nu compensează nici pe departe riscurile cu care se confruntă judecătorii. Or, asigurarea materială a angajaților din sistemul judecătoresc este o parte componentă a independenței autorității judecătorești în ansamblu. Modalitatea de salarizare a funcționarilor din sistemul bugetar a fost reglementată doar în anul 2005, o dată cu aprobarea legii cu privire la

¹²⁶ Indicatorii Reformei în Justiție pentru Moldova, ianuarie 2007, Volumul II, Asociația Avocaților Americani.

sistemul de salarizare în sectorul bugetar¹²⁷. Începând cu luna decembrie 2005 a fost dispusă mărirea salariilor acestei categorii de bugetari, iar o majorare ulterioară urma să fie efectuată începând cu 1 ianuarie 2007. În realitate, însă, angajații autorității judecătorești nu primesc salariile conform ultimelor majorări, ci în valoarea prevăzută pentru anul 2006.

Tabelul 11 ilustrează creșterea continuă a volumului absolut al cheltuielilor de finanțare a autorității judecătorești, dar și o stagnare a cuantumului procentual, care oscilează între 0,12%-0,14% din bugetul de stat. Acest nivel este insuficient pentru a asigura o funcționare adecvată a justiției. Finanțarea insuficientă a autorității judecătorești în cumul cu salarizarea mai mică comparativ cu reprezentanții autorității legislative și executive influențează direct relațiile nestatutare și corupția din aceste organe. Se înregistrează progrese în vederea reducerii influenței financiare a guvernului asupra justiției în cadrul aprobării bugetelor. Până în anul 2004, mijloacele financiare destinate instanțelor de judecată (cu excepția Curții Supreme de Justiție) erau distribuite de către Ministerul Justiției. Începând cu anul 2004, dreptul de a gestiona fondurile financiare a fost acordat și Curților de Apel, iar din 2005, de această atribuție dispun și instanțele judecătorești teritoriale și specializate.

Al treilea aspect relevant se referă la eficiența actului de justiție. Nu putem vorbi despre un act de justiție eficient până acesta nu este executat și nu este aplicat pe întreg teritoriul țării. La momentul de față, problema executării hotărârilor judecătorești pe cauze civile și economice. Aplicarea Codului de Executare este greu de analizat deoarece a intrat în vigoare la 1 iulie 2005. Departamentul de executare a reușit să sistematizeze doar informația privind activitatea sa pentru anul 2006, dar și din aceste informații reies multiple probleme. Astfel, pe parcursul anului 2006 angajații Departamentului (282 persoane) au avut în executare un număr de 300895 documente executorii având cauze civile și economice, dintre acestea fiind executate doar 155481 proceduri, adică 53,2%, înregistrându-se o diminuare de 1,9 puncte procentuale comparativ cu anul 2005¹²⁸. Să

remarcăm aici că în marea majoritate a cazurilor de condamnare a Republicii Moldova de către CEDO a servit drept temei tocmai neexecutarea hotărârilor judecătorești. Totodată, legislația Republicii Moldova și respectiv autoritatea judecătorească nu este exercitată pe teritoriul aflat sub controlul organelor secesioniste din raionale de est. În acest mod, circa 547 mii locuitori ai regiunii, adică aproximativ 1/8 parte din populația țării, este privată de accesul la actul de justiție.

Este simptomatică maniera bolnăvicioasă în care organele de stat și persoanele oficiale reacționează la cazurile de constatare a vinovăției statului de violare a drepturilor omului de către CEDO. Au fost înregistrate cazuri când Procuratura a expediat scrisori de avertizare de pornire a cazurilor penale mai multor avocați care au declarat public că vor acționa statul la Curtea Europeană în cazuri concrete. Tocmai acest tip de reacții știrbesc cu adevărat imaginea țării pe plan internațional.

Tabelul 11 Finanțarea autorității judecătorești, milioane lei

Organul	2003	2004	2005	2006	2007
Judecătorii		23,93	32,94	51,03	55,51
Curți de Apel	21,85	6,98	10,82	15,21	15,66
Judecătoria economică	1,77	2,15	2,52	4,49	4,6
Curtea Supremă de Justiție	3,65	7,29	17,10	14,28	15,83
Procuratura	25,92	28,88	40,17	67,89	66,29
Buget total alocat autorității judecătorești	53,19	69,23	103,55	152,9	157,89
% din bugetul de stat acordat autorității judecătorești	0,12	0,13	0,12	0,14	0,13

Surse: Legile bugetului de stat din anii corespunzători

Riscuri

Funcționarea justiției se confruntă cu probleme ce pun la îndoială eficiența și legalitatea actului de justiție. Toate aceste probleme influențează direct sau indirect funcționalitatea autorității judecătorești. În linii generale aceste probleme se referă la:

- **Creșterea continuă a numărului de hotărâri casate de către instanțele judecătorești superioare (în special pe cauzele penale).** Odată cu casarea hotărârilor, instanțele superioare indică lacunele sau abaterile admise de instanțele inferioare

¹²⁷ Legea Republicii Moldova nr.355 din 03.03.2006.

¹²⁸ <http://www.justice.gov.md/index.php?cid=192>.

și conving publicul de neprofesionalismul persoanelor care au adoptat aceste hotărâri. Părțile implicate direct sau tangențial în procese pierd astfel încrederea în justiție. Una din cauzele care determină această stare de lucruri este și numărul destul de mare al cauzelor aflate în gestiunea judecătorilor. În anul 2006, responsabilitatea lunară medie pentru un judecător constituia circa 60 cauze și materiale, adică circa 3,32 cauze pentru fiecare zi lucrătoare. Evident, nici o cauză nu poate fi soluționată în mod corect în decursul unei singure ședințe.

■ **Numărul cererilor depuse la Curtea Europeană contra Republicii Moldova atestă o creștere continuă.** Aceste aspecte știrbesc esențial din imaginea justiției în Republica Moldova. Altă problemă rezultă și din faptul că CEDO dispune compensarea financiară a daunelor materiale și morale ale petiționarilor. Valoarea financiară a prejudiciilor indicate de Curte sunt destul de mari și în creștere, depășind la sfârșitul anului 2007 suma de peste 1,5 milioane Euro. Aceste sume trebuie achitate din bugetul de stat, adică din contul contribuabililor fiscali.

■ **Finanțarea autorității judecătorești este mai mică decât în țările Europei¹²⁹.** În procesul de integrare europeană, Republica Moldova trebuie să-și asigure convergența către nivelul european de finanțare a justiției. În funcție de această instituție va fi judecat nivelul de maturitate democratică a țării. În prezent, acest domeniu prioritar este finanțat sub nivelul unor domenii mai puțin prioritare pentru funcționarea unui stat democratic.

■ **Neexecutarea hotărârilor judecătorești definitive este o problemă-cheie pentru Republica Moldova.** Determinând cetățenii să caute dreptatea la CEDO, acest aspect are un impact nefavorabil asupra imaginii și încrederii publice a justiției. În al doilea rând, neexecutarea hotărârilor servește drept temei de adresare la Curtea Europeană, chiar dacă în sine procesul de judecată a fost perfect legal și echitabil. Aceasta atrage după sine cheltuieli financiare neprevăzute, care ar fi mult mai mici dacă hotărârea ar fi fost executată la nivel național.

■ **Un alt risc enorm este că legislația Republicii Moldova nu funcționează pe teritoriul de stat aflat sub controlul organelor secesioniste de la Tiraspol.** Aceasta este o problemă serioasă pentru Moldova la momentul actual și într-un final poate duce la pierderea definitivă a controlului asupra teritoriului din stânga Nistrului și respectiv integritatea teritorială a statului. Prin hotărârea Ilașcu versus Moldova și Rusia, Cur-

tea a notat că Moldova poartă răspundere față de abaterile sau violările drepturilor omului ce se petrec în regiunea menționată. Cu acest precedent, orice cetățean moldovean care locuiește în regiune poate acționa Republica Moldova la CEDO pentru încălcarea drepturilor sale fundamentale, fiindcă neaplicarea legislației pe acest teritoriu duce direct la lezarea drepturilor acestor persoane.

Politici guvernamentale

Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova prevede executarea unor acțiuni ce sunt îndreptate spre reformarea sistemului judecătoresc. În vederea realizării Planului au fost modificate un șir de legi prin care s-a majorat independența autorității judecătorești, modalitatea de numire în funcție a judecătorilor și s-au creat condiții pentru creșterea profesionalismului angajaților autorității judecătorești. O problemă rămâne revizuirea competenței Procuraturii și modalitatea de numire în funcție a colaboratorilor procuraturii, inclusiv a Procurorului General.

Planul Național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2004-2008 a fost aprobat prin Hotărârea Parlamentului la 24 octombrie 2003 în scopul asigurării implementării unei politici unice a instituțiilor de stat și societății civile menite să îmbunătățească situația în domeniul drepturilor omului. În acest plan sunt prevăzute acțiuni în domeniul perfecționării sistemului organelor de stat pentru protecția drepturilor omului și în special a sistemului judiciar. La capitolul sistemul judiciar au fost menționate mai multe activități, dar în mare parte ele au fost pur declarative și executarea acestora nu schimbă radical situația în domeniu. În vederea realizării Planului sunt purtate discuții publice cu invitarea societății civile, dar acestea poartă un caracter formal, nefiind înregistrate progrese importante.

La 19 iunie 2006 a fost aprobată Hotărârea de Guvern nr.668 „privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet”. În acest fel, autoritatea judecătorească a stabilit un nou tip de relație cu societatea. Pe paginile web ale instituțiilor autorității judecătorești sunt accesibile o mare parte din informațiile de interes public, prin aceasta facilitându-se și accesul liber la justiție, al cetățenilor. Un alt aspect

¹²⁹ Finanțarea justiției în Republica Moldova. Chișinău 2005. Centrul de studii și politici juridice, IDIS Viitorul. pag.4.

pozitiv al acestei inițiative este și faptul că Hotărârile explicative ale Plenului Curții Supreme de Justiție, orientate să formeze uniformitatea aplicării legislației, sunt accesibile publicului larg.

Încă din 1996, Guvernul a înființat Centrul republican pentru pregătirea și perfecționarea cadrelor din sistemele Ministerului Justiției și Procuraturii. Totodată, impactul acestui Centru este scăzut, nu în ultimul rând din cauză că nu sunt prevăzute reglementări clare care ar fi obligat judecătorii sau procurorii să urmeze cursurile de perfecționare. Prin crearea Institutului Național al Justiției s-a aprobat regula generală conform căreia judecătorii, începând cu 1 ianuarie 2008, vor fi obligați să frecventeze cel puțin 40 ore de formare juridică continuă anual. Astfel, pregătirea profesională a judecătorilor și procurorilor va spori, fapt care se va răsfrânge pozitiv asupra examinării cazurilor aflate în gestiune.

La capitolul executarea hotărârilor judecătorești definitive putem remarca două aspecte pozitive. Este vorba despre crearea Departamentului de Executare a Deciziilor Judecătorești în anul 2002 și adoptarea Codului de Executare al Republicii Moldova la 24.12.2004, cu intrarea în vigoare din 01.07.2005. Dar subdiviziunea respectivă nu este finanțată adecvat și are un număr foarte mic de angajați.

Recomandări

- **Revizuirea legislației existente și majorarea numărului de judecători la instanțele de drept comun.** Este necesară modificarea prevederilor anexei la Legea Republicii Moldova nr.853 din 29 mai 1996 „cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești”, care specifică numărul de judecători ai instanțelor judecătorești. Majorarea numărului de judecători în instanțele de drept comun (conform anexei sunt 48 instanțe de drept comun) va reduce simțitor încărcătura lunară a judecătorilor. Diminuarea încărcăturii lunare a fiecărui judecător se va răsfrânge și asupra calității actului de justiție începând chiar din prima instanță.
- **În scopul minimizării numărului de condamnări ale țării la Curtea Europeană și îmbunătățirii imaginii sale, Republica Moldova urmează să intensifice procedurile de soluționare a cererilor depuse la această instituție în baza art.38 și 39 a Convenției Europene, adică în baza în-**

telegerii amiabile. Soluționarea pe această cale a conflictului este binevenită din două puncte de vedere. În primul rând este posibilă micșorarea sumelor pe care statul le va plăti în cazul recunoașterii violării drepturilor petiționarului, deoarece procedurile de examinare a cazurilor la Curte sunt îndelungate, iar în marea majoritate a cazurilor petiționarii caută restabilirea lor în drepturi și nu foloase financiare. În cazul în care restabilirea are loc mai târziu, cresc și prejudiciile morale. Mai mult, în cazul acordurilor amiabile Guvernul poate negocia cu petiționarul achitarea în tranșe a despăgubirilor pe când în cazul recunoașterii violării drepturilor petiționarului achitarea se efectuează doar într-o singură tranșă. În al doilea rând, Republica Moldova va demonstra că este capabilă să-și rezolve independent problemele pe care le are fără intervenția organismelor internaționale.

- **Păstrarea ritmului de creștere a finanțării autorității judecătorești.** Este necesar ca o parte din sumele alocate să fie utilizate pentru investiții capitale (reparațiile sediilor instanțelor judecătorești, reparații ale sălilor de judecată, mijloace tehnice etc.). Aceste investiții se vor răsfrânge asupra funcționării și imaginii publice a autorității judecătorești, extinzând accesul publicului la ședințele de judecată, care de multe ori se petrec chiar și în birourile de serviciu ale judecătorilor. De asemenea, participarea unui număr mai mare de persoane la ședințele de judecată afectează pozitiv conduita și prestația judecătorului. Prezența persoanelor străine la ședințele de judecată imprimă proceselor desfășurate un caracter mai solemn și oficial¹³⁰.
- **În scopul asigurării executării hotărârilor judecătorești este necesară mărirea statelor de personal al Departamentului de Executare a Deciziilor Judecătorești.** La momentul actual, Departamentul dispune de 42 oficii teritoriale, la care sunt angajate circa 282 persoane. Pe termen scurt este necesară majorarea numărului de angajați ai oficiilor de executare cu câte cel puțin un angajat în fiecare oficiu. Acest lucru va reduce simțitor numărul de documente executorii aflate în gestiunea unui executor, sporind cantitatea și calitatea lucrului efectuat de către executorii judecătorești.
- **Pentru a soluționa conflictul și a impune respectul față de legislația Moldovei pe teritoriile de est controlate de autorități separatiste, organele de stat competente (Procuratura; Ministerul Afacerilor Interne, Centrul pentru Combaterea Infracțiunilor Economice și a Corupției, Serviciul Informații și Securitate), pe fiecare caz de**

¹³⁰ Raportul analitic semestrial „Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova”, realizat de Misiunea OSCE în Moldova la 30 noiembrie 2006.

violare a drepturilor omului, trebuie să inițieze cauze penale cu cercetarea lor obiectivă și sub toate aspectele. Ca urmare a stabilirii vinovăției persoanei este necesară anunțarea lui în căutare, inclusiv prin organele Interpol sau ale Comunității Statelor Independente. În anumite cazuri, Președintele țării poate emite decrete de grațiere și în acest fel persoanele care colaborează cu regimul separatist nu doar că vor înțelege că în Moldova există justiție, ci vor înțelege, de asemenea, că este posibilă iertarea și reintegrarea în societate. Totodată, Republica Moldova urmează să elaboreze un standard de reacționare la deciziile „ instanțelor judecătorești” din regiunea aflată sub controlul autorităților separatiste. Din acest punct de vedere, putem remarca doar cazul lui Ilașcu, vizavi de care Curtea Supremă de Justiție a reacționat și a recunoscut ilegalitatea deciziei de condamnare. O asemenea atitudine este necesară în fiecare caz în parte.

■ **Se impun și câteva recomandări pe termen lung.** O prioritate o reprezintă specializarea judecătorilor instanțelor teritoriale în colegii distincte penale, civile și de contencios administrativ similar cu colegiile respective existente la Curțile de Apel și Curtea Supremă de Justiție. Trebuie examinată și posibilitatea adresării la Curtea Constituțională a cetățenilor în cazul în care consideră că drepturile lor au fost încălcate de către sau prin intermediul autorității judecătorești. Numirea Procurorului General de către Parlament, la propunerea Colegiului Procuraturii (în prezent propus de Președintele Parlamentului), ar spori independența și responsabilitatea instituției. Este necesară asigurarea tuturor instanțelor judecătorești cu echipament pentru înregistrarea ședințelor de judecată. Nu în ultimul rând, salarizarea judecătorilor trebuie să convergă spre nivelul țărilor vecine.

4.4. Administrația publică

Diagnoză

Administrația publică actuală din Republica Moldova nu se deosebește prea mult de cea din perioada sovietică în ce privește metodele de administrare, transparența procesului decizional și managementul funcției publice.

Pe lângă raporturile de subordonare, în administrația publică modernă se conturează și alte tipuri de raporturi – laterale, diagonale ș. a. Acestea nu sunt clar reglementate în legislația din Republica Moldova. Spre exemplu, Legea privind administrația publică locală stabilește: „Între autoritățile centrale și cele locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare...”¹³¹. Limitându-se doar la această declarație, legiuitorul nu stabilește care sunt, totuși, raporturile din procesul administrativ menite să asigure buna guvernare. Nu se bucură de o bună reglementare nici alte domenii ale administrației, inclusiv cel legat de statutul juridic al funcționarului public. Legea-cadru în acest domeniu¹³² este, în mare măsură, depășită. Un nou proiect de lege în acest sens a fost elaborat și pus în discuție în 2003, dar nu este încă adoptat. Asemenea exemple putem găsi în multe domenii de activitate ale administrației. În condițiile unei reglementări fragmentate și incerte a procesului administrativ, pentru administrație este foarte dificil să organizeze executarea legii, să ia decizii corecte și eficiente, să stabilească cine este responsabil de executare, cine și cum răspunde pentru eșecurile sau erorile guvernării.

Buna funcționare a administrației publice depinde în mare măsură de calitatea pregătirii profesionale a specialiștilor în domeniul respectiv. Calitatea pregătirii funcționarilor publici nu poate fi astăzi programată, monitorizată sau evaluată deoarece lipsesc criteriile de performanță ale specialistului în administrația publică în baza cărora s-ar face aprecierile. Criteriile date fac obiectul Standardului academic (educațional) al absolventului specialității - administrație publică (științe administrative) care, la

moment, nu este aprobat în mod oficial în Republica Moldova. Guvernarea modernă poate fi înfăptuită cu succes doar de cadre bine pregătite, ceea ce înseamnă că, cunoștințele și aptitudinile acumulate la facultate trebuie să corespundă cerințelor minime de executare a funcțiilor publice. Acestea din urmă ar trebui să facă obiectul Standardului ocupațional (profesional, al calificărilor) al funcționarilor publici care, de asemenea, nu este elaborat și aprobat.

Cu tot efortul depus până acum, în Republica Moldova nu se atrage încă suficientă atenție pregătirii cadrelor pentru administrația publică. Astfel, doar în 4 instituții de învățământ superior de stat din țară există specialitatea „Administrație publică”: Universitatea de Stat din Moldova, Academia de Studii Economice din Moldova, Universitățile de Stat din Cahul și Bălți, pentru care se alocă anual în jur de 100 de burse. Mai mult, dacă până în anul 2006 locurile cu taxă la aceste instituții erau limitate doar de capacitatea instituției de învățământ și de numărul candidaților înscriși la concurs, din 2006 acest număr este micșorat anual în mod arbitrar de către Guvern. Din 2007, pentru ASEM nu s-au mai alocat burse la specialitatea administrație publică, iar în celelalte instituții locurile s-au redus cu 50%. Aceasta înseamnă reducerea rezervei de cadre capabilă să înfăptuiască reformele administrative necesare în procesul integrării europene. La rândul său, perfecționarea cadrelor (învățarea pe parcursul întregii vieți) este înfăptuită, cu titlu de monopol, de către Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova (AAP)¹³³, fapt ce împiedică înființarea și dezvoltarea școlilor alternative de administrație publică în Republica Moldova. Aceasta împiedică formarea unui corp calificat de funcționari profesioniști, deoarece AAP, fiind înființată pe lângă Guvern, apoi transferată pe lângă Președintele Republicii, este o instituție cu

EVOLUȚIILE: 0

SITUAȚIA: -1

PERSPECTIVELE: 0

Avansarea democratizării și bunei guvernări

¹³¹ Legea Republicii Moldova nr.436 din 28.12.2006, art. 6, alin. (3).

¹³² Legea Republicii Moldova cu privire la serviciul public nr. 443 din 04.05.1995.

¹³³ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.31 din 11.01.2007 „Cu privire la aprobarea Strategiei naționale de instruire a funcționarilor publici și a aleșilor local, pentru anii 2007-2010”.

un învățământ aservit puterii politice, un prototip al școlilor de partid din perioada sovietică.

În defavoarea pregătirii specialiștilor de performanță pentru administrația publică se înscrie și faptul că, pe parcursul ultimilor 5-6 ani li s-a impus să se retragă filialele facultăților de științe administrative a instituțiilor de învățământ din România, deschise în cadrul Universităților din Cahul și Bălți în anii 1998-1999, iar din anul 2005 s-a blocat semnarea cu România a acordului de alocare a burselor pentru tinerii din Republica Moldova. Sub pretextul lipsei de finanțe în învățământ nu se practică invitarea specialiștilor din alte state pentru a ține cursuri de științe administrative și nici profesorii noștri nu se bucură de stagii peste hotare pentru acumulare de experiență. Această analiză a procesului de pregătire a specialiștilor pentru administrația publică conduce la concluzia că guvernarea nu este interesată în ce privește dezvoltarea școlilor de științe administrative și pregătirea funcționarilor cu adevărat profesioniști, care să cunoască și să utilizeze tehnologii administrative moderne.

Selectarea și promovarea funcționarilor publici este un alt aspect problematic în funcționarea sistemului de administrație publică. În prezent, selectarea și promovarea funcționarilor publici se face după regulile, politizate încă, ale vechiului regim, adaptate la condițiile existente¹³⁴. De asemenea, nu se face nici o distincție între funcțiile publice (care trebuie să fie ocupate pe bază de merit) și cele politice (care se ocupă pe bază de devotament față de puterea politică). Astfel, la orice schimbare a conducătorilor autorităților publice care, de regulă dețin funcții politice (spre exemplu, miniștri) sunt înlocuiți și funcționarii publici de carieră care nu sunt loiali noii conduceri. Această situație nu este atât efectul pluralismului politic, cât a lipsei unui sistem de selectare și promovare al funcționarilor publici pe bază de merit. Numai un asemenea sistem poate să înlăture influența politicilor de partizanat din gestionarea cadrelor în administrația publică, depolitizarea corpului de funcțio-

nari publici, angajarea și concedierea funcționarilor publici din interese politice.

Astăzi legislația admite, însă nu obligă, selectarea funcționarilor publici prin concurs, stabilind și alte modalități alternative - angajare, numire, alegere¹³⁵ - mult mai preferate de administrație. Pe lângă faptul că concursul se practică foarte rar la selectarea funcționarilor publici, de multe ori acesta poartă un caracter formal. Autoritățile administrației publice nu au propriile regulamente referitoare la procedura desfășurării concursului și se conduc după Regulamentul cu privire la ocuparea prin concurs a funcțiilor publice vacante, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr.192 din 01.03.2004. Acest Regulament conține doar norme generale în baza cărora fiecare autoritate publică trebuie să-și elaboreze propriul regulament care să includă reglementări mult mai detaliate, specifice domeniului de activitate. Nu stau mai bine lucrurile nici la capitolul promovarea funcționarilor publici care, în mod normal, ar trebui să se facă prin susținerea unui examen din care să rezulte că funcționarul merită să fie promovat. În acest sens, legislația prevede că: „trecerea funcționarului public, inclusiv la rugămintea lui, într-un alt grad de calificare se face succesiv, în conformitate cu pregătirea lui profesională, cu rezultatele muncii și ale atestării, efectuate în modul stabilit de legislație”¹³⁶. Astfel, condițiile de promovare sunt la fel de incerte ca și cele de selectare a funcționarilor publici, favorizând clientelismul, nepotismul și corupția în administrația publică.

Riscuri

Reglementările normative confuze ale procesului de administrare, atât de frecvente în legislația Republicii Moldova, vor conduce la interpretarea eronată și executarea arbitrară a acestora de către funcționarii publici în defavoarea bunei guvernări.

Un alt risc constă în lipsa unui concept clar de pregătire a funcționarilor publici și, respectiv, de dezvoltare a școlii naționale de administrație publică. În consecință, perspectiva integrării europene poate fi ratată, deoarece unul din criteriile de la Copenhaga stipulează că aderarea unei țări la UE este posibilă numai în cazul existenței capacităților administrative necesare pentru adoptarea

¹³⁴Expuse în art. 9 și 14 din Legea Republicii Moldova cu privire la serviciul public nr.443 din 04.05.1995.

¹³⁵Art.14 din Legea Republicii Moldova cu privire la serviciul public nr.443 din 04.05.1995.

¹³⁶Art. 9, alin. (2) din Legea Republicii Moldova cu privire la serviciul public nr.443 din 04.05.1995.

aquisului comunitar. Calitatea guvernării, care depinde în mare măsură de nivelul de pregătire profesională a funcționarilor publici, va stagna, în cel mai bun caz, dacă nu se va degrada din cauza reducerii numărului de cadre pregătite în domeniul administrației publice, a exodului specialiștilor de înaltă performanță, creșterea nivelului de corupție și nepotismului în administrație. Nici nivelul de trai și calitatea serviciilor prestate populației nu se vor îmbunătăți simțitor din aceleași motive expuse mai sus.

Politizarea excesivă a funcțiilor publice, angajarea și concedierea funcționarilor publici din interese politice, ignorarea sistemului bazat pe merite de selectare și promovare a funcționarilor publici, fac tot mai puțin atractive funcțiile publice pentru specialiștii de înaltă calificare, precum și pentru tinerii specialiști.

Toate acestea constituie riscuri serioase pentru dezvoltarea democrației și bunei guvernări în Republica Moldova, iar în cazul deschiderii posibilității de aderare la UE, administrația publică riscă să primească doar cartonașe roșii la toate sectoarele.

Politici guvernamentale

Politica de cadre pentru administrația publică este în atenția Guvernului, fiind realizată de Direcția pentru politica de cadre din aparatul său. Însă, instrumentele utilizate și politicile publice respective nu sunt cele mai moderne și democratice.

O dată cu înființarea Ministerului Administrației Publice Locale (MAPL) o parte din sarcini au fost preluate de către acesta. După cum reiese și din Strategia națională de instruire a funcționarilor publici și aleșilor locali pentru anii 2007-2010¹³⁷ unicii responsabili de realizarea acesteia sunt MAPL și AAP. Din păcate, nici în această strategie nu sunt prevăzute elaborarea și aprobarea standardelor naționale de calificări în administrația publică, ci doar se stabilește ca obiectiv, în p. 3.2 „Sporirea standardelor de instruire a funcționarilor publici și aleșilor locali” în care se vorbește despre „monitorizarea standardelor de instruire” care, practic, lipsesc. Prin urmare, politicile în domeniu nu sunt elaborate în mod consecvent, în baza analizei situației de fapt, prognozelor de perspectivă și a experienței statelor cu de-

mocrație înaltă. Drept consecință, se planifică și se alocă anual un număr tot mai mic de burse pentru specialitatea administrație publică (în unele instituții se lichidează specialitatea), fără să se țină cont de faptul că este o specialitate nouă, solicitată mult în procesul de modernizare a administrației publice.

Guvernul nu a conștientizat necesitatea și importanța Standardelor ocupaționale (profesionale) și a celor academice (educaționale) pentru administrația publică. Până în prezent nu a întreprins nimic pentru elaborarea și aprobarea acestora în conformitate cu Cadrul European al Calificărilor. Autoritățile publice nu au încheiat acorduri bilaterale (parteneriate) de pregătire a cadrelor cu instituțiile de învățământ în domeniu. Nici Strategia menționată mai sus și nici alte acte normative în vigoare nu prevăd anumite relații de colaborare cu instituții de învățământ de profil din țările Uniunii Europene. Prin urmare, putem spune că politicile guvernamentale în domeniul pregătirii funcționarilor de înaltă calificare, care să asigure o bună guvernare, sunt incoerente și inconsistente.

O altă politică guvernamentală ține de reforma administrației publice, asumată prin Strategia Europeană a Republicii Moldova și Planul de Acțiuni Uniunea Europeană - Republica Moldova. Reforma dată nu poate fi înfăptuită în absența unui cadru legislativ adecvat. Este știut că de competența Guvernului elaborarea proiectelor de legi și a altor acte normative, în special a celor ce reglementează activitatea administrației publice. În ultimii zece ani, fiind adoptate și implementate diferite strategii de reformă a APL, s-a ajuns la situația că unele din cele mai importante aspecte ale administrației publice fie nu sunt reglementate clar, fie sunt reglementate de norme depășite: statutul funcționarilor publici, pregătirea, selectarea și promovarea acestora; descentralizarea serviciilor publice locale; raporturile dintre APC și APL; dezvoltarea regională.

Recomandări

- ✓ O primă recomandare ține de elaborarea și aprobarea atât a Standardelor ocupaționale (profesionale), cât și a celor academice (educaționale) de

¹³⁷ Aprobata prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.31 din 11.01.2007.

pregătire a specialistului în administrația publică. Având în vedere că Fundația SOROS – Moldova prin Programul „Administrație Publică și Buna Guvernare”, a elaborat deja în cadrul unor proiecte atât Standardul ocupațional al funcționarilor din APL, cât și Standardul academic și profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice, realizarea acestei recomandări ține doar de instituirea unei autorități publice naționale de aprobare a acestora, pentru a putea fi implementate. Elaborarea acestor Standarde și a Cadrului Național al Calificărilor trebuie să fie coordonate cu Cadrul European al Calificărilor (EQF).

- O altă recomandare de care depinde realizarea celei dintâi este dezvoltarea rețelei de facultăți de științe administrative în toate instituțiile de învățământ (atât de stat, cât și private) care au infrastructură și corp didactic relevant în pregătirea funcționarilor publici. Se știe că formarea unui corp didactic care să asigure pregătirea specialiștilor de înaltă calificare la specialitatea administrație publică durează cam 5-6 ani. Prin urmare, formarea unei școli naționale de administrație publică depinde de stabilitatea și continuitatea facultăților din domeniu, lichidarea lor fiind, în fiecare caz, bine argumentată și justificată. Instituțiile de învățământ privat sunt acreditate în aceleași condiții ca și cele de stat, respectiv, nu este îndreptățită interzicerea pregătirii funcționarilor publici de către acestea.
- Până la formarea unei veritabile școli naționale de administrație, este necesară dezvoltarea colaborării cu școlile de științe administrative din alte țări prin încheierea de acorduri guvernamentale și sprijinirea trimerii tinerilor la studii în școlile de administrație publică din țările Uniunii Europene, cu garantarea unui loc de muncă la întoarcere pentru valorificarea cunoștințelor acumulate. Aceasta ar accelera procesul de integrare europeană a Republicii Moldova și ar consolida școala națională de administrație publică.
- Trebuie continuată perfecționarea reglementărilor normative ale procesului de administrare. În primul rând este necesară obligarea, prin lege, a autorităților publice de a selecta cadrele numai pe bază de concurs. Angajarea funcționarilor publici prin concurs (sistem bazat pe merit și performanță) va asigura un loc de muncă candidaților cu cea mai bună pregătire profesională și va întrerupe plecarea acestora din țară. În al doilea rând,

aplicarea sistemului bazat pe merite va depolitiza corpul de funcționari publici, va pune în valoare pregătirea profesională a acestora și va exclude stilul de comandă în administrație, corupția, nepotismul și alte fenomene de acest gen.

- Guvernul trebuie să insiste asupra adoptării cât mai urgente a noii legi privind statutul funcționarului public, în care să-și găsească reflectare toate recomandările expuse mai sus.
- Următoarea recomandare ține de reforma și buna funcționare a sistemului de administrație publică. Astăzi avem un număr mare de legi care reglementează activitatea APL (Legea privind împărțirea administrativ-teritorială, Legea privind administrația publică locală, Legea finanțelor publice locale, Legea descentralizării administrative, Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, Legea privind administrarea și deținerea proprietății publice etc.), ale căror prevederi uneori sunt contradictorii sau se suprapun. Pentru a exclude aceste contradicții și lacunele existente, recomandăm elaborarea și adoptarea unui act normativ unic - Codul comunităților locale - după exemplul celui francez, în care oricine (funcționar public sau cetățean) poate găsi răspuns la orice întrebare ce ține de organizarea și funcționarea APL.
- De asemenea, în prezent sunt insuficient și fragmentat reglementate raporturile dintre autoritățile publice de diferite nivele, procedura de luare a deciziilor, procedura și termenele de executare ale acestora, provocând confuzii și tensiuni între autoritățile publice și lăsând deciziile neexecutate. Pentru o reglementare eficientă a acestui proces propunem elaborarea și adoptarea unui Cod de procedură administrativă, după modelul celui românesc.
- Pe termen lung, prioritatea de bază este formarea unei școli naționale de științe administrative, în baza specialităților existente, racordată la standardele europene, care s-ar afirma și ar da rezultate apreciable după 10-15 ani. Pentru aceasta se impune elaborarea unui program eficient, bazat pe standarde academice (educaționale), de pregătire și perfecționare a cadrelor din administrația publică cu excluderea monopolului și favorizării unor instituții de învățământ din acest domeniu.

4.5. Dezvoltarea societății civile

Diagnoză

În ultimii ani se observă o dezvoltare spectaculoasă a organizațiilor neguvernamentale, numărul celor înregistrate oficial depășind cifra de 7000. Astfel, la 1000 de locuitori ai țării revin ceva mai puțin de 2 organizații neguvernamentale. Acest indicator ne plasează cu mult în urma unor țări din Europa Centrală (cum ar fi Ungaria, unde această proporție este de 4 ONG-uri la 1000 de locuitori), dar în același timp stăm mai bine decât Ucraina, unde ponderea este de o organizație la 2000 de locuitori. Dinamica dezvoltării sectorului al treilea denotă o creștere substanțială a numărului de organizații înregistrate la nivel local. În 2006, ponderea ONG-urilor ce activează la nivel local practic s-a egalat cu cele naționale.

ONG-urile existente acoperă un câmp vast de domenii de activitate, însă aproape jumătate din organizații existente activează fie în domeniul social, fie în educație¹³⁸. Rezultate bune și implicare mai consistentă în procesul de politici și servicii publice demonstrează ONG-urile din domeniul social (vezi subcapitolul **POLITICI DE PROTECȚIE SOCIALĂ**). În același timp, deseori ONG-urile nu se concentrează pe domenii singulare. În marea lor majoritate, organizațiile adoptă o serie de orientări de oportunitate, creându-și un câmp larg de manevrare în adaptarea la mediul finanțator. Astfel, tipizarea strictă pe domenii a organizațiilor este greu de realizat. Analizând evoluția domeniilor de activitate putem afirma că în ultimii 5 ani a crescut ponderea organizațiilor ce lucrează în domeniul social și s-a redus ponderea celor care desfășoară activități în domenii precum drepturile omului, sănătate, sport etc. O evoluție spectaculoasă au avut-o organizațiile ce activează în domeniul dezvoltării comunitare.

Este încă devreme să vorbim despre profesionalizarea organizațiilor în serviciile prestate. În același timp, organizațiile se confruntă cu insuficiență de cunoștințe și abilități în asigurarea durabilității financiare

și asigurarea sprijinului din partea autorităților și al comunității. Deși se atestă un progres comparativ cu anul 2001, dotarea tehnică a organizațiilor este insuficientă, cea mai proastă situație atestându-se la nivel local¹³⁹.

Resursele financiare ale ONG-urilor provin din surse diferite. Primul loc îl dețin finanțările din partea donatorilor străini, iar în organizațiile locale mici, cotizațiile de membru rămân o sursă importantă în formarea bugetului. Gradul de transparență al ONG-urilor este direct proporțional cu mărimea bugetelor (organizațiile cu bugete semnificative sunt obligate să efectueze audit financiar), dar în general transparența este redusă¹⁴⁰. Foarte puține organizații practică auditul extern, iar cel intern este inefficient datorită gradului sporit de disfuncție a structurilor organizaționale de control. Deși aproape jumătate din ONG-uri dispun de o strategie de comunicare, comunicarea cu mediul intern și extern este inconsistentă, iar informarea publică prin mass-media despre activitățile desfășurate de ONG este sporadică și inefficientă. Deloc surprinzător, imaginea ONG-urilor și nivelul de încredere a populației în acest tip de organizații este în continuare foarte redus¹⁴¹.

Colaborarea cu structurile de stat este nesistematică și deseori inconsistentă. La nivel local, această colaborare este mai eficientă datorită faptului că problemele comunitare afectează în aceeași măsură toți membrii comunității. La nivel național, colaborarea implică capacități sporite în expertiză și tehnici de lobby și advocacy, tocmai acestea fiind domeniile problematice ale sectorului neguvernamental din Moldova¹⁴². Deși se observă o serie

EVOLUȚIILE: +1

SITUAȚIA: +1

PERSPECTIVELE: +1

Avansarea democratizării și bunei guvernări

¹³⁸ „Studiul privind situația sectorului neguvernamental din Moldova”, realizat de compania sociologică CBS-AXA și Centrul CONTACT la comanda PNUD Moldova și Fundației Soros-Moldova, 2007.

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ Ibidem.

¹⁴¹ Ibidem și „Studiul privind vizibilitatea ONG-urilor în presă”, Centrul CONTACT, Chișinău, 2004, www.contact.md.

¹⁴² „Studiul privind situația sectorului neguvernamental din Moldova”, realizat de compania sociologică CBS-AXA și Centrul CONTACT la comanda PNUD Moldova și Fundației Soros-Moldova, 2007.

de progrese importante la acest capitol¹⁴³, participarea sectorului neguvernamental în procesul de luare a deciziilor este foarte redusă. Acest aspect a fost testat de lipsa de energie demonstrată de societatea civilă în implementarea SCERS, elaborarea și dezbaterea Planului Național de Dezvoltare și în aspectele de consultare publică ale procesului legislativ.

Colaborarea ONG-urilor cu mediul de afaceri este într-o fază incipientă. Cadrul legal precar, capacitățile financiare reduse ale businessului, puține afinități și inițiative comune, credibilitatea redusă a organizațiilor neguvernamentale în ochii agenților economici sunt doar câteva cauze ce împiedică o colaborare construită pe parteneriate durabile, orientate spre asanarea mediului comunitar. Totodată, faptul că Guvernul impune multe companii private să participe la finanțarea unor proiecte guvernamentale reduce volumul resurselor private pe care companiile ar fi gata să le ofere ONG-urilor.

Colaborarea ONG-ONG este destul de eficientă în cadrul unor rețele. În același timp, se atestă și existența unei concurențe între organizațiile de același profil. Existența multor rețele și alianțe neguvernamentale nu trebuie privit ca un indiciu al cooperării strânse între ONG-uri. Activitatea și produsele rețelelor ar trebui să fie indicatorul de bază. Ultimele sunt, însă, prea puține pentru a formula concluzii favorabile în acest sens.

Riscuri

În urma analizei situației sectorului neguvernamental putem identifica următoarele riscuri:

- **Profesionalizarea organizațiilor neguvernamentale va întârzia deoarece ele se axează pe mai multe domenii de activitate.** La ora actuală foarte puține organizații se concentrează pe domenii singulare de activitate. Acest lucru poate deter-

mina pe termen lung lipsa unor servicii profesionale prestate de către organizațiile neguvernamentale. Organizațiile preferă să lucreze în mai multe domenii, orientându-se spre prioritățile finanțatorilor. În aceste condiții, consolidarea capacităților organizaționale, instituționale și umane este dificilă și frânează dezvoltarea orientată spre prestarea serviciilor în mod profesionist.

- **Impactul activității va fi în continuare diminuat din cauza capacităților instituționale reduse ale organizațiilor neguvernamentale.** Capacitățile instituționale precare ale organizațiilor neguvernamentale vor determina în continuare rezultatele și impactul activității acestora. Cu resurse minime, fără o specializare clară, în condițiile unei dependențe excesive de finanțare externă organizațiile neguvernamentale din Moldova vor răspunde din ce în ce mai greu nevoilor beneficiarilor și își vor exercita dificil rolul de mediator între stat și cetățean.
- **Sectorul neguvernamental în Moldova va depinde în continuare excesiv de finanțarea externă, iar durabilitatea lui va fi îndoielnică.** Din cauza cadrului fiscal precar, a disfuncției legislației cu privire la filantropie și sponsorizare, a inexistenței politicilor publice referitoare la „comenzile sociale”, precum și a impozitării neformale excesive a mediului de afaceri, ONG-urile vor continua să fie condiționate excesiv de dependența față de finanțarea externă.
- **Organizațiile neguvernamentale vor avea în continuare un grad redus de transparență.** Capacitatea instituțională redusă de a asigura o comunicare eficientă cu mediul intern și extern al organizației, neimplicarea mass-media în promovarea activităților, precum și costurile ridicate la serviciile de audit vor contribui la menținerea unui grad redus de transparență a organizațiilor neguvernamentale.
- **Participarea sectorului neguvernamental în procesul de luare a deciziilor va fi în continuare redusă.** Pe de o parte, acest factor este determinat de capacitatea redusă a autorităților centrale de a coopera cu societatea civilă în procesul de elaborare, implementare și evaluare a politicilor publice. Pe de altă parte, organizațiile neguvernamentale au puține capacități de a se implica în acest proces. La aceasta se adaugă și lipsa de încredere între reprezentanții acestor sectoare.

- **Încrederea cetățenilor în ONG-uri nu va crește.** Nivelul de încredere a cetățenilor în organizațiile neguvernamentale va fi scăzut datorită problemelor legate de transparența în activitatea ONG-urilor. Acest lucru este influențat și de faptul că prea puține ONG-uri au grupuri distincte de beneficiari și mențin cu acestea o relație constantă prin activitățile pe care le realizează.

¹⁴³ Parlamentul a adoptat la 29 decembrie 2005 „Concepția privind cooperarea dintre Parlamentul Republicii Moldova și societatea civilă”, prin care s-au stabilit principiile și mecanismul general de interacțiune între Parlament și reprezentanții societății civile, consultarea permanentă între aceste instituții. Președintele Republicii Moldova a semnat în decembrie 2005 - ianuarie 2006 decretul Concepției securității naționale și Concepției Politicii Externe, care prevedeau participarea reprezentanților societății civile la elaborarea documentelor respective. Memorandumul privind cooperarea în procesul integrării europene, elaborat de Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE) a fost lansat pentru discuții publice în mai 2007. El prevede cooperarea MAEIE cu organizațiile societății civile în vederea atingerii obiectivului integrării europene și a Strategiei de informare și comunicare pentru integrare europeană a Republicii Moldova. Memorandumul a fost semnat de peste 30 de organizații ale societății civile.

► **Politicile publice referitoare la sectorul neguvernamental sunt permissive, dar se pot transforma în restrictive.** Legislația națională ce reglementează activitatea ONG-urilor este în plină reformare. Tendințele nu sunt tocmai pozitive și există suficiente argumente pentru a crede că statul dorește să intensifice controlul asupra sectorului al treilea. Ultimele modificări la legea cu privire la asociațiile obștești, precum și unele abordări din proiectul legii cu privire la organizațiile necomerciale de utilitate publică¹⁴⁴ demonstrează această tendință.

Politici guvernamentale

Politicile guvernamentale în domeniul societății civile sunt incoerente și nesistematice. Nu a existat și nu există o strategie de stat privind dezvoltarea societății civile (exemplul Letoniei). Autoritățile centrale, se pare, nu au nevoie de un partener puternic de dialog și colaborare în procesul de elaborare, implementare, monitorizare și evaluare a politicilor publice în persoana societății civile. În prezent, deși se înregistrează anumite tendințe pozitive în procesul de colaborare între structurile publice și organizațiile neguvernamentale, primele nu contribuie cu nimic la dezvoltarea sectorului asociativ.

Legislația ce reglementează activitatea elementelor organizate ale societății civile este în plină reformare, marcată și de regrese în respectarea principiului libertății de asociere prin înăsprirea controlului din partea statului.

Politicile publice în domeniul promovării filantropiei sunt contraproductive. Legea cu privire la filantropie și sponsorizare nu funcționează din cauza mecanismului greoi de aplicare și a lipsei de stimulare a donațiilor. Aplicarea acestei legi de către donatorii privați este dificilă pentru că acest lucru generează deseori impozitarea neformală a acestora.

Cadrul normativ pentru cooperarea între stat și societatea civilă este fragmentat și inefficient. La moment există un cadru legal de cooperare între parlament și societatea civilă stabilit de Concepția privind cooperarea între Parlament și societatea civilă¹⁴⁵. Acest document determină mecanismul prin care ONG-urile se pot implica în procesul de creație legislativă. În același timp, cooperarea între societatea civilă și structurile executive nu este reglementată de nici un act normativ.

Cadrul legal privind „comenzile sociale” este inexistent. În Republica Moldova nu există experiența „comenzilor sociale” executate de către organizațiile neguvernamentale în realizarea unor activități sau prestarea anumitor servicii. Acest lucru lipsește pe agenda publică și cea instituțională a autorităților publice. Din păcate, problema, chiar dacă ar trebui să fie de interes major cel puțin pentru ONG-uri, nu constituie o preocupare a acestora.

Nu există un cadru legal adecvat și nici o strategie privind concesionarea unor servicii publice către organizațiile neguvernamentale. În țările cu democrații avansate există o practică încetățenită a concesionării serviciilor publice către ONG-uri. Rațiunea e simplă: organizațiile neguvernamentale oferă aceste servicii la preț redus, păstrând în același timp calitatea lor. În Republica Moldova, la nivel comunitar, există un început în acest sens în domeniul serviciilor de alimentare cu apă și a căilor de acces (dumuri locale). În linii generale, procesul nu este reglementat și nici încurajat.

Recomandări

- Programele internaționale de asistență pentru organizațiile neguvernamentale trebuie să fie orientate spre consolidarea durabilității lor, iar prioritățile trebuie să se bazeze pe actualizarea permanentă a analizei nevoilor de dezvoltare ale ONG-urilor.
- Organizațiile neguvernamentale trebuie încurajate și asistate pentru a-și consolida capacitățile instituționale. Acest lucru urmează să fie realizat de către toți factorii implicați și interesați. Centrele de resurse pentru ONG-uri trebuie să-și elaboreze programele de asistență în conformitate cu nevoile de dezvoltare a organizațiilor neguvernamentale. Programele de finanțare ale instituțiilor donatoare trebuie să încurajeze dezvoltarea asociațiilor prin sprijinirea dezvoltării instituționale, iar autoritățile publice pot sprijini acest proces prin politicile publice în domeniu.
- Trebuie încurajate practicile aplicării instrumentelor de control intern în ONG-uri pentru sporirea gradului de transparență. Organizațiile neguvernamentale, în marea lor majoritate se confruntă cu deficiențe de funcționalitate ale elementelor de structură, mai ales ale organelor de control intern. Atât managementul organiza-

¹⁴⁴<http://www.justice.gov.md/index.php?cid=161>.

¹⁴⁵<http://www.parlament.md/news/civilsociety/>.

țional, cât și instituțiile donatoare trebuie să sprijine funcționalitatea consiliilor de administrație și a comisiilor de cenzori și de etică în organizațiile neguvernamentale. De asemenea, urmează a fi sprijinită și practica efectuării cu regularitate a auditului intern în ONG-uri.

- Este necesară elaborarea unei strategii naționale publice de dezvoltare a societății civile. Capacitatea societății civile de a răspunde la nevoile cetățenilor și de a media interesele lor față de mulți actori, inclusiv autoritățile publice relevă gradul de democratizare a societății. Pentru realizarea obiectivelor de integrare europeană autoritățile moldovene trebuie să fie preocupate de consolidarea societății civile. Fără o societate civilă puternică credibilitatea demersurilor de integrare europeană este îndoielnică.
- Controlul din partea statului asupra activității societății civile trebuie să fie minim. Autoritățile publice locale și centrale trebuie să renunțe la intenția de a institui un control excesiv asupra activității organizațiilor neguvernamentale. Această tendință se conține în ultimele modificări ale Legii cu privire la asociațiile obștești și în proiectul legii cu privire la organizațiile necomerciale de utilitate publică.
- Se impune completarea cadrului legal ce reglementează cooperarea între stat și societatea civilă. Aprobarea Concepției privind cooperare între Parlament și societatea civilă este un pas necesar, nu și suficient. Crearea și aplicarea mecanismului de cooperare între autoritățile executive și societatea civilă este imperios necesară.
- Trebuie reformat cadrul legal cu privire la filantropie și sponsorizare și promovată legea 1%. Pentru asigurarea durabilității organizațiilor neguvernamentale, dar și pentru creșterea nivelului de independență a lor va fi reformată legislația cu privire la filantropie și sponsorizare. Cea mai relevantă acțiune în acest sens ar fi adoptarea Legii 1%, după practica noilor democrații europene.
- Autoritățile ar trebui să promoveze politicile publice privind „comenzile sociale” pentru ONG-uri, asigurarea durabilității financiare a ONG-urilor și diminuarea dependenței lor de finanțarea externă.

4.6. Subiect special: alegerile locale 2007

Alegerile locale 2007 au reprezentat un interes special, atât pe plan intern, cât și pe plan internațional. Modalitatea de desfășurare a alegerilor a fost un test de evaluare a nivelului democratizării Republicii Moldova în cadrul obligațiilor asumate în Planul de Acțiuni Uniunea Europeană — Republica Moldova (2005–2008). Semnarea la 22 februarie 2005 a Planului de Acțiuni a stabilit drept una din priorități aducerea procesului electoral în conformitate cu standardele OSCE și a Consiliului Europei (CE).

Aprecieri generale. Misiunea internațională OSCE/CPRLCE de observare a alegerilor locale 2007 și-a menținut atitudinea față de legislația electorală a Republicii Moldova ca față de una ce “asigură o bază adecvată pentru desfășurarea alegerilor democratice, **în măsura în care este implementată cu bună credință**”. Deficitul “bunei credințe” a avut cel mai mare impact asupra abaterilor de la normele și standardele internaționale la alegerile locale din 2007. La aceasta adăugăm următoarele observații referitoare la anumite aspecte generale ale alegerilor din 2007:

- Impunerea obligativității dezbaterilor electorale și facilitarea procedurilor de acreditare a observatorilor naționali și internaționali a avut un efect general pozitiv. Totuși, noua conducere a audiovizualului și public nu a putut asigura accesul echitabil la mass-media.
- Prevederile legislației îndreptate spre diminuarea manipulării votului alegătorului, au avut drept efect subminarea principiului secretului votului. În ¼ din secțiile de votare procedurile de numărare a voturilor și tabulare a rezultatelor alegerilor au fost puțin satisfăcătoare și nesatisfăcătoare, lucru datorat pregătirii profesionale insuficiente a funcționarilor electorali numiți din partea formațiunilor politice.
- Autoritățile și structurile partidului de guvernământ au exercitat presiuni și intimidări asupra unui număr de candidați din partea opoziției, afectând, în general, dreptul cetățenilor de a candida la funcții publice.

În comparație cu alegerile din 2005, în 2007 numărul de alegători a crescut cu 18.627 de persoane. Creșterea nu se datorează unor procese demografice, ci efectelor modificării articolului 22 lit. g) din Codul electoral, care prevede că Ministerul Dezvoltării Informaționale (MDI) “asigură evidența alegătorilor,

inclusiv a celor aflați peste hotarele țării în te-meul Registrului alegătorilor, format în baza Registrului de stat al populației”. Neconcordanța datelor menționate are la bază inexactitățile admise de autoritățile locale la întocmirea listelor electorale. Numărul alegătorilor introduși în listele electorale suplimentare a fost de 84.202 sau 3,8% în circumscripțiile de nivelul II, și de 5.799 sau 6,7% în Găgăuzia. În total pe țară, numărul alegătorilor introduși în listele suplimentare a fost de 90.001, constituind 3,9%. Precizia întocmirii listelor a fost mai înaltă ca la alegerile parlamentare din 2005, când în listele suplimentare au fost introduși 7% din alegători.

În general, dreptul fundamental al cetățenilor de a vota a fost respectat în mod satisfăcător. Cetățenii cu drept de vot care nu s-au regăsit în listele de bază li s-a permis, în conformitate cu legislația, să voteze în baza listelor suplimentare dacă au probat că sunt cetățeni cu drept de vot ai Republicii Moldova și că domiciliază în raza secției de votare respective. A fost înregistrat un număr foarte mic de refuzuri de eliberare a buletinelor de vot în baza listelor suplimentare, doar în cazurile când cetățenii nu au putut proba cu acte că au dreptul să voteze în secțiile de votare respective. Pentru cetățenii Republicii Moldova domiciliați în Transnistria nu au fost întocmite liste electorale din cauza opunerii autorităților neconstituționale. Alegătorii din trei localități aflate sub jurisdicția regimului neconstituțional au fost introduși în listele electorale pentru a vota în circumscripția raională de nivelul II – Căușeni.

Asigurarea condițiilor și oportunităților egale pentru toți concurenții. Pentru echilibrarea șanselor concurenților electorali cu diferite potențiale financiare și informaționale, CEC a stabilit: plafoanele pentru utilizarea resurselor financiare; modalitățile de oferire și rambursare a creditelor; distribuția uniformă a spațiului pentru reclamă pe panourile publice și private; distribuția și utilizarea timpilor de antenă pentru campaniile desfășurate prin intermediul mijloacelor audiovizuale. În pofida prevederilor legislației electorale și a eforturilor CEC nu toți concurenții au beneficiat întotdeauna de oportunități egale.

Comisia Electorală Centrală a aprobat plafonul mijloacelor financiare care vor putea fi virate în fondul electoral al fiecărui concurent electoral, însă raportul despre modul în care au fost finanțate campaniile concurenților nu a fost făcut public. Partidele au avut obligația să prezinte la CEC rapoarte privind finanțarea campaniei la intervale regulate. La termenul încheierii campaniei electorale patru formațiuni politice nu informase CEC despre resursele financiare și proveniența acestora. Totalurile făcute de CEC atestau că până în ziua alegerilor, partidele politice înregistrate în calitate de concurenți electorali au cheltuit circa 14 milioane de lei.

Scandalurile legate de identificarea surselor de finanțare a concertelor cu participarea unor vedete internaționale, în favoarea unor concurenți electorali, nu au fost elucidate. Acest lucru se întâmplă în pofida faptului că doar persoane juridice private, înregistrate în Republica Moldova, al căror capital nu conține cote străine și persoane fizice cu capacitate de exercițiu, cetățeni ai Republicii Moldova, pot contribui la finanțarea campaniilor candidaților doar prin virarea banilor pe un cont special cu mențiunea "Fond electoral". Informațiile referitoare la resursele financiare ale partidelor sunt puțin credibile. În lipsa detaliilor se poate presupune că toate partidele au declarat doar resursele financiare utilizate pentru cheltuieli verificabile - resursele utilizate pentru achitarea tipăririi materialelor electorale, plasării afișajului, reclamă la radio și TV. Plata pentru staff-urile electorale, transport și combustibil pentru aceasta, angajarea experților PR, invitarea starurilor muzicale etc., rămâne obscură.

Partidul de guvernământ a recurs la utilizarea influenței administrative pentru a organiza întâlniri cu alegătorii la întreprinderi în timpul orelor de muncă. Formațiunile de opoziție nu au putut beneficia de astfel de întâlniri. Patru formațiuni de opoziție au relatat că au fost obstrucționate de poliție când organizau întâlniri chiar în aer liber, agitatorii fiind reținuți.

Reflectarea campaniei electorale în mass-media. Legislația electorală reglemen-

tează excesiv de detaliat reflectarea campaniilor concurenților electorali în mediile audiovizuale publice și private. Comportamentul presei tipărite private, practic, nu este reglementat. Această stare de fapt reflectă popularitatea surselor de informare a cetățenilor: 80 – 90% privesc zilnic televizorul, 50 – 60% ascultă radoul și doar 15 – 20% citesc ziarele.

Reglementarea excesivă a audiovizualului în campaniile electorale se explică prin faptul că instituțiile audiovizuale publice și unele private demonstrează un comportament extrem de părtinitor, favorizând partidul de guvernământ prin elogiarea politiciilor guvernamentale. Nu se respectă standardele în vederea prezentării punctelor de vedere alternative, după cum prevăd "Reperetele pentru activitatea instituțiilor audiovizualului public în Republica Moldova"¹⁴⁶, elaborate de misiunea permanentă în Moldova a OSCE și Biroul Consiliului Europei la Chișinău încă din martie 2004. CEC a adoptat un regulament de reflectare a campaniilor concurenților electorali, elaborat de Consiliul Coordonator al Audiovizualului (CCA) în baza articolului 47 al Codului electoral și a articolului 40 al Codului Audiovizualului. Regulamentul a stabilit modalitățile alocării timpilor de antenă gratuit și plătit pentru participanții la alegeri, precum și directivele privind dezbaterile între candidați. Însă Regulamentul a restricționat activitatea instituțiilor audiovizuale, impunând obligativitatea duratei de cel puțin 90 de minute pe zi pentru dezbateri și necesitatea elaborării reglementărilor interne de reflectare a campaniilor electorale de către radiodifuzorii interesați de reflectarea campaniilor concurenților. Reglementările respective au introdus confuzii în abordările și comportamentul radiodifuzorilor.

Reglementările excesive au avut drept efect limitarea drastică a radiodifuzorilor interesați de reflectarea alegerilor. Organizarea dezbaterilor electorale la posturile audiovizuale publice și private care au decis să se implice a fost în conformitate cu regulile prestabilite. În schimb, programele de știri și analize au avut un caracter părtinitor. Consiliul Coordonator al Audiovizualului (CCA), principalul organism de reglementare a audiovizualului, a avertizat posturile publice TV *Moldova 1*, *Radio Moldova* și

¹⁴⁶ http://www.osce.org/documents/mm/2004/03/2490_ro.pdf.

posturile private *NIT TV* și *Radio Antena C* de nerespectarea principiilor de reflectare echilibrată, corectă și imparțială în emisiunile de știri. Monitorii misiunii OSCE au constatat un comportament similar în cazul posturilor regionale *TV Găgăuzia* și *Telera-dio Bălți* care în proporții de peste 70% din timpii știrilor au reflectat în termeni pozitivi și neutri activitățile administrațiilor locale. Prin contrast, CEC a avertizat la cererea CCA două posturi private – *Pro TV* și *Euro TV* pentru depășirea limitei zilnice de timp pentru publicitatea electorală cu plată în favoarea candidaților din partea a trei formațiuni de opoziție.

Activitatea componentei nou alese a Consiliului Coordonator al Audiovizualului (CCA), îndreptată spre reglementarea comportamentului instituțiilor audiovizuale în alegeri, a fost întreruptă în ajunul celui de-al doilea tur de scrutin prin arestarea și reținerea a câțiva membri ai instituției respective. Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (CCCEC) și-a explicat acțiunile prin necesitatea investigării unui caz de presupusă luare de mită. Membrii CCA implicați în acest scandal au făcut declarații publice referitoare la faptul că reținerile puteau fi legate de avertizările făcute de CCA la adresa instituțiilor audiovizuale care au manifestat comportament părtinitor în favoarea partidului de guvernământ. Cei reținuți au fost eliberați, iar membrul CCA arestat a fost eliberat peste aproximativ peste o lună în baza cauțiunii. CCCEC a respins aceste afirmații, investigațiile continuând să se desfășoare.

Comportamentul presei nu este, practic, reglementat în virtutea faptului că impactul acesteia este mai mic. Monitorizarea din partea experților naționali și internaționali a arătat că toată presa tipărită, indiferent de politicile editoriale anunțate, manifestă comportament părtinitor în campaniile electorale. Numărul relativ semnificativ al ziarelor face ca factorul partizan să se echilibreze reciproc.

Soluționarea conflictelor cu caracter electoral. Legislația electorală prevede în mod expres că, conflictele electorale pot fi soluționate pe două căi: prin adresare către organele electorale sau prin adresare în fața curților de justiție. Acest lucru a cre-

at confuzii în lipsa unor reglementări mai detaliate. Pe de o parte, organele electorale adoptă decizii mai rapid, pe de altă parte, deciziile curților de justiție sunt superioare celor ale organelor electorale. Observatorii locali și internaționali au raportat că unele consilii electorale de circumscripție nu au analizat în mod adecvat reclamațiile și permitau ocazional încălcări ale procedurilor legale, ignorând inclusiv hotărârile CEC. În perioada electorală, CEC a primit peste 140 de contestații. Multe din reclamații au fost respinse în vederea lipsei de dovezi, totuși în virtutea numărului mare de adresări, CEC adeseori nu a reușit să le examineze în termenele prevăzute de legislație. În marea majoritate a cazurilor, contestațiile s-au referit la: modul în care a început înregistrarea candidaților de către consiliile electorale de circumscripție; suspendarea din funcții publice; folosirea resurselor administrative; neregularitățile referitoare la desfășurarea campaniei și intimidarea candidaților.

Hotărârile CEC au fost contestate la Curtea de Apel Chișinău doar în trei cazuri. În general, hotărârile curților au fost preponderent în defavoarea concurenților electorali. Judecarea uniformă de către instanțe a cazurilor similare rămâne o problemă care urmează a fi analizată în mod special. S-a constatat că numărul contestațiilor depuse formal a fost per ansamblu relativ scăzut, în pofida numeroaselor semnale probate. Reprezentanții mai multor concurenți electorali au menționat că au refuzat să depună contestații formale deoarece nu aveau încredere în imparțialitatea autorităților electorale și instanțelor de judecată și le era teamă de pedepse.

După primul tur de scrutin CEC, consiliile electorale de circumscripție și instanțele de judecată au primit un număr semnificativ de reclamații, solicitând numărarea repetată a buletinelor sau chiar invalidarea alegerilor. Unele solicitări, în limitele a 1 – 2% din circumscripții, au fost satisfăcute. CEC nu a avut împuterniciri să impună sancțiuni în cazuri în care au fost comise încălcări, datorită lipsei mecanismelor de punere în aplicare în legislația electorală.

Monitorizarea alegerilor. După alegerile parlamentare din 2005, prevederile legislației electorale referitoare la monitorizarea

procesului electoral de către organizațiile locale și internaționale au fost modificate și îmbunătățite substanțial. Procedura de acreditare a observatorilor naționali și internaționali a fost simplificată, necesitând doar anumite dovezi ce atestă competența solicitanților. Misiunea OSCE/BIDDO de obicei nu monitorizează desfășurarea alegerilor locale. În cazul Republicii Moldova OSCE/BIDDO a monitorizat, începând cu 1995, alegerile locale pentru a treia oară (doar în 1999 OSCE nu a monitorizat alegerile locale) pe motiv că persistă pericolul amestecului autorităților în procesul electoral. Monitorizarea alegerilor locale din 2007 a fost decisă de către OSCE/BIDDO după ce în februarie 2007, o misiune de evaluare a situației preelectorale a acestei instituții a constatat motive de îngrijorare pentru integritatea procesului electoral. Începând cu aprilie 2007, misiunea OSCE a avut 25 de experți și observatori pe termen lung dislocați în Chișinău și în cinci centre raionale. În ziua votării, misiunea OSCE a dislocat 187 observatori pe termen scurt din 46 state-membre ale OSCE, inclusiv o delegație compusă din 18 membri ai CPLRCE pe tot teritoriul Republicii Moldova. Observatorii OSCE au vizitat circa 750 de secții de votare dintr-un număr total de 1934.

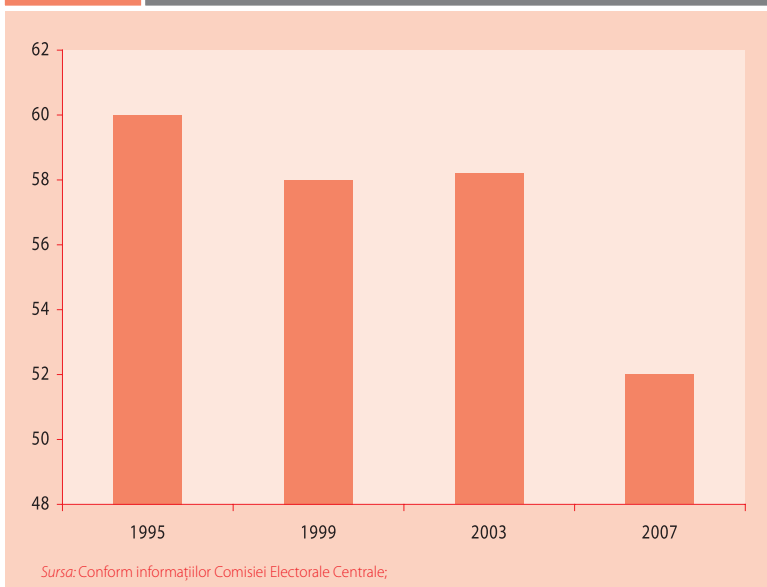
a avut 30 de observatori pe termen lung și peste 2000 de observatori pe termen scurt pentru observarea votării în ziua alegerilor. Un număr de peste 20 de organizații non-guvernamentale au monitorizat alegerile în afara Coaliției. Concluziile monitorizării observatorilor naționali au coincis în linii mari cu concluziile din rapoartele observatorilor internaționali.

Creșterea ratei absenteismului. Una din modalitățile de exprimare a nemulțumirii față de politicile guvernamentale și neîncrederea în integritatea procesului electoral este absenteismul. Rata participării cetățenilor Republicii Moldova la alegeri se înscrie în limitele ratei medii de participare pentru țările Europei. Un fenomen îngrijorător este tendința de descreștere continuă a ratei de participare la alegerile locale. Rata de participare la alegerile locale din 2007 a scăzut până la 52,3% față de rata de 58,7% la alegerile locale din 2003 (**Figura 26**).

Absenteismul ca modalitate de comportament electoral reflectă două tendințe – de protest și de indiferență (vezi **CULTURA ȘI PARTICIPAREA POLITICĂ**). Atitudinea de protest poate fi remarcată prin oscilațiile ratei de participare pe fundalul unor evenimente politice de rezonanță: pe țară, la alegerile locale din 2007 au participat 1.205.704 alegători versus 1.293.955 alegători în 2003, cu 6,8% mai puțin. În Găgăuzia, la alegerile locale din 2007 au participat 50.629 alegători versus 46.418 alegători la alegerile din 2003, rata de participare crescând cu 9%. Diferența de comportament electoral pe țară în ansamblu și în Găgăuzia, în particular, poate fi explicată prin efectele legate de schimbarea conducerii autonomiei găgăuze în decembrie 2006.

Schimbarea configurației politice. Scrutinul din 3 iunie 2007 a schimbat configurația puterii locale la nivel de raioane în Republica Moldova. Executivile raionale sunt conduse în proporție de aproximativ 2/3 de coaliții ale formațiunilor de opoziție. Partidul de guvernământ deține conducerea a aproximativ 1/3 din raioane, pierzând calificativul de partid dominant. În urma alegerilor din 3 iunie 2007, pentru prima oară în istoria electorală a Republicii Moldova șase formațiuni au obținut un rezultat electoral de peste 4% la nivel național, rezultat

Figura 26 Rata de participare la alegerile locale, % din numărul cetățenilor cu drept de vot



Au participat activ la monitorizarea alegerilor și observatorii locali. Observatorii naționali au constituit Coaliția-2007 la care au aderat 16 organizații. Coaliția-2007

care indică redistribuirea mai dispersată a simpatiilor electorale ale cetățenilor. În perspectiva unei guvernări stabile la nivel raional și în perspectiva alegerilor parlamentare din 2009 se impune necesitatea coalizării forțelor politice după diferite criterii sau interese politice.

Erodarea „parteneriatului politic” – factor de destabilizare politică. Conflictele cu caracter electoral apărute între principalele formațiuni politice au avut drept consecință coalizarea formațiunilor de opoziție împotriva partidului de guvernământ în vederea alegerii executivelor raionale. Drept consecință, liderii partidului de guvernământ au declarat sistarea „parteneriatului politic” cu opoziția și recurgerea la politici de confruntare la nivel administrativ și propagandistic. Acutizarea conflictelor între partidul de guvernământ și opoziție s-a răsfrânt asupra funcționării normale a unor instituții publice, precum Comisia Electorală Centrală și Consiliul Coordonator al Audiovizualului. Recurgerea la diverse metode de influențare a evenimentelor politice și administrative de către partidul de guvernământ sugerează că menținerea acestuia la guvernare prevalează asupra atingerii obiectivelor strategice de integrare europeană. Deopotrivă cu reacțiile de răspuns ale formațiunilor de opoziție aceste acțiuni au un potențial foarte înalt de destabilizare politică pentru perioada de până la alegerile parlamentare programate pentru 2009.

Recomandări

- Implementarea plenară a recomandărilor Comisiei de la Veneția în vederea alinierii legislației electorale a Republicii Moldova cu standardele impuse de Codul bunelor practici în materie electorală.
- Modificarea Codului electoral în vederea delimitării clare a prevederilor referitoare la alegerile locale și cele parlamentare.
- Elaborarea și desfășurarea de către CEC a unor programe de educație civică și electorală permanente, îndreptate spre creșterea participării la votare și micșorarea numărului voturilor nevalabile.
- Elaborarea și editarea „Manualului funcționării electorale” pentru instruirea funcționarilor electorali din consiliile și birourile electorale;
- Adoptarea și aplicarea legii noi privind partidele politice cu luarea în considerație a recomandărilor instituțiilor internaționale și a organizațiilor locale specializate.
- Adoptarea și implementarea adecvată a legii finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale.
- Analiza contestațiilor concurenților electorali și a alegătorilor din perioada electorală 2007 pentru elaborarea de către Curtea Supremă de Justiție a recomandărilor pentru Curțile ierarhic inferioare a modalităților de soluționare uniformă a cauzelor cu caracter electoral.
- Dezvoltarea de către CEC și Ministerul Dezvoltării Informaționale a „Registrului alegătorilor” pentru întocmirea corectă a listelor de electorale.
- Însușirea și introducerea treptată a practicilor și standardelor OSCE privind „votul electronic”.

F
D
I
P
L
O
M
A
T
I
E

5

*Promovarea unei
politici externe
eficiente*

//

Prostia înseamnă să faci același lucru în mod repetat, așteptând rezultate diferite”.

Anonim

//

Un arcaș bun atinge ținta chiar înainte de a trage”.

Ch’ao Pu-Che





Promovarea unei politici externe eficiente

Capitolul cinci este consacrat politicii externe promovate de Republica Moldova. Imaginea predominant negativă pe care o are țara noastră în lume demonstrează eficiența scăzută a acestei politici. Evidențiind îmbunătățirea relațiilor Republicii Moldova cu Uniunea Europeană, autorii schițează în același timp și un set de acțiuni pentru apropierea mult mai consistentă a țării noastre de UE. După cum arată acest capitol, Republica Moldova nu este în stare să-și construiască relații normale cu România. În cazul Ucrainei, subiectul transnistrean, problemele patrimoniale și energetice sunt cele mai fierbinți aspecte pe care Chișinăul dorește să le soluționeze. Deteriorarea relațiilor cu România are la bază un set de probleme identitare pe care trebuie să le rezolve nu politicienii, ci fiecare cetățean în parte, pentru sine. Nici relațiile Republicii Moldova cu Federația Rusă nu sunt mai simple, acestea fiind analizate în subiectul special din acest capitol. În acest capitol sunt analizate evoluțiile majore, situația curentă și prioritățile pe termen scurt pentru asigurarea securității militare a țării.

5.1. Cum suntem văzuți în lume

Diagnoză

Pentru a putea înțelege în totalitate adevărata imagine pe care Republica Moldova o are în lume, este necesară efectuarea unei analize detaliate a multiplelor surse de informare. Astfel de surse pot fi în primul rând indicatorii pe țară calculați de instituțiile internaționale, studiile și rapoartele efectuate de organisme internaționale și cercetători independenți, informația din reviste și ziare, opiniile oamenilor simpli. În același timp, percepția omului simplu occidental despre o țară sau alta este adeseori determinată de informația succintă percepută din mass-media și este dominată de anumite clișee și stereotipuri, mai mult ori mai puțin adevărate.

Un rol hotărâtor în formarea imaginii externe a Republicii Moldova îl joacă indicatorii internaționali calculați de organisme și instituțiile internaționale oficiale. Deși adesea astfel de evaluări sunt mai mult sau mai puțin aproximative, ele reprezintă, în general, situația reală a lucrurilor. O analiză atentă a acestor indicatori nu creează la prima vedere temeri generale, dar nici nu inspiră un prea mare optimism (**Tabelul 12** și **Tabelul 13**).

Moldova este plasată în categoria țărilor cu un venit mai mult decât modest, având ca vecini țări precum Guinea, Barbados și

Laos¹⁴⁷. Conform estimărilor Băncii Mondiale pentru 2006, cu un PIB per capita de 2,818 USD, țara noastră a fost pe locul 126 din 179 țări.

EVOLUȚIILE: -1
SITUAȚIA: -1
PERSPECTIVELE: 0

Tabelul 12 Pozițiile Republicii Moldova în ratinguri internaționale, în bază de punctaj (index list)

Organizația / Instituția	Denumirea Indicatorului	2003	2004	2005	2006
Banca Mondială	PIB nominal \$				3,242
Banca Mondială	PIB per capita \$				2,818
Fondul Monetar Internațional	PIB nominal \$				2,266
CIA World Factbook	PIB per capita \$		1800	1900	2000
Bertelsmann Stiftung	Transformation Status Index	4.1			5.06
Bertelsmann Stiftung	Transformation Management Index	3.3			3.5
Transparency International	Corruption Perception Index	2.4	2.3	2.9	3.2
Heritage Foundation/Wall Street Journal	Index of Economic Freedom				59.5
Reporters Without Borders	Worldwide Press Freedom Index	27	20.5	17.5	19.17
Forumul Mondial Economic	Networking Readiness Index			(-) 0.78	3.13
Foreign Policy / "Fund for Peace"	The Failed States Index		92	82.5	85.7
World Bank Group	World Development Indicators / The World by Income				low (less 825\$)

Surse: variate, indicate în coloana 1

Conform Indicatorului Transformation Status Index calculat de Bertelsmann Stiftung pentru anul 2006, cu un punctaj de 5,06 (poziția 75 din 119) Republica Moldova este plasată la coada grupului țărilor cu

¹⁴⁷ <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf> - Total GDP 2006.

“deficiențe în domeniul democrației bazate pe economia de piață”. Vecinii nemijlociți ai Republicii Moldova, în această listă, sunt Emiratele Arabe Unite și Papua Noua Guineea. Conform acestui indicator, din 2003 Moldova a evoluat puțin (aflându-se pe locul 79 în 2003), iar trendurile de dezvoltare democratică și economică au rămas practic neschimbate¹⁴⁸. În același timp, evoluția Indicatorului Management Index al Republicii Moldova, calculat de Bertelsmann Stiftung, a avut o traiectorie mai dramatică. Republica Moldova a degradat de pe poziția 76 pe care o deținea în 2003 pe poziția 92 în 2006, ajungând din categoria țărilor cu un “management de succes moderat” în grupul țărilor cu un “management de succes limitat”¹⁴⁹.

Tabelul 13 Pozițiile Republicii Moldova în ratinguri internaționale, în baza de poziție (rank list)

Organizația / Instituția	Denumirea Indicatorului	2003	2004	2005	2006
Banca Mondială	PIB nominal \$				141
Banca Mondială	PIB per capita \$				126
Banca Mondială	Doing Business in Moldova			88	103
Fondul Monetar Internațional	PIB nominal \$				139
CIA World Factbook	PIB per capita \$		179	179	152
Bertelsmann Stiftung	Transformation Status Index	79			75
Bertelsmann Stiftung	Transformation Management Index	76			95
Transparency International	Corruption Perception Index	100	116	88	79
Heritage Foundation/Wall Street Journal	Index of Economic Freedom				81
Reporters Without Borders	Worldwide Press Freedom Index	94	78	74	85
Forumul Mondial Economic	Networking Readiness Index				92
Foreign Policy/"Fund for Peace"	The Failed States Index				48

Source: variate, indicate în coloana 1

Conform indicelui de percepție a corupției (Corruption Perception Index) calculat de Transparency International pentru toate țările lumii, în anul 2006 Republica Moldova se plasa pe locul 79 cu un punctaj de 3,2, printre vecinii săi figurând Iran și Tanzania. Acest indicator s-a înrăutățit continuu, țara noastră ajungând de pe locul 63 din 91 de țări în 2001 pe locul 116 din 145 de țări în 2004. În 2005 acest indicator a început ușor

să se îmbunătățească, dar conform sondajelor, o treime dintre agenții economici din Moldova recunosc că plătesc mită regulat autorităților publice¹⁵⁰.

Indicatorul de libertate economică (Index of Economic Freedom) elaborat de Heritage Foundation și Wall Street Journal pentru anul 2006, plasează Republica Moldova pe locul 81 din peste 150 de țări cu punctajul de 59,5, la limita dintre Moderate Free (moderat liberă) și Mostly Unfree (în cea mai mare parte neliberă). La acest capitol noi suntem surclasați de multe țări din spațiul post-socialist. De exemplu, Mongolia a reușit performanța să-și dezvolte o economie mai liberală, plasându-se în această grilă deasupra Republicii Moldova cu 60,1 de puncte. Vecinii noștri nemijlociți plasați în aceeași grilă sunt Kenya și Fiji cu 59,8 și respectiv 59,4 de puncte¹⁵¹. În ciuda declarațiilor oficiale pline de optimism, politicile publice suferă de lipsă de conținut, iar interferențele guvernamentale directe îngrijorează investitorii europeni care sunt în continuare reticenți în ceea ce privește investițiile de durată. Datorită acestui fapt Moldova nici până azi nu este în zona de acoperire a companiilor aeriene europene majore, iar infrastructura hotelieră este subdezvoltată. Conform Investment Climate Statement, Moldova 2006 elaborat de BISNIS și amplasat pe site-ul oficial al Ambasadei SUA de la Chișinău, se atestă că Moldova se mișcă, deși lent, spre un regim comercial liberal cu o micșorare a impozitelor, îmbunătățire administrării fiscale, transparență guvernamentală și simplificarea legislației de antreprenariat. Cu toate acestea, climatul de afaceri din Moldova nu a suferit schimbări semnificative conform studiului anual “Costul reglementării de stat a activității întreprinderilor” realizat în cadrul proiectului Băncii Mondiale “Ameliorarea competitivității”¹⁵², iar Guvernarea actuală nu își poate încă determina rolul său în economie și nici contribui eficient la crearea unui mediu de afaceri mai bun (vezi **ECONOMIA REALĂ**).

În domeniul libertății mass-media, Republica Moldova se află într-o poziție și mai proastă. Indicatorul Global de Libertate a Presei (Worldwide Press Freedom Index) elaborat de „Reporters Without Borders”/ „Reporters Sans Frontiers” pentru anul 2006, plasează Republica Moldova pe lo-

¹⁴⁸ <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/37.0.html?L=1> – Bertelsmann Transformation Index

¹⁴⁹ http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/BTI_2006_Detailed_Ranking.pdf – Bertelsmann Transformation Index

¹⁵⁰ http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2006/cpi_2006_1 – 2006 Corruption Perceptions Index.

¹⁵¹ <http://www.heritage.org/research/features/index/countries.cfm>, Index of Economic Freedom

¹⁵² <http://www.interlic.md/news/1633-rom.html> – “Costul reglementării de stat a activității întreprinderilor”.

cul 85 (din 168 țări) cu 19,17 puncte, ceea ce este cu 9 puncte mai puțin decât în 2005 când Republica Moldova a fost plasată pe locul 74 cu 17,50 de puncte¹⁵³ (vezi **DREPTURILE OMULUI**).

Indicele de Pregătire Informațională (Networking Readiness Index) elaborat de Forumul Mondial Economic (World Economic Forum) ilustrează capacitatea țării de a exploata oportunitățile oferite de tehnologiile informaționale și comunicare și impactul pe care îl au tehnologiile în creșterea competitivității țării. Indicele este compus din modulele de mediu oferite acestei competitivități de către țară ori comunitate, pregătirea elementelor-cheie din această comunitate să folosească această tehnologie și folosirea tehnologiei informaționale de către și între membrii acestei societăți. Pentru anul 2006-2007, Republica Moldova este plasată pe locul deloc îmbucurător 92 cu un punctaj de 3.13, între Georgia și Tanzania, în totalul de 122 de țări din listă¹⁵⁴ (vezi **INFRASTRUCTURA DIGITALĂ**).

Un raport recent al Asociației Internaționale a Producătorilor de Soft (Business Software Alliance) include Republica Moldova, în echipă cu Armenia și Azerbaidjan, pe lista cu 20 de țări în care se atestă cel mai înalt nivel de piraterie în domeniul software. În același timp, Republica Moldova este în coada clasamentului în privința acoperirii cu rețele broadband și folosirii tehnologiilor informaționale. Cu toate acestea, Republica Moldova este bine cunoscută ca o piață unde se atestă existența unor numeroase companii de outsourcing și țara este recunoscută prin calificarea destul de înaltă a specialiștilor din domeniul tehnologiilor informaționale (IT).

Și mai îngrijorătoare este imaginea externă a țării din punct de vedere al stabilității sale. Conform studiului elaborat de revista Foreign Policy și centrul de cercetări "Fund for Peace" în baza analizei a 117 țări, Republica Moldova a devenit o țară mai instabilă. Situația țării s-a înrăutățit în comparație cu anul precedent cu 9 poziții și ocupă în prezent locul 48 din topul celor 60 de țări cele mai vulnerabile, cu un punctaj de 85,7. Indicele de Eșec Statal (Failed States Index) pentru 2007 a fost calculat în baza a 12 criterii politice, economice și sociale, luându-se în considerație situația demogra-

fică, existența refugiaților, respectarea drepturilor omului etc.¹⁵⁵.

Republica Moldova este privită ca țară furnizor de femei pentru exploatarea sexuală, conform unui raport dedicat eforturilor guvernelor pentru eliminarea formelor grave de trafic cu ființe umane pe anul 2007, elaborat de către Departamentul de Stat al SUA. Țara noastră este văzută ca țară unde statutul femeii este limitat și unde femeia este exclusă din viața socială și politică¹⁵⁶. Totodată, Moldova lasă și impresia de țară unde rănilor istorice încă nu s-au vindecat, modelul european de împăcare nu a fost încă aplicat și unde persistă sentimente xenofobe și naționaliste.

Conform raportului anual "Nations in Transit" elaborat de organizația Freedom House pentru anul 2006, Republica Moldova, campion al reformelor în anii 1990, a pierdut teren după 2001, odată cu venirea la putere a Partidului Comunist, iar tranziția bate pasul pe loc. Raportul menționează că, deși gradul de pluralism al vieții politice în țară este ridicat, nu există o garanție că elementele democratice vor fi consolidate în condiția în care Moldova încă rămâne cea mai săracă țară din Europa, iar conflictul transnistrean nu este soluționat. Concluzia raportului este că în pofida retoricii pro-europene, progresele Moldovei au fost modeste în 2006. Președintele își exercită autoritatea fără ca aceasta să poată fi contestată într-un cadru democratic, în condițiile în care unele părți ale opoziției s-au asociat comuniștilor, iar altele s-au dezintegrat. Raportul menționează că procesul de reformă electorală s-a încetinit, iar recomandările OSCE la acest capitol au fost ignorate. Societatea civilă rămâne slabă, iar sectorul nonguvernamental nu poate rezista fără un sprijin financiar din străinătate. Raportul menționează în continuare o presiune asupra mass-mediei, iar adoptarea noului Cod al Audiovizualului întârzie să producă rezultatele așteptate. În ceea ce privește combaterea corupției, deși autoritățile au făcut

¹⁵³http://www.rsf.org/rubrique.php?id_rubrique=554 – Reporters without borders.

¹⁵⁴<http://www.weforum.org/pdf/gittr/rankings2007.pdf> - The Networked Readiness Index 2006-2007.

¹⁵⁵http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3865&page=7, The Failed States Index 2007.

¹⁵⁶<http://www.azi.md/news?id=44744> - Departamentul de stat al SUA declara ca Moldova este un mare furnizor de femei pentru exploatarea sexuala. 13 iunie 2007.

eforturi considerabile pentru a elabora un cadru legal eficient, au avut succese modeste în implementarea acestora¹⁵⁷.

Aceste fenomene sunt suficiente pentru a crea temeri generale și nu sunt prea încurajatoare în ceea ce privește imaginea Republicii Moldova în lume. În comparație cu marea majoritate a țărilor din regiune, Republica Moldova se identifică cu o țară stagnantă, obscură, indecisă și prost guvernată.

Problema transnistreană este una cu totul specială, fiind una din cele mai grave probleme de imagine cu care se confruntă Moldova. Dacă toate celelalte probleme socio-economice și politice se află mai mult sau mai puțin la etapa de soluționare, problema transnistreană se află într-o fază de îngheț profund. Problema transnistreană are un potențial mare de menținere a imaginii nefavorabile a țării, chiar dacă s-ar atinge îmbunătățiri substanțiale în alte domenii. Referindu-se la Transnistria, mass-media occidentală abundă de expresii pitorești de genul „gaura neagră care devorează Moldova”, „pământul nimănui”, „regiune asfixiată”, „una dintre cele mai penetrabile granițe ale Europei”.

Atitudinea occidentală vizavi de problema transnistreană este fără echivoc negativă, deși amestecată cu o doză de curiozitate, îngrijorare și uimire. Ceea ce provoacă uimirea este însuși faptul acceptării de către Republica Moldova a unei astfel de situații anormale. Este absolut clar că funcționarea normală a unui stat este imposibilă în vecinătatea unei entități politice incontrollabile și criminale. Primejdia existenței unei astfel de entități care ar putea să distrugă într-o zi Moldova, este ascuțit percepută în occident. Mai multe articole din presa occidentală menționează importanța simbolică a confruntării care are loc actualmente în zona transnistreană. Continua oscilare a Republicii Moldova între Occident și Orient nu poate continua la nesfârșit, analiștii politici

occidentali menționând că soarta Moldovei se află pe muchie de cuțit. În cazul în care balanța se va înclina prea mult în partea Rusiei, Republica Moldova ar putea deveni una din primele țări pe care Kremlinul ar putea să le redobândească înapoi de la Occident¹⁵⁸.

Riscuri

Ignorarea în continuare a necesității de elaborare a unui concept de promovare a țării clar și coerent, ar putea perpetua imaginea actuală negativă a Moldovei pentru o perioadă nedefinită. Iar implicarea în această politică a unor persoane politice și a unor organisme incompetente ar putea agrava problema. Inconsistența politică în ceea ce privește determinarea drumului pe care Republica Moldova îl urmează va încuraja oscilarea perpetuă între Occident și Orient. Continuarea promovării valorilor învechite, va oferi Occidentului suficiente motive de identificare a moldovenilor cu o cultură străină acestora și pentru ignorarea elementelor originale moldovenești.

Birocrația exacerbată, managementul incompetent, corupția de nivel înalt, creează impedimente în ceea ce privește capacitatea de investiție și absorbție a capitalului și evidențiază lipsa unei prioritizări clare a acțiunilor. În Occident, toate acestea creează o percepție de țară incoerentă și nesigură. Aceste acțiuni, cât și târăgănarea procesului de integrare europeană au catalizat solicitarea în masă a cetățeniei române de către cetățenii moldoveni, accentuând și mai mult criza prin care trece Moldova și înrăutățind imaginea țării. Moldova este privită în continuare ca cea mai săracă țară din Europa post-comunistă, unde 47% din populație trăiește sub nivelul sărăciei, iar Organizația Internațională pentru Migrație vehiculează cifra de 600000 de cetățeni plecați peste hotare.

Incapacitatea de soluționare și lipsa unui discernământ în domeniul problemelor de identitate ale administrației centrale și lipsa unei politici de coeziune națională a culminat cu o politică de impunere a unor valori perimate de administrația actuală care creează o imagine de țară incapabilă să se detașeze de trecutul comunist.

Politica guvernamentală de creare a unei identități schimonosite de genul sovie-

¹⁵⁷ <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=17&year=2006> - Nations in Transit 2007 Reports.

¹⁵⁸ <http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2007/05/13/wmold13.xml&DCMP=OTC-Autonolnk> - „Russia brews trouble in Europe's Cuba”. By Colin Freeman in Tiraspol, Sunday Telegraph, 14/05/2007.
http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=9046568 - A thaw in the river. Apr 19th 2007 | CHISINAU AND TIRASPOL. From The Economist print edition; http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=9116439 - „The black hole that ate Moldova”. May 3rd 2007. From Economist.com; http://www.economist.com/displaystory.cfm?story_id=9173421 - „The country that Europe forgot”. May 18th 2007. From Economist.com.

to-patriotică a culminat cu un fiasco. Actualmente moldovenii sunt priviți de străini ca lipsiți de un simț patriotic. Deși majoritatea est-europenilor suferă de un astfel de sindrom, în Republica Moldova el este deosebit de accentuat. O bună parte din moldoveni se asimilează ușor mediului străin, abandonând identitatea lor națională. Acest lucru este evident în special în rândul tinerilor care emigrează și care renunță fără regrete la majoritatea trăsăturilor locale în favoarea valorilor patriei noi (vezi subcapitolul **EMI-GRAREA**).

Lipsa unei educații profesionale adecvate, promovarea incompetenței și a unui comportament lipsit de etică în spațiul public și privat creează repulsii în mediile occidentale. Răspândirea în continuare a fenomenului corupției, face implementarea anumitor proiecte financiare foarte complicată. Promovarea în continuare a stereotipurilor de genul: „țara unui vin bun”, „fete frumoase”, „oameni gospodari și blajini” creează de fapt niște valori false lăsate ca moștenire din epoca comunistă.

Un grav prejudiciu de imagine îl are Moldova de pe urma proceselor intentate de către cetățenii moldoveni la Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Până în prezent, Guvernul moldovean a pierdut peste 60 de cazuri la CEDO, fiind obligat să achite despăgubiri de aproximativ 1,5 milioane euro. Creșterea spectaculoasă a acestor procese demonstrează ineficiența, coruptibilitatea și lipsa de profesionalism în sistemul judecătoresc și Guvernul Republicii Moldova¹⁵⁹ (vezi mai multe în **JUSTIȚIA**).

Cu toate că de jure, Moldova este o țară independentă de peste 16 ani, de facto, mentalitatea moldovenilor și, ceea ce este mai important, a celor care conduc această țară, se află în faza pre-independenței. De fapt, lumea externă în Republica Moldova este percepută încă prin prisma stereotipurilor create în regimul sovietic.

Politici guvernamentale

Republica Moldova nu are până în prezent o politică coerentă de promovare a imaginii sale. Această direcție strategică suferă de o lipsă de analiză și comprehensiune. Activitățile de promovare a imaginii generate de Guvernul și Președinția Republicii Mol-

dova, în ansamblu, s-au limitat la acțiuni de promovare a oportunităților de afaceri și consolidarea relațiilor economice. În acest scop a fost creată Organizația de Promovare a Exportului și Investițiilor (MIEPO). Unul dintre cele mai recente proiecte guvernamentale de promovare a imaginii peste hotare, implementat de MEPO, este „Brandul Moldova”. Indiscutabil, ideea este salutară, dar modalitatea implementării proiectului propus lasă mult de dorit. Reacția majorității absolute a specialiștilor naționali și internaționali de design la modelul logotipului a fost mai mult decât negativă. Brandul care avea menirea să demonstreze că Moldova se deschide lumii externe ratează acest obiectiv, iar sloganul „Discover Us” este considerat punctul cel mai slab al brandului. Ca și majoritatea inițiativelor concepute de guvernarea actuală acest proiect a fost lansat fără o comunicare și discuții publice, fără o colaborare cu societatea civilă sau cu mediul academic. Cu acest brand nou elaborat, Moldova nu a reușit să se impună pe marile canale mediatice și informaționale mondiale. Reușitele de genul prezidării Comitetului VI „Probleme Juridice” al Adunării Generale ONU ori Conducerea Comitetului pentru Dezvoltare Socială pe perioada sesiunii a 64-a a Forului, deși onorifice pentru oricare stat, din păcate nu îmbunătățesc radical imaginea Republicii Moldova și au un impact de scurtă durată asupra opiniei publice internaționale despre Moldova.

Recomandări

- Intensificarea eforturilor în implementarea reformelor democratice în domenii cruciale cum sunt respectarea drepturilor omului, libertatea mass-media, supremația legii și independența justiției vor lansa un semnal pozitiv occidentului și vor îmbunătăți substanțial imaginea.
- O altă preocupare importantă a administrației actuale ar trebui să fie asigurarea unui mediu de afaceri transparent, combaterea corupției, continuarea aprofundării evoluțiilor pozitive legate de dezvoltarea economică, îmbunătățirea mediului de afaceri, continuarea acțiunilor eficiente întreprinse în direcția combaterii crimei organizate. Mișcarea spre un regim comercial liberal cu o micșorare a impozitelor, îmbunătățirea a admi-

¹⁵⁹ <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports-and-Statistics/Reports/Annual-surveys-of-activity/-+ECHR+Database> <http://devdata.worldbank.org/wdi2006/contents/income.htm>; <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/> - Human Development Report, UN.

nistrării fiscale, transparență guvernamentală și simplificarea legislației de antreprenariat sunt condițiile sine qua non pentru crearea unei imagini pozitive.

- Administrația actuală ar trebui să dezvolte un sistem de competitivitate care ar promova valorile naturale de lider și ar crea bazele unei democrații bazate pe principiul meritocrației și loialității. Pentru aceasta nu este suficientă o schimbare de denumire de partid ori o schimbare a sloganului. Este nevoie de o schimbare a valorilor, a întregului sistem de valori.

- Guvernarea trebuie să realizeze o corelare a acțiunilor politice, să utilizeze resursele locale la deplina lor capacitate. Să utilizeze serviciile unor instituții internaționale specializate pentru realizarea unei campanii de promovare a imaginii Republicii Moldova peste hotare.

5.2. Relațiile Republicii Moldova cu România

Diagnoza

Relațiile Republicii Moldova cu România sunt practic cele mai complexe și dificile comparativ cu toate celelalte state. Natura acestor raporturi a fost determinată de tensiuni și animozități de diverse tipuri, apărute începând cu stabilirea relațiilor diplomatice moldo-române (1992). Relațiile între Moldova și România au căpătat un impuls calitativ nou odată cu venirea la putere a lui Traian Băsescu (2004) și reorientarea vectorului politicii externe moldovenești precedate de nesemnarea Planului “Kozak” (noiembrie 2003). Raporturile moldo-române, în perioada 2005-2007 au cunoscut trei etape de evoluție:

21 ianuarie 2005 – iulie 2006, perioada înviorării. În decursul acestei perioade șefii de stat ai României și Moldovei au realizat o serie de întrevederi, convorbiri telefonice și au făcut o serie de declarații oficiale comune. Aceste acțiuni au semnalat un progres în relațiile moldo-române. În contextul atmosferei pre-electorale din Moldova (2004-2005), retorica amicală lansată președintele României a fost utilizată de partidul de guvernământ pentru a-și consolida poziția electorală. Declararea sprijinului privind facilitarea procesului de integrare europeană pentru Moldova, din partea României, a coincis cu reorientarea spre Vest a politicii externe moldovenești. În afară de aceasta, România a promovat și a pus în discuție, la diferite foruri internaționale, problema conflictului transnistrean și necesitatea reglementării acestuia. Această perioadă a fost caracterizată de o serie de declarații oficiale pozitive și amicale din partea României și Moldovei. Totuși, mesajul emoțional și nebulos emis de președintele român referitor la un eventual viitor comun al României și Moldovei în cadrul UE a servit motiv pentru deraierea dinamicii pozitive a relațiilor moldo-române. La vicierea relațiilor cu România a contribuit și Chișinăul, care a realizat o interpretare subiectivă și inamicală a retoricii române, mai ales vizavi de problemele identității naționale¹⁶⁰.

Iulie 2006 – 1 ianuarie 2007, apusul relațiilor moldo-române. Această perioadă se caracterizează prin deteriorarea lentă a

relațiilor între România și Republica Moldova. Starea raporturilor moldo-române a fost influențată de ridicarea prețului la gaze naturale pentru Moldova și instituirea embargoului pentru produse agroindustriale și de vinificație exportate în Federația Rusă (ianuarie-martie 2006). În același timp, România era preocupată de îndeplinirea angajamentelor privind aderarea la UE. Ca urmare, Moldova își redefineste poziția sa cu privire la Rusia, declarând necesitatea unei abordări speciale și strategice a relațiilor cu Moscova. Chișinăul adoptă o critică dură la adresa României interesată de deschiderea a două consulate românești temporare la Cahul și Bălți pentru a facilita procesul de acordare a vizelor pentru cetățenii Moldovei. De asemenea, Chișinăul pune în discuție problema Tratatului politic de bază și cel cu privire la frontierele moldo-române (primăvara anului 2006)¹⁶¹. Interesul pentru aceste tratate a fost argumentat prin necesitatea de a înlătura suspiciunile Tiraspolului privind ideea unionistă a României. Cu toate acestea, România se împotrivesc semnării acestor acte, motivând prin necesitatea aprobării unor „documente mai actuale”. În acest sens, Bucureștiul a propus semnarea unui acord de parteneriat european cu Chișinăul, precum și a unui tratat de frontieră cu partea română în calitate de membru a UE și a NATO. Din motive lingvistice și de conținut România respinge demersul Moldovei în a semna documentele solicitate. În lipsa unui consens și a unui dialog politic deschis și cooperant relațiile moldo-române au suferit o radicalizare dramatică în perioada ulterioară.

Ianuarie 2007 – decembrie 2007, perioada glacială. Această perioadă este cea mai tensionată și dură din istoria de până acum a relațiilor moldo-române. Situația este rezultatul involuției anterioare a dialogului între Chișinău și București. După aderarea României la UE, diplomația română a continuat să declare garantarea sprijinului în procesul de integrare europeană a Republicii

EVOLUȚIILE: -2

SITUAȚIA: -1

PERSPECTIVELE: -1

Promovarea unei politici externe eficiente

¹⁶⁰ Relațiile dintre România și Republica Moldova după 2004 – cronologie, <http://www.interlic.md/Politica/3409.html>.

¹⁶¹ Tratatul politic de bază cu România, „Studiu de analiză: 100 cele mai presante probleme ale Republicii Moldova în 2006”, Igor Munteanu, Chișinău, 2006.

Moldova, inclusiv și prin oferirea acquis-ului comunitar tradus de partea română. Cu toate acestea, oficialii moldoveni au menținut critica la adresa României, invocând motive lingvistice, identitare, istorice, religioase și chiar legate de amenințarea securității teritoriale a Republicii Moldova. A fost definitiv respinsă propunerea de a deschide alte două consulate românești pe teritoriul moldovenesc pentru a ușura acordarea vizelor pentru moldoveni. În aceeași ordine de idei, Chișinăul a criticat inițiativa de a facilita redobândirea/acordarea cetățeniei românești. Pe parcursul anului 2007, partea moldovenească a inițiat o serie de provocări la adresa României. Președintele Vladimir Voronin a atacat România pentru nerecunoașterea juridică a etniei moldovenești pe teritoriul românesc, lansând ideea despre sprijinirea „moldovenilor” din România. Chișinăul a mai cerut și tuturor reprezentanțelor sale diplomatice să excludă din activitate sintagma „limba română”. Totodată, diplomația moldovenească își intensifică activitatea în vederea convingerii comunității internaționale în necesitatea de a limita politica agresivă a României îndreptată împotriva statalității și identității moldovenești. În seria de acțiuni direcționate spre contracararea poziției și influenței României în Moldova se include și interdicția delegației românești de a intra pe teritoriul Republicii Moldova, cu ocazia invitației la sărbătorirea zilei orașului Chișinău. O altă inițiativă ce a diminuat imaginea României a fost acuzațiile aduse la adresa colaboratorului Ambasadei României la Chișinău, privind suspectarea de corupție. O altă dispută s-a produs pe marginea Centrului Unic de Vize pentru UE, partea moldovenească respingând propunerea României de a constitui în cadrul Ambasadei sale de la Chișinău, și ulterior, de a gestiona activitatea Centrului dat¹⁶². Discuțiile privind Tratatul de bază și de frontieră se acutizează și mai mult. Partea română se împotrivesc includerii în aceste acte a prevederilor tratatelor internaționale cu referință la trasarea frontierelor după cel de-al Doilea Război Mondial. Totodată, Republica Mol-

dova insistă asupra acestei clauze, reprezentând, din punctul său de vedere, o garanție a statalității moldovenești care reduce șansele României de a realiza cândva unirea. Altă acțiune orientată împotriva României ar putea fi considerată sistarea postului TVR 1, care reprezenta cel de-al treilea post TV cu acoperirea națională din Republica Moldova. Drept urmare, populația din mediile rurale a rămas fără de o sursă de informare alternativă celor de la “ORT” și “Moldova 1”.

Chișinăul a acuzat România și de sprijinirea intențiilor Bisericii Ortodoxe Române privind constituirea eparhiilor acesteia pe teritoriul canonic al Mitropoliei Moldovei care se supune Bisericii Ortodoxe Ruse. Cu această ocazie, Vladimir Voronin a menționat că dacă nu va fi luată în considerație poziția Moldovei, aceasta ar putea să-și rezerve dreptul de a nu respecta angajamentele sale față de Consiliul Europei privind Mitropolia Basarabiei (cu consecințe politico-juridice greu de imaginat)¹⁶³. Republica Moldova s-a evidențiat și în cazul semnării și ratificării Acordurilor de facilitare a regimului de vize și de readmisie între Republica Moldova și Comunitatea Europeană, parafate inclusiv în „limba moldovenească”. În pofida faptului că România a declarat anterior că nu va semna documente cu sintagma “limba moldovenească”, reprezentanții români la Bruxelles nu au recurs la blocarea acestor acorduri. În practica europeană există deja un document semnat în limba moldovenească până la aderarea României la UE (Acordul de Parteneriat și Cooperare cu Republica Moldova, 1994), iar Bucureștiului i s-a promis că acest caz nu va fi considerat precedent pentru viitor¹⁶⁴. În decembrie 2007, președintele Republicii Moldova aflat într-o vizită oficială la Bruxelles, a învinuit România de faptul că ar trata Moldova cu o „agresiune permanentă”. Una din cele mai dure acțiuni împotriva României a fost declararea a doi colaboratori din cadrul Ambasadei României persoane non-grata în Republica Moldova¹⁶⁵. Comportamentul Chișinăului este legat de apropierea perioadei preelectorale și de necesitatea de îmbunătățire a relațiilor cu Federația Rusă, care în percepție moldovenească poate fi atinsă numai din contul înrăutățirii relațiilor cu România.

Acuzațiile la adresa României au înrăutățit substanțial percepțiile publice asupra

¹⁶² „Centrul Comun de Vize, între convergență și divergență”, autor Denis Cenușa, www.expert-grup.org.

¹⁶³ „Consiliul Europei repudiază declarațiile scandaloase ale lui Voronin”, 12.12.2007, www.presa.md.

¹⁶⁴ Lazăr Comănescu, ambasadorul României la UE: „A fost o excepție”, <http://www.romanialibera.ro/a/108634/a-fost-o-excepție.html>.

¹⁶⁵ „Chișinăul a declarat persona non-grata doi diplomați ai Ambasadei României”, <http://www.basarabeni.ro/stiri.php?action=read&pagina=1349>.

relațiilor moldo-române (**Figura 27**). Even-tual, dacă dialogul moldo-român se va dete-riora în continuare acest indicator ar putea să scadă și mai mult, dăunând bunei vecinătăți dintre aceste două state.

Riscuri

- Escaladarea continuă a animozităților în cadrul relațiilor moldo-române poate să ducă chiar și la ruperea relațiilor diplomatice dintre cele două țări.
- Politizarea în continuare a problemei religioase ar putea duce la declanșarea unor conflicte violente în rândul populației, iar nerespectarea în continuare a angajamentelor față de Consiliul Europei, privind Mitropolia Basarabiei, poate să ducă la excluderea Republicii Moldova din cadrul acestui organism, ceea ce nu îi va permite Moldovei să continue procesul de integrare europeană.
- Tensionarea intenționată a relațiilor cu România ar putea înrăutăți relațiile economice și comerciale cu România, principalul partener comercial al Republicii Moldova din cadrul UE, precum și la compromiterea șanselor de integrare europeană pentru Republica Moldova. Totodată, înrăutățirea relațiilor cu România ar putea să submineze Politica de Vecinătate a UE.
- Partea română trebuie să înțeleagă că nesemnarea în continuare a Tratatelor de bază și a celui de frontieră implică dificultăți în vederea consolidării statalității moldovenești și soluționarea conflictului transnistrean. Pe de altă parte, împiedicarea acordării cetățeniei române și/sau a vizelor de către partea moldovenească va influența negativ comunicarea și mobilitatea diversă dintre cetățenii moldoveni și cei europeni.

Recomandări

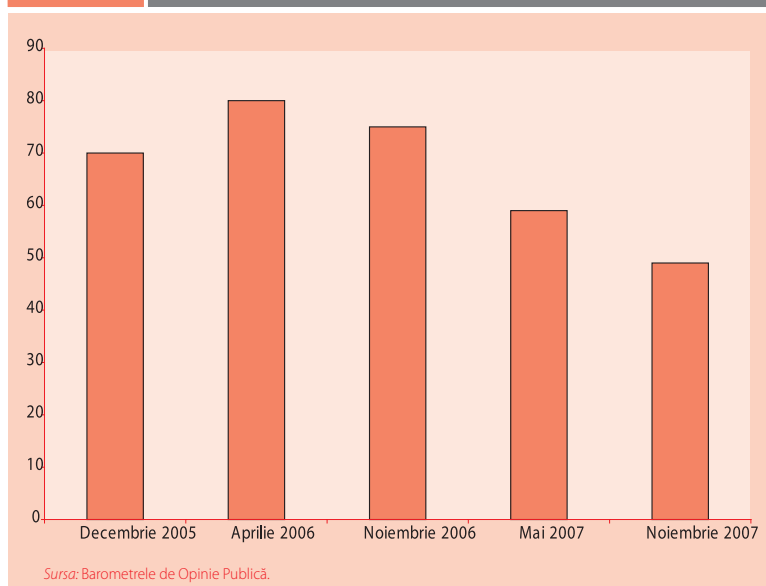
- Inițierea unor discuții constructive și eficiente pe marginea semnării Tratatelor de bază și cel cu privire la frontierele de stat; stabilirea termenilor concreți de modificare, completare, schimbare a conținutului acestor documente, a semnării și a ratificării acestora de către ambele părți.
- Depolitizarea și/sau excluderea de pe agenda politică a relațiilor moldo-române a subiectelor ce țin de religie, identitate națională, istorie și limbă.
- Respectarea de către ambele părți a unei conduite speciale privind regimul de acordare sau neacordare a cetățeniei, prin semnarea unor acorduri bilaterale echitabile și juste.

Îndeplinirea integrală de către Moldova a angajamentelor față de Consiliul Europei privind Mitropolia Basarabiei.

Rectificarea și normalizarea discursului politic și diplomatic de către ambele părți, renunțarea la mijloace nediplomatice și nedemne de relaționare interstatală dintre acestea.

Figura 27

Ponderea populației care consideră relațiile moldo-române bune sau foarte bune, % din total



- Respectarea actelor constituționale în mod reciproc și necondiționat.
- Formularea și aprobarea unei concepții actualizate de politică externă de către Republica Moldova, în spirit amical și deschis față de România, în mod corespunzător și simetric prevederilor Concepției politicii externe a României.
- Dezvoltarea unor proiecte durabile de variate tipuri la frontiera moldo-română.
- Crearea unei comunități culturale comune și dezvoltarea unor relații culturale preferențiale între Moldova și România.
- Exploatarea eficientă a potențialului european de care dispune România, în vederea facilitării procesului de integrare europeană pe care îl parcurge Moldova (inclusiv transmiterea sau preluarea traducerii acțiunii comunitare etc.).
- Instituirea unei Școli diplomatice comune pentru a impulsiona diplomația moldovenească și a-i conferi o nouă dimensiune de tip european.
- Intensificarea relațiilor bilaterale dintre aceste țări în ceea ce privește atingerea și promovarea intereselor particulare și comune, fără a prejudicia imaginea și ponderea acestora pe plan național, regional și internațional.

5.3. Relațiile Republicii Moldova cu Ucraina

EVOLUȚIILE: 0

SITUAȚIA: +1

PERSPECTIVELE: +1

Diagnoza

Relațiile Moldovei cu Ucraina se deosebesc foarte mult de cele cu România. Datorită faptului că ambele state au un trecut istoric comun în componența URSS, relațiile bilaterale dintre acestea au contururi total diferite comparativ cu celălalt vecin al Moldovei. Ucraina nu are dispute pe teme istorice, lingvistice, religioase sau identitare cu Republica Moldova, fapt ce exclude aceste subiecte de pe agenda relațiilor politice dintre aceste țări. Problemele din sfera economiei, energiei etc. nu au căpătat practic niciodată dimensiune politică¹⁶⁶. Unicul subiect stringent de pe agenda politică în raporturile moldo-ucrainene ține de conflictul transnistrean. Moldova este conștientă de faptul că controlul asupra 470 de km din frontiera sa poate fi asigurat numai prin intermediul și cu ajutorul părții ucrainene¹⁶⁷. În aceste sens, venirea la putere a lui Victor Iușcenko în Ucraina a însemnat lansarea unei noi perioade în relațiile moldo-ucrainene.

Deși nu există probleme politizate pe agenda relațiilor moldo-ucrainene, anumite aspecte spinoase se fac prezente. Disputele în jurul terminalului Giurgiulești, construcțiilor hidroenergetice de pe râul Nistru, lansarea traseului aerian Chișinău-Kiev, toate acestea au influențat negativ încrederea populației Republicii Moldova vizavi de în relațiile moldo-ucrainene (**Figura 28**).

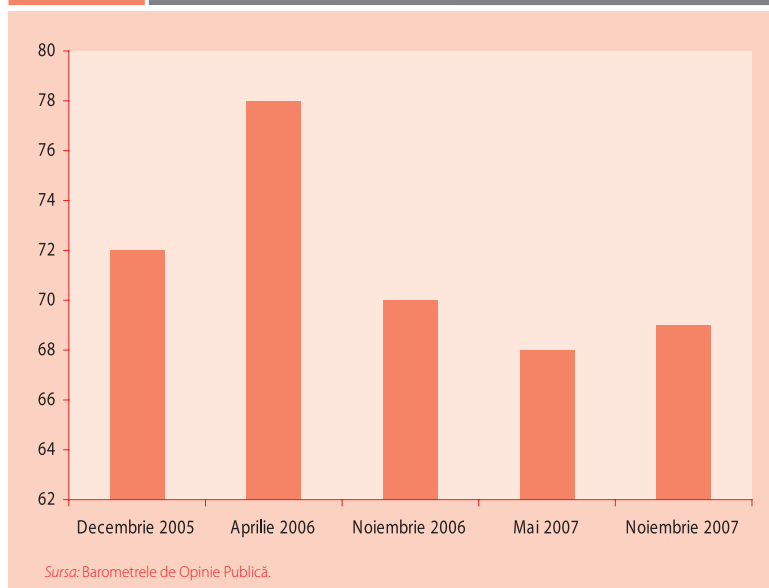
În perioada 2005–2007 relațiile de vecinătate ale Republicii Moldova în raport cu Ucraina se focusează pe securizarea frontierelor moldo-ucrainene, în special segmentul transnistrean, respectiv colaborarea acestora în vederea soluționării problemei raioanelor de Est ale Moldovei¹⁶⁸. În acest sens, Chișinăul și Kievul au solicitat ajutor din partea Comisiei Europene pentru administrarea frontierei comune. UE a hotărât să le acorde sprijin acestor două țări cu privire la gestionarea controlului asupra frontierei moldo-ucrainene pe sectorul transnistrean. De asemenea, Moldova și Ucraina au cerut asistență de la Comisia Europeană pentru acțiunile de demarcare a frontierei moldo-ucrainene și pentru modernizarea secțiilor vamale. La 30 noiembrie 2005 a fost lansată Misiunea de Asistență a UE pentru Moldova și Ucraina (EUBAM).

Cu toate acestea, Ucraina nu respectă integral prevederile Acordului privind noul regim vamal la importul și exporturilor mărfurilor (decembrie 2005),¹⁶⁹ care constă în stabilirea unui control mai riguros asupra circulației mărfurilor din și spre Moldova¹⁷⁰. Ucraina a adoptat o poziție oscilantă privind respectarea acordurilor care se referă la raioanele de est ale Republicii Moldova. Aceasta se datorează instabilității politice și luptei interne dintre forțele pro-ruse și cele pro-occidentale, precum și influenței mari a Rusiei asupra vieții politice ucrainene. Datorită specificului geopolitic al conflictului transnistrean, Ucraina are un interes deosebit față regiune, unde circa 65.000 de persoane dețin pașapoarte ucrainene. Contextul dat complică luarea unor decizii și acțiuni consistente privind problema transnistreană.

Totuși, datorită faptului că UE a acordat o atenție mare Misiunii de Asistență și reglementării conflictului transnistrean, Moldova și Ucraina au fost încurajate să colaboreze.

Figura 28

Ponderea populației care consideră relațiile moldo-ucrainene bune sau foarte bune, % din total



¹⁶⁶ „Парад послов и перспектив”, Деловая Одесса, Nr 35 (226).

¹⁶⁷ „Problema frontierelor în relațiile moldo-ucrainene”, „Studiu de analiză: 100 cele mai presante probleme ale Republicii Moldova în 2006”, Igor Munteanu, Chișinău, 2006.

¹⁶⁸ „Воронин: Главное в отношениях Украины и Молдовы - решение проблемы безопасности границ”, 27 august 2005, www.unian.ua.

¹⁶⁹ Интерфакс-Украина, 19 iulie 2005.

¹⁷⁰ „Questions of customs registration of goods and means of transport which are imported to Ukraine from Republic of Moldova, Cabinet of Ministers of Ukraine”, decree 112, 1 martie 2006.

Mai ales că transparentizarea și securizarea frontierelor moldo-ucrainene contribuie la atingerea scopurilor Politicii Europene de Vecinătate¹⁷¹. Chiar dacă EUBAM-ul are un rol mai mult tehnic și de consultare, mecanismul acestuia în vederea asigurării realizării controlului frontierelor are o importanță deosebită pentru consolidarea securității teritoriale a Moldovei și Ucrainei. În plus, activitatea Misiunii a condiționat impulsivitatea reglementării conflictului transnistrean, oferind părților moldovenească și ucraineană o pârghie viabilă de constrângere și de exercitare a presiunii asupra regimului separatist din raioanele de est.

În 2007, în vederea îmbunătățirii calității de gestionare a frontierelor moldo-ucrainene, a fost lansat proiectul BOMULUK (îmbunătățirea managementului frontierelor pentru Moldova și Ucraina). În baza acestuia, serviciile de grăniceri și departamentele vamale ale acestor țări vor putea să obțină ajutor tehnic, logistic și operațional în ce privește o mai bună administrare a graniței moldo-ucrainene. În pofida acțiunilor pe care le inițiază UE în această chestiune, foarte mult depinde de voința politică a Chișinăului și Kievului privind problema transnistreană. Prin urmare, Bruxelles trebuie să dea dovadă de intransigență în raport cu Chișinău și Kiev, cerându-le respectarea integrală a prevederilor ce țin de monitorizarea frontierei moldo-ucrainene. La rândul său, Republica Moldova trebuie să utilizeze instrumentele europene pentru a încheia procesul de consolidare a securității teritoriale și a grăbi reglementarea conflictului transnistrean. De asemenea, în mare măsură buna vecinătate la frontiera moldo-ucraineană poate fi garantată tocmai prin avansarea EUBAM-ului, cât și a colaborării reciproce conștiente pe marginea problemei transnistrene dintre Ucraina și Moldova.

Riscuri

- Existența unui potențial mediu de politizare a problemelor din domeniile economice, energetice, comerciale, din cauza instabilității politice din Ucraina și a capacităților limitate de gestionare eficientă a situațiilor de conflict ale Moldovei.
- Nerespectarea de către partea ucraineană a prevederilor acordurilor privind monitorizarea frontierelor moldo-ucrainene, în speță a segmentului transnistrean, din cauza influenței majore a Rusiei asupra sistemului politic ucrainean.
- Lipsa de voință politică din partea liderilor de la Kiev și Chișinău privind soluționarea eficientă și completă a conflictului transnistrean.
- Sprrijinirea de către liderii pro-ruși moldoveni și ucraineni a regimului separatist din raioanele de Est, ceea ce va influența negativ realizarea deplină a condițiilor de consolidare a frontierelor comune ale acestor state.
- Participarea insuficientă din partea Ucrainei la procesul de administrare a frontierelor comune cu Moldova, ceea ce ar duce la transparentizarea și securizarea defectuoasă a acestora.
- Obținerea unor rezultate modeste în ce privește monitorizarea graniței moldo-ucrainene poate crea dificultăți atât Moldovei, cât și Ucrainei, în procesul lor de integrare europeană.
- Escaladarea conflictului transnistrean prin implicarea directă a Rusiei, fapt ce ar duce la periclitatea relațiilor de vecinătate între Moldova și Ucraina.
- Dependența bunelor relații de vecinătate, între Moldova și Ucraina în ce privește consolidarea securității teritoriale, prin minimizarea sau/și stoparea asistenței din partea UE.

Recomandări

- Moldova și Ucraina trebuie să anticipeze și în continuare politizarea problemelor sensibile din cadrul raporturilor moldo-ucrainene (traseul Odessa - Reni, comunicarea aeriană, terminalul de la Giurgiulești etc.)
- Dezvoltarea armonioasă multi-dimensională a raporturilor moldo-ucrainene cu scopul amplificării impactului pozitiv al acestei vecinătăți.
- Continuarea colaborării și cooperării în vederea finalizării procesului de demarcare și concretizare a frontierelor comune dintre aceste două țări.
- Aprofundarea relațiilor bilaterale în vederea stabilirii controlului integral asupra segmentului transnistrean al frontierelor moldo-ucrainene.
- Asigurarea financiară și logistică pe termen lung a monitorizării frontierelor de către Moldova și Ucraina, pentru anticiparea unei posibile sistări a ajutorului din partea UE.
- Implicarea activă continuă a UE în vederea sprijinirii eforturilor Moldovei de a ridica nivelul de securitate teritorială a acesteia și a Europei de Est în întregime.

¹⁷¹ Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the implementation of the Joint declaration on Customs issues of the Ukrainian and Moldovan Prime Ministers, Council of the European Union, Brussels, 14 March 2006, 7339/06 (Presse 81), P. 045.

5.4. Relațiile Republicii Moldova cu Uniunea Europeană

EVOLUȚIILE: +1

SITUAȚIA: +1

PERSPECTIVELE: +1

Diagnoză

Începând cu 2003, integrarea europeană a fost proclamată drept opțiunea strategică a politicii externe și interne a Republicii Moldova. Opțiunea în cauză constituie rezultatul unui act de voință politică asumat la nivelul conducerii Republicii Moldova și întregii clase politice. Această decizie pornește de la conștientizarea faptului că interesele fundamentale ale țării și cetățenilor săi sunt cel mai bine servite de transformarea profundă a instituțiilor, legislației și practicilor după un model de succes – cel al Uniunii Europene – ceea ce ar crea premisele necesare pentru o ulterioară aderare a Moldovei la UE. Cursul de integrare europeană se bazează pe un consens al forțelor parlamentare și se bucură de susținerea majorității populației, care în primul rând identifică UE cu posibilitatea îmbunătățirii rapide a nivelului de trai, beneficiarii de fonduri de asistență și accesului liber în spațiul UE.

Totodată, cadrul juridic și instituțional care guvernează raporturile Republicii Moldova cu Uniunea Europeană – Acordul de Parteneriat și Cooperare și Planul de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană – nu oferă perspectiva aderării la UE, indiferent de calitatea implementării Planului de Acțiuni. Astfel, în pofida obiectivului declarat al guvernării de a semna un acord de asociere cu UE după ce în 2008 va expira APC și va fi îndeplinit Planul de Acțiuni, perspectiva ridicării nivelului raporturilor noastre cu UE rămâne incertă. Uniunea Europeană nu numai că nu recunoaște vocația Republicii Moldova de posibil viitor membru al UE, dar și descurajează orice încercări de a discuta subiectul introducerii Moldovei în orbita proceselor de integrare (eventual prin filiera sud-est europeană), focalizând toată atenția asupra necesității îndeplinirii integrale a prevederilor Planului de Acțiuni și valorificării plenare a potențialului oferit de cadrul existent de cooperare.

¹⁷² Barometrele de Opinie Publică - mai 2007 și noiembrie 2007 realizate de Centrul de Investigații Sociologice și Marketing CBS AXA și, respectiv, Institutul de Marketing și Sondaje IMAS-INC din Chișinău, la comanda Institutului de Politici Publice din Moldova.

¹⁷³ Barometrul de Opinie Publică – aprilie 2006, precum și Barometrul socio-politic realizat în noiembrie 2007 de către Institutul de Marketing și Sondaje IMAS din Chișinău.

Reticența UE este determinată, în mare parte, de reculul produs la nivelul opiniei publice europene față de continuarea procesului de extindere după valul masiv de aderări din 2004, iar eșecul adoptării noii Constituții și stagnarea economică doar accentuează “alergia” față de ideea asumării unor noi angajamente de extindere. Aspirațiile Chișinăului de a stabili relații contractuale cu UE sunt și mai mult complicate de faptul că în contextul Politicii Europene de Vecinătate (PEV) Republica Moldova se afla strâns cuplată cu Ucraina, ale cărei perspective europene au devenit mai sumbre ca urmare a instabilității politice. În același timp, întârzierile și inconcludența în modul de realizare a Planului de Acțiuni și, în consecință, incapacitatea Republicii Moldova de a se desprinde de Ucraina și alte țări ale PEV prin calitatea instituțiilor, reformelor și actului de guvernare, subminează eforturile diplomatice ale Republicii Moldova, oferind Bruxelles-ului motive și pretexte de a evita discuțiile pe marginea unui eventual statut mai avansat pentru Moldova. În cazul menținerii actualelor tendințe, este greu de anticipat că Moldova va reuși să-și realizeze obiectivul propus și să obțină stabilirea unor relații contractuale cu UE în 2008.

Riscuri

La ora actuală, la nivelul opiniei publice se constată existența unor așteptări excesive vizavi de posibilitatea primirii de către Moldova a unui statut mai bun în raporturile cu UE în viitorii ani și, implicit, accesarea la beneficiile pe care acesta le-ar presupune¹⁷². Astfel, rezultatele unor sondaje de opinie publică au scos în evidență faptul că un procent însemnat din populația țării consideră că este posibilă aderarea Moldovei la UE chiar în următorii 5-10 ani¹⁷³. Asemenea așteptări nerealiste izvorăsc și din slaba cunoaștere a ceea ce exact înseamnă și implică procesul de integrare europeană. În plus, o mare parte din populația țării nici nu a auzit de existența Planului de Acțiuni. Nivelul actual al cunoștințelor publicului despre dialogul UE-Moldova, inclusiv despre Planul de Acțiuni este mic: doar 20,2% au auzit despre Planul

de Acțiuni și sunt familiarizați cu conținutul acestuia, 48% - au auzit, dar nu știu despre ce este acesta și aproximativ 25% nu știu despre Planul de Acțiuni¹⁷⁴. Astfel, ar putea fi trasă concluzia că la momentul actual opinia publică în Moldova este informată în mod selectiv și rămâne confuză și ignorantă. Această situație comportă riscuri reale pentru menținerea la aceleași cote înalte a "elanului" euro-integraționist al elitelor politice și nivelului de susținere pentru proiectul unei Moldove europene din partea populației, în cazul în care, după 2008, din partea UE nu va veni așteptatul semnal încurajator.

În pofida unui discurs public tranșant al guvernării care în mod consecvent reafirmă caracterul strategic și ireversibilitatea cursului de integrare europeană, un bilanț intermediar al implementării Planului de Acțiuni demonstrează o discrepanță între planul declarativ și cel factual al efortului de integrare europeană,¹⁷⁵. De asemenea, conform reprezentanților Comisiei Europene și Parlamentului European, deși Moldova a înregistrat progrese semnificative în domeniul armonizării legislației sale cu standardele și normele europene, ea rămâne, totuși, restanțieră în ce privește aplicarea în practică a respectivelor legi¹⁷⁶. Progresele slabe, stagnarea și chiar regresul înregistrat la o serie de dosare-cheie ale Planului de Acțiuni (cum ar fi, independența justiției, libertatea mass-media, mediul de afaceri, autonomia administrației publice locale, vezi mai multe detalii în capitolul **AVANSAREA DEMOCRATIZĂRII ȘI BUNEI GUVERNĂRI**) generează tot mai multe semne de întrebare cu privire la faptul dacă guvernarea conștientizează pe deplin care sunt eforturile instituționale, legislative și bugetare pe care le reclamă realizarea ambițiosului obiectiv pe care și l-a propus. Același lucru se poate spune și despre maniera declarativ-formalistă de prezentare a rapoartelor cu privire la modul de îndeplinire a Planului de Acțiuni.

Analiza situației actuale arată că în afara unui corp de specialiști tineri bine instruiți în materie de integrare europeană din cadrul MAEIE și, într-o măsură mai mică, a Ministerului Economiei și Comerțului, majoritatea instituțiilor statului cu responsabilități sectoriale concrete în procesul de integrare europeană nu dispun de personal pregătit la

nivelul sarcinilor care stau în fața lor. Aceste deficiențe în pregătirea personalului nu permit instituțiilor respective să-și îndeplinească calitativ și operativ obligațiile care le revin în realizarea prevederilor Planului de Acțiuni. De asemenea, discrepanțele dintre nivelul de stăpânire a problematicei UE a diplomaților MAEIE, pe de o parte, și funcționarilor din alte instituții, pe de altă parte, se răsfrâng negativ asupra fluidizării comunicării și eficienței cooperării dintre acestea. Din păcate, există multe cazuri ce reflectă o coordonare insuficientă pe plan intern a acțiunilor din partea diverselor ministere implicate în cooperarea cu instituțiile UE. În consecință, uneori, lipsa unei coordonări eficiente a pozițiilor între autoritățile naționale este utilizată de partenerii europeni pentru promovarea unor decizii convenabile UE. În acest sens sunt concludente mesajele contradictorii transmise Comisiei Europene de către autoritățile moldovenești (prelungirea Acordului privind dublu control a produselor siderurgice, proiectele de asistență în domeniul energetic). Asemenea cazuri sunt de natură să prejudicieze grav imaginea și credibilitatea țării.

Reprezentanții Republicii Moldova își asumă diverse obligații în cadrul reuniunilor cu oficialii UE care adesea sunt date uitării sau realizate cu mari întârzieri. De respectarea angajamentelor părții moldovenești depinde însă buna implementare a proiectelor de cooperare convenite cu partea europeană. Un exemplu concret în acest sens este procesul privind obținerea de către Republica Moldova a Preferințelor Comerciale Autonome care a depășit de mult limitele convenite inițial, inclusiv din cauza prezentării întârziate a unor informații și documente din partea autorităților responsabile de la Chișinău.

¹⁷⁴Barometrul de Opinie Publică – aprilie 2006, Institutul de Politici Publice din Moldova.

¹⁷⁵"Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy – ENP Progress Report on Moldova, European Commission", Brussels, 4 December 2006, SEC(2006) 1506/2; „Raportul Independent al celor treisprezece Reprezentanți ai Societății Civile din Republica Moldova”, Consorțiu Euroforum, Chișinău, 30 martie 2007; „Societatea Civilă atenționează Comisia Europeană asupra problemelor cu care se confruntă mass-media din Republica Moldova”, Info-Prim-Neo, Chișinău, 25 octombrie 2007.

¹⁷⁶„Relațiile Republicii Moldova și UE se aprofundează pe zi ce trece”, Moldova Suverană, nr. 161-162 din 26 octombrie 2007; Marianne Mikko: Nivelul de îndeplinire a Planului de Acțiuni RM-UE face Republica Moldova să fie departe de UE”, Moldova Azi, Chișinău, 2 octombrie 2007, <http://www.azi.md/news/?ID=46288>; „Press Release The 10th EU-Moldova Parliamentary Cooperation Committee”, European Parliament, Brussels, 1-2 October 2007, http://www.europarl.europa.eu/intcoop/euro/pcc/d_md/statements/2007_10_02_10thpcc_en.pdf.

Actualmente, asistența externă oferită Republicii Moldova este coordonată de patru instituții naționale (vezi **SUBIECTUL SPECIAL: ASISTENȚA EXTERNĂ PENTRU DEZVOLTARE**). În viziunea oficialilor europeni, situația existentă creează impedimente în dialogul UE cu Republica Moldova la acest subiect, mai ales pentru că deseori competențele instituțiilor se suprapun. De asemenea, aceeași situație reduce capacitatea instituțională a Republicii Moldova de a asimila fondurile externe, oferite inclusiv de UE. De exemplu, din fondurile Programului Național de Acțiuni 2005 al asistenței TACIS pentru Moldova au fost inițiate doar 2 proiecte în valoare de 6 milioane Euro din suma totală disponibilă de 42 milioane Euro.

Susținerea participării societății civile în procesul de implementare a Planului de Acțiuni și în eforturile de armonizare a legislației, normelor și standardelor cu cele ale Uniunii Europene reprezintă o prevedere expresă a Planului de Acțiuni. Organizațiile non-guvernamentale din Moldova dispun de un important potențial uman și expertiză în unele domenii-cheie pentru realizarea prevederilor Planului de Acțiuni. În ultima perioadă mai multe organizații non-guvernamentale au demarat proiecte vizând monitorizarea independentă a procesului de implementare a Planului de Acțiuni, expertizarea propunerilor legislative din punctul de vedere al corespunderii cu standardele acquis-ului comunitar, sporirea gradului de informare a cetățenilor cu privire la problematica europeană și cooperarea Moldovei cu UE, asistența în procesul de formare a specialiștilor etc. De asemenea, au fost inițiate mecanisme de instituționalizare a colaborării reprezentanților ONG-urilor de profil cu organele administrației implicate în procesul de implementare a Planului de Acțiuni. Atitudinea formalistă față de acest capital din partea autorităților moldovenești riscă să afecteze substanța și credibilitatea demersurilor întreprinse de acestea în sensul sporirii eficienței și calității procesului de integrare europeană a Moldovei (vezi subcapitolele **CULTURA ȘI PARTICIPAREA POLITICĂ** și **SOCIETATEA CIVILĂ**).

Politici guvernamentale

Politicile guvernamentale destinate dezvoltării relațiilor Republicii Moldova cu Uniunea Europeană sunt concepute și realizate sub imperativul implementării Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană. Acesta conține 80 de obiective și 294 acțiuni ce cuprind domenii precum: dialogul politic și reformele; cooperarea în vederea soluționării conflictului transnistrean; reforma și dezvoltarea social-economică; comerțul, piața și reforma regulatorie; cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne; transport, energie, telecomunicații, mediu și cercetări, dezvoltare și inovații; contacte interumane. Majoritatea obiectivelor țin de responsabilitatea Guvernului Republicii Moldova, 40 de obiective se referă la angajamentele luate în comun de Republica Moldova și UE și doar 14 obiective țin de angajamentele luate exclusiv de Uniunea Europeană. În vederea implementării acțiunilor stipulate de Planul de Acțiuni, pentru perioada 2005-2006 UE a acordat Republicii Moldova asistență financiară TACIS în valoare totală de 42 milioane euro și anume: 23 milioane euro pentru promovarea reformelor instituționale, juridice și administrative; 13 milioane euro pentru încurajarea sectorului privat și promovarea dezvoltării economice; și 6 milioane euro pentru redresarea consecințelor sociale ale tranziției.

În același context, Republica Moldova a adoptat un șir de măsuri menite să consolideze cadrul instituțional și administrativ intern necesar promovării obiectivului de integrare europeană și implementării Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană precum: constituirea comisiei naționale pentru integrare europeană și a grupului interministerial pentru armonizarea legislativă, crearea în cadrul MAEIE a Departamentului Integrare Europeană, deschiderea Misiunii diplomatice pe lângă Comunitatea Europeană, întărirea mandatului MAEIE pentru coordonarea activităților legate de integrarea europeană prin desemnarea concomitentă a Ministrului Afacerilor Externe în postul de Viceprim-ministru, crearea în cadrul ministerelor și agențiilor de resort a funcției de “coordonatori europeni”, îmbunătățirea mecanismelor de cooperare și coordonare interdepartamentală. De aseme-

nea, au fost demarate activitățile de pregătire a cadrelor în problematica europeană și a sporit numărul contactelor dintre MAEIE și experții din cadrul societății civile.

Instrumentele conceptual-strategice și resursele financiare menționate mai sus constituie o bază solidă pentru asigurarea unei bune implementări a Planului de Acțiuni. Cu toate acestea, atât în viziunea Comisiei Europene, precum și a experților și reprezentanților societății civile din Republica Moldova realizarea angajamentelor asumate de Guvernul Republicii Moldova în cadrul Planului de Acțiuni semnat cu UE rămâne insuficientă. Sunt apreciate progresele înregistrate în domenii precum cooperarea politică externă, consolidarea controlului la frontiera moldo-ucraineană, reluarea cooperării cu IFI și mai ales în domeniul aprofundării relațiilor comerciale; cu toate acestea, Guvernul de la Chișinău este îndemnat de Comisia Europeană să facă eforturi mult mai mari pentru a elimina deficiențele în capitolele independența justiției, libertatea presei, respectarea drepturilor fundamentale ale omului, lupta împotriva corupției și asigurarea unui climat favorabil pentru activitatea businessului privat.

Responsabilitatea pentru implementarea insuficientă a Planului de Acțiuni revine în primul rând autorităților moldovenești, cauzele respectivei situații fiind multiple:

- Coordonarea defectuoasă a procesului de implementare a Planului de Acțiuni¹⁷⁷.
- Autoritățile de la Chișinău au neglijat semnalele îngrijorătoare venite din exterior, în particular de la Bruxelles.
- Discursul triumfalist-formalist al autorităților de la Chișinău. Guvernul raportează doar succese, în timp ce mecanismele publice independente de verificare a realității sunt aproape inexistente.
- Lipsa voinței politice de integrare europeană bazată pe atașamentul clar al actualei guvernări de la Chișinău față de valorile și principiile fundamentale ale Uniunii Europene. În condițiile persistenței deficiențelor la capitolele libertatea mass-media, independența sistemului judecătoresc sau protejarea libertăților fundamentale ale omului, angajamentul pro-european al guvernării de la Chișinău este neconvincător.
- Centralizarea excesivă a deciziilor anihilează capacitatea ministerelor, departamentelor și ambasadelor moldovenești să reacționeze rapid

și eficient la necesitățile dictate de imperativul implementării Planului de Acțiuni, în particular, și al integrării europene, în general.

- Nerespectarea angajamentelor luate de oficialii moldoveni în cadrul reuniunilor de lucru cu reprezentanții UE.
- Valorificarea insuficientă a potențialului de cooperare cu societatea civilă.
- Complexitatea mecanismului intern de coordonare a asistenței externe.
- Valorificarea insuficientă a experienței de integrare europeană oferită de noile state membre ale UE din Europa Centrală și de Sud-est.

Recomandări

- **Intensificarea eforturilor în vederea îmbunătățirii cunoștințelor despre problematica UE pentru diferite grupuri-țintă și populația în ansamblu**¹⁷⁸. Pentru a preveni o posibilă oscilare a opiniei publice (și electoratului) de la euro-euforie către stări de spirit caracterizate de euro-scepticism sau chiar atitudini anti-europene, este necesară intensificarea eforturilor în vederea îmbunătățirii cunoștințelor despre problematica UE pentru diferite grupuri-țintă și populație în ansamblu. Campania de popularizare a tematicilor legate de integrarea europeană a Moldovei trebuie să promoveze beneficiile interne pe care le aduce armonizarea legislației naționale cu acquis-ul comunitar și, în general, procesul de europenizare a Republicii Moldova, și anume: un cadru legislativ modern, instituții funcționale, mediu investițional și de afaceri atractiv, sistem judiciar independent etc. O mai bună informare despre modelele de succes, în special a celor pe care le oferă experiența noilor state membre ale UE și statelor în curs de aderare, se prezintă drept o modalitate eficientă de realizare a obiectivului respectiv. Un public mai bine informat despre beneficiile procesului de integrare, dar și conștient de complexitatea și provocările acestuia, ar fi mai dispus să accepte anumite costuri pe termen scurt în schimbul unor avantaje clare pe termen mediu și lung. În același timp, o mai bună cunoaștere în rândul instituțiilor societății civile a experienței specifice de integrare a noilor state membre ale UE, inclusiv în ceea ce privește valoarea adăugată

¹⁷⁷ De exemplu, la începutul anului 2006, adică după un an de la demararea procesului de implementare a Planului de Acțiuni, Parlamentul și Guvernul nu aveau încă o viziune comună asupra legilor ce urmau să fie expertizate pentru adaptarea acestora la standardele și normele legislației UE.

¹⁷⁸ Se pare că Guvernul Republicii Moldova este conștient de acest imperativ. Astfel, la începutul anului 2007, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene în cooperare cu experți europeni din Republica Cehă a elaborat Proiectul Strategiei de Informare și Comunicare pentru Integrare Europeană a Republicii Moldova. Strategia a fost adoptată de Guvernul Republicii Moldova la 26 decembrie 2007.

adusă de ONG-urile din țările respective la acest proces, ar fi de natură să consolideze capacitățile analitice ale ONG-urilor locale și de a oferi idei utile pentru preluarea în Moldova a formelor de cooperare dintre sectorul public și cel asociativ. Este, însă, evident că disponibilitatea populației de a accepta un orizont mai mare de așteptare și unele costuri inevitabile pe care le comportă procesul de europeanizare depinde în mod direct de încrederea față de calitatea guvernării și activitatea instituțiilor statului responsabile de realizarea reformelor și îndeplinirea Planului de Acțiuni.

■ **Asigurarea sinergiei resurselor umane și instituționale.** Pentru asigurarea sinergiei resurselor umane și instituționale limitate de care dispune Republica Moldova este necesară intensificarea eforturilor vizând instruirea unui personal omogen și corespunzător de funcționari responsabili de relațiile cu UE în toate instituțiile ce au atribuții în procesul de implementare a Planului de Acțiuni. Actualmente, majoritatea instituțiilor guvernamentale se confruntă cu lipsa de persoane cunoscătoare de limbi străine, în special engleza, franceza și germana; de traducători profesioniști; de persoane capabile să poarte negocieri în probleme europene; de funcționari cu cunoștințe profunde despre funcționarea instituțiilor UE și procesul de luare a deciziilor în cadrul acestora din urmă. O mai mare expunere a acestora la experiența recentă a noilor state membre ale UE, inclusiv în domenii ce țin de competența lor profesională, ar putea constitui una din modalitățile eficiente de redresare a situației. De asemenea, printr-o analiză punctuală a experienței specifice a fiecărui nou stat membru, ar putea fi identificate modalitățile optime și adecvate condițiilor din țara noastră pentru consolidarea procesului de coordonare intra și inter-ministeriale a activităților ce țin de integrarea europeană a Republicii Moldova. Astfel, pentru a evita rivalitățile birocratice între ministerele și departamentele de la Chișinău ar fi oportună crearea unui nucleu din cei mai buni specialiști din toate domeniile - diplomați, economiști, experți în ecologie, energie, transport etc. - care se vor ocupa nemijlocit de integrarea europeană pe plan intern. Acest nucleu ar putea lua forma instituțională de Minister al Integrării Europene sau de Oficiu al Primului ministru pentru integrarea europeană. Actualmente, însă, MAEIE nu are experiența necesară și nici nu dispune de capacități umane și tehnice pentru verificarea calității implementării Planului de Acțiuni la ministerele de resort. Un astfel de nucleu, însă, ar putea fi împuternicit cu asemenea prerogative și dotat cu capacități umane și tehnice corespunzătoare.

■ **Extinderea cooperării ministerelor și departamentelor din Republica Moldova cu instituțiile Uniunii Europene.** În vederea valorificării depline a oportunităților existente este necesară

permanentizarea dialogului și contactelor între oficialii europeni de la Bruxelles și conducerea ministerelor și departamentelor responsabile de implementarea angajamentelor luate în cadrul Planului de Acțiuni, în special prin organizarea unor vizite regulate ale acestora din urmă la Bruxelles. Actualmente, vizitele respective poartă un caracter sporadic, preponderent cu ocazia participării în cadrul reuniunilor anuale ale Comitetului sau Consiliului de Cooperare Republica Moldova - Uniunea Europeană. Deseori, oficialii moldoveni ignoră invitațiile la diverse reuniuni sau conferințe organizate de UE, irosind astfel ocazii prețioase pentru abordarea într-un cadru multilateral a subiectelor de interes pentru Republica Moldova. De asemenea, este deosebit de importantă încurajarea unor contacte sistematice la nivel de experți naționali și europeni prin organizarea de deplasări de lucru regulate ale experților moldoveni la Bruxelles și/sau organizarea unor consultări bilaterale din inițiativa părții moldovenești.

■ **Valorificarea potențialului de cooperare cu societatea civilă.** În vederea capitalizării eficiente a cooperării cu societatea civilă se impun următoarele acțiuni: consolidarea din punct de vedere legislativ a mecanismului de cooperare cu Parlamentul, Guvernul, Președinția și autoritățile locale prin introducerea modificărilor în Regulamentul Parlamentului, în Legea cu privire la Guvern și Regulamentul Guvernului, în Legea privind administrația publică locală etc.; promovarea Legii transparenței în procesul decizional; consolidarea capacităților de comunicare ale instituțiilor de stat, dincolo de adoptarea formală a strategiilor în domeniu.

■ **Promovarea intereselor Moldovei în interiorul Uniunii Europene.** Succesul eforturilor Moldovei de a avansa calitatea raporturilor sale politice cu UE și a obține o mai mare deschidere a Bruxelles-ului pentru recunoașterea vocației Republicii Moldova de posibil viitor membru nu depinde doar de calitatea reformelor promovate la Chișinău, ci și de sprijinul acordat de statele membre ale UE pentru un tratament diferit față de țara noastră. Astfel, pentru a putea deschide ușile instituțiilor comunitare de la Bruxelles, trebuie să obținem susținerea politică în capitalele țărilor membre. Țările din Europa Centrală și de Est devenite membre în 2004 și 2007 manifestă cea mai mare receptivitate față de doleanțele Republicii Moldovei, în contrast cu obtuzitatea unor influente state din "vechea Europă". Prin urmare, se impune intensificarea relațiilor și contactelor cu aceste state, promovarea unei mai bune înțelegeri a problemelor cu care se confruntă Moldova, mai ales în rândul personalităților marcante cu vaste legături și credibilitate la Bruxelles, cum sunt foști negociatori cu UE, va contribui la transformarea

acestor țări în avocați mai eficienți ai intereselor Republicii Moldova în interiorul Uniunii Europene. De asemenea, aceasta va permite valorificarea mai plenară a disponibilității acestor state de a sprijini Moldova în eforturile de consolidare a opțiunii europene și de integrare în UE, oferind un cadru în care ele ar putea împărtăși valoroasa experiență acumulată în procesul de negocieri de aderare la UE.

■ ***Pe parcursul anului 2008, Republica Moldova trebuie să-și concentreze atenția și eforturile în primul rând pe realizarea unor progrese convingătoare în cele trei domenii majore ale procesului de implementare a Planului de Acțiuni: promovarea dezvoltării democratice și***

bunei guvernări; reforma regulatorie și dezvoltarea capacităților administrative; reducerea sărăciei și creșterea economică. În acest sens, Republica Moldova va beneficia în următorii 3 ani de asistență financiară UE în valoare de 209.7 milioane Euro. Valorificarea deplină a respectivei asistențe financiare va depinde în mare măsură de seriozitatea angajamentului pro-european al Guvernării de la Chișinău, precum și de capacitatea și disponibilitatea acestuia din urmă de a se reforma în concordanță cu valorile și principiile democratice ale UE. În caz contrar, redublarea eforturilor de implementare a Planului de Acțiuni pe care Comisia Europeană o așteaptă din partea autorităților moldovenești va fi imposibilă.

5.5. Securitatea militară a Republicii Moldova

EVOLUȚIILE: +1

SITUAȚIA: +1

PERSPECTIVELE: +1

Diagnoza

În pofida așteptărilor determinate de sfârșitul războiului rece, rolul forțelor militare nu s-a diminuat considerabil. Funcția de contracarare a pericolelor militare prin posibilitatea de aplicare a forțelor armate rămâne una din cele mai importante ale statului modern. Concomitent cu aceasta, modificarea doctrinelor militare și a conceptelor construcției militare se impune din motivul aducerii în concordanță cu modificarea considerabilă a structurii pericolelor și amenințărilor și cu dinamica schimbărilor geopolitice.

Securitatea militară a Republicii Moldova este asigurată, constituțional, de Forțele Armate ale Republicii Moldova. Forțele chemate să asigure apărarea națională sunt Forțele Armate compuse din: 1) Armata Națională, 2) Trupele de Grăniceri și 3) Trupele de Carabinieri. Forțele sistemului național de apărare sunt constituite pe principiul suficienței defensive. Potrivit prevederilor Legii cu privire la apărarea națională, pe timp de pace și de război, conducerea Forțelor Armate se efectuează de către Comandamentul Suprem al Forțelor Armate în frunte cu Președintele Republicii Moldova - Comandant Suprem al Forțelor Armate. Din componența Comandamentului Suprem fac parte, de asemenea, Ministrul Apărării, Șeful Marelui Stat Major al Armatei Naționale, Comandantul Trupelor de Grăniceri, Comandantul Trupelor de Carabinieri. În anii 2005-2007, Republica Moldova a continuat, pe mai multe căi, procesul de determinare a noii viziuni asupra securității ei militare, care a cuprins următoarele direcții generale:

- Reforma sectorului de apărare și securitate prevede ca forțele armate, precum și întregul sector de securitate, să fie adaptate la circumstanțele strategice, capabile să realizeze prioritățile lor, să necesite costuri accesibile pentru societate și să fie subordonate unui control democratic din partea societății.
- În reformarea sectorului de apărare și securitate, Republica Moldova utilizează mecanismele și instrumentele oferite de NATO în cadrul Parteneriatului pentru Pace (PFP), cum ar fi Planul de acțiuni în cadrul parteneriatului privind con-

struirea instituțiilor de apărare și implementarea obiectivelor respective asumate de Republica Moldova în cadrul Procesului de Planificare și Analiză (PARP).

- În acest scop și în vederea adaptării politicii naționale de apărare și securitate la standardele euro-atlantice, a devenit imperativă desfășurarea, cu sprijinul statelor NATO și a celor partenere, a Revizuirii Strategice a Apărării (SDR) care va cuprinde forțele armate și celelalte instituții de stat cu responsabilități directe și indirecte în domeniul apărării și securității. Acest proces urmează să fie demarat din anul acesta, în cadrul implementării Planului Individual de Acțiuni al Parteneriatului (IPAP) Republica Moldova – NATO.

Mai mulți observatori independenți înclină spre concluzia că Armata Națională, în general, și Ministerul Apărării, în particular, au fost mai puțin afectate de zelul demolator al administrației instalate după 21 februarie 2001, de incompetența noilor „vechi” guvernanți ideologizați, gata, însă, să se adapteze „la condițiile reale” ale „momentului actual”.

În ultimii 2 ani, armata a început să fie finanțată aproximativ după necesitățile imediate. La 26 iulie 2002, Parlamentul a aprobat Concepția reformei militare, care a intrat în vigoare la 15 august 2002, după publicarea ei în „Monitorul Oficial”, în care este prevăzută o creștere a cheltuielilor de apărare de la existentele 0,4 % din PIB, până la 2,4 % la ultima etapă a reformei (anii 2009-2014). Acesta, de fapt, este standardul țărilor care aderă acum la NATO. În bugetul de stat pentru anul 2007, suma alocată Ministerului Apărării a crescut simțitor și a constituit circa 170 milioane lei, ceea ce reprezintă un indicator important în vederea estimării efortului de apărare a țării. Tema bugetului, alocărilor financiare pentru necesitățile de apărare, era mereu o temă extrem de „bolnăvicioasă”, de fapt, din primii ani de constituire a Armatei Naționale. Pe marginea acestei probleme de fiecare dată, când venea timpul adoptării bugetului de stat, se desfășurau dezbateri înfocate la toate nivelurile conducerii de stat. Aceasta se explică prin faptul că, cu fiecare an, bugetul militar devenea tot mai mic față de necesitățile reale. În anii 1993-2006 ponderea cheltuieli-

lor militare în Produsul Intern Brut (PIB) al Moldovei oscila de la an la an, iar pentru bugetul militar se alocă aproximativ 2-3% din bugetul de stat. Însă aceste sume acopereau, în medie, doar 40–60% din necesități.

Chiar și după mai mulți ani după declararea suveranității Republicii Moldova se găsesc destui politicieni, indiferent de coloratura lor politică, de la o extremă a eșichierului politic la altul, care susțin că, deoarece Moldova tinde a fi un stat neutru, nu ar avea nevoie de armată. Însă așa ceva pot afirma doar diletanții, care foarte des, apelând la exemple din actualitatea țărilor dezvoltate din Vest, se fac a nu observa că armata nu este numai un instrument de război, ci și un organ de educație a patriotismului, că pentru tânăra generație armata încă rămâne o școală. Elveția, Suedia, Austria și alte țări cu statut de țări neutre, n-au refuzat să întrețină armata, timp de decenii. Toate statele își întrețin armata ca fiind atributul cel mai important al statalității lor, ca garant al independenței, suveranității și integrității teritoriale. Ținând cont de aceasta, pentru întreținerea armatei se alocă sumele necesare, care permit ca Forțele Armate să fie înzestrate și să activeze în conformitate cu legile și regulamentele în vigoare. Din păcate, aceste adevăruri elementare nu au fost pe deplin conștientizate în Republica Moldova și, de fapt, noi nu numai că dispuneam și dispunem de cea mai mică armată, ci și de unul dintre cele mai mici bugete militare din lume.

Statutul de neutralitate permanentă prevede abținerea țării de la aderarea la blocuri sau alianțe militare. Totodată, se știe că fiecare stat, indiferent de mărime, poartă o anumită responsabilitate de menținere a stabilității și securității, atât proprii, cât și a celei internaționale. Având, însă, în vedere faptul că armata este un element de bază în procesul de menținere a stabilității și securității țărilor, cu atât mai mult crește responsabilitatea statelor neutre pentru întreținerea trupelor militare proprii în scopul asigurării statutului lor de neutralitate.

Riscuri

În lumea contemporană, aflată în continuă schimbare, în virtutea procesului de globalizare și în condițiile de întrepătrundere profundă a situației interne din țară cu pro-

cesele de pe arena internațională, Republica Moldova se confruntă cu mai multe riscuri de ordin intern și extern la adresa securității sale naționale și depune eforturi în vederea reducerii multiplelor vulnerabilități interne, care influențează negativ capacitățile statului de a reacționa la aceste riscuri, generează sau favorizează riscurile respective.

Nivelul posibilităților de luptă și al potențialului de luptă al Forțelor Armate se determină prin condițiile situației geopolitice în regiune, pericolul existent și probabilitatea declanșării unui conflict armat. Totodată, trebuie luate în considerație și posibilitățile economice ale statului privind întreținerea Forțelor Armate. Situația geopolitică în regiunea unde se află Republica Moldova, poate fi caracterizată în întregime ca fiind stabilă. Republica Moldova este înconjurată de țări prietene – România și Ucraina - țări care la nivel oficial nu pretind la teritoriul Moldovei, iar România este membră a Alianței Nord-Atlantice. În următorii 5-10 ani, un pericol militar poate fi creat doar de prezența autoproclamatei republici transnistrene cu contingentul militar al Federației Ruse.

Totodată, realitatea e că la momentul actual, potențialul de luptă al forțelor militare unite ale Transnistriei și grupului trupelor rusești, constituie aproximativ 1500 unități și coraportul părților este de 1: 1,93. În prezența unui asemenea coraport al forțelor posibilitatea agresiunii nu este mare, dar totuși există. În acest caz, conflictul militar declanșat ar fi o aventură lipsită de orice sens¹⁷⁹. Așadar, coraportul forțelor 1:2 garantează oprirea agresiunii și rezolvarea pașnică a problemei transnistrene.

Situația de azi în Armata Națională a Republicii Moldova poate fi calificată ca fiind alarmantă. Ignorarea (de cele mai multe ori, în cunoștință de cauză) a problemelor stringente ale sistemului de apărare a țării conduc la degradarea și ruina sa tehnică și umană. Deosebit de evidente sunt aceste tendințe negative în privința folosirii cadrelor militare. În pofida unor măsuri sporadice de a opri exodul cadrelor calificate

¹⁷⁹ Statistica izbucnirii războaielor arată că ele sunt posibile la superioritatea forțelor nu mai puțin de 3-4 ori. Astfel, războiul finlandez declanșat de Uniunea Sovietică în anul 1939 a necesitat crearea unei superiorități numerice a forțelor de 7 ori. Atacul asupra Uniunii Sovietice a Germaniei hitleriste, de asemenea, a fost posibilă în urma creării superiorității forțelor în mărime de 3 ori pe direcțiile principale de incursiune.

din armată, pierderile personalului de cadre sunt enorme. Corpul de ofițeri și plutonieri ai Armatei Naționale este format din 2000-2200 de persoane, anual eliberându-se până la 150-200 persoane și cel mai mare număr de eliberări fiind înregistrat în ultimii ani. Armata Națională se confruntă, astfel, cu riscul real de a rămâne fără ofițeri ai verigilor inferioare și medii, deoarece Institutul Militar „Alexandru cel Bun”, unica instituție de învățământ militar din țară, pregătește anual aproximativ 70 de ofițeri. Statistica demonstrează că din fiecare promoție peste un an - doi în serviciul militar rămân puțin peste jumătate din acești ofițeri. Angajarea ofițerilor din instituțiile de învățământ civile, care constituie până la 20-30 persoane pe an, nu rezolvă problema, mai ales că ei, în mare parte, se angajează în serviciu în unitățile asigurării de luptă și logistică.

Caracterul finanțării indică, de asemenea, implicit atitudinea conducerii Ministerului Apărării privind executarea misiunilor ce stau în fața Armatei Naționale. Conducerea este permanent distrasă pentru rezolvarea unor dureroase probleme curente care, în fond, au un caracter destul de superficial (asigurarea cu alimente și echipament, asigurarea cu drepturi bănești), dar acestea sunt acele probleme, a căror nesoluționare poate provoca nemulțumiri în armată. Probleme globale și de perspectivă, cum ar fi menținerea în stare de luptă a armamentului și tehnicii militare, starea rezervelor de mijloace materiale, fluctuația înaltă a cadrelor, într-o oarecare măsură nivelul instruirii și închegării de luptă a efectivului nu se rezolvă, iar dacă se rezolvă, nivelul este foarte scăzut. Rezolvarea acestor probleme rămâne pe seama generațiilor viitoare ale conducerii Ministerului Apărării.

Condițiile care determină interdependența riscurilor și vulnerabilităților la adresa securității țării se datorează: neeliminării efectelor pe care le producea în trecut sistemul lumii bipolare și starea de război rece, conflictului transnistrean înghețat, instabilității din spațiul post-sovietic, noile riscuri și provocări la scară globală. În prezent, principalii factori de risc la adresa securității Republicii Moldova pot fi definiți astfel:

- existența în țară a unei regiuni separatiste conduse, în principal, de cetățeni ai altor state și apă-

rate de formațiuni militare robuste, subordonate unor structuri administrative neconstituționale;

- prezența ilegală pe teritoriul țării a trupelor rusești (personal, stocuri enorme de muniții și echipament militar), ca factor ce încurajează separatismul;
- inexistența unui spațiu economic unic pe întreg teritoriul țării și lipsa unui regim legal pe segmentul transnistrean al frontierei de stat moldo-ucrainene;
- acțiunile regimului secesionist din regiunea transnistreană: încălcarea normelor democratice, a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului; incitarea la extremism, naționalism, intoleranță și xenofobie; favorizarea criminalității organizate transnaționale, a traficului ilegal de droguri, ființe umane, armament, materiale radioactive; existența unor mecanisme avansate de spălare a banilor, contrabandă etc.;
- sprijinul politic, economic și militar din exterior acordat în permanență regimului secesionist;
- instabilitatea din spațiul post-sovietic cu care Republica Moldova continuă să aibă legături economice foarte strânse și dependența excesivă a țării față de piețele din acest spațiu în materie de aprovizionare cu resurse energetice și de desfacere a produselor sale;
- expansiunea rețelelor teroriste la nivel global;
- proliferarea armelor clasice, a celor de distrugere în masă și non-convenționale, proliferarea tehnologiilor și materialelor nucleare;
- catastrofele ecologice generate de factori antropogeni, calamitățile naturale;
- migrația ilegală.

Vulnerabilitățile cu impact negativ asupra securității Republicii Moldova includ realități și fenomene din viața internă a țării, care favorizează apariția și dezvoltarea riscurilor și care diminuează capacitatea de reacție:

- imposibilitatea administrării teritoriului din raioanele de est ale țării, controlat de un regim separatist;
- lipsa unui control eficient din partea autorităților constituționale moldovenești pe segmentul transnistrean al frontierei de stat moldo-ucrainene;
- lipsa controlului asupra producerii de echipament militar și armament, inclusiv asupra celui limitat de Tratatul FACE și necontabilizat, aflat

în dotarea forțelor paramilitare ale regimului secesionist transnistrean;

- ❑ lipsa controlului și managementului întregului spațiu aerian al statului;
- ❑ problemele de ordin economic, financiar și social generate de conflictul transnistrean și de ritmul lent al reformelor, în special pe parcursul primului deceniu de la proclamarea independenței Republicii Moldova;
- ❑ economia subterană și decalajele economice din societate;
- ❑ pe fundalul unei ameliorări generale, eficiența scăzută a organelor de menținere a ordinii de drept în combaterea criminalității;
- ❑ birocrăția excesivă combinată cu fenomenul corupției și cu un management slab în administrația de stat;
- ❑ întârzierile în dezvoltarea infrastructurii informaționale;
- ❑ deficiențe la capitolul păstrării informațiilor clasificate;
- ❑ utilizarea în sfera productivă a unor tehnologii învechite care pot dăuna sănătății oamenilor și conduce la catastrofe ecologice;
- ❑ capacități reduse și mijloace necorespunzătoare de prevenire a catastrofelor ecologice și calamităților naturale (alunecări de teren, inundații, seisme ș.a.) și de eliminare a consecințelor acestora;
- ❑ emigrarea specialiștilor din diferite domenii de activitate și slăbirea potențialului de dezvoltare a țării.

Problema transnistreană reprezintă și generează o gamă de riscuri interdependente de natură convențională și non-convențională care continuă să afecteze grav nu numai securitatea și stabilitatea țării, dar și a întregii regiuni. Reglementarea conflictului transnistrean și reintegrarea țării a încetat să mai fie doar o problemă internă a Republicii Moldova, transformându-se într-o problemă regională de securitate, a cărei soluționare necesită implicarea mai multor factori externi influenți. Astfel, reglementarea conflictului și soluționarea problemelor generate de acesta, inclusiv cea a securizării frontierei moldo-ucrainene, au devenit și un obiectiv prioritar al politicii externe și de securitate a țării, figurând tot mai des pe agenda organizațiilor internaționale și regionale și constituind unul dintre principalele subiecte ale dialogului politic purtat de au-

toritățile moldovenești cu partenerii externi, în primul rând cu statele membre ale UE și NATO.

Situația din regiunea transnistreană este monitorizată de către Misiunea OSCE în Republica Moldova. În baza Acordului bilateral privind principiile de reglementare pașnică a conflictului armat din regiunea transnistreană a Republicii Moldova, semnat cu Federația Rusă în 1992, a fost stabilită o Zonă de Securitate, și a fost constituită Comisia Unificată de Control responsabilă de menținerea stabilității și securității în această Zonă. Acestui mecanism i-au fost atribuite competențe de legalizare a activității anumitor contingente militare, al căror statut s-a dovedit incompatibil cu standardele ONU și OSCE în materie de pacificare. Fiind parte a Contingentului militar tripartit (Republica Moldova, Rusia și partea transnistreană), efectivele militare ale părților se află la dispoziția Comisiei Unificate de Control și ele nu trebuie să depășească cifra de 500 de persoane. Ucraina este prezentă în Zona de Securitate prin delegarea observatorilor militari.

Factorul care alimentează separatismul și sporește instabilitatea este prezența ilegală pe teritoriul țării a așa-numitului Grup Operativ de Trupe Ruse și neonorarea de către Federația Rusă a angajamentelor asumate la Summit-ul OSCE de la Istanbul din 1999, cu privire la retragerea acestuia.

La 22 iulie 2005, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr.173-XVI privind principiile de bază ale statutului raioanelor de est ale țării, care vor determina viitorul cadru de autonomie al regiunii în componența statului reintegrat.

La 27 septembrie 2005, în cadrul reuniunii de la Odesa, s-a decis asupra consolidării formatului de negocieri vizând reglementarea conflictului transnistrean prin conectarea Uniunii Europene și Statelor Unite ale Americii, în calitate de observatori. După o întrerupere de mai mult de un an, procesul de negocieri a fost reluat în format extins la 27 octombrie 2005.

În contextul eforturilor vizând soluționarea problemei transnistrene și realizarea aspirațiilor de integrare europeană, autoritățile moldovenești și opinia publică din țară apreciază și își leagă mari speranțe de recente decizii ale UE cu privire la:

(i) desemnarea reprezentantului special al UE pentru Republica Moldova, (ii) inaugurarea Delegației permanente a Comisiei Europene la Chișinău, (iii) participarea, alături de SUA, în calitate de observator la procesul de negocieri vizând reglementarea conflictului, (iv) instituirea misiunii UE de asistență în vederea asigurării controlului și monitoringului internațional la frontiera moldo-ucraineană.

Politici guvernamentale

Relațiile cu NATO

În anul 2005, Republica Moldova a adoptat decizia politică cu privire la relansarea la un nivel calitativ nou al relațiilor sale cu Alianța Nord-Atlantică. În cadrul vizitei la Bruxelles, Președintele Republicii Moldova, Vladimir Voronin, a formulat poziția oficială vizavi de perspectivele relațiilor cu NATO. Niciodată autoritățile Republicii Moldova nu beneficiaseră de un climat politic intern mai favorabil pentru impulsivarea relațiilor cu Alianța. Sprijinul partidelor politice și al societății civile înregistrează o dinamică ascendentă care inspiră optimism în privința viitorului acestor relații. În aceste circumstanțe, conducerea politică a țării și-a fixat obiectivul de a lansa, începând cu luna iunie 2006, procesul de implementare a Planului Individual de Acțiuni al Parteneriatului (IPAP) Republica Moldova – NATO.

Astfel, se poate constata că în scurt timp Republica Moldova a reușit să stabilească formatul juridic necesar și să instituie mecanismele administrative adecvate pentru elaborarea și implementarea calitativă a IPAP. Procesul de elaborare și implementare este monitorizat de către Președintele Vladimir Voronin și Consiliul Suprem de Securitate, iar coordonarea este asigurată de către Comisia Națională pentru Elaborarea și Implementarea IPAP, constituită prin Decretul Președintelui Republicii Moldova, din 5 august 2005.

La 14 martie 2006, în cadrul ședinței Consiliului Suprem de Securitate a fost examinat și aprobat proiectul IPAP Republica Moldova - NATO. În raport a fost evidențiată importanța intensificării dialogului politic și a cooperării cu Alianța Nord-Atlantică. S-a

subliniat că Planul de Acțiuni cu NATO este reciproc complementar cu SCERS, cu PAU-ERM, cu programele de cooperare cu Consiliul Europei și alte organizații internaționale.

Așadar, Republica Moldova a devenit a șasea țară care aderă la acest mecanism de cooperare cu NATO¹⁸⁰. Ucraina și Georgia declară ferm că vor folosi IPAP pentru a se pregăti de aderare la NATO, iar celelalte state care au aderat la IPAP argumentează intensificarea relațiilor cu Alianța în contextul necesităților de reformare a forțelor armate. Un obiectiv-cheie al mecanismului IPAP este întărirea dialogului politic și consultanței dintre NATO și Republica Moldova, cu scopul asigurării cooperării în vederea încurajării și susținerii mediului intern și extern, care să conducă la reformă democratică. Ca parte a acestui dialog consolidat, Moldova obține posibilitatea să discute și să argumenteze dorința și abilitatea de a implementa în continuare principiile de bază stipulate în Documentul cadru al Parteneriatului pentru Pace și în Documentul de bază al Consiliului Parteneriatului Euro-Atlantic în politicile sale interne și externe.

IPAP Moldova-NATO, lansat în procedură națională internă la 16 iunie 2006 de Guvernul Republicii Moldova, constă din patru capitole de bază: 1) probleme politice și de securitate; 2) probleme militare și de apărare; 3) informarea publicului, știința și planificarea situațiilor de urgență; 4) aspecte administrative, protejarea informației și resurse, cuprinse în două părți distincte: principalele obiective politice și de reformare ale Republicii Moldova (I) și domeniile de reformare ce constituie obiect al consultărilor cu NATO (II).

În conformitate cu acest Plan, principalele obiective strategice ale Republicii Moldova sunt: integrarea în Uniunea Europeană, intensificarea dialogului și aprofundarea relațiilor cu structurile euro-atlantice. Având în vedere statutul său de neutralitate, Republica Moldova, prin implementarea IPAP, nu urmărește obiectivul aderării la NATO, ci speră să utilizeze Planul pentru accelerarea procesului de reforme în sectoarele apărării și securității naționale. În acest scop, Republica Moldova va crea baza politico-juridică necesară pentru implementarea IPAP, precum și mecanismele instituționale relevante.

¹⁸⁰ Georgia a semnat IPAP în octombrie 2004, Ucraina în aprilie 2005, Azerbaidjan în mai 2005, Armenia în decembrie 2005, Kazahstan în februarie 2006.

Strategia militară națională

Doctrina militară a Republicii Moldova, adoptată în 1995, este principalul document conceptual în domeniul securității militare. Proiectul modificat al acestui document, înaintat în Parlament în 2003, a fost retras în 2005 ca fiind depășit de unele modificări operate în legislația militară, precum și de evoluțiile în domeniul politicii externe a Republicii Moldova. Ținând cont de noile realități și de orientarea către standardele euro-atlantice în procesul de restructurare militară, este necesară elaborarea Strategiei militare naționale, care va substitui doctrina militară. Acest document va fi adoptat după aprobarea Conceptului Securității Naționale și elaborarea Strategiei Securității Naționale.

Concepția Securității Naționale

Noua variantă a Concepției Securității Naționale a Republicii Moldova a fost elaborată de o Comisie specializată, instituită prin Decretul Președintelui nr. 374-IV din 22 decembrie 2005, compusă din reprezentanți ai administrației de stat, ai societății civile, cercurilor academice. La 21 mai 2007, această Comisie a aprobat ultima variantă de proiect, transmisă spre dezbateri în Parlament. Aprobarea de către Parlament a Concepției este unul din principalele angajamente ale Republicii Moldova asumate în cadrul IPAP și trebuia să fie realizat până la 5 februarie 2007. Tergiversarea realizării acestui angajament a provocat critici serioase din partea Alianței, exprimate în Raportul NATO privind implementarea de către Republica Moldova a IPAP din iulie 2007.

Concepția reformei militare

Concepția reformei militare a fost aprobată de Parlament în 2002 și urmează a fi realizată într-un termen de 12 ani (2002-2014), cuprinzând trei etape (I etapă 2002-2004, II etapă 2005-2008, III etapă 2009-2014). Concepția prevede restructurarea cardinală a întregului sistem de planificare, finanțare, conducere și organizare a apărării și se referă nu numai la componentele forțelor armate, ci și la alte elemente, precum: sistemul conducerii militare în stat, sistemul de mobilizare și infrastructura militară a țării. În Concepție se pune, de asemenea, accentul pe modificarea principiului alocărilor bugetare pentru apărare, luându-se ca bază PIB-ul și stipulându-se majorarea în perioada menționată

a bugetului apărării de la 0.7% la 2.5% din PIB, deși actuala guvernare nu este dispusă să realizeze acest obiectiv. Totodată, în țară există înțelegerea că procesul respectiv de reformă trebuie să fie adaptat, luând în considerație rezultatele SDR.

Planificarea Apărării

Planificarea apărării în Republica Moldova, deși în principiu este organizată, nu este reglementată de un sistem definit și integrat. Din acest considerent se intenționează să se adopte un sistem modern de planificare a apărării care ar concretiza prin acte legislative și normative sarcinile și responsabilitățile tuturor structurilor administrației publice centrale și locale în acest domeniu, după modelul țărilor occidentale. Legea Republicii Moldova cu privire la apărarea națională nu integrează un concept unic legislativ și prevede numai unele aspecte ce țin de competențele și atribuțiile autorităților publice centrale în organizarea planificării apărării. Totodată, aceasta nu descrie corelarea conceptului și resurselor cu obiectivul final, element esențial necesar pentru o strategie a securității naționale complete. În contextul reformei militare se intenționează instituționalizarea sistemului de planificare a apărării prin adoptarea actelor legislative și normative necesare, care să fie conforme standardelor euro-atlantice.

Armata Națională

În conformitate cu Concepția reformei militare a fost elaborată Concepția de restructurare și modernizare a Armatei Naționale în perspectiva anului 2014 aprobat de Consiliul Suprem de Securitate, în mai 2004. Documentul menționat a constituit baza conceptuală pentru elaborarea și implementarea programelor și planurilor de stat în domeniul apărării. Pentru dezvoltarea documentului a fost elaborat Planul de Construcție și dezvoltare a Armatei Naționale pentru perioada anilor 2005-2008 (NAAPBD), parte componentă a SAPBD. Ambele documente servesc drept bază juridică pentru inițierea, elaborarea și realizarea programelor de restructurare, modernizare și pregătire a Armatei Naționale, a căror finalizare este prevăzută în ultima etapă a reformei militare. Implementarea acestor programe va asigura atingerea scopurilor (nivelurilor, standardelor, capabilităților) de

acțiune generale și pe domenii ale forțelor, precum și gestionarea integrată a resurselor în raport cu scopurile urmărite.

Recomandări

În vederea consolidării și dezvoltării securității militare a statului Republica Moldova, în perioada 2007-2009 Armata Națională are următoarele sarcini strategice de reformare:

- Realizarea capacității defensive suficiente, prin crearea și menținerea permanentă a unor forțe credibile, suficiente cantitativ și pregătite la nivelul standardelor moderne, capabile să reacționeze adecvat la riscurile și amenințările existente și probabile.
- Restructurarea și modernizarea forței militare, prin:
 - redimensionarea armatei și stabilirea noii sale structuri, profesionalizarea treptată a personalului, modernizarea și standardizarea pregătirii pentru executarea misiunilor militare;
 - menținerea capacității funcționale a armamentului și tehnicii existente și creșterea calității înzestrării atât prin modernizarea unei părți existente, cât și prin achiziții de echipamente moderne.
- Realizarea interoperabilității treptate a Armatei Naționale cu armatele statelor occidentale.

Restructurarea și modernizarea armatei se bazează pe trei elemente principale: restructurarea forței, profesionalizarea forței și achizițiile de armament și tehnică militară. În același context trebuie să se țină cont și de necesitatea asigurării protecției sociale adecvate a personalului, managementului eficient al tehnicii, armamentului și infrastructurii excedentare etc.

În prezent, în cadrul reformei, se finalizează restructurarea Ministerului Apărării și Marelui Stat Major al Armatei Naționale (J-sistem), iar structura Batalionului 22 de menținere a păcii este absolut compatibilă cu cea a NATO. În același context, Republica Moldova trebuie să ajusteze structura Armatei Naționale, ținând cont de misiunea și sarcinile care vor fi stabilite în Strategia militară națională, precum și luând în considerație rezultatele SDR.

NAAPBD prevede restructurarea Armatei Naționale din cinci, în două mari

unități actuale (dintre care una va fi în rezervă) și reorganizarea celorlalte în unități (instituții) militare. După ce au fost create 2 comandamente: Comandamentul Forțelor de reacție rapidă (având în subordine Batalionul cu destinație specială și Batalionul de menținere a păcii) și Comandamentul Forțelor Aeriene, acestea urmează să atingă nivelul corespunzător de interoperabilitate și gradul superior de eficiență.

O atenție deosebită în cadrul reformei Armatei Naționale trebuie să fie acordată managementului personalului. În această perspectivă, trebuie să fie adoptată Legea cu privire la statutul militarului și aprobat Ghidul Carierei Militare, precum și să fie pus în aplicare un sistem nou de management al carierei militare. Sistemul dat, fiind compatibil cu standardele euro-atlantice, se va adapta la necesitățile actuale și de perspectivă ale Armatei Naționale, va asigura transparență, posibilități egale și corectitudine în promovarea ofițerilor și subofițerilor pe treptele ierarhiei militare prin două instrumente esențiale: Ghidul carierei militare și comisiile de atestare. Este o problemă de importanță majoră, deoarece resursele umane ale AN sunt în proces de erodare.

Asigurarea financiară a Armatei Naționale se efectuează în cadrul sistemului finanțelor publice, care este parte integrantă a bugetului central al Guvernului, elaborat în baza Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu ce are drept obiectiv principal consolidarea gestionării finanțelor publice, elaborat la rândul său în contextul SCERS. Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar prevede alocarea anuală a mijloacelor financiare în conformitate cu clasificarea bugetară unică. Implementarea în practică a Planului de edificare și dezvoltare a Armatei Naționale, în perspectiva anului 2014, impune analiza cheltuielilor publice pentru apărare și o abordare a planificării strategice a acestora care să conducă la îmbunătățirea modului de alocare a resurselor la programele prioritare și la decizerea de la cheltuieli ineficiente.

În procesul de reformare a sistemului militar va fi perfecționat modul actual de alocare a surselor de finanțare prin implementarea unui sistem bazat pe programe și indicatori de performanță. Cadrul de Chel-

tuieli pe Termen Mediu va servi în calitate de ghid la elaborarea programelor sectoriale (de ramură). Noul sistem va facilita procesul de fundamentare a necesităților în resurse financiare, păstrând flexibilitatea actuală în administrarea resurselor.

Pornind de la constatarea faptului că IPAP a devenit un document de bază în vederea declanșării procesului de reformare și modernizare a eșaloanelor administrației de stat cu funcții în domeniul securității și apărării naționale, proces necesar și în contextul realizării politicii de integrare europeană a statului, relațiile Republicii Moldova cu Alianța Nord-Atlantică trebuie să primească o nouă conotație și să obțină un nou vector care să prevadă într-o perspectivă viabilă, procese de integrare totală în această structură pan-europeană.

Ca urmare a implementării IPAP și a proceselor de transformare declanșate de acesta, Armata Națională și forțele de securitate vor deveni interoperabile cu structurile respective din spațiul euro-atlantic și vor putea să aducă o contribuție mai substanțială la consolidarea securității naționale și internaționale.

Planul urmează să dezvolte, inclusiv la nivelul cetățeanului de rând, o percepție mai clară a noțiunii de securitate națională în sensul cel mai comprehensiv al acesteia: securitatea statului, securitatea informațiilor, securitatea ecologică, securitatea economică, securitatea tehnologică, energetică etc. Dezvoltarea și aprofundarea relațiilor cu NATO va oferi Republicii Moldova poziții strategice favorabile pentru soluționarea conflictului transnistrean. Extinderea practică a spațiului euro-atlantic de securitate asupra teritoriului statului va marginaliza și va elimina treptat tendințele separatismului agresiv, o dată cu toate fenomenele conexe acestuia.

Implementarea IPAP va favoriza procesul de democratizare pe întreg teritoriul statului, inclusiv în regiunea transnistreană, și a societății în întregime. Ca urmare a reformelor, se va ajunge la un control civil eficient al forțelor armate și al structurilor de securitate, se va ridica nivelul de interdependență și interacțiune dintre societate și organele respective ale statului. Societatea va deveni participant activ la edificarea și perfecționarea sistemului de administrație în domeniul securității și apărării.

5.6. Subiect special: regândirea relațiilor cu Rusia

Chiar de la proclamarea independenței, relațiile Republicii Moldova cu Federația Rusă a fost un subiect constant al dezbaterilor publice și o preocupare majoră a tuturor guvernelor. În mare măsură, importanța acordată acestui subiect a fost determinată de un șir de factori obiectivi: istoria, geografia, relațiile economice, comerciale și interumane, rolul pe care îl joacă Rusia în reglementarea conflictului transnistrean. Probabil din aceste considerente, nici un guvern nu și-a permis să negligeze relațiile cu Rusia și să declare o orientare pro-vestică univocă. Cu toate acestea, miza pe faptul că o relație mai „precaută” cu Moscova va duce la beneficii palpabile majore, cum ar fi soluționarea conflictului transnistrean, a eșuat, fapt care poate fi explicat și prin lipsa unei viziuni strategice, coerente și realiste.

Anul 2001 și ascensiunea Partidului Comuniștilor în rezultatul alegerilor generale parlamentare, a marcat o renunțare de facto la politica multivectorială și încercarea de a obține progrese în relațiile cu Moscova prin forțarea unui curs politic extern clar pro-rusesc. În pofida acestei noi abordări și a unor succese cu caracter simbolic¹⁸¹, nu s-a reușit o schimbare calitativă a acestei relații, nici una din problemele majore nu a fost rezolvată.

Mai mult, în urma eșecului Memorandumului „Kozak” în noiembrie 2003, raporturile bilaterale au început să se degradeze în perioada 2005-2006 înregistrând cea mai defavorabilă situație a istoriei relațiilor bilaterale.

În prima fază (decembrie 2003 - iunie 2004), simțindu-se jignit de refuzul de ultimă oră a Președintelui Voronin de a semna Memorandumul, Moscova a forțat răcirea rapidă a raporturilor bilaterale politice și a blocat tentativele Moldovei de a opri degradarea relațiilor și relansa dialogul bilateral. În consecință, în pofida eforturilor Chișinăului de a minimiza impactul negativ, nesemnarea Memorandumului a condus la crearea unui cva-

si-consens anti-moldovenesc în establishmentul politic și analitic din Rusia și înrăutățirea dramatică a imaginii Moldovei în mass-media și opinia publică rusă. Mai mult, imaginea și poziția Tiraspolului au fost favorizate.

Confruntată cu ostracismul ostentativ din partea Kremlinului și preocupată de riscul pierderii alegerilor parlamentare din martie 2005, în iulie 2004 conducerea Moldovei a inițiat brusc o reorientare a politicii sale externe către Occident, renunțând să mai țină cont în orice acțiune de poziția Moscovei și de grija de a nu o deranja. Bunăoară, Moldova s-a abținut de la participarea la un șir de evenimente în cadrul CSI, a intensificat cooperarea cu NATO și în cadrul GUAM, a relansat raporturile cu România, a insistat asupra includerii SUA și UE în formatul de negocieri, a invitat UE să desfășoare Misiunea de monitorizare la frontieră moldo-ucraineană. În același timp, Chișinăul a blamat Rusia în mod deschis și de la cel mai înalt nivel că susține separatismul, a declarat că trupele sale din Transnistria sunt forțe de ocupație și că ideea reglementării conflictului prin federalizare este depășită, a acuzat Rusia de acțiuni provocatoare și destabilizatoare în ajunul alegerilor parlamentare, a refuzat să accepte observatori ruși la alegeri și a expulzat din Moldova mai mulți consultanți politici din Rusia. Punctul culminant al acestei politici unilaterale l-a constituit aprobarea de către Parlament a Legii cu privire la prevederile de bază a regiunii Transnistrene, acțiune precedată de declarațiile și apelul Parlamentului din 10 iunie 2005¹⁸² și formarea consensului politic parlamentar în baza Declarației de Parteneriat pentru Integrare Europeană din 24 martie 2005, care proclama integrarea europeană drept obiectiv strategic absolut și ireversibil al politicii externe și interne a Republica Moldova.

Bineînțeles, reacția Moscovei nu s-a lăsat așteptată. În primul rând, Moscova s-a situat în mod clar pe pozițiile Tiraspolului și a acuzat Moldova de destabilizare iresponsabilă a situației în procesul de negocieri. În al doilea rând, Moscova a introdus restricții la importul producției vegetale și animale din Moldova în Rusia, ca prevestitor al unor

¹⁸¹ Se are în vedere Tratatul de bază (noiembrie 2001), intensificarea contactelor la nivel înalt între conducerea ambelor țări, implicarea Federației Ruse în soluționarea conflictului transnistrean prin cunoscutul Plan „Kozak” etc.

¹⁸² Două declarații privind „Principiile democratizării și demilitarizării regiunii Transnistrene” și apelul cu privire la Planul Iușcenko cu privire la reglementarea prin democratizare a conflictului transnistrean.

măsurii punitive economice pe care Moscova urma să le introducă peste puțin timp.

Întâlnirea Voronin-Putin în Kazan în august 2005 a reprezentat primul pas spre stoparea declinului și reluarea dialogului în relațiile moldo-ruse. Începând din octombrie 2005, experți moldoveni și ruși demarează consultări intense pe marginea căutării unei formule de compromis, pe mai multe direcții: politic, economic etc.

Perioada august 2005 – august 2006 este marcată de o temperare a retoricii „neamicale” între Federația Rusă și Republica Moldova și dominarea proceselor de inerție în relațiile dintre ambele state. Totodată, aceste procese s-au manifestat și prin câteva evoluții ce vizau relațiile economice și comerciale moldo-ruse. În primul rând, Republica Moldova a simțit plener noua politică a concernului rus „Gazprom” privind prețurile la gaze exportate în țările din CSI. Pe parcursul anului 2006, prețul la gaze importate din Federația Rusă¹⁸³ s-a majorat în două runde de la 80 USD per 1000 m³ la 160 USD și va crește pe parcursul următorilor ani până la 230-240 USD. În al doilea rând, în martie 2006 autoritățile sanitare ale Federației Ruse au introdus embargoul asupra importului de vinuri moldovenești, invocând motive de calitate. Deși calitatea vinurilor moldovenești importate în Federația Rusă nu a fost întotdeauna impecabilă, este cert că o asemenea decizie își are originea în caracterul relațiilor politice tensionate între ambele state.

După o perioadă de oprire a escaladării, începând cu întâlnirea Voronin – Putin (august 2006) la Moscova, Chișinăul încearcă să repare accelerat relațiile cu Rusia, dând semne de optimism privind acceptarea de către Rusia a acordurilor de pachet propuse de Moldova și care în paralel cu reglementarea conflictului transnistrean ar asigura o ameliorare calitativă a relațiilor Moldovei cu Federația Rusă și soluționarea unor dosare grele permanent perpetuate din momentul obținerii independenței: prezența forțelor rusești în regiunea de est; cooperarea comercial-economică; liniile directe ale politicii externe moldovenești.

Pachetul avansat de Moldova a inclus propuneri în toate aceste direcții: neutralitate, garanții că după retragere trupele ruse nu vor fi înlocuite cu alte forțe străine, recu-

noașterea proprietății ruse în Transnistria, regim privilegiat pentru investitorii ruși în partea dreaptă a Nistrului, proiecte investiționale comune. În schimb, Chișinăul aștepta ca Rusia să susțină demersurile de reglementare a conflictului în baza asigurării viabilității statului reîntegrat, în care Transnistria ar avea statut de autonomie.

În afară de aceasta, Moldova renunță la dreptul de a impune veto împotriva aderării Rusiei la OMC (noiembrie 2006) și la începutul anului 2007 semnează acordul corespunzător cu Moscova. În perioada septembrie 2006-ianuarie 2007, grupul de experți moldoveni în condiții semi-secrete negociază cu colegii din Rusia pachetul respectiv, însă fără a ajunge la o soluție de compromis.

Negocierile conduc la suspiciuni din partea partenerilor occidentali, speculații în mass-media locală și internațională, iar încercarea Președintelui Voronin de a tona terenul cu partenerii politici cu privire la posibilitatea organizării unor alegeri anticipate catalizează destrămarea parteneriatului politic și conduce la tensionarea relațiilor dintre putere și opoziție.

Cu toate că în iunie 2007 au avut loc trei întrevederi Voronin – Putin, nu se cunosc informații veridice cu privire la conținutul discuțiilor și prevederile propunerilor de reglementare discutate, dincolo de asigurările conducerii RM că acestea se înscriu perfect în cadrul legal existent și că orice soluție va fi negociată în cadrul formatului 5+2. Însă deja se poate spune că prețul cerut de Moscova este mai mare decât cel propus de Moldova.

În acest context, asigurările conducerii Moldovei că s-a reușit soluționarea tuturor problemelor în afară de cea transnistreană, nu corespund realității. Or, Rusia nu va accepta nici o formulă care nu ar conține garanții că Moldova nu va ieși din sfera ei de influență. Deci, de la Moldova se așteaptă concesiuni și în domeniul politicii externe. Nici un fel de progrese nu s-au înregistrat în retragerea trupelor ruse din Transnistria. Mai mult, Rusia a suspendat participarea la Tratatul FACE. Și este greu de crezut că Moscova își va modifica această poziție ținând cont de demararea ciclului electoral din Rusia.

¹⁸³ Din 2006, Republica Moldova își acoperă necesitățile în gazele naturale prin importul acestora din Federația Rusă în proporție de 100%. Unicul furnizor este compania de stat „Gazprom”.

În plan economic, asigurările de relansare a exporturilor de vinuri moldovenești pe piața rusă s-au adevărat până la urmă. Totuși, relansarea acestora nu va însemna soluționarea problemelor din sectorul vinicol moldovenesc, iar exporturile noastre nu vor reveni la volumele de altădată. De altfel, din punct de vedere al impactului practic economic reluarea exportului de vinuri în Federația Rusă s-a transformat pentru autoritățile din Moldova într-un fetiș. Iluziile revenirii rapide pe piața rusă cu ocuparea celorlalte segmente ale pieței și molipsirea cu ele a agenților economici a încetinit procesul de modernizare a sectorului¹⁸⁴ și reorientarea exportului către alte piețe.

Cu toate că Rusia nu manifestă semne că ar fi dispusă să facă concesii în chestiunile cele mai sensibile, conducerea Moldovei pare pregătită să ofere în avans o plată și mai mare (cum ar fi facilitarea unui aflus de capital rusesc în mai multe ramuri strategice), sperând că astfel va convinge Rusia să răspundă simetric. Or, persistența acestei logici și construirea politicii față de Rusia pe baza unor așteptări nerealiste reprezintă principalul risc pentru Moldova în relațiile ei cu Rusia. În plus, în viitorul apropiat, relațiile Republicii Moldova cu Federația Rusă vor fi supuse unei serii de riscuri importante.

Conflictul transnistrean nesoluționat. Conflictul transnistrean joacă un rol-cheie în modelarea relațiilor moldo-ruse, la fel cum Rusia joacă un rol determinant în soluționarea acestui conflict. Atâta timp cât o asemenea stare de lucruri este perpetuată, relația bilaterală va fi umbră și nu va intra în albia normalității. În acest context, în relațiile sale cu Rusia, Republica Moldova se plasează de multe ori pe poziții defensive și își percepe dependențele sale de marele vecin ca riscuri și vulnerabilități acute.

Asimetria relațiilor economice. Republica Moldova depinde totalmente de furnizarea gazului de către „Gazprom”, o companie controlată de statul rus. Capitalul rusesc deține 11,3% în stocul investițiilor în

economia Republicii Moldova și un control practic cvasi-total asupra economiei Transnistriei. În plus, piața rusă rămâne una din piețele principale de desfacere pentru exporturile moldovenești, cu 17,4% din total. Cota pieței ruse, cel mai probabil, va crește o dată cu reluarea exportului de vinuri din Moldova pe această piață.

Fluxurile migraționale. Conform unor estimări precaute, în Federația Rusă sunt plecați temporar 59% de emigranți moldoveni (190 de mii de persoane)¹⁸⁵. În același timp, veniturile remise de emigranții moldoveni din Rusia constituie aproximativ 50% din volumul total al remiterilor efectuate prin intermediul băncilor comerciale. Reprezentând 36% din PIB, rolul acestor resurse pentru creșterea economică a Republicii Moldova este greu de subestimat. În acest fel, politica Rusiei vizavi de emigranții moldoveni poate evidenția o vulnerabilitate importantă a Republicii Moldova. Federația Rusă poate influența situația în două feluri: a) printr-o politică de asimilare a emigranților prin Programe guvernamentale – în acest fel Republica Moldova își pierde definitiv resurse umane și treptat volumul veniturilor remise se micșorează o dată cu stabilirea familiilor emigranților pe teritoriul Federației Ruse, b) prin expulzarea emigranților în Moldova – în acest fel Republica Moldova pierde brusc veniturile remise și primește înapoi sute de mii de cetățeni activi, fără ca economia să fie pregătită să absoarbă această forță de muncă. O asemenea situație comportă riscuri de tensiuni sociale pronunțate în Moldova.

Influența mediatică. Federația Rusă își menține influența mediatică enormă asupra populației moldovenești, în primul rând, prin canale de televiziune, dar și prin ziare și alte surse de informare. În acest sens, foarte sugestive sunt rezultatele Barometruului de Opinie Publică din noiembrie 2007, care arată că președintele rus Vladimir Putin este cel mai credibil politician pentru populația din Republica Moldova, depășind cu ușurință atât pe președintele Republicii Moldova, cât și pe cei ai României, Ucrainei sau Statelor Unite¹⁸⁶.

Miza pe modele de negocieri directe. În negocierile politice cu Federația Rusă, Moldova preferă modele de negocieri bilaterale și netransparente. Aceasta limitează

¹⁸⁴ Prin modernizare se are în vedere atât perfecționarea procesului tehnologic, cât și aspecte ce țin de certificarea calității, practicilor de management, strategii de marketing etc.

¹⁸⁵ „Modele și tendințe ale migrației și remitențelor în Republica Moldova”, Matthias Luecke, Toman Omar Mahmoud, Pia Pinger, OIM, 2007.

¹⁸⁶ Barometru de Opinie Publică, noiembrie 2007, Institutul de Politici Publice din Moldova, www.ipp.md.

posibilitățile de intervenție a comunității internaționale și plasează Republica Moldova într-o poziție foarte vulnerabilă, ca un stat mic și dependent de Federația Rusă. În acest context, nu trebuie să ne mire nici vizibilitatea internațională redusă sau negativă a Republicii Moldova în comparație cu alte state din CSI (vezi și subcapitolul **CUM SUNTEM VĂZUȚI ÎN LUME**). O vizibilitate redusă sau negativă poate servi și unui acord „de culise” între Rusia, Occident și alte puteri regionale care ar ignora interesele Republicii Moldova.

Situația internă din Rusia. Federația Rusă devine tot mai asertivă în politica internațională și tot mai dornică să-și restabilească imaginea unei puteri globale. Totodată, Rusia trece printr-o perioadă de regândire a sensului său existențial și a poziției sale în lume. Deocamdată, Rusia nu poate oferi o viziune de alternativă și atractivă pentru statele în vecinătatea sa și nu reușește să folosească eficient instrumente de soft-power. Dar situația se poate schimba cu timpul.

Relațiile Republicii Moldova cu Federația Rusă vor rămâne de o importanță majoră în timpul apropiat. Pe de o parte, Federația Rusă este și va rămâne un jucător important în regiune. Pe de altă parte, din cauza „limitelor” geografice și istorice, Republica Moldova este sortită să mențină relații cel puțin pragmatice cu Rusia și nu în mod necesar de „parteneriat strategic” cum se declara triumfalist în ultimii ani. Astfel, elaborarea unei politici realiste multidimensionale pe termen lung față de Rusia este și rămâne o necesitate pentru factorii de decizie din Republica Moldova. O asemenea strategie trebuie să țină cont de următoarele recomandări:

❑ **Conflictul transnistrean va rămâne mărul discordiei care va determina în mare parte natura relațiilor moldo-ruse.** Soluționarea acestui conflict este un subiect aparte, dar o soluție justă pentru acest conflict poate fi găsită mai degrabă

într-un context internațional cu implicarea proactivă a actorilor majori ai politicii internaționale. Totodată, soluționarea conflictului trebuie plasată și în contextul procesului de apropiere și de integrare europeană, declarat obiectiv strategic al politicii externe moldovenești.

❑ **Dependența energetică de Rusia nu poate fi evitată, dar poate fi diminuată.** Reducerea acestei dependențe presupune nu doar căutarea altor furnizori (transportarea gazului din surse terțe oricum va necesita aprobarea „Gazprom”-ului pentru utilizarea rețelei sale de transport), ci și eficientizarea modului de utilizare a gazelor prin diminuarea pierderilor și miza tot mai mare pe resurse regenerabile de energie. Când privește prețul și siguranța furnizării gazelor de către „Gazprom”, soluția cea mai bună ar implica negocieri transparente, cu principii clare și previzibile de revizuire a prețului, pentru a face în acest sens Republica Moldova mai puțin vulnerabilă în procesul de negocieri.

❑ **Diminuarea dependenței comerciale necesită diversificarea piețelor de desfacere prin obținerea de către diplomația moldovenească a unor acorduri mai avantajoase cu alți parteneri și sporirea competitivității produselor moldovenești.** În același timp, autoritățile și companiile moldovene trebuie să folosească cu mai mult curaj instrumente internaționale legale și mediatice pentru protejarea propriilor interese comerciale. Totodată, pentru Republica Moldova este avantajoasă integrarea Federației Ruse în diferite organisme comerciale și economice internaționale (de pildă, OMC), care ar implica instrumente multilaterale de asigurare a respectării angajamentelor asumate.

❑ **Republica Moldova are nevoie de un mare avocat european.** Acest partener ar trebui să o asiste în promovarea intereselor sale legitime și să atragă o atenție sporită din partea Uniunii Europene față de problemele cu care se confruntă.

Elaborarea și aplicarea unei abordări strategice în relațiile cu Federația Rusă, ar permite forjarea unui parteneriat strategic, dar și pragmatic, de pe urma căruia ar beneficia până la urmă ambele părți.



6

*Mediul și resursele
naturale: să ne
gândim la viitor*

//

Mă interesează viitorul pentru că acolo îmi voi petrece tot restul vieții”.

Anonim





Mediul și resursele naturale: să ne gândim la viitor

Acest capitol analizează eficiența utilizării resurselor naturale de care dispune Republica Moldova și impactul pe care îl are activitatea umană asupra mediului ambiant. Din păcate, Republica Moldova nu lasă impresia unei țări îngrijite și prietenoase din punct de vedere al securității ecologice, lucru ce compromite imaginea sa ca destinație turistică și ca mediu de viață. Pentru a schimba această stare de lucruri, autorii sugerează că o atenție aparte trebuie acordată utilizării adecvate a deșeurilor acumulate în țară. Din acest capitol fac parte și două subiecte speciale. Primul este cel legat de degradarea solurilor. Deși este invocată frecvent ideea că solurile fertile ar fi principala noastră bogăție naturală, ele sunt utilizate într-un mod irațional, care duce la epuizarea acestei resurse. Al doilea subiect special este cel al ariilor naturale protejate, Republica Moldova fiind una din țările codășe ale Europei din punct de vedere al extinderii și valorificării nedegradante a acestor zone

6.1. Resursele naturale ale țării

Diagnoza

Republica Moldova este o țară dens populată (118 loc./km²), acest indicator depășind media europeană de două ori și media mondială de trei ori. Evident că și presiunea antropică asupra mediului, inclusiv asupra resurselor naturale, este foarte mare. Gradul înalt de utilizare agricolă a teritoriului (75%, primul loc în Europa), determină un impact negativ considerabil asupra naturii. Raportul dintre populația totală, pe de o parte, și suprafața agricolă și cea arabilă, pe de altă parte, reflectă un grad redus de asigurare cu astfel de terenuri (**Tabelul 14**). În perioada 1950-1990, ca urmare a creșterii accentuate a numărului de locuitori, gradul de asigurare cu terenuri agricole și arabile s-a diminuat considerabil. În ultimele două decenii, dinamica acestor indicatori s-a inversat ușor. În anul 2006, unui locuitor îi reveneau în medie 0,63 ha de teren agricol și 0,46 ha de teren arabil, dar diferențele teritoriale sunt semnificative.

Țara dispune de un spectru variat de resurse naturale, având un grad suficient de asigurare cu resursele primordiale pentru societatea umană (climatice, de apă, biologice, de sol). Resursele climatice, îndeosebi cele agroclimatice, sunt printre cele mai im-

portante resurse naturale. Solurile reprezintă bogăția naturală principală, 70% din acestea fiind cernoziomuri. Însă după cum este arătat mai jos, în acest capitol (vezi subiectul special **DEGRADAREA SOLURILOR**), exploatarea solurilor se face într-un mod degradant, de parcă capacitatea acestora ar fi inepuizabilă.

Tabelul 14 Raportul dintre populația totală și unele categorii de terenuri

Anul	Suprafața agricolă / Populația totală (ha pe locuitor)	Suprafața arabilă / Populația totală (ha pe locuitor)	Suprafața silvică / Populația totală (ari pe locuitor)	Suprafața terenurilor cu vegetație spontană* / Populația totală (ha pe locuitor)
1950	1,24	0,93	10,4	0,33
1970	0,76	0,53	8,7	0,19
1990	0,59	0,40	9,6	0,18
2006	0,63	0,46	11,0	0,20

Note: * păduri și alte terenuri cu vegetație forestieră, pășuni și fânețe.

Surse: Calculat de autori după Cadastrul funciar general al Republicii Moldova și Anuarul statistic al Republicii Moldova

Resursele de apă sunt reprezentate de apele de suprafață ale râurilor, lacurilor și de apele subterane. Unui locuitor îi revin circa 1500 m³ de apă pe an, adică de 3 ori mai puțin decât media europeană (**Tabelul 15**). În sudul țării se constată chiar un deficit de apă potabilă.

Ținând cont de divizarea proporțională a resurselor comune de apă cu Ucraina și România, resursele noastre de ape de suprafață renovabile se ridică la 4,6 miliarde

EVOLUȚIILE: 0

SITUAȚIA: 0

PERSPECTIVELE: 0

m³/an. Aceste resurse disponibile acoperă necesarul de apă al economiei naționale. Astfel, în ultimii 5 ani, apa folosită anual în economia națională (în medie 791 milioane m³) alcătuiește în medie 20-25% din acest volum. Consumul de apă s-a micșorat în ultima perioadă de la 3,8 miliarde m³ în anul 1990, la 785 milioane m³ în anul 2005, ceea ce a îmbunătățit gradul de asigurare cu resurse de apă a țării. În contextul schimbărilor climatice globale, resursele acvatice ale Republicii Moldova sunt totuși relativ limitate. O altă problemă este folosirea irațională a acestor resurse. De exemplu, pierderile la transportarea apei constituie, conform datelor oficiale ale BNS, 8,2% în medie pe an, iar pierderile de apă potabilă sunt de 30%. Utilizarea intensă a resurselor de apă a atins limita cotelor disponibile. Fluviul Nistru acoperă 32% din consumul total de apă potabilă, iar râul Prut – 3%, ambele asigurând cu apă potabilă în principal marile orașe (Chișinău, Tiraspol, Tighina, Bălți, Cahul). Populația rurală folosește preponderent ape freatice din fântâni, dintre care majoritatea nu corespund normelor sanitaro-epidemiologice de apă potabilă. Resursele de ape subterane minerale (potabile și curative) sunt reprezentate de 16 zăcăminte exploatare și alte 13 în stadiu de cercetare.

până la peste 1000 m, cu temperaturi de 20-80°C, concentrate în lunca râului Prut și în nordul republicii, neutilizate în prezent.

Deși dispune de circa 430 de zăcăminte de substanțe minerale utile, asigurarea țării cu resurse de substanțe minerale utile este insuficientă. Cele mai mari sunt rezervele de resurse de materiale de construcții (argile, nisipuri, calcare, gips, roci silicioase, gresie, roci cristaline). Alte resurse economice importante sunt absente (cum ar fi cele metalifere) sau insignifiante (cum ar fi cele de combustibil). Resursele de substanțe minerale utile sunt valorificate pe larg, fiind înregistrate peste 200 de zăcăminte în exploatare, dintre care circa 2/3 în cariere, iar celelalte în mine. Volumul total al extragerii de substanțe minerale utile pentru ultimii 5 ani este în medie de 914 mii t anual (materie primă pentru ciment, sticlă și industria zahărului, materiale de formare și gips) și 2059 mii m³ anual (blocuri pentru fațadă, calcar de tăiere, roci de construcție, pietriș, materie primă pentru cărămidă și cheramzit). Tendința volumului de extragere este în creștere. Extragerea combustibililor (țiței și gaze naturale) nu este reflectată în statisticele oficiale, însă conform unor rapoarte în perioada 2000-2004 au fost extrase 2,2 milioane m³ de gaze naturale (din zăcămintul Victorovca, r-l Cantemir) și aproximativ 9 mii t de țiței (din zăcămintul Văleni, r-l Cahul). Nu sunt pe deplin valorificate resursele explorate de materie primă silicioasă (diatomit, tripoli), care are utilizări variate și din care pot fi obținute produse valoroase (sticlă solubilă și decorativă, clei de cancelarie, cărămidă ușoară termoizolantă). Sunt frecvente exploatarea neautorizată de resurse minerale, efectuate îndeosebi de către populația rurală pentru necesități locale. Volumul extragerii, conform unor estimări aproximative, este de ordinul sutelor de mii de tone. Suprafețele ocupate de exploatarea miniere se extind (7 mii ha în prezent), iar volumul deșeurilor miniere crește constant (107 milioane m³ în prezent).

Resursele biologice au un potențial modest, fiind reprezentate câteva tipuri de ecosisteme. După compoziția floristică, cele mai bogate sunt ecosistemele forestiere (peste 850 de specii), urmate de cele de luncă (cca. 650 de specii), de stepă (peste 600 de specii), petrofite (cca. 250 de specii), acvatice și

Tabelul 15 Resursele de apă în Europa, CSI, Republica Moldova și țările vecine

Regiuni, state	Suprafața, mii km ²	Populația (la 01.01.2006), mil. locuitori	Resursele de apă, km ³ /an	Asigurarea cu apă, mii m ³ /locuitor/an
Resursele de apă totale				
Europa	10500	654	2970	4,5
CSI	22000	250	4360	17,4
Ucraina	603,7	49	98,2	2,00
România	238,4	22	135	6,14
Republica Moldova	33,8	4	5,9	1,48
Resursele de apă locale				
Ucraina	603,7	49	55,5	1,13
România	238,4	22	35,0	1,59
Republica Moldova	33,8	4	1,26	0,32

Sursă: Mediul geografic al Republicii Moldova, 2007;

Aceste ape sunt valorificate insuficient, cu excepția zăcămintelor de la Cahul, Hârjaucă, Camenca, folosite la sanatoriile din localitățile respective și Gura Căinarului, Varnița, Chișinău, Soroca, Bălți și alte câteva, a căror apă este comercializată. De asemenea, sunt prezente și ape termale, la adâncimi de la 100 m

palustre (cca. 160 de specii). Lumea animală este reprezentată de cca. 15 mii de specii de animale, dintre care 461 de specii de vertebrate (inclusiv 71 specii de mamifere, 281 specii de păsări și altele), celelalte fiind nevertebrate. Dintre ecosisteme, cele mai importante sunt cele forestiere, a căror funcție primordială este asigurarea echilibrului ecologic, a odihnei și recreării populației. Pădurile propriu-zise ocupă 362,7 mii ha, unui locuitor revenindu-i în medie doar 0,1 ha de pădure. Aceasta denotă un grad foarte redus de asigurare a populației cu terenuri forestiere. Volumul total al masei lemnoase este de 45 mil. m³, iar coeficientul creșterii medii anuale a masei lemnoase alcătuiește 3,3 m³/ha. Anual se taie un volum de 403,8 mii m³ de masă lemnoasă (în medie pentru ultimii 5 ani), conform statisticilor oficiale, acestea fiind în cea mai mare măsură tăieri sanitare, de regenerare și de îngrijire a pădurii (deși legislația interzice tăierile industriale de pădure, acest fenomen persistă). Un alt indicator sugestiv care denotă presiunea asupra acestor resurse este raportul dintre populația totală și suprafața terenurilor cu vegetație spontană (păduri și alte terenuri cu vegetație forestieră, pășuni și fânețe). În ultima jumătate de secol acest indicator a avut o tendință generală de micșorare, de la 0,33 ha pe locuitor în 1950, la 0,20 ha în 2006 (**Tablelul 14**). Resursele biologice se află la limita exploatării, constatându-se un număr mare de specii pe cale de dispariție din cauza defrișărilor, vânatului și pescuitului.

În Republica Moldova sunt prezente resurse inepuizabile de energie (solară, eoliană) și resurse regenerabile de energie (hidraulică, a biomasei), care sunt însă foarte slab valorificate (vezi subcapitolul **ENERGIA**). Există și un potențial modest de resurse turistice, reprezentate de peisaje pitorești, monumente ale naturii, ape minerale curative și care, de asemenea, nu sunt utilizate plenar (vezi subiectul special **DEZVOLTAREA TURISMULUI**).

Riscuri

Anumite riscuri la adresa resurselor de care dispune Republica Moldova sunt de natură externă. De exemplu, calitatea resurselor climatice se reduce ca urmare a încălzirii globale. Totuși, riscurile majore pentru resursele naturale de care dispune țara noastră

sunt legate de exploatarea lor irațională. Acest fapt este provocat de cadrul legislativ inadecvat, aplicarea selectivă a prevederilor legale, inclusiv a sancțiunilor, precum și de lipsa de concordanță între acțiunile autorităților publice locale și cele centrale. Este răspândită exploatarea ilicită a resurselor naturale, îndeosebi a substanțelor minerale utile, a resurselor vegetale, faunistice și de apă. Integritatea ariilor naturale și a componentelor acestora protejate de stat (vegetație, faună, izvoare, monumente ale naturii) este deosebit de afectată de exploatarea resurselor naturale din perimetrul acestora. Creșterea necontrolată a exploatărilor miniere și a volumului deșeurilor industriei miniere provoacă extinderea suprafețelor scoase din circuitul agricol.

Se constată reducerea calității apei potabile, care afectează populația și economia națională. Gospodărirea inadecvată intensifică tendințele de degradare a resurselor de sol și a celor biologice. Deștelenirea paștilor, defrișarea, pășunatul, vânatul și pescuitul excesiv duc la degradarea resurselor vegetale și a celor faunistice. Degradarea resurselor biologice și de soluri este determinată și de creșterea frecvenței incendiilor, inclusiv a celor provocate, care contribuie și la sporirea emisiilor de CO².

Politici guvernamentale

După obținerea independenței a fost adoptat cadrul legislativ în domeniul resurselor naturale, dintre care mai importante sunt Codul funciar (1991), Legea privind protecția mediului înconjurător (1993), Codul subsolului (1993), Codul apelor (1993), Codul silvic (1996), Legea cu privire la resursele naturale (1997) și Legea privind fondul ariilor naturale protejate de stat (1998). Bazele politicii de mediu sunt stabilite în Concepția politicii de mediu a Republicii Moldova (2001). Unul din obiectivele principale ale acestei concepții este „Prevenirea și reducerea impactului negativ al activității economice asupra mediului, resurselor naturale și sănătății populației în contextul dezvoltării durabile a țării”. Republica Moldova a ratificat și cele mai importante acorduri și convenții internaționale în domeniul resurselor naturale, însă implementarea acestora se confruntă cu multe dificultăți de caracter instituțional și financiar.

Elaborarea politicilor privind resursele naturale și implementarea acestora este realizată de câteva instituții de stat: Ministerul Ecologiei și Resurselor Naturale, cu câteva instituții subordonate, Agenția de Stat pentru Silvicultură „Moldsilva”, Agenția „Apele Moldovei” ș.a. Or, această „dispersare instituțională” împiedică coordonarea politicilor în domeniu, administrarea rațională și protecția resurselor naturale.

Instituțiile de stat din domeniul mediului, în special Ministerul Ecologiei și Resurselor Naturale (MERN) contribuie la perfecționarea legislației de mediu, inclusiv prin elaborarea sau revizuirea unor legi, hotărâri etc., din care menționăm „Codului subsoului”, Legea privind fondul ariilor naturale protejate de stat ș.a.

În domeniul resurselor de substanțe minerale utile situația este tensionată, întrucât nu sunt delimitate clar atribuțiile organelor administrației publice centrale și ale celor locale privind gestionarea acestor resurse, nu este respectată în toate cazurile de exploatare a zăcămintelor legislația în domeniu (vezi cazurile cu zăcămintele Cosăuți, Criva, Micăuți și altele), nu sunt inventariate toate zăcămintele, persistă exploatarea neautorizată.

În domeniul resurselor de apă a fost realizat Programul național de alimentare cu apă și canalizare a localităților până în 2006, în cadrul căruia au fost întreprinse o serie de măsuri pentru ameliorarea aprovizionării centralizate cu apă potabilă. Însă din cauza finanțării insuficiente din bugetul de stat, au fost realizate mai puțin de jumătate din măsurile preconizate. În perioada 2004-2006 au fost dezvoltate și modernizate sisteme de alimentare cu apă și canalizare în 103 din 156 de localități preconizate. De asemenea, au fost amenajate și restabilite 78 mii de fântâni din cele peste 93 de mii preconizate. Acești indicatori cantitativi nu relevă, însă, calitatea lucrărilor efectuate, care de multe ori au fost cosmetice.

Noul Program de alimentare cu apă și de canalizare a localităților din Republica Mol-

dova până în anul 2015¹⁸⁷ prevede inventarierea sondelor arteziene și conservarea sau lichidarea celor abandonate, modernizarea și extinderea rețelei de monitorizare a apelor subterane, evaluarea calității apelor subterane, extinderea rețelei și capacității analitice a laboratoarelor în contextul standardelor europene privind apa potabilă. Realizarea acestui Program necesită investiții de 5,2 miliarde lei. Conform Programului, conducta Vadului-Vodă – Chișinău va fi prelungită până la orașele Strășeni și Călărași, iar conducta Soroca – Bălți va fi modernizată și va asigura cu apă orașele Florești, Drochia, Sângerei și Telenești. Vor fi extinse și alte conducte de apă. După implementarea adecvată a acestui Program, jumătate din populația țării va fi asigurată cu apă potabilă calitativă.

Cadrul de politici în domeniul protecției resurselor biologice este destul de complex¹⁸⁸. Esența politicilor urmărește extinderea și ameliorarea suprafeței forestiere, recoltarea masei lemnoase numai în limitele stabilite de amenajamentele silvice, extinderea spațiilor verzi și a perdelelor forestiere de protecție. Pentru realizarea adecvată a funcțiilor ecologice ale pădurilor este necesar ca gradul de împădurire a teritoriului să atingă 15% până în 2010. Depășirea acestei cote de împădurire va fi dificilă din cauza valorificării agricole excesive (75% din suprafața totală), a densității rețelei de localități (10-12%) și dominării proprietății private asupra terenurilor agricole.

Pentru atingerea obiectivelor enumerate sunt implementate un șir de proiecte de conservare a diversității biologice, înverzire a localităților și dezvoltare a pădurilor comunale, finanțate cu precădere din sursele externe. În cadrul acestor proiecte are loc extinderea suprafețelor forestiere, crearea insulelor verzi de arbori și arbuști și a coridoarelor de interconexiune între masivele împădurite, plantarea perdelelor forestiere de protecție de-a lungul râurilor și a drumurilor. În perioada anilor 2002-2006, suprafața fondului forestier a fost extinsă cu 37,5 mii ha, inclusiv în 2006 cu 7,5 mii ha. Astfel, la începutul anului 2007, suprafețele împădurite constituiau 10,7% din suprafața țării, puțin sub obiectivul intermediar stabilit la 11%. Noua politică de gestionare a pădurilor acordă prioritate regenerării naturale. În opinia noastră, mai multă importanță

¹⁸⁷ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1406 din 30.12.2005.

¹⁸⁸ Cadrul de politici este format din Codul silvic, Legea privind ameliorarea prin împădurire a terenurilor degradate, Strategia dezvoltării durabile a sectorului forestier național, Programul și Strategia Națională de conservare a diversității biologice, Hotărârile Guvernului Republicii Moldova nr. 595 din 29.10.1996 și nr. 107 din 07.02.2001, precum și o serie de convenții și acorduri internaționale la care țara noastră este parte.

trebuie acordată și măsurilor de extindere a suprafețelor forestiere și de supraveghere a celor existente. Aceste măsuri se limitează frecvent doar la plantarea puietului. Din cauza supravegherii superficiale, a pășunatului ilicit, secetei, neglijenței populației, o bună parte din suprafețele plantate sunt distruse.

Una din acțiunile de amploare națională în vederea realizării obiectivelor vizate este lunarul de împădurire a plaiului sub genericul „Un arbore pentru dăinuirea noastră”. Pe parcursul acestei acțiuni au fost plantate în total circa 5,5 mii ha de păduri, s-au efectuat lucrări de ajutorare a regenerării pădurii pe o suprafață de circa 1700 ha, iar în parcurile și scuarurile din localități au fost plantați aproximativ 1020 mii de puiet de arbori și arbuști.

O activitate binevenită este susținerea logistică și financiară de către MERN, prin intermediul Fondului Ecologic Național al editării unor materiale de caracter informativ, educațional, științifico-metodic etc., privind mediul și utilizarea resurselor naturale, cum sunt Cartea Roșie a Republicii Moldova (ediția 2001), seria „Flora și fauna Moldovei” în 8 volume, colecția „Mediul Geografic al Republicii Moldova” în 4 volume și altele.

Recomandări

- Modificarea sistemului de gestionare a resurselor naturale, atât la nivel național cât și la cel local, pentru delimitarea clară a atribuțiilor organelor publice abilitate.
- Optimizarea cadrului instituțional, prin concentrarea gestionării resurselor naturale într-o singură instituție guvernamentală (MERN, responsabil de elaborarea politicilor în domeniul resurselor naturale, iar implementarea (executarea) acestor politici ar fi funcțiile unor instituții de stat subordonate Ministerului: Agenția de Stat pentru Silvicultură „Moldsilva”, Agenția „Apele Moldovei”, Agenția de Stat pentru Geologie „AGeoM”) și crearea unei baze de date centralizate a resurselor naturale și a impactului ecologic al activității umane.
- Consolidarea capacității Ministerului Ecologiei și Resurselor Naturale, prin mărirea numărului de angajați (actualmente numărul acestora este de 25, inclusiv doar 16 specialiști), măsură necesară în vederea realizării obiectivelor ministerului în domeniu, în special a racordării legislației naționale la standardele internaționale și implementarea acesteia.
- Pe lângă măsurile deja întreprinse, pentru îmbunătățirea asigurării cu apă potabilă a populației și a economiei naționale, ar trebui să fie luate în considerare și alte măsuri, cum ar fi diminuarea consumului specific de apă în industrie prin rețehnologizarea proceselor de producție, raționalizarea consumului de apă de către populație, utilizând pârghiile economice (de revăzut politica tarifară, prin diferențierea tarifelor atât pe categorii de consumatori, cât și în plan geografic, acoperirea cheltuielilor reale, asigurarea transparenței la calcularea tarifelor), administrative și educaționale, finanțarea lucrărilor de explorare a noilor zăcăminte de ape arteziene pentru alimentarea cu apă a localităților.
- În vederea utilizării raționale a substanțelor minerale și a protecției mediului ca urmare a exploatărilor miniere este necesară implicarea mai eficientă a autorităților publice locale în monitorizarea și valorificarea resurselor de substanțe minerale utile, înăsprirea sancțiunilor pentru valorificarea substanțelor minerale utile fără respectarea legislației, recultivarea terenurilor deteriorate prin excavații miniere, stimularea agenților economici care valorifică deșeurile miniere, stimularea reutilizării industriei miniere în scopul reducerii volumului deșeurilor de producție, realizarea unor activități educaționale în vederea utilizării raționale și a protecției resurselor de substanțe minerale utile.
- Pentru prevenirea degradării biodiversității și sporirea potențialului resurselor biologice este necesară combaterea tăierilor ilicite a vegetației forestiere, extinderea suprafețelor împădurite și a celor de pajiști (în special pe terenurile degradate), crearea de plantații silvice din specii cu o creștere rapidă, regenerarea arboretului natural fundamental care concentrează principalele populații de plante rare, crearea ariilor stabilizatoare de mediu dominate de plante ierboase și regenerarea vegetației spontane.
- Informarea populației despre daunele incendierii miștilor și efectele incendiilor asupra resurselor vegetale, a celor faunistice, de sol și climatice, prin intermediul surselor mass-media, a publicațiilor instructiv-educative, a organelor de resort etc.
- Creșterea plăților și a amenizilor pentru exploatarea ilicită a resurselor naturale: tăierea arborilor și a arbuștilor, colectarea plantelor medicinale și a celor rare, vânatul și pescuitul ilegal, distrugerea speciilor de plante și de animale introduse în Cartea Roșie, extragerea ilegală a substanțelor minerale utile, folosirea ilegală a apei din lacuri și râuri.

- Pe termen lung este necesară perfecționarea și implementarea adecvată a legislației naționale privind resursele naturale și armonizarea acestora cu legislația internațională, îndeosebi a Uniunii Europene: Codul funciar, Legea privind protecția mediului înconjurător, Codul subsolului, Codul apelor, Codul silvic, Legea cu privire la resursele naturale, Legea privind fondul ariilor naturale protejate de stat ș. a., în contextul conceptului de dezvoltare durabilă a mediului.
- Sporirea cheltuielilor pentru protecția mediului din Bugetul public național de la valoarea de 0,2% din PIB în prezent, la 0,4% în următorii 2 ani și cu o tendință de creștere continuă.
- Sprijinirea prin diverse instrumente a valorificării raționale a resurselor naturale.
- Stimularea acțiunilor de valorificare a resurselor naturale inepuizabile și a celor regenerabile.

6.2. Impactul uman asupra mediului ambiant

Diagnoza

Poluarea aerului este una din problemele cele mai esențiale legate de mediul ambiant, dar acest fenomen este monitorizat insuficient. Sursele străine au o contribuție majoră la poluarea bazinului aerian al țării. Cota acestora constituie 84% pentru depunerile de sulf și 96% – pentru depunerile de azot oxidant¹⁸⁹. Se remarcă îndeosebi emisiile provenite din România, Ucraina, Polonia și Cehia, determinate de industrializarea înaltă a acestor țări, proximitatea lor geografică și dominarea circulației vestice a maselor de aer în cursul anului. Până în prezent, nu este elaborat și implementat un mecanism adecvat de monitorizare a acestui impact și, mai ales, de compensare a pagubelor aduse factorilor de mediu, economiei naționale, sănătății și calității vieții populației. Deși, există o practică internațională suficientă în domeniul compensării prejudiciilor accidentelor tehnogene și naturale, aceste sume ajung la persoanele afectate, doar în cazul producerii unor accidente de o intensitate și scară de manifestare foarte mare. Însă, efectele cumulative ale accidentelor de scară medie și mică au un impact mult mai variat și mai îndelungat. La daunele generate de sursele externe se adaugă și cele produse de sursele din stânga Nistrului și municipiul Bender (Tighina), care generează volume de emisii net superioare celor din dreapta Nistrului, însă nu oferă pentru aceasta nici o recompensă.

Impactul atmosferic al transportului auto este excesiv. Volumul de emisii de la sursele autohtone înregistrează în ultimii ani o creștere constantă și se estimează în prezent la circa 192 mii tone anual. Transportul auto este cea mai importantă sursă de poluare a spațiului aerian, al căror emisii constituie 170 mii tone sau 88,6 % din cele sumare (**Figura 29**). Emisiile de noxe de la sursele mobile sunt într-o creștere accentuată, fiind datorate, în primul rând sporirii numărului de autoturisme, din care peste 70% sunt relativ uzate și prezintă pericole potențiale pentru calitatea aerului și sănătatea organismului uman. Înlocuirea aproape definitivă a benzinei etilate cu cea neetilată a condus

la micșorarea emisiilor de compuși ai plumbului și altor substanțe toxice, dar creșterea numărului de autovehicule și volumului de combustibil consumat, n-a permis obținerea diminuării absolute a emisiilor sumare. În centrele urbane se atestă depășiri substanțiale ale concentrațiilor admisibile în perimetrul arterelor de circulație supraaglomerate, în special din partea centrală a orașelor.

EVOLUȚIILE: 0

SITUAȚIA: 0

PERSPECTIVELE: +1

Figura 29 Volumul emisiilor atmosferice totale și pe surse de emisie, mii tone



Impactul surselor staționare de emisii este mai redus ca proporții. După un declin masiv (de peste 10 ori) din anii 1990, în ultimii ani volumul sumar al emisiilor de la sursele staționare atestă o creștere constantă, dar cu ritmuri mai reduse, în comparație cu sursele mobile. Actualmente, acestea constituie circa 22 mii tone. Din cele 22,5 mii surse staționare de emisii, doar 3 mii dispun de instalații de purificare. În municipiul Chișinău, din 6784 de surse, 13% sunt înzestrate cu asemenea instalații, iar în municipiul Bălți – numai 10%. De asemenea, peste jumătate din surse sunt neorganizate și dispun de utilaje tehnologice uzate¹⁹⁰. Cele mai importante surse fixe de poluare sunt CET-urile și cazangeriile, urmate de întreprinderile industriale și stațiile PECO. În localitățile rurale se remarcă deșeurile menajere și agricole, iar în apropierea cari-

¹⁸⁹ Starea mediului în Republica Moldova în anul 2005 (Raport Național), Chișinău, 2006.

¹⁹⁰ Anexele cu privire sursele fixe de poluare a aerului din Rapoartele Agențiilor Ecologice pentru anul 2005.

erelor mari de nisipuri și calcare – uriașele grămezi de moluz. În pofida neajunsurilor menționate, în ultimul timp se observă unele semnale pozitive, generate, în primul rând de trecerea întreprinderilor energetice și de termoficare de la cărbune și păcură la alimentarea cu gaz natural, precum și de demararea lucrărilor de modernizare a instalațiilor pentru purificarea aerului. De asemenea, sunt monitorizate instalațiile care utilizează freon, amoniac, clor, anhidridă sulfuroasă etc. În același timp, în activitatea complexului termoelectric sunt depistate încălcări ale regimului privind reglarea procesului de ardere, de nerespectare a instrucțiunilor și STAS-urilor privind exploatarea aparatelor de măsură și control, lichidarea la timp a dezermetizărilor arzătoarelor și canalelor de gaze etc.

Activitatea și neglijența umană lasă o amprentă negativă și asupra calității apei în Moldova. Poluarea apelor este cauzată de funcționarea ineficientă a stațiilor de purificare a apelor uzate și lipsa acestor stații în multe localități, scurgerea necontrolată a apelor pluviale, stocarea deșeurilor animale, miniere și menajere în imediata apropiere de sursele de apă, spălarea mijloacelor de transport pe malurile cursurilor și bazinelor de apă etc. Din 131 stații de purificare din localitățile țării, funcționează numai 78, iar 25 din acestea recepționează și evacuează apele uzate fără epurare. De mai mulți ani nu se soluționează problema epurării apelor uzate în majoritatea localităților, cele mai problematice fiind orașele Soroca, Rezina, Criuleni, Călărași și altele. În gospodăria casnică rurală deșeuri animale sunt împrăștiate pretutindeni, provocând un impact sporit asupra apelor freatice, de unde se alimentează cu apă peste 70 % din populația rurală.

O altă sursă de impact major asupra aerului și apelor sunt grămezile enorme de făină de calcar (moluz), amplasate în perimetrul carierelor de extracție a calcarului, îndeosebi în partea de nord-vest a țării. Evacuarea acestor deșeuri cu ajutorul transportului auto este costisitoare, iar piața locală le absoarbe doar parțial, deși acestea ar putea servi ca materie primă ieftină pentru fabricarea cărămidei presate (fortanului), mortarului și altor materiale de construcție.

Gradul de poluare a majorității resurselor de ape de suprafață și freatice variază de la moderat la puternic. O serie de indicatori-cheie de poluare a apei din râul Bâc depășesc de 2,0-2,5 ori concentrația maximă admisibilă (CMA) în amonte de municipiul Chișinău și de 3-4 ori în aval. Substanțele nocive depășesc CMA la toate stațiile de supraveghere a calității apei pe râul Răut. Deși calitatea apei râurilor Nistru și Prut este, în ansamblu, mai bună, concentrația substanțelor nocive crește considerabil în aval de centrele urbane (Soroca, Rezina, Criuleni, Ungheni și Cahul). Serviciul Epidemiologic de Stat înregistrează în ultimii 3 ani o creștere îngrijorătoare a agenților microbiologici patogeni în lacuri și râuri, inclusiv în Nistru și Prut. Cu adevărat alarmantă este poluarea lacurilor comunale, din care majoritatea nu au fost curățate în ultimii 15 ani. O situație care necesită o intervenție urgentă este poluarea cu produse petroliere a lacului Belev din rezervația științifică „Prutul de Jos” în urma scurgerilor de la sondele de foraj ale companiei „Redeco Ltd”. În apropierea acestor sonde concentrația de produse petroliere depășește CMA de peste 5 ori.

Contaminarea sporită a apelor freatice folosite de populație este unul din factorii cu o influență nefastă asupra stării de sănătate a națiunii (vezi **SĂNĂTATEA PUBLICĂ**). Inventarierea sondelor de apă și bazinelor acvatică efectuată în 2006 a constatat că doar 2665 din cele 4448 sonde existente sunt amenajate cu respectarea zonelor de protecție sanitară. Peste 80% din apele subterane nu corespund standardelor ecologice și sanitaro-igienice, în 70% din fântânile monitorizate s-au depistat depășiri ale CMA pentru nitrați, nitriți și fluor, iar în 30% - la poluanții microbiologici.

Un impact major asupra fondului forestier îl au defrișările ilicite ale fâșiilor de protecție a terenurilor agricole, de pe malurile râurilor și râpelor și din perimetrul ariilor protejate și a spațiilor verzi. Foarte îngrijorătoare sunt defrișările în pădurile comunale situate pe terenuri cu risc de alunecări și de eroziuni. Impactul acestor acțiuni se răsfrânge cu precădere asupra funcțiilor economice indirecte și ecologice ale pădurii (prevenirea alunecărilor de teren, eroziunii solurilor, secetei și inundațiilor, purificarea aerului, prezervarea diversității biologice,

asigurarea odihnei și restabilirii sănătății populației). Defrișările sunt condiționate nu doar de necesități obiective, precum insuficiența pășunilor și a combustibilului, sărăcirii masive a majorității populației rurale, ci într-o mare măsură de neglijența populației și a autorităților locale. Această neglijență se manifestă prin controlul superficial al suprafețelor forestiere aflate în afara fondului silvic de stat și cuantumul mic al amenziilor stabilite pentru aceste încălcări, inclusiv pentru persoanele cu funcții de răspundere.

Riscuri

Monitorizarea și reglementarea insuficientă a impactului poluării transfrontaliere diminuează considerabil eficiența ecologică-economică a acțiunilor realizate de autoritățile publice, beneficiarii și poluatorii autohtoni pentru supravegherea și ameliorarea situației ecologice în Republica Moldova. Surse străine nu pot fi supuse unui control permanent, iar prejudiciile cauzate de acestea populației autohtone, de regulă, nu sunt compensate. De asemenea, în urma pierderii controlului asupra teritoriului din stânga Nistrului, impactul întreprinderilor industriale și al altor surse de poluare din această zonă nu este supus monitorizării și compensării de către autoritățile oficiale ale Republicii Moldova.

Lipsa instalațiilor de purificare și uzura celor existente reduce considerabil capacitatea de autopurificare a aerului și sporește impactul asupra sănătății populației din zonele adiacente. Deosebit de periculoase sunt sursele staționare de emisii neautorizate, aflate în contact aproape direct cu organismul uman. Numărul mare de automobile și supraaglomerarea rutelor urbane reprezintă alte pericole majore pentru calitatea aerului și sănătatea organismului uman.

Ignorând poluarea microbiologică a apelor freactice, cursurilor și bazinelor de apă, autoritățile și populația se pot confrunta în viitorul apropiat cu epidemii zonale și locale cu consecințe foarte grave, mai ales asupra copiilor. Aceste ape sunt poluate și cu nitriți și produse petroliere care sporesc incidența hepatitei cronice, cirozei ficatului, cancerului, bolilor sistemelor digestiv etc. Din cauza deșeurilor animaliere și menajere, apele freactice nu corespund standardelor

ecologice și sanitaro-igienice și creează riscuri majore pentru sănătatea organismului uman, și aici copiii constituind un grup de risc deosebit. Salubritatea superficială a localităților și cosmetizarea surselor de poluare a apelor freactice reduc eficiența programelor de aprovizionare cu apă și canalizare, sume de zeci de milioane de lei riscând să fie pur și simplu irosite. Un alt pericol major pentru apele subterane și sănătatea populației este provocat de uzura sporită a sondelor de captare a acestor ape. Poluanții pătrund prin ele direct în straturile acvifere de adâncime. Sănătatea populației este afectată și de sistemele uzate de aprovizionare cu apă potabilă (vezi subcapitolul SERVICII COMUNALE). Per total, se estimează că circa 20% din boli sunt cauzate de calitatea necorespunzătoare a apei potabile.

Realizarea insuficientă a măsurilor de conservare a diversității biologice și de diminuare a impactului asupra ariilor naturale protejate contribuie la degradarea diversității specifice și genetice ale ecosistemelor și patrimoniului natural național. Un exemplu real este deversarea produselor petroliere de la sondele de foraj ale companiei Redeco Ltd (recent Guvernul a reziliat contractul de concesiune) în lacul Beleu din rezervația științifică „Prutul de Jos”, care provoacă mari daune diversității biologice acestei arii protejate și calității apelor din lacul respectiv. Defrișările ilicite se răsfrâng grav asupra regenerării fondului forestier, protecției apelor și solurilor, precum și a spațiilor verzi ale localităților.

Politici guvernamentale

Actualmente, majoritatea subvențiilor de mediu provin din surse externe de finanțare și sunt alocate pentru modernizarea sistemelor de aprovizionare cu apă potabilă și de canalizare, managementul stocurilor de poluanți organici persistenti, salubritatea și înverzirea localităților, restaurarea terenurilor degradate și ameliorarea fertilității solurilor, implementarea proiectelor „finanțării de carbon”¹⁹¹, extinderea și gestionarea eficientă a ariilor protejate și conservarea di-

¹⁹¹ Conform Protocolului de la Kyoto cu privire la stabilizarea și reducerea emisiilor gazelor cu efect de seră, proiectele „finanțării de carbon” prevăd și valorificarea surselor energetice nonpoluante și cu un grad de poluare minim.

versității biologice (**Tabelul 16**). Din păcate, sumele alocate sunt folosite ineficient, motiv pentru care, o bună parte din obiectivele planificate nu sunt realizate. După cum se poate constata din **Tabelul 16** și **Tabelul 17**, cel mai eficient sunt implementate proiectele de lichidare a deșeurilor de poluanți organici persistenți (POPs) și proiectele „finanțării de carbon”.

Tabelul 16 Alocarea și utilizarea subvențiilor de mediu, mii lei

	2004		2005		2006	
	Alocat	Realizat	Alocat	Realizat	Alocat	Realizat
Aprovizionare cu apă și canalizare	11744	1503	26576 9470	14693 9470	42220 19433	47300 13599,4
Pădurile comunale	3773	1146,3	4553,5	3713,2	3837,7	3665,8
Biodiversitate	124	0	311,5	311,5	-	-
Poluanți organici persistenți (POPs)	2993,1	2107,8	3742,7	3913,5	13100	10000
Finanțarea de carbon			1078	828	1790,1	1387,5
Soluri	11000		20600		21000	

Surse: Legile bugetului de stat și Rapoartele anuale asupra executării bugetelor de stat pentru anii respectivi;

Tabelul 17 Sumele alocate din Fondul Ecologic Național pentru realizarea proiectelor de mediu, mii lei

	Anii		
	2005	2006	2007 (I sem.)
Aprovizionare cu apă și canalizare	15971,4 (143)	24620 (147)	10260 (40)
Deșeuri	1317,7 (20)	8209 (36)	2563 (11)
Înverzirea localităților	4279 (47)	9168 (59)	11427 (49)
Biodiversitate	611,2 (4)	1933,5 (11)	
Altele	4305,4 (116)	25450 (180)	
Total	31467 (332)	69381 (433)	

Notă: în paranteze este indicat numărul de proiecte aprobate pentru finanțare din FEN

Sursa: elaborat după Informația oferită de Centrul Informațional de Mediu al Ministerului Ecologiei și Resurselor Naturale

Activitățile pentru diminuarea poluării aerului atmosferic sunt relativ limitate ca număr și impact. Inspectoratul Ecologic de Stat, în colaborare cu Poliția Rutieră organizează anual operația „Aer curat”¹⁹². Ca urmare, au fost depistate încălcări la peste 10% din automobilele testate¹⁹³. În cazul unor controale mai frecvente și mai riguroase, numărul acestora poate fi cu mult mai mare. De asemenea, este foarte acută problema lipsei masive a aparatelor performante de măsurat toxicitatea gazelor de eșapament emise de transportul auto, mijloacelor tehnice de diagnosticare și de deservire în ma-

joritatea Ministerelor și Departamentelor, fapt ce condiționează, din start, o eficiență redusă a supravegherii impactului produs de transportul asupra bazinului aerian și sănătății populației. Totodată, s-a micșorat numărul și severitatea controalelor asupra emisiilor nu doar de la sursele mobile, dar și staționare, s-a redus până la 6 numărul posturilor de control al Serviciului Ecologic Vamal, se implementează foarte superficial auditul surselor staționare de emisii. O mare problemă este și insuficiența acută de resurse umane calificate în acest domeniu, în special din cauza salariilor mizerabile și a numărului foarte mic de absolvenți la specialitățile respective.

Printre instrumentele cele mai importante aplicate pentru diminuarea impactului asupra aerului atmosferic (precum și asupra celorlalte recipiente naturale și antropice) se numără plățile pentru poluarea mediului de către sursele fixe de poluare, plățile la importul mărfurilor care cauzează poluarea mediului, reducerea cenzului de vârstă la automobilele importate, extinderea liniilor de troleibuze și redirecționarea rutelor urbane de microbuze și autobuze. Între anii 2002-2006, suma plăților încasate la importul mărfurilor care cauzează poluarea mediului a crescut de circa 6 ori (**Figura 30**). În același timp, această multiplicare se datorează majorării corespunzătoare a importurilor produselor poluante, în special a produselor petroliere, lacurilor și vopselelor, anvelopelor uzate, fapt ce s-a răsfânt și asupra sporirii impactului asupra aerului și sănătății populației.

După cum s-a menționat (vezi **RESURSELE NATURALE**), în cadrul Programului național de alimentare cu apă și canalizare a localităților până în 2006, au fost întreprinse o serie de măsuri pentru restabilirea și modernizarea sistemelor de alimentare cu apă, canalizare și epurare. Însă din cauza deficitului de resurse financiare, secetei, insuficienței de apă potabilă din orizonturile freatice și de adâncime, a organizării ineficiente a lucrărilor de aprovizionare centralizată, majoritatea populației rurale folosește apa contaminată a fântânilor și izvoarelor. Majoritatea absolută a stațiilor de epurare a apelor reziduale menajere sunt uzate și avariate, iar lucrările de modernizare și reconstrucție aproape lipsesc. Lucrările de tratare

¹⁹² Conform Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr.1047 din 04.10.2001 cu privire la aprobarea Programului de diminuare a poluării aerului atmosferice de către mijloacele de transport auto.

¹⁹³ Anuarul privind calitatea mediului și activitatea Inspectoratului Ecologic de Stat în anul 2005.

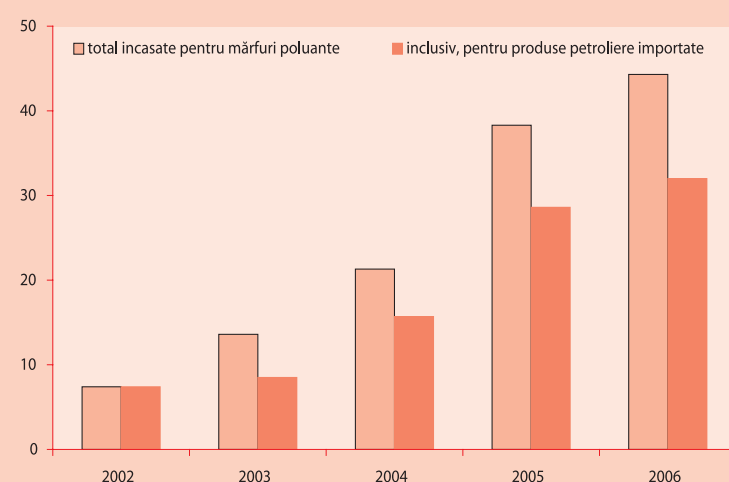
fizico-chimică a fântânilor și izvoarelor inventariate (80% din numărul total) au fost superficiale. Nu au fost înlăturate frecvent sursele primordiale de poluare, în special, deșeurile comunale și animaliere. Prin urmare, în pofida extinderii rețelilor de aprovizionare centralizată cu apă potabilă, nu putem constata diminuarea impactului nociv asupra sănătății populației. Asigurarea accesului fizic la apă potabilă fără colectarea centralizată și epurarea apelor uzate nu poate diminua semnificativ impactul nociv asupra surselor de alimentare cu apă și sănătății populației.

Actualul mecanism de compensare a daunelor produse apelor include plăți pentru poluarea normativă și supranormativă a resurselor acvatice, sancțiuni administrative și penale, precum și acțiuni de recuperare a prejudiciului. Cuantumul redus al plăților pentru poluarea apelor și dependența redusă a acestuia față de aspectele cantitative și calitative ale bazinelor hidrografice nu formează motivația necesară pentru reducerea volumului de deversare a apelor reziduale de către poluatori. Cu toate că prejudiciile cauzate apelor sunt foarte frecvente, iar pentru evaluarea lor există o metodologie performantă, numărul acțiunilor intentate și a pagubelor compensate sunt foarte mici. Cauzele principale ale numărului mic al amenziilor și acțiunilor intentate pentru recuperarea prejudiciilor ecologice sunt: aplicarea „legii ghilotinei”, care a redus aproape la zero numărul controalelor pe care le pot efectua inspectorii ecologici; lipsa de resurse umane, financiare și tehnice pentru efectuarea controlului ecologic; accesul redus la informația cu privire la impactul ecologic al folosirii și poluării resurselor de mediu și existența unor interese corporative care protejează anumiți poluatori. De asemenea, până în prezent nu este implementat mecanismul asigurării ecologice. După cum a demonstrat experiența statelor occidentale, asigurarea ecologică este unul dintre cele mai eficiente stimulente economice de supraveghere a impactului nociv și compensare a prejudiciilor cauzate factorilor de mediu și sănătății populației.

Pentru realizarea Strategiei și Planului de acțiune în domeniul conservării diversității biologice pentru perioada 2001-2010 în cadrul Ministerul Ecologiei și Resurse-

lor Naturale a fost instituit oficiul „Biodiversitate”. Sarcinile primordiale ale acestui oficiu sunt: planificarea și coordonarea acțiunilor de conservare a diversității biologice, crearea sistemului informațional cu privire la componentele biodiversității, mobilizarea surselor externe de finanțare, informarea societății civile și autorităților statului despre realizarea obiectivelor planificate. Cele mai importante obiective realizate sunt: apariția ediției a II-a a Cărții Roșii a Republicii Moldova, aprobarea legii cu privire la fondarea rețelei ecologice naționale, inventarierea grupelor de organisme din ariile protejate, crearea băncii de date în domeniu și comunicarea publică. Din 44 milioane de lei necesare pentru realizarea acțiunilor preconizate pentru anii 2001-2005 au fost alocate doar 20 milioane, fiind implementate numai 44% din acțiunile planificate. Realizarea insuficientă a acțiunilor planificate a fost condiționată de numărul excesiv de acțiuni preconizate, sistarea unor activități de către parteneri străini, în special a celor din Ucraina, activitatea inefficientă a Consiliului coordonator interministerial care în perioada de referință nu s-a întrunit în nici o ședință, coordonarea superficială cu autoritățile silvice, încadrarea insuficientă a autorităților și populației locale, supravegherea inefficientă a impactului asupra ariilor protejate și componentelor diversității biologice de către autoritățile silvice și ecologice și aplicarea superficială a sancțiunilor pentru încălcarea legislației în acest domeniu.

Figura 30 Suma plăților încasate la importul mărfurilor poluante (milioane lei)



Sursa: Anuarele privind calitatea factorilor de mediu și activitatea Inspectoratului Ecologic de Stat și Agențiilor Ecologice

În cadrul politicilor ecologice sunt posibile o serie de acțiuni care nu implică mobilizarea unor resurse financiare mari și care au atât un efect ecologic benefic direct, cât și un impact educativ și de consolidare a societății. Asemenea acțiuni sunt desfășurate periodic și în Republica Moldova. De exemplu, merită încurajate și pe viitor eforturi ale autorităților ecologice precum acțiunea anuală „În oraș fără automobilul meu”. Pentru monitorizarea și curățarea albiei râurilor, în special a celor mici, autoritățile ecologice au organizat acțiunea „Caravana apelor”. La această acțiune au participat activ și organizațiile ecologice teritoriale și, într-o măsură mai mică, administrația publică locală. În fiecare an se desfășoară săptămânalul „Apa-izvorul vieții”, în cadrul căruia sunt curățate fântânile și izvoarele din perimetrul localităților. O atenție deosebită se acordă măsurilor efectuate în cadrul lunarului de inversare a plaiului „Un arbore pentru dănuirea noastră”. Din păcate, aceste acțiuni încă nu-și găsesc o susținere plenară din partea autorităților locale și populației. Or, politicile eficiente de protecție a mediului încep anume la nivelul colectivităților teritoriale.

Recomandări pe termen scurt

- ▮ Asigurarea accesului societății civile la informația cu privire la folosirea resurselor naturale și la impactul surselor de poluare asupra mediului și sănătății populației.
- ▮ Alocarea unor resurse umane și financiare sporite pentru supravegherea impactului asupra factorilor de mediu și sănătății populației.
- ▮ Majorarea cuantumului și perfecționarea procedurii de aplicare a amenziilor pentru încălcarea legislației de folosință a resurselor naturale (care să fie aplicate direct ca acțiune administrativă), intentarea mai frecventă a acțiunilor de compensare a prejudiciilor cauzate factorilor de mediu și sănătății populației, îndeosebi celor cauzate aerului, apelor și solurilor (Inspectoratul Ecologic de Stat) și sancționarea severă a întreprinderilor, instituțiilor și comunelor care nu oferă, în termenii stabiliți, autorităților ecologice informația referitoare la folosirea și poluarea resurselor de mediu.
- ▮ Excluderea aplicării „legii ghilotinei” în domeniul controlului impactului asupra mediului și sănătății populației.
- ▮ Efectuarea obligatorie a auditului ecologic la tranzacțiile de cumpărare/vânzare și falimentare a întreprinderilor.
- ▮ Aplicarea metodologiei Uniunii Europene cu privire la evaluarea impactului de mediu și de compensare a prejudiciilor cauzate factorilor de mediu și sănătății populației.
- ▮ Elaborarea Legii cu privire la asigurarea ecologică.
- ▮ Aplicarea standardelor EURO 3 și EURO 4 cu privire la impactul nociv al transportului auto.
- ▮ Limitarea accesului transportului auto în zonele rezidențiale și cultural-istorice, pe arterele supraaglomerate și redirectionarea urgentă a traficului rutier pe rute alternative.
- ▮ Efectuarea mai riguroasă și mai frecventă a controlului emisiilor nocive la unitățile de transport auto.
- ▮ Modernizarea instalațiilor de purificare a aerului și trecerea cazangeriilor la folosirea gazului natural.
- ▮ Conservarea, lichidarea sau modernizarea sondelor uzate care prezintă pericol pentru apele subterane și sănătatea populației în funcție de gradul de uzură al sondelor, de calitatea apelor subterane din zona adiacentă și resursele financiare disponibile și potențiale ale beneficiarilor acestor sonde.
- ▮ Realizarea unor măsuri urgente de tratare fizico-chimică a apei fântânilor și izvoarelor, cu participarea obligatorie a populației și autorităților locale și executarea neîntârziată a lucrărilor de salubritate și îndepărtare a surselor de impact, în special al deșeurilor comunale și animaliere din apropierea fântânilor și izvoarelor.
- ▮ Efectuarea obligatorie și în volum stabilit a lucrărilor de drenaj la rampele de depozitare a deșeurilor pentru prevenirea și reducerea impactului asupra solului și apelor freatice din zona limitrofă.
- ▮ Retragera licenței de activitate a întreprinderilor care continue să desfășoare activități cu impact sporit asupra mediului în perimetrul ariilor protejate foarte valoroase, în special a companiei „Knauf” din cadrul monumentului geologico-paleontologic peștera de ghips „Emil Racoviță”.
- ▮ Utilizarea Sistemelor Geografice Informaționale (GIS), în special imaginile satelitare on-line în procesul de evaluare și gestionare a resurselor naturale și a situației ecologice, îndeosebi a resurselor funciare și forestiere.
- ▮ Monitorizarea permanentă a surselor de impact asupra factorilor de mediu și sănătății populației, utilizarea laboratoarelor analitice cu echipament modern și asigurarea lor cu specialiști calificați și bine salariați.

- Monitorizarea eficientă a impactului transfrontalier asupra bazinului aerian și resurselor acvatice și implementarea unui mecanism eficient de compensare a prejudiciilor cauzate de emisiile și deversările transfrontiere.
- Înlocuirea instalațiilor de purificare uzate și celor care nu corespund normativelor.
- Extinderea rutelor transportului electric urban și electrificarea căii ferate.
- Construcția centurilor auto de ocolire a municipiului Chișinău și centrelor raionale.
- Implementarea stimulentei comerciale în domeniul colectării centralizate a autoturismelor uzate.
- Alocarea din contul resurselor financiare planificate pentru realizarea programelor de aprovizionare cu apă și canalizare a sumelor necesare pentru izolarea sigură a surselor de poluare a apelor, precum și pentru executarea unor lucrări strict necesare de diminuare a impactului nociv al deșeurilor organice de la stațiile de epurare și pentru reconstrucția acestora.
- Extinderea ariei de aplicare și diferențierea teritorială adecvată a plăților pentru utilizarea și poluarea resurselor de mediu.
- Amenajarea ecologică a cursurilor și bazinelor de apă și scoaterea obiectivelor economice din zona de protecție a acestora.
- Curățarea iazurilor comunale în conformitate cu normativele în acest domeniu.
- Reconstrucția și modernizarea stațiilor de epurare biologică a apelor reziduale.
- Modernizarea și extinderea rețelei de monitorizare a apelor subterane.
- Alocarea de asistență financiară, informațională și managerială autorităților locale pentru realizarea acțiunilor de protecție a ariilor protejate pe care le gestionează și sancționarea severă a persoanelor cu funcții de răspundere și contraveniențelor.
- Elaborarea Cadastrului Silvic de Stat.
- Coordonarea eficientă dintre autoritățile ecologice și cele silvice în vederea optimizării gestionării resurselor forestiere și cinegetice.

6.3. Gestionarea deșeurilor

EVOLUȚIILE: +1 **Diagnoza**

SITUAȚIA: 0

PERSPECTIVELE: 0

Deși problema deșeurilor are mai multe aspecte, pesticidele inutilizabile și interzise reprezintă unul din cei mai semnificativi factori de risc pentru mediu și sănătate. Stocurile existente de pesticide au fost acumulate în anii 1970-1980, fiind depozitate aproape în fiecare localitate. Totuși, unele localități sunt expuse la riscuri deosebit de mari. Astfel, în apropierea satului Cișmichioi (r. Vulcănești) au fost înhumate pesticide și condensatoare electrice uzate colectate de pe întreg teritoriul Moldovei. Studiile geoecologice și geo-medicale realizate la sfârșitul anilor 1980 în perimetrul acestor zone constatau prezența unor concentrații foarte sporite de substanțe nocive în soluri, apele freactice și bazinele acvatice, precum și incidența foarte mare a bolilor cancerigene, sistemului imun și un număr mare de copii cu dizabilități fizice și intelectuale. Sunt necesare studii ecologice și medicinale actualizate pentru a constata dinamica riscurilor cu care se confruntă populația în asemenea zone.

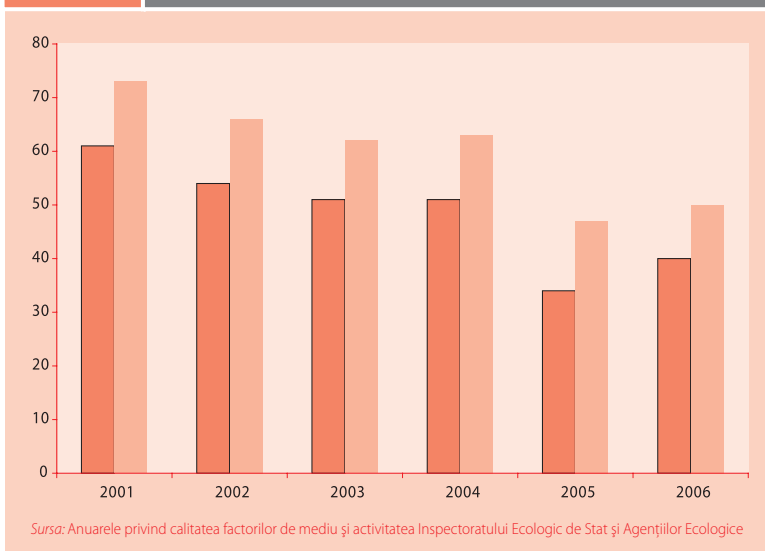
bile și interzise (3000 tone) și condensatoarelor electrice (1050 tone). Până la sfârșitul acestui an se preconizează transportarea și distrugerea peste hotare a tuturor condensatoarelor și a 30% din stocurile de pesticide cu un risc maxim. Rămâne însă actuală problema pesticidelor păstrate în gospodăriile casnice care pot avea un impact grav asupra apelor freactice și sănătății oamenilor.

Dacă în cazul pesticidelor există progrese notabile, atunci gestionarea deșeurilor menajere solide este inefficientă. Ca volum, stocurile sunt relativ mici, problema cea mai gravă fiind amplasarea lor inadmisibilă din punct de vedere al securității ecologice și sanitaro-igienice, mai ales în unele localități rurale care sunt practic scufundate în grămezi interminabile de gunoi. Deși în ultimii ani, la insistența Guvernului, a autorităților de mediu și sănătate au fost lichidate multe asemenea gunoiști (**Figura 31**), indiferența și ignoranța populației rurale și administrației acestor localități rămâne neschimbată.

Suprafața totală a rampelor de depozitare a deșeurilor menajere este de peste 1300 ha, iar volumul de deșeuri depozitate - 31 milioane tone. Aproape jumătate din suprafața și numărul rampelor de depozitare comunale nu sunt autorizate de autoritățile de mediu și sănătate. Lucrările obligatorii de gestionare se limitează practic la colectarea și evacuarea deșeurilor la rampele comunale și orașenești. Cea mai răspândită metodă de gestionare a deșeurilor menajere este depozitarea lor pe sol, cu riscuri majore de poluare a solului și a apelor de suprafață și freactice. Majoritatea absolută a rampelor, inclusiv autorizate, nu corespund cerințelor securității ecologice, iar lucrările de înhumare nu se îndeplinesc la timp și conform tehnologiei. Colectarea separată și prelucrarea deșeurilor solide menajere, îndeosebi a celor din mase plastice se efectuează superficial doar în unele cartiere ale municipiilor Chișinău și Bălți.

Din cauza caracterului agrar al economiei noastre, dejecțiile animaliere și resturile vegetale dețin o pondere de peste 1/3 din volumul total al deșeurilor. Odată cu distrugerea complexelor zootehnice mari,

Figura 31 Ponderea rampelor neautorizate, % din total suprafață ocupată



Problema colectării și depozitării centralizate a pesticidelor a început să fie soluționată efectiv abia în ultimii 3 ani. Cu suport financiar din partea Fondului Global de Mediu și logistic din partea NATO au fost colectate, reambalate și depozitate centralizat majoritatea absolută a pesticidelor inutiliza-

șeptelul de animale s-a majorat considerabil în intravilanul rural și al orașelor mici, ceea ce a sporit nivelul de contaminare a fântânilor adiacente și râurilor mici, afectând în mod direct sănătatea populației. De asemenea, este necesară impunerea unor restricții severe cu privire la evacuarea dejecțiilor de porcine, care au un grad de toxicitate mai sporit, amplasarea stânelor de ovine. Deși în ultimii ani se atestă o diminuare a dejecțiilor animale, efectele cumulative negative ale acestora vor fi resimțite și în continuare. În comparație cu alte tipuri de deșeuri, resturile vegetale sunt valorificate superficial, fiind arse ori evacuate haotic în intravilan sau la marginea satelor. Totodată, deșeurile respective ar putea fi o importantă sursă energetică pentru localitățile rurale. Acest lucru a fost demonstrat la modul practic în urma implementării unor proiecte ale „finanțării de carbon”, în cadrul cărora au fost instalate cazane de ardere a resturilor vegetale și care antrenează costuri net inferioare la unitatea de energie obținută, comparativ cu sursele tradiționale de energie.

Majoritatea stațiilor de epurare din țară nu dispun de tehnologii moderne de deshidratare și prelucrare a deșeurilor organice. Nămolurile organice prelucrate și materialele solide colectate la stațiile de epurare sunt transportate pe câmpurile de filtrație neamenajate și adeseori supraaglomerate, rezultatul fiind poluarea masivă a aerului atmosferic, apelor freactice și de suprafață adiacentă.

În comparație cu statele industrializate, Republica Moldova nu dispune de stocuri voluminoase de deșeuri industriale. Problema principală este reciclarea și tratarea superficială și pe un spectru îngust a acestor deșeuri. Creșterea industrială și boomul construcțiilor din ultimii ani au dus la sporirea volumelor de deșeuri, în special în industria băuturilor, a petrolului și produselor petroliere și a hârtiei. Un caz aparte sunt haldele uriașe de moluz rămas de la extracția și prelucrarea calcarului din perimetrele unor cariere. Totodată, s-au diminuat deșeurile din industria energetică, datorită trecerii la alimentarea cu gaz natural.

Datele statistice denotă o scădere accentuată în formarea deșeurilor toxice (**Tabelul 18**). Aceasta se datorează, diminueării substanțiale

a deșeurilor cu conținut de cianură rezultate de la procesele de producție a întreprinderilor vinicole (clasa I de toxicitate), deșeurilor ce conțin vanadiu (clasa II) și șlamului petrolier (clasa III). Pe de altă parte, volumul deșeurilor galvanice (clasa IV) crește continuu din cauza deșeurilor evacuate de la S.A. Răut (mun. Bălți) la depozitul din satul Hecii Noi, raionul Sângerei.

Tabelul 18 Formarea deșeurilor toxice, tone

Clasa de toxicitate	2001	2003	2005	2006
I, cu conținut de cianură	7464	5211	4494	
II, inclusiv	836	772	793	
deșeuri petroliere	178	114	544	
cu conținut de vanadiu	658	658	250	
III, șlam petrolier	359	320	228	
IV, deșeuri galvanice	1923	2241	2425	
Total	11879	9947	8900	7900

Surse: elaborat după Anuarele privind calitatea mediului și activitatea Inspectoratului Ecologic de Stat

Riscuri

Deșeurile de poluanți organici persistenți contaminatează solurile și sursele de apă potabilă și afectează grav sănătatea populației, îndeosebi în spațiul rural. Acestea se pot menține îndelung în mediu, posedă o acțiune toxică foarte variată și se propagă ușor la distanțe mari. Acumulându-se în țesuturile animale și vegetale, acestea amplifică efectul toxic asupra organismului uman. Poluanții organici persistenți sporesc incidența bolilor hepatice, cancerigene, dereglarea sistemului nervos și imun, în special la copii, și a disabilităților fizice și psihice (aceste aspecte sunt detaliat descrise în subcapitolul **SĂNĂTATEA PUBLICĂ**). Deosebit de acută este problema pesticidelor și vaselor în care acestea sunt sau au fost păstrate în gospodăriile casnice și a celor furate de la depozitele centralizate.

Impactul deșeurilor menajere și animale a crescut alarmant în ultimii ani, iar administrarea necorespunzătoare a rampelelor comunale duce la contaminarea solului și pânzei freactice și la emisii de gaze toxice, cum ar fi metanul și bioxidul de carbon. Grămezile interminabile de gunoi, pe lângă faptul că afectează mediul și sănătatea populației din spațiul rural, au transformat satele moldovenești din „grădini înfloritoare” în gunoiști imense. Sunt mari și pierderile economice, deoarece conform estimărilor

circa 40% din componentele deșeurilor menajere solide (hârtie, plastic, sticlă, metale) ar putea fi reciclate. Ignorarea lucrărilor de drenaj la rampele de depozitare va reduce substanțial eficiența ecologică și economică sumară de gestionare a deșeurilor comunale și va spori riscul asupra solurilor și apelor din zona adiacentă. Resturile organice și nămolurile evacuate pe câmpurile de filtrație, fără o tratare fizico-chimică specială și o administrare adecvată, reprezintă un alt pericol permanent asupra factorilor de mediu și sănătății populației. O sursă de risc sporit pentru sănătatea populației și calitatea mediului sunt deșeurile toxice cu conținut de metale grele (crom, nichel, cadmiu, plumb), cianuri, pesticide, solvenți și uleiuri uzate.

Politici guvernamentale

Obiectivele Programului Național de valorificare a deșeurilor de producție și menajere (PNVD)¹⁹⁴ sunt colectarea separată a deșeurilor, valorificarea și neutralizarea deșeurilor existente, reducerea deșeurilor de producție și menajere, diminuarea și excluderea deșeurilor toxice. Conform acestui program, au fost amenajate platforme comunale și individuale pentru depozitarea dejecțiilor animaliere¹⁹⁵. Au crescut și sumele alocate prin intermediul Fondului Ecologic Național pentru proiecte de gestionare a deșeurilor (**Tabelul 19**).

Se majorează numărul agenților economici care se ocupă cu colectarea, transportarea și utilizarea deșeurilor industriale (sticlă, maculatură, metal uzat, masă plastică) și industriale toxice (baterii și sedimente galvanice, becuri luminescente uzate, deșeuri petroliere). Cu susținerea Fondului Ecologic Național continuă acțiunile de colectare și depozitare centralizată a becurilor luminescente și anvelopelor uzate. În satul Pereseșina (raionul Orhei) a fost deschisă o secție de prelucrare a vaselor din polietilen tereftalat (PET) care se preconizează să fie colectate din toată țara. În cadrul PNVD a fost elaborată și implementată la un combinat vinicol tehnologia de prelucrare și înlăturare a deșeurilor cu conținut de cianură. Până în 2006, la circa 40% din toate întreprinderile vinicole a fost modernizat utilajul de prelucrare a strugurilor și a fost instalat echipament din metale inoxidabile, pentru a nu permite acumularea metalelor grele. Actualmente, o serie de mari întreprinderi vinicole nu mai generează deșeuri cu conținut de ferocianură. În prezent există 30 de întreprinderi industriale unde au fost implementate programe de reducere a deșeurilor industriale solide și emisiilor atmosferice. Recent a demarat implementarea mecanismului de gestionare a deșeurilor medicale, care astăzi sunt colectate și înhumate incorect (deseori, în cimitire) sau incinerate în cazangerii. Este propusă organizarea și transportarea deșeurilor medicale în Chișinău, Bălți și Comrat pentru incinerare în instalații speciale.

În 1997-2003, Ministerul Agriculturii a efectuat o serie de lucrări puțin eficiente de colectare și depozitare centralizată a pesticidelor inutilizabile și interzise¹⁹⁶. Adoptarea Strategiei Naționale și a Convenției de la Stockholm cu privire la reducerea și eliminarea poluanților organici persistenți a semnalat o nouă etapă în realizarea acestor obiective¹⁹⁷. Implementarea Strategiei s-a bazat pe asistența financiară, informațională și managerială externă, precum și pe alocarea suficientă și operativă a unor resurse financiare și umane autohtone. Pentru realizarea eficientă a obiectivelor trasate în Convenția de la Stockholm, a fost elaborat și se implementează cu succes proiectul „Managementul și distrugerea stocurilor de poluanți organici persistenți”. Acest proiect este unul de pionierat în Europa Centrală și

Tabelul 19 Finanțarea proiectelor de gestionare a deșeurilor de către Fondul Ecologic Național

	2004		2005		2006		ian-iun 2007	
	Mii lei	Număr proiecte	Mii lei	Număr proiecte	Mii lei	Număr proiecte	Mii lei	Număr proiecte
Amenajarea gunoiștilor	1722	25	954	16	3398	19	1772	6
Procurarea unităților de transport și containerelor	23	1	233	2	2937	9	561	3
Colectarea separată și prelucrarea deșeurilor	396	6	130	2	1775	6	230	2
Ambalarea și depozitarea pesticidelor	2193	5	0	0	35	1	0	0
Total	4334	37	1318	20	8145	35	2563	11

Sursa: elaborat după informația oferită de Centrul Informațional de Mediu al Ministerului Ecologiei și Resurselor Naturale.

¹⁹⁴ Aprobare prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.606 din 28.06.2000.

¹⁹⁵ Recent, în cadrul unui proiect pilot finanțat de Banca Mondială, în raionul Hâncești au fost construite 3 platforme comunale (în satele Negrea, Lăpușna și Cărpineni) și 450 de platforme individuale (câte 150 platforme în fiecare sat).

¹⁹⁶ În conformitate cu Hotărârile Guvernului Republicii Moldova nr.474 din 21.05.1997, nr.1453 din 29.11.02 și nr.1389 din 24.11.2003 despre măsurile de colectare și depozitare centralizată a pesticidelor inutilizabile și interzise.

¹⁹⁷ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1555 din 20.10.2004.

de Est. În baza Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Organizația pentru Întreținere și Aprovizionare a Alianței Nord Atlantice (NAMS), în anul 2006 au fost reambalate, transportate și depozitate centralizat circa 2600 tone (în 22 de raioane) din cantitatea totală estimată la 3000 tone de pesticide inutilizabile și interzise. De asemenea, din cadrul Ministerului Apărării al Republicii Moldova au fost instruite șapte echipe de militari în gestionarea produselor de uz fitosanitar și al fertilizanților. La moment, lucrările de reambalare, transportare și depozitare centralizată sunt în curs de finalizare, rămânând circa 100 tone de pesticide lichide, care urmează să fie acumulate în butoaie speciale. Totodată, din cauza paizei ineficiente a depozitelor raionale, se înregistrează frecvent furturi de ambalaje (butoaie din plastic și metal), iar în unele cazuri (de exemplu, la Ratuș, Strășeni) incendierea centrelor de depozitare.

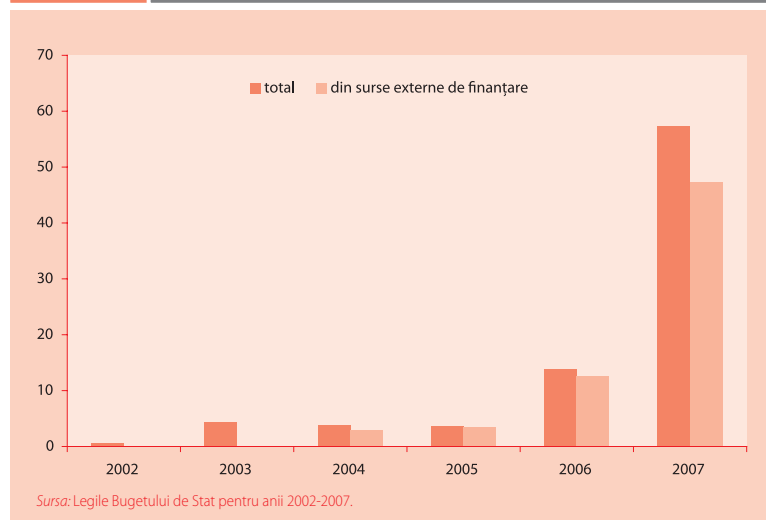
Pe parcursul anilor 2006-2007 au fost executate lucrări de evacuare și distrugere a 1150 de tone de pesticide inutilizabile și interzise din 10 raioane ale republicii, precum și a condensatoarelor electrice uzate care conțin bifenil policlorurați. Pentru efectuarea măsurilor preconizate au fost alocate 12,6 milioane dolari SUA, inclusiv 6,35 mil. din Fondul Global de Mediu (prin intermediul Băncii Mondiale) și 2,5 mil. din alte surse externe de finanțare. Pentru implementarea proiectului respectiv în bugetul pentru anul 2007 au fost prevăzute alocări în sumă de 57,3 milioane lei, inclusiv 47,3 milioane acordate de Banca Mondială (Fig.5). Până în anul 2008 trebuie să fie finisată evacuarea și distrugerea stocurilor de poluanți organici persistenti (pesticidelor și bifenililor policlorurați din transformatoarele electrice) din depozitele selectate. Însă autoritățile centrale și raionale trebuie să găsească surse de finanțare pentru efectuarea lucrărilor de evacuare și distrugere a pesticidelor depozitate în toată țara. În caz contrar, aceste stocuri se vor transforma treptat în focare de risc major asupra factorilor de mediu și populației.

Cadrul legislativ definește clar atribuțiile Guvernului, autorităților de mediu și sănătate, administrației publice locale, obligațiile persoanelor fizice și juridice în domeniul gestionării deșeurilor, precum și formele principale de administrare a deșeurilor¹⁹⁸.

Din păcate, autoritățile publice locale și cetățenii manifestă frecvent o neglijență crasă în ce privește respectarea obligațiilor legale. În 2001, în municipiile Chișinău și Bălți a început colectarea separată, pe o scară îngustă, a deșeurilor menajere (hârtie, sticlă, resturi menajere). Din lipsa infrastructurii necesare, inițiativa nu a atins obiectivele scontate. În 2006, conform Programului municipal de gestionare a deșeurilor, în Chișinău s-au reluat aceste activități. În acest scop au fost procurate 20 de unități de tehnică specială pentru salubritatea străzilor și 543 de containere și a fost selectat terenul pentru construcția uzinei de sortare și prelucrare a deșeurilor.

Figura 32

Alocări pentru implementarea Strategiei Naționale și Convenției de la Stockholm cu privire la reducerea și eliminarea poluanților organici persistenti, milioane lei.



Eficiența politicilor este serios limitată de informația insuficientă privind realizarea prevederilor PNVD. Cu excepția Ministerului Sănătății, celelalte ministere, departamentele, agenții economici și autoritățile publice locale nu prezintă autorităților ecologice informația completă despre realizarea acestui document. Ca urmare, Ministerul Ecologiei nu deține informația necesară pentru analiza adecvată a situației și coordonarea eficientă a acțiunilor. O parte din informația necesară este prezentată organelor statistice¹⁹⁹, dar colaborarea și coordonarea dintre autoritățile ecologice și statistice este superficială.

¹⁹⁸ Conform Legii nr.1347 cu privire la deșeurile de producție și menajere din 09.10.1997.

¹⁹⁹ De exemplu, forma F1 cu privire la deșeurile toxice.

Cuantumul amenzilor aplicate este foarte mic, iar acțiunile intentate pentru recuperarea prejudiciilor cauzate în urma gestionării inadecvate a deșeurilor sunt de multe ori formale. Majoritatea absolută a amenzilor sunt aplicate pe articolul 150 al Codului cu privire la Contravențiile Administrative (nerespectarea cerințelor de salubritate în interiorul localităților), care pentru cetățeni prevede un avertisment sau o amendă simbolică de la 2 până la 20 de lei, iar pentru persoanele cu funcții de răspundere - o amendă de până la 5 salarii minime. Foarte rar sunt intentate acțiuni pentru prejudiciile aduse aerului și apelor de la descompunerea deșeurilor organice. Plățile pentru depozitarea deșeurilor sunt foarte mici și aplicate doar în câteva unități administrativ-teritoriale, cu precădere în municipiul Chișinău și raioanele fostei Agenții Ecologice Centru. Aplicarea formală a acestor instrumente stimulează neglijența populației, autorităților locale și agenților economici față de respectarea cerințelor de gestionare a deșeurilor și salubritatea localităților și compromite astfel realizarea eficientă a obiectivelor prevăzute de PNVD și a Legii privind deșeurile de producție și menajere.

Recomandări

- Crearea posturilor de specialiști responsabili de gestionarea deșeurilor și salarizarea lor adecvată în toate comunele și orașele, precum și la întreprinderile care generează mari cantități de deșuri.
- Alocarea de resurse financiare necesare pentru infrastructura de depozitare și prelucrare a deșeurilor și extinderea ariei de aplicare a plății pentru depozitarea deșeurilor de producție.
- Transportarea și distrugerea peste hotare a stocurilor depozitate de pesticide inutilizabile și interzise rămase pe teritoriul republicii.
- Monitorizarea și colectarea operativă a pesticidelor inutilizabile și uzate din gospodăriile casnice, precum și paza severă a depozitelor centralizate.
- Elaborarea și implementarea unui proiect de monitorizare, prelucrare sau evacuare și distrugere peste hotare a deșeurilor galvanice din poligonul de la Hecii Noi, raionul Sângerei.
- Perfecționarea mecanismului de aplicare a sancțiunilor economice pentru nerespectarea actelor normativ-legislative cu privire la deșuri, inclusiv sancționarea întreprinderilor, instituțiilor și comunelor care nu oferă autorităților ecologice informația referitoare la deșeurile acumulate, depozitate, evacuate sau prelucrate.
- Aplicarea unor facilități creditare și fiscale destinate creării motivației economice în acest domeniu.
- Elaborarea și implementarea unui sistem informațional adecvat pentru evidența și gestionarea eficientă a deșeurilor.
- Impunerea unor restricții severe cu privire la evacuarea dejecțiilor de porcine, care au un grad de toxicitate mai sporit și amplasarea adecvată a stânelor de ovine.
- Informarea largă a autorităților și populației locale cu privire la impactul diverselor categorii de deșuri și prevederile legislative și normative de gestionare a deșeurilor comunale.
- Extinderea activităților de sortare, colectare separată și selectare a deșeurilor menajere care pot fi reciclate și folosite în calitate de materie primă pentru producția sticlei, materialelor de construcție, asfaltului, maselor plastice, energiei termice.
- Efectuarea, în mod obligatoriu, a volumului minim de lucrări de drenaj la rampele de depozitare pentru prevenirea și reducerea impactului asupra solului și apelor freatice din zona limitrofă.
- Impunerea unor restricții severe cu privire la evacuarea dejecțiilor de porcine, care au un grad de toxicitate mai sporit, amplasarea adecvată a stânelor de ovine.
- Elaborarea și aprobarea Planurilor urbanistice a localităților în care să fie integrate proiecte tehnice concrete pentru gestionarea deșeurilor acumulate, inclusiv implementarea adecvată a "Schemei tehnologice tipice a depozitelor de deșuri menajere solide: 3-5 mii, 10-15 mii, 20-30 mii locuitori" în localitățile unde vor fi selectate terenuri pentru construirea noilor rampe de depozitare a deșeurilor.
- Executarea obligatorie a auditului ecologic, în special la tranzacțiile de cumpărare/vânzare și falimentare a întreprinderilor.
- Armonizarea legislației ecologice cu Directivele Comisiei Europene și implementarea standardelor Uniunii Europene cu privire la managementul ecologic și ciclului ecologic de viață a produselor.
- Realizarea unei vaste educații ecologice de la nivelul preșcolar până la cei mai importanți factori de decizie.
- Construcția tronsonului de cale ferată Cupcini-Lipcani, cu investiții locale și străine, ca soluție

pentru valorificarea stocurilor de moluz rezultate din extragerea și prelucrarea materiilor prime de construcție

- Aplicarea metodelor biologice de tratare a plantelor și cultivarea unor soiuri mai rezistente la dăunători.
- Informarea fermierilor, autorităților și populației locale în domeniul păstrării și administrării pesticidelor admise pentru utilizare, evacuării pesticidelor uzate, distrugerii și colectării ambalajelor de păstrare a acestora.
- Construcția rampelor de depozitare moderne, cu impact nociv minim asupra aerului atmosferic, în special asupra caracteristicilor organoleptice (mirosului) acestora.
- Sortarea și colectarea separată a deșeurilor menajere.
- Construcția întreprinderilor de reciclare și tratare a deșeurilor de producție și menajere (Edineț, Bălți, Chișinău).
- Evacuarea deșeurilor toxice din gospodăria comunală la puncte speciale depozitare și tratare.
- Extinderea în toate raioanele țării a ariei de implementare a proiectelor privind valorificarea energetică a deșeurilor comunale și agricole vegetale și animale.
- Elaborarea și aplicarea tehnologiilor, care generează un volum mic de deșeuri.
- Pregătirea specialiștilor calificați în managementul deșeurilor.
- Cooperarea internațională mai activă în domeniul valorificării deșeurilor.

6.4. Subiect special: degradarea solurilor

Solurile constituie una din principalele bogății naturale ale Republicii Moldova, dar calitățile și fertilitatea acestora degradează vertiginos. În structura fondului funciar al țării cota terenurilor agricole este inadmisibil de mare (75%), în timp ce cota fondului silvic este de 2-3 ori mai mică decât cea optimă. Dezechilibrul ecologic dintre ecosistemele naturale și antropice amplifică degradarea solurilor și procesele de desertificare a terenurilor agricole. Nota medie de bonitate a terenurilor agricole constituie 63 puncte²⁰⁰. Din contul fertilității naturale a solului s-ar putea obține circa 25 q/ha grâu de toamnă și 30 q/ha porumb pentru boabe. Strategia confuză de implementare a reformei funciare nu a creat condiții pentru sporirea fertilității solurilor, utilizarea durabilă a terenurilor, sporirea producției agricole, exercitând, prin urmare, un impact negativ asupra economiei țării. Nerespectarea tehnologiilor avansate și degradarea solului au condus la micșorarea producției vegetale cu circa 50% în comparație cu anii '90 ai secolului trecut. Astăzi, în Republica Moldova pot fi constatate peste 20 de forme de degradare a solului, dar 5 dintre acestea au un impact deosebit de grav.

Eroziunea solului este factorul principal de degradare a resurselor de sol și de poluare a resurselor acvatice. Suprafața solurilor erodate constituie 878 mii ha, adică 38% din toată suprafața terenurilor agricole. Fertilitatea solurilor erodate scade cu 20-30% în cazul solurilor slab erodate și cu 60-80% pentru cele puternic erodate. Nivelul cel mai înalt de erodare a terenurilor agricole este înregistrat în raioanele Călărași (56,1%), Cahul (44,4%), Hâncești (43,7%), Ungheni (43,4%), Nisporeni (43,4%). Prejudiciul cauzat economiei naționale de eroziune este colosal, ridicându-se la 1,9 miliarde lei. Pierderile anuale de sol fertil constituie 26 milioane tone (inclusiv humus – 700 mii tone, azot – 50 mii tone, fosfor – 34 mii tone, potasiu – 597 mii tone). Cantitatea de producție agricolă pierdută din cauza eroziunii solurilor este de 525 mii tone de unități

nutritive pe terenurile arabile și 57 mii tone de fructe și struguri pe terenurile cu plantații pomivitice. Valoarea recoltei pierdute din cauza eroziunii se ridică la 873 milioane lei. Printre efectele eroziunii se numără înnămolirea bazinelor acvatice, poluarea solurilor depresiunilor, a apelor subterane și de suprafață cu pesticide și îngrășăminte chimice spălate de pe versanți, distrugerea infrastructurii etc.

Dehumificarea solului se manifestă pe toată suprafața terenurilor agricole de 2,5 milioane ha. Humusul este un component fundamental ce determină însușirile agrofizice, agrochimice și biologice ale solului. Asigurarea culturilor agricole și biotei cu nutriție minerală depinde în mod direct de cantitatea materiei organice în sol. Experimental s-a stabilit că majorarea conținutului de humus cu 1 punct procentual majorează recolta de porumb pentru boabe cu 10 q/ha de și cea de grâu de toamnă cu 8 q/ha.

Conform datelor de laborator obținute de V.Dokuceaev acum 130 de ani, solurile din Basarabia conțineau în medie de la 5 până la 9% de humus. Actualmente, cantitatea de materie organică în sol constituie numai 3,0%. Pierderile de humus au loc ca urmare a proceselor biologice și erozionale. Pentru formarea unui bilanț echilibrat sau pozitiv de humus este necesar ca, în medie pentru asolament, să fie încorporate în sol cel puțin 10 tone gunoi de grajd, 170-180 kg/ha Azot-Potasiu-Kaliu (NPK) în formă de îngrășăminte minerale, iar cota ierburilor perene să constituie 12% din terenurile arabile. În Republica Moldova, în perioada 1996-2005, cantitatea de îngrășăminte organice s-a redus de 60 de ori și constituie 0,1 t/ha, iar suprafața lucernei s-a micșorat de 4-5 ori. Ca urmare, bilanțul humusului în sol este negativ. Calculele de prognoză demonstrează că, dacă situația nu se va schimba, către anul 2025 cantitatea de humus în sol se va micșora până la nivelul critic de 2,5 – 2,8%, iar recoltele culturilor cerealiere, obținute ca urmare a fertilității naturale, se vor micșora până la 21 q/ha pentru grâu de toamnă și 28 q/ha pentru porumb.

²⁰⁰ Conform datelor Cadastrului Funciar la data de 01.01.07.

Circa 2,1 milioane ha de teren agricol sunt afectate de **secătuirea de elemente nutritive**. Fiecare cultură agricolă extrage anual din sol aceleași elemente nutritive: azot, fosfor, potasiu, cupru, zinc, bor și altele. Pentru formarea unui bilanț echilibrat de elemente nutritive, în sol e necesar de aplicat anual câte 170-180 kg azot, fosfor și potasiu cu îngrășăminte minerale și 10 t/ha gunoi de grajd. În perioada chimizării agriculturii (1965-1990), cantitatea de îngrășăminte minerale încorporate în sol constituia 172 kg/ha NPK, iar gunoiul de grajd - de 6,6 t/ha. Perioada 1976-1990 a fost singura în istoria agriculturii țării noastre când în sol a avut loc un bilanț puțin deficitar de humus și pozitiv al elementelor nutritive. În consecință, a sporit fertilitatea solului, recoltele culturilor agricole majorându-se de 1,8-2,0 ori. Gospodăriile care foloseau tehnologii agricole avansate obțineau în medie câte 40-45 q/ha grâu de toamnă, 55-65 q/ha porumb pentru boabe și 450-500 q/ha sfeclă de zahăr. În ultimii 15 ani, aplicarea îngrășămintelor minerale s-a redus de 10-15 ori, iar a îngrășămintelor organice de 20-30 ori. În perioada postprivatizațională, culturile agricole extrag anual din sol câte 150-180 kg/ha NPK, în timp ce cu îngrășăminte minerale în sol se încorporează numai 15-20 kg/ha NPK. Drept urmare, bilanțul azotului, fosforului și potasiului în sol a devenit din nou negativ. În ultimii 5-6 ani, cantitatea de îngrășăminte aplicate în agricultură s-a majorat de 2-3 ori (de la 5-10 mii până la 15-20 mii t), însă aceste doze sunt insuficiente pentru formarea unui bilanț echilibrat de NPK și ca urmare, solul este secătuit de elemente nutritive.

Sărăturarea solurilor este un alt factor negativ, care afectează circa 220 mii ha terenuri agricole. Fondul ameliorativ este constituit din solurile irigate, solurile de luncă, solonețurile de stepă și solurile cu exces de umiditate (mocirle, lăcoviște). Condițiile naturale ale Moldovei situează irigația în rândurile sarcinilor primordiale, mai cu seamă în zona de sud, unde secetele se repetă cu o frecvență de trei-patru ani. Irigația permite sporirea recoltelor de peste 1,5-2,0 ori. Solurile irigate, care la începutul anilor 1990 au atins suprafața de 308 mii ha constituiau cu adevărat un tezaur al Moldovei. Pe aceste terenuri se cultivau culturile legumicole

(câte 0,8-1,2 milioane tone anual), furajere, cerealiere și se obțineau recolte programate. Actualmente predomină irigația sumară, utilizându-se ca sursă apa râurilor mici și lacurilor, de regulă, cu un grad de mineralizare mai mare de 1 g/l. Ca urmare, are loc degradarea solului prin sărăturare.

În anii 1966-1990, pe circa 180 mii ha din cele 230 mii ha pe care le ocupă solurile de luncă au fost efectuate lucrări ameliorative de proporții: irigația, desecarea, amendarea gipsică. Valorificarea agricolă pe scară largă a luncilor Moldovei, regularizarea scurgerilor râurilor, nerespectarea normelor tehnice de exploatare a sistemelor de desecare au intensificat acumularea sărurilor în sistemul „solul – apa pedofreatică”, săturarea și înmlăștinirea progresivă a solurilor etc. Aproape jumătate din solurile aluviale sunt astăzi într-o stare ameliorativă nesatisfăcătoare. Pierderile cauzate de procesele de salinizare și înmlăștinire a solurilor de luncă sunt imense și constituie circa 50 milioane lei.

Sistemul de utilizare a solurilor a condus la **compactarea stratului arabil** pe o suprafață de 2,1 milioane ha. Stratul recent arat al cernoziomurilor se caracterizează printr-o structură bulgăroasă și elemente structurale masive puternic compactizate. Sub stratul de 0-25 cm recent arabil se evidențiază un strat postarabil (25-35 cm), foarte compact, cu structura prismatică, bulgăroasă sau monolită. Cauzele compactării și deteriorării structurii sunt bilanțul negativ al humusului și lucrarea intensivă a solurilor cu mașini grele. Efectele negative ale compactării solului sunt înrăutățirea însușirilor agrofizice (scăderea permeabilității și capacității de reținere a apei, înrăutățirea regimului aero-hidric), ca urmare scade capacitatea de producție a solului.

Recomandări

- ▶ Stimularea procesului de consolidare a terenurilor agricole privatizate prin tranzacții de vânzare-cumpărare, asociere și arendă.
- ▶ Elaborarea și adoptarea Legii Solului, standardelor și normelor de exploatare a terenurilor agricole și perfecționarea Codului Funciar în conformitate cu realitățile și perspectivele dezvoltării agriculturii.
- ▶ Elaborarea unui sistem de înlesniri fiscale pentru încurajarea activităților fermierilor privind protecția, ameliorarea și sporirea fertilității solurilor.

- ▀ Cartografierea pedologică a terenurilor agricole o dată la 15-20 ani (câte 2 raioane anual), cartarea agrochimică a terenurilor agricole o dată la 8-10 ani (câte 4 raioane anual) și monitorizarea permanentă a calității solurilor pe baza indicilor ecopedologici pe 35-40 poligoane-cheie.
- ▀ Formarea echilibrului ecologic între ecosistemele naturale și antropice, îndeosebi prin extinderea fondului forestier (crearea perdelelor de protecție, împădurirea terenurilor deteriorate și foarte puternic erodate, fondarea zonelor de protecție a resurselor acvatice) și a zonelor umede.
- ▀ Combaterea eroziunii prin apă și eoliene, prin organizarea antierozională a teritoriului, implementarea asolamentelor antierozionale, lucrarea conservativă a solului cu păstrarea resturilor vegetale la suprafața solului, cultivarea culturilor de câmp în fâșii, înierbarea spațiilor între rânduri în plantațiile pomiviticole.
- ▀ Formarea unui bilanț echilibrat al humusului și al elementelor nutritive în sol prin aplicarea în-grășămintelor și implementarea asolamentelor.
- ▀ Extinderea suprafețelor terenurilor irigate.
- ▀ Ameliorarea pajiștilor și implementarea pășunatului controlat.
- ▀ Instruirea și informarea populației din spațiul rural în vederea conservării biodiversității și fertilității solului.
- ▀ Implementarea tehnologiilor moderne de gospodărire a resurselor de sol și implementarea asolamentelor moderne, cu includerea ierburilor perene.
- ▀ Reglarea dimensiunilor și a configurației solurilor în funcție de particularitățile locale ale reliefului, solurilor și topoclimei.
- ▀ Excluderea din circuitul agricol a terenurilor puternic degradate prin împădurirea sau înțelenirea acestora și crearea unui fond special de „vindecare”.

6.5. Subiect special: protecția ariilor naturale

Sistemul de arii naturale protejate din Republica Moldova include 12 categorii de zone naturale cu o suprafață totală 164,2 mii ha, din care fac parte 313 arii (rezervații, monumente naturale, parcuri și grădini, zone umede de importanță internațională și câteva arii cu management multifuncțional, vezi **Tabelul 20**). Acestea sunt scoase din circuitul economic pentru necesitățile de conservare a biodiversității, protecția genofondului, cercetări științifice, funcții estetice și recreative. În 1998, ariile naturale protejate de stat acopereau doar 1,96% din teritoriul țării, iar potrivit SCERS acestea trebuiau să ajungă la 2,1% în 2006. În 2006 în fondul ariilor naturale protejate de stat au fost incluse 94705 ha de zone umede de importanță internațională, în special, lacurile Prutului de Jos, Nistrul de Jos (raioanele Căușeni, Ștefan Vodă) și Unguri-Holoșnița (raioanele Ocnița, Dondușeni, Soroca). Formal, 4,6% din teritoriul național este acoperit de suprafețe naturale protejate, însă majoritatea nu sunt clar delimitate, astfel populația, iar în multe cazuri și administrația publică locală, nu cunosc că pe teritoriul comunității este instituită și protejată o arie naturală de importanță națională. La nivelul indicelui de acoperire a teritoriului național cu arii naturale protejate, Republica Moldova se situează pe unul din ultimele locuri printre țările europene. În Germania, ariile protejate ocupă 25% din teritoriul național, în Letonia – 12%, în Franța – 7%, în România – 5%. Media țărilor Europei Centrale și de Est este de 9%, iar în cele din Europa de Vest – 15%.

Se constată că arealul de biodiversitate floristică și faunistică se reduce, iar populațiile au o tendință pronunțată de sărăcire a numărului de indivizi. De exemplu: dacă prima ediție a Cărții Roșii includea 29 specii rare de animale și 26 de plante, peste 20 ani la a doua ediție numărul redus de indivizi s-a constatat la 126 specii de plante și 116 de animale, sau în medie de 5 ori. Rețeaua de arii naturale dispersată pe teritoriul țării sub cota de 10% nu poate asigura perpetuarea a nici jumătate din numărul de specii. Totuși, în unele zone umede extinse (cum ar fi Nistrul de Jos și Pădurea Domnească) numărul

de specii depășește jumătate din numărul total de specii floristice și faunistice din țară. Iar în perioada marilor migrațiuni pe Nistru și Prut trec coridoarele de deplasare nord-sud a multor specii de animale. Lipsa managementului în aceste zone de importanță regională este un obstacol în protecția acestor fluxuri migratoare sezoniere.

Tabelul 20 Fondul ariilor naturale protejate în Republica Moldova

Categorii	Număr	Pondere în FANP, %	Suprafață, ha	% din total FANP
Rezervații științifice	5	1,6	19378	29,2
Rezervații naturale	63	20,5	8009	12,0
Rezervații peisagistice	41	13,3	34200	51,5
Rezervații de resurse	13	4,2	523	0,8
Arii cu management multifuncțional	32	10,4	1030	1,6
Monumente naturale	131	42,2	2907	4,4
Parcuri, alei	21	6,5	191	0,3
Grădini protejate, inclusiv:				
a) botanice	1	0,3	105	0,16
b) dendrologice	2	0,6	104	0,16
c) zoologice	1	0,3	20	0,03
zone umede de importanță internațională	3		97700	
total	313	*	164167	*

Note: * - zonele umede se suprapun teritorial cu alte arii protejate
Sursa: Legea privind fondul ariilor naturale protejate de stat din 25.02.1998, Nr. 1538-XIII, actualizările.

Sistemul de arii naturale este practic integral gestionat de Guvern și alte autorități centrale. Cu toate că legea admite funcționarea ariilor naturale protejate de administrația publică locală, în practică aceste cazuri sunt singulare (**Tabelul 21**). În competența administrațiilor locale intră mai multe responsabilități, cum ar fi administrarea și coordonarea aspectelor tehnice în delimitarea pe teren și respectarea statutului de zone protejate, evidența și elaborarea bazei de date a obiectelor de patrimoniu, elaborarea de proiecte ale zonelor protejate, stabilirea de priorități a investițiilor în zonele protejate, acordarea subvențiilor și facilităților deținătorilor de monumente, perfectarea pentru deținători a contractelor și obligațiilor de folosință a monumentelor, informarea populației. Însă aceste competențe nu sunt suplimentate cu un suport metodologic și normativ clar și surse bugetare. Din această cauză, majoritatea ariilor naturale sunt în proces de degradare, hotarele nu sunt delimitate clar, nu se respectă regimul

de protecție instituit. Nu sunt cazuri de succes înregistrate prin valorificarea economică nedegradantă a ariilor naturale pentru beneficiul comunităților, de aceea majoritatea sunt doar declarate și lăsate de izbeliște.

Tabelul 21 Repartizarea Fondului ariilor naturale protejate de stat pe categorii de deținători funciari

Arii naturale protejate	Autoritatea națională de mediu	Agenția de Stat „Moldsilva”	Autorități publice locale	Întreprinderi agricole	Alte
Rezervații științifice Suprafață, ha	5 19378				
Rezervații naturale Suprafață, ha		60 7791	1 30	2 188	
Rezervații peisagistice Suprafață, ha		29 (11) 30776,4	-(5) 214,0	1 (7) 983,6	
Rezervații de resurse Suprafață, ha		3 (1) 478	2 10	5 22	3 (1) 13
Arii cu management multifuncțional Suprafață, ha		2 91,0	9 176,0	19 631,9	2 131,5
Monumente naturale Suprafață, ha		28 (1) 585,1	34 743,7	47 (1) 1088,6	10 328,8
Parcuri, alei Suprafață, ha		1 2,2	3 13,0	6 38,3	10 137,6
Grădini Suprafață, ha			2 103		2 126

Notă: între paranteze este indicat numărul de rezervații gestionate parțial de diferiți gestionari
Sursa: Legea privind fondul ariilor naturale protejate de stat din 25.02.1998, Nr. 1538-XIII

Doar 5 arii naturale din cele 313 au administrații funcționale (în rezervațiile științifice). Nivelul scăzut de implementare a managementului de rezervație condiționează mai multe efecte negative, precum neaplicarea unor mecanisme de conservare a naturii, neglijența administrațiilor locale și populației comunităților deținătoare de arii naturale și ratarea oportunităților de atragere a fondurilor în conservarea biodiversității locale. Neimplicarea comunităților locale în protecția ariilor protejate de stat menține dezinteresul lor față de problemele ecologice, micile excepții fiind școala și ONG-urile de mediu care încearcă să se implice.

Formal, statul încurajează activitatea fundațiilor obștești și a persoanelor particulare care își propun punerea în valoare și folosirea monumentelor naturale și a zonelor lor de protecție. Restaurarea și reconstruirea monumentelor se efectuează conform unor programe aprobate de Guvern. Însă, în lipsa mijloacelor financiare, ariile naturale nu sunt nici marcate corespunzător, nici protejate în deplină măsură. Un număr mare de gestionari a ariilor protejate nu dispun de instrumente de management al rezervațiilor, iar Ministerul Ecologiei și Resurselor Naturale urmărește

concentrarea întregului sistem sub control propriu, fără a promova un model de gestionare eficientă a teritoriilor naturale în folosul tuturor actorilor sociali implicați. Totodată, prevederile legale, potrivit cărora rezervațiile în calitate de persoane juridice finanțate de stat pot obține venituri proprii din activitatea științifică, editorială, recreațională și instructivă, nu sunt aplicate de peste un deceniu.

Gradul scăzut de utilizare nedegradantă a obiectelor naturale reduce interesul potențialilor finanțatori ai conservării naturii în Republica Moldova. Potrivit legislației naționale, resursele naturale se folosesc sau pot fi folosite ca mijloace de muncă, surse de energie, de materie primă și de materiale, nemijlocit ca obiecte de consum și recreare sau sursă de informații despre lumea înconjurătoare. Însă, această prevedere nu este valorificată din plin de autoritățile care autorizează acțiuni de exploatare extensivă (cariere, depozite etc.). Or, potențialul zonelor naturale trebuie prioritar utilizat pentru activități non-degradante sau de conservare a biodiversității. Asemenea măsuri sunt implementate cu succes în rezervațiile din Ucraina, Rusia și țările UE, însă în Republica Moldova sunt întâmpinate cu reținere, generată probabil de imaginea „antreprenorului” din anii 1990 care intră în ariile naturale pentru defrișare, excavări neautorizate și depozitarea deșeurilor.

Cadrul normativ-juridic al Republicii Moldova stabilește 10 surse posibile de finanțare a activității de evidență, studiere, punere în valoare, salvare, protejare, conservare și restaurare a monumentelor. La o asemenea diversitate oferită de instrumente financiare, Republica Moldova nu cunoaște nici un proiect de anvergură pentru salvagardarea eficientă a obiectelor de patrimoniu natural. Tentativele de a crea parcuri naționale la Orhei, Nistrul de jos, Pădurea Domnească s-au spulberat din cauza unei lupte pentru gestionarea acestora și potențialii donatori externi au renunțat la ideea finanțării lor.

Totodată, alocarea fondurilor ecologice extrabugetare se face numai pentru programe locale și republicane de protecție a mediului și a biodiversității, îmbunătățire funciară, amenajări silvice a terenurilor, re-

construcție ecologică a peisajurilor și râurilor mici afectate prin intervenții antropice, colaborarea internațională în domeniul protecției mediului. Aceste acțiuni nu relevă în mod clar interesul actorilor locali, care țin în special de compensarea terenurilor cedate pentru funcționalitate publică și dezvoltarea afacerilor nepoluante în raport cu obiectele naturale protejate.

Recomandări

-  Inventarierea potențialului faunistic și floristic al ariilor naturale și delimitarea clară a hotarelor ariilor naturale protejate, asigurarea informării cetățenilor privind regimul de funcționare, acces și aflare în teritoriul delimitat.
-  Identificarea și promovarea modelelor țărilor UE de gestionare a ariilor naturale în scopuri economice nepoluante și atragerea populației în luarea deciziilor referitoare la aceste activități.
-  Elaborarea planului de acțiuni pentru includerea ariilor naturale naționale în rețeaua EURO-PARK.
-  Promovarea ariilor naturale ca destinații ecoturistice și de educație ecologică, deschiderea unor noi structuri de cazare extrahotelieră în raza ariilor naturale și organizarea călătoriilor de informare pentru ziariști și agențiile de turism naționale în ariile naturale din țară.
-  Deschiderea ariilor naturale, declarate persoane juridice, pentru activități economice nedegradante în perspectiva impulsivării instrumentelor efective de ocrotire a naturii.
-  Cooperarea transfrontalieră și euroregională în domeniul agregării ariilor naturale regionale pentru restabilirea biodiversității, inclusiv crearea în baza ariilor naturale existente în zone transfrontaliere a Parcurilor Naturale bilaterale și a Rezervațiilor Biosferice comune, dezvoltarea unei rețele de zone naturale frontaliere de-a lungul râurilor cu participarea actorilor regionali interesați.
-  Perfecționarea managementului pentru valorificarea prioritară de către comunitățile locale, extinderea și protecția ariilor naturale protejate de stat în conformitate cu Strategia națională de mediu și Planul de acțiune în domeniul conservării diversității biologice, inclusiv prin crearea rețelei ecologice naționale.
-  Acordarea unor împuterniciri mai largi pentru autoritățile publice locale la stabilirea taxelor și impozitelor locale, precum și a facilităților pentru activități în arii naturale protejate.
-  Extinderea suprafeței ariilor naturale protejate de stat: fondarea rezervației peisagistice „Stâncile Nistrene” în valea fluviului Nistru din sectorul Camenca – Râbnîța; fondarea a două rezervații peisagistice ale ecosistemelor petrofitice în bazinul râului Prut (sectoarele Tețcani – Lopatnic – Stolniceni și Pociumbeni - Văratîc); fondarea Parcului Național „Nistrul de Jos”; fondarea unor noi arii naturale protejate de stat cu vegetație de stepă (Maramonovca, r-l Drochia, Cazangic, r-l Leova, Antonești, r-l Cahul).

INFRASTRUCTURE

7

*Modernizarea
infrastructurii fizice*

//

Drumul bun face carul mai ușor”.

proverb românesc





Modernizarea infrastructurii fizice

Capitolul șapte al raportului este dedicat celor mai problematice elemente din infrastructura fizică a Republicii Moldova – drumurile, energia și gospodăria comunală. Subinvestirea pe parcursul a mai bine de un deceniu în rețeaua de transport rutier a dus la degradarea totală a drumurilor naționale și locale. Cauzând producătorilor și transportatorilor pierderi economice enorme, acest aspect reduce atractivitatea investițională și competitivitatea internațională a Republicii Moldova. În sfera energetică, dependența țării de resursele externe a crescut și mai mult și aceasta în condițiile în care prețurile pe piețele globale de energie cresc continuu, iar resursele regenerabile disponibile în Republica Moldova nu sunt utilizate aproape defel. Situația gospodăriei comunale nu este cu mult mai strălucită, prestarea unor servicii calitative fiind afectată de starea necorespunzătoare a rețelelor și de o gamă largă de probleme juridice și instituționale.

7.1. Transportul rutier

Diagnoză

Rețeaua drumurilor publice din Republica Moldova este formată din drumurile publice naționale și locale aflate la balanța Administrației de Stat a Drumurilor (ASD) din cadrul Ministerului Transporturilor și Gospodăriei Drumurilor (MTGD) și drumuri comunale și străzi gestionate de organele administrației publice locale. Lungimea totală a rețelei de drumuri rutiere este de peste 10,5 mii km (**Tabelul 22**). Totodată, 1200 km de drumuri, inclusiv 320 km de drumuri naționale și 880 km de drumuri locale sunt administrate în prezent de către administrația publică locală din partea stângă a Nistrului. Evidența stării drumurilor comunale și a străzilor este insuficientă și informația aferentă acestora nu este sigură.

Starea economică a țării din ultimii cincisprezece ani nu a permis alocarea mijloacelor financiare necesare ramurii drumurilor (**Figura 33**). Nici guvernele din această perioadă nu au depus, însă, eforturi pentru alocarea minimului necesar (25–30% din necesar) și evitarea degradării excesive a drumurilor. În 1998–2004, finanțarea lucrărilor de reparație și întreținere a drumurilor nu a depășit 10% din necesar. Restanța acumulată în perioada 1992–2006 la finanțarea lucrărilor de reparație și întreținere a drumurilor naționale și locale depășește 10 mlrd. lei.

Evident, în aceste condiții s-au efectuat numai lucrări de întreținere și reparație curente (plombarea gropilor) preponderent pe drumurile naționale, precum și lichidarea consecințelor calamităților naturale (deteriorarea terasamentului și podurilor în rezultatul inundațiilor). În lipsa reparațiilor medii și capitale, termenul normativ de exploatare s-a epuizat. Conform ultimelor date accesibile pentru anul 2000, 80% din lungimea drumurilor naționale și 90% a celor locale aveau termenul de exploatare depășit. Până în prezent, rezerva de rezistență a fost epuizată și rețeaua drumurilor a intrat într-un proces intensiv de degradare.

EVOLUȚIILE: -1
SITUAȚIA: 0
PERSPECTIVELE: +1

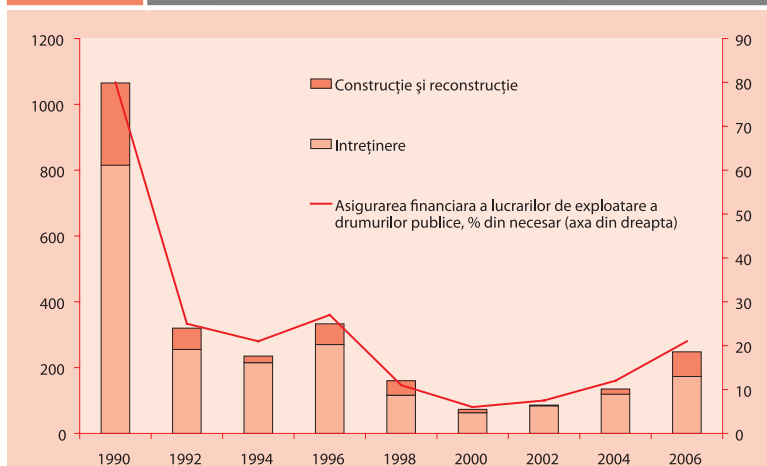
Tabelul 22 Caracteristici generale ale drumurilor din Republica Moldova

Tipul îmbrăcăminte rutiere	Total, km	Inclusiv	
		Naționale, km	Locale, km
Total drumuri	10531	3665	6866
Cu îmbrăcăminte capitală:			
Din beton de ciment	483	437	46
Din beton asfaltic	5349	2753	2596
Cu îmbrăcăminte ușoară:			
Îmbrăcăminte bituminoasă ușoară	750	214	536
Drumuri pietruite	3422	261	3161
Fără îmbrăcăminte rutieră	527		527

Sursa: Ministerul Transporturilor și Gospodăriei Drumurilor

Deosebit de mult au suferit drumurile locale, acesta fiind unul din factorii care au determinat situația economică proastă din localitățile rurale (vezi **MOLDOVA RURALĂ**). În perioada 1995-2000, peste 400 km de drumuri locale au trecut din categoria „drumuri pietruite” în „drumuri din pământ” și 190 km de „drumuri asfaltate” au trecut în categoria „drumuri pietruite”. Cu mijloacele financiare alocate nu era posibilă nici măcar plombarea gropilor, fără a mai vorbi de tratamente superficiale, covoare asfaltice etc. Totodată, după cum este arătat și în **Tabelul 23**, drumurile naționale, de asemenea, au degradat semnificativ.

Figura 33 Structura și nivelul finanțării ramurii rutiere în perioada 1990-2006, mil. lei



Tabelul 23 Indicatori ai degradării drumurilor naționale

Compania evaluatoare	Anul examinării	Lungimea analizată, km	Starea tehnică a imbrăcămintei rutiere					
			bună		medie		rea	
			km	%	km	%	km	%
IPTANA-CEARCH	1993-1994	1252	422	35	326	26	499	39
Raghton Intrnational	1996-1998	1868	252	14	679	36	936	50
Getinsa SA	2006	3320	247	8	830	25	2243	67

Surse: IPTANA - CEARCH România (1994), Raghton International - Anglia (1996, 1998) și GETINSA SA, Spania (2006).

După apariția în ultimii ani a camioanelor de mare capacitate (36 t) s-a intensificat degradarea drumurilor, îndeosebi pe sectoarele care deservește transportul materialelor de construcție. Sarcinile mari pe osie și temperaturile înalte din ultimii ani amplifică acțiunea de distrugere a sistemului rutier. Conform anumitor estimări, pentru reabilitarea drumurilor publice gestionate de MTGD (9330 km) sunt necesari

1,7 miliarde USD, inclusiv 870 milioane USD pentru drumurile naționale și 800 milioane USD pentru drumurile locale.

Într-o situație neclară se află drumurile locale. Deocamdată acestea rămân la balanța ASD, cu toate că Legea drumurilor (art.5, alin.2) prevede gestionarea acestora de către administrația publică locală. Deci și mijloacele financiare preconizate în Fondul rutier (Legea fondului rutier nr. 720 - XIII din 02.02.1996, art.1 alin. 2) pentru reparația și întreținerea drumurilor locale sunt transferate MTGD. Pentru MTGD sunt prioritare drumurile naționale, drept urmare toate resursele, inclusiv cele provenite din credite și granturi de la instituțiile financiare internaționale sunt îndreptate către aceste drumuri. MTGD nu dispune astăzi de o concepție sau un program privind reparația drumurilor locale. Includerea drumurilor locale în programul anual de reparație se face de obicei la indicațiile Guvernului, Parlamentului și ale Președinției, fără luarea în calcul a necesităților reale din teritoriu. Având în vedere starea dezastruoasă a drumurilor locale și nivelul slab de gestionare a acestora, se poate constata că MTGD a pierdut controlul asupra rețelei drumurilor locale și le-a lăsat la discreția administrației publice din teritoriu. În concluzie, MTGD nu poate asigura o planificare eficientă a lucrărilor de reparație și întreținere a drumurilor locale, iar resursele administrațiilor locale sunt foarte limitate.

Riscuri

Nivelul de dezvoltare și starea tehnică a rețelei drumurilor publice au un impact negativ considerabil asupra dezvoltării economice și sociale a Republicii Moldova. Cheltuielile de transport pe un drum în stare necorespunzătoare cresc în medie cu 20% în comparație cu unul în stare bună, iar atunci când starea drumului este foarte rea, aceste cheltuieli cresc cu până la 32%. Calculele aproximative arată că supracheltuielile transportatorilor cauzate de starea nesatisfăcătoare a drumurilor depășesc anual 100 mil. USD, afectând prețurile mărfurilor transportate. Deosebit de mari sunt pierderile suportate de agricultori. Pe lângă aceasta, starea deplorabilă a drumurilor inhibă promovarea investițiilor în mediul rural,

limitează accesul la piață, deservire medicală și socială, dezvoltarea turismului și tranzitul mărfurilor și pasagerilor prin Republica Moldova. Întârzierea unor măsuri urgente pentru păstrarea și îmbunătățirea stării drumurilor, îndeosebi a celor locale, poate provoca pierderea continuității rețelei drumurilor publice cu întreruperea legăturii între localități pe timp nefavorabil, cu toate consecințele economice și sociale aferente.

Politici guvernamentale

De la declararea independenței Republicii Moldova, politica guvernamentală în general nu a fost în favoarea ramurii drumurilor. În 1991–1997 au fost luate unele măsuri pentru păstrarea și reabilitarea rețelei drumurilor publice. Nivelul finanțării ramurii alcătuia circa 30% din necesități, dar și aceasta permitea întreprinderea unor măsuri pentru păstrarea rețelei drumurilor publice (în contextul executării programului de reabilitare). A fost elaborat un program de reabilitare a drumurilor naționale (Programul de dezvoltare și integrare a rețelei de drumuri din Republica Moldova în rețeaua de drumuri europene) și a fost obținut un credit de la BERD.

Perioada 1997–2005 se caracterizează prin ignorarea aproape totală a ramurii rutiere. Programul de reabilitare a fost întrerupt, iar nivelul finanțării ramurii s-a diminuat până la 6% din necesități. Aceasta a adus la degradarea considerabilă a rețelei drumurilor publice.

După 2005 se constată o îmbunătățire a finanțării ramurii rutiere, dar departe de a satisface necesitățile. Finanțarea a crescut de la 15% din necesități în 2005, până la 35% preconizate pentru 2007. Restanța admisă în anii precedenți impune un efort financiar considerabil pe care țara la momentul actual nu este în stare să-l asigure. Dar îmbunătățirea relațiilor cu instituțiile financiare internaționale poate fi de mare folos, acestea declarându-se disponibile să acorde în următorii ani credite și granturi pentru reabilitarea drumurilor naționale. Astfel, în iulie 2007 fost semnat contractul cu BERD pentru creditarea lucrărilor de renovare a drumurilor în valoare de 60 milioane euro.

Strategiile și programele guvernamentale în domeniu elaborate și aprobate până în prezent poartă un caracter declarativ, deoarece nu au acoperire financiară. De exemplu: implementarea SCERS pentru perioada 2004–2006 necesita 9229 mil. lei, dar avea o acoperire financiară de 3216 mil. lei (35%); Programul național „Satul moldovenesc” (2005 – 20015) necesită investiții în sumă de 45 miliarde lei. Pentru a argumenta includerea unor măsuri în acest document la unele capitole se indică finanțarea prin granturi (inexistente) până la 80% din volumele preconizate. În concepția privind crearea și dezvoltarea rețelei naționale a coridoarelor internaționale de transport²⁰¹ la capitolul asigurarea financiară, Ministerului Economiei și Ministerului Finanțelor i se propune doar să examineze posibilitatea de a finanța această concepție.

O altă problemă a politicii guvernamentale în domeniul drumurilor este aprobarea investițiilor (de zeci de milioane lei) fără argumentare tehnico-economică. Obiectele sunt incluse în program fără asigurarea eficienței investițiilor.

Recomandări

Studiile de ultimă oră demonstrează că alocarea a 25 mil. USD anual va asigura păstrarea situației existente și nicidecum nu va duce la ameliorarea acesteia:

- ▀ Varianta cea mai optimistă pentru drumurile naționale este alocarea sumei de 87 mil. USD anual, ce va permite soluționarea problemei în timp de 10 ani.
- ▀ Argumentarea investițiilor trebuie să devină o condiție obligatorie la alocarea mijloacelor financiare pentru implementarea proiectelor de construcție și reparație a drumurilor.
- ▀ Se recomandă modificarea art.1, alin. 2 din Legea fondului rutier cu concretizarea distribuirii mijloacelor fondului pentru drumurile publice naționale și locale.
- ▀ Drumurile locale ar trebui să fie transmise de la balanța ASD la balanța organelor administrației publice locale de nivelul doi cu mijloacele financiare prevăzute în fondul rutier pentru administrarea, reparația și întreținerea acestora.

²⁰¹ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.365 din 28.03.2002.

- Sunt necesare studii de fezabilitate pentru rețelele drumurilor locale (pe raioane sau regiuni de dezvoltare). Aceasta va permite optimizarea cheltuielilor pentru întreținerea și reparația drumurilor locale și va facilita finanțarea prin parteneriat, obținerea creditelor preferențiale și granturilor, inclusiv în cadrul implementării politicii dezvoltării regionale în Republica Moldova.
- O necesitate stringentă a devenit implementarea tehnologiilor moderne la construcția, reabilitarea și întreținerea drumurilor: utilizarea bitumului modificat, emulsiei bituminoase, lianților compuși, reciclarea îmbrăcămintei rutiere existente, executarea lucrărilor cu utilaj performant, care permite obținerea indicilor înalți ai calității suprafeței de rulare.
- Implementarea tehnologiei de reciclare a asfaltului vechi în municipiul Chișinău ar economisi zeci de milioane de lei. Actualmente pe străzile municipiului se frezează și se demolează (la reparația rețelelor ingineresti) zeci de mii de tone de beton asfaltic, care apoi este utilizat în calitate de pietriș.
- Pentru îmbunătățirea stării drumurilor locale se recomandă utilizarea tehnologiilor eficiente și puțin costisitoare de consolidare a îmbrăcămintei din pietriș și prundiș cu lianți bituminoși sau ciment nemijlocit pe loc cu folosirea utilajelor specializate.
- Pentru diminuarea ritmului de degradare este necesar ca din contul mijloacelor financiare preconizate pentru întreținerea drumurilor să fie executate lucrări mai puțin costisitoare, dar eficiente pentru conservarea drumurilor (colmatarea rosturilor și crăpăturilor, tratamente superficiale).

7.2. Energia

Diagnoză

Securitatea energetică. Starea curentă în domeniul aprovizionării țării cu resurse energetice și energie se caracterizează printr-un înalt grad de vulnerabilitate, riscuri economice, sociale și politice cauzate în special de lipsa gazelor și electricității. Republica Moldova nu deține resurse proprii de cărbune, țiței. Importul gazelor naturale se realizează în totalitate de la o singură sursă, iar ponderea acestora în structura consumului de resurse energetice primare a atins o cotă îngrijorătoare (aprox. 60%). Producția internă de electricitate constituie doar 20-25%, iar dependența de import crește în continuu – se importă o mare cantitate de energie electrică prin rețele interstatuale ce au un nivel scăzut de fiabilitate. Situația este acutizată de datoriile externe pentru gaze și electricitate și lipsa unor măsuri de recuperare a acestora pe parcursul a unui deceniu, instabilitatea și regimul ostil din zona transnistreană pe unde se realizează importul de resurse și energie, precum și de capacitatea de plată scăzută a populației. Cheltuielile pentru energie în Republica Moldova se cifrează la 30% din PIB, unul din cele mai înalte nivel de costuri pentru energie. Consolidarea securității energetice cere investiții foarte mari, măsuri complexe legate de achiziția și transportarea în țară a resurselor energetice primare, de construcția, exploatarea și dezvoltarea surselor de energie (centralelor electrice și termice, surselor de energii regenerabile), rețelelor de transport și distribuție (gaze, energie electrică și termică).

Conservarea energiei și eficiența energetică. În condițiile în care importul în țară a combustibililor fosili constituie 100% - conservarea energiei trebuie să reprezinte o grijă zilnică a fiecăruia - de la cetățeanul de rând și până la guvern. Economisirea energiei la consumatori ține de diminuarea pierderilor și utilizarea tehnologiilor performante ce permit realizarea unui lucru cu un consum mai mic de energie. Este cunoscut că, costul reducerii pierderilor de energie cu o unitate este mult mai mic decât costul aceleiași unități de energie produsă. Consu-

mul de energie la o unitate PIB în Republica Moldova este de 3-4 ori mai mare decât în țările occidentale, de aceea realizarea măsurilor de sporire a eficienței energetice pe toate segmentele lanțului producere-utilizare a energiei necesită o atenție sporită.

Utilizarea surselor de energie regenerabile. Există doi factori-cheie care fac ca mai multe țări, inclusiv Moldova, să acorde o atenție deosebită surselor de energie regenerabile (SER). Primul constă în rezervele globale limitate de hidrocarburi și prețurile foarte înalte ale acestora. Al doilea factor este schimbarea climei, determinată preponderent de creșterea emisiilor de gaze cu efect de seră în urma arderii combustibililor fosili, care impune utilizarea surselor de energii regenerabile ca surse prietenoase mediului înconjurător. În scopul combaterii fenomenului schimbării climei, statele lumii, îndeosebi statele membre ale Uniunii Europene, depun un efort considerabil pentru implicarea SER în aprovizionarea cu energie. În Republica Moldova unde pretul electricității este comparativ mic - implementarea unor tipuri de SER nu este încă fezabilă sau este la limita rentabilității economice.

Politica tarifară și piața energiei. Piața locală a energiei este distorsionată. Energia electrică importată în proporție de 70-75% din consumul intern brut este achiziționată la un preț inferior prețului de cost al energiei produse la o nouă centrală termoelectrică (3,0-3,5cUSD/kWh față de 7,0...8,0cUSD/kWh). Aceasta face neatractivă construcția de noi surse de producere a electricității. În ultimul deceniu au fost prezentate zeci de propuneri și proiecte de centrale electrice, însă nici unul nu a fost realizat. Performanța centralelor electrice de termoficare (CET) existente este sub nivelul așteptat din cauza sarcinii termice scăzute a sistemului de alimentare centralizată cu energie termică din mun. Chișinău. La CET-1 și CET-2 Chișinău din contul energiei electrice este subvenționată producerea energiei termice, adică din contul consumatorilor de electricitate din întreaga țară este ieftinită energia termică livrată chișinăuienilor din sistemul centralizat. Piața locală a electricității este departe de a fi

EVOLUȚIILE: 0

SITUAȚIA: 0

PERSPECTIVELE: 0

una liberalizată și respectiv avantajele liberalizării lipsesc cu desăvârșire. Lipsa centralelor termoelectrice în țară și importul masiv de electricitate (realizat de un singur cumpărător) exclud orice concurență între producătorii de energie. Pe de altă parte, rămâne foarte scăzut numărul consumatorilor cu drept de alegere a furnizorului. Există o mare necesitate de capacități de producere a electricității în cadrul centralelor termoelectrice cu condensare. Prezența factorului politic și implicarea administrativă nejustificată pe piață nu pot aduce decât costuri suplimentare consumatorilor finali de energie. Exemplele cele mai grăitoare sunt interzicerea exportului de electricitate și lipsa de cooperare cu Centrala Termoelectrică de la Cuciurgan.

Îmbunătățirea mediului investițional și dezvoltarea infrastructurii energetice. În sectorul energetic se cer investiții masive, în special pe întregul lanț energetic „producere-consum”, cu scopul dezvoltării capacităților de producere locală a electricității, promovării surselor de energii regenerabile (eoliene, biomasei), promovării tehnologiei de cogenerare a energiei, dezvoltării piețelor locale a energiei termice, dezvoltării interconexiunilor energetice a țării, conservării energiei pe segmentele producere, transport și utilizare a energiei. Motivele esențiale pentru care multipli potențiali investitori au abandonat ofertele investiționale de construcție a centralelor electrice în Moldova sunt lipsa unui pachet bine chibzuit de facilități oferite investitorului, lipsa unei viziuni clare a guvernului asupra tehnologiei de producere a energiei ce urma a fi aplicată și inconsistența pe parcursul negocierilor cu investitorii, corupția și birocrația autorităților.

Riscuri

Prețul gazelor naturale importate din Rusia va crește de la 170 USD/mie m.c. (2007) până la 250USD/mie m³ (2011). Este foarte probabil ca în 2-3 ani prețul electricității din import să se dubleze, atingând cota de 5-8 cUSD/kWh, iar la consumatori - 8-12cUSD/kWh. În următorii 4-5 ani se așteaptă și o creștere a consumului intern de energie cu circa 3% pe an, însoțită de o majorare considerabilă a prețurilor la resursele energetice și energie. Aceasta va mări simțitor povara energetică asupra țării și asupra fiecărui cetățean în parte. Corespunzător,

orice întârziere în promovarea conservării energiei, în edificarea a noi surse locale de electricitate, în promovarea surselor de energii regenerabile etc. va complica situația, va face soluționarea problemelor mai anevoioasă și în final – va contribui la creșterea costurilor energetice asupra consumatorilor. SER reprezintă noi tehnologii pe piața energetică a Moldovei și implementarea acestora la o scară largă presupune resurse, timp și experiență, precum și asumarea de riscuri economice considerabile.

Politici guvernamentale

Noile elemente în politica energetică a țării de regulă apar doar sub presiunea instituțiilor internaționale. În legătură cu aceasta, există o temere că inițiativele din ultimul timp ce privesc promovarea SER să rămână doar declarații. Guvernul se preocupă doar de necesitățile curente, cum ar fi reînnoirea contractelor de procurare a gazelor și electricității și gestionarea întreprinderilor energetice subordonate. În același timp, în domeniul valorificării energiei regenerabile Republica Moldova și-a asumat un șir de angajamente ambițioase:

- cota energiei obținute din surse regenerabile în anul 2010 va constitui 6% din cuantumul energiei provenite din surse tradiționale, iar în anul 2020 - 20%;
- volumul bioetanolului amestecat cu benzină în 2010 va constitui 6% din volumul benzinei comercializate, iar în anul 2020 - 20%;
- volumul biodieselului amestecat cu motorină în 2010 va constitui 5% din volumul motorinei comercializate în anul respectiv, iar în anul 2020 - 20%;
- cota energiei electrice produse din surse regenerabile în anul 2010 va constitui 8% din consumul total brut al energiei electrice în Republica Moldova.

Securitatea energetică a țării: Moldova este o țară foarte vulnerabilă la capitolul aprovizionarea cu energie. Un accident banal ar putea într-o clipă să compromită importul de electricitate - pe 10 ore, 10 zile sau mai mult! E ușor de imaginat consecințele unui asemenea caz nefericit când cca. 70% din consumatori ar fi lipsiți de electricitate. Țara are nevoie de circa 500-800 MW capacități adiționale de producere a electricității,

iar aceasta implică investiții în valoare de 300-500 milioane USD. Noile surse de energie pot fi realizate doar prin investiții private. Pe parcursul anilor, guvernul a adoptat un număr impunător de decizii cu privire la construcția centralelor electrice, însă nici unul din proiectele prezentate „n-a prins rădăcini”. În condițiile prețurilor reglementate, intrarea unui producător independent pe piață n-a fost și până astăzi nu este rentabilă. Pe de altă parte, guvernul nu este pregătit să accepte oferte de construcție a centralelor electrice care ar fi presupus achiziționarea unei energii scumpe în comparație cu electricitatea din import.

Conservarea energiei și eficiența energetică. În 2000 a fost adoptată Legea nr.1136-XIV privind conservarea energiei, prin care a fost constituit Fondul național pentru conservarea energiei. Legea prevedea acumularea de surse extrabugetare la acest fond, însă defalcările agenților economici nu au fost obligatorii. Din păcate, Fondul a rămas doar o măsură pe hârtie. Mai târziu, Guvernul a creat Agenția Națională pentru Conservarea Energiei (ANCE), responsabilă de promovarea politicilor și programelor de conservare a energiei. Însă în preajma anului 2007, ANCE practic falimentează, având în statele de personal doar o singură persoană. Astfel, instituția a fost incapabilă de a influența ceva în domeniul conservării energiei. În prezent, în domeniul conservării energiei se realizează doar acele activități care sunt economic atractive.

Promovarea surselor de energii regenerabile. În 2007, Parlamentul a adoptat Legea cu privire la valorificarea energiilor regenerabile în Republica Moldova²⁰², care se axează pe utilizarea resurselor regenerabile de energie și promovarea producerii de energie electrică din surse regenerabile de energie. Această lege stabilește cadrul juridic în domeniul dat și modalitățile de organizare a producerii și comercializării energiei regenerabile. Principiile declarate ale politicii de stat în domeniul energiei regenerabile sunt:

- garantarea comercializării energiei regenerabile prin racordarea ne-discriminatorie la rețelele electrice și termice centralizate;
- energia electrică produsă din surse regenerabile va fi comercializată pe piață prin sistemul de

achiziții obligatorii, bazate pe așa-numitele certificate verzi.

- implementarea SER va fi stimulată de stat;
- controlul statului asupra eficienței valorificării SER;
- educația populației în spiritul valorificării surselor regenerabile și utilizării energiei lor;
- supravegherea procesului de cultivare și utilizare a soiurilor de plante modificate genetic și destinate producerii combustibilului regenerabil din biomasă, în condițiile unui ciclu tehnologic închis,
- se instituie Fondul Național pentru Energia Regenerabilă în scopul contribuirii la finanțarea programelor și proiectelor de valorificare a SER.

ANCE, ca autoritate a administrației publice centrale este numită responsabilă de promovarea politicii statului în domeniul valorificării energiei regenerabile și conservării energiei. Activitatea ANCE privind valorificarea surselor regenerabile de energie se finanțează din surse bugetare și mijloace speciale, inclusiv din cele ale Fondului Național pentru energia regenerabilă. În scopul stimulării producerii și utilizării energiei regenerabile, instituțiile guvernamentale vor realiza un șir de măsuri după cum urmează:

- determinarea priorităților în domeniul valorificării energiilor regenerabile;
- elaborarea standardelor de stat în domeniu;
- stabilirea unui mecanism viabil de funcționare a pieței certificatelor verzi;
- stabilirea ratei obligatorii de utilizare a energiei regenerabile pentru agenții economici;
- acordarea de facilități fiscale și de creditare pentru persoanele fizice și agenți economici ce produc energii regenerabile.

Politica tarifară și piața energiei. Tarifarea energiei este o chestiune politic sensibilă, influențată de situația din țară și din exterior, de campaniile electorale și intenția guvernării de a atrage consumatorii de energie de partea sa. Aceasta a împiedicat guvernarea să adopte decizii mai puțin populare însă importante pentru securitatea energetică și viitorul țării. Sub aspect practic, politica tarifară promovată în țară depinde

²⁰² Legea Republicii Moldova nr.160 din 12.07.2007.

doar de prioritățile curente, fără eforturi de aliniere la obiectivele politicii energetice europene. Factorul politic și cel administrativ continuă să aibă o greutate importantă în stabilirea noilor tarife (ex.: tariful la energia termică în mun. Chișinău, la electricitate pentru consumatorii finali etc.).

Diferențierea existentă a tarifului la gazele naturale pe categorii de consumatori nu stimulează promovarea pe piața locală a tehnologiilor eficiente de producere a energiei în cadrul instalațiilor de mică și medie putere (cogenerarea și trigenerarea), precum și instalațiilor eoliene de producere a electricității.

Tariful de livrare al energiei termice în mun. Chișinău prin sistemul de alimentare centralizată o lungă perioadă de timp a fost mult mai mic decât prețul de cost (pe parcursul a 8 ani tariful la energia termică nu a fost actualizat) și în prezent rămâne substanțial subvenționat (subvenții din bugetul local și cel central, subvenții încrucișate). Această practică de tarificare a energiei face activitatea operatorului ce prestează acest serviciu (S.A. Termocom) foarte dificilă. Lipsa la timp a plăților de la buget către operator aduce la crearea de noi datorii – în așa fel o societate comercială aflată în faliment este impusă de stat să crediteze bugetul!

Prețul mic al energiei electrice din import, existența subvențiilor încrucișate între energia electrică și termică la CET-urile locale, necorelarea tarifului la gazele naturale cu tariful la energia electrică și energia termică furnizate consumatorilor, toate acestea lipsesc de sens promovarea tehnologiilor de cogenerare și trigenerare a energiei și surselor de energii regenerabile.

Recomandări

Securitatea energetică a țării: Consolidarea securității energetice a statului este posibilă doar în condițiile unei stabilități politice și sociale și unei creșteri apreciabile a economiei. Ea cere investiții enorme, măsuri complexe și de lungă durată. Direcțiile prioritare de consolidare a securității energetice statale trebuie să se axeze pe:

- Diminuarea consumului intern prin realizarea măsurilor de conservare a energiei.

- Edificarea de noi capacități de producere a electricității în țară (de puteri medii și mari); construcția unei centrale termoelectrice cu condensare de puterea 250-300MW ar necesita investiții de circa 150 milioane USD.
- Promovarea instalațiilor de cogenerare de mică și medie putere, costurile unui program în acest domeniu fiind estimate la circa 20 milioane USD.
- Construcția liniilor electrice 110 kV de interconexiune cu sistemul electroenergetic al României ar costa circa 10 milioane USD.
- Promovarea surselor regenerabile de energie, în special instalațiile eoliene și biomasă.
- Asigurarea transparenței, predictibilității și stabilității pieței interne a energiei.
- Îmbunătățirea climatului investițional în sectorul energetic.

Conservarea energiei și eficiența energetică. Pentru a reduce cu 5% consumul de energie până în 2010 sunt necesare investiții în valoare de circa 2 milioane USD. Domeniul în care există cel mai mare potențial de conservare a energiei sunt clădirile, unde este posibil de atins o economie de 30-40% din consumul anual de energie. Promovarea surselor de cogenerare a energiei de înaltă eficiență²⁰³ reprezintă o altă direcție în procesul conservării energiei și o preocupare pentru autorități. Pierderile de energie în rețele sunt mari, aici impunându-se măsuri urgente de economisire a energiei. Întreprinderile de transport și distribuție a energiei electrice și termice și a gazelor naturale trebuie obligate să se preocupe mai insistent de acest aspect. În domeniul conservării energiei se recomandă:

- Revitalizarea Agenției Naționale pentru Conservarea Energiei (ANCE) și consolidarea capacităților sale de a elabora și promova programe de eficiență energetică.
- Instituirea săptămânii de conservare a energiei.
- Elaborarea și implementarea planurilor municipale și comunale de conservare a energiei.
- Implementarea sistemului de certificare energetică a clădirilor publice și încurajarea utilizării surselor regenerabile de energie în clădiri.
- Facilitarea implementării cogenerării de înaltă eficiență în instalații de mică și medie putere.

²⁰³În conformitate cu cerințele Directivei 2004/08/EC a Uniunii Europene.

- Economisirea energiei în transport prin consolidarea sistemului transportului public, raționalizarea transportului auto particular în orașe, revitalizarea transportului feroviar și încurajarea utilizării combustibililor alternativi, în special biocombustibililor și gazelor naturale pentru transportul auto.
- Economisirea energiei în iluminat prin folosirea surselor de lumină cu consum redus de energie.
- Economisirea energiei în industrie prin implementarea tehnologiilor noi.
- Reducerea consumului specific de combustibil la CET-uri prin optimizarea regimurilor de funcționare.
- Reducerea pierderilor de energie în rețelele energetice.
- Producerea de energie electrică și termică prin tehnologiile de cogenerare de înaltă eficiență.

Promovarea surselor de energii regenerabile:

- Promovarea producerii intensive a biomasei utilizate în scopuri energetice și lansarea unui Program național de producere intensivă a biomasei și a bio-carburanților (bio-dieselului, bio-etanolului) utilizate în scopuri energetice. Costul instalațiilor pentru producerea biocombustibilului poate fi estimat la 50 milioane USD.
- Instituirea și operaționalizarea Fondului Național pentru Energia Regenerabilă.
- Consolidarea Agenției pentru Energia Regenerabilă ca instituție capabilă de a elabora și promova politici, programe și proiecte în domeniu.
- Elaborarea cerințelor tehnice și economico-financiare pentru construcția unei centrale eoliene de circa 5-10 MW și lansarea unui concurs internațional în scopul realizării acestui obiectiv.
- Elaborarea și punerea în aplicare a cadrului normativ necesar comercializării energiilor regenerabile în Republica Moldova.
- Implicarea largă a statului și întregii societăți în realizarea activităților de conservare a energiei.
- Stabilirea de angajamente pe termen mediu și lung de economisire a resurselor energetice și energiei (la nivelele – național, regional, oraș, comună, întreprindere).
- Elaborarea studiilor privind oportunitățile de conservare a energiei la nivel local și național și elaborarea Planului de acțiuni pentru Conservarea Energiei.
- Elaborarea și promovarea Programelor Naționale de:
 - asigurare a eficienței energetice în clădirile publice, inclusiv de realizare a unui bilanț energetic pentru clădirile cu suprafața mai mare de 1.000 m²;
 - implementare a instalațiilor de cogenerare de putere mică și medie;
 - asigurarea eficienței energetice în clădirile de locuit din orașe și municipii;
 - informarea publică, educarea și conștientizarea privind campania europeană și națională pentru Conservarea Energiei.

Politica tarifară și piața energiei:

- Asigurarea și menținerea independenței operaționale a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică.
- Elaborarea și punerea în aplicare a cadrului normativ necesar promovării cogenerării și trigenerării de mică și medie putere, precum și surselor de energii regenerabile.
- Excluderea subvenționării energiei termice din contul energiei electrice la CET-uri.

7.3. Serviciile comunale

EVOLUȚIILE: -1

Diagnoza

SITUAȚIA: -1

PERSPECTIVELE: +1

Sectorul serviciilor comunale suferă de pe urma trăgănării reformelor în domeniu. Criza economică a diminuat drastic volumul serviciilor și a redus investițiile sub necesarul de întreținere a infrastructurii. Doar în cazuri izolate, în special, cu sprijinul donatorilor externi, a fost posibilă extinderea și îmbunătățirea acestora.

Figura 34 Dotarea locuințelor cu apeduct și canalizare în 1998 și 2006



Sursa: BNS;

Deși lipsesc datele statistice consistente, se poate afirma că accesul la apă potabilă din sistemele publice de alimentare diferă enorm în funcție de mediul de trai. Gradul de acoperire cu servicii poate fi evaluat la limita superioară a indicatorului „conectarea gospodăriilor”. Astfel, în 2006, în medie pe țară numai 34,7% din locuințe sunt dotate cu apeduct și 30,8% cu canalizare²⁰⁴ (**Figura 34**). Totuși trebuie avut în vedere că o parte din locuințe, în special din micile orașe, deși sunt „conectate”, nu beneficiază de servicii deoarece sistemele respective nu funcționează. După cum se poate constata din **Figura 34**, situația nu s-a îmbunătățit esențial

²⁰⁴ Conform recensământului din 2004 în medie pe țară numai 37,4% din gospodăriile casnice au locuințele dotate cu apeduct. În mun. Chișinău indicatorul respectiv este de 93,3%, în mun. Bălți - 85,8%, iar media pentru restul localităților este de numai 20,2%.

²⁰⁵ Starea mediului în Republica Moldova în anul 2004 (raport național), www.mediugov.md.

²⁰⁶ www.ib-net.org.

în ultimii opt ani. Totodată, calitatea serviciilor furnizate, îndeosebi a apei potabile, este uneori foarte scăzută. Indicii sanitaro-chimici ai apei potabile depășesc concentrațiile maxim admisibile în 47% de cazuri, iar la parametrii microbiologici în 10% din apeductele comunale urbane și în 19% din cele rurale²⁰⁵ (alte detalii vezi în **MEDIUL ȘI RESURSELE NATURALE**).

În 2006 existau 540 de sisteme pentru aprovizionare cu apă (93 în orașe și 447 în sate) și 182 de sisteme canalizare (73 urban și 109 rural) ce aparțin întreprinderilor specializate în acest domeniu. În ultimii 5 ani numărul sistemelor în spațiul urban a rămas relativ stabil cu sporirea lungimii totale a rețelelor de circa 4,2% pentru apă și 1,3% a celor de canalizare. În spațiul rural, lungimea rețelelor de apă a crescut cu 2,9% în timp ce a celor de canalizare s-a micșorat cu 16%.

Starea generală a infrastructurii majorității absolute a întreprinderilor este extrem de proastă. La majoritatea întreprinderilor din spațiul urban se produc anual peste 3 spargeri-blocaje la 1 km rețea. Pentru anul 2005, în Chișinău au fost circa 10 spargeri/blocaje la 1 km, iar pentru unele întreprinderi valorile au depășit 15 spargeri/blocaje la 1 km. Pentru comparație, în Cehia, Ungaria, Marea Britanie acest indicator rareori depășește o unitate²⁰⁶.

Sistemul de aprovizionare cu energie termică după 1990 a cunoscut o involuție de-a dreptul dramatică. În prezent se poate vorbi de existența sistemelor centralizate de furnizare a energiei termice numai în municipiile Chișinău și Bălți. Conform datelor recensământului din 2004, în mun. Chișinău 74,1% din locuințele gospodăriilor casnice se încălzesc și 66,2% se aprovizionează cu apă caldă de la sistemul public, iar în mun. Bălți - 64,8% și, respectiv, 56,7%. Acestor două municipii le revin peste 90% din totalul locuințelor pe țară care se încălzesc și se aprovizionează cu apă caldă din sistemul centralizat. Evident, în cazul mediului rural practic nici nu putem vorbi de existența acestui serviciu.

Aprovizionarea cu apă caldă din rețele publice este cu mult sub posibilitățile

tehnice actuale și aceasta duce la utilizarea ineficientă a capacităților de producere și transport. De exemplu, în mun. Chișinău au renunțat benevol la acest serviciu circa 43% din blocurile cu multe etaje și acest lucru a avut loc în condițiile când tariful la agentul termic pentru populație era încă de 233 lei/Gcal²⁰⁷.

Starea infrastructurii privind aprovizionarea cu energie termică se caracterizează printr-o uzură avansată și prin tehnologii învechite utilizate pentru asigurarea acestui serviciu. Practic, 65% din rețelele de transportare a agentului termic trebuie schimbate. Pierderile de energie termică din rețea constituie 20% din livrările în rețea și circa 290 m³/oră de apă de adaos. La aceste pierderi trebuie adăugate cheltuielile suplimentare necesare pentru reparația și întreținerea sistemelor. De asemenea, din cauza tehnologiilor aplicate nu este posibilă asigurarea unei anumite competitivități a acestor servicii față de utilizarea centralelor individuale.

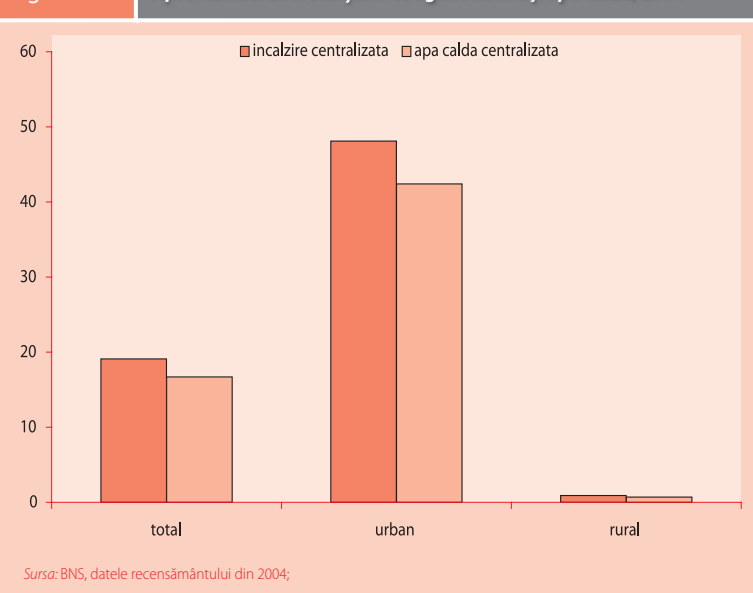
Riscuri

Folosirea apei potabile din locuri nesigure, accesul limitat la sistemul de aprovizionare centralizat sau consumul din sisteme deteriorate, încălzirea inadecvată a locuințelor aduce prejudicii grave stării de igienă și sănătate a populației. Apa potabilă este un factor care determină până la 15-20% din cazurile de boli diareice acute și hepatita virală A (în special, în zonele rurale), 20-25% din bolile somatice, iar în cazul fluoroziei dentare – 100%. Consumul apei cu conținut ridicat de nitrați poate duce la apariția metemoglobinemiei, în special la copiii până la 1 an, mai ales cei alimentați artificial. Circa 37% din populația țării (1,5 mil.) este expusă la concentrații de nitrați ce depășesc concentrația maximă admisibilă (CMA) prin consumul de apă din fântâni²⁰⁸ (vezi **SĂNĂTATEA PUBLICĂ** și **MEDIUL ȘI RESURSELE NATURALE**).

Condițiile de aprovizionare cu apă, canalizare, apă caldă și căldură determină în mod hotărâtor standardul de viață al populației. Lipsa utilităților constituie un impediment în construcția de noi locuințe și dezvoltarea economică, făcând localitățile urbane mici neatractive pentru tineri și populația activă. Prin urmare, aceasta con-

stituie un factor în plus pentru părăsirea și depopularea localităților (vezi **MOLDOVA RURALĂ**).

Figura 35 Aprovizionarea locuințelor cu agent termic și apă caldă, 2004



Lipsa utilităților este un impediment direct în dezvoltarea economică prin restrângerea activităților ce pot fi desfășurate și prin dificultățile de asigurare cu forță de muncă. În special este vorba de localitățile fără resurse de apă potabilă și gazificare. Aceasta se răsfrânge în mod deosebit asupra întreprinderilor mici și mijlocii care nu au resurse pentru investiții în construcția infrastructurii autonome. Economia suportă pierderi și în urma maladiilor populației cauzate de lipsa serviciilor comunale sau a serviciilor necalitative. De exemplu, în 1995 costurile economice din urma îmbolnăvirilor din cauza apei necalitative s-au estimat la 5-10% din PIB²⁰⁹.

Pierderile din rețele de aprovizionare cu apă și canalizare, lipsa sistemelor de epurare sau epurarea necalitativă a apelor uzate contribuie la poluarea resurselor de apă, sol și aer. Un pericol pentru poluarea apelor sunt și sondele prost întreținute sau abandonate. Dintre instalațiile de epurare amplasate în bazinul Nistrului mai funcționează con-

²⁰⁷ Tariful de 233 lei/Gcal a fost stabilit în 1999. Din 01.01.2007 a fost aprobat tariful de 540 lei/Gcal însă populația continuă să plătească tariful vechi, iar restul până la 540 lei/Gcal trebuie să achite Consiliul Municipal Chișinău.

²⁰⁸ Starea mediului în Republica Moldova în anul 2004 (raport național), www.mediu.gov.md.

²⁰⁹ Planul național de acțiuni în domeniul mediului, 1995, Municipal Water and Wastewater Sector in Moldova Environmental Financing Strategy, 2001, DEPA/DANCEE, glwww.mst.dk.

form cerințelor autorizațiilor de mediu doar stația de epurare din Florești și cea din Bălți²¹⁰. Furnizorii de apă, canalizare și energie termică sunt mari consumatori de resurse energetice. Nivelul eficienței utilizării acestora și a pierderilor energetice determină și nivelul de poluare produs de sectorul energetic, care are o cotă de 71% din totalul emisiilor cu efect de seră din țară²¹¹.

Politici guvernamentale

Politicile fundamentale în sectorul serviciilor comunale au fost descentralizarea și privatizarea, care s-au materializat într-o serie de acte normative și legislative²¹². Aceste reforme se află la diferite etape: descentralizarea este la un nivel înalt de realizare, iar rezultatele privind privatizarea deocamdată sunt modeste.

Un aspect-cheie al politicilor în sector este reglementarea tarifelor la serviciile comunale. Problemele în politicile tarifare rețin dezvoltarea sectorului, diversificarea formelor de gestiune și atragerea capitalului privat. Ajustarea tarifelor continuă să depindă substanțial de deciziile economice nejustificate și populiste ale administrațiilor locale. Conform rapoartelor financiare, majoritatea operatorilor nu-și acoperă costurile de producție, iar mecanismele existente nu asigură suficient protecția consumatorilor de tarife nejustificat de mari, rezultate din poziția de monopol a furnizorilor.

Lipsa unui mecanism stabil și echitabil de stabilire a tarifelor a prejudiciat dezvoltarea operatorilor și în general dezvoltarea sectorului. Pentru a depăși această situație, guvernul prin scrisoarea de intenție adresată Fondului Monetar Internațional în 2006 s-a obligat să aprobe până la începutul lunii decembrie 2006 legea prin care responsabilitatea privind stabilirea tarifului pentru livrarea apei potabile și furnizarea energiei termice va fi delegată Agenției Naționale pentru Reglementări în Energetică (ANRE). Însă Parlamentul a adoptat modificarea în conformitate cu care tarifele se aprobă de către autoritățile publice locale în baza metodologiei aprobate de ANRE.

O altă problemă de reglementare cu efecte negative asupra acestui sector este absența unui cadru clar în baza căruia să se poată stabili raporturi echitabile și reciproc avantajoase între furnizori și consumatori. Alături de reglementarea tarifelor, această problemă este în prezent un alt impediment major în dezvoltarea acestui sector, în special în raporturile cu consumatorii din blocurile cu multe apartamente. Deși există un instrument de reglementare a acestor raporturi²¹³, acesta nu reflectă clar modalitățile de încheiere a contractelor de furnizare a serviciilor. În special, nu este stipulat clar cu cine să se încheie aceste contracte: cu proprietarii de apartamente sau cu gestionarii fondului locativ²¹⁴. Reglementările existente sunt interpretate diferit în ce privește asigurarea dreptului de accesibilitate la serviciile comunale de către furnizori, consumatori și autoritățile publice. Deoarece majoritatea furnizorilor au capital public, autoritățile locale au putut interveni nu doar ca organ de reglementare, ci și ca proprietari pentru a impune o anumită strategie de reformare a infrastructurii și furnizorilor. Însă autoritățile locale practic nu au putut gestiona procesul de tranziție, lăsând să se perpetueze o situație de criză pe parcursul a mai mulți ani.

Un pas important în dezvoltarea serviciilor este implementarea politicii de măsurare a consumului de apă și energie termică, care a sporit eficiența acestor servicii²¹⁵. Totodată, în implementarea acestei politici s-a comis un șir de greșeli, care în prezent rețin finalizarea contorizării și clarificării mai rapide a relațiilor dintre furnizorii și consumatorii asociați. Cea mai complicată

²¹⁰ Anastasia Radu, „Apa potabilă - vis sau realitate?”, Buletinul REC Moldova/Buletinul Informativ #1 din 2006, www.rec.md

²¹¹ Starea mediului în Republica Moldova în anul 2004 (raport național), www.mediugov.md.

²¹² Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.530 din 06.06.2000 cu privire la restructurarea gospodăriei de alimentare cu apă și canalizare, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.438 din 10.05.2000 cu privire la reorganizarea Asociației Republicane de Producție „Termocomenergo”, Legea Republicii Moldova cu privire la serviciile publice de gospodărie comunală nr.1402 din 24.10.2002, Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală nr.123 din 18.03.2003, Legea Republicii Moldova privind finanțele publice locale nr.491 din 9.07.1999, Legea Republicii Moldova nr.534 din 13.07.1995 cu privire la concesiuni, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1006 din 13.09.2004 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la concesionarea serviciilor publice de gospodărie comunală.

²¹³ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.191 din 19.02.2002 despre aprobarea Regulamentului cu privire la modul de prestare și achitare a serviciilor locative, comunale și necomunale pentru fondul locativ, contorizarea apartamentelor și condițiile deconectării acestora de la/reconectării la sistemele de încălzire și alimentare cu apă.

²¹⁴ Prin gestionar se înțelege întreprinderea municipală de gestionare a fondului locativ, întreprinderea municipală a gospodăriei locative comunale, cooperativa de construcție a locuințelor, asociația de coproprietari în condominiu, asociația de proprietari ai locuințelor privatizate, alți agenți economici, la balanța ori în gestiunea cărora se află fondul locativ.

²¹⁵ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.634 din 05.07.2000 cu privire la unele măsuri de reglementare a procesului de contorizare a consumurilor de apă și energie termică. În rezultat, dacă în 1999 consumul de apă de către populație era de 105,8 mil. m³, în 2002 a fost de 46,3 mil. m³, reducere care se explică prin faptul că o dată cu contorizarea furnizorii nu mai pot trece pe contul consumului pierderile, iar consumatorii au diminuat risipa de apă.

este situația creată vizavi de contoarele instalate care, după cum s-a constatat ulterior, nu îndeplinesc un șir de norme tehnice.

Dezvoltarea sectorului de alimentare cu apă constituie o prioritate pentru Guvern. Obiectivul privind îmbunătățirea acestui sector se regăsește în principalele documente strategice de țară²¹⁶. Programul de alimentare cu apă și canalizare a localităților din Republica Moldova până în 2015²¹⁷ a avut un impact pozitiv prin cadrul care l-a creat pentru concentrarea tuturor eforturilor în dezvoltarea proiectelor (în special din surse extrabugetare) de aprovizionare cu apă și canalizare. În 2007 a fost adoptată Strategia de alimentare cu apă și canalizare a localităților din Republica Moldova²¹⁸. Obiectivele pe termen mediu ale Strategiei sunt dezvoltarea reformelor de descentralizare și privatizare începute încă în 2000, realizarea accesului durabil la surse sigure de apă pentru 1,2 milioane oameni până în 2015, protecția mediului și asigurarea parteneriatului social. Principalele constrângeri în implementarea Strategiei și realizarea obiectivelor acesteia sunt lipsa capacităților manageriale la toate nivelele implicate, cadrul legal și regulator și lipsa resurselor financiare în bugetele locale. Există și constrângeri din afara sectorului, cum ar fi lipsa mecanismelor viabile de protecție socială, probleme legate de gestiunea fondului locativ, mediul de afaceri și nivelul înalt de corupție în societate. În aceste condiții, unul din principalele pericole legate de implementarea Strategiei poate fi dezvoltarea proiectelor fără a avea certitudinea durabilității acestora.

Politicile în domeniul asigurării cu energie termică trebuie să ofere un răspuns clar la întrebarea fundamentală – care sistem este cel mai potrivit, centralizat, districtual, de grup, de bloc sau descentralizat total? Evident, întrebarea nu are un răspuns general, pentru fiecare localitate și zonă soluțiile putând fi diferite. Programul național de renovare și descentralizare a sistemelor de alimentare cu căldură a localităților din Republica Moldova²¹⁹ a oferit mai multe variante de soluții, apropiate de o descentralizare totală. Aceasta în, condițiile în care în Program au fost aduse argumente pentru dezvoltarea surselor termice prin cogenerare (în concordanță cu Directiva 2004/8/EC din 11 februarie 2004) și recomandarea de

a evita descentralizarea totală. Procesul de descentralizare totală are loc și în mun. Chișinău și Bălți, chiar în zonele nemijlocite de acoperire cu agent termic de la CET-uri.

În luarea deciziei privind forma de asigurare cu căldură și apă caldă trebuie avute în vedere obiectivele securității energetice (vezi compartimentul **ENERGIA**), diminuarea poluării mediului, sporirea eficienței energetice și economice. Documentele elaborate au stipulat criteriile de bază în luarea deciziilor și au prezentat variantele posibile de dezvoltare, urmând ca autoritățile publice locale să ia decizia optimă în fiecare caz în parte. Însă acest fapt s-a dovedit insuficient, deoarece Guvernul nu a elaborat și instrumentele de implementare a obiectivelor ce țin de interesele colective. Sub presiunea nevoilor imediate, populația își rezolvă problemele în mod independent, ceea ce de multe ori creează situații conflictuale. Lipsa unei politici viabile privind orientarea acestui serviciu la cererea individuală a consumatorilor și lipsa instrumentelor financiare și organizatorice aferente sunt cauzele principale de descentralizare haotică a sistemelor existente.

Un impediment în dezvoltarea sectorului este lipsa legii privind energia termică, al cărei proiect a fost adoptat de către Guvern în decembrie 2003 și transmis Parlamentului, dar ulterior remis de acesta pentru perfecționare. Alt impediment ține de lipsa în localitățile urbane a schemelor de dezvoltare a furnizării agentului termic. Practic, rămân fără instrumente de implementare un șir de obiective cum ar fi sporirea eficienței energetice, reducerea gazelor de seră, securitatea energetică. Nu s-a reușit asigurarea unei coordonări între autoritățile de diferite nivele, dintre diferite organe ale administrațiilor publice, privind furnizarea energiei termice.

Există o serie de probleme în domenii conexe, precum protecția socială și gestiu-

²¹⁶Programul de activitate a Guvernului pe anii 2005-2009 "Modernizarea țării - bunăstarea poporului", SCERS, Programul național "Satul Moldovenesc".

²¹⁷Aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1406 din 30.12.2005.

²¹⁸Aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.662 din 13.06.2007.

²¹⁹Programul național de renovare și descentralizare a sistemelor de alimentare cu căldură a localităților din Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1059 din 29.08.2003. Acest subiect este abordat și în alte documente, inclusiv în Strategia energetică anterioară precum și în „Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2020” aprobată de Guvern la 25 iulie 2007.

nea fondului locativ, care împiedică dezvoltarea serviciilor. Sistemul actual de acordare a compensațiilor nominative²²⁰ pentru serviciile comunale se axează pe păturile vulnerabile, constituind un real pericol pentru o mare parte de persoane, în special dacă ne raportăm la tarifele reale pe care vor fi obligate să le plătească o dată cu ajustarea tarifelor la costuri. În mod deosebit se creează probleme la plata agentului termic, unde nu este posibilă reglarea consumului în conformitate cu posibilitățile de plată. În aceste condiții există riscul ca o dată cu ajustarea tarifelor la necesarul de acoperire totală a cheltuielilor, rata de achitare a serviciilor să se diminueze drastic.

În rezultatul privatizării apartamentelor din blocurile de locuit și a lipsei unei experiențe de gestiune a fondului locativ, au apărut mari probleme privind întreținerea și asigurarea cu utilități a fondului locativ. Până în prezent n-a fost găsită soluția adecvată gestiunii fondului locativ, respectându-se totodată drepturile fundamentale la proprietate, libera asociere, inviolabilitatea domiciliului și dreptul fiecărui la accesul la serviciile comunale de calitate. Este o problemă de mentalitate a proprietarilor care, acceptând dreptul de proprietate asupra apartamentelor, n-au acceptat și responsabilitățile aferente statutului de coproprietar al blocului.

Dacă problemele legate de alimentarea cu apă și canalizare pot fi rezolvate relativ simplu, aprovizionarea cu apă caldă și căldură este un domeniu mult mai dificil. Principalul impediment îl constituie lipsa capacității de gestiune a asociațiilor proprietarilor de apartamente privatizate. Prin legea condominiului în fondul locativ²²¹ s-a creat cadrul general de asociere a proprietarilor de locuințe, însă aplicarea acestei legi în mare parte nu are loc. Un alt impediment major îl constituie lipsa schemelor financiare și organizatorice prin care proprietarii apartamentelor ar putea să-și realizeze obiectivele de îmbunătățire a standardelor de viață. Practic nu există mecanisme prin care s-ar putea modifica rețelele interioare a

blocurilor astfel încât să se poată armoniza interesele individuale a proprietarilor privind standardele de servicii.

Recomandări

■ Nu se poate organiza funcționarea serviciilor comunale și întreținerea calitativă a fondului locativ fără ca fiecare clădire să aibă proprietar legal instituit și funcțional. Din această cauză, crearea asociațiilor de proprietari este obligatorie în cazul clădirilor cu mulți proprietari. Totodată se impune:

- Introducerea în legea privind serviciile publice de gospodărie comună a prevederii conform căreia furnizorii pot încheia contracte și presta servicii consumatorilor din blocurile cu mulți proprietari, doar după prezentarea Autorizației de funcționare a clădirii.
- Modificarea „Regulamentului privind autorizarea funcționării și schimbării destinației construcțiilor și amenajărilor”²²², astfel încât conformarea la cerințele legii condominiului în fondul locativ²²³ să fie o condiție pentru eliberarea autorizației de funcționare, iar autorizațiile date trebuie să fie eliberate gratuit.
- Modificarea legii privind serviciile publice de gospodărie comună conform căreia tarifele la servicii să fie stabilite de ANRE ca organ independent. Deoarece în Parlament această propunere n-a fost acceptată, este necesar de venit cu noi argumente pentru a convinge legislativul în justa opțiune.
- Eliminarea diferențelor de tarife pentru populație, instituțiile bugetare, agenții economici și alți consumatori ai unui furnizor; existența tarifelor diferențiate aduce prejudiciu utilizării raționale a resurselor și creează pierderi comerciale pentru furnizori, iar din cauza modificării permanente a raportului între consumul populației și al agenților economici, apar erori în calculul tarifului.
- Implementarea celor mai diverse și eficace politici de asigurare a transparenței și de participare a publicului în procesul de luare a deciziilor și formare a tarifelor; transparența este un important instrument pentru diminuarea efectelor generate de poziția de monopol și de cheltuirea nejustificată a resurselor materiale și financiare ce sunt incluse în tarife.

■ Problema încheierii contractelor dintre furnizori și consumatori s-a transformat într-o luptă între furnizori și consumatori. Reglementarea raporturilor între furnizor și consumator trebuie să se bazeze pe următoarele principii:

²²⁰ Legea Republicii Moldova nr.933 din 14.04.2000 cu privire la protecția socială specială a unor categorii de populație.

²²¹ Legea Republicii Moldova nr.913 din 30.03.2000.

²²² Aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.306 din 30.03.2000.

²²³ Legea condominiului în fondul locativ, nr. 913 din 30.03.2000.

- Contractele de furnizare a serviciilor de apă, canalizare și apă caldă trebuie semnate de către furnizor și proprietarul spațiilor pentru care se solicită aceste servicii în baza unei cereri depuse de proprietar. Pentru ca furnizorul să poată încheia contractul cu proprietarul, spațiul pentru care se semnează contractul trebuie să poată fi conectat la infrastructura respectivă prin rețelele proprii sau aflate în gestiunea sa. În blocurile cu mulți proprietari, la cererea a 2/3 din proprietarii care doresc acest tip de serviciu sau prin hotărârea adunării Asociației, rețeaua internă poate fi transmisă în exploatare furnizorului, caz în care furnizorul este obligat să o preia. În acest caz, la semnarea contractului cu fiecare proprietar va fi introdusă o clauză conform căreia proprietarul transmite în exploatare gratuită cota sa parte din rețeaua respectivă, cu obligația achitării separate a cheltuielilor de întreținere și reparație aferente acestei cote.
 - În cazul serviciului de furnizare a agentului termic, la inițiativa furnizorului sau a 2/3 din numărul de proprietari al unui bloc se va stabili graficul de modificare a rețelei interioare pe principiul orizontal de distribuire a agentului termic. Plata lucrărilor se va face din contul proprietarilor și poate fi efectuată de către furnizor sau proprietari, decizia aparținând proprietarilor. Rețeaua modificată este proprietate a proprietarilor conectați la sistem.
 - Plata pentru consumul de apă, canalizare și apă caldă trebuie efectuată conform indicațiilor contorului fiecărui proprietar în parte. Conform experienței europene, contoarele de apă caldă mai măsoară și temperatura apei furnizate, aspect care va trebui reglementat prin modificarea HG nr. 634 din 05.07.2000²²⁴. Plata pentru energia termică, până la modificarea sistemului pe distribuție orizontal, se va achita conform indicațiilor contorului de la fiecare bloc sau secție.
 - Toate cheltuielile curente legate de întreținerea și reparația curentă a rețelilor interne se facturează fiecărui proprietar în funcție de cota parte din sistemul rețelilor interne. Este important ca cheltuielile legate de investițiile și întreținerea rețelilor interne să nu fie introduse în tarif pentru a asigura o eficiență maximă și a respecta principiul echității. Altfel consumatorii care nu sunt asociați sau nu sunt de acord să transmită rețelele interne în gestiune la furnizor vor plăti costuri care nu participă la formarea serviciilor acestora.
 - Responsabilitatea pentru păstrarea instalațiilor revine proprietarului în aria căruia se află instalațiile, indiferent de proprietatea acestora.
- În prezent are loc un proces de descentralizare necontrolat și nejustificat din perspectiva raportului cost/beneficiu. Ca reacție la acest proces se utilizează mai mult măsuri de limitare administrativă, decât instrumente ce ar spori competitivitatea sistemelor centralizate.
- Guvernul trebuie să depună eforturi pentru elaborarea și implementarea politicii de utilizare integrală a căldurii obținute din sursele de cogenerare existente și celor care vor fi construite în timpul apropiat. Pentru aceasta, împreună cu autoritățile publice locale vor fi elaborate schemele de aprovizionare cu energie termică în care se vor delimita ariile de acoperire eficientă cu agent termic de la aceste surse.
 - Trebuie evaluat costul asigurării securității energetice prin dezvoltarea surselor locale de energie, elaborarea mecanismelor financiare și de reglementare și formarea unui fond în acest scop, o parte din sursele căruia vor fi utilizate pentru dezvoltarea proiectelor de menținere și dezvoltare a sistemelor de aprovizionare cu agent termic care utilizează energia termică prin cogenerare.
 - Guvernul trebuie să evalueze beneficiile legate de protecția mediului de la utilizarea căldurii de la sursele de cogenerare în comparație cu producerea separată de căldură și energie electrică și trebuie să identifice instrumente financiare prin care aceste beneficii să fie compensate.
 - Autoritățile publice locale, împreună cu furnizorii de agent termic, trebuie să dezvolte programe operative pentru a asigura o calitate a serviciilor de aprovizionare cu energie termică cel puțin la nivelul pe care îl asigură centralele individuale și competitive ca preț. Din fondurile de asigurare a securității energetice și din fondul ecologic, care vor fi majorate minim de 2-3 ori, Guvernul va aloca mijloace pentru crearea condițiilor aferente sporirii competitivității acestui serviciu. Acest lucru va opri procesul de distrugere a sistemului centralizat acolo unde el este benefic. Realizarea obiectivului dat are o importanță majoră și în protecția socială, prin faptul că gospodăriile casnice vor putea să reducă consumul de agent termic în limita resurselor disponibile.

²²⁴Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.634 din 05.07.2000 cu privire la unele măsuri de reglementare a procesului de contorizare a consumurilor de apă și energie termică. Pentru a face tariful să fie mai echitabil, cheltuielile legate de contoare trebuie să fie recuperate de la consumator. Altfel, cei care nu au contoare „subvenționează” pe cei care își pun contoare. Din aceleași raționamente regimul de reglementare pentru populație și agenții economici trebuie să fie la fel, lucru ce nu se întâmplă în forma actuală a Hotărârii Guvernului nr.634.

- Pentru aprovizionarea cu apă a localităților fără surse de apă potabilă calitative locale este necesar ca Guvernul să acorde o atenție sporită construcției de apeducte inter-comunale și inter-regionale.
- Trebuie armonizată legislația și normele naționale cu cele ale UE în ce privește serviciile de aprovizionare cu apă și canalizare. O importanță deosebită în acest sens o au acele prevederi a căror îndeplinire este condiționată de starea activelor pe termen lung.
- Renovarea și modernizarea sistemelor existente de aprovizionare cu energie termică, pentru a spori eficiența și calitatea serviciilor. De asemenea, oferirea unor mecanisme viabile și accesibile pentru proprietarii din blocurile cu multe apartamente, pentru efectuarea lucrărilor de modernizare a instalațiilor comune din interiorul blocurilor. Fără implicarea în procesul de modernizare a acestui serviciu și a proprietărilor de apartamente pe segmentul instalațiilor din bloc, schimbarea situației în acest sector este pusă în pericol.
- Ținând cont de prioritățile „Strategiei energetice a Republicii Moldova până în anul 2020” pentru localitățile unde se preconizează construcția stațiilor de cogenerare sunt necesare programe speciale de susținere a dezvoltării serviciilor de aprovizionare cu energie termică.
- Crearea cadrului necesar pentru impulsivarea și facilitarea realizării parteneriatelor public-private privind asigurarea cu apă, canalizare și energie termică. Principalele beneficii în urma realizării acestor parteneriate sunt atragerea surselor financiare necesare dezvoltării sectorului și sporirea eficienței serviciilor.

*Spre o societate
bazată
pe cunoștințe
și tehnologii*

8

“Cunoașterea este prin ea însăși putere”.

Francis Bacon, filozof englez





Spre o societate bazată pe cunoștințe și tehnologii

În capitolul opt este analizată capacitatea Republicii Moldova de a edifica o societate și un sistem economic bazate pe cunoștințe și tehnologii avansate. În economia globală în care se integrează și Republica Moldova, cunoștințele și tehnologiile încorporate în produse calitative și procese inovatoare vor fi elemente indispensabile ale competitivității unei națiuni. Subcapitolul unu este consacrat dezvoltării sectorului de tehnologii informaționale și arată că viteza impresionantă de dezvoltare a sectorului poate scădea din cauza unor politici și riscuri de piață. Subcapitolul următor analizează cum are loc procesul de cercetare și dezvoltare tehnologică în Republica Moldova, identificând centralizarea acestuia drept risc major pentru dezvoltare. În subiectul special care încheie acest capitol cititorul va putea vedea la ce etapă se află implementarea tehnologiilor informaționale și de comunicații în sistemul educațional moldovenesc

8.1. Dezvoltarea sectorului TIC

Diagnoza

Sectorul de tehnologii informaționale și comunicații (TIC) din Republica Moldova este asemănător cu o piramidă răsturnată, caracterizată de indici înalți de dezvoltare și investiții în rețele de telefonie (fixă și mobilă) și o dezvoltare mai lentă a serviciilor și sistemelor tehnologii informaționale (**Tabelul 24**). Este cert faptul că punctul slab al sectorului TIC din Moldova îl constituie structura dezechilibrată a acestuia. Telefonie fixă și mobilă dețin 89% din cifra de afaceri a sectorului, în timp ce ponderea serviciilor de Internet și elaborare de soft constituie 4% fiecare. Această structură a industriei, cu o pondere dominantă a serviciilor de telefonie și o pondere redusă a serviciilor de soft, constituie un indicator de calitate joasă a dezvoltării sectorului.

De ce sunt serviciile TIC atât de importante? Disponibilitatea acestor servicii (precum e-banking, achizițiile publice efectuate online, e-taxe, comerțul electronic etc.) înseamnă un grad sporit de competitivitate a economiei (costul de derulare a afacerilor, transparența și nivelul scăzut de corupție în sectorul public, flexibilitatea strategică și viteza de derulare a afacerilor pentru companiile private). Spre exemplu, în Uniunea

Europeană în anul 2002, serviciile de telefonie și acces la Internet au avut o pondere de 42% din piața TIC. Ponderea deținută de serviciile pentru elaborare soft și servicii conexes au constituit 10,7% și respectiv 20,7%. Peste 26% din piață a constituit-o ponderea vânzărilor de echipamentului pentru TIC.

EVOLUȚIILE: +1
SITUAȚIA: 0
PERSPECTIVELE: +1

Tabelul 24 Indicatori ai degradării drumurilor naționale				
Indicatori	Telefonia fixă	Telefonie mobilă	Internet	Elaborare de soft
Rulaj	2131 ml MDL	1885 ml MDL	196 ml MDL	180 ml** MDL
Număr de abonați	1.275 ml MDL	1.400 ml* MDL	0.460 ml MDL	--
Rata de penetrare	29,7%	41%	13,6%	--
Investiții	724 ml MDL	678 ml MDL	82 ml MDL	--
Venit mediu lunar per abonat	182 MDL	128 MDL	--	--
Nivel de concurență	97% din piața serviciilor din sector deține un singur operator	3 operatori GSM, 1 operator CDMA	1 operator forte și 41 operatori secundari	Concurența nu este limitată

Notă: * - Vânzările de echipament pentru calculator, telefoane mobile și echipament digital nu sunt înregistrate de Agenția Națională pentru Reglementări în Telecomunicații și Informatică (ANRTI). ANRTI monitorizează serviciile de televiziune prin cablu și radio din sectorul IT&C. Prin urmare volumul acestor servicii indicate în tabel este mai mic decât volumul total a serviciilor din sector; ** - valabil până în Aprilie 2007
Sursa: ANRTI.

Faptul că în sectorul TIC din Moldova telefonie fixă deține ponderea dominantă indică o scădere a ratei de creștere a sectorului în viitorul apropiat, deoarece piața deja devine saturată. ANRTI consideră că nivelul maxim de penetrare a telefoniei fixe pentru Moldova constituie 1,3 – 1,4 milioane abonați (la

sfârșitul anului 2006 această cifră a constituit 1,275 milioane). De asemenea, nu se observă tendințe ferme de creștere a venitului mediu per abonat în sectorul telefoniei fixe.

În sectorul de telefonie mobilă, Moldova deține o rată de penetrare a telefoniei mobile relativ scăzută - 41% - în comparație cu 109% în Rusia, 84% în Ucraina, 69% în România și 56% în Belarus. Chiar și micșorarea tarifelor la intrarea unui nou operator de telefonie pe piață a sporit cu câteva procente rata de penetrare a telefoniei mobile în Moldova. Prin urmare, acest segment va crește în continuare, iar operatorii vor lupta pentru utilizatorii existenți. Posibilitatea de schimbare a operatorului de către utilizatorii existenți va elimina barierele pentru utilizatori în ceea ce privește libertatea de alegere a companiei de telefonie mobilă.

Contrar telefoniei, Internetul, softul și serviciile adiacente sunt subdezvoltate în Moldova. Doar 4,7% din cele 460000 de conexiuni la Internet sunt efectuate prin intermediul serviciului Internet de bandă largă (broadband). Rata de penetrare a acestui serviciu în Moldova a fost doar 0,64% la finele anului 2006 în comparație cu 2,8% în România sau 15,7% în Estonia. Providerii privați de Internet sunt companii de dimensiuni mici. Compania de stat Moldtelecom (MTC) deservește 44% din utilizatorii finali ai serviciilor de Internet pe piața locală. Cea mai mare companie privată din acest sector deține o cotă de 20,7%.

Providerii serviciilor de Internet își desfășoară activitatea în cele mai dezvoltate regiuni ale țării (Chișinău, Bălți), rata de conexiune în mediul rural rămâne extrem de scăzută. Serviciul CDMA oferit de MTC se menține la un preț ridicat pentru populația rurală, în special dacă se ia în calcul nivelul de venit în această zonă.

Cauza accesului scăzut la Internet o constituie monopolul instituit de MTC la serviciile Internet. Providerii privați de Internet dezvoltă infrastructura de rețele neavând o garanție pe termen lung de acces la Internet. MTC desfășoară activitatea în calitate de prestator unic de Internet, atât pentru alți operatori, cât și pentru consumatorii finali,

la prețuri reduse, datorită subsidiilor încrucișate din contul altor activități. Din această cauză, investițiile private în dezvoltarea serviciilor de Internet se caracterizează printr-un grad sporit de risc.

După micșorarea poverii fiscale asupra companiilor producătoare de soft în anul 2004, segmentul dat a început să se dezvolte cu ritmuri impunătoare. Principalul gen de activitate care a determinat creșterea este outsourcing-ul. Piața internă în Moldova oferă un număr limitat de proiecte profitabile care ar avea nevoie de servicii TIC, în primul rând din cauza unui mediu corporativ și de afaceri slab dezvoltat. În Moldova sunt prezente doar câteva companii care deserveșc piața locală, în special băncile și proiectele TIC susținute de finanțatori internaționali. Către finele anului 2006, ritmul înalt de creștere în segmentul de soft s-a redus din cauza lipsei de cadre calificate în Moldova (vezi subcapitolul **EDUCAȚIA PROFESIONALĂ** și subiectul special **TEHNOLOGIILE INFORMAȚIONALE ÎN SECTORUL EDUCAȚIONAL**).

Un mediu de afaceri restrâns și slab dezvoltat în coroborare cu rata scăzută de penetrare a Internetului de bandă largă sunt constrângerile principale care împiedică dezvoltarea serviciilor electronice în Moldova. Actualmente, aproximativ 3,500 de companii utilizează serviciul e-banking de la un număr mediu de 30,000 de firme din Moldova²²⁵. Serviciile e-guvernare lipsesc aproape în totalitate, agenția de stat I.S. Registru fiind singura care oferă acces online la informație și unele servicii. Comerțul electronic nu este dezvoltat din motiv că costul de procesare a unei cartele de credit - 2,5% din suma tranzacției - este prea înalt pentru operatorii cu amănuntul.

Actualmente, sectorul TIC în Moldova se află la o răscruce. Segmentele de telefonie mobilă și fixă își consumă capacitatea de generare a creșterii în sector. Înlăturarea fiscale pentru elaborarea produselor de soft au generat rezultate pozitive, dar nu vor mai putea genera o anumită creștere în următorii ani. Guvernul trebuie să se preocupe de sarcini care sunt mult mai dificile, printre care calitatea învățământului, protecția concurenței și dezvoltarea guvernării electronice. Dacă Guvernul Moldovei manifestă o atitudine

²²⁵ Conform estimărilor efectuate de compania Deeplace, furnizor principal al soluțiilor e-banking în Moldova.

eficientă în privința politicilor din sector, atunci performanțele ulterioare vor fi pozitive. În sens contrar, evoluția sectorului va oscila între stagnare și dezvoltare mediocră.

Riscuri

În sectorul TIC, riscurile nu sunt de genul renunțării de către utilizatori la serviciile de telefonie sau Internet, deoarece aceste servicii au devenit deja necesități de bază pentru societate și unii producători. Provoacă majoră pentru sectorul dat în Moldova este asigurarea dezvoltării rapide și penetrării altor servicii decât telefonica. Există riscuri care pot diminua rata de dezvoltare a serviciilor și produselor din sectorul IT&C. În afară de problemele deja cunoscute, ce țin de riscul stagnării economice, emigrației populației și sistemului juridic slab dezvoltat, trebuie examinate următoarele riscuri specifice sectorului tehnologiilor de vârf și al telecomunicațiilor:

Riscul că guvernul nu-și va schimba politica pentru protecția concurenței în sectorul de telecomunicații. Acesta constituie un risc semnificativ pentru sectorul TIC, deoarece afacerile pot fi distruse de un mediu regulator inadecvat. În special pentru Moldova, acest risc se manifestă prin reglementarea excesivă a accesului providerilor serviciilor de Internet la magistrala Internet din țară (eng. *backbone*) și protejarea concurenței în sectorul de telecomunicație. Actualmente, guvernul țării nu elaborează soluții lucrative pentru a asigura condiții egale de acces pentru companii prestatoare de servicii de Internet la magistrală. MTC deține controlul asupra distribuției Internetului către alte companii intermediare, ridicând prețul pentru acestea și micșorând prețul pentru utilizatorii finali. Dacă politica guvernului va rămâne neschimbată în această privință, atunci Moldova riscă să nu recepționeze investiții pentru dezvoltarea de noi conexiuni la Internet.

Lipsa cadrelor calificate este o altă problemă actuală pentru operatorii de telefonie, providerii Internet și companiile de soft. În acest sector deja nu se mai vorbește despre șomaj, ci despre deficit de cadre. Pe lângă emigrarea specialiștilor, problema menționată se evidențiază și prin nivelul redus de pregătire a cadrelor pentru sectorul TIC

(vezi subiectul special **TEHNOLOGIILE INFORMAȚIONALE ÎN SISTEMUL EDUCAȚIONAL**). După cum menționează directorii principalelor companii IT din Moldova, numai 30% din absolvenții facultăților specializate în pregătirea cadrelor pentru sector sunt capabili să devină programatori după un an de pregătire în cadrul companiei. Aceasta înseamnă că, companiile sunt nevoite să renunțe la unele proiecte de dezvoltare. Costul forței de muncă în Moldova este în creștere și țara deja nu mai este o piață ieftină pentru serviciile TIC. Dacă această tendință va persista, companiile IT (inclusiv și investitorii străini) nu vor fi în stare să găsească forță de muncă pentru afacerile desfășurate în țară.

Achizițiile de stat ale echipamentului IT și dezvoltarea sistemului de e-guvernare joacă un rol important, pentru că sectorul corporativ este slab dezvoltat și achizițiile publice constituie o cotă semnificativă din cererea pentru IT. Problema constă nu doar în asigurarea concurenței loiale la desfășurarea licitațiilor publice, dar și coordonarea eficientă a politicilor guvernamentale ca instrument de stabilire a priorităților și eficientizare a cheltuielilor. Fără o politică guvernamentală coordonată și o viziune strategică de dezvoltare a mecanismului de e-guvernare, Moldova riscă să investească bani și timp în proiecte care nu au impact asupra societății.

Politici guvernamentale

Guvernul oricărei țări are 3 instrumente importante pentru facilitarea dezvoltării sectorului TIC. În primul rând, statul reglementează piața și asigură condiții egale de concurență. Al doilea instrument îl constituie capacitatea statului de a asigura dezvoltarea resurselor umane și capacităților prin finanțarea mai bună a universităților și colegiilor. Al treilea mecanism sunt achizițiile echipamentului TIC pentru necesitățile statului și dezvoltarea sistemului de e-guvernare. Adicional, guvernul poate recurge la instrumente speciale pentru dezvoltare, care pot fi utilizate pe un termen scurt. Acestea sunt înlesniri fiscale pentru reducerea costului de desfășurare a afacerilor în domeniul TIC și promovarea investițiilor în sector de către companiile deja existente.

Politica guvernului moldovenesc în sector este în mare măsură influențată de grupuri de lobby interesate de păstrarea status-quo-ului (conducerea MTC, decanii din universități) și care se împotrivesc schimbărilor. Companiile private sunt prea slabe pentru a interveni în această situație.

Pentru reglementarea activității, guvernul Moldovei, asemeni practicilor din alte țări, utilizează procedura de licențiere a activităților din sectorul TIC și introduce reguli la interconexiune între rețelele diferitor operatori de telecomunicații. Obiectivul major pentru reglementare trebuie să fie asigurarea transparenței și concurenței în sectorul TIC, din motiv că există o corelare între liberalizarea pieței și dezvoltarea industriei. Există 3 subiecte care trebuie să fie enunțate în adresa politicii guvernamentale pentru reglementarea pieței în Moldova.

Primul îl constituie licențierea excesivă în Moldova. Conform legii, în Moldova licența este necesară nu doar companiilor de telecom și providerilor de Internet, dar și companiilor ce elaborează soft-uri și chiar și cluburilor de Internet.

Al doilea subiect important este monopolul instaurat de MTC pe distribuția primară de Internet. Cu toate că există legea cu privire la comunicațiile electronice care stipulează clar obligativitatea interconexiunii rețelelor operatorilor, există cazuri când MTC refuză conectarea unor companii private sau acordării de linii Internet dedicate, invocând motive tehnice. Aceasta creează dispute între operatorii și Guvernul Republicii Moldova, pentru că acesta la rândul său nu a creat o agenție autorizată pentru desfășurarea auditărilor tehnice și reglementării interconexiunilor. Același principiu este valabil și pentru liniile subterane aflate în proprietatea MTC și care ar putea fi utilizate contra plată de către alți operatori.

Al treilea subiect constituie nivelul slab de protecție a concurenței în sectorul de telecomunicații. Monopolul pe care îl deține MTC îi permite să presteze serviciile de Internet la prețuri mai joase pentru consumatorii finali și la prețuri mai înalte pentru alți provideri de Internet care cumpără Internetul „angro”, ca sa-l revândă ulterior altor consumatori finali. MTC rămâne astfel avantajat pe piața serviciilor de Internet în

comparație cu alți provideri de Internet sau operatori de telefonie. Guvernul nu întreprinde măsuri pentru a redresa situația.

Un exemplu pozitiv pentru cadrul regulator al Republicii Moldova îl constituie telefonie mobilă. Proiectul de lege cu privire la schimbarea operatorului, în proces de elaborare de către ANRTI, va permite utilizatorilor să schimbe operatorul care deservește numărul existent fără modificarea acestuia. Această modificare legislativă va spori gradul de concurență în segmentul telefoniei mobile. Schimbul de operatori nu va fi posibil pentru telefonie fixă, cu toate că aceasta ar putea reduce din prețurile pentru apelurile locale.

Mai mult ca altă ramură, industria TIC necesită forțe de muncă calificată și cunoștințe pentru dezvoltare rapidă și progresivă. Aptitudinile solicitate sunt greu de obținut și este nevoie de timp pentru a reprofila specialiștii existenți. Succesul obținut de Irlanda în domeniul tehnologiilor informaționale se datorează investițiilor pe care guvernul le-a efectuat în universități, chiar și în perioada când țara era săracă și se confrunța cu problema emigrării în masă. Moldova nu este în stare să investească resurse suficiente în învățământ, dar guvernul nu întreprinde măsuri suficiente pentru a depăși deficitul de finanțare. În acest sens sunt două subiecte care trebuie menționate în adresa politicii întreprinse de guvern. Primul subiect ține de lipsa concurenței, iar al doilea de lipsa unei corelări care ar reflecta calitatea cunoștințelor obținute de absolvenți și nivelul de finanțarea din partea statului pentru universitatea/colegiul respectiv.

Prima cauză a deteriorării calității studiilor în Moldova decurge din controlul strict instituit asupra pieței de servicii educaționale din partea ministerului de profil și gradul slab de concurență în sector. Procedura de licențiere, precum și necesitatea de a se supune standardelor de învățământ din Moldova creează obstacole pentru alte universități de a-și deschide reprezentanțe în Moldova. Cu toate că statul nu este în stare să finanțeze sistemul de învățământ, guvernul nu creează condiții favorabile pentru efectuarea investițiilor private sau străine în sfera educațională. Același lucru se referă și la condițiile de licențiere pentru instituțiile

ce prestează servicii de învățământ profesional și continuu (vezi subcapitolul **EDUCAȚIA PROFESIONALĂ**). Companiile private sunt nevoite să aducă dovezi că dispun de încăperi, personal calificat și bibliotecă amenajată la nivel corespunzător. Aceste instituții sunt obligate să prezinte programul de instruire pentru aprobare către Ministerul Învățământului, chiar și atunci când este vorba de clase echipate pentru instruirea efectuată de Microsoft sau Oracle și aceasta în condițiile în care ministerul nu are resurse umane necesare pentru evaluarea procesului de instruire efectuat de Microsoft sau Oracle.

A doua cauză a calității scăzute a studiilor este lipsa unei corelări care ar reflecta calitatea cunoștințelor obținute de absolvenți și nivelul de finanțare a universităților din partea statului. Moldova alocă surse financiare pentru învățământ și știință, dar nu se întreprinde un control asupra calității serviciilor rezultante. Neavând un mecanism pentru evaluarea acestor servicii, universitățile sunt puțin preocupate de introducerea unor schimbări calitative. Corupția și favoritismul domină universitățile.

Politica guvernului referitor la achiziții publice de produse TIC și la dezvoltarea guvernării electronice constituie un impuls puternic pentru facilitarea creșterii acestui sector. Guvernul Moldovei alocă fonduri speciale din bugetul de stat pentru TIC și gestionează direct sau indirect surse provenite de la donatori internaționali (PNUD, USAID ș.a.). Aceste fonduri nu sunt atât de consistente, de aceea existența unor priorități clar stabilite ar putea aduce mai multe beneficii, inclusiv pentru atragerea investițiilor private pentru dezvoltarea guvernării electronice.

Moldova a aprobat strategia de E-guvernare în anul 2005. Multe lucrări au fost deja întreprinse în acest sens, inclusiv construcția unei rețele de fibre optice pentru autoritățile publice din Chișinău și stabilirea unei agenții specializate pentru eliberarea certificatelor pentru acces public la sistem. În pofida acestor realizări, politica de dezvoltare a mecanismului de e-guvernare suferă de o serie de constrângeri.

În primul rând, mecanismul de e-guvernare în Republica Moldova nu are definite

priorități clare pentru punctele de deservire și platforma tehnică. În loc să fie elaborat un sistem integru de funcționare (spre exemplu administrarea impozitelor) guvernul și finanțatorii au împărțit resursele pentru elaborarea unor blocuri care nu oferă servicii depline și, respectiv, nu sunt aplicate în practică. Spre exemplu, aproape toate ministerele și autoritățile centralizate dispun de pagini-web proprii. Dar acestea servesc doar ca modalitate de a oferi informații și nu pentru prestare de servicii pentru afaceri sau public, cum ar fi formulare de aplicare on-line pentru diferite permise eliberate de ministere.

În al doilea rând, mecanismul de e-guvernare se elaborează în special de instituții de stat sau companii de stat precum ar fi I.S. Registru. Sistemele IT guvernamentale sunt administrate doar de companii de stat. Companiile private sunt contractate pentru elaborarea sistemelor IT, dar nu sunt invitate pentru administrarea serviciilor electronice, chiar dacă compania privată este capabilă de a presta astfel de servicii contra unei taxe. Spre exemplu, România a permis unei companii private din SUA VeriSign să proceseze declarațiile electronice de venit. O situație similară este în Rusia. Companiile private au resurse necesare pentru crearea interfețelor pentru serviciile e-guvernare și să le administreze contra unei taxe dacă guvernul nu are resurse necesare la moment.

În al treilea rând, infrastructura creată pentru e-guvernarea din Moldova, inclusiv Agenția de Certificare și rețeaua de fibre optice, a fost construită independent pe baza necesităților și proiectelor a companiilor private în lipsa unui parteneriat cu sectorul public care trebuie să investească pentru crearea unui sistem propriu similar. Esența problemei constă în lipsa forței motrice din partea guvernului care ar încuraja acest proces prin intermediul unui dialog între public și privat.

Constrângerile enunțate duc la stagnarea sistemului de e-guvernare, așa cum din 2004 nici un serviciu electronic deplin nu a fost lansat. Înlesnirile fiscale adoptate în 2004 au avut un impact pozitiv. Angajările companiilor de soft au beneficiat de pe urma unei taxe la nivel de zero pentru profitul și venitul impozabil, pe când plățile pen-

tru asigurarea socială au rămas constante. Această inițiativă a generat un val de investiții în companiile de soft. Dar aceasta a avut un impact nesemnificativ asupra cheltuielilor pentru serviciile TIC.

Recomandări

O serie de măsuri ar putea fi întreprinse pentru a stimula dezvoltarea sectorului IT&C. Impactul pozitiv poate fi atins fără cheltuieli majore din bugetul public, dar cu o anumită voință politică pentru a lupta contra intereselor obscure ale unor grupuri. Această industrie se bazează pe cunoștințe și pentru ai asigura progresul sunt necesare condiții adecvate pentru desfășurarea concurenței loiale, libertatea și remunerarea corespunzătoare pentru angajați și antreprenori. Pentru atingerea acestor obiective, următoarele aspecte-cheie necesită să fie abordate:

- Promovarea și încurajarea concurenței în telecomunicații inclusiv și acces echitabil la distribuția primară de Internet; atragerea de investiții în magistrale pentru distribuția primară de Internet. Aceste sarcini se împart în subpuncte:
 - Divizarea MTC în două companii este deja un subiect care se discută în comunitatea TIC din Moldova. Prima companie s-ar putea ocupa de vânzarea primară a Internetului, iar a doua companie, eventual privatizată, s-ar concentra asupra consumatorului final (telefonie și Internet).
 - Elaborarea unor reguli clare și transparente pentru accesul la magistrala Internet pentru asigurarea unui grad de transparență (aceasta se poate realiza prin organizarea unei licitații de prestare a serviciilor).
 - Asigurarea accesului la firele subterane ale MTC pentru orice companie provider de Internet sau telefonie prin intermediul unei administrări publice și transparente a acestor active.
- Pe lângă reglementarea accesului la magistrala principală de Internet, Guvernul trebuie să încurajeze construcția magistrelor alternative, generând mai multă concurență în domeniu. Pentru aceasta este necesară organizarea unei licitații pentru construcția magistrelor primare alternative de acces pentru orice companie privată interesată în această afacere (o posibilitate ar putea fi linia Chișinău-Iași). Pentru a face oferta și mai serioasă, Guvernul ar putea oferi loturile de teren necesare pentru executarea lucrărilor. Acest proiect este profitabil și în trecut o serie de

companii străine au avansat această propunere Guvernului Republicii Moldova.

- Un alt subiect care ar demonstra intențiile serioase ale guvernului în acest sector ar fi reducerea numărului de activități TIC care trebuie licențiate. Nu este evidentă necesitatea posesiei unei licențe de către un Internet café sau companie ce se ocupă de elaborare de soft, deoarece această afacere nu comportă responsabilități sociale, riscuri publice sau profituri de mărimi impunătoare. Pentru programele soft speciale, care ar putea cauza daune consumatorilor (servicii e-banking, formulare de aplicare pentru e-guvernare etc.) ar putea de introdusă o procedură specială de certificare.
- Liberalizarea învățământului în sectorul TIC ar putea decurge în același mod. Trebuie anulată procedura de licențiere pentru instituțiile de profesie sau învățământ continuu. Aceste studii sunt concepute pentru profesioniști care deja dețin diplomă de studii superioare și sunt în stare să înțeleagă în mod independent dacă instituția dată corespunde necesităților sale sau nu. În procesul Bologna, Republica Moldova poate deschide piața serviciilor educaționale pentru instituțiile din țările membre ale procesului, care vor putea să-și creeze reprezentanțe pentru desfășurarea activității în acest domeniu. Oricărei universități acreditate în Europa de Vest, România, Ucraina, Rusia sau chiar Turcia și SUA (care nu fac parte din procesul de la Bologna) trebuie să-i fie oferită posibilitatea de a deschide fără obstacole reprezentanțe în Moldova. Evident, nu trebuie să ne așteptăm la schimbări imediate în învățământ deoarece sunt necesari cel puțin 4 ani pentru ca un student să absolvească instituția de învățământ.
- Se recomandă ca Guvernul să urmeze implementarea strategiei de e-guvernare și să asigure alocarea de resurse necesare pentru proiecte prioritare în vederea atingerii rezultatului așteptat. Strategia Moldovei de e-guvernare stipulează concepte generale, dar nu include un studiu de fezabilitate pentru proiecte specifice de sisteme și servicii TIC care ar putea fi aplicate. Drept urmare, resursele financiare și umane sunt dispersate și nu asigură progresul rapid așteptat.
- Se recomandă ca Guvernul să stabilească proiecte prioritare care au cel mai mare impact și să fie finanțate din bugetul de stat. În 2007, în jur de 17 milioane lei au fost alocați pentru implementarea strategiei de e-guvernare, care au fost risipite în mulțimea de ministere. O analiză asupra proiectelor care au fost propuse pentru implementare arată că acestea nu vor avea un impact semnificativ pentru a spori cererea de servicii TIC. În plus, aceste proiecte nu se vor solda cu servicii atractive de care ar putea beneficia publicul larg.

- Guvernul trebuie să permită investițiile private în proiectele de e-guvernare, în particular în acele proiecte care nu reprezintă un grad sporit de risc și ar putea fi transmise spre gestiune către companii private.
- Este necesară facilitarea parteneriatului între sectorul public și privat, precum și o utilizare privată mai intensivă a infrastructurii TIC construite de guvern. Pe parcursul ultimilor ani, Guvernul Republicii Moldova a investit resurse enorme în dezvoltarea proiectelor TIC, printre care și Agenția de Certificare pentru semnăturile electronice, rețelele de fibre optice ș.a. O parte din aceste active ar putea fi exploatate în comun pe baza partajării costului din cauza capacităților enorme. Este necesar de inițiat dialogul pentru a identifica necesitățile companiilor și capacitatea guvernului a satisface aceste necesități.
- Pe termen lung, Guvernul trebuie în mod prioritar să creeze un mediu competitiv în sectorul TIC și învățământul specializat din Republica Moldova. Unica soluție pentru țara noastră de a da un nou impuls pentru dezvoltarea sectorului este asigurarea unui mediu liber, competitiv și în care ar lipsi restricțiile pentru companiile private. Pentru atingerea acestui obiectiv, Guvernul trebuie să introducă modificări necesare în legislația corespunzătoare, să creeze un mecanism

funcțional pentru aplicarea legislației în practică. Guvernul trebuie să urmărească următoarele priorități pe termen lung:

- Îmbunătățirea legislației, în special a legilor cu privire la licențierea unor genuri de activitate cu scop de a scuti instituțiile de învățământ profesional și continuu de acest document. Licențierea trebuie să fie aplicată doar pentru instituțiile care eliberează diplome oficiale, pentru instituții de studii universitare.
- Aceeași schimbare este necesară de întreprins în domeniul comunicațiilor electronice, în special pentru a asigura accesul egal la rețele de distribuție primară de Internet.
- Transformarea ANRTI într-o agenție independentă care ar asigura protecția concurenței în segmentul de telecomunicație. Guvernul trebuie să dezvolte ANRTI pentru ca agenția dată să efectueze audit tehnic la orice companie de telecomunicație pentru a asigura existenței tehnice de realizarea a interconexiunii.
- Implicarea sectorului privat în dezvoltarea serviciilor de e-guvernare cu propuneri de dezvoltare și administrare a acestor servicii.

8.2. Cercetarea și dezvoltarea tehnologică

EVOLUȚIILE: +1 **Diagnoza**

SITUAȚIA: 0

PERSPECTIVELE: 0

În anul 2004, odată cu adoptarea „Codului cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova”²²⁶, dezvoltarea sectorului de cercetare-dezvoltare (C&D) a cunoscut schimbări majore. Cea mai importantă a fost acordarea împuternicirii depline Academiei de Științe a Moldovei (AȘM) de a realiza politica de stat în sfera științei și inovării, în cadrul Acordului de parteneriat al Guvernului cu Academia de Științe. Administrarea sectorului C&D, inclusiv a mijloacelor financiare bugetare alocate acestui sector, a trecut în competența AȘM. Consiliul Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică (CSS-DT), în calitate de organ executiv al AȘM, distribuie, în baza Acordului de parteneriat, alocațiile bugetare conform direcțiilor strategice ale sferei științei și inovării. Drept urmare, a fost limitat nivelul de autonomie al tuturor instituțiilor cu profil științific, acestea trecând în subordonarea AȘM.

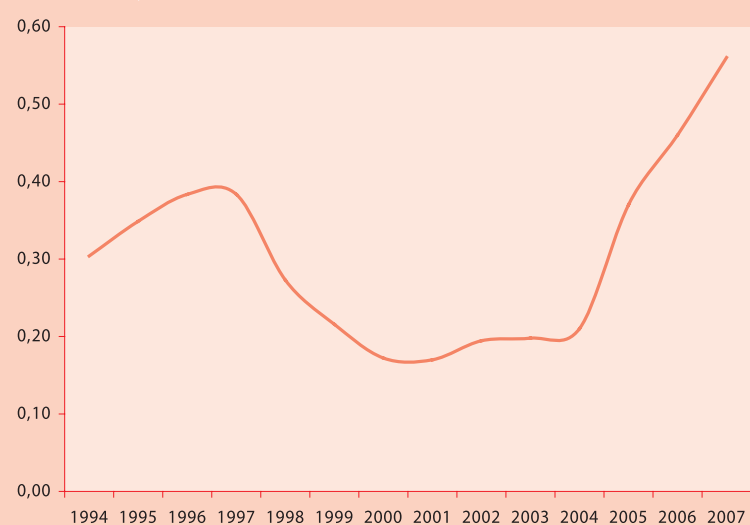
a fost în anii 1996-2001, când alocările bugetare pentru sector au scăzut de la 0,38% la 0,17% din PIB (**Figura 36**). Până în 2004 finanțarea sectorului a crescut moderat, atingând 0,21% din PIB, după care finanțarea s-a majorat esențial, atingând 0,46% din PIB în 2006.

Dar majorarea alocațiilor nu este suficientă pentru a recupera pierderile pe care le-a suportat sectorul în perioada de tranziție. Practica internațională arată că, în cazul finanțării sectorului C&D cu mai puțin de 1% PIB timp de 5-7 ani, este distrus potențialul științifico-tehnic al țării, ceea ce presupune și scăderea nivelului de competitivitate al economiei. În Moldova, nivelul foarte redus de finanțare al sectorului de C&D persistă de zeci de ani, reducând foarte puternic capacitățile unităților de cercetare, prin învechirea morală și fizică a utilajului de cercetare și scăderea drastică a numărului și pregătirii personalului din sectorul dat.

Totodată, majorarea alocațiilor financiare nu poate compensa slăbiciunile interne ale sectorului în ceea ce privește alocarea și utilizarea eficientă a fondurilor. Mai mult, în Republica Moldova sectorul de C&D și cel industrial coexistă practic în spații paralele. Dacă în țările avansate ponderea investițiilor private în sectorul C&D este de peste 50%²²⁷, în Republica Moldova în anul 2006 cca. 17% au fost surse obținute din granturi internaționale și mai puțin de 3% din contracte economice și servicii prestate (marea parte a serviciilor reducându-se la arendarea spațiilor proprii). Interesul investițional al sectorului privat pentru cercetare-dezvoltare este strâns legat de implementarea rezultatelor cercetării și inovării în industrie, implementare care în Moldova este foarte redusă (în anul 2006 - 142 invenții utilizate de 84 întreprinderi²²⁸).

Potențialul uman al sectorului este, de asemenea, în continuă diminuare, datorită fluxului mare de specialiști din sector (fie în alte sectoare, fie peste hotarele țării), îmbătrânirii personalului ce activează în sector și a încadrării unui număr redus de tineri specialiști. Deși numărul de conferiri a gradelor științifice este suficient pentru

Figura 36 Finanțarea guvernamentală a sectorului de cercetare-dezvoltare, % din PIB.



Sursa: BNS și CCTM

Perioada cea mai dramatică pentru sectorul moldovenesc de cercetare-dezvoltare

²²⁶ „Codul cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova”, nr.259-XV din 15 iulie 2004, aprobat de Parlamentul Republicii Moldova.

²²⁷ Indicatorul respectiv este egal cu 63% în SUA, 70% în Finlanda, iar media UE este de 56%.

²²⁸ Conform raportului statistic nr. 4-tn „Depunerea, implementarea și utilizarea invențiilor și propunerilor de raționalizare” prezentat la Biroul Național de Statistică.

menținerea potențialului științific al țării, are loc deplasarea centrului de greutate către domeniile științifice în care reproduce-cadrele științifice e cea mai dinamică. În domeniile în care se observă o creștere bruscă a numărului de susțineri de teze de doctorat (medicină, economie, dreptul, pedagogie, științele politice), de regulă, calitatea tezelor e mult mai redusă decât în domeniile cu dezvoltare stabilă. Obținerea titlului științific în Moldova este un lucru relativ ușor, iar valoarea (recunoașterea/echivalarea) internațională a titlului este foarte greu de realizat.

Deși a fost redus numărul de burse de studii prin doctorat oferite de guvern (de la 600 în 2004 la 311 în 2006), ele rămân nesolicitate (20 burse în 2006). Suprasolicitarea studiilor de doctorat la specialități ca științe umanistice, pedagogice și economice și numărul sporit de acordări de titluri științifice în aceste domenii este cauzat de nivelul superficial al cercetărilor, competența redusă a experților și de nivelul ridicat de corupție în aceste sectoare. În consecință, avem un număr mare de specialiști cu o pregătire slabă în domeniul științelor umanistice, iar potențialul uman în domeniul științelor exacte și agricole, direcții strâns legate de necesitățile țării, este în continuă scădere.

Riscuri

- Continuarea distrugerii potențialului științifico-tehnic al țării datorită nivelului insuficient de finanțare a sectorului C&D, creșterea lentă a volumului de finanțare al sectorului și nedepășirea barierei de 1% din PIB a alocațiilor pentru știință, către anul 2009.
- Accentuarea monopolizării de către AȘM a administrării sectorului C&D, direcționării inadecvate a mijloacelor financiare și reducerea treptată a autonomiei unităților de cercetare.
- Focalizarea insuficientă asupra direcțiilor de cercetare importante pentru Republica Moldova și orientarea redusă a mijloacelor financiare către aceste direcții.
- Continuarea degradării bazei tehnico-materiale a unităților de cercetare care duce la scăderea și mai accentuală a competitivității unităților de cercetare.
- Direcționarea insuficientă a cercetărilor către aplicații practice datorită politicilor inadecvate și a deficiențelor de ordin financiar.

Menținerea nivelului redus de colaborare dintre sectorul C&D și cel privat și a climatului investițional neatractiv pentru sectorul privat.

Continuarea reducerii potențialului științific al țării cauzat de motivarea insuficientă a tinerilor pentru a începe cariera științifică și pentru a activa în acest sector.

Politici guvernamentale

La inițiativa AȘM în 2004 a fost adoptat „Codul cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova”, după care au fost lansate un șir de reforme în sectorul C&D, care au fost destul de șocante pentru comunitatea științifică din țară. Competențele de administrare a sectorului C&D și de gestionare a resurselor bugetare destinate acestui sector au fost acordate Academiei de Științe a Moldovei și exercitate prin Consiliul Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică. După aprobarea codului, infrastructura sectorului a fost radical modificată (101 unități de cercetare în anul 2005, 38 unități în 2006). Direcțiile de finanțare ale sectorului, precum și cuantumul finanțărilor o decide CSSDT. Cu toate că majoritatea alocațiilor financiare au loc în bază de proiecte instituționale, se insistă asupra finanțării în bază de proiect de cercetare. Accesul la mijloacele financiare bugetare e deschis doar unităților de cercetare acreditate de către Consiliul Național pentru Acreditare și Atestare.

Din 2005 CSSDT, prin intermediul Agenției de Inovare și Transfer Tehnologic, desfășoară concursuri pentru proiecte de transfer tehnologic. Una din condițiile participării la concurs este cofinanțarea proiectului de către sectorul privat în proporție de 60%. Din cauza direcționării insuficiente a cercetărilor către aplicații practice, interacțiunii foarte slabe dintre sectorul privat și știință, precum și interesului infim al sectorului privat față de aplicarea și implementarea rezultatelor științifice, edițiile precedente ale concursului au fost desfășurate repetat, iar nivelul de continuitate al proiectelor finanțate este foarte redus.

În 2007 a fost aprobată legea cu privire la parcurile științifico-tehnologice și incubatoarele de inovare²²⁹, care prevede crearea

²²⁹ Legea Republicii Moldova nr.138 din 21.07.2007 cu privire la parcurile științifico-tehnologice și incubatoarele de inovare.

de parcuri, în care întreprinderile rezidente vor implementa direct rezultatele științifice și vor putea beneficia de un șir de înlesniri pentru a crea produse inovatoare, mai ieftine și mai calitative decât cele importate. În același timp, actele legislative existente nu asigură baza juridică necesară pentru comercializarea rezultatelor activității științifice și nu determină formarea în țară a unui climat favorabil inovațiilor în sectorul C&D.

Deși modalitatea de finanțare prin programe instituționale rămâne predominantă, AȘM dezvoltă metoda de finanțare a sectorului de C&D în bază de proiecte. O limitare a participării la concursurile de proiecte de cercetare finanțate din mijloace publice este că instituția științifică trebuie să fie acreditată de către Consiliul Național pentru Acreditare și Atestare, lucru care conduce la o diferențiere a instituțiilor. Lasă mult de dorit nivelul de pregătire și desfășurare a concursurilor, nivelul de expertizare a proiectelor, precum și transparența în cadrul procesului de selectare a proiectelor.

Începând cu 2005, circa 20% din sursele bugetare sunt alocate anual pentru condiționarea bazei experimentale, finanțarea deplasărilor de creație și a cercetărilor în teren. În anul 2006, cca. 15 % din sumele alocate sectorului cercetare și dezvoltare au fost direcționate pentru procurarea de echipament, sumă care a făcut posibilă achiziționarea utilajului și materialelor adiacente și a tehnicii de calcul și mai puțin a echipamentului performant de cercetare, care este foarte costisitor. Din aceleași surse, în 2006 au fost reamenajate peste 20 laboratoare de cercetare. Pentru starea actuală a bazei tehnico-materiale, sumele alocate renovării sale sunt infime și îmbunătățesc foarte puțin nivelul de dotare cu echipament de cercetare.

Creșterea volumului burselor pentru studiile de doctorat (de la 300 lei în 2004, la 750 în 2006) și reducerea numărului de burse de doctorat au contribuit puțin la ridicarea nivelului calității instruirii prin doctorat. Acțiunile organelor competente în direcția adaptării programelor de studii, facilitării preluării de către tineri a experienței generațiilor anterioare, dezvoltării mobilității, în special a tinerilor cercetători, oferirea de garanții sociale, nu sunt bine coordonate și structurate în etape clare de dezvoltare.

Una din sarcinile asumate de către AȘM - de a contribui la interacțiunea temeinică a științei cu sistemul de învățământ - a fost compromisă prin inițierea edificării liceului și universității academice, fapt care va contribui la crearea ciclului închis de pregătire a cadrelor pentru sectorul de cercetare.

Recomandări

Efortul primordial pentru sectorul C&D constă în depășirea nivelului finanțării acestui sector, până la 1% PIB către anul 2009 și cu asigurarea repartizării adecvate a resurselor. Nedepășirea barierei de 1% va duce la ruina competitivității și accentuării transformării sectorului într-unul auxiliar și neatractiv. Este necesară revizuirea concepției politicii de cercetare și dezvoltare, care ar putea să se bazeze pe următoarele:

- Descentralizarea administrării sectorului de C&D prin instituirea câtorva „poluri” specializate care ar coordona și monitoriza domeniile specifice.
- Sporirea volumului de finanțare a sectorului de cercetare și dezvoltare, inclusiv prin atragerea resurselor private și externe și depășirea barierei de 1% din PIB a alocațiilor către știință în anul 2009 și de 1,5% către anul 2013.
- Diversificarea alocațiilor financiare pentru cercetări științifice și posibilitatea utilizării lor de către toate unitățile de cercetare, cu asigurarea nivelului de pregătire și desfășurare a concursurilor proiectelor de cercetare, sporirea calității și nivelului de evaluare a performanțelor și granturilor de cercetare. Evaluarea trebuie făcută exclusiv pe baza unor criterii de performanță internațională, abandonând practicile de „echivalare” și asigurând transparența totală a evaluărilor.
- Integrarea procesului de cercetare cu procesul de instruire în instituțiile de învățământ universitar prin crearea modelelor de centre de cercetare de profil în cadrul celor mai bune universități și asigurarea suportului financiar suplimentar către aceste centre.
- Stabilirea climatului favorabil inovațiilor și în special a semiinovațiilor, pentru comercializarea rezultatelor activității științifice prin crearea și adaptarea bazei juridice, aplicării unor stimulente fiscale, cum ar fi mecanismul prin care firmele private să poată dona 2% din impozitul pe profit pentru o instituție de cercetare publică sau privată.
- Asigurarea nivelului competitiv al cercetărilor prin renovarea infrastructurii de cercetare (spo-

rirea volumului alocațiilor pentru echipament de cercetare) și asigurarea unui nivel adecvat de salarizare a angajaților din sector, facilitarea procedurii de creditare personală a cadrelor ce activează în sfera de cercetare și dezvoltare.

- Focalizarea primară asupra direcțiilor de cercetare importante pentru Republica Moldova (domeniile tehnicii, agriculturii, medicinei veterinare, farmaciei) și creșterea volumului alocărilor de mijloace financiare către aceste direcții, inclusiv în vederea dezvoltării infrastructurii și asigurării stabilității alocărilor financiare.
- Crearea de condiții atractive pentru planificarea carierei în sectorul de cercetare (în special în sectoarele în care se înregistrează o deficiență de cadre) prin stimularea materială (triplarea burselor/salariilor) a tinerilor care se angajează

să rămână în cercetare, creșterea nivelului de instruire, diversificarea ofertelor de instruire, adaptarea programelor de studii specializate și oferirea de garanții sociale (în special, asigurare cu spațiu locativ).

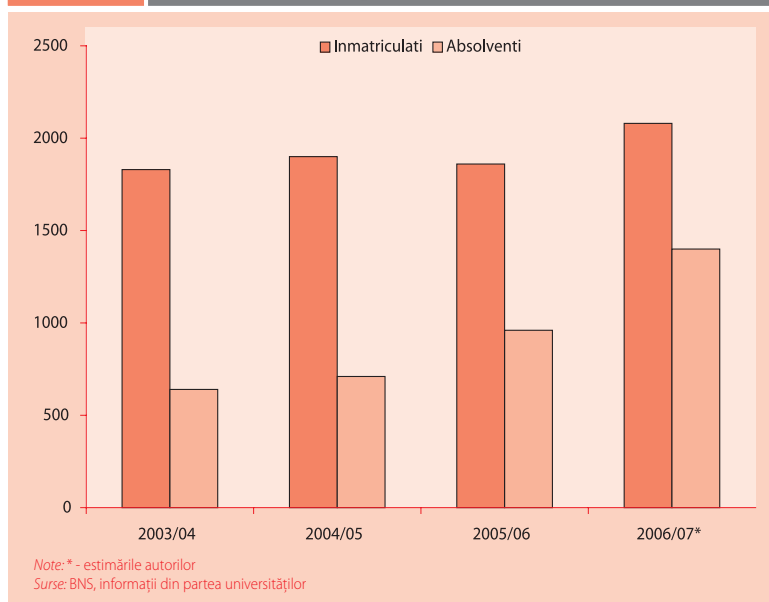
- Adaptarea programelor de cercetare către necesitățile reale curente și de scurtă perspectivă ale economiei (cercetare orientată către tehnologii).
- Cercetarea și dezvoltarea în scopul identificării problemelor socio-economice specifice (cercetare orientată pe probleme), care include cercetările aplicative menite să ajute Republica Moldova să facă față numeroaselor cerințe/necesități socio-umane și să o susțină în implementarea politicilor sectoriale (agricultură, securitatea energetică etc.).

8.3. Subiect special: tehnologiile informaționale în sectorul educațional

Implementarea tehnologiilor informaționale și de comunicații în sistemul educațional se află la o etapă de tranziție, informatica și/sau tehnologiile informaționale fiind studiate ca discipline distincte în învățământul secundar general și profesional, mediu de specialitate și superior. Instituțiile de învățământ superior au instituit noi specialități de profil informatic și au implementat metodele de instruire asistată de computer în predarea anumitor cursuri. Actualmente, în Republica Moldova 14 universități oferă specializări în domeniul IT. Un număr destul de vast de specializări în domeniul IT este oferit atât de instituțiile superioare de învățământ public, cât și unele private, iar interesul studenților pentru aceste specializări este în creștere (*Figura 37*).

Figura 37

Numărul de studenți înmatriculați și absolvenți în domeniul IT, mii persoane



Conform opiniei reprezentanților universităților, piața muncii din Republica Moldova are un potențial limitat pentru a angaja toți specialiștii IT. Numărul de companii IT este relativ mic, majoritatea din ele au colective mici, iar celelalte companii au nevoie de specialiști IT doar în departamentul IT. În același timp, se remarcă o cerere constantă a specialiștilor IT calificați moldoveni din partea companiilor internaționale. Contra-

dicția aceasta apare din cauza decalajului între cererea și oferta de specialiști IT profesioniști. De obicei, absolvenții IT au doar cunoștințe de bază și nu au experiență, în timp ce companiile au nevoie de specialiști înalt calificați care nu ar necesita o lungă perioadă de adaptare, dar în scurt timp ar aduce profit prin activitatea lor. Prin urmare, mulți absolvenți IT se angajează în alte domenii, alții pleacă la muncă peste hotare sau lucrează independent.

Chiar dacă legislația din domeniul învățământului superior prevede autonomia instituțională, în realitate aceasta nu funcționează la nivelul instituțiilor superioare de formare profesională. Acestea nu posedă capacitatea de a colabora și coordona în mod direct programele de studii cu beneficiarii de pe piața forței de muncă. Instituțiile de învățământ superior de stat în continuare rămân detașate de piața forței de muncă și nu au capacitatea instituțională de a se adapta la rigorile acesteia. În schimb, o cu totul altă situație se prezintă în cadrul universităților private. În anumite domenii de pregătire profesională parteneriatul inter-instituțional funcționează, contribuind la dezvoltarea logistică și infrastructurală a acestor entități educaționale.

Unul din cele mai importante proiecte din domeniul informatizării învățământului secundar din Republica Moldova îl constituie programul „Salt”, care a fost inițiat în anul 2004, la propunerea președintelui țării, și prevede computerizarea și conectarea la rețeaua Internet a tuturor instituțiilor preuniversitare de învățământ, fiind o premieră în țările CSI și Europa de Est. Conform datelor Ministerului Educației și Tineretului, datorită programului „Salt” actualmente în instituțiile de învățământ din republică funcționează 813 săli de calculatoare. Însă în multe din acestea accesul la Internet este restricționat, iar peste 70% din calculatoarele incluse în sistem nu corespund necesităților tehnice actuale.

În același timp, după cum se constată într-un raport ministerial cu privire la pro-

gramul „Salt”²³⁰, pentru ca programul să dea rezultatele scontate nu este suficientă dotarea cu tehnică de calcul a instituțiilor de învățământ. Este foarte important de a acorda atenție sporită instruirii pedagogilor, care în marea lor majoritate nu cunosc computerul. Deja au fost instruiți 7000 de profesori, iar în 2007 se prevede instruirea a 12-13 mii de profesori. Totodată, au fost deschise 17 centre de instruire a pedagogilor, dintre care 14 se află în mediul rural. Cu toate acestea, persistă un mare decalaj între nivelul de instruire în domeniul informaticii a elevilor din localitățile urbane și a celor din localitățile rurale. Din lipsă de cadre didactice în domeniul informaticii, sunt numeroase cazuri când profesorii care predau informatica sunt, de fapt, specialiști în biologie, chimie sau alt domeniu.

În prezent se observă creșterea decalajului între cererea și oferta de specialiști IT. Conform unui studiu²³¹, în anul 2008 în Europa se va manifesta o insuficiență de până la o jumătate de milion de persoane calificate în domeniul tehnologiilor avansate de comunicații, necesare impulsării economiei europene. Totodată, în aproximativ o treime din cele 31 de țări studiate, cererea pentru aceste aptitudini profesionale va depăși oferta cu peste 20%. Cele mai semnificative deficite vor fi înregistrate în țările est-europene.

Lipsa comunicării între universități și companiile IT complică formarea unor specialiști care ar fi gata să intre în procesul de producție fără costuri adiționale enorme pentru instruire. Majoritatea managerilor companiilor private nu sunt la curent cu particularitățile procesului educațional în domeniul IT la diferite instituții superioare de învățământ. Drept urmare, companiile întâlnesc dificultăți în angajarea personalului, deoarece este dificil de a înțelege aptitudinile absolvenților și de a stabili sarcinile la care ar putea face față. Majoritatea companiilor doresc să cunoască detaliile cursurilor universitare, dar multe universități nu-și publică planurile sale de studii, considerându-le proprietate intelectuală. Chiar dacă nu dispun de multă informație referitor la subiectul dat, managerii companiilor IT sunt nemulțumiți de curriculumurile cursurilor și, în general, le consideră învechite și lipsite de practică. Managerii consideră foarte important și necesar pentru studenți să învețe bazele tehnologiilor moderne și sistemelor alături de teoriile fundamentale. Aceasta ar

reduce timpul necesar pentru formarea tânărului absolvent în cadrul întreprinderii.

Un alt risc serios este expansiunea învățământului superior în IT pe fundalul stagnării nivelului de calitate. Circa 50-60% dintre cei înmatriculați au nivelul de pregătire în informatică mai scăzut decât media necesară. Pe de altă parte, structura curriculară nu este flexibilă și nu stimulează mobilitatea studenților. Sistemul actual de învățământ și piața muncii nu oferă suficientă libertate pentru excelență și stimulente pentru competitivitate.

Recomandări

- ▶ Pentru ridicarea nivelului de competitivitate a specialiștilor IT este necesar să se stabilească relații de comunicare triunghiulară între Ministerul Educației și Tineretului, universități și mediul de afaceri. Implicarea oamenilor de afaceri în procesul de studiu va contribui respectiv și la dezvoltarea companiilor IT, prin capacitățile personalului cu o formare profesionistă. Fiind la o etapă de reformare în procesul de învățământ universitar este momentul potrivit pentru a implica manageri IT în elaborarea curriculumurilor.
- ▶ Una din soluțiile dezvoltării învățământului IT din Moldova este internaționalizarea pieței și integrarea în alte sisteme de învățământ internaționale. În prezent, pentru a obține o diplomă de studii superioare franceză nu mai este necesar de a pleca la studii în Franța, pentru că diploma poate fi obținută la extensiunile universităților franceze în Bulgaria sau în România. Pentru ca acest lucru să fie posibil și în Republica Moldova trebuie permis universităților străine să deschidă filiale unde studenții vor învăța conform programelor universităților-mamă, fără a fi obligate să racordeze programul de studiu la cel impus de Ministerul Educației și Tineretului. Aceasta va duce la dezvoltarea pieței învățământului universitar și la creșterea concurenței, ceea ce presupune și creșterea calității.
- ▶ Un obstacol în atragerea investitorilor în domeniul educațional este politica de restricționare a admiterii la studii universitare prin contract atât în instituțiile de stat, cât și în cele private²³². De fapt, această politică este o încălcare flagrantă a dreptului omului la învățătură consfințit prin constituție. Trierea studenților trebuie să fie un proces firesc care să aibă loc în instituția de învățământ și care să ducă la eliminarea studenților care nu sunt competitivi.

²³⁰Raport al Ministerului Educației și Tineretului al Republicii Moldova prezentat în cadrul ședinței speciale de lucru a Guvernului Republicii Moldova din 24.01.2007.

²³²Studiu comandat de Cisco Systems și realizat de IDC, descris în raportul „Networking Skills in Europe: will an increasing shortage hamper competitiveness in the global market?”.

²³³Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.434 din 25 aprilie 2006 cu privire la planurile unice de înmatriculare a studenților și elevilor în instituțiile de învățământ superior (ciclul I), mediu de specialitate și secundar profesional.



9

Moldova regională

//

**Lucrul cel mai rău este postura
constrânsă în care ne ține nevoia.
Omul nevoiaș nu merge ca ceilalți.
El sare, se târâie, se încolăcește,
se răsucește...**

Diderot, filozof și iluminist francez





Moldova regională

Ultimul capitol al raportului încearcă să privească starea țării în „secțiune” regională. Deși întreaga Republică Moldova nu se află la un nivel avansat de bunăstare, primul subcapitol arată că unele zone și comunități din țară sunt cu mult mai defavorizate din cauza unui amalgam de factori economici, sociali, geografici și de infrastructură. În următorul subcapitol se analizează starea de lucruri în Moldova rurală, unde își au reședința peste 60% din cetățeni. Cu toate că satele din Republica Moldova formează un grup foarte eterogen ca nivel și perspective de dezvoltare, autorii au reușit să identifice un set de factori comuni care determină procesele de dezvoltare în majoritatea localităților. Subcapitolul „Moldova urbană” constată că, în sensul deplin al noțiunii, în țară sunt orașe cu mult mai puține decât stipulează documentele oficiale. Dezvoltarea urbană este un proces care se observă, cu o intensitate moderată, în numai câteva localități. Restul așezărilor pretinse urbane sunt expuse de fapt unor riscuri de ruralizare a activității economice și a modului de trai. În subcapitolul patru este expusă problematica dezvoltării economice și sociale a Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia, care se confruntă cu riscuri și oportunități deosebite. O delimitare mult mai clară a competențelor dintre Guvernul Republicii Moldova și autoritățile regionale ar crea premise pozitive și pentru reintegrarea Transnistriei în câmpul politic, economic și legislativ al Republicii Moldova. Economiei transnistrene îi este consacrat un subiect special în acest capitol. Această parte a raportului se încheie cu un subiect special de maximă relevanță și actualitate pentru dezvoltarea regională – turismul. Autorii arată că în pofida unui potențial important pentru dezvoltarea sectorului, problemele politicilor sectoriale și de gestionare a patrimoniului nu permit maximizarea efectelor economice și sociale benefice pentru dezvoltarea regiunilor unde se află zone de atracție turistică.

9.1. Zonele defavorizate din Moldova

Diagnoza

În ultimii 15 ani, în Republica Moldova s-au agravat discrepanțele în dezvoltarea municipiilor Chișinău și Bălți în raport cu restul teritoriului. Acestea se manifestă prin concentrarea activității economice în cele două mari localități urbane (vezi **MOLDOVA URBANĂ**), diferențe pronunțate în nivelul de trai și în dezvoltarea infrastructurii fizice și de afaceri și a factorilor de producție. După principalii indicatori de dezvoltare socio-economică pe cap de locuitor, majoritatea raioanelor înregistrează valori sub media națională. Totuși, o serie de zone sunt deosebit de defavorizate. Starea lor de defavorizare a fost influențată de o serie de factori.

Specificul dezvoltării anterioare este frecvent desconsiderat, chiar dacă este evident că localitățile care în perioada sovietică

au depins de 1-2 întreprinderi mari au suferit mai mult în urma restructurării acestora decât marile orașe care aveau o bază economică mai diversificată sau decât unele sate mai prospere. Încă din perioada sovietică, partea de nord a țării este mai dezvoltată decât centrul și sudul. Acest factor determină și limitele posibilităților de dezvoltare ale unei localități sau regiuni. Se observă și manifestarea diferită a inițiativei și responsabilității locale. Din cauza eșecului pieței și lipsei de intervenție a guvernului, subdezvoltarea acestor zone a fost agravată de calitatea proastă a infrastructurii sau chiar de absența acesteia (drumuri, telecomunicații, energie).

Modernizarea vieții economice și sociale are loc în industrie, servicii și comerț, iar în agricultură – practic nu se observă. Astfel, zonele caracterizate de specializarea agricolă și ponderea mare a populației rurale se află

EVOLUȚIILE: -1

SITUAȚIA: -1

PERSPECTIVELE: -1

în grupul de risc. Rata medie a urbanizării pe raioane constituie doar 21%, dar în peste jumătate din ele ponderea populației urbane este cu mult sub acest nivel. În aceste zone se observă o combinație de rate înalte ale șomajului structural și ponderi mari ale forței de muncă ocupate în agricultură. Acești doi factori corelează în mod semnificativ cu o rată ridicată a mortalității infantile și cu o tendință a migrării populației spre alte zone, în căutare de locuri de muncă.

Tabelul 25 Extinderea deprinderii multiple

Rang	Raion	Extinderea	Rang	Raion	Extinderea
1	Nisporeni	41.17	12.	Leova	7.79
2	Rezina	33.88	13.	Criuleni	7.05
3	Strășeni	31.76	14.	Cantemir	6.94
4	Soroca	27.80	15.	Ștefan-Vodă	5.90
5	Călărași	23.56	16.	Orhei	5.84
6	Cimișlia	22.69	17.	Telenești	5.68
7	Hâncești	19.59	18.	Ialoveni	4.19
8	Ungheni	16.34	19.	Donușeni	3.07
9	Șoldănești	14.57	20.	Drochia	2.71
10	Fălești	14.17	21.	Mun. Chișinău	1.03
11	Florești	11.03			

Sursa: Raport privind sărăcia și impactul politicilor, Ministerul Economiei și Comerțului, Chișinău 2006, pag. 64.

Tabelul 26 Distribuția raioanelor în funcție de valorile Indicatorului Dezvoltării Economico-Sociale

Raion	IDES	Raion	IDES	Raion	IDES
Edineț	0.81227	Glodeni	0.23918	Ialoveni	-0.31745
Taraclia	0.80105	Basarabasca	0.20749	Fălești	-0.35298
UTA Găgăuzia	0.59795	Briceni	0.12895	Șoldănești	-0.45135
Donușeni	0.52688	Criuleni	0.0544	Cimișlia	-0.50899
Orhei	0.48077	Florești	0.03616	Sângerei	-0.52188
Ocnita	0.48046	Rezina	0.02787	Leova	-0.56627
Soroca	0.4034	Ștefan Vodă	-0.01578	Hâncești	-0.63376
Anenii Noi	0.37975	Strășeni	-0.10455	Telenești	-0.73549
Drochia	0.35718	Călărași	-0.11383	Nisporeni	-0.77085
Râșcani	0.32914	Căușeni	-0.13311	Cantemir	-0.77533
Cahul	0.32817	Ungheni	-0.17165	Dubăsari	-1.42524

Sursa: Lilian Galer, Mihai Roșcovan "Delimitarea regiunilor de dezvoltare în contextul descentralizării fiscale, pag. 140-158. Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova. Editura Epigraf, 2006, pag. 149.

Politicile inconsistente în realizarea reformei teritorial-administrative au avut impact asupra dezvoltării teritoriale. Drepturile

²³³ Raportul privind sărăcia și impactul politicilor, Ministerul Economiei și Comerțului, Chișinău 2006. Pentru a compara gradul de deprindere la nivel de raion, au fost calculate rangurile medii ale raioanelor adunând rangurile primărilor înmulțite la totalul populației în primărie, iar apoi împărțind cifra obținută la totalul populației din raion (media ponderată la populație).

²³⁴ "Delimitarea regiunilor de dezvoltare în contextul descentralizării fiscale, autori Lilian Galer și Mihai Roșcovan în „Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova”, Editura Epigraf, 2006.

și obligațiile legale ale autorităților publice nu sunt acoperite cu resurse financiare respective, iar sistemul financiar public rămâne centralizat. Absoluta majoritate a APL depinde de transferurile de la bugetul central, iar veniturile proprii la bugetele locale variază tipic între 25 și 35%. În consecință, APL nu dispun de instrumente fiscale pentru administrarea eficientă a comunităților, fiind subminat principiul autonomiei financiare și subsidiarității.

Ca efect, se manifestă decalaje substanțiale în dezvoltarea localităților, atât între raioane, cât și în cadrul lor. Practic, în toate raioanele municipiile și localitățile relativ dezvoltate coexistă, uneori în vecinătatea imediată, cu cele subdezvoltate. Pentru caracterizarea deprinderii social-economice a localităților Ministerului Economiei și Comerțului utilizează 7 indicatori (venituri, situația economică, demografică, asistență medicală, educațională, condițiile de trai, amplasarea geografică), asigurând pe această bază agregarea datelor obținute într-un indicator al deprinderii multiple²³³. Conform acestei metodologii, raionul Nisporeni este cel mai subdezvoltat din țară. 10 din 85 cele mai deprivatate comunități locale din țară se află în raionul Nisporeni. Peste 41% din populația raionului trăiește în localități care aparțin celui mai deprivat grup de localități din țară. Urmează Rezina (33,9%) și Strășeni (31,8%), iar la polul opus se află Drochia și localitățile suburbane ale mun. Chișinău, cu respectiv 2,7% și 1,0%. **Tabelul 25** prezintă raioanele unde se află localitățile din prima decilă a celor mai sărace localități.

Un alt studiu²³⁴ reflectă diferențele de dezvoltare social-economică prin agregarea în Indicatorul Dezvoltării Economico-Sociale (IDES) a 18 indicatori din 3 domenii (economic, social și infrastructură). Pe baza IDES raioanele pot fi grupate în 3 mari categorii (**Tabelul 26**):

➤ **Zonele cu potențial de restructurare** sunt raioanele Edineț, Donușeni, Taraclia și UTA Găgăuzia cu un nivel al IDES mai mare de 0,5. Acestea dispun de potențial de dezvoltare sunt relativ atractive pentru investiții, iar teritoriul lor este traversat de căi de transport de importanță regională sau națională. Infrastructura pentru afaceri este satisfăcătoare, dar persistă probleme de restructurare industrială.

➤ **Zonele asistate** sunt 21 de raioane unde IDES variază între -0,5 și 0,5. Acestea necesită apli-

care a unor programe de dezvoltare menite să faciliteze creșterea economică. Categoria începe cu raionul Orhei și se încheie cu raionul Șoldănești.

▀ **Zonele defavorizate** reprezintă cele mai subdezvoltate unități administrativ-teritoriale unde IDES se situează sub -0,5. Zone defavorizate sunt: în zona de nord - raionul Sângerei; în zona de centru - raioanele Telenești, Nisporeni, Hâncești și Dubăsari, și în zona de sud - Leova, Cimișlia și Cantemir.

Indiferent de metodologia utilizată putem remarca că principalele caracteristici ale zonelor defavorizate sunt infrastructura subdezvoltată în domeniul transportului și a rețelelor de utilități publice, nivelul înalt de șomaj combinat cu o emigrație intensă a populației și lipsa unei educații antreprenoriale minime a populației.

Riscuri

Riscurile majore pentru zonele defavorizate din Republica Moldova derivă din politicile guvernamentale inefficiente. Lipsește o Strategie de dezvoltare urbană, iar Programul Național „Satul Moldovenesc” este implementat doar la nivel de rapoarte și ședințe publice. Continuă tendința centralizării finanțelor publice, nu au fost aprobate până în prezent Strategia de dezvoltare regională și Strategia de descentralizare fiscală.

Din cauza capacităților limitate ale administrației publice locale, zonele defavorizate nu pot absorbi eficient fonduri de la donatori și nu pot atrage resurse investiționale, riscând să rămână și mai mult în urmă în procesul de dezvoltare. Fiind nevoite să-și orienteze economia locală spre activități tradiționale, cu o valoare adăugată redusă, aceste comunități influențează negativ competitivitatea economică a țării.

Emigrarea intensă și migrația spre marile orașe este o consecință a stării de subdezvoltare acută a zonelor nominalizate. Astfel, conform datelor recensământului din 2004, 8% din populația țării era absentă fiind plecată peste hotare. Însă în raioanele cele mai defavorizate această cotă este mai înaltă: Cimișlia - 12,6%, Sângerei, Cantemir și Leova - 11%, Nisporeni - 10%. Totodată, epuizarea resurselor umane din zonele respective compromise și mai mult dezvoltarea lor durabilă.

Politici guvernamentale

În perioada de independență, dezvoltarea regională a lipsit de pe agenda politicilor publice. Autoritățile centrale nu dispun nici până în prezent de politici clare de dezvoltare a zonelor defavorizate. Formal, dezvoltarea regională este componentă a SCERS, a PAUERM și una din prioritățile principale în PND. În decembrie 2006, în urma insistenței și influenței repetate a UE, Parlamentul a aprobat Legea cu privire la dezvoltarea regională, Legea descentralizării administrative și Legea administrației publice locale în redacție nouă. Pentru a asigura implementarea politicilor regionale, a fost creat Ministerul Administrației Publice Locale. Dar lipsa de experiență, capacitatea umană limitată a acestui minister și centralizarea administrativă excesivă au compromis eforturile de asigurare a unui cadru regulatoriu și instituțional adecvat dezvoltării regionale, în general, și redresării zonelor defavorizate, în particular.

Nu sunt implementate instrumentele de dezvoltare regională și descentralizare fiscală pentru a asigura dezvoltarea socio-economică echilibrată a țării. Proiectul Planului Național de Dezvoltare specifică faptul că pe termen mediu eforturile Guvernului vor fi direcționate spre consolidarea capacităților și condițiilor de dezvoltare în regiunile Nord, Centru și Sud. Însă până în prezent nu a fost aprobată Strategia de Dezvoltare Regională²³⁵ și nu au fost create instrumentele și instituțiile regionale pentru implementarea politicii. Nu a fost elaborat până în prezent Planul național de amenajare a teritoriului și de dezvoltare spațială. Acest Plan reprezintă unul din documentele de bază care va sprijini dezvoltarea regională, stabilind coridoarele de dezvoltare social-economică și relațiile între principalele centre de gravitație economică.

Reformarea sistemului național de statistică stagnează. Sistemul nu oferă baza statistică necesară realizării unei analize obiective la nivel regional. Nici datele colectate în teritoriu nu reflectă situația existentă, fiind în cele mai frecvente cazuri contradictorii cu cele oferite de Biroul Național de Statisti-

²³⁵ Elaborată cu asistența proiectului UE „Suport pentru Organele de Implementare a Dezvoltării Regionale. Detalii vezi pe www.reg-dev.org.md.

că. În consecință, nici Guvernul, nici administrațiile locale nu cunosc situația existentă și nu pot formula politici publice realiste.

Recomandări

- Stabilirea prin acte normative a noțiunii și criteriilor de desemnare a zonelor defavorizate și cartografierea acestora la nivel de comunitate. În acest scop trebuie perfecționat sistemul de evidență al șomerilor de către Agenția Națională de Ocupare a Forței de Muncă și dezvoltarea statisticii naționale pentru asigurarea colectării și publicării datelor statistice veridice asupra dezvoltării unităților administrativ-teritoriale și a regiunilor de dezvoltare (stabilite în Legea privind dezvoltarea regională).
- Aprobarea și implementarea Strategiei de dezvoltare regională, precum și a Regulamentelor-cadru a elementelor instituționale de bază: Consiliul Național de Dezvoltare regională, Fondul Național de Dezvoltare Regională, Consilii Regionale de Dezvoltare, Agențiile de Dezvoltare Regională, Fondurile de Dezvoltare Regională și a fondurilor financiare respective. Regulamentele de funcționare ale Agențiilor de Dezvoltare Regională trebuie să stabilească funcțiile și atribuțiile ce se referă la atragerea investițiilor în zonele defavorizate. Fondul de Dezvoltare regională (minim 1% din valoarea bugetului de stat) trebuie integrat în Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu.
- Pentru asigurarea dezvoltării financiare echilibrate a regiunilor trebuie aprobată Strategia de descentralizare fiscală (conceptul Strategiei este elaborat de către Coaliția pentru Descentralizare fiscală în 2006)²³⁶ care trebuie să mai includă și un compartiment referitor la politicile fiscale de dezvoltare a zonelor defavorizate. Pe această bază trebuie creat un mecanism financiar de echilibrare a dezvoltării regionale și de refacere economică a zonelor defavorizate. Investițiile vor putea fi atrase în aceste zone numai dacă mecanismul va include facilități precum scutirea plății taxelor vamale, a taxei pe valoarea adăugată și a impozitului pe profit, precum și subvenții la crearea noilor locuri de muncă.
- Trebuie examinată oportunitatea creării unui nou nivel subnațional – regiuni, indiferent de statutul acestora (regiuni funcțional-economice sau administrative), după exemplul țărilor est-europene care au aderat la UE. Regiunile pot realiza atribuții care nu sunt îndeplinite în mod adecvat la nivelele de guvernare existente: dezvoltarea infrastructurii regionale și inter-re-
- gionale, protecția mediului, anumite segmente ale serviciilor de sănătate și educație, activități și servicii pentru zone defavorizate.
- Înființarea unui nou nivel de guvernare necesită considerarea implicațiilor de ordin financiar, reflectate în planificarea și formarea bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul I și II. Descentralizarea serviciilor necesită și o descentralizare a instrumentelor financiare. Fără o autonomie financiară nu se poate vorbi de o autonomie reală a comunităților locale, în special pentru cele din zonele defavorizate. În context, un rol important îl va avea reformarea sistemului de transferuri – în calitate de instrument eficient de compensare a disparității regionale și a dezechilibrelor dintre verigile bugetului public național. Sistemul de transferuri trebuie să fie axat pe două componente:

 - o Transferuri cu destinație specială pentru îndeplinirea funcțiilor exercitate de organele locale în numele autorității centrale. Normativele pentru aceste transferuri urmează a fi elaborate în mod transparent de către Ministerul Finanțelor, utilizând o metodologie clară și actualizată pe parcursul ciclurilor bugetare pe baza indicatorilor de performanță a administrației locale.
 - o Transferuri de suport financiar pentru nivelarea disparității regionale excesive. Pentru a nu submina eficiența economică, la determinarea cuantumului acestor transferuri se va ține cont că sarcina lor este de a atenua, nu de a lichida, dezechilibrele în capacitatea economiilor regionale de a genera venituri fiscale. Programarea financiară în cadrul fondului de suport urmează să fie bazată pe date statistice regionale. Fondul de suport financiar va fi creat pe termen mediu-lung, fiind preconizată lichidarea sau reducerea treptată a acestuia odată cu creșterea economică în zonele defavorizate. Fondul trebuie integrat în CCTM, pentru încorporarea transparentă și previzibilă a acestor transferuri în prognozele bugetare ale autorităților publice locale. Volumul inițial al fondului trebuie să fie determinat în comun acord de către organele administrației publice centrale și locale, pe baza datelor statistice regionale.
- Normativele de defalcări din veniturile generale de stat trebuie stabilite prin legea finanțelor publice locale. Trebuie interzisă modificarea acestora prin legea bugetară anuală. Totodată, trebuie examinată oportunitatea introducerii treptate a relațiilor bugetare directe și programabile între bugetul de stat și bugetele primăriilor, precum și planificarea bugetelor locale după principiile CCTM.

²³³ Conceptul Strategiei poate fi vizualizat pe www.dfm.md.

9.2. Moldova rurală

Diagnoza

Analiza situației arată că pe parcursul ultimilor ani, spațiul rural al Republicii Moldova retrogradează din punct de vedere uman, economic și ecologic. Pe de o parte se observă scăderea relativă a nivelului de viață al populației rurale comparativ cu cea urbană, iar pe de altă parte devin mai acute deosebirile dintre sate. Acest declin al vieții rurale este determinat de faptul că valorile umane și economice create în spațiul rural se deplasează spre orașele mari și în străinătate. Pierderile de resurse umane, economice și naturale (fiind în unele cazuri cauzate de activități umane insuficiente, iar în altele – de activități excesive) afectează puternic, dacă nu chiar decisiv, capacitățile de dezvoltare ale comunităților rurale. Spre exemplu, implementarea unor tehnologii agricole moderne și prietenoase mediului decurge lent și pe suprafețe mici, în timp ce pe suprafețe imense sunt efectuate lucrări agricole aducătoare de beneficii infime în raport cu eforturile depuse și daunele aduse mediului.

Problema majoră a satului moldovenesc constă în persistența unei agriculturi de o productivitate foarte scăzută. Cu o pondere de 32,8 % din totalul forței de muncă, în 2006 agricultorii au contribuit cu numai 15,1 % la PIB. Aceasta denotă o productivitate de aproape de trei ori mai mică decât media pe țară. Profitul obținut de întreprinderile agricole corporative a constituit circa 28 lei la hectar, iar rata profitului s-a situat mult sub dobânda bancară. Volumul producției agricole totale pe țară continuă să se micșoreze (în a.2006 cu 4,6%, în prima jumătate a anului 2007, cu 5,4%). Rezultatele descurajatoare sunt consecințele unor tehnologii agricole depășite, a unui management inefficient și a unei politici agrare inconsecvente, orientate mai mult spre susținerea sectoarelor în aval față de agricultură (exportatorii, industria de prelucrare a produselor agricole, prestatorii de servicii agricole și furnizorii de materii prime) și care, spre deosebire de agricultori, obțin profituri consistente. Asigurarea riscurilor activităților agricole este infimă, conducând la falimentarea agricul-

torilor (vezi **ECONOMIA REALĂ**). În prima jumătate a anului 2007 au fost asigurate doar 0,5% de terenuri agricole, pentru subvenționarea riscurilor fiind alocate 4,4 mil. lei. Nivelul scăzut de asigurare este cauzat de imprudența agricultorilor, dar și de lipsa unei campanii publice de informare și lipsa de interes a companiilor de asigurare față de agricultură. Astfel, cu toate că în condițiile extreme de secetă ale anului 2007 prețurile la produsele agricole cresc considerabil, mulți producători agricoli vor falimenta. Cu acest risc se confruntă în special gospodăriile țărănești specializate în producerea și realizarea unui segment îngust de produse agricole. În această situație, autoritățile publice au majorat fondul de subvenționare, au acordat înlesniri la achitarea impozitului funciar, au anulat TVA pentru cerealele de bază. Privind retrospectiv, se poate spune totuși că seceta din 2003 n-a adus îmbunătățiri calitative politicii agrare, astfel că pericolul unor situații ieșite din comun planează în continuare asupra producătorilor agricoli.

Agricultura este completată de o economie rurală neagricolă (ERNA) slab dezvoltată. Aceasta se bazează pe un sector de întreprinderi mici și mijlocii puțin profitabil și necompetitiv. Ponderea veniturilor din activități neagricole în anii 2003-2006 a fost de numai 1,8-5,2% (**Tabelul 27**). Veniturile din activitatea agricolă scad brusc (cu 15,5 %), pe când cele din prestații sociale și alte surse (în special din remitențe de peste hotare) s-au majorat, depășind împreună 1/3 din veniturile totale. De regulă, ERNA este reprezentată de activități conexe agriculturii, industria extractivă și comerțul cu amănuntul. Activitățile tradiționale (artizanatul, meșteșugurile) joacă un rol relativ important în puține localități, iar turismul rural și agroturismul sunt în stare incipientă. La un nivel redus se află și procesarea, depozitarea și păstrarea produselor agricole. Poate fi constatată o oarecare înviorare a serviciilor de extensivitate (consultare și instruire pentru fermieri), veterinară, de protecție a plantelor.

Din agricultura neproductivă și absența oportunităților economice alternative, derivă cea de-a treia problemă majoră a sate-

EVOLUȚIILE: -1
SITUAȚIA: -2
PERSPECTIVELE: -1

Moldova regională

lor – emigrarea (în special a tinerilor), care pune sub semnul întrebării chiar existența pe termen lung a unor localități rurale, precum și capacitățile de întreținere și protejare a mediului cultural și natural. Ca urmare, se observă depopularea considerabilă și continuă a satelor. Deja au apărut sate practic depopulate sau care îndeplinesc rolul de „hotel” pentru cei care revin pentru a petrece o vacanță în propria casă. În multe localități se înregistrează un deficit de forță de muncă în agricultură. Consecințele acestui fenomen vor avea un caracter de lungă durată, deoarece repopularea satelor este costisitoare și dificil de realizat.

Tabelul 27 Structura veniturilor disponibile ale gospodăriilor casnice din mediul rural, %

Subindicatorii veniturilor	2003	2004	2005	2006	Pentru comparație, gosp. casnice urbane(2006)
Venituri disponibile – total,	100	100	100	100	100
inclusiv venituri provenite din:					
- activitate salarizată	20,9	24,0	25,6	26,1	56,7
- activitate agricolă individuală	49,9	42,5	38,3	34,4	2,6
- activitate neagricolă individuală	2,0	1,8	1,8	5,2	10,3
- proprietate	0,2	0,6	0,2	0,1	0,4
- prestații sociale	15,5	18,0	21,6	14,7	11,6
- alte surse	11,5	13,1	12,5	19,5	18,5

Sursa: Anuarul statistic, Ediția 2006

Sectorul necomercial din mediul rural este reprezentat aproape în exclusivitate de serviciile sociale de bază, îndeosebi de educația preșcolară și școlară care, fiind finanțate din bugetele locale și parțial din transferuri de la bugetul de stat, asigură angajărilor venituri foarte modeste. Autoritățile guvernamentale, prin stimularea angajării tinerilor profesori și medici cu un ajutor de 30 mii lei, încearcă să remedieze situația din localitățile rurale. Această acțiune poate deveni eficientă pe termen lung, cu condiția unor suplimentări financiare proporționale din bugetele locale și contribuțiile populației. În ultimii ani poate fi observată o creștere a veniturilor obținute din realizarea unor proiecte cu finanțare extracomunitară, pre-

ponderent din surse alocate de organizații internaționale și finanțatori străini și mai puțin din bugetul de stat sau din colaborarea cu comunități similare din țară și de peste hotare²³⁷.

În sfârșit, se observă că o bună parte a localităților au o identitate comunitară deformată și slab promovată – locuitorii acestora n-au un complex de interese și norme de viață comune prin care și-ar recunoaște apartenența la localitate și de care ar fi mândri. Pentru mediul rural soluționarea acestei probleme reprezintă un punct de pornire pe calea dezvoltării. Diminuarea autonomiei locale ca efect al politicii de „verticală a puterii” este una din piedicile principale în crearea identității comunitare. Autoritățile locale, fiind dependente de cele raionale, adesea nu acordă atenția cuvenită sătenilor și valorilor acestora.

Riscuri

Nivelul actual de viață al sătenilor este cu mult sub cel al orașenilor, mai ales în privința accesului la serviciile necesare pentru inițierea și dezvoltarea unor afaceri moderne cu un potențial înalt de generare a veniturilor, cum ar fi turismul rural și agroturismul. De exemplu, în mediul rural ponderea gospodăriilor dotate cu gaze din rețeaua publică, apeduct, apă caldă, telefon și computer este respectiv de 15,5%, 10%, 6,6%, 37,9% și 0,9% (anul 2005), față de 71,2%, 81,3%, 74,6%, 77,4% și 7,3% în mediul urban.²³⁸

În cazul în care se va evita soluționarea problemelor identificate și va continua procesul de devalorizare umană, economică și ecologică a spațiului rural, în perioada imediat următoare se vor intensifica o serie de riscuri. Se va conserva un model arhaic de dezvoltare rurală, necorespunzător principiilor și experienței europene. Aceasta va duce la continuarea depopulării și deformării structurii populației rurale, cu o posibilă dispariție a unor localități și cu deficit și mai acut de resurse umane calificate. Agricultură de subzistență se va consolida, în loc să se diminueze, consecința fiind depozitarea de terenuri agricole a țăranilor în favoarea întreprinderilor agricole mari corporative și celor de procesare a materiilor prime agricole. Drept urmare, se va extinde sărăcia, inechitatea și excluziunea socială în mediul rural.

²³⁷ Principali finanțatori străini sunt: Banca Mondială (proiectul RISP- 2, axat pe doi piloni – investiții în agricultură și suport pentru serviciul de extensie rurală), Comisia Europeană (proiecte de colaborare transfrontalieră, de asistență tehnică la ajustarea cadrului legislativ-normativ național la cerințele UE), guverne sau agenții guvernamentale străine (USAID – Programul de Dezvoltare a Businessului Agricol, Programul de Dezvoltare Participativă a Comunităților, DFID, guvernele Japoniei și Olandei), agenții ONU – FAO, PNUD.

²³⁸ „Anuarul statistic al Republicii Moldova. Ediția 2006”, Biroul Național de Statistică; Notă Informativă, „Cu privire la totalurile Recensământului populației din 2004. Caracteristicile socio-demografice” <http://www.statistica.md/recensamint.php?lang=ro>.

În pofida declarațiilor, există riscul continuării constituirii modelului de „verticală a puterii” în relațiile cu administrația publică locală. Ineficiența acestor metode administrative, în lipsa altor instrumente compensatoare și a experienței funcționarilor, este demonstrată de rezultatele negative obținute în agricultură, dar și în alte sectoare ale vieții rurale.

Finanțarea externă în ultimii ani a avut o importanță deosebită pentru susținerea investițiilor în agricultură, rezolvarea unor probleme sociale și de mediu, crearea și dezvoltarea serviciilor de extensiune. Pe lângă suportul material, aceste proiecte au contribuit și la educația sătenilor în spiritul valorilor occidentale. Diminuarea finanțării externe, în cazul când finanțatorii vor ajunge la concluzia ineficienței resurselor alocate ca rezultat al politicilor publice în domeniu, poate avea consecințe greu de imaginat, lipsind localitățile rurale de surse financiare importante, iar populația de acces la experiențe avansate.

Politica de centralizare a finanțelor publice în bugetul de stat poate conserva actualul sistem financiar la nivel de comună rurală, unde majoritatea resurselor financiare sunt destinate achitării salariilor profesoriilor școlari. Practica actuală de planificare și executare a bugetelor locale este mai degrabă o piedică, decât un stimulent pentru ca administrațiile locale să fie interesate în dezvoltarea întreprinderilor din localitate.

În cazul în care administrațiile locale nu vor reuși să-și creeze capacități de dezvoltare prin susținerea unor asociații obștești, pregătirea de formatori și consultanți în dezvoltarea rurală sau nu vor contracta organizații specializate în domeniu, aceste administrații riscă să piardă competiția pentru obținerea proiectelor de dezvoltare inițiate de finanțatori străini. Capacitățile de absorbție ale comunităților rurale din resursele financiare străine vor fi testate chiar în perioada imediat următoare (a. 2008), când va demara Programul Operațional Comun România, Republica Moldova, Ucraina. Proiectele de colaborare transfrontalieră în cadrul acestui program vor fi finanțate de Comisia Europeană prin intermediul Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor din România în mod competi-

tiv, în cadrul unor licitații publice ale propunerilor de proiecte.

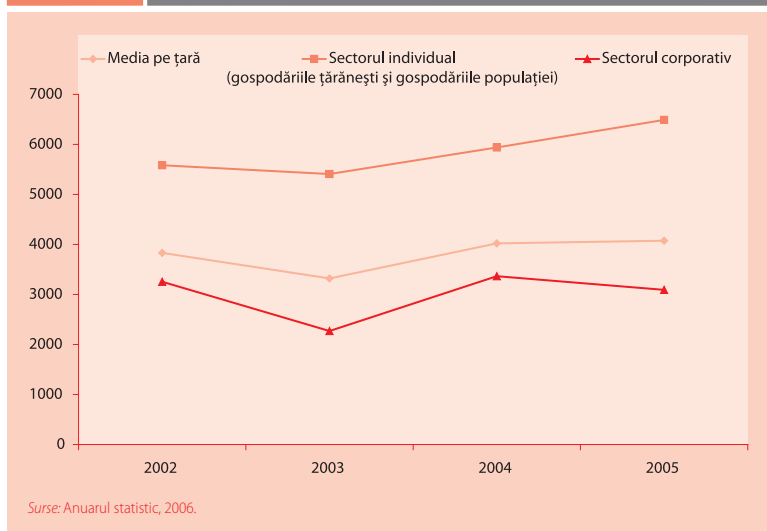
Combaterea riscurilor menționate presupune transformarea spațiului rural în unul atractiv pentru populație, îndeosebi pentru tineri. Pentru atingerea acestui scop este evidentă necesitatea asigurării unui nivel și mod de viață corespunzător, intercalat cu valorile culturale și ecologice.

Politici guvernamentale

Politicile guvernamentale din ultima perioadă au inclus întreg spectrul de domenii ce vizează dezvoltarea rurală, fiind elaborate programe și strategii naționale (SCERS, Programul Național „Satul Moldovenesc”, Strategia de dezvoltare a sectorului agroalimentar în perioada anilor 2006-2015), precum și un set de acte legislative și normative. Planul Național de Dezvoltare prevede o serie de acțiuni relevante pentru dezvoltarea rurală. Majoritatea documentelor de dezvoltare sunt elaborate cu asistență internațională sau sunt expertizate de organisme europene, de aceea există așteptări firești ca principiile europene de dezvoltare agricolă și rurală să se regăsească și în politica națională. O politică consecventă de dezvoltare rurală durabilă pornește de la considerentul că spațiul rural și viața rurală au externalități pozitive pentru viața culturală și mediul ambiant. În realitate, politicile naționale ignoră principiile-cheie ale dezvoltării rurale: principiul autonomiei locale, principiul participativ, principiul cofinanțării proiectelor de dezvoltare. Ignorarea experiențelor europene de succes restrânge considerabil efectul acțiunilor guvernamentale. Încercarea de a realiza o dezvoltare rurală pe baza „verticalei puterii” înstrăinează și mai mult populația de la obiectivele generale de dezvoltare ale societății. Un exemplu relevant este Programul Național „Satul Moldovenesc”, cu un conținut bogat de domenii și metode de dezvoltare rurală, dar practic necunoscut publicului larg din localitățile rurale și fără acoperire financiară. Programul a fost elaborat de administrația publică centrală și locală fără participarea grupurilor de interese locale. În consecință, chiar și atunci când unele măsuri prevăzute de Program sunt realizate, impactul lor practic poate fi minim. Astfel, în cadrul subprogramului de

gazificare sunt finanțate lucrările de construire a conductelor magistrale, nu însă și conductele interne din localitățile rurale. Ignorarea principiului cofinanțării și lipsa de resurse suficiente pentru lucrările de gazificare a gospodăriilor casnice și obiectivelor sociale au condus la o situație absurdă, când avem sate gazificate, iar gaz nu se consumă. Fonduri neînsemnate sunt alocate și pentru activități de formare și instruire continuă pentru adulți, susținerea ERNA și activităților necomerciale, inclusiv a activităților de protecție și întreținere a mediului natural.

Figura 38 Dinamica productivității în agricultură, lei per hectar, în prețuri comparabile



ERNA și sectorul necomercial nu au căpătat o dezvoltare pe potriva potențialului, datorită bugetelor locale limitate la finanțarea unor servicii de primă necesitate, precum și politici publice divizate și contestate de mai multe autorități centrale și regionale. Inexistența unei politici publice bine definite, transparente și echitabile în domeniul nominalizat și limitarea colaborării pe trilaterală „centru – regiune – localitate” conduce la indiferența locuitorilor față de programele și proiectele inițiate de autoritățile publice.

ERNA nu a devenit un sector de absorbție a forței de muncă excluse din activitățile agricole. În anul 2006, în agricultură au fost ocupate 415,4 mii persoane, cu 349 de mii (cu 45,7%) mai puține decât în anul 2001. Majoritatea acestor persoane apte de mun-

că, din cauza lipsei unor oportunități alternative de angajare în câmpul muncii au fost nevoite să părăsească localitatea.

Perspectiva constituirii unei agriculturi competitive și înalt productivă va fi dictată de eliberarea unui număr important de lucrători agricoli. După estimările autorilor, într-o agricultură productivă și eficientă ar trebui să lucreze circa 300-350 mii de persoane. Adică potențialul de reducere a persoanelor ocupate în agricultură este de 190-240 mii. Experiența țărilor dezvoltate demonstrează că o bună parte dintre agricultori nu vor fi în stare să-și asigure venituri normale fără să participe la activități neagricole. Deci, pentru stoparea depopulării localităților rurale sunt necesare politici de dezvoltare a activităților economice neagricole și a sectorului necomercial.

Cu toate că au fost adoptate o serie de documente și acte legislative importante²³⁹, politica agrară rămâne inconsecventă și oscilatorie între declarații de europenizare formale și retrogresiune reală. În pofida faptului că la începutul anului 2006 existau 147 de cooperative agricole de producție, care lucrau numai 8,6% din terenurile agricole, strategia sectorială stabilește cooperativele ca formă juridică prioritară. Pe de altă parte, gospodăriile țărănești nu sunt considerate prioritare de autorități, iar instrumentele de realizare a politicii agrare sunt în continuare în defavoarea sectorului de gospodărie țărănești. Totuși, gospodăriile țărănești denotă o eficiență mai înaltă decât întreprinderile corporative mari. Gospodăriile țărănești cu o suprafață a terenurilor sub 10 ha și gospodăriile populației, dispunând de 40% din terenuri, au produs 59% din producția vegetală și 80% din cea animalieră. Acest sector a obținut o producție agricolă în valoare de 6490 lei la hectar, ceea ce constituie cu 60% mai mult decât media pe țară (**Figura 38**). Micile gospodării sunt importante nu doar pentru crearea unui design modern al agriculturii, dar și pentru realizarea proiectelor de dezvoltare rurală și întreținere a mediului natural.

Exemple elocvente ale inconsistenței politicii agrare în ultimii ani pot servi introducerea TVA și modificările efectuate în modalitățile de subvenționare. Introducerea cotei standard în mărime de 20% la livrările de produse agricole și la procurările de chi-

²³⁹ Strategia de dezvoltare a sectorului agroalimentar pentru anii 2006-2015, Legea privind organizarea și funcționarea piețelor produselor agricole și alimentare, Legea privind organizațiile interprofesionale pe produse agricole etc.

micale a afectat toți producătorii agricoli, dar în special, producătorii agricoli care, neînregistrați în calitate de plătitori ai TVA, nu pot pretinde la restituirea din fondul de subvenționare a sumelor TVA plătite anterior²⁴⁰. Bugetul n-a câștigat din impunerea universală a taxei deoarece acesta restituie prin intermediul fondului de subvenționare o bună parte din TVA plătită de agricultori. Astfel, beneficiarii majori ai cotei standard de TVA au fost întreprinderile de procesare și comerțanții en-gros de produse agricole.

În 2007, în Regulamentul de subvenționare au fost operate modificări care au fixat deja aceleași drepturi formale de accesare a fondului de subvenționare de către gospodăriile țărănești. În realitate, însă, accesul gospodăriilor țărănești la fondul de subvenționare este mult mai redus decât al celor corporative, iar pentru unele activități subvenționate – și decât al întreprinderilor de prelucrare a materiei prime agricole²⁴¹. Spre exemplu, subvențiile pentru înființarea plantațiilor viticole sunt preponderat direcționate către companiile vinicole care pot procura terenuri agricole de peste 100 ha. Întrebarea crucială care apare este: de unde vor lua companiile forță de muncă pentru lucrările agricole, deoarece sătenii rămași fără de terenuri agricole vor fi nevoiți să emigreze din localitate?

Recomandări

Europeizarea reală a politicii publice de dezvoltare rurală presupune respectarea și folosirea principiilor europene de dezvoltare rurală, viabile de peste 50 de ani: principiul dezvoltării durabile, participativ, al contribuției sau cofinanțării, principiile bunei vecinătăți și ale parteneriatului, ale autonomiei locale. Din ele derivă asocierea primăriilor pentru consolidarea capacităților de negociere cu guvernul central al fondurilor destinate dezvoltării rurale, asigurarea transparenței activităților și cheltuielilor publice locale și atragerea sătenilor în activități comunitare, inclusiv de voluntariat și asigurarea unei bune vecinătăți.

Consolidarea capacităților APL de atragere și absorbție a resurselor extracomunitare prin construirea funcționarilor în domeniul dezvoltării rurale durabile. Însă, cerințele finanțatorilor față de pregătirea și realizarea proiectelor de dezvoltare devin din ce în ce mai sofisticate, de aceea APL ar trebui să acorde o atenție sporită cooperării cu diverși agenți de dezvoltare din lo-

calitate și extracomunitari (ONG-uri, companii specializate, consultanți independenți, facilitatori comunitari etc.).

- Perfecționarea cadrului legal și instituțional, ținând cont de experiența UE în agricultură și dezvoltarea rurală sunt doi piloni inseparabili ai unei politici unice. De aceea este necesară asigurarea funcționării unui management integru al spațiului rural, eventual cu crearea ulterioară a ministerului agriculturii și dezvoltării rurale. Astfel, legislația privind dezvoltarea și finanțarea rurală va putea avea un caracter integrat, iar elaborarea unor documente de dezvoltare regională și locală va avea un efect pozitiv și durabil numai în cazul în care autoritățile publice locale, precum și cele raionale se vor bucura de o reală autonomie locală, inclusiv patrimonială și bugetară care va încuraja inițiativele locale privind dezvoltarea și conservarea valorilor economice, culturale și de mediu. Pe de altă parte, administrația publică centrală ar putea să se concentreze asupra activităților de interes național.
- Crearea unui cadru legal adecvat pentru dezvoltarea prioritară a gospodăriilor țărănești de tip familial și al întreprinderilor mici și mijlocii în localitățile rurale ar contribui la asigurarea cu locuri de muncă și la obținerea de venituri suplimentare de către populația activă, oprind exodul acesteia.
- Educarea identității comunitare ar asigura o dezvoltare locală orientată spre conservarea și promovarea particularităților culturale, având un rol important în relațiile populației rurale cu restul societății, incluzând elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare în baza resurselor locale, stabilirea relațiilor de parteneriat cu alte comunități din țară și din străinătate, promovarea imaginii localității, inclusiv prin accentuarea valorilor specifice și a personalităților marcante originare, incluziunea socială a locuitorilor etc.
- Depunerea unor eforturi susținute din partea APL pentru atragerea investitorilor autohtoni și străini, prin reducerea costurilor de tranzacție sub nivelul celor din mediul urban autohton sau din străinătate: plăți minime pentru drepturile de proprietate și de utilizare a bunurilor, asigurarea securității proprietăților și persoanelor (înlăturarea, în primul rând, a furturilor) și menținerea infrastructurii adecvate.

²⁴⁰ În UE pentru produsele agricole și alimentare, de regulă, este folosită o cotă TVA mai mică decât cea standard.

²⁴¹ Mai mult, un proiect de concepție al Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare presupune tocmai 8 criterii de eligibilitate obligatorii pentru solicitanții de acordare de suport prin intermediul fondului de subvenționare, printre care se găsesc definiții abstracte, cum ar fi garantarea nivelului minim de „bună practică agricolă” sau greu de îndeplinit de către solicitanți indiferent de voința lor – asigurarea riscurilor de producție în activitățile agricole. În acest fel, ușor poate fi îngădit accesul producătorilor de talie mică la subvenții și totodată creează condiții pentru decizii birocratice arbitrare.

- Organizarea programelor de dezvoltare rurală, finanțate din bugetul de stat (gazificare, asigurare cu apă potabilă etc.) prin concurs public, cu asigurarea transparenței și respectarea principiilor de dezvoltare (în special al principiului contribuției financiare). Această schimbare în modul de derulare al proiectelor de dezvoltare rurală ar putea avea un impact pozitiv asupra localităților rurale, cu costuri reduse.
- Redirecționarea politicii agrare către un nou grup țintă - gospodăriile țărănești specializate de tip familial - are ca scop susținerea sectorului de gospodărie țărănești familiale mai eficiente comparativ cu alte tipuri de întreprinderi agricole și care se încadrează perfect în conceptul de dezvoltare rurală. Aceasta presupune modificarea mai multor componente ale politicii agrare: (1) subvenționarea prioritară a activităților agricole prin majorarea resurselor financiare și redistribuirea subvențiilor de la procesatorii de materii prime agricole către agricultori; (2) îmbunătățirea cadrului legal privind delimitarea tipurilor de activități efectuate de gospodăriile țărănești (activități agricole cu caracter comercial și cele de asigurare a necesităților familiei, activități de conservare a mediului natural și al patrimoniului cultural); (3) asigurarea drepturilor de proprietate asupra valorilor locale; și (4) modificarea legislației naționale în scopul acordării gospodăriilor țărănești a unor facilități și drepturi preferențiale de procurare a terenurilor agricole din localitate expuse pentru vânzare.
- Introducerea instrumentului de plăți directe pentru populația rurală defavorizată și pentru familiile tinere. Plățile directe presupun că plata unei sume de bani (sau acordarea unor facilități) este orientată spre gospodăriile casnice cu venituri foarte mici. Instrumentul de plăți directe nu urmărește dezvoltare și eficiență, ci mai degrabă este destinată înălțurării unor afecțiuni grave, care la moment nu pot fi ajustate prin mecanismul liberei concurențe. Acordarea unor indemnizații sociale lunare pentru gospodăriile casnice aflate în sărăcie absolută ar permite îmbunătățirea climatului social din localități și crearea unor premise pentru dezvoltare și ieșire din sărăcie a acestor gospodării. Este important, însă, ca aceste indemnizații să ajungă cu adevărat la cei săraci. Pericolul constă în faptul că o bună parte de venituri, cum ar fi transferurile de peste hotare, nu pot fi contabilizate. În această situație acordarea de asistență socială nu se va baza pe formalități (determinarea venitului obținut), ci pe implicarea autorităților și societății locale (care cunosc mult mai bine situația materială a familiilor din sat).
- Pentru a pune capăt depopulării satelor se propune introducerea unui sprijin pentru familiile tinere din mediul rural, inclusiv pentru cele formate dintr-o singură persoană. Acest sprijin va include acordarea de burse pentru obținerea unei specializări, un suport lunar pentru tinerii specialiști pe o perioadă de până la cinci ani, indemnizație unică pentru căsătorie, facilitarea acordării și achitării creditului necesar pentru construcția locuinței.
- Stoparea depopulării, menținerea și atragerea tinerilor în localitățile rurale capătă o deosebită importanță ca rezultat al migrației din ultimii zece ani. În prezent nu se mai poate vorbi de o suprapopulare a mediului rural; mai degrabă putem constata că un șir considerabil de localități rurale au ajuns la un punct critic din punct de vedere al numărului și structurii pe vârste de locuitori (vezi **ZONE DEFAVORIZATE**). Guvernul trebuie să fie conștient de faptul că ameliorarea situației menționate necesită eforturi considerabile și consecvente pentru o perioadă destul de lungă. Acțiunile guvernamentale se vor concentra asupra asigurării unui nivel de viață decent prin asistență pentru familii sărace, suport pentru profesioniștii a căror calificare este importantă pentru comunitățile rurale, crearea unui mediu favorabil pentru IMM, susținerea cooperării localităților rurale cu cele urbane (cu o identificare reală a localităților rurale și urbane – **MOLDOVA URBANĂ**).
- Constituirea unui sector viabil de gospodărie țărănești familiale trebuie considerată ca o prioritate pentru o perioadă destul de lungă, posibil de vreo 10-20 ani. Sectorul de gospodărie țărănești poate asigura o productivitate mai înaltă și costuri mai mici în comparație cu cel corporativ; totodată este în stare să genereze și beneficii sociale, cum ar fi autoangajare (familiile agricultorilor-proprietari de sine stătător își asigură loc de muncă și venituri), întreținerea patrimoniului natural, construit și cultural. Politicile agricole publice trebuie reorientate de la susținerea gospodăriilor agricole corporative și a întreprinderilor industriale mari de procesare a produselor agricole către gospodăriile țărănești și diverse forme de asociere ale acestora. Măsurile guvernamentale vor include în special acțiuni de protecție patrimonială a gospodăriilor țărănești (legea creditului agricol, stimularea asigurărilor agricole, restricții legale la deposedarea țăranilor de terenuri agricole de către persoane ce nu practică agricultura, consolidarea terenurilor agricole în cadrul gospodăriilor țărănești), de acordare de drepturi prioritare și susținere publică la obținerea subvențiilor și la procurarea terenurilor agricole ale vecinilor, de facilitare a accesului la serviciile de extensiune.
- Dezvoltarea infrastructurii în mediul rural constituie o premisă importantă de a face atractivă viața rurală și de a atrage investiții private autohtone și străine. Autoritățile publice centrale și

locale vor acorda o atenție sporită accesibilității serviciilor sociale de bază (educaționale, comunale), precum și extinderii rețelilor telecomunicaționale și de drumuri locale. Suportul financiar pentru crearea și dezvoltarea infrastructurii rurale trebuie realizat transparent, în bază de concurs, cu o cofinanțare din bugetele locale și surse private, asigurând, astfel, durabilitatea proiectelor.

- Diversificarea și creșterea veniturilor gospodăriilor casnice rurale poate fi realizată prin dezvoltarea de activități neagricole, susținute în cadrul unor programe sau proiecte. Prioritare pot fi considerate activitățile conexe agriculturii

(procesarea, depozitarea și păstrarea produselor agricole), turismul rural și agroturismul (vezi – **DEZVOLTAREA TURISMULUI**), activitățile tradiționale de extragere a minereurilor, de artizanat și meșteșugărit specifice unor anumite localități. Pentru ca gospodăriile casnice rurale să poată obține venituri considerabile și durabile este necesar ca politicile publice să stimuleze crearea și dezvoltarea de către gospodăriile țărănești sau de asociațiile acestora a activităților susmenționate. Autoritățile publice vor întreprinde acțiuni de susținere a creării de către gospodăriile țărănești a cooperativelor de prestare a serviciilor agricole, de procesare și de depozitare a produselor agricole brute.

9.3. Moldova urbană

EVOLUȚIILE: -1 **Diagnoză**

SITUAȚIA: -1 Într-o Europă puternic urbanizată²⁴² și care acordă atenție specială dezvoltării urbane, Republica Moldova este cel mai rural stat. Mai mult, Republica Moldova se confruntă cu un pronunțat fenomen de dezurbanizare. Conform datelor recensămintelor populației, ponderea populației urbane s-a redus de la 47,4% în 1989 la 39% în anul 2004²⁴³. Tendințele demografice sunt alarmante: pe parcursul ultimilor 15 ani, spre exemplu, populația orașelor Orhei și Soroca s-a redus cu 1/3, a orașelor Ungheni și Cahul cu circa ¼, iar în municipiul Bălți - cu circa 21%. Criza demografică este caracteristică și orașelor din stânga Nistrului: în comparație cu 1989, în anul 2004 populația or. Dubăsari s-a redus cu 44%, mun. Bender - cu 30%, or. Camenca - 25%²⁴⁴.

Cu excepția municipiilor Chișinău, Bălți, Tiraspol și Bender toate orașele țării sunt de mici dimensiuni. Dezurbanizarea este alarmantă nu numai prin reducerea ponderii populației urbane, ci și prin „ruralizarea” stilului de viață și al mediului de trai în orașele mici și mijlocii. Colapsul industriei, degradarea infrastructurii și lipsa oportunităților au transformat orașele mici în zone defavorizate cu deteriorarea substanțială a calității vieții și potențialului de dezvoltare. Țara își pierde centrele regionale de susținere a dezvoltării. Cu mici excepții (Cahul, Ungheni, Comrat), nici un oraș mediu și mic nu înregistrează condiții minime (mediu urban, potențial uman, logistică, servicii, infrastructură etc.) pentru a oferi oportunități economice investitorilor și tineretului.

²⁴² Rolul orașelor este recunoscut ca unul determinant în asigurarea dezvoltării unei societăți, economiile naționale și regionale fiind bazate în special pe orașe. Cercetările geografice identifică o corelație pozitivă și directă între gradul de dezvoltare a unei națiuni și nivelul său de urbanizare și calitate a managementului urban. Creșterea economică este și ea în mare măsură o derivată a dezvoltării urbane și organizării regionale a factorilor de producție.

²⁴³ Fără teritoriile din stânga Nistrului și mun. Bender, gradul de urbanizare al Republicii Moldova inclusiv teritoriul din stânga Nistrului și mun. Bender a constituit în anul 2004 - 42,8% (calculul autorilor în baza agregării datelor rezultatelor recensămintelor desfășurate în 2004 de către autoritățile Republicii Moldova și autoritățile auto-proclamatei RMN).

²⁴⁴ Conform datelor recensământului populației din 2004 organizat de autoritățile autoproclamatei RMN (www.economy-pmr.org).

²⁴⁵ „Raportul Național de Dezvoltare Umană 2006: Calitatea creșterii economice și impactul său asupra dezvoltării umane”, PNUD Moldova, Chișinău, 2006.

Fenomenul dezurbanizării și crizei ariilor urbane a avut loc în condițiile în care numărul localităților cu statut de oraș s-a majorat de la 21 (în momentul declarării independenței) la 65 în prezent (inclusiv 54 - în dreapta și 11 - în stânga Nistrului). Astfel, toate așezările de tip orășenesc (sate mari cu o aglomerare de blocuri în partea centrală și câteva întreprinderi de prelucrare) au fost ridicate la rang de oraș. În același timp, în urma multiplelor reforme teritoriale-administrative a fost diminuat statutul administrativ al orașelor care anterior erau centre urbane de importanță economică regională (Cahul, Orhei, Ungheni, Soroca) până la primul nivel teritorial-administrativ, o parte din competențe fiind delegate autorităților raionale.

Urbanizarea administrativă în condițiile tranziției la economia de piață a generat apariția „orașelor moarte” (Biruința, Mărculești, Frunză) caracterizate prin falimentul industriei, lipsa terenurilor agricole și dimensiuni mici pentru sfera serviciilor. Infrastructura urbană nu a cunoscut investiții semnificative și se apropie de cea caracteristică localităților rurale. În cadrul politicilor guvernamentale nu se mai face diferență între dezvoltarea infrastructurii în orașele mici și localitățile rurale. Conform datelor statistice, gradul de sărăcie este mai mare în orașele mici decât în zonele rurale (vezi capitolul **NIVELUL DE TRAI**)²⁴⁵.

Pe fundalul procesului de dezurbanizare și retrogradare administrativă a orașelor s-a accentuat decalajul dintre Chișinău și restul unităților teritorial-administrative. Capitala, cu 18% din populație, deja asigură peste 50% din PIB, 60% din producția industrială, 90% din exporturi, consumă 60% din importuri și contribuie cu mai mult de 60% la veniturile publice. Tendința de supra-concentrare a resurselor în Chișinău generează mari probleme orașului însuși, cum ar fi deprecierea capitalului uman, limitarea accesului la locuință, calitatea transportului urban, cartierele sărăcicioase, criminalitatea, degradarea mediului.

Totodată, în condițiile transformării capitalei într-un „aspirator al bogăției naționale

le” și respectiv euforiei unei bunăstări relative în context național, Chișinăul nu-și valorifică eficient resursele interne de dezvoltare, este un participant pasiv la competiția internațională și regională pentru resurse și se confruntă cu un management nesatisfăcător. Cu toate că majoritatea ONG-urilor moldovenești sunt concentrate în Chișinău, participarea acestora la dezvoltarea municipiului este deficitară²⁴⁶.

Riscuri

Neglijarea subiectului dezvoltării urbane și evoluțiile ulterioare în baza tendințelor existente vor conduce la aprofundarea decalajului în procesului de dezvoltare dintre Chișinău și restul unităților administrativ-teritoriale, erodarea definitivă a funcțiilor urbane în orașele mici și lipsirea zonelor rurale proxime de centre de gravitație social-economică. Degradarea mediului urban va deteriora și mai mult atractivitatea investițională a provinciei moldovenești, capacitatea de dezvoltare a elitelor teritoriale, va înrăutăți condițiile habitatului uman și, în consecință, va contribui la stimularea emigrației. Totodată, în condițiile lipsei unui cadru național de competiție teritorială, dezvoltarea Chișinăului va continua să se bazeze pe „absorbția” resurselor din teritoriu și nu exercitarea rolului de locomotivă a dezvoltării țării. Eforturile de dezvoltare regională vor fi zădărnice de inexistența unor centre urbane regionale de gravitație și polarizare.

Politici guvernamentale

În toată perioada de după obținerea independenței dezvoltarea urbană a lipsit totalmente din cadrul politicilor guvernamentale. Până în prezent, Republica Moldova nu și-a formulat o strategie de dezvoltare din punct de vedere spațial. Ultimele documente de acest gen au fost elaborate în anii '80 ai secolului XX având ca subiect RSSM în cadrul URSS în condițiile unei economii centralizat-planificate. Toate premisele precedente și-au pierdut total actualitatea, iar între timp schimbări majore s-au produs în structura și conținutul rețelei de localități și relațiile dintre acestea. Elaborarea Planului Național de Amenajare a Teritoriului a fost nejustificat târăgănată, iar procesul continuă să se bazeze pe metodologiile sovietice caracteristice economiei centralizat-planifica-

te. Instrumentarul de planificare urbană este învechit. Proiectul Concepției de Dezvoltare Urbană Durabilă a Republicii Moldova elaborate cu asistența financiară PNUD a rămas în stare de proiect²⁴⁷ – de fapt, nici nu a fost examinată de către instituțiile guvernamentale responsabile.

Pe parcursul ultimilor cinci ani, Guvernul a recunoscut că în perioada de tranziție s-a acordat o atenție redusă aspectului regional al reformelor. Astfel, dacă SCERS a constituit prima strategie națională unde (superficial) s-a regăsit subiectul dezvoltării regionale²⁴⁸, atunci în PND dezvoltarea regională constituie deja o prioritate națională, iar dezvoltarea orașelor – un obiectiv separat²⁴⁹. La sfârșitul anului 2006, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat Legea cu privire la dezvoltarea regională. Din păcate, Legea nu se implementează, existând pericolul compromiterii acesteia pentru următorii ani. Conform Legii, în termen de cel mult 60 zile Guvernul urma să asigure crearea și funcționarea cadrului instituțional al dezvoltării regionale. Însă nici după 6 luni după publicarea Legii în „Monitorul Oficial”, Guvernul n-a aprobat nici regulamentele de creare și funcționare a cadrului instituțional, nici Strategia Națională de Dezvoltare Regională, chiar dacă a beneficiat de asistența UE în elaborarea acestor proiecte de documente, neonorând obligațiunile asumate față de donator.

Biroul Național de Statistică nu colectează și nu oferă date statistice privind dezvoltarea orașelor (nu există o bază statistică pentru analiză). Respectiv, este compromisă din start orice încercare de evaluare reală a situației și formularea unor politici/recomandări cuantificabile.

Recomandări

Pe termen scurt (1-2 ani), eforturile Guvernului în ce privește stoparea crizei ur-

²⁴⁶ Exemplul cel mai elocvent poate servi gradul extrem de redus al implicării și respectiv contribuției societății civile în procesul de elaborare al Planului Urbanistic General 2007-2025 al municipiului Chișinău. Raportul privind dezbaterile publice asupra documentului pot fi consultate pe www.habitatmoldova.org.

²⁴⁷ Proiectul poate fi consultat pe www.habitatmoldova.org și www.cisr-md.org.

²⁴⁸ În SCERS nu există nici măcar un paragraf dedicat politicilor de dezvoltare urbană.

²⁴⁹ Obiectivul 5.2 („Crearea centrelor urbane de creștere economică, care să complimenteze centrele urbane naționale existente și consolidarea orașelor mici”) din cadrul priorității 5 („Dezvoltare regională”).

banizării și stimulării dezvoltării orașelor ar trebui canalizate spre crearea instrumentarului politic de sprijinire a dezvoltării urbane pe termen lung:

- Dezvoltarea statisticii naționale în vederea colectării și publicării datelor statistice de dezvoltare social-economică la nivelul orașelor. Eventual, ar putea fi solicitată asistența ONU-HABITAT în stabilirea Observatorului Urban Național²⁵⁰. Fără o bază statistică credibilă și satisfăcătoare este imposibilă o analiză (și, respectiv, o strategie) a dezvoltării urbane în Moldova.
- Solicitarea includerii în cadrul proiectului TA-CIS în licitație „Strengthening growth poles centres” și componente de asistență în definirea Planului de Amenajare a Teritoriului Național (PATN) conform metodologiei europene (inclusiv rolul Chișinăului în context național, rolul orașelor, rețeaua de localități, coridoarele de dezvoltare, conexiunea teritoriului național la spațiul european unic din punct de vedere teritorial). Planul de Amenajare a Teritoriului Național urmează să stea la baza elaborării următoarei strategii naționale de dezvoltare regională (pentru perioada 2011–2018). Conceptul „Polurilor regionale de dezvoltare” urmează să fie principiul de bază al PATN și a politicii de dezvoltare regională.
- Sprijinirea cooperării inter-urbane prin susținerea procesului de asociere a orașelor.
- Perfecționarea cadrului normativ care reglementează elaborarea Planurilor Urbanistice Generale și asigurarea consultării cetățenilor în acest proces²⁵¹.
- Acordarea de sprijin tuturor orașelor în elaborarea Planurilor de Dezvoltare Integrată (urbanistică și social-economică).
- Modificarea legislației cu privire la organizarea teritorial-administrativă prin ridicarea statutului administrativ la grad de municipiu al orașelor selectate de a exercita funcții de poluri regionale de dezvoltare.
- Prioritizarea investițiilor publice (inclusiv prin Fondul de Dezvoltare Regională) în infrastructura fizică și economică a orașelor. Investitorii privați (autohtoni și străini) vor primi semnale clare pentru planificarea localizării investițiilor în afara mun. Chișinău. Totodată, gastarbaterii moldoveni vor crea o alternativă Chișinăului (în cazul deciziei de reîntoarcere în patrie) și investițiilor în locuințe (prin deducție mai ieftine în orașele regionale decât în Chișinău) sau afaceri mici și mijlocii (concuranță mai mică în orașele regionale decât în Chișinău).
- Crearea unor stimulente pentru investitorii străini și autohtoni care vor decide să localizeze investițiile în orașe-poluri de dezvoltare regională (crearea prin intermediul investițiilor publice a infrastructurii – teren, drumuri acces, rețele apă, canalizare, electricitate, gaz și pregătire a specialiștilor din bani publici - caracteristice parcurilor industriale și zonelor economice în toate orașele declarate poluri de creștere regională).
- Conexiunile dintre orașele-poluri de dezvoltare regională vor fi prioritate în alocarea investițiilor publice și asistenței străine în modernizarea infrastructurii de transport.
- Racordarea dezvoltării spațiale a Republicii Moldova la strategiile de dezvoltare teritorială a UE și pan-europene (coridoare economice, de transport, de comunicații, conexiunile inter-urbane etc.)

Implementarea acestor recomandări va stimula apariția unor orașe regionale de contrabalansare a Chișinăului, va crea centre de gravitație pentru dezvoltarea zonelor rurale proxime, iar prin crearea condițiilor unei competiții teritoriale – va duce la eficientizarea managementului urban în mun. Chișinău. Sinergia recomandărilor propuse va asigura condițiile unei urbanizări durabile în Republica Moldova.

²⁵⁰ Stabilirea și funcționarea Observatorilor Urbane este o inițiativă a ONU-HABITAT prin care se încurajează și se acordă asistență guvernelor locale și naționale în determinarea, colectarea și analiza informației cu referire la dezvoltarea orașelor.

²⁵¹ Guvernul Republicii Moldova a primit asistență din partea PNUD-Moldova în elaborarea Ghidului Metodologic privind elaborarea și implementarea PUG, conform experienței UE. Proiectul documentului (poate fi consultat pe www.habitatmoldova.org) a fost acceptat de către Ministerul Ecologiei, Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului, supus în mod oficial procesului de avizare, procedura fiind stopată la această etapă (a coincis în timp cu reorganizarea Ministerului și crearea Agenției Naționale de Dezvoltare Regională (ulterior Departamentul Construcții și Dezvoltarea Teritoriului).

9.4. Găgăuzia

Diagnoza

În procesul de dezvoltare, Unitatea Teritorială Autonomă (UTA) Găgăuzia se vede ca parte componentă a Republicii Moldova și interesele acesteia nu pot fi examinate separat de interesele țării. În plus, vectorul principal de dezvoltare a Găgăuziei trebuie să rămână satisfacerea necesităților naționale și păstrarea identității găgăuze, dezvoltarea multilaterală a etniei, îmbogățirea limbii și culturii naționale, dezvoltarea sistemului politic și administrativ și creșterea competitivității economice.

UTA Găgăuzia constituie una din regiunile economice ale Republicii Moldova, conform Legii Republicii Moldova cu privire la dezvoltarea regională. Găgăuzia ocupă 5,5% din teritoriul țării și deține 5,8% din pământurile arabile. Pe teritoriul unității teritoriale locuiesc 155,6 mii de oameni. Populația aptă de muncă constituie 66,3%, iar 13,5% din populație sunt pensionari. În toate ramurile economiei sunt angajate 36 mii persoane sau 39% din populația aptă de muncă.

În pofida faptului că salariul mediu lunar în regiune crește în fiecare an, în regiune salariul mediu lunar este cu 29,7% mai mic decât în medie în Republica Moldova. Datoriile salariale la întreprinderile din regiune la data de 01.06.2007 constituiau 7,3 milioane lei. Locurile de muncă existente nu sunt suficiente pentru specialiștii cu calificare înaltă. Din cauza șomajului înalt, procentul populației emigrante este mare. Deosebit de îngrijorătoare este emigrarea tinerilor, mult mai intensă decât în restul țării. Conform datelor recensământului, ponderea tinerilor cu vârstă cuprinsă între 15-29 de ani în totalul emigranților pe țară este de 46%, în timp ce în Găgăuzia acest indicator constituie 55%. În instituțiile medicale lipsesc paturile pentru categoriile social vulnerabile. Lipsesc și cantine de alimentare pentru asigurarea cu prânz pentru păturile populației cu venituri joase. Mărimea asistenței sociale nu corespunde mijloacelor minime de existență. Populația nu este asigurată în deplină măsură cu spațiu locativ.

În sectorul agricol problema de bază constituie pământurile care nu au fost prelu-

crate din cauza că arendatorii de pământuri au refuzat să încheie contracte de arendă cu proprietarii. Ritmurile de consolidare a pământurilor în localitățile din regiune sunt joase. Capacitățile de producere a fermelor de creștere a animalelor nu se utilizează în plină măsură. Activitatea întreprinderilor de colectare și realizare a produselor agricole înregistrează întreruperi.

În industrie, procentul de utilizare a capacităților de producere este mic din cauza lipsei materiei prime. Restricțiile ce țin de piețele de export au avut impact serios asupra exportului de vinuri și tutun.

Deși Găgăuzia beneficiază de condiții climaterice favorabile, rutele turistice în regiune sunt absente. Eroziunea solului constituie factorul principal care duce la reducerea fertilității solului. Până în prezent nu a fost soluționată problema de utilizare a deșeurilor și creșterea accesului populației la resursele de apă potabilă.

Efectuând o analiză a dezvoltării socio-economice din regiunea UTA Găgăuzia este necesar de evidențiat o serie de factori care au impact asupra dezvoltării regiunii:

Delimitarea neclară a responsabilităților între autoritățile centrale și administrația autonomiei. În contextul dezvoltării autonomiei locale și partajării bugetelor publice delimitarea competențelor devine elementul-cheie pentru dezvoltarea administrației publice locale. Centralizarea deciziilor de către organele de stat din Moldova nu stimulează luarea de decizi la nivel regional. Spre exemplu, sistemul statistic din țară nu ia în considerație necesitatea de a reflecta indicatori socio-economici de dezvoltare a unor regiuni luate în parte (PRB– produsul regional brut), care sunt necesare pentru a estima contribuția regiunii la indicatorii macroeconomici naționali. În ansamblul în regiune există 3 nivele a puterii de stat. Există organe de putere centrală a autonomiei, raională și 26 de primării ceea ce generează cheltuieli suplimentare pentru buget prin numărul mare de funcționari angajați.

Tranziția de la principiul de administrare ramurală la principiul bazat pe

EVOLUȚIILE: -1

SITUAȚIA: +1

PERSPECTIVELE: +1

programe. În condițiile economiei planificate, principiul de bază a fost cel ramural, iar în momentul realizării reformelor de piață sistemul ramural a fost înlocuită cu principiul de administrare prin proiecte și programe de dezvoltare. Pe lângă aceasta, în unele cazuri continuă să domine abordarea ramurală (spre exemplu în agricultură, transport etc.). În programul de activitate a Comitetului Executiv din Găgăuzia pentru anul 2007-2010 a fost făcut primul pas pentru implementarea planificării strategice de dezvoltare a autonomiei ca un tot integrat și a localităților luate în parte.

Dominarea sectorului agrar în structura industriei. Sectorul agrar formează structura veniturilor în buget și determină veniturile populației. Actualmente se înregistrează un dezechilibru cauzat de creșterea investițiilor în capitalul statutar în condițiile în care are loc diminuarea producției atât în agricultură, cât și în ramurile industriale aferente. Circa 63% din populația Găgăuziei trăiește în localitățile rurale, iar restul în orașele Comrat, Ceadâr-Lunga și Vulcănești. 62% din volumul producției industriale se datorează întreprinderilor vinicole. Dificultățile întâmpinate în sectorul agrar sunt cauza șomajului în localitățile rurale din Găgăuzia.

Utilizarea ineficientă a resurselor disponibile și a proprietății municipale. Pământurile fertile în condițiile agriculturii tradiționale nu aduc rezultatul așteptat. În Găgăuzia resursele naturale sunt suficiente doar pentru producerea materialelor de construcție. Majoritatea întreprinderilor la care statul este acționar majoritar au devenit insolabile. Reprezentanții statului în consiliile de administrare ale acestor societăți pe acțiuni nu întreprind măsurile necesare pentru realizarea planurilor de dezvoltare și ca rezultat mulți conducători de întreprinderi, fie au stopat activitatea întreprinderilor, fie le-au adus la stare de insolabilitate.

Lipsa infrastructurii necesare în localitățile din Găgăuzia. În satele regiunii nu există rețea centralizată de aprovizionare cu apă, ceea ce influențează asupra dezvoltării mediului de afaceri în regiune și asupra sănătății populației.

Gradul scăzut de dezvoltare a relațiilor externe cu regiuni din alte state și ne participarea la lucrările organizațiilor internaționale pentru dezvoltarea regiunilor. Pe măsura dezvoltării relațiilor externe vor apare premise pentru stabilirea relațiilor de cooperare, în special în contextul dezvoltării euroregiunilor, cum ar fi „Dunărea de Jos”.

Riscuri

Mandatul UTA Găgăuzia a fost stabilit de Legea Republicii Moldova cu privire la statutul juridic special al Găgăuziei²⁵². Cu toate acestea, deseori inițiativele regionale sunt interpretate ca având caracter separatist, dar care nu au nimic în comun cu acest fenomen. Din cauza relațiilor inter-bugetare necoordonate există limitări în privința proceselor de finanțare a dezvoltării socio-economice a localităților din Găgăuzia.

În regiune există o infrastructură dezvoltată pentru distribuția energiei electrice, gazelor naturale (nivelul de gazificare la 01.06.2007 a constituit 82%). În orașul Comrat funcționează o uzină de prelucrare a petrolului, iar cele 2 depozite pentru păstrarea produselor petroliere se află în orașele Ceadâr-Lunga și Vulcănești. În același timp, regiunea depinde de livrările de resurse energetice din exterior. În regiune, gradul de utilizare a tehnologiilor ce economisesc energia rămâne foarte scăzut.

Aprovizionarea cu resursele acvatice nu este suficientă, de unde rezultă și necesitatea de investiții în construcția sistemelor de aprovizionare cu apă a localităților, precum și utilizarea apelor subterane pentru aprovizionarea populației cu apă potabilă. Aceasta generează și costuri suplimentare pentru producția agricolă. Riscurile ce țin de creșterea producției agricole depind de specificul climateric al sudului Moldovei, pentru care sunt comune precipitații de până la 400 mm anual și secete frecvente. Deforestarea care se produce pe teritoriul Găgăuziei generează riscuri suplimentare.

Politica de ridicare a standardelor de trai în localitățile din regiune este la fel ineficientă. Populația și agenții economici din localitățile urbane și rurale sunt limitați în accesul la serviciile comunale calitative (alimentarea cu apă, sistema de canalizare, scoaterea deșeurilor ș.a.). Costul lucrărilor de construcție este

²⁵² Legea Republicii Moldova nr.345 din 23 decembrie 1994.

înalt din cauza expunerii regiunii la riscuri seismice (până la 8 grade pe scara Richter).

În s. Cișmichioi problema deșeurilor depozitate sub pământ care au fost adunate din toată țara aduce riscuri suplimentare, iar în unele localități din autonomie există depozite în care se păstrează pesticide cu termen expirat de utilizare (consecințele acestora sunt descrise în subcapitolul **GESTIONAREA DEȘEURILOR**). Toți acești factori creează premise pentru poluarea mediului și dăunează sănătății populației.

Politici guvernamentale

La 23 decembrie 1994, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat legea privind statutul juridic special al Găgăuziei. Tocmai această decizie a constituit soluția problemei cu privire la integritatea teritorială a țării. Cu toate acestea, pe parcursul ultimilor 13 ani, Guvernul Republicii Moldova încă nu percepe existența unei regiuni cu statut de drept special. Necesitatea creării unei comisii comune pentru delimitarea responsabilităților între Republica Moldova (nivelul național) și UTA Găgăuzia (nivelul regional) a fost discutată pe parcursul mai multor ani. În contextul descentralizării, subiectele de gestiune financiară trebuie să fie examinate în ordine prioritară. Deciziile statului în adresa autonomiei trebuie să fie adoptate cu participarea nemijlocită a reprezentanților autonomiei. Astăzi, legislația elaborată de Parlamentul Republicii Moldova ignoră deseori stipulările legii despre statutul juridic special al Găgăuziei”. Peste 32% din veniturile bugetului constituie transferurile din bugetul de stat al Republicii Moldova. În anul 2007 regiunii au fost alocați doar 3 milioane lei pentru investiții capitale, pe când în alte raioane cu un număr similar de locuitori, aceste sume sunt un ordin mai înalt, în timp ce investițiile bugetare constituie sursa principală pentru realizarea proiectelor de infrastructură în localitățile regiunii. Inițiativele autorităților din autonomie nu trebuie să fie interpretate ca separatism sau dorință de a delimita hotare, deoarece politica regională în Republica Moldova constituie o practică nouă și unele programe sau proiecte pilot pot fi testate în autonomie.

În condițiile în care Republica Moldova este divizată în 6 regiuni de dezvoltare,

trebuie operate modificări la nivel de stat în sistemul de monitorizare și colectare a informației necesare pentru date statistice mai calitative. Pentru o administrare eficientă, Găgăuzia trebuie să dispună de informație veridică referitor la situația în diferite zone. Aceasta constituie cerința de bază pentru implementarea noilor indicatori macroeconomici la nivel de regiune.

Până în prezent, în Găgăuzia nu a fost implementat principiul de administrare după programe și proiecte, de aceea este necesară efectuarea trecerii de la abordare sectorială, la abordare de program. În regiune a fost elaborată și adoptată legea cu privire la „Realizarea programelor țintă pentru dezvoltarea autonomiei” (nr. 65-XXVII/III din 11.05.2007), care a pus bazele gestiunii prin programe de dezvoltare la nivel de autonomie și nivel local. Aceasta va permite realizarea abordării sectoriale pentru dezvoltarea economiei regiunii. Abordarea sectorială presupune crearea unor rețele valorice de dezvoltare: spre exemplu, agricultura – prelucrarea – vânzarea produselor. Această abordare va impulsiona creșterea competitivității produselor din Găgăuzia. Elementul-cheie al acestui proces îl constituie tranziția de la planificarea centralizată, la dezvoltarea planificată locală. Realizarea acestei sarcini este o problemă dificilă. Organele de administrație publică din Găgăuzia nu au capacitatea de a organiza independent planificarea locală strategică. În același timp, implementarea planificării prin programe la elaborarea direcțiilor de dezvoltare economice și sociale va permite corelarea măsurilor curente pentru planificarea strategică a localităților din Găgăuzia.

Recomandări

- Stabilirea unor relații constructive între autoritățile Găgăuziei și Republicii Moldova. Realizarea deplină a împuternicirilor pe care le are UTA Găgăuzia va permite elaborarea unui mecanism similar care ar putea asigura soluționarea problemei transnistrene și asigurarea integrității teritoriale a țării. La rândul său aceasta va permite realizarea planurilor de dezvoltare regională.
- Perfecționarea continuă a procesului de adoptare a legislației locale de către Adunarea Națională din Găgăuzia în condiții de colaborare cu Parlamentul Republicii Moldova, precum și utilizarea dreptului pentru inițiative legislative la

elaborarea legislației naționale. Actele legislative ale autonomiei trebuie să se bazeze pe standarde și norme internaționale.

- Perfecționarea sistemului statistic din Republica Moldova pentru asigurarea autorităților regionale cu informația necesară elaborării indicatorilor de dezvoltare a unor regiuni separate, inclusiv UTA Găgăuzia.
- Elaborarea unei strategii de dezvoltare socio-economică pentru Găgăuzia cu scopul de a ameliora procesul de dezvoltare în regiune, precum și elaborarea unei abordări unificate pentru întocmirea planurilor de dezvoltare strategică pe termen lung, mediu și scurt a localităților din regiune.
- Luând în considerație că este practic imposibil de a schimba brusc situația în toate sectoarele de activitate, se recomandă identificarea „polurilor de creștere” în Găgăuzia, atrăgând atenția autorităților din autonomie, Guvernului național și partenerilor străini. Atragerea investițiilor străine în economia regiunii și crearea condițiilor prielnice pentru capitalul din țară ar putea contribui la soluționarea următoarelor probleme:
 - Renovarea bazei tehnice și tehnologice din regiune, modernizarea capacităților actuale de producere, lărgirea și diversificarea potențialului de export și dezvoltarea producției de înlocuire a importului în anumite sectoare.
 - Utilizarea potențialului științific neaplicat deocamdată în practică pentru dezvoltarea regiunii.
 - Crearea locurilor de muncă pe bază de condiții preferențiale create în regiune în contextul unor resurse de muncă disponibile.
 - Dezvoltarea infrastructurii fizice și instituționale necesare pentru dezvoltare economică (comunicații, transport, Agenția pentru Dezvoltarea Regiunii, Centrul Informațional pentru Antreprenori, Agențiile Private de Cadastru), însușirea modalităților de organizare a producerii și dezvoltarea relațiilor antreprenoriale moderne.
 - Promovarea produselor și tehnologiilor autohtone pe piețele externe și utilizarea capacităților pentru atragerea capitalului străin prin intermediul Zonei Economice Libere „Parcul de producere „Valcanesș”.
- Lărgirea capacității organelor de putere din Găgăuzia și organelor de administrare locală pentru utilizarea noilor instrumente financiare ca sursă de finanțare în contextul realizării priorităților programelor de dezvoltare, spre exemplu împrumuturile regionale sau obligațiile municipale. Aceasta va permite atragerea de noi resurse și va crea premise pentru participarea organelor de administrație publică locală la proiecte investiționale de mai mare anvergură. Întreprinderea măsurilor necesare pentru atribuirea unui rating financiar Găgăuziei va permite recepționarea resurselor financiare direct de la instituții financiare internaționale și pe piața financiară internațională.
- Perfecționarea organizării teritoriale a autonomiei și trecerea la sistemul de gestiune a regiunii pe două nivele – organele centrale ale autonomiei și 26 primării. Aceasta va permite optimizarea cheltuielilor bugetare, va spori responsabilitatea organelor de administrație publică locală și va crea premise pentru o descentralizare și autonomie efective ale organelor publice locale.
- Implementarea sistemului de achiziții guvernamentale sub formă de comandă socială. Se preconizează că această măsură va optimiza cheltuielile bugetului și va crea premise pentru formarea unui sistem mai calitativ de monitorizare și evaluare a rezultatelor, bazat pe participarea largă a reprezentanților societății civile. Implementarea sistemului de comandă informațională și socială va spori gradul de eficacitate a serviciilor sociale garantate de stat, va permite optimizarea cheltuielilor, va impulsiona dezvoltarea serviciilor sociale.
- Pentru a neutraliza consecințele negative ale secetei în agricultura este necesară elaborarea unui program complex de irigare în UTA Găgăuzia.
- Elaborarea unui mecanism eficient de adoptare a deciziilor de politică publică și combaterea corupției în rândurile funcționarilor organelor de conducere prin adoptarea unei legi locale care ar stipula responsabilitatea funcționarilor publici de pe urma luării deciziilor sau inactivității.
- Lărgirea participării cetățenilor și instituțiilor publice în procesul de planificare strategică, procesul bugetar și implementarea inițiativelor în comunitățile locale. Aceste măsuri trebuie să înceapă de la constituirea unui sistem informațional „executiv electronic”.
- Din punct de vedere al dezvoltării pe termen lung a Găgăuziei este necesară delimitarea împuternicirilor dintre guvernul central și administrația autonomiei, ceea ce ar permite optimizarea proceselor de dezvoltare a statului. Pe baza acestei experiențe va putea fi rezolvată și problema transnistreană. Crearea premiselor pentru realizarea plenară a împuternicirilor de către UTA Găgăuzia va servi drept exemplu pentru regiunea transnistreană și pentru majoritatea partenerilor din străinătate ai Republicii Moldova. Dacă aceste principii vor fi aplicate în practică, atunci acestea vor permite efectuarea descentralizării, asigurarea autonomiei financiare și transparenței mecanismelor de stat.

9.5. Subiect special: economia Transnistriei

Dezvoltarea regiunii transnistrene este favorizată de un șir de factori: infrastructură bine dezvoltată (căi ferate, căi fluviale, autostrăzi, aeroport), resurse de apă bogate, riscuri seismologice minime, proximitate față de portul maritim Odesa și aflarea în regiune a mai mult de 100 de întreprinderi industriale. Băncile din Transnistria au deschise conturi de corespondență în unele bănci comerciale din Republica Moldova, Rusia și alte state și pot să efectueze operațiuni financiare cu majoritatea băncilor din lume.

Producția regională în ultimii ani denotă o dinamică bună. În primul trimestru al anului 2007, PIB a crescut în termeni reali cu aproape 80%. Această creștere este și rezultatul bazei reduse de comparație, deoarece în primul trimestru al anului 2006 produsul regional a scăzut cu aproape 20%. Totuși, chiar și în comparație cu primul trimestru al anului 2005, în ianuarie-martie 2007 PIB a crescut cu 46%!

Totodată, constatăm că creșterea economică a Transnistriei și a Moldovei este influențată de dinamica cererii agregate interne (acoperită prin remitențe) și externe (acoperită prin exportul a principalelor 3 grupe de mărfuri: produse alimentare și băuturi (Moldova - 40%, Transnistria - 5%), produse textile (Moldova - 18%, Transnistria-14%), produse vegetale (Moldova - 12%), metale (Transnistria- 60 %)). Astfel, balanța de plăți externe se caracterizează prin disproporții esențiale, determinate de deficitul balanței comerciale, lipsa rezervelor valutare oficiale și investiții directe și de portofoliu neînsemnat în economia Transnistriei. Ritmul importurilor în Transnistria și Moldova depășește ritmul producției industriale și al PIB-ului.

Fluxul investițional în regiune (ca și în restul teritoriului țării) este influențat de instabilitatea economică, lipsa de transparență a actelor normative și dependența puterii judecătorești de executiv. Economia este dominată de investitori ruși (Itera, Casa Comercială "Aroma", S.A. "Saliut"), dar sunt prezenți și investitori din SUA și UE.

Fondul funciar în Transnistria se află în proprietatea „statului” (în Moldova – în

proprietate privată), iar volumul producției agricole și al productivității muncii în agricultură rămâne la un nivel foarte scăzut, de numai 9% în 2006 față de anul 1991 (Moldova – 62% în anul 2006, față de anul 1991).

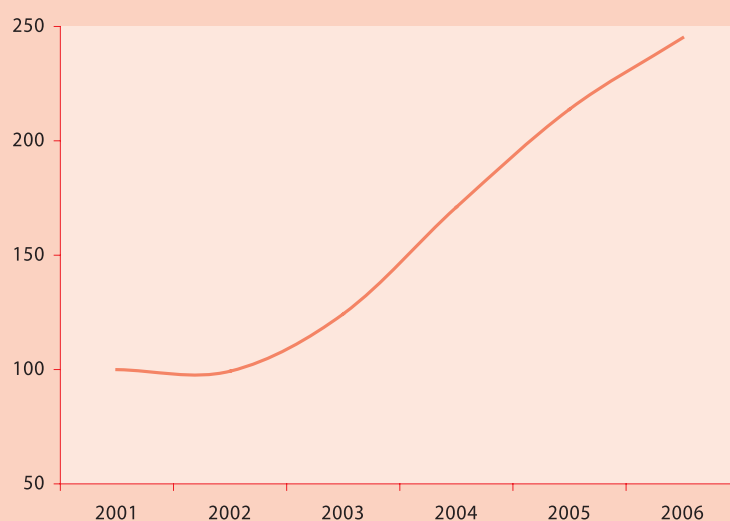
Din cauza existenței regimului separatist de la Tiraspol și a prezenței cenzurii în mass-media, economia regiunii va continua să fie centralizată, gestionată de către „stat” fie direct, fie prin intermediul pachetelor de acțiuni deținute în cadrul unor societăți pe acțiuni sau trusturi. Totodată, Republica Moldova are pârgșii economico-financiare limitate de influențare a economiei regionale.

EVOLUȚIILE: -2
SITUAȚIA: -1
PERSPECTIVELE: 0

Moldova regională

Figura 39

Evoluția PIB/cap de locuitor al regiunii în anii 2004-2006, 2001=100%



Surse: Anuarul statistic al autoprocimatei RMN, calculele autorului.

Capacitățile mici ale pieței interne regionale determină o dependență mare a economiei regiunii de relațiile economice internaționale. Pe de altă parte, indicatorii macroeconomici ai regiunii (volumul producției industriale, exportului, veniturile bugetului de stat etc.) depind mult de rezultatele activității unei singure companii – Uzina metalurgică din Rîbnița (65% din volumul exportului), ceea ce arată amploarea adevărată a disproporțiilor la nivelul dezvoltării regiunii. Dificultățile în funcționarea acestei companii ar pune în pericol economia regională.

Redirecționarea fluxului de mărfuri și pasageri pentru a ocoli Transnistria comportă atât majorarea distanței parcurse cu 500 de km, respectiv, costuri suplimentare de combustibil, cât și riscul reducerii substanțiale a potențialului de tranzit al Moldovei. De exemplu, de la 1 martie 2004, trenul de pasageri Kiev-Cernăuți ocolește teritoriul Republicii Moldova. Astfel, s-ar putea ca și nodurile de transport din CSI să circule spre regiunea Carpato-Danubiană și Balcani nu prin Tiraspol-Giurgiulești, ci prin Ciop spre Regiunea Transcarpatică.

Riscuri mari apar și datorită tentativelor de divizare și formare a unei infrastructuri „proprii”: transportul, inclusiv, calea ferată, telecomunicațiile, aprovizionarea cu gaze și altele. Astfel, politica ineficientă de stabilire a tarifelor la resursele energetice, promovată de administrația regiunii (97 USD pentru 1000 m³ de gaz natural pentru întreprinderi și 44 USD pentru pensionari față de 170 USD conform contractului încheiat de Moldova-Gaz cu „Gazprom”) și lipsa transferului total al sumelor acumulate pe contul „Gazprom”-ului (în anul 2006 doar 25%) a condus la acumularea până în prezent a unor datorii de circa 1,45 mlrd. USD.

Până în anul 2001 au fost semnate mai multe documente cu privire la regiunea transnistreană. Însă majoritatea din ele puneau Republica Moldova într-o situație dezavantajată și nu puteau influența nivelul dezvoltării regiunii. După anul 2001 (dar mai ales după noiembrie 2003, odată cu respingerea planului „Kozak”), măsurile autorităților moldovenești au cunoscut o evoluție mai optimistă în abordarea regiunii transnistrene:

Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la declararea mărfurilor de către agenții economici din raioanele de est ale Republicii Moldova²⁵³ a condus la schimbarea atitudinii administrației de la Tiraspol față de scopul și conținutul reformelor economice, prin elaborarea și implementarea mai multor măsuri cu privire la liberalizarea activității antreprenoriale, reducerea presiunii fiscale, simplificarea procedurilor de înregistrare, licențiere și certificare a în-

treprinderilor. În anul 2002 în regiune a început privatizarea în masă, proces care nu este recunoscut de Guvernul de la Chișinău. Până la 30.06.07 peste 100 de întreprinderi au trecut în proprietate privată, conducând la triplarea veniturilor bugetului regiunii. 80% din companiile transnistrene au fost privatizate de firme ruse sau cu capital parțial rus.

Legea cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stânga Nistrului (Transnistria)²⁵⁴ stipulează în art. 8 că “Transnistria soluționează de sine stătător, în interesul întregii populații, problemele ce țin de dezvoltarea juridică, economică și socială date în competența ei de Constituția și de alte legi ale Republicii Moldova și de legislația Transnistriei”. Dar implementarea acestei legi nu poate avea loc decât cu condiția demilitarizării și democratizării regiunii – obiectiv dificil de realizat din cauza târăgănării onorării de către Federația Rusă a obligațiilor asumate la Summitul OSCE de la Istanbul (1999) privind evacuarea integrală, urgentă și transparentă a trupelor și armamentului de pe teritoriul Republicii Moldova și a neparticipării reprezentanților Transnistriei la negocierile în formatul “5+2” de mai bine de 1,5 ani (vezi subiectul special **REGÂNDIREA RELAȚIILOR CU RUSIA**).

Recomandări

- Noua concepție prevăzută de Legea RM privind dezvoltarea regională (MO din 16.02.2007) ar putea facilita fluxurile investiționale în Transnistria prin obținerea de către aceasta a statutului de „regiune de dezvoltare”.
- Atragerea investitorilor străini în Transnistria, care ar contribui la atenuarea „conflictului vama” din contextul local: complicarea procedurilor export-import se reflectă asupra activității tuturor întreprinderilor de pe malul stâng, inclusiv celor care aparțin investitorilor străini.
- Crearea prin intermediul societății civile a centrelor de informare europeană, care ar putea edita și buletine informative gratuite, practicarea seminarelor și întâlnirilor cu studenții din regiune, axate pe integrarea europeană cu scopul transformării UE din „dușman” în „prieten”.
- Abonarea școlilor, universităților, instituțiilor medicale etc. din Transnistria, la unele ziare răspândite pe malul drept, pentru ca, în special, liderii de opinie să aibă acces la presa de alternativă.

²⁵³ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1001 din 01.09.2001.

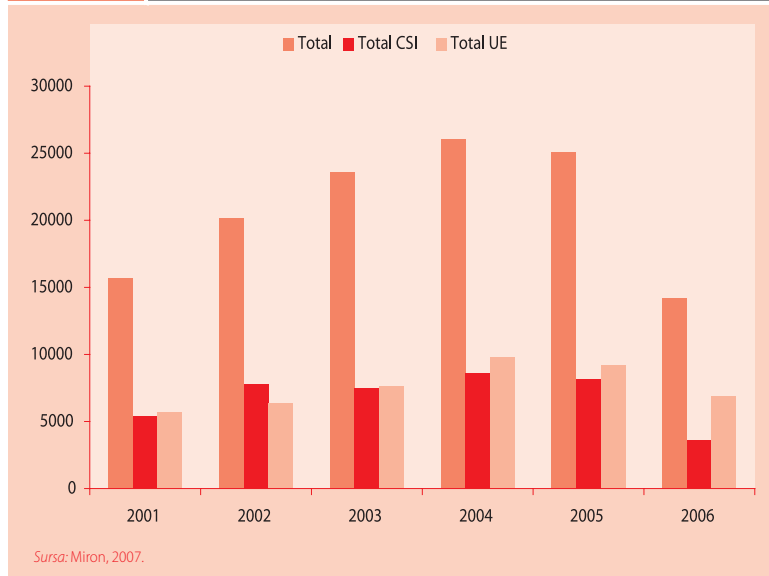
²⁵⁴ Legea Republicii Moldova nr.173 din 22.07.2005.

- Perfecționarea bazei legislative care reglementează relațiile economice între companiile de pe ambele maluri ale Nistrului (în prezent există diferențe mari între evidența contabilă, politica fiscală etc.).
- Implementarea prevederilor Legii RM despre gestionarea și deținatizarea proprietății publice în regiunea transnistreană.
- Privatizarea pământului și reorganizarea colhozurilor și sovhozurilor în cooperative de producție și asociații de gospodării țărănești ar impulsiona dezvoltarea agriculturii regiunii.
- Stimularea companiilor din regiune să se înregistreze la Camera Înregistrării de Stat a Republicii Moldova și să perfecțeze toate documentele aferente activității de afaceri conform legislației Republicii Moldova.
- Participarea businessului autohton la concursurile de privatizare din Transnistria, ceea ce ar îmbunătăți imaginea autorităților moldovenești, atât în ochii populației regiunii (Moldova investește, dar nu „răvnește să-și extindă controlul asupra celor mai profitabile întreprinderi de pe malul stâng”), cât și în ochii investitorilor străini. Totodată aceasta ar permite businessului și mărfurilor autohtone să pătrundă pe piața regiunii, diminuând astfel proporțiile economiei subterane.
- Dat fiind faptul că gazul importat de Republica Moldova, dar utilizat de Transnistria nu este declarat la vamă și, reieșind din existența în Transnistria și Moldova a diferitelor forme de achitare a gazului natural, este necesar de elaborat și coordonat un mecanism special de evidență separată a importului de gaz natural în cadrul unui sistem național unic, cu perfectarea procedurilor vamale aferente intrării și tranzitării gazului natural pe teritoriul Republicii Moldova și restabilirea conductei magistrale de gaz Tiraspol – Chișinău.
- Promovarea preferințelor autonome în comerț cu UE, pe care Republica Moldova le-ar putea obține până în 2008 ar reorienta companiile regiunii spre UE, rezultând în conștientizarea necesității de a democratiza regiunea cu adevărat.

9.6. Subiect special: dezvoltarea turismului

Republica Moldova dispune de unele avantaje comparative în plan regional, care pot impulsiona dezvoltarea industriei turistice - costul scăzut al forței de muncă și al terenurilor și existența resurselor turistice cu valoare națională și regională. Însă entuziasmul autorităților pentru sectorul turistic nu este argumentat nici prin statistică (lipsa datelor despre fluxurile reale de călători prin țară, dispersia lor teritorială, gradul de vizitare a principalelor atracții turistice, orientarea investițiilor în anumite destinații prioritare, veniturile din turism în bugetele comunităților vizitate de turiști), și nici prin proiecte de anvergură în implementarea strategiilor sectoriale, fapt care accentuează contrastul dintre așteptări și realitate.

Figura 40 Numărul de turiști străini sosiți în Republica Moldova, persoane



Capacitatea de administrare a domeniului turistic este afectată și de delegarea unor competențe către autoritățile publice locale (inventarierea resurselor turistice, amenajarea teritoriului pentru necesitățile turismului, susținerea antreprenorilor din turism etc.), care nu au nici capacități manageriale speciale și nici acoperire financiară. Aceste prevederi se păstrează și în noua lege cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice²⁵³, în care responsabilitățile ne-

coperite cu resurse și capacități rămân pe seama autorităților locale, iar noua agenție guvernamentală de administrare a zonelor turistice va gestiona terenurile, investițiile și regimul de exploatare a resurselor turistice cedate(!?) de comunitățile din destinațiile turistice naționale. Acest fapt poate afecta interesele comunităților locale, generând ingerințe din partea autorităților de stat în activitatea companiilor private și destabiliza piața imobiliară.

Astfel, în cadrul fluxurilor turistice internaționale turismul național este dezorganizat, cu o creștere nesemnificativă a performanțelor la nivel de industrie (6-7% anual). Principalii indicatori turistici (numărul de turiști, numărul de excursioniști, numărul de zile-turist, volumul încasărilor în lei, proveniența turiștilor pe țări, motivația călătoriei, mijlocul de transport utilizat, numărul scriptic de angajați) nu sunt dezagregati teritorial. La nivelul agențiilor de turism, performanțele industriei pentru ultima perioadă denotă o creștere nesemnificativă a numărului general de turiști, precum și dominarea plecărilor (în 2/3 din cazuri în țările UE) față de sosirile turistice internaționale. Totodată, țara rămâne una neatractivă pentru turistul străin de masă, iar cei care vin (cca. 150-200 mii persoane anual) o fac preponderent pentru afaceri și stau în Republica Moldova o perioadă scurtă, 2-3 zile. Numărul restrâns de călători, piața dezorganizată, barierele birocratice în derularea afacerii au dus la plecarea de pe piață a multor agenții turistice autohtone, în prezent numărul total al acestora fiind de circa 200.

Turismul organizat emițător depășește de 4-5 ori turismul receptor, iar moldovenii cheltuie mai mult în străinătate decât străinii în țară. Pentru călătoriile în străinătate (în special țările UE) ale turiștilor moldoveni sunt instituite o serie de obstacole (sistem de vize descurajator, necesitatea unor garanții, călătoria copiilor cu propriul pașaport), în pofida faptului că moldovenii reprezintă segmente importante pe piața turistică a unor țări din regiune. Totuși, reîntorși în patrie, aceștia influențează calitatea serviciilor în destinațiile turistice locale, dinamizând

²⁵³ Legea Republicii Moldova nr.352 din 24.11.2006.

piața turistică locală și reorganizând traseele în teritoriu.

Majoritatea unităților de cazare sunt adaptate consumului turistic estival, iar numărul covârșitor al cazărilor persoanelor străine se înregistrează în orașul Chișinău, provinciei revenindu-i doar 10%. Aceasta, în ciuda faptului că sectorul hotelier a restabilit numărul de cazări la nivelul anului 1998 după un declin major, a angajat mai mult personal brevetat, a introdus pe piață un nou fond de cazare, inclusiv în afara municipiului Chișinău. Totuși, doar fiecare a cincea unitate de cazare a acceptat sistemul național de clasificare pe stele, instituit în 2003. Marile lanțuri hoteliere ocolesc Republica Moldova, aceasta datorită costurilor înalte și pieței turistice reduse. Au fost câteva tentative de a localiza operatori hotelieri de talie internațională la Chișinău, la care s-a renunțat ca urmare a privatizărilor eșuate din acest sector. Sectorul rămâne neatractiv pentru investiții majore, în mod special datorită impedimentelor specifice ramurii turistice: necesitatea investițiilor mari în infrastructura generală și turistică, flux redus de călători, activitate dependentă de sezonality, grad mare de degradare a resurselor turistice, lipsa zonelor turistice atractive pentru investiții.

Zonele turistice sunt subdezvoltate și gestionate ineficient, fapt care generează dispersia călătorilor în teritorii neamenajate, degradând mediul și înregistrând puțini vizitatori. Ca urmare, impactul lor asupra economiei locale este minim. Excepție face Vadul lui Vodă, cu cea mai mare aglomerație turistică națională, care însă nu este administrată ca zonă turistică, iar majoritatea unităților de deservire nu sunt înregistrate în teritoriu (deci nu achită impozitele în bugetul local) și nu au adoptat sistemul turistic național de calitate. Astfel, lipsa unei oferte diversificate și bine promovate în teritoriu constituie cea mai importantă barieră în calea turiștilor locali și străini.

Legislația turistică elaborată nu este aplicată, deși dintre țările CSI, Republica Moldova e cea mai avansată, inclusiv datorită obținerii statutului de membru cu drepturi depline al Organizației Mondiale a Turismului și de un suport profesionist internațional.

Sectorul turistic este unul excesiv reglementat prin mai multe instrumente: avizarea documentelor de licențiere în turism, clasificarea unităților de cazare, evaluarea voucherelor nominale ale călătorilor, acordarea brevetelor fiecărui angajat din agențiile de turism și structurile de turism, ținerea Registrului obiectivelor turistice, verificarea anuală dublată (de organele fiscale, statistice și turistice) a tranzacțiilor comerciale. La acestea se mai adaugă inițiativele de reglementare a rutelor turistice și administrarea directă de o structură guvernamentală a zonelor turistice naționale. Și acest exces reglementar are loc în condițiile lipsei instrumentelor reale și eficiente de susținere a antreprenoriatului turistic, în special, în zona rurală, considerată defavorizată.

Există un spectru restrâns de facilități fiscale (scutirea de unele impozite a rezidenților), asumarea obligației de a crea infrastructura de acces și arenda de lungă durată a terenurilor doar în zonele turistice naționale și doar companiilor mari, care sunt obligate să prezinte un set de documente de fezabilitate scumpe (Plan urbanistic zonal, studiu de fezabilitate tehnică și economică, proiectul construcțiilor). Legislația turistică nu oferă prevederi clare privind regimul de funcționare a altor locații turistice (zonele locale, punctele turistice). În plus, delegarea unor atribuții turistice secțiilor raionale de cultură, care nu au nici personal pregătit și nici metodologie clară de sporire a antreprenoriatului, nu este în măsură să impulsioneze turismul în teritoriu, inclusiv în zonele consacrate (Hârjaucă, Cahul, Soroca).

În ultimii șapte ani, sectorul turistic a beneficiat de mai multe oportunități de finanțare a unor proiecte de relansare a turismului, venite din partea sectorului privat sau structuri de asistență internaționale. Parțial, acțiunile de dezvoltare a ramurii au fost susținute de PNUD-Moldova (prin proiectele „Dezvoltarea durabilă a turismului”, „Agenda locală 21”), Tacis CBC (proiectul „Ecoturism în codrii Lăpușnei”), REC-Moldova (Rețea ecoturistică în Pădurea Domnească) etc. În cadrul acestora s-au consolidat unele capacități ale experților în turism, a fost implicată populația comunităților rurale în planificarea strategică de dezvoltare a zonelor turistice, în dezvoltarea unor trasee turistice, deschiderea afaceri-

lor de deservire a turiștilor, a fost promovat turismul prin intermediul panotajului, manualelor și mass-mediei. Totodată, rămâne netransparentă utilizarea mijloacelor Fondului național de dezvoltare a turismului, care potrivit legii oferă oportunități de dezvoltare actorilor pieței turistice. În perioada 2004-2006, autoritățile naționale de turism nu au înregistrat progrese în stabilirea unui parteneriat cu structurile donatoare pentru susținerea consistentă și pe o perioadă previzibilă a turismului în Moldova. Impactul acestor inacțiuni s-a resimțit la nivelul ultimelor documente strategice, care nu au luat în considerare nici planurile de finanțare a Moldovei, nici interesele tuturor actorilor pieței turistice, nu au avut o dezvoltare teritorială și au un caracter incoerent (de exemplu, SCERS are drept prioritate dezvoltarea turismului rural, în schimb noua lege a turismului este axată doar pe dezvoltarea zonelor turistice naționale, ignorându-le pe cele locale). Totodată, autoritatea națională de turism a fost supusă presiunilor de micșorare a personalului.

În 2006, cele mai semnificative proiecte relevante în sectorul turistic au fost: elaborarea Planului urbanistic general pentru comuna Trebujeni (zona turistică Orheiul Vechi), elaborarea Planului de amenajare a teritoriului municipiului Chișinău (cu acțiuni concrete pentru zonele turistice și de odihnă Vadul lui Vodă, Vatra, Condrița), elaborarea Planului urbanistic general al orașului Chișinău (care are cea mai mare colecție de obiecte de arhitectură din regiune), turism eco-rural în codrii Lăpușnei și deschiderea unui centru regional de informare turistică.

Impactul acestor proiecte s-a înregistrat în stabilirea unor priorități pentru perioade medii și lungi în dezvoltarea turismului și activităților conexe. Totuși, aceste proiecte au fost inițiate de APL, societatea civilă, iar autoritatea națională de turism a fost un observator pasiv. Parteneriatele public-private internaționale constituite pe parcurs în absența unor finanțări continue nu vor putea valorifica efectiv experiența acumulată în alte zone similare din țară.

Exploatarea sezonieră a capacităților de cazare existente și infrastructura conexă nesatisfăcătoare reduce atractivitatea investițională a locațiilor turistice. În ultimul timp,

autoritățile publice au fost animate de mai multe idei investiționale: „Orașul vinului”, privatizarea Companiei de stat „Moldova-Tur”, crearea zonei turistice naționale la Holercani, Edificarea „Satului Moldovenesc” la Centrul „Buciumul”, edificarea Stadionului olimpic cu infrastructură de găzduire a campionatelor internaționale și a unui număr mare de suporteri și sportivi etc. Aceste proiecte au ajuns la diferite stadii de realizare, pentru unele sectorul privat având un interes sporit. Totodată, autoritățile au abandonat mai multe proiecte susținute cu mult elan în trecut, ca de exemplu: „Muzeul satului”, Parcul de distracții „Trei iezi” etc. Numărul limitat de proiecte investiționale în turism denotă lipsa de capacități în administrarea coerentă și transparentă a unui portofoliu de investiții strategice pentru domeniul care are menirea să dinamizeze economia locală din destinațiile turistice de interes național.

Totuși, agențiile de turism naționale (principalii formatori și animatori ai fluxurilor de turiști) au un stereotip negativ în societatea moldovenească, inclusiv în calitate de parteneri pentru investitorii strategici. Chiar dacă unele companii turistice moldovene au investit în locații turistice amplasate în Chișinău, Vadul lui Vodă, Vatra, Glodeni, Rezina, Orhei ș.a., acestea nu au constituit o cerere consistentă de terenuri și imobile pentru localizarea investițiilor. Peste 500 de locații turistice, care în perioada ex-sovietică erau amenajate cu tabere estivale pentru copii, rămân în mare parte abandonate, iar baza lor materială se degradează și se devalorizează în ritmuri rapide.

Imaginea confuză despre destinațiile turistice din Republica Moldova este puternic influențată de inacțiunile autorităților de a atenua atitudinea față de țara noastră conform căreia Republica Moldova este considerată o țară stagnantă, obscură, cu guvernare indecisă și aflată într-o criză post-conflict prelungită (vezi subiectul **CUM SUNTEM VĂZUȚI ÎN LUME**).

Recomandări

- Elaborarea pachetului de documente și legislația unor zone turistice în perimetrul zonelor naționale de odihnă: Vadul lui Vodă, Holercani, Vatra, Soroca, Cahul, precum și demararea lu-

crărilor de modernizare a infrastructurii generale până la hotarul zonelor.

- Susținerea proiectelor transfrontaliere cu impact asupra turismului și zonelor turistice (Programul de Bună Vecinătate, ENPI CBC Romania-Ucraina-Moldova) elaborate și înaintate de APL și actori sociali din potențialele destinații turistice.
- Crearea sistemului turistic teritorial și includerea acestuia în Planul de Amenajare a Teritoriului Național elaborat în conformitate cu practica țărilor europene, inclusiv determinarea clară a statutului stațiunilor turistice și zonelor turistice locale.
- Implementarea Conturilor Satelit de Turism, adaptarea indicatorilor statistici naționali la realitățile de pe piața turistică regională și asigurarea transparenței acestora.
- Reactualizarea Strategiei de dezvoltare durabilă a turismului și reflectarea în Planul Național de Dezvoltare a acțiunilor relevante industriei turistice naționale ca factor de diversificare a economiei și promovarea imaginii pozitive a țării.
- Crearea unui cadru mai clar privind implicarea activă a antreprenorilor din turism în utilizarea rezervelor nevalorificate economic ale patrimoniului național.
- Susținerea investițiilor strategice în sectorul turistic și hotelier și promovarea de facilități acordate la investițiile cu impact major în zonele turistice, respectiv promovarea politicilor de atragere și localizare a lanțurilor hoteliere internaționale.
- Continuarea detașării companiilor turistice naționale de migrația ilegală și intensificarea circulației turiștilor pe trasee naționale și regionale.
- Continuarea efortului de diversificare a economiei teritoriilor prin turism (pentru producerea de beneficii economice și sociale din activități neagricole) și a eforturilor de înlăturare a barierelor de acces în businessul turistic, respectiv, promovarea stațiunilor și destinațiilor turistice și implementarea sistemelor de calitate a serviciilor turistice (cazare, alimentare, transport).
- Elaborarea unui studiu complex privind necesitățile de armonizare a legislației turistice la cea a UE și care ar propune instrumente reale și eficiente de susținere a antreprenoriatului turistic, în special în spațiul rural considerat unul defavorizat.
- Îmbunătățirea managementului ramurii pentru realizarea de parteneriate competitive în industria turistică.
- Modificarea abordării acțiunilor de conservare a obiectelor de patrimoniu turistic natural și antropic și utilizării acestuia în scopuri economice non-degradante, cum este turismul.



10

Concluzii

Concluzii



Acest Raport de Stare a Țării reprezintă o primă încercare de evaluare plenară a procesului de dezvoltare a Republicii Moldova în ultimii ani. Raportul oferă cititorilor o imagine de ansamblu într-o serie de domenii vitale pentru buna funcționare a unui stat. Acest Raport nu este doar o simplă constatare a stării de fapt, cât mai degrabă o viziune dinamică asupra dezvoltării țării, rolului autorităților publice și implicațiilor actualei stări de lucruri din țară asupra viitorului său. Mai mult, experții care au colaborat la scrierea Raportului oferă un set de recomandări, a căror implementare într-o perspectivă scurtă și medie poate îmbunătăți situația în domeniile vizate. În același timp, Raportul nu ar fi complet dacă nu ar oferi și câteva concluzii fundamentale, care ar integra aprecierile sectoriale și ar stabili anumite puncte de reper pentru acțiunile din viitorul apropiat.

Prima concluzie esențială a acestui Raport este că, Republica Moldova parcă ar fi divizată de o linie invizibilă: există o Moldova a capitalei și a câtorva orașe mai dezvoltate și o Moldova rurală, din păcate, în mare măsură, nedezvoltată din punct de vedere economic și social. Practic, această linie de divizare trece ca un fir roșu prin toate capitolele Raportului: de la dezvoltarea resurselor umane, până la Moldova regională. Astfel, avem de-a face parcă cu două părți dezintegrate ale uneia și aceleiași entități statale. Partea urbană reușește aparent să beneficieze de rezultatele transformărilor prin care trece Moldova, pe când partea rurală rămâne în urma acestor schimbări, stagnând într-o epocă pre-modernă. Și mai îngrijorător este faptul că disparitățile dintre mediul rural și cel urban continuă să se adâncească.

Evident, problemele cu care se confruntă Moldova rurală sunt proprii și Moldovei urbane: sărăcie, infrastructura subdezvoltată, acces dificil la servicii medicale și educaționale calitative etc. Însă, în satele din Moldova aceste probleme au un caracter mult mai pronunțat și mai profund, iar în unele localități, poate chiar iremediabil. O

asemenea stare de lucruri se datorează nu doar „tranziției post-comuniste”, ci unui fenomen mai profund și mai cuprinzător: cel al unei modernizări amânate prin care trece țara. Pentru Republica Moldova, o țară preponderent agrară (nu doar economic, ci și politic, social, și cultural), această modernizare ar însemna nu doar o simplă deschidere a țării față de lume în plin proces de globalizare și integrare regională, și nici doar (!) substituirea paradigmei „socialiste” de dezvoltare economică cu cea „Consensului de la Washington”, ci transformarea esențială și acomodarea „leagănelui” său civilizațional, al Moldovei rurale.

Deocamdată, această transformare se rezolvă prin metoda cea mai simplistă, adică prin abandonarea și degradarea spațiului rural, atât la nivel demografic (emigrare), cât și la nivelul politicilor practice. Însă această situație nu poate dura la nesfârșit, iar odată cu epuizarea tuturor resurselor degradarea Moldovei rurale poate deveni ireversibilă. Cum va arăta în acest caz întreaga țară?

Emigrarea însăși a devenit un fenomen cu totul distinctiv pentru Republica Moldova. Pe de o parte, veniturile remise de emigranții moldoveni până nu demult reprezentau un factor-cheie în creșterea economică și reducerea sărăciei. Pe de altă parte, emigrarea este asociată cu costurile enorme, la nivel personal, familial și al întregului sistem social, costuri greu de estimat la momentul actual. Totodată, veniturile remise nu oferă o soluție durabilă pentru asigurarea creșterii economice, iar augmentarea proceselor de emigrare duce la formarea unei Moldove în exil. Pierderea potențialului uman va însemna o lovitură greu de suportat pentru viitorul țării, îndeosebi în asociere cu procesele demografice foarte îngrijorătoare. În această situație, autorităților le lipsește cu desăvârșire o abordare complexă a acestor fenomene.

Respectiv, a doua concluzie este că autoritățile de multe ori nu acordă o atenție cuvenită „dimensiunii umane” a politicilor. Într-adevăr, în loc să abordeze frontal esența și cauzele problemelor existente autoritățile

aplică de multe ori niște măsuri de „îngrijire paliativă” care doar amână criza de proporții, și nu oferă soluții durabile acestor probleme.

Absența unei abordări de esență față de multe probleme importante trezește nedumeriri pe fundalul unei „inflații” a documentelor de planificare strategică prin care s-a caracterizat domeniul politicilor publice în ultimii ani. Multe strategii au fost elaborate și aprobate înainte să expire strategiile precedente sau fără a se face o evaluare proprie a procesului de implementare a acestora. Multe alte documente strategice au avut un caracter formal, fără acoperire necesară cu resurse financiare, umane etc., iar autoritățile publice locale de multe ori pur și simplu nu au nici capacități, nici instrumente financiare și/sau instituționale să implementeze această avalanșă de documente. În plus, majoritatea documentelor nu sunt coordonate între ele, procesul de monitorizare și evaluare este deseori deficient sau chiar lipsește cu desăvârșire. Până la elaborarea Planului Național de Dezvoltare (cu toate neajunsurile sale) la sfârșitul 2007, în Republica Moldova a lipsit un document strategic care să traseze niște priorități clare de dezvoltare și să o ofere o viziune integrată asupra destinației unde ar dori să ajungă țara în viitorul apropiat.

Astfel, următoarea concluzie se referă la calitatea insuficientă a actului de guvernare și capacitatea administrativă redusă a autorităților. Din păcate, această situație se agravează și prin faptul că autoritățile aparent nu depun maximum de eforturi pentru formarea unei clase calificate și eficiente de funcționari de stat profesioniști, ci mai degrabă pentru formarea unor grupuri de birocrați obedienți politic.

Calitatea redusă a actului de guvernare este umbrită și de faptul că Guvernul nu și-a definit până la capăt rolul în procesul de dezvoltare economică și socială a Republicii Moldova. Și aceasta este o altă concluzie esențială a Raportului. Declarativ, autoritățile au aderat la modelul liberal de dezvoltare, însă în practică, inițiativele de liberalizare economică (a nu se confunda cu inițiative de amnistiere fiscală sau legalizare a capitalului) reflectă unele tendințe vădit etatiste. Într-adevăr, aceste tendințe transpiră nu doar din hotărâri sau acte legislative, dar și din

dispoziții informale, „legi ale telefonului”, ponderea excesivă a întreprinderilor „supravegheate” de stat sau favorizarea economică evidentă a unora din aceste întreprinderi.

Dimpotrivă, în multe domenii unde intervenția autorităților este strict necesară (dezvoltarea infrastructurii fizice, reforma serviciilor comunale, asigurarea accesului la servicii calitative de sănătate sau educație, îndeosebi în zone rurale, reforma amplă în domeniile sociale la nivel național etc.), inițiativele sunt, dacă nu absente, atunci efemere sau puțin eficiente. Fără o definiție clară a rolului și modului de exercitare a acestui rol de către Guvern, aportul acestuia la dezvoltarea economică și socială durabilă nu va fi vizibil.

Bineînțeles, transformările menționate mai sus lasă amprenta asupra politicii externe a Republicii Moldova și a relațiilor acesteia cu vecinii și marii jucători internaționali. Raportul arată că Moldova a avut situații de neînțelegere sau situații de conflict practic cu toți vecinii importanți. Evident, în anumite instanțe acestea s-au creat din motive obiective și prin faptul că interesele naționale ale Republicii Moldova s-au ciocnit cu interesele naționale ale altor state. Însă, deseori neînțelegerile și conflictele au provenit din cauza inexistenței unei poziții și a unei politici externe bine definite și ca urmare a unei gândiri politice rudimentare și fără suport în realitatea relațiilor internaționale. Astfel, o altă concluzie a Raportului este că politica externă a Republicii Moldova reflectă în mare parte caracterul indecis al modernizării și autoidentificării țării. Deloc întâmplător, imaginea externă a Republicii Moldova rămâne confuză și marcată de unele accente negative pe care nu ne grăbim să le infirmăm. Această imagine se va îmbunătăți, iar politica externă va deveni mult mai clară, mai echilibrată și mai consistentă, de îndată cu determinarea definitivă și univocă a direcției de dezvoltare a țării.

În fine, autorii speră că acest Raport va reprezenta o contribuție utilă și oportună la procesul de modernizare a țării, dezbaterile publice, dialogul cu autoritățile și partenerii internaționali de dezvoltare. În acest caz, considerăm că următorul raport, care va apărea în 2009, ar putea atesta niște îmbunătățiri reale a situației în țară.



11

*Lista
publicațiilor citate*

Lista publicațiilor citate



„Activitatea sistemului de sănătate”, Centrul Științifico-Practic Sănătate Publică și Management Sanitar 2006.

„Aid Effectiveness Review. Moldova”, World Bank, October 2006.

„Anuarele statistice ale Republicii Moldova”, edițiile din diferiți ani, Biroul Național de Statistică.

„Apa potabilă - vis sau realitate?”, de Anastasia Radu, în Buletinul REC Moldova/Buletinul Informativ #1 din 2006, www.rec.md

„Barometrele de Opinie Publică”, edițiile din diferiți ani, Institutul de Politici Publice, www.ipp.md

„Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy – ENP Progress Report on Moldova, European Commission”, Brussels, 4 December 2006, SEC(2006) 1506/2.

„Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova”, realizat de Misiunea OSCE în Moldova, 30 noiembrie 2006.

„Delimitarea regiunilor de dezvoltare în contextul descentralizării fiscale, autori Lili-an Galer și Mihai Roșcovan în „Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova”, Editura Epigraf, 2006.

„Evaluarea nevoilor de îngrijiri paliative în Republica Moldova”, Fundația Soros-Moldova, 2007.

„Expertiza calității asistenței medicale spitalicești prestate persoanelor asigurate”, Curierul medical, nr. 5, p. 56-60, Chișinău 2007

„Finanțarea justiției în Republica Moldova”, Centrul de studii și politici juridice, IDIS Viitorul, Chișinău 2005.

„Indicatorii Reformei în Justiție pentru Moldova”, ianuarie 2007, Volumul II, ABA.

„Indicii de bază ai organizațiilor de asigurare din Republica Moldova pentru anul

2006”, Nota informativă, Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Asigurărilor și Fondurilor Nestatale de Pensii, <http://www.issa.md/rapoarte.htm>.

„Making transition work for everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia”, 2000.

„Mediul geografic al Republicii Moldova”, vol. 1, „Resursele naturale”, Vitalie Sochircă (coordonator), Chișinău, Știința, 2007;

„Modele și tendințe ale migrației și remitențelor în Republica Moldova”, Matthias Luecke, Toman Omar Mahmoud, Pia Pinger, OIM, 2007.

„Moldova: Poverty Update”, World Bank, Report nr.35618-MD, June 12, 2006.

„Monitoring and evaluating external assistance programmes”, Atos Origin, 2005.

„Piața forței de muncă în Republica Moldova – ocupare și șomaj”, diferite ediții anuale, Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, www.statistica.md.

„Piața forței de muncă în Republica Moldova – ocupare și șomaj”, ediții trimestriale”, Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, www.statistica.md.

„Prevenirea crizei SIDA în Europa de Est și Asia Centrală”, Banca Mondială, 2003.

„Raport anual 2006”, Unitatea Națională de Coordonare, Ministerul Economiei și Comerțului al Republicii Moldova, Chișinău, 2007.

„Raport Anual de Evaluare a Implementării SCERS”, Guvernul Republicii Moldova, 2006.

„Raport privind Sărăcia și Impactul Politicilor”, Guvernul Republicii Moldova, 2005.

„Raport privind Sărăcia și Impactul Politicilor”, Ministerul Economiei și Comerțului, 2005.

„Raport tematic: libertatea întrunirilor în Republica Moldova”, Centrul pentru

Drepturile Omului din Moldova, http://www.ombudsman.md/Rapoarte/R_tematice/.

„Raportul anului 2006”, BNM, 2007, www.bnm.md.

„Raportul Independent al celor treisprezece Reprezentanți ai Societății Civile din Republica Moldova”, Consorțiu Euroforum, Chișinău, 30 martie 2007.

„Raportul Național de Dezvoltare Umană 2006: Calitatea creșterii economice și impactul său asupra dezvoltării umane”, PNUD Moldova, Chișinău, 2006.

„Relațiile comerciale dintre Republica Moldova și țările Uniunii Europene în domeniul turismului”, Viorel Miron, Chișinău, 2007.

„Republic of Moldova: Financial System Stability Assessment”, IMF, IMF Country Report No. 05/64, February 2005.

„Sănătatea populației Republicii Moldova în 2006”, Centrul Național Științifico-Practic de Medicină Preventivă, Chișinău, 2007.

„Sănătatea și dezvoltarea tinerilor: studiul de evaluare a cunoștințelor, atitudinilor și practicile tinerilor” Asociația Sănătate pentru Tineri, 2005.

„Sistemul de pensii al Republicii Moldova: expertiză actuarială”, Ministerul Protecției Sociale, Familiei și Copilului al Republicii Moldova, Chișinău, 2007.

„Situația copiilor instituționalizați”, elaborat de Programul de Securitate Alimentară al Comisiei Europene în comun cu “Every Child”, Chișinău, 2005.

„Situația copiilor rămași fără îngrijirea părintească în urma emigrației”, UNICEF, Chișinău, 2006.

„Starea mediului în Republica Moldova în anul 2005”, Raport Național, Ministerul Ecologiei și Resurselor Naturale, Chișinău, 2006.

„Studiu de analiză: 100 cele mai presante probleme ale Republicii Moldova în 2006”, Igor Munteanu și alții, Chișinău, 2006.

„Studiul privind situația sectorului ne-guvernamental din Moldova”, realizat de compania sociologică CBS-AXA și Centrul CONTACT la comanda PNUD Moldova și Fundației Soros-Moldova, 2007.

„Studiul privind vizibilitatea ONG-urilor în presă”, Centrul CONTACT, Chișinău, 2004, www.contact.md

„Survey on Monitoring Paris Declaration. Moldova. 2006”, OECD.

„Tendințe recente în emigrație și remitențe în Republica Moldova”, compania sociologică CBS AXA, pentru Organizația Internațională pentru Migrație, 2006.

„Traficul de persoane în Moldova. Comentarii, tendințe, recomandări”, Centrul Internațional „La Strada”, 2005.

„Transferuri de bani de la cetățenii Republicii Moldova aflați peste hotare la muncă”, realizat de compania sociologică CBS AXA, pentru Organizația Internațională pentru Migrație, Fondul Monetar Internațional și Programul Comisiei Europene pentru Securitate Alimentară, Decembrie 2004.

„World Population Prospects: the 2006 Revision Population Database”, UN Population Division.

„Страны СНГ переживают демографический кризис”, Центр демографии и экологии человека Института народнохозяйственного прогнозирования, РАН, 2005.