

RAPORT DE STARE A ȚĂRII

Republica Moldova **2016**

 **Expert-Grup**
Independent Think-Tank

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

Republica Moldova 2016

RAPORT DE STARE A ȚĂRII

Chișinău, 2016

Autori:

Adrian Lupușor
Alexandru Fală
Ana Popa
Denis Cenușă
Natan Garștea
Valeriu Prohnițchi

Notă de limitare a responsabilității

Această publicație a fost realizată de centrul analitic independent „EXPERT-GRUP” în parteneriat cu Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Numai autorii sunt responsabili pentru opiniile exprimate în acest document, care nu sunt în mod obligatoriu împărtășite de alte organizații.

EXPERT-GRUP nu își asumă poziții colective.

Comercializarea publicațiilor FES nu este permisă decât cu aprobarea în scris a Friedrich-Ebert-Stiftung.

Cuprins

Abrevieri	4	Piața muncii și bunăstarea socială	21
Principalele mesaje de politici	5	Educația și capitalul uman	25
Sumar executiv	8	Mediu și eficiența energetică	29
Subiect special: este oare sectorul financiar non-bancar expus unei crize similare cu cea din sectorul bancar?	11	Politica internă și externă	35
Economia	16	Despre EXPERT-GRUP	43
		Despre FES	44

Lista tabelelor

Tabelul 1. Principalii indicatori monitorizați privind sectorul financiar non-bancar	14	Tabelul 4. Principalii indicatori monitorizați privind dezvoltarea capitalului uman.	27
Tabelul 2. Principalii indicatori monitorizați privind economia Republicii Moldova	17	Tabelul 5. Principalii indicatori monitorizați privind mediul și sectorul energetic.	33
Tabelul 3. Principalii indicatori monitorizați privind piața muncii și protecția socială.	21	Tabelul 6. Principalii indicatori monitorizați privind situația politică.	41

Lista figurilor

Figura 1. Indicii PIB, consumului final și formării brute de capital, anul 2000=100%.	18	Figura 9. Distribuția răspunsurilor la întrebarea „Cum apreciați veniturile actuale ale familiei Dvs.?” , %	24
Figura 2. Evoluția ratelor CHIBOR și CHIBID la plasamentele bancare overnight	18	Figura 10. Ponderea absolvenților liceelor și gimnaziilor care nu își continuă studiile în același an, %	26
Figura 3. Evoluția creditelor neperformante ca % din capitalul normativ total, pe grupuri de bănci	19	Figura 11. Prețul de import, tariful mediu de livrare, importul și consumul de gaze, inclusiv pe categorii de consumatori (figura din parte dreaptă), în regiunea de Est a Republicii Moldova	30
Figura 4. Evoluția ratei șomajului și a ratei ocupării, %	22	Figura 12. Producția și importul de energie electrică, mln. kWh.	31
Figura 5. Evoluția numărului de bărbați și de femei emigrați în scopuri de muncă, mii de oameni	22	Figura 13. Evoluția prețurilor la energie vs. modificarea venitului disponibil, %, 2010=100	32
Figura 6. Structura ocupării după tipul formal sau informal al locului de muncă, %	22	Figura 14. Reprezentarea opțiunilor politice ale cetățenilor, %	36
Figura 7. Dinamica populației ocupate pe tipuri de ocupații, mii de oameni	23	Figura 15. Distribuția simpatiilor geopolitice ale populației, %	37
Figura 8. Incidența sărăciei la pragurile naționale, % din totalul populației.	23		

Abrevieri

BOP	Barometrul de Opinie Publică
BNAA	Biroul Național al Asiguratorilor Auto
BNS	Biroul Național de Statistică
BNM	Banca Națională a Moldovei
CHIBID	Chisinau Interbank Bid Rate
CHIBOR	Chisinau Interbank Offered Rate
CNA	Centrul Național Anticorupție
CTEM	Centrala Termoelectrică Moldovenească
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Area
EG	Expert-Grup
IPC	Indicele Prețurilor de Consum
IPP	Institutul de Politici Publice
PDM	Partidul Democrat din Moldova
PIB	Produsul Intern Brut
PL	Partidul Liberal
PLDM	Partidul Liberal Democrat din Moldova
PPEM	Partidul Popular European din Moldova
UE	Uniunea Europeană
UTA	Unitatea Teritorial-Administrativă

Principalele mesaje de politici

Republica Moldova a ajuns la cei 25 de ani de independență, pe care i-a celebrat la 27 august 2016, trecând prin una dintre cele mai acute și mai complexe crize din scurta sa istorie. Anii 2015-2016 au fost marcați de o avalanșă de șocuri, care s-au manifestat prin decapitalizarea sectorului bancar cu circa 12% din PIB, prin falimentarea a trei bănci ce reprezentau o treime din activele sistemului bancar, prin reducerea cu o treime a rezervelor valutare internaționale, deprecierea monedei naționale cu circa o pătrime, o inflație de două cifre, explozia datoriei de stat și dobânzi la titlurile de stat de peste 20%. Suplimentar, partenerii de dezvoltare au înghețat sau au anulat asistența financiară, ceea ce a făcut și mai severă austeritatea bugetară. Cu toate acestea, în pofida numeroaselor prognoze pesimiste, Republica Moldova s-a menținut ca un stat relativ stabil și funcțional: cele mai importante obligații sociale au fost onorate, iar salariile în sectorul bugetar, precum și plățile aferente datoriei de stat, au fost plătite. În plus, inflația a revenit relativ rapid la intervalul țintit de către BNM, iar sectorul bancar a rămas, în general, stabil. Astfel, contrar șocurilor negative pe care le-a resimțit, Republica Moldova a reușit să evite o catastrofă sistemică (e.g. faliment de stat, prăbușirea monedei naționale, retragerea masivă a depozitelor din bănci sau hiperinflația îndelungată). Acest lucru s-a datorat la câțiva factori-cheie, cum ar fi: înăsprirea dură a politicii monetare, austeritatea bugetară și, mai ales, abundența de lichidități din sistemul bancar, precum și nivelul înalt de rezerve valutare, înregistrat până la criză. Drept urmare, putem concluziona că, în mod paradoxal, această criză a demonstrat cât de bogată era Republica Moldova până acum, având în vedere rezervele valutare și cele din sectorul bancar – și cât de săracă a devenit în prezent, după ce aceste rezerve au secat.

După șocul economic, valutar și bancar din anii 2015-2016, Republica Moldova a devenit mai vulnerabilă ca niciodată. Deși autoritățile au menținut țara pe linia de plutire și au evitat o catastrofă sistemică, Republica Moldova nu mai dispune de acea pernă de siguranță, care a amortizat șocurile din 2015-2016. Prin urmare, epopeea cu „furtul miliardului” nu s-a rezumat doar la decapitalizarea și eșuarea a trei bănci importante, reducerea cu o treime a rezervelor valutare și la creșterea datoriei de stat, ci a condus și la fisurarea semnificativă a securității economice și financiare a țării, aceasta devenind vulnerabilă la o serie vastă de șocuri fiscale, valutare și sociale. În special, vom menționa faptul că:

- nivelul scăzut al rezervelor valutare limitează esențial spațiul de manevră al BNM în fața unor eventuale șocuri valutare;
- nivelul înalt al deficitului bugetar limitează spațiul de manevră al Guvernului în atenuarea șocurilor fiscale, iar creșterea recentă a datoriei de stat ar putea alimenta chiar și riscul de faliment în condițiile unei recesiuni economice severe sau ale migrării masive a producției în sectorul informal;
- nu în cele din urmă, nivelul înfrânt de încredere a populației în principalele autorități ale statului ar putea alimenta și mai mult revoltele sociale în cazul unor noi eșecuri de guvernare, similare cu cele precedente.

Republica Moldova a intrat într-o perioadă de creștere economică anemică, ce ar putea dura cel puțin cinci ani. Cauza fundamentală este diminuarea consumului, care în mod tradițional este principalul motor de creștere economică, în timp ce sursele alternative și durabile de creștere (exporturile și investițiile) încă nu au fost activate. Tranziția la noul model de creștere economică este și mai

problematică în situația în care în fața investitorilor străini, dar și a celor locali, imaginea țării va rămâne încă pentru mult timp șifonată. Creșterea esențială a ponderii persoanelor cu studii superioare în grupul de emigranți, care se conturează în ultimii ani, va eroda și mai mult competitivitatea economiei moldovenești, privând-o nu doar de forță de muncă, dar și de capital uman. Astfel, în contextul unei cereri interne plâpânde, a reticenței investitorilor, a constrângerilor bugetare și a privării țării de talente (forța motrice a inovațiilor și progresului), anticipăm pentru următorii ani o creștere medie a PIB-ului de numai 1-3%. Deși este un nivel acceptabil pentru țările dezvoltate, acesta este un nivel infim, dacă luăm în considerație faptul că Republica Moldova are nevoie de o creștere de circa 7-8% pentru a ajunge din urmă, în timp rezonabil, țările din regiune.

Cauza principală care a agravat situația economică a țării ține de eșecurile majore de guvernare din ultimii ani.

Eșecuri ce au culminat cu incapacitatea autorităților statale de a preveni fraudele bancare, respectiv cu transpunerea costurilor acestora pe umerii cetățenilor. Drept urmare, percepția privind corupția endemică și capturarea statului de către persoane cu interese obscure a devenit omniprezentă în mediul civic și cel de afaceri. Percepția în cauză a fost alimentată de sentimentul deficitului democratic ce caracterizează modelul actual de guvernare. S-a creat impresia, bine întemeiată de altfel, că pe lângă principalele puteri decizionale ale statului (Guvern, Parlament, Președinție), care sunt alese în mod democratic, s-a consolidat un pol decizional suplimentar mult mai puternic – cel al coaliției de guvernare. În contextul dat, deficitul democratic ține, în special, de faptul că activitatea acestuia centru este mai puțin transparentă, imprezizibilă și nu este supusă principiilor democratice de responsabilizare (sistemul „checks-and-balances”). Este o realitate care a alimentat un amplu sentiment de neîncredere din partea populației și a agenților economici, fapt ce a condus la restrângerea activității investiționale și la declanșarea unui nou val de emigrare a forței calificate de muncă (fenomenul „scurgerii de creieri”).

Deficitul democratic se reflectă și într-o distanțare tot mai vizibilă a guvernării față de societate.

Această distanțare este relevată de discrepanțele tot mai pronunțate dintre declarațiile reprezentanților guvernării și percepțiile populației. Spre exemplu, în timp ce Guvernul anunță, în rapoartele oficiale, atingerea primului Obiectiv de Dezvoltare al Mileniului (Eradicarea sărăciei și foametei), conform percepției populației, nivelul sărăciei a crescut în ultimii zece ani. În prezent, 42% din populația țării este îngrijorată de fenomenul sărăciei, 37% din familiile din Moldova se consideră sărace, iar 41% sunt de părere că veniturile le

ajung numai pentru strictul necesar¹. Aceeași disonanță, este atestată și între dinamica PIB-ului în prețuri constante și percepția populației privind situația economică din țară². Este un fapt ce subminează eficiența politicilor publice și alimentează neîncrederea populației în guvernare – un cerc vicios care poate fi soluționat printr-o schimbare fundamentală a modului în care operează instituțiile publice. În consecință, majoritatea populației nu are încredere în guvernare³, fapt care, în paralel cu situația dificilă din economie, alimentează motivații puternice de evaziune fiscală – o problemă acută mai ales acum, în 2016, când deficitul bugetar urmează să depășească nivelul maxim admisibil de 3% din PIB.

Partea pozitivă ține de faptul că această criză de încredere în instituțiile statului poate deveni și o șansă pentru un guvern dispus să revoluționeze mecanismul de guvernare.

În asemenea circumstanțe, populația așteaptă de la guvernare reforme reale și măsuri cu adevărat revoluționare. Pentru actuala guvernare, aceasta poate deveni o șansă majoră de a demonstra că poate fi diferită (în sensul bun) de guvernările precedente. În această ordine de idei, criza de încredere în instituțiile statului ar putea fi soluționată doar dacă guvernarea va demonstra în mod clar dorința și capacitatea de a promova reforme sistematice. Cele mai urgente reforme sunt și cele mai des discutate și, în același timp, cele mai târăgănite pe parcursul ultimilor ani. Având în vedere constrângerile legate de timp, resurse și capacități, ne focusăm pe patru arii prioritare de reformă. Prima ține de abilitarea sectorului privat, care este considerat drept principala forță motrice a dezvoltării durabile a țării. Celelalte trei țin de cele mai vulnerabile arii care necesită a fi tratate prin intervenții urgente de politici și care ar putea impulsiona dezvoltarea altor sectoare (efect de multiplicare):

- **Reforma modelului de politică economică.** Întregul spectru de politici economice și fiscale trebuie să încurajeze investițiile, exporturile și inovațiile. În acest sens, este necesară fortificarea sectorului justiției pentru a asigura protejarea mai bună a drepturilor de proprietate (inclusiv a proprietății intelectuale) – elementul-cheie fără de care o economie modernă și robustă nu poate fi imaginată. În paralel, autoritățile trebuie să-și seteze obiectivul de a transforma Republica Moldova în țara cu cel mai prietenos mediu de afaceri din Europa Centrală și de Est, prin: implementarea pe scară largă a serviciilor guvernamentale orientate spre beneficiar, inclusiv cu ajutorul soluțiilor TIC; optimizarea și reglementarea drastică a inspecțiilor de stat; reducerea numărului de

¹ Barometrul Opiniei Publice, aprilie 2016, Institutul de Politici Publice

² Barometrul Opiniei Publice, Institutul de Politici Publice

³ Barometrul Opiniei Publice, Institutul de Politici Publice

documente permissive; elaborarea unui nou Cod Fiscal, care nu va lăsa spațiu de interpretare abuzivă și care va încuraja investițiile și inovațiile; sporirea transparenței procesului decizional și implicarea mai largă a sectorului privat în acest proces. Măsurile în cauză nu implică niște costuri financiare semnificative și pot fi puse în aplicare relativ simplu, având în vedere sprijinul oferit de partenerii de dezvoltare în aceste procese, precum și dimensiunile mici ale Republicii Moldova. De facto, principala condiție este o voință politică fermă.

- **Reforma serviciului public.** Nu putem aștepta reforme economice credibile de la o guvernare nereformată. Prin urmare, reformele trebuie să înceapă din interiorul serviciului public, de a cărui calitate depinde și calitatea politicilor și a serviciilor publice, dar și a actului de guvernare în general. Guvernul a aprobat recent Strategia de Reformă a Administrației Publice, iar Prim-ministrul și-a expus în mod public și în repetate rânduri dorința de a transpune în viață respectiva reformă. Este un fapt salutar, motiv din care este important să menționăm că reforma în cauză nu se rezumă doar la optimizarea instituțiilor publice sau a personalului. Ea trebuie să pună accent pe sporirea performanței acestuia, în special, prin sporirea atractivității lui pentru specialiștii talentați, prin promovarea meritocrației, depolitizare, implementarea pe scară largă a soluțiilor TIC și prin îmbrățișarea efectivă a modelului de „guvern deschis”.

- **Reforma sectorului financiar-bancar.** BNM, cu sprijinul principalilor parteneri de dezvoltare, deja a început o amplă reformă a sectorului. Totuși, pentru ca reforma în cauză să aibă finalitatea dorită, este important ca atât BNM (responsabilă de reglementarea sectorului bancar), cât și CNPF (responsabilă de reglementarea sectorului non-bancar) să se reformeze pe interior. În primul rând, ambele instituții trebuie să aibă mai multă independență în gestionarea politicilor de personal și a celor salariale, pentru a putea dezvolta un sistem mai atractiv și mai motivant pentru funcționarii cu performanțe. În al doilea rând, ambele instituții trebuie să beneficieze de un nivel mai mare de independență politică și instituțională. În al treilea rând, dar nu în cele din urmă, și BNM, și CNPF trebuie să comunice și să-și coordoneze mai bine activitatea în vederea fortificării și salvagădării stabilității financiare a țării. Ulterior, este necesar un amplu pachet de măsuri în domeniul financiar-bancar, cu accent pe îmbunătățirea guvernantei corporative în cadrul băncilor și al instituțiilor financiare non-bancare, pe reglementarea mai prudentă a expunerilor excesive și a managementului riscurilor, pe perfecționarea legislației de soluționare a crizelor financiare și pe dezvoltarea cadrului instituțional de stabilitate financiară în care BNM ar avea un rol central, iar CNPF – un rol de partener-cheie al Băncii Naționale.

Sumar executiv

Subiect special: este oare sectorul financiar non-bancar expus unei crize similare cu cea din sectorul bancar?

După fraudele bancare, soldate cu eșecul a 3 bănci importante, deprecierea cu circa o pătrime a monedei naționale și austeritate monetară și bugetară, decidenții de politici urmează să se focuseze pe prevenirea unor șocuri similare în sectorul financiar non-bancar.

Piața financiară nebancaară, în condiții normale, este o componentă esențială a unei economii funcționale. Ea îndeplinește o serie de funcții importante, cum ar fi asigurarea companiilor cu investiții pe termene lungi (piața de capital), prestarea serviciilor de asigurare contra riscurilor (asigurările) și asigurarea finanțării pe segmente care sunt mai puțin acoperite de băncile comerciale (micro-finanțarea). În același timp, acest segment al economiei – în condiții, din nou, normale – funcționează ca un adevărat acumulator al economiilor populației și ale agenților economici (plasările publice de valori mobiliare, tranzacțiile bursiere, fondurile de investiții și de pensii, acumulările la asigurările de viață etc.).

Din păcate, în cazul Republicii Moldova, funcționalitatea pieței financiare nebancaare este uneori foarte redusă, iar componenta de acumulare a economiilor a acesteia este aproape inexistentă. Astfel, la momentul actual, piața de capital este marcată de procesul de punere în aplicare a Legii privind piața de capital, ceea ce modifică și afectează puternic mecanismele ei. În cazul unuia dintre pilonii esențiali pentru infrastructura pieței, Depozitarul central,

pe parcursul ultimilor ani s-a schimbat de câteva ori concepția despre felul în care funcționează acesta, cine pot fi fondatorii săi și câți Depozitari centrali vor fi. Numărul de societăți care au în circulație deschisă acțiuni este permanent în scădere și nu există un proces continuu de plasare publică de valori mobiliare, ce ar compensa fenomenul dat. Din cauza unor probleme interne ale Biroului Național al Asiguratorilor Auto, a fost pus în pericol dreptul Republicii Moldova de a emite asigurări „Cartea verde”. Pentru a combate problemele cu care se confruntă sectorul financiar non-bancar și pentru a evita șocuri asemănătoare celor recente din sectorul bancar, este nevoie de o serie de acțiuni destul de urgente din partea organelor de reglementare și a celor de supraveghere.

Economia

Evoluția principalilor indicatori economici din anii 2015-2016 confirmă faptul că Republica Moldova trece printr-o criză economică profundă și complexă. Aceasta se manifestă, înainte de toate, prin stagnarea activității economice, în mare parte determinată de epuizarea modelului de creștere bazat pe remitențe, de repercusiunile fraudelor financiare și ale erorilor grosolane de politică economică, admise de-a lungul ultimilor ani, dar și de condițiile economice dificile din regiune. Rata de creștere a PIB-ului a scăzut de la 9,4% în 2013 la minus 0,5% % în 2015 și a fost moderat pozitivă (+1,8%) în prima jumătate a anului 2016. Al doilea element al crizei este cel al creditului: băncile au restricționat puternic accesul la resursele investiționale și au adoptat măsuri pentru a-și asigura lichidități disponibile. Pe fundalul unei cereri de consum anemice, aceasta complică și mai mult procesul de formare a capitalului productiv de către firme. Problemele majore cu care se confruntă Guvernul în

onorarea obligațiilor sale financiare curente demonstrează că această criză include și o importantă componentă fiscală. Ultimele și cele mai toxice „ingrediente” ale crizei cu care se confruntă în prezent Republica Moldova sunt problemele grave ale sectorului financiar. Acestea afectează atât băncile, cât și instituțiile de asigurări, manifestându-se ca un deficit de încredere publică față de sector, respectiv ca un deficit de transparență din partea sectorului. Remedierea crizei trebuie să înceapă prin forțarea asanării activelor și restructurării pasivelor în băncile aflate sub supravegherea BNM, dar mai trebuie să includă și evaluarea independentă a activității BNM în perioada 2011-2015, asigurarea unei discipline bugetare exemplare din partea Guvernului, precum și prevenirea materializării unor noi riscuri în adresa bugetului public, în special, din direcția întreprinderilor de stat și a datoriei energetice transnistrene.

Piața muncii și bunăstarea socială

Indicatorii-cheie ai pieței muncii – rata ocupării, rata șomajului și rata sub-ocupării – s-au îmbunătățit în 2015-2016. Dar această îmbunătățire a fost însoțită de înrăutățirea calității ocupării, o bună parte din forța de muncă ocupată migrând de la ocupații salariate la ocupații mai puțin certe sub aspectul remunerării și al condițiilor de muncă, inclusiv la auto-angajare și la angajarea în activități agricole nereunerate în cadrul gospodăriilor de familie. Cu alte cuvinte, se conturează o tendință de creștere a gradului de informalizare a pieței muncii, ceea ce nu este de bun augur nici pentru bunăstarea populației ocupate, nici pentru soliditatea fiscală a bugetului public. În anii 2014-2016 am observat și o îmbunătățire dinamică a indicatorilor caracteristici ai sărăciei. În particular, incidența sărăciei absolute a scăzut sub 10%, în timp ce sărăcia extremă (alimentară) de facto a fost lichidată. Însă aceste performanțe „obiective” nu pot să camufleze starea generală de nemulțumire care domină în societate în legătură cu situația social-economică actuală, cu nivelul derizoriu al veniturilor pe care le obțin oamenii și cu vulnerabilitatea acută a familiilor în fața unor eventuale șocuri noi. Raportul de față arată că această divergență, care este tot mai vizibilă, dintre sărăcia măsurată obiectiv și experiența cotidiană comportă riscuri majore. Astfel, remedierea situației social-economice nefavorabile trebuie să includă și o revizuire conceptuală a metodologiei oficiale de estimare a sărăciei. La modul ideal, această revizuire ar trebui să asigure tranziția de la estimarea sărăciei bazată pe „nevoile de bază” la estimarea bazată pe asigurarea integrării economice și sociale, și pe reducerea vulnerabilităților.

Capitalul uman

Starea capitalului uman al țării a suferit pe parcursul întregii perioade de tranziție, iar reformele lansate în ultimii ani încă nu aduc rezultate. Discrepanța dintre oferta sistemului educațional și cererea pentru forță de muncă se menține semnificativă. În clasamentul Forumului Economic Mondial, Republica Moldova a acumulat 3,09 puncte din 7 pentru indicatorul „Ușurința de a găsi forță de muncă calificată”. Mai mult ca atât, ponderea populației ocupate cu calificări superioare celor necesare la locul de muncă a fost în scădere în ultimii ani, pe când ponderea persoanelor ocupate cu calificări inferioare celor necesare la locul de muncă a fost în creștere. Aceasta denotă atât deficiențele sistemului educațional, cât și distorsiunile pieței muncii, care este incapabilă să atragă și să rețină capitalul uman. Conform indicatorului Forumului Economic Mondial „Capacitatea de a reține oamenii talentați în țară”, Republica Moldova are scorul de doar 1,88 din 7. Iar situația economică și politică din țară adâncesc problema și în continuare. În același timp, evoluțiile externe recente, în special, în țările europene, care se confruntă cu creșterea șomajului și cu criza refugiaților, reprezintă riscuri și provocări adiționale pentru Moldova. Totuși, în prezent, Republica Moldova este în proximitatea UE, economie bazată pe cunoștințe și într-o eră a informației. Astfel, accesul la cunoștințe și instruire este mai dinamic și se realizează pe diverse căi, inclusiv online, fapt ce oferă un cadru oportun pentru dezvoltarea capitalului uman. Aceasta însă necesită un grad mai înalt de flexibilitate în cadrul sistemului de învățământ pentru a răspunde mai prompt necesităților economiei; conectarea politicilor educaționale la tendințele, oportunitățile și riscurile curente la care este expusă economia Moldovei; promovarea persoanelor talentate și competente în funcții publice; majorarea salariilor profesorilor și promovarea creativității în tot ciclul de învățământ.

Eficiența energetică

Republica Moldova este un importator net de resurse energetice, iar destabilizarea situației din regiune reprezintă riscuri pentru sectorul energetic autohton. Rusia rămâne principalul furnizor de gaze pentru Moldova, iar Ucraina este statul pe al cărui teritoriu este tranzitat gazul rusesc și de la care importăm electricitate. Degradarea relațiilor dintre Rusia și Ucraina pune în pericol furnizarea energiei către Republica Moldova. Autoritățile transnistrene pot permanent utiliza „șantajul electric” în relațiile cu Chișinăul. Mai mult, în contextul relațiilor nu prea prietenoase dintre Tiraspol și Chișinău, este posibilă blocarea livrărilor de energie

electrică de la Centrala Termoelectrică Moldovenească către malul drept Nistrului. În acest context, „dosarul energetic”, nu mai poate fi ignorat, iar autoritățile de la Chișinău ar trebui să înceapă desfacerea acestui ghem de probleme.

Politica internă și externă

Perioada monitorizată s-a caracterizat prin colapsul major al sprijinului public pentru forțele de la guvernare și, totodată, prin reînnoirea opoziției de orientare occidentală. Schimbările politice de ordin intern au fost provocate de intensificarea manifestărilor „statului capturat” și, ca urmare, amplificarea spiritului protestatar în societate. Agenda reformelor, relansată de către guvernarea dirijată de PDM, a fost tratată cu neîncredere de către societatea civilă, dar și de către partenerii externi, chiar dacă în unele domenii au fost înregistrate anumite progrese. Astfel, punerea în aplicare a Acordului de Asociere cu UE a avansat, dar o serie de probleme sistemice creează obstacole pentru implementarea efectivă a acestuia. Criza de legitimitate a autorităților centrale a favorizat accentuarea rivalităților între regiuni (UTA Gagauz-Yeri) și Centru/Chișinău, dar și înaintarea pozițiilor administrației de la Tiraspol în negocierile în

formatul „5+2”. Inițiativele Federației Ruse, lansate în perioada monitorizată (cum ar fi foaia de parcurs” pentru restabilirea relațiilor comerciale), vizează fortificarea pozițiilor Găgăuziei și a regiunii transnistrene în raport cu autoritățile de la Chișinău. Renunțarea la abordarea romantică, existentă în perioada 2009-2014, în relația Chișinău-Bruxelles a contribuit la sporirea vizibilității Uniunii Europene. Dar aceasta nu a produs, deocamdată, schimbări radicale în preferințele geopolitice ale publicului, unde vectorul rus-euroasiatic se menține la cote înalte comparativ cu cel proeuropean.

Involuțiile din domeniul politic, pe dimensiune atât internă, cât și externă, au amplificat riscurile la adresa securității instituțiilor democratice și a securității naționale în ceea ce privește: (i) erodarea democrației și subminarea statalității; (ii) acutizarea focarelor de instabilitate în interiorul țării; dar și (iii) apariția unor blocaje în procesul de integrare europeană. Pentru prevenirea și/sau minimizarea impactului riscurilor identificate sunt recomandate o serie de măsuri, precum: (a) contracararea fenomenului de „stat capturat”; (b) reînnoirea dialogului între Centru și regiuni; (c) consolidarea agendei europene; (d) intensificarea politicilor de securitate.

Subiect special: este oare sectorul financiar non-bancar expus unei crize similare cu cea din sectorul bancar?

Sectorul financiar non-bancar suferă de probleme sistemice și mai mari față de cel bancar, printre acestea numărându-se carențele în procesul de supraveghere, transparența scăzută a proprietarilor efectivi și guvernarea corporativă defectuoasă în multe instituții. Prin urmare, sectorul este expus unor riscuri de fraude și crize similare cu cele care au lovit în sectorul bancar. În plus, chiar dacă sectorul financiar non-bancar are o pondere mult mai modestă comparativ cu cel bancar, acesta a acumulat un nivel înalt de expunere financiară din partea băncilor din țară, fapt ce ar putea multiplica orice criză în sectorul dat. În acest capitol identificăm principalele vulnerabilități ale sectorului și venim cu recomandări practice pentru a spori reziliența lui la șocuri negative.

De ce sectorul financiar non-bancar este important pentru Moldova

În prezent, sectorul financiar nebanca din Moldova se sprijină pe trei piloni majori, care însă sunt destul de neomogeni și înregistrează tendințe deseori contradictorii: (i) sectorul asigurărilor, (ii) sectorul microfinanțării (organizații de economii și împrumut și organizații de microfinanțare) și (iii) piața de capital⁴.

⁴ Pe moment, volumele produselor destinate asigurărilor de viață sau programelor de pensionare nu sunt semnificative; de asemenea, nu există fonduri de pensii active.

Cea mai importantă componentă a pieței financiare nebanca este sectorul asigurărilor. Datorită răspândirii largi a serviciilor de asigurare și a naturii obligatorii a unora dintre ele, acestea asigură venituri constante și relativ stabile participanților la piața în cauză. Astfel, valoarea primelor de asigurare primite de companii în anii 2013-2015 au crescut de la 1,19 miliarde de lei la 1,23 miliarde de lei. Deși valoarea primelor a fost în creștere, ritmul de creștere a acestora a fost mai mic decât cel al economiei pe ansamblu. Ponderea primelor de asigurare în Produsul Intern Brut a scăzut de la 1,19% în 2013 la 1,01% în 2015. Gradul de penetrare a economiei de către serviciile de asigurări este comparativ mic față de statele cu economii dezvoltate. Bunăoară, în anul 2014, în statele UE, rata medie de penetrare a economiei de către serviciile de asigurare a fost de 8,2%, comparativ cu 1,07% la noi.

Domeniul microfinanțării este reprezentat de două categorii de agenți economici: asociațiile de economii și de împrumut și companiile de microfinanțare. Ambele înregistrează o creștere robustă de la un an la altul – în special, companiile de microfinanțare. Activitatea lor orientată preponderent spre nișa împrumuturilor mici și micro, segment în care creează o concurență puternică băncilor comerciale (în 2015, împrumuturile acordate de instituțiile de microfinanțare au constituit 21,8%⁵ din creditele totale acordate de bănci).

Piața autohtonă de capital este, din păcate, afectată de o serie de factori negativi, care așa și nu i-au permis să se transforme într-o sursă reală de investiții

⁵ În anii precedenți, acest indicator a fost și mai mic, deoarece la moment creditarea bancară este subminată de nivelul înalt al normei rezervelor obligatorii (35% în monedă națională), precum și de incertitudinea macroeconomică.

pentru agenții economici. Spre deosebire de segmentul asigurărilor și cel al microfinanțării, care înregistrează creștere de la un an la altul, atât piața primară a valorilor mobiliare, cât și cea secundară au evoluții sinuoase. Astfel, în 2014, piața primară a valorilor mobiliare a înregistrat o pondere de 1,12 din valoarea Produsului Intern Brut, în timp ce în 2015 – doar 0,18%. Piața secundară a avut cele mai mari volume în 2013 – 1,7% din PIB, cele mai mici înregistrându-se în 2015 – 0,53%. În prezent, numai 39 de companii sunt listate la Bursa de Valori, iar pe parcursul anului 2015 nu a fost înregistrată nicio ofertă publică de valori mobiliare pe piața primară.

În același timp, spre deosebire de piața asigurărilor și cea a microfinanțării – care, din cauza volumului lor și a expunerii sectorului bancar față de ele, pot prezenta anumite pericole pentru stabilitatea financiară a Republicii Moldova – piața de capital nu comportă riscuri directe semnificative.

Principalele vulnerabilități ale sectorului financiar-nebancar

În continuare, vom enumera problemele de bază, cu care se confruntă piața financiară nebancară.

Cadrul slab de reglementare

Comisia Națională a Pieței Financiare nu dispune de suficientă independență și de pârghii legislative pentru a asigura o reglementare eficientă a pieței financiare nebancale. Conform deciziei Curții Constituționale din decembrie 2012, orice instanță de judecată din Republica Moldova poate suspenda deciziile CNPF până la adoptarea unei decizii finale de instanță⁶. Aceasta este o încălcare semnificativă a principiilor de bază a independenței regulatorilor și contravine celor mai bune practici internaționale privind reglementarea piețelor financiare.

O altă problemă ține de independența financiară a CNPF. Dintotdeauna, acest aspect a reprezentat una dintre constrângerile de bază pentru Comisie, din cauza slabei dezvoltări a pieței de capital, care este una dintre sursele principale de venit ale CNPF (prin intermediul taxelor). Drept urmare, aceasta a creat, de-a lungul timpului, presiuni semnificative asupra eforturilor CNPF de a reforma rolul său de supraveghere, limitând capacitatea sa de a utiliza instrumente IT și de a trece la supravegherea orientată spre riscuri. Suplimentar, diminuarea recentă a volumelor pieței

valorilor mobiliare a subminat și mai tare eficiența activității sale. Astfel, în 2015, veniturile CNPF s-au diminuat la 12,7 mln. de lei față de 18,3 mln. de lei în 2014 (și comparativ cu 21,2 mln. bugetate).

Proasta comunicare și cooperare între CNPF și BNM.

În pofida faptului că piețele financiare bancară și nebancară sunt strâns legate (ex: instituțiile financiare non-bancare, deseori, se finanțează în baza creditelor bancare), comunicarea și coordonarea între instituțiile responsabile pentru reglementarea fiecăruia dintre cele două sectoare este slabă. Aceasta subminează cadrul stabilității financiare a țării, fapt devenit și mai evident în timpul crizei bancare din 2015.

Procesul îndelungat de implementare a legislației noi

În urma intrării depline în vigoare a Legii privind piața de capital (martie 2015), infrastructura pieței de capital și cerințele înaintate față de ea au fost modificate radical. Acest fapt a avut câteva urmări semnificative pentru piața de capital, printre care le menționăm pe următoarele:

- **Problemele legate de ajustarea participanților pieței și a infrastructurii acestora la noile prevederi ale legislației.** Implementarea legislației noi și ajustarea la ea poate crea distorsiuni în funcționarea normală a pieței. De exemplu, în perioada martie-august 2015, tranzacțiile bursiere au fost blocate din cauza necorespunderii Bursei de valori și a Depozitarului central cu cerințele legislației. Respectiv, a fost necesară ajustarea legislației pentru a putea fi reluată activitatea lor. Ca urmare, volumul tranzacțiilor înregistrat în anul 2015 a fost cel mai mic din perioada 2011-2015.
- **Volumul foarte mare de acte normative subordonate legii, care urmează a fi aprobate.** Legea privind piața de capital solicită punerea în aplicare a unui număr mare de acte normative subordonate acesteia. În anul 2014 au fost aprobate opt acte normative subordonate legii, în 2015 – 11 și procesul încă nu este finalizat. Nevoia de a elabora un volum atât de mare de reglementări (unele dintre care sunt fundamentale pentru funcționarea pieței) a pus o presiune enormă pe echipa de specialiști care au lucrat asupra lor și a afectat calitatea reglementărilor respective.
- **Unele categorii de participanți ai pieței nu vor fi în stare să se conformeze cerințelor înaintate de legislație față de activitatea lor.** Conform legii, pe parcursul a zece ani, Depozitarul central urmează să-și majoreze capitalul de 31 de ori față de situația de la

⁶ Raportul Financial Stability Assessment for the Republic of Moldova, FMI, publicat în februarie 2016.

data aprobării ei, iar Bursa de valori – de 44 de ori. Este evident că, în condițiile pieței de capital de volum mic de la noi, aceasta este imposibil din surse proprii, fiind necesară atragerea unor investiții suplimentare.

Putem astfel concluziona că, pe lângă o serie de alți factori generali care au condus la congestionarea pieței (situația generală economică din țară, politica monetară restrictivă, așteptările pesimiste și lipsa de încredere din partea investitorilor), procesul de implementare a prevederilor legii privind piața de capital și schimbarea condițiilor de activitate pe piață au avut un impact semnificativ și direct asupra volumelor pieței de capital.

Părăsirea pieței de capital de către emitenți și interesul redus față de înregistrarea pe piața organizată

Pe parcursul mai multor ani, una dintre tendințele de bază prezente pe piața de capital este retragerea acțiunilor din circulația liberă (prin procurarea de către investitorii semnificativi) și părăsirea de către companii a pieței publice prin schimbarea formei organizatorico-juridice. În Legea privind piața de capital este prevăzută procedura de retragere obligatorie, în conformitate cu care acționarii minoritari sunt datori să vândă acțiunile lor deținătorilor a mai mult de 90% din acțiunile unei societăți. Această procedură le permite acționarilor majoritari, care au atins un anumit grad de consolidare a acțiunilor, să rămână singurii proprietari ai societății. Deși acest proces este unul benefic pentru dezvoltarea societăților pe acțiuni (după finalizarea lui, putem aștepta un nou val de investiții directe și de optimizare a activității acestora), pentru piața de capital el prezintă un pericol semnificativ, legat de diminuarea volumului potențial al pieței. După consolidarea finală a acțiunilor, societățile fie își schimbă forma organizatorico-juridică, fie nu mai sunt prezente pe piață (din cauza lipsei cotei de acțiuni free-float, aflate în circulație liberă, după consolidare nu se mai fac tranzacții bursiere cu pachete mici de acțiuni, ci doar tranzacții cu compania per ansamblu).

O altă problemă, oarecum legată de precedentă, este interesul redus al societăților pentru participarea la piața secundară organizată. Astfel, după reorganizarea în condițiile noi ale legislației, la Bursă s-au înregistrat doar 38 de societăți pe acțiuni. În cadrul MFT (platformă de tranzacționare) s-au înregistrat 536 de societăți pe acțiuni, comparativ cu 905 companii până la reformarea infrastructurii pieței. Deși acest proces este unul natural, reieșind din volumul foarte redus al tranzacțiilor cu acțiuni și din apelarea

destul de rară la piața secundară, vom asista la o diminuare dramatică a volumelor tranzacțiilor bursiere, a lichidității acestora și a unei eventuale posibilități de dezvoltare a pieței bursiere, prin crearea de noi instrumente investiționale.

Statutul Depozitarului central și al registratorilor independenți

Pe parcursul ultimilor câțiva ani, legislația cu privire la Depozitarul central a suferit o serie de modificări, unele dintre care incoerente și fără de o finalitate clară. Astfel, în locul Depozitarului existent anterior, s-a decis mai întâi crearea a doi noi depozitari – unul pe lângă BNM și altul pe lângă Ministerul Justiției (care urmau să țină evidența acțiunilor băncilor și, respectiv, a societăților de interes public) –, după care s-a hotărât trecerea tuturor registrelor societăților de interes public la un Depozitar creat pe lângă Banca Națională, pentru ca în final să se constate că este nevoie de o lege suplimentară cu privire la Depozitarul unic de valori mobiliare, care va reglementa univoc statutul lui.

Urmare a acestor modificări contradictorii și incoerente ale legislației, în prezent situația Depozitarului central este confuză. După implementarea modificărilor și crearea Depozitarului pe lângă Banca Națională, avem o împărțire a evidenței drepturilor de proprietate asupra valorilor mobiliare între registratorii independenți și depozitarul central. Datorită acestei separări, veniturile obținute din prestarea serviciilor de ținere a registrelor acționarilor, de asemenea, se vor împărți între Depozitar și registratorii independenți. După transmiterea evidenței societăților publice, care sunt cele mai mari și care, respectiv, generează cele mai multe venituri din ținerea registrelor și din tranzacții, ne putem aștepta la faptul că registratorii independenți vor suporta niște pierderi cronice. Aceasta ar putea declanșa un proces de falimentare și de consolidare a registratorilor, precum și de migrare a societăților de la un registrator la altul, cu efecte negative asupra stabilității și previzibilității pieței de capital.

La fel, modificările legislației nu au rezolvat problema fragmentării pieței serviciilor de evidență a drepturilor de proprietate. Astăzi, nu există un loc unic unde se pot adresa acționarii, aceștia fiind nevoiți să caute la care dintre acei zece registratori și la care depozitar este transmisă evidența acțiunilor societății lor. Crearea unei societăți unice de registru și de depozitare a valorilor mobiliare ar fi reprezentat o soluție atât pentru problema fragmentării veniturilor din domeniu, cât și pentru nevoia de a institui o rețea unică de ghișee pentru astfel de servicii.

Utilizarea mecanismelor pieței financiare nebancale în cadrul fraudelor majore

Funcționarea normală a pieței financiare nebancale și a infrastructurii acesteia este de o importanță vitală, fapt dovedit de câteva exemple recente de comitere a unor fraude majore prin intermediul acestei piețe. De regulă, una dintre etapele necesare oricărei preluări ostile (cunoscută și ca atac *raider*) este schimbarea drepturilor de proprietate asupra companiei vizate. Uneori această modificare are loc în afara pieței de capital (prin hotărâri judecătorești), însă în unele cazuri este utilizată chiar infrastructura pieței și punctele slabe ale acesteia. De exemplu, conform datelor anchetei aflate în derulare, tocmai așa a fost posibilă, în anii 2010-2013, schimbarea proprietății în cazul mai multor pachete de acțiuni ale BC „Moldova-Agroindbank”. După obținerea controlului asupra registratorului băncii și a accesului la informația deplină despre acționari, au fost efectuate o serie de tranzacții frauduloase cu acțiunile lor. Un alt exemplu de activitate pe piața financiară nebancale, ce stârnește mari semne de întrebare, este cazul Companiei „Asito”. Recent, mai multe persoane din conducerea companiei au fost reținute sub acuzația de delapidare de mijloace și spălare de bani în sumă totală de 9,5 mln. de lei. Această situație a fost precedată de o serie de acțiuni din partea companiei – înstrăinarea imobilului propriu și a imobilului unei companii subsidiare, și utilizarea ulterioară a mijloacelor în scopuri ce nu țin de activitatea de bază a „Asito”.

Riscurile legate de funcționarea BNAA și dreptul Republicii Moldova de a emite asigurările „Cartea verde”

Deși, în prezent, problemele evidente ale Biroului Național al Asiguratorilor Auto (BNAA) sunt soluționate⁷, situația acestuia rămâne destul de fragilă. Astfel,

⁷ În lunile ianuarie-februarie 2015, în cadrul unui conflict între acționarii Biroului Național al Asiguratorilor Auto, a fost aleasă o nouă conducere a Biroului. Însă activitatea ei a fost blocată, prin decizie de judecată, la solicitarea unui membru al BNAA. Cât a durat blocajul, o conducere de alternativă a Biroului a încheiat cu câteva bănci din țară contracte de depozit cu mijloacele BNAA, în condiții foarte neavantajoase în ceea ce ține de retragerea înaintea de termen a depozitelor. Ca urmare, după intrarea în funcție a conducerii alese de acționari, s-a dovedit că Republica Moldova nu este în stare să-și achite din fondul său de garanție tranșa la Biroul Internațional al Asiguratorilor Auto. În legătură cu aceasta, Biroul Internațional de mai multe ori a examinat posibilitatea de a-i retrage Republicii Moldova dreptul de a emite asigurările „Cartea verde”, solicitând soluționarea cât mai grabnică a problemelor cu care se confruntă BNAA. În aprilie 2016, dreptul de emiteră a asigurărilor „Cartea verde” de către asiguratorii din Republica Moldova a fost suspendat, dar a fost restabilit în mai 2016.

În cazul existenței unor participanți de rea-credință la piața asiguratorilor auto, există mai multe posibilități de sabotare a funcționării BNAA sau de preluare a controlului asupra lui. De exemplu, este suficient ca una dintre companiile care sunt mari emițători de asigurări „Carte verde” să înceteze, pentru o perioadă, plățile la cazurile de asigurare pe polițele emise, pentru ca membrii Biroului să fie obligați să poarte răspundere solidară pentru obligațiile ei, ceea ce în scurt timp i-ar forța pe unii jucători mai mici ai pieței asigurărilor să părăsească BNAA. De asemenea, pe parcursul anului 2015, au fost înregistrate câteva companii noi de asigurări, care imediat depuneau cerere de aderare la BNAA. În cazul existenței unei afiliere ascunse a acestora cu unele dintre companiile deja existente pe piață, după intrarea în Birou a noilor membri se schimba complet distribuția voturilor la adunarea generală a membrilor.

Principalele intervenții de politici, necesare pentru a consolida sectorul financiar nebancale

Finalizarea urgentă a procesului de implementare a Legii privind piața de capital. Tergiversarea în acest domeniu are efecte negative asupra pieței de capital, asupra participanților ei și asupra investitorilor, respectiv se impune dinamizarea implementării legii în cauză și asigurarea funcționării pieței în întregime pe principiile stipulate în actul legislativ.

Simplificarea mecanismelor de efectuare a ofertelor publice primare de valori mobiliare și a stimulentei necesare pentru promovarea lor. Singura modalitate de a contracara procesul de „închidere” a companiilor și de părăsire de către acestea a pieței este asigurarea unui flux continuu de oferte publice de valori mobiliare pe piața primară, flux ce ar alimenta piața bursieră. Astfel, una dintre principalele provocări care stau acum în fața regulatorului pieței de capital este identificarea modalităților de a asigura acest lucru.

Elaborarea unei concepții unice privind evidența drepturilor de proprietate asupra valorilor mobiliare. Ținând cont de faptul că, pe moment, instituția Depozitarului central se află încă în tranziție și procesul legislativ cu privire la acesta nu este încă finalizat, ar fi binevenită o accețiune sistemică privind evidența drepturilor de proprietate asupra valorilor mobiliare. Este oportună examinarea posibilității de a crea o singură entitate ce va avea și func-

Tabelul 1. Principalii indicatori monitorizați privind sectorul financiar non-bancar

	2013	2014	2015
Premiile de asigurare colectate, % din PIB	1,19%	1,07%	1,01%
Premiile de asigurare colectate, % față de anul precedent	10,06%	0,39%	2,07%
Suficiența capitalului în domeniul asigurărilor, %	102,56%	98,85%	80,69%
Active totale în domeniul asigurărilor, % din PIB	2,41%	2,31%	2,45%
Active totale în domeniul asigurărilor, % față de anul precedent	2,11%	6,95%	15,24%
Active totale ale asociațiilor de economii și împrumut, % din PIB	0,40%	0,43%	0,42%
Active totale ale asociațiilor de economii și împrumut, % față de anul precedent	20,75%	19,81%	7,17%
Suficiența capitalului asociațiilor de economii și împrumut, %	36,91%	37,14%	40,40%
Active totale ale companiilor de microfinanțare, % din PIB	2,50%	2,96%	3,01%
Active totale ale companiilor de microfinanțare, % față de anul precedent	32,57%	32,26%	10,80%
Suficiența capitalului companiilor de microfinanțare, %	53,80%	48,26%	46,41%
Volumul pieței primare a valorilor mobiliare, % din PIB	0,95%	1,12%	0,18%
Volumul pieței primare a valorilor mobiliare, % față de anul precedent	-14,10%	31,52%	-82,31%
Volumul pieței secundare a valorilor mobiliare, % din PIB	1,70%	1,17%	0,53%
Volumul pieței secundare a valorilor mobiliare, % față de anul precedent	36,76%	-23,59%	-50,41%

Surse: BNS, BNM, Eurostat și calculele autorilor

ția de Depozitar central, și cea de Societate de registru care va consolida registrele tuturor societăților pe acțiuni din țară.

Atribuirea mai multor pârghii și mecanisme de intervenție pentru organele de supraveghere în domeniul respectiv, în special, pentru Comisia Națională a Pieței Financiare. Fenomenele ce s-au produs pe piețele financiare bancară și nebancară pe parcursul ultimilor doi ani au demonstrat o lipsă de mecanisme de prevenire și de intervenție rapidă pentru astfel de situații. Drept urmare, este necesară identificarea unor pârghii de salvagardare în acest sens și implementarea lor legislativă, însoțită, în paralel, de responsabilizarea suplimentară a factorilor de decizie din cadrul organului de supraveghere.

Evaluarea legislației privind asigurările și asigurările auto „Cartea verde” în vederea excluderii posibilităților de a abuza de sistem. Urmează a fi identificate lacunele din legislația în vigoare, care au permis crearea

unei situații fără de precedent, când un grup de persoane rău-intenționate au pus în pericol capacitatea Republicii Moldova de a emite „Cartea verde”.

Dezvoltarea legislației privind stabilitatea financiară a instituțiilor de microcreditare. Datorită creșterii rapide a sectorului, impactul instituțiilor de microcreditare asupra stabilității macroeconomice devine tot mai semnificativ. Deși ele nu atrag depozite de la publicul larg, datorită creditelor contractate expunerea băncilor față de ele este în creștere. Această problemă este deosebit de acută în cazul băncilor cu grave probleme de guvernare corporativă. Având în vedere că multe bănci sunt interconectate, după exemplul celor 3 bănci falimentate în 2015, o potențială insolvență a unor companii de microcreditare poate avea repercusiuni nefaste pentru o bună parte din sectorul bancar. De asemenea, unele instituții de microfinanțare pot fi afiliate cu băncile și pot fi utilizate de acestea pentru acordarea indirectă de finanțări în cazurile când băncile nu pot finanța direct.

Economia

Prezentul capitol evaluează situația economică actuală din Republica Moldova, identifică cele mai pregnante tendințe recente și demonstrează că țara se confruntă cu o criză economică complexă, una din care nu va fi ușor de ieșit. Capitolul se încheie cu o serie de recomandări strategice menite să accelereze ieșirea din criză și să minimizeze impactul social al acesteia.

Situația economică curentă: aspectele esențiale

Previziunile noastre exprimate în ediția precedentă a RST s-au adeverit: anul 2015 a fost unul complicat pentru economia moldovenească, acesta încheindu-se cu o scădere de 0,5% a PIB-ului, conform datelor preliminare. O contribuție negativă esențială la scăderea PIB-ului în acest an a avut-o agricultura, care a suferit un șoc climateric de proporții, reflectat într-o diminuare cu aproape 14% a valorii sale adăugate brute. Nici sectoarele caracterizate de imunitate mai mare la capriciile vremii nu au dus-o cu mult mai bine: construcțiile și industria au înregistrat creșteri slabe, de numai 0,6% fiecare, comerțul – minus 0,4%, transportul – minus 0,2%. Pe acest fundal anost, expansiunea cu aproape 20% a valorii adăugate brute în sectorul financiar arată mai mult decât suspect. În condițiile unei crize creditare acute (vedeți următoarea secțiune), natura și conținutul creșterii cu o cincime a „valorii adăugate”, create de băncile moldovenești în 2015, rămâne un mister legat, probabil, de fraudele financiare care s-au produs în sectorul bancar moldovenesc. Astfel, dacă ometem creșterea din sectorul bancar – una mai mult contabilă, decât reală – estimăm

că magnitudinea efectivă a scăderii PIB-ului în 2015 a fost ceva mai apropiată de -0,8%. De partea cererii agregate, scăderea cu aproape 2,3% a cererii de consum final din partea gospodăriilor casnice, în condițiile accelerării inflației (Tabelul 2), și cu 1,2% a cererii de investiții din partea firmelor sunt două evoluții care ne atenționează o dată în plus asupra nevoii unei evaluări mai treze a creșterii raportate oficial în anul 2015.

Scăderea PIB-ului în 2015, chiar și corectată în jos, doar la prima vedere ar putea să pară una minoră. Într-adevăr, descreșterea este de „doar” un procent. Aceasta însă nu este așa, deoarece, trecând prin asemenea episoade, Republica Moldova pierde nu doar bani, dar și timp. Ținând cont de imensul decalaj de venituri față de țările din regiune, Moldova nu-și poate permite luxul scăderii, stagnării sau chiar și al unor creșteri economice mediocre. Din contră, imperativul strategic al țării este să atingă și să mențină pe termen lung rate de creștere economică mai apropiate de nivelul de 7-8%. Doar asemenea ritmuri de creștere ar putea să o ajute să recapete gradual încrederea cetățenilor săi și să tempereze (nu și să oprească) refluxul de brațe de muncă și de capital uman. Din păcate, indicatorii disponibili pentru anul 2016 nu sugerează deloc o apropiere a țării de acest prag dezirabil. Conform estimărilor noastre, în prima jumătate a anului curent, PIB-ul a crescut cu numai 1,2%. Exporturile au scăzut cu aproape 9%, volumul mărfurilor transportate – cu circa 12%, veniturile remise de emigranți – cu aproape 15%, iar volumul lucrărilor de construcții desfășurate în antrepriză – estimativ cu circa 9%. Volumul producției industriale a stagnat la nivelul atins în prima jumătate a anului 2015. Creșterea cu circa 4% a producției agricole este una dintre puținele tendințe pozitive remarcate în anul 2016.

Perspectivile economice pe termen scurt rămân incerte. O creștere anuală de 10% sau chiar mai mult în sectorul agricol arată ca fiind un lucru aproape sigur, dar aceasta va fi mai degrabă o creștere de recuperare realizată în condiții meteorologice mai bune, decât o dezvoltare organică a sectorului. Un indicator anticipator util, recent introdus în programul de lucrări statistice oficiale, este numărul de autorizații de construcție eliberate de autoritățile locale la nivel de țară. Acesta este în scădere cu 15% față de prima jumătate a anului 2015 pentru clădiri atât rezidențiale, cât și nerezidențiale, sugerând un nivel înalt de precauție din partea investitorilor. Soldul creditelor în economie a continuat să se comprime în prima jumătate a anului (cu aproape un miliard de lei în primele șase luni), în timp ce dobânzile au crescut, ceea ce vorbește despre anticipările economice nefavorabile ale băncilor și despre o restricționare mai severă a accesului la resursele creditare. Dacă, în 2015, câteva mari companii cu capital

străin au efectuat investiții destul de consistente, atunci în 2016 investitorii străini, într-un context electoral complex, nu au anunțat programe investiționale majore (cu excepția unei achiziții de fuziune în telecomunicații). Astfel, pentru anul curent, prognoza noastră privind creșterea economică este una destul de conservativă, nivelul-țintă fiind cuprins între +1,0 și +2,0%.

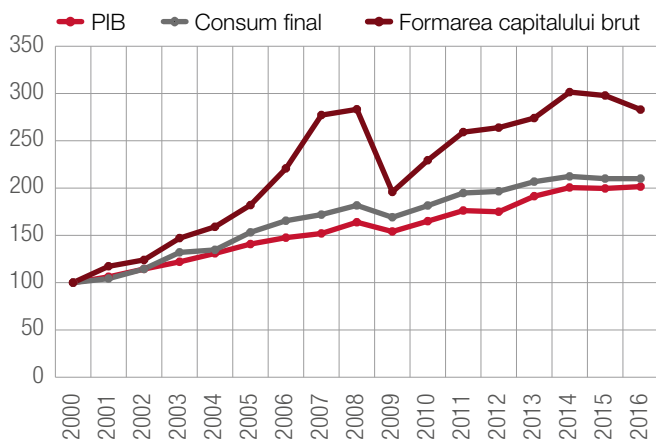
Riscurile în adresa prognozei respective sunt îndreptate mai degrabă în jos. Riscurile interne provin, în special, din zona financiară – câteva bănci se confruntă cu probleme financiare cauzate de practica acordării unor credite în condiții frauduloase, dar și cu lipsa de încredere din partea publicului intern, precum și a creditorilor externi, urmare a unui nivel scăzut de transparență în relațiile de proprietate. Lipsa finanțării externe ar putea să contribuie la stabilirea unor condiții bugetare mult mai austere pentru Guvern și să conducă la o raționalizare drastică a

Tabelul 2. Principalii indicatori monitorizați privind economia Republicii Moldova

	2013	2014	2015
PIB, modificare față de anul precedent, %	9.4	4.8	-0.5
Producția agricolă, modificare față de anul precedent, %	39.1	8.6	-13.8
Producția industrială, modificare față de anul precedent, %	6.8	7.3	0.6
Volumul serviciilor prestate, modificare față de anul precedent, %	6.0	3.6	1.2
Volumul lucrărilor de construcții, modificare față de anul precedent, %	5.1	1.0	0.6
Consumul gospodăriilor casnice, modificare față de anul precedent, %	6.5	2.9	-2.3
Formarea brută de capital fix, modificare față de anul precedent, %	3.3	10.1	-1.2
Investiții străine directe, influx net, % din PIB	2.7	2.6	3.5
Exporturi de bunuri și servicii, % din PIB	43.8	42.1	43.3
Importuri de bunuri și servicii, % din PIB	81.5	79.8	74.2
Indicele prețurilor de consum, modificare față de anul precedent, %	4.6	5.1	9.7
Total credit bancar, % din PIB	40.3	36.6	31.2
Rata șomajului, % din populația economic activă	5.1	3.9	4.9
Rata ocupării, % din populația cu vârsta peste 15 ani	39.3	39.6	40.3
Contul curent/PIB, %	-6.6	-8.0	-5.7
Deficit bugetar/PIB, %	-1.8	-1.7	-2.2
Rata medie la creditele bancare, %	12.3	10.6	14.1
Rata medie la depozitele bancare, %	7.2	5.7	12.1

Surse: BNS, BNM și calculele autorilor

Figura 1. Indicii PIB, consumului final și formării brute de capital, anul 2000=100%



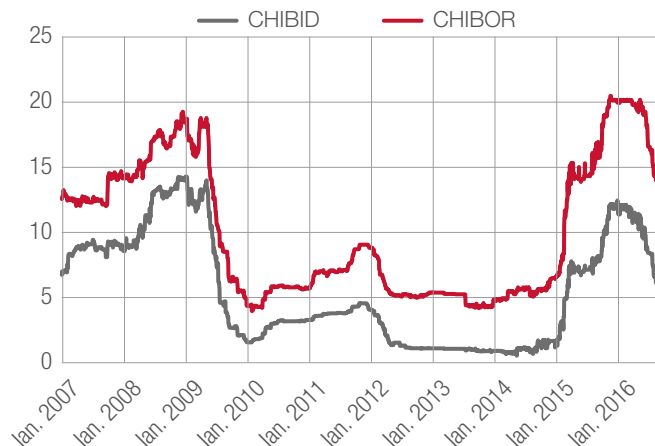
Sursa: BNS și calculele EG;

programului de achiziții și angajări publice. Totodată, miza mare a guvernării, legată de alegerile prezidențiale din 2016, ne face să nu anticipăm acumularea unor arierate la salariile bugetare sau la obligațiile sociale. Din exterior, unul din cele mai mari riscuri este legat, desigur, de scăderea mai puternică decât anticipăm a fluxului de remitențe. Or, situația economică în Rusia – principala țară de destinație pentru muncitorii moldoveni – nu este nici pe departe una simplă, ceea ce se reflectă în mod direct și în situația migrantilor. Pe lângă aceasta, Rusia nu pare dispusă să renunțe la sancțiunile economice pe care le-a impus Chișinăului de-a lungul ultimilor ani. Nici Ucraina nu oferă condiții mai promițătoare pentru producătorii și exportatorii moldoveni – dimpotrivă, situația în materie de securitate din această țară ar putea să se complice și mai mult, astfel creând noi constrângeri în accesarea piețelor ruse și central-asiatice.

Criză? Și cel fel de criză?

Republica Moldova se confruntă cu o criză economică multidimensională și complexă. După cum este arătat mai jos, această criză include o serie de elemente interdependente. Erorile grosolane de politică și fraudele financiare din anii 2013-2015 care au rezultat în eșuarea celor trei bănci aflate la moment în proces de lichidare sunt primele cauze invocate ale crizei, acestea fiind imediat penalizate de o criză valutară, soldată cu pierderea a circa 30% din valoarea leului între noiembrie 2014 și martie 2015, dar și de o criză creditară și fiscală acută în 2015-2016. Există însă și cauze structurale mai profunde, inclusiv faptul că creșterea economică bazată pe remitențe pare să-și fi atins limitele naturale, iar un model alternativ – mai

Figura 2. Evoluția ratelor CHIBOR și CHIBID la plasamentele bancare overnight



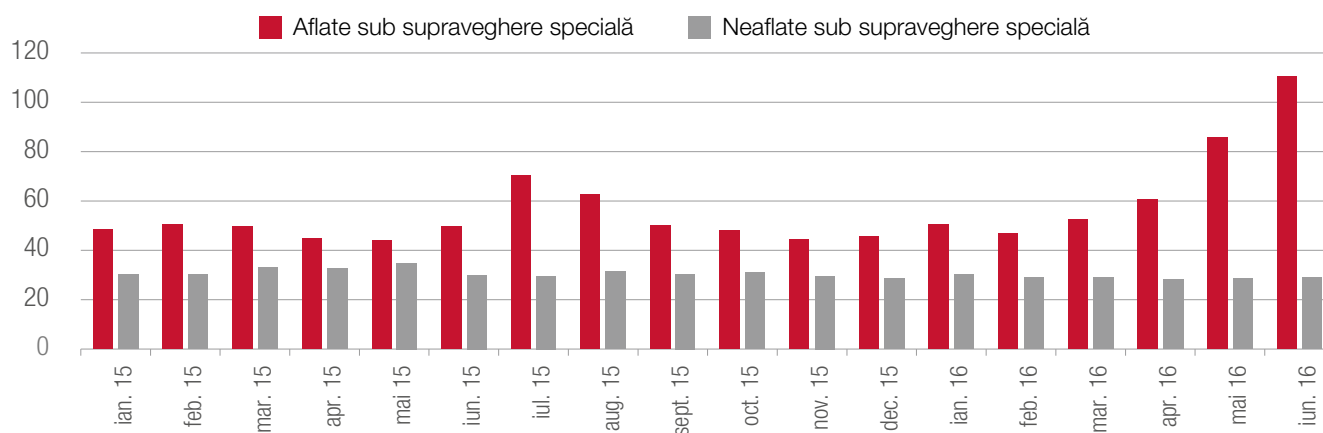
Sursa: BNM

sănătos și mai durabil, bazat pe inovații, investiții și exporturi – încă nu a prins rădăcini.

Moldova trece printr-o stagnare economică prelungită – aceasta este prima și cea mai evidentă manifestare a crizei economice. Seria statistică ajustată sezonier a PIB-ului trimestrial arată că, de facto, economia s-a oprit începând cu trimestrul trei al anului 2014. La nivel sistemic, această stagnare este parțial determinată de vulnerabilitatea agriculturii la condițiile climaterice și de șocul ofertei agricole, cu anumite repercusiuni și în ramurile conexe. Totodată, și cererea agregată bate în retragere. Cererea investițională și consumul final al administrației publice sunt în continuă scădere din trimestrul doi al anului 2015. Consumul final al gospodăriilor casnice, după ce a scăzut puternic în a doua jumătate a anului 2015, a dat dovadă de o creștere plăpândă în prima jumătate a anului curent. Începând cu iulie 2015, și exporturile scad aproape continuu. Pe fundalul cererii interne și externe anemice, nu este de mirare că o stagnarea economică prelungită se manifestă și în alte ramuri importante, inclusiv în industria extractivă, energetică, în construcții, comerț și transporturi.

Criza este și una creditară. Pe parcursul anului 2015, resursele creditare s-au scumpit și au devenit mult mai deficitare: dobânda medie ponderată la creditele acordate economiei a crescut de la 10,6% la 14,1%, în timp ce soldul creditelor acordate economiei s-a comprimat cu aproape 2,6 miliarde de lei. În 2016, presiunile dobânzilor nițel s-au temperat, dar oricum rămân sufocante pentru economie, iar restricționarea creditului a continuat cu încă minus 0,9 miliarde de lei în ianuarie-iunie 2016. Bani s-au scumpit nu doar pentru firme și consumatori, dar și pentru bănci. După ce BNM a înăspriț politica monetară pen-

Figura 3. Evoluția creditelor neperformante ca % din capitalul normativ total, pe grupuri de bănci



Surse: BNM și calculele autorilor

tru a proteja activele oficiale de rezervă, pentru a tempera speculațiile valutare și a domoli inflația, băncile au devenit mult mai averse de lichidități și mult mai precaute chiar și în creditarea reciprocă. Dobânzile interbancare la plasamentele overnight (dar și pentru cele cu maturități mai lungi) au explodat, depășind în anumite momente nivelul atins în 2009 (Figura 2). Marja ratelor dobânzilor oferite și cerute a crescut de două ori. În iunie 2015 piața interbancară a intrat într-o anemie din care încă nu a ieșit, fiind înregistrate nouă episoade lunare de absență a oricăror tranzacții. Speriate de o eventuală criză de lichidități, băncile s-au angajat într-o competiție acerbă pentru a atrage plasamente pe termen mediu și lung de la populație, dobânzile la depozitele bancare crescând de la 5,7% în 2014 la 12,1% în 2015.

Deoarece Guvernul întâmpină dificultăți majore în onorarea datoriei de stat și a obligațiilor financiare curente, putem vorbi și de o criză fiscală severă. Decizia de lichidare a celor trei bănci problematice a întârziat cu aproape un an. Din care cauză, garanțiile financiare acordate Băncii Naționale a Moldovei de către Guvern, deși au permis „salvarea” integrală a depozitelor bancare și evitarea unei crize bancare generalizate, au cauzat și o breșă enormă a finanțelor publice. Costurile de împrumut pentru Guvern au crescut de la un nivel mai mult decât confortabil de 4% în octombrie 2014 la peste 18% în aprilie 2015 și la peste 24% în februarie 2016. Aceasta a fost una dintre cauzele esențiale care a reorientat resursele bancare de la finanțarea investițiilor în economie la finanțarea statului. Către luna iunie 2016 dobânzile au scăzut la 11%, dar acest nivel este oricum mult prea înalt, restrângând drastic capacitățile Guvernului de a face investiții publice de capital. Dacă acestea vor reveni la ni-

velul de peste 15%, și în absența unor surse durabile de finanțare externă a deficitului bugetar, ar putea să apară probleme și cu finanțarea cheltuielilor bugetare curente. Estimările noastre arată că în 2016 serviciul datoriei va deține circa 5-6% din totalul cheltuielilor bugetare. Dacă în anul 2017 condițiile de finanțare vor fi similare celor de la începutul anului 2016, cota cheltuielilor pentru serviciul datoriei ușor poate să ajungă la 8-9% din totalul cheltuielilor bugetare.

Criza sectorului financiar. Este cea mai periculoasă componentă a actualei crize economice, restul fiind mai mult sau mai puțin tranzitorii. Cauzele esențiale care au făcut iminentă lichidarea a trei bănci în anul 2015 sunt abuzurile și fraudele comise de către acționarii și managementul executiv al acestor bănci, și intervențiile inadecvate din partea regulatorului. Deși problema supravegherii inadecvate din partea BNM pare să se fi rezolvat odată cu numirea noului management al băncii centrale a țării, problema lipsei de transparență în structura acționariatului persistă, cu consecințe grave asupra calității managementului bancar. Trei bănci sistemice sunt la moment sub supraveghere specială din partea BNM. Dacă analizăm un asemenea indicator-cheie cum ar fi creditul neperformant raportat la Capitalul Normativ Total⁸ (CNT), observăm că grupul băncilor comerciale aflate sub supraveghere specială a evoluat mult mai prost și este în prezent într-o situație cu mult mai rea decât grupul băncilor comerciale care nu se află în lichidare sau supraveghere specială (Figura 3).

⁸ Evident, utilizarea CNT ca bază de comparație are anumite neajunsuri, deoarece, pentru mărimea activelor, băncile aflate sub supraveghere specială au CNT disproporționat mai mici decât restul băncilor. Dar situația nu arată mult mai bine nici dacă utilizăm indicatori alternativi, cum ar fi soldul creditelor neperformante în totalul datoriei la credite.

Cum poate fi depășită criza economică?

Principalele recomandări strategice pentru a depăși criza economică sunt, în ordinea priorităților, următoarele:

- **Obligarea băncilor aflate sub supraveghere specială de a-și majora capitalul și de a-și restruc-tura activele.** De asemenea, ar putea fi necesară retragerea de către BNM a confirmării acordate administratorilor băncilor și/sau instituirea unor limite privind operațiunile riscante în acele dintre băncile aflate sub supraveghere specială, care sunt în situație de risc imediat.
- **Instituirea, după caz, a administrării speciale în băncile problematice.** Tărăgănarea instituirii administrării speciale, inclusiv din motive de oportunitate electorală, ar putea conduce la intrarea în criză de lichidități sau chiar la insolabilitatea și lichidarea silită a unor bănci, cu consecințe pentru restul sistemului bancar și pentru economie în ansamblu.
- **Evaluarea externă independentă a activității regulatorilor financiari în anii 2012-2015.** În această perioadă, au fost admise erori majore de supraveghere și intervenție, iar din aceste lecții trebuie de tras învăță-mintele de rigoare.
- **Efectuarea unei reevaluări a acționariatului și managementului în toate instituțiile financiare.** Aceasta se referă atât la instituțiile bancare, cât și la cele nebancale. Totodată, este necesară evaluarea sistemului de reglementare și de autorizare a activității companiilor de evaluare a activelor în scopuri de gajare.
- **Asigurarea, de acum înainte, a unor exerciții bu-getare excedentare sau cu deficit minimal.** Activa-rea garanțiilor guvernamentale pentru salvarea depozitelor la cele trei bănci în proces de lichidare a condus la creșterea costurilor de deservire a datoriei, iar onorarea acestora va cere o disciplină fiscală exemplară. Este adevărat că un deficit bugetar de 2-3% din PIB poate să pară minor în comparație cu indicatorii similari din țările europene. Există însă o diferență cardinală – gu-vernul Moldovei este văzut ca un datornic riscant, de aceea chiar și deficitele mici pot să impună Moldovei costuri mari.
- **Prevenirea acumulării unor datorii quasi-fisca-le.** În particular, Guvernul ar trebui să se abțină de la manipularea politică a tarifelor la utilitățile publice și să profesionalizeze managementul întreprinderilor de stat. De asemenea, este necesar ca Guvernul să identifice o strategie juridică ce ar preveni transferarea în viitor a datoriei pentru resursele energetice acumulate de Transnistria asupra bugetului național.

Piața muncii și bunăstarea socială

Acest capitol arată că o anumită îmbunătățire a indicatorilor de ocupare a forței de muncă a fost atinsă, în anii 2015-2016, în paralel cu înrăutățirea calității ocupațiilor. Pornind de la divergența tot mai vizibilă dintre datele statistice și percepțiile subiective, capitolul de față critică unele aspecte ale metodologiei oficiale de evaluare a sărăciei.

Analiza principalelor evoluții și tendințe

La prima vedere, în ultima perioadă, ocuparea forței de muncă nu corelează cu activitatea economică. După o erupție a ratei șomajului în primul trimestru din 2015 (8,5%), ceva mai puternică decât ar fi dictat factorii sezonieri și „temperatura” economiei, indicatorul a revenit ulterior în zona firească. În prima jumătate a anului 2016, acesta s-a situat la nivelul mediu de 4,9-5,0% față de 6,3% în 2015. Și rata ocupării populației denotă anumite îmbunătățiri, statistic, în prima jumătate a anului curent, creșterea acesteia fiind chiar una semnificativă și atingând nivelul de 43% față de 39% un an mai devreme. Astfel, putem constata o continuare a trendului de scădere a șomajului, respectiv o inversare a tendinței istorice negative în rata ocupării (Figura 4 și Tabelul 3). Totodată, se observă și o anumită „fluidizare” a pieței muncii, manifestată prin creșterea ponderii șomerilor afectați de șomaj pe termen scurt. În anii 2014-2016, circa 1/3 din toți șomerii sunt în șomaj mai scurt de trei luni, comparativ cu 1/4 în perioada 2010-13. Aceste tendințe bune, la prima vedere, nu consună însă cu stagnarea producției. Mai ales că emigrarea forței de muncă s-a redus, marginal, în 2015-2016 (Figura 5), ceea ce

înseamnă că presiunile asupra pieței muncii mai degrabă sunt în creștere decât în scădere.

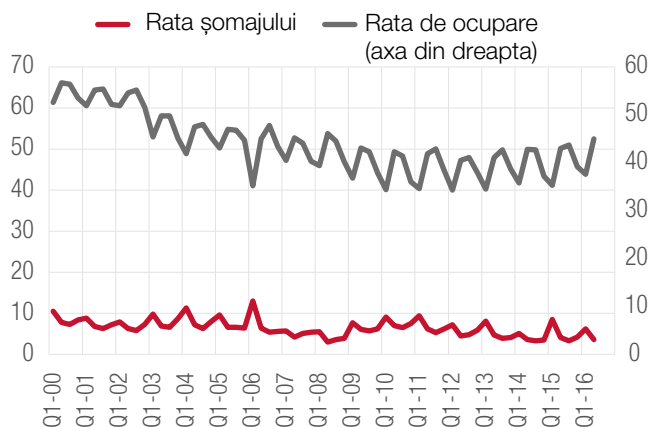
În realitate, deși ocuparea crește, calitatea acesteia scade. Sporirea numărului total al populației ocupate este însoțită de importante schimbări structurale nedorite. Esența acestora constă în creșterea gradului de informalitate a pieței muncii și în migrarea populației către tipuri de ocupații mai prost plătite sau chiar deloc plătite în expresie monetară. De fapt, în ultimele 12 luni, ocuparea totală crește numai din contul locurilor de muncă informale și, conform estimărilor noastre, ponderea ocupațiilor informale va ajunge la circa 40% din total în decembrie 2016, în revenire la situația din anii 2003-2004 (Figura 6). Numărul

Tabelul 3. Principalii indicatori monitorizați privind piața muncii și protecția socială

Indicatorii statistici	2013	2014	2015
Rata de ocupare (%)	39.3	41.2	42.4
<i>Femei</i>	37.0	38.6	39.9
<i>Bărbați</i>	41.8	44.1	45.1
Rata șomajului (%)	5.1	3.9	4.9
<i>Femei</i>	4.1	3.1	3.6
<i>Bărbați</i>	6.0	4.6	6.2
Creșterea salariului real (%)	3.5	5.4	0.7
Creșterea migrației externe (%)	1.28	2.83	-4.8
Rata sărăciei absolute (%)	12.7	11.4	9.0 (est.)
Ratele de creștere a remitențelor (%)	35.9	5.2	-9.4
Coeficientul Gini (cheltuieli)	0.2824	0.2754	0.2579
Salariul mediu nominal RM/ECE în USD (%)*	37.4	n/a	n/a

Sursa: BNM, BNS, Eurostat, estimări EG

Figura 4. Evoluția ratei șomajului și a ratei ocupării, %

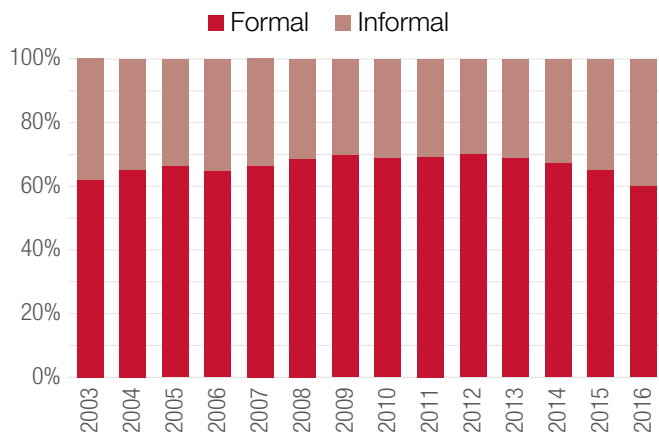


Sursa: BNS

de salariați este în scădere continuă pe parcursul ultimilor ani: estimările noastre arată că, în 2016, aceștia vor fi cu 10% mai puțini decât în 2008, înainte de declanșarea crizei economice globale. Numărul persoanelor auto-angajate va ajunge la circa 380 de mii în 2016, iar lucrătorii familiali neremunerați antrenați în activități agricole de subzistență vor totaliza un număr de 50 de mii – un record absolut după 2002 încoace. Acest reflux al forței de muncă de la activitățile salariale la cele caracterizate de o remunerare mai puțin certă sau de lipsa unei remunerări explicite este, din punctul nostru de vedere, principalul factor care explică îmbunătățirea indicatorilor de ocupare a forței de muncă pe fundalul unei activități de producție foarte anemice.

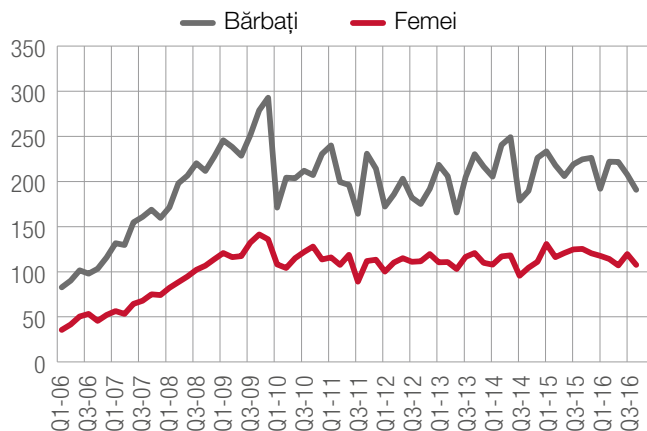
Datele privind veniturile populației trebuie, drept urmare tratate, ținând cont de înrăutățirea calității ocupării. Pe de o parte, este îmbucurătoare relativa reziliență

Figura 6. Structura ocupării după tipul formal sau informal al locului de muncă, %



Surse: BNS și calculele EG

Figura 5. Evoluția numărului de bărbați și de femei emigrați în scopuri de muncă, mii de oameni



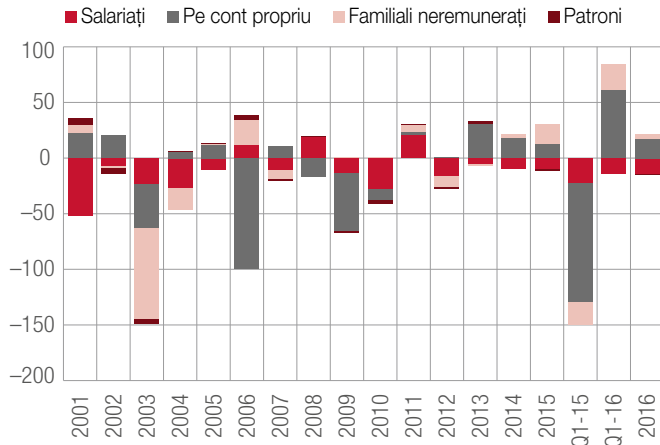
Sursa: BNS

a salariilor reale care, în pofida recesiunii economice, au crescut marginal, cu circa 0,7% în 2015 și cu circa 0,1% în 2016. Pe de altă parte, dacă ținem cont de faptul că numărul salariaților scade și că salariul reprezintă principala sursă de venit pentru majoritatea familiilor, ne dăm seama că impactul socio-economic al crizei economice este destul de sesizabil. Totodată, conform datelor disponibile pentru primul trimestru al anului curent, veniturile totale ale gospodăriilor casnice au scăzut în expresie reală cu circa 1,5% în medie. Creșterea salariului nu a fost în stare să compenseze scăderea reală a veniturilor din alte surse: veniturile din activitatea individuală agricolă și din pensii au scăzut cu 10%, în timp ce veniturile din remitențe s-au comprimat cu 3%. În același timp, veniturile din activitatea individuală neagricolă au crescut cu peste 13%, ceea ce îndreptățește, într-o anumită măsură, strategia gospodăriilor casnice de migrare spre auto-angajare și de suplimentare a veniturilor din salarii cu cele din activitate antreprenorială. Se face remarcă și impactul pozitiv major al ajutorului social asupra sărăciei.

A combătut Moldova fenomenul de sărăcie?

Datele statistice denotă o scădere dramatică a sărăciei estimate la pragurile naționale. Conform cifrelor oficiale, ponderea populației care trăiește sub pragul absolut al sărăciei a scăzut de la aproape 68% în anul 2000 la numai 11% în 2014. În același timp, estimările noastre, bazate pe aplicarea metodologiei oficiale, sugerează că indicatorul ar fi coborât la circa 8-9% în 2015-2016. Cât despre sărăcia extremă (alimentară), datele arată că aceasta în general ar fi dispărut ca problemă (Figura 8). Istoria este similară și în ca-

Figura 7. Dinamica populației ocupate pe tipuri de ocupații, mii de oameni



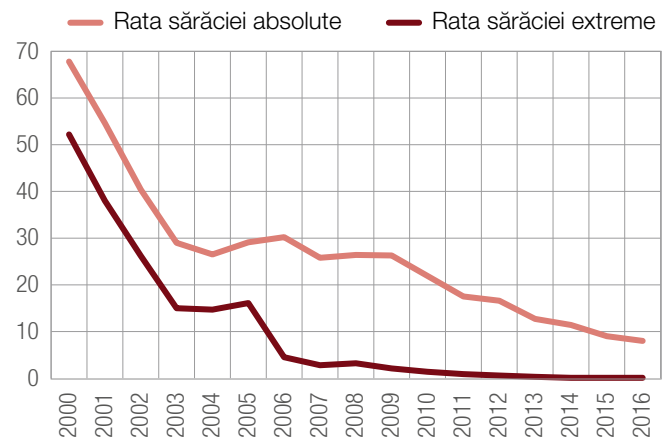
Sursa: BNS

zul inegalității: în conformitate cu datele oficiale, indicatorul Gini al cheltuielilor de consum ale gospodăriilor casnice a scăzut de la 0,315 în anul 2006 la 0,256 în anul 2014, ceea ce este o îmbunătățire remarcabilă a inegalității. La prima vedere, Republica Moldova a reușit o victorie remarcabilă și, în termene istorice, foarte rapidă asupra sărăciei.

Datele obiective sunt contrazise de realitatea subiectivă. Astfel, dacă utilizăm în calitate de definiție a sărăciei situația când veniturile raportate nu sunt suficiente nici pentru strictul necesar, constatăm că 37% din familiile din Moldova se consideră sărace (Figura 9). La aceasta ar mai trebui de adăugat și numărul foarte mare (41% din totalul populației în aprilie 2016) al celor care consideră că veniturile le ajung numai pentru strictul necesar: un indicator extrem de important, deoarece denotă o mare vulnerabilitate în fața sărăciei. Chiar dacă indicatorii nu sunt direct comparabili (indicatorii oficiali evaluează sărăcia bazată pe cheltuieli, iar cei subiectivi – pe venituri), oricum, nu putem trece cu vederea faptul că, potrivit autoevaluării cetățenilor, fenomenul sărăciei în ultimii zece ani, de fapt, s-a extins, nu s-a contractat.

Divergența dintre statistica oficială și percepțiile publice comportă riscuri. Dinamica pe care a urmat-o sărăcia „oficială” în perioada 2000-2016 ar putea să cultive un fals sentiment de confort social și de relaxare pentru decidenții politici. Într-adevăr, Republica Moldova a și reușit să raporteze către ONU că primul Obiectiv de Dezvoltare a Mileniului – cel de reducere a sărăciei – a fost supra-îndeplinit cu succes. Dar o asemenea rată de scădere a sărăciei în mod obligatoriu ar fi trebuit să se fi făcut simțită și în fortificarea țesutului social. Puțini însă sunt moldovenii ce ar putea să afirme că au acest sentiment. Din contră, o sumă de indicatori alternativi caracterizează societatea moldovenească drept una pauperizată, fiind vorba, în special de:

Figura 8. Incidența sărăciei la pragurile naționale, % din totalul populației



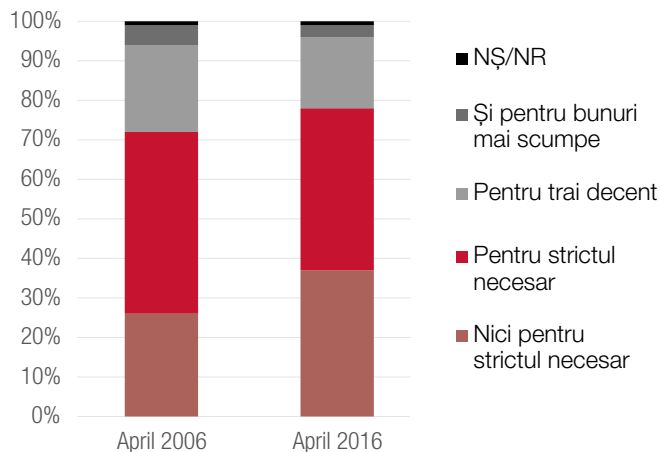
Sursa: MEC. Estimările și prognozele EG pentru 2015-2016

- Ponderea stabil-înaltă (circa 40%), pe parcursul ultimului deceniu, a cheltuielilor pentru hrană în bugetele gospodăriilor casnice (circa 25% în medie pe țările din Europa Centrală și de Est);
- Creșterea semnificativă a numărului de infracțiuni contra proprietății: incidența furturilor a crescut cu 33% în perioada 2010-2016;
- Existența unui număr mare de locuințe abandonate: conform datelor preliminare ale recensământului populației și locuințelor din 2014, circa 17% din locuințele din Republica Moldova nu sunt populate;
- Scăderea constantă a puterii de cumpărare a monedei naționale, exprimată atât de evoluția cursului de schimb de piață în raport cu valutele liber convertibile, cât și în deprecierea parității puterii de cumpărare. Această depreciere limitează, în mod special, acumularea averii prin achiziția de active financiare și de bunuri de consum durabil – imobil, automobil, mobilă, electrocasnice.

Disonanța dintre sărăcia măsurată obiectiv și cea subiectivă reflectă unele limite metodologice în măsurarea sărăciei. Există o serie de probleme ce ar putea să distorsioneze puternic fenomenul sărăciei, în sensul subestimării acesteia, și anume:

- Ținând cont de datele preliminare ale recensământului populației și locuințelor din 2014 privind numărul total și structural al populației, precum și numărul de locuințe abandonate, nu este exclus că tehnica de eșantionare utilizată de BNS nu mai garantează realizarea Sondajului Bugetelor Gospodăriilor Casnice pe un eșantion reprezentativ pentru întreaga populație. Dacă locuințele abandonate sunt cele ale unor gospodării mai

Figura 9. Distribuția răspunsurilor la întrebarea „Cum apreciați veniturile actuale ale familiei Dvs.?”, %



Surse: Baza de date a „Barometrului de Opinie Publică”, IPP

prospere care au emigrat definitiv (pentru cele sărace emigrarea definitivă ar fi mult mai costisitoare), atunci gospodăriile mai prospere sunt supra-reprezentate în eșantion, iar cele sărace – subreprezentate.

- După cum informează unii operatori pe teren, rata de non-răspunsuri în cadrul gospodăriilor foarte sărace este mai înaltă decât în restul gospodăriilor, ceea ce ar putea constitui o sursă suplimentară de deplasare statistică și de reprezentare inadecvată a acestora în rezultatele finale;
- Pragul sărăciei extreme a fost stabilit în anul 2006 prin calcularea valorii monetare a coșului alimentar lunar, al cărui conținut trebuie să asigure un aport caloric minim de 2282 Kcal/zilnic (ajustat pe adult echivalent). Ulterior, valoarea pragului sărăciei extreme a fost actualizat anual, utilizând indicii prețurilor de consum. Deși, la nivel agregat, indicii prețurilor de consum a crescut nițel mai repede decât prețurile produselor alimentare per ansamblu, putem aprecia totuși că aceasta metodă distorsionează tabloul sărăciei. Or, în perioada 2007-2015, creșterea IPC (184,5%) a fost devansată de creșterea prețurilor la produsele alimentare care sunt de bază pentru familiile nevoiașe, în special, pentru cele din mediul urban – pastele făinoase (204%), orezul (233%), laptele (221%), untul (200%), ouăle (247%), legumele (202%), fructele (274%), alte produse alimentare (229%).
- În definitiv, una dintre cele mai mari lacune ale estimării actuale a sărăciei ține de faptul că metodologia se referă integral la sărăcia monetară și nu ține cont deloc de asemenea elemente extrem de importante precum incluziunea socială, accesul efectiv la servicii publice de calitate etc. De exemplu, cât de relevantă este dimensionarea sărăciei sub aspect pur monetar

într-o localitate rurală izolată, unde serviciile publice de bază – cum ar fi centrul de sănătate, iluminarea străzilor, activitățile culturale – pur și simplu, lipsesc?

Recomandări de politici

Pentru a diminua impactul crizei economice asupra bunăstării populației, recomandăm următoarele:

- Depunerea eforturilor de regularizare a migrației spre destinații noi, unde există cerere de specialiști în construcții (Israel, Qatar, Kuwait). Aceasta va permite ca o parte din emigranții care nu au un statut legal în actualele țări de destinație să capete un statut legal și acces la protecția socială, iar remitențele să rămână încă ceva timp o sursă de stabilizare a bugetelor familiilor din Republica Moldova.
- Sporirea gradului de cuprindere și țintire a populației în cadrul programului de ajutor social și, în același timp, de asigurare a unei tranziții mai durabile de la ajutor la piața muncii. O asemenea tranziție ar atenua și o parte din îngrijorările sociale precum că ajutorul este acordat în condiții lipsite de transparență, integritate și justiție socială.
- Facilitarea dezvoltării serviciilor de extensie și de dezvoltare rurală, pentru a favoriza reorientarea activităților agricole de la subzistență la satisfacerea cererii de piață și, astfel, de a contribui la trecerea lucrătorilor familiali din categoria „neremunerați” în cea „remunerată”. Cu același scop, este necesară și revizuirea actualei politici de acordare a subvențiilor pentru producătorii agricoli, astfel încât o cotă mai substanțială a acestora să ajungă la micii producători.
- Efectuarea prognozelor pieței muncii pe baza de prospecțiuni tehnologice pe termen mediu și racordarea corespunzătoare a ofertei educaționale formale, informale și pe tot parcursul vieții.
- Revizuirea metodologiei de eșantionare și de stratificare în cadrul SBGC, pentru a maximiza reprezentativitatea acestuia, în corelare cu rezultatele recensământului din 2014.
- Pe termen scurt, stabilirea unui prag al sărăciei ce ar asigura o robustețe mai mare a indicatorilor sărăciei. Estimările noastre sugerează că majorarea cu 10% a pragului stabilit la 1257 de lei pentru anul 2014 ar conduce la creșterea incidenței sărăciei de 11% la aproape 16%.
- Pe termen lung, se impune tranziția de la stabilirea pragului sărăciei pe baza „necesităților esențiale” la cea bazată pe incluziunea socială și economică, precum și includerea în rapoartele oficiale a indicatorilor sărăciei bazați pe auto-evaluare.

Educația și capitalul uman

Starea capitalului uman al Republicii Moldova este subminată de situația economică și politică internă, la care se adaugă riscurile legate de situația externă din regiune, în special, în statele europene. În același timp, țara este în proximitatea economiei europene, bazată pe cunoștințe și într-o eră a informației, ceea ce oferă un cadru oportun pentru dezvoltarea capitalului uman. Pentru aceasta, însă, este nevoie de asigurarea învățământului de calitate, de atingerea unui grad mai înalt de flexibilitate în sistemul de învățământ pentru a răspunde mai prompt necesităților economiei, dar și conectarea politicilor educaționale la tendințele, oportunitățile și riscurile curente la care este expusă economia Republicii Moldova.

Capitalul uman răspunde necesităților de ieri sau de mâine?

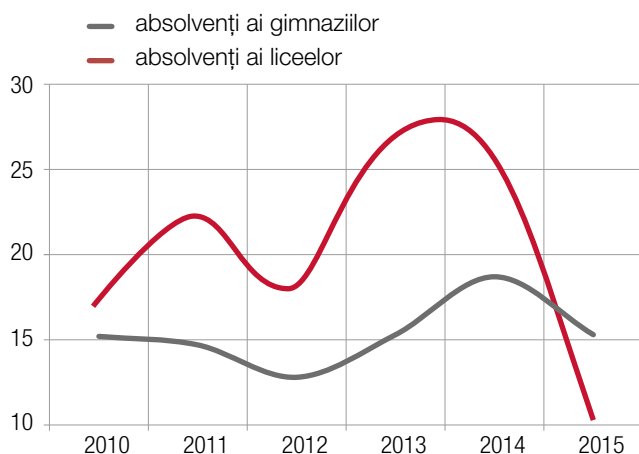
Pe parcursul ultimelor două decenii capitalul uman al Republicii Moldova a fost erodat atât de fenomenul migrației, cât și de sistemul educațional rigid, decouplat aproape în totalitate de la necesitățile pieței muncii locale și de la tendințele economice regionale și europene. În pofida impactului negativ instant al migrației asupra capitalului uman, aceasta a oferit surse importante pentru investiții private în educație, în urma cărora înrolarea în învățământul de specialitate, și anume, cel universitar, a crescut semnificativ. Însă sistemul educațional nu a reușit să coreleze această cerere cu necesitățile eco-

nomiei în schimbare. Reformele din sistemul educațional sunt prea lente și până în prezent nu reușesc să țină pasul cu tendințele economiei, în fața căreia încontinuu apar noi provocări și noi oportunități.

Timp de mai mulți ani investițiile publice în educație – relativ înalte – au asigurat atingerea unor indicatori cantitativi satisfăcători în ceea ce privește rata de cuprindere pe diferite niveluri de învățământ. În prezent, în condițiile în care rata de înrolare se calculează în baza datelor vechi privind numărul populației, se conturează o tendință aparent eronată de diminuare a respectivei rate. Acest fapt are repercusiuni negative asupra finanțării instituțiilor de învățământ și a utilizării eficiente a resurselor bugetare, dar și asupra monitorizării impactului politicilor, lucru foarte important în contextul lansării unor reforme mai puțin populare, cum ar fi, de exemplu, optimizarea rețelei școlare. Unul dintre indicatorii încă relevanți este ponderea absolvenților de gimnazii și licee care își continuă studiile, în același an, la următoarele niveluri de educație. Acest indicator atestă, totodată, că circa 14% din absolvenții gimnaziilor și liceelor nu își continuă studiile, respectiv rămân fără o specializare (Figura 10). În mare parte este vorba de absolvenți ai gimnaziilor, pentru care rata se ridică 15,3%, de tineri din familii social vulnerabile, care nu au posibilitatea să continue studiile și care cel mai des își găsesc un loc de muncă în sectorul agricol ca lucrători pe cont propriu sau ca lucrători familiali neremunerați.

Așadar, sectorul agricol servește drept refugiu pentru cei care nu au alte oportunități economice. Pe termen lung, însă, aceasta devine o problemă din mai multe puncte de vedere, inclusiv din perspectiva capitalului uman. Economia Republicii Moldova se transformă odată cu tendințele economice din regiune, inclusiv dato-

Figura 10. Ponderea absolvenților liceelor și gimnaziilor care nu își continuă studiile în același an, %



Sursa: BNS

rită intensificării relațiilor cu UE și a semnării Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. Acest fapt va condiționa și restructurarea sectorului agricol: modernizarea, utilizarea tehnologiilor agricole, reducerea locurilor de muncă. Drept urmare, numărul mare de persoane angajate în sectorul agricol sau care practică activități agricole reprezintă o adevărată provocare. În anul 2015, din 381,9 mii de persoane ocupate în agricultură (31,7% din populația total ocupată în economie), 63% nu aveau studii de specialitate.

Nici în celelalte sectoare economice competențele angajaților nu satisfac pe deplin așteptările angajatorilor. Astfel, în cel mai recent sondaj BEEPS⁹ din 2013,

31,2% dintre respondenți au menționat că forța de muncă inadecvat instruită reprezintă o constrângere majoră, în Republica Moldova nivelul acesteia depășind semnificativ media globală și media pentru țările Europei de Est și ale Asiei Centrale. Ponderea este și mai ridicată în cazul întreprinderilor din sectorul industrial. Această situație vorbește despre nevoia, în sistemul educațional, a unor reforme orientate spre asigurarea învățământului de calitate și spre atingerea unui grad mai înalt de flexibilitate a acestuia, pentru a răspunde mai prompt la necesitățile economiei, dar și spre conectarea politicilor educaționale la tendințele, oportunitățile și riscurile curente la care este expusă economia Moldovei. Aceste reforme trebuie să încorporeze câteva aspecte importante, printre care:

- **Analiza sectorială atestă, pe parcursul ultimilor ani, o creștere mai rapidă a valorii adăugate în câteva sectoare economice cu un potențial ridicat și pe viitor:**

(i) închirierea mașinilor și a echipamentelor fără operator, a bunurilor personale de uz casnic; (ii) tehnică de calcul și activitățile conexe; (iii) alte activități și servicii prestate în principal întreprinderilor; (iv) eliminarea deșeurilor și a apelor uzate; (v) activitățile asociative; (vi) activitățile de servicii particulare. Deși politicile educaționale tind să fie fundamentate pe structura economică curentă, acestea nu asigură corelarea necesară dintre cerințele pieței muncii și oferta deja existentă, în special, în ceea ce ține de recalificarea persoanelor angajate în activități economice care se află în declin. Astfel, în funcție de competențele și cunoștințele necesare pentru anumite sectoare, acestea pot fi incluse în programele de învățământ formale sau non-formale și informale.

- **Într-o țară mică ce dispune de resurse limitate, investițiile străine directe (ISD) reprezintă o sursă importantă de creștere și generare de locuri de muncă.** Astfel, viziunea pe termen mediu și lung asupra necesităților de instruire trebuia să ia în considerație sectoarele de interes pentru investitori. Aceasta nu se referă doar la sectoarele în care deja există investiții, ci și la tendințele regionale și chiar cele globale, pentru a oferi cât mai multe avantaje investitorilor, inclusiv forța de muncă calificată. În Republica Moldova au fost identificate șapte sectoare prioritare¹⁰ pentru atragerea investițiilor: informații și comunicații, fabricarea de mașini și echipamente, activități de servicii administrative și activități de servicii suport, fabricarea de utilaje și piese, fabricarea produselor textile, fabricarea articolelor de îmbrăcăminte și de încălțăminte, echipamente electrice și industria alimentară și agricultura. Deși politicile recente ale Ministerului Educației acoperă domeniile în cauză, acestea ar trebui să fie mai flexibile și, mai ales, să fie puse în aplicare cât mai rapid pentru a putea cu adevărat atrage investitorii în orizontul de timp acoperit de Strategie.
- **Sectorul privat este principalul beneficiar al capitalului uman și trebuie motivat să participe la formarea acestuia, la diverse etape.** Recent a fost pilotat sistemul dual în desfășurarea programelor de formare profesională, iar rezultatele încă sunt așteptate. Totuși, reticența multor agenți economici de a se implica activ în formarea capitalului uman se datorează și unor constrângeri din afara sistemului educațional, precum profitabilitatea redusă, costurile legate de corupție, barierele birocratice, a căror înlăturare este esențială pentru a atinge o colaborare eficientă între sectorul privat și cel educațional.

⁹ Sondajul Băncii Mondiale „Business Environment and Enterprise Performance Survey” (BEEPS)

¹⁰ Strategia națională de atragere a investițiilor și de promovare a exporturilor pentru anii 2016-2020.

Tabelul 4. Principalii indicatori monitorizați privind dezvoltarea capitalului uman

	2013	2014	2015
Ponderea populației ocupate cu calificări superioare celor necesare la locul de muncă, %	22,9	21,1	19,5
Ponderea cheltuielilor publice pentru educație în PIB, %	7,0	7,0	6,9
Numărul absolvenților de studii superioare	24848	24274	23630
Numărul absolvenților de studii profesionale	10380	9664	9220
Numărul absolvenților de studii medii de specialitate	7443	6484	6252
Rata de părăsire timpurie a sistemului de învățământ, %	21,1	21,1	–

Surse: BNS și calculele autorilor

- **Acordul de Asociere cu UE oferă Republicii Moldovei anumite oportunități, a căror valorificare depinde de capitalul uman al țării noastre.** Implementarea prevederilor Acordului poate determina transformarea calitativă a economiei moldovenești. Însă până în prezent acest lucru nu se regăsește în politicile educaționale.

Astfel, discrepanța dintre oferta sistemului educațional și cererea pentru forță de muncă se menține semnificativă.

În clasamentul Forumului Economic Mondial, Republica Moldova a acumulat 3,09 puncte din 7 pentru indicatorul „Ușurința de a găsi forță calificată de muncă”¹¹, în pofida faptului că 19,5% din populația ocupată în 2015 consideră că domeniul ei de pregătire este superior ocupației (Tabelul 4). Mai mult ca atât, ponderea populației ocupate cu calificări superioare celor necesare la locul de muncă a fost în scădere în ultimii ani, pe când ponderea persoanelor ocupate cu calificări inferioare celor necesare la locul de muncă a fost în creștere. Aceasta denotă atât deficiențele sistemului educațional, cât și distorsiunile pieței muncii, care este incapabilă să atragă și să rețină capitalul uman. Conform indicatorului Forumului Economic Mondial „Capacitatea de a reține oamenii talentați în țară”, Republica Moldova a înregistrat scorul de doar 1,88 din 7¹².

Oportunități, riscuri și provocări actuale

În prezent starea capitalului uman este subminată de situația economică și nivelul scăzut de încredere în instituțiile statului, care alimentează migrația de talente. În același timp, evoluțiile externe recente, în special, în țările euro-

¹¹ The Human Capital Report 2016, World Economic Forum. Indicatorul „Ușurința de a găsi forță calificată de muncă” poate avea valori de la 1 la 7 (1 = foarte dificil, 7 = foarte ușor).

¹² The Human Capital Report 2015, World Economic Forum. Indicatorul „Capacitatea de a reține oamenii talentați în țară” poate avea valori de la 1 la 7 (1 = cei mai buni și inteligenți pleacă să valorifice oportunitățile în alte țări, 7 = cei mai buni și inteligenți stau și își valorifică oportunitățile în țară).

pene, care se confruntă cu creșterea șomajului și cu o constantă criză a refugiaților, reprezintă riscuri și provocări adiționale pentru Moldova. Totuși, în prezent Republica Moldova se află în proximitatea UE, care este o economie bazată pe cunoștințe, și într-o eră a informației, astfel încât accesul la cunoștințe și instruire este mai dinamic și se realizează pe diverse căi, inclusiv online. Acest fapt oferă un cadru oportun pentru dezvoltarea capitalului uman. Principalele riscuri, provocări și oportunități cu care se confruntă Republica Moldova și de care depinde, pe termen mediu și lung, starea capitalului uman al țării și care necesită o abordare cât mai urgentă, sunt:

- **Neattractivitatea meseriei de profesor.** Cadrele didactice sunt un element de bază în pregătirea capitalului uman, la toate nivelurile, însă această meserie și-a pierdut atractivitatea. Salariile mici continuă să-i elimine din sistemul educațional pe cei mai talentați specialiști și să-i îndepărteze pe cei noi, care aleg o altă ocupație. Iar cei care rămân în sistemul educațional sunt foarte puțin motivați să participe la diverse instruirii și recalificări, mai ales că nici acestea, de multe ori, nu răspund necesităților societății.
- **Sistemul public neatractiv pentru persoanele talentate.** Inițierea reformelor și realizarea sunt procese care au nevoie de persoane talentate, cu cunoștințe și competențe înalte în domeniu. Pe lângă salariile mici care îi demotivează, funcționarii publici, aceștia pleacă și din cauza politizării excesive a instituțiilor publice. Astfel, imposibilitatea de a avansa într-o instituție publică și de a promova reforme ce nu corespund priorităților partidului aflat la conducerea unui minister amplifică insatisfacția persoanelor competente și cu experiență, care pleacă din sistem.
- **Neattractivitatea studiilor profesionale tehnice.** În pofida reformelor care sunt promovate de mai mulți ani, învățământul profesional tehnic rămâne neatractiv. Acesta nu oferă nici competențele tehnice cerute de angajatori, dar nici alte calități pe care angajatorii le apreciază la absolvenții studiilor universitare, cum ar

fi: flexibilitatea, capacitatea de învățare, punctualitatea etc. Atâta timp cât sistemul nu reușește să ofere aceste competențe și calități, cererea pentru studiile profesionale tehnice va rămâne modestă.

- **Numărul mare al persoanelor fără de specializare.** Economia Republicii Moldova are șanse să se transforme datorită Acordului de Asociere cu UE, iar presiunea generată în acest context de persoanele fără de specializare, cu șanse mici de angajare, va spori. Astfel, importanța educației non-formale și informale va fi în creștere și trebuie anticipată din timp.
- **Teama de a investi în capital uman pentru o economie de viitor.** Această frică se resimte în politicile educaționale, care se bazează pe economia de astăzi, iar până sunt realizate, ajung să răspundă unor necesități ale economiei de ieri. Însă investițiile în capitalul uman trebuie să anticipeze inclusiv tendințele economice naționale și regionale, iar uneori chiar pe cele globale.
- **Acutizarea intenției de emigrare.** Eșecurile majore de guvernare din ultimii ani au generat un nou val de dezamăgire a populației, intensificând dorința oamenilor de emigrare. Deși nu există date ce ar confirma amploarea fenomenului, diverse interviuri demonstrează faptul că o parte a populației bine educate pleacă. În cel mai recent Barometru al Opiniei Publice, 51,7% din respondenți au indicat că, dacă ar avea ocazia, ar pleca pentru totdeauna sau pentru o perioadă din țară, rata fiind mai înaltă pentru persoanele tinere și cele cu un nivel înalt de educație¹³.

Recomandări de politici

Pentru a răspunde principalelor provocări și a crea noi oportunități pentru formarea, atragerea și menținerea capitalului uman în țară, sunt necesare mai multe acțiuni, între care:

- **Eforturi sporite pentru pregătirea, atragerea și menținerea în sistem a cadrelor didactice.** În esență, meseria de profesor încă se bucură de respect și de prestigiu în societate, fapt care în mod implicit servește drept un important factor motivant. Însă acesta se va eroda foarte curând, dacă nu vor fi întreprinse măsurile necesare ce ar asigura un sistem motivațional durabil pentru profesorii. Răspunsul logic de politici în acest sens trebuie să fie axat pe recunoașterea monetară și non-monetară a performanțelor profesorilor. Mai exact, pe termen scurt și mediu, este necesară implementarea sistemelor noi de evaluare, în baza performanțelor atinse și consolidarea sistemului de formare continuă a cadrelor didactice. Sustenabilitatea pe termen lung

a acestor acțiuni poate fi asigurată doar prin creșterea salariilor profesorilor și prin dezvoltarea unui sistem de remunerare monetară a performanțelor didactice.

- **Planificarea politicilor educaționale pe termen mediu și lung în paralel cu alte politici economice.** Anticipările și prioritățile economice din alte sectoare trebuie să stea la baza politicilor educaționale, care să fie foarte flexibile și să poată fi modificate rapid și eficient.
- **Valorificarea practicii învățământului dual și identificarea tuturor pârgurilor de atragere a sectorului privat în consorții cu instituțiile de învățământ.** Trebuie de făcut astfel, încât vocea angajatorilor să fie auzită atât la formularea programelor de învățământ și la realizarea instruirilor, cât și la supravegherea instituțiilor de învățământ.
- **Punerea în aplicare și îmbunătățirea continuă a cadrului legal de recunoaștere,** în cadrul companiilor din Republica Moldova, dar și din afara țării, **a calificărilor obținute în învățământul non-formal și informal.** Acest aspect este extrem de important în contextul transformării economice și al reîntoarcerii acasă a migraților.
- **Promovarea domeniilor de studii în care este posibil lucrul la distanță.** Deși este interpretat ca un pas riscant – pentru că în acest caz absolvenții pot pleca mai ușor din țară, iar chiar dacă rămân, de cele mai multe ori, nu își formalizează activitatea – pe termen lung riscurile sunt mai mari dacă populația rămâne neinstruită sau are studii irelevante.
- **Remodelarea sistemului educațional pentru ca acesta să răspundă necesităților unei economii bazate pe cunoștințe, inovație și progres.** Astăzi, se pare că sistemul educațional nu contribuie la identificarea aptitudinilor și talentelor participanților la educație, astfel încât o bună parte din absolvenți nu știu ce ar dori să facă în viitor, iar domeniul de educație în care se instruiască a fost ales în baza altor criterii¹⁴. Aceste abilități pot fi identificate și dezvoltate prin intervenții graduale, încă la etapa învățământului preșcolar și primar, care implică modalități noi de învățare ce stimulează creativitatea.
- **Deschidere mai mare pentru asimilarea capitalului uman din străinătate.** Deși este un aspect sensibil din cauza atât a riscurilor economice, cât și a gradului redus de toleranță a societății noastre, politicile naționale trebuie să analizeze acest aspect, în special, în domeniile în care lipsa capitalului uman cu nivel înalt de instruire și de profesionalism reprezintă o constrângere majoră pentru dezvoltare și progres.

¹³ Barometrul de Opinie Publică, IPP, Aprilie, 2016;

¹⁴ „De la aspirații la ocupații: rolul informației în deciziile privind educația și piața muncii în Moldova”, Banca Mondială, 2016.

Mediul și eficiența energetică

Securitatea energetică a Republicii Moldova este periclitată de riscuri constante. Deteriorarea situației politice din regiune reprezintă un pericol real pentru asigurarea aprovizionării stabile cu energie a țării. Or, Moldova nu dispune de resurse energetice, posibilitățile de reacționare sunt limitate, iar sistarea importului energiei ar putea avea urmări grave pentru economia națională. În această ordine de idei, aspectele examinate în acest capitol se vor referi la pericolele ce țin de securitatea energetică a țării.

Problema securității energetice a Republicii Moldova

Sectorul gazelor

Republica Moldova nu are resurse proprii de gaze naturale, respectiv este un importator net al acestui produs energetic. Până în 2015, importul de gaze se realiza, integral, din Federația Rusă, de la Compania „Gazprom”. Procurările de gaze din Rusia au cunoscut o descreștere continuă: în anul 2015 s-a importat cu 22,8% mai puțin comparativ cu anul 2007. Diminuarea importului a fost generată de scăderea consumului de gaze, care în 2015 s-a redus cu 23,3%¹⁵ comparativ cu 2007. Un factor important ce a determinat reducerea consumului de gaze a fost creșterea continuă a tarifului mediu intern, determinată preponderent de majorarea prețului de import (Figura 11).

¹⁵ Calculele EG în baza datelor preluate de pe <http://www.anre.md/ro/reports/8>.

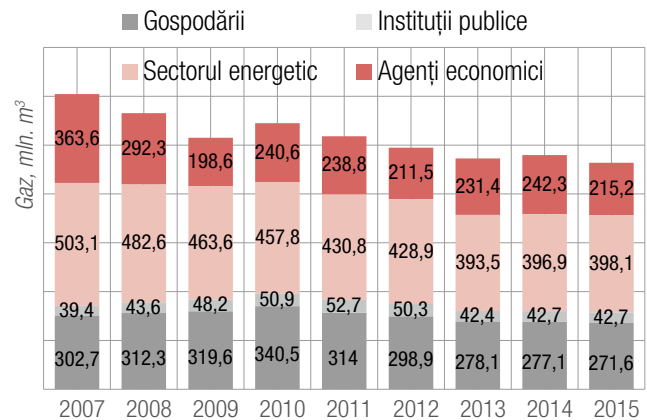
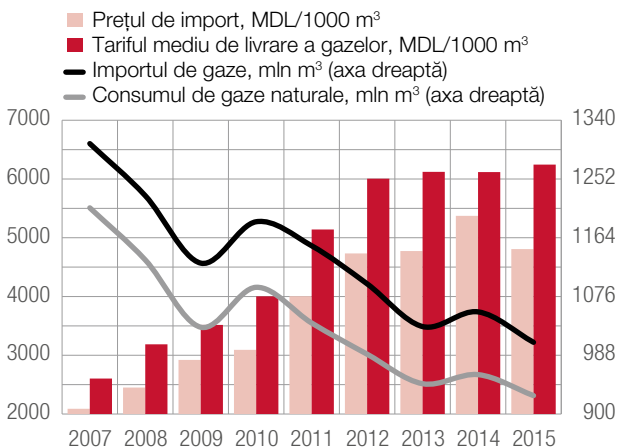
Astfel, în 2015 importul s-a scumpit cu 130,1% față de 2007, iar tariful intern a crescut cu 139,9%. Micșorarea consumului a fost cauzată de reducerea utilizării gazului de către agenții economici (cu 40,8%) și de către sectorul energetic (cu 20,9%)¹⁶. Aceste evoluții denotă faptul că tot mai multe companii moldovenești încearcă să se orienteze spre procese tehnologice care nu sunt ergo-intensive și necesită un consum mai scăzut de gaze. Procurarea gazelor din Federația Rusă se efectuează în baza unui contract dintre „Gazprom” și Compania „Moldova-Gaz”, în cadrul căreia Republica Moldova deține 36,6% din acțiuni, iar pachetul de control îl posedă „Gazprom”. Conform contractului, prețul de import al gazelor este legat de cotațiile petrolului. În acest context, ieftinirea petrolului avantajează Republica Moldova, deoarece ar determina reducerea prețului de import a gazelor.

Având în vedere faptul că, pentru a ajunge în Republica Moldova, gazele din Federația Rusă tranzitează Ucraina, deteriorarea relațiilor dintre Moscova și Kiev comportă permanent riscul izbucnirii unui nou „conflict al gazelor”, asemănător cu cel din 2009. Ucraina ar putea să sisteze în orice moment tranzitarea pe teritoriul său a energiei originare din Rusia, iar în aceste condiții asigurarea livrărilor de gaze către Republica Moldova poate fi periclitată.

Alte riscuri derivă din faptul că, de multe ori, Rusia utilizează instrumentele economice în scopuri geopolitice și, în relația sa cu Republica Moldova, Kremlinul nu ezită să utilizeze aceste abordări. Moscova nu privește cu „ochi buni” apropierea Chișinăului de UE, inclusiv deciziile Moldovei privind interconectarea infrastructurii de gaze

¹⁶ Calculele EG în baza datelor preluate de pe <http://www.anre.md/ro/reports/8>.

Figura 11. Prețul de import, tariful mediu de livrare, importul și consumul de gaze, inclusiv pe categorii de consumatori (figura din parte dreaptă), în regiunea de Est a Republicii Moldova



Sursa: ANRE

cu cea a României sau cele privind aderarea țării la Comunitatea Energetică Europeană. În aceste condiții, Rusia ar putea utiliza poziția de monopolist a „Moldova-Gaz”, care este cel mai mare importator de gaze și deține, aproape în întregime, infrastructura de tranzitare și de distribuție a gazelor pe teritoriul republicii, pentru a bloca tentativele Moldovei de a-și fortifica independența energetică.

În anul 2015 „Gazprom” a încetat să mai fie singura sursă de import a gazelor în Republica Moldova, ca urmare a construcției Gazoductului Iași-Ungheni, prin intermediul căruia a fost procurat gaz din România. Deși capacitatea planificată de transport a gazoductului este mult mai mare, în prezent, importul de gaze din România este infim: în 2015, achizițiile de gaze românești au constituit doar 0,1% din procurările totale de gaze¹⁷. Este planificat că, în prima fază, capacitatea gazoductului va fi de circa 500 de milioane de metri cubi de gaze. Ulterior, după construcția unei stații de comprimare pe teritoriul României, se așteaptă ca Gazoductul să poată transporta circa 1,5 miliarde de metri cubi¹⁸. Astfel, pe viitor, tronsonul Iași-Ungheni ar putea satisface întregul consum de gaze al Republicii Moldova. Dificultățile tehnice de valorificare a întregii capacități a conductei Iași-Ungheni sunt legate de rețeaua internă de transport¹⁹. Tronsonul de rețea dintre Ungheni și Bălți are o capacitate mică, ce poate asigura transportul a circa 550 mln. de metri cubi de gaze. Pen-

tru a putea asigura importul în cantități mari al gazelor din România este nevoie de a construi o conductă adițională dintre Ungheni și Chișinău, cu o capacitate egală cu cea a Gazoductului Iași-Ungheni²⁰.

O problemă veche, dar foarte acută ține de faptul că „Gazprom” are dreptul legal de a cere, de la autoritățile moldovenești, achitarea tuturor datoriilor – atât a celor acumulate de Chișinău, cât și pentru gazele consumate la Tiraspol²¹. Regiunea transnistreană importă gaze din Federația Rusă. Întreprinderea „Tiraspoltransgaz” administrează rețeaua de gaze din regiune și este responsabilă de livrarea gazelor pe malul stâng al Nistrului. Compania transnistreană nu este parte la contractul de procurare a gazelor naturale încheiat între „Gazprom” și „Moldova-Gaz”, însă este obligată să achite direct către „Gazprom” costul energiei livrate în regiune. De altfel, „Tiraspoltransgaz” este coproprietar al „Moldova-Gaz” și deține 13,4% din acțiunile acesteia, însă pachetul companiei transnistrene este, la fel, gestionat de „Gazprom”. Autoritățile de la Tiraspol au înghețat majora-

¹⁷ Calculele EG în baza datelor preluate de pe <http://www.anre.md/ro/reports/8>.

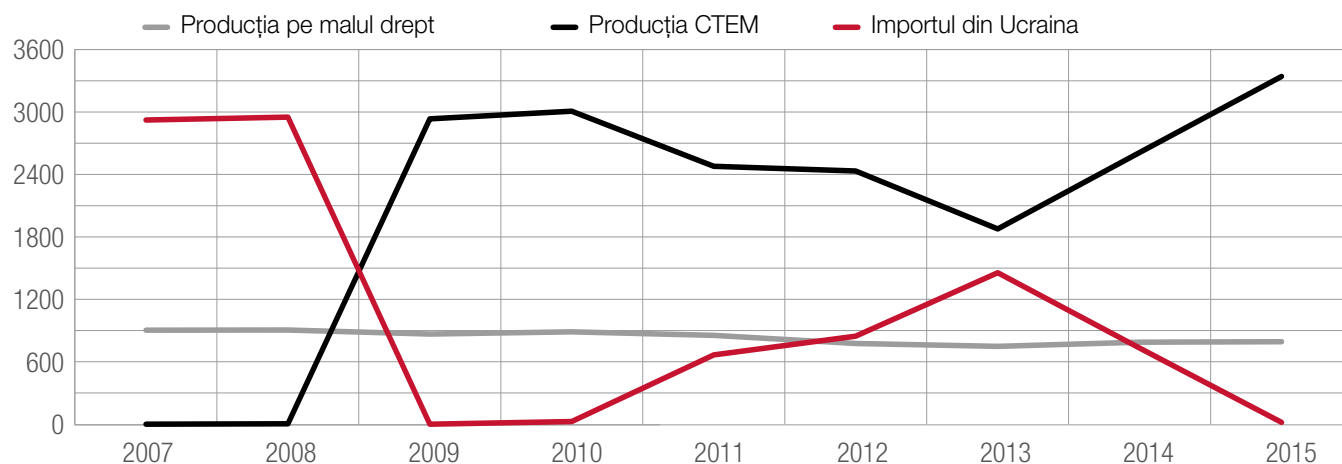
¹⁸ Asigurarea securității energetice a Republicii Moldova: oportunități interne și externe, Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT”, Chișinău, 2014, p. 6.

¹⁹ Aparatu S., Cepoi M., Oportunități de fortificare a securității energetice a Republicii Moldova: gazul convențional vs. gazul de șist, Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „IDIS „Viitorul”, Chișinău, p. 19.

²⁰ Inițiativa de extindere a gazoductului este sprijinită de guvernele Moldovei și României, acestea semnând un Memorandum de înțelegere pe 21 mai 2015. Documentul, în particular, prevede prelungirea gazoductului Iași-Ungheni spre Chișinău pe teritoriul Moldovei și spre Onești, în România. Pentru Republica Moldova extinderea gazoductului de la Ungheni la Chișinău costă circa 80-100 mln EUR. Posibil încă 20 milioane EUR trebuie alocați pentru instalarea unei stații de comprimare, fără de care gazul natural livrat de România nu poate fi pompat de la Ungheni mai departe spre Chișinău dacă România nu asigură în graniță presiunea de 45 bari prevăzută în Memorandum. În România este nevoie de construcția a două secțiuni de conductă de circa 160 km și de două stații de comprimare, un proiect estimat la minimum 110 mln EUR (mai multe detalii în Nuțu A. O., Cenușă D., Extinderea gazoductului Iași-Ungheni spre Chișinău: Provocări și oportunități, Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”, Chișinău, 2016)

²¹ Ibidem, p. 9.

Figura 12. Producția și importul de energie electrică, mln. kWh



Sursa: ANRE

rea tarifelor, iar sumele provenite de la încasarea plăților pentru consumul de gaze sunt utilizate contrar destinației. Din anul 2009, achitățile de către „Tiraspoltransgaz” se efectuează numai prin compensarea veniturilor obținute de la transportarea de tranzit²². Astfel, din cauza aplicării tarifelor scăzute pentru consumatori de pe malul stâng și a extragerii mijloacelor bănești de către administrația de la Tiraspol, datoria regiunii transnistrene față de „Gazprom” a depășit nivelul de cinci miliarde USD. În acest context, „dosarul energetic”, nu mai poate fi ignorat, iar autoritățile de la Chișinău ar trebui să înceapă desfacerea acestui ghem de probleme.

Sectorul electro-energetic

Deși Republica Moldova are o capacitatea mare de producere a electricității, de aproximativ 3000 MW, pot fi utilizați doar circa 346 MW din ei, pe malul drept al Nistrului (în cogenerare și în bază hidro). Totodată, este utilizată doar aproximativ jumătate din capacitatea Centralei Termo-Electrică Moldovenească de la Cuciurgan (CTEM), care este amplasată în regiunea transnistreană și are un potențial de 2520 MW²³. Din anul 2007 oferta de energie electrică este acoperită de producția de pe malul drept într-o proporție de circa 20%. Cea mai mare parte a consumului țării este acoperită de producția CTEM și de importurile din Ucraina, deși prețul energiei electrice din aceste surse nu este stabil²⁴.

²² Asigurarea securității energetice a Republicii Moldova: oportunități interne și externe, Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT”, Chișinău, 2014, p. 9.

²³ Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2030, preluată de pe: <http://lex.justice.md/md/346670/>.

²⁴ Ibidem.

În prezent, exploatarea conexiunii cu România oferă un schimb redus de electricitate, precum și o siguranță redusă a aprovizionării. Republica Moldova este interconectată la sistemul electroenergetic al României printr-o linie electrică aeriană (LEA) Vulcănești-Isaccea de 400 kV și trei linii LEA de 110 kV²⁵. Totodată, este conștientizat faptul că există necesitatea pentru linii suplimentare de înaltă tensiune pentru a îndeplini criteriile de siguranță și a crește capacitatea de livrare a energiei²⁶. Până în anul 2020, se preconizează ca interconexiunea cu sistemul electroenergetic român să fie suplimentat prin: LEA Suceava-Bălți; LEA Strășeni-Ungheni-Iași (alternativ, Strășeni-Ungheni 330 sau 400 kV și Ungheni-Iași 400 kV)²⁷.

Livrarea de energie electrică din Ucraina este însoțită de mai multe probleme. Producția electricității în Ucraina se realizează în baza unui mix de materii prime, iar cărbunului îi revine un rol important în acest proces. Conflictul armat din Estul Ucrainei, regiune care este bogată în zăcăminte de cărbune, a condus la diminuare accesului la acest combustibil și, implicit, a determinat reducerea producerii și exportului de energie din țara vecină. Se anticipează că din trimestrul trei al anului 2016 Ucraina ar putea relua exportul de energie electrică²⁸. Totuși, orice intensificare a ostilităților militare din Ucraina ar putea determina din nou stoparea importului electricității din această țară.

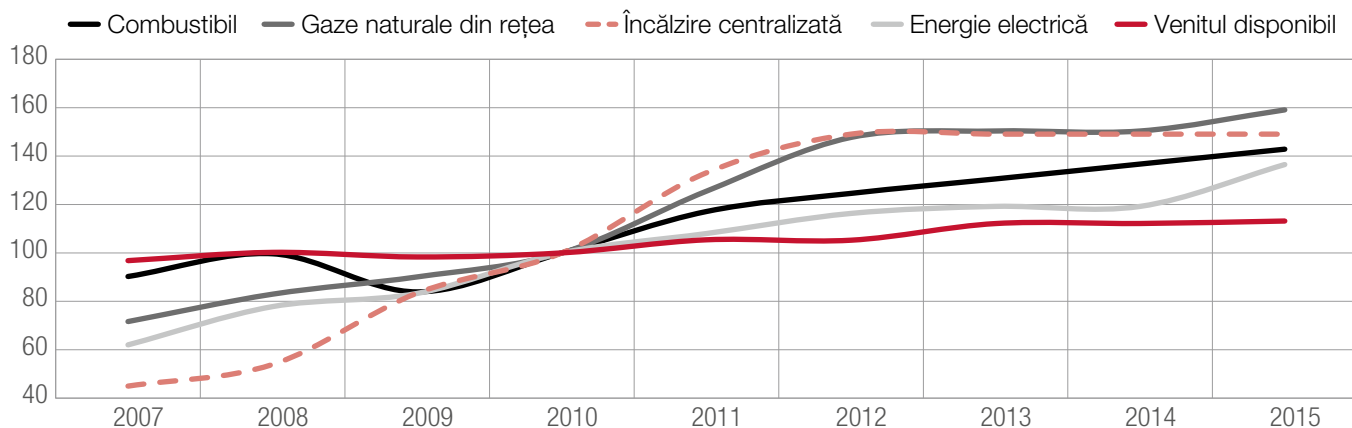
²⁵ Ibidem.

²⁶ Asigurarea securității energetice a Republicii Moldova: oportunități interne și externe, Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT”, Chișinău, 2014, p. 11.

²⁷ Ibidem, p. 11.

²⁸ <http://ria.ru/economy/20160714/1466280769.html>.

Figura 13. Evoluția prețurilor la energie vs. modificarea venitului disponibil, %, 2010=100



Sursa: calculele EG în baza datelor BNS

Aprovizionarea cu energie electrică din partea CTEM nu este sigură. În contextul unui dialog neproductiv dintre Chișinău și Tiraspol, autoritățile transnistrene ar putea să amenințe cu blocarea livrărilor de electricitate de la CTEM către malul drept al Nistrului.

Până în prezent, autoritățile moldovenești nu au putut identifica surse interne durabile pentru a atenua riscurile legate de livrările de energie. Chiar și în contextul stopării livrărilor de gaze către Republica Moldova, CTEM poate produce energie electrică în bază de păcură. E adevărat că o asemenea evoluție ar putea avea implicații asupra prețului de achiziție a energiei, însă livrările de electricitate ar putea continua. O situație similară se atestă și în cazul centralelor electrice de pe malul drept al Nistrului. Totuși, în condițiile sistării livrărilor de gaze pe o perioadă mai îndelungată de timp, pentru a putea asigura producerea fără întrerupere a energiei termice și a electricității, va trebui de soluționat problema aprovizionării centralelor electrice cu păcură. În prezent, malul drept dispune de rezerve ce ar putea asigura funcționarea în regim autonom timp de doar 15 zile²⁹.

Prețul resurselor energetice

În perioada 2007-2015 prețul la energie a crescut mult mai rapid comparativ cu majorarea venitului disponibil al populației. Astfel, încălzirea centralizată s-a scumpit de 3,3 ori, prețul gazelor naturale din rețea și a energiei electrice s-a majorat de 2,2 ori, iar costul altor combustibili a crescut de aproape 1,6 ori. În același

timp, venitul disponibil exprimat în termeni reali s-a mărit doar cu 6,9%. Creșterea accelerată a prețurilor a determinat majorarea ponderii plăților pentru energie în structura cheltuielilor gospodăriilor casnice, de la 9,4% în 2007 până la 14,1% în 2014³⁰. Faptul că, în structura cheltuielilor populației, cele destinate energiei au depășit cota de 10% denotă clar că în Republica Moldova se atestă fenomenul „sărăciei energetice”³¹.

Pot fi enumerați mai mulți factori ce au cauzat (și pot cauza pe viitor) majorarea prețului la energie:

- Gazul și, parțial, energia electrică sunt importate, iar tarifele interne sunt dependente de evoluția prețurilor de import și de dinamica leului moldovenesc. În 2015 față de 2007, importul gazului s-a scumpit de 2,3 ori, iar prețul de achiziționare a electricității a crescut de 3,8 ori în 2015 în comparație cu 2005. De asemenea, comparativ cu 2007, cursul nominal al leului moldovenesc față de dolarul SUA s-a depreciat, în anul 2015, cu 35,5%;
- Din cauza reducerii consumului de energie termică în ultimii ani (în 2015 livrările către consumatori s-au micșorat cu 12,4% comparativ cu 2010), regimurile actuale de funcționare a CET-urilor sunt departe de cele nominale, determinând o eficiență redusă³². Generarea energiei termice în regim de cogenerare nu

³⁰ Calculele EG în baza datelor preluate de pe <http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=263&id=2206>.

³¹ Nu este o definiție unanim acceptată privind sărăcia energetică. Totuși, în unele state europene, precum Franța și Marea Britanie, sărăcia energetică este definită drept situația în care peste 10% din veniturile disponibile ale populației sunt destinate pentru plata energiei (Bouzarovski, S., Social justice and climate change: Addressing energy poverty at the European scale, p. 11).

³² Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2030, preluată de pe: <http://lex.justice.md/md/346670/>

²⁹ Asigurarea securității energetice a Republicii Moldova: oportunități interne și externe, Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT”, Chișinău, 2014, p. 9.

Tabelul 5. Principalii indicatori monitorizați privind mediul și sectorul energetic

Indicatori statistici	2013	2014	2015
Productivitatea energetică, PIB în MDL 2010/kg echivalent cărbune	26,81	–	–
Importul de gaze naturale, mln m ³	1031,1	1053,1	1008,5
Prețul de import a gazelor naturale, USD/1000 m ³	379,6	377,1	256
Energie electrică procurată, mln kWh	3959,7	4034,7	4050,4
Prețul mediu de procurare a energiei electrice, MDL/kWh	0,99	1,06	1,33
Consumul energiei, % din cheltuielile gospodăriilor	14,1	14,1	–
Emisiile de CO2 de la sursele staționare și mobile, tone per capita	2	–	–
Ponderea populației cu acces la canalizare îmbunătățită, %	60,2	63,2	–

poate compensa costurile ridicate pentru electricitate, iar acest fapt determină majorarea tarifelor operate de CET-uri;

- Alți factori ce determină majorarea prețurilor la energie se referă la: (i) reorientarea unor consumatori spre utilizarea surselor energetice alternative de gaze, cărbune și lemn, care sunt mai ieftine – fapt ce are un impact negativ asupra sistemului de aprovizionare cu energie termică și a producerii energiei electrice³³; (ii) starea precară a activelor din sectorul energetic, care sunt învechite și uzate și (iii) acumularea datoriilor la achitarea facturilor pentru energie.

Pe lângă cauzele obiective, aplicarea unor practici neconcurențiale și realizarea unor tranzacții obscure sunt factori ce determină majorarea nejustificată a prețurilor la anumite produse energetice. În pofida faptului că există acte normative ce reglementează tarifele pentru energie, aplicarea unor scheme obscure a dus la creșterea exagerată a prețurilor. Un exemplu elocvent în acest sens este piața produselor petroliere. Aici, comportamentul agenților economici denotă o probabilitate mare pentru crearea aranjamentelor necompetitive și, implicit, pe acest segment al pieței energetice se atestă inconsistența prețurilor sub aspectul nivelurilor și ajustărilor la variațiile externe, precum și politica netransparentă de preț practică de majoritatea companiilor petroliere³⁴. În aceeași ordine de idei, trebuie de menționat și Compania transnistreană „Energocapital”, agent economic ce intermediază tranzacțiile de livrare a energiei electrice către malul drept al Nistrului. Există suspiciuni că „Energocapi-

³³ Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2030, preluată de pe: <http://lex.justice.md/md/346670/>

³⁴ Lupușor, A., Piața produselor petroliere din Moldova: analiza reglementării, concurenței și prețurilor, Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”, Chișinău, 2011, p. 32

tal” aplică scheme prin care „umflă” nejustificat prețurile de livrare a electricității.

Recomandări de politici

- Securitatea energetică a Republicii Moldova poate fi consolidată în contextul cooperării cu Ucraina și, în mod special, cu România, or, ambele state dispun de un potențial semnificativ în domeniul energetic.** Ucraina pare să-și fi rezolvat problemele din sectorul electro-energetic și, într-o perioadă scurtă, ar putea reîncepe exportul de electricitate. La fel, prin importarea gazului din UE, Ucraina a demonstrat că poate, cel puțin parțial, să-și asigure autonomia energetică față de Rusia. În cazul României, în linii mari, putem vorbi despre o autosuficiență energetică, drept care statul vecin ar putea în mod autonom să-și asigure independența energetică pe toate segmentele. De altfel, atât România, cât și Ucraina, pentru a-și fortifica securitatea, intenționează să dezvolte proiecte energetice serioase, cum ar fi exploatarea gazului de șist sau construcția terminalelor pentru stocarea gazului lichefiat. Republica Moldova trebuie să profite de această situație și să dezvolte proiecte energetice comune cu Ucraina și România.
- Conectarea la sistemul energetic românesc trebuie să fie o sarcină primordială pentru Republica Moldova.** Aceasta va asigura realizarea a două sarcini. În primul rând, ar putea fi asigurată livrarea stabilă a gazelor și a energiei electrice către Republica Moldova. În al doilea rând, în cazul țării noastre, prin intermediul României se va putea realiza conectarea la piața energetică a UE, care este mai sigură și mai predictibilă. Realizarea conexiunii dintre sistemele energetice ale celor două state cere timp și resurse necesare pentru construcția infrastructurii fizice necesare. În cazul unor

condiții favorabile ce se referă, în particular, la existența unei voințe din partea Chișinăului, extinderea interconectării poate fi realizată într-o perspectivă medie de timp³⁵.

- **Autoritățile de la Chișinău trebuie să se pregătească bine pentru negocieri cu „Moldova-Gaz” și, implicit, „Gazprom”.** „Moldovagaz” ar putea utiliza poziția sa dominantă pe piața gazelor din țară pentru a limita livrarea gazelor din România. De altfel, Rusia, prin intermediul „Moldova-Gaz”, încearcă să blocheze implementarea Pachetului energetic III al UE. O altă problemă în relația dintre Republica Moldova și „Gazprom” ține de datoria regiunii transnistrene. „Gazprom” poate cere de la autoritățile moldovenești achitarea tuturor datoriilor – atât a celor acumulate de Chișinău, cât și pentru gazele consumate de Tiraspol. „Conectarea la surse alternative de import a gazelor i-ar oferi Chișinăului siguranță, însă acest obiectiv poate fi atins într-o perioadă îndelungată de timp. Într-un orizont scurt de timp, ar trebui de achitat datoria generată de consumul de gaze pe malul drept al Nistrului, iar pentru discuțiile cu „Gazprom” este cazul să se vină cu argumente juridice solide.
- **În condițiile prețurilor joase la petrol, Republica Moldova poate să insiste pe prelungirea actualului contract cu „Gazprom”.** Deoarece costul importat este conectat la prețul petrolului, prețurile reduse la acest combustibil pe piața mondială favorizează Republica Moldova.
- **Republica Moldova trebuie să negocieze cu Ucraina, pentru a-și putea asigura procurarea energiei, în cazul unei eventuale sistări a furnizării gazelor și electricității într-un viitor apropiat.**

O posibilă izbucnire, într-un timp proximal, a unui nou „război al gazelor” dintre Ucraina și Federația Rusă ar putea conduce la sistarea tranzitării gazelor rusești pe teritoriul Ucrainei. În acest caz, Republica Moldova ar putea procura gazele din Ucraina, care la rândul său poate importa energie din UE. Aceeași abordare trebuie utilizată și în problema livrării electricității. În cazul sistării livrării energiei către malul drept al Nistrului, singura posibilitate de furnizare la scară largă a electricității va fi importul acesteia din Ucraina.

- **Pe termen scurt, Republica Moldova ar trebui să-și mărească rezervele de păcură.** În cazul sistării furnizării gazelor, o rezervă mai mare de păcură ar permite o funcționare în regim autonom a sistemelor termo- și electro-energetic.
- **Chișinăul trebuie să facă un efort investițional enorm în domeniul energetic.** Starea precară a activelor cauzează eficiența redusă și cheltuieli mai mari legate de întreținerea infrastructurii, iar drept urmare prețurile trebuie majorate. Renovarea infrastructurii energetice, precum și dezvoltarea noilor proiecte (instalații pentru surse regenerabile de energie sau construcția unui depozit subteran pentru gaze) va asigura furnizarea stabilă și eficientă a energiei, și va diminua costurile de întreținere. La rândul său, acest fapt va determina reducerea ritmurilor de creștere a prețurilor.
- **Instituțiile de resort trebuie să-și activeze acțiunile orientate spre combaterea aplicării unor scheme frauduloase în sectorul energetic, pentru a stopa majorările nejustificate de prețuri.** La fel, trebuie de asigurat aplicarea unor metodologii de stabilire a tarifelor, prin intermediul cărora ar fi exclusă posibilitatea introducerii costurilor nejustificate.

³⁵ Lupușor A., Fala A., Popa A., Cenușă D., Morcotișo I., Prohnițchii V., Republica Moldova 2015. Raport de stare a țării., Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”, Chișinău, 2015, p. 39

Politica internă și externă

În anii 2015-2016, politica internă a Republicii Moldova a fost influențată puternic de coagularea unor noi forțe politice, iar pe partea externă s-a remarcat sporirea vizibilității UE, dinamizarea relațiilor moldo-române și resuscitarea factorului rusesc. Agenda reformelor a fost accelerată, dar opoziția, societatea civilă și partenerii externi au continuat să trateze cu neîncredere guvernarea. Dependenta politică și corupția din justiție, corupția sistemică, politizarea instituțiilor, dosarul fraudelor bancare au dominat în topul îngrijorărilor publice. În pofida numeroaselor crize din UE, a nivelului scăzut de încredere în guvernare și a pozițiilor puternice ale forțelor pro-ruse, simpatiile proeuropene ale cetățenilor s-au restabilit, deși neesențial, fiind în continuare sub nivelul celor pro-euroasiatice³⁶. Disfuncționalitățile instituționale ale statului, au condus la erodarea legitimității autorităților centrale, aprofundând riscurile de securitate legate de stabilitatea instituțiilor democratice și de coeziunea internă.

Politica internă

În perioada evaluată, în politica internă a țării au avut loc mai multe schimbări semnificative. Sprijinul public pentru partidele politice aflate la guvernare în peri-

³⁶ Dionis Cenușa, Moldova între Uniunea Europeană și Uniunea Euroasiatică: sondaje și tendințe, Info-Prim Neo, 6 Mai 2016, <http://ipn.md/ro/integrare-europeana/76403>.

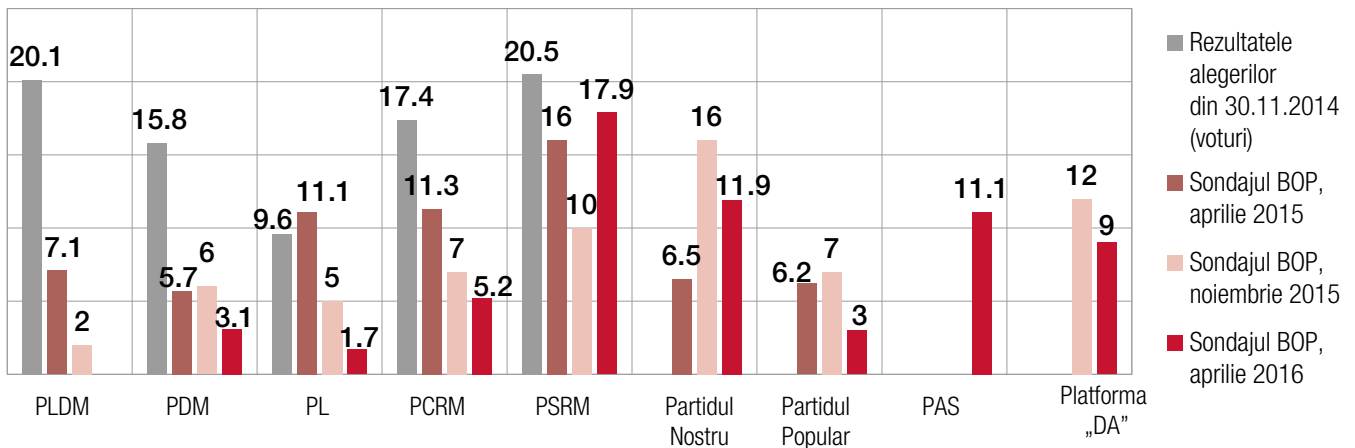
oada 2009-2016³⁷ a înregistrat un colaps³⁸. În paralel, a încetat existența duopolului politic PLDM-PDM, ca urmare a reținerii, pe 15 octombrie 2015 și acuzării ex-liderului PLDM, Vlad Filat, de corupție pasivă și trafic de influență, pentru care a fost condamnat la nouă ani de închisoare cu executare, în prima instanță (27 iunie 2016). Guvernarea de coaliție a continuat, însă condusă de PDM și PL, iar ponderea PDM în cadrul acesteia o depășește semnificativ pe cea a PL, datorită controlului deținut asupra funcțiilor de conducere în Parlament și Guvern, dar fără a controla Președinția. Astfel, în Parlament, PDM a reușit să atragă de partea sa cel puțin 57 de deputați, care numără legislatori PDM, PL, ex-comuniști și ex-liberal-democrați. În paralel, PDM și-a extins controlul asupra a 12 din cele 16 ministere (patru fiind cedate PL³⁹) – aceasta, adițional la influența pe care deja o exercita asupra Procuraturii Generale, Centrului Național Anticorupție și altor agenții de stat și instituții subordonate. Deși s-a constatat o sporire efectivă a controlului PDM asupra instituțiilor, în particular, după retragerea reprezentanților PLDM, în anumite cazuri speciale PDM renunță la principiul de distribuție a instituțiilor, aplicat pe larg în perioada 2009-2016. Această excepție se referă la Banca Națională a Moldovei, soldată cu alegerea în bază de concurs deschis a noului guvernator (martie 2016). Este un caz izolat care s-a datorat mai degrabă presiunii interne și externe enorme, precum și crizei fără de precedent din sectorul bancar, decât schimbării radicale de atitudine față de forma netransparentă și nedemocratică de partajare a instituțiilor. Fapt confirmat

³⁷ Partidele aflate la guvernare în perioada 2009-2015 – Partidul Liberal Democrat (PLDM), Partidul Democrat (PDM), Partidul Liberal (PL).

³⁸ IPP, Barometrul de Opinie Publică, pag. 44, Aprilie 2016, http://ipp.md/public/files/Barometru/BOP_04.2016_prima_parte_finale-r.pdf,

³⁹ Ministerul Apărării, Ministerul Educației, Ministerul Mediului, Ministerul Transporturilor.

Figura 14. Reprezentarea opțiunilor politice ale cetățenilor, %



Sursa: Barometrul de Opinie Publică, IPP

de ezitarea guvernării de a replica exemplul BNM în cazul altor instituții importante, considerate ca fiind politizate (CNA, Procuratura Generală etc.).

Noile partide de orientare vestică (Partidul „Platforma Demnitate și Adevăr” și Partidul Acțiune și Solidaritate, mai puțin PPEM)⁴⁰, precum și cele din opoziția pro-rusă (Partidul Socialiștilor din Moldova (PSRM) și „Partidul Nostru”), au ajuns singurele forțe politice de opoziție creditate cu șanse de a depăși pragul electoral de 6% pentru a accede în Parlament (Figura 14). Cu toate acestea, cu excepția PSRM, majoritatea partidelor noi beneficiază de sprijin preponderent în capitală (Chișinău) și mai puțin în localitățile mai mici și cele rurale. Alegerile locale din iunie 2015 au dovedit că partidele din actuala și fostele guvernări își mai păstrează influența, grație structurilor locale încă solide de care dispun (în particular, PLDM, PDM, PCRM)⁴¹.

În vederea ieșirii din izolare internă și externă, dar și pentru restabilirea fluxurilor anterioare de asistență externă, guvernarea a relansat agenda reformelor, prin intermediul „foii de parcurs pentru implementarea reformelor prioritare” pentru perioada martie-iulie 2016, cu măsuri dedicate pentru 13 sectoare (82 de acțiuni), multe dintre care inspirate din Concluziile Consiliului Uniunii Europene (UE) din februarie 2016. Deși autoritățile au concentrat toate resursele instituționale și politice pentru a realiza obiectivele acestei „foi de parcurs”, multe dintre acțiuni au fost îndeplinite cu deficiențe⁴². La fel, autoritățile au resuscitat

dialogul cu societatea civilă⁴³, dar cea din urmă a menținut neschimbat gradul de precauție și neîncredere față de inițiativele guvernării, acuzată constant de tendințe de autoritarism și de capturare a statului. Percepția față de corupție a rămas la un nivel înalt, chiar dacă CNA a raportat o creștere a numărului de infracțiuni cercetate și de sentințe emise pe cazuri de corupție (Tabelul 6).

Între timp, a fost resuscitat procesul de punere în aplicare a Acordului de Asociere cu UE, inclusiv datorită intrării depline în vigoare a Acordului (1 iulie 2016)⁴⁴, notându-se însă o concentrare pe aspecte tehnice și de raportare către UE. A fost instituit un mecanism de cooperare între Guvern și Parlament în domeniul îndeplinirii Acordului, cu scopul sincronizării și dinamizării reformelor, deseori tergiversate tocmai la etapa legislativă. Aspectele ce țin de lipsa de voință politică, capacitățile instituționale reduse, resursele financiare insuficiente și complexitatea normelor europene (directive, regulamente, reglementări tehnice etc.) au continuat să producă constrângeri asupra agendei europene (sectorul justiției, sectorul bancar, siguranța alimentelor, infrastructura calității, transportul etc.).

Pentru depășirea blocajelor instituționale și pentru a preveni escaladarea crizelor politice, Curtea Constituțională a adoptat o hotărâre prin care se revine

cu deficiențe, iar zece acțiuni (14%) nu au fost realizate, <http://expert-grup.org/ro/activitate/item/1292-aplicatie-monitorizare-reforme-guvern>.

⁴³ Reprezentanții guvernării au preluat ideea permanentizării mecanismului de cooperare între sectorul asociativ și cel executiv, anterior dependent de ciclurile de formare ale guvernului - Consiliul Național pentru Participare.

⁴⁴ La începutul lui 2016, au fost încheiate procedurile tehnice de ratificare a Acordului de Asociere în cadrul UE. Iar de la 1 iulie, Acordul este în vigoare în Uniunea Europeană, în Republica Moldova el fiind în vigoare din iulie 2014.

⁴⁰ PPEM – august 2015, Partidul Platforma DA – decembrie 2015, PAS – mai 2016.

⁴¹ Rezultatele alegerilor locale din iunie 2015, ADEPT, <http://www.e-democracy.md/elections/local/2015/>.

⁴² Potrivit Expert-Grup, CRJM și ADEPT, 35 (51%) din acțiunile incluse în Foia de parcurs au fost realizate fără deficiențe; 24 (35%) au fost realizate

la procedura de alegere directă a președintelui țării de către cetățeni⁴⁵. Hotărârea Curții a venit ca urmare a sesizării a 18 deputați PLDM, depusă în noiembrie 2015. Modificarea legislației electorale prin revenirea la alegerea directă a președintelui a fost criticată de sectorul asociativ pentru lipsa de transparență. În urma acestor modificări, opoziția politică s-a divizat (cel puțin temporar) din nou, iar partidele de la guvernare (PDM și PL) au reușit să evite noi proteste în masă (inclusiv violente) și să prevină o nouă criză politică legată de nealegerea președintelui în parlament (cu cel puțin 61 voturi), respectiv declanșarea alegerilor parlamentare anticipate.

Anumite eforturi au fost depuse de guvernare pentru a reanima dialogul cu autonomia găgăuză, în particular, prin lansarea unei comisii interparlamentare. De asemenea, în mare parte datorită președinției Germaniei în cadrul OSCE, s-a reușit deblocarea formatului de negocieri „5+2”, cu autoproclamatele autorități transnistrene. Dar, în contextul acestor negocieri, Chișinăul a acceptat unele propuneri care favorizează în mod unilateral Tiraspolul (privind înmatricularea automobilelor din regiune și accesul la circulația internațională, recunoașterea diplomelor de studii, interconexiunea telefoniei fixe)⁴⁶. Legitimitatea slăbită a autorităților centrale a fost folosită atât de către liderii UTA Gagauz-Yeri, cât și de către administrația de la Tiraspol pentru a-și consolida propriile poziții.

Politica externă

În politica externă, s-a observat renunțarea definitivă a UE la abordarea romantică în raport cu Republica Moldova, atitudine confirmată de concluziile foarte dure ale Consiliului UE⁴⁷. Pozițiile critice ale europenilor au căpătat un caracter permanent, în particular, în ceea ce privește statul de drept.

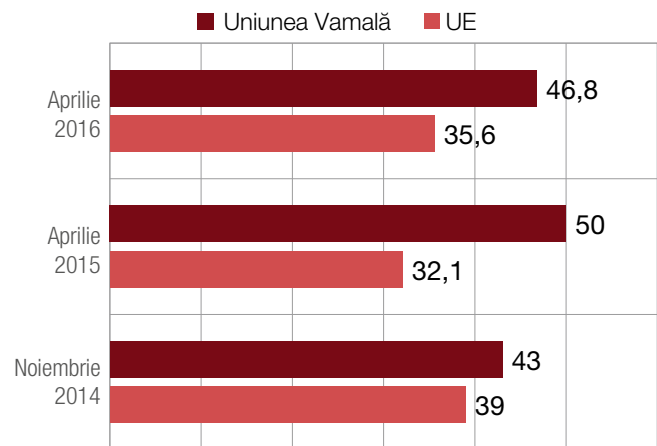
În decursul anului 2016, Delegația UE a inițiat acțiuni de îmbunătățire a comunicării privind integrarea europeană în Republica Moldova, obiectiv inclus, la fel, în noua Politică Europeană de Vecinătate, preconizată până la finele lui 2016. De asemenea, de o

⁴⁵ Hotărârea Curții Constituționale privind controlul constituționalității unor prevederi ale Legii nr. 1115-XIV din 5 iulie 2000 cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova, privind alegerea Președintelui, din 4 martie 2016.

⁴⁶ Protocolul ședinței oficiale a „Conferinței permanente pe probleme politice în procesul de reglementare transnistreană”, Berlin, 2-3 iunie 2016, http://gov.md/sites/default/files/2016_06_03_protokol_52_berlin_0.pdf.

⁴⁷ Council conclusions on the Republic of Moldova, 15 februarie 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/15-fac-moldova-conclusions/>.

Figura 15. Distribuția simpatiilor geopolitice ale populației, %



Sursa: Barometrul de Opinie Publică, IPP

popularizare mai largă s-a bucurat asistența europeană dedicată energiei regenerabile, măsurilor de consolidare a încrederii în contextul conflictului transnistrean, susținerea agriculturii și dezvoltării regionale în UTA Gagauz-Yeri și Taraclia. Aceste măsuri au generat oportunități semnificative pentru reabilitarea imaginii Uniunii Europene, imagine care, deocamdată, rămâne insuficient de puternică pentru a contrabalansa vectorul ruso-euroasiatic (Figura 15). La fel, dispoziția proeuropeană din societate este vulnerabilă față de rivalitățile geopolitice pe plan intern, care s-ar putea intensifica dacă viitorul președinte al țării va fi pro-rus. În același timp, diviziunile interne din UE pe tema politicilor de azil și migrație, implicațiile referendumului din Marea Britanie (Brexit), emergența partidelor politice anti-europene și anti-sistemic (Germania, Franța, Olanda, Suedia etc.) și propaganda rusească anti-europeană produc presiuni adiționale.

Relațiile cu vecinii sunt relativ stabile. În relațiile cu România, adițional la cooperarea în domeniile transfrontalier, transporturi, vamal și energetic, a fost intensificat dialogul cu Bucureștiul pentru obținerea unui împrumut considerabil (150 milioane de euro)⁴⁸. Această asistență financiară este crucială pentru supraviețuirea politică a guvernării, în situația în care asistența bugetară directă a UE a fost suspendată în 2015, iar reluarea ei este condiționată cu inițierea unui memorandum nou cu FMI, preconizat până la finele lui 2016. Relația cu Ucraina a fost marcată de situația creată în

⁴⁸ Guvernul aprobă prima tranșă a împrumutului de 150 de milioane de euro către Republica Moldova, 8 august 2016, <http://revista22.ro/70255257/guvernul-aproba-prima-transa-a-imprumutului-de-150-milioane-de-euro-catre-republica-moldova.html>.

comerțul bilateral, unde autoritățile moldovenești au activat restricții non-tarifare temporare (la ciment, lactate și carne) pentru a tempera efectele exporturilor ucrainene, care brusc au devenit mai competitive grație devalorizării hrivnei.

Factorul rusesc reapare în vizor prin „foaia de parcurs” pentru relansarea relațiilor comerciale bilaterale, preconizată spre aprobare în noiembrie 2016, după alegerile prezidențiale din Republica Moldova (30 octombrie 2016). Totodată, au fost menținute interdicțiile și barierele tarifare la exporturile moldovenești în Federația Rusă, în același timp producătorii din autonomia găgăuză și regiunea transnistreană beneficiind de acces facilitat pe piața rusă. Resuscitarea factorului rusesc coincide cu fortificarea pozițiilor NATO în România (sud-estul și estul Europei) și confirmarea asistenței pentru Republica Moldova, obținute la Summitul de la Varșovia (iulie 2016), dar și cu intensificarea acțiunilor militare în estul Ucrainei, ca urmare a sprijinului oferit forțelor separatiste de către Federația Rusă.

În perioada analizată, în politica internă și externă au fost înregistrate următoarele **tendințe majore**:

- **Reînnoirea clasei politice.** În urma fărâmițării dreptei politice – de regulă, reprezentată de partide de orientare occidentală – au apărut două forțe politice cu potențial electoral vizibil: Platforma „DA” și PAS. Acestea au reușit, într-un timp relativ scurt, să absoarbă o bună parte din electoratul PLDM și PL, dar și din cel al altei forțe noi – Partidul Popular European din Moldova (PPEM). Totodată, pe stânga eșichierului politic, „Partidul Nostru” și PSRM au continuat să atragă de partea lor electoratul cândva loial PCR și PDM. Creșterea ponderii noilor partide se datorează, la fel, amplificării spiritului protestatar în societate (cu circa 10%)⁴⁹, tendință asociată cu permanentizarea protestelor antiguvernamentale (începând cu luna septembrie 2015) și cu manifestări de radicalizare a acestora (ianuarie 2016).
- **Intensificarea manifestărilor „statului capturat”.** Această tendință este evaluată prin prisma a trei aspecte: (1) accesul la procesul decizional; (2) gradul de influență asupra instituțiilor; și (3) implementarea unor politici convenabile pentru interesele economice ale unor grupuri înguste. Primul și al doilea aspect s-a observat atunci când puterea de decizie în cadrul guvernării a fost preluată de către un singur partid (PDM) atât în legislativ, cât și în executiv⁵⁰. Cel de-al treilea aspect rezultă din adoptarea, de către coalitia de guvernare,

⁴⁹ Analiza comparată a rezultatelor BOP aprilie 2015 și BOP aprilie 2016.

⁵⁰ Guvernul lui Pavel Filip, afiliat lui Vladimir Plahotniuc, a primit votul de învestitura din partea majorității (57 de voturi) de către deputații (PDM, PL, 14 ex-comuniști și deputați ex-PLDM).

a unor decizii care tind să avantajeze interesele guvernării. Aceasta se referă, spre exemplu, la proiectul noului Cod al Audiovizualului, adoptat în prima lectură (1 iulie 2016) cu ignorarea recomandărilor societății civile și criticat de către partenerii externi. Prevederile noului Cod obligă posturile TV din țară să difuzeze zilnic producție locală (cel puțin opt ore) și să asigure producție autohtonă pentru orele de maximă audiență. Doar un număr restrâns de instituții media ar fi în măsură să îndeplinească asemenea condiții extrem de exigente, majoritatea dintre acestea fiind cele care sunt deținute de către „General Media Group” (Publika TV, Prime TV, Canal 2 și Canal 3) – holdingul media afiliat, prin intermediari și companii off-shore, prim-vicepreședintelui PDM și coordonatorului executiv al coaliției de guvernare⁵¹. Prin urmare, exigențele propuse de noul Cod ar putea crea bariere pentru activitatea televiziunilor care retransmit posturile TV străine și nu au resurse suficiente pentru a realiza mai multă producție proprie (TV7, N4 etc.)

- **Noi dezechilibre în relația dintre Centru și regiuni.** După precedentul din februarie 2014 (referendumul privind autodeterminarea externă), UTA Gagauz-Yeri revine la acțiuni unilaterale. Noile hotărâri adoptate de aceasta în domeniul educației și cel electoral intră în conflict cu legislația națională. Mai mult ca atât, executivul găgăuz a lansat amenințări de nerespectare a legislației (boicotarea noului Cod al Audiovizualului, dacă acesta va restricționa sursele media rusești). Punctul culminant a constituit hotărârea Comratului de a anula (august 2016) legalitatea mecanismului actual de control administrativ din partea autorităților centrale, funcțional din 2003. Alte tensiuni între Centru și regiuni se observă în cazul municipiului Bălți, unde Renato Usatîi, primarul acestei localități și lider al formațiunii „Partidul Nostru”, a vociferat ideea extinderii municipiului din contul raioanelor de nord ale țării (aproximativ zece raioane). Într-o altă ordine de idei, Tiraspolul a exploatat flexibilitatea autorităților centrale în negocieri pentru a consolida regimul separatist (prevederile Protocolului de la Berlin din iunie 2016 privind recunoașterea actelor de studii, a numerelor de înmatriculare pentru autovehiculele din regiune etc.). Totodată, administrația de Tiraspol continuă să fie asistată în intensificarea relațiilor comerciale cu regiunile rusești, la fel ca și autonomia găgăuză.
- **Activizarea factorului rusesc.** La finele lunii iunie 2016, înainte de vizita viceprim-ministrului rus, Dmitri Rogozin, la Chișinău (iulie 2016), Federația Rusă propune părții moldovenești o „foaie de parcurs” în ve-

⁵¹ RISE Moldova, mai 2015, <https://www.rise.md/articol/plahotniucleaks/>

derea restabilirii relațiilor comerciale. Conținutul documentului prevede însă fortificarea pozițiilor rusești (în sectorul energetic⁵²), dar și ale regiunilor pro-ruse din țară (autonomia găgăuză și regiunea transnistreană), prin demersul de includere a acestora în formatul interguvernamental moldo-rus. Totodată, în schimbul restabilirii comerțului bilateral, Federația Rusă cere restabilirea angajamentelor Moldovei din cadrul CSI, care contravin prevederilor Acordului de Asociere cu UE (metrologie, standardizare, reglementări tehnice). Un alt obiectiv major al Federației Ruse este deblocarea transportării de încărcături și soldați spre regiunea transnistreană. În acest context, împreună cu unitățile militare din regiunea transnistreană, militarii ruși au desfășurat o serie de exerciții militare în decursul anului 2016. Adițional, autoritățile ruse continuă să convingă autoritățile de la Chișinău de necesitatea deschiderii unui consulat rus în regiunea transnistreană. Ideea necesității unui consulat rus la Tiraspol este sprijinită, indirect, de deschiderea a 22 de secții de votare în regiune, cu prilejul alegerilor parlamentare în Duma de Stat din 18 septembrie 2016 – acțiune care a fost criticată de Chișinău, dar într-o manieră lejeră. În paralel, în regiunea transnistreană s-au dinamizat activitățile de recrutare a soldaților pentru armata rusă din rândul locuitorilor regiunii, și s-a intensificat sprijinul pentru separatiștii din estul Ucrainei (Donbass).

- **Sporirea presiunilor din partea UE.** Criticile oficialilor europeni și ai Delegației UE de la Chișinău față de abuzurile și lipsa de progres în realizarea reformelor (ex.: proiectul Legii „big brother”⁵³, reforma justiției, noul Cod al Audiovizualului, cazul primarului de Taraclia) au căpătat caracter tot mai frecvent. SUA a luat poziții similare cu cele ale europenilor, sporind astfel presiunile asupra guvernării, în paralel cu presiunea generată de protestele antiguvernamentale și radicalizarea acestora.

Implicații mai largi și riscuri

Evoluțiile înregistrate în perioada 2015-2016 au implicații serioase asupra mai multor aspecte fundamentale pentru stabilitatea și securitatea țării:

⁵² Conform textului „foii de parcurs”, reflectat în presă, partea rusă ar fi solicitat extinderea contractului de achiziționarea a energiei electrice de la Centrala de la Cuciurgan, aflată în posesia Inter RAO EES după încheierea acestuia în aprilie 2017, <http://kommersant.ru/doc/3037632>

⁵³ Proiectul legii denumit generic „big brother” a fost elaborat de către Ministerul de Interne, făcându-se referință la practica europeană, cu scopul combaterii pornografiei infantile și a terorismului, dar a fost calificată de societatea civilă, inclusiv oficialii europeni, drept tentativă de a institui cenzură pe Internet.

- **Realizarea eficientă a reformelor și buna funcționare a instituțiilor.** Consolidarea fenomenului de „stat capturat” prin monopolizarea puterii politice pune în dificultate realizarea deplină a reformelor în sectoarele sensibile (justiție, combaterea corupției, infrastructura regulatorie, politicile anti-monopol, gestionarea fondurilor publice). Totodată, „colonizarea” politică a instituțiilor împiedică aplicarea legislației care trebuie să asigure independența justiției, buna administrare a fondurilor publice, promovarea politicilor concurențiale etc.
- **Stabilitatea instituțiilor democratice.** Au sporit cazurile de aplicare a practicilor non-democratice și ilegale: (i) cazuri de corupere și de intimidare a deputaților (PCRM, PLDM) la formarea majorității parlamentare și la constituirea Guvernului; (ii) consolidarea verticalei puterii de către PDM, asistat de PL și alți circa 20 deputați transfugi. Aceste aspecte afectează stabilitatea instituțiilor democratice. În primul rând, din cauza consolidării verticalei puterii, este subminat echilibrul de puteri în stat („check and balances”), crucial pentru o democrație viabilă. În al doilea rând, subordonarea procesului decizional direct unui singur partid reduce rolul instituțiilor reprezentative, alese de către cetățeni (Parlament). În al treilea rând, riscul de a altera rezultatele alegerilor, prin coruperea sau intimidarea deputaților în favoare anumitor decizii politice, extinde neîncrederea electoratului față de instituțiile statului (parlament, guvern, autorități publice, agenții etc.), inclusiv față de cele necontrolate de către PDM (Președinția) și, în general, față de forma democratică de guvernare. În fine, concentrarea puterii decizionale antrenează instituțiile să activeze în realizarea unor interese înguste (supraviețuirea guvernării), ceea ce inevitabil distrage atenția de la interesele publice (pedepsirea infractorilor care au comis fraudele bancare și restituirea banilor, reformarea sectorului justiției etc.).
- **Consistența și ireversibilitatea procesului de integrare europeană.** Persistă o abordare mai degrabă tehnică și superficială din partea autorităților față de agenda europeană. Din punct de vedere politic, partidele pretins pro-europene de la guvernare sunt compromise, iar cele nou apărute fie sunt pro-ruse („Partidul Nostru”), fie sunt reticente față de anumite manifestări ale integrării europene (Platforma DA, PAS – drepturile omului)⁵⁴ sau, și mai grav, sunt asociate cu actuala guvernare oligarhică (PPEM). Mai mult ca atât,

⁵⁴ Platforma DA, PAS, dar și PPEM nu au condamnat manifestările radicale ale grupurilor religioase împotriva participanților la Marșul „Fără Frică” din luna mai 2016.

agenda europeană înfruntă dificultăți determinate de complexitatea legislației europene, disfuncțiile cadrului regulator, deficitul de capacități instituționale și resurse umane. Adicional, neconformitatea infrastructurii calității, exigența standardelor europene și pregătirea insuficientă a producătorilor moldoveni pentru a accesa piața europeană împiedică valorificarea eficientă a Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ZLSAC), cauzând antipatie în rândul anumitor categorii de cetățeni.

- **Menținerea integrității teritoriale a țării.** Acțiunile autonomiei găgăuze în vederea extinderii propriilor competențe contravin legislației naționale, afectând astfel caracterul unitar al țării. O serie de factori au contribuit la înrăutățirea situației: lacunele legale agravate în timp, erodarea legitimității Puterii centrale și colapsul forțelor politice stataliste în autonomie. Totodată, ca și administrația de la Tiraspol, autonomia găgăuză este sprijinită de Federația Rusă în vederea sporirii ponderii sale economico-politice în raport cu autoritățile centrale de la Chișinău.
- **Funcționarea statutului de neutralitate.** Intensificarea colaborării militare dintre Federația Rusă și regiunea transnistreană (organizarea frecventă a unor manevre militare) confirmă ineficiența statutului de neutralitate a Republicii Moldova, determinată de ignoranța părții ruse față de prevederile acordurilor bilaterale moldo-ruse și față de legislația internațională în materie de suveranitate și integritate teritorială. Evacuarea potențialului militar rusesc din regiunea transnistreană și înlocuirea pacificatorilor ruși cu o misiune internațională sunt indispensabile pentru a asigura realizarea de facto a principiului de neutralitate a țării.

Aspectele analizate generează o serie de riscuri majore la adresa securității naționale și chiar a fundamentelor construcției statale:

- **Erodarea democrației și subminarea statalității.** Pe de o parte, menținerea actualului nivel de guvernare, concentrat de facto pe un singur partid, ar putea produce noi disfuncționalități considerabile în instituțiile democratice, orientând și mai mult populația spre modelul autocratic de guvernare (similar celui din Federația Rusă). Pe de altă parte, aceasta nivelează încrederea populației în instituțiile statului, stimulează disocierea de stat prin obținerea altor cetățenii (România, Rusia), stimulând migrația populației active (în special, tineri și persoanele cu potențial economic) și afectând situația demografică, respectiv bugetară a țării. În consecință, elementele politice radicale își vor spori influența, iar conflictele între uniuniști și stataliști se pot acutiza. Pe

termen scurt și mediu, dacă fenomenul de „capturare a statului” nu este eradicat, iar situația politică și economică degradează semnificativ, Republica Moldova riscă să se convertească din „stat slab” într-un „stat falimentar”, erodând definitiv coeziunea social-politică internă.

- **Acutizarea focarelor de instabilitate în interiorul țării.** Multiplicarea pașilor unilaterali ai autonomiei găgăuze creează premise pentru animozități în relația cu autoritățile centrale. Legitimitatea redusă a autorităților centrale încurajează noi demersuri din partea UTA Gagauz-Yeri în favoarea mai multor atribuții, chiar dacă aceste măsuri contravin legislației. Sprijinul politic și economic oferit de Federația Rusă pentru autoritățile și exportatorii găgăuzi încurajează acțiunile unilaterale ale autonomiei. După alegerile locale din 2015, alt exponent pro-rus – liderul „Partidului Nostru”, Renato Usatii – a început să depună eforturi ce ținesc transformarea municipiului Bălți într-un centru (geo)politico-administrativ, rival autorităților centrale de la Chișinău. Toate aceste dezechilibre, împreună cu erodarea Puterii centrale și avansarea „statului capturat”, favorizează ideea de „federalizare” a Republicii Moldova, promovată intens de PSRM și care, pe lângă regiunea transnistreană, ar putea viza, cel puțin, UTA Gagauz-Yer. Demersul privind federalizarea țării ar putea căpăta și mai multă vizibilitate dacă liderul PSRM (Igor Dodon) obține victorie în alegerile prezidențiale.
- **Apariția unor blocaje în procesul de integrare europeană.** Aplicarea efectivă a agendei europene comportă o serie de riscuri interne, precum complexitatea legislației europene, resurse instituționale și umane limitate etc. Adicional, dacă viitorul președinte va fi anti-european și pro-rus (socialistul Igor Dodon), ar putea interveni anumite complicații de ordin intern. De asemenea, persistă riscurile de emanație externă. Acestea derivă din inițiativele Federației Ruse de a readuce Republica Moldova în câmpul angajamentelor CSI (metrologie, standarde etc.) prin intermediul „foii de parcurs”, manipulând cu instinctul de supraviețuire al guvernării. Partea rusă are intenții similare și în raport cu regiunea transnistreană, care urmează să implementeze prevederi ZLSAC deja în 2016. La fel, viteza integrării europene ar putea încetini ca urmare a reticenței guvernelor europene, provocată de implicarea guvernării de la Chișinău în cazuri de corupție și de ilegalități transfrontaliere (sistemul bancar). Acest lucru poate fi declanșat de internaționalizarea dosarului fraudelor bancare, prin intervenția autorităților de investigație din SUA și UE.

Recomandări

- **Contracarea „statului capturat:** (i) susținerea actorilor integri din sectorul justiției (judecători, procurori, funcționari publici); (ii) democratizarea urgentă a partidelor politice și eliminarea intereselor obscure (transparența completă a fondurilor interne și sancționarea partidelor cu probleme, inclusiv prin anularea înregistrării lor); (iii) prioritizarea combaterii corupției politice; (iv) asigurarea independenței CNA, a Comisiei Naționale de Integritate și a Procuraturii prin desfășurarea unor concursuri deschise pentru funcțiile de conducere (similar bunelor practici aplicate în cazul Băncii Naționale) și prin introducerea unor garanții legale, folosind condiționalitățile partenerilor de dezvoltare; (v) intensificarea politicilor anti-monopol prin fortificarea instituțiilor regulatorii (Consiliul Concurenței, ANRE etc.), identificarea și anihilarea construcțiilor de monopol care pompează resurse către grupările oligarhice; (vi) limitarea participării companiilor, afiliate cu entități din zonele off-shore, în proiecte investiționale majore sau de privatizare a bunurilor publice, în sectoarele strategice ale economiei (sistemul bancar, energie, transport etc.).
- **Reînnoirea dialogului dintre Centru și regiuni:** (i) stabilirea și intensificarea dialogului politic cu regiunile care adoptă acțiuni unilaterale contrare legislației;
- (ii) îmbunătățirea legislației existente pentru a înlătura prevederile problematice și a elimina sursele de tensiune dintre Centru și regiuni (ex: revizuirea Legii privind statutul juridic special al UTA Gagauz-Yeri din 1994);
- (iii) asigurarea unui mediu informațional obiectiv și echidistant (intensificarea eforturilor financiare pentru dezvoltarea instituțiilor media independente în regiunile problematice);
- (iv) crearea unor platforme civice permanente care să conecteze sectorul asociativ de la Chișinău cu cel din regiuni.
- **Consolidarea agendei europene:** (i) elaborarea unei strategii oficiale și a unui plan de acțiuni de comunicare în domeniul integrării europene (cu criterii măsurabile de evaluare a performanței); (ii) fortificarea și diversificarea instrumentelor de comunicare în domeniul integrării europene atât pe dimensiunea instituțiilor de stat, cât și în rândul donatorilor, în particular, în cadrul Delegației UE și al ambasadelor țărilor UE; (iii) profesionalizarea funcționarilor publici la nivel central în domeniul politicilor europene și transferarea cunoștințelor către cadrele de la nivel local; (iv) intensificarea comunicării despre integrarea europeană în rândul minorităților și în regiuni (municipiul Bălți, UTA Gagauz-Yeri, Taraclia, regiunea transnistreană); (v) prioritizarea sectoarelor strategice de reformă (sistemul bancar-financiar, domeniul energetic, infrastructura

Tabelul 6. Principalii indicatori monitorizați privind situația politică

	2013	2014	2015
Sentințe pe dosare penale de corupție ⁵⁵	61	143	493 ⁵⁶
Numărul de infracțiuni cercetate de CNA ⁵⁷	569	668	727
Valoarea neregulilor și abaterilor în gestionarea fondurilor publice (MDL)	8,2 mld ⁵⁸	47,2 mld ⁵⁹	4,7 mld ⁶⁰
Raportul Competitivității Globale, Forumul Economic Mondial: Transparența politicilor guvernamentale Deturnarea de fonduri publice	Locul 81 Locul 123 (din 148 țări)	Locul 69 Locul 123 (din 144 țări)	Locul 81 Locul 126 (din 140 țări)
Indicele de Corupție, Transparency International	Locul 102 (din 177 țări)	Locul 103 (din 175 țări)	Locul 103 (din 168 țări)
Libertatea Presei (World Press Freedom Index)	Locul 55 (din 179 țări)	Locul 56 (din 180 țări)	Locul 72 (din 180 țări)
Indicele Păcii (Global Peace Index)	Locul 74 (din 162 țări)	Locul 71 (din 162 țări)	Locul 70 (din 162 țări)

⁵⁵ Sentințe pronunțate de instanțele de judecată pe dosare penale de corupție cercetate de CNA.

⁵⁶ 83% din 595 de cazuri instrumentate de Procuratura Anticorupție și CNA în perioada 2014-2015.

⁵⁷ Infracțiunile cercetate de CNA include cazuri de corupție și conexe acesteia, infracțiuni de spălare de bani.

⁵⁸ Auditarea autorităților publice (instituțiilor, întreprinderilor de stat etc. – 347 de entități) au avut loc în perioada octombrie 2012-septembrie 2013.

⁵⁹ Auditarea autorităților publice (instituțiilor, întreprinderilor de stat etc. – 630 de entități) au avut loc în perioada noiembrie 2013-septembrie 2014. Din 630 de entități auditate, doar 6 au fost supuse unui audit financiar.

⁶⁰ Auditarea autorităților publice (instituțiilor, întreprinderilor de stat etc. – 481 de entități) au avut loc în perioada octombrie 2014-septembrie 2015.

calității, anteprenoriatul, administrația locală) și folosirea asistenței europene (condiționate) pentru a elimina restanțele; (vi) stabilirea unui calendar și a unor politici bine ținute privind implementarea ZLSAC în regiunea transnistreană și în autonomia găgăuză; (vii) consolidarea relațiilor cu România și Ucraina pentru a fortifica politicile din domenii sensibile legate de agenda europeană (energetică, transport, vamă, reglementarea conflictului transnistrean); (viii) eliminarea aspectelor anti-ZLSAC din inițiativele dezvoltate cu Federația Rusă pentru restabilirea relațiilor comerciale moldo-ruse; (ix) contracararea propagandei rusești prin stimularea (mass-media, sectorului asociativ) furnizării informației corecte despre UE, agenda europeană în Republica Moldova și în regiune, inclusiv despre inițiativele euro-asiatice rusești (fortificarea instituțiilor media); (x) urgentarea procesului de „europenizare” a noilor forțe politice (integrarea în comunitatea politică paneuropeană, profesionalizarea în materie de integrare europeană etc.).

- **Intensificarea politicilor de securitate:** (i) definitivarea și consolidarea cadrului strategic dedicat politicilor de securitate prin valorificarea deplină a asistenței NATO, UE și SUA; (ii) stabilirea unui dialog strategic de securitate (bilateral și trilateral) cu România și Ucraina, pentru prevenirea amenințărilor de tip hibrid lansate de Federația Rusă în regiune; (iii) asigurarea transparenței în negocierile privind dosarul transnistrean de către autoritățile centrale de la Chișinău și actorii externi (OSCE, UE, SUA) și condiționarea obligatorie a fiecărei cedări făcute administrației de la Tiraspol (ex.: îmbunătățirea situației drepturilor omului în regiune); (iv) stabilirea unui mecanism de monitorizare și de raportare (rapoarte publice trimestriale) privind acțiunile Federației Ruse în UTA Gagauz-Yeri, municipiul Bălți și alte regiuni sensibile la influența rusă, inclusiv regiunea transnistreană; (v) evidențierea profilului Republicii Moldova în inițiativele regionale dedicate evaluării riscurilor de securitate (ex.: Diviziunea StratCom a Serviciului European pentru Acțiune Externă a UE).

Despre EXPERT-GRUP

Cine suntem

Expert-Grup este o organizație neguvernamentală și nonprofit, specializată în cercetări economice și de politici publice. Expert-Grup nu reprezintă interese economice, corporative sau politice. Fiind o organizație independentă, Expert-Grup este o reflecție a idealurilor împărtășite de tinerii intelectuali moldoveni, care au creat instituția cu scopul de a contribui la dezvoltarea Republicii Moldova. Alături de alte tipuri de organizații din societatea civilă moldovenească, Expert-Grup se poziționează ca un centru analitic neutru din punct de vedere politic și ideologic.

Activitățile noastre

Activitățile noastre de bază sunt analiza și previziunile economice, și cercetările în domeniul politicilor publice. În acest vast areal de cercetare, noi oferim o gamă diversificată de produse și servicii analitice, ajutându-i pe beneficiarii noștri să ia decizii care să susțină traiectoria de dezvoltare a Republicii Moldova. Competența noastră esențială constă în aptitudinea de a oferi cercetări profesionale, obiective și de înaltă calitate în următoarele domenii:

- analize și previziuni macroeconomice;
- economie politică;
- finanțe publice;
- dezvoltarea umană și eradicarea sărăciei;
- piața muncii și comportamentul consumatorilor;

- comerțul extern;
- piețele financiare;
- economia integrării europene;
- analiza economică la nivel de sector;
- dezvoltarea economică regională și locală;
- energia și economia mediului.

Parteneri și donatori

În perioada 2006-2016, Expert-Grup a implementat mai mult de 100 de proiecte de cercetare și advocacy în diferite domenii legate de cercetări economice și de politici publice. Peste 130 experți afiliați și neafiliați instituției, atât din Republica Moldova, cât și din alte țări, au fost implicați în aceste proiecte. Am lucrat cu donatori precum Fundația Soros-Moldova, Fundația Est-Europeană, Fundația Konrad Adenauer, Balkan Trust for Democracy, Black Sea Trust, Fundația Friedrich Ebert, PNUD Moldova, UNICEF, Comisia Europeană, Consiliul Europei, Fundația pentru o Societate Deschisă, Agenția Elvețiană pentru Cooperare Internațională, Departamentul Marii Britanii pentru Dezvoltare Internațională. În anii 2010 și 2012, Expert-Grup a fost selectat în calitate de membru al Consiliului Național pentru Participare. Începând cu anul 2008, Expert-Grup este membru al Asociației de Politici pentru o Societate Deschisă – o rețea internațională ce întrunește 56 de centre analitice din țări din toată Europa.

Despre FES

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) este o fundație politică social-democrată germană, al cărei scop este promovarea democrației, păcii, înțelegerii și cooperării internaționale. FES își îndeplinește mandatul în spiritul democrației sociale și se dedică dezbaterilor publice pentru identificarea soluțiilor social-democrate la problemele actuale și viitoare ale societății.

FES în Moldova

În Republica Moldova, FES are drept scop promovarea integrării europene, a democrației, păcii și justiției sociale prin intermediul dialogului politic, educației și cercetărilor. Principalele noastre domenii de activitate sunt următoarele:

Democratizarea și participarea politică

Republica Moldova se confruntă cu provocarea ce ține de consolidarea instituțiilor democratice și cultivarea unei culturi democratice care să aducă țara în conformitate deplină cu standardele Uniunii Europene. FES contribuie la acest proces prin promovarea participării politice în rândul organizațiilor neguvernamentale, partidelor politice și administrației publice locale. Un accent deosebit în acest domeniu este pus pe dezvoltarea capacităților cetățenilor din regiuni. Cetățenii trebuie să fie pregătiți pentru a putea urmări în mod critic și a participa la dezbaterile publice, pentru a monitoriza factorii decizionali, a-și exprima propriile opinii și a acționa în numele intereselor lor. De aceea, prin activitățile sale, FES s-a angajat să promoveze democrația participativă și cultura politică și civică a cetățenilor la nivel local.

Integrarea europeană

Republica Moldova este parte a Politicii Europene de Vecinătate și a Parteneriatului Estic. FES are drept obiectiv să sprijine Republica Moldova pe calea integrării europene. Printr-o serie de instrumente, precum dezbateri radio, buletine de știri, documente de politici, publicații și conferințe, FES se axează pe provocările principale ale procesului de integrare europeană, facilitând accesul publicului la informații actualizate și fiabile la subiect, îmbunătățind dialogul dintre societatea civilă și factorii decizionali privind cerințele pentru integrarea europeană de succes și contribuind astfel la consolidarea eforturilor de integrare europeană ale autorităților moldovenești. FES mai susține organizațiile neguvernamentale în contribuția lor la soluționarea pașnică a conflictului transnistrean ca o premisă a integrării europene de succes pe termen lung.

Politica economică, socială și de mediu

În acest domeniu, FES susține partenerii în elaborarea și implementarea politicilor pentru o economie de piață care să fie durabilă, echilibrată din punct de vedere social și capabilă să satisfacă necesitățile tuturor cetățenilor. Activitatea și proiectele din acest domeniu se axează pe teme precum reformarea sistemului de securitate socială, îmbunătățirea condițiilor de muncă și a oportunităților pieței muncii, și promovarea dezvoltării durabile. Pe lângă acestea, FES desfășoară programe care au drept scop promovarea valorilor social-democrate.

