REPUBLICA MOLDOVA: POLITICI DE CREŞTERE ECONOMICĂ

CREARE A LOCURILOR DE MUNCĂ ŞI REDUCERE A SĂRĂCIEI

REPUBLICA MOLDOVA: POLITICI DE CREŞTERE ECONOMICĂ

CREARE A LOCURILOR DE MUNCĂ ŞI REDUCERE A SĂRĂCIEI

Notificare legală: Analizele şi recomandările de politici ale acestui raport, constatările, colectarea datelolor, intrepretările şi concluziile exprimate aici aparţin autorilor şi nu reflectă neapărat opiniile Programului Naţiunilor Unite pentru Dezvoltare, ale Consiliului său Executiv sau ale statelor membre, inclusiv ale Guvernului Republicii Moldova, şi nici opiniile co-finanţatorilor raportului: Agenţiei Suedeze pentru Dezvoltare Internaţională (Sida), Departamentului pentru Dezvoltare Internaţională al Guvernului Marii Britanii (DFID) şi Organizaţiei Internaţionale a Muncii (ILO).

DFID Department for International Development

ILO

Sida

UNDP Moldova

Copyright © PNUD Moldova, 2005
Toate drepturile rezervate.

Produs în Moldova

Tipărit de Art Grup Brivet
Coperta şi designul de Alexandru Burdila, Nicolai Verbiţki
Editat de Dl. John Weeks (Engleză), Dl. Igor Guzun (Română), Dl. Anatol Gudym (Rusă)

Notificare legală: Analizele şi recomandările de politici ale acestui raport, constatările, colectarea datelolor, interpretările şi concluziile exprimate aici aparţin autorilor şi nu reflectă neapărat opiniile Programului Naţiunilor Unite pentru Dezvoltare, ale Consiliului său Executiv sau ale statelor membre, inclusiv ale Guvernului Republicii Moldova, şi nici opiniile co-finanţatorilor raportului: Agenţiei Suedeze pentru Dezvoltare Internaţională (Sida), Departamentului pentru Dezvoltare Internaţională al Guvernului Marii Britanii (DFID) şi Organizaţiei Internaţionale a Muncii (ILO).

Acest raport este un studiu independent realizat de o echipă de experţi internaţionali şi naţionali, formată de Biroul PNUD pentru Politici de Dezvoltare, New York. Obiectivele principale ale raportului sunt: 1) de a extinde dialogul asupra politicilor economice şi impactului acestora asupra creşterii, ocupării în muncă şi reducerii sărăciei; şi 2) de a oferi Guvernului Republicii Moldova câteva recomandări practice asupra modului de utilizare a politicilor economice pentru promovarea acestor obiective.

Biroul PNUD pentru Politici de Dezvoltare a iniţiat o gamă largă de programe globale, regionale şi de ţară, elaborate cu scopul de a formula mai multe politici economice ce favorizează populaţia săracă. Acest set de activităţi a extins dialogul asupra politicilor în favoarea segmentelor sărace ale populaţiei la nivel naţional, regional şi internaţional. Deşi fiecare raport este independent şi abordează circumstanţele specifice ale fiecărei ţări, aceste studii oferă împreună o viziune şi o analiză substanţială asupra procesului de reducere a sărăciei.

Raportul reprezintă produsul final al unui proiect care s-a derulat timp de 18 luni, conceput pentru a stimula un dialog naţional asupra opţiunilor de politici privind creşterea economică şi reducerea sărăciei. Prima versiune a raportului a fost prezentată Comitetului Naţional pentru Examinare în toamna anului 2004, iar o variantă redactată în martie 2005 a fost discutată în cadrul unui şir de mese rotunde, înaintea Conferinţei Naţionale din iunie 2005.

Studiul a fost elaborat de o echipă de experţi internaţionali şi naţionali:

Dl. John Weeks (liderul misiunii)
Dl. Giovanni Andrea Cornia,
Dl. Selim Jahan
Dl. Terry McKinley
Dl. Siddiq Osmani
Dl. Michael Reynolds
Dl. Max Spoor
Dna. Felicia Izman

Alte contribuţii:
Dl. Roman Ladus, Dna. Ala Mândâcanu,
Dl. Valeriu Prohniţchi, Dna. Galina Şelari

Comitetul de Supraveghere
Guvernul Republicii Moldova
Dl. Sergiu Sainciuc, Prim-Viceministru al Muncii şi Protecţiei Sociale
Dna. Larisa Stucalov, Şef al Direcţiei Dezvoltare Socială
Dna. Marina Semeniuc, Şef adjunct al Departamentului Finanţe pentru Sănătate şi Protecţie Socială, Ministerul Finanţelor
Dl. Andrei Rotaru, Director al Departamentului Politică Monetară şi Cercetări, Banca Naţională a Moldovei
Organizaţii non-guvernamentale
Dna Aliona Niculiţă, Director Executiv, CONTACT
Dl. Victor Moroz, Asociaţia Naţională a Fermierilor
Dna. Ina Gutium, Vicedirector, ADEPT
Dl. Anatol Gudym, Director Executiv, CISR
Organizaţii internaţionale
Dna. Nina Orlova, Coordonator Naţional de Program, Sida
Dna. Ala Skvorţova, Şef Secţie DFID, Ambasada Marii Britanii în Moldova
Dna. Viorica Ghimpu, Coordonator Naţional de Program, ILO
Dna. Jana Costachi, Coordonator Naţional de Program, ILO MIGRANT
Dna. Liudmila Barcari, Coordonator Asociat de Programe, PNUD Moldova
Dl. Mihail Peleah, Coordonator Asociat de Programe, PNUD Moldova

Comitetul Naţional **pentru Examinare**
Dl. Anatol Gudym, Director Executiv, Centrul de Investigaţii Strategice şi Reforme (CISR), *Moderator*
Dna. Raisa Dogaru, Ministerul Muncii şi Protecţiei Sociale
Dl.Ion Holban, Ministerul Muncii şi Protecţiei Sociale
Dl. Andrei Rotaru, Banca Naţională a Moldovei
Dna. Emila Prujanschi, Ministerul Finanţelor
Dl. Iurie Torcunov, Ministerul Economiei
Dna. Galina Savelieva, Ministerul Economiei
Dna. Elizaveta Ivanova, Ministerul Muncii şi Protecţiei Sociale
Dl. Liliana Agarcov, ONG „IDEA"
Dl. Vladislav Kutirchin, Banca Socială

Mulţumiri din partea autorilor: Acest raport a fost posibil datorită ajutorului acordat de mai multe persoane din Moldova. Mulţumiri speciale pentru oficiul PNUD şi, în particular, pentru Dna Liudmila Barcari pentru susţinerea indispensabilă. De asemenea, mulţumiri agenţiilor Sida, DFID şi ILO pentru ajutorul şi suportul tehnic.

Cuprins

Prefață 6

Rezumat executiv 7

Capitolul 1. INTRODUCERE 29

1.1 Scopul prezentului studiu 29
1.2 Analiza gender a tranziției 29
1.3 Patru tipuri fundamentale ale tranziției 30
1.4 Strategia Moldovei de reducere a sărăciei 34
Anexa 1. Principalele erori analitice legate de economiile în curs de tranziție 39

Capitolul 2. ECONOMIA TRANZIȚIEI 44

2.1 Moldova în context comparativ 44
2.2 Venitul per capita şi asistența pentru dezvoltare 46
2.3 Performanțe şi politici macroeconomice, 1990-2004 48
Anexă. Cronologia datoriilor externe ale Moldovei 76

Capitolul 3. FINANȚELE PUBLICE PENTRU CREŞTERE ŞI REDUCEREA SĂRĂCIEI 80

3.1 Introducere 80
3.2 Mobilizarea veniturilor interne 80
3.3 Povara datoriilor externe şi interne 87
3.4 Compoziția cheltuielilor publice 90
3.5 Sărăcia, inegalitatea şi bugetul 93

Capitolul 4. SĂRĂCIE, INEGALITATE ŞI POLITICI ÎN MOLDOVA 94

4.1 Introducere 94
4.2 Tendințe ale sărăciei 95
4.3 Caracteristici ale sărăciei 98
4.4 Modificări ale inegalității 103
4.5 Inegalitatea şi reducerea sărăciei 105
Anexa 4.1 Surse statistice 106
Anexa 4.2 Cadru analitic pentru calculul reducerii sărăciei 114

Capitolul 5. MIGRAȚIE, ANGAJARE ÎN MUNCĂ ŞI REDUCEREA SĂRĂCIEI 115

5.1 Migrația din Moldova 115
5.2 Migrație, creştere, angajare şi reducere a sărăciei 120
5.3 Modele posibile ale migrației în viitor 124
5.4 Politici şi direcții posibile 126

Capitolul 6. ANGAJARE, PRODUCTIVITATE ŞI SĂRĂCIE 129

6.1 Angajare în muncă şi sărăcie 129
6.2 Ocupație, salarii şi productivitate 131
6.3 Generarea serviciilor salarizate 138
6.4 Politici pentru piața muncii 142
6.5 Concluzii 144

Capitolul 7. CREŞTEREA AGRO-INDUSTRIALĂ ŞI REDUCEREA DURABILĂ A SĂRĂCIEI 147

7.1 Rolul agriculturii în strategia de creştere economică 147
7.2 Agricultura în preajma independenței 147
7.3 Reforma agrară din perioada post-independență şi performanțele economice 149
7.4 Dezvoltarea insuficientă a piețelor agricole 153
7.5 Piețe de muncă rurale 154
7.6 Creşterea sectorului agro-industrial 155
7.7 Recomandări cu privire la politici 156

Capitolul 8. POLITICI SOCIALE PENTRU DEZVOLTARE UMANĂ 160

8.1 Introducere 160
8.2 Colapsul dezvoltării umane în anii 1990 163
8.3 Necesități de bază şi protecție socială 171
8.4 Politica socială pentru reducerea sărăciei 174

Referințe 175

Fişiere biografice ale principalilor autori 181

Prefață

La aproximativ zece ani [de la declararea independenței], este clar că itinerarul [tranziției în Moldova] a fost cel puțin neadecvat şi că aşa-numita tranziție a fost un eşec din aproape toate perspectivele. (Ronnas & Orlova 2000, 15)

În anul 1989, Moldova era o mică provincie a unui stat autoritar mare; cincisprezece ani mai târziu, ea a devenit o țară independentă care a trecut prin câteva alegeri legitime şi reprezentative cu perspectiva de a urma acelaşi exemplu şi în viitor. La fel ca multe dintre fostele republici sovietice, Moldova a suferit din cauza separatismului (regiunea Transnistreană), însă nici un soldat din armata Moldovei nu a decedat în vreun conflict în ultimul deceniu.

Perioada de realizări notabile în domeniul politicilor are şi un aspect sumbru. În martie 1995, revista *The Economist (*Economistul*)* a caracterizat Moldova ca fiind „un model al reformelor sănătoase ... un laborator perfect al reformelor". Dacă această apreciere ar fi fost corectă, ea ar reprezenta o acuzație extraordinară la adresa procesului de tranziție. În anul 1989, rata sărăciei per capita în Moldova era mai mică de cinci procente, iar în 1993, două treimi din populație după estimările unor observatori – aproape jumătate în opinia altora - intra în categoria celor săraci, deoarece venitul per capita s-a redus cu jumătate. În 1989, accesul la serviciile de asistență medicală în Moldova era comparabil cu cel din Europa de Vest, la fel ca şi accesul universal la educație publică de înaltă calitate. Câțiva ani mai târziu, majoritatea populației a descoperit că mijloacele ei nu-i mai permit să utilizeze serviciile sociale, care erau livrate doar cu întârziere sau erau de proastă calitate.

Principala tragedie pe care a provocat-o colapsul din Moldova a fost impactul diferențiat asupra bărbaților şi femeilor. Aceştia au suferit un adevărat declin în ceea ce priveşte speranța de viață, însă degradarea a fost mai mare printre bărbați decât printre femei (PNUD 1998b, p. 214). Pe piața muncii impactul diferențiat a fost însă contrar, femeile şi-au pierdut serviciul mai des ca bărbații, inversând extinderea numărului de femei ocupate în economie din perioada sovietică. Potrivit unui raport PNUD,

…[Femeile] au trebuit să se confrunte cu dificultăți sporite în multe țări. Odată cu diminuarea serviciilor de îngrijire a copiilor, femeile au fost deseori forțate să-şi abandoneze serviciul. (PNUD 1998b, p. 7).

După cum a declarat un funcționar ONU în acea perioadă, reprezentanții agențiilor externe, fiind izolați de efectele acelui colaps, „ca şi pasagerii de clasa întâi de pe bărcile Titanicului, puteau doar să privească cum alți călători se duc în abis". Nici o țară din Europa sau Asia Centrală care a trecut prin tranziție nu a înregistrat o recuperare mai slabă după colaps decât Moldova. Acest raport nu este doar o relatare despre situația unei țări care suferă de sărăcie extremă, dar este o analiză a unei societăți care a ajuns la limita dezintegrării.

Rezumat executiv

1. INTRODUCERE

1.1 Contextul raportului

Raportul abordează aspectele macroeconomice ale ocupării forţei de muncă şi ale reducerii sărăciei. Subiectele microeconomice şi sectoriale sunt tratate în măsura în care acestea sunt direct legate de cadrul macroeconomic pentru creştere şi reducere a sărăciei. Chiar şi în aceste cazuri, politicile concrete nu sunt discutate, deoarece ele implică, de regulă, o expertiză tehnică destul de specifică. Astfel, marea majoritate a sugestiilor se concentrează la nivelul macroeconomic şi sunt formulate în Capitolele 2 şi 3. Alte capitole asigură o bază analitică şi empirică pentru aceste recomandări de politici macroeconomice care favorizează populaţia săracă. *Raţiunea de a fi* a raportului este următoarea: fără un cadru macroeconomic care să cuprindă creşterea echitabilă şi puternică, micro-politicile, independent de calitatea lor, vor avea un impact minim.

Recomandările în domeniul politicilor urmăresc stimularea creşterii în favoarea celor săraci, care înseamnă o cale de creştere în care veniturile săracilor, indiferent de faptul cum se măsoară sărăcia, sporesc mai mult decât veniturile nesăracilor. Iată de ce creşterea anuală ar trebui să fie distribuită mai echitabil decât venitul iniţial. Politicile realizabile şi eficiente trebuie să se bazeze pe o analiză teoretică riguroasă şi o înţelegere a caracteristicilor unei ţări. Nu există politici corecte într-un cadru abstract. Prin urmare, acest rezumat include o scurtă explicare a bazei analitice şi empirice a recomandărilor în domeniul politicilor, prezentat detaliat în textul raportului.

1.2 Cadrul raportului

Prezentul raport susţine şi completează strategia pe termen lung a Guvernului Moldovei după cum este prezentată în documentul intitulat Strategia de Creştere Economică şi Reducere a Sărăciei (SCERS), care a fost finisat la sfârşitul anului 2004. Obiectivele SCERS şi politicile pentru realizarea acestora au fost dezvoltate şi explicate în câteva documente citate în continuare: Planul de Acţiune Republica Moldova - Uniunea Europeană, Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu şi Planul de Acţiune din aprilie 2005 prezentat parlamentului după alegerile din martie 2005. Realizarea cu succes a obiectivelor SCERS solicită înregistrarea a trei evoluţii necesare în economie: micşorarea deficitului balanţei comerciale, majorarea tuturor investiţiilor şi reducerea inegalităţii. Cadrul în care aceste trei sarcini pot fi îndeplinite ar putea fi rezumat după cum urmează:

a. La începutul secolului douăzeci şi unu, Moldova avea o economie predominant agricolă, însă o strategie de creştere economică bazată pe agricultură nu este calea ce va conduce spre reducerea durabilă a sărăciei.

b. O strategie viabilă şi durabilă pe termen lung trebuie să se bazeze pe crearea unui sector industrial competitiv pe plan internaţional.

c. Creşterea productivităţii în agricultură şi industrie va necesita un program de investiţii publice bine direcţionat care să „cuprindă" investiţiile private interne şi externe.

d. Extinderea şi, în unele cazuri, reorganizarea programelor existente de reducere a sărăciei, inclusiv sistemul de protecţie socială, sunt esenţiale, bazate pe principiul asi-

gurării universale direcționate și sprijinite de testarea veniturilor; precum programe universale pentru grupuri-țintă ca pensii pentru limita de vârstă, unde programele axate pe situarea sub o limită stabilită a sărăciei joacă un rol secundar.

Dacă pe termen mediu, sectorul agricol poate contribui la micșorarea deficitului balanței comerciale, asta ar însemna un mare pas spre creșterea economică durabilă. Simultan, s-ar majora și rata investițiilor. Încrederea într-un „climat de afaceri favorabil" probabil nu va stimula investițiile până la nivelul necesar pentru reducerea sărăciei. Această problemă se rezolvă ușor și eficient, prin utilizarea investițiilor publice pentru a atrage investițiile private, precum și prin lansarea proiectelor care reduc direct sărăcia. Împreună cu diminuarea deficitului balanței comerciale și creșterea investițiilor, pentru reducerea sărăciei este necesar ca, cel puțin, inegalitatea veniturilor și bunăstării să nu se majoreze.

2. MOLDOVA ÎN TRANZIȚIE

2.1 Analiza gender și tranziția

La începutul anilor 1990, Moldova a intrat într-un proces de tranziție de la sistemul de planificare centralizată la reglementarea de piață. Pentru a înțelege această tranziție, subiectul gender nu poate fi ignorat. Egalitatea genurilor joacă un rol important în domeniul dezvoltării, angajării în muncă și reducerii sărăciei. Schimbările fundamentale de politici asociate cu procesul de tranziție vor afecta probabil în mod diferit femeile și bărbații, din cauza diferenței de poziții, roluri și responsabilități în societate. Elaborarea unor politici economice eficiente solicită o analiză gender și integrarea principiului de egalitate a genurilor în procesul de formulare a politicilor, inclusiv în procesul bugetar.

În mare parte, nu există date statistice necesare pentru incorporarea corectă a aspectului gender în analiza tranziției și dezvoltarea politicilor în favoarea populației sărace. Acest fapt reprezintă o omisiune serioasă care trebuie soluționată imediat de guvernul Moldovei; cu atât mai mult cu cât oricum vor fi alocate fonduri de către donatori pentru a acoperi costurile de colectare și analiză a cifrelor necesare. Luând în considerație lipsa datelor statistice necesare pentru o analiză riguroasă din perspectiva gender, acest raport va adopta o abordare inadecvată de utilizare a informației disponibile și de a încerca să facă concluzii raționale referitor la aspectele pe care aceste informații le relevă indirect.

2.2 Patru tipuri fundamentale ale tranziției

În toată Europa Centrală și de Est secolul douăzeci a adus ravagiile războiului și dictaturii. Istoria Moldovei a fost inimaginabil de tristă. Este mai mult decât remarcabil faptul că după independență țara nu a fost copleșită de controverse sociale, nici chiar atunci când economia s-a prăbușit într-un mod catastrofal. Absența unor conflicte civile majore ar putea fi explicată parțial prin faptul că marea majoritatea a locuitorilor țării au susținut independența. După declararea independenței, Moldova s-a confruntat cu patru tipuri fundamentale de tranziție socială și economică, fiecare reprezentând o provocare extraordinară în sine:

1. De la națiune la țară, ceea ce a solicitat crearea instituțiilor de stat potrivite și adecvate pentru administrarea afacerilor țării, *tranziția de stat*;
2. De la un regim autoritar la unul democrat, ceea ce a făcut necesară formarea unui spațiu în care dezbaterile deschise și disputele cu puterea să fie prezente în mod pașnic și într-un climat de stabilitate politică, *tranziția politică*;
3. De la planificarea centralizată la reglementarea de piață în calitate de regim de gestionare a economiei, care a transformat majoritatea instituțiilor de management al economiei în anacronisme, *tranziția de regim*; și
4. De la satisfacerea necesităților de bază prin sistemul social la mecanismul de piață, ceea ce a implicat revoluționarea modului

în care populația este angajată în muncă, aprovizionarea necesităților de bază, educația şi asigurarea asistenței medicale, *tranziția socio-economică*.

Tranziția de stat în Moldova a implicat formarea concretă a unor instituții cu caracter specific, începând cu crearea principalelor instituții de stat care constituie fundamentul administrației publice al unei țări, dar nu există în provincii: ministere ale afacerilor externe, apărării, finanțelor şi comerțului internațional. Chiar şi instituțiile provinciale ale căror funcții de bază nu s-au schimbat, ca departamentele sănătății, educației şi asistenței sociale, trebuiau reorganizate din cauza schimbării fundamentale a propriului statut - din structuri administrate şi agenții de implementare a deciziilor luate în Rusia în ministere ce elaborează şi implementează politici şi iau decizii.

Problema administrării politicilor naționale după 1990 a apărut nu din cauza lipsei managerilor şi specialiştilor capabili. Dificultățile de gestionare s-au datorat faptului că aceşti manageri şi specialişti lucrau în instituții care nu au fost concepute să îndeplinească sarcinile unei țări. Propunerile guvernului formulate în 2005 pentru o reorganizare cuprinzătoare a ministerelor şi funcțiilor acestora reprezintă un pas important pentru corectarea situației.

În țările aflate în tranziție, unul din cele mai dificile aspecte privind constituirea instituțiilor a fost crearea mecanismelor de reglementare a pieților din agențiile şi personalul provenind din sistemul economiei planificate centralizat. Problema cuprinde mai mult decât asigurarea „supremației legii" şi „stimularea dezvoltării sectorului privat". Perioada de tranziție este prin definiție una în care legislația şi reglementările se modifică. Incertitudinile legate de cadrul legislativ sunt inerente tranziției, deoarece legile sunt implementate de instituții care sunt în proces de creare. În economiile de piață stabile, implementarea cadrului legislativ implică interpretarea legilor şi folosirea pe larg a precedentelor legale care, prin definiție, nu există în economiile în curs de tranziție. Subiectul corupției în domeniul public şi privat ar trebui analizat în acest context.

2.3 Asistența externă pentru o creştere în favoarea celor săraci

Moldova este o țară cu venituri mici care posedă resurse bugetare limitate. Succesul în realizarea unei creşteri în favoarea persoanelor sărace solicită un efort fiscal disciplinat din partea guvernului şi sprijin bugetar şi diminuarea datoriei din partea donatorilor şi creditorilor. Politicile guvernului în domeniul managementului economic pot califica țara pentru ambele acțiuni, în special atunci când Moldova este comparată cu alte state cu venituri mici care beneficiază în prezent de asistență bugetară şi au fost admise pentru procedura de diminuare a datoriei, în cadrul inițiativei HIPC (pentru țările cu cele mai mari datorii) sau alte mecanisme de reducere a datoriei.

Subiectul diminuării datoriei este dificil. La începutul anilor 1990, Moldova a fost considerată oficial de Banca Mondială ca o țară cu venituri medii, non-eligibilă pentru împrumuturi preferențiale care caracterizează creditele de la Agenția pentru Dezvoltare Internațională (IDA). Către sfârşitul deceniului, datorită unei estimări corectate de Banca Mondială a PIB-ului per capita, această clasificare a fost modificată, la statutul de țară cu venituri mici, iar împrumuturile următoare au fost acordate în condiții IDA. Restructurarea datoriei multilaterale ar putea avea un impact substanțial asupra resurselor bugetare; rambursarea datoriei excesive ar putea avea un efect dramatic. Nu există nici un temei pentru a condiționa restructurarea datoriilor de schimbările în domeniul politicilor, pentru că restructurarea ar reprezenta corectarea unei erori făcute de creditori şi nu este motivată de insolvabilitatea potențială a debitorului. Fondurile economisite în urma restructurării pot fi folosite pentru extinderea programelor sociale şi economice în favoarea celor săraci, discutate ulterior în acest raport. Efectul erorii de creditare s-a agravat, deoarece pe parcursul anilor 1992-1998, Moldova a primit tot mai puțină asistență pentru dezvoltare ca proporție din PIB în comparație cu media pentru alte țări în curs de tranziție şi nu a atins această medie decât în 1999. Dacă beneficia de suma medie, în câțiva ani ar fi putut să-şi acopere deficitul curent al datoriilor externe şi să substituie condițiile comerciale de creditare cu cele preferențiale.

Am recomandat:

1. Este potrivit ca împrumuturile Băncii Mondiale şi FMI în condiţii non-IDA să fie schimbate imediat şi necondiţionat în condiţiile acesteia, întrucât ţara a rambursat datoria sa excesivă;
2. Donatorii şi creditorii acceptă SCERS ca bază pentru asigurarea unei asistenţe bugetare pentru guvern; şi
3. Donatorii şi creditorii ar trebui să depună eforturi mai mari pentru a-şi fundamenta parteneriatele cu guvernul pe principiul proprietăţii naţionale a politicii de dezvoltare.

2.4 Performanţe şi politici economice, 1990-2004

Atunci când economia Rusiei a intrat, la începutul anilor 1990, într-un declin abrupt, Moldova a urmat-o. Cu toate acestea, chiar dacă prăbuşirea economiei în Rusia a determinat colapsul în Moldova, nu a fost obligatoriu ca declinul Moldovei să fie mult mai mare decât media în celelalte republici sovietice. Colapsul *foarte sever* din Moldova a fost parţial rezultatul unui diagnostic greşit al profilului ţării în debutul tranziţiei, care a condus la adoptarea unei serii de politici inadecvate. Eroarea de calcul a venitului per capita a fost o parte a unei greşeli mai mari de a presupune că ţara era mai dezvoltată decât era în realitate şi, prin urmare, mai capabilă să se ajusteze la rigorile economiei de piaţă decât era de fapt. Problema fundamentală nu a fost de a deschide o economie închisă, ci de a reorienta deschiderea pieţei de la sistemul sovietic de comerţ administrativ către comerţul internaţional bazat pe principiile pieţei.

Această reorientare a comerţului a solicitat crearea unor instituţii de stat pentru comerţ internaţional, precum şi facilitarea investiţiilor pentru modernizarea producţiei. Înainte de satisfacerea acestor condiţii, guvernul Moldovei a fost încurajat să aplice o politică de liberalizare generală a comerţului, care a avut drept rezultat inevitabil faptul că producţia internă a devenit necompetitivă cu importurile. Şocul unei liberalizări rapide a comerţului a fost amplificat de politica privind rata de schimb aplicată în primii ani ai tranziţiei. Aprecierea continuă a leului moldovenesc începând cu debutul anului 1994 către primul trimestru al anului 1998 a avut ca efect un declin al exporturilor. Criza financiară din Rusia a fost sursa unui şoc ce a condus la prăbuşirea ratei de schimb leu-dolar.

Pentru a face ca lucrurile să meargă mai prost, împrumuturile de la creditori multilaterali şi privaţi contractate în condiţii comerciale sau aproape comerciale au fost utilizate pentru acoperirea cheltuielile publice recurente. Analizele economice susţin că împrumuturile trebuie contractate numai dacă există o probabilitate reală de a efectua serviciul datoriei. Serviciul datoriei implică fie că 1) împrumutul creează bunuri care generează comerţ extern pentru a acoperi serviciul datoriei, fie 2) debitorul anticipează o creştere a exporturilor care vor asigura serviciul datoriei. Contractarea creditelor pentru finanţarea cheltuielilor curente violează prima condiţie, iar contractarea creditelor în timp ce exporturile scad violează a doua condiţie. De aceea, confruntându-se cu o balanţă de plăţi nedurabilă şi un deficit bugetar enorm, ca rezultat al includerii ţării în categoria statelor cu venituri medii, guvernul din acea perioadă nu a avut alternativă decât să urmeze o politică nesănătoasă de acumulare a datoriilor.

În rezumat, recuperarea întârziată şi lentă a economiei Moldovei a fost cauzată în mare parte de aplicarea unor politici nedurabile: liberalizarea prematură a comerţului şi o strategie fiscală defectuoasă au generat un serviciu contradictoriu al unei datorii excesive, care continuă până în prezent.

Redresarea şi creşterea economiei după anul 1999 a fost determinată, în primul rând, de fluxul de transferuri. Însă creşterea bazată pe transferurile de peste hotare este însoţită obligatoriu de câteva probleme posibile: 1) nivelul transferurilor nu poate avea un caracter durabil; 2) ritmul creşterii mai presus de managementul guvernului; şi 3) imigrarea la scară largă poate avea un efect negativ asupra calităţii forţei de muncă din ţară. Aplicarea unor politici fiscale, monetare şi ale ratei de schimb pentru a stimula o creştere mai rapidă,

plus majorarea investiţiilor publice, ar complimenta efectul de expansiune al transferurilor de peste hotare şi ar crea o strategie de tranziţie la un cadru de dezvoltare mai sigur, bazat pe potenţialul economiei naţionale.

Politica fiscală

Sistemele economice de planificare centralizată generează venituri publice datorită surplusurilor rezultate din activitatea întreprinderilor de stat, care în majoritatea ţărilor sunt de fapt totalmente responsabile pentru producţie şi distribuire. Atunci când politicile perioadei de tranziţie au distrus surplusurile obţinute de majoritatea întreprinderilor, au rezultat deficite masive ale bugetului de stat. Iată de ce, pierderea controlului bugetar a fost structurală, şi nu rezultatul unor erori de politici sau al lipsei de competenţe în rândul funcţionarilor publici.

Deşi diminuarea deficitului bugetar reprezintă un pas necesar pentru obţinerea unei stabilităţi macroeconomice, rezultatul a fost crearea unei lacune mai grave, în domeniul prestării serviciilor sociale, fapt care a contribuit la formarea celei mai importante lacune - între nivelul privaţiunii şi satisfacerea necesităţilor sociale de bază. Este esenţial ca sarcinile viitoare pentru reducerea deficitului bugetar să derive din obiectivul de reducere a sărăciei, precum şi din necesităţile de stabilitate macroeconomică. Aceasta înseamnă utilizarea în mod activ a politicii fiscale în calitate de instrument de promovare a creşterii economice.

Ratele de creştere durabilă nu vor putea readuce cetăţenii Moldovei la standardele de viaţă din anii 1990 în mai puţin de jumătate de secol. De aceea, pentru reducerea sărăciei este necesar ca sectorul public să joace un rol important în prestarea serviciilor sociale. Accentul pe prestarea de către sectorul privat a serviciilor de educaţie şi ocrotire a sănătăţii va continua să rămână un mijloc de perpetuare a sărăciei şi inegalităţii.

Începând cu anul 1998, guvernul Moldovei pur şi simplu nu a ţinut deficitul bugetar sub control, dar l-a menţinut în mod semnificativ sub criteriul de trei la sută al Uniunii Europene. Dacă guvernul menţine acelaşi nivel al veniturilor, permiţând cheltuielilor să crească în conformitate cu deficitul de trei la sută, ar apărea „spaţiul fiscal" necesar pentru efectuarea investiţiilor publice în favoarea celor săraci. Un asemenea deficit modest nu ar avea efecte inflaţioniste într-o economie mică şi deschisă.

Deşi funcţionari ai Băncii Naţionale a Moldovei recunosc acest fapt şi principala lor preocupare în ceea ce priveşte deficitul – şi această îngrijorare o împărtăşesc împreună cu colegii lor de la Ministerul Finanţelor - sunt posibile efecte de „eliminare" asupra investiţiilor private. Deficitele fiscale pot avea efecte de eliminare atunci când creează presiuni de creştere asupra ratelor dobânzilor, căci investiţiile private sunt sensibile la ratele dobânzilor. Chiar dacă ar exista presiuni de creştere rezultate din deficite bugetare, ratele actuale ale dobânzilor sunt atât de înalte încât efectul deficitului bugetar ar fi nesemnificativ. În plus, efectul de eliminare depinde parţial de modul în care sunt consumate cheltuielile de stat care generează deficitul. Dacă deficitul rezultă din investiţiile publice care completează investiţiile private, aceasta ar putea anula efectul de eliminare.

Este realist să concluzionăm că, deşi deficitul bugetar ar putea crea posibilitatea de apariţie a unui efect de eliminare a investiţiilor, luând în consideraţie nivelul ratelor dobânzilor în Moldova şi utilizarea probabilă a unor cheltuieli publice sporite pentru infrastructură, impactul practic ar fi nesemnificativ.

Politica monetară şi rata de schimb

Banca Naţională a Moldovei (BNM) şi-a asumat sarcina de a administra rata de schimb. Nicăieri în termenii săi de referinţă nu este stipulat că BNM ar trebui să se ocupe de inflaţie. Misiunea a fost informată că în 2004 BNM a „restrâns" interpretarea propriei misiuni, cu accent în primul rând pe inflaţie. Instrumentul principal pe care l-a folosit pentru a realiza această sarcină a fost rata dobânzii stabilită de BNM. Aceasta a rezultat în valori reale înalte comparabile cu rata BNM şi au prejudiciat ratele înalte ale băncilor comerciale private.

Asemenea rate reale le dobânzilor au reprezentat un preţ relativ mare de ajustare nepotrivită în economie. „Regula de Aur" a teoriei creşterii stipulează că ratele reale ale dobânzii pe termen lung nu trebuie să depăşească rata durabilă de creştere per capita. În baza creşterii din anii 2000-2004, rata durabilă poate fi estimată ca fiind de 4%. Potrivit acestei reguli, debitorii privaţi s-au confruntat cu rate comerciale de patru ori mai mari.

În timp ce ratele sectorului privat reflectă probabil manipulările pieţei, ratele BNM reflectă o îngrijorare faţă de revenirea unei inflaţii necontrolate. Rata de bază a BNM este un instrument inadecvat pentru a elimina această preocupare, pentru că hiper-inflaţia a fost un fenomen temporar al schimbării regimului economic de la planificarea centralizată la economia de piaţă. De la hiper-inflaţia din debutul anilor 1990, Moldova a demonstrat o stabilitate considerabilă a preţurilor, cu excepţia perioadei în care a suportat şocul crizei financiare din Rusia, când deprecierea ratei de schimb a provocat şi o creştere a inflaţiei. Experienţa ilustrează că inflaţia în Moldova este un fenomen structural, ce rezultă din constrângerile interne de asigurare şi fluxurile de transferuri, şi nu este sensibilă la ratele dobânzilor.

Guvernul Moldovei şi autorităţile sale monetare ar putea aplica fără complicaţii o politică a ratelor mici ale dobânzii fără a provoca inflaţie. Efectul unei asemenea politici este stimularea creşterii, care ar intensifica reducerea sărăciei. Chiar dacă implementarea acestei politici va fi însoţită de o inflaţie moderată sub 10% şi sunt puţine motive ca inflaţia să se majoreze, studiile sugerează că nu există vreo relaţie între ratele de creştere şi inflaţie până la 40%. Renunţarea la controlul inflaţiei ar putea fi o dovadă a unei opţiuni pentru politicile în favoarea celor săraci.

La fel de important ca ratele dobânzilor denaturate este comportamentul ratei de schimb. După o perioadă lungă de stabilitate din 1999 până în 2003, leul s-a apreciat din a doua jumătate a anului 2003 până în 2005, cu 15%. Parţial datorită aprecierii, ţara a lunecat spre un deficit comercial masiv în aceste 32 de luni. Deoarece intrările de capital au fost relativ mici, singura explicaţie credibilă a aprecierii sunt transferuri de peste hotare, în mare parte operate neoficial.

Efectul transferurilor din străinătate asupra ratei de schimb în Moldova a fost similar cu cel manifestat în ţările care trec printr-o perioadă de ascensiune a preţurilor la mărfurile de export şi cele care primesc fluxuri mari de capital preferenţial sau comercial. De fapt, rata de schimb este separată de competitivitatea produselor de export şi se ridică sau scade în rezultatul fluxurilor financiare. Pentru Moldova, cu deficitul ei enorm al comerţului extern, această problemă este foarte gravă. Efectul unei aprecierii reale în continuare ar putea submina performanţele exporturilor, făcându-i pe producătorii marginali neprofitabili şi descurajând apariţia unor producători noi. Este cât se poate de clar că în Moldova, modificarea ratei de schimb care subminează producţia mărfurilor de larg consum nu este în favoarea celor săraci. În concluzie, afirmăm că o politică a ratei de schimb prudentă şi în favoarea celor săraci va implica intervenţii mai agresive pentru a administra rata de schimb.

BNM este o instituţie competentă şi profesionistă. Operaţiunile ei suferă de absenţa unor mecanisme instituţionalizate de responsabilitate care există în aproape toate ţările europene. Funcţiile acesteia ar trebui extinse prin mecanisme create prin monitorizare publică şi parlamentară, pentru a fortifica transparenţa şi responsabilitatea.

2.5 Politici macroeconomice pentru o creştere în favoarea celor săraci

În baza analizei noastre a economiei Moldovei şi a obiectivelor formulate de guvern, am recomandat:

1. De la declararea independenţei, politica bugetară a constrâns în mod excesiv creşterea economică şi este, deci, necesară o nouă strategie bugetară pentru a o corecta.
2. O majorare a cheltuielilor guvernamentale va intensifica creşterea economică şi va favoriza populaţia săracă şi probabil va atrage investiţii private din Moldova.

3. Majorarea cheltuielilor guvernamentale ar putea fi furnizată printr-un deficit bugetar mai mare, finanțat fie din contul vânzării obligațiilor către populație, fie prin monetizarea datoriei publice. Probabil, nici una din aceste metode de finanțare nu va avea un impact substanțial asupra inflației.

4. În ciuda faptului că deficitul cheltuielilor sociale este mare în Moldova, majorarea cheltuielilor guvernului trebuie să se axeze asupra investițiilor publice.

5. Ratele dobânzilor din sectorul privat sunt excesiv de înalte în Moldova şi reprezintă o denaturare semnificativă a prețului care a contribuit la declin, stagnare şi o recuperare întârziată în mod artificial. BNM ar trebui să studieze posibilitatea unei diminuări pe viitor a ratei dobânzilor, până la un nivel real de patru-cinci procente. Pentru ca aceasta să determine descreşterea ratelor comerciale, este necesară o reglementare mai strictă a puterii pieței private.

6. Guvernul ar trebui să analizeze oportunitatea modificării legii care reglementează relația sa cu BNM, pentru a include mecanisme de responsabilitate directă a BNM în fața parlamentului şi publicului; Sistemul Rezervei Federale din Statele Unite oferă un asemenea model;

7. Principiile de funcționare ale BNM ar trebui modificate în conformitate cu mandatul său de a menține o rată de schimb competitivă. Datorită unei supra-evaluări a leului ca urmare a fluxurilor de transferuri, este necesar un management mai ofensiv al ratei de schimb.

3. CHELTUIELI PUBLICE ŞI IMPOZITE

3.1 Bugetul public

Bugetul public al Moldovei ar trebui folosit pentru accelerarea creşterii economice, generarea angajării în muncă şi direcționarea resurselor pentru reducerea sărăciei. Spațiul fiscal necesar pentru a încuraja creşterea în favoarea celor săraci va rămâne limitat până când guvernul va putea refinanța datoria sa multilaterală şi bilaterală restantă. Pentru a realiza aceasta, este necesară cooperarea creditorilor săi multilaterali şi bilaterali. Eforturile sale reuşite de reducere a datoriilor externe plasează guvernul pe o poziție mai puternică atunci când negociază cu aceşti creditori. Indiferent de problema datoriilor, guvernul dispune de flexibilitate pentru a-şi extinde opțiunile. Parțial, succesul său depinde de propria abilitate de a mobiliza resursele interne. Guvernul a făcut deja foarte mult pentru a reforma sistemul de impozitare şi poate face mai mult pentru a ameliora generarea veniturilor.

Guvernul trebuie să aloce o proporție mai mare din cheltuielile publice pentru serviciile economice şi pentru investițiile publice, în special în infrastructura economică. Deoarece o mare parte din infrastructura țării s-a deteriorat, aceste investiții sunt extrem de necesare. De altfel, ele ar putea reprezenta un stimulent semnificativ pentru creşterea economică, pentru că investițiile publice corect direcționate pot atrage sau stimula investițiile private.

Mobilizarea veniturilor din impozite este esențială pentru implementarea unei strategii de creştere economică şi reducere a sărăciei bazată pe investiții. Cu toate acestea, veniturile bugetului consolidat au format 24.2% din PIB în 2003, mai puțin decât valoarea cea mai înaltă - o pătrime din PIB - înregistrată în anul 1997. Se estimează că ele vor descreşte în continuare, până la 22.5% din PIB în 2007. Cheltuielile bugetului consolidat au fost reduse şi mai drastic decât veniturile, de la 40% din PIB în 1997 la mai puțin de o pătrime din PIB în 2003. Este clar că datorită deficitelor bugetare modeste guvernul a implementat în ultimii ani o politică fiscală relativ strictă, dacă nu chiar contradictorie.

Moldovei i s-a recomandat să se bazeze mai mult pe impozitele indirecte, mai cu seamă pe taxa pe valoare adăugată (TVA). În 2005, impozitele indirecte au format peste 40% din veniturile de stat. Însă, potrivit Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM), se preconizează că impozitele indirecte vor

descreşte în raport cu PIB-ul, iar veniturile generate de TVA se vor majora marginal. Aceste tendinţe plasează un accept mai puternic pe impozitele directe pentru creşterea veniturilor. În timp ce este planificată o descreştere a veniturilor, este preconizată o majorare a contribuţiilor la asigurările sociale şi medicale. Extinderea cheltuielilor pentru protecţia socială îi poate favoriza pe cei săraci şi este absolut necesară. Însă atâta timp cât serviciul datoriei rămâne înalt, investiţiile publice şi asigurarea serviciilor publice de bază vor fi constrânse.

Guvernul Moldovei a micşorat ratele impozitului pe profituri corporative pentru a transforma ţara într-un paradis fiscal pentru investitorii străini. În acelaşi timp cu diminuarea de către guvern a ratei de impozitare, executivul planifică o majorare a veniturilor din impozitul pe profituri corporative de la aproximativ 11% din totalul veniturilor în 2004 până la aproape 12% în 2007. În pofida acestui fapt, dacă companiile au reuşit să evite plata unui impozit superior, nu există nici o garanţie că ele vor renunţa la această practică la rata de 15%. Şi nici nu există vreo garanţie că investitorii străini vor veni în Moldova mai ales datorită impozitelor corporative mici. Mai importante decât ratele impozitelor sunt oportunităţile de profituri pe care le generează economia, care depind parţial de capacitatea guvernului de a utiliza cheltuielile publice, în special, investiţiile publice, pentru a stimula economia. Pe măsură ce economia creşte şi profiturile corporative se majorează, ratele moderate ale impozitului pe profiturile corporative, precum cele de 25%, nu ar reprezenta o piedică semnificativă pentru investiţiile străine.

Preocuparea Guvernului este că impozitele directe au descrescut ca procent din veniturile totale începând cu anul 1997. Luând în consideraţie acest declin, nu este preferabil să se micşoreze ratele impozitelor pe venitul personal şi profiturile corporative. Acest raport recomandă să fie menţinută structura impozitelor pe venitul personal din anul 2003, iar rata impozitului pe profiturile corporative să fie din nou de 25%, ceea ce ar contribui la durabilitatea structurii fiscale, potrivită cu reducerea sărăciei şi creşterea economică.

În favoarea diminuării ratelor de impozitare au fost formulate două argumente importante: acestea ar putea micşora evaziunea fiscală prin reducerea „economiei subterane" şi că povara impozitelor contribuie la extinderea sărăciei prin încetinirea creşterii economice. În ceea ce priveşte primul argument, ratele mici de impozitare şi dimensiunea „economiei subterane" în Moldova nu sunt în principal nici rezultatul ratelor de impozitare, şi nici efectul reglementărilor guvernamentale, care totuşi vor trebui mai târziu reformate. „Economia subterană" este un fenomen structural, caracteristic tuturor ţărilor cu venituri mici în care o parte semnificativă a forţei de muncă se angajează de sine stătător şi prestează munci ocazionale. În ceea ce priveşte al doilea argument, majorarea progresivă a impozitelor pe venitul personal ar putea diminua povara asupra săracilor, menţinând veniturile agregate. Fără o estimare solidă a câştigurilor în disciplina fiscală rezultate din reducerea impozitelor î*n Moldova,* adoptarea politicii de reducere a ratelor aduce riscul unui dezastru fiscal.

3.2 Datoria externă

Datoria externă este o moştenire tragică a perioadei de tranziţie anterioare, când veniturile medii au scăzut brusc la nivelul ţărilor cu venituri mici, în timp ce instituţiile financiare externe au refuzat să acorde împrumuturi în condiţii preferenţiale. Povara datoriei externe continuă să limiteze capacitatea guvernului de a aloca venituri publice pentru stimularea creşterii economice şi reducerea sărăciei.

În valoare curentă, datoria externă a Moldovei reprezintă 126% din valoarea exporturilor sale în anul 2002, plasând ţara în categoria altor state în curs de tranziţie cu venituri mici care deţin o datorie externă substanţială. În ciuda promisiunilor făcute, agenţiile de dezvoltare internaţionale nu au lansat iniţiative pentru a diminua povara de datorii a acestor ţări în tranziţie, deşi asemenea iniţiative ar trebui să reprezinte o prioritare. Guvernul Moldovei a reuşit să achite creditele sale comerciale, să renegocieze datoriile în euro-obligaţiuni şi să semneze acorduri privind datoriile bilaterale faţă de România şi Turcia. Există o doză de ironie în faptul că aceste ţări cu venituri medii

au fost mai generoase în chestiunea datoriilor decât multe ţări mai bogate.

Pentru a finanţa propriul deficit bugetar din anii 1990, care a fost generat, în primul rând, de deservirea datoriilor externe, guvernul nu avea alte alternative decât să mărească datoriile interne. Datoria externă – care condiţionează mărirea datoriei interne cu dobânzi înalte – accentuează caracterul contradictoriu al politicii de contractare a împrumuturilor în termeni BIRD, care nu creează bunuri ce ar putea genera venituri suficiente pentru rambursarea lor.

Deoarece a suportat multe dificultăţi încercând să micşoreze datoriile sale comerciale şi faţă de creditorii bilaterali ce nu sunt membri ai Clubului de la Paris, guvernul are acum o poziţie mai solidă pentru a face lobby în favoarea unor condiţii mai favorabile de restructurare a datoriei externe restante. Punctul de plecare pentru aceste negocieri este recunoaşterea generală a faptului că Moldova ar fi trebuit să beneficieze de credite în condiţii preferenţiale, în locul celor comerciale, începând cu primele împrumuturi contractate în debutul anilor 1990. Diferenţialul între dobânzile acumulate pentru cele două tipuri de credite trebuie să fie iertat imediat. Pe lângă dobânda rezultată din diferenţa între condiţiile BIRD şi IDA, scadenţele datoriilor nepreferenţiale trebuie să fie restructurate fără întârziere. Rezultatul ar trebui să fie o scădere substanţială a valorii nete curente a datoriilor Moldovei, creând perspective pentru creşterea economică şi reducerea sărăciei.

3.3 Investiţi publice

Guvernul nu are un program de investiţii publice pentru a raţionaliza bugetul său capital mic. Această absenţă şi faptul că Moldova contează pe asistenţa externă pentru finanţarea investiţiilor publice contribuie la fragmentarea şi lipsa de coerenţă în efectuarea investiţiilor publice. Ţara are nevoie de un program consolidat şi coordonat mai ambiţios de investiţii publice, orientat mai mult spre efectuarea investiţiilor în favoarea creşterii economice şi axat mai puternic asupra reducerii sărăciei.

Examinarea tendinţelor în ceea ce priveşte cheltuielile pentru servicii sociale şi economice pe parcursul anilor 2000-2004 evidenţiază o neglijare relativă a serviciilor economice. În timp ce cheltuielile pentru educaţie şi ocrotirea sănătăţii au crescut pe parcursul acestei perioade, cheltuielile pentru agricultură, transport şi comunicaţii s-au diminuat. În general, ponderea serviciilor sociale în PIB s-a majorat de la 20% la 21%, iar ponderea serviciilor economice s-a micşorat de la 4.3% la 4%. Se planifică o descreştere în continuare a cheltuielilor pentru serviciile economice, până la 3.2% în 2007, pe când cheltuielile pentru serviciile sociale vor rămâne practic constante, de 21.4%.

Luând în consideraţie importanţa agriculturii şi a sectorului agro-industrial pentru creşterea ulterioară şi pentru exporturi, lipsa cheltuielilor pentru serviciile economice în acest sector, în special, a investiţiilor publice, nu este optimă. De altfel, absenţa investiţiilor publice în infrastructura de transport, comunicaţii şi resurse energetice conduce la eroziunea bazei pentru o creştere durabilă pe termen lung. Infrastructura rurală şi agricolă este esenţială pentru dezvoltarea industrială a Moldovei, precum şi pentru dezvoltarea agriculturii. Chiar în comparaţie cu economiile vecine în curs de tranziţie, Moldova alocă relativ mai puţin pentru servicii economice şi relativ mai mult pentru servicii sociale. Un asemenea mod de repartizare a resurselor publice sugerează că recuperarea completă din declinul catastrofal al economiei sale în anii 1990 va dura mai mult decât s-a anticipat.

3.4 Politici fiscale pentru o creştere în favoarea celor săraci

În baza analizei anterioare, raportul propune realizarea următoarelor măsuri în domeniul politicilor:

1. Chiar dacă susţinem angajamentul guvernului pentru reducerea evaziunii fiscale, diminuarea ratelor de impozitare nu va conduce probabil la realizarea acestui obiectiv. O reducere a evaziuni fiscale de către persoane şi companii ar putea fi realizată prin mecanisme care şi-au demonstrat eficienţa în alte ţări europene. Guvernul ar trebui să-şi concentreze eforturile asupra majorării ratei de impozitare într-o structură mai progresivă.

2. Guvernul trebuie să consolideze eficiența taxei pe valoarea adăugată şi să-i atribuie o structură progresivă.

3. Rata aplicată profiturilor corporative ar trebui să revină la nivelul de 25% pentru a o face comparabilă cu cea mai înaltă rată pentru venitul personal.

4. Două măsuri concrete vor facilita bugetarea în favoarea celor săraci. În primul rând, Ministerul Finanțelor ar trebui să instituționalizeze o evaluare a impactului asupra sărăciei produs de fiecare buget anual. La fel de importantă este şi evaluarea impactului bugetului asupra bărbaților şi femeilor, şi nu doar asupra gospodăriilor casnice sărace.

6. Creditorii ar trebui să înceapă fără întârziere negocieri cu guvernul pentru restructurarea datoriei externe, cu aplicarea unei amânări şi a perioadei de grație pentru plata datoriei şi a ratelor dobânzii.

7. FMI ar trebui să faciliteze şi să acorde suport guvernului pentru negocierile acestuia cu creditorii săi bilaterali din Clubul de la Paris. Punctul de plecare pentru aceste negocieri este recunoaşterea generală a faptului că Moldova ar fi trebuit să beneficieze de credite în condiții preferențiale, în locul celor non-preferențieale, începând cu primele împrumuturi contractate în debutul anilor 1990.

8. Reducerea cheltuielilor pentru serviciile economice ar trebui inversată pentru a extinde capacitatea de creştere a economiei.

9. Guvernul ar trebui să elaboreze un program de investiții publice (PIP) pentru a raționaliza şi a majora cheltuielile capitale atât de necesare.

4. SĂRĂCIE, INEGALITATE ŞI POLITICI ÎN MOLDOVA

4.1 Introducere

Sărăcia caracterizată de lipsa veniturilor şi sărăcia umană s-au extins rapid după anul 1991 în Moldova şi către anul 2005 nu au reuşit să revină la nivelurile înregistrate înainte de tranziție. Sărăcia în Moldova combină a) venituri mici, b) rate înalte ale mortalității şi morbidității, c) un acces redus la serviciile subvenționate de ocrotire a sănătății şi educație, d) excludere socială sporită, şi e) o lipsă de participare a săracilor la procesul de luare a deciziilor. Factorii demografici, precum genul, vârsta înaintată şi dizabilitățile, nu au reprezentat cauzele principale ale sărăciei gospodăriilor casnice şi diferențele de incidență a sărăciei nu sunt influențate semnificativ de nivelul educației, cu excepția persoanelor cu studii superioare printre care rata de sărăcie este aproape de zero.

O caracteristică importantă a sărăciei în Moldova este caracterul instabil al statutului gospodăriilor casnice; adică intrarea şi ieşirea lor din sărăcie într-o perioadă scurtă de timp. Acest fapt a avut implicații majore asupra politicilor, deoarece gospodăriile casnice care au fost definite ca fiind sărace într-un moment ar putea să nu mai fie sărace într-o perioadă următoare.

4.2 Caracteristici ale sărăciei

Pentru gospodăriile casnice din mediul rural, riscul relativ de sărăcie şi sărăcie extremă a fost foarte înalt în comparație cu cetățenii din oraşe. Sărăcia în zonele rurale s-a datorat productivității agricole joase şi oportunităților reduse de angajare în muncă în afara sectorului agricol. Marea majoritate a locuitorilor de la sate au cultivat loturile de pământ care le-au fost atribuite de reforma funciară sau s-au angajat ca muncitori rurali în gospodării mai mari, cu puține oportunități de câştiguri non-agricole.

Sărăcia printre pensionari a fost vastă, nu însă în mod semnificativ diferită de media pe țară, iar riscul lor de sărăcie extremă a fost puțin mai mic decât media națională. Nivelul diminuat al sărăciei printre pensionari în Moldova se datorează acoperirii aproape universale cu pensii de stat moştenită din perioada sovietică, care a supraviețuit colapsului bugetar din primul deceniu al tranziției. Consolidarea acestui program universal de asigurare cu pensii ar trebui să reprezinte elementul central al strategiei guvernamentale de reducere a sărăciei.

Experiența din majoritatea țărilor ilustrează că gospodăriile casnice conduse de femei se confruntă în mod frecvent cu un risc mai mare de sărăcie decât media. Deşi discriminarea gender a fost profundă în Moldova, statisticile arată că de fapt gospodăriile casnice conduse de femei sunt supuse unui nivel puțin *mai mic* al sărăciei decât cele conduse de bărbați. Dacă această constatare este adevărată, ea ar putea fi explicată prin trei factori: nivelul de studii printre femei este acelaşi ca printre bărbați (o moştenire a perioadei sovietice); industriile care au fost distruse angajau în primul rând bărbați şi gospodăriile casnice conduse de femei primesc mai multe transferuri de peste hotare.

Statisticile sugerează că extinderea accesului la o educație mai superioară va crea în cel mai bun caz asigurarea condițiilor de reducere a sărăciei, pentru că persoanele care absolvesc instituțiile de învățământ trebuie să fie asigurate şi cu locuri de muncă. Problema fundamentală a angajării din Moldova, pentru toate nivelurile de învățământ, este cererea, nu calificările. Chiar dacă cei cu studii superioare au mai puține şanse să-şi găsească de lucru, sporirea numărului de absolvenți ai instituțiilor de învățământ terțiar nu va provoca probabil acum nimic mai mult decât ridicarea nivelului mediu de calificare al şomerilor.

După cum este de aşteptat, şomerii din Moldova sunt supuşi unui risc mai mare de sărăcie şi sărăcie extremă. Angajații din sectorul privat sunt supuşi unui risc oarecum mai mare de a deveni săraci decât lucrătorii din sectorul public, în primul rând, pentru că majoritatea lucrătorilor din sectorul privat sunt muncitori agricoli.

4.3 Inegalitate şi sărăcie

Colapsul catastrofal al economiei a fost responsabil pentru mai bine de jumătate din extinderea sărăciei între 1991 şi 1996. Sărăcia s-a aprofundat de asemenea datorită unei înrăutățiri în distribuirea veniturilor. Coeficientul Gini pentru distribuirea veniturilor brute s-a majorat în mod extraordinar într-o perioadă scurtă de timp, de la 0.25 în anul 1989 până la 0.39 în 1992, stabilizându-se în jurul acestui nivel în 1993-95. În 1997 şi în prima jumătate a anului 1998, producția s-a ameliorat puțin şi inegalitatea a sporit în continuare, până la un coeficient Gini de 0.42. Recuperarea modestă a fost inversată atunci când economia s-a restrâns în timpul crizei financiare din Rusia. În 2001, a început o ascensiune durabilă a economiei. Inegalitatea a cunoscut un declin între 2001 şi 2003, odată cu majorarea proporției veniturilor chintilei de jos. Parțial, creşterea inegalității în debutul anilor 1990 a fost inevitabilă, ținând cont de schimbările sistemului economic, colapsul producției şi o stagnare prelungită şi consecutivă. Dar o parte a ei este disfuncțională, legată de ineficiența dezvoltării cadrului legal şi instituțional din primii ani de tranziție, care nu a reuşit să prevină acumularea relativă şi absolută a bunăstării în mâinile unui grup mic. Aceste modificări ale inegalității au contribuit semnificativ la creşterea ratei sărăciei în primul deceniu al tranziției. Politicile de reducere a sărăciei trebuie să aibă drept scop diminuarea nivelului de inegalitate, precum şi sporirea caracterului progresiv al impozitării.

Am întrebat în acest raport care ar fi fost consecințele sărăciei dacă în anii 1990 persoanele care iau decizii în Moldova ar fi adoptat politici de restricționare a creşterii inegalității. Rezultatele calculelor indică faptul că reducerea cu jumătate a sărăciei către anul 2007 necesită generarea unei creşteri durabile şi rapide a PIB-ului de 8%, fără deteriorarea în viitor a distribuirii veniturilor. O reducere similară a sărăciei ar putea fi obținută dacă Moldova ar înregistra o creştere economică de patru la sută pe an, ceea ce este mai realizabil şi *mai egalitarist*. Atât creşterea, cât şi extinderea egalității sunt esențiale pentru reducerea sărăciei: în mod singular, creşterea şi egalitatea mai răspândită sunt insuficiente.

4.4 Implicații la nivel de politici

Statisticile privind sărăcia sugerează câteva implicații care sunt elementele esențiale ale recomandărilor la nivel de politici care se regăsesc în acest raport:

1. „Săracii" nu sunt o categorie stabilă, pentru că gospodăriile casnice devin sărace sau ies din sărăcie într-o perioadă scurtă de timp.
2. Inegalitatea a fost o cauză fundamentală a sărăciei.

3. Sistemul universal al pensiilor de stat este un mecanism esențial de reducere a sărăciei.
4. Extinderea accesului la educație, deşi reprezintă o aspirație, nu va avea un efect semnificativ de reducere a sărăciei, pentru că angajarea în muncă este limitată de o cerere agregată; şi
5. Creşterea şi o egalitate mai largă sunt cruciale pentru reducerea sărăciei şi orice politică ce urmăreşte acest obiectiv trebuie să includă ambele mecanisme.

5. MIGRAȚIA, OCUPAȚIA ŞI REDUCEREA SĂRĂCIEI

5.1 Migrația din Moldova

Datorită transferurilor, migrația a servit drept instrument important de supraviețuire pentru gospodăriile casnice de-a lungul anilor 1990, evitând chiar un colaps economic mai grav, şi a reprezentat principalul mecanism pentru redresarea care a început în 2000. În plus, transferurile au redus dependența guvernului de împrumuturile condiționate, obținând flexibilitate în politica sa macroeconomică. Cu toate acestea, fluxurile de transferuri au avut efectul de apreciere a ratei de schimb. Costurile sociale ale migrației au fost inacceptabil de înalte, impactul asupra forței de muncă a fost negativ, iar nivelul de transferurilor - lipsit de viabilitate.

Există diferențe semnificative între statisticile oficiale şi estimările neoficiale privind migrația din Moldova. Datele privind emigrarea legală sugerează plecarea în străinătate a unui număr de la cinci până la nouă mii de persoane anual în anii 1992 şi 2003. Estimarea migrației ilegale este extrem de dificilă. În 2000, Departamentul Statistică şi Sociologie a apreciat că 234,000 de cetățeni ai Moldovei lucrează legal şi ilegal în străinătate. O estimare apropiată a fost obținută de Studiul forței de muncă în 2003. În 2004, un studiu independent, efectuat de Alianța de Microfinanțare din Moldova, a apreciat că între 265 şi 285 mii de cetățeni ai Moldovei au plecat peste hotare în căutare de serviciu. Toate aceste estimări sunt mult mai mici decât cifra de un milion pe care o relatează mass-media despre numărul de cetățeni ai Moldovei care au plecat în străinătate.

Majoritatea migranților din Moldova, aproape 60%, pleacă spre Rusia şi aproximativ 30% se îndreaptă spre țările membre ale Uniunii Europene. Printre statele UE, Italia este de departe cea mai populară destinație, atrăgând aproximativ 20% de emigranți. Femeile emigrează preponderent spre țările Mării Mediterane şi mai puțin spre statele nordice ale Europei sau CSI. Acest model se potriveşte cu cel din perioada sovietică, atunci când moldovenii îşi căutau munci sezoniere în agricultură şi construcții în alte republici ale Uniunii Sovietice, în special, în Ucraina şi Rusia

5.2 Migrație, creştere, angajare şi reducere a sărăciei

Subestimarea transferurilor în cercetările bugetelor gospodăriilor casnice conduce la unele supraestimări ale sărăciei. În pofida acestui fapt, cercetările arată că impactul *post-factum* al transferurilor asupra reducerii sărăciei este foarte mare. Mult mai multe familii ar fi rămas sub pragul sărăciei, dacă nu exista posibilitatea de a emigra. O estimare aproximativă sugerează că migrația a redus incidența sărăciei în 2002 cu 20-25% şi că această diminuare a sărăciei cauzate de veniturile mici a fost însoțită de aprofundarea sărăciei. Caracterul nedeterminat al acestor sume indică asupra dificultății de măsurare a sărăciei agregate şi de identificare a gospodăriilor casnice sărace.

Transferurile au posibilitatea de majorare a consumului viitor prin investiții generatoare de venituri. Marea majoritate a respondenților intenționează să utilizeze fundurile acumulate în rezultatul emigrării în primul rând pentru consum. Investițiile în afaceri par a fi o prioritate pentru foarte puțini. Orice impact secundar al investițiilor asupra reducerii sărăciei cauzate de venituri mici datorită consumului din viitor pare a fi limitat în Moldova. Ca şi în multe alte

țări unde emigrarea este semnificativă, una din cele mai mari provocări pentru politicile guvernamentale este de a schimba această situație şi de a facilita canalizarea resurselor spre activități durabile ce creează locuri de muncă.

5.3 Migrația şi piața de muncă

Evoluția sectorului de educație şi procesul de migrare au afectat puternic formarea competențelor umane în Moldova. Rata de înscriere a copiilor din cele mai sărace gospodării în învățământul gimnazial s-a diminuat până la 50%, în comparație cu 71% pentru cele mai bogate chintile. La nivel universitar, situația este mai proastă. Rata de încadrare a celor mai săraci bărbați şi femei s-a micşorat considerabil de-a lungul anilor şi a ajuns la 4% în mijlocul anilor 2000. În cazul celor mai bogate chintile, încadrarea nu doar s-a majorat, ci a fost de patru ori mai mare decât în cele mai sărace chintile. Diferite maladii sociale, unele din care sunt produse secundare ale sărăciei – alcoolismul, dependența de droguri şi o rată înaltă a criminalității, au erodat mai departe calitatea forței de muncă.

Migrația din Moldova a afectat semnificativ formarea competențelor forței de muncă din țară. Aproape 14% din populație şi 23% din forța de muncă lucrau peste hotare în 2003. Peste o jumătate din lucrătorii emigranți au mai puțin de 30 de ani şi 88% au mai puțin de 45 de ani, ceea ce înseamnă că lucrătorii din primul grup de vârstă au plecat din țară. Între 2000 şi 2004, 36 mii de medici au plecat din sistemul de ocrotire a sănătății şi 28 mii de învățători au părăsit sistemul de educație pentru a munci în străinătate. Conform oricărui standard, aceasta reprezintă un serios „exod de inteligență". Emigrarea muncitorilor necalificați a determinat creşterea indicatorului dependenței persoanelor întreținute şi mai multe probleme familiale legate de faptul că părinții îşi abandonează copiii, care cresc fără grijă părintească şi fără studii adecvate. Transferurile ar putea aduce beneficii ofertei forței de muncă, dacă sunt utilizate pentru studii. În alte țări migrația a adus beneficii datorită noilor abilități ale lucrătorilor care au revenit în țară, deşi există puține dovezi că Moldova este în aceeaşi situație.

5.4 Impactul social al migrației

Traficul de ființe umane a fost un aspect imoral al migrației în Moldova. Acest trafic implică diferite metode de atragere a potențialilor migranți, în special femei, pentru comerțul cu sex. Motivele principale care explică asigurarea industriei sexuale cu femei din Moldova sunt sărăcia, excluderea socială (în special, pentru populația romă) şi violența în familie.

Traficul de ființe umane a fragmentat comunitățile şi familiile, a subminat capitalul uman, a lipsit gospodăriile casnice de transferurile băneşti de peste hotare aşteptate şi a cauzat abandonul copiilor. Migranții care lucrează ilegal în țările gazdă sunt supuşi exploatării şi abuzului din partea contrabandiştilor, patronilor şi autorităților locale. Migrația ilegală a contribuit la expansiunea rețelelor criminale în Moldova, care sunt implicate de asemenea în comercializarea armelor, drogurilor şi alte tipuri de contrabandă.

Migrația a avut de asemenea efecte nefavorabile asupra copiilor. Atunci când copiii emigranților rămân acasă sub supravegherea rudelor sau vecinilor, ei sunt supuşi riscului de a abandona şcoala, de a pleca de acasă şi de a deveni copii ai străzii. Copiii au început să devină subiecți ai traficului de ființe umane. Conform datelor Ministerului Afacerilor Interne, Moldova a devenit principala sursă de fete minore pentru Rusia pentru exploatare sexuală, numărul acestora estimându-se la cinci mii de persoane anual.

5.8 Sugestii cu privire la politici

Moldova se confruntă cu mai multe scenarii posibile şi s-ar putea ca țara să nu fie capabilă să-l aleagă pe cel preferat. Actualul *status quo* nu poate continua. Costurile sociale ale traficului şi aspectele asociate ale migrației neregulate nu sunt acceptabile pentru societate. Moldova are nevoie de un cadru de politici care să se axeze pe aspectele pozitive ale migrației şi pe minimalizarea celor negative. Elaborarea acestei politici ar putea fi un exercițiu politic. Este necesar un proces de consultări publice pentru crearea unui consens asupra costurilor şi beneficiilor migrației. Întrebarea

fundamentală este dacă Moldova va fi o societate dependentă de migrație şi transferurile de bani de peste hotare, în loc să beneficieze de posibilitatea de recuperare mai rapidă a nivelului de trai din perioada pre-tranziției, ori vulnerabilitatea unei astfel de societăți va necesita o reducere progresivă a importanței migrației şi transferurilor.

Concepția politicii migraționale a Republicii Moldova a fost adoptată de către Parlament în octombrie 2002. Departamentul Migrațiune este finanțat de către comunitatea donatorilor şi are drept scop ameliorarea controlului migrației, elaborarea şi consolidarea strategiilor şi politicilor şi încheierea acordurilor respective cu țările de destinație. Luând în considerație importanța migrației şi a transferurilor, este surprinzător că SCERS spune atât de puțin despre acest subiect. Dar totuşi, strategia identifică trei direcții generale pentru viitor – toate importante – care merită sprijinul financiar şi tehnic al comunității internaționale.

În primul rând, guvernul ar putea armoniza legislația națională privind migrația cu standardele internaționale. Alte acțiuni ale SCERS sunt strâns legate şi se referă la efectuarea unui studiu complex asupra populației migrante, crearea unui sistem informațional şi ameliorarea gestionării procesului de migrare.

Probabil subiectul economic cel mai important asociat cu migrația este încurajarea şi facilitarea gospodăriilor casnice de a îndrepta o parte din transferuri spre investiții productive. Experiența internațională sugerează că măsurile obligatorii sunt eficiente doar atunci când ocuparea în muncă este organizată prin intermediul contractelor de angajare cu guvernul migranților în calitate de parte contractantă. Mecanismele de încurajare a investițiilor trebuie să corespundă caracteristicilor instituțiilor financiare publice şi private. Elaborarea acestora se află dincolo de expertiza acestui raport, care poate sugera doar principii generale. Mecanismele voluntare pentru încurajarea investițiilor din transferuri ar putea să includă:

1. Încurajarea băncilor comerciale să deschidă conturi în valută străină;
2. Măsuri pentru a reduce costurile transferului de bani din străinătate;
3. Asigurarea unui sector financiar bine reglementat şi eficient, inclusiv al instituțiilor financiare nebancare, precum mecanismele de micro-finanțare; şi
4. Crearea unor obligațiuni în valută străină cu impozitare transparentă.

6. OCUPAȚIE, PRODUCTIVITATE ŞI SĂRĂCIE

6.1. Ocupație şi sărăcie

Creşterea economică echitabilă este esențială pentru reducerea durabilă a sărăciei şi produce acest efect datorită creării locurilor de muncă ce generează surse de venit mai mari decât pragul sărăciei. Principala problemă în Moldova este că locurile de muncă bine plătite nu sunt suficient de multe pentru a scoate rapid din sărăcie populația ocupată. Din populația săracă a anului 2002, 75% avea un loc de muncă. Problema acestora consta în faptul că serviciile lor nu erau plătite suficient de bine pentru a evita sărăcia. Astfel, crearea oportunităților de angajare asociate cu majorarea productivității, în rezultatul cărora populația ocupată va putea obține venituri suficiente pentru a evita sărăcia, reprezintă o provocare pentru Moldova.

Şomajul s-a diminuat, însă ocuparea în muncă nu s-a extins. Între 1999 şi 2004, rata şomajului a scăzut de la 11% la 7%, iar numărul absolut al persoanelor şomere de asemenea s-a micşorat. Reducerea şomajului s-a datorat în mare parte unui declin constant al populației de vârstă aptă de muncă, provocat de emigrare şi o creştere a numărului de persoane care devin inactive din punct de vedere economic, fenomenul „lucrătorului descurajat".

6.2 Ocupaţie, salarii şi productivitate

În anul 2003, nivelul ocupației în muncă era cu 18% mai mic ca în 1996 în agricultură, cu 16% mai mic în industrie şi cu 19% mai mic în sectorul de servicii. După criza financiară din Rusia, nivelul ocupației s-a ameliorat în agricultură şi industrie, dar nu şi în servicii. Deşi nivelul ocupației fie a stagnat, fie s-a redus în aproape toate sectoarele, volumul producției şi a bunurilor cu valoare adăugată s-a majorat substanțial. Diferența între creşterea pozitivă a PIB-ului şi evoluția negativă a angajării în muncă a fost şi mai mare în perioada de recuperare de după criză. Între anii 1999 şi 2003, PIB-ul total a sporit cu 4% pe an, iar nivelul ocupației a descrescut cu 2.4%.

Relația dintre ocupație şi volumul producției a avut implicații asupra creşterii productivității şi a veniturilor. Prin definiție, faptul că nivelul angajării în muncă s-a diminuat în acelaşi ritm cu volumul producției înseamnă că productivitatea muncii a crescut. Între 1996 şi 2003, productivitatea agregată a crescut cu 4.8% anual. Împreună cu extinderea lentă a nivelului de ocupație şi cu sporirea productivității s-au majorat şi salariile reale începând cu mijlocul anilor 1990. Această tendință s-a inversat în timpul crizei financiare din Rusia, pentru a cunoaşte din nou o ascensiune după aplanarea crizei. Rata de creştere aparent înaltă a salariilor reale, de aproape 8% pe an, trebuie plasată în contextul colapsului catastrofal din debutul anilor 1990. Luând în considerație declinul valorii reale a banilor şi al salariului social din prima jumătate a anilor 1990, este destul de probabil că nivelul de trai al angajaților s-a diminuat atât de mult, încât productivitatea lor a fost subminată. Faptul că majorarea salariilor reale a depăşit creşterea productivității muncii ar putea fi interpretat ca reflectând procesul de ajustare la un nivel mai durabil al „plății muncii în acord".

Într-o anumită măsură, creşterea incompletă a nivelului ocupației, chiar şi în perioada recuperării nivelului de producție, pare previzibilă într-o economie în curs de tranziție. Ca şi în alte țări în tranziție, întreprinderile din Moldova aveau înainte de tranziție mai mulți angajați decât numărul justificat de criteriile de piață. Legile economiei de piață au obligat întreprinderile să elibereze angajații în plus. În rezultat, creşterea nivelului de ocupație a fost mai lentă decât majorarea volumului de producție. În consecință, constrângerea de a emigra peste hotare s-a păstrat, ceea ce a condus la menținerea unei rate măsurate a ocupației la un nivel mic, dar având costuri sociale considerabile.

6.3 Angajarea în muncă a femeilor şi remunerarea

Schimbările în structura ocupării în muncă într-o economie au un impact diferit asupra bărbaților şi femeilor, ca rezultat al discriminării împotriva femeilor. Ca şi în alte țări, în Moldova femeile predomină în sistemul de ocrotire a sănătății şi asistență socială, educație, hoteluri şi restaurante şi, surprinzător, în finanțe. În sectorul finanțelor sunt plătite cele mai mari salarii lunare pe economie, dar aici sunt ocupate în muncă doar 2% din femeile angajate. Pe de altă parte, sistemul ocrotirii sănătății, asistenței sociale şi al educației angajează peste 40% din femeile lucrătoare, iar aceste sectoare plătesc unele dintre cele mai mici salarii din țară. Aproximativ 57% din femei lucrau în sectoare cu salarii mai mici decât media națională (vezi Tabelul 6.10), în timp ce proporția bărbaților era de 47%.

Legislația împotriva discriminării în Moldova este destul de solidă pe hârtie şi, dacă ar fi implementată adecvat, ar reduce diferența între salarizarea bărbaților şi femeilor. Însă, aplicarea legislației nu este eficientă, perpetuând inegalitatea, în pofida existenței legislației avansate. Există o insensibilitate largă față de discriminarea împotriva femeilor în Moldova. Legislația împotriva discriminării salariale, de exemplu, este uşor de evitat într-o cultură discriminatorie prin retrogradarea femeilor spre serviciile plătite prost.

Pentru depăşirea acestei discriminări, guvernul trebuie să-şi asume rolul principal, iar sectorul public ar trebui să devină un exemplu pozitiv. Femeile din Moldova realizează un volum enorm de lucru nesalarizat în familie şi

au un rol cheie în multe organizații comunitare. În același timp, ele nu participă la procesul de luare a deciziilor, inclusiv din cauza lipsei unor politici de stat coerente de susținere și, parțial, datorită mentalității patriarhale care deocamdată influențează în mod nefavorabil întreaga societate, inclusiv femeile însăși.

6.4 Generarea serviciilor salarizate

Rata de lichidare a întreprinderilor din Moldova în anii 1990 a fost una din cele mai mici printre economiile în curs de tranziție din țările Europei și Asiei Centrale. Datele despre întreprinderi pentru anul 2001 arată că întreprinderile ce se extindeau au creat mai încet locuri de muncă decât eliminau locuri de muncă întreprinderile care își reduceau activitatea. Astfel, principala problemă a creșterii nivelului de ocupare în Moldova nu a fost caracterul grav al reducerii locurilor de muncă, ci ritmul încetinit al creării noilor locuri de muncă și această lentoare poate fi explicată prin macro politici de constrângere a cererii. Confruntate cu o micșorare considerabilă a cererii, întreprinderile noi apăreau cu dificultate – și acest fapt nu este surprinzător, iar cele existente nu se extindeau.

Oricare ar fi problemele pieței muncii în Moldova, ea nu este „inflexibilă" în ceea ce privește „ajustarea" salariilor. Salariile reale au căzut în prima jumătate a anilor 1990, indicând o „flexibilitate" salarială negativă excesivă. Diminuarea salariilor nu a redus declinul angajării în muncă, contrar modelului ortodox al piețelor muncii. Colapsul simultan al salariilor și al nivelului de ocupație din anii 1990 a reflectat incapacitatea lucrătorilor de a negocia, care rezultă din cel puțin trei factori: 1) absența unei mișcări sindicale independente la începutul perioadei de tranziție; 2) incapacitatea de a negocia generată de un șomaj în creștere; și 3) reglementarea ineficientă exercitată de sectorul public asupra angajatorilor.

6.5 Politici pentru piața muncii

Pentru a extinde angajarea în muncă ce ar putea reducere sărăcia, ar fi potrivită următoarea direcție de politici:

1. O strategie de ocupare în muncă ce cuprinde acțiuni de politici la nivel macro, sectorial și micro. Macro politicile pot crea o creștere rapidă, politicile sectoriale extind creșterea și micro politicile pot lărgi accesul lucrătorilor la oportunități economice.
2. Macro politicile ar trebui să includă o politică fiscală activă bazată pe investiții publice. Cele mai semnificative constrângeri asupra extinderii angajării în muncă în Moldova sunt lipsa de cerere și de investiții productive. O politică fiscală activă ar putea extinde creșterea prin investiții publice, susținută de rate mici ale dobânzii reale și o rată de schimb modest subapreciată pentru a stimula exporturile.
3. Politicile sectoriale ar trebui să urmărească sporirea productivității în agricultură și conectarea agriculturii la sectorul agro-industrial pentru a crea mai multe locuri de muncă care generează venituri decente. Guvernul ar trebui să direcționeze investițiile publice și să asigure stimulente pentru sistemul băncilor comerciale să acorde credite în aceste scopuri.
4. Micro politicile ar trebui să se axeze pe asigurarea instruirii și competențelor pentru lucrători și să sprijine sindicatele din toate sectoarele, inclusiv agricultură. Deoarece piețele de muncă sunt ineficiente și neefective, anume prin intermediul sindicatelor creșterea volumului producției se va traduce în majorarea salariilor reale. Ministerul Muncii și Protecției Sociale respectă această abordare.
5. Guvernul poate de asemenea stimula investițiile private, imprimând reglementării un caracter mai transparent. În timp ce modificările privind reglementarea întreprinderilor și piețelor pot contribui la crearea locurilor de muncă, existența unui cadru macroeconomic favorabil rămâne o condiție necesară. În lipsa unui asemenea cadru, reformele instituționale ar putea avea un impact modest.
6. Dar fiind nivelul șomajului și al angajării parțiale, forțele pieței probabil nu pot stimula singure securitatea locurilor de muncă și o majorare a salariilor care să le permită angajaților să evite sărăcia. Totuși, trebuie fortificată abilitatea lucrătorilor de a negocia condiții și salarii prin intermediul sindicatelor.

7. CREŞTEREA AGRO-INDUSTRIALĂ ŞI REDUCEREA DURABILĂ A SĂRĂCIEI

7.1 Rolul agriculturii în strategia de creştere economică

Dezvoltarea sectorului agricol este crucială pentru viitorul Moldovei şi ar putea contribui la crearea punților în domeniul comerțului, la sporirea veniturilor în mediul rural şi, posibil, la diminuarea migrației. Aceasta reprezintă un important vehicul pe termen mediu pentru redresarea economiei Moldovei şi crearea bazei necesare pentru o eventuală re-industralizare a țării. Totuşi, fără fortificarea unei conexiuni cu sectorul agro-industrial, agricultura nu va cunoaşte o creştere rapidă sau durabilă.

Există constrângeri structurale în sector şi între producători agricoli şi companiile de prelucrare, care necesită intervenții prin politici pentru a face posibilă o creştere rapidă şi durabilă. Principalele probleme au fost piețele subdezvoltate pentru mijloace de producție, de comercializare a produselor agricole şi sursele de finanțe. De asemenea, lipsesc sau sunt ineficiente instituțiile de sprijin, precum cooperativele de procurare a produselor agricole şi mijloacelor de producție (aşa-numitele „cooperative cu un singur scop"), care pot fortifica poziția fermierilor mici.În plus, o mare parte din sectorul agricol a suferit din cauza unei perioade lungi în care au fost realizate investiții insuficiente. În rezultat, drumurile rurale, infrastructura pieței, sistemele de irigare şi rețelele de comunicație s-au deteriorat.

Aspectele gender ale reformei funciare au fost documentate modest. Femeile din spațiul rural au constituit majoritatea proprietarilor de pământ, pentru că bărbații au migrat ca să muncească în construcții, servicii tehnice şi comerț, pierzându-şi, conform legislației, dreptul la împroprietărire cu pământ. Totuşi, au apărut puține femei manageri de cooperative sau gospodării mari, deşi nu avem date statistice definitive în această privință. Ca şi în alte sectoare, ameliorarea statisticilor privind aspectele gender în sectorul agricol este o prioritate urgentă pentru o înțelegere profundă a rolului femeii.

7.2 Agricultura din perioada post-independență

Restructurarea gospodăriilor colective şi de stat a fost neuniformă după declararea independenței. Titlurile de pământ şi alte active au fost distribuite gospodăriilor casnice şi puteau fi schimbate. Datorită unui număr atât de mare de membri ai gospodăriilor casnice care doreau să părăsească gospodăriile colective şi de stat, Legea din noiembrie 1994 a periclitat procesul de privatizare. Un an mai târziu, Curtea Constituțională a declarat neconstituționale restricțiile aplicate la plecarea din gospodăriile colective şi de stat şi procesul de privatizare a fost re-lansat în 1996.

Până în octombrie 1996, circa 90 mii de fermieri privați prelucrau, individual sau în grup, 130 mii de hectare de pământ, cinci procente din totalul terenurilor agricole din Moldova. Restul populației rurale au rămas membri ai gospodăriilor colective, care au fost restructurate nominal sau au devenit membri ai noilor asociații de fermieri şi cooperativelor de producători care s-au separat de gospodăriile colective. Aceste asociații noi - „gospodării corporative" - funcționau în primul rând ca nişte *colhozuri* mai mici. Programul Național „Pământ" (PNP) din 1998, susținut de agențiile de finanțare externe, a accelerat procesul reformei funciare. În 1999, o lege privind datoriile colhozurilor a creat stimulente suplimentare pentru dizolvarea colhozurilor, restructurând şi consolidând datoriile. La sfârşitul anului 2000, aproape 1.7 milioane hectare şi majoritatea bunurilor gospodăriilor de stat au fost transferate de la peste o mie de *colhozuri* şi *sovhozuri* falimentare către aproximativ un milion de foşti lucrători agricoli. Livezile şi viile au fost distribuite în funcție de numărul membrilor familiei. În rezultat, pământurile arabile au fost fragmentate în peste trei milioane de loturi privatizate.

În medie, fiecare proprietar a primit trei loturi de pământ, în mărime medie de jumătate de hectar. Programul a inclus crearea unui registru funciar pentru titluri şi o campanie vastă de instruire a fermierilor privind drepturile lor şi oportunităţile pe piaţă. Unii din noii proprietari au decis să prelucreze pământul împreună cu membrii familiei, iar alţii au dat în arendă loturile şi alte bunuri deţinute noilor gospodării corporative, formate în locul gospodăriilor colective, fie au lucrat în cadrul acestora ca angajaţi sau membri, fie primesc bani pentru arendă. Astfel, procesul de privatizare a condus la apariţia unei structuri duble – pe de o parte, gospodării mici de la unu până la cinci hectare şi, pe altă parte, gospodării corporative, precum societăţile cu răspundere limitată, societăţile pe acţiuni, societăţile mixte, cooperativele de producţie sau asociaţiile de fermieri.

Pieţele agricole şi serviciile înrudite rămân a fi subdezvoltate în Moldova. În rezultatul reformei funciare redistributive, mulţi dintre cei peste un milion de beneficiari nu posedă abilităţile necesare pentru operaţiuni agricole eficiente. S-a presupus că apariţia pieţelor agricole ar putea transfera pământurile de la producătorii mai puţin eficienţi la cei eficienţi şi va conduce la sporirea competitivităţii sectorului agricol. Guvernul a considerat fragmentarea pământurilor şi caracterul dominant al gospodăriilor mici drept impediment pentru dezvoltarea sectorului agroindustrial. În baza acestei opinii, el a propus câteva politici care au drept scop consolidarea pământului şi crearea cooperativelor de producţie. Aceste iniţiative s-au confruntat cu o opoziţie internă şi internaţională, pentru că au fost privite ca măsuri ce vor conduce la anularea unor rezultate ale reformei funciare redistributive de la sfârşitul anilor 1990. Cele mai importante dintre aceste iniţiative au fost suspendate în 2005.

Deşi statisticile cu privire la distribuirea pământului trebuie tratate cu prudenţă, ele sugerează că gospodăriile mici sunt eficiente din punct de vedere economic. În plus, consolidarea terenurilor a avut loc deja prin arendarea pământurilor şi ar putea continua. În fine, principala explicaţie pentru lipsa de eficienţă în agricultură nu este dimensiunea gospodăriilor, ci subdezvoltarea pieţelor de mijloace de producţie şi produse agricole.

În rezultatul schimbărilor structurale şi al colapsului general al economiei, sectorul agricol s-a restrâns dramatic în anii 1990. În 2003, producţia agricolă a reprezentat doar 45% din nivelul său înregistrat în 1990. Creşterea inventarului viu s-a dovedit a fi mult mai vulnerabilă la modificările structurale decât producerea culturilor, diminuându-se cu aproape două treimi între 1990 şi 2003. În 2001, după etapa a doua a reformei funciare redistributive, agricultura a înregistrat o ascensiune puternică ce ar fi putut continua în 2003, însă o secetă gravă a distrus recolta de grâu.

În pofida declinului producţiei şi a constrângerilor din anii 1990, au avut loc evoluţii pozitive. Un studiu recent a arătat că producătorii comerciali ai produselor cu valoare înaltă care utilizează tehnologii de producţie avansată, inclusiv irigare, au înregistrat recolte semnificativ mai înalte pentru unele culturi, în comparaţie cu media din România, Bulgaria şi Ungaria. Acest fapt sugerează că producătorii din Moldova au potenţial pentru a deveni competitivi pe plan internaţional.

7.3 Pieţele agricole şi sărăcia

Dezvoltarea insuficientă a pieţelor pentru îngrăşăminte, seminţe, inventar şi credite reprezintă o problemă serioasă. Accesul la mijloace s-a diminuat radical în timpul tranziţiei la economia de piaţă, iar pieţele noi de mijloace nu au înlocuit aprovizionarea de stat. Datorită reducerii dramatice a inventarului viu, îngrăşămintele organice sunt insuficiente în zonele rurale. Micii producători agricoli nu beneficiază de acces efectiv la credite comerciale. În timp ce preţurile la pământ rămân joase şi alte active agricole sunt insuficiente, fermierii posedă puţine garanţii suplimentare pentru împrumuturi.

Cu sprijinul donatorilor internaţionali, au fost create asociaţii care oferă micro-credite fermierilor. Volumul total este mic şi direcţionat în mare parte pentru finanţarea

capitalului funcțional. Deşi asemenea credite sunt necesare, împrumuturile pentru investiții productive pe termen lung sunt mai importante, însă ele sunt oferite pe termen scurt. Aceeaşi insuficiență de credite caracterizează întreprinderile non-agricole rurale, care au cunoscut o dezvoltare foarte slabă în mediul rural. Lipsa de credite constituie o constrângere majoră pentru dezvoltarea sectorului agricol şi non-agricol. Această constrângere trebuie soluționată printr-un efort al politicilor publice, prin oferirea diverselor stimulente pentru instituțiile financiare ca ele să ofere mai multe împrumuturi pentru dezvoltarea acestor sectoare.

7.4 Sugestii cu privire la politici

Recomandările care urmează ar putea contribui la dezvoltarea agriculturii:

1. Guvernul ar trebui să-şi axeze politicile pe sprijinul acordat agriculturii pentru ca aceasta să-şi recâştige propria poziție a avantajelor comparative ale culturilor cu valoare înaltă şi să faciliteze legăturile acesteia cu sectorul agro-industrial. Un element component central al acestei abordări sunt investițiile publice în infrastructura drumurilor, sisteme de irigare, piețe rurale şi rețele de comunicație, care probabil vor atrage sau vor stimula investiții private.
2. Dezvoltarea industriei agricole este esențială pentru revitalizarea sectorului agricol, în special, pentru a asigura agriculturii relații cu piețele de export. Mediul de politici şi instituțional va încuraja intrări noi în industria de prelucrare şi va institui proceduri transparente şi deschise de import.
3. Producătorii agricoli, în special cei mici, au nevoie de instruire şi servicii de extindere pentru a crea mai multe produse şi de calitate mai înaltă. Aceasta ar putea fi facilitată de întreprinderile de prelucrare şi exportatorii care cunosc solicitările piețelor proprii.
4. Guvernul poate utiliza măsuri fiscale pentru a stimula crearea de scheme de beneficiu pentru produse care vor putea promova ameliorarea calității produselor şi vor majora veniturile fermierilor.
4. Dezvoltarea infrastructurii fizice de marketing va putea consolida şi diversifica aprovizionarea piețelor cu produse şi va stabili prețuri care vor proteja producătorii.
5. Poziția slabă din perspectiva afacerilor a multor fermieri mici ar putea fi depăşită, parțial, prin promovarea cooperativelor şi asociațiilor cu un singur scop, axate pe cumpărarea mijloacelor de producție şi comercializare. Politicile fiscale şi legislația care încurajează crearea unor asemenea organizații ar putea avea o contribuție importantă în acest sens.
6. Principala constrângere pentru producătorii agricoli din Moldova o reprezintă piețele sub-dezvoltate. Deşi aceste piețe diferite se sincronizează, este necesar un răspuns de politici integrate pentru dezvoltarea lor.

8. POLITICI SOCIALE PENTRU DEZVOLTARE UMANĂ

8.1 Cadru de politici şi priorități

Subiectul central al politicii sociale este principiul conform căruia aceste alocații şi servicii sociale ar trebui distribuite. Recomandările formulate în acest capitol pentru politica socială derivă din următoarele elemente esențiale: sistemul de distribuire a alocațiilor şi serviciilor sociale ar trebui să fie practic operațional, disponibil din bugetul național, transparent pentru beneficiari, realizabil din punct de vedere administrativ şi la un cost rezonabil şi să nu solicite un amestec guvernamental excesiv în domeniul privat al gospodăriilor casnice.

Mecanismul de distribuire care se conformează cel mai bine acestor recomandări este eligibilitatea universală pentru anumite categorii. „Eligibilitatea universală" înseamnă că nu există restricții de acces (uneori este numită „principiul cetățenesc"). Sintagma „pentru anumite categorii" înseamnă

că programul este adresat unui grup de populaţie ce poate fi identificat uşor şi în mod obiectiv, precum copiii sub o vârstă oarecare. O metodă alternativă de distribuire este testarea necesităţilor. În cadrul acestei abordări, sunt folosite unul sau mai multe criterii pentru a distinge gospodăriile casnice care sunt „sărace" şi cele care nu sunt, cu un program limitat de alocaţii pentru ultima categorie. Ca o chestiune operaţională, testarea necesităţilor se bazează cel mai des pe nivelul veniturilor; o gospodărie casnică se califică pentru alocaţie dacă venitul său se situează sub un nivel relevant (de exemplu, gospodăria casnică este „săracă").

Deşi nu se opune principiului de distribuire a alocaţiilor bazat pe testarea mijloacelor, acest raport recomandă ca utilizarea acestuia să fie limitată în Moldova. În primul rând, cercetările asupra sărăciei relevă că există o mişcare activă de la an la an a gospodăriilor casnice de intrare şi de ieşire din sărăcie. Aceasta implică faptul că identificarea săracilor ar necesita o repetare anuală şi solicită un cost administrativ înalt. În al doilea rând, măsurarea exactă a veniturilor este dificilă mai ales în Moldova. Ţara se confruntă cu dificultăţi comune cu toate societăţile cu venituri mici, de exemplu, o proporţie înaltă a auto-angajaţilor, plus o caracteristică a ţărilor cu migraţie, de exemplu, un nivel destul de mare al transferurilor neînregistrate. În al treilea rând, frecvenţa necesară pentru măsurarea veniturilor şi căutarea informaţiei despre chestiunile cunoscute doar de gospodăriile casnice ar putea implica un grad înalt de amestec al guvernului în spaţiul privat.

Conchidem că, deşi testarea necesităţilor nu ar trebui exclusă ca metodă de distribuire, aceasta nu ar trebui să reprezinte cadrul principal pentru alocaţii de educaţie, sănătate şi sociale. Mai practică şi mai transparentă ar fi direcţionarea spre anumite categorii. Un asemenea program, pensia de bază pentru limita de vârstă, a demonstrat în multe ţări că poate constitui o protecţie efectivă a gospodăriilor casnice împotriva sărăciei.

Recomandările noastre în domeniul politicii sociale trebuie să se conformeze nu doar caracterului sărăciei în Moldova, ci de asemenea şi caracteristicilor ţării. O recomandare comună pentru ţările cu venituri mici este că pe motive de echitate, cheltuielile pentru sănătate ar trebui să se axeze pe tratamente de prevenţie şi asistenţă ne-spitalicească. Deşi ambele sunt necesare, datorită speranţei de viaţă relativ înalte în Moldova, săracii suferă mult mai probabil decât nesăracii de maladii care necesită spitalizare. În general, este important pentru politica socială să fie recunoscut faptul că Moldova nu este o ţară tipică cu venituri mici care încearcă să combată sărăcia cu resurse limitate. Este o ţară care a coborât la statutul de ţară cu venituri mici într-o perioadă scurtă de timp. Majoritatea moldovenilor, cu doar cincisprezece ani înainte ca acest raport să fie scris, beneficiau de servicii de educaţie, asistenţă de sănătate şi protecţie socială aproape de standardele Lumii Întâi. Pe termen scurt, sunt necesare măsuri temporare pentru uşurarea celor mai complicate probleme. Obiectivul pe termen lung ar trebui să urmărească redobândirea nivelului de servicii care a fost pierdut în timpul tranziţiei.

8.2 Indicatori ai dezvoltării umane

Republica Moldova a intrat în perioada de tranziţie cu rezultate solide în domeniul dezvoltării umane. La mijlocul anilor 1990, aceste realizări au devenit o amintire. În prima jumătate a anilor 1990, starea de sănătate a cetăţenilor Moldovei s-a agravat semnificativ, ca rezultat al deteriorării nivelului de trai, accesului limitat la serviciile de ocrotire a sănătăţii şi declinului în calitatea acestora. Speranţa de viaţă a descrescut de la 69 până la 65 de ani, iar rata mortalităţii materne şi infantile a sporit. Maladiile cu transmitere sexuală au căpătat proporţii aproape epidemice şi jumătate din populaţia infectată nu a beneficiat de tratament pentru astfel de maladii.

În anii 2000-2004, declinul indicatorilor sociali a fost inversat: speranţa de viaţă a bărbaţilor şi femeilor s-a îmbunătăţit, rata mortalităţii infantile s-a diminuat, iar rata mortalităţii materne de asemenea a descrescut. În pofida acestor realizări, rezultatele în domeniul sănătăţii în Moldova rămân

nesatisfăcătoare. Speranța de viață de 68 de ani este una dintre cele mai joase în Europa; mortalitatea infantilă este de peste două ori mai ridicată decât în țările cu dezvoltare umană înaltă; mortalitatea maternă este de patru ori mai mare decât media în Europa.

Potrivit studiului bugetelor gospodăriilor casnice din 2002, fiecare al cincilea cetățean din Moldova considera că are o sănătate „proastă" sau „foarte proastă". Statutul autodefinit al sănătății se deteriorează considerabil odată cu vârsta, astfel încât mai mult de jumătate din populația de peste şaizeci de ani declară o sănătate proastă sau foarte proastă. Două cincimi din populație se consideră pe sine suferindă de o situație cronică.

8.3 Extinderea dezvoltării umane

Politica socială pentru extinderea dezvoltării umane în Moldova ar trebui să se axeze pe reducerea sărăciei umane. Caracterul efectiv şi eficient al politicii depinde de cadrul macroeconomic general şi de o strategie clară de reducere a sărăciei. În toate sectoarele, există sinergii ale politicilor care ar trebui maximalizate. Politicile nu ar trebui să se limiteze la strategii, ci să abordeze de asemenea consolidarea instituțională.

Guvernul a direcționat cheltuielile pentru sănătate către asistența primară. S-a sugerat că o parte mare din populația Moldovei îşi va satisface necesitățile de sănătate, dacă acestea vor fi finanțate şi asigurate bine, de către un sistem eficient de asistență primară. Dacă este aşa, atunci un pachet cu servicii primare, ajustat la resurse disponibile, ar trebui făcut accesibil pentru toți la nivelul medicinii primare. Au fost formulate sugestii că aceasta poate fi obținut la un cost relativ modest şi va ameliora utilizarea serviciilor de sănătate pentru grupurile cu venituri mai mici, ceea ce va rezultă în produse de sănătate mai bune. Totuşi, o strategie în favoarea celor săraci în domeniul sănătății nu ar trebui să includă un sistem de sănătate cu două trepte, în care săracii sunt limitați în accesul la asistență primară, iar accesul la spitale depinde de plăți.

În sectorul educației în Moldova, există o inegalitate persistentă şi largă a şanselor, datorită unui acces oblic la oportunități. Accesul diferențiat implică o inegalitate mai mare în viitor şi o rată mai mică de reducere a sărăciei pentru orice rată de creştere economică. Pentru a lărgi accesul săracilor la educație, este esențială reducerea costurilor neconvenționale, formale şi informale. Reducerea incidenței plăților informale şi mitei în învățământul mai superior ar putea să necesite o revizuire a procedurilor de admitere.

Familiile sărace şi rurale, pentru care educația de calitate în licee şi universități nu este accesibilă, par să fie mai dependente de educația secundară generală şi de şcolile de meserii. Cererea pentru educația secundară vocațională pare să se fi diminuat şi absolvenții acestor instituții se confruntă cu dificultăți la angajarea pe piața de muncă internă. Politicile în acest domeniu trebui revizuite.

Pentru a majora valoarea educației pentru gospodăriile casnice, mai ales pentru săraci şi gospodării casnice rurale, este necesară o mai bună funcționare a pieței muncii şi oportunități mai bune pe piața muncii pentru persoanele sărace şi din mediul rural. Politicile care abordeată aceste necesități, în mare parte, merg dincolo de sectorul educației şi sunt tratate în altă parte în acest raport.

8.4 Politica socială pentru reducerea sărăciei

Politica socială în favoarea săracilor în Moldova ar trebui să urmărească mai degrabă obiectivul de reducere a sărăciei, decât pur şi simplu diminuarea sărăciei. Aceasta necesită ca politicile sociale să ajute săracii să obțină mijloacele pentru a ieşi în mod stabil din sărăcie. Din această perspectivă, o politică socială nu asigură „sisteme de securitate" care atrag mai multe sau mai puține persoane aflate în sărăcie. Politica socială este o parte componentă a unei strategii de creştere care reduce în mod progresiv condițiile ce generează sărăcie.

Într-o țară cu venituri mici, politica socială se confruntă cu multe compromisuri şi există limite inerente pentru capacitatea acesteia de a reduce sărăcia şi de a asigura un acces echitabil la servicii şi beneficii. Măsurile citate în continuare recunosc compromisurile şi limitele şi au fost ghidate de principiul conform căruia politicile nu ar trebui să sprijine divizarea între săraci şi nesăraci în Moldova, ci să stimuleze sisteme care elimină în mod progresiv divizarea. Acest obiectiv ar putea fi realizat prin combinarea programelor de asigurare socială şi asistență socială cu un acces mai echitabil la servicii de sănătate şi educație, într-un cadru larg de impozitare progresivă şi investiții publice.

1. Datorită naturii economiei Moldovei - structura (relativ puțin salariați angajați în sectorul formal) şi caracteristicile sale (importanța transferurilor), există dificultăți practice serioase pentru a utiliza testarea veniturilor pentru acces la alocații. Caracterul arbitrar inerent la testarea veniturilor care rezultă din structura şi caracteristicile sale sugerează că folosirea lui trebuie evitată atunci când sunt posibile alternative.
2. Un sistem de alocații orientat spre anumite categorii de populație cu acces universal a asigurat reducerea sărăciei în Moldova, pentru pensionarii bătrâni, de exemplu. Această abordarea trebuie extinsă şi spre alte categorii de populație.
3. Impozitarea progresivă este cheia pentru o finanțare a sistemelor de sănătate şi educație care să-i favorizeze pe cei săraci.
4. Constrângerile în ceea ce priveşte veniturile limitează calitatea şi volumul serviciilor de sănătate publică. Acest fapt solicită formularea unor priorități clare pentru cheltuielile de sănătate. Ar trebui evitate politici care să instituționalizeze un sistem de sănătate cu două trepte, în cadrul căruia accesul gratuit este oferit pentru un sistem minim care testează veniturile, iar alte servicii de sănătate sunt obținute prin plăți private. Instituționalizarea sistemului cu două trepte va instituționaliza sărăcia.
5. Educația primară şi secundară ar trebui asigurată gratuit pentru toți. Aceasta solicită o finanțare sporită pentru salariile profesorilor, materiale didactice şi construirea de facilități. Cheltuielile de capital ar trebui să facă parte dintr-o strategie de investiții publice pentru stimularea creşterii.
6. Accesul inegal la învățământ universitar nu poate fi eliminat în viitorul previzibil; totuşi, acesta poate fi moderat printr-o finanțare în baza testării veniturilor a taxelor universitare în cadrul unui sistem de acces pe bază de abilități şi performanțe şcolare.

Capitolul 1:

Introducere

1.1 Scopul prezentului studiu

Prezentul raport este o parte componentă a unui proiect PNUD mai mare privind macroeconomia de reducere a sărăciei, care, la momentul de debut al acestui studiu, a fost lansat în şase ţări din Asia de Est şi Sud-Est şi în câteva ţări din Asia Centrală. Biroul PNUD pentru Politici de Dezvoltare a sprijinit iniţierea unei game largi de programe globale, regionale şi de ţară, elaborate cu scopul de a formula mai multe politici economice ce favorizează populaţia săracă. Scopul principal al acestui set de activităţi a fost de a extinde dialogul asupra politicilor în favoarea segmentelor sărace ale populaţiei la nivel naţional, regional şi internaţional. Deşi fiecare raport este independent şi abordează circumstanţele specifice ale fiecărei ţări, aceste studii oferă împreună o viziune şi o analiză substanţială asupra procesului de reducere a sărăciei. Principalele constatări ale proiectului sunt prezentate aici printr-un şir de rapoarte de sinteză organizate după subiecte. Pentru acest raport, o relevanţă deosebită o are studiul de sinteză fiscală (Roy şi Weeks 2004), ale cărui principii sunt aplicate aici.

1.2 Analiza gender a tranziţiei

Înainte de a examina aspectele tranziţiei, este esenţial să recunoaştem că subiectul gender este fundamental pentru înţelegerea procesului de tranziţie. În plus, egalitatea genurilor joacă un rol important în domeniul dezvoltării, angajării în muncă şi reducerii sărăciei şi acest aspect nu poate fi ignorat. Schimbările fundamentale de politici asociate cu procesul de tranziţie vor afecta probabil în mod diferit femeile şi bărbaţii, din cauza diferenţei de poziţii, roluri şi responsabilităţi în societate. Inegalitatea între bărbaţi şi femei poate fi interpretată nu doar în context uman şi de echitate – ea este ineficientă şi din punct de vedere economic. În rezultat, elaborarea unor politici economice eficiente solicită o analiză gender şi integrarea principiului de egalitate a genurilor chiar în procesul de formulare a politicilor, inclusiv în procesul bugetar.

Din păcate, în Moldova în mare parte nu există date statistice necesare pentru incorporarea corectă a aspectului gender în analiza tranziţiei şi dezvoltarea politicilor în favoarea populaţiei sărace. Cu unele excepţii, sunt disponibile date dezagregate pe gen între bărbaţi şi femei doar sub formă statistici generale, care pot fi găsite chiar şi în ţările cel mai puţin sensibile la aspectele gender, precum ratele mortalităţii, speranţa medie de viaţă, rata şcolarizării, de exemplu.[1] Acest fapt reprezintă o omisiune serioasă care trebuie soluţionată imediat de guvernul Moldovei; cu atât mai mult cu cât oricum vor fi alocate fonduri de către donatori pentru a acoperi costurile de colectare şi analiză a cifrelor necesare.

1 Departamentul Statistică şi Sociologie (DSS) (în prezent, Biroul Naţional de Statistică, BNS) a publica ediţia *Femeile şi bărbaţii Moldovei în 2004* (în limbile română şi rusă, dar nu şi în engleză). Lacunele în datele dezagregate cuprind, printre multe altele, lipsa datelor dezagregate cu privire la rezultatele academice şi cursurile frecventate. De asemenea, lipsesc informaţii despre violenţa împotriva femeilor şi hărţuirea sexuală. Raportul Social Anual 2003 al Ministerului Muncii şi Protecţiei Sociale include un capitol intitulat „Politici gender" care conţine date statistice dezagregate. Studiile DSS cu privire la piaţa muncii, inclusiv Studiul Forţei de Muncă, au date de bază separate pentru femei şi bărbaţi, dar nu pentru toate aspectele recomandate de ghidurile în domeniul statisticii ale Organizaţiei Internaţionale a Muncii (ILO)..

O dovadă clară a lipsei de perspectivă gender asupra tranziţiei în Moldova şi în alte ţări ce traversează acelaşi proces este absenţa aproape totală a analizei riguroase sau cel puţin detaliate a condiţiei femeii în cadrul regimului de planificare centralizată şi, mai târziu, în cadrul economiei de piaţă. Câteva aspecte sunt certe: 1) înainte de 1990, accesul femeilor la muncă a fost considerabil mai bun; 2) serviciile de îngrijire a copiilor erau mai accesibile, fără plăţi suplimentare, facilitând angajarea femeilor; şi 3) lipsurile cu care s-a confruntat populaţia din Moldova au condus la creşterea dramatică a volumului de lucru neplătit în care sunt implicate femeile. Datorită faptului că sistemul de planificare centralizată a fost abolit cu mai puţin de două decenii în urmă, colectarea informaţiilor pentru analiza sistematică a impactului tranziţiei din perspectiva genurilor nu ar trebui să fie dificilă. Mai menţionăm o dată că ar putea fi obţinute fonduri externe de la fundaţii de cercetare sau chiar de la agenţii de dezvoltare pentru colectarea şi analiza acestor informaţii. Este necesar doar ca guvernul să acorde prioritatea cuvenită acestei sarcini.

Luând în consideraţie lipsa datelor statistice necesare pentru o analiză riguroasă din perspectiva gender, acest raport va adopta o abordare inadecvată de utilizare a informaţiei disponibile şi de a încerca să facă concluzii raţionale referitor la aspectele pe care aceste informaţii le relevă indirect. După cum a fost subliniat în sumarul politicilor, este esenţial ca Biroul Naţional de Statistică să aplice imediat politici exhaustive pentru a se asigura că în viitor rapoartele economice despre Moldova nu vor suferi din cauza aceleiaşi lacune fundamentale ca şi prezentul raport.

1.3 Patru tipuri fundamentale ale tranziţiei

În toată Europa Centrală şi de Est secolul douăzeci a adus ravagiile războiului şi dictaturii. Deşi este imposibil să apreciezi obiectiv care ţară a suferit cel mai mult, este indiscutabil că istoria Moldovei a fost inimaginabil de tristă. Pogromul etnic din primul deceniu al secolului a divizat comunităţile şi a generat ostilitate; apoi a urmat vara rece a anului 1941, când ţara a cunoscut ocupaţia militară timp de mai mult de trei ani a armatei fasciste. Sfârşitul celui de-al Doilea Război Mondial a adus pace, dar o pace pe care mulţi moldoveni o considerau o altă ocupaţie străină. Nici un vizitator al ţării nu poate ignora pentru mult timp diviziunile sociale produse pe parcursul secolului. Prin urmare, este mai mult decât remarcabil faptul că după independenţă ţara nu a fost copleşită de controverse sociale, nici chiar atunci când economia s-a prăbuşit într-un mod catastrofal.

Este posibil ca absenţa unor conflicte civile majore să fie parţial explicată prin faptul că marea majoritatea a locuitorilor ţării au susţinut independenţa. Totuşi, după declararea independenţei, Moldova s-a confruntat cu patru tipuri fundamentale de tranziţie socială şi economică, fiecare reprezentând o provocare extraordinară în sine:

1. De la naţiune la ţară, ceea ce a solicitat crearea instituţiilor de stat potrivite şi adecvate pentru administrarea afacerilor ţării, *tranziţia de stat;*
2. De la un regim autoritar la unul democrat, ceea ce a făcut necesară formarea unui spaţiu în care dezbaterile deschise şi disputele cu puterea să fie prezente în mod paşnic şi într-un climat de stabilitate politică, *tranziţia politică;*
3. De la planificarea centralizată la reglementarea de piaţă în calitate de regim de gestionare a economiei, care a transformat majoritatea instituţiilor de management al economiei în anacronisme, *tranziţia de regim;* şi
4. De la satisfacerea necesităţilor de bază prin sistemul social la mecanismul de piaţă, ceea ce a implicat revoluţionarea modului în care populaţia este angajată în

muncă, asigurarea necesităților de bază, educația și asigurarea asistenței medicale, *tranziția socio-economică.*[2]

Cu alte cuvinte, a fost necesară crearea în același timp a aparatului de stat, formarea societății civile, transformarea funcțiilor statului și construirea mecanismelor de piață, care să poată oferi surse de venit și să satisfacă necesitățile de bază. Nici una din societățile post-sovietice nu a reușit să încheie cu succes toate cele patru tranziții. Țările care au înregistrat cele mai mari succese, sau care au cunoscut o tranziție mai puțin dezastruoasă, nu au cunoscut tranziția de stat, ele aflându-se fie la hotarul Europei de Vest, fie au fost incorporate într-o țară vest-europeană (Polonia, Cehia, Ungaria, Slovenia și Republica Democrată Germania).[3]

Tranziția de stat în Moldova a implicat formarea concretă a unor instituții cu caracter specific, începând cu crearea principalelor instituții de stat care constituie fundamentul administrației publice ale unei țări, dar nu există în provincii: ministere ale afacerilor externe, apărării, finanțelor și comerțului internațional.[4] Chiar și instituțiile provinciale ale căror funcții de bază nu s-au schimbat, ca departamentele sănătății, educației și asistenței sociale, trebuiau să fie reorganizate din cauza schimbării fundamentale a statutului lor – din structuri administrate și agenții de implementare a deciziilor luate în Rusia în ministere ce elaborează și implementează politici și iau decizii. În acest context, trebuie făcută o distincție clară între instituții și personal. Problema administrării politicilor naționale după 1990 a apărut nu din cauza lipsei managerilor și specialiștilor capabili. Dificultățile de gestionare s-au datorat faptului că acești manageri și specialiști lucrau în instituții care nu au fost concepute să îndeplinească sarcinile unei țări independente.

Ținând cont de faptul că instituțiile evoluează datorită activității proprii, precum și datorită statutului, transformarea lor în unități de gestionare eficiente nu poate fi realizată rapid.[5] În contextul creării unor instituții adecvate, după părerea autorilor acestui raport, unii reprezentanți ai agențiilor internaționale, dar și mulți moldoveni, nu sesizează pe deplin dificultatea tranziției instituționale. Această atitudine se manifestă în tendința de a atribui toate problemele legate de implementarea politicilor ineficienței birocratice, lipsei de angajament al funcționarilor publici și unei culturi a corupției. Deși nici o organizație importantă, publică sau privată, nu este lipsită de aceste vicii, problema managementului public în Moldova este una fundamentală. Cercetările recente au demonstrat că instituțiile, inclusiv cele publice, sunt esențiale pentru dezvoltarea durabilă (vezi Rodrik 2003) și ele apar într-un proces istoric. Frustrarea cau-

2 Aceste tranziții formează baza pentru diviziunea analitică a țărilor în contextul procesului general de tranziție după anul 1990. Ne referim la trei categorii: „țările Europei Centrale și de Est", care includ Bulgaria, Cehia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, România, Slovacia, Slovenia și Ungaria; „Albania și fostele republici ale Iugoslaviei", Albania, Croația, Bosnia & Herzegovina, Macedonia, și Serbia și Muntenegru; și „fostele republici sovietice", Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Kazahstan, Republica Kirghiză, Moldova, Rusia, Tadjikistan, Turkmenistan, Ucraina și Uzbekistan. Primul grup include țările care au fost formal independente de la sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial și care s-au integrat rapid în Europa de Vest (Statele Baltice și Slovenia au aderat la Uniunea Europeană în 2004). Al doilea și al treilea grup includ țări care au devenit independente recent, care au făcut parte dintr-o țară federativă, cu excepția Albaniei. Ultima a fost inclusă în acest grup pentru că nu s-a integrat anterior în Consiliul de Ajutor Economic Reciproc (Comecon). Această divizare este similară cu cea utilizată în rapoartele BERD (vezi BERD 2004).

3 Vezi Capitolul 2 care abordează tranziția în diferite țări.

4 Ca republică a Uniunii Sovietice, Moldova a fost membru al Comecon, dispunând de birocrația asociată acestui bloc comercial. Totuși, aceasta se deosebea de ministerul de comerț extern.

5 În lucrarea sa, In Search of Prosperity (În căutarea prosperității), Rodrik scrie „Factorii determinanți, precum instituțiile și poziția geografică, se schimbă încet sau deloc" (Rodrik 2003, p. 9), adăugând că „schimbările moderate ale circumstanțelor specifice unei țări (politici și aranjamente instituționale), care deseori interacționează cu mediul extern, pot produce schimbări periodice ale performanțelor economice, care, la rândul lor, creează cicluri virtuoase sau vicioase".

zată de ineficiența instituțiilor din Moldova este de înțeles şi poate fi o sursă de schimbări pozitive. Însă atribuirea responsabilității pentru această ineficiență instituțiilor sau persoanelor care lucrează în cadrul lor este lipsită de perspectivă istorică şi se încadrează într-o „cutie neagră" reducționistă. La mai puțin de cincisprezece ani de independență, este imposibil de determinat dacă procesul de creare a instituțiilor eficiente a fost rapid sau lent.

Aceste observații sunt formulate nu pentru a respinge sau pentru a justifica fenomenul corupției, nici în sectorul public, şi nici în cel privat. Ele situează corupția într-un context: corupția se manifestă în comportamentul oamenilor, dar ea vizează şi sistemul şi este un atribut inerent al procesului de tranziție. Reducerea corupției este o sarcină dificilă şi face parte din tranziția democratică spre o activitate deschisă şi transparentă a guvernului.

Nu ar trebui pus la îndoială faptul că moldovenii au reuşit să creeze un spațiu politic în care conflictele pot fi gestionate cu puține controverse civile, o realizare care a ocolit mai multe foste state sovietice. Am fost surprinşi să descoperim că în practică există un dezacord semnificativ legat de această concluzie, în special privind intențiile guvernului actual. Într-o anumită măsură, acest fapt este de înțeles în cazul *moldovenilor,* care timp de peste cinci decenii au trăit conduşi de guverne care îşi consacrau eforturile pentru limitarea drepturilor politice. Guvernele rareori rezistă tentației de a-şi fortifica puterea politică şi de a submina opoziția politică, şi Moldova nu reprezintă o excepție de la această regulă generală. Totuşi, în Moldova au avut loc mai multe schimbări de guvernare datorită alegerilor, a fost soluționat un potențial conflict intern legat de secesiune, iar țara nu a fost implicată în război timp de un deceniu. Nici o altă țară din Comunitatea Statelor Independente nu a cunoscut pacea cu un guvern ales în mod democratic.[6] Prin urmare, este surprinzător că unele agenții de dezvoltare se referă la anii 1990 ca la un deceniu de instabilitate politică şi fragmentare etnică. Deşi guvernul s-a schimbat de cinci ori pe parcursul acestui deceniu, fiecare succesiune de guvern a avut loc fără violență, prin alegeri care au fost considerate de observatorii interni şi externi ca fiind deschise şi reprezentative. Această experiență este mult mai meritorie decât a altor țări ex-sovietice, unde absența schimbărilor de guvern reprezintă o „stabilitate" care nu este compatibilă cu procesele democratice.

În țările aflate în tranziție, unul din cele mai dificile aspecte privind constituirea instituțiilor a fost crearea mecanismelor de reglementare a pieților din agențiile şi personalul provenind din sistemul economiei planificate centralizat. Problema cuprinde mai mult decât asigurarea „supremației legii" şi „stimularea dezvoltării sectorului privat". Prima dificultate vizează termenii, pentru că ei sunt atât de vagi, încât pot include orice măsură legată de politici. A doua problemă, la fel de serioasă, este că perioada de tranziție este prin definiție una în care legile şi regulamentele se schimbă. Este probabil şi cazul unei incertitudini legate de cadrul legislativ, inerentă tranziției, deoarece legile sunt implementate de instituții care sunt în proces de creare. În continuare, în economiile de piață stabile, implementarea cadrului legislativ implică interpretarea legilor şi folosirea pe larg a precedentelor legale care, prin definiție, nu există în economiile în curs de tranziție.

În al treilea rând, „supremația legii" într-o țară cu instituții de piață create evoluează pe parcursul timpului, ajustându-se la circumstanțele care se schimbă. Circumstanțele se modifică lent şi ajustarea poate avea loc la timp. Dar în țările în tranziție, schimbările majore şi fundamentale se produc în

6 Vezi DFID (2004, 8), care caracterizează țările după cum urmează: tensiuni între Armenia şi Azerbaidjan din cauza teritoriului Nagorno-Karabakh; Republica Kirghizia, Tadjikistan şi Uzbekistan au fost implicate în conflict din cauza Văii Ferghana; în Georgia există separatism în Ossetia de Sud şi se resimt efectele războiului din Cecenia, ambele fiind surse de violență; şi conflictul civil din Tadjikistan din 1992-1997. Cel mult două din toate aceste țări şi-au ales guvernele în mod democratic.

câțiva ani şi sistemul legislativ trebuie creat rapid, de obicei, în baza cadrului legal al societăților de piață mature. Probabilitatea că un asemenea cadru legislativ va fi totalmente adecvat pentru o țară în curs de tranziție este foarte mică. Aceasta înseamnă că sunt inevitabile inconsecvențele, schimbările frecvente şi ambiguitatea cadrului regulator. Cei care se află în opoziție față de guvern din alte motive vor tinde să interpreteze aceste contradicții, schimbări şi ambiguități ca dovezi de rele intenții. Deşi această interpretare poate fi adevărată, ea trebuie plasată în contextul unei dinamici instituționale instabile a procesului de tranziție.

Un caz concret de interpretare eronată a unui comportament al sectorului public, datorat incapacității de a aprecia corect complexitatea procesului de tranziție, este accentul pe corupție, pus în Moldova de multe părți implicate interne şi externe. Puține guverne sunt necorupte şi încercările de a face aprecieri relative despre gradul de corupție sunt sortite eşecului sau reprezintă afirmații ce constată lucruri evidente, cu excepția cazurilor în care sunt comparate extremele. În cazul Moldovei, descrierea corupției se axează pe evidențierea ei ca problemă şi prezentarea unor indici dubioşi ai profunzimii ei (vezi, de exemplu, Obreja, Efim, Gâsca şi Potârniche 2002; şi Chirtoacă, Nicolae, Gudîm şi Petruşin 2000). Cu toate că descrierile şi încercările de măsurare a corupției ar putea fi informative, subiectele de bază ale acestui raport abordează cauzele corupției şi impactul ei asupra procesului de dezvoltare. Foarte multe studii indică faptul că partidele politice de la putere influențează forma corupției, însă doar într-o măsură mică ele sunt cauza corupției. S-ar putea părea că guvernul este corupt, dar această aparență are puțină valoare explicativă, dacă fiecare guvern succesiv este şi el corupt. Cu alte cuvinte, corupția provine din instituțiile şi tradițiile societății, şi din condițiile economice dominante.

Este dificil să faci generalizări despre impactul corupției asupra creşterii economice şi reducerii sărăciei. Deseori se constată că cei săraci suferă cel mai mult din cauza corupției, fie direct, prin cheltuielile de mită oferită pentru servicii, sau indirect, prin pierderea locului de muncă şi a veniturilor, pentru că funcționarii despotici şi lacomi descurajează dezvoltarea sectorului privat. Respondenții au accentuat pentru membrii misiunii impactul negativ al corupției asupra celor săraci în Moldova, dar declarațiile lor au rămas la nivel de istorii, a căror importanță cantitativă nu poate fi evaluată. De exemplu, nu poate fi determinat faptul dacă valoarea cantitativă a corupției guvernamentale în cazul celor săraci depăşeşte sau este mai mică decât impactul administrării prețurilor la mărfurile de bază de către companiile private, ceea ce reprezintă echivalentul din sectorul privat al corupției în domeniul public. În plus, moştenirea unei guvernări autoritare şi capricioase în Moldova a generat, ceea ce este uşor de înțeles, tendința unor segmente ale populației de a atribui cele mai rele lucruri funcționarilor publici. Faptul că numele actual al partidului de guvernământ este „Partidul Comuniştilor" consolidează această reacție în rândurile oponenților săi, atât pe plan intern, cât şi pe plan extern.

Metafora supra-utilizată „climatul de afaceri", de care se face abuz, sau expresia mai dubioasă „climatul investițional" sunt strâns legate de problema corupției. Utilizarea lor probabil mai mult complică decât clarifică discuțiile despre dezvoltarea sectorului privat, în special atunci când aceşti termeni sunt definiți din punctul de vedere al intereselor de afaceri. Folosind aceeaşi metaforă de inspirație meteorologică, se poate afirma că flora şi fauna care se dezvoltă într-un anumit tip de climat pot supraviețui sau pot dispărea în altul. Discuțiile privind un „climat" unic în care prosperă orice „afacere" demonstrează neînțelegerea problemelor şi neglijarea distincțiilor esențiale. În plus, climatul metaforic susținut de „afaceri" probabil nu va incorpora adecvat interesele angajaților. Astfel, cei care se dedică dezvoltării politicilor ce favorizează săracii trebuie să fie mai puțin implicați în tălmăcirea „climatului investițional" şi să încurajeze mai mult guvernul Moldovei să elaboreze politici de compromis practic care vor servi în acelaşi timp interesele patronilor privați,

ale angajaților lor şi ale consumatorilor de mărfuri pe care aceşti patroni şi angajaţi le produc. Un asemenea compromis reclamă ca fiecare parte să fie receptivă la interesele celorlalte părţi şi ar putea fi implementat de instituţii care se dezvoltă odată cu trecerea timpului.

Cel de-al patrulea tip de tranziţie este direct relevant pentru reducerea sărăciei, de la satisfacerea necesităţilor de bază prin sistemul social la mecanismul de piaţă. În ceea ce priveşte angajarea în muncă şi veniturile provenite din aceasta, primul deceniu de tranziţie la o economie de piaţă a fost unul sumbru, dacă nu a adus un faliment catastrofal pentru marea parte a populaţiei Moldovei. Într-adevăr, este dificil să găseşti în istoria modernă un alt exemplu asemănător de colaps economic pe timp de pace în cadrul vreunui sistem economic, politic sau social, cu excepţia altor ţări în tranziţie. La fel de catastrofală a fost prăbuşirea sectoarelor social, educaţiei, sănătăţii şi asistenţei sociale pentru persoanele în vârstă. Oamenii rezonabili pot avea păreri diferite despre progresul înregistrat în edificarea unei ţări, instituţionalizarea democraţiei şi crearea unei societăţi de piaţă funcţionale. Însă în ceea ce priveşte asigurarea necesităţilor de bază concluzia este comună: tranziţia a fost un dezastru aproape inimaginabil.

1.4 Strategia Moldovei de reducere a sărăciei

Cadrul acestui raport

Prin aplicarea în cazul Moldovei a experienţei acumulate în rezultatul efectuării altor studii, acest raport susţine şi completează strategia pe termen lung a Guvernului Moldovei după cum este prezentată în documentul intitulat Strategia de Creştere Economică şi Reducere a Sărăciei (SCERS), care a fost finisat la sfârşitul anului 2004. Pe paginile prezentului studiu menţionăm că îndeplinirea cu succes a scopurilor SCERS necesită realizarea a trei obiective economice: micşorarea deficitului balanţei comerciale, majorarea tuturor investiţiilor şi reducerea inegalităţii.

Cadrul în care aceste trei sarcini pot fi realizate ar putea fi rezumat după cum urmează:

a. La începutul secolului douăzeci şi unu, Moldova avea o economie predominant agricolă din cauza colapsului sectorului său industrial ce s-a datorat ravagiilor perioadei de tranziţie şi conflictului transnistrean; cu toate acestea, o strategie de creştere economică bazată pe agricultură nu este calea ce va conduce spre reducerea durabilă a sărăciei.

b. Deşi sectorul agricol trebuie să asigure exportul produselor pentru lichidarea deficitului balanţei comerciale şi să creeze oportunităţi de angajare pentru a reduce şomajul pe termen scurt şi mediu, o strategie viabilă şi durabilă pe termen lung trebuie să se bazeze pe crearea unui sector industrial competitiv pe plan internaţional.

c. Creşterea productivităţii în agricultură şi industrie va necesita un program de investiţii publice bine direcţionat care să „cuprindă" investiţiile private interne şi externe.

d. În acest cadru pe termen lung, este esenţială extinderea, iar în unele cazuri, reorganizarea programelor existente de reducere a sărăciei, inclusiv sistemul de protecţie socială, bazate pe principiul includerii universale şi sprijinite de controlul mijloacelor de existenţă.

Unii, sau poate chiar mulţi, nu sunt de acord cu concluzia noastră, potrivit căreia strategia de dezvoltare pe termen lung a Moldovei trebuie să se bazeze pe industrializare. Argumentul cel mai des enunţat este că Moldova a fost binecuvântată cu o climă blândă şi un sol fertil şi, pe parcursul secolului douăzeci, a demonstrat în repetate rânduri că agricultura este aşa-numitul avantaj comparativ al său. Nici una din aceste argumentări nu este destul de convingătoare pentru adoptarea unei strategii de dezvoltare pe termen lung axată pe agricultură sau chiar pe sectorul agro-industrial. Caracterizarea climei ca

fiind relativ favorabilă este una subiectivă şi, în plus, există multe ţări europene care dispun de soluri fertile şi, în ciuda acestui fapt, nu au economii predominant agricole.

Se poate vorbi despre o confirmare superficială a argumentului că Moldova a demonstrat un avantaj, comparativ sau absolut, în sectorul agricol sau cel agro-industrial. Până la cel de-al Doilea Război Mondial, Moldova a fost o ţară predominant rurală şi agricolă, ca majoritatea statelor din Europa Centrală şi de Est. Aceasta a reprezentat o etapă de subdezvoltare, nu un rezultat bazat pe avantaje naturale sau economice. După război, Moldova a devenit o parte a Uniunii Sovietice, fără a avea măcar independenţa nominală la luarea deciziilor economice. Fiecărei părţi a Uniunii Sovietice i s-a atribuit un rol de producător şi Moldovei i-au revenit sarcini agricole, cu excepţia regiunii transnistrene. Nimeni nu pune la îndoială faptul că aceste sarcini de producţie au fost determinate numai sau în primul rând pe criterii economice sau naturale. În 1991, când Moldova a devenit independentă, ea era una din cele mai rurale şi agricole republici din fosta Uniune, pentru că i s-au atribuit acele caracteristici prin decizii la care cetăţenii săi a contribuit foarte puţin şi care au fost luate fără prea multă preocupare pentru eficienţa economică.

Dacă pe termen mediu sectorul agricol poate reduce deficitul balanţei comerciale, asta ar însemna un mare pas spre creşterea economică durabilă. Simultan, s-ar majora şi rata investiţiilor. Încrederea într-un „climat de afaceri favorabil" probabil nu va stimula investiţiile până la nivelul necesar pentru reducerea sărăciei. Din fericire, această problemă se rezolvă uşor şi eficient, prin utilizarea investiţiilor publice pentru a atrage investiţiile private, precum şi prin lansarea proiectelor care reduc direct sărăcia. Împreună cu diminuarea deficitului balanţei comerciale şi creşterea investiţiilor, pentru reducerea sărăciei este necesar ca, cel puţin, inegalitatea veniturilor şi bunăstării să nu se majoreze. Orice extindere a inegalităţii, indiferent de modul de măsurare, micşorează efectul de reducere a sărăciei pe care îl are creşterea economică. La cincisprezece ani după declararea independenţei, distribuirea veniturilor şi bunăstării în Moldova se numără printre cele mai inechitabile din ţările în curs de tranziţie. Reducerea sărăciei reclamă stoparea tendinţei de majorare a inegalităţii.

SCERS şi reacţia donatorilor şi creditorilor

Este recunoscut pe larg faptul că strategiile de reducere a sărăciei (SRS) sunt elaborate de guverne pentru a beneficia de acces la finanţare, în special, de la Banca Mondială şi Fondul Monetar Internaţional. FMI nu poate iniţia un program important fără a primi şi a trece în revistă acest document. Majoritatea creditelor FMI nu depind de SRS, dar accesul guvernelor la mijloacele Fondului de Dezvoltare şi Reducere a Sărăciei (FDRS) acordate în condiţii avantajoase depinde de SRS. În noiembrie 2004, Strategia de Creştere Economică şi Reducere a Sărăciei, elaborată de guvernul Moldovei, a fost examinată de Consiliile Executive ale Băncii Mondiale şi FMI. Banca Mondială a formulat o apreciere pozitivă a documentului, dar a declarat că „evoluţia lentă a implementării reformelor structurale ... limitează dimensiunile asistenţei acordate de IDA (Agenţia Internaţională pentru Dezvoltare)".[7] Evaluarea FMI a fost asemănătoare, „pe parcurs, SCERS ar putea servi drept bază pentru creditarea în condiţii preferenţiale de către Fondul Monetar, cu condiţia ca autorităţile să demonstreze

7 Există o anumită ambiguitate în comentariul Băncii Mondiale privind acest document: Astăzi, Consiliul Directorilor Executivi al Băncii Mondiale a discutat Strategia de Reducere a Sărăciei a Moldovei ... şi Nota de Recomandare a Consiliilor Executive IDA[1]-FMI[2] …Consiliul Băncii sprijină SCERS bazată pe trei elemente centrale... Consiliul recunoaşte că strategia propusă, fundamentată printr-un diagnostic solid al sărăciei şi experienţa de tranziţie, este complexă şi poate, cu timpul, stimula creşterea economică şi reduce sărăcia. Directorii Executivi sunt preocupaţi de faptul că în unele domenii esenţiale politicile curente nu se potrivesc cu politicile formulate în SCERS ... Directorii au remarcat că aceste [inconsecvenţe] limitează dimensiunile asistenţei preferenţiale acordată de IDA. (Banca Mondială 2004b)

un angajament adevărat față de reformarea pieței și să obțină rezultate credibile în [sic!] implementarea lor (FMI 2004a).[8] Un aspect neobișnuit, dar nu singurul, al răspunsului comun formulat de Banca Mondială și FMI l-a reprezentat absența unui angajament ferm de acordare a creditelor în condiții preferențiale. Această evaluare comună, numită „Notă de Recomandare" și nu „Evaluare", ca de obicei, este unul din cele doar patru cazuri în care ambele instituții au făcut o evaluare fără a-și asuma angajamentul de finanțare, un angajament care a fost un atribut obligatoriu al evaluărilor comune ale SRS. Moldova este singura țară din cele patru căreia i-a fost refuzată explicit finanțarea concesională.[9]

„Nota de Recomandare a Consiliilor Executive" lasă în suspensie SCERS. Pe de o parte, strategia a fost considerată ca fiind „complexă și [care] încorporează acțiuni esențiale privind politicile care ... pot stimula creșterea economică și reducerea sărăciei" și „are un merit substanțial" în abordarea evoluției economice recente, tendințelor sărăciei, ameliorarea climatului de afaceri și consolidarea guvernării (FMI & IDA 2004, p. 9). De asemenea, s-a susținut că strategia „corelează programele prioritare propuse cu Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM) și este bazată pe consultații largi cu un număr important de părți interesate" (*Ibid.*). Pe de altă parte, aceste caracteristici laudative nu au fost suficiente pentru a determina instituțiile Bretton Woods să manifeste un angajament pentru sprijinirea acestei strategii. Se pare că statutul funcțional al SCERS la sfârșitul anului 2004 a fost de a servi drept listă de condiționări de performanță elaborată de guvern, în unele cazuri suplimentar la condițiile specificate în alte acorduri cu FMI și Banca Mondială. Este puțin probabil ca guvernul să fi produs documentul cu un astfel de scop și Nota de Recomandare se conformează declarațiilor făcute de criticii SRS, potrivit cărora documentul reprezintă o formă de obținere a creditării condiționate.

La sfârșitul anului 2004, motivele pentru care instituțiile Bretton Woods ezitau să sprijine SCERS nu erau clare. În ceea ce privește FMI, se pare că nu au existat probleme mari în „domeniile sale esențiale de expertiză, pentru că politicile monetare, fiscale și privind rata de schimb respectau condițiile impuse".[10] Recomandările FMI și ale Băncii Mondiale menționează că „stipularea unor condiții noi în timpul efectuării evaluării pentru domenii în care nu au existat nici un fel de condiții necesită o justificare clară a motivelor pentru care problemele respective au devenit esențiale pentru realizarea obiectivelor programului" (Bancă Mondială 2002).

În debutul anului 2005, Banca Mondială se pare că și-a învins rezervele, totuși poziția sa privind sprijinul pentru buget nu a

8 În documentul din februarie 2004, FMI a enumerat următoarele politici ale Guvernului Moldovei care trezesc „îngrijorări": 1) 'în agricultură, sunt raportate numeroase eforturi de recolectivizare; 2) 'companii privatizate anterior au fost renaționalizate'; 3) 'au fost impuse restricții formale și informale asupra exporturilor unor produse agricole'; 4) 'reorganizarea teritorial-administrativă din mai 2004 … a redus autonomia locală'; 5) 'legea privind veteranii a reintrodus o serie de privilegii și subvenții'; și 6) angajamentele în favoarea liberalizării telecomunicațiilor asumate față de OMC nu au fost onorate (FMI 2004, p. 50). Aceste probleme nu fac parte din „expertiza de bază" a FMI (vezi nota 4). În această sursă nu este discutată importanța lor pentru implementarea cu succes a programelor FMI, deși se invocă o asemenea explicație.

9 Celelalte țări au fost Bhutan, Laos și Niger.

10 „Pentru FRSCE, [condițiile specifice] trebuie să se axeze pe domeniile-cheie de activitate a Fondului: politici monetare, fiscale și privind rata de schimb; aranjamentele instituționale pe care se bazează aceste politici; și aspectele structurale strâns legate de ele, inclusiv cele ce țin de dublarea responsabilităților, precum sectorul financiar, gestionarea impozitelor și guvernare. În general, condițiile solicitate nu trebuie să depășească aceste domenii, cu excepția măsurilor care sunt considerate esențiale pentru menținerea stabilității macroeconomice" (FMI 2003). În cadrul interviurilor și trecerii în revistă a documentelor relevante, Echipa Misiunii a identificat următoarele aspecte disputate: 1) inspecția înainte de expediție, presupusa depășire a limitelor pentru datoria publică pentru energie; 2) introducerea de către guvern a licențierii pentru exportul de metal uzat; și 3) decizia guvernului de a unifica agențiile de reglementare a sectorului energetic și a celui de telecomunicații. Acestea pot fi comparate cu definiția „domeniilor-cheie de activitate" din alineatul precedent.

fost în întregime clară. Poziția FMI a rămas neschimbată. Acest fapt a fost cu mult mai important pentru guvern, pentru că accesul la diminuarea datoriei față de Clubul de la Paris este condiționată de obținerea unui acord cu FMI. O privire generală asupra performanțelor guvernelor Moldovei în ceea ce privește relațiile cu FMI sugerează că Fondul va da o apreciere pozitivă SCERS, rezistând la tensiunile curente și precedente dintre Fond și guvern.[11] Tabelul 1, preluat fără modificări (cu excepția procentelor) dintr-un document al FMI, arată că în calitate de „criterii de performanță",[12] respectarea de către guvern a condițiilor Fondului după anul 2000 este mult mai bună sau la fel de bună ca în cei șapte ani precedenți. Măsurată prin „acțiuni prealabile"[13] și „puncte de referință structurale",[14] performanța guvernului din ultimii zece ani este aproape la fel de uniformă.

În ceea ce privește donatorii bilaterali, Agenția Suedeză pentru Dezvoltare Internațională a fost cel mai fervent susținător al dezvoltării Moldovei la nivel de finanțare și angajament pentru parteneriat. Abordarea Agenției adoptată pentru activitatea din Moldova reprezintă un model care poate fi urmat cu succes de alte agenții bilaterale și reflectă angajamentul agenției față de agenda națională de dezvoltare a țării beneficiare (vezi Weeks, și alți autori, 2002). Departamentul Marii Britanii pentru Dezvoltare Internațională a evidențiat de asemenea importanță acestui aspect, deși programul său este considerabil mai mic.

În condițiile pe care le stabilesc, donatorii și creditorii trebuie să facă distincție între acțiunile pe care guvernul beneficiar trebuie să le realizeze pentru utilizarea eficientă a fondurilor și acele politici pe care donatorii și creditorii au puterea să le impună, fie că ele sunt sau nu sunt esențiale pentru succes. O caracteristică fundamentală a „regimului donatorilor", care a fost dominată în anii de independență a Moldovei, a fost sentința atotștiutoare formulată din exterior. Donatorul sau creditorul și-a rezervat dreptul de a formula opinii unilaterale privind corespunderea sau angajamentul față de condițiile împrumutului și grantului. Într-un regim de proprietate națională, evaluarea politicilor este efectuată de guvernul beneficiar, în consultare cu donatorul. Regimul de proprietate națională nu presupune ca agențiile de dezvoltare externe să-și suspende toate aprecierile; mai degrabă, el implică faptul ca aceste opinii să apară în baza unui proces interactiv cu implicarea părților naționale.

O caracteristică fundamentală a regimului donatorilor a fost presupunerea că dacă asistența de dezvoltare nu-și atinge scopurile, responsabilitatea aparține guvernului beneficiar. Această abordare este stipulată într-un document al Institutului Extern de Dezvoltare, care repetă un punct de vedere deseori întâlnit în documentele donatorilor: „guvernele [beneficiare] trebuie convinse de necesitatea implementării unor politici profunde și nu forțate" (Foster 2000, 7). Un asemenea comentariu este adesea însoțit de invocarea utilității de manifestare a „voinței politice" din partea guvernului recipient. Cu toate că aceste comentarii pot părea necontroversate, ele fac parte din tradițiile regimului donatorilor. În ciuda fazei demne de laudă – „și nu forțate" – primul comentariu face o serie de presupuneri incompatibile cu

11 Tensiunile existente la momentul efectuării misiunii nu erau noi. *Moldova Economic Trends April 1999* (Tendințele economice în Moldova, Aprilie 1999) face referință la „înghețarea relațiilor cu FMI și BM [Banca Mondială]' (pagina 4). Un reprezentant al unei agenții bilaterale de dezvoltare a declarat într-un interviu că „erorile de politici ale Băncii Mondiale și FMI [în Moldova] au fost suficient de grave și memorabile, încât nu este surprinzător că guvernul nu adoptă cu ușurință recomandările instituțiilor financiare internaționale".

12 „Un criteriu de performanță este o variabilă ori un indicator ale căror respectare sau implementare este stabilită ca o condiție formală pentru efectuarea procurărilor sau debursărilor în cadrul unui acord cu Fondul" (FMI, 2003).

13 „Este posibil ca un membru să întreprindă acțiuni înainte de aprobarea de către Fond a unui aranjament ... când efectuarea acestor acțiuni este esențială pentru implementarea cu succes a programului" (FMI 2003).

14 „Punctele de referință structurale sunt similare criteriilor de performanță structurale, cu excepția faptului că punctele de referință individuale sunt mai puțin importante pentru realizarea obiectivelor programului" (FMI 2003).

un dialog bazat pe proprietate:

1. el presupune că există un set de politici pe care donatorii le cunosc şi guvernele beneficiare nu le cunosc (adică beneficiarii sunt ignoranți);
2. că guvernele beneficiare nu numai că trebuie să fie informate asupra politicilor eficiente despre care nu cunosc nimic, dar şi trebuie convinse de necesitatea implementării lor (în absența promovării acestor politici de către donatori, beneficiarii nu sunt capabili să deosebească politicile bune de cele neeficiente); şi,
3. în trecut eşecurile în procesul de dezvoltare au fost cauzate de erorile neglijente sau de aplicare ale guvernelor beneficiare, nu parțial sau total în rezultatul politicilor ineficiente ale donatorilor (eşecurile procesului de dezvoltare sunt eşecurile guvernelor beneficiare).

Donatorii şi creditorii aveau tendința de a se ghida de aceste presupuneri în relațiile lor cu Moldova în anii 1990. O variație a criticii politicilor profunde ale guvernelor beneficiare este că guvernele pot să fie conştiente de existența acestor politici şi să înțeleagă necesitatea implementării lor, dar nu reuşesc să le implementeze datorită intereselor speciale din cadrul sau din afara guvernului. În asemenea circumstanțe, susține argumentarea, donatorii sunt îndreptățiți să formuleze critici privind selectarea politicilor şi aceste critici îi pot încuraja pe susținătorii interni ai politicilor profunde. Acest argument este de asemenea tradițional pentru regimul donatorilor, pentru că el sugerează implicit că interesele economice, politice şi instituționale nu motivează donatorii. Echivalentul de proprietate al declarației privind „politicile profunde" ar putea fi următorul: „donatorii şi guvernele beneficiare trebuie să inițieze un dialog pentru identificarea politicilor profunde pentru fiecare parte şi fiecare parte trebuie să fie convinsă că există necesitatea implementării acestor politici" şi această abordare ar produce politici profunde în Moldova.

În circumstanțele Moldovei, alți doi termeni – „voință politică" şi „angajament politic" – trebuie dezagregați şi explicați. În absența caracteristicilor concrete ale contextului politic în care funcționează un guvern, termenul „voință politică" are un sens limitat. Termenii „voință politică" şi „angajament politic" mai mult împiedică decât facilitează înțelegerea restricțiilor pentru politici într-o țară. Chiar dacă definirea riguroasă a acestor concepte ar fi posibilă, este puțin probabil că s-ar putea specifica o modalitate de apreciere a gradului de voință şi angajament independent de rezultatul pe care se presupune că acestea îl determină. Mai mult ca atât, termenii „voință" şi „angajament" se potrivesc cu regimul donatorilor anume pentru că sunt cutii negre şi au un caracter de tautologie. O agenție externă poate explica eşecul programului sau proiectului prin „lipsa voinței politice" fără a riscul ca această afirmație să fie respinsă. O asemenea abordare nu poate fi din ce în ce mai mult acceptabilă pentru secolul douăzeci şi unu, ceea ce este benefic pentru Moldova. Conform recomandărilor pentru SRS, strategia de dezvoltare a unei țări trebuie să fie elaborată printr-un proces democratic, care a funcționat relativ bine în Moldova de la declararea independenței.

Misiunea consideră că, deşi relațiile dintre guvern şi unii donatori şi creditori au fost tensionate, există spațiu pentru un dialog constructiv. Acest dialog necesită adoptarea activă de către donatori şi creditori a principiului proprietății naționale asupra strategiei de dezvoltare, facilitată în cazul Moldovei de legitimitatea democratică a guvernului. Aplicarea în practică a principiului proprietății naționale, o trăsătură esențială a procesului de reducere a sărăciei, reclamă acceptarea altui principiu ce stipulează că politicile şi reformele economice nu sunt probleme pur tehnice, ci solicită compromisuri şi alegeri de politici. Cu alte cuvinte, dacă donatorii şi creditorii adoptă o atitudine serioasă în privința proprietății naționale, ei trebuie în unele cazuri să-şi ajusteze punctele de vedere în concordanță cu cele formulate de guvernul beneficiar.

Tabelul 1: *Moldova şi condiţiile FMI privind politicile, 1993-2003*

Criteriile de performanţă				
Îndeplinite:				
Tipul de împrumut	**Perioada**	**Da**	**Nu**	**% îndeplinirii**
ACR	12/93-3/95	32	10	76
ACR	3/95-3/96	29	5	85
AC	5/96-5/00	72	47	61
FRSCE	12/00-12/03	47	9	84

No. Acţiuni prealabile & Puncte de referinţă structurale					
Îndeplinite:					
Tipul de împrumut	**Perioada**	**La timp**	**Târziu**	**Neîndeplinite**	**% îndeplinirii**
ACR	12/93-3/95	11	-	3	79
ACR	3/95-3/96	9	-	4	69
AC	5/96-5/00	51	3	17	72 [76]
FRSCE	12/00-12/03	14	4	2	70 [90]

SURSĂ: FMI 2004.
NOTE: Tipurile de împrumut sunt Acordul de Creditare de Rezervă (ACR), Asistenţă Creditară (AC) şi Fondul de Reducere a Sărăciei şi Creştere Economică (FRSCE).
Primele două categorii sunt respectiv „îndeplinite în termen sau cu întârziere nesemnificativă" şi „îndeplinite cu întârziere considerabilă". Primul procent din ultima coloană a părţii a doua din tabel include numai prima categorie, cifra din paranteze se referă la ultima categorie.

Anexa 1. Principalele erori analitice legate de economiile în curs de tranziţie[15]

Concepte şi confuzii

Examinarea creşterii economice şi sărăciei în Moldova presupune discutarea prealabilă a unor erori analitice frecvente legate de economiile în tranziţie. Primul pas este clarificarea termenilor. Din păcate, în lucrările despre societăţile în tranziţie, termenii care aveau semnificaţii clare şi conforme dicţionarului au preluat implicaţii puternic ideologizate. Unul din cei mai importanţi termeni de acest fel este „reformă".

Vorbind exact, orice schimbare a politicii înseamnă „reformă". De exemplu, regimul comercial poate fi reformat prin tarife sau cote pentru modificarea nivelului sau compoziţiei importurilor; în mod similar, regimul

15 Subiectele discutate în această anexă au fost dezvoltate în continuare într-un raport PNUD asupra politicilor de reducere a sărăciei în Vietnam (Weeks şi alţii, 2004).

comercial poate fi reformat prin reducerea tarifelor şi eliminarea cotelor. În discuţiile despre economia modernă, „reformă" înseamnă întotdeauna acţiuni de primul tip şi este prin definiţie un lucru „bun". Cei care sunt în favoarea ultimului tip sunt numiţi „reformatori" şi sunt consideraţi progresişti (de obicei, se consideră că reflectă „interesul naţional"), iar cei în favoarea primei variante sunt etichetaţi „anti-reformatori" şi reacţionari (în mod tipic, se crede că sunt motivaţi de „interese speciale"). Aceste aprecieri confuze sunt incorecte, pentru că, de pildă, în unele cazuri reducerea tarifelor poate fi rezonabilă, iar în altele – este raţională majorarea lor. Acest studiu evită să utilizeze termenul de „reformă" în favoarea unor termeni specifici: reducerea tarifelor, restructurarea întreprinderilor, reorganizarea sectorului financiar, etc.

Alţi termeni de care se face abuz ideologic sunt economii „închise" şi „deschise", economii „controlate" şi „liberalizate" şi probabil cel mai încărcat de sens dintre toate – „favorabil pieţei". Ca să dăm doar un exemplu, economia Moldovei este extraordinar de deschisă, dacă noţiunea de deschidere se defineşte prin raportul comerţului la produsul intern brut. Cu toate acestea, unii reprezentanţi ai agenţiilor externe consideră economia Moldovei ca fiind relativ închisă din cauza barierelor netarifare pentru comerţ. Încercarea de a rezuma situaţia comerţului unei ţări ca un comerţ „deschis" sau „închis" este în esenţă un exerciţiu ideologic, care provoacă controverse fără a duce la înţelegere. Controversa asupra înţelegerii poate fi soluţionată prin discutarea măsurilor specifice de politici fără atribuirea etichetelor confuze.

Probabil cea mai fundamentală eroare analitică la cercetarea economiilor în tranziţie este tratarea economiilor planificate centralizat ca fiind versiuni mai extremale ale economiilor de piaţă cu un sector public extins şi numeroase intervenţii regulatorii. Cele două tipuri de economii nu se află în acelaşi spectru analitic. Scopul şi rezultatul economiilor planificate centralizat au fost de a elimina proprietatea privată şi, prin aceasta, de a exclude pe cât de posibil piaţa ca forţă de reglementare în societate. În astfel de economii, preţurile nu erau „denaturate" din motivul că nu deţineau funcţia de distribuire. Ele serveau doar ca instrumente de contabilitate. Scopul şi rezultatul economiilor de piaţă reglementate au fost şi sunt gestionarea şi controlul pieţelor private. Efectul intervenţiilor regulatorii poate fi descris cu exactitate ca fiind „distorsionat" numai dacă se acceptă economia bunăstării unui echilibru neoclasic general.[16]

Distincţia calitativă între economia planificată centralizat şi cea de piaţă este esenţială pentru înţelegerea societăţilor în tranziţie. Societăţile în tranziţie trec prin două etape de schimbare a politicilor înainte de instituţionalizarea economiei de piaţă: prima, transferul radical de la planificarea centralizată (se aplică strict termenul de „controlată") la cea bazată pe principiile pieţei (economie „reglementată"); şi a doua, politicile publice determină gradul în care intervenţiile publice sunt necesare pentru funcţionarea eficientă a noii economii de piaţă. Ne referim la aceste două etape ca la tranziţia de schimbare a regimului şi tranziţia reglementată.

Diferenţa fundamentală în ceea ce priveşte politicile poate fi ilustrată cu referire la întreprinderile din sectorul public (ISP), care încă mai există în Moldova. În cadrul planificării centralizate, întreprinderile (adjectivul „de stat" este în plus) fac parte dintr-un sistem integrat de producţie în afara pieţei, în care cererea pieţei, chiar şi cea a gospodăriilor

16 Termenul „distorsionat" are sens doar când se specifică un rezultat nedistorsionat. Prin analogie, se poate spune că oglinzile de la bâlci distorsionează reflecţia, pentru că imaginea adevărată poate fi definită ştiinţific. În mod similar, un preţ se consideră distorsionat dacă el se deosebeşte de preţul care predomină în condiţiile unui echilibru general al angajării depline. Totuşi, dacă acest echilibru nu este unic sau dacă nu se acceptă cadrul analitic care îl generează, atunci termenul „distorsiune" îşi pierde sensul obiectiv. O respingere a termenului „distorsionat" nu împiedică descrierea preţurilor şi alocaţiilor ca fiind disfuncţionale, dar această opinie este empirică şi specifică, şi nu una generală şi teoretică.

casnice, este în mare măsură irelevantă. Într-o economie de piață reglementată, întreprinderile de stat (acum adjectivul devine necesar) fac parte dintr-un sistem de piață. Guvernul central poate acorda ISP poziții de monopol, le poate proteja prin politici comerciale şi le poate oferi subvenții, însă aceste întreprinderi funcționează după principiile pieței.

Eroarea de a nu face distincție între schimbarea de regim şi schimbarea de reglementare generează o altă greşeală înrudită, care conduce la concluzia că dacă schimbarea regimului stimulează creşterea, atunci un program rapid de anulare a reglementării va genera o creştere mai mare. Atunci când sistemele de planificare centralizată s-au prăbuşit în Europa şi Asia Centrală, acestea au fost definite ca fiind ineficiente sub toate aspectele şi toate problemele apărute în perioada planificării centralizate sunt un rezultat al ineficienței sistemului de planificare centralizată. Astfel, este uşor de concluzionat că toate problemele ulterioare ale țărilor în curs de tranziție rezultă din efectele persistente ale planificării centralizate. Tendința dominantă a fost de a presupune că problemele din perioada de post-planificare centralizată nu au apărut din cauza schimbărilor inadecvate ale politicilor regulatorii („reforme") sau din cauza modificărilor operate în grabă sau într-o ordine greşită. Această abordare nu ține seama de distincția dintre schimbarea de regim şi schimbarea reglementării. Anularea reglementării pieței nu este o continuare a demontării economiei planificate centralizat. Fiecare politică de reducere a reglementării trebuie examinată în mod practic pentru a descoperi efectele sale asupra întregii economii.

În legătură cu afirmațiile anterioare, trebuie evitată eroarea în ceea ce priveşte „optimismul politicilor", care este deosebit de periculos pentru țările în curs de tranziție. Pe parcursul timpului, rata de creştere a unei țări poate fi doar rareori determinată exclusiv de politicile ei, cu excepția acelor politici care sunt prea disfuncționale. Mulți factori ce nu pot fi controlați de guvern influențează creşterea; printre aceştia se numără situația economiei mondiale, climatul şi eficiența pieței naționale. În ceea ce priveşte ultimele, „politicile eficiente" ar putea să nu conducă la rezultatele scontate, datorită faptului că instrumentele de care dispune guvernul au un impact limitat asupra deciziilor luate de sectorul privat.

În plus, există problema fundamentală a elementului aleatoriu în ceea ce priveşte politicile. Să presupunem că guvernul doreşte să obțină o rată a inflației de maxim cinci procente. El formulează politica monetară astfel încât rezultatul mediu va fi de două procente. Dacă abaterea standard asociată cu rezultatul politicii este de trei puncte procentuale, atunci în trei pătrimi din perioadă rezultatul va fi „rău", deşi, din punct de vedere tehnic, politica este „bună". Când vor fi formulate recomandările acestui raport, guvernului nu ar trebui să i se atribuie mai multă influență asupra economiei decât cea pe care o permit instrumentele sale de politici, mediul extern şi eficiența pieței.

Inegalitatea în societățile aflate în tranziție

Similar cu toate analizele de politici, scopul urmărit de acest studiu este de a spori bunăstarea populației. Cele mai importante rezultate ce determină prosperitatea sunt nivelul de venituri ale gospodăriilor casnice, furnizarea serviciilor sociale şi inegalitatea. Creşterea economiei, comerțul şi schimbările structurale sunt instrumente necesare pentru a obține aceste rezultate. În contextul bunăstării populației, venitul per capita oferă informații limitate, mai ales că, se ştie, cu cât distribuirea veniturilor este mai inegală, cu atât se poate măsura mai puțin exact bunăstarea majorității cetățenilor.[17]

Opiniile noastre privind politicile şi recomandările asupra nivelului dorit de in-

17 Cu cât distribuirea veniturilor este mai asimetrică, cu atât mai mare este diferența dintre medie şi venitul mediu, prin definiție.

egalitate derivă din faptul că Moldova are o economie în tranziție. Economiile planificate centralizat aveau nivele joase de inegalitate, pentru că prețurile și veniturile erau stabilite în mod administrativ cu scopul de a obține un asemenea rezultat. Cele mai importante articole de subzistență ale gospodăriei casnice – și anume, locuința, educația și asistența medicală – erau furnizate în afara mecanismului de schimb.[18] Mai mult ca atât, angajarea în muncă era garantată pentru toți, deși majoritatea prestațiilor nu erau productive. Prin contrast, schimbul bazat pe proprietate privată asupra bunurilor este mecanismul principal de distribuire în societățile cu economii de piață, chiar și în cele cu un vast sector public.

Prin urmare, este de așteptat ca inegalitatea în ceea ce privește bunurile și inegalitatea veniturilor asociată cu aceasta vor crește pe parcursul tranziției de la o societate planificată centralizat la cea de piață. O parte a acestei creșteri reflectă inegalitățile inerente ale societăților de piață, și este esențială pentru funcționarea lor eficientă. O altă parte a inegalității provine din accesul diferențiat la bunuri, servicii, informații, putere politică și, trebuie să menționăm în contextul comportamentului corporativ în țările dezvoltate, din fraudă și furt. Inegalitatea sporită asociată tranziției de la economia planificată centralizat la cea de piață poate fi împărțită conceptual în două categorii: inegalitate care este funcțional necesară și una care nu este. Inegalitatea sporită care nu este necesară pentru funcționarea sistemului de piață poate fi la rândul ei divizată în inegalitate considerată de societate ca fiind acceptabilă și inegalitate care nu este acceptată de societate. De exemplu, prin consens social explicit sau implicit se poate decide că prosperitatea provenită din bunurile moștenite este acceptabilă, deși o mare parte a ei ar putea să nu fie în mod necesar bazată pe distribuire.

Printre multiplele alegeri sociale prezentate inevitabil societății moldovenești este și gradul de inegalitate ce ar putea fi acceptabil. Toate societățile se confruntă cu această alegere. În societățile de piață stabile, diviziunea puterii politice asociate cu gradul de inegalitate într-o țară poate limita dezbaterile asupra acestei probleme. În țările în curs de tranziție, situația este puțin diferită din două motive: primul, distribuirea bunurilor și veniturilor se schimbă rapid și are un impact major asupra altor politici și alegeri sociale; și al doilea, caracterul temporar și tranzitiv al distribuirii o face influențabilă de politicile publice.

Deoarece instituțiile societății determină distribuirea veniturilor în orice țară, căile alternative de creștere pot fi tratate ca convergente la un grad de inegalitate al „statului uniform". Principala întrebare a politicii sociale și a acestui studiu este care dintre căile de inegalitate și creștere economică este sugerată de instituțiile societății moldovenești. Dacă aceste instituții vor genera un grad de inegalitate potrivit pentru un stat uniform și care nu se conformează consensului social, atunci problema este în ce mod pot fi schimbate politicile.

Din perspectiva politicilor, este important să se facă distincție între sărăcie și inegalitate, căci sunt necesare politici diferite, dar complementare, pentru a le reduce pe ambele. Programele de reducere a sărăciei elaborate pentru cei care se află mai jos de un anumit nivel al veniturilor (sau alt criteriu) pot diminua numărul gospodăriilor casnice sărace, dar au un impact foarte mic sau nu pot influența deloc nivelul sau tendințele în ceea ce privește inegalitatea. Reducerea inegalității necesită, pe lângă majorarea veniturilor săracilor, prevenirea unei concentrări excesive a bunăstării în mâinile unui procent mic al populației și stimularea unei creșteri a clasei mijlocii.

18 Nu se discută faptul că nivelul inegalității veniturilor în economiile socialiste a fost destul de jos. Mărimile relative sunt indicate prin calcule ce demonstrează că la începutul anilor 1990, coeficientul Gini în douăsprezece țări ale Europei și Asiei Centrale aflate în tranziție era mai mic decât în cele 38 de țări în curs de dezvoltare, cu excepția doar a două țări, Sri Lanka și Rwanda (Dagdeviren, van der Hoeven & Weeks 2002, 406-407).

Dinamica sărăciei în societățile în curs de tranziție

Distincția dintre etapele la care se află țările în curs de tranziție, schimbarea de regim şi schimbarea reglementării asigură o înțelegere a dinamicii sărăciei în Moldova. În perioada planificării centralizate, Moldova a fost o țară cu venituri medii, cu indicatori relativ înalți de dezvoltare umană. Sărăcia din acea perioadă nu este regăsită în economia de piață.

Creşterea economică bazată pe mecanismul pieței generează sărăcie, în special în țările în curs de tranziție, după cum s-a demonstrat clar în Moldova. Spre deosebire de societățile de piață cu venituri mici, înainte de schimbarea regimului, sărăcia în Moldova nu era cauzată deloc sau era determinată într-o măsură foarte mică de lipsa pământului propriu sau de şomaj. Redistribuirea bunurilor pe baza proprietății private a fost fundamentală pentru transformarea economiei în una de piață. Pe de o parte, aceasta a creat mecanisme noi pentru generarea veniturilor private; pe de altă parte, a dat naştere unui fenomen nou pentru Moldova – sărăcie rezultată din pierderea sau lipsa accesului la activele de producție. Angajarea remunerată a început să depindă de proprietatea privată asupra pământului; angajarea cu salariu – de cei care aveau în proprietate active de producție; şi lucrul pe cont propriu – de accesul la credite. Sărăcia cauzată de şomaj şi de lipsa pământului propriu poate fi numită cu exactitate sărăcie „generată de piață".

Totuşi, un aspect pozitiv este faptul că, în fond, creşterea economică reduce sărăcia de bază prin sporirea veniturilor în cadrul activităților economice existente şi creează noi activități în care sunt atraşi oamenii. Însă un aspect negativ este că prin crearea noilor activități se schimbă implicit distribuirea, ceea ce generează şomaj şi deproprietărirea de pământ. Din păcate, în locul creşterii, noua economie a Moldovei a suferit un colaps devastator. Extinderea rapidă a sărăciei în anii 1990 a fost rezultatul prăbuşirii economice, combinat cu pierderea indemnizațiilor asociate cu o economie planificată. Reducerea durabilă a sărăciei depinde de echilibrul între crearea locurilor de muncă prin mecanismul de piață şi şomajul şi deproprietărirea cauzate de mecanismul de piață. Într-o măsură mai mare, relația între reducerea sărăciei şi creşterea economică va reflecta echilibrul între majorarea locurilor de muncă şi schimbările structurale ce generează sărăcie.

Capitolul 2:

Economia tranziției

2.1 Moldova în context comparativ

Problemele cu care se confruntă economia Moldovei în primii ani ai secolului douăzeci şi unu nu pot fi înțelese fără o examinare a evenimentelor din ultimul deceniu al secolului douăzeci şi a experienței altor țări care realizează tranziția de la economia planificată la mecanismul de piață. La fel ca Moldova, mai multe țări au efectuat tranziția la independență simultan cu schimbarea sistemului economic şi social.[19]

Şaisprezece din cele douăzeci şi trei țări din Europa şi Asia Centrală aflate în tranziție au suferit un declin al veniturilor de cincizeci de procente şi mai mult. Toate cele şapte țări cu un declin mai mic de 30% se află în Europa Centrală sau de Est (Slovacia, Bulgaria, România, Ungaria, Cehia, Slovenia şi Polonia, în ordinea caracterului grav al declinului), în timp ce unsprezece din cele paisprezece țări ale fostei Uniuni Sovietice au cunoscut un declin de cincizeci de procente şi mai mult (cu excepția Belarusiei, Uzbekistanului şi Estoniei, toate cu o descreştere de 40%). Aceste dezastre economice şi sociale sunt rezumate în Tabelul 2.1, în care statele sunt plasate în ordinea mărimii declinului începând cu anul 1990 până la cel mai jos punct pentru fiecare.[20]

Este imposibilă măsurarea exactă a unor asemenea declinuri economice extreme. Declinul în majoritatea țărilor din tabel este asociat cu distrugerea unităților industriale, colapsul serviciului de asistență socială, schimbarea masivă a prețurilor relative şi hiperinflație. Aceşti factori fac dificilă, dacă nu chiar imposibilă, identificarea unui set de unități de măsură a prețurilor şi cantităților pentru a calcula schimbarea veniturilor reale. În plus, chiar şi atunci când sunt posibile calcule exacte, nu este clar ce înseamnă declinuri „mai puțin" sau „mult mai" grave, dacă în genere, aceste noțiuni înseamnă ceva, când producția unei țări se reduce cu jumătate sau mai mult.

După ce am făcut aceste avertismente, interpretarea atentă a Tabelului 2.1 ne permite să înțelegem experiența Moldovei (de asemenea, vezi Figura 2.1 care ilustrează aceleaşi date statistice sub formă grafică după categorii de țări). În primul rând, cele mai devastate țările sunt republicile fostei Uniuni Sovietice, care ocupă primele douăsprezece locuri în această ligă de neinvidiat. A unsprezecea țară este chiar Rusia, urmată de alte cinci republici din fosta Uniune Sovietică, şi numai Croația, de pe poziția treisprezece, care a fost afectată de conflict, introduce o notă de variație în acest grup de foste state sovietice.[21] Din cele cincisprezece republici

19 În tabelele şi graficele din acest capitol se fac comparații între țări, utilizându-se datele statistice ale BERD pentru anii până la 2002 sau 2003. Datele pentru 2003 şi 2004 pentru fiecare țară riscă să nu fie comparabile. Când sunt utilizate date colectate în Moldova, tabelele şi graficele includ anul 2003, iar în unele cazuri, şi anul 2004. Între datele statistice colectate de BERD şi statisticile naționale din Moldova există diferențe ce pot fi explicate, în unele cazuri, prin definițiile utilizate.

20 Tabelele şi graficele în care este comparată situația țărilor au ani finali diferiți din cauza problemelor de unitate statistică. Datele statistice pentru Moldova până în anul 2004 şi chiar pentru 2005 sunt prezentate ulterior în acest capitol.

21 Faptul că Slovacia, o altă țară care şi-a declarat independența recent, se află pe următorul loc după Uzbekistan, subliniază încă o dată dificultățile de combinare a tranzițiilor sociale şi economice cu formarea instituțiilor adecvate pentru o țară.

sovietice, numai relativ „nereformatul" Uzbekistan este, după mărimea declinului, mai aproape de țările Europei Centrale decât de grupul fostelor state sovietice devenite independente recent. Slovenia, o fostă parte componentă a Iugoslaviei, este țara cu cel mai mic declin dintre țările devenite recent independente. Aceasta este excepția care confirmă regula, Slovenia a reuşit să se integreze rapid în mult mai vasta economie a Italiei. În al doilea rând, dacă există vreo corelare între declin şi măsura în care s-au liberalizat economiile naționale, aceasta este aprofundată de alte efecte.

În al treilea rând, şi cel mai relevant pentru acest raport, datele statistice indică faptul că Moldova se situează pe locul trei în clasamentul celor mai profunde declinuri suferite de cele douăzeci şi trei de țări de pe listă şi a înregistrat cea mai mică recuperare a economiei. În 2001, venitul per capita al Moldovei era cu doar 9% mai mare decât valoarea sa cea mai mică, din 1999.[22] Numai o singură țară este într-o situație aproape similară, Uzbekistan, al cărei declin a fost mai mic cu o treime decât declinul Moldovei. Tabelul 2.2. ilustrează detaliat mărimea declinului în Moldova şi recuperarea slabă a economiei. În acest tabel, deviația procentuală a produsului național brut este cumulată în fiecare coloană succesivă. Pentru fiecare țară, anul în care diferența cumulată a devenit pozitivă este accentuat cu cifre aldine, iar recuperarea până la nivelul anului 1991 este plasată într-o celulă cu bordură. Şaisprezece din celelalte douăzeci şi şapte de țări au înregistrat o rată de creştere pozitivă în perioada 1991-1996. Moldova nu a cunoscut o rată pozitivă de creştere până în 1997, şi acea creştere mică de două procente a devenit brusc negativă în 1998-1999, în primul rând din cauza crizei financiare din Rusia. Abia în anul 2000 a început recuperarea reală, când douăzeci de țări au intrat deja în proces de recuperare. Creşterea pozitivă din ultimii patru ani, 2000-2003, a ridicat PIB-ul Moldovei până la o treime din valoarea lui din anul 1991. Doar alte două țări au înregistrat recuperări la fel de slabe, Georgia şi Ucraina (aproximativ cincizeci şi respectiv patruzeci de procente față de nivelul din 1991). Slaba recuperare absolută şi relativă a Moldovei este prezentată grafic în Figura 2.2, în care celelalte douăzeci şi două de țări sunt divizate în grupuri analitice, ilustrează de asemenea diferența între ratele lor medii de creştere şi cele ale Moldovei. Timp de peste zece ani, din 1991 până în 2002, nu există nici o valoare pozitivă, adică rata de creştere a Moldovei este mai mică decât ratele de creştere medii ale grupurilor altor țări pentru fiecare an.

Au fost subliniate mărimea declinului suferit de Moldova şi, ceea ce este la fel de important, recuperarea slabă a economiei pentru a evidenția caracterul enorm al sarcinii de dezvoltare cu care s confruntă orice guvern din Moldova. Dacă economia ar menține nivelul mediu de 5% din anii 2000-2003, ar fi necesari peste 25 de ani pentru a ajunge la nivelul PIB-ului per capita din anul 1991.[23] Din cauza înrăutățirii considerabile a distribuirii veniturilor, chintilele de jos vor avea nevoie chiar de mai mult timp pentru a atinge nivelul de viață din anul 1991, probabil de 50 de ani, dacă distribuirea veniturilor nu se va schimba în comparație cu gradul de inegalitate de la începutul anilor 2000.

Deşi este clar că descreşterea veniturilor per capita sărăceşte gospodăriile casnice, mai puțin evidentă este măsura în care inegalitatea sporită a extins sărăcia. Tabelul 2.3 încearcă să cuantifice acest efect. Utilizând datele statistice din studiul efectuat de Milanovic de la Banca Mondială, tabelul raportează estimări pentru sărăcia per capita la indicatorul de inegalitate Gini pentru țările în curs de tranziție. S-a format o ecuație corelativă, utilizându-se deviația absolută a indicelui sărăciei în calitate de variabilă dependentă (raportată în coloana 3) şi deviația absolută a coeficientului Gini (coloana 6) şi descreşterea venitului per capita (din tabelul 2.2) ca variabile independente (rezultatul

22 Luând în considerație problemele de măsurare exactă, această creştere mică se situează în marja erorii de măsurare; adică, ipoteza că până în 2001 nu a existat nici o recuperare nu poate fi respinsă.

23 Aceasta presupune că, la fel ca în perioada 1991-2003, populația nu va creşte.

statistic este prezentat în notele la tabelul 2.3). În ultima coloană este indicat rezultatul, utilizându-se regresiunea totală pe toate țările, în care deviația procentuală a cotei sărăciei este o funcție a deviației coeficientului Gini şi venitului per capita. Coeficienții sunt utilizați pentru a calcula impactul sărăciei asupra fiecărei variabile. Acest exercițiu stipulează că devierile de distribuire, măsurate prin coeficientul Gini, formează 45% din deviația calculată a sărăciei în toate țările. În Moldova, inegalitatea constituie 28% din creşterea sărăciei. Efectul inegalității în Moldova este mai mic decât totalul pe țări, pentru că descreşterea producției sale a fost foarte mare, nu pentru că inegalitatea a crescut cu mai puține procente (ea s-a majorat mai mult ca media).

Lipsa datelor relevante face imposibilă o evaluare a măsurii în care creşterea sărăciei este concentrată în grupuri specifice de populație şi regiuni ale țării. Pentru analiza ratei de sărăcie este extrem de important să fie investigată măsura în care au devenit sărace gospodăriile casnice în care femeile sunt capul familiei. Datele statistice disponibile, care sunt de altfel limitate, sunt prezentate în Capitolul 4, dar ele rămân insuficiente pentru realizarea acestei sarcini. După cum se sugerează în Capitolul 1, Departamentul Statistică şi Sociologie ar trebui să acorde prioritate colectării datelor ce vor permite efectuarea unei analize dezagregate pentru bărbați şi femei.

Tabelele 2.2 şi 2.3 ilustrează caracterul sever absolut şi relativ al declinului economic în Moldova: în nici una din țările pentru care există date comparabile, sărăcia nu a crescut atât de mult (65 puncte procentuale, în comparație cu 50%, care este a doua cu cea mai mare valoare) sau chiar s-a majorat mai mult decât cele 15 puncte procentuale din Moldova.[24] Este posibil ca nici o altă țară să nu a suferit o asemenea extindere uluitoare a sărăciei într-o perioadă atât de scurtă pe timp de pace.

Într-o măsură mai mare ca în orice țară din Europa Centrală şi de Est şi în şase din opt state din Asia Centrală, inegalitatea în Moldova rezultă din redistribuirea din chintila inferioară în cea superioară (vezi Tabelul 2.4). Gospodăriile casnice din chintila inferioară din Moldova dețineau cea mai mică cotă a cheltuielilor în comparație cu cotele de cheltuieli din toate cele 14 țări din Europa Centrală şi de Est, cu excepția Rusiei. Când sunt incluse şi opt țări din Asia Centrală, doar în Rusia şi Uzbekistan cotele cheltuielilor chintilei inferioare sunt semnificativ mai mici. La celălalt capăt al distribuției, cele mai bogate 20% din populația Moldovei ocupă poziția patru după mărimea cotei de cheltuieli din cele 24 de țări. Ca şi deviațiile extreme de la capetele distribuției, cotele decilelor doi şi trei din Moldova au fost deosebit de mici, indicând că pierderile relative ale veniturilor s-au extins către clasa medie. Această concluzie subliniază importanța implementării în Moldova a unor politici care au un impact larg asupra creşterii economice şi angajării în muncă, precum şi un efect direct asupra sărăciei.

2.2 Venitul per capita şi asistența pentru dezvoltare

Până în prezent, subiectul declinului catastrofal al economiei şi extinderii sărăciei a fost discutat fără referire la venitul per capita din Moldova. Aceasta se întâmplă pentru că magnitudinea relativă a declinului este acceptată de comun acord, dar nivelul de la care acest declin s-a declanşat este încă un subiect de discuție. S-ar părea că în contextul unui asemenea colaps catastrofal, disputarea chestiunii nivelurilor este atât de irelevantă încât pare să fie pedanterie. Dimpotrivă, identificarea veniturilor per capita la începutul anilor 1990 devine o chestiune extrem de practică ce afectează obligațiile debitoare ale țării. Datorită faptului că la începutul anilor 1990 Moldova a fost considerată oficial de

24 Aceşti indicatori ai sărăciei diferă de cei analizați în capitolul 4. Indicatorii din Tabelul 2.2 sunt probabil mai exacți, pentru că pragul de sărăcie utilizat de Unitatea de Monitorizare a Sărăciei din cadrul Ministerului Economiei este extrem de limitat în ceea ce priveşte necesitățile de bază incluse. Acest aspect va fi discutat detaliat în Capitolul 4.

către Banca Mondială ca o țară cu venituri medii, instituțiile Bretoon Woods nu i-au acordat credite în condiții preferențiale. Serviciul datoriilor şi implicațiile fiscale ale statutului de a nu fi țară cu venituri mici în debutul anilor 1990 continuă să împovăreze Moldova. Responsabilitatea pentru determinarea statutului de venituri al unei țări revine Băncii Mondiale în cadrul agențiilor internaționale. Prin urmare, o țară cu venituri mici este eligibilă pentru împrumuturi de la Agenția pentru Dezvoltare Internațională, o ramificație a Băncii Mondiale care acordă împrumuturi preferențiale. În prima jumătate a anilor 1990, plafonul venitului per capita pentru împrumuturile IDA se cifra la 800 dolari SUA.

Datele din cea de-a doua coloană a Tabelului 2.2 ilustrează venitul per capita atribuit Moldovei în intervalul dintre 1991 şi 1999 de către raportul anual oficial al Băncii Mondiale asupra dezvoltării, *World Development Report*. În 1991, Banca Mondială a prezentat o cifră de 2173 dolari SUA, care a scăzut brusc în următorii opt ani, potrivit rapoartelor ulterioare, până la 370 dolari SUA. Dacă se acceptă această serie temporală ca fiind exactă, Moldova a coborât la statutul de țară cu venituri mici în 1997, atunci când Banca Mondială a acordat Moldovei primele împrumuturi în condițiile IDA. Totuşi, este clar că seriile nu pot fi corecte. În primul rând, este vorba de un declin mult mai mare decât estimările general acceptate. În al doilea rând, începând cu anul 1993, de când provin estimările venitului național, acesta diferă de valoarea mult mai joasă prezentată de FMI şi Banca Națională a Moldovei.[25] În al treilea rând, şi cel mai important, seriile temporale ale Băncii Mondiale cu privire la veniturile per capita sunt în dezacord cu schimbările anuale ale veniturilor în Moldova, prezentate de Bancă pentru aceeaşi ani.

S-ar putea presupune că cifra pe anul 1999 pentru veniturile per capita este corectă, deoarece a fost prezentată mai târziu şi de alții şi foloseşte modificările de procentaj pentru a calcula şi a corecta anii precedenți. Rezultatul este un venit per capita cu puțin peste 100 dolari SUA în 1991, aproximativ jumătate din cifra prezentată de *World Development Report 1993*. În consecință, Moldova a coborât către anul 1993 în categoria țărilor cu venituri mici, adică venituri sub 800 dolari SUA per capita. Astfel, corecția proprie a Băncii Mondiale operată statisticilor din Moldova implică faptul că începând cu 1993 împrumuturile sale şi cele oferite de FMI ar fi putut fi acordate în termeni preferențiali. Însă aceasta nu s-a întâmplat înainte de împrumuturile în condițiile IDA, acordate către sfârşitul deceniului. Din 1993 până în 1998, Moldova a împrumutat, totuşi, doar de la Banca Mondială aproximativ 250 milioane de dolari SUA la rate aproape comerciale (vezi Anexa la acest capitol, „Cronologia datoriilor").

Venitul per capita în Moldova până în anul 1993 a poziționat Moldova în categoria „țărilor cu venituri mici" a Băncii Mondiale, iar acest fapt este acum acceptat şi de Bancă. Cu toate acestea, Moldova nu a beneficiat de privilegiile acordate de Bancă, FMI sau Banca Europeană pentru Reconstrucție şi Dezvoltare decât abia în anul 1997, după care noua finanțare multilaterală a fost mică. O acțiune evidentă în domeniul politicii este ca guvernul Moldovei să solicite restructurarea datoriile sale multilaterale în condiții preferențiale. Într-adevăr, utilizarea indicatorului privind venitul per capita calculat greşit de către creditorii multilaterali justifică rambursarea dobânzii excesive plătită timp de mai mult de un deceniu, posibil direct prin diminuarea datoriei. Restructurarea datoriilor multilaterale ar avea de-a lungul timpului un impact substanțial asupra angajamentului pentru resurse bugetare; rambursarea dobânzilor excesive ar avea un efect negativ imediat.

Nu există nici un temei pentru a condiționa restructurarea datoriilor de schimbările în domeniul politicilor, pentru că restructurarea ar reprezenta corectarea unei erori făcute de creditori şi nu este motivată de insolvabilitatea potențială a debitorului. Fondurile economisite în urma restructurării pot fi folo-

25 În mod evident, este cu totul neobişnuit ca statisticile FMI şi ale Băncii Mondiale cu privire la venitul național să difere. Moldova ar putea reprezenta singurul caz în care persistă o diferență câțiva ani la rând.

site pentru extinderea programelor sociale şi economice în favoarea celor săraci, discutate ulterior în acest raport. În timpul discuţiilor de la Chişinău cu reprezentanţi multilaterali relevanţi, au fost formulate două argumente de ce restructurarea nu ar trebui operată imediat. Mai întâi, s-a argumentat că ea nu trebuie făcută: dacă guvernele Moldovei din acea perioadă au acceptat de bună voie împrumuturi nepreferenţiale, creditorii nu poartă nici o responsabilitate pentru eroare. Se pare că acest argument nu reprezintă poziţia oficială a Băncii Mondiale şi nici a FMI. Dacă un asemenea argument ar fi fost valabil, diminuarea datoriei ar fi exclusă sub orice formă, iar instituţiile sunt angajate în favoarea unei asemenea reduceri prim mai multe mecanisme, inclusiv iniţiativa HIPC (pentru ţările cu cele mai mari datorii). Al doilea argument, potrivit documentelor, termenilor de referinţă şi practicii, instituţiile Bretton Woods nu sunt bănci comerciale, ci instituţii care acţionează în interesul celui care ia cu împrumut, şi nu în interes propriu. Totuşi, este sarcina acestor instituţiei ca să-l facă pe debitor conştient de condiţiile cele mai favorabile în care poate contracta împrumuturile (de altfel, băncile comerciale au aceeaşi obligaţie stipulată de legislaţie în majoritatea ţărilor dezvoltate). Aceasta implică faptul că, atunci când instituţiile Bretton Woods comit o eroare, este obligaţia creditorului să o corecteze în interesul clientului său, debitorul.

Argumentarea în folosul corectării erorii la creditare este fortificată prin examinarea mai generală a sprijinului agenţiilor de dezvoltare acordat Moldovei în primii ani ai tranziţiei. Figura 2.4 demonstrează că pe parcursul anilor 1992-1998, Moldova a primit tot mai puţină asistenţă pentru dezvoltare ca proporţie din PIB în comparaţie cu media pentru alte ţări în curs de tranziţie şi nu a atins această medie decât în 1999. Dacă beneficia de suma medie, în câţiva ani ar fi putut să-şi acopere deficitul curent al datoriilor externe. Prin substituirea condiţiilor comerciale de creditare cu cele preferenţiale, asistenţa ar fi redus substanţial plăţile anuale pentru serviciul datoriilor.

Nivelul scăzut al asistenţei pentru dezvoltare acordat Moldovei nu poate fi explicat prin eşecul diferitelor guverne din anii 1990 de a îndeplini condiţiile donatorilor şi creditorilor. Invers, la acel moment guvernele Moldovei erau apreciate ca „model de reforme sănătoase ... un laborator perfect al reformelor" (din revista *The Economist* (Economistul), 1995).

Deşi existau excepţii notabile, în special, Sida, în anii 1990, agenţiile internaţionale de dezvoltare nu au servit interesele Moldovei,[26] tratând-o în scopuri de creditare ca pe o ţară cu venituri medii în timp ce ea nu era de fapt. Aceasta a rezultat într-o finanţare mai mică în condiţii avantajoase şi acumularea unor datorii considerabile. S-ar putea spune că agenţiile internaţionale, ca şi cetăţenii Moldovei, treceau printr-o criză fără precedent, ceea ce a generat luarea deciziilor eronate cu intenţii bune. Deoarece acele greşeli au fost identificate ca atare de diferiţi comentatori externi şi autohtoni,[27] este adecvat şi uşor pentru agenţiile de dezvoltare să redreseze daunele cauzate.

2.3 Performanţe şi politici macroeconomice, 1990-2004

Cadrul politicilor pe parcursul tranziţiei în Moldova

Discuţia ce urmează privind compararea ţărilor în curs de tranziţie stabileşte fundamentul pentru examinarea mai atentă a performanţei economice a Moldovei. Principalul subiect abordat este cum se explică perfor-

26 „[Cetăţenii Moldovei] au fost antrenaţi şi ghidaţi de un număr sporit de experţi internaţionali, care dădeau impresia că ştiu calea corectă şi indicau direcţia… Itinerarul lor s-a dovedit a fi cel puţin neadecvat …" (Ronnas & Orlova 2000, 15).

27 Greşelile agenţiilor internaţionale în ceea ce priveşte condiţiile de creditare şi a tranziţia în general, au generat o anumită dezamăgire în rândul locuitorilor Moldovei: 'Expectaţiunile noastre comune că adoptarea economiei de piaţă va rezolva toate probleme nu s-au adeverit' *(Moldova Economic Trends July 2001* (Tendinţele economice în Moldova, iulie 2001), 4).

manța relativ slabă a țării în comparație cu alte economii în tranziție şi extragerea lecțiilor pentru politicile curente. Pentru a trece în revistă performanța, perioada de tranziție a Moldovei a fost împărțită în trei perioade în baza definițiilor directe şi utilizând media mobilă pentru o perioadă de trei ani a ratei de creştere anuală: 1990-1994, când rata declinului s-a agravat în fiecare an consecutiv („colapsul"); 1995-2000, când creşterea a rămas negativă, dar tindea spre zero („stagnarea"); şi 2001-2004, când rata de creştere a fost pozitivă („redresarea"). Aceste trei perioade sunt ilustrate în Figura 2.5, indicându-se valorile anuale şi mediile pe trei ani.

Înainte de anul 1990, Moldova era un apendice mic al sistemului de producere sovietic; „o unitate mică într-o întreprindere de producție uriașă", după cum a spus un economist din Moldova. Atunci când economia Rusiei a intrat la începutul anilor 1990 într-un declin abrupt, Moldova a urmat-o. Totuşi, chiar dacă prăbuşirea economiei în Rusia a determinat colapsul în Moldova, nu a fost obligatoriu ca declinul Moldovei să fie mult mai mare decât media în celelalte republici sovietice.

Colapsul foarte sever din Moldova a fost parțial rezultatul unui diagnostic greşit al profilului țării în debutul tranziției, care a condus la adoptarea unei serii de politici inadecvate. Eroarea de calcul a venitului per capita a fost o parte a unei greşeli mai mari de a presupune că țara era mai dezvoltată decât era în realitate şi, prin urmare, mai capabilă să se ajusteze la rigorile economiei de piață decât a fost de fapt. Strâns legată de această concepție a fost opinia potrivit căreia economia Moldovei a fost „închisă" şi va beneficia de avantajele statice şi dinamice ale comerțului. De fapt, economia era foarte deschisă, deoarece exporturile şi importurile au reprezentat o porțiune semnificativă a venitului național. Problema fundamentală nu a fost de a deschide o economie închisă, ci de a reorienta deschiderea pieței de la sistemul sovietic de comerț administrativ către comerțul internațional bazat pe principiile pieței.

Această reorientare a comerțului a solicitat crearea unor instituții de stat pentru comerț internațional, precum şi facilitarea investițiilor în modernizarea producției şi comercializării în noul sector privat pentru a fi competitiv atât în industrie, cât şi în agricultură. Totuşi, înainte de stabilirea acestor condiții, guvernul Moldovei a fost încurajat să aplice politica liberalizării comerțului, care a avut drept rezultat inevitabil faptul că producția internă a devenit necompetitivă în comparație cu produsele de export, în special, cu acele din Europa de Vest. Deşi o liberalizare mai graduală a regimului comercial ar fi generat totuşi un faliment eventual al întreprinderilor de stat şi private, ea ar fi asigurat oportunitatea pentru mai multe întreprinderi de a se ajusta la noile presiuni ale comerțului internațional.

Şocul unei liberalizări rapide a comerțului a fost fortificat de politica privind rata de schimb aplicată în primii ani ai tranziției. Cum se spune în acest capitol în continuare, după ce guvernul a lansat Leul Moldovenesc în 1993, noua valută a fost legată de dolarul SUA, un aranjament care făcea parte din programele implementate la acel moment de FMI.[28] Combinația între modificarea ratei de schimb a dolarului şi inflația din țară a condiționat o apreciere continuă a leului de la începutul anului 1994 până în trimestrul unu al anului 1998. Această politică a fost menținută în ciuda semnalelor pieței care indicau că ea nu este adecvată luând în considerație deficitul curent, care după ce a descrescut din 1993 până în 1994, s-a majorat de la mai puțin de zece procente din PIB în debutul anului 1994, până la douăzeci de procente la începutul anului 1998. Supra-aprecierea leului a fost indicată în continuare de declinul exporturilor pe parcursul aceleiaşi perioade. Era de aşteptat ca şocul extern să provoace colapsul ratei de schimb. Criza financiară din Rusia a fost sursa unui asemenea şoc

28 Din trimestrul doi al anului 1995 până în trimestrul doi al anului 1998, rata medie de schimb dolar-leu a fost de 4.61, cu un coeficient trimestrial al variației de mai puțin de 2%. Pe parcursul aceleiaşi perioade, indicele prețurilor de consum a crescut cu 50%.

şi din trimestrul doi al anului 1998 până în trimestrul doi al anului 1999 rata dolar-leu a crescut de la 4.8 la 10.7.

Instabilitatea generată de supra-apreciere care a dus la colapsul valutar a fost exacerbată de un alt calcul eronat asociat apropiat cu politicile. După cum a fost menționat anterior, împrumuturile pe care guvernul le-a obținut de la creditori multilaterali şi privați au fost contractate în condiții comerciale sau aproape comerciale[29] şi au fost utilizate pentru a acoperi cheltuielile publice curente într-o perioadă în care economia se afla într-un declin rapid. Toate analizele economice (şi bunul simț) susțin că împrumuturile trebuie contractate numai dacă există probabilitatea reală de a plăti pentru serviciul lor. Serviciul datoriilor implică fie că 1) împrumutul respectiv va crea direct sau indirect bunuri care vor genera un aflux de venituri cel puțin suficient pentru a acoperi deservirea împrumutului, fie 2) debitorul anticipează o creştere a exporturilor prin care va fi deservită datoria. Contractarea creditelor pentru finanțarea cheltuielilor curente violează prima condiție, iar contractarea creditelor în timp ce exporturile scad violează a doua condiție. Luând în considerație faptul că chiar şi obiectivele optimiste de creştere ale FMI pentru anii 1990 erau mai mici decât rata dobânzii la care guvernul Moldovei contracta datorii (şi obiectivele pentru ratele de creştere erau cu mult mai mari decât rezultatele obținute), politica de acumulare a datoriilor a fost nesănătoasă, atât pe termen scurt, cât şi pe termen lung. Este dificil să consideri politica de acumulare a datoriei ca altceva decât o politică nesănătoasă, pe termen scurt şi pe termen lung. Era nesănătoasă pe termen scurt pentru că datoriile s-au acumulat contrar unei politici fiscale responsabile, şi nesănătoasă pe termen lung pentru că dobânzile comerciale au perpetuat povara fiscală neacoperită.[30]

Pe parcursul anilor 1990-1994, economia era „în cădere liberă", rata declinului creştea în cadrul implementării primului program FMI, care a început în 1993. Împrumuturile de stabilizare şi ajustare structurală în condițiile BIRD contractate până în 1997 nu au fost asociate cu o creştere pozitivă, declinul a continuat până la sfârşitul deceniului. Prea târziu, în 2001, creşterea a devenit pozitivă, după un deceniu cu rate de creştere negativă, cu excepția ratei procentuale modeste de 1.6 în 1997.

În fine, se poate concluziona că recuperarea întârziată şi lentă a economiei Moldovei a fost cauzată în mare parte de aplicarea politicilor nedurabile: liberalizarea prematură a comerțului care a generat un deficit major de mărfuri şi servicii, o rată de schimb supra-apreciată care a exacerbat deficitul şi o strategie fiscală defectuoasă care a condus la împovărarea cu datorii care trebuie deservite şi în prezent.

Recuperarea şi creşterea economiei după anul 2000 a fost stimulată mai întâi de fluxul de transferuri de peste hotare, subiect discutat mai târziu în acest raport. Fluxul vast de transferuri din străinătate a micşorat presiunea importurilor. Pe lângă aceasta, transferurile au redus dependența guvernului de împrumuturile acordate de agențiile internaționale cu condiția implementării unor politici, acordând astfel flexibilitate la nivel de politici macroeconomice. Cu toate acestea, câteva probleme posibile sunt inerente creşterii bazate pe transferurile de peste hotare: 1) derivând din politicile de imigrare ale țărilor de destinație, nivelul transferurilor nu poate avea un caracter durabil; 2) nu există instrumente efective de politici pe termen scurt pentru a influența transferurile, motivând ritmul creşterii economice ce depăşeş-

29 În 1992, Uniunea Europeană a acordat Moldovei un împrumut de 31.6 milioane dolari SUA la rata LIBOR plus trei puncte procentuale, iar în 1993 BIRD a oferit un împrumut de 86 milioane dolari SUA la rata variabilă de la 4.85 până la 7.8 procente. În 1994, BERD a acordat două împrumuturi în sumă totală de aproape treisprezece milioane dolari SUA la cota LIBOR plus un punct procentual. Împrumuturile în condiții comerciale de la toți creditorii au continuat să se acumuleze şi în 1995 şi 1996, 41 şi 300 milioane dolari SUA, respectiv. Vezi anexa la acest capitol în care este prezentată cronologia acumulării datoriilor.

30 O excepție de la aceste reguli au constituit datoriile contractate de guvern pentru importul energiei. Cu toate că aceste datorii față de Rusia erau, strict vorbind, defectuoase din punct de vedere economic, guvernul nu a avut de ales, pentru că țara depindea aproape în întregime de energia importată. Dilema guvernului a fost fie să contracteze datorii oneroase, fie să supună economia şi societatea mai multor dificultăți. Acest argument nu este valabil în cazul datoriilor multilaterale.

te managementul guvernului; şi 3) imigrarea la scară largă poate afecta negativ calitatea forţei de muncă din ţară. Aplicarea unor politici fiscale, monetare şi ale ratei de schimb cu accent pe investiţii publice ar complimenta efectul de expansiune al transferurilor din străinătate şi ar crea o strategie de tranziţie la un cadru de dezvoltare mai sigur, bazat pe potenţialul economiei naţionale.

Politica fiscală

Performanţa fiscală a Moldovei de la declararea independenţei trebuie plasată în contextul tranziţiei de la planificarea centralizată la reglementarea de piaţă. Sistemele economice de planificare centralizată generează venituri publice datorită surplusurilor rezultate din activitatea întreprinderilor de stat, care în majoritatea ţărilor sunt de fapt totalmente responsabile pentru producţie şi distribuire. Atunci când procesul de tranziţie a distrus surplusurile obţinute de majoritatea întreprinderilor, cum a fost cazul în toate aceste ţări, cu excepţia Vietnamului şi Chinei, au rezultat deficitele masive ale bugetului de stat.

În general, cu cât ţara era mai integrată în sistemul sovietic de comerţ, Comecon, cu atât mai grav a fost impactul asupra producţiei sale şi, prin urmare, asupra veniturilor publice. Deoarece această integrare a fost atât cantitativă cât şi calitativă, este dificil de apreciat gradul ei în diferite ţări. Cu toate acestea, nu există nici o îndoială că timp de peste patruzeci de ani, economia Moldovei a funcţionat în principal ca un pinion în mecanismul economiei sovietice. Sectorul industrial a fost afectat în mod dezastruos în perioada de tranziţie, pentru că producea piese pentru uzinele din Rusia.[31] Posibilitatea ca uzinele moldoveneşti să fie sprijinite financiar pentru a trece la pieţe şi produse noi, ca în Vietnam şi China, nu a fost fructificată. Sectorul de industrie prelucrătoare a fost, de asemenea, afectat negativ de separarea de facto a regiunii transnistrene, care era în mod considerabil mai orientată spre export decât restul ţării.

Tabelul 2.6 prezintă consecinţele fiscale ale colapsului economic în ţările în curs de tranziţie şi Figura 2.5 compară Moldova cu ţările Comunităţii Statelor Independente (CSI) şi ale Europei Centrale şi de Est (ECE). De la nivelul de la sfârşitul anilor 1980, când nu existau deficite, media pentru toate ţările s-a ridicat la 11% din PIB în anii 1992-1993. Cu toate că era mai mare decât media, deficitul din Moldova nu era cel mai mare, un record sumbru care aparţine fostei republici sovietice, Armenia. Discuţiile precedente au accentuat diferenţa dintre ţările Europei Centrale şi statele baltice, pe de o parte, şi fostele republici sovietice, pe de altă parte. Diferenţa între cele două grupuri este orbitoare în Tabelul 2.6 (vezi de asemenea, Figura 2.5). În perioada deficitelor înfloritoare, nici o ţară din primul grup nu a înregistrat un deficit mediu de zece sau mai multe procente, iar în rândul fostelor republici sovietice numai trei nu au înregistrat asemenea valori, Azerbaidjan, Kazahstan şi Turkmenistan.

În special în cazul fostelor republici sovietice, a fost imposibilă în prima jumătate a anilor 1990 o politică fiscală coerentă în sensul utilizării instrumentelor de impozitare şi de cheltuieli pentru gestionarea economiei. Aceştia au fost ani în care sistemele fiscale erau în proces de formare. Până la administrarea impozitelor şi cheltuielilor, nu putea fi efectuată implementarea perseverentă a politicilor.[32] Astfel, nu prea are sens economic să ne referim la politica fiscală a anilor 1990 ca fiind „liberă", deoarece mijloacele de implementare ale obiectivelor politicii erau foarte slabe. Până la mijlocul anilor 1990, deficitele au fost reduse substanţial în toate fostele republici sovietice, cu excepţia celor

31 Ronnas şi Orlova notează: „Fabricile erau în mod invariabil concepute pentru piaţa sovietică, nu cea moldovenească, şi multe din ele depindeau totalmente de furnizarea mijloacelor de producţie din afara Moldovei, iar produsele lor erau vândute în alte republici" (Ronnas & Orlova 2000, 28).

32 „Republica Moldova este un stat nou al Europei, a cărui legislaţie, instituţii şi proceduri ale vieţii politice, economice şi publice nu sunt consolidate" (CISR, *Moldova in Transition July 1998*).

ale căror deficite nu au fost mari. Cu toate acestea, nici aceşti ani nu pot fi numiți ani de implementare a politicilor fiscale, ci ani de construire continuă a fiscalității şi luptei pentru reducerea deficitelor neacoperite. Instrumentele fiscale nu puteau fi utilizate pentru gestionarea economiei.[33] Reducerea cheltuielilor în Moldova a fost draconică până la extremitate. Deşi cheltuielile guvernului în 1999 au reprezentat acelaşi procent din PIB ca şi în anul 1993, PIB-ul s-a micşorat cu mai mult de jumătate.

Nu se poate afirma că guvernele acestor țări au avut un control ferm asupra sistemelor lor fiscale, în special, asupra impozitării pentru aproape întreaga durată a anilor 1990. Această pierdere de control a fost structurală, şi nu rezultatul unor erori de politici sau de lipsă de competență printre funcționarii publici. Noile sisteme de impozitare bazate pe vânzări, impozite pe venitul personal şi profituri corporative erau foarte rar însoțite de mecanisme adecvate de aplicare, parțial, din cauza lipsei de experiență de lucru cu ele şi de asemenea datorită spiritului moral negativ al funcționarilor care nu ştiau cum să îndeplinească astfel de sarcini şi salarizării lor modestei. Analiza problemei durabilității fiscale în Moldova cu referire la slăbiciunile guvernului sau cedarea în fața intereselor particulare subestimează dificultățile de sistem de pe parcursul perioadei de tranziție.[34]

Probabil nu există un alt stat care şi-a declarat relativ recent independent unde managementul fiscal şi spiritul moral negativ sunt mai grave decât în Moldova. Lipsa de durabilitate a poziției fiscale a țării în anii 1990 era inerentă procesului de tranziție, şi nu rezultatul lipsei de „voință" sau „angajament" a guvernului. La începutul anilor 2000, fiecare guvern de tranziție a lucrat cu un deficit anual mediu mai mic de 5% din PIB, cu excepția a patru țări, numai una din care era o fostă republică sovietică (Kirghizia). Reducerea deficitelor bugetare în diferite țări în ultimii unsprezece ani este o dovadă puternică şi evidentă a faptului că nivelul deficitelor era, în primul rând, o problemă de sistem a tranziției, pe care politica guvernamentală o afecta doar într-o măsură limitată. Poziția fiscală a Moldovei a corespuns modelului general. După deficite de la şase la unsprezece procente din PIB în anii 1993-1997, media a scăzut la mai puțin de 2% în 1998-2004 (pentru Moldova, vezi Figura 2.6), care a reflectat adaptarea lentă a economiei la reglementarea de piață.

În spatele acestor date statistice despre reducerea deficitului se află suferințe umane inacceptabile, deoarece în majoritatea țărilor reducerea deficitului a fost realizată prin diminuări reale substanțiale ale cheltuielilor sociale. Deşi diminuarea deficitului bugetar reprezintă un pas necesar pentru obținerea unei stabilități macroeconomice, rezultatul a fost crearea unei lacune mai grave, anume în domeniul prestării serviciilor sociale, fapt care a contribuit la formarea celei mai importante lacune - între nivelul privațiunii şi satisfacerea necesităților sociale de bază. Această lacună de asigurare este enormă în Moldova şi probabil nu va fi micşorată în viitorul previzibil doar prin procese de piață. Este esențial ca sarcinile viitoare pentru reducerea deficitului bugetar să derive din obiectivul de reducere a sărăciei, precum şi din necesitățile de stabilitate macroeconomică. Aceasta solicită utilizarea în mod activ a politicii fiscale în calitate de instrument de promovare a creşterii economice.

33 „Există unele restricții interne ... care împiedică aplicarea unei politici fiscale stimulatorii... Aceste restricții sunt: politice (nesiguranță legată de regiunea Transnistriei sau viabilitatea redusă a organelor executive); structura socială învechită...; deservirea datoriilor publice... interne şi externe; [şi] ponderea semnificativă a economiei subterane…" (CISR, *Moldova in Transition July 1998*)

34 Un exemplu al unor asemenea declarații este următorul pasaj din raportul CASE privind impactul crizei financiare din Rusia: „Politica fiscală a Moldovei din ultimii ani a fost animată de inerție şi presiuni din partea [grupurilor de interese]. Această declarație este reflectată [sic! susținută] de ritmul lent al reformelor structurale şi caracterul slab general al statului. Politica fiscală liberală a redus la rândul ei determinarea de a reforma structurile de stat" (Radziwill, Serbatchi & Zaman 1999, 20). Această declarație presupune că nu există obstacolele de sistem ce împiedică realizarea schimbărilor necesare pentru a atinge durabilitatea fiscală.

Mai departe, datele statistice ce arată declinul serviciilor sociale nu oferă informația necesară pentru evaluarea impactului relativ asupra bărbaților şi femeilor. Se ştie că reducerile de personal din sectorul public afectează femeile mai mult decât bărbații şi colapsul serviciilor sociale oferite de întreprinderi, precum îngrijirea copiilor, restrâng accesul femeilor pe piața muncii.

Măsura în care guvernul Moldovei ar putea utiliza politica fiscală ca instrument al creşterii şi reducerii sărăciei este discutată în următorul capitol. La această etapă este relevantă problema socială fundamentală a nivelului adecvat de venituri şi cheltuieli necesar pentru a atinge scopurile sociale ale guvernului, în special, reducerea sărăciei. În secțiunea precedentă s-a ajuns la concluzia că ratele de creştere durabile nu vor restabili singure nivelul de viață al săracilor din anii 1990 în mai puțin de jumătate de secol. De aceea, pentru reducerea sărăciei este necesar ca sectorul public să joace un rol important în prestarea serviciilor sociale. Accentul pe prestarea de către sectorul privat a serviciilor de educație şi ocrotire a sănătății va continua să rămână un mijloc de perpetuare a sărăciei şi inegalității. Aceasta nu este o opinie ideologică, dar un fapt real în condițiile veniturilor mici ale Moldovei.

Luând în considerație acest context, se poate considera că scopul guvernului este de a schimba ponderea medie a impozitelor din PIB la 20% de la media de 30% între 1994-2004. Două argumente importante au fost înaintate în favoarea acestei politici: rata marginală şi rata medie mai mică a impozitelor vor reduce evaziunea fiscală; şi că cetățenii Moldovei sunt atât de săraci încât povara fiscală curentă contribuie la sărăcirea lor. Ambele argumente trebuie examinate cu atenție. E posibil ca ratele mai mici ale impozitelor vor reduce evaziunea fiscală, dar ratele marginale mai mici ar putea însemna pentru majoritatea gospodăriilor casnice aceiaşi pondere a impozitelor cu o structură fiscală progresivă a veniturilor personale şi profiturilor corporative. În continuare, fără o estimare solidă a câştigurilor în disciplina fiscală rezultate din reducerea impozitelor în Moldova, adoptarea politicii de reducere a ratelor aduce riscul unui dezastru fiscal. O metodă mai sigură de reducere a evaziunii fiscale ar putea fi aplicarea mai eficientă a legislației fiscale. Se presupune că argumentul în favoarea evaziunii fiscale este după cum urmează: în cadrul codului fiscal existent, gospodăriile casnice şi lumea afacerilor determină alternativele între beneficiile evaziunii fiscale şi costul ei în caz de depistare; dacă impozitele ar fi fost reduse, impozitele ar fi plătite mai des pentru că beneficiile estimate ale evaziunii fiscale se reduc. Din acest argument reiese că impozitele vor fi plătite mai des dacă probabilitatea de a fi depistat creşte şi dacă penalitățile pentru evaziune ar fi mai mari. Experiența țărilor dezvoltate sugerează că mecanismele şi tehnologiile de monitorizare a contribuabililor sunt o metodă eficientă de reducere a evaziunii fiscale. Acum, întrebarea este dacă majorarea cheltuielilor publice pentru aplicarea legislației fiscale va rezulta într-o creştere netă a veniturilor sectorului public. Se pare că această abordare este cea mai promițătoare din punctul de vedere al guvernului, luând în considerație necesitatea de resurse pentru reducerea sărăciei.

În strânsă legătură cu argumentul evaziunii fiscale şi ca o caracteristică specifică a impozitelor corporative, se afirmă că deoarece ratele impozitelor în Moldova sunt superioare celor din Rusia, formarea prețurilor în cadrul companiilor transferă profiturile în afara Moldovei. Deşi este o problemă serioasă, micşorarea ratelor de impozitare nu este un mijloc durabil de a o soluționa, deoarece vecinii Moldovei, inclusiv Rusia, ar putea reacționa prin micşorarea impozitelor proprii. O strategie mai viabilă ar fi inițierea unor discuții între guverne în regiune pentru armonizarea politicilor fiscale şi cooperării în domeniul aplicării ei. Pe lângă aceasta, dacă guvernul adoptă ca nivel de referință impozitul corporativ din Rusia, aceasta ar afecta grav perspectivele Moldovei de aderare la UE. După cum este indicat în continuare, țările cu impozite mult mai mici decât media în UE probabil nu vor fi luate în serios. De fapt, adoptarea ratelor impozitelor corporative ale Rusiei ar face parte din politica de neaderare la Uniunea Europeană.

O examinare foarte practică pune la îndoială învățătura despre reducerea ratelor impozitelor. Guvernul Moldovei şi, aparent, majoritatea populației susțin eforturile țării de aderare la Uniunea Europeană în viitor. Pentru a realiza acest scop, orice guvern din Moldova va trebui să asigure un anumit nivel al serviciilor sociale, corespunzător cu veniturile per capita la un anumit standard minim. Deoarece nici o țară din Uniunea Europeană, inclusiv cele care au aderat în 2004, nu au o pondere a impozitelor de 20%, este improbabil ca această cotă să fie considerată de membrii UE ca bază satisfăcătoare pentru a candida. La momentul elaborării acestui raport, câțiva noi membri ai UE au fost criticați de membrii mai vechi din cauza presupusului „paradis fiscal" pe care îl reprezentau. Este puțin probabil că în viitor, noilor membri li se va permite să beneficieze de programele de subvenționare pentru regiunile subdezvoltate şi să stabilească rate ale impozitelor care ar putea tenta companiile să-şi mute activitatea pe teritoriul noilor membri.[35]

Cel mai important dintre toate, gradul de inegalitate a veniturilor în Moldova şi veniturile per capita implică faptul că veniturile celor ocupați în economie nu vor fi suficiente pentru a realiza o reducere substanțială a sărăciei în viitor, chiar dacă ponderea celor săraci va fi proporțională cu beneficiile creşterii. Prin urmare, asigurarea „beneficiilor sociale" substanțiale trebuie să constituie un element cheie al unei strategii efective de reducere a sărăciei.[36] Luând în considerație alte angajamente pentru cheltuieli ale guvernului, pentru serviciul datoriilor interne şi externe, apărarea şi securitatea națională, infrastructura publică şi administrația generală, este puțin probabil că vor rămâne venituri suficiente pentru a acoperi chiar şi un program minimalist de reducere a sărăciei, atunci când veniturile formează 20% din PIB.

O problemă finală a politicii fiscale, care este discutată mai târziu în capitolul următor, este mărimea adecvată a deficitului bugetului de stat. Din anul 1998, guvernele Moldovei nu numai că au reuşit să controleze deficitul bugetar, dar l-au menținut sub pragul de 3% al celebrului „criteriu Maastricht" al Uniunii Europene. Dacă guvernul asigură nivelul curent al veniturilor, permițând cheltuielilor să crească în conformitate cu deficitul de 3%, ar apărea „spațiul fiscal" necesar pentru efectuarea investițiilor publice în favoarea celor săraci, după cum se va discuta în următorul capitol. Argumentul potrivit căruia un asemenea deficit modest va influența inflația nu are nici o bază empirică, în special, într-o economie mică şi deschisă.[37] Funcționari ai Băncii Naționale a Moldovei recunosc acest fapt şi principala lor preocupare în ceea ce priveşte deficitul

35 Vezi discuțiile despre Judt (2005).

36 Acest termen utilizat pe larg se referă la necesitățile de bază care ar putea fi cumpărate pe piață, dar sunt asigurate de sectorul public, precum subvenționarea locuințelor şi asistența medicală gratuită.

37 Rata înaltă a inflației în Moldova şi în alte țări în curs de tranziție în anii 1990 nu a fost rezultatul deficitelor bugetare. Atât inflația, cât şi deficitele au fost rezultatul colapsului vechiului sistem economic înainte de edificarea celui nou. Cu câteva excepții, se pare că țările în curs de tranziție nu sunt supuse inflației mai mult decât țările din Europa de Vest. Aceasta se sugerează printr-o simplă testare a ipotezei când rata inflației este funcția deficitului bugetar ca porțiune a PIB (premisă pentru crearea banilor) şi rata de creştere a PIB (presiunea cererii reale). Estimarea statistică include anii 1998-2004, după hiper-inflația asociată cu perioada schimbării de regim în țările în curs de tranziție. Doar Bielarus, Serbia şi Muntenegru şi Uzbekistan, din totalul celor 27 țări în tranziție, au fost supuse unei rate înalte a inflației după anul 1997. Acestea sunt variabilele inexistente. Rezultatul statistic este:
ln[inflația] = .096 + .299 ln[Deficit Fiscal] + -.167 ln[creşterea PIB] + .189 [România]
+ .223 [Srb&Mntgr] + .531 [Bielorusia] + .167 [Uzbek]
R2 = .466, F = 25.18, DF = 173
Deficitul şi creşterea PIB sunt nesemnificative. Toate variabilele inexistente pentru diferite țări sunt semnificative la o probabilitate mai mică de un procent. Ecuația sugerează că inflația „structurală" este puțin mai mică de zece procente (punctul de intersecție). În diferite țări, ratele inflației au fost considerabil mai mici în anii 2002-2004 decât în 1997-2001. Dacă se utilizează o variabilă inexistentă pentru a împărți aceste perioade, rata inflației structurale după 2001 este de 3.2% în diferite țări. Cu toate că acesta este un exercițiu aproximativ, el susține opinia susținută pe larg că presiunea inflației se micşorează la începutul secolului douăzeci şi unu, fiind înlocuită, după cum ar susține unii, de presiunile de deflație.

– şi această îngrijorare o împărtăşesc împreună cu colegii lor de la Ministerul Finanţelor - sunt efectele posibile de „eliminare" asupra investiţiilor private.

După cum bine ştiu funcţionarii de stat, însuşi deficitele nu pot conduce la eliminarea investiţiilor. Asemenea efecte se produc numai dacă deficitele fiscale creează presiuni de creştere asupra ratelor dobânzilor, deoarece investiţiile private sunt sensibile la ratele dobânzilor. După cum vom vedea în continuare când vom discuta politica monetară, ratele dobânzilor nominale şi ajustate la inflaţie au fost destul de înalte în Moldova, mai mari decât nivelul aşa-numitei Legi de Aur (ratele dobânzii reale egală cu rata de creştere a venitului per capita pe termen lung). Prin urmare, chiar dacă ar exista presiuni de creştere rezultate din deficite bugetare, ratele actuale ale dobânzilor sunt atât de înalte încât efectul deficitului bugetar ar fi nesemnificativ. În plus, efectul de eliminare depinde parţial de modul în care sunt consumate cheltuielile de stat care generează deficitul. Dacă deficitul rezultă din investiţiile publice care complimentează investiţiile private, aceasta ar putea anula efectul de eliminare a investiţiilor private cauzat de creşterea dobânzilor ca rezultat al majorării cheltuielilor publice. De exemplu, dacă investiţiile publice în infrastructură, precum drumurile, diminuează cheltuielile sectorului privat, aceasta ar mări rata de recuperare a investiţiilor private mai mult decât creşterea dobânzilor.

În fine, se presupune că eliminarea investiţiilor private se referă la investitorii privaţi autohtoni, deoarece investitorii străini au mai multe oportunităţi de a colecta bani pe pieţele monetare din afara Moldovei. Există câţiva factori externi de influenţă care ar putea elimina investiţiile private autohtone, din care efectul deficitului asupra dobânzilor ar fi un component relativ minor. O sursă de eliminare a investiţiilor private autohtone sunt investiţiile străine.[38] Dovezile practice sugerează că acest factor este mult mai important decât deficitul fiscal. Efectul de „eliminare" a investiţiilor străine directe (ISD) asupra investiţiilor autohtone este documentat clar în Figura 2.7.[39] Este realist să concluzionăm că, deşi deficitul bugetar ar putea crea posibilitatea de apariţie a unui efect de eliminare a investiţiilor, luând în consideraţie nivelul ratelor dobânzilor în Moldova şi utilizarea probabilă a unor cheltuieli publice sporite pentru infrastructură, impactul practic ar fi nesemnificativ.

38 Teoria de bază prevede aceasta. Să presupunem că investitorii externi şi autohtoni au acces egal la toate posibilităţile de investire. La orice moment, există un set limitat de oportunităţi de investire şi companiile le aleg în ordinea descendentă a ratei de recuperare. Pentru fiecare rată de recuperare a investiţiilor, cu cât mai multe sunt luate de investitorii străini, cu atât mai puţine rămân pentru investitorii autohtoni şi invers. Dacă datorită accesului la tehnologii şi abilităţi sau din alte motive, unele oportunităţi sunt mai accesibile investitorilor străini, iar altele celor autohtoni, atunci efectul de eliminare va fi redus.

39 Utilizând datele BNM, s-a formulat următoarea regresiune pentru anii 1994-2004:

[IPA/PIB]t = ao + a1[FsDf/PIB] t + a2[ISD/PIB]t

Dacă definim investiţiile private autohtone (IPA) ca investiţiile autohtone brute minus investiţiile publice şi investiţiile străine directe, atunci obţinem următoarele rezultate:

[IPA/PIB]t = 15.378 + -.266[FsDf/PIB]t + -.946[ISD/PIB]t

T-statistică (13.25) (-1.51 nsig) (-4.60 sig @ .01)

R-patrat ajustat = .814, F = 17.53, sig. @ .01

Semnul coeficienţilor este cel prevăzut, iar coeficientul pentru deficitul bugetar este nesemnificativ. Elasticitatea investiţiilor private autohtone cu referinţă la investiţiile străine nu este semnificativ diferită de unitate; adică, ipoteza că eliminarea investiţiilor autohtone de către investiţiile străine este totală nu este respinsă. Acesta nu reprezintă numaidecât un argument împotriva ISD, deoarece în unele sectoare ele pot crea unităţi de producţie mai eficiente decât investitorii autohtoni.

Boxa 2.1 Deficite şi inflaţie

Acest raport concluzionează că politica fiscală a fost prea restricitvă în Moldova şi că guvernul ar fi putut administra un deficit mic fără a ameninţa macro stabilitatea. De ce raportul a formulat acest argument?

Cheltuielile guvernamentale, atunci când nu se majorează veniturile publice, sporesc cererea agregată, fie dacă provoacă deficit sau nu, şi aceasta poate fi inflaţionistă în condiţii specifice. Măsura în care aceasta sporeşte cererea agregată depinde de celebrul „multiplicator", cifra venitului naţional trebuie să crească în ordin pentru a genera „scurgeri"(economii, importuri şi taxe) care corespund creşterii cheltuielilor. Într-o economie mică şi deschisă precum cea a Moldovei, extinderea cheltuielilor cu câteva puncte procentuale din PIB probabil nu va fi inflaţionistă, pentru că excesul general de cerere va fi satisfăcut prin importuri. Aceeaşi analiză şi concluzie se aplică oricărei forme de cheltuieli, publice sau private.

Deficitele fiscale pot avea un efect inflaţionist în funcţie de faptul cum sunt finanţate şi de răspunsul economiei. Dacă guvernul vinde obligaţii sectorului privat şi cheltuieşte bani pentru asemenea vânzări, rezultă un deficit sau deficitul existent se extinde. Totuşi, nu rezultă nici o creştere în alocarea de bani, prin urmare efectul nu este inflaţionist, deşi poate avea un efect negativ asupra investiţiilor private (vezi Boxa 2. Eliminarea şi atragerea).

Dacă guvernul finanţează deficitul prin vânzarea obligaţiilor către banca centrală sau o instituţie guvernamentală, precum fondul de pensii, aprovizionarea cu bani se majorează prin sporirea deficitului (deficitul este „monetizat"). Majorarea alocaţiilor de bani nu poate depăşi sporirea deficitului. Cantitatea teoretică de bani, baza analizei monetare ortodoxe, enunţă că valoare maximă a ratei de creştere a nivelului de preţuri faţă de sporirea aprovizionării cu bani este aceeaşi. Prin urmare, o creştere a deficitului bugetar cu un punct procentual, în totalitate monetizat, ar putea spori aprovizionarea cu bani cu un punct procentual, şi are un efect inflaţionist maximum ce nu depăşeşte un punct procentual. Aceasta este o majorare foarte mică, în comparaţie cu rata inflaţiei în Moldova între 2000 şi 2005. Pe măsură ce creşte cererea agregată, excesul cererii generat de majorarea aprovizionării cu bani ar putea fi satisfăcut parţial de o extindere a importurilor. Astfel, efectul inflaţionist net ar putea fi mai mic decât maximumul teoretic.

Boxa 2.2 Eliminarea şi atragerea

Accentul pus pe investiţiile publice în acest raport solicită studierea unuia dintre principalele argumente împotriva acestora, aşa-numita eliminare. Argumentul potrivit căruia investiţiile publice în Moldova ar putea elimina investiţiile private este într-un fel surprinzător. Este în mod tipic aici cazul acelor care formulează acest argument obligând de asemenea guvernele să adopte importante schimbări de politici pentru a încuraja afluxul de investiţii străine, de obicei fără a exprima o îngrijorare puternică vizavi de faptul că mai târziu aceasta ar elimina investiţiile private interne, chiar dacă aceeaşi analiză se aplică pentru toate formele de cheltuieli, publice sau private.

Rata dobânzii este mecanismul prin intermediul căruia se produce eliminarea. În unele circumstanţe, împrumuturile făcute de guvernul pentru a finanţa investiţiile sale pot majora rata dobânzilor comerciale. Ţinând cont de ratele înalte ale dobânzilor comerciale în Moldova, este puţin probabil ca împrumuturile guvernului să producă un efect substanţial.

În general, eliminarea se produce atunci când o economie beneficiază de o ocupare în muncă aproape completă. Atunci când există resurse neutilizate, există un spaţiu de resurse pentru o majorare a tuturor tipurilor de cheltuieli, publice şi private. Chiar dacă împrumuturile guvernului au majorat rata dobânzilor, este improbabil ca aceasta să producă un efect negativ asupra creşterii economice. Eliminarea completă a investiţiilor private este puţin probabilă, şi în teorie şi în practică. Elasticitatea investiţiilor private raportată la cheltuielile guvernamentale de orice tip va fi mai mică decât minus unu. În consecinţă, investiţiile publice vor produce o creştere în efectele lor de cerere şi capacitate, dacă rambursarea componentei marginale private a investiţiei (partea de „eliminare") a fost insuficient de înaltă ca componenta publică. În acest caz, impactul de creştere va fi negativ. Acest fapt poate fi ilustrat formal folosind modelul simplu Harrod-Domar, unde *y* este rata de creştere, *v* este rata de sporire a producţiei de capital şi *i* este raportul investiţiilor faţă de producţie. Să admitem că indicii *pr* şi *pu* sunt investiţiile private şi publice, respectiv. Fără investiţii publice, rata garantată (potenţială) a ratei pe economie este:

$$y_o = [v_{pr}][i_{pr}]$$

Admitem că rata de „eliminare" este? *a* (proporţia în care investiţiile publice reduc investiţiile private). Prin urmare, noua rată de creştere cu investiţii publice este de:

$$y_1 = [v_{pr}][\, i_{pr} - ai_{pu}] + [v_{pu}][i_{pu}]$$

Dacă scădem y_1 din y_o, obţinem:

$$y_o - y_1 = i_{pu}a?v_{pr} - v_{pu}]$$

Eliminarea va reduce rata de creştere doar dacă, $v_{pu} > av_{pr}$. Dacă rata de producere a capitalului pentru investiţii publice este mai mică decât pentru investiţiile private, investiţiile publice nu vor diminua niciodată rata de creştere, oricare ar fi valoarea *a*, presupunând că limita sa superioară este o unitate („excluderea totală", o sută de procente). Dacă eliminarea este totală, rata de creştere se diminuează doar dacă investiţiile publice consumă mai mult capital decât investiţiile private. Prin urmare, impactul negativ al investiţiilor publice asupra sursei de creare a capacităţii de creştere apare doar în condiţii foarte restrictive în care eliminarea este totală şi investiţiile private folosesc mai puţin capital per unitate de producţie. Aceasta din urmă este puţin probabilă şi poate fi evitată mai târziu printr-o alegere publică judicioasă a proiectelor de investiţii.

Politica monetară şi rata de schimb

Banca Națională a Moldovei, instituția responsabilă pentru executarea politicii monetare, a primit sarcina clară de a administra rata de schimb în conformitate cu legea prin care BNM a fost creată; „Obiectivul principal al Băncii Naționale este de a realiza şi a menține stabilitatea monedei naționale".[40] Nu se stipulează explicit că BNM trebuie să se ocupe de inflație. Într-adevăr, în prevederile legii privind obiectivele (Capitolul I, Articolul 4), funcțiile generale (Capitolul I, Articolul 5), politica monetară şi de schimb a valutei străine (Capitolul II) şi funcțiile organelor de administrare (Capitolul III, Articolul 25 şi 26) nu apar cuvintele „inflație" şi „stabilitate a prețurilor". Cu toate acestea, interpretarea curentă a funcției BNM accentuează stabilitatea prețurilor interne:

De la început, obiectivul principal al BNM este de a realiza şi a menține stabilitatea monedei naționale care în fine prevede reducerea ratei inflației, asigurarea nivelului general al prețurilor şi ratei de schimb a MDL (pagina web BNM, „Politica monetară").[41]

În conformitate cu această declarație de politici, în 1998-2004 BNM s-a implicat în ceea ce un funcționar BNM a numit „zbor controlat". Totuşi, această interpretare pare minimalistă, accentul principal fiind pus pe stabilitatea prețurilor, implementată prin ajustarea ratelor dobânzii. În 2004 BNM a „redus" interpretarea misiunii sale ca fiind concentrată în primul rând asupra inflației. Însă, încercarea de a stabiliza prețurile prin această metodă nu va avea succes, deoarece funcționarii BNM şi cei ai FMI sunt sceptici privind eficiența dobânzilor de a influența nivelul prețurilor. În contextul Moldovei, un obiectiv de stimulare a creşterii de către BNM ar fi gestionarea ratei de schimb.

Din punct de vedere teoretic, Moldova poate fi considerată „o economie mică şi deschisă"; adică ca „stabilitor de prețuri" în comerțul extern.[42] Dacă se presupune că Legea prețului unic funcționează, atunci efectul ajustării dobânzilor poate fi studiat utilizând modelul Mundell-Fleming, cadrul standard al FMI pentru analizarea ajustărilor externe. Această metodă prevede că prețurile mărfurilor vândute nu pot să difere sistematic de prețurile externe, cu excepția tarifelor (care afectează marja între cele două tipuri de prețuri, şi nu devierile lor relative). Prin

40 Acesta şi alte documente prin care a fost creată BNM şi este reglementată activitatea ei pot fi găsite pe pagina web a BNM (http://www.bnm.org/english/index_en.html). Este util să citățm în detaliu prevederile Legii privind Banca Națională a Moldovei (Capitolul I, Articolul 4):

> Obiectivul principal al Băncii Naționale a Moldovei este de a realiza şi a menține stabilitatea monedei naționale. Pentru atingerea acestui obiectiv, Banca Națională stabileşte şi menține condițiile pieței monetare, de credit şi valutare care conduc la dezvoltarea economică susținută, stabilă a statului şi, în special, a sistemului financiar şi valutar bazat pe legile pieței.
>
> Prima funcție a Băncii formulată în Articolul 5 este că aceasta „stabileşte şi promovează politica valutară şi monetară în stat". Ea are autoritatea de a utiliza activele proprii pentru a realiza această funcție. Potrivit Capitolului V, Articolul 53, rezervele străine pe care le deține sunt definite ca o parte a acelor active. Capitolul I, Articolul 15, îl atribuie dreptul de a efectua operațiuni pe piața deschisă autohtonă şi Articolul 16 stipulează că BNM „are dreptul să cumpere, vândă şi să negocieze valută străină" şi „să stabilească rata la care va cumpăra, vinde sau negocia operațiuni valutare". Capitolul V, Articolul 51, îi acordă dreptul de a interveni prin mai multe metode pentru a reglementa operațiunile valutare ale dealerilor privați.
>
> Documentul „Regulamentul reglementării operațiunilor valutare pe teritoriul Republicii Moldova" defineşte rata de schimb astfel: „prețul valutei străine exprimat în altă valută străină stabilit în conformitate cu prevederile prezentului Regulament de către Banca Națională a Moldovei (rata de schimb oficială) sau de dealeri autorizați …"

41 Comparând acest text cu versiunea în română, se pare că, de fapt, cuvântul „prevede" ar fi mai bine de tradus ca „necesită" şi cuvântul „asigură" prin „menține".

42 Această presupunere nu exclude posibilitatea gestionării prețurilor pentru mărfurile importate prin mecanismele pieței private.

urmare, rezultă că inflația internă va tinde să reflecte inflația internațională şi prețul bunurilor nevândute dacă rata de schimb este constantă.

În aceste circumstanțe, teoria precizează că principalul rezultat al modificării ratei de schimb este reflectat în fluxurile de capital. Dacă rata autohtonă a dobânzii este mai mare ca cea „internațională", capitalul va intra într-o țară, pentru că şi companiile private vor căuta credite mai ieftine peste hotare şi speculanții externi vor încerca să câştige păstrându-şi fondurile într-o țară cu o rată înaltă a dobânzilor. Cu toate acestea, în Moldova, cea mai importantă sursă de intrări financiare sunt transferurile de peste hotare ale cetățenilor, care sunt foarte puțin afectate de dobânzile din Moldova. Iată de ce ratele înalte ale dobânzilor în Moldova nu vor putea nici să-şi realizeze obiectivele, nici să reducă inflația şi nici să atragă capital.

Totuşi, fluxul de transferuri influențează rata de schimb, după cum s-a întâmplat în 2003 şi 2004, aceasta făcând exporturile mai puțin competitive. Dobânzile înalte descurajează investițiile companiilor din Moldova, însă au un impact modest asupra investițiilor străine directe. Deşi influența acestor efecte negative nu a fost studiată în Moldova, impactul lor probabil a fost destul de puternic la sfârşitul anilor 1990 şi la începutul anilor 2000. Atât rata nominală a dobânzii, cât şi cea reală stabilite de BNM au fost extrem de înalte după declararea independenței (vezi Tabelul 2.8 şi Figurile 2.8 şi 2.9), cu excepția anilor de inflație înaltă în cazul ultimei. Încercările de a modera inflația după independență prin mărirea dobânzii nominale până la o valoare de trei cifre s-a dovedit a fi neproductivă; inflația a scăzut când ratele dobânzilor au început să se micşoreze de la nivelul punitiv de la începutul anilor 1990 (iarăşi vezi Tabelul 2.7). Mai târziu, BNM a adus rata nominală la o valoare mai mică de 20, dar aceasta a rezultat de asemenea într-o rată ajustată la o inflație punitiv de înaltă pe durata anilor 2001-2004 (cu excepția anului 2003, vezi Figurile 2.8 şi 2.9). Pe durata anilor 1995-2000, după stoparea hiper-inflației şi atunci când rata nominală a BNM era mai mare de 20% (cu excepția anului 1997), rata ajustată la inflație a BNM era de 5%, pe care băncile comerciale o aplicau debitorilor înmulțit cu mai mult de trei puncte, adică în medie cu 16%. Cu o asemenea rată punitivă pentru împrumuturi, nu este surprinzător că investițiile sectorului privat au fost reduse, fiind efectuate de acele companii care îşi puteau permite să împrumute peste hotarele țării.

După anul 2000, rata de bază medie a BNM s-a micşorat de două ori în comparație cu ultimii şase ani, dar rata de bază ajustată la inflație a crescut cu un punct procentual şi rata dobânzii pentru creditele acordate de băncile comerciale a rămas neschimbată. La momentul elaborării raportului, aceste rate reale reprezentau un factor dereglator relativ pentru prețurile economiei. Celebra „Lege de Aur" a teoriei creşterii stipulează că ratele reale ale dobânzii pe termen lung nu trebuie să depăşească rata durabilă de creştere per capita.[43] În baza creşterii din anii 2000-2004, rata durabilă poate fi estimată ca fiind de 4%. Astfel, debitorii privați s-au confruntat cu rate comerciale de patru ori mai mari. Pentru concretizare, s-ar putea specula asupra efectelor ocupației în economie, dacă salariul mediu în Moldova era cu 400% mai mare.

Un alt factor dereglator important a fost diferența enormă între dobânzile pentru credite şi depozite. Ratele anuale pentru credite au depăşit ratele anuale pentru depozite cu peste 40% pe durata anilor 1996-2004. Variațiile anuale minuscule ale acestei diferențe în dobânzi (coeficientul său de variațiune fiind mai mic de 0.10) sugerează

43 În anii 1980 şi 1990, era la modă ca unii economişti să contracareze „Legea de Aur" cu argumentul că ratele înalte ale dobânzii reprezintă „prime de risc" în țările în curs de dezvoltate, ceea ce ar fi putut fi argumentat prin eficiență. Cu toate acestea, indiferent de justificarea ratelor dobânzii mai mari decât rata durabilă de creştere per capita, ele continuă să reprezinte o barieră în calea atingerii acestei rate de creştere.

clar că băncile exercită o putere considerabilă pe piață.[44] Implicația la nivel de politici este faptul că până în prezent BNM nu poate influența diferența între dobânzile pentru depozite şi credite, iar stimularea investițiilor private necesită rate de bază mult mai mici. Dacă raportul între rata de bază şi rata băncilor comerciale pentru credite se ia drept temelie,[45] iar ratele reale pentru credite sunt aduse aproape de nivelul ratei Legii de Aur, să zicem 6%, atunci rata de bază trebuie să fie de 2%.[46]

Nu există nici un dubiu că în anii 1990 şi în prima jumătate a anilor 2000 rata de bază a BNM şi dobânzile din sectorul privat au fost foarte diferite, la fel ca şi costul relativ al creditelor şi depozitelor. În timp ce ratele sectorului privat probabil reflectă manipulările de pe piață, ratele BNM reflectă preocuparea față de revenirea unei inflații necontrolate. După cum s-a susținut anterior, rata de bază a BNM este un instrument inadecvat pentru a elimina această preocupare, pentru că hiperinflația a fost un fenomen temporar al schimbării de regim economic de la planificarea centralizată la economia de piață. De la hiperinflația din debutul anilor 1990, Moldova a demonstrat o stabilitate considerabilă a prețurilor, cu excepția perioadei în care a suportat şocul crizei financiare din Rusia, când deprecierea ratei de schimb a provocat şi o creştere a inflației (vezi Figura 2.10).

Experiența demonstrează că guvernul Moldovei şi autoritățile sale monetare ar putea aplica fără complicații o politică a ratelor mici ale dobânzii fără a provoca inflație. Efectul unei asemenea politici este stimularea creşterii, care ar accentua reducerea sărăciei. Chiar dacă implementarea acestei politici va fi însoțită de o inflație moderată în jur de 10%, dar există puține motive ca inflația să crească, studiile sugerează că nu există vreo legătură între ratele de creştere şi inflație până la 40% (Bruno & Easterly 1999). Inflația poate să fie sau nu „defavorabilă celor săraci",[47] dar abandonarea planificării nivelului inflației este cu siguranță în favoarea lor.

Un alt motiv pentru inițierea de către BNM a unei politici mai intense pentru rata de schimb este impactul transferurilor de peste hotare, despre care am sugerat anterior. În acest capitol nu analizăm detaliat situația transferurilor, dar vom vorbi despre efectul lor asupra ratei de schimb. După o perioadă lungă de stabilitate relativă din 1999 până în 2003, leul s-a apreciat în a doua jumătate a anului 2003 şi pe parcursul anului 2004 (vezi Figura 2.11). Măsurată la rata dolarului, valoarea lui ajustată la inflația internă s-a ridicat cu 15%. Influența general acceptată a aprecierii ratei de schimb este că ea face mărfurile de larg consum mai puțin profitabile şi aceasta descurajează producția substituenților produselor de import şi exporturile. Dacă de atunci, după cum vom vedea în următoarea sub-secțiune, deficitul comerțului extern al țării s-a majorat considerabil pe parcursul acestor treizeci şi două de luni, atunci aprecierea a rezultat din intrările financiare. Deoarece intrările de capital au fost relativ mici, unica explicație credibilă a aprecierii este volumul mare de transferuri de peste hotare, o mare parte a cărora nu sunt expediate oficial.

Efectul transferurilor de peste hotare asupra ratei de schimb în Moldova a fost similar cu cel manifestat în țările care trec printr-o perioadă de ascensiune a prețurilor la mărfurile de export sau țările care primesc fluxuri mari de capital preferențial sau comercial. De fapt, rata de schimb este separată de competitivitatea produselor de export şi se

44 În opinia experților BNM, băncile comerciale sunt extrem de profitabile, după cum sugerează diferența între rate.

45 Calculele din Tabelul 2.7 arată că rata nominală este de 2.00 pe parcursul anilor 1995-2000 şi 2.10 pe parcursul anilor 2001-2004. Devierea tipică pentru toți cei trei ani este destul de mică, 0.3. Aceasta sugerează că băncile comerciale stabileau costul creditelor pe baza adaosurilor.

46 Raportul între rata de bază reală şi rata reală pentru credite pentru anii 1995-2000 a fost de 3.00, şi în 2001-2004 el s-a micşorat nesemnificativ până la 2.73.

47 Experiența altor țări nu susține concluzia generală potrivit căreia inflația afectează săracii în mod disproporționat (van der Hoeven 2004).

ridică sau scade în rezultatul fluxurilor financiare. Pentru Moldova, cu deficitul ei enorm al comerțului extern, această problemă este foarte gravă, chiar dacă transferurile rămân la nivelul primei jumătăți a anilor 2000, ceea ce probabil nu se va întâmpla. Majoritatea produselor din Moldova sunt vândute pe piețe internaționale foarte competitive, în special produsele sale agricole. Efectul aprecierii reale ar putea submina rezultatele exporturilor făcând producătorii marginali neprofitabili şi descurajând apariția altor producători. Este destul de clar că în Moldova, modificarea ratei de schimb care subminează producția mărfurilor de larg consum nu este în favoarea celor săraci.

Este general acceptat că transferurile nu pot fi monitorizate şi pot fi reglementate doar într-o măsură limitată. Aceasta înseamnă că utilizarea „operațiunilor pieței deschise" pentru a steriliza fluxul de transferuri de peste hotare, chiar dacă piața autohtonă a obligațiilor era destul de mare pentru această acțiune, va avea loc întotdeauna ca răspuns la schimbarea ratei de schimb şi nu în anticiparea ei. Deoarece intervențiile post-factum sunt un element al vieții economice din acest sector al economiei, o intervenție *post-factum* mai efectivă ar fi influențarea directă a ratei de schimb prin cumpărarea sau vinderea leilor. Astfel, din mai multe motive, concluzionăm că o politică de schimb prudentă ce favorizează populația săracă ar însemna intervenții mai agresive pentru gestionarea ratei de schimb.

Guvernul trebuie să examineze posibilitatea adoptării politicii deprecierii controlate a ratei de schimb, când rata comercială reală a leului devansează ajustările interne ale prețurilor, care au loc ca reacție la Regula de Aur. Cu alte cuvinte, politica ratei de schimb va utiliza deviația temporară la ajustarea prețurilor interne la prețurile externe pentru a menține leul marginal depreciat. Această recomandare este complicată de impactul negativ pe care îl va avea asupra deservirii datoriilor externe. Aceasta face şi mai necesară diminuarea datoriilor de către organismele internaționale, după cum a fost discutat anterior. În ceea ce privește politica bugetară, povara datoriilor generată de calcularea greşită a veniturilor per capita în Moldova este o barieră pentru aplicarea eficientă a politicii ratei de schimb. Deprecierile nominale ar putea avea un efect negativ şi asupra bunăstării, în special, a celor săraci, datorită efectelor lor asupra prețurilor pentru resursele energetice. Problemă poate fi uşurată prin acordarea subvențiilor pentru resursele energetice, după cum s-a făcut în anii 1990.

Comentariile noastre indică faptul că stimularea unei creşteri în favoarea săracilor ar putea fi realizată dacă parlamentul şi guvernul ar oferi BNM o misiune mai largă decât decât stabilitatea valutei. Această lărgire a misiunii ar fi mai potrivită cu realitățile economiei Moldovei. Examinarea perioadei dintre 1990 şi 2005 pe care am realizat-o sugerează că inflația este un fenomen structural ce rezultă din constrângerile create de colapsul economiei şi fluxul enorm de transferuri. În consecință, rata dobânzilor este un instrument ineficient de management al inflației.

O misiune mai largă a BNM ar atrage creşterea pe termen scurt şi pe termen mediu şi tratează stabilitatea monedei mai mult ca pe un obiectiv pe termen mediu decât pe termen scurt. Această misiune mai extinsă ar putea reprezenta o parte a unor modificări care vor situa reglementarea băncii centrale în corespundere cu practicile Uniunii Europene. BNM este o instituție competentă şi profesionistă. Însă operațiunile sale suferă de absența unor mecanisme instituționalizate de responsabilitate care există în majoritatea statelor europene. Funcțiile sale ar trebui extinse prin mecanisme de creare a unei monitorizări publice şi parlamentare pentru a stimula transparența şi responsabilitea.

Politica comercială, balanța de plăți şi reducerea sărăciei

Comerțul internațional al Moldovei are o istorie simplă: diferența între importuri şi exporturi este inconsistentă cu dezvoltarea pe termen lung şi trebuie redusă cât mai repede posibil. Deficitul enorm al balanței comerțului extern ca o cotă a PIB a fost menținut de trans-

ferurile de peste hotare. Dacă transferurile s-ar reduce, ţara va suferi o altă micşorare gravă a economiei, datorată diminuării veniturilor şi extinderii sărăciei. Dacă volumul transferurilor rămâne la acelaşi nivel, rezultatul nu este cu mult mai bun, deşi va însemna că Moldova va fi retrogradată la statutul de exportator sărac al unei forţe de muncă ieftină.

În Tabelul 2.12 sunt prezentate datele statistice de bază şi Figurile 12 şi 13 oferă informaţii despre balanţele comerţului extern. În perioada 1994-1995, raportul exporturilor faţă de PIB a fost de aproximativ 59% şi raportul între importuri şi PIB era de aproximativ 67%, producând un deficit al comerţului extern în medie de 8%. Pe parcursul anilor 1996-2003, primul era de 52%, iar ultimul de 75%, iar deficitul comerţului extern s-a ridicat până la o pătrime din PIB. Datele statistice pentru prima jumătate a anului 2004 sugerează un deficit al comerţului extern chiar mai mare, deşi el poate descreşte în termeni relativi în funcţie de rata realizată a creşterii PIB. Cu excepţia câtorva cazuri,[48] ţara care are un asemenea deficit al comerţului extern atât de mare este ameninţată de dezastru. O sursă de ameninţare este faptul că ţara este foarte vulnerabilă la schimbările de preţuri pentru mărfurile de import, în special, a petrolului, iar beneficiile preţurile sporite pentru produsele de export sunt mult mai mici. Pe lângă resursele energetice, deficitul comerţului extern se majorează din importurile nete ale sectorului industrial, care reflectă colapsul unei mari părţi din industria Moldovei.

Pe termen mediu, cel mai competitiv sector al exporturilor va fi agricultura, dar, totuşi, exporturile nete ale produselor alimentare au descrescut sever de la 30% din volumul mediu al importurilor şi al exporturilor în anii 1994-1996, până la 25% pentru anii 1997-1999, şi au ajuns la 15% în anii 2000-2002 (pentru următorii ani nu mai sunt date). De fapt, Moldova substituie exporturile agricole nete cu transferuri de peste hotare.

E puţin probabil că un atât deficit de mare poate fi eliminat sau redus prin mecanisme de piaţă. Cel mai probabil este scenariul invers: transferurile nu vor permite deprecierea ratei de schimb, descurajând în continuare producţia pentru export în sectorul agricol şi cel industrial. Chiar şi politica ratei de schimb recomandată anterior va fi insuficient de eficientă pentru reducerea substanţială a deficitului balanţei curente de plăţi. Teoria economică, precum şi experienţa, sugerează că devierile relative ale preţurilor generează doar schimbări marginale, însă în comerţul internaţional Moldova are nevoie de modificări substanţiale. Luând în consideraţie elasticitatea aparent joasă a balanţei curente de plăţi faţă de rata de schimb,[49] devierea necesară a ultimei trebuie să aibă un impact atât de mare asupra primei, încât economia se va destabiliza cu mult înainte de corectarea balanţei de plăţi. Schimbarea preţurilor generată de un asemenea dezechilibru structural masiv poate condiţiona schimbări catastrofale, după cum au demonstrat deja anii 1991-1994 şi 1998.

Cu toate acestea, câteva ţări, în special, Vietnam, au redus deficite ale comerţului extern la fel de mari fără a cauza depresie economică. Politicile care trebuie aplicate sunt bine-cunoscute şi pot fi implementate în Moldova. Ele presupun crearea stimulentelor puternice şi concrete pentru exporturi şi, în unele cazuri, orientarea unor sectoare

48 Unul din aceste cazuri a fost Panama în anii 1950 şi 1960, care avea un surplus mare pe contul adiţional datorită Canalului şi conductei de petrol. Chiar şi în acest caz, după două decenii de creştere rapidă, uzarea de durată a ambelor a generat probleme de ajustare dificil de soluţionat.

49 Să presupunem că balanţa curentă de plăţi este determinată de rata reală de schimb şi rata dobânzii pentru depozitele în dolari (care prestează diferenţa între ratele dobânzilor autohtone şi cele „mondiale"). Deoarece balanţa curentă de plăţi oscilează între valoarea pozitivă şi negativă, nu pot fi utilizate logaritme pentru estimarea modelului pentru treizeci trimestre de la 1997.1 până la 2004.2 (şi nu există date statistice trimestriale pentru PIB pentru a permite utilizarea indicatorilor relativi). Datele statistice pentru cele mai mici pătrate ordinare sunt:
[cont curent] = -.269 – 1.189 [Rata reală de schimb]$_t$ - .269 [US$ rata dobânzii] $_t$
t=stats = (-2.82) (-4.53) (-.06)
Variaţia ratei de schimb nu este semnificativă. Rata de schimb are semnul prognozat şi este cu mult mai mică de 0.01, deşi elasticitatea calculată este mai mică de 0.10.

spre exportul de capital. Este necesar să facem o ultimă remarcă asupra transferurilor de peste hotare. Experiența altor țări arată că transferurile din străinătate sunt condiționate de anumite circumstanțe, care nu sunt durabile. De exemplu, acele țări care au exportat forță de muncă în țările exportatoare de petrol în anii 1970 au suferit din cauza scăderii bruște a transferurilor când prețul petrolului s-a diminuat puternic la începutul anilor 1980. Reducerea deficitului comerțului extern (ce reduce dependența de transferurile de peste hotare) este singurul mod de a pregăti țara pentru o situație similară.

Tabelul 2.1 *Declinul şi dezastrul în ţările în curs de tranziţie, 1990-2001, Nivelurile şi schimbările PIB (cea mai mică valoare = 100)*

Țara	Cea mai înaltă valoare	în anul	Valoarea din 1990	Cea mai mică =100	Valoarea din 2001	Schimbarea procentuală			Recuperarea declinului*
						mare/ mic	1990/ mic	mic/ 2001	
Georgia	480	1985	361	1994	146	-131	-113	37	-94
Tadjikistan	401	1988	353	1996	126	-120	-112	23	-97
Moldova	**292**	**1989**	**284**	**1999**	**109**	**-98**	**-96**	**9**	**-89**
Turkmenistan	275	1988	253	1997	156	-93	-87	44	-50
Ucraina	252	1989	236	1998	118	-86	-81	17	-70
Armenia	225	1990	225	1993	156	-77	-77	43	-33
Rep. Kirghizia	205	1990	205	1995	128	-69	-69	25	-44
Letonia	196	1989	195	1992	148	-65	-64	39	-26
Azerbaidjan	191	1992	na	1996	146	-63	na	38	-25
Lituania	176	1990	176	1994	135	-55	-55	30	-25
Rusia	178	1989	172	1998	122	-56	-53	20	-36
Kazahstan	169	1989	160	1995	138	-51	-46	32	-19
Croația	156	1990	156	1993	121	-44	-44	19	-25
Bielarus	153	1990	153	1995	145	-42	-42	36	-6
Estonia	154	1989	143	1994	149	-43	-36	40	-3
Uzbekistan	138	1989	137	1995	115	-32	-31	14	-18
Slovenia	135	1989	131	1993	137	-29	-27	31	2
Bulgaria	141	1988	127	1997	121	-34	-24	19	-15
România	141	1987	124	1992	112	-34	-21	12	-23
Ungaria	121	1989	117	1992	133	-19	-16	29	10
Slovacia	116	1990	116	1992	118	-15	-15	17	2
Cehia	114	1990	114	1992	121	-13	-13	19	6
Polonia	108	1990	108	1992	154	-8	-8	42	35

SURSĂ: BERD 2003; Banca Mondială, Indicatorii Mondiali de Dezvoltare 2004.
NOTĂ: Pentru o comparare mai uşoară, ţările au fost plasate în ordinea declinului de la 1990 şi până la cea mai mare valoare a declinului.
* Creşterea sau descreşterea venitului per capita în 2001 în comparaţie cu 1990.

Tabelul 2.2. *Schimbările cumulative în PIB, ţările cu economii în tranziţie din Europa şi Asia Centrală, 1991-2003*

Ţara	1991-93	1991-94	1991-95	1991-96	1991-97	1991-98	1991-99	1991-00	1991-01	1991-02	1991-03	Primul an de:	
												Creştere pozitivă	Recuperare faţă de nivelul 1991:
Bulgaria	-21	**-19**	-16	-25	-31	-27	-25	-19	-15	-10	-6	1994	1996
Cehia	-12	**-10**	-4	0	0	-1	-1	2	6	8	11	1994	2000
Estonia	-37	-39	**-34**	-30	-21	-16	-17	-9	-3	3	8	1995	2002
Ungaria	-16	**-13**	-11	-10	-5	0	4	9	13	16	19	1994	1999
Letonia	-60	-58	-59	**-55**	-47	-42	-39	-32	-25	-18	-12	1996	no
Lituania	-43	-53	**-50**	-45	-38	-31	-33	-29	-22	-15	-9	1995	no
Polonia	-1	**5**	12	18	24	29	33	37	38	40	43	1994	1994
România	-20	**-16**	-9	-5	-11	-16	-17	-16	-10	-5	-1	1994	no
Slovacia	-26	**-21**	-15	-9	-3	1	2	4	8	12	16	1994	1998
Slovenia	-13	-7	-2	2	6	10	15	20	23	26	28	1994	1998
Albania	-24	**-15**	-2	7	0	13	22	29	36	41	47	1994	1996
Bos&Herz	-102	-102	**-81**	5	42	57	67	73	77	81	84	1995	1996
Croaţia	-41	**-35**	-28	-22	-16	-13	-14	-11	-7	-2	2	1994	2003
Macedonia	-24	-26	-27	-26	-25	**-21**	-17	-12	-17	-16	-13	1998	no
Serb&Munt	-70	**-68**	-62	-54	-44	-42	-60	-55	-49	-45	-43	1994	no
Armenia	-62	**-57**	-50	-44	-41	-34	-30	-24	-15	-2	7	1994	2003
Azerbaidjan	-46	-66	-78	**-77**	-71	-61	-52	-41	-31	-20	-11	1996	no
Belarus	-18	-31	-41	-39	-27	-19	**-15**	-10	-5	0	4	1999	2002
Georgia	-91	-102	-100	**-89**	-79	-76	-73	-71	-66	-60	-52	1996	no
Kazahstan	-26	-38	-46	-46	-44	-46	-43	-34	**-20**	-11	-2	2001	no
Kirghizia	-40	-60	-65	-58	-48	-46	-42	**-37**	-32	-32	-27	2000	no
Moldova	-48	-79	-80	-86	**-84**	-91	-94	**-92**	-86	-79	-73	1997	no
Rusia	-29	-41	-45	-49	-47	-53	-46	-36	-31	**-27**	-21	2002	no
Tadjikistan	-47	-66	-79	-83	-81	-74	-71	-62	-52	**-43**	-35	2002	no
Turkmenistan	-20	-37	-45	-51	-63	-74	-57	-40	-28	-23	**-13**	2003	no
Ucraina	-35	-57	-70	-80	-83	-86	-86	**-80**	-71	-66	-60	2000	no
Uzbekistan	-14	-18	-19	-17	-15	**-12**	-8	-4	0	4	5	1997	2002

NOTE: cifre aldine – primul an de creştere pozitivă; boxe – primul an de recuperare la nivelul anului 1991. Surse: BERD 2003, Anexa 3.1, şi IMD 2003.

Tabelul 2.3: *Schimbările de distribuire şi coeficientul Gini, ţările Europei şi Asiei Centrale în tranziţie ,1987-1994*

Ţara	Sărăcia per capita		Deviaţia	Coeficientul Gini		Deviaţia	% deviaţiei datorat
	1987-88	1993-94		1987-88	1993-94		Gini*:
Georgia	na	na	na	na	na	na	na
Tadjikistan	na	na	na	na	na	na	na
Moldova	4	65	61	24	36	12	28
Turkmenistan (3)	12	48	36	26	36	10	34
Ucraina(2)	4	41	37	23	33	10	38
Armenia (3)	na	na	na	na	na	na	na
Kirghizia (1)	5	50	45	26	35	9	37
Letonia	1	19	18	23	27	4	20
Azerbaidjan (4)	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Lituania (3)	1	49	48	23	37	14	46
Rusia	2	43	41	24	36	12	52
Kazahstan (3)	5	50	45	26	33	7	39
Croaţia (3)	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Bielorus	1	11	10	23	22	-1	29
Estonia	1	33	32	23	40	17	58
Uzbekistan (3)	24	29	5	28	33	5	44
Slovacia	0	1	1	20	20	0	31
Bulgaria	2	17	15	23	31	8	56
România	6	32	26	23	33	10	52
Ungaria	1	2	1	23	28	5	51
Cehia(3)	0	2	2	19	27	8	69
Slovenia (3)	0	1	1	24	29	5	65
Polonia (3)	6	20	14	26	31	5	65
Media	4	28	24	24	32	8	45

NOTE: *Calculat în baza regresiunii pentru toate ţările utilizându-se ţările pentru care existau date disponibile, prin substituirea devierii coeficientului Gini pentru fiecare ţară şi menţinerea veniturilor per capita (VPC) în calitate de constantă. Rezultatul regresiunii, cu rezultatului T-testului în paranteze mai mic ca coeficientul (devine nesemnificativ la .10):
ln(d[Săr]) = .184 + 2.765[ln(dGini)] – 3.058[ln(dVPC])
(ns) (.090) (.009)
R-patrat ajustat = .532
F-statistic = 10.11 (semnificativ la .004)
DF = 14

SURSE: Milanovic 1995, p. 14; Milanovic 1998, pp. 41, 68; PNUD 1998; BERD 2003, Anexa 3.1; şi Indicatorii Mondiali Dezvoltării, 2003.

Tabelul 2.4: *Distribuirea cheltuielilor pe chirtile, ţările Eu ropei şi Asiei Centrale, 1996-1999*

Ţările Europei Centrale şi de Est

ţara	anul	T1	T2	T3	T4	T5
Bielarus	1998	11.4	15.2	18.2	21.9	33.3
Bulgaria	1997	10.1	13.9	17.4	21.9	36.8
Croaţia	1998	8.8	13.3	17.4	22.6	38.0
Cehia	1996	10.3	14.5	17.7	21.7	35.9
Estonia	1998	7.0	11.0	15.3	21.6	45.1
Ungaria	1998	10.0	14.7	18.3	22.7	34.4
Letonia	1998	7.6	12.9	17.1	22.1	40.3
Lituania	1996	7.8	12.6	16.8	22.4	40.3
Moldova	**1997**	**5.6**	**10.2**	**15.2**	**22.2**	**46.8**
Polonia	1998	7.8	12.8	17.1	22.6	39.7
România	1998	8.0	13.1	17.2	22.3	39.5
Rusia	1998	4.4	8.6	13.3	20.1	53.6
Slovenia	1998	9.1	13.4	17.3	22.5	37.7
Ucraina	1999	8.8	13.3	17.4	22.7	37.8
	Mediu	**8.5**	**13.0**	**17.0**	**22.1**	**39.4**
	Dezv. perm.	**1.8**	**1.7**	**1.3**	**0.7**	**5.2**

Ţările Asiei Centrale

ţara	anul	T1	T2	T3	T4	T5
Armenia	1996	5.5	9.4	13.9	20.6	50.6
Azerbaidjan	1995	6.9	11.5	16.1	22.3	43.3
Georgia	1996	6.1	11.4	16.3	22.7	43.6
Kazahstan	1996	6.7	11.5	16.4	23.1	42.3
Kirghizia	1999	7.6	11.7	16.1	22.1	42.5
Tadjikistan	1998	8.0	12.9	17.0	22.1	40.0
Turkmenistan	1998	6.1	10.2	14.7	21.5	47.5
Uzbekistan	1998	4.0	9.5	15.0	22.4	49.1
	Mediu	**6.4**	**11.0**	**15.7**	**22.1**	**44.9**
	Dezv. perm.	**1.3**	**1.2**	**1.0**	**0.8**	**3.7**

SURSĂ: Banca Mondială, baza de date privind distribuirea veniturilor.

Tabelul 2.5: *Veniturile per capita în Moldova, conform Raportului Global al Dezvoltării (RGD), 1991-1999*

Ani pentru VPC & date din RGD:	Banca Mondială				FMI MRED 1996	Pagina Web BNM
	statut venituri mici	VPC raportat în RGD	schimbări raportate ale VPC	VPC implicat 1999		
1991 (1993)	no	2173	–	1077		
1992 (1994)	no	1300	-16.0	905		
1993 (1995)	**no**	**1060**	-29.1	**641**	**310**	310
1994 (1996)	**no**	**870**	-1.2	634	325	377
1995 (1997)	**no**	**920**	-32.3	429	392	400
1997 (1998/99)	yes	540	-4.2	411		528
1999 (2000/01)	yes	370	-9.9	370		321

NOTE ŞI SURSE: VPC raportat în RGD venitul per capita raportat în *Raportul Global al Dezvoltării*. Schimbare raportată în VPC: sursă raportată pentru VPC. Schimbare față de anul precedent citat. VPC implicat 1999: schimbări raportate din 1999. FMI MRED 1996: FMI (1996) copie a paginii cu date furnizată de FMI. BNM: Banca Națională a Moldovei

Tabelul 2.6. *Deficitele fiscale ca procent al PIB, ţările în curs de tranziţie, 1992-2002*

Ţări:	Media: Toţi anii	1992-93	1994-97	1998-02
Croaţia	-3.2	-2.4	-.8	-5.5
Cehia	-2.5	-.3	-1.7	-4.3
Estonia	-.6	na	-.5	-.7
Ungaria	-5.4	-6.1	-6.0	-5.1
Letonia	-2.5	nd	-2.5	-2.5
Lituania	-4.1	-5.3	-3.9	-4.1
Polonia	-3.6	-3.7	-2.9	-4.4
Slovacia	-5.6	-9.0	-1.9	-7.2
Slovenia	-.6	.5	-.6	-1.6
Albania	-12.3	-19.3	-11.9	-8.1
Bos&Herz	-3.9	na	-1.7	-5.3
Bulgaria	-3.7	-6.9	-6.0	-.5
Macedonia	-3.8	-11.6	-1.4	-2.6
România	-3.3	-2.5	-3.3	-3.6
Serb&Munt	-2.2	na	na	-2.2
Armenia	-10.0	-34.3	-6.6	-4.6
Azerbaidjan	-3.8	-6.3	-5.2	-1.8
Bielarus	-2.1	-3.8	-2.1	-1.4
Georgia	-8.5	-25.8	-6.7	-4.0
Kazahstan	-4.8	-5.7	-5.8	-3.1
Kirghizia	-10.5	-14.4	-11.9	-8.6
Moldova	**-6.8**	**-17.1**	**-8.2**	**-2.8**
Rusia	-5.9	-13.1	-8.7	-.9
Tadjikistan	-8.9	-26.8	-6.3	-1.6
Turkmenistan	-1.0	-6.8	.6	-.8
Ucraina	-6.6	-20.8	-5.9	-1.5
Uzbekistan	-5.8	-18.4	-4.5	-2.3
media	-4.9	-11.3	-4.5	-3.4

SURSĂ: BERD 2003.

Tabelul 2.7 *Ratele dobânzilor nominale şi ajustate la inflaţie în Moldova, 1993-2004*

	Nominale			Ajustate la inlaţie		
Anul	**BNM**	**RBCC**	**RBCD**	**BNM**	**RBCC**	**RBCD**
1994	150	160	90	-337	-327	-397
1995	21	42	33	21	42	33
1996	18	36	24	-6	13	0
1997	16	33	23	4	21	11
1998	33	30	21	25	22	13
1999	31	36	27	-8	-4	-12
2000	27	33	25	-4	2	-6
2001	13	28	21	3	19	11
2002	10	24	15	5	19	10
2003	14	19	13	2	7	1
2004*	14	21	15	14	21	14
MEDII						
1995-00	24	35	25	5	16	7
2001-04	13	23	16	6	16	9

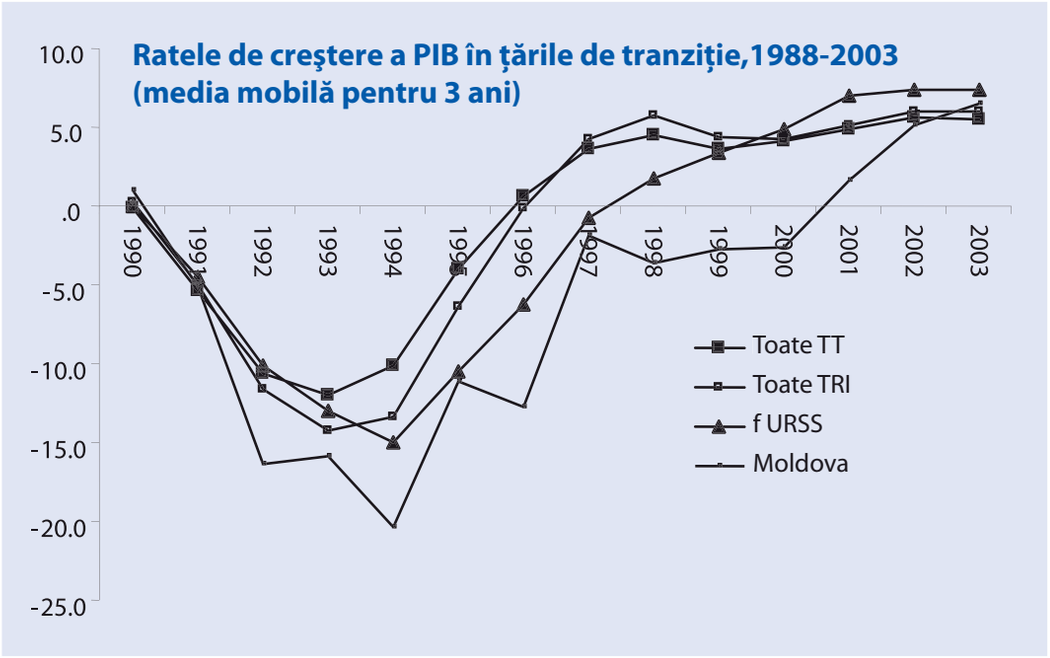
SURSA: Banca Naţională a Moldovei.
NOTE: BNM este rata de bază a Băncii Naţionale a Moldovei; RBCC este rata băncilor comerciale pentru credite; RBCD este rata băncilor comerciale pentru depozite. Rata ajustată la inflaţie este rata relevantă a dobânzii minus deflatorul PIB sau indicele preţurilor generale de consum pentru anul 2004.
*Până în august 2004.

Tabelul 2.8 *Exporturi şi Importuri, 1994-2004*

Articol:	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004 (2 qtrs)**
US $ MILIOANE											
Exp. bunuri şi servicii	651	884	929	1057	796	615	644	740	874	1057	592
Exp. mărfuri	618	739	823	890	644	469	477	569	659	806	466
Imp. bunuri şi servicii	751	1006	1249	1434	1230	781	971	1101	1248	1718	934
Imp. mărfuri	672	794	1076	1238	1032	597	783	882	1038	1428	648
PROCENTE											
Exporturi											
Ponderea în PIB GDP	56.0	61.2	54.8	54.7	47.1	52.5	50.0	50.0	52.6	54.0	nd
Prod. alimen./Exp. bunuri şi servicii	66.8	71.7	72.0	72.5	75.4	68.0	61.6	62.9	63.0	nd	nd
Ind/Exp. bunuri şi servicii	27.9	22.7	23.2	25.5	22.6	27.1	33.3	33.7	33.0	nd	nd
Importuri											
Ponderea în PIB GDP	64.6	69.7	73.7	74.1	72.8	66.7	75.4	74.4	75.1	87.8	nd
Prod. alimen./Exp. bunuri şi servicii	6.5	8.1	10.7	11.1	7.8	5.9	13.1	14.3	14.0	nd	nd
Ind/Exp. bunuri şi servicii	35.4	41.8	44.2	48.6	57.6	52.1	51.0	55.8	57.0	nd	nd
BALANŢA COMERŢULUI EXTERN											
[X-M]/PIB	-8.6	-8.5	-18.9	-19.5	-25.7	-14.2	-25.4	-24.4	-22.5	-33.8	-30.0*
Prod. alimen./Comerţ	31.8	32.3	28.2	26.3	24.0	24.2	14.8	15.6	16.2	nd	nd
Prod. industr./Comerţ	-5.6	-11.4	-16.8	-19.4	-26.6	-15.7	-18.7	-20.3	-22.5	nd	nd

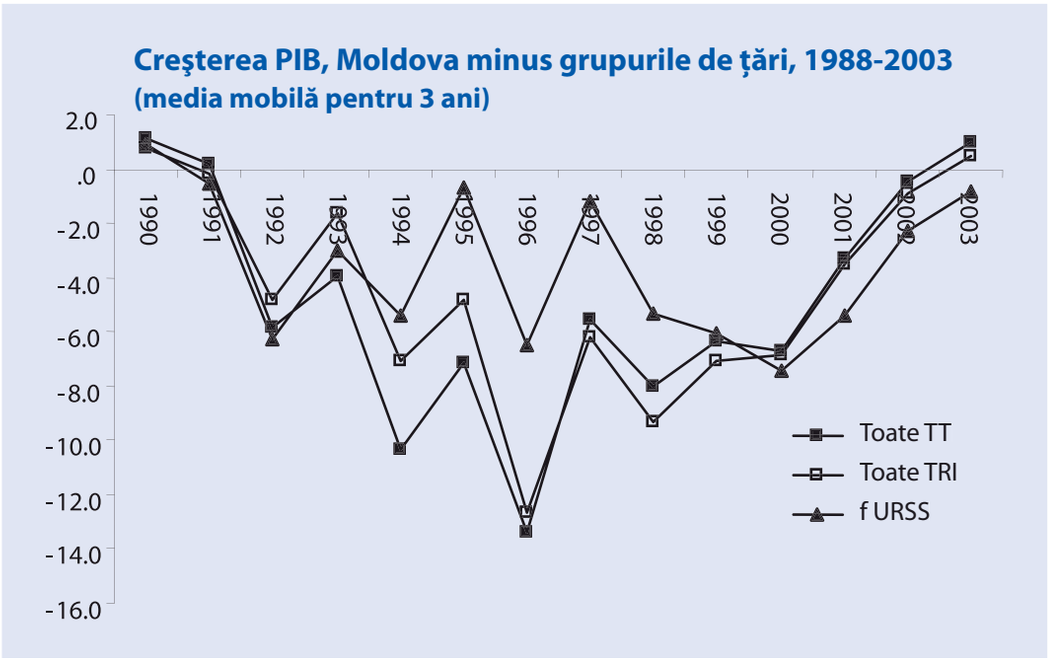
SURSĂ: Banca Naţională a Moldovei, pagina web, Moldova, Tendinţe Economice, diferite ediţii şi *Indicatorii Mondiali ai Dezvoltării 2002*.
NOTE: Ultimele două rânduri ale tabelului prezintă exporturile nete ale produselor alimentare şi industriale ca porţiune a mediei importurilor şi exporturilor totale
*În baza ratei prognozate de creştere a PIB în prima jumătate a anului.

Figura 2.1.



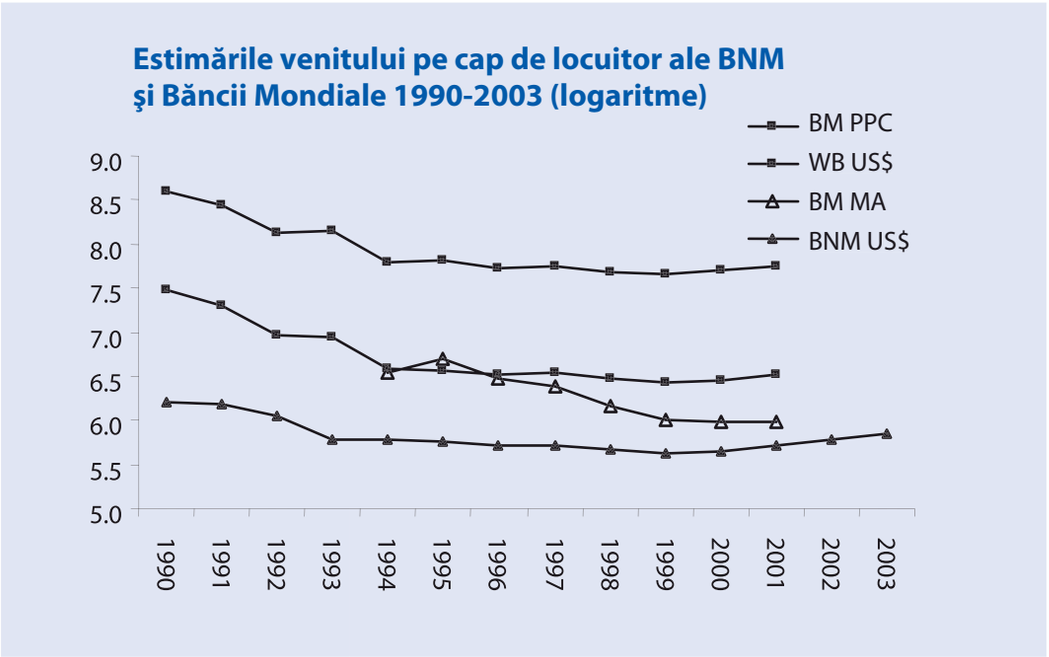
NOTE: 'TT' înseamnă „ţări în curs de tranziţie" (23 în total). 'TRI' înseamnă „ţări ce şi-au declarat recent independenţa", şi 'f URSS' include republicile fostei Uniuni Sovietice.

Figura 2.2.



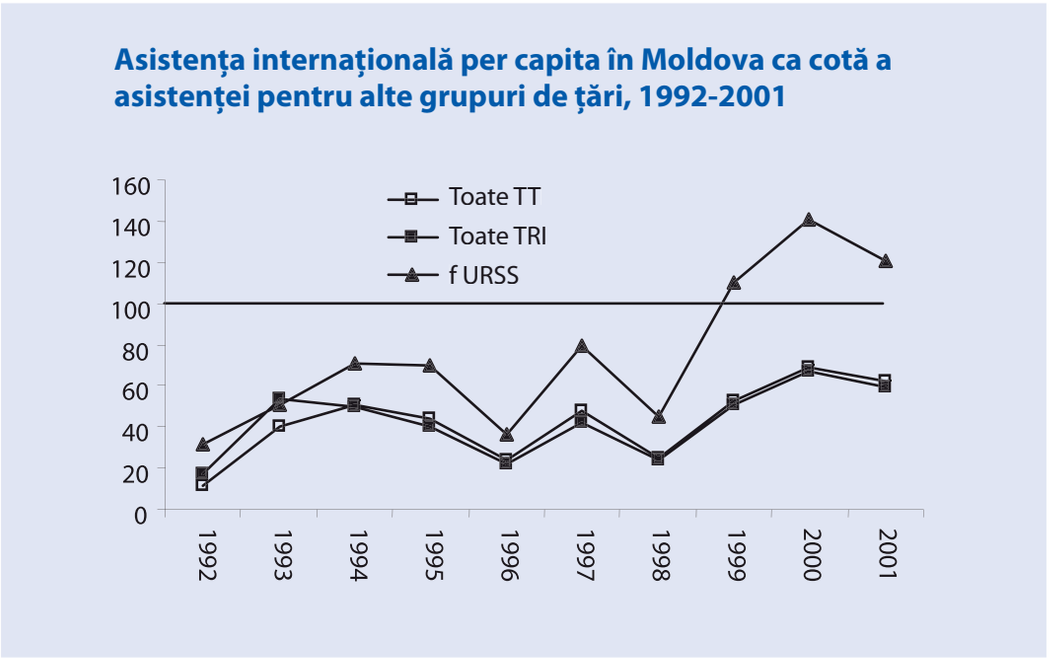
SURSĂ: Bancă Mondială, *Indicatorii Mondiali ai Dezvoltării, 2002.*
NOTE: Vezi Figura 2.1 pentru legendă.

Figura 2.3



SURSE: Banca Mondială, Indicatorii Mondiali ai Dezvoltării, 2002 şi Banca Națională a Moldovei
NOTE: BM este Banca Mondială; PPC este paritatea puterii de cumpărare; US$ sunt dolari SUA ai perioadei de bază; şi BNM este Banca Națională a Moldovei.

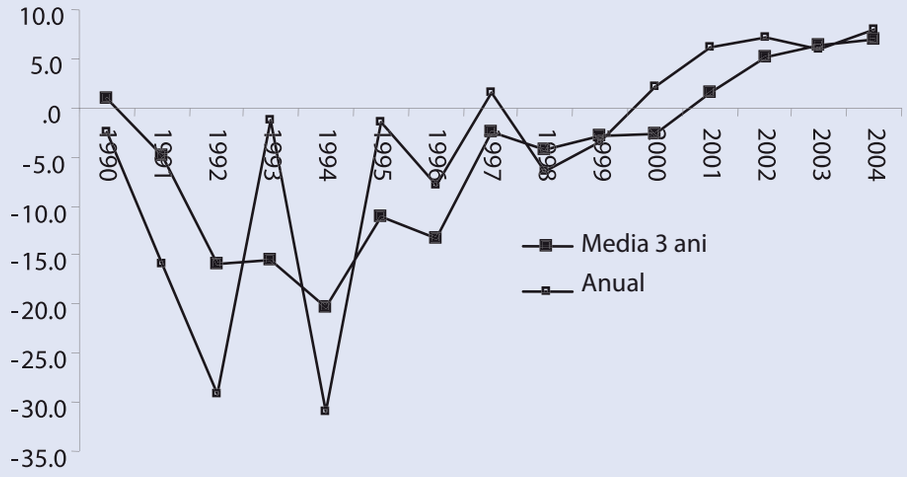
Figura 2.4



SURSĂ: Banca Mondială, *Indicatorii Mondiali ai Dezvoltării 2002*.

Figura 2.5

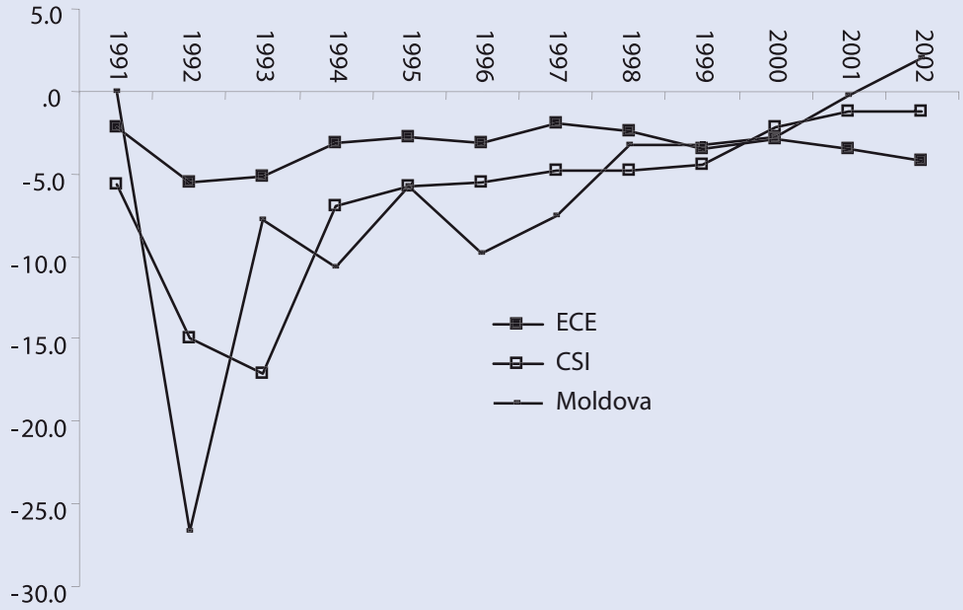
Moldova: Creşterea PIB şi media mobilă pe 3 ani, 1990-2004



	1990-1994 Colaps	1995-2000 Stagnare	2001-2004 Recuperare şi Creştere
Politica FMI & BM	Primul program al FMI Feb 1993; Creditul BIRD pentru ajustări structurale la rata LIBOR +;	Programul FMI stopat la sfârşitul anului 1997, re-lansat la începutul 1999; FMI numeşte perioada de la mijlocul anului 1998-2000 de „intensă reformă"; nu au fost iniţiate alte programe FMI după Dec 2000; în 1997 BM acordă primele împrumuturi în condiţii IDA;	Programele FMI expiră în Dec 2003; BM: US$ 13 milioane pentru proiectele sectoriale; 10.6 mil. pentru ajustări structurale (toate în condiţii IDA)
Evenimente relevante	Transnistria creează un guvern separat; Leul este introdus în Nov 1993;	Transferurile de peste hotare devin cea mai mare sursă de valută străină; Criza financiară din Rusia 1998;	La sfârşitul anului 2004, FMI a refuzat să susţină SCERS prin creditare concesională

Figura 2.5

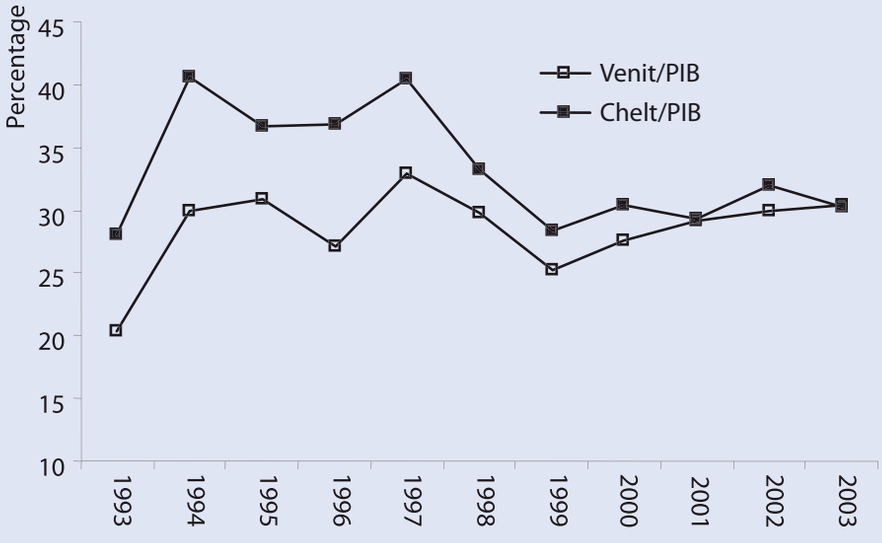
Bilanţul fiscal-impozitar de stat, Moldova şi grupurile de ţări, 1991-2002



SURSĂ: Banca Mondială, Indicatorii Mondiali ai Dezvoltării, 2002.

Figura 2.6

Moldova: Veniturile şi Cheltuielile Sectorului Public ca % din PIB, 1993-2003



SURSĂ: Banca Naţională a Moldovei.

Figura 2.7

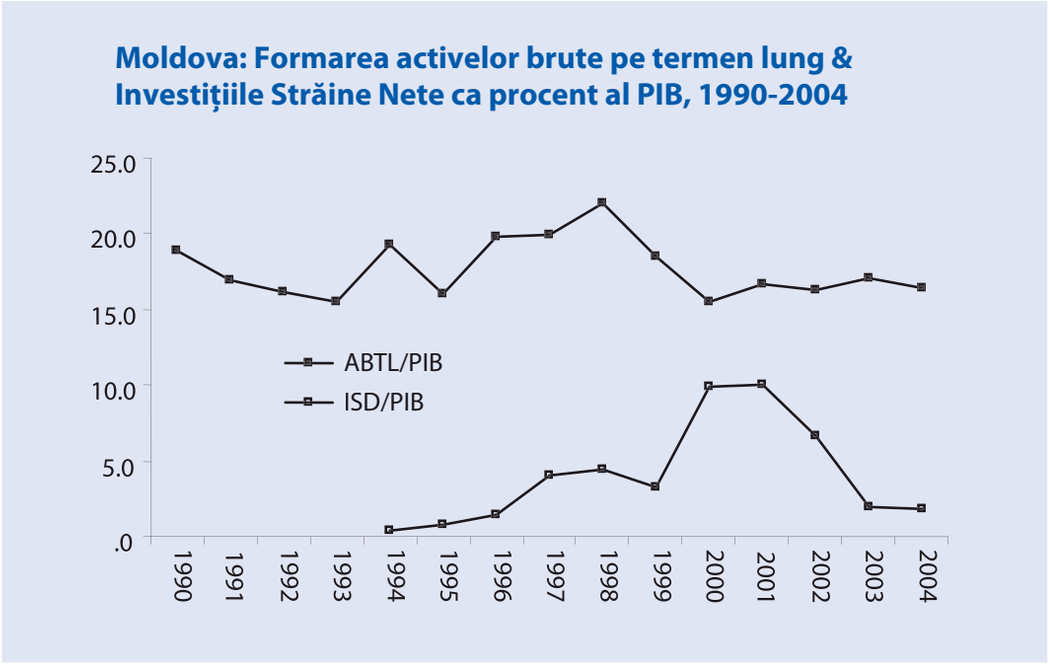
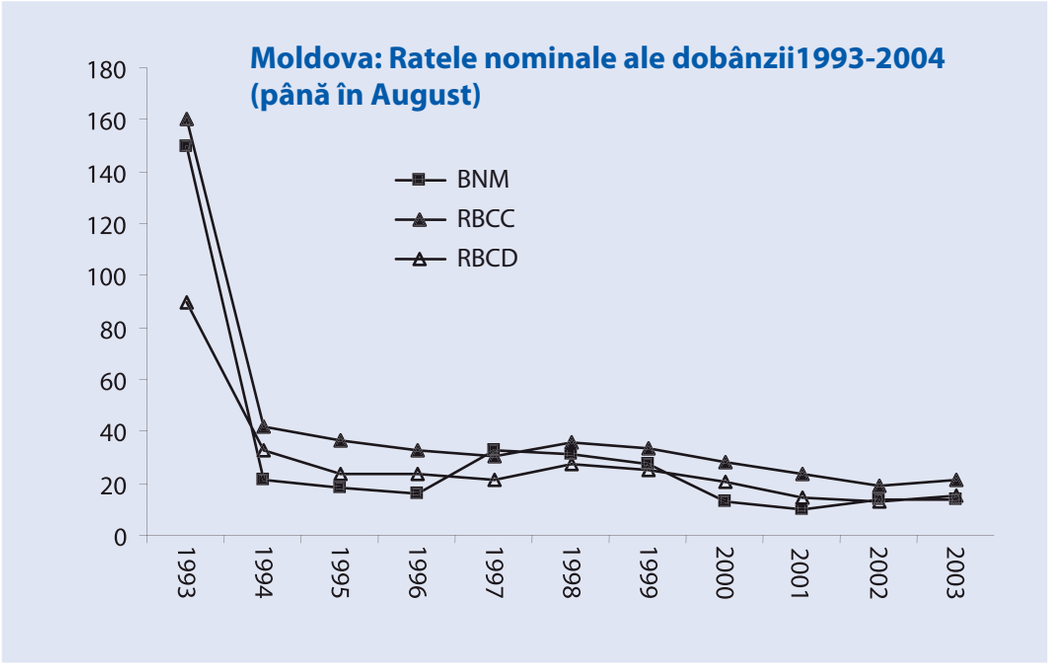
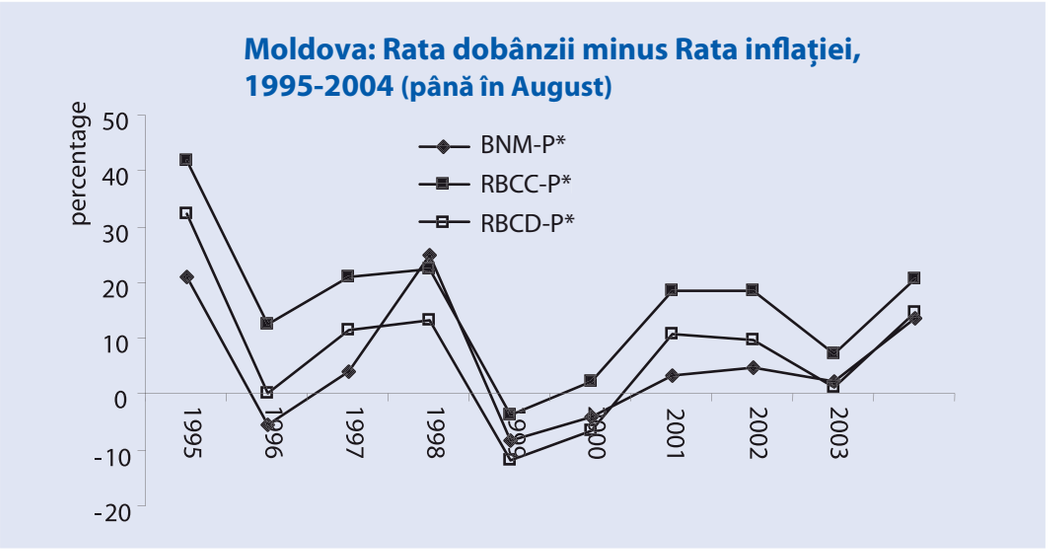


Figura 2.8



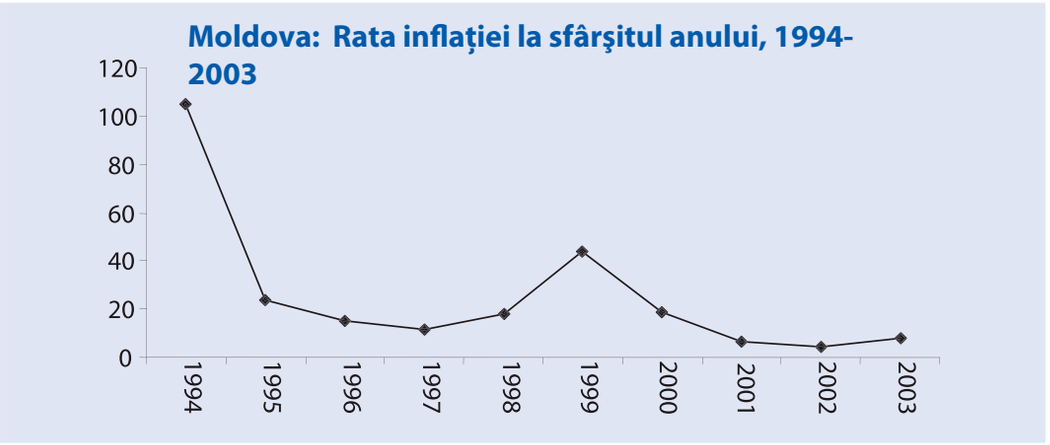
SURSĂ: Banca Națională a Moldovei
NOTĂ: BNM este rata de bază a Băncii Naționale a Moldovei; RBCC este rata băncilor comerciale pentru credite; RBCD este rata băncilor comerciale pentru depozite.

Figura 2.9



SURSĂ: Banca Naţională a Moldovei.
NOTĂ: P* este rata inflaţiei. Vezi Figura 2.8 pentru celelalte abrevieri.

Figura 2.10



SURSĂ: Banca Naţională a Moldovei.

Figura 2.11

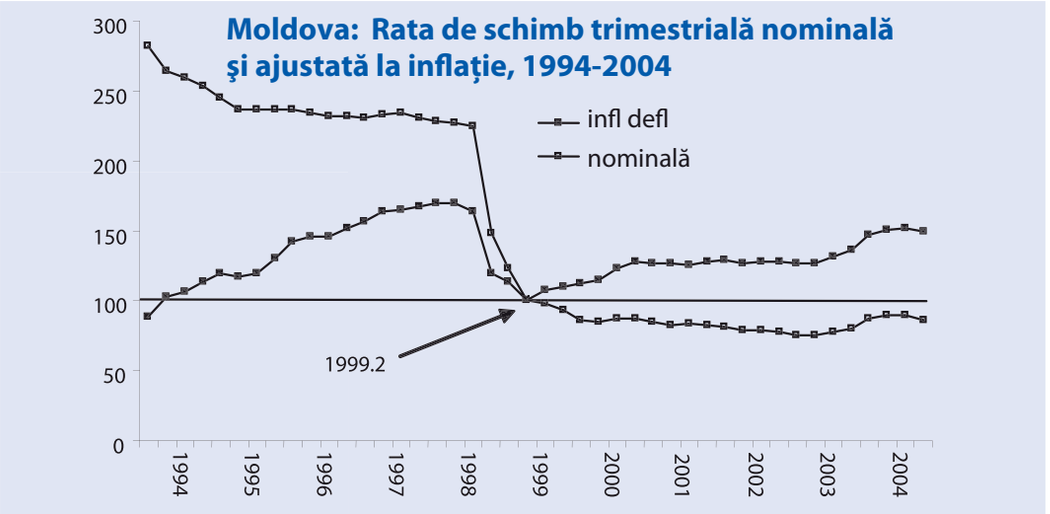
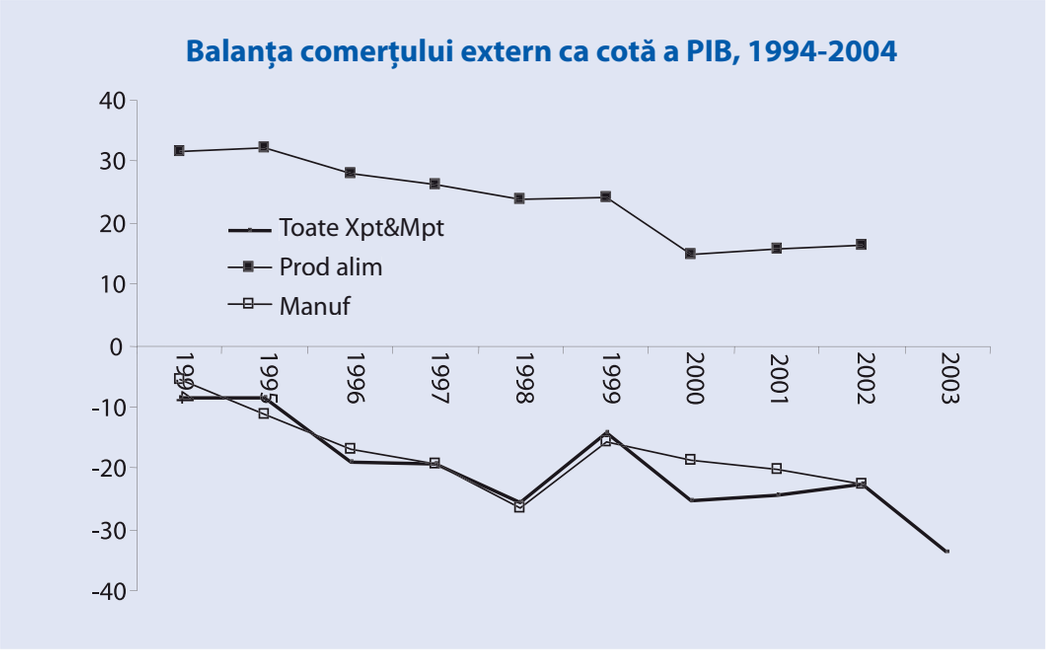
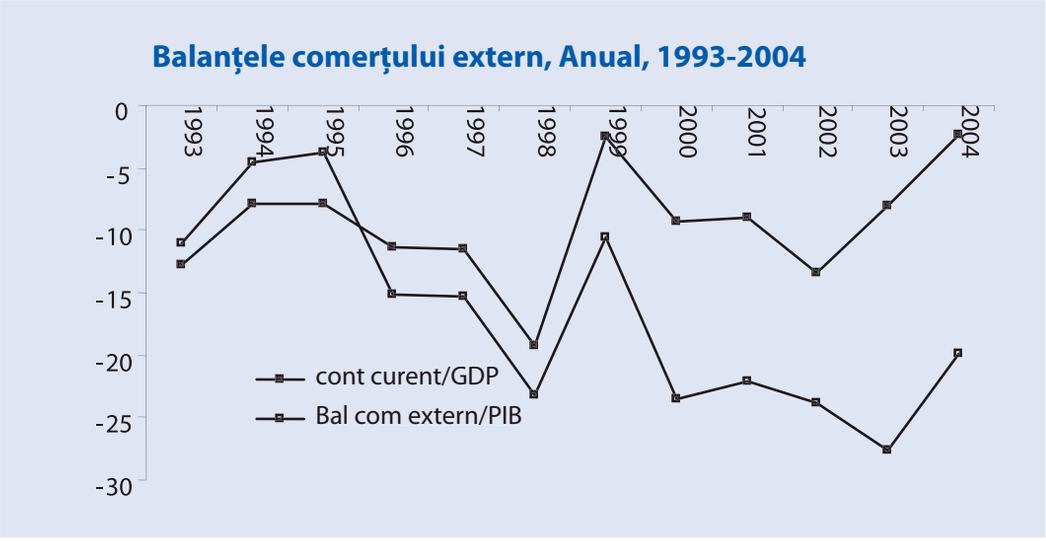


Figura 2.12



SURSĂ: Banca Națională a Moldovei.
NOTĂ: Xpt&Mpt semnifică exporturi şi importuri şi *Manuf* semnifică mărfurile produse.

Figura 2.13



SURSA: Banca Națională a Moldovei

Anexă. Cronologia datoriilor externe ale Moldovei

Creditor	Scopul	Suma	Termene	Suma restantă 10/7/04
România 1991	Importurile de bunuri	10100	Fără dobândă	0
SUA (Programul PL-480) 1992	Importul cerealelor	9854	2% - primii 7 ani; 3% - după 7 ani	8212
FMC, Belgia 1991	Importul combinelor agricole	1470	Nu există informații	0
Comunitatea Europeană 1992	Importul bunurilor; cereale, medicamente, alimente pentru copii	31590	LIBOR+3%	0
China 1992	Importul mărfurilor pentru copii	3758	4%	Transformat în ajutor umanitar 31/8/2001
România 1993	Importul petrolului şi combustibilului	14400	Fără dobândă	9400
Comunitatea Europeană 1994	Balanța de plăți	54000	LIBOR+0.1%	15798
SUA (Programul PL-480) 1993	Importul cerealelor	9904	2% - primii 7 ani; 3% - după 7 ani	8666
Rusia 1993	Reorganizarea datoriilor	88900 22955	LIBOR+1%	0 Restructurat la 17/9/97
BIRD Reabilitare 1993	Reabilitare	60000 25823	CQB+0.5% variind între 4.85 şi 7.8%	45143 13187
SUA (Programul PL-480) 1994	Importul cerealelor	19869	2% - primii 7 ani; 3% - după 7 ani	18213
BIRD (SAL) 1994	Ajustări structurale	60000	CQB+0.5% (1.37%)	47022
Japonia 1994	Reabilitare	39933	4.5 LTPLR variind între 6.7 şi 3.5%	25035
BERD 1994	Promovarea exportului vinurilor moldoveneşti "Vininvest" SRL	17933 11543	LIBOR+1%	5249 3857
AKA Germania, 1994	Echiparea complexului farmaceutic	7922	Plafon "C" de la 7.5 până la 6.5%	6101
Sparex AG, 1995	Importul echipamentului tehnologic pentru producerea sticlei	4605	7.9%	0
AKA Germania, 1995	Echipament pentru producerea sticlei	6867	Plafon "C" de la 6.5 până la 7.87%	1513
BERD, 1995	Finanțarea sectorului privat "Moldova Agroindbank" SA	12000 6960	LIBOR+1%	0 0
BERD, 1995	Finanțarea sectorului energetic "Termocom" SA	4649 4698	8.95%	2534 2560

Continuarea anexei

Creditor	Scopul	Suma	Termene	Suma restantă 10/7/04
SUA (Programul PL-480) 1995	Importul cerealelor	9599	2% - primii 7 ani; 3% - după 7 ani	8799
Banca Germană, I parte, 1995	Echipament medical	6483	LIBOR+0.875%	0 Restructurat pe 7/6/2002
Commerzbank, Germania, 1995	Finanțarea deficitului bugetar	15000	LIBOR+0.4%; LIBOR+0.5%	0
Comunitatea Europeană 1996	Deficitul bugetar	19000	LIBOR-0.125%	10937
SUA (Programul PL-480) 1996	Importul cerealelor	12472	2.25% - primii 7 ani; 3.25% - după 7 ani	11979
Rusia 1996	Plăți pentru importurile de cărbune, gaz	15000	8.156%	0 Restructurat în 1999-2000
BIRD (primul proiect agricol) 1996	Dezvoltarea sectorului agricol	9826	LIBOR+0.5%	8476
BIRD (PSD I) 1996	Dezvoltarea sectorului privat	32250	LIBOR+0.5%	28899
Banca Germană, II parte, 1996	Echipament medical	6151	LIBOR+0.875%	0 Restructurat pe 7/6/2002
BERD 1996	Reabilitarea drumurilor	11240	LIBOR+1%	6837
BIRD (Proiectul Energetic) 1996	Reforma sectorului energetic	9165	CQB+0.5% (aprox. 1.37%)	7786
Dresdner Bank, 1996	Finanțarea deficitului bugetar	10400	LIBOR+2%	0
Commerzbank, 1996	Finanțarea deficitului bugetar	15000	LIBOR+0.4%	0
Merrill Lynch, 1996	Finanțarea deficitului bugetar	30000	LIBOR+2%	0
Gazprom'140, 1996	Achitarea datoriei către Gazprom	140000	7.5%	0
Rusia 1996	Restructurarea datoriilor din 1992-1993	91676	LIBOR+1%	91676 - Moldova; 30388 - Transnistria
AKA Germania, 1996	Importul echipamentului pentru prelucrarea sfeclei de zahăr	3821	Plafon "C" de la 6.0% pe an până la 6.5%	2523
Dresdner Bank AG, 1996	Finanțarea importului produselor petroliere	23610	LIBOR+1.75%	0
IDA (SAC-II) 1997	Ajustări structurale	45163	0.75%	48493
BIRD (SAC-II) 1997	Ajustări structurale	25000	LIBOR+0.5%	23377
EUROBOND 1997	FInanțarea dificitului bugetar	75000	9.875%	32740

Continuarea anexei

Creditor	Scopul	Suma	Termene	Suma restantă 10/7/04
Hewlett Packard 1997	Echipament electronic pentru şcoli	18426	6%	0
Drezdner Bank AG, 1997	Importul echipamentului tehnologic pentru construirea complexului farmaceutic ("Perfuzon" SA)	3107	LIBOR+2%, 6% pe an – după restructurare	2431
TMC Padovan, Italia, 1997	Procurarea şi instalarea liniilor tehnologice pentru prelucrarea vinului "Chirsova" SA	1980	8.5%	894
BERD, 1997	Reabilitarea sistemului de aprovizionare cu apă a Chişinăului, "Apa Canal Chişinău" SA	21021	LIBOR+1%	16725
Hunday, Korea, 1997	Procurare microbuzelor "Taxi-Service" SA	620	10%	0
BERD, 1997	Finanţarea proiectului terminalului petrolier	15296	LIBOR+1%	17985
AKA, Germania 1997	Echipament şi plăţi pentru servicii de producere a ceramicii	9366	Plafon "C" de la 5.75 până la 6.5%	10235
BIRD (proiectul învăţământ) 1998	Dezvoltarea învăţământului	9745	CQB+0.75% de la 5.75 până la 1.36%	9010
Banca Germană Kreditanstalt, III part, 1998	Echipament medical	6103	LIBOR+0.875%	0
IDA (Proiectul învăţământ) 1998	Dezvoltarea învăţământului	4682	0.75%	5143
IDA (PSD-II) 1998	Dezvoltarea capacităţii manageriale	7379	0.75%	8131
IDA (Cadastru) 1998	Măsurarea şi paşaportizarea terenurilor	12690	0.75%	13790
IDA (Rural) 1998	Dezvoltare rurală	4905	0.75%	5418
Tureximbank 1998	Aprovizionarea cu apă	15000	LIBOR+2.25%	8333
BERD 1998	Restructurarea instituţională a "Moldova-Agroindbank" SA	8000	LIBOR+1%	0
BERD 1998	Finanţarea proiectului de modernizare a aeroportului din Chişinău	8843	LIBOR+1%	4960
IDA (Fondul de Investiţii Sociale din Moldova) 1999	Dezvoltarea serviciilor sociale	14231	0.75%	16017
IDA 1999	Administrarea protecţiei sociale	3942	0.75%	4396

Continuarea anexei

Creditor	Scopul	Suma	Termene	Suma restantă 10/7/04
IDA (SAC II) 1999	Ajustări structurale	44390	0.75%	49375
Gazprom'90 2000	Rambursarea datoriei față de Gazprom	63000 27000	7.5% 7.5%	0 0
IFAD 2000	Finanțare rurală şi dezvoltarea întreprinderilor mici	6291	0.75%	6690
IDA, Îngrijirea sănătății, 2000	Restructurarea sistemului de îngrijire a sănătății	6961	0.75%	7137
Kreditanstalt fur Wederauf, 2002	Restructurare	0	EURIBOR+0.875%	16229
Kreditanstalt fur Wederauf, MEC 2002	Promovarea întreprinderilor micro, mici şi mijlocii	2572	0.75%	2734
Kreditanstalt fur Wederauf, Sudzucker 2002	Crearea centrelor de agro-tehnice de deservire	320	0.75%	343
IDA (SAC III) 2002	Ajustări structurale	10648	0.75%	11903
IDA (SAC III) 2002	Ajustări structurale	10648	0.75%	11903
IDA (Rural) 2002	Dezvoltarea rurală	10490	0.75%	11119
IDA (Proiectul Energetic II) 2003	Dezvoltarea sectorului energetic	1378	0.75%	1369
IDA (Comerț&Transport), 2003	Dezvoltarea transportului şi turismului	526	0.75%	520
IDA (Apă)	Sistemul de aprovizionare cu apă	525	0.75%	540

Capitolul 3:

Finanţele publice pentru creşterea şi reducerea sărăciei

3.1 Introducere

Acest capitol examinează rolul finanţelor publice în sprijinirea strategiilor de dezvoltare a Moldovei care ar accelera creşterea economică, ar genera locuri de muncă şi resurse directe pentru reducerea sărăciei. Deşi guvernul Moldovei a reuşit în mod admirabil să diminueze povara datoriilor sale externe, spaţiul fiscal rămas pentru manevrare va rămâne limitat până când guvernul nu-şi va putea refinanţa datoriile multilaterale şi bilaterale faţă de Clubul de la Paris. Pentru a realiza această sarcină, guvernul are nevoie de mai multă cooperare din partea creditorilor săi multilaterali şi bilaterali, după cum s-a discutat în Capitolul 1. Datorită propriilor eforturi de reducere a datoriilor externe, guvernul se va afla pe o poziţie mai puternică când va începe să negocieze cu aceşti creditori.

Indiferent de problema datoriilor, guvernul are flexibilitatea şi capacitatea necesare pentru a-şi extinde opţiunile. Parţial, succesul său depinde de propria abilitate de a mobiliza resursele interne. Guvernul a făcut deja foarte mult pentru a reforma sistemul de impozitare şi poate face mai mult pentru a ameliora generarea veniturilor. Unele din principalele recomandări din acest capitol se axează pe modalităţile de creştere a veniturilor şi pe modernizarea structurii sistemului de impozitare.

Acest capitol, de asemenea, formulează recomandări asupra realocării cheltuielilor publice. Se susţine că guvernul trebuie să aloce o proporţie mai mare din cheltuielile publice pentru serviciile economice şi pentru investiţiile publice, în special în infrastructura economică. Deoarece o mare parte din infrastructura ţării s-a deteriorat, aceste investiţii sunt extrem de necesare. De altfel, ele ar putea reprezenta un stimulent semnificativ pentru creşterea economică, pentru că investiţiile publice corect direcţionate pot atrage sau stimula investiţiile private. Investiţiile publice pot fi folosite şi pentru a concentra mai multe resurse în serviciile economice care favorizează în principal gospodăriile casnice sărace. Ca de exemplu, în cazul investiţiilor în sistemele de irigare şi drumurile rurale.

3.2 Mobilizarea veniturilor interne

Mobilizarea veniturilor din impozite este esenţială pentru implementarea unei Strategii de Creştere Economică şi Reducere a Sărăciei bazată pe investiţii. Cu toate acestea, veniturile bugetului consolidat au format 24.2% din PIB în 2003, mai puţin decât valoarea cea mai înaltă - o pătrime din PIB - înregistrată în anul 1997. De altfel, se estimează că ele vor descreşte în continuare, până la 22.5% din PIB în 2007. Cheltuielile bugetului consolidat au fost reduse şi mai drastic ca veniturile, de la 40.5% din PIB în 1997 până la 22.7% din PIB în 2003, o diminuare de 40%. În anii 2000-2002, deficitul bugetar a variat între zero şi minus un procent din PIB. În 2003, bugetul a avut un surplus de 1.6% din PIB. Astfel, în ultimii ani, guvernul a implementat o politică fiscală relativ strictă, dacă nu chiar contradictorie.

O dată cu descreşterea veniturilor, contribuţiile pentru asigurarea socială şi medicală sunt programate să fie majorate. Contribuţiile pentru asigurările sociale de stat au crescut de

la 6.4% din PIB în 1999 până la 7.3% în 2003 şi, conform pronosticurilor, vor spori stabil, atingând 8.3% din PIB în 2007. Se prevede că şi contribuţiile pentru asigurarea medicală, care a fost introdusă în 2004, se vor majora către 2007.[50] Creşterea contribuţiilor totale pentru cele două fonduri de asigurare, planificată pentru anul 2007, se află în contrast cu diminuarea altor venituri din impozite.

Veniturile pentru protecţia socială se extind, nu însă şi veniturile pentru finanţarea altor funcţii esenţiale de stat, precum prestarea serviciilor publice şi infrastructura. De altminteri, atunci când contribuţiile pentru aceste fonduri sunt excesive, ele îi pot descuraja pe patroni să plătească pentru munca prestată, pentru că ele atrag costuri salariale directe mai mari. În toate economiile în care există o insuficienţă largă de locuri de muncă, acest sistem nu este recomandabil. Mai ales în situaţia în care o mare parte din povara finanţării revine angajaţilor. Adesea o alternativă preferabilă este ca impozitul pe venitul global să determine finanţarea protecţiei sociale.

Majorarea cheltuielilor pentru protecţia socială îi va favoriza pe cei săraci şi este necesară, fără îndoială. Cu toate acestea, atâta timp cât se menţine combinaţia dintre deservirea datoriilor şi descreşterea veniturilor din impozite, investiţiile publice şi prestarea serviciilor publice de bază vor fi limitate, ca şi sporirea veniturilor şi dezvoltarea umană. Creşterea durabilă a economiei este decisivă pentru finanţarea necesităţilor mai mari de protecţie socială. Deşi majorarea cheltuielilor curente, precum asigurările sociale şi medicale, poate stimula o cerere agregată, ele nu extind capacitatea de producţie a economiei.

În 2004, veniturile din alte surse decât impozitele au reprezentat 18% din toate veniturile, însă se prevede că ele vor descreşte de la 6.4% din PIB în 2004 la 5.7% în 2007. Ministerul Finanţelor consideră această micşorare ca un obiectiv dezirabil de eficientizare şi raţionalizare a sistemului de venituri. Aceste venituri sunt generate de un amalgam de diferite taxe, precum taxa pentru drumuri, taxa de utilizare a mărcilor comerciale de stat, taxa pentru extragerea resurselor naturale şi plăţi pentru acordarea licenţelor. Ele de asemenea includ venitul net al Băncii Naţionale, care variază de la an la an. În ciuda acestui fapt, dacă veniturile din alte surse se micşorează, atunci veniturile din impozite trebuie majorate, pentru a compensa declinul.

Ca şi în cazul altor ţări, Moldovei i s-a recomandat să se bazeze mai mult pe impozitele indirecte, mai cu seamă pe taxa pe valoare adăugată (TVA). Impozitele indirecte formează în prezent aproximativ 42% din toate veniturile de stat. Însă, conform Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM), se preconizează că impozitele indirecte vor descreşte în raport cu PIB-ul de la 15.2% în 2003 la 13.8% în 2007. Pentru ca TVA să poată fi considerată o formă eficientă de impozitare, veniturile generate de taxa pe valoare adăugată, care formează aproape două treimi din valoarea tuturor impozitelor indirecte, trebuie să crească, dar se prevede că veniturile din acest impozit se vor majora doar marginal. Aceste tendinţe plasează un accept mai puternic pe impozitele directe pentru creşterea veniturilor.

Taxele pe valoarea adăugată sunt deseori recomandate pentru substituirea taxelor comerciale. Dar un studiu recent asupra TVA şi liberalizării comerţului (Baunsgaard şi Keen 2004) constată că aplicarea taxelor pe valoarea adăugată a fost eficientă pentru compensarea pierderii taxelor comerciale, ca rezultat al liberalizării comerţului, doar în ţările cu venituri mari. Ţările cu venituri medii sunt capabile să compenseze numai aproximativ 35% din pierderile de venituri din cauza liberalizării comerţului. Totuşi, constatarea cea mai neliniştitoare este că taxele indirecte aplicate în ţările cu venituri mici nu pot restabili pierderile de venituri provocate de liberalizarea comerţului.

Incidenţa taxei pe valoarea adăugată s-a transferat considerabil asupra bunurilor importate

50 Dacă includem în calcule contribuţiile sociale şi medicale, atunci raportul veniturilor sociale la PIB este de 31.5% în 2003 şi se pronostichează că acestea se va cifra la 31.9% în 2007.

şi se bazează mai puţin pe bunurile produse în ţară. În 2003, veniturile din TVA pentru mărfurile importate au format 8.7% din PIB, în timp ce veniturile din TVA pe bunurile produse în ţară au constituit 4.3%. Situaţia este exact inversă celei din 1997, când proporţia pentru bunurile importate a fost de 1.8% şi de 8.8% pentru bunurile produse în ţară. Aceasta se explică parţial prin faptul că în anul 1999 a fost schimbată destinaţia TVA, care a început să fie colectată şi de pe importurile din ţările CSI, precum şi din alte ţări.

O altă parte a explicaţiei vine din restituirea TVA, care a constituit 2.8% din PIB în 2003. De asemenea, în comparaţie cu taxele comerciale, impozitele pe vânzările de bunuri şi servicii din interiorul ţării sunt limitate în potenţialul lor de colectare a veniturilor într-o economie cu un sector informal atât de mare. O altă explicaţie posibilă pentru lipsa veniturilor este că pragul minim pentru înregistrarea obligatorie ca plătitor de TVA a fost ridicat, presupunându-se că astfel TVA va fi mai eficientă. Un studiu cu privire la impozite, realizat în 2003 în treisprezece ţări aflate în tranziţie din Europa de Est, Caucaz şi Asia Centrală, a constatat că în 2000 Moldova a avut o rată efectivă a TVA de 10 procente (adică, colectarea curentă a TVA în raport cu baza TVA) (Stepanyan 2003, p. 15). Această rată pare favorabilă în comparaţie cu cea din alte ţări, în special Rusia, Azerbaidjan şi Georgia, cu toate acestea însă, ea s-a diminuat de la o valoare mai mare, de 17% în 1998. O tendinţă similară a fost caracteristică pentru rata de eficienţă a TVA (rata efectivă a TVA raportată la rata statutară): ea s-a redus de la 80% în 1998 la 52% în 2000.

Pentru că TVA se plăteşte pentru importuri, impozitele pe operaţiunile comerţului extern au rămas mici, constituind, de exemplu, 1.7% din PIB în 2003. Unul din motivele pentru care TVA şi impozitele comerciale sunt în acelaşi timp mici este semnarea aranjamentelor de comerţ liber cu ţările din Europa de Sud-Est şi CSI. Un alt motiv este că guvernul s-a abţinut să majoreze unele tarife la importuri, deşi poate să o facă conform acordului de aderare la OMC. Tariful mediu pe importuri (calculat ca medie ponderată) a fost de 3.9% în 2001 *(World Development Indicators 2004,* Tabelul 6.6). Pentru comparaţie, iată câteva cifre: media ponderată a tarifului a fost de 7.3% în România, 7.5% în Ungaria (în 2002) şi 12.4% în Albania. Mai mult pentru a genera venituri atât de necesare şi mai puţin pentru proteja comerţul, unele tarife la importuri ar putea fi ridicate moderat fără a încălca regulil OMC.

Guvernul a încercat să atribuie o structură progresivă taxei pe valoarea adăugată, stabilind trei rate sub cea standard de 20%. Acestea sunt: 8% pentru produsele de panificaţie şi lactate, 5% pentru produsele agricole neprelucrate şi zero procente pentru încălzire, electricitate şi medicamente. Venitul atribuit pentru ratele de cinci şi opt procente nu reprezintă mai mult de douăzeci de procente din veniturile totale. Cu toate acestea, gestionarea ratelor diferenţiate este dificilă, în special, într-o economie cu un sector informal extins.

Unii specialişti în taxe şi impozite justifică ratele mai mici ale impozitelor prin necesitatea de a încuraja sectorul informal să se legalizeze în cadrul economiei formale. Dar prevederile, în sine, probabil nu reprezintă o motivaţie suficientă pentru o asemenea schimbare. Creşterea economică sau reducerea unei reglementări de stat inutile se pare că sunt mai importante. Lipsa administrării eficiente presupune probabil că taxa pe valoarea adăugată nu este atât de progresivă precum sugerează structura sa nominală. Deşi în teorie impozitele pe consum pot fi făcute mai progresive, în practică dificultatea colectării lor face mai uşoară plasarea accentului pe impozitele directe pentru obţinerea veniturilor şi crearea bunăstării.

Accizele reprezintă o proporţie substanţială a veniturilor totale din impozite, între cincisprezece şi optsprezece procente din suma totală după anul 2000. Dar majoritatea veniturilor generate de ele (peste 40%) provin din benzină şi combustibil diesel. Alte 30% sunt generate de impozitele pe automobilele importate şi 12% din vinuri şi lichior. Ca procent din PIB, accizele se conformează tendinţelor precedente de descreştere, micşorându-se de la 4.5% în 1997 până la 3.3% în 2003, în

mare parte datorită scăderii veniturilor din accizele pentru vinuri şi lichior. Se prevede că accizele vor descreşte şi mai mult în anii următori, până la 2.2% din PIB în 2007. Majorarea veniturilor prin aplicarea accizelor asupra articolelor de lux sau de consum redus trebuie să constituie o prioritate a politicii de impozitare. Impactul direct asupra săracilor probabil nu va fi substanţial, deoarece unele articole, precum automobilele importate sau combustibilul diesel, nu sunt utilizate sau consumate direct de cei săraci.

Strategia guvernului de majorare a impozitelor directe urmăreşte reducerea radicală a ratelor impozitelor, bazându-se pe presupunerea că această diminuare va conduce la lărgirea bazei de impozitare (vezi discuţiile din Capitolul 2). O asemenea abordare de prioritizare a ofertei de impozitare nu numai că va diminua structura progresivă a sistemului de impozitare, dar, de asemenea, comportă riscul de micşorare a veniturilor totale. Acest fapt este în general recunoscut: de exemplu, FMI a avertizat guvernul împotriva reducerii ratelor pentru impozite directe, cu excepţia cazurilor în care pot fi generate alte forme de venituri pentru a compensa pierderile potenţiale (FMI 2002, p. 13).

Sunt formulate diverse motive pentru a micşora ratele impozitelor directe: creşterea venitului disponibil, încurajarea legalizării activităţilor informale şi crearea unui paradis fiscal pentru investiţii străine. În teorie, ratele mai mici pot avea efecte pozitive de stimulare, dar ele probabil nu vor compensa totalmente pierderile substanţiale de venituri, în special, datorată unei reduceri radicale şi rapide a ratelor. Asemenea experimente de prioritizare a ofertei şi-au demonstrat ineficienţa în alte ţări (un exemplu remarcabil sunt Statele Unite din anii 1980 şi din debutul anilor 2000). Rezultatul imediat şi dureros al unei asemenea acţiuni ar fi creşterea deficitelor guvernamentale. Iar acestea provoacă reduceri inevitabile ale alocărilor pentru protecţia socială şi serviciile publice de bază.

Studiul cu privire la impozite citat anterior (Stepanyan 2003) afirmă că diminuarea plafonului pentru impozitele marginale în venitul personal şi profiturile corporative nu are un impact sesizabil asupra majorării veniturilor din impozite. Nu există motive să se creadă că economiile oamenilor vor fi responsabile pentru micşorarea impozitelor pe veniturile personale, deoarece cetăţenii din ţările cu venituri mici sau cu venituri diminuate fac mai multe economii din precauţie. Studiul nu a identificat nici o dovadă că investiţiile private au crescut datorită micşorării impozitelor aplicate profiturilor corporative, deşi s-ar putea presupune o majorare cel puţin modestă (în timp ce alţi factori rămân constanţi). Şi, în sfârşit, în ţările în care şomajul şi insuficienţa locurilor de muncă sunt înalte, impozitele mici aplicate veniturilor personale nu-i conving pe oameni să solicite mai multe locuri de muncă.

Acest studiu evidenţiază mai degrabă simplificarea sistemelor de impozitare, reducerea scutirilor inutile sau consolidarea administrării şi crearea consensului ca bază pentru colectarea mai multor venituri. Dat fiind că ratele impozitelor pe venit personal şi profituri corporative au fost diminuate în multe ţări cu economii în tranziţie, o reducere ulterioară va avea probabil mai mult efecte negative asupra colectării veniturilor.

Guvernul Moldovei a micşorat deja ratele impozitului pe profituri corporative. Această rată moderată era de 28% în anul 2001 şi a scăzut de la 32% în 1997. În 2004, ea a fost de 20%. Către anul 2006, numai în doi ani, se programează o scădere până la doar 15%, adică mai puţin de jumătate cât reprezenta în 1997. Această strategie este elaborată, în parte, pentru a încuraja legalizarea întreprinderilor în cadrul economiei formale şi declararea tuturor profiturilor câştigate de ele. De asemenea, strategia este elaborată pentru a transforma Moldova într-un paradis fiscal pentru investitorii străini, după cum s-a întâmplat deja în Irlanda.

În acelaşi timp cu micşorarea bruscă de către guvern a ratei de impozitare, executivul planifică în CCTM că veniturile din impozitul pe profituri corporative se vor majora de la 10.8% din totalul veniturilor în 2004 până la 12.2% în 2007. Cu toate acestea, dacă companiile au reuşit să evite plata impozitul de 28%, nu există nici o garanţie că ele vor renunţa la

această practică la rata de 15%. În plus, nu există nici o garanție că investitorii străini vor veni în Moldova mai ales datorită impozitelor corporative mici. Într-o economie, mai importante decât ratele impozitelor sunt oportunitățile de generare a profitului, care depind parțial de capacitatea guvernului de a utiliza cheltuielile publice, în special, investițiile publice, pentru a stimula economia. Pe măsură ce economia creşte şi profiturile corporative se majorează, ratele moderate ale impozitului pe profiturile corporative, precum cele de 25%, nu ar reprezenta o piedică semnificativă pentru investițiile străine.

O parte a problemei pe care o creează colectarea impozitului pe profiturile corporative este mărimea scutirilor de impozite. Conform declarațiilor pe venit din anul 2003, scutirile de impozit au constituit 315 milioane lei, iar investitorilor străini le-a revenit circa 50 milioane lei din această sumă. Aproximativ 145 milioane lei de scutiri au fost dispuse companiilor autohtone pentru a încuraja investițiile în mijloace fixe şi construcții. Experiența internațională demonstrează că asemenea stimulente fiscale au un efect slab asupra investițiilor private, dar erodează baza de impozitare.

Reformele planificate ale impozitului pe venitul personal sunt în mare parte similare cu cele pentru impozitul pe profiturile corporative. În 2003, venitul personal de până la 12,180 lei era impozitat la rata de 10%, 12,180-16,200 lei la 15% şi mai sus - la 25%. Aceste rate reflectă o reducere de la valoarea maximă precedentă de 32%. Se intenționează că până în 2007, rata impozitului pentru veniturile mici va scădea până la 7%, pentru venituri medii - la 10% şi pentru veniturile mari - până la 15% (Vezi Tabelul 3.1).

Această modificare în favoarea ratelor marginale foarte mici face sistemul impozitelor directe cu siguranță mai puțin progresiv. Persoanele cu venituri mici vor beneficia de o reducere de trei puncte procentuale, cele cu venituri medii – de cinci puncte procentuale, iar cele cu venituri mari - de o reducere de zece puncte procentuale, ceea ce va face structura impozitelor semnificativ mai puțin progresivă într-o țară cu o inegalitate înaltă. În anul 2003, raportul ratei impozitului pentru venituri medii la rata impozitului pentru venituri mici a fost de 1.5, iar raportul ratei impozitului pentru venituri mari la rata impozitului pentru venituri mici a fost de 2.5. În 2007, primul coeficient se va reduce până la 1.43 şi al doilea până la 2.14.

Aceste schimbării vor slăbi egalitatea verticală a sistemului de impozite din Moldova. Contribuabilii cu o capacitate mai mare de plată vor beneficia de impozite comparative mai mici. În termeni relativi, contribuabilii cu venituri mici vor obține cele mai puține beneficii. În Moldova ratele impozitelor pe venitul personal raportate la PIB sunt deja mici în comparație cu alte țări cu economii în tranziție. În 2000, acest procent a fost de 1.5, în timp ce media neponderată pentru alte economii în tranziție a fost de două ori mai mare, adică de 3.2% (Stepanyan 2003, p. 16).

Dacă guvernul va reduce cea mai înaltă rata marginală pentru veniturile personale, aceasta va fi mult mai mică decât ratele comparabile din majoritatea altor țări în curs de tranziție din Europa Centrală şi de Est şi CSI (Tabelul 3.2). De exemplu, în 2003, cea mai înaltă rată marginală a acestui impozit în Bulgaria a fost de 29%, în România – 40% şi în Slovenia – 50%. Doar în Bulgaria cea mai înaltă rată este comparabilă cu cea Moldo-

Tabelul 3.1 *Ratele impozitului pe venitul personal şi modificările preconizate*

Nivelul venitului 2003	Rata impozitului 2003	Nivelul venitului 2007	Rata impozitului 2007	Descreşterea, puncte procentuale
Venituri mici	10	Venituri mici	7	3
Venituri medii	15	Venituri medii	10	5
Venituri mari	25	Venituri mari	15	10

SURSĂ: CCTM 2004

vei, de 20%. În Europa de Vest, ratele marginale ale impozitului tind să fie chiar mai înalte: 45% în Italia, 49% în Germania şi 59% în Danemarca (Tabelul 3.2). În comparaţie cu alte ţări din regiune, Moldova a planificat un experiment ce prioritizează oferta, ceea ce este potenţial periculos pentru sistemul său de impozitare.

Tabelul 3.2 indică, de asemenea, că cea mai înaltă rată a impozitului pentru profiturile corporative în Moldova în 2003 era cea mai mică printre cele treisprezece ţări citate. (2003 reprezintă ultimul an în care ratele de impozitare pot fi comparate de la o ţară la alta). În ultimii ani, ţările s-au confruntat cu constrângeri sau li s-a recomandat autoritar să micşoreze ratele de impozitare pentru activităţile comerciale. Există şi alte ţări care au optat pentru rate mici la impozitele corporative ca să atragă investiţii străine. În Irlanda impozitul corporativ este de 16%; în Lituania şi Macedonia – 15%. Totuşi, guvernul trebuie să studieze atent experienţa acestor ţări pentru a determina dacă Moldova are aceleaşi avantaje ca şi Irlanda şi ce succese au înregistrat unele ţări cu economii în tranziţie, precum Lituania.

Studiul lui Stepanyan a relevat că veniturile din impozitele pentru profitul corporativ în Lituania s-au diminuat de la 5.8% din PIB în 1992 până la 1.9% în 1996 şi au scăzut ulterior până la doar la 0.7% în 2000 (Stepanyan 2003, p. 18). În 1991, rata pe profitul corporativ în Lituania a fost de 29% şi în 2000 s-a redus până la 24%. Scutirile, precum cele acordate investiţiilor străine, sunt şi ele o parte a problemei. Acelaşi studiu a constatat că în Moldova veniturile din impozite s-au micşorat de la 4.9% din PIB în 1995 până la 1.5% în 2000. Procentajul mediei neponderate pentru toate ţările incluse în acest studiu a fost de 2.5% în 2000.

Tabelul 3.2 *Cele mai înalte rate marginale ale impozitului pe venitul personal şi profiturile corporative în diferite ţări, 2003 (procente)*

Ţara	Personal	Corporativ
Moldova 2004	25	20
Moldova Planificat 2007	15	15
Bulgaria	29	24
Polonia	40	27
România	40	25
Slovacia	38	25
Slovenia	50	25
Ucraina	40	30
Belgia	50	39
Danemarca	59	30
Germania	49	27
Grecia	40	35
Italia	45	34
Olanda	52	35

SURSĂ: Indicatorii Mondiali ai Dezvoltării 2004, Tabelul 5.6

Dacă Moldova va adera la Uniunea Europeană, ea va avea nevoie de un sistem de impozite care generează venituri suficiente pentru finanţarea cheltuielilor publice în valoare comparabilă cu cea a ţărilor Uniunii Europene. După cum a fost remarcat în capitolul precedent, aderarea Moldovei la UE va fi compromisă considerabil dacă Moldova va fi considerată de către actualii membri ca un paradis fiscal, unde să se transfere companiile. În 2000, în Moldova venitul global colectat de guvern din impozite a fost de aproximativ 22% din PIB (Stepanyan 2003, p. 20). Această rată pare favorabilă în comparaţie cu proporţia înregistrată în alte ţări cu venituri mici, precum Republica Kirghizia (aproape 12%), Georgia (14%) şi Azerbaidjan (14.5%). Însă procentajul mediei neponderate pentru statele din OCDE a fost de aproximativ 38%. Obiectivul strategic al Moldovei ar putea să urmărească anume acest nivel de impozitare, şi nu să-l micşoreze până la nivelul celorlalte ţări cu venituri mici şi economii în tranziţie.

Reducerea în continuare a ratei impozitului pe profiturile corporative până la 15% va plasa Moldova sub pragul impozitelor existente în majoritatea altor țări europene şi CIS. Moldova ar putea probabil să restabilească impozitul său marginal cel mai înalt până la 25%, să-şi mențină cea mai înaltă rată marginală a impozitului pe venitul personal la fel la 25%, dar cu toate acestea va avea un sistem de impozitare relativ mai puțin progresiv decât în majoritatea țărilor din regiune.

Preocuparea Guvernului este că impozitele directe (cu excepția, contribuțiilor la asigurările sociale şi medicale) ca procent din veniturile totale au descrescut începând cu anul 1997. Deşi impozitele pe profiturile corporative au constituit 8.3% din veniturile totale în 1997, ele s-au redus la 7.7% în 2003. În mod similar, impozitele pe venitul personal au descrescut de la 9.6% până la 8.3% între anii 1997 şi 2003. Luând în considerație acest declin, nu este preferabil să se micşoreze ratele impozitelor pe venitul personal şi profiturile corporative. Acest raport recomandă să se mențină structura impozitelor pe venitul personal din anul 2003 (şi anume, ratele de 10, 15 şi 25%), iar rata impozitului pe profiturile corporative să fie iarăşi de 25%, ceea ce ar contribui la durabilitatea structurii fiscale, potrivită cu reducerea sărăciei.

Impozitele pe proprietate, precum impozitul pe bunuri imobile şi cel funciar, de asemenea s-au micşorat. Împreună, impozitul pe bunuri imobile şi cel funciar s-au diminuat de la 1.3% din PIB în 1999 la 0.7% în 2003. Pe măsură ce economia creşte şi se majorează valoarea bunurilor pe termen lung, valoarea veniturilor pe proprietate trebuie să sporească şi ea. Aceasta depinde de o înregistrare mai bună şi evaluarea proprietății la valoarea pieței, pe care guvernul încearcă să le implementeze. În plus, aceasta depinde de majorarea ratelor impozitelor pe proprietate. Un asemenea efort ar putea fi făcut de întregul sistem de impozitare mai progresiv, deoarece impozitele pe proprietate afectează predominant gospodăriile casnice cele mai bogate.

Opțiunile ce merită a fi examinate atent vizează eforturile comune de a înregistra şi a impozita bunurile imobiliare din spațiile urbane şi de a majora impozitele funciare pentru companiile agricole mari. Guvernul a studiat posibilitatea de a mări impozitul funciar pentru a substitui alte forme de impozitare, de exemplu, pentru veniturile gospodăriilor țărăneşti sau pentru produse agricole. Această politică trebuie examinată, separat, ca un mijloc eficient de sporire a veniturilor şi de transfer al unei părți mai mari a incidenței asupra gospodăriilor casnice mai bogate. Impozitele funciare sunt de obicei o modalitate mai eficientă de majorare a veniturilor decât impozitele pentru veniturile gospodăriilor țărăneşti, care sunt mai dificil de măsurat.

În concluzie, guvernul trebuie să se concentreze asupra sporirii veniturilor din impozite printr-o structură mai progresivă, şi să nu rişte pierderi de venituri din cauza diminuării de progresivitate a structurii verticale a sistemului de impozitare. În acest scop, guvernul ar putea iniția un efort comun de consolidare a eficienței taxei pe valoarea adăugată, care a fost selectată ca bază a sistemului de impozitare în Moldova, şi să asigure că impactul este într-adevăr progresiv. Pentru a garanta o dinamică a sistemului de impozitare pe măsură ce veniturile per capita continuă să crească, guvernul trebuie să mențină structura curentă a ratelor impozitelor pe venitul personal şi profiturile corporative. În fine, rata impozitului pe profiturile corporative trebuie să fie stabilită din nou la 25%, în concordanță cu valoarea maximă a ratei impozitului pe venitul personal.

Pentru a obține o eficiență mai mare a sistemului de impozitare (prin diminuarea ratelor), mulți reformatori tradiționaliști ai impozitării au sacrificat progresivitatea şi astfel au redus perspectivele de creştere a veniturilor. Însă versiunea radicală a unei asemenea recomandări provine de la economiştii care cred în prioritizarea ofertei de impozitare; din păcate, nu există nici o probă pragmatică ce poate confirma că diminuarea impozitelor pe venitul personal şi profiturile corporative va conduce la o sporire semnificativă a veniturilor. Justificarea lor este că baza impozabilă se va extinde, dacă ratele impozitelor se diminuează, în special, pentru cei cu venituri mari. Dar totuşi, este mai mult probabil că baza de impozitare se va extinde datorită unei creşte-

ri economice durabile şi atotcuprinzătoare şi unei administrări mai eficiente a impozitelor, decât prin micşorarea impozitelor pe veniturile personale şi profiturile corporative. Intenţia declarată a Moldovei de a reduce radical aceste rate trezeşte îngrijorare.

3.3 Povara datoriilor externe şi interne

Guvernul Moldovei continuă să deţină datorii externe considerabile care îi limitează capacitatea de a aloca venituri publice pentru stimularea creşterii economice şi reducerea sărăciei. Datoriile externe sunt o moştenire tragică a perioadei de tranziţie anterioare, când veniturile medii au scăzut brusc la nivelul ţărilor cu venituri mici, în timp ce instituţiile financiare externe au refuzat să acorde împrumuturi în condiţii preferenţiale (vezi Capitolul 2).

În anul 1992, datoriile publice externe constituiau doar 16.5 milioane dolari SUA; însă către 1997 ele au crescut până la peste 709 milioane dolari SUA (Tabelul 3.3). Cea mai mare valoare a datoriilor publice externe a fost atinsă în anul 2000 cu 781 milioane dolari SUA. Din anul 2000, guvernul a depus eforturi pentru a reduce datoriile publice externe. De exemplu, guvernul a răscumpărat datoriile faţă de Gazprom din Rusia şi Corporaţia Hewlett Packard. În acelaşi timp, guvernul a încercat să restructureze creditele comerciale către bănci şi euro-obligaţiile rămase şi datoriile faţă de creditorii bilaterali care nu făceau parte din Clubul de la Paris. În rezultat, datoriile externe s-au micşorat până la 672 milioane dolari SUA în 2004, adică 25.7% din PIB-ul Moldovei.

Guvernul a plătit un preţ mare alocând fonduri pentru reducerea datoriilor, care ar fi putut fi utilizate pentru stimularea creşterii economice şi reducerea sărăciei. În lipsa unor alternative reale, această concesiune a fost probabil inevitabilă. Guvernul poate fi felicitat pentru succesul în reducerea datoriei la proporţii ce permit o administrare mai uşoară, însă creditorii externi ar putea facilita acest proces prin oferirea unui grad mai înalt pentru restructurare.

Tabelul 3.3 *Datoriile publice externe, 1992-2004 (milioane dolari SUA)*

Anul	Total Datorii	Anul	Total Datorii
1992	16.5	1999	661.9
1993	188.5	2000	781.3
1994	345.1	2001	699.8
1995	401.3	2002	724.3
1996	540.2	2003	751.4
1997	709.1	2004	660.7
1998	719.6		

SURSĂ: Guvernul Moldovei, Ministerul Finanţelor

Datorită eforturilor depuse de guvern, instituţiile multilaterale deţin în prezent 63% din datoriile externe ale Moldovei, iar creditorii bilaterali - 33%. Restul de 5% sunt datorii comerciale. Moldova va continua să deţină datorii substanţiale atâta timp cât Fondul Monetar Internaţional nu va ajunge la un acord cu guvernul asupra Fondului de Dezvoltare şi Reducere a Sărăciei (vezi Capitolul 2). Fără acest acord, guvernul nu poate să înceapă negocierile cu instituţiile Bretton Woods privind datoriile multilaterale sau să deschidă negocierile cu Clubul de la Paris privind datoriile bilaterale. Aprobarea unei strategii naţionale proprii de reducere a sărăciei ar putea fi o condiţie suficientă pentru încheierea acestui acord.

Guvernul şi-a asigurat un răgaz temporar acumulând amânări ale achitării datoriilor şi restructurând euro-obligaţiile. Pentru a plăti datoria externă la timp şi în întregime în 2002, ar fi trebuit să fie alocate 62% din veniturile publice totale; în realitate, au fost alocate 28%. Trebuie să fie clar că cifra de peste 60% este o proporţie inacceptabil de mare, luând în consideraţie şi alte necesităţi care trebuiau acoperite din veniturile publice. În 2003, achitarea tuturor datoriilor ar fi solicitat jumătate din veniturile publice, în comparaţie cu 23% alocate în prezent. În consecinţă, datoriile restante faţă de creditorii externi au crescut de la 3.4 milioane dolari SUA în 2000 la 69.9 milioane dolari SUA în 2003. Deoarece creditorii multilaterali şi marii creditori bilaterali au refuzat să

renegocieze datoriile faţă de ei, guvernul nu are altă alternativă decât să acumuleze datorii restante sau să reducă drastic cheltuielile pentru serviciile sociale.

Odată cu începerea negocierilor privind datoriile multilaterale, guvernul are un argument puternic în favoarea sa, dat fiind faptul că acele credite au fost acordate în condiţiile BIRD din greşeală, iar acum ele ar trebui refinanţate în condiţiile mai favorabile ale IDA. O estimare din anul 2001 susţine că numai economiile pe achitarea dobânzii sunt de 157 milioane dolari SUA (Olortegui 2001). Guvernul va putea, de asemenea, încerca să restructureze datoriile sale bilaterale faţă de Clubul de la Paris şi să utilizeze noile condiţii ca bază pentru renegocierea datoriilor sale comerciale restante.

Tabelul 3.4 *Raportul dintre datorii şi exporturi al unor ţări în curs de tranziţie cu venituri mici.*

Ţara	Datorii/ Exporturi	Clasificarea datoriilor
Armenia	111	L
Georgia	144	M
Kirghizia	221	S
Moldova	**126**	**M**
Mongolia	107	M
Tadjikistan	124	S
Uzbekistan	136	M

SURSĂ: Indicatorii Mondiali ai Dezvoltării 2004, Tabelul 4.17. 'L' (datorii mici); 'M' (datorii medii); 'S' (datorii mari)

În valoare curentă, datoria externă a Moldovei reprezintă 126% din valoarea exporturilor sale în anul 2002 (Tabelul 3.4). Aceasta o plasează în categoria altor ţări în curs de tranziţie cu venituri mici (Armenia, Georgia, Kirghizia, Mongolia, Tadjikistan şi Uzbekistan), care deţin o datorie externă substanţială. Deşi asemenea datorii împiedică grav capacitatea de a accelera creşterea economică, aproape nici un stat de pe această listă nu se califică drept 'ţară cu datorii mari' în cadrul iniţiativei HIPC (pentru ţările cu cele mai mari datorii). Doar Republica Kirghizia, cu un raport al datoriilor faţă de exporturi de 221%, s-ar putea califică pentru acest program. Problemele legate de datoriile externe ale acestor ţări cu venituri mici nu au fost studiate suficient de bine. În ciuda promisiunilor făcute, agenţiile de dezvoltare internaţionale nu au lansat iniţiative pentru diminuarea poverii de datorii a acestor ţări în tranziţie, deşi asemenea iniţiative ar trebui să reprezinte o prioritare.

Din cauza politicilor promovate de creditorii multilaterali şi bilaterali, guvernul Moldovei a fost nevoit să găsească propriile soluţii. El a reuşit să achite creditele comerciale, să renegocieze datoriile în euro-obligaţiuni şi să semneze acorduri privind datoriile bilaterale faţă de România şi Turcia. Există o doză de ironie în faptul că aceste ţări au fost mai generoase în chestiunea datoriilor decât multe ţări mai bogate. Guvernul a răscumpărat de asemenea datoria sa faţă de RAO Gazprom din Rusia, după ce a retras în 2004 o datorie neplătită de 140 de milioane dolari SUA, şi datoria faţă de Hewlett Packard, achitând o datorie restantă de 11 milioane dolari SUA.

În pofida absenţei unei susţineri din partea agenţiilor financiare internaţionale, guvernul a reuşit să-şi facă mai uşor de administrat datoriile, atât cele externe, cât şi cele interne. În 2004, datoria publică totală reprezenta circa 37% din PIB, în comparaţie cu 57% în 2002 (Tabelul 3.5). Reducerea datoriei externe, de la 44.4% în 2002 la 25.7% în 2004, reprezintă aproape în exclusivitate o reducere operată datoriei totale.

Tabelul 3.5 *Total datorii de stat, externe şi interne (% din PIB)*

Tipul datoriei	2002	2003	2004	2007 (Planificat)
Datorii interne	12.5	10.6	11.6	8.3
Datorii externe	44.4	36.0	25.7	25.9
Total Datorii	56.9	46.6	37.3	34.2

SURSĂ: CCTM 2004 şi Ministerul Finanţelor

După lansarea discuțiilor cu creditorii bilaterali din Clubul de la Paris şi creditorii multilaterali, poziția guvernului ar trebui să fie mai puternică decât în trecut pentru a negocia anularea sau refinanțarea datoriilor. Rusia, care este țară membră a Clubului de la Paris, este cel mai mare creditor al Moldovei, fiind urmată de Statele Unite. Germania, Italia şi Japonia dețin proporții relativ mici ale datoriei Moldovei. Anularea unor datorii multilaterale este adecvată, deoarece Moldova a fost forțată să accepte condiții comerciale de creditare atunci când trebuia să beneficieze de condiții preferențiale. Moldova a devenit eligibilă pentru creditare preferențială doar în anul 1997, după criza economică gravă prin care a trecut. Unele instituții multilaterale au argumentat că în debutul anilor 1990 guvernul Moldovei nu a solicitat condiții preferențiale pentru creditate. La drept vorbind, este dificil să crezi această versiune. Chiar dacă a fost adevărată, ea nu scuteşte aceleaşi instituții multilaterale, la fel ca şi instituțiile publice, de responsabilitatea de a fi oferit guvernului recomandări tehnice mai bune privind categoria creditelor pe care acesta să şi le asume.

Pentru a finanța propriile deficite bugetare din anii 1990, care au fost generate, în primul rând, de deservirea datoriilor externe, guvernul nu avea alte alternative decât să mărească datoriile interne. Această dependență, adică datoria externă care condiționează mărirea datoriei interne cu dobânzi înalte, accentuează caracterul contradictoriu al politicii de contractare a împrumuturilor în termeni BIRD, care nu creează bunuri ce ar putea genera venituri pentru rambursarea lor (vezi Capitolul 2). Mai târziu, guvernul a redus datoria internă, de la 12.5% din PIB în 2002 la 11.5% în 2004 şi planifică s-o micşoreze până la 8.3% în 2007 (Tabelul 3.5). Aceasta se va putea realiza prin reducerea emiterii hârtiilor de valoare, extinderea scandențelor şi achitarea creditelor față de Banca Națională a Moldovei. Problema datoriei interne s-a agravat în timpul crizei financiare din Rusia, când guvernul a fost forțat să facă împrumuturi de la banca centrală pentru a finanța cheltuielile neacoperite de venituri. În anul 1998, a fost înregistrată cea mai mare valoare a datoriei interne – 17.2% din PIB.

Veniturile provenite din privatizare nu au fost şi nu vor fi suficiente pentru diminuarea datoriei interne. Există puține proprietăți de stat care ar putea fi privatizate; şi în orice caz, nu este clar dacă privatizarea ar fi cea mai reuşită alternativă. O opțiune mai bună, pe care guvernul a început s-o urmeze, a fost extinderea scadenței multor hârtii de valoare interne de la unul sau doi ani la trei-cinci ani, în locul obligațiilor de stat care au scadențe până la un an.

La sfârşitul lui 2004, s-a mărit pe neaşteptate cererea pentru obligațiile de stat pe termen scurt, poate datorită transferurilor de peste hotare, chiar dacă dobânda pentru ele era mai mică decât rata inflației. Atât timp cât scadențele pentru hârtiile de valoare sunt extinse şi cererea pentru ele se menține, deservirea datoriei interne este posibilă. Problema constă în faptul că aceste resurse financiare sunt utilizate pentru a plăti datoriile, şi nu pentru investiții publice; cu alte cuvinte, politica de creştere a gradului de îndatorare fără a crea bunuri este aplicată în continuare, dar sub altă formă.

La mijlocul anilor 1990, guvernul s-a confruntat cu o problemă semnificativă legată de datoriile externe, din cauza majorării cheltuielilor pentru importurile de energie de la Gazprom, o companie privată din Rusia. Această datorie provine din anul 1994, când Gazprom a mărit prețurile pentru gaze până la nivelul celor mondiale şi a început să încaseze mai mulți bani pentru livrările de gaz către compania Moldova Gaz, care, de asemenea, este o companie privată. Pentru că guvernul a decis, din rațiuni de echitate, să nu majoreze prețurile de consum pentru gospodăriile casnice şi pentru unele activități de producție, comerțul cu gaze a generat pierderi. În consecință, guvernul a considerat necesar să-şi asume datoria față de Gazprom (care a crescut până la 11.2% din PIB în 1994). Această datorie s-a majorat alarmant în anii 1998-1999. Totuşi, guvernul şi-a răscumpărat datoria în 1999, achitând 36.4 milioane dolari SUA din suma datoriei restante de 140 milioane dolari SUA. Atunci când datoria a crescut din nou după 1999, guvernul a plătit 50.1 milioane dolari SUA în

2004 pentru a retrage noua datorie restantă de 114.5 milioane dolari SUA.

În fine, guvernul a reuşit să-şi administreze datoriile externe şi interne. Pentru aceasta s-a plătit un preţ înalt, unul care ar fi putut fi diminuat substanţial, dacă creditorii oficiali ar fi fost mai generoşi cu asistenţa acordată. Fără mari eforturi instituţiile Bretton Woods ar fi putut fi mai generoase în relaţiile lor cu Moldova. După cum a fost remarcat în Capitolul 1, ele au amânat aprobarea Strategiei de Creştere Economică şi Reducere a Sărăciei până la sfârşitul anului 2004 şi când strategia a fost acceptată, nu s-a permis accesul la instrumentele preferenţiale. Dacă s-ar fi acordat sprijin total, în special de către FMI, guvernul ar fi putut încerca să diminueze sau să restructureze datoriile sale externe către instituţiile multilaterale şi creditorii bilaterali din Clubul de la Paris. Din perspectiva evoluţiilor recente, lipsa de încredere reciprocă între guvern şi creditorii săi multilaterali nu poate fi atribuită numai primului.

Deoarece a suportat multe dificultăţi încercând să reducă datoriile sale comerciale şi faţă de creditorii bilaterali ce nu sunt membri ai Clubului de la Paris, guvernul are acum o poziţie mai solidă pentru a face lobby în favoarea unor condiţii mai favorabile de restructurare a datoriei externe restante. Punctul de plecare pentru aceste negocieri este recunoaşterea generală a faptului că Moldova ar fi trebuit să beneficieze de credite în condiţii preferenţiale, în locul celor comerciale, începând cu primele împrumuturi contractate în debutul anilor 1990. Astfel, diferenţialul între dobânzile acumulate pentru cele două tipuri de credite trebuie să fie iertat imediat. Pe lângă dobânda rezultată din diferenţa între condiţiile BIRD şi IDA, scadenţele datoriilor nepreferenţiale trebuie să fie restructurate imediat. Condiţiile Houston pentru restructurare, care sunt puţin mai generoase, ar putea implica, de exemplu, plata datoriei peste 20 de ani, cu o perioadă de graţie de 10 ani. În rezultat, valoarea netă curentă a datoriilor Moldovei ar trebui să scadă substanţial, creând perspective mai largi pentru creşterea economică şi reducerea sărăciei.

Negocierea unui compromis ar fi în interesele ambelor părţi – ale guvernului Moldovei şi ale creditorilor săi – şi va lucra în favoarea angajamentelor acestora pentru creşterea economică şi reducerea sărăciei. Un asemenea aranjament ar fi în beneficiul cetăţenilor Moldovei, pentru că fondurile care au fost destinate deservirii datoriei ar putea fi eliberate pentru a finanţa investiţiile publice atât de necesare pentru infrastructura economică şi socială şi prestarea serviciilor publice de bază.

3.4 Compoziţia cheltuielilor publice

După cum s-a susţinut anterior, guvernul Moldovei a implementat o politică fiscal-bugetară relativ strictă, cu un deficit aproape nul în anii 2001-2002. În 2003, guvernul a obţinut un surplus în valoare de 1.6% din PIB şi intenţionează să înregistreze un surplus mai mare de un procent din PIB în anul 2004. Luând în consideraţie cheltuielile pentru fondurile de asigurare socială şi medicală, cheltuielile publice totale constituiau, conform CCTM, 33.8% din PIB în 2003. Raportul cheltuielilor curente faţă de PIB a crescut în anii 2000-2003, înregistrând valoarea sa cea mai mare de 27.2% (Tabelul 3.6) şi se planifică că acesta se va majora la 29.6% în anul 2007 (Tabelul 3.7). Şi invers, raportul cheltuielilor capitale faţă de PIB urmează să se micşoreze de la 5.1% în 2000 la 3% în 2007 (Tabelul 3.7). Aceasta nu promite nimic bun pentru creşterea economică durabilă în Moldova, pentru că investiţiile publice pot fi un stimulent puternic pentru investiţiile private. De altfel, dacă ele sunt prea mici, investiţiile private se vor reduce.

O parte componentă a problemei este faptul că o treime din cheltuielile capitale publice sunt finanţate din granturi externe. Dar Moldova nu are un program de investiţii publice pentru a raţionaliza aceste investiţii. Pentru a obţine progrese în realizarea priorităţilor dezvoltării naţionale, investiţiile

publice ar trebui să se bazeze pe mobilizarea veniturilor autohtone. La rândul său, aceasta depinde de mobilizarea economiilor interne, care rămân a fi foarte mici în Moldova. În afară de generarea veniturilor, există o problemă mai largă – cea a neacumulării de capital, atât privat, cât şi public. Faptul că Moldova contează atât de mult pe asistenţa externă pentru finanţarea investiţiilor publice contribuie la fragmentarea şi lipsa de coerenţă în efectuarea investiţiilor publice, care sunt parţial determinate de priorităţile interne şi parţial de priorităţile donatorilor. Moldova are nevoie de un program consolidat şi coordonat de investiţii publice mai ambiţios, orientat mai mult spre efectuarea investiţiilor în favoarea creşterii economice şi axat mai puternic asupra reducerii sărăciei.

Tabelul 3.6 *Compoziţia cheltuielilor publice (% din PIB)*

Categoria de cheltuieli	2000	2001	2002	2003	2004 (apr.)
Total cheltuieli	36.4	31.4	33.9	33.8	34.9
Deservirea datoriilor	6.4	4.2	2.2	2.1	2.9
Credite nete	0.2	0.1	0.3	0.2	0.1
Cheltuieli curente	25.1	23.8	27.1	27.2	28.1
Cheltuieli capitale	5.1	3.6	5.0	4.6	4.0

SURSĂ: CCTM 2004

Nu toate investiţiile capitale alocate în buget sunt debursate. În 2003, doar 61% din fondurile alocate investiţiilor publice au fost debursate (IDIS Viitorul 2004, p. 25). O altă problemă este că Chişinăul beneficiază de circa 70% din toate investiţiile capitale (Ibid, p. 25), iar localităţile rurale, unde infrastructura este extrem de slabă, primesc o mică porţiune din total.

În cadrul cheltuielilor curente, se planifică doar o majorare nesemnificativă a fondului de salarii al sectorului public, de la 7.7% din PIB în 2000 la 8.1% în 2007. Între anii 1998 şi 2002, numărul angajaţilor s-a redus cu 15%, dintre care 80% au fost angajaţi din educaţie şi ocrotirea sănătăţii. Aceasta nu este o abordare a reformei sectorului public care să favorizeze săracii. Cu toate acestea, guvernul a mărit salariile acestor lucrători cu venituri mici. Totuşi, salariile din sectorul public rămân a fi modeste.

Se preconizează că alte categorii mici, precum subvenţiile pentru întreprinderi, vor descreşte sau vor rămâne constante în următorii ani. Cheltuielile generale pentru bunuri şi servicii şi transferurile sociale sunt cele două categorii care se vor majora. Cheltuielile pentru asigurarea medicală s-au ridicat de la zero în 2003 la 3.5% din PIB în 2004. Aceasta este principala explicaţie pentru majorarea nivelurilor anticipate de cheltuieli pentru bunuri şi servicii de la 5.9% în 2002 la 8.5% în 2007. Sporirea planificată a transferurilor sociale de la 8.8% din PIB în 2000 la 11.0% în 2007 se explică printr-o creştere la principala sa sub-categorie – cheltuielile pentru asigurările sociale – de la 8.2 % la 9.7%.

Tabelul 3.7 *Cheltuieli curente şi capitale (% din PIB)*

Categoria de cheltuieli	2000	2001	2002	2003	2004 (Apr)	2005 (Plan)	2005 (Plan)	2005 (Plan)
Cheltuieli curente	25.1	23.8	27.1	27.2	28.1	29.9	29.7	29.6
Cheltuieli capitale	5.1	3.6	5.0	4.6	4.0	4.0	3.3	3.0
Total Cheltuieli	36.4	31.4	33.9	33.8	34.9	36.4	35.0	34.3

SURSĂ: CCTM 2004

Comparând majorarea cheltuielilor pentru asigurările sociale şi medicale cu descreşterea cheltuielilor capitale, se pot determina priorităţile bugetare curente. Din cauza colapsului dezastruos al protecţiei sociale din anii 1990, guvernul a fost forţat să favorizeze protecţia socială şi programele de indemnizaţii în detrimentul investiţiilor publice ce condiţionează creşterea economică. Cheltuielile capitale mici sunt în parte condiţionate de declinul planificat al granturilor şi creditelor externe destinate cheltuielilor capitale. În ciuda acestui fapt, dacă asistenţa externă se majorează, ea probabil va fi acordată, în conformitate cu priorităţile comune ale donatorilor, pentru finanţarea cheltuielilor în domeniul sănătăţii şi educaţiei, în detrimentul serviciilor economice şi investiţiilor. Intenţia oficială a guvernului este de a menţine constant nivelul finanţării interne a investiţiilor publice în anii 2005-2007 şi de a le direcţiona spre activităţile de construcţie, care sunt extrem de necesare. Însă tendinţa generală de reducere a finanţării investiţiilor anunţă concentrarea eforturilor guvernului asupra ameliorării pe termen scurt a sărăciei, în locul reducerii ei substanţiale pe termen lung.

Examinarea tendinţelor în cheltuielile pentru servicii sociale şi economice pe parcursul anilor 2000-2004 evidenţiază o neglijare relativă a serviciilor economice. Cheltuielile pentru educaţie şi ocrotirea sănătăţii au crescut pe parcursul perioadei date (Tabelul 3.8). Şi invers, cheltuielile pentru agricultură, transport şi comunicaţii s-au diminuat. În general, ponderea serviciilor sociale în PIB s-a majorat de la 19.6% la 21.3%, în timp ce ponderea serviciilor economice s-a micşorat de la 4.3% la 4%. Se planifică o descreştere în continuare a cheltuielilor pentru serviciile economice până la 3.2% în 2007, în timp ce cheltuielile pentru serviciile sociale vor rămâne practic constante la 21.4%[51].

Table 3.8 *Cheltuielile publice pe sectoare (% din PIB)*

Categoria bugetului	2000	2001	2002	2003	2004 (Apr.)
Servicii generale	5.0	4.9	6.0	5.9	5.8
Servicii sociale	19.6	18.1	21.2	21.2	21.3
Educaţie	5.7	6.0	6.8	6.7	6.4
Sănătate	3.2	3.2	4.0	4.0	4.5
Asistenţă socială	10.0	8.4	9.6	9.7	9.8
Servicii economice	4.3	3.2	3.7	3.7	4.0
Agricultură	1.3	0.6	0.8	1.1	1.0
Transport şi comunicaţii	0.9	0.5	0.5	0.5	0.8
Servicii comunale	0.9	1.3	1.7	1.3	1.1

SURSĂ: CCTM 2004

Luând în consideraţie importanţa agriculturii şi a sectorului agro-industrial pentru creşterea ulterioară şi pentru exporturi, lipsa cheltuielilor pentru serviciile economice în acest sector, în special, a investiţiilor publice, nu este optimă. În plus, absenţa investiţiilor publice în infrastructura de transport, comunicaţii şi resurse energetice conduce la eroziunea bazei pentru o creştere durabilă pe termen lung. Infrastructura rurală şi agricolă este esenţială pentru dezvoltarea industrială a Moldovei, precum şi pentru dezvoltarea agriculturii. Chiar în comparaţie cu economiile vecine în curs de tranziţie, Moldova acordă relativ puţină atenţie serviciilor economice şi relativ multă atenţie serviciilor sociale. Deşi aceasta se datorează parţial caracterului profund al recesiunii prin care a trecut ţara, un astfel de mod de alocare a resurselor publice sugerează că recuperarea completă dintr-un asemenea declin catastrofal va dura mai mult decât s-a anticipat.

51 Tendinţele investiţiilor publice reflectă priorităţile generale care sunt reprezentate de serviciile sociale. În 2003, de exemplu, când investiţiile publice au constituit 4.6% din PIB, 13.5% au fost alocate pentru agricultură. În acelaşi an, 11.6% au fost alocate pentru ocrotirea sănătăţii şi 17% pentru educaţie. Deci, împreună, sectoarele ocrotirii sănătăţii şi educaţiei au beneficiat de 28.6% din toate investiţiile publice. Alte 11.5% au fost alocate pentru serviciile comunitare şi locuinţe.

3.5 Sărăcia, inegalitatea şi bugetul

Finanțele publice - atât cheltuielile, cât şi impozitele - pot fi utilizate ca instrumente puternice şi eficiente de reducere a sărăciei în Moldova. Țara dispune de instituțiile şi capacitatea umană necesare de a utiliza bugetul de stat pentru a direcționa creşterea economică în favoarea celor săraci. Printre principalele restricții se numără, totuşi: 1) moralul modest al funcționarilor publici, care cu timpul ar putea fi ameliorat prin majorarea salariilor; şi 2) necesitatea unui angajament al guvernului față de implementarea politicilor de cheltuieli şi impozitare favorabile săracilor.

Două măsuri concrete ar putea facilita bugetarea în favoarea celor săraci. În primul rând, Ministerul Finanțelor ar putea instituționaliza evaluarea impactului asupra sărăciei produs de fiecare buget anual. La inițiativa guvernului, parlamentul ar putea adopta o lege ce ar stipula că o asemenea evaluare trebuie prezentată anual împreună cu bugetul. Evaluarea sărăciei ar putea include un capitol separat privind impactul eventual al bugetului asupra distribuirii veniturilor.

La fel de importantă este evaluarea separată a impactului bugetului asupra bărbaților şi femeilor, şi nu doar asupra gospodăriilor casnice sărace. O asemenea evaluare ar face mai transparente beneficiile directe pentru bărbați şi femei ale tuturor cheltuielilor şi impozitelor. Unul din motivele pentru care discriminarea împotriva femeilor este prezentă în procesul de bugetare este faptul că impactul cheltuielilor asupra bărbaților şi femeilor este invizibil, ceea ce face dificile dezbaterile publice. Pentru asemenea evaluări există metodologii standard, care sunt incluse în programele de asistență ale unor donatori şi creditori.

Capitolul 4:

Sărăcie, inegalitate şi politici în Moldova

4.1 Introducere

Sărăcia în Moldova are caracteristici comune cu sărăcia din alte economii aflate în tranziţie din regiune, dar este definită şi de unele aspecte specifice care solicită analize şi politici ajustate la situaţia din ţară. Principalele constatări ale analizei sugerează, în primul rând, că sărăcia de ambele tipuri s-a extins rapid după anul 1991. Cu puţine excepţii, ele încă nu au revenit la nivelurile înregistrate înainte de tranziţie. Deşi cele mai recente studii oficiale şi ştiinţifice privind sărăcia în Moldova sunt datate cu cel târziu anul 1997, înţelegerea completă a tendinţelor, cauzelor şi răspunsurilor în situaţia dificilă curentă şi a realizărilor ce trebuie recuperate necesită studierea problemei sărăciei în contextul istoric adecvat, adică al anilor 1989-2004.

În al doilea rând, spre deosebire de ţările în curs de dezvoltare din America Latină afectate de criza datoriilor în anii 1980, dar similar cu alte republici ale fostei Uniuni Sovietice, tendinţele multor indicatori ai bunăstării arată o evidentă variaţie conjugată. Aceasta sugerează că extinderea sărăciei are un caracter structural şi multilateral. În al treilea rând, variaţia conjugată puternică între indicatorii bunăstării demonstrează că sărăcia în Moldova îmbină 1) venituri şi consumuri mici, 2) rate înalte ale mortalităţii şi morbidităţii, 3) acces redus la serviciile subvenţionate de ocrotire a sănătăţii şi educaţie, 4) excludere socială sporită, 5) participare limitată în procesul de luare a deciziilor şi 6) lipsa de împuternicire a celor săraci. Problema nu poate fi rezolvată numai prin implementarea unor politici axate pe reducerea sărăciei cauzate de venituri mici, dar necesită o abordare mai globală.

În al patrulea rând, profilul sărăciei bazat pe analiza datelor disponibile şi pe o trecere în revistă a studiilor existente prezintă o imagine ce a fost observată în câteva alte economii în curs de tranziţie. Sărăcia este în general o problemă a localităţilor rurale, şaptezeci de procente din totalul săracilor sunt lucrători agricoli şi fermieri mici. Gospodăriile casnice în oraşele mici în care funcţiona o fabrică sau o uzină au fost afectate cel mai grav, deşi numărul acestora este relativ mic. Factorii demografici – genul, vârsta înaintată şi dizabilităţile – nu au reprezentat cauzele dominante ale sărăciei, deşi aceştia contează pentru unele categorii, de exemplu, familiile cu trei sau mai mulţi copii. De asemenea, nivelul educaţiei nu influenţează semnificativ nivelul sărăciei, cu excepţia persoanelor cu studii superioare. Această constatare, tipică pentru economiile în curs de tranziţie, nu este caracteristică pentru alte ţări în curs de dezvoltare cu venituri per capita similare.

În al cincilea rând, motivele unei asemenea deteriorări vaste a bunăstării între anii 1991 şi 2000 şi ameliorările modeste înregistrate mai târziu au rezultat din colapsul anilor 1992-1996, criza financiară din 1998-99 şi ricoşeul remarcabil al creşterii care a început în 2001. În studiile despre sărăcia în Moldova adesea a fost ignorat faptul că extinderea iniţială a sărăciei cauzate de venituri mici a rezultat din creşterea inegalităţii pe parcursul acelei perioade (1991-1996, vezi Capitolul 2). În mod similar, perspectivele de reducere a sărăciei depind de capacitatea politicilor aplicate de a stimula un model mai echitabil de creştere.

În contextul factorilor multipli care afectează nivelul de trai, o ofensivă serioasă împotriva sărăciei necesită intervenţii pe mai multe fronturi, printr-o creştere economică în favoarea celor săraci caracterizată prin investiţii mai semnificative în agricultură (vezi Capitolul

7), creştere caracterizată printr-o rată mai mare a ocupaţiei (discutată în Capitolul 6), politici de sprijin pentru piaţa muncii (de asemenea, Capitolul 6) şi mobilizarea transferurilor de peste hotare ale migranţilor (Capitolul 5).

4.2 Tendinţe ale sărăciei

Sărăcia a existat în Moldova şi înainte de introducerea reformelor de piaţă. Datorită angajării depline a populaţiei, unei distribuiri egale a veniturilor şi stabilităţii preţurilor în timpul perioadei socialiste, sărăcia cauzată de venituri mici a fost nesemnificativă şi a afectat în principal categoriile marginale ale populaţiei. Atkinson şi Micklewrigth (1992) sugerează că în anul 1989 proporţia angajaţilor cu salarii mai mici de „minimumul oficial" era de circa cincizeci de procente. O examinare mai atentă revelă că situaţia era mai puţin pozitivă decât sugerează datele statistice despre venituri, pentru că distribuirea consumului real era afectată de cozi şi o distribuire a bunurilor cu raţia, sisteme duble de distribuire, pieţe paralele şi diferenţe regionale în livrarea bunurilor de consum. Aceşti factori aveau un efect de inegalitate evident asupra distribuirii sărăciei de consum şi bunăstării familiilor. Cu toate acestea, sărăcia din perioadă anterioară tranziţiei era mică în comparaţie cu situaţia de la mijlocul anilor 1990.

În Moldova sărăcia a început să crească în anii 1990-1991, exact înainte de lansarea oficială a tranziţiei. Extinderea ei din următorii cincisprezece ani este indiscutabilă, deşi nivelul şi tendinţele ei pentru anii 1989-96 pot fi estimate doar aproximativ, prin metode indirecte. În pofida deteriorării grave a condiţiilor de viaţă în anii 1992-96, sărăcia a fost recunoscută de politicieni abia în anul 1997, când au fost prezentate primele cercetări ale bugetelor gospodăriilor casnice.

În anii 1991-1996, ţara a fost devastată de o gravă criză economică (vezi Capitolul 2), colapsul Comecon a provocat majorarea masivă a preţurilor pentru resursele energetice, conflictul intern din 1992 şi inundaţiile din 1992 şi 1994 au avut un efect negativ major asupra agriculturii şi sectorului de prelucrare a produselor alimentare. Această perioadă a fost caracterizată prin declinul brusc şi prelungit al PIB-ului per capita şi creşterea remarcabilă a inegalităţii veniturilor (de asemenea, vezi Capitolul 2). Deşi nu există informaţii exacte disponibile, se poate estima cu titlu de probă că în rezultatul colapsului economic,[52] hiperinflaţiei şi creşterii severe a inegalităţii, rata sărăciei per capita (RSPC) s-a majorat în această perioadă, până la 65-70% în anul 1995, şi posibil chiar mai mult în primii ani de hiperinflaţie. Colapsul catastrofal al sectorului de producţie este responsabil pentru mai mult de jumătate din creşterea sărăciei în anii 1991-96. Pe parcursul acestei perioade, totuşi, sărăcia s-a extins şi din cauza înrăutăţirii remarcabile a distribuirii veniturilor.[53] Indicele Gini al distribuirii veniturilor brute s-a majorat de la 0.250 în 1989 până la 0.392 în 1992 şi s-a stabilizat la aproximativ acelaşi nivel în anii 1993-95. Hiperinflaţia, modificarea remarcabilă a preţurilor şi reducerea cheltuielilor publice sociale de asemenea au contribuit la răspândirea sărăciei.

În anul 1997 şi în prima jumătate a lui 1998, producţia a sporit puţin (creştere de 1.6% în 1997), iar inegalitatea a ajuns la coeficientul Gini de 0.42. Chiar dacă nu există date directe disponibile, estimările indirecte (pe baza metodei din nota de pe această pagină) arată că este posibil că în aceşti doi ani

52 O modalitate tentativă de a reconstitui tendinţa sărăciei constă în utilizarea relaţiei stabilite de Bourguignon (2002), care a arătat că orice variaţie procentuală a ratei sărăciei per capita (RSPC/RSPC) poate fi descompusă matematic în suma algebrică ponderată a deviaţiei procentuale în venitul mediu (determinată ca Gini/Gini). Indicatorii (adică, elasticitatea creşterii sărăciei şi inegalităţii cauzate de sărăcie) pot fi găsiţi în Tabelul 3, iar rata sărăciei din 1997 poate fi utilizată pentru a determina retroactiv rata sărăciei în 1992-1996. Valeriu Prohniţchi a elaborat o metodă alternativă interesantă care dă rezultate ce nu sunt compatibile cu constatările UMSP pentru anii 1997-2202.

53 Deşi datele privind distribuirea veniturilor bazate pe cercetări efectuate pe eşantioane selectate aleatoriu sunt disponibile numai din 1997, datele privind distribuirea veniturilor (cele din anii 1997-2002) tind să covarieze considerabil cu indicii inegalităţii de venituri şi consum obţinuţi în baza datelor cercetărilor veniturilor.

sărăcia a descrescut de la circa 60% până la în jur de 50%. Această recuperare modestă a fost inversată din august 1998 până la sfârşitul anului 1999. Reculul a coincis cu criza financiară din Rusia şi deprecierea de 100% a rublei care a afectat exporturile din Moldova şi emigraţia în Rusia. În anii 1997-1998, sărăcia şi sărăcia extremă au crescut până la peste 70% şi 60%, respectiv (Banca Mondială 2004b, p.80).

După anul 2000, în cele din urmă, a început creşterea economică durabilă. Inegalitatea s-a micşorat nesemnificativ în anii 2001-2002 şi considerabil în anul 2003, după cum arată Tabelul 4.1. Ameliorarea din 2003 a fost caracterizată de creşterea bruscă a ponderii veniturilor chintilei inferioare, în pofida descreşterii volumului producţiei agricole din acelaşi an *(Economic Statewatch T2/2004),* confirmând efectul favorabil al extinderii universale a producţiei (6.3%) asupra distribuirii veniturilor şi sărăciei. În rezultatul acestor efecte, pe lângă stabilitatea preţurilor, s-a realizat descreşterea ratei sărăciei per capita, care la sfârşitul anului 2002 a ajuns la 40%, conform estimărilor UMSP, şi la 48.5%, conform estimărilor Băncii Mondiale. În 2003, rata sărăciei, potrivit UMSP, a descrescut până la circa 26% şi rata sărăciei extreme a scăzut la 15%, cu elasticitatea creşterii cu efect de diminuare a sărăciei de peste cinci, ceea ce îndreptăţeşte studierea şi chiar acceptarea reducerii inegalităţii din anul 2003. În timp ce inegalitatea de consum s-a diminuat cu 3 puncte (de la 39.5 la 36.6 în anii 1999-2002, vezi Tabelul 4.2), reducerea de circa 30% a sărăciei a fost cauzată de îmbunătăţirea distribuirii cheltuielilor de consum. Această estimare ar putea fi parţial o iluzie statistică generată de o contabilizare mai eficientă a stocurilor de produse alimentare ale gospodăriilor agricole.

Aceste concluzii preliminare privind reducerea incidenţei sărăciei sunt puse la îndoială de rezultatele auto-evaluării statutului sărăciei, efectuată în august 2002. Studiul a relevat că 68% din gospodăriile casnice intervievate se consideră sărace, o rată mult mai înaltă decât cea estimată de UMSP (40.4%) sau Banca Mondială (48.5%). Diferenţele pot fi interpretate în mai multe moduri. Prima observaţie este că pragurile sărăciei utilizate de UMSP şi Banca Mondială sunt prea joase şi, prin urmare, subestimează nivelul real al sărăciei după cum el este perceput de gospodăriile casnice. O altă explicaţie este că intervievaţii asociază termenul „sărăcie" cu „venituri mici", care diferă de pragurile sărăciei utilizate de UMSP şi Banca Mondială, ce se axează numai asupra privaţiunii grave. Cu toate acestea, spre deosebire de indicatorii „obiectivi" care indică o rată mai înaltă a sărăciei în spaţiul rural, reacţiile subiective privind sărăcia au fost mai numeroase în localităţile urbane (66% din toate gospodăriile casnice) decât în cele rurale (58%). Aceasta s-ar putea explica prin lipsa de acces pentru majoritatea locuitorilor urbani la pământ sau este rezultatul aşteptărilor mai înalte faţă de nivelul minim de consum al locuitorilor urbani.

Tabelul 4.1 *Distribuirea pe chintile a venitului disponibil, 1998-2003*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Prima chintilă (Q1)	3.9	4.5	4.6	4.3	4.6	5.8
A doua chintilă (Q 2)	9.7	9.8	10.4	10.4	10.4	11.2
A treia chintilă (Q 3)	15.0	14.7	15.1	14.8	15.0	15.5
A patra chintilă (Q 4)	22.6	22.0	21.9	21.7	21.6	21.8
A cincea chintilă (Q 5)	48.8	49.0	48.0	48.8	48.3	45.7
Raportul Q5/Q1	12.1	10.9	10.4	11.3	10.5	7.9

SURSĂ: Buletin Statistic 2004, 'Aspectele privind nivelul de trai al populaţiei', p.27, DSS. Cifrele pot să nu coincidă cu cele din Capitolul 2 din cauza diferenţelor în sursele utilizate.

Tabelul 4.2 *Inegalitatea pentru diferiţi indicatori ai venitului (coeficienţii Gini)*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Inegalitatea veniturilor (disp. Inc)	44	44	44	42	43	42
Inegalitatea consumului		40	40	38	38	36
Inegalitatea salariilor		43	44	39	39	43

SURSĂ: compilat de autor; **NOTĂ:** Inegalităţile de venituri şi consum (calculate în baza Cercetărilor bugetelor gospodăriilor casnice) au fost prezentate de UMSP (2003), iar datele privind inegalitatea salariilor sunt luate din baza de date Transmonee.

Profunzimea sărăciei prezintă chiar variaţii mai mari pe parcursul anilor decât rata sărăciei şi rata sărăciei extreme. În anul 1999, ea a atins 30%, fiind foarte înaltă, şi a fost înregistrată doar în ţările în curs de dezvoltare cu un nivel înalt de privaţiune, apoi a scăzut către anul 2002 până la aproape o treime din valoarea sa. Profunzimea sărăciei extreme s-a redus chiar mai mult, indicând o îmbunătăţire considerabilă a situaţiei celor săraci. În timp ce profunzimea sărăciei de 30% poate spori riscul mortalităţii şi morbidităţii pentru cele mai sărace categorii ale populaţiei, nivelul de 10-15% probabil nu va duce la creşterea mortalităţii şi subnutriţiei grave, dar totuşi, poate reduce accesul la serviciile de îngrijire a sănătăţii, încadrarea în instituţiile de învăţământ şi accesul la alte servicii de bază.

Din perspectiva programelor şi politicilor, este crucial să cunoaştem dacă pe parcursul anilor sărăcia afectează aceleaşi categorii de populaţie sau nu. Dacă afectează aceleaşi categorii, soluţia la problema sărăciei este mai complexă, deoarece prin definiţie, sărăcia are un caracter structural. Într-adevăr, „eternii săraci" adoptă strategii nedurabile de a înfrunta sărăcia, ca de exemplu, vinderea bunurilor în lipsa banilor (pământ, case, animale şi bunurilor de consum pe termen lung), retragerea copiilor din şcoli, şi acţiuni sociale şi umane distructive, precum prostituţia, traficul de organe şi munca copiilor. Aceste acţiuni comportă riscuri considerabile, consolidează sărăcia celor ce le adoptă, cresc probabilitatea transmiterii ei către următoarele generaţii şi produc o cultură a sărăciei şi dependenţei.

Componentul panel al cercetărilor bugetelor gospodăriilor casnice din Moldova permite de a identifica dinamica sărăciei pentru fiecare gospodărie casnică şi, prin agregare, de a evalua dacă sărăcia în Moldova este predominant temporară sau permanentă. Pe parcursul anilor 1997-2002, 86% din populaţie a trăit în sărăcie cel puţin un an. Pentru majoritatea acestor persoane, sărăcia a fost un fenomen temporar: 15.1% din gospodăriile casnice au trăit în sărăcie un an, 20.7% - doi ani, 24.1% - trei ani şi 26.5% - patru ani. Acest grup de săraci permanenţi a fost format predominant din familii cu mulţi copii, cu capul familiei deţinând doar studii secundare, sau din familii de persoane în vârstă care nu sunt rude, dar locuiesc împreună (Banca Mondială 2004b). Totuşi, incidenţa sărăciei repetate an de an tinde să se diminueze: de la 44% din cei ce au fost săraci mai mult de doi ani consecutiv în 1997-98 la 42% în 2000-2001 şi 40% în 2001-2002.

Datele despre proprietatea asupra pământului şi locuinţelor, nivelul studiilor şi acoperirea serviciilor sociale de bază sugerează că în Moldova practic încă nu s-a constituit clasa săracilor „severi". Chiar şi cei 26.5% care, potrivit estimărilor, au fost permanent săraci în anii 1997-2002, ar putea să nu fi fost lipsiţi de bunuri, studii şi acces la serviciile de ocrotire a sănătăţii, dacă profunzimea sărăciei nu este considerabilă. Există unele indicii ale contrariului. De exemplu, în oraşele mici şi satele îndepărtate, aparatele de uz casnic şi sistemele de încălzire s-au defectat, locuinţele nu au fost întreţinute, încadrarea în învăţământ şi cheltuielile pentru ocrotirea sănătăţii nou-născuţilor au fost reduse şi bunurile au fost vândute. Persistenţa veniturilor mici şi inegalitatea înaltă ar putea cauza apatia săracilor pe termen lung şi pierderea speranţei de a ieşi din „cercul vicios al sărăciei". Majorarea volumului de transferuri din străinătate începând cu 1999 s-ar putea să fi redus această atitudine fatalistă şi procesul de consolidare a sărăciei.

4.3 Caracteristici ale sărăciei

Cea mai importantă caracteristică a sărăciei în Moldova este concentrarea ei în spaţiul rural şi în oraşele mici, unde locuiesc 89% din săraci, inclusiv în 2002. Concentrarea sărăciei în localităţile rurale şi oraşele mici a crescut stabil atât în timpul colapsului, cât şi pe durata perioadei de recuperare. În 2002, persoanele ce locuiesc în oraşe mici erau supuse unui risc cu 2.2% mai înalt de a deveni săraci şi unui risc cu 2.9% mai mare de a fi supuşi sărăciei extreme în comparaţie cu locuitorii oraşelor mari (Tabelul 4.3). De asemenea, săracii sunt disproporţionat de des localizaţi în oraşe mici, caracterizate prin industrie distrusă sau dificil de restructurat. Raportul profunzimii sărăciei între oraşele mici şi cele mari este şi mai înalt (de cinci ori). Aceasta înseamnă că în oraşele mici locuiesc proporţional mai mulţi săraci decât în oraşele mari şi că săracii din oraşele mici sunt mai săraci decât săracii din oraşele mari.

Sărăcia din oraşele mici este legată de modelul industrializării adoptat în perioada sovietică, când în fiecare oraş erau construite câteva fabrici de mărime medie, ceea ce a creat o structură foarte nediversificată, similară cu cea din ţările Europei de Vest şi din Statele Unite în aceiaşi perioadă. După liberalizare, aceste fabrici au demonstrat o capacitate limitată de a concura pe piaţă, în nici un caz, din lipsa investiţiilor pentru restructurare. Pe lângă aceasta, în timp ce locuitorii din spaţiul rural îşi puteau suplimenta consumul de alimente prin practicarea agriculturii de subzistenţă, cei din oraşele mici nu aveau această posibilitate.

Totuşi, deşi sărăcia a fost cea mai acută în oraşele mici, majoritatea celor săraci locuiesc în localităţile rurale. Ponderea populaţiei rurale este de circa două treimi (Tabelul 4.3) şi rata sărăciei în acest grup este pe locul doi ca mărime. Pentru populaţia rurală riscul relativ de a deveni săracă şi extrem de săracă era foarte înalt în comparaţie cu oraşele mari, 1.8 şi 2.2 în 2002. Cauzele sărăciei în spaţiul rural rezultă din trei factori. Primul motiv sunt oportunităţile extrem de limitate de angajare în afara sectorului agricol. Majoritatea cuprinzătoare a locuitorilor din spaţiul rural au prelucrat pământul primit în rezultatul reformei funciare sau s-au angajat la gospodăriile agricole mai mari. Datele statistice din Tabelul 4.3 arată că, în timp ce ponderea populaţiei rurale sărace şi extrem de sărace în rândul lucrătorilor agricoli a scăzut, din cauza descreşterii populaţiei rurale, o tendinţă opusă s-a observat în rândul fermierilor (vezi Capitolul 7).

Cu toate acestea, în cele trei regiuni principale (Nord, Sud, Centru), sărăcia nu era distribuită uniform. Rezultatele indică diferenţe considerabile în incidenţa sărăciei în diferite *judeţe*. Există dovezi (UMSP 2002) că incidenţa sărăciei şi sărăciei extreme ar putea varia considerabil între diferite *raioane* ale aceluiaşi *judeţ*, ceea ce ar face complicată, prea detaliată şi costisitoare sarcina de direcţionare geografică a cheltuielilor publice pentru intervenţii în favoarea săracilor. Luând în consideraţie acest caracter eterogen intra-regional şi intra-judeţean, identificarea principalelor grupuri de săraci la nivel naţional nu este suficientă pentru elaborarea unor politici efective de reducere a sărăciei. În plus, ar putea fi necesare acţiuni de cartografiere a sărăciei la nivel local.

În multe ţări, săracii fac parte adesea din familii „incomplete", din familii cu un număr mare de persoane neangajate, din familii conduse de pensionari sau familii care au în componenţă membri cu dizabilităţi. Aceste caracteristici sunt doar parţial adevărate pentru Moldova, ale cărei caracteristici demografice diferă esenţial de alte ţări cu acelaşi venit per capita. În Moldova, motivul principal al sărăciei nu este numărul mare de persoane întreţinute. Tabelul 4.3 sugerează că rata sărăciei şi sărăciei extreme sporeşte stabil odată cu creşterea numărului de copii într-o familie şi că rata sărăciei per capita este mai înaltă decât media naţională în familiile cu mai mult de doi copii. Rata sărăciei descreşte stabil odată cu vârsta. Totuşi, unele din aceste rezultate nu sunt clare, deoarece ele au fost obţinute de către Banca Mondială (2004) care a utilizat „scalele de echivalenţă per capita".[54] Aceasta presupune că copii, adulţii şi persoanele în

54 Nu am putut găsi date similare livrate de UMSP, care utilizează scalele de echivalenţă standard ale OCDE la calcularea ratelor sărăciei.

vârstă au aceleaşi necesităţi de consum şi că nu există economii de scară în consum. Aceste două presupuneri nu sunt de obicei acceptate în studiile despre sărăcie.[55] Tabelul 4.3 Incidența sărăciei şi sărăciei extreme după principalele caracteristici socio-economice

Tabelul 4.3 *Incidența sărăciei şi sărăciei extreme după principalele caracteristici socio-economice*

	Rata sărăciei			Rata sărăciei extreme			Ponderea populației.	Ponderea săracilor			Ponderea populației extrem de sărace		
	1997	1999	2000	1997	1999	2000	2001*	1997	1999	2000	1997	1999	2000*
Național	47.4	71.2	48.5	37.5	61.3	37.8	100	100	100	100	100	100	100
1. Mediu:													
Rural	49.1	75.8	51.6	39.1	65.4	4 .5	.627	.638	.668	.678	.665	.698	.682
Orașe mici	61.0	8 .3	62.5	49.9	72.0	52.4	.162	.157	.183	.200	.202	.190	.254
Orașe mari	31.6	5 .4	28.5	23.3	4 .8	18.3	.210	.206	.148	.122	.133	.112	.064
2. Regiunea:													
Nord		74.2			66.7		.301		.314			.328	
Centru		66.2			53.4		.569		.529			.496	
Sud		86.0			83.0		.130		.157			.176	
3. Mărimea GC													
copii	35.6	6 .5	36.8	26.2	49.2	26.8	.401	.263	.341	.347	.235	.321	.324
unul	47.9	73.0	53.0	38.0	64.5	41.9	.283	.292	.290	.300	.292	.298	.304
doi	55.5	81.3	6 .9	45.7	72.5	48.1	.232	.292	.266	.241	.303	.274	.244
trei	61.3	87.9	75.9	51.2	75.8	65.4	.066	.105	.081	.090	.111	.081	.100
≥ patru	71.7	89.7	87.5	59.9	84.6	83.3	.017	.048	.022	.031	.049	.023	.037
4. Vârsta:													
0-15	54.0	78.6	59.2	43.9	69.4	48.1	24.7	.294	27.2	.264	.301	.280	.276
16-59	45.7	69.1	46.4	36.1	59.7	36.5	61.6	.589	59.8	.616	.588	.600	.622
60 şi mai mult	41.7	67.4	42.4	31.1	54.5	29.7	13.7	.116	13.0	.120	.110	.121	.102
5. Capul GC:													
bărbat	47.5	72.6	49.6	37.3	62.5	38.8	73.3	.737	.747	.703	.731	.747	.705
femeie	46.8	67.3	46.2	38.1	58.0	35.4	26.7	.262	.252	.297	.269	.253	0295
6. Studii ale capului GC	.509	.781	....				.010	.017	.011	. . . .			
analfabet	.461	.732	.527				.108	.130	.111	.116			
primare	.507	.743	.442				.759	.776	.793	.744			
secundare superioare	.289	.490	.244				.123	.075	.085	.058			
7. Ocupația:													
angajat	47.0	71.1	49.6	37.3	61.8	39.5							
fermier	49.1	74.0	53.9	36.8	62.5	45.0	.103						
lucrător agr.	53.5	79.9	66.2	42.6	7 .9	54.0	.251	.075	.107	.207	.073	.105	.217
lucrător n-agr cont	43.1	65.6	4 .9	34.3	56.8	3 .9	.373	.318	.282	.207	.319	.290	.260
propriu	34.8	51.8	33.1	29.3	44.3	24.8	.022	.321	.346	.294	.320	.346	.278
altele	38.9	68.5	25.4	31.4	63.1	21.1	.020	.015	.016	.015	.016	.016	.014
şomer	64.4	73.6	57.0	58.2	7 .0	49.7	.015	.018	.020	.010	.015	.020	.011
pensionar	46.5	71.2	46.8	36.6	58.4	33.9	.231	.253	.230	.252	.251	.220	.229
8. Sectorul:													
agricultură	51.6	78.2	59.1	4 .2	68.6	48.7	.336						
industrie	43.3	59.6	38.0	33.4	52.2	29.7	.069						
construcții	45.6	72.7	44.6	41.0	65.0	35.9	.055						
comerț	46.3	65.3	43.6	38.5	54.4	33.3	.064						
transp. şi com.	45.9	7 .0	37.8	35.0	57.8	25.6	.036						
altele	24.3	53.7	32.5	19.3	44.9	24.3	.015						
admin de stat	36.4	67.1	27.8	27.1	55.0	21.8	.028						
educație	35.6	62.5	33.8	27.8	53.1	23.7	.039						
servicii publ.	44.1	62.7	52.2	37.4	57.3	41.2	.051						

SURSĂ: derivat din datele BM (2004b)
NOTĂ: *Calculat utilizând ponderile populației pentru anul 2001, pentru că nu existau date pentru 2002.

55 Pe lângă aceasta, proba de sensibilitate prezentată de BM (2004, p.75) nu este pe deplin satisfăcătoare, deoarece fixează rata totală a sărăciei şi nu permite modificări odată cu schimbarea scalei de sărăcie.

Cu toate acestea, există dovezi convingătoare că incidența sărăciei şi sărăciei extreme este mai mare în familiile cu trei şi mai mulți copii. Membrii acestor familii sunt mai săraci decât media, pentru că sistemul de subvenții pentru copii nu include toate familiile sau pentru că subvențiile nu sunt suficiente pentru a elimina sărăcia şi pentru că părinții ar fi fost săraci chiar dacă nu aveau copii. Aceste familii formează o cotă relativ mică din total (8.3%). Numărul mediu de copii per familie a scăzut considerabil după independență, în conformitate cu descreşterea ratei totale a fertilității de la 2.3-2.4% în 1989-1991 la 1.2% în 2002. Incidența sporită a sărăciei în familiile mari poate însemna că sărăcia este asociată cu şomajul sau angajarea cu program flexibil a femeilor care trebuie să aibă grijă de copii. Această problemă poate fi soluționată prin implementarea politicilor pentru îngrijirea copiilor şi pentru piețele muncii care ar facilita angajarea femeilor. Indiferent de modul de soluționare, eliminarea sărăciei în familiile sărace, un aspect care ar trebui să fie prioritar, nu ar conduce la eliminarea sărăciei în Moldova.

Mulți copii sunt supuşi unui risc de a deveni săraci mai înalt decât media din cauza caracteristicilor familiilor în care au fost născuți, oricare ar fi dimensiunea familiei. Copiii care locuiesc cu un singur părinte reprezintă 6% din numărul total al copiilor. Cifra s-a majorat din cauza modificării ratelor de divorț şi de mortalitate a adulților, în special, din cauza migrației. UMSP (2002) sugerează că ponderea acestor familii în totalul familiilor sărace a crescut şi reprezenta peste o cincime din categoria celor persistent săraci în anul 2002. Copiii din spațiul rural reprezintă un alt grup deosebit de expus riscului de sărăcie. Din cauza faptului că pentru îngrijirea, alimentarea şi supravegherea unui copil de către părinții este necesar mai mult timp, gospodăriile casnice cu copii având vârstă preşcolară sunt supuse unui risc sporit de a deveni sărace în comparație cu gospodăriile casnice cu copii de vârstă şcolară. Structura alocațiilor pentru copii ar trebui să includă aceste aspecte.

Prin contrast, incidența sărăciei în familiile cu doi copii probabil a fost supraestimată de Banca Mondială. Multe din aceste familii trăiau în sărăcie, dar posibil nu mai jos de medie. Nu este clar dacă principala cauză a problemei este nivelul redus al veniturilor adulților, datorat participării restrânse sau salariilor mici, ori factorul demografic reprezentat de cei doi copii.

Nivelul sărăciei printre pensionari a fost înalt, nu însă în mod semnificativ diferit de media pe țară (Tabelul 4.3), dar riscul lor de a fi supuşi sărăciei extreme era mai mic decât media pe țară. Concluzii similare pot fi făcute în baza Tabelului 4.3, rândul 4, care ilustrează că riscul sărăciei şi sărăciei extreme a fost mai mic în rândul persoanelor cu vârstă peste şaizeci de ani decât media.[56] Aceste rezultate sunt confirmate de analiza logit-regresivă efectuată de UMSP (2002). Faptul că nivelul sărăciei este relativ jos printre pensionari se datorează cuprinderii aproape totale a sistemului de pensii moştenit din perioada sovietică, care a supravieţuit colapsului bugetar din primul deceniu al tranziției. Viitorul acestui sistem a fost pus sub semn de întrebare şi, în consecință, guvernul a introdus (dar a implementat doar limitat) un sistem obligatoriu de asigurare a pensiilor.

O privire asupra situației medii poate fi iluzorie, deoarece pensionarii sunt un grup eterogen. Nivelurile pensiilor variază considerabil, veteranii, veteranii de muncă şi alte categorii privilegiate au pensii mai mari decât media, iar unele categorii primesc pensii mult mai mici decât media. În general, transferurile de pensii sunt moderat regresive. Deşi pen-

56 Aceasta este adevărat cu atât mai mult cu cât, dacă luăm în considerație că estimările sărăciei ale Băncii Mondiale au fost obținute în baza „scalelor echivalenței per capita", s-ar putea susține că, de fapt, consumul energetic al unei persoane neactive de vârstă înaintată este mai mic. Pe de altă parte, pragul sărăciei Băncii Mondiale (şi UMSP) nu a inclus – sau, în cel mai bun caz, a inclus numai o parte din – cheltuielile sporite pentru sănătate ale gospodăriilor casnice – şi în special, ale persoanelor în vârstă care sunt mai predispuse pentru boli decât copiii şi adulții – după reducerea cheltuielilor publice pentru sănătate care a avut loc în anii 1997-2001 şi care a transferat o parte considerabilă a cheltuielilor pentru sănătate asupra familiilor.

sionarii rurali sunt supuşi unui risc mai mare decât media de a deveni săraci, deoarece, deseori, ei deţin loturi de pământ, situaţia este inversă pentru oraşele mari, unde pensionarii angajaţi parţial au fost mai puţin numeroşi. În fine, există dovezi că riscul de sărăcie pentru pensionari sporeşte brusc odată cu vârsta, deoarece capacităţile lor de a câştiga bani descresc. Datele disponibile ale diagnosticului sărăciei efectuat de UMSP 2003 sugerează că incidenţa sărăciei printre persoanele cu dizabilităţi nu este mai înaltă decât pentru restul populaţiei, un rezultat destul de surprinzător, care necesită verificare ulterioară. Incapacitatea lor de a câştiga bani a fost parţial compensată de alocaţiile de stat similare celor pensionare, care au cuprins peste 115 mii persoane în 2002.

Tabelul 4.4 *Pensia medie pe lună şi numărul pensionarilor după categoria pensiei*

Tipul pensiei	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002
	Numărul pensionarilor					Pensia medie/lună (Lei curenţi)				
De vârstă	555.970	535186	516861	495841	472556	87.6	85.0	86.1	143.3	169.8
- minimum	21824	63331	59097	9	0	60.4	64.9	64.9	65.0	. . . .
- privilegiat	13176	13348	12807	12	5	102.9	100.5	101.2	165.2	208.0
Dizabilitaţi	112374	111735	113022	115526	115220	80.6	80.3	82.1	139.6	163.1
De pierdere a capului familiei	35963	34493	37470	36012	33515	65.4	64.4	63.1	88.3	107.3
De muncă	787	803	774	778	716	126.0	127.3	142.8	171.2	225.4
Cernobîl	1375	1595	2049	2178	2175	393.5	396.6	577.3	576.9	559.9
Note										
Pragul sărăciei						128.9	179.2	234.8	257.3	270.7
BM						104.7	130.0	175.2	193.1	201.8
UMSP						250.4	304.6	407.8	555.8	691.9
Salariul mediu										

SURSĂ: Ministerul Muncii şi Protecţiei Sociale (2003): Raportul Social Anual

Experienţa internaţională demonstrează că gospodăriile casnice conduse de femei sunt deseori supuse unui risc de a deveni sărace mai mare ca media. Aceste gospodării casnice şi, în general, femeile, sunt mult mai vulnerabile în faţa sărăciei, pentru că sunt supuse mai multor forme de discriminare ce le afectează poziţia pe piaţa de muncă şi accesul la unele servicii sociale, precum studiile. Însă, deşi discriminarea gender a fost profundă în Moldova, cercetările bugetelor gospodăriilor casnice şi alte studii evidenţiază faptul că gospodăriile casnice conduse de femei sunt supuse unui nivel puţin *mai mic* al sărăciei decât cele conduse de bărbaţi. Dacă această constatare este adevărată, ea poate fi explicată prin trei factori: nivelul de studii printre femei este acelaşi ca printre bărbaţi (o moştenire a perioadei sovietice), industriile care au fost distruse angajau în primul rând bărbaţi şi probabil gospodăriile casnice conduse de femei primesc mai multe transferuri de peste hotare.

În majoritatea ţărilor în curs de dezvoltare, nivelul studiilor este un bun indicator al riscului de sărăcie, dar mai puţin în economiile în curs de tranziţie. Până în 1991, educaţia în Moldova era universală, fără plată, pentru toţi tinerii până la şaisprezece ani. În anul 1999, persoanele analfabete formau doar un procent din populaţie, populaţia cu studii

primare - 10.8%, cu diferite tipuri de studii secundare - 75.9% şi persoanele cu studii superioare - 12.3% (Tabelul 4.3, rândul 6). Cu toate că studiile secundare sunt de obicei o modalitate de a ieşi din sărăcie în ţările cu venituri mici, aceasta nu este valabil pentru Moldova, unde ponderea persoanelor cu asemenea studii era destul de înaltă, iar cererea pentru lor pe piaţă forţei de muncă - destul de mică, din cauza şomajului masiv şi salariilor mici. Riscul de sărăcie scade numai pentru cei cu studii superioare.

Extinderea accesului la studiile superioare ar crea cel mult condiţii de reducere a sărăciei, pentru că persoanele care absolvesc instituţiile de învăţământ trebuie să fie asigurate şi cu locuri de muncă. Problema fundamentală a angajării din Moldova, pentru toate nivelurile de învăţământ, este cererea, nu oferta de calificare. Deşi cei cu studii superioare aveau mai puţine şanse să-şi găsească de lucru, sporirea numărului de absolvenţi ai instituţiilor de învăţământ terţiar nu va provoca probabil nimic mai mult decât ridicarea nivelului mediu de calificare al şomerilor şi generarea unei „inflaţii a specialiştilor" pe piaţa de muncă.

După cum e de aşteptat, şomerii din Moldova sunt supuşi unui risc mai mare de sărăcie şi sărăcie extremă. Datele privind şomajul, pe care se bazează Tabelul 4.3, nu sunt demne de încredere.[57] Tabelul 4.3 presupune o rată a şomajului de mai puţin de 3%, dar studiul DSS a relevat că rata şomajului este de peste 8% pentru acelaşi an (vezi Capitolul 6). În plus, nici una din surse nu a încercat să cuprindă „persoanele descurajate", care au încetat să mai caute un loc de muncă pentru că nu reuşise să găsească de lucru până la acel moment.

O analiză a datelor privind incidenţa sărăciei după sectorul economic (Tabelul 4.3, rândul 8) confirmă că sărăcia este cel mai frecvent înregistrată în agricultură. De asemenea, se arată că gospodăriile casnice unde capul familiei este angajat al sectorului public sunt într-o situaţie mai bună, inclusiv în privinţa studiilor. Riscul lor de sărăcie era cu 15% mai mic decât media pe ţară, dar această afirmaţie nu e adevărată pentru cei angajaţi în „alte servicii publice". În general, lucrătorii din sectorul privat sunt supuşi unui risc mai mare de a deveni săraci decât lucrătorii sectorului public, în primul rând, pentru că majoritatea lucrătorilor din sectorul privat sunt muncitori agricoli.

În principiu, proprietatea asupra pământului, altor bunuri fizice şi financiare, bunurilor de consum pe termen lung şi accesul la credite ar trebui să reducă sărăcia, pentru că gospodăriile casnice le pot utiliza pentru a-şi nivela consumul pe parcursul timpului. În Moldova, sărăcia se corelează deseori cu posedarea bunurilor. Analiza regresivă multi-logit, efectuată de UMSP (2003) pe baza cercetărilor bugetelor gospodăriilor casnice 2001, a evidenţiat că, deşi posedarea pământului agricol şi aparatelor casnice nu este asociată cu reducerea riscului de sărăcie, mărimea locuinţei, posesia aparatelor scumpe şi economiile în conturi bancare sunt asociate cu reducerea sărăciei. Cu alte cuvinte, aparatele scumpe şi mărimea lotului de pământ din proprietate sunt un indicator al nivelului de venituri. Un risc de sărăcie mai mic este de asemenea corelat cu contractarea împrumuturilor de la bănci şi accesul la electricitate. Din perspectiva politicilor, impactul de reducere a sărăciei al creditelor trebuie studiat în continuare, pentru a determina dacă creditele bancare sunt cauza sau rezultatul riscului de sărăcie redus. Dacă sunt cauza lui, ar putea fi implementate programe ce facilitează accesul la credite.

Câteva studii au arătat că transferurile de peste hotare pot avea un efect benefic asupra veniturilor şi sărăciei, deşi pot afecta negativ alte aspecte ale bunăstării gospodăriilor casnice. Moldova ilustrează foarte bine acest compromis, deoarece este una din ţările cu cele mai mari exporturi ale forţei de muncă, cu cele mai mari transferuri de peste hotare ca pondere din PIB şi transferuri private ca venituri disponibile. Efectele migraţiei sunt discutate detaliat în următorul capitol. Aici, trebuie de remarcat că subestimarea general recunoscută

57 În 2002, de exemplu, şomerii erau supuşi unui risc de a deveni extrem de săraci cu 25% mai mare decât cei angajaţi.

a transferurilor din străinătate la nivelul gospodăriilor casnice şi la nivel naţional poate conduce la supraestimarea sărăciei, pentru că cercetările bugetelor gospodăriilor casnice arată că transferurile de peste hotare au avut un impact real considerabil asupra reducerii sărăciei; pentru că mult mai multe familii ar fi rămas sub pragul sărăciei, dacă nu exista posibilitatea migraţiei. Ca o estimare aproximativă, migraţia a redus incidenţa sărăciei în anul 2002 cu circa 20-25% puncte procentuale.

4.4 Modificări ale inegalităţii

Inegalitatea în Moldova a rămas relativ în afara atenţiei atât la nivel oficial, cât şi în discuţiile publice. După cum a fost remarcat în Capitolul 2 şi anterior în acest capitol, din 1991 până în 1997, inegalitatea veniturilor a crescut rapid. Relaţia între inegalitate şi sărăcie poate fi trasată foarte simplu pentru un prag al sărăciei constant. Modificarea procentuală în timp a populaţiei care trăieşte sub pragul sărăciei (*ΔRSPC/RSPC*) poate fi descompusă în modificarea procentuală a PIB per capita (*DPIBc/PIBc*) şi modificarea procentuală a distribuirii veniturilor (măsurată printr-un indice adecvat, ca Gini, DGini/Gini), plus un termen de interacţiune *TI*. Prin definiţie:

(ΔRSPC/RSPC = - DPIB/c + DGini/Gini + TI

Rata sărăciei per capita (RSPC) descreşte odată cu majorarea PIB/c şi elasticitatea variază mult în diferite ţări, şi chiar în diferite perioade, în funcţie de gradul de inegalitate al distribuţiei veniturilor, măsura în care se concentrează în jurul pragului sărăciei şi raportul dintre pragul sărăciei şi venitul mediu per capita (Tabelul 4.5). În această ecuaţie nu este inclusă posibilitatea că o creştere a inegalităţii, sau persistenţa ei la niveluri înalte, la fel ca în cazul Moldovei, poate afecta chiar şi rata de creştere a PIB per capita, astfel, micşorând şi mai mult perspectivele de reducere a sărăciei. Există câteva motive pentru apariţia acestui efect de estompare a creşterii. Mai întâi, atunci când inegalitatea se extinde considerabil, stimulentele celor săraci de a se angaja se reduc. Al doilea motiv este că inegalitatea înaltă restrânge accesul la educaţie şi servicii de ocrotire a sănătăţii pentru o porţiune mare a populaţiei. În al treilea rând, când pieţele financiare sunt imperfecte şi cei săraci nu pot obţine credite, oportunităţile de investiţii sunt concentrate în mâinile celor bogaţi, care investesc în activităţi cu venituri descrescătoare, în timp ce cei săraci, care s-ar implica în activităţi de producţie, nu pot să-şi realizeze potenţialul productiv. În al patrulea rând, inegalitatea înaltă poate reduce impozitele şi accesul la serviciile publice de bază, care sunt esenţiale pentru creştere şi coeziune socială, după cum s-a întâmplat în Moldova. În fine, un grad înaintat al stratificării sociale poate crea instabilitate politică, subestimând eficienţa politicilor publice.

Parţial, creşterea inegalităţii la începutul anilor 1990 în Moldova a fost inevitabilă, ţinând cont de schimbările sistemului economic, colapsul producţiei şi stagnarea prelungită consecutivă. Dar o parte a ei este disfuncţională, legată de ineficienţa dezvoltării legale şi instituţionale din primii ani ai tranziţiei, care nu a reuşit să prevină acumularea relativă şi absolută a bunăstării în mâinile unui grup mic. După cum a fost menţionat anterior, aceste modificări ale inegalităţii au contribuit semnificativ la creşterea ratei sărăciei în primul deceniu al tranziţiei. Politicile de reducere a sărăciei trebuie să aibă drept scop diminuarea nivelului de inegalitate. După cum a fost discutat în Capitolul 3, impozitele şi cheltuielile publice sunt instrumente puternice pentru a realiza acest scop.

Tranziţia spre economia de piaţă a produs modificări semnificative ale structurii veniturilor din gospodăriile ţărăneşti, ceea ce a influenţat inegalitatea distribuirii generale a veniturilor. Într-adevăr, componentele venitului caracterizate prin inegalitate mică (transferurile sociale şi salariile) s-au micşorat, iar cele caracterizate prin inegalitate sporită (profituri, arendă, venituri din activităţi de afaceri şi din comercializarea produselor agricole) au crescut. Cea mai radicală schimbare a fost colapsul economiei bazate pe remunerare, cu o descreştere a

ponderii salariilor de 27% în anii 1991-1997 şi alte două procente până în 1999, cu unele recuperări în anii 2000-2002. Ponderea transferurilor sociale asupra venitului total disponibil s-a diminuat de la 19.2% în 1991 la 11.6% în 1997 (Tabelul 4.5).

Tabelul 4.5 *Structura veniturilor gospodăriilor casnice după principalele tipuri de venit, 1989-2002 (procente)*

Tipul de venit	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2002	Variaţia Gini
Salarii	66.3	57.1	46.7	59.0	36.7	33.8	36.2	.35-.45
Angajat pe cont propriu	14.9	15.1	26.2	12.4	36.7	39.6	32.0	.45-.60
Beneficii sociale, total	11.3	19.2	8.3	7.3	11.6	10.7	13.4	.25-.30
- pensii	na	na	na	4.8	10.7	9.9	12.1	na
- alocaţii pentru copii	na	na	na	1.7	0.4	0.3	0.3	na
- maternitate	na	na	na	na	na	na	na	na
- şomaj	na	na	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	na
- asistenţă socială	na	na	na	0.7	0.4	0.4	0.9	na
Venituri din proprietăţi	na	na	na	0.1	0.2	0.1	0.1	.50-.60
Altele (inclusiv Transferuri)	7.5	8.5	18.5	20.0	14.6	15.7	15.5	.45-.55
Date de referinţă: Nr. gospodăriilor casnice	1325	1325	1327	1325	5876	7651	6159	

SURSĂ: estimări ale autorului provenind din baza de date Transmonee

În paralel, privatizarea proprietăţii de stat şi a pământului, liberalizarea pieţelor şi dezvoltarea activităţilor comerciale au permis crearea oportunităţilor de câştigare a veniturilor, de care a profitat cu succes o mică parte a populaţiei. Toate acestea au mărit ponderea veniturilor sectorului neformal, veniturilor mixte, profiturilor şi altor tipuri de venituri financiare. De exemplu, ponderea veniturilor câştigate în rezultatul lucrului pe cont propriu aproape s-a dublat în anii 1991-2000. Probabil, veniturile din proprietăţi şi arendă au crescut şi ele, deşi este evident că aceste categorii sunt subestimate în datele statistice ale Tabelului 4.5. Pe lângă aceasta, ponderea transferurilor (unde transferurile de peste hotare au format o mare parte) s-au dublat în anii 1991-2002.

Înainte de tranziţie, scala salariilor din Moldova era egalitară, iar coeficientul Gini pentru distribuirea veniturilor brute era de 0.25 în anul 1989. Salariile din diferite sectoare şi în cadrul aceluiaşi sector erau slab diferenţiate. Inegalitatea salariilor a crescut brusc în 1992, cu un indice Gini de 0.40, şi în anii 1992–1999 distribuirea salariilor s-a înrăutăţit şi mai mult, iar valoarea Gini a ajuns la 0.44 (pentru a descreşte până la 0.39 în 2001). Explicaţia standard pentru o modificare atât de mare a inegalităţii veniturilor se axează asupra adoptării noilor reguli de stabilire a salariilor care, spre deosebire de perioada socialistă, stimulează calificarea şi abilităţile profesionale; adică, reprezintă o bază relativă de salarizare. Se subliniază că cererea sporită pentru abilităţi noi (specialişti în domeniul calculatoarelor, contabilitate, limbi străine, analişti financiari şi bancari, etc.) nu era satisfăcută prin ofertă, ceea ce a creat lacune pe piaţa muncii şi o creştere rapidă a salariilor (Vecernik 1994, Banca Mondială 1994). În plus, diminuarea generală a salariilor din Moldova s-a mărit din cauza creşterii inegalităţii salariilor în diferite sectoare economice, care nu era justificată prin diferenţele de abilităţi şi experienţă profesională. Sectoarele în care salariile au crescut relativ sunt: financiar, urmat la o distanţă considerabilă de electricitate, gaze şi furnizarea apei, administraţia publică şi industrie, iar sectoarele care au suferit cele mai mari pierderi sunt: agricultura, sănătatea, educaţia şi, în ultimii ani, comerţul (vezi Capitolul 6).

Dacă nivelul general al salariilor ar fi descrescut moderat, explicaţia standard ar fi avut un

anumit grad de credibilitate. Salariile reale s-au micşorat cu 60-70% în prima jumătate a anilor 1990 şi numai o imaginaţie bogată ar putea explica aceasta prin modificarea relativă a cererii de abilităţi profesionale. O explicaţie mult mai credibilă este colapsul cererii pentru forţa de muncă, atunci când nivelul salariilor continuă să descrească din cauza absenţei aproape totale a sindicatelor, care ar fi putut apăra poziţia angajaţilor.

4.5 Inegalitatea şi reducerea sărăciei

Acum putem studia următorul subiect: cât de repede s-ar reduce sărăcia, dacă politicienii din Moldova ar fi adoptat politici de restricţionare a creşterii inegalităţii. Aceasta poate fi demonstrat printr-un simplu exerciţiu aritmetic de calculare a impactului diferitelor rate ale creşterii şi niveluri ale inegalităţii veniturilor asupra ratei sărăciei. Se utilizează cele mai recente date cu privire la distribuire, anul 2002 fiind considerat anul de bază, iar calculele se efectuează până pentru anul 2007. Trei rate de creştere sunt ipotetice: patru procente (rata medie înregistrată în perioada de recuperare în 2000-2002); rata de creşterea 'Tigrului Asiatic' de 8% pe an, şi rata de creştere lentă de 2%. Exerciţiul presupune două niveluri alternative de inegalitate a distribuirii veniturilor nete disponibile, valoarea coeficientului Gini este de 0.42 la începutul anilor 2000 şi o valoare mai mică de 0.35, care este aproape de cea din Polonia, Ungaria şi Vietnam. De asemenea, este similară cu cea a economiilor de piaţă relativ inegale din vest, Marea Britanie, Statele Unite şi Italia şi mai înaltă decât în economiile de piaţă dezvoltate şi egalitare, Austria, Belgia şi Suedia. Din ţările în curs de dezvoltare, această valoare este apropiată celor din Coreea de Sud şi Taiwan, unde distribuirea bunurilor şi accesul la educaţie sunt egale, pieţele de credit sunt eficiente şi forţa de muncă angajată este de aproape 100%.

În Tabelul 4.6 este calculată rata sărăciei în anii 2003-2007 pentru diferite combinaţii de creştere a PIB şi inegalitate a veniturilor. Rezultatele acestor calcule indică faptul că cea mai rapidă metodă de reducere a sărăciei cu 50% către anul 2007 necesită generarea creşterii durabile şi rapide a PIB-ului de 8%, fără deteriorarea în viitor a distribuirii veniturilor (vezi coloanele 2 şi 3 din tabel).[58] Deşi nu este imposibil, acest rezultat ar fi dificil de obţinut din cauza dezechilibrelor pe care le pot genera în balanţa de plăţi, finanţarea investiţiilor şi capacităţii instituţionale. Un nivel similar al sărăciei, 26.8% în comparaţie cu 25.6%, ar putea fi obţinut dacă Moldova ar înregistra o creştere economică de 4% pe an, ceea ce este mai realizabil şi mai egalitarist. Aceasta ar necesita o creştere generală rapidă în spaţiul rural şi oraşele mici, care deţineau multe locuri de muncă, precum şi în principalele două zone urbane ale ţării. Rata sărăciei ar descreşte cu aproape 40% de la nivelul anului 2002 (coloana 4), dacă ascensiunea de 4% a PIB este obţinută în mod suficient de echitabil, adică, nivelurile inegalităţii sunt similare cu cele înregistrate în Marea Britanie şi Italia. Moldova va trebuie să atingă acest obiectiv ca parte a *acquis communautaires* ce trebuie satisfăcute pentru o posibilă cerere de admitere şi o eventuală aderare la Uniunea Europeană. Conform acestui scenariu, rata sărăciei s-ar micşora până la 30.6% către anul 2007.

Rata sărăciei ar rămâne destul de înaltă în cadrul scenariului de creştere de 2% şi chiar nivelul moderat al inegalităţii ar contribui substanţial la reducerea sărăciei. Efectele benefice ale inegalităţii mai mici ar fi amplificate semnificativ de creşterea constantă şi vor rămâne modeste în cazul creşterii lente. Astfel, atât creşterea, cât şi inegalitatea sunt esenţiale pentru reducerea sărăciei şi orice politică de reducere a sărăciei trebuie să includă ambele mecanisme; singură, creşterea economică este insuficientă; doar egalitatea mai răspândită este de asemenea insuficientă.

58 Pot fi obţinute rezultate mai impresionante dacă rata de creştere a „Tigrului Asiatic" poate fi combinată cu descreşterea coeficientului Gini de la 0.42 la 0.35, adică, de la un nivel destul de înalt la un nivel mediu de inegalitate.

Tabelul 4.6 *Rata sărăciei pentru diferite rate de creştere şi niveluri ale inegalităţii (procente)*
Rata iniţială a sărăciei per capita (2002) = 48.5 %

Ipoteze	Creştere = 8% Ineq = .42	Creştere = 8% Ineq = .35	Creştere = 4% Ineq = .42	Creştere = 4% Ineq = .35	Creştere = 4% Ineq = .30	Creştere = 2% Ineq înaltă = .42	Growth = 2% Ineq înaltă = .35
ECRS*	1.5	2.2	1.5	2.2	2.8	1.5	2.2
2003	42.7	40.0	45.6	44.2	43.1	47.0	46.3
2004	37.5	32.9	42.8	40.3	38.2	45.6	44.3
2005	33.0	27.1	40.3	36.8	34.0	44.3	42.3
2006	29.0	22.3	37.8	33.5	30.1	42.9	40.4
2007	25.6	18.4	35.6	30.6	26.8	41.6	38.6

SURSĂ: calcule ale autorului, utilizând elasticităţile creşterii care reduc sărăcia preluate de la Kakwani şi Song.
NOTE: ECRS înseamnă „elasticitatea creşterii care reduce sărăcia". În acest tabel, elasticitatea este constantă, deşi odată cu creşterea ei, coeficientul (z/m) pragului sărăciei (care este constant) la veniturile medii per capita descreşte, conducând la creşterea ECRS. Acest efect este neglijabil dacă rata de creştere este de 2-4% timp de câţiva ani, dar nu poate fi neglijat dacă rate de creştere este de 8% timp de 5 ani. În acest caz specific (coloanele 1 şi 2) – ceea ce a fost neglijat din cauza simplicităţii – se preconizează că ECRS va creşte cu circa o treime în relaţie cu valoare indicată în rândul 3 al tabelului.

Anexa 1: Surse statistice

Cea mai mare parte a informaţiei din acest capitol provine din corpul de date de nivel micro privind incidenţa sărăciei şi utilizarea serviciilor sociale, care îşi are originea în Studiul Bugetelor Gospodăriilor Casnice, efectuat începând cu anul 1997 de către Departamentul Statistică şi Sociologie şi prezentate sub formă de Rapoarte privind Sărăcia în Moldova (2000, 2001 şi 2002) de către Unitatea de Monitorizare a Sărăciei şi Politicilor (UMSP) din cadrul Ministerului Economiei. Unele date au fost extrase şi din Revista Cheltuielilor Publice (2003) şi Evaluarea Sărăciei efectuată de Banca Mondială în 2004, baza de date Transmonee a UNICEF-IRC[59], Anuarul Statistic din 2003 şi o serie lungă de studii independente realizate în ultimii ani de către agenţii ale Naţiunilor Unite, FMI, Banca Mondială, agenţii de dezvoltare bilaterale şi câteva centre de cercetare din Moldova.

Cu câteva excepţii, informaţia statistică existentă în Moldova se găseşte în volum comparativ abundent şi la o calitate adecvată, ceea ce permite o reconstruire relativ exactă a tendinţelor şi caracteristicilor sărăciei din această ţară. În particular, datorită asistenţei acordate de PNUD şi Banca Mondială, Moldova poate conta pe un volum relativ mare de informaţii privind sărăcia şi tendinţele de inegalitate, cât şi cauzele lor imediate. Studii randomizate de o calitate relativ bună au fost efectuate începând cu 1997, în timp

59 Baza de date Transmonee (a se vedea www.unicef-icdc.org/) prezintă date în formă standardizată pentru toate ţările europene foste membre ale blocului socialist, ce acoperă perioada 1989-2003. Informaţia respectivă vizează (i) indicatori ai bunăstării umane (mortalitatea, mobilitatea, educaţia, nutriţia, abandonul copiilor, criminalitatea etc.), (ii) determinanţii acestora (veniturile, structura şi distribuţia veniturilor, prestaţiile sociale, formarea familiilor, cheltuielile sociale şi prestarea serviciilor, preţurile relative, tabulări decilice ale Studiilor Bugetelor Casnice ş.a.m.d.), şi (iii) informaţie de fond privind situaţia macroeconomică, populaţia ş.a.m.d. Pentru fiecare an şi ţară în baza de date se găsesc aproximativ 1500 de articole de informaţie ce sunt oferite UNICEF-ICDC de către Oficiile Centrale de Statistică din regiune în mod regulat şi conform unei scheme standardizate.

ce pentru anii precedenți există informații ne-randomizate şi non-comparabile (dar oricum utile). Şi datele adunate în activitatea curentă a Departamentului Statistică şi Sociologie sunt în volum relativ mare şi sunt destul de detaliate pentru a putea contribui la o reconstruire a tabloului sărăciei din Moldova. Problemele mai importante, care afectează aceste date, provin din faptul divizării țării în urma conflictului din 1992. În timp ce unii indicatori vizează toată țara, alții se referă doar la partea controlată de autoritățile Moldovei, unde locuieşte cea mai mare parte a populației. Deşi divizarea țării a avut loc în 1992, seriile de populație au fost ajustate abia în 1998.

Analiza determinanților legați de politici şi a celor detaşați de ele privind sărăcia cauzată de venituri mici şi sărăcia detaşată de venit este mai aproximativă, parțial din cauza unor probleme ce afectează datele (studiile gospodăriilor casnice au fost introduse abia în 1997) şi parțial pentru că diferite modele ale sărăciei pun accentul pe aspecte diferite (de exemplu, caracteristici individuale ale gospodăriilor afectate *versus* politicile publice). Domeniul în care analizele suferă de cele mai multe deficiențe priveşte impactul diverselor politici (în special, impactul politicilor macroeconomice şi instituționale dar şi al celor ce țin de dezvoltare şi protecție socială, deşi într-o măsură mai mică)[60] asupra determinanților imediați ai ratei sărăciei şi diverşilor indicatori sociali. Metodologiile pentru acest fel de analiză macro-micro nu sunt definite în totalitate şi necesită o abilitate de a combina diverse fişiere. În sfârşit, din motive legate de disponibilitatea spațiului, nu ne putem permite în acest capitol să abordăm într-un mod adecvat „indicatorii percepuți ai bunăstării" derivați în urma consultațiilor cu săracii prin intermediul studiilor antropologice şi cercetărilor sociologice. Este o lacună importantă, deoarece acest aspect constituie o sursă principală de îmbogățire intelectuală şi a politicilor, după cum o subliniază dezbaterile actuale în jurul aspectelor „calitativ-cantitativ" ale măsurări sărăciei (Kanbur 2003).

Înainte de 1997, anul în care a fost introdus SBGC-ul randomizat ce cuprindea aproximativ 6000 de gospodării şi se efectua în fiecare trimestru, Moldova nu dispunea de un sistem randomizat regulat pentru colectarea datelor privind cheltuielile şi veniturile casnice. Însă se putea recurge la studii timpurii (dar afectate de erori de eşantionare) ce cuprindeau aproape 1350 gospodării şi ofereau o oarecare informație, dar care nu este imediat comparabilă cu informația generată de noile studii ale gospodăriilor casnice. Era imposibilă măsurarea gradului de inegalitate în distribuția veniturilor sau construirea unui profil socio-economic al sărăciei în baza unor microdate selectate în mod aleatoriu. Toate aceste lucruri prezintă o problemă serioasă, pentru că o evaluare adecvată a tendințelor de sărăcie şi a măsurilor şi obiectivelor îndreptate împotriva sărăciei trebuie să se sprijine pe anii 1989/91 drept ani de bază pentru comparație şi nu pe anul 1997 (după cum se procedează în prezent), fiindcă toți indicatorii din acel an erau deja cu mult mai proşti decât în perioada imediat premergătoare tranziției. În toate cazurile când acest lucru este posibil, analiza începe cu anii 1989/91.

În țară nu există un prag al sărăciei oficial sancționat. Mai multe agenții naționale şi internaționale, cât şi analiştii, au produs date privind sărăcia, începând cu UMSP, Banca Mondială, DSS şi unii cercetători. Toate aceste instituții şi savanți recunosc faptul că sărăcia este un fenomen multidimensional ce conține multe aspecte ale bunăstării, ceea ce necesită un şir întreg de instrumente de măsură în baza venitului sau consumului,

60 Componenta de panel din cadrul SBC permite analiza evoluției bunăstării gospodăriilor şi a incidenței sărăciei de venituri, cât şi vulnerabilitatea pe termen lung, şi o măsurare a impactului produs asupra sărăciei de către şocuri şi modificări ale politicilor. Cu toate acestea, utilitatea acestor date pentru analiza politicilor ar spori semnificativ dacă acestea ar putea fi combinate cu datele colectate în mod obişnuit de diverse ramuri ale administrației publice (privind oferta, acoperirea, utilizarea, costurile, incidența beneficiilor etc. ale serviciilor). Astfel de date combinate ar fi în special necesare pentru evaluarea programelor de protecție socială existente sau planificate.

bunurilor, capacităţilor etc. Printre noţiunile sărăciei ce se bazează pe venit/consum, care au fost aplicate în literatura destul de voluminoasă din acest domeniu, se găsesc următoarele concepte: (i) praguri de sărăcie absolută (normale şi extreme – PSAN şi PSAE), care au fost definite pe cale normativă, empirică sau participativă, (ii) praguri de sărăcie relativă (care şi în acest caz denotă sărăcia normală sau extremă, PSRN, PSRE, care au fost în mod necesar stabilite pe cale normativă), (iii) praguri de sărăcie subiectivă (PSS). Metoda de construire a acestor praguri de sărăcie este prezentată pe scurt în continuare, ca să poată fi determinat caracterul lor aplicabil şi util la analiza schimbărilor ce au loc în domeniul sărăciei în Moldova.

Există trei surse principale de estimări ale sărăciei, toate recurgând la datele SBGC produse de DSS, Unitatea de Monitorizare a Sărăciei şi Politicilor (UMSP) a Ministerului Economiei, Banca Mondială (BM) şi Departamentul Statistică şi Sociologie (DSS). Sărăcia este calculată cu ajutorul a două măsuri absolute, cea "normală" şi cea "extremă". Departamentul Statistică şi Sociologie a elaborat pe cale normativă, în urma Hotărârii Guvernului 902 din 28 august 2000, un "standard de consum minim" general unde se includ toate bunurile şi serviciile pe care ar trebui să le consume o familie obişnuită pentru a avea o viaţă decentă. „Pragul de sărăcie absolută normală" (PSAN) este apoi stabilit la 50% din acest „standard de consum minim" după standardizarea tuturor membrilor gospodăriei în termeni de adult echivalent cu aplicarea scărilor de echivalenţă ce acordă o pondere de 1 capului familiei, 0,7 tuturor celorlalţi adulţi şi 0,5 copiilor.

În abordarea practicată de UMSP, pragul sărăciei absolute extreme (PSAE) se stabileşte la nivelul costului generat al 2282 Kcal pe zi generate de produsele alimentare consumate de persoanele din decilele de consum de la a patra la a opta. Preţurile aplicate pentru determinarea costului în lei al pragului sărăciei reprezintă media unităţilor de valoare achitate de cei săraci pentru cantităţile procurate. Se aplică ajustări la diferenţele existente între preţurile urbane şi rurale. Spre deosebire de abordarea Băncii Mondiale, UMSP aplică scările de echivalenţă ale OCDE pentru a standardiza consumul de către diferiţi membri ai familiei în unităţi de adult echivalent. PSAN include şi prezenţa unui coş nealimentar, care este determinat în baza bunurilor consumate de către populaţia ce se află aproape de pragul sărăciei extreme.

PSAE elaborat de către Banca Mondială (2004b) corespunde costului per adult / zi al 2100 calorii (înmulţit cu treizeci pentru a standardiza această cifră la scara unei luni), iar alimentele incluse în acest coş reprezintă nouăzeci de articole consumate efectiv de cei săraci, adică persoanele din decilele de la trei la cinci ale distribuţiei cheltuielilor de consum pe cap de persoană. Acest prag naţional al sărăciei a atins 171,6 lei în 2002 pe persoană / lună. Nu au fost aplicate scări de echivalenţă pentru a standardiza cheltuielile de consum pe cap la adulţi echivalenţi, şi sunt folosite valori de unitate diferite pentru a se ţine cont de diferenţele de preţuri rural/urban.

Banca Mondială a calculat PSAN adăugând o cotă pentru tutun şi medicamente, îmbrăcăminte şi încălţăminte, îngrijirea sănătăţii, educaţie, transport şi comunicaţii, şi distracţii (însă nu utilităţile, locuinţa şi produsele de consum durabile) care reprezintă o medie a consumului efectiv al gospodăriilor din decilele de la trei la cinci (Signoret 2004 în Banca Mondială 2004b). Pentru anul 2002, acest lucru a mărit pragul sărăciei cu 20,2 lei per persoană / lună. Nici în acest caz nu a fost folosită o scară de echivalenţă pentru a standardiza cheltuielile de consum în unităţi de adult echivalent, fiind executate aceleaşi ajustări de preţuri rural/urban.

Chiar dacă pragurile sărăciei relative sunt cunoscute ca puţin utile pentru urmărirea evoluţiei privării materiale în societăţile cu venituri joase şi deşi acestea pot conduce la concluzii de politică greşite (ca in cazurile de recesiuni profunde însoţite de un declin al inegalităţii sau, aşa cum s-a întâmplat în Moldova în 2002, în cazul unei expansiuni rapide însoţită de o deteriorare a distribuţiei

veniturilor) atât Banca Mondială cât şi UMSP s-au aventurat în elaborarea unor praguri de sărăcie de acest fel care au fost aplicate, printre altele, în documente oficiale cum ar fi „Sărăcia în Republica Moldova 2000" al UMSP (2003):

„Pragul sărăciei relative" aplicat de UMSP a fost stabilit la 50% din cheltuielile de consum medii ale gospodăriilor per adult echivalent. Scara de echivalență utilizată în acest caz este aceeaşi ca şi în cazul pragurilor de sărăcie absolută. La rândul său, „pragul de sărăcie relativă extremă" reprezintă valoarea a 40% din cheltuielile de consum medii echivalate ale gospodăriilor. Acest prag a fost stabilit la 50% din media cheltuielilor de consum în gospodării pe cap de persoană, în termeni de adulți echivalenți, sau 210 lei.

La rândul său, „pragul sărăciei relative" aplicat de Banca Mondială (2004b, p. 51) a fost stabilit la 60% din mediana echivalată a cheltuielilor pe an pe cap de persoană. UMSP a calculat de asemenea şi „pragul sărăciei subiective" (PSS), urmând abordarea subiectivă elaborată de Bernard van Praag de la Universitatea din Leiden. Conform acestei metode, gospodăriile sunt întrebate în ce domenii ele se descurcă uşor, în ce domenii mai puțin uşor, mai dificil ş.a.m.d. În plus, mai multe grupuri de gospodării sunt întrebate despre cantitatea de bani care cred ele că le-ar fi suficientă ca să nu se mai afle în sărăcie. Această informație a permis UMSP de a estima câteva praguri ale sărăciei subiective (vezi Tabelul A4.1).[61]

Această metodă posedă un şir de avantaje informaționale, deoarece permite o înțelegere a modului în care percep oamenii (şi nu guvernul sau Banca Mondială sau Națiunile Unite) ceea ce înseamnă să fii sărac, şi astfel ea poate fi relevantă pentru formularea de politici anti-sărăcie. Însă, problema principală a acestei metode este că percepția sărăciei poate fi influențată de mai mulți factori, cum ar fi tendința economiei naționale, aşteptările față de viitor, schimbările climaterice, observarea unei „distanțe economice" în raport cu alte gospodării, sau schimbări emoționale individuale, adică factori ce nu au legătură cu schimbările produse în circumstanțele materiale ale persoanelor intervievate. În orice caz, o abordare de acest fel poate fi o bună completare a metodelor dominante PSAN sau PSAE.

Deşi tendințele şi caracteristicile generale ale sărăciei în Moldova, identificate în baza numeroaselor praguri ale sărăciei, sunt în general consecvente şi permit o analiză relativ clară, şi în timp ce literatura produsă în acest domeniu de către UMSP şi alte organisme naționale şi internaționale este cu adevărat impresionantă, metodele curente de măsurare a sărăciei din Moldova mai pot fi perfecționate în unele privințe. În special, este posibil de a elimina un şir de probleme metodologice privind determinarea nivelului sărăciei şi clasamentul incidenței şi intensității sărăciei printre diverse grupuri. Mai mult, datele pentru Moldova suferă de probleme ale măsurării şi calității, ceea ce ar putea clătina unele concluzii formulate în baza datelor şi procedeelor curente. Problemele principale pot fi rezumate după cum urmează:

Pentru analiza situației din Moldova sunt utilizate prea multe noțiuni ale sărăciei de consum, elaborate de instituții naționale şi internaționale.[62] Tabelul 4A.1 conține douăsprezece praguri ale sărăciei, la care am mai putea adăuga câteva. După cum a fost observat, unele din aceste măsurări (cum ar fi PSRN şi PSRE) nu sunt utile în contextul Moldovei şi trebuie abandonate. La fel, pragul sărăciei internaționale stabilit la US$ 2,15 pe persoană / zi nu este util, căci a fost calculat în baza informației provenind din aproape 20 de țări în curs de dezvoltare care sunt

61 Adusă la extremă, această metodă conține în mod implicit elaborarea unor „praguri ale sărăciei individuale", reprezentând percepția sărăciei şi consumul minim necesar pentru a le depăşi, iar aceste praguri ar putea varia substanțial de la o persoană la alta.

62 UMSP mai calculează şi publică un număr mare de măsurări sintetice ale inegalității (proporții de decile, coeficientul Gini, entropia, Atkinson, Theil etc.) care nu sunt utilizate în analizele ulterioare.

Tabelul A4.1 *Pragurile sărăciei, incidența sărăciei, sărăcia extremă şi decalajul de sărăcie.*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
A. Pragurile sărăciei (toate în lei pe cap / lună la prețuri curente)							
(i) pragul sărăciei absolute (ponderea alimentației este arătată în paranteze)							
- pragul sărăciei normale UMSP	....	128.9 (78)	179.2 (78)	234.8 (78)	257.3 (78)	270.7 (78)	-
- pragul sărăciei normale BM	99.3 (86)	104.7 (84)	130.0 (83)	175.2 (84)	193.1 (85)	201.8 (85)	-
- pragul sărăciei normale DSS	-	-	-	-	....	....	....
- prag sărăc. internaț. US$2,15 BM	85.0 (?)	91.6 (?)	127.6 (?)	167.5 (?)	183.9 (?)	193.7 (?)	-
- pragul sărăciei extreme UMSP	...	101.0 (100)	140.4 (100)	183.9 (100)	201.5 (100)	212.0 (100)	-
- pragul sărăciei extreme BM	85.5 (100)	88.4 (100)	107.8 (100)	147.5 (100)	163.4 (100)	171.6 (100)	-
(ii) pragul sărăciei relative							
- pragul sărăciei relative UMSP							-
- pragul sărăciei relative extreme UMSP						210	-
- pragul sărăciei relative BM							-
(iii) pragul sărăciei subiective							
- pragul sărăciei subiective UMSP							
gospodărie de 1 persoană	-	-	-	301.2	-	-	-
gospodărie de 3 persoane	-	-	-	279.0	-	-	-
gospodărie de 5 persoane	-	-	-	269.3	-	-	-
B. Incidența sărăciei							
- pragul sărăciei normale UMSP	...	52.0	73.0	67.8	54.6	40.4	26.0*
- pragul sărăciei normale BM	47.4	61.6	71.2	70.6	62.4	48.5	....
- pragul sărăciei normale DSS	-	-	-	-	51.2	42.2	....
- pragul sărăc. internaț. BM	43.4	57.7	67.6	67.1	58.4	44.6	....
- pragul sărăciei extreme UMSP	....	37.4	59.7	52.2	38.0	26.2	15.0
- pragul sărăciei extreme BM	37.5	51.7	61.3	60.9	52.0	37.8	....
- prag sărăc. relative normale UMSP	-	23*	23*	23.0*	23.8	22.9*	....
- prag sărăc. relative extreme UMSP	-	-	-	-	13.5	-	-
- prag sărăc. relative normale BM	....	....	....	....	....	....	....
- pragul sărăciei subiective	-	-	-	-	-	84.2	-
- auto-evaluarea de către populație	-	-	-	-	-	68.0	-
C. Decalajul de sărăcie							
- pragul sărăciei normale UMSP	....	19.5	32.3	27.0	19.3	12.4	....
- pragul sărăciei normale BM	16.5	25.1	29.7	28.9	24.0	16.5	....
- pragul sărăc. internaț. BM	....	....	....	....	....	....	....
- pragul sărăciei extreme UMSP	....	12.4	22.7	17.6	11.6	6.6	3.1
- pragul sărăciei extreme BM	12.0	19.3	23.0	22.2	18.0	11.6	....

SURSĂ: Banca Mondială (2004a, 2004b), UMSP (2003), Guv.RM (2004), Note: * estimarea autorului.

foarte diferite de Moldova şi de aceea nu pot fi folosite drept o referinţă pentru analiza situaţiei din Moldova (Pogge and Reddy 2003). Şi referinţele la acest prag al sărăciei pot fi eliminate.

În ceea ce priveşte PSAN şi PSAE estimate în baza datelor interne, este destul de evident faptul că tendinţele identificate în baza metodelor aplicate de UMSP, Banca Mondială şi DSS dezvăluie – în mod explicabil – tendinţe asemănătoare.[63] Cu toate acestea, nivelurile diverselor estimări pot varia de o manieră ce nu trebuie neglijată. De exemplu, în 2002 proporţia numărului de persoane sărace calculată în baza PSAN a fost de 48,5% conform estimărilor Băncii Mondiale şi 40,4% conform UMSP. În al doilea rând, deşi sunt similare, tendinţele obţinute de BM, UMSP, şi DSS nu sunt paralele, ele tind spre convergenţă în perioadele de criză (de exemplu 1998) şi spre divergenţă în anii de recuperare. Trei, scările de echivalenţă diferite folosite în cele trei abordări anterioare fac să se schimbe valoarea PNPS şi, chiar mai important, să se schimbe şi clasamentul sărăciei printre diverse grupuri, după cum este demonstrat de problema actuală privind clasamentul sărăciei printre familiile ai căror capi sunt pensionari în comparaţie cu familiile cu doi copii (vezi în continuare). Grupul din urmă pare să fie în vârful listei sărăciei dacă e să aplicăm scara de echivalenţă per capita fără economiile de volum în consum, însă acest lucru nu se întâmplă dacă aplicăm scara OCDE sau alte scări de echivalenţă. Aceasta este o problemă importantă, fiindcă poate influenţa priorităţile politicilor anti-sărăcie şi ale politicilor de prestaţii în particular.

Această proliferare de măsurări este destul de derutantă – la fel cum sunt şi rezultatele analizelor ce aplică diferite standarde ce nu pot fi comparate. În scopul formulării politicilor, apare necesitatea de a rămâne la PSAN şi PSAE unice (ambele stabilite la un nivel corespunzător, vezi în continuare) şi la câteva măsurări ale inegalităţii, şi în schimb să ne concentrăm pe analiza raportului dintre sărăcie, modificările de politică şi factorii structurali.

În Moldova, pragurile de sărăcie absolută extremă, calculate în baza costului pentru 2100 sau 2278 calorii, sunt inutile. Un prag al sărăciei bazat exclusiv pe alimentaţie ar putea avea o utilitate oarecare într-o ţară subtropicală cu o populaţie mare şi relativ tânără. Însă în Moldova, unde iarna temperatura poate scădea până la minus douăzeci de grade, iar bătrâni reprezintă o parte bună a populaţiei, pentru supravieţuire este nevoie de acces la un minim de adăpost, încălzire, curent electric şi medicamente ce pot salva viaţa. În timp ce în trecut utilităţile şi medicamentele aveau preţuri masiv subvenţionate, în prezent nu mai este aşa. În Moldova, pe timp de iarnă, oamenii care consumă 2100 sau 2278 calorii pe zi şi nimic mai mult se supun unui risc de deces cu mult mai mare, după cum confirmă şi sinistrele date statistice despre mortalitatea în Moldova. Astfel, pragurile de sărăcie bazate exclusiv pe alimentaţie nu par să fie prea utile, din punct de vedere conceptual, pentru identificarea unui minim de supravieţuire.

PSAN elaborate de UMSP şi mai ales cel al Băncii Mondiale sunt scăzute, ceea ce conduce astfel la o subestimare a numărului de persoane sărace, dacă presupunem că toate veniturile în natură sunt incluse cu precizie, vezi în continuare. Ponderea alimentaţiei implicită în PSAN-ul Băncii Mondiale variază între 83 şi 86 (vezi Tabelul A4.1), ceea ce depăşeşte cu mult standardele obişnuite conform cărora ponderea alimentaţiei nu depăşeşte niciodată 75-80% din consumul persoanelor extrem de sărace (lucru ilustrat de asemenea şi de „regula lui Lipton" 80-80). În schimb, ponderea alimentaţiei din PSAN-ul UMSP este de 78%, deci tot la o cotă înaltă însă totuşi aproape de estimările internaţionale. SBC din 2001 arată, de exemplu, că ponderea alimentaţiei la persoanele sărace şi extrem de sărace este respectiv 80,5 şi 81,3, ceea ce înseamnă că ponderea alimentaţiei la nivelul pragului sărăciei trebuie să fie mai joasă.

Valoarea înaltă a acestor ponderi ale alimentaţiei în PSAN-urile estimate de Banca Mondială şi UMSP depinde de metoda apli-

63 Acest lucru nu trebuie să surprindă, deoarece anii cercetaţi au fost caracterizaţi de fluctuaţii sensibile în producţie.

cată pentru calcularea lor. În timp ce componenta alimentară a pragului sărăciei este „normativă" (în sensul că numărul pre-stabilit de calorii asigură o alimentație adecvată), segmentul nealimentar este derivat într-un mod ne-normativ (adică empiric-comportamental), prin care se măsoară ceea ce consumă oamenii aflați în vecinătatea pragului de sărăcie (în realitate sub acest prag, adică decilele de la trei la cinci în cazul Băncii Mondiale şi de la două la patru în cazul UMSP). Cu toate acestea, „cantitățile consumate efectiv" nu garantează în mod neapărat corespunderea unui standard normativ minim. De asemenea, metoda urmată intră în conflict cu teoria consumului. În plus, în cazul PSAN elaborat de Banca Mondială, nu au fost incluse cheltuielile pentru utilități şi locuință (care conform SBC din 2001 reprezintă nu mai puțin de 8,5% şi 8,1% din totalul cheltuielilor celor săraci şi extrem de săraci), excluzând astfel din calculul unui standard minim o componentă esențială pentru atingerea unei bunăstări minime. Această practică este în contradicție profundă cu observarea directă pe teren, unde se acordă o atenție deosebită accesului la aceste articole de consum. De exemplu, în cadrul unui interviu cu acest autor, primarul orașului Floreşti (un orăşel tipic în curs de de-industrializare, de 30.000 oameni) a spus că cei 3500 de pensionari săraci ce locuiesc în orașul său alocă aproximativ 40 la sută din cheltuielile lor de consum şi aşa mici pentru gaz, curent electric şi medicamentele ce nu mai sunt subvenționate. Pentru lunile de iarnă, persoanele extrem de sărace pot solicita o subvenție lunară pentru încălzire în mărime de 16 lei, însă această subvenție este mică în raport cu necesitatea şi, nefiind universală, poate duce la auto-excludere din acest beneficiu din cauza stigmatizării şi costurilor de informare ridicate ce se asociază cu solicitarea dată. Într-adevăr, datele din Tabelul 11 din secțiunea 3 indică asupra faptului că acest fel de subvenție este alocată într-o manieră foarte regresivă.

Reducerea volumului de subvenții pentru sănătate şi educație implică necesitatea de a revizui pragul sărăciei în sens ascendent. Revista cheltuielilor publice pentru 2003 a Băncii Mondiale demonstrează că volumul total de cheltuieli publice pentru sănătate, educație şi protecție socială a scăzut simțitor în perioada 1997-2001, în urma ajustărilor fiscale drastice din 1998-99, atât ca procentaj din PIB, cât şi în termeni reali (Tabelul A4.2). Această reducere bruscă a cheltuielilor sociale a fost însoțită de o creştere a inegalității privind accesul la servicii, deteriorarea calității lor şi introducerea taxelor în sistemul sănătății şi educație. Introducerea taxelor oficiale la instituțiile publice, împreună cu o majorare a plăților neformale, au sporit *de facto* prețurile serviciilor de sănătate, care au ajuns la un nivel cu mult mai înalt decât înainte. Tabelul A4.2 pare să indice asupra faptului că cetățeanul mediu din Moldova a pierdut aproape jumătate din subvențiile de sănătate şi educație acordate de guvern în 1997. În timp, la o parte din acest consum probabil pur şi simplu s-a renunțat, partea cea mai mare însă a fost inclusă printre cheltuielile casnice, ceea ce a sporit costul coşului minim de consum.

Acest lucru înseamnă că valoarea reală a componentei nealimentare din pragul sărăciei ar fi trebuit să sporească în 1989-99 în raport cu 1997, astfel încât să reflecte retragerea subvențiilor din elementele substanțiale ale consumului public în domeniile sănătății şi educației, cât şi ale utilităților şi transportului. Examinând documentele existente nu ne este clar dacă această ajustare, care ar fi trebuit să ducă în timp la o creştere a valorii reale a pragului sărăciei, a fost efectuată de către UMSP sau Banca Mondială.

Măsurarea sărăciei este afectată de faptul dacă toate veniturile înregistrate, şi în caz contrar dacă eroarea cauzată de înregistrarea lor parțială rămâne constantă, scad sau cresc. Este bine cunoscut că proporția cheltuielilor de consum medii per capita calculate în baza SBGC de obicei reprezintă o fracțiune (ce poate varia între 40 şi 150 procente, cu mediana de aproximativ 60) din cheltuielile de consum per capita derivate din conturile naționale (Ravallion 2001). O a doua problemă în această privință, care a fost bine ilustrată prin analiza datelor din India, este că această proporție se poate schimba brusc

în timp, ceea ce pune sub semnul întrebării consecvența tendințelor identificate privind evoluția sărăciei. DSS şi UMSP sunt conştienți de această problemă, deoarece în Moldova componenta monetară şi a transferurilor din venitul național este cea mai scăzută din Europa. Înregistrarea veniturilor agricole este astfel un proces complex ce ar putea subestima cheltuielile de consum efective per capita. La fel, acestui autor nu-i este clară măsura în care volumul tot mai mare de transferuri ale migranților este inclus în conturile de venit şi consum ale SBGC. Informația prezentată în continuare în acest studiu sugerează că, probabil, transferurile sunt înregistrate în cadrul SBGC doar parțial, ceea ce poate conduce la o posibilă subestimare a consumului global al gospodăriilor casnice.

Elasticitatea de creştere estimată în cazul reducerii sărăciei pare destul de înaltă ca să fie credibilă. UMSP a estimat elasticitatea aproximativ la 3, în timp ce valorile Băncii Mondiale (2004b, p.96) sunt aproximativ aceleaşi (deşi cu variații substanțiale de la un an la altul). În pofida acestui fapt, valoarea dată pare să fie incompatibilă cu nivelul comparativ sporit al inegalității veniturilor ce domneşte în țară (Gini de 0,42-0,44) şi cu raportul pragului sărăciei față de venitul mediu per capita la aproximativ 0,5 în 2002, UMSP estimând pentru acest an pragul anual al sărăciei la 3248 lei, în timp ce PIB-ul per capita era de aproximativ 6100 lei (Ministerul Muncii şi Protecției Sociale 2003).

Într-adevăr, conform Tabelului A4.3 în care sunt reproduse estimările realizate de Kak-

Tabelul A4.2 *Bugete globale şi indicele cheltuielilor publice în sănătate, educație şi protecția socială*

Anii	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
A. Procent din PIB									
Venit total	26.6	33.0	30.5	25.1	25.6	22.7	22.5	24.2	23.2
Cheltuieli totale	36.2	40.4	33.9	28.7	26.6	22.7	23.0	22.6	22.1
Deficit/surplus	-9.6	-7.5	-3.3	-3.2	-1.0	0.0	-0.5	1.6	1.1
Cheltuieli sociale	19.9	22.0	16.2	11.8	11.8	10.8	12.4	12.3	11.4
-Educație	10.3	10.0	7.0	4.7	4.5	4.8	5.5	5.5	5.3
-Sănătate	6.7	6.0	4.3	2.9	2.9	2.8	3.5	3.4	2.6
-Cultură, sport, tineret	0.8	0.9	0.9	0.5	0.5	0.4	0.6	0.6	0.6
-Protecție socială*	2.1	5.1	4.0	3.8	3.8	2.6	2.9	2.7	2.9
-Protecție socială **	na	8.4	8.4	6.1	6.2	5.7	na	na	na
B. Indicele cheltuielilor la prețuri constante (1997=100)									
Cheltuieli sociale	na	100	77.5	57.2	57.2	57.0	na	na	na
-Educație	na	100	69.7	50.3	47.7	54.7	na	na	na
-Sănătate	na	100	67.6	45.1	48.8	52.2	na	na	na
-Cultură, sport, tineri	na	na	na	na	na	na	na	na	na
- Protecție socială *	na	na	na	na	na	na	na	na	na
- Protecție socială **	na	na	na	na	na	na	na	na	na

SURSĂ: în baza datelor Băncii Mondiale (2003) şi datelor de buget de la Ministerul Finanțelor oferite de PNUD-Chişinău (e-m Liudmila Barcari). * include numai transferurile de la bugetul de stat către fondul asigurărilor sociale, ** include prestațiile fondului asigurărilor sociale finanțate prin impozitarea salariilor şi care nu sunt incluse în bugetul de stat.

wani şi Song (2003) în baza unui eşantion mare de "episoade de sărăcie-creştere" în cazul unor ţări cu niveluri de inegalitate diferite, elasticitatea creşterii pentru reducerea sărăciei în Moldova ar trebui să fie între 1,4 şi 1,6. Rămân a fi clarificate motivele discrepanţei dintre datele obţinute de UMSP şi cele din Tabelul A4.3. Discrepanţa se poate datora ameliorărilor recent intervenite în colectarea informaţiei despre consumul alimentar şi inventarul alimentar din cadrul SBGC, ceea ce a cauzat un spor în veniturile rurale mai rapid decât ceea ce s-ar fi obţinut dacă nu s-ar fi schimbat metodologia. A doua explicaţie este că distribuţia cheltuielilor de consum nu este constantă şi prezintă o înmănunchere în jurul pragului sărăciei, astfel încât şi variaţii relativ modeste ale cheltuielilor de consum pe per capita transferă multe persoane în interiorul şi în fara sărăciei.

În timp ce ultima explicaţie ar putea clarifica elasticitatea mare creştere-sărăcie observată în ultimii ani în raport cu schimbările din cheltuielile de consum din cadrul intervalului lor specific de variaţie din perioada 1997-2000, este puţin probabil că o elasticitate atât de mare va rămâne valabilă în cazul unor intervale mai mari ale distribuţiei. Aceasta înseamnă că nu ar fi rezonabil să operăm cu aceeaşi elasticitate creştere-sărăcie pentru prognozarea impactului pe care îl va avea creşterea viitoare asupra sărăciei.

Tabelul A4.3 *Elasticitatea sărăciei*

z/m	Elasticitatea sărăcie-creştere				Elasticitatea sărăcie-inegalitate			
	Coeficienţii Gini							
	0.3	0.4	0.5	0.6	0.3	0.4	0.5	0.6
0.33	-3.9	-2.1	-1.3	-0.8	5.2	3.3	2.4	2.0
0.50	-2.8	-1.6	-1.0	-0.7	2.5	1.7	1.3	1.2
0.67	-2.0	-1.2	-0.8	-0.5	1.2	0.9	0.8	0.8
1.00	-1.2	-0.8	-0.5	-0.4	0.2	0.2	0.3	0.4

SURSĂ: Kakwani şi Song (2003) *Partea din stânga reprezintă elasticitatea dintre creşterea PIB şi sărăcie, iar partea din dreapta reprezintă elasticitatea sărăcie-inegalitate în cazul diferitor asumpţiuni faţă de coeficientul Gini (arătat pe coloană) şi pragul sărăciei (z) raportat la venitul sau consumul mediu pe cap de locuitor m (la fel pe coloană).

Anexa 2. Cadru analitic pentru calculul reducerii sărăciei

Examinăm factorii specifici ce explică creşterea inegalităţii veniturilor în Moldova prin aplicarea descompunerii lui Kakwani (1980), care demonstrează că în orice moment de timp coeficientul Gini (G_t) poate fi scris în felul următor:

$$G_t = \sum s_{it} C_{it}$$

Unde C_{it} este coeficientul de concentrare a componentei a i-ea din venit (salariile, sau veniturile de antreprenor, sau veniturile capitale sau transferurile),[64] în momentul t, iar s_i este ponderea sa în venitul total. Schimbările survenite în coeficientul Gini în timp pot fi descompuse în felul următor:

$$DG = G_{t+n} - G_t = SDs_iC_i + SDC_i s_i + SDs_iDC_i$$

Unde Ds_i şi DC_i reprezintă schimbările survenite în perioada t - t+n în ponderea diverselor componente ale venitului şi coeficienţii lor de concentrare. Această descompunere necesită date pentru primul şi ultimul an, ponderea fiecărui fel de venit, şi coeficientul său de concentrare.

64 Coeficientul de concentrare C_{it} se aseamănă cu indicele Gini cu excepţia faptului că persoanele sunt clasate în funcţie de venitul total şi nu de componenta a i-ea a venitului. Drept rezultat C_{it} se poate plasa între 1 şi -1, în loc de 0 şi 1 cum este cazul coeficientului Gini.

Capitolul 5:

Migrația, angajarea în muncă şi reducerea sărăciei

5.1 Migrația din Moldova

Există mai multe estimări ale numărului de migranți din Moldova şi diferențe considerabile între statistica oficială şi evaluările neoficiale din diferite surse. Datele oficiale privind emigrarea legală sau normală (*Anuarele Statistice 2003/4)* sugerează emigrarea unui număr de la cinci până la nouă mii de persoane anual în anii 1992 şi 2003. Depistarea emigrației ilegale sau neregulate este însă mult mai dificilă. În 2000, Departamentul Statistică şi Sociologie a susținut că în străinătate lucrează legal şi ilegal 234,000 de cetățeni ai Moldovei (Slepțova 2003). O estimare similară a fost obținută de Studiul forței de muncă 2003. În 2004, un studiu independent, efectuat de Alianța de Microfinanțare din Moldova, a apreciat că între 265 şi 285 mii de cetățeni ai Moldovei au plecat peste hotare pentru a-şi găsi de lucru (Ghencea, B şi I. Gudumac 2004). Presa a sugerat că un milion de cetățeni ai Moldovei a plecat în străinătate.

Cea mai recentă estimare face parte dintr-un sondaj care a cuprins peste 3,700 de familii, realizat la sfârşitul anului 2004 şi finanțat de Organizația Internațională pentru Migrație, FMI şi Uniunea Europeană. Rezultatele Studiului: transferuri de bani de la cetățenii Republicii moldova, aflați peste hotare la muncă (STHM) estimează că 398,000 de locuitori ai țării lucrează în străinătate şi provin din aproximativ 315,000 gospodării casnice. Dacă este luat în considerație numărul persoanelor care erau în Moldova la acel moment, dar au fost peste hotare şi locuiesc în țară temporar (expresia exactă a fost „sau o anumită perioadă"), atunci contingentul emigranților se ridică la aproximativ 567,000. Puțin peste 20% din toate gospodăriile casnice din Moldova au unul sau mai mulți membri plecați în străinătate, majoritatea lor, peste 80%, având un membru peste hotare.

Descrierea ce urmează a fenomenului migrației din Moldova se bazează foarte mult pe STHM. Emigranții din Moldova sunt de obicei tineri, peste 70% au vârsta sub 40 de ani şi aproape 40% - sub 30 ani. Există o diferență de gen importantă, majoritatea femeilor se încadrează în categoria de vârstă de 31-40 ani şi mai puține – în categoria de vârstă de 21-30 ani (35% şi 28% din femeile care au emigrat). Pentru bărbați situația este inversă (28% de vârsta 31-40 ani şi 38% de vârsta 21-30 ani).

Tabelul 5.1 *Distribuția pe vârstă şi gen (procente)*

	Sub 20 de ani	21 – 30 ani	31 – 40 ani	41 – 50 ani	peste de 51 ani	Total
Bărbați	5.5	38.3	28.3	22.5	5.5	100.0
Femei	4.1	27.9	35.1	29.1	4.0	100.0
Total	5.0	34.6	30.7	24.8	4.9	100.0

SURSĂ: Studiul transferurilor de peste hotare în Moldova (ianuarie 2005)

Deşi nu dispunem de informaţii adecvate despre statutul sărăciei migranţilor, STHM relevă că suma de bani necesară pentru a emigra nu este mare, deşi variază semnificativ în funcţie de ţara de destinaţie. Mai mult de jumătate din intervievaţi susţin că cheltuielile de emigrare sunt mai mici de 100 dolari SUA, iar o pătrime susţine că sunt mai mici de 50 dolari SUA. Majoritatea emigranţilor ce cheltuiesc o sumă mică emigrează în ţările CSI. Emigranţii către statele UE vor cheltui mult mai mult, de exemplu, peste 2000 dolari SUA pentru Italia sau Spania şi peste 440 dolari SUA pentru Turcia.

Migranţii sunt în principal persoane cu studii. Numai zece procente nu au absolvit nici o instituţie de învăţământ, şi peste 41% au încheiat nivelul secundar. Alte 28% sunt absolvenţi ai instituţiilor de învăţământ superior. Există o relaţie puternică între ţara de destinaţie şi nivelul de studii, emigranţii spre ţările UE având un nivel mai înalt de studii decât cei spre CSI sau alte ţări în curs de tranziţie. De exemplu, circa jumătate din emigranţii spre Spania sau Grecia au studii mai avansate în comparaţie cu 8% de emigranţi spre Ucraina sau aproape 12% de emigranţi în Rusia.

Majoritatea migranţilor din Moldova, peste 58%, pleacă în Rusia (STHM) şi mai puţin de 32% se îndreaptă spre ţările membre ale UE. Printre aceste ţări, Italia este cea mai populară destinaţie, cu peste 18% de emigranţi. Femeile emigrează preponderent spre ţările Mării Mediterane şi mai puţin spre statele nordice ale Europei sau CSI (STHM). Acest model nu este surprinzător, pentru că în perioada sovietică, moldovenii îşi căutau munci sezoniere în agricultură şi construcţii în alte republici ale Uniunii Sovietice, în special, în Ucraina şi Rusia. În prezent, majoritatea lucrează ca muncitori în sectoarele petrolier, industrial şi de construcţie; alţii lucrează ca şoferi, îngrijitori şi mici vânzători cu amănuntul (Dudwick şi Sethi). Deşi numărul respondenţilor este redus, se pare că puţin peste jumătate din emigranţi lucrează în construcţii. Nici o altă categorie nu se apropie de această valoare (STHM).

Tabelul 5.2 *Principalele ţări de destinaţie*

	ale familiilor cu migranţi	ale migranţilor
Spania	1.4	1.5
Italia	20.2	18.9
Rusia	56.4	58.2
Turcia	1.3	1.3
România	1.5	1.9
Portugalia	4.7	5.0
Cipru	0.5	0.5
Germania	1.2	1.0
Grecia	3.2	2.7
Cehia	1.1	0.8
Belgia	0.6	0.5
Israel	1.7	1.4
Ucraina	1.7	2.2
Franţa	1.0	0.9
Alte ţări	3.5	3.0
Total	100.0	100.0
UE	33.9	31.8
CSI	58.1	60.4

Sursă: Studiul transferurilor de peste hotare în Moldova (ianuarie 2005)

Tabelul 5. 3 *Principalele ţări de destinaţie după gen*

Ţara	Bărbaţi	Femei	Diferenţa
Cipru	15.60	84.40	68.80
Grecia	29.60	70.40	40.80
Turcia	32.20	67.80	35.60
Italia	36.50	63.50	27.00
Spania	41.40	58.60	17.20
România	46.70	53.30	6.60
Franţa	50.80	49.20	-1.60
Cehia	51.70	48.30	-3.40
Israel	56.30	43.70	-12.60
Ucraina	63.20	36.80	-26.40
Belgia	63.90	36.10	-27.80
Portugalia	67.90	32.10	-35.80
Rusia	74.30	25.70	-48.60
Germania	78.20	21.80	-56.40

SURSĂ: Studiul transferurilor de peste hotare în Moldova (ianuarie 2005)

Tabelul 5.4 *Domeniile de activitate ale emigranţilor din Moldova peste hotare*

	Procentul din numărul total al migranţilor intervievaţi (214 persoane)
Activităţi agricole	6.9
Construcţii, reparaţii	51.3
Angajaţi ai fabricilor, uzinelor, firmelor	7.2
Angajaţi pe cont propriu	10.9
Îngrijirea casei, îngrijire a persoanelor	7.8
Comerţ	7.3
Servicii	7.3
Altele	0.9
Nu au răspuns	0.4

SURSĂ: Studiul transferurilor de peste hotare în Moldova (ianuarie 2005)

Puţin peste 28% lucrează cu contract de muncă şi peste 70% nu sunt incluşi în acest sistem salarial. Foarte puţini au fost ajutaţi de guvern sau au emigrat pe căi oficiale / comune. Când au fost întrebaţi cine i-a ajutat sau le-a organizat plecarea, respondenţii au afirmat, în proporţie de peste 46%, că nu au fost ajutaţi de nimeni. Puţin sub 30% au fost ajutaţi de prieteni, vecini şi cunoscuţi şi aproximativ 12% au fost ajutaţi de membri ai familiei. Doar 4.3% şi respectiv 3.8% au apelat la agenţii de turism sau agenţii de recrutare. Ponderea înaltă a migranţilor care au plecat fără nici un ajutor se explică prin faptul că majoritatea din ei au plecat în Rusia. Peste 81% din emigranţii în Rusia (mai mult de 58% din numărul total al emigranţilor din Moldova) au mers fără nici un

ajutor. Majoritatea emigranților au găsit un loc de muncă într-o lună (peste 82%), dintre care jumătate au găsit de lucru imediat după ce au sosit în țara de destinație. Numai un procent foarte mic a plătit pentru a obține o slujbă (mai puțin de 6%).

În ceea ce privește modalitatea de plecare, majoritatea au plecat având buletin de identitate (54%). Această cifră corespunde aproximativ cu numărul migranților care lucrează în țările CSI. Puțin peste 13% au avut o viză de lucru și puțin peste 14% au utilizat o viză turistică. Numai un număr mic din respondenți au admis că au avut o viză falsă sau au fost transportați ilegal de călăuze (puțin peste 5% din fiecare categorie), deși este evident că aceste cifre pot fi nereprezentative.

Cu toate că obținerea unor informații adecvate despre migranți este problematică, situația poate fi privită în oglindă atunci când se încearcă dobândirea unor informații despre transferurile de bani de peste hotare. În mod similar, există date statistice care nu includ fluxurile de bani din afara canalelor formale și multiple estimări neoficiale. Iarăși, presa prezintă niște cifre foarte mari. Moldova nu este singura țară cu asemenea probleme și, în general, calitatea datelor despre transferurile de peste hotare nu este prea bună (Kapur 2004). Peste o jumătate din respondenții STHM trimit bani acasă cel puțin o dată în trimestru și 25% expediază bani regulat. Echipa STHM a estimat că peste jumătate de miliard de dolari au fost transferați din străinătate în ultimele 12 luni (octombrie 2004).

Tabelul 5.5 *Motivele de emigrare (% din totalul respondenților)*

Viză turistică	14.3
Viză de muncă	13.4
Deplasare oficială de la locul de muncă	1.0
Delegație sportivă	0.8
Cu buletinul de identitate	54.3
Cu cetățenie străină	2.4
Schimb cultural (dansuri, teatru, orchestră, etc.)	0.4
Relații de afaceri	0.2
Căsătorie	0.7
Altele	0.7
Cu viză falsă	1.3
Transportați ilegal de călăuze	5.2
Nu au răspuns	5.1
Total	**100.0**

SURSĂ: Studiul transferurilor de peste hotare în Moldova (Ianuarie 2005)

De asemenea, trebuie de remarcat faptul că familiile emigranților expediază bani migranților, deși sumele sunt foarte mici (SRHM). Puțin peste o treime din emigranți trimit acasă și bunuri pe lângă bani, în majoritatea cazurilor, haine, produse alimentare și tehnică de uz casnic (STHM). Doar o treime din transferuri sunt efectuate prin canale oficiale (transferuri bancare, transfer rapid și prin poștă) în mod regulat, chiar dacă mai mult de jumătate au utilizat aceste modalități cel puțin o dată.

Tabelul 5.6 *Metodele utilizate de migranţi pentru a trimite bani acasă*

	Au apelat cel puţin o dată	Este utilizată mai des
Transferuri bancare	25.7	13.0
Transferuri rapide	28.8	19.5
Poştă	4.4	1.9
Conductori de tren	12.7	7.1
Şoferi de autobuze, camionete	11.4	6.8
Personal	38.9	17.3
Prin rude, prieteni, cunoştinţe	29.1	11.7
În colet împreună cu alte lucruri trimise	8.7	1.3
Altele	9.4	0.9
Nu au răspuns		20.6

SURSĂ: Studiul transferurilor de peste hotare în Moldova (ianuarie 2005)

În ceea ce priveşte utilizarea transferurilor din străinătate, peste 70% susţin că cheltuiesc banii pentru a cumpăra produse alimentare şi haine, iar peste 60% plătesc din aceşti bani serviciile comunale. În ceea ce priveşte însă utilizarea fondurilor acumulate în străinătate, peste 45% din respondenţi au afirmat că prioritatea lor este consumul curent (produse alimentare, haine, etc.). Numai un procent mic acordă prioritate investiţiilor în afaceri.

Tabelul 5.7 *Utilizarea planificată a banilor câştigaţi peste hotare „pentru următoarele 12 luni"*

	Prima prioritate procent	A doua prioritate procent
Achitarea datoriilor	11.8	5.1
Cheltuieli curente (produse alimentare, cheltuieli curente ale gospodăriei casnice, servicii şi utilităţi)	45.4	21.7
Cheltuieli speciale (educaţie, sănătate, bunuri de uz casnic şi pe termen lung, împrumutarea banilor, etc.)	10.6	24.6
Investiţii casnice (procurarea unui automobil, case/ apartament, renovarea casei/apartamentului, nunţi, înmormântări, depozite bancare)	15.5	22.8
Investiţii în afaceri (procurarea pământului, maşinilor agricole, camionetelor, inventarului viu/ păsărilor / oilor)	1.5	4.8
Altele	0.7	0.2
Nu au răspuns	9.8	2.4
Numărul persoanelor care au răspuns la această întrebare	95.3	81.7

SURSĂ: Studiul transferurilor de peste hotare în Moldova (Ianuarie 2005)

Este la fel de important să recunoaştem diversitatea transferurilor de peste hotare (COMPAS), în sensul că transferurile adresate înseamnă o varietate de tipuri de transferuri care produc impacturi diferite. De exemplu, impactul transferurilor intra-familiale ar putea fi diferit de impactul transferurile către colectivităţi.

5.2 Migraţie, creştere, angajare şi reducere a sărăciei

Migraţia şi sărăcia

Luând în consideraţie dificultăţile de obţinere a informaţiilor adecvate privind nivelul migraţiei, emigranţi şi transferurile de peste hotare, este surprinzător că identificarea exactă a impactului lor asupra creşterii, angajării şi reducerii sărăciei nu constituie o problemă. Trebuie de remarcat că impacturile pozitive sau negative pot să nu fie substitutive. De exemplu, este imposibil de afirmat că emigrarea intelectualilor sau reducerea capitalului uman poate fi contracarată prin fluxurile financiare sporite din contul transferurilor de peste hotare: ele nu sunt substitutive (Kapur 2004). Această secţiune prezintă diferite impacturi pe care, după părerea noastră, le are migraţia asupra creşterii, angajării şi reducerii sărăciei. Unele impacturi sunt directe, de exemplu, sporirea consumului gospodăriilor casnice datorită transferurilor de peste hotare. Altele sunt mai puţin directe, consumul curent în baza investiţiilor anterioare sau consolidarea cunoştinţelor datorită experienţei acumulate în străinătate, ceea ce conduce la mărirea potenţialului de câştigare a veniturilor. Multe dintre aceste subiecte au fost discutate în capitolele precedente la care se face referinţă în această secţiune pentru a obţine o imagine mai bună a impacturilor pozitive şi negative ale migraţiei.

După cum a fost menţionat în Capitolul 2, recuperarea şi creşterea economiei după anul 1999 a fost generată în primul rând de fluxul transferurilor din străinătate, care au stimulat creşterea prin reducerea presiunii importurilor. Pe lângă aceasta, s-a remarcat că transferurile de peste hotare au redus dependenţa guvernului de creditele acordate în baza aplicării anumitor politici, astfel, guvernul a obţinut un potenţial de flexibilitate în politica sa macroeconomică. Totuşi, transferurile de peste hotare generează aprecierea ratei de schimb, după cum s-a întâmplat în anii 2003 şi 2004, făcând exporturile mai puţin competitive, iar ratele înalte ale dobânzilor descurajează investiţiile companiilor din Moldova şi au un impact nesemnificativ asupra investiţiilor străine în Moldova. Deşi nivelul acestor influenţe negative nu a fost studiat, impactul lor a fost probabil destul de important la sfârşitul anilor 1990 şi la începutul anilor 2000.

Transferurile ar putea avea un impact direct asupra reducerii sărăciei datorită nivelurilor sporite de consum. Versiunea iniţială a STHM revelă importanţa transferurilor de peste hotare pentru bunăstarea familiilor migranţilor şi faptul că familiile ale căror membri au emigrat sunt într-o situaţie mai bună decât cele care nu au membri migranţi. Tabelul 5.8, prezentat în continuare, ilustrează percepţia situaţiei gospodăriilor casnice cu membri migranţi înainte şi după emigrare.

Tabelul 5.8 *Percepţia gospodăriilor casnice asupra efectelor migraţiei*

		Foarte bună	Bună (potrivită)	Dificilă	Foarte dificilă	Nu s-a răspuns
Produse alimentare	Înainte de emigrare	1.6	57.1	34.3	5.6	1.4
	După emigrare	7.4	71.6	18.5	1.0	1.5
Locuinţă	Înainte de emigrare	1.6	52.1	38.2	6.3	1.9
	După emigrare	4.7	70.4	21.5	1.6	1.8
Haine	Înainte de emigrare	1.1	46.9	45.0	5.3	1.7
	După emigrare	4.5	68.1	24.3	1.4	1.7
Sănătate	Înainte de emigrare	1.6	50.7	38.3	7.6	1.8
	După emigrare	2.8	57.6	33.2	4.7	1.7
Studii	Înainte de emigrare	1.9	47.4	35.5	4.6	10.6
	După emigrare	3.3	60.1	20.8	1.8	14.0
Distracţie	Înainte de emigrare	1.0	31.8	46.7	12.9	7.5
	După emigrare	2.3	47.3	35.6	7.1	7.7

SURSĂ: Versiunea iniţială a Studiului transferurilor de peste hotare în Moldova (ianuarie 2005)

În ceea ce priveşte reducerea sărăciei, descreşterile majore din categoria „foarte dificilă" şi diminuarea semnificativă în categoria „dificilă" pentru toate necesităţile de bază demonstrează contribuţia transferurilor de peste hotare la bunăstarea gospodăriile casnice care au membri migranţi. Câteva studii arată că transferurile din străinătate pot avea o influenţă benefică asupra sărăciei cauzate de venituri mici, chiar dacă pot afecta negativ alte aspecte ale bunăstării. Moldova ilustrează foarte bine aceste influenţe interconectate, deoarece este una din ţările cu cea mai mare pondere a forţei de muncă care lucrează peste hotare, a transferurilor migranţilor faţă de PIB şi transferurilor private pentru venituri disponibile. Dacă sunt calculate corect, toate aceste trei valori probabil ajung la 30% din total.

În ceea ce priveşte modul de calcul, cercetările bugetelor gospodăriilor casnice (CBGS) includ întrebări despre „transferurile personale" fără a face distincţie între originea lor externă sau internă. Pe lângă aceasta, relaţia între transferurile de peste hotare şi sărăcie nu poate fi studiată atent dacă numai o parte din ele sunt incluse în CBGC, unde ele reprezintă 5.5% din totalul veniturilor obţinute de gospodăriile casnice în comparaţie cu 17% din PIB, estimate în baza raportului de executare a bugetului de stat.

Această discrepanţă poate fi explicată prin trei factori. Pentru început, transferurile utilizate pentru construirea caselor pot să nu fie considerate venituri personale şi să nu fie declarate în cadrul studiilor realizate. În al doilea rând, în special, în spaţiul rural, siguranţa insuficientă şi pericolul de furturi ar putea determina gospodăriile casnice ce locuiesc în localităţi izolate să „ascundă" banii primiţi de peste hotare de teamă că aceste informaţii ar putea fi divulgate şi i-ar putea determina pe cineva să-i fure. În al treilea rând, CBGS nu includ un număr suficient de familii ce au membri migranţi. După cum sugerează „teoria deficientă a migraţiei", migraţia este costisitoare şi numai cei cu resurse sau acces la banii familiei sau surse informale de bani îşi pot finanţa plecarea peste hotare.[65] Aceasta înseamnă că migranţi potenţiali nu sunt nici cei bogaţi, care nu au fost forţaţi de situaţia materială să plece din ţară, şi nici cei săraci, care nu au acces la resurse financiare, ci clasa mijlocie a cetăţenilor relativ tineri cu studii medii şi superioare şi experienţă de muncă. Acest grup care operează cele mai mari transferuri de peste hotare nu este numeros în CBGS. Ultimul argument nu poate fi considerat perfect valabil, deoarece ştim că majoritatea migranţilor lucrează în Rusia şi au nevoie de puţine fonduri pentru a pleca în această ţară. Desigur, câştigurile lor sunt relativ mai mici.

E posibil că subestimarea transferurilor în CBGS atât la nivel de gospodării casnice, cât şi la cel agregat a condus la supraestimarea sărăciei. În pofida acestui fapt, CBGS indică un impact post-factum foarte mare al transferurilor asupra reducerii sărăciei, fiindcă mult mai multe familii ar fi rămas sub pragul sărăciei, dacă nu exista posibilitatea de a emigra. O estimare aproximativă ne sugerează că migraţia a redus incidenţa sărăciei cu 20-25% în 2002 şi că această diminuare a sărăciei cauzate de veniturile mici a fost însoţită de aprofundarea sărăciei sociale.

Transferurile ar putea spori consumul în viitor prin investiţii ce generează venituri. După cum a fost remarcat deja, marea majoritate a respondenţilor intenţionează să utilizeze fundurile acumulate în rezultatul emigrării în primul rând pentru consum. Investiţiile în afaceri par a fi o prioritate pentru foarte puţini. Prin urmare, impactul secundar al investiţiilor asupra reducerii sărăciei cauzate de venituri mici datorită consumului din viitor pare a fi limitat în Moldova. Ca şi în multe alte ţări unde emigrarea este semnificativă, una din cele mai mari provocări pentru oficialităţile din Moldova este de a schimba această situaţie şi de a facilita canalizarea resurselor spre activităţi durabile ce creează locuri de muncă şi generează venituri.

65 Cinci mii de Euro pentru o persoană este cea mai comună estimare a investiţiilor necesare pentru achiziţionarea ilicită a vizelor şi permiselor de lucru, cheltuielile de călătorie şi legăturile cu reţelele din ţările de destinaţie.

Migraţia şi piaţa muncii

Evoluţia sectorului de educaţie şi procesul de migrare au avut un impact puternic asupra formării capitalului uman în Moldova. Doar fiecare al cincilea locuitor al Moldovei urmează studii universitare. Însă cel mai important este faptul că, în ultimii ani, a descrescut rata de încadrare a copiilor din cele mai sărace gospodării în învăţământul gimnazial şi aceasta constituie numai 50% în comparaţie cu 71% pentru cele mai bogate chintile. La nivel universitar, situaţia este chiar mai proastă. Rata de încadrare a celor mai săraci bărbaţi şi femei s-a micşorat considerabil şi a ajuns la 4% în mijlocul anilor 2000. În cazul celor mai bogate gospodării casnice, încadrarea în învăţământul universitar nu doar s-a majorat, ci a fost, cu cifra de 34%, de patru ori mai mare decât în cele mai sărace chintile. Formarea capitalului uman în Moldova este cu siguranţă în favoarea celor bogaţi. Diferite deficienţe sociale, unele din care sunt produsele secundare ale sărăciei – alcoolismul, dependenţa de droguri şi rata înaltă a criminalităţii, au erodat, de asemenea, calitatea capitalului uman.

Şi migraţia din Moldova a influenţat formarea capitalului uman din ţară. Moldova este un stat cu o populaţie de 4.4 milioane de locuitori, dintre care aproximativ 600,000, adică aproape 14% din populaţie şi 23% din forţa de muncă, lucrau peste hotare în 2003.[66] Peste o jumătate din lucrătorii emigranţi au mai puţin de 30 de ani şi 88% au mai puţin de 45 de ani, ceea ce înseamnă că lucrătorii din primul grup de vârstă au plecat din ţară. În cinci ani, 2000-2004, 36 mii de medici au plecat din sistemul de ocrotire a sănătăţii şi 28 mii de învăţători au părăsit sistemul de educaţie. Circa 7% din migranţi au studii universitare şi o treime din ei au studii profesionale secundare, în comparaţie cu numai 25% care au rămas în ţară. Aproape trei pătrimi din cei care muncesc în străinătate au lucrat anterior în medicină, educaţie, agricultură, construcţii şi administrarea micului business (Dudwich & Sethi 2004). Conform oricărui standard, aceasta reprezintă un serios „exod de inteligenţă", care a avut un impact imediat asupra sănătăţii societăţii, calităţii educaţiei şi creşterii economice. Emigrarea muncitorilor necalificaţi, în special, din spaţiul rural, a determinat creşterea indicatorului dependenţei persoanelor întreţinute şi mai multe probleme familiale legate de faptul că părinţii îşi abandonează copiii, care cresc fără grijă părintească şi fără studii adecvate.

Pe de altă parte, consumul poate aduce beneficii ofertei de capital uman, mai ales atunci când transferurile din străinătate sunt utilizate pentru studii. Alte ţări au beneficiat de noile abilităţi ale emigranţilor care au revenit în ţară, deşi nu există dovezi concludente că Moldova este în aceeaşi situaţie, ceea ce nu înseamnă că nu se întâmplă (adică, numai pentru că nu sunt constatate de studii şi cercetări).

Una din cele mai mari provocări ale tranziţiei este ajustarea educaţiei profesionale la noua economie şi noile ocupaţii care sunt solicitate. Moldova nu se deosebeşte de alte republici ale fostei Uniuni Sovietice şi se confruntă cu problema reorganizării sistemului de educaţie şi instruire profesională (EIP) în ceea ce priveşte facilităţile, planurile de studii şi obiectele pe care le predă. Emigrarea poate conduce la reducerea numărului lucrătorilor, în special, în unele sectoare specifice, ale căror abilităţi sunt solicitate peste hotare. S-a observat de multe ori că insuficienţa angajaţilor calificaţi şi necalificaţi în agricultură este în general rezultatul emigrării, atât în străinătate, cât şi în interiorul ţării, în special, a tinerilor. Este posibil că lucrătorii agricoli migrează în diferite regiuni ale ţării pentru a suplini locurile de muncă eliberate de muncitorii urbani care au plecat peste hotare. Ar trebui colectate date privind migrarea internă. Probabil, rezultatele recensământului populaţiei ne vor oferi multe răspunsuri, dar ele nu sunt deocamdată disponibile.

Deşi se raportează că salariile din sectorul de construcţii sunt majorate considerabil pentru a atrage înapoi în Moldova muncitorii în construcţii, există puţine dovezi

66 Estimările pentru numărul emigranţilor variază între 230,000 (SFM 2002) şi un milion (mass-media).

care confirmă că salariile în construcţii şi agricultură într-adevăr cresc. Datele oficiale sugerează că salariul lunar nominal mediu s-a majorat cu 305% între anii 1997 şi 2003, iar în sectoarele agricultură şi construcţii salariile lunare nominale medii au sporit cu 270% şi respectiv 265%.

Impactul social al migraţiei

Un aspect imoral al migraţiei este traficul de fiinţe umane, care este destul de răspândit în Moldova. Iată care sunt principalele trei trăsături ale traficului de fiinţe umane în Moldova. Prima, traficanţii induc în eroare victimele inocente, cu promisiunea unui loc de muncă peste hotare. Cetăţenii Moldovei cheltuiesc în medie 126 dolari SUA pentru a obţine un loc de muncă în ţările CSI, 1,987 dolari SUA pentru un loc de muncă în Europa de Vest şi 2,470 dolari SUA - în Orientul Mijlociu. Doar două cincimi din migranţi utilizează pentru aceasta fonduri proprii. Din numărul rămas, 30% au împrumutat bani de la rude, 30% de la cămătari (cu dobânzi *lunare* de la 10 la 15 procente în valută) şi aproape 20% au împrumutat de la asociaţiile de economii şi împrumut (cu o dobândă de 20-30%).[67] Pe lângă aceasta, deseori oamenii îşi vindeau bunurile (Munteanu 2002).

În al doilea rând, în multe cazuri, persoanele care au fost traficate deveneau sclavi pentru muncă în ţara gazdă. Aceasta se întâmpla atunci când oamenii nu-şi găseau de lucru peste hotare, sau pierdeau serviciul, sau li se furau actele, sau erau reţinuţi de patroni, sau nu-şi puteau plăti datoriile generate de emigrare. Ultimul fenomen era legat adesea de traficarea celor mai săraci. Traficantul plătea familiei emigrantului în avans, iar datoriile urmau a fi plătite de persoanele traficate din salariile lor ulterioare.

În al treilea rând, o parte semnificativă din femeile care au emigrat, majoritatea din ele fiind sub 25 de ani, au fost prostituate, deşi estimările variază mult, de la 10,000 la 100,000 persoane (Ambasada SUA în Suedia 2002). Chiar dacă unele femei se prostituează conştient în străinătate sau sunt conştiente despre riscul de a fi prostituate, altele sunt atrase peste hotare cu promisiuni false de a fi aranjate la lucru şi apoi forţate să se prostitueze. Există câteva motive principale care explică asigurarea industriei sexuale cu femei din Moldova. Ele includ asemenea motive structurale, precum sărăcia, excluderea socială (în cazul romilor), şi insecuritatea care le forţează pe femeile tinere să plece peste hotare în căutarea oportunităţilor mai bune în viaţă. Un sondaj efectuat printre tineri cu vârste între 16 şi 30 de ani din Moldova a demonstrat că aproape toţi ar dori să plece în străinătate, la prima ocazie. Violenţa domestică, de asemenea, le încurajează pe femei să plece din ţară.

Traficul de fiinţe umane a fragmentat comunităţile şi familiile, a subminat capitalul uman, a lipsit gospodăriile casnice de transferurile băneşti de peste hotare aşteptate şi a cauzat abandonul copiilor. Migranţii care lucrează ilegal în ţările gazdă sunt supuşi exploatării şi abuzului din partea contrabandiştilor, patronilor şi autorităţilor locale. Pe măsură ce ţările gazdă impuneau restricţii tot mai stricte asupra emigranţilor, ele forţau un număr tot mai mare de oameni să lucreze ilegal. Chiar dacă migranţii ilegali puteau rămânea să lucreze în ţările gazdă, ei deveneau o clasă fără drepturi sau resurse. În fine, emigrarea ilegală a contribuit la expansiunea reţelelor criminale globale. Beneficiind de diferenţa între oportunităţile legale şi cererea reală pentru migrare, organizaţiile criminale implicate în comercializarea armelor, drogurilor şi prostituţie şi-au diversificat activitatea prin contrabandă cu migranţi. Ei beneficiau de o cerere stabilă din partea emigranţilor şi li se aplica o persecutare şi o urmărire penală insuficiente pentru asemenea acţiuni. Victimele acestui trafic devin vulnerabile în faţa violenţei, izolării şi unor boli, precum maladiile cu transmitere sexuală şi HIV/SIDA. Rezultatul final este pierderea umană gravă.

67 Cămătarii percepeau dobânzi lunare de 10-15%. Asociaţiile de economii şi împrumut erau şi mai scumpe – 20-25%.

Migrația a avut de asemenea efecte nefavorabile asupra copiilor. Atunci când copiii emigranților rămân acasă sub supravegherea rudelor sau vecinilor, ei sunt supuşi riscului de a abandona şcoala, de a pleca de acasă şi de a deveni copii ai străzii, iar acest proces se observă în Moldova. Copiii au început să fie traficați. Conform datelor Ministerului Afacerilor Interne, Moldova a devenit principala sursă de fete minore pentru Rusia, unde acestea sunt exploatate sexual. Se estimează că 5,000 fete sunt traficate anual. Copiii din instituțiile rezidențiale, care sunt obligați să părăsească instituția la vârsta de 16 ani, când nu dețin abilități profesionale şi nu sunt incluşi în rețele de asistență, sunt cel mai mult supuşi riscului de a fi traficați şi chiar au existat acuzații de implicare a unui director de orfelinat în vânzări de fete pentru traficanți (Dudwick & Ethi 2004).

5.3 Modele posibile ale migrației în viitor

Atât cercetările calitative, cât şi cele cantitative relevă motive similare pentru migrare. Studiul transferurilor de peste hotare în Moldova dezvăluie că principalul motiv este consumul curent – aproape 44% din respondenți au citat acest motiv ca factor principal. Achitarea datoriilor şi investițiile în locuință sunt factorii doi şi trei ca importanță. Aceşti trei factori constituie împreună cele mai importante motive pentru un număr de peste 84% din respondenți. O proporție foarte mică de emigranți (mai puțin de un procent) a numit investițiile în afaceri ca factor principal în decizia de a emigra. Aceste date corespund cu scopurile reale de utilizare a transferurilor şi resurselor acumulate de emigranți, după cum a fost descris anterior.

Tabelul 5.9 *Factorii care determină decizia de a pleca peste hotare*

	Primul	Al doilea
Achitarea datoriilor	21.2	6.5
Consumul curent (produse alimentare, haine, mărfuri de larg consum, aparate de uz casnic, etc.)	43.9	32.6
Consum special (studii, sănătate, mărfuri de uz casnic pe termen lung, împrumut de bani, etc.)	11.3	21.4
Investiții în locuință (automobil, casă / apartament, reparații, nunți, înmormântări, etc.)	19.0	28.6
Investiții în afaceri (procurarea pământului, maşinilor agricole, camionetelor, animale, etc.)	0.9	3.9
Altele	1.7	0.2
Nu au răspuns	1.5	0.5
Numărul total de persoane care au răspuns la întrebări	99.5	93.7

SURSĂ: Versiunea inițială a Studiului transferurilor de peste hotare în Moldova (ianuarie 2005)

Studiul calitativ STHM a indicat rezultate similare, unde principalii factori pentru emigrare au inclus: (a) bani insuficienți pentru necesitățile de bază sau „probleme financiare"; (b) lipsa locuinței sau dorința de a îmbunătăți condițiile de trai; (c) lipsa unui loc de muncă / unui salariu mare; (d) necesitatea de a plăti pentru studiile unuia din membrii familiei, şi; (e) oportunitatea de a pleca, faptul că cineva îi aşteaptă în țara gazdă, posibilitatea de a pleca legal, etc. În ceea ce priveşte ofertă de lucru a emigranților, nu există motive să credem că aceşti factori sau motivații se vor schimba. După cum a fost remarcat în capitolele anterioare, pentru a recupera nivelul de viață mediu atins înainte de independență sunt necesare rate semnificative de creştere şi o perioadă de timp mai lungă.

Mai multe surse au evidențiat două scenarii posibile în viitor. Potrivit primului scenariu, există dovezi exemplificate că migranții vor rămâne în țările gazdă şi îşi vor aduce acolo familiile, secând astfel fluxul de transferuri. Acest scenariu este descris cel mai des de observatorii atenți ai situației din Moldova. Datele STHM nu confirmă aceste temeri, indicând faptul că numai un mic procent de emigranți intenționează să rămână în țările gazdă, iar marea majoritate doresc să se reîntoarcă în Moldova, după ce au economisit sau au transferat bani suficienți. STHM relevă că majoritatea emigranților din Moldova (peste 67%) intenționează să revină în Moldova după ce au câştigat bani suficienți. Deşi în sens static aceasta ar conduce la diminuarea în mod dinamic a emigrării, este posibil să nu se întâmple astfel, pentru că emigranții care au revenit acasă ar putea fi înlocuiți de alții noi. Aproape 60% din respondenți au susținut că ei sau un membru al familiei lor intenționează să plece din țară în viitorul apropiat. Dintre aceştia, aproape jumătate intenționează să plece în Rusia. În fine, răspunsul la întrebarea de bază privind intenția de a se stabili în țara de destinație pentru totdeauna a relevat că doar 11.4% au susținut că asta este intenția lor. Constatările suplimentare ale Barometrului Opiniei Publice (august 2000 – noiembrie 2003), efectuat de Institutul de Politici Publice din Moldova (IPP), confirmă această tendință, sugerând că circa 80% din populație doreşte să plece din țară temporar sau permanent. Pentru cei tineri, această cifră este mai ridicată – aproape 90% din tinerii cu vârsta între 18 şi 20 de ani doresc să plece din Moldova pentru o perioadă de timp. Alte constatări par să certifice acelaşi scenariu: Barometrul revelă că, dacă ar exista posibilitatea, aproximativ 37% ar dori să plece pentru totdeauna din țară. Doar 9% din tinerii intervievați doresc să rămână în Moldova.

A doua temere este că cererea pentru emigranți se poate diminua peste câțiva ani, fie datorită schimbărilor pe piețele de muncă din țările gazdă, fie datorită sporirii dificultăților cauzate de controlul poliției. Ultimul argument ar afecta cu siguranță migranții ilegali. Deşi cele mai mari preocupări sunt exprimate vizavi de țările Uniunii Europene, dat fiind faptul că majoritatea emigranților pleacă în țările CSI şi, în special, în Rusia, relațiile Moldovei cu aceste state ar putea fi la fel de importante. Aici apare o problemă legată de lipsa de date. Cu toate că țările CSI sunt responsabile pentru absorbția majorității lucrătorilor din agricultură şi construcții, emigranții în țările UE ar putea fi responsabili pentru majoritatea transferurilor de peste hotare sau abilități profesionale ce sunt utilizate de cei care revin în Moldova. Prin urmare, este foarte dificil să generalizăm fără datele adecvate, dezagregate pe țări de destinație. Doar atunci pot fi analizate argumentele pro şi contra contextelor modificate şi guvernul poate elabora diferite scenarii ca bază pentru formularea politicilor.

Moldova a încheiat acorduri cu Ucraina, Bielarus şi Federația Rusă şi două acorduri în cadrul CSI. Primul, datat cu anul 1995, prevede un anumit grad de protecție pentru emigranți şi familiile lor. Al doilea, un acord mai recent (2002), se referă la cooperarea în lupta împotriva emigrației ilegale (IPP 2005). Buletinele de emigranți au fost introduse în Rusia la începutul anului 2003 pentru a controla mai bine migrația. Chiar dacă aceste măsuri vor permite emigranților să lucreze legal, s-a observat că un număr mare de emigranți nu s-au înregistrat (Dudwick şi Sethi).

În anul 2003, UE a introdus Politica de bună vecinătate (PBV) pentru a stimula relațiile cu unii din vecinii săi (Ucraina, Moldova, Bielarus şi țările sud-mediteranene). Moldova a elaborat un plan de acțiune în cadrul PBV, care include obiectivul de a gestiona eficient fluxurile de emigranți, inclusiv inițierea procesului de încheiere a acordului de re-admitere între Comunitatea Europeană şi Moldova. Relația Moldovei cu UE se va schimba când vecinul ei, România, va adera la UE, probabil în anul 2007. Deşi cetățenii Moldovei au nevoie de paşapoarte pentru a călători în România, spre deosebire de țările UE şi alte țări ce doresc să adere la UE, România nu solicită viză de la cetățenii Moldovei. În acelaşi timp, moldovenii pot obține cetățenia română, dacă au bunici ce au locuit

pe teritoriul României înainte de anul 1918, când Moldova a devenit parte a României. Martin (2004) relatează că cel puțin 500,000 de moldoveni au primit cetățenia României şi posedă acum cetățenie dublă[68]. Pe lângă aceasta, el susține că două milioane de moldoveni, aproape jumătate din populație, ar putea obține paşapoarte româneşti (ceea ce le permite să stea în Uniunea Europeană până la 3 luni fără viză); că 140,000 cetățeni ai Moldovei dețineau cetățenia Rusiei în anul 2003; 60,000 dețineau cetățenia Israelului şi de la 20,000 la 30,000 de persoane dețin cetățenia Ucrainei. Studiile pieței de muncă a UE sugerează că cererea pentru munca emigranților nu va descreşte în viitorul apropiat, chiar, de fapt, probabil va creşte, mai mult pentru lucrătorii calificați decât pentru cei necalificați. (Doudeijns şi Dumont, 2003).

Mai multe scenarii sunt posibile pentru evoluțiile din Moldova, dar s-ar putea ca țara să nu poată să-l aleagă pe cel preferat. Este clar că acest *status quo* nu poate continua. Costurile sociale ale traficului de ființe umane şi aspectele negative asociate ale migrației ilegale nu sunt acceptabile pentru societate. O reducere a migrației ar putea încetini dezvoltarea economiei, chiar dacă ar contribui la unirea familiilor şi ar soluționa unele dificultăți pe piața muncii, ceea ce probabil nu se va întâmpla atâta timp cât Moldova se confruntă cu probleme interne sociale şi economice, iar cererea pentru lucrul emigranților este înaltă. Scenariul probabil este unul în care nivelul migrației rămâne înalt, dar este mai bine controlat şi fluxurile sunt mai regulate. Unele aspecte negative ar putea persista, dar pot fi concepute unele intervenții prin intermediul politicilor.

5.4 Politici şi direcții posibile

Este clar că un cadru de politici trebuie să se bazeze pe aspectele pozitive descrise anterior şi să reducă impactul negativ al migrației. Dar vor fi necesare concesiuni şi va fi nevoie de atingerea unui echilibru. Vor fi luate decizii dificile şi, în unele cazuri, precum problema complexă a efectelor sociale negative ale migrației, va fi dificilă cuantificarea impactului. Ceea ce e necesar este efectuarea unei game largi de consultații, care ar fi trebuit realizate în procesul de elaborare a strategiei de creştere economică şi reducere a sărăciei pentru a determina de ce fel de societate este nevoie şi în ce direcție se îndreaptă Moldova. Vectorii politicilor viitoare trebuie să se bazeze pe o viziune a rolului migrației în societatea moldovenească. Moldova va avea o societate dependentă (şi prin urmare, vulnerabilă) de emigranți şi transferurile de bani de peste hotare, se va confrunta cu dificultățile emigrației (ca de exemplu, sărăcia socială) în loc să beneficieze de posibilitatea de recuperare mai rapidă a nivelului de trai din perioada pre-tranziției. Trebuie să recunoaştem că în timp ce există politici cu un impact important asupra creşterii, angajării şi reducerii sărăciei, acțiunile guvernului sunt limitate nu numai în sensul influenței individuale asupra fiecărui cetățean într-o societate unde guvernul nu se bucură de multă încredere, dar şi în sensul că politicile impuse din exterior au o influență enormă asupra rezultatelor. Trebuie să se asigure că acțiunile ce vor fi întreprinse sunt realiste.

Concepția politicii migraționale a Republicii Moldova a fost adoptată de către Parlament în octombrie 2002. În decembrie acelaşi an, Parlamentul a adoptat şi Legea cu privire la migrațiune (IPP 2005), care prevede crearea unei organizații noi responsabilă pentru gestionarea migrației. Departamentul Migrațiune este finanțat de către comunitatea donatorilor şi are drept scop ameliorarea controlului migrației, elaborarea şi consolidarea strategiilor şi politicilor şi încheierea acordurilor respective cu țările de destinație. Deşi există instituții de bază, sunt încă multe de făcut.

Luând în considerație importanța migrației şi a transferurilor de bani de peste hotare, este surprinzător că SCERS spune atât de puțin despre acest subiect. Dar totuşi, strategia

68 Moldova officially allowed its citizens to hold dual nationality in 2003

identifică trei direcţii generale pentru viitor – toate fiind importante, dar puţin cam vagi în ceea ce priveşte conţinutul – care merită sprijinul financiar şi tehnic al comunităţii internaţionale.

În primul rând, guvernul ar putea armoniza legislaţia naţională privind migraţia cu standardele internaţionale. Sunt necesare acţiuni concrete pentru a implementa convenţiile care au fost deja ratificate de Moldova. În plus, ar trebui depuse eforturi pentru legalizarea emigranţilor şi semnarea acordurilor bilaterale cu toate ţările gazdă. Mai mult, în cazul lucrătorilor sezonieri ar putea fi aplicate Memorandumuri de înţelegere mai flexibile (Martin 2004). Acţiunile pentru reglementarea migraţiei comportă beneficii care au fost deja formulate în acest capitol, adică avantaje privind costurile sociale semnificative ale migraţiei şi traficului de fiinţe umane, dar de asemenea, privind eficientizarea administrării şi reducerii ulterioare a altor cheltuieli. Ca parte componentă a acestui aspect, o fortificare a gestionării migraţiei este esenţială şi garantează că va fi elaborat şi implementat un cadru legislativ adecvat, care va include asociaţiile sectorului privat (ca agenţiile de recrutare şi de turism) implicate în procesul de migrare.

A doua şi a treia acţiune a SCERS sunt strâns legate şi se referă la efectuarea unui studiu complex asupra migraţiei populaţiei şi consecinţelor ei, crearea unui sistem informaţional şi respectiv, îmbunătăţirea gestionării procesului de migrare. Este necesară o ameliorare a calităţii informaţiilor despre migraţie pentru a elabora politici eficiente. Trebuie consolidate şi ajustate informaţiile disponibile, iar părţile implicate în colectarea şi analiza informaţiilor, inclusiv organizaţiile internaţionale, au nevoie de o coordonare şi o colaborare mai bună. La această etapă, colectarea şi analiza informaţiilor despre migraţie este vitală, deoarece impactul migraţiei asupra procesului de planificare va fi extrem de important. Un exemplu de acest fel l-ar putea reprezenta livrarea serviciilor de sănătate şi educaţie în spaţiul rural, unde migraţia a avut un impact major. Trebuie de menţionat că, deoarece mulţi din factorii ce influenţează migraţia sunt determinaţi din exterior, este crucial ca guvernul să dispună de instrumentele, capacităţile şi informaţia necesare pentru a ajusta politicile sale într-un mediu potenţial supus schimbărilor.

Există şi alte măsuri ce pot fi utilizate pentru a extinde beneficiile migraţiei şi ale transferurilor de peste hotare asupra creşterii, angajării şi reducerii sărăciei. Prima acţiune se referă la politicile privind volumul, caracteristicile şi utilizarea transferurilor. A doua acţiune vizează eforturile de a influenţa volumul transferurilor. Eforturile guvernului de a obliga migranţii să transfere un anumit procent din veniturile lor în Moldova sunt nerealiste, chiar dacă emigrarea legală sporeşte. O abordare mai bună este adoptarea instrumentelor de investiţii în sectorul privat care ar fi atractive pentru emigranţi. De exemplu, încurajarea băncilor comerciale să deschidă conturi în valută străină şi să efectueze tranzacţii în valută străină sau încurajarea concurenţei în sectorul bancar pentru a reduce costul transferului de bani din străinătate. Asigurarea unui sector financiar bine reglementat şi eficient, inclusiv al instituţiilor financiare nebancare, precum mecanismele de micro-finanţare, este cheia unei asemenea abordări. O altă acţiune concretă ar fi crearea unui tip de obligaţiuni în valută străină, care ar asigura anonimatul investitorului şi va fi mai atractive pentru emigranţi care sunt îngrijoraţi din cauza impozitelor sau a altor implicaţii ale transferului de bani de peste hotare (Moreno-Fontes Chammartin, G. şi F. Cantu-Bazaldua 2005). Guvernul şi-ar putea, de asemenea, asuma rolul de a informa migranţii privind serviciile financiare care sunt disponibile şi sigure pentru ei.

Pe lângă impactul macroeconomic al transferurilor, utilizarea fondurilor transferate în scopuri de producţie este, de asemenea, importantă pentru creştere, pentru crearea locurilor de muncă şi pentru reducerea sărăciei. Multe din acţiunile privind cadrul macroeconomic adecvat descrise în alte capitole ale acestui raport, în special, modelele de investiţii şi politicile de promovare a creării locurilor de muncă care generează

venituri, sunt la fel de importante atât pentru migranți, cât şi pentru cei care locuiesc în țară. Implementarea acestor politici, în special, a celor din sectorul agricol, este prioritară pentru a încuraja sporirea investițiilor din contul transferurilor de peste hotare. În plus, pot fi elaborate instrumente specifice de utilizare a fondurilor emigranților în scopuri investiționale sau de asigurare a utilizării mai eficiente a resurselor investiționale. Informarea privind probabilitatea creşterii în diferite sectoare şi recuperarea potențială a investițiilor este o exemplificare a primei soluției, iar instruirea special concepută pentru emigranți este o exemplificare a celei de-a doua soluții. Este important ca aceste inovații să facă parte dintr-o strategie bine gestionată, care include administrare, cunoaştere prin evaluarea eficientă a intervențiilor şi revizuirea schemelor aplicate în lumina lecțiilor însuşite. Deoarece capacitatea guvernului de a influența deciziile de investiție ale cetățenilor prin asemenea scheme ar putea fi limitată, este necesară o serie de intervenții *ad hoc*.

Capitolul 6:

Angajare, productivitate şi sărăcie

6.1 Angajare în muncă şi sărăcie

Pe termen lung, angajarea în muncă este singura cale viabilă de ieşire din sărăcie pentru majoritatea persoanelor sărace. Creşterea economică este esențială pentru reducerea durabilă a sărăciei şi produce acest efect datorită creării locurilor de muncă ce generează surse de venit mai mari decât pragul sărăciei. Atunci când creşterea economică creează oportunități largi de angajare în muncă şi populația săracă poate să beneficieze de aceste oportunități, sărăcia va descreşte de o manieră durabilă. Afirmația este valabilă în Moldova şi oriunde în lume. Cu toate acestea, crearea locurilor de muncă ar putea să nu fie de ajuns. Principala problemă în Moldova este că locurile de muncă bine plătite nu sunt suficient de multe pentru a scoate rapid din sărăcie populația ocupată.

Din populația săraca a anului 2002, 20% nu făcea parte din forța de muncă şi doar 2% o reprezentau şomerii, ceea ce semnifică faptul că aproximativ 75% aveau un loc de muncă (Tabelul 6.1). Problema consta în faptul că serviciile lor nu erau plătite suficient de bine pentru a evita sărăcia. Aceasta nu înseamnă că posedarea unui serviciu nu aduce beneficii. Cei angajați în sectorul formal au înregistrat o rată a sărăciei mai mică (37%), în comparație cu şomerii (60%) şi în raport cu cei care nu fac parte din forța de muncă (46%). Ultimul grup se bucură de atenția specială a guvernului la plata pensiilor. Deci, un loc de muncă ajută la atenuarea sărăciei, dar pentru majoritatea angajaților şi familiile lor acesta nu este suficient pentru a evita sărăcia.

Crearea oportunităților de angajare asociate cu majorarea productivității, în rezultatul cărora populația ocupată va putea obține venituri suficiente pentru a evita sărăcia, reprezintă o provocare pentru Moldova. În acelaşi timp, trebuie găsite modalități de a înzestra populația săracă cu abilitățile şi bunurile necesare pentru a profita de oportunitățile de ocupație în producție la momentul şi care apar. Prezentul capitol analizează caracterul şi dimensiunea acestei provocări.

După anul 1999, rata şomajului a scăzut de la 11% la 7%, şi, de asemenea, s-a diminuat numărul absolut al şomerilor. Şomajul s-a extins în ajunul crizei din Rusia, de la 167 mii în 1998 la 187 mii în 1999, apoi s-a micşorat la 110 mii către anul 2002, ceea ce reprezintă un declin impresionant de 40% într-o perioadă de doar trei ani (Tabelul 6.2). O rată a şomajului de 7-8% nu este înaltă, nici după standardele țărilor dezvoltate din Europa sau a altor țări aflate în tranziție.

O privire mai atentă însă relevă o situație mai puțin pozitivă. Diminuarea şomajului nu a reflectat o creştere corespunzătoare a ocupației, pentru că numărul persoanelor angajate a rămas relativ constant, la circa 1.5 milioane din 1999 până în 2002.[69] Aceasta reflectă, pe de o parte, un declin stabil al populației cu vârstă de muncă, care rezultă, în primul rând, din emigrare (vezi Capitolul 5) şi, pe de altă parte, exprimă numărul sporit al persoanelor care devin economic inactive.[70] Astfel, principalul motiv care a determinat reducerea şomajului este că mulți cetățeni fie au emigrat peste hotare, fie au devenit economic inactivi.

69 În 2003, numărul total al populației ocupate a scăzut până la 1.35 milioane, cea mai mare reducere înregistrându-se în sectorul agricol.

70 Rata participării populației la activitatea economică s-a diminuat stabil de la 61.3% în 1999 până la 51.6% în 2003. Deşi atât volumul forței de muncă, cât şi numărul persoanelor ocupate au descrescut în termeni absoluți, numărul persoanelor inactive a crescut de la 1.06 milioane în 1999 la 1.38 milioane în 2003.

Îngrijorător este şi numărul mediu foarte mic al orelor de muncă pe săptămână, circa 30 de ore pentru întreaga economie. Acest fapt reflectă o proporţie considerabilă a ocupaţiei parţiale „ascunse". Au existat indicii că volumul ocupaţiei parţiale involuntare (manifestată prin program de lucru scurt) ar putea să se diminueze, pentru că lungimea săptămânii de muncă a crescut de la 26.6 ore în 1999 la 30 ore în 2002, ceea ce, totuşi, rămâne sub nivelul obişnuit al Europei de Vest. Şomajul evident este mai răspândit în spaţiul urban, dar ocupaţia parţială constituie o preocupare mai mare în localităţile rurale. Conform datelor statistice din 2002, în localităţile urbane rata şomajului era de 12.1% şi în localităţile rurale – 3%. Prin contrast, numărul mediu de ore lucrate pe săptămână în sectorul agricol era de numai 24, în comparaţie cu 30 de ore pentru întreaga economie. Problema locurilor de muncă cu salarii suficient de mari persistă în toată ţara, deşi se manifestă diferit în spaţiile urbane şi rurale.

Şomajul este o ameninţare mai mare pentru bărbaţi decât pentru femei. În 2002, 8.1% din totalul bărbaţilor apţi de muncă erau şomeri şi 5.5% din femei erau în aceeaşi situaţie. Rata şomajului a descrescut atât printre bărbaţi, cât şi printre femei în acelaşi ritm. În rezultat, din anul 1999 rata şomajului printre bărbaţi a rămas mai înaltă decât printre femei şi diferenţa relativă nu s-a schimbat.

După cum a fost remarcat anterior, declinul ratei şomajului nu a fost un rezultat al creşterii ratei de ocupaţie, nici pentru bărbaţi, nici pentru femei. După 1999, rata ocupaţiei (persoanele angajate ca procent din populaţia la o vârstă aptă de muncă) a rămas aproape constantă, cifrându-se la puţin peste 42% pentru bărbaţi şi 40% pentru femei. Perspectiva pe termen mai lung revelă că stagnarea recentă în ceea ce priveşte ocupaţia făcea parte dintr-o tendinţă a tranziţiei în Moldova. În anul 1996, numărul total al populaţiei ocupate era de 1.66 milioane, apoi a descrescut până la 1.5 milioane în 1999, după criza din Rusia şi nu s-a majorat, deşi volumul agregat al producţiei a crescut substanţial în anii 2000-2004.

Tabelul 6.1 *Sărăcia după statutul de ocupaţie, 2002*

Statutul de ocupaţie	Rata sărăciei (%)	% al populaţiei apte de muncă
Sectorul formal	37.4	25.0
Informal (non-agricol)	47.3	5.0
Informal (agricol)	40.2	8.0
Mai multe servicii	25.0	3.0
Lucrători neplătiţi în cadrul gospodăriei casnice	46.9	27.0
Alte ocupaţii neplătite	63.8	10.0
Şomeri*	59.9	2.0
Neincluşi în forţa de muncă	46.5	20.0
Total	45.2	100.0

SURSĂ: Banca Mondială (2004)

Tabelul 6.2 *Ocupaţie şi şomaj, 1997-2003*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Numărul absolut (mii)								
Populaţia	3599	3654	3652	3646	3639	3631	3623	3612
Forţa de muncă	1686	1671	1809	1682	1655	1617	1615	1474
Ocupată	1660	1646	1642	1495	1515	1499	1505	1356
Şomeri			167	187	140	118	110	118
Procent din forţa de muncă								
Ocupată	98.5	98.5	90.9	88.9	91.6	92.8	93.0	92.0
Şomeri	n.a.	n.a.	9.1	11.1	8.4	7.2	7.0	8.0

SURSĂ: DSS 2003

NOTE: Din anul 1998, pentru a obţine estimări ale volumului forţei de muncă, cifrele cu privire la ocupaţie au fost suplimentate cu definiţia şomajului potrivit Organizaţiei Internaţionale a Muncii. Astfel, cifrele privind ocupaţia înainte şi după anul 1998 nu sunt comparabile.

6.2 Ocupație, salarii şi productivitate

Ocupație şi salarii

Pentru a înțelege problema ocupației în Moldova, este necesar să analizăm structura ei, distribuția pe sectoare economice şi variațiile acestei distribuții pe parcursul anilor. În 1996, sectorul de servicii se situa pe prima poziție după ocupația forței de muncă, cu o pondere de 45% (Tabelul 6.3). Acesta era urmat îndeaproape de sectorul agricol, cu o valoare de 43%, iar industria se afla pe locul trei, cu un decalaj considerabil şi o greutate de circa 12%. Pe măsură ce criza din Rusia se agrava, agricultura a ocupat primul loc, absorbind mulți lucrători concediați din celelalte două sectoare. Tendința s-a menținut până în anul 2002, când agricultura angaja jumătate din forța de muncă, iar proporția sectorului de servicii a descrescut până la 40%. În 2003, însă, ponderea agriculturii a scăzut brusc până la 43% şi astfel, sectorul de servicii a revenit pe primul loc după rata ocupației, cu 45%, la fel ca în 1996. În toți aceşti ani, ponderea industriei s-a modificat foarte puțin, fluctuând între zece şi douăsprezece procente.

Declinul pe termen lung al numărului de persoane ocupate a fost înregistrat în toate cele trei sectoare (Tabelul 6.4). În anul 2003, nivelul ocupației în muncă era cu 18% mai mic ca în 1996: 18% pentru agricultură, 16% pentru industrie şi 19% pentru sectorul de servicii. După criza financiară din Rusia, nivelul ocupației s-a ameliorat în agricultură şi industrie, dar nu şi în servicii. Aceasta ar putea însemna că populația se angajează în sectorul serviciilor numai dacă nu are alte alternative. Ocupația în sectorul industrial s-a extins cu 7% în 2002, în comparație cu anul 1999 (Tabelul 6.5). Deoarece ponderea industriei era cea mai mică printre cele trei sectoare, efectul acestei creşteri moderate asupra nivelului general al ocupației a fost minim. Mai importantă a fost tendința de creştere minoră a ocupației în sectorul agricol.

Cu toate acestea, situația s-a modificat semnificativ în anul 2003. Nivelul ocupației în agricultură a scăzut brusc cu mai mult de 20%, în comparație cu anul precedent. Schimbările din celelalte două sectoare au fost relativ minore, ceea ce a determinat micşorarea nivelului ocupației totale cu aproximativ 10%. Dacă examinăm întreaga perioadă care a urmat după criza din 1999 până în 2003, constatăm că rata totală a ocupației s-a diminuat în mare parte datorită descreşterii ocupației în sectorul agricol (Tabelul 6.5).

Deşi nivelul ocupației fie a stagnat, fie s-a redus în aproape toate sectoarele, volumul producției şi a bunurilor cu valoare adăugată s-a majorat substanțial. După anul 1996, produsul intern brut a crescut cu 1.8% pe an, iar nivelul ocupației s-a diminuat cu 2.9% pe an. Diferența între creşterea pozitivă a PIB-ului şi evoluția negativă a ocupației a fost şi mai mare în perioada de recuperare de după criză. Între anii 1999 şi 2003, PIB-ul total a sporit cu 4% pe an, iar nivelul ocupației a descrescut cu 2.4% (Tabelele 6.5 şi 6.6).

Comparând cele trei sectoare mai largi ale economiei, diferența cea mai mare dintre producție şi ocupație a fost înregistrează în industrie, unde după anul 1999 creşterea de aproape 8% a valorii adăugate a fost însoțită de o majorare modestă de 0.6% a nivelului ocupației. În sectorul serviciilor, valoarea adăugată s-a mărit cu 4% pe an, iar nivelul ocupației a fost în stagnare (cu o rată de creştere de doar 0.2%). Diferența a fost şi mai mare pentru sectorul transporturilor, o extindere de 12% pe an pentru valoarea adăugată şi o creştere negativă a ocupației (de aproape minus un procent) (iarăşi, vezi Tabelele 6.5 şi 6.6).

Modificări divergente ale creşterii nivelului ocupației şi volumului producției din alte sectoare s-au manifestat şi în sectorul agricol, cu o singură diferență. Între anii 1999 şi 2002, volumul producției în agricultură s-a majorat rapid cu 4.3% pe an, iar nivelul ocupației a urcat foarte încet, cu 0.7%. O tendință similară a fost înregistrată în relația dintre creşterea producției şi ocupație în

celelalte două sectoare. Însă această relație s-a schimbat esențial în 2003, când volumul evaluat al producției agricole s-a diminuat cu 9%, în comparație cu anul precedent, iar nivelul ocupației a scăzut dezastruos cu 22%. Această descreştere simultană a producției agricole şi a nivelului ocupației pune o întrebare de cauzalitate: fie ocupația s-a diminuat datorită unei descreşteri a volumului de producție agricolă, fie diminuarea forței de muncă din mediul rural datorată emigrării a condus la descreşterea producției. Se pare că numărul mare al lucrătorilor agricoli care au emigrat din Moldova a determinat insuficiența forței de muncă care a devenit un obstacol pentru implementarea unor activități, diminuând astfel volumul producției agricole (vezi Capitolul 5).[71]

Relația dintre ocupație şi volumul producției influențează creşterea productivității şi a veniturilor. Faptul că nivelul ocupației nu a sporit în același ritm cu volumul producției înseamnă că productivitatea muncii a crescut, destul de mult în unele cazuri. În perioada dintre 1996 şi 2003, productivitatea muncii s-a majorat cu 4.8% pe an în toate sectoarele (Tabelul 6.7). Cea mai mare creştere a fost înregistrată în sectorul serviciilor (6.9% pe an) şi, în special, pentru serviciile legate de comerț (11.5%). Industria a beneficiat de cea mai lentă ascensiune, de 2.2%, şi agricultura – de 3.9%.[72] Dacă studiem doar perioada de recuperare din 1999, atunci situația generală rămâne aceiaşi, deşi pozițiile relative ale sectoarelor se schimbă destul de mult. În întreaga economie, productivitatea muncii a sporit cu 6.7% pe an. Cea mai înaltă rată de creştere a productivității muncii a fost consemnată în agricultură şi industrie (ambele cu puțin peste 7% pe an). Productivitatea muncii în sectorul serviciilor s-a majorat cu 4.2% pe an. Iar în cadrul sectorului de servicii, transporturile s-au situat pe primul loc, cu o creştere de 12.9%, iar productivitatea în sub-sectorul de comerț s-a diminuat.

Împreună cu extinderea lentă a nivelului de ocupație şi cu sporirea productivității au crescut şi salariile reale începând cu mijlocul anilor 1990. Această tendință s-a inversat în timpul crizei financiare din Rusia, pentru a cunoaşte din nou o ascensiune după aplanarea crizei. Rata de creştere aparent înaltă în perioada 1996-2003 (de aproape 8% pe an (Tabelul 6.8) şi în timpul perioadei de recuperare după 1998 (14.7%), trebuie plasată în contextul colapsului catastrofal al anilor 1990. Salariile reale au scăzut atât de mult din cauza descreşterii volumului producției şi a inflației, încât este indiscutabil că ele au ajuns la un nivel jos care a subminat productivitatea.

Majorarea salariilor reale din perioada 1996-2003 a avut loc în toate sectoarele de bază ale economiei: 5.4% pe an în agricultură, 6.3% în industrie şi 5.8% în servicii (Tabelul 6.9), fără diferențe semnificative între sectoare. Dar, totuşi, au fost observate variații semnificative la nivelul sub-sectoarelor în servicii. În transport şi construcții, salariile reale au crescut cu 10 şi 8 procente, respectiv. Cele mai mici rate de majorare au fost înregistrate în comerț şi sectorul public (ocrotirea sănătății, educație şi administrație publică).

Luând în considerație declinul valorii reale a banilor şi al salariului social din prima jumătate a anilor 1990, este destul de probabil că nivelul de trai al angajaților s-a diminuat atât de mult, încât productivitatea lor a fost subminată din cauza sănătății proaste şi a subnutriției. Astfel, faptul că majorarea salariilor reale a depăşit creşterea productivității muncii ar putea fi interpretat ca reflectând procesul de ajustare la un nivel mai durabil al „plății muncii în acord". În timp ce salariul mediu real pentru toată economia a crescut cu 7.7% pe an în perioada 1996- 2003, productivitatea muncii s-a majorat cu numai 4.8% pe an în aceiaşi perioadă (Tabelele 6.7 şi 6.8). Dacă examinăm separat fiecare sector de producție, atunci în agricultură şi industrie salariile reale s-au mărit mai repede decât productivitatea. Situația

71 Ipoteza migrației excesive a lucrătorilor agricoli pare o explicație neobişnuit de plauzibilă privită din perspectiva nivelului foarte mic al productivității şi salariilor care predomină în agricultură în comparație cu alte sectoare. Vezi discuțiile de mai jos.

72 Cu toate acestea, dacă excludem anul 2003, care reprezintă o excepție, atunci până în 2002, productivitatea în agricultură a crescut cu numai 1.8% pe an, adică cu mult mai puțin decât în alte sectoare.

este inversă doar în sectorul serviciilor. Cu toate acestea, în perioada de recuperare din 1999, toate cele trei sectoare au înregistrat rate de creştere a salariilor reale mai mari ca cele ale productivităţii (Tabelele 6.7 şi 6.8).

Salariile reale din agricultură au fost cele mai mici dintre toate sectoarele şi această diferenţă s-a extins cu trecerea anilor. În 1996, salariul real în agricultură constituia două treimi din media pe economie; către 2003, el s-a micşorat până la mai puţin de 60% (Tabelul 6.9). În sectorul serviciilor, cele mai mici salarii erau în sistemul ocrotirii sănătăţii şi în sistemul de educaţie. Cele mai înalte salarii reale erau în sectorul financiar, de cinci ori mai mari ca în agricultură. Aceste diferenţe inter-sectoriale ale salariilor reale reflectă deosebirile corespunzătoare ale productivităţii muncii. Cel mai jos nivel al productivităţii muncii a fost înregistrat în agricultură şi discrepanţa între nivelul ei în agricultură şi media pe economie s-a majorat pe parcursul anilor (Tabelul 6.9).

Schimbările în structura ocupaţiei într-o economie au impact diferit asupra bărbaţilor şi femeilor, ca rezultat al discriminării împotriva femeilor, care le condamnă la locuri de muncă prost plătite. Ca şi în alte ţări, în Moldova femeile predomină în sistemul de ocrotire a sănătăţii şi asistenţă socială, educaţie, hoteluri şi restaurante. În mod surprinzător, ele sunt dominante în sectorul financiar, unde se plătesc cele mai mari salarii în economie, dar acest sector are o pondere foarte mică în ceea ce priveşte ocupaţia totală a femeilor - mai puţin de 2%. Hotelurile şi restaurantele de asemenea deţin procente mici de ocupaţie a femeilor. Pe de altă parte, sistemul ocrotirii sănătăţii şi asistenţei sociale şi cel al educaţiei angajează peste 40% din femeile lucrătoare, iar aceste sectoare plătesc unele dintre cele mai mici salarii din ţară.

În 2003, salariul lunar mediu a fost de 891 lei şi aproximativ 57% din femei lucrau în sectoare cu salarii mai mici decât această medie (vezi Tabelul 6.10), în timp ce proporţia bărbaţilor era de 47%. Legislaţia împotriva discriminării în Moldova este destul de solidă pe hârtie şi, dacă ar fi implementată adecvat, ar reduce diferenţa între salarizarea bărbaţilor şi femeilor. Însă, aplicarea legislaţiei nu este eficientă, perpetuând inegalitatea, în pofida existenţei legislaţiei avansate. A fost elaborat un proiect de lege nou privind egalitatea gender, care ar putea fi aprobat în 2005. Deşi noua lege va extinde interdicţia discriminării, legea în sine nu va aborda problema aplicării şi implementării principiilor stipulate. În Moldova, la fel de importantă ca şi legislaţia formală este ceea ce poate fi numită „cultura discriminării femeilor". Mulţi bărbaţii, şi chiar unele femei, sunt deosebit de insensibili faţă de discriminarea împotriva femeilor. Atâta timp cât această situaţie persistă, reducerea substanţială a discriminării împotriva femeilor pe piaţa muncii va fi foarte dificilă.

Legislaţia împotriva discriminării salariale, de exemplu, este uşor de evitat într-o cultură discriminatorie prin retrogradarea femeilor spre serviciile plătite prost. Obligativitatea unor salarii similare pentru aceleaşi profesii şi categorii de abilităţi are un impact limitat asupra diferenţei de salarii, dacă femeile sunt repartizate în funcţii inferioare. Pentru depăşirea acestei discriminări, guvernul trebuie să-şi asume rolul principal, iar sectorul public ar trebui să devină un exemplu pentru sectorul privat. Femeile din Moldova realizează un volum enorm de lucru nesalarizat în familie şi au un rol cheie în multe organizaţii comunitare. În acelaşi timp, ele nu participă la procesul de luare a deciziilor, inclusiv din cauza lipsei unor politici de stat coerente de susţinere şi, parţial, datorită mentalităţii patriarhale care deocamdată influenţează în mod nefavorabil întreaga societate, inclusiv femeile însăşi.

Productivitate şi eficienţă

La fel ca tendinţele în ceea ce priveşte salariile, productivitatea muncii a fost cea mai înaltă în sectorul industrial, urmat de sectorul serviciilor şi, la o distanţă mare, de agricultură. În anul 2003, productivitatea muncii în agricultură constituia o treime din productivitatea muncii în industrie şi două treimi din productivitatea muncii în sectorul serviciilor. În mod corespunzător, salariile din agricultură constituiau 40% din salariile din industrie şi 60% din sec-

torul serviciilor. În cadrul sectorului de servicii, cea mai mică productivitate a muncii a fost consemnată în administrația publică şi cea mai mare – în sectorul financiar, similar cu structura salariilor reale (Tabelul 6.10). Punând în calcul problema binecunoscută a măsurării productivității în sectorul serviciilor, în special, în sectorul public, unde lucrătorii de obicei nu produc bunuri vandabile, aceste cifre comparative trebuie interpretate cu precauție. Atitudinea prudentă este sugerată de calculele care arată că sectorul serviciilor a înregistrat cea mai consistentă şi rapidă creştere a productivității în comparație cu agricultura şi industria, dar această diferență nu este reflectată de majorarea relativă a salariilor reale. Între anii 1996 şi 2003, productivitatea măsurată a muncii a sporit pentru servicii de aproape trei ori mai repede ca în industrie, însă salariile reale medii în servicii au crescut într-un ritm mai lent (5.8% pe an pentru servicii, în comparație cu 6.3% pentru industrie).

Analiza precedentă indică faptul că economia Moldovei nu a reuşit să obțină un nivel suficient de mare al nivelului ocupației pentru a reduce sărăcia, chiar şi atunci când volumul producției s-a majorat. Cifrele oficiale privind şomajul nu reflectă această nereuşită, din cauza emigrației în masă şi a ponderii sporite a populației inactive din punct de vedere economic. Stagnarea nivelurilor de ocupație şi existența unei angajări parțiale grave sunt dovezi concludente ale acestei nereuşite.

Într-o anumită măsură, creşterea incompletă a nivelului ocupației, chiar şi în perioada recuperării nivelului de producție, pare previzibilă într-o economie în curs de tranziție. Ca şi celelalte țări în tranziție, întreprinderile din Moldova aveau înainte de tranziție mai mulți angajați decât numărul justificat de criteriile de piață. Legile economiei de piață au obligat întreprinderile să elibereze angajații în plus. În rezultat, creşterea nivelului de ocupație a fost mai lentă decât majorarea volumului de producție pentru o perioadă mai lungă. Cu toate acestea, se pare că economia Moldovei a încheiat acest proces. Nivelul ocupației în agricultură a scăzut şi acest declin nu a fost asociat cu extinderea ocupației în alt sector al economiei. În consecință, constrângerea de a emigra peste hotare s-a păstrat, ceea ce a condus la menținerea unei rate măsurate a ocupației la un nivel mic, dar având costuri sociale considerabile (vezi Capitolul 4 şi 5).

Nivelul care stagnează sau care se diminuează al ocupației a coincis cu extinderea productivității muncii şi majorarea salariilor reale în toate sectoarele economiei. Angajații care au reuşit să nu-şi piardă serviciul sau şi-au găsit de lucru au avut de câştigat, deşi marea majoritate a acestora a rămas cu salarii extrem de mici, dacă nu chiar la un nivel care garantează sărăcie. Combinată cu politica guvernului de a proteja pensionarii, creşterea salariilor reale a ajutat la reducerea sărăciei în câțiva ani (vezi Capitolul 4). Dacă şomajul nu va descreşte considerabil în viitor, probabil salariile reale vor înceta să sporească, iar creşterea productivității va favoriza deținătorii de capital. Totuşi, dacă salariile se majorează, numărul gospodăriilor casnice aflate la pragul sărăciei care trăiesc din salariu se va reduce. Pentru ca majoritatea gospodăriilor casnice să beneficieze de procesul de creştere, este esențial să se mărească nivelul general al ocupației.

Procesul de tranziție spre economia de piață în Moldova este departe de a se încheia. Acest fapt este demonstrat de volumul producției care rămâne mai mic decât nivelul înregistrat înainte de debutul tranziției. Deoarece întreprinderile, probabil, au concediat forța de muncă excesivă, moştenită din perioada sovietică, creşterea nivelului de ocupație depinde de echilibrul între sporirea volumului producției şi a productivității. Analiza datelor despre întreprinderi arată o relație pozitivă între productivitatea muncii şi crearea locurilor de muncă, şi nu contrariul. Întreprinderile cu o productivitate a muncii mai înaltă au creat mai multe locuri de muncă (Rutkowski 2004). Însă un asemenea rezultat a fost înregistrat de un număr mic de întreprinderi create recent în sectorul privat, şi mai puține întreprinderi privatizate. Aceste întreprinderi noi sunt de obicei mici şi nu sunt agricole. Pentru a reduce sărăcia e necesar ca şi în alte sectoare economice şi alte tipuri de întreprinderi să fie create locuri de muncă în baza creşterii productivității.

Tabelul 6.3 *Ocupația după sectoare economice, 1996-2003*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Agricultura	42.8	41.6	45.7	48.9	50.6	51.0	49.6	43.0
Industrie	11.7	11.6	11.1	10.7	10.6	11.0	11.4	12.1
Servicii	45.4	46.8	43.2	40.4	38.8	38.0	39.0	44.9
Construcții	3.3	3.2	3.5	2.9	2.9	2.9	3.1	3.9
Comerț	16.3	16.8	12.7	10.0	10.8	10.9	11.6	13.0
Transport	4.0	4.4	4.7	4.7	4.2	4.3	4.1	5.0
Admin. publică	16.8	17.6	17.5	17.8	16.5	16.1	16.1	18.0
Altele	5.0	4.9	4.8	5.0	4.4	3.9	4.1	5.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

SURSĂ: Acest tabel, Tabelele 6.4-6.9 şi Tabelele 6.11 se bazează pe date sau pe calcule bazate pe date de la DSS.

Tabelul 6.4 *Indicele ocupației populației după sectoare economice, 1996-2003*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Agricultura	100.0	96.2	105.5	102.8	107.7	107.5	105.1	82.0
Industrie	100.0	97.9	93.3	82.1	82.6	84.6	87.7	84.1
Servicii	100.0	102.3	94.2	80.0	78.0	75.6	77.9	80.8
Construcții	100.0	94.5	105.5	80.0	80.0	78.2	83.6	96.4
Comerț	100.0	101.8	76.8	55.4	60.1	60.5	64.6	64.9
Transport	100.0	109.1	116.7	106.1	97.0	97.0	93.9	103.0
Admin. publică	100.0	103.9	103.2	95.3	89.6	86.4	87.1	87.5
Altele	100.0	97.6	95.2	89.2	80.7	69.9	73.5	81.9
Total	100.0	99.2	98.9	90.0	91.3	90.3	90.7	81.7

Tabelul 6.5 *Indicele de ocupație a populației în perioada de recuperare, 1999-2003*

	1999	2000	2001	2002	2003	Rata de creştere
Agricultură	100.0	104.8	104.5	102.2	79.8	-5.5
Industrie	100.0	100.6	103.1	106.9	102.5	0.6
Servicii	100.0	97.5	94.5	97.3	101.0	0.3
Construcții	100.0	100.0	97.7	104.5	120.5	4.8
Comerț	100.0	108.7	109.3	116.7	117.3	4.1
Transport	100.0	91.4	91.4	88.6	97.1	-0.7
Admin. publică	100.0	94.0	90.6	91.4	91.7	-2.1
Altele	100.0	90.5	78.4	82.4	91.9	-2.1
Total	100.0	101.4	100.3	100.7	90.8	-2.4

Tabelul 6.6. *Indicele PIB-ului sectorial la preţurile anului 1996, 1999-2003*

	1999	2000	2001	2002	2003	Rata de creştere
Agricultură	100.0	101.9	109.2	115.2	105.2	1.3
Industrie	100.0	110.3	117.8	118.1	134.4	7.7
Servicii	100.0	95.0	99.1	109.3	118.8	4.4
Construcţii	100.0	69.7	86.7	91.6	112.5	3.0
Comerţ	100.0	76.4	77.6	80.1	88.1	-3.1
Transport	100.0	121.4	132.4	144.9	157.6	12.1
Admin. publică	100.0	100.3	99.6	116.6	118.0	4.2
Altele	100.0	114.9	121.6	137.5	155.5	11.7
Total	100.0	100.3	106.1	113.0	117.4	4.1

Tabelul 6.7 *Productivitatea muncii după sectoare şi ratele anuale ale creşterii, 1996-2003 (1996 = 100)*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Rata de creştere
Agricultură	116.5	99.8	98.8	96.1	103.2	111.4	130.3	3.9
Industrie	91.1	81.0	88.7	97.3	101.3	98.0	116.4	2.2
Servicii	99.0	106.8	135.2	131.7	141.7	151.8	159.1	6.9
Construcţii	88.9	67.9	93.1	64.9	82.6	81.6	87.0	-2.0
Comerţ	92.6	143.3	285.0	200.5	202.3	195.7	213.9	11.4
Transport	96.0	82.4	88.2	117.1	127.7	144.2	143.1	5.3
Admin. publică	106.3	100.1	86.4	92.2	95.0	110.2	111.1	1.5
Altele	101.5	108.3	139.3	176.7	216.1	232.4	235.7	13.0
Total	102.3	96.5	107.5	106.4	113.7	120.6	139.1	4.8

Tabelul 6.8 *Salariile reale după sectoare, 1996-2003 (1996 = 100):*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Rata de creştere
Agricultură	99	96	84	94	107	127	144	5.3
Industrie	111	120	106	107	117	136	154	6.3
De producere	111	117	104	109	119	136	152	6.2
Minerit	104	103	90	85	103	129	135	4.4
Servicii comunale	112	130	109	97	108	132	159	6.9
Servicii	102	106	88	86	106	130	148	5.8
Construcţii	118	121	102	99	114	133	170	7.8
Comerţ	104	102	89	85	91	119	135	4.4
Transport	112	121	105	112	138	161	198	10.3
Finanţe	109	138	147	158	139	149	152	6.1
Bunuri imob.	103	112	105	102	122	142	162	7.1
Sănătate/educaţie	97	95	72	69	86	113	133	4.1
Admin. publică	99	109	88	80	104	132	133	4.2
Altele	99	112	83	80	96	118	141	5.0
Total	105	110	97	99	120	146	168	7.7

Tabelul 6.9 *Salariile reale relative după sectoare, 1996-2003*
(preţurile anului 1996, media sectorială ponderată = 100)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Agricultură	65.2	61.5	56.3	56.6	61.9	57.9	57.0	56.0
Industrie	155.6	165.4	169.3	169.7	167.8	151.9	145.0	142.5
De producere	150.8	160.3	159.3	161.2	166.6	149.3	140.7	136.4
Minerit	164.7	163.1	153.7	151.8	142.0	140.9	145.9	132.3
Servicii comunale	181.3	194.5	213.6	203.4	176.9	163.3	164.3	172.0
Servicii	113.7	110.3	109.0	102.9	98.6	100.1	101.7	100.3
Construcţii	132.6	149.0	144.5	139.3	132.7	125.4	121.3	133.9
Comerţ	111.8	110.7	103.4	102.0	95.6	84.5	91.2	89.7
Transport	138.0	147.6	150.5	148.8	156.0	158.1	152.7	163.0
Finanţe	362.6	375.4	453.1	547.2	578.1	418.4	371.1	327.2
Bunuri imob.	132.1	129.8	134.1	142.6	136.1	133.7	128.8	127.3
Sănătate/educaţie	85.0	78.8	73.1	62.5	59.5	60.4	65.9	67.3
Admin. publică	158.3	149.0	156.5	143.6	127.3	136.3	143.2	125.7
Altele	89.8	84.7	90.6	76.9	72.7	71.8	73.1	75.4

Tabele 6.10 *Salariile şi nivelul ocupaţiei după sectoare şi gen, 2003*

Sector	Salariu lunar mediu (Lei)	Femei ca % din totalul angajaţilor din sector	% femeilor angajate în sector
Activităţi financiare	2926	63	1.4
Transport şi comunicaţii	1454	31	7.3
Industrie	1271	47	18.8
Construcţii	1194	17	2.4
Tranzacţii bunuri imobile	1133	44	3.9
Administraţie publică	1050	37	8.5
Hoteluri şi eestaurante	827	76	1.0
Comerţ	795	54	5.2
Altele publice	671	56	2.8
Educaţie	610	75	18.7
Sănătate şi asistenţă socială	579	80	9.5
Agricultură şi silvicultură	499	43	20.6
Media	891	Total	100%

SURSĂ: DSS (2003a).

Tabelul 6.11 *Productivitatea relativă a muncii după sectoare, 1996-2003 (media sectorială ponderată = 100)*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Agricultură	73.3	83.4	75.8	67.37	66.2	66.5	67.7	68.7
Industrie	224.4	199.7	188.2	185.12	205.2	199.9	182.4	187.7
Servicii	93.0	90.0	102.9	116.97	115.2	115.9	117.1	106.4
Construcţii	131.7	114.4	92.7	114.05	80.3	95.7	89.1	82.4
Comerţ	63.2	57.2	93.9	167.58	119.2	112.4	102.6	97.2
Transport	161.4	151.4	137.7	132.33	177.7	181.2	193.0	166.0
Admin. public	86.9	90.3	90.2	69.79	75.3	72.6	79.4	69.4
Altele	130.9	129.9	146.9	169.57	217.6	248.9	252.3	221.9

6.3 Generarea serviciilor salarizate

Rata de creştere a întreprinderilor noi în Moldova a fost mică, chiar după standardele altor ţări în curs de tranziţie şi această rată s-a diminuat în prima jumătate a anilor 2000. După cum era de presupus, rata de creştere s-a diminuat brusc după criza financiară din Rusia şi nu s-a recuperat ulterior. În anul 1997, întreprinderile noi s-au extins de la 10 la 14%, în funcţie de forma juridică a companiei; în anul 2002, rata de creştere s-a

diminuat la 5-7% (Tabelul 6.11). Aceste cifre sunt în contrast cu media de 16-18% în alte ţări în curs de tranziţie din Europa Centrală (Eurostat 2000).

Rata de lichidare a întreprinderilor din Moldova este una din cele mai mici printre economiile în curs de tranziţie din ţările Europei şi Asiei Centrale. Încetinirea creşterii întreprinderilor noi, şi nu lichidarea lor, a contribuit mai degrabă la stagnarea nivelului de ocupaţie a populaţiei. Cu toate acestea, datele despre întreprinderi pentru anul 2001 arată că întreprinderile ce se extindeau au creat locuri de muncă mai încet decât eliminau locuri de muncă întreprinderile care îşi reduceau activitatea (Tabelul 6.13). În timp ce nivelul mediu al ocupaţiei s-a majorat cu 13% printre companiile care se extindeau, el a descrescut cu 16% printre firmele care îşi reduceau activităţile, iar numărul ultimelor a fost de 3-4 ori mai mare.

Preponderenţa întreprinderilor ce-şi reduceau activităţile însemna că în sectorul formal din Moldova numărul locurilor de muncă lichidate a depăşit numărul locurilor de muncă create. În 2001, întreprinderile care îşi extindeau activitatea au contribuit cu 6.7% la nivelul total al ocupaţiei, iar cele care îşi reduceau activităţile au scăzut cu 11.2%. Rezultatul net a fost reducerea cu 4.5% a nivelului de ocupaţie a populaţiei. Preponderenţa relativă a întreprinderilor care îşi reduceau activităţile nu este caracteristică doar pentru Moldova. Dar dezechilibrul înregistrat în Moldova este mult mai mare din cauza ponderii mici a întreprinderilor care îşi extind activităţile. De exemplu, deşi ponderea întreprinderilor care îşi restrâng activităţile a fost practic aceeaşi în Moldova şi în Lituania, ponderea întreprinderilor din Moldova care îşi extind activităţile a fost de 30% în comparaţie cu 37% în Lituania. Ca şi în cazul cifrei de afaceri a întreprinderilor şi a mărimii întreprinderii, principala problemă a creşterii nivelului de ocupaţie în Moldova nu a fost caracterul grav al reducerii locurilor de muncă, ci ritmul încetinit al creării noilor locuri de muncă.

Tranziţia la economia de piaţă în toată Europa Centrală şi de Est a avut ca efect distrugerea devastatoare a locurilor de muncă, spre deosebire de tranziţia din Vietnam şi China. Pe de o parte, tranziţia a condus la reducerea volumului de producţie şi, pe de altă parte, la înrăutăţirea situaţiei angajaţilor. Dimensiunea lichidării locurilor de muncă în Moldova a fost tipică pentru economiile în curs de tranziţie din Europa. Atipică a fost rata lentă de crearea a noilor locuri de muncă, fie sub formă de întreprinderi noi, fie prin extinderea celor existente.

Identificarea principalelor impedimente pentru creşterea nivelului de ocupaţie a populaţiei este esenţială pentru elaborarea unei politici adecvate în acest domeniu. Rutkowski (2004) a studiat ipotezele de alternativă pentru a explica rata lentă de creare a locurilor de muncă în Moldova. În particular, el a evaluat importanţa aşa-numitor „rigidităţi ale pieţei muncii",[73] costul de angajare şi concediere al lucrătorilor, motive invocate de analiştii tradiţionalişti pentru a explica rata relativ lentă a creării locurilor de muncă în Europa de Est. El a constatat că deoarece rata de lichidare a locurilor de muncă în Moldova nu a fost mai mică decât în alte ţări în curs de tranziţie, nu există vreun motiv să credem că cheltuielile de angajare şi concediere reprezintă o problemă serioasă. În ceea ce priveşte legislaţia, codurile muncii din Moldova par să facă foarte dificilă concedierea, pentru care, de exemplu, este necesar acordul sindicatelor. De asemenea, sondajele realizate printre patroni indică faptul că ei consideră că procedurile şi cheltuielile de concediere sunt un motiv important pentru reducerea stimulentelor de creare a noilor locuri de muncă (ProEra 2002). Cu toate acestea, rata înaltă de lichidare a locurilor de muncă ar putea sugera că prevederile Codului Muncii sunt mai des încălcate decât respectate. De exemplu, prevederea potrivit căreia patronii trebuie să se consulte cu reprezentanţii angajaţilor în cazul concedierilor are puţine consecinţe în realitate, luând în consideraţie ineficienţa mişcării sindicale din ţară.

73 Acest concept îşi pierde din validitate când este aplicat în practică, unde aproape toate rigidităţile sunt reprezentate de acele practici de muncă şi regulamente care favorizează angajaţii şi, de obicei, ignoră „rigidităţile" ce apar din cauza managementului ineficient.

Pe lângă „rigiditățile" pieței muncii, Rutkowski a mai examinat importanța altor factori, precum accesul la credite, orientarea spre export, structura proprietății, ponderea capitalului şi investițiile. El nu a găsit nici o relație constantă între aceşti factori şi capacitatea întreprinderilor de a crea locuri de muncă noi. Acceptând posibilitatea că orice relație dintre ele nu este vizibilă din cauza lipsei datelor, el acceptă ipoteza că principalul obstacol pentru crearea noilor locuri de muncă este mediul nefavorabil de reglementare care rezultă în costul înalt al activităților de afaceri. Această concluzie se potriveşte foarte bine cu percepția predominantă a antreprenorilor privați din Moldova privind problema „reglementării" mediului de afaceri.

Deşi ar putea fi adevărat argumentul potrivit căruia mediul regulator din Moldova nu a fost favorabil activităților de afaceri, acesta ar putea să nu fie decisiv, totuşi. Mai importantă este semnificația relativă a impactului lui. Dovezile lui Rutkowski pentru mai multe țări sugerează faptul că, deşi „costurile" activităților de afaceri sunt mult mai înalte decât în Europa de Vest, ele sunt similare cu cele alte țări în curs de tranziție. Prin urmare, costul activităților de afaceri nu poate fi principala explicație a eşecului substanțial al Moldovei de a crea noi locuri de muncă în comparație cu alte economii în tranziție.

Una din problemele analizei, de altfel foarte utilă a lui Rutkowski, este că el ignoră importanța cererii pentru a explica rata lentă a creării locurilor de muncă în Moldova. Factorii legați de ofertă, precum, costurile de producție şi cheltuielile de distribuire, au o anumită importanță şi reducerea lor ar putea forma o parte integrală a oricărei politici complexe privind ocupația populației. Eşecul relativ al Moldovei în comparație cu alte țări nu poate fi înțeles complet fără a accentua factorii cererii. Cererea internă s-a micşorat grav în Moldova din cauza descreşterii masive a veniturilor reale ale populației, iar recuperarea nivelului de venituri a fost lentă (vezi Capitolul 2). Cererea externă s-a diminuat din cauza dezintegrării sistemului de comerț al Uniunii Sovietice, care la început nu era compensată încă de noile piețe de export. Luând în considerație micşorarea considerabilă a cererii, nu este surprinzător că întreprinderile noi apăreau cu dificultate, iar cele existente nu se extindeau. Extinderea cererii trebuie să fie soluționată cu prioritate, dacă se doreşte ca rata creării locurilor de muncă să depăşească rata de lichidare a locurilor de muncă.

Deoarece rata de creare a locurilor de muncă variază pentru diferite tipuri de întreprinderi, este important să se identifice care din ele au cel mai mare potențial de generare a locurilor de muncă. Datele pentru anul 2001 indică următoarele. În primul rând, toate cele trei sectoare majore ale economiei – agricultura, industria şi serviciile – au creat mai puține locuri de muncă decât au lichidat. (Tabelul 6.13). Această problemă a avut caracterul cel mai grav în agricultură şi unul moderat în servicii. Deşi sectorul serviciilor a demonstrat rezultate relativ bune privind pierderea netă a locurilor de muncă, în majoritatea altor economii în curs de tranziție acest sector a absorbit lucrătorii concediați din alte sectoare în procesul de restructurare, ceea ce nu s-a întâmplat în Moldova.

Se pare că forma de proprietate afectează capacitatea de creare sau lichidare a locurilor de muncă. Noi considerăm că există trei tipuri de forme de proprietate – de stat, colectivă şi privată.[74] Atât întreprinderile de stat, cât şi cele colective au demonstrat o rată de lichidare a locurilor de muncă mai mare decât cea de generare. Doar întreprinderile private au fost creatori clari de locuri de muncă; aceste întreprinderi angajau mai puțin de 10% din forța de muncă ocupată în activități neagricole la începutul anilor 2000. Nu este surprinzător faptul că întreprinderile noi sunt responsabile pentru majoritatea locurilor de muncă create, deoarece datele statistice includ numai întreprinderile de succes, nu şi pe cele ce au dat faliment.

74 Utilizăm categoriile statistice din Moldova: întreprinderile colective sunt fostele întreprinderi de stat care au fost total sau parțial privatizate, în timp ce „întreprinderi private" înseamnă întreprinderi noi.

De asemenea, se pare că mărimea întreprinderilor influenţează crearea locurilor de muncă. Întreprinderile mari şi mijlocii nu au generat locuri de muncă, în timp ce întreprinderile mici şi micro, în special, ultimele, au creat mai multe locuri de muncă decât au lichidat. Întreprinderile mici au angajat circa 16% din forţa de muncă în activităţi neagricole şi rolul lor în crearea locurilor de muncă s-a mărit parţial datorită faptului că practic nu au existat înaintea anului 1990. Deşi rezultatele lor privind nivelul ocupaţiei sunt încurajatoare, ele nu sunt totalmente comparabile cu rezultatele întreprinderilor de stat sau colective, ca şi în cazul datelor statistice privind noile întreprinderi.

Rutkowski repetă o opinie prezentă pretutindeni, potrivit căreia politicile publice şi pieţele private sunt discriminatorii faţă de întreprinderile mici în majoritatea ţărilor în curs de tranziţie. Nu există dovezi concludente care ar susţine această presupunere; dimpotrivă, sunt exemple remarcabile care demonstrează că politicile publice tind să favorizeze, cu succes variabil, întreprinderile mici (Katarak 2002). Un studiu efectuat în Bulgaria a constatat că rata rapidă de creştere a numărului de întreprinderi se datorează umplerii nişei ocupate anterior de întreprinderile de stat şi mai puţin procesului ordonat de competiţie.[75] În general, datele din diferite ţări sugerează că politicile publice sunt mult mai puţin importante decât caracteristicile structurale ale economiei pentru viabilitatea pe termen mediu şi lung a întreprinderilor mici (Weeks 2003). Politicile publice din Moldova ar trebui să încerce să stimuleze crearea locurilor de muncă prin modalităţi eficiente, efective şi durabile. Aceasta se poate realiza printr-un program solid de investiţii publice care ar reduce cheltuielile operaţionale ale întreprinderilor indiferent de mărimea şi forma lor de proprietate.

Tabelul 6.12 *Numărul întreprinderilor* create şi lichidate, 1997-2002*

Categoria	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Create						
Persoane fizice	14.3	11.2	4.1	3.4	3.6	4.8
Persoane juridice	10.3	9.3	8.1	8.1	7.8	7.4
Lichidate						
Persoane fizice	1.6	1.6	0.8	2.4	2.8	2.5
Persoane juridice	1.6	1.1	0.8	2.4	0.7	0.5
Cifra de afaceri						
Persoane fizice	15.9	12.8	4.9	5.8	6.4	7.3
Persoane juridice	11.9	10.3	8.9	10.5	8.4	7.9

SURSĂ: Rutkowski 2004
NOTĂ: Termenii „persoane fizice" şi „persoane juridice" sunt utilizaţi de sursă.

Table 6.13: *Extinderea şi răsfrângerea întreprinderilor, 2001*

Categoria de întreprinderi	Ponderea din numărul toatal al întreprinderilor (%)	Ponderea angajării (%)	Mărimea medie a întreprinderilor (persoane)	Deviaţia ocupaţiei (persons)
În curs de reducere	42.0	61.7	84.7	-16.1
Stabile	28.5	6.6	13.4	0.0
În curs de extindere	29.5	31.7	61.9	13.0

SURSĂ: Rutkowski 2004

75 În concluziile acestui studiu, autorul scrie: "Cel mai mare impact asupra numărului întreprinderilor noi l-a avut „efectul iniţial de creştere" a iniţierii reformării sistemului şi liberalizarea iniţială a cadrului legislativ, deşi această situaţie trebuie examinată în contextul „privatizării ascunse" care a devenit posibilă datorită dezordinii ce a urmat după ce statul a încetat să reglementeze economia." (Kassayie 2002, p179)

Tabelul 6.14 *Crearea locurilor de muncă şi lichidarea lor după tipurile de întreprinderi, 2001*

Sector	Cota brută a locurilor de muncă create	Cota brută a locurilor de muncă lichidate	Cota netă a locurilor de muncă create	Ponderea ocupaţiei (%)
Toate tipurile de proprietate				
De stat	3.0	8.4	-5.4	30.0
Colective	7.0	13.2	-6.2	60.9
Private	16.5	8.6	8.0	9.1
Sectorul neagricol				
De stat	2.6	7.0	-4.5	42.1
Colective	8.9	11.6	-2.7	46.4
Private	11.6	7.5	4.1	11.4
Mărimea întreprinderilor				
Micro (1-10)	37.3	9.5	27.9	3.4
Mici (11-50)	13.5	12.6	0.8	12.9
Medii (51-250)	6.8	15.4	-8.6	34.0
Mari (250+)	2.8	9.0	-6.2	49.7
Sector				
Agricultură	3.8	14.0	-10.2	34.0
Industrie	7.4	11.9	-4.5	33.3
Servicii	9.0	9.2	-0.2	32.8

SURSĂ: Rutkowski (2004).

6.4 Politici pentru piaţa muncii

Preocupat de necesitatea de a crea mai intens locuri de muncă noi, guvernul Moldovei a aplicat activ diferite politici pentru piaţa muncii. Parlamentul a aprobat o nouă versiune a Codului Muncii în anul 2003 şi alte legi privind crearea locurilor de muncă, remunerare şi soluţionarea litigiilor de muncă. Articolul 43 al Constituţiei Republicii Moldova asigură dreptul la muncă şi protecţie a muncii pentru fiecare cetăţean al ţării. Pentru a ameliora calitatea pieţei de muncă şi pentru a reduce nivelul şomajului, guvernul a adoptat, în anul 2002, Strategia de ocupaţie a forţei de muncă a Republicii Moldova pentru perioada 2002-2008. Această strategie urmăreşte implementarea a patru obiective majore: îmbunătăţirea abilităţilor forţei de muncă; dezvoltarea capacităţii de antreprenoriat; mărirea „flexibilităţii" lucrătorilor şi întreprinderilor; şi asigurarea oportunităţilor egale.

Strategia urma să fie implementată în două etape: prima etapă pentru anii 2002-2004 şi a doua etapă pentru 2005-2008. În decembrie 2004, Ministerul Economiei a prezentat prima evaluare a progresului privind implementarea strategiei pentru prima etapă. Această evaluare a constatat că implementarea strategiei a generat rezultate dezamăgitoare în ceea ce priveşte reducerea şomajului şi asigurarea cu salarii.

Anterior, Programul Național pentru Ocupație, elaborat de Ministerul Muncii şi Protecției Sociale şi lansat în 1994, includea analiza pieței de muncă şi elaborarea prognozelor, efectuarea măsurilor speciale de creare a locurilor de muncă, a oportunităților de angajare pentru tineret şi de instruire şi reprofilare a şomerilor. Agenția Națională de Plasament şi organele ei teritoriale au primit sarcina de a furniza informații referitor la locurile de muncă disponibile şi selectarea inițială a solicitanților prin ajustarea cerințelor de muncă la calificările, aptitudinile şi interesele solicitanților. Serviciile prestate de agenție au inclus de asemenea îndrumare privind selectarea profesiei, sprijin pentru întreprinderile noi, promovarea mobilității forței de muncă şi instruire. Cu toate acestea, eforturile nu au reuşit să stimuleze angajarea. Potrivit Ministerului Economiei, doar aproximativ 5% din oamenii de afaceri au beneficiat de stimulentele oferite de guvern, precum reducerea taxelor pe venituri sau contribuții sociale, şi majoritatea din ei făceau parte din întreprinderile cu salarii mici.

Programele de instruire ale agenției au avut de asemenea un impact limitat. Guvernul de obicei încredințează instituțiilor private efectuarea cursurilor de instruire şi finanțează cheltuielile din Fondul de Muncă, care face parte din Fondul Social. Se presupune că instruirile oferite se bazează pe cererea existentă şi prognozată pentru diferite profesii. În practică, totuşi, se pare că existau diferențe considerabile între cererea şi oferta forței de muncă. Pentru a soluționa această situație, Agenția Națională de Plasament şi-a schimbat programul pentru a crea un sistem orientat spre cerere şi oportunități de angajare mai bine ajustat la necesitățile lucrătorilor şi angajaților. Datele indică faptul că Agenția Națională de Plasament şi birourile ei regionale au înregistrat anumite succese în a ajuta lucrătorii să beneficieze de serviciile sale de căutare a locurilor de muncă şi de îndrumare în prima etapă de şomaj.

Pentru a facilita şi dezvolta angajarea tineretului, guvernul a adoptat Programul Național de Prevenire şi Reducere a Şomajului Tinerilor pentru perioada 2004-2006. Cu susținerea financiară a Băncii Mondiale, a fost creată Rețeaua Națională de Plasament pentru Tineri, cu patru centre regionale şi 11 centre de asistență. Centrele de asistență oferă servicii de consultanță, instruire şi activități culturale. În anii 2002-2003, mai mult de cincizeci de mii de persoane au beneficiat de serviciile de consultanță şi aproape 80% din ele aveau vârsta cuprinsă între 16 şi 29 ani.

Pentru a stimula activitatea de antreprenoriat şi a facilita accesul la fonduri pentru întreprinderile mici şi mijlocii noi sau existente, guvernul a adoptat Programul de Stat de Sprijin al Micului Business pentru anii 2002-2005. Programul a generat următoarele rezultate:

1. Simplificarea procedurilor de înregistrare a întreprinderilor;
2. Raționalizarea listei activităților supuse licențierii;
3. Reducerea impozitelor pentru întreprinderile mici şi mijlocii;[76]
4. Crearea unui Fond de Susținere a Activităților de Antreprenoriat şi Dezvoltare a Micului Business;[77]
5. Adoptarea Legii privind organizațiile de micro-finanțare pentru a facilita accesul întreprinderilor mici şi mijlocii la finanțarea oferită de organizațiile nebancare de micro-finanțare.

„Patenta antreprenorială" a fost o măsură suplimentară, elaborată pentru a încuraja activitățile de antreprenoriat în unele activități specifice printr-un sistem simplificat de înregistrare şi impozitare pe bază de patent. Patentele pot fi obținute de cetățeni ai Moldovei şi persoane străine de la autoritățile

76 Conform noii versiuni a Articolului 49 (Codul Fiscal, Titlul II), întreprinderile mici şi mijlocii pot fi scutite de impozitul pe venit în primii trei ani („vacanță fiscală"), dacă au un personal de 1-19 angajați şi o cifră anuală de afaceri de până la 3 milioane lei.

77 În 2004 din bugetul de stat în Fond a fost transferată suma de 1 milion care a fost utilizată pentru garantarea creditelor primite de IMM de la băncile comerciale.

fiscale locale sau, în unele cazuri, de la organele administrației locale. În anii 2003-2004, mai mult de 80 mii de persoane au obținut patente, dintre care 24% în Chișinău.

Se poate vorbi despre o lipsă de informații, și chiar de înțelegere, a unor categorii de angajați și patroni privind caracterul pieței de muncă. O consecință a lipsei de înțelegere este că sistemul de stabilire a salariilor nu încurajează lucrătorii să însușească abilități noi și nu facilitează schimbarea serviciului. Mulți lucrători posedă un număr limitat de competențe tehnice, deseori specifice pentru sectoarele economice ce se află în declin. Strategia Națională de Ocupație a Populației încearcă să soluționeze această problemă, solicitând ajutorul patronilor la elaborarea și organizarea cursurilor de instruire și cerându-le să contribuie cu fonduri și să împartă responsabilitățile.

Ineficiența pieței de muncă a Moldovei de a distribui servicii lucrătorilor nu trebuie interpretată ca „inflexibilitate" în sensul tradițional al termenului. Indiferent de problemele pieței de muncă, ea nu este „inflexibilă" în ceea ce privește „ajustarea" salariilor. După cum a fost demonstrat în acest capitol, colapsul salariilor reale din prima jumătate a anilor 1990 a exemplificat „flexibilitatea" salarială negativă excesivă. Cu toate acestea, flexibilitatea salariilor reale nu a fost complimentată de flexibilitatea angajării, pentru că reducerea dezastruoasă a salariilor a fost asociată cu colapsul simultan al nivelului de ocupație a populației; adică, micșorarea salariilor nu a contribuit la reducerea declinului nivelului de ocupație a populației, în contradicție cu modelul tradițional al piețelor de muncă. Colapsul simultan al salariilor și al nivelului de ocupație din anii 1990 a reflectat incapacitatea lucrătorilor de a negocia, care rezultă din cel puțin trei factori: 1) absența unei mișcări sindicale independente la începutul perioadei de tranziție; 2) incapacitatea de a negocia generată de șomaj; și 3) reglementarea ineficientă a patronilor de către sectorul public.

O strategie de ocupație a populației ce ar reduce sărăcia în Moldova trebuie susținută puternic de sindicatele din toate sectoarele, inclusiv din agricultură. Deoarece piețele de muncă sunt ineficiente și neefective, anume prin intermediul sindicatelor creșterea volumului producției se va traduce în majorarea salariilor reale, ameliorarea condițiilor de muncă și stimularea siguranței locului de muncă. Iar hărțuirea la locul de muncă, în special, a femeilor, se va reduce. Este în mod special necesară o politică de consolidare activă a sindicatelor, pentru că Moldova nu a beneficiat niciodată de o mișcare independentă a angajaților, și mai puțin de abilitatea de a proteja drepturile lucrătorilor de o manieră eficientă. Un studiu care a cuprins aproape douăzeci de țări, inclusiv țări cu economii în tranziție, a demonstrat că „întreprinderile care prezintă un indice înalt al dezvoltării umane corporative tind să obțină rezultate mai bune în termeni de performanțe economice și de ocupație în muncă" (Standing 1997a)[78].

Ministerul Muncii și Protecției Sociale este devotat angajamentului de a proteja condițiile de muncă și dreptul angajaților de a se organiza, dar nu dispune de fonduri suficiente pentru a impune respectarea legislației progresiste în domeniul muncii din țară. Finanțarea adecvată a ministerului ar fi un element esențial, posibil, o condiție necesară, pentru majorarea salariilor care ar conduce la extinderea ocupației în muncă care va asigura gospodăriilor casnice veniturile necesare pentru depășirea pragului sărăciei.

6.5 Concluzii

Problema ocupației în muncă a populației din Moldova nu este generată în principal de defectele pieței de muncă, precum, așanumitele „rigidități", dar este cauzată de tranziția incompletă și dureros de lentă a economiei. Creșterea nu este doar insufici-

78 The index includes twenty-four indicators of enterprise characteristics, including labour turnover and working conditions. It is explained in detail in Standing 1997b.

ent de rapidă, ci de asemenea insuficient de puternică şi de largă. De altfel, mulţi angajaţi săraci nu posedă abilităţi, resurse sau bunuri necesare pentru a beneficia de oportunităţi economice atunci când acestea devin disponibile. Prin urmare, o politică eficientă privind ocupaţia populaţiei va trebui să fie complexă şi să includă o serie de politici la nivel macroeconomic, sectorial şi microeconomic (vezi Capitolele 2 şi 3). Reformele macroeconomice sunt necesare pentru a accelera creşterea, reformele sectoraliale sunt necesare pentru a extinde creşterea, iar reformele microeconomice sunt necesare pentru a extinde accesul lucrătorilor la oportunităţi economice.

Cererea şi investiţiile în activităţile de producţie reprezintă cele mai mari constrângeri pentru creşterea nivelului de ocupaţie în Moldova. Deşi modificarea reglementării întreprinderilor şi pieţelor de muncă poate contribui la crearea locurilor de muncă, condiţia fundamentală este existenţa unui cadrul macroeconomic orientat mai mult spre creştere. Acest cadru ar putea avea câteva componente: politică fiscală progresivă bazată pe investiţiile publice, rate mici ale dobânzii reale şi o rată de schimb modest subapreciată pentru a stimula exporturile.

Structura spaţiului fiscal este la fel de importantă, ca şi efectul cererii agregate. Cu toate că în sectorul privat capacitatea este înaltă, ea se manifestată la întreprinderi a căror extindere şi regenerare este problematică. Deci, stimularea cererii, singură, nu va spori probabil utilizarea capacităţii. Este necesară crearea unei capacităţi productive noi. Prin urmare, investiţiile publice în infrastructură, care ar reduce costurile investiţiilor sectorului privat, este o condiţie indispensabilă pentru creşterea durabilă a numărului de locuri de muncă cu salarii mai înalte decât pragul sărăciei.

Dacă procesul de reglementare devine mai transparent, se modifică unele aspecte ale reglementării pieţei de muncă şi se reduce birocraţia şi corupţia, iar cadrul macroeconomic ce stimulează crearea locurilor de muncă se va fortifica. Cu toate acestea, fără un cadru macroeconomic favorabil, reformele instituţionale vor avea, probabil, un impact modest.

La nivel sectorial, trebuie să se acorde mai multă atenţie ameliorării situaţiei în agricultură. Atunci când economia Moldovei s-a prăbuşit la începutul perioadei de tranziţie, multe persoane au revenit la activităţi agricole pentru a-şi câştiga existenţa. Declinul rapid al volumului producţiei agricole a făcut dificilă, dacă nu imposibilă, salarizarea ce ar genera ocupaţie în muncă pentru a reduce sărăcia. Prin urmare, o strategie de creştere bazată pe agricultură va epuiza rapid potenţialul de reducere a sărăciei în Moldova. Productivitatea şi salariile reale sunt mai mici în agricultură decât în industrie şi servicii. În cadrul regimului existent de comerţ deschis, dezvoltarea unui sector agricol puternic şi competitiv, pentru piaţa autohtonă şi exporturi, implică reducerea numărului de lucrători pe termen lung. Deja, mai mulţi lucrători au migrat din sector în căutarea unor venituri mai mari, către oraşele mai mari ale Moldovei sau în străinătate.

Relansarea creşterii în sectorul agricol este o prioritate strategică. Capitolul 6 formulează câteva recomandări privind realizarea acestui obiectiv. În Moldova dezvoltarea nu este posibilă atâta timp cât agricultura este un sector muribund. Însă agricultura nu poate creşte şi nu se poate dezvolta de una singură. De altfel, ea a absorbit prea mulţi angajaţi în plus. Trebuie create servicii în toate sectoarele economiei. Ţinând seama de aceasta, sectorul agro-industrial asigură un motor principal pentru crearea locurilor de muncă. Absenţa relativă a relaţiilor între agricultură şi industrie a generat crize economice grave în oraşele mici, care suferă de cea mai înaltă incidenţă a sărăciei în ţară (vezi Capitolul 4). Edificarea sectorului agro-industrial va fi esenţială nu doar pentru crearea unei ocupaţii productive largi în Moldova, ci va contribui de asemenea la comercializarea agriculturii şi transformarea acesteia într-un sector mai productiv şi mai competitiv. Investiţiile publice trebuie direcţionate către sectorul agro-industrial, iar sistemul băncilor comerciale trebuie încurajat să acorde credite private acestui sector.

Accelerarea creşterii în toată economia şi stimularea creşterii sectoriale în agricultură şi agro-industrie vor genera locuri de muncă remunerate decent. Bazate pe această cerere, intervenţiile guvernului pentru ameliorarea abilităţilor şi mobilităţii lucrătorilor, dezvoltarea antreprenoriatului şi inovaţiei, şi extinderea oportunităţilor egale, pentru femei şi tineri, vor deveni mai productive. O componentă integrală a unui program complex pentru formarea de angajaţi instruiţi este asigurarea unui acces general larg la educaţie secundară, secundară specializată şi superioară. Gospodăriile sărace din Moldova pierd oportunităţi pentru cunoştinţe şi aptitudini educaţionale, din cauză că inegalitatea de acces s-a intensificat, în special pentru studiile superioare.

Pe termen scurt şi mediu, agricultura este una dintre sursele majore ale creşterii în economia Moldovei. Dar această creştere va depinde nu doar de majorarea productivităţii în agricultură, ci şi de extinderea sectorului agro-industrial, astfel încât acesta să poate re-absorbi lucrătorii care au recurs la gospodăriile agricole ca urmare a colapsului industriei din perioada de tranziţie. Agro-industria poate asigura angajaţilor servicii remunerate pe care nu le poate oferi agricultura.

Reducerea sărăciei pe termen lung necesită ca forţa de muncă să plece din sectorul agricol, unde creşte productivitatea, şi să fie absorbită de cele mai productive activităţi din industrie. Pe termen scurt şi mediu, agricultura trebuie să ofere mai multe locuri de muncă şi să mărească salariile, să fie o sursă a cererii pentru industrie şi o sursă de fonduri de investiţii (în primul rând prin transferurile de peste hotare pentru gospodăriile casnice rurale).

Capitolul 7:

Creşterea sectorului agro-industrial şi reducerea durabilă a sărăciei

7.1 Rolul agriculturii în strategia de creştere economică

Dezvoltarea sectorului agricol este crucială pentru viitorul Moldovei, ascensiunea ar putea spori veniturile în mediul rural şi ar extinde oportunităţile de angajare, contribuind, de asemenea, la diminuarea migraţiei. Aceasta reprezintă un important vehicul pe termen mediu pentru redresarea economiei Moldovei şi crearea bazei necesare pentru o posibilă re-industralizare a ţării. Totuşi, dezvoltarea sectorului agro-industrial ar trebui să meargă mână în mână cu relansarea sectorului agricol. Fără consolidarea unor relaţii puternice cu sectorul de prelucrare agricolă, agricultura nu va cunoaşte o creştere rapidă sau durabilă.

Sectorul agro-industrial din Moldova încă îşi revene după efectele generate de criza din Rusia din 1998. Sectorul agro-industrial a fost unul important în perioada sovietică, ilustrând avantajele relative şi absolute ale Moldovei, în comparaţie cu alte republici ale fostei Uniuni Sovietice. Deoarece după independenţă economia s-a prăbuşit, a intrat în declin şi o mare parte a sectorului agro-industrial. Partea care a rezistat a fost restructurată şi modernizată, încercând să concureze pe pieţele străine şi cu produsele de import.

Deşi agricultura are un potenţial de creştere, au existat unele impedimente structurale în sector, între producători şi companiile de prelucrare în particular, care necesită intervenţii prin politici pentru a face posibilă o creştere rapidă şi durabilă. Principalele probleme au fost pieţele subdezvoltate pentru mijloace de producţie, de comercializare a produselor agricole şi sursele de finanţe. De asemenea, lipseau sau erau ineficiente instituţii de sprijin, precum cooperativele de procurare a produselor agricole şi mijloacelor de producţie (aşa-numitele „cooperative cu un singur scop"), care pot fortifica poziţia fermierilor mici. Exista puţină încredere în administraţia publică şi în companiile comerciale, iar legislaţia era implementată neuniform, în special, afectând producătorii mici. În fine, o mare parte din sectorul agricol a suferit din cauza unei perioade lungi în care au fost realizate puţine investiţii. În rezultat, drumurile rurale, infrastructura pieţei, sistemele de irigare şi mijloacele de comunicaţie s-au deteriorat, subminând recuperarea durabilă a sectorului.

7.2 Agricultura în preajma independenţei

În anii 1980, agricultura constituia peste treizeci de procente din produsul intern brut al Moldovei şi asigura ocupaţie pentru 35%-40% din forţa de muncă.[79] Sectorul de prelucrare a produselor agricole a contribuit suplimentar cu 10-15% din PIB, astfel încât activităţile agricole formau aproximativ 40% din PIB. Ponderea populaţiei rurale s-a diminuat în anii 1980, dar era destul de înaltă în comparaţie cu alte republici sovietice. În 1990, această proporţie era de 53%, faţă de

79 Datele prezentate în secţiunea 6.1 sunt bazate pe două surse: Anuarele Statistice publicate de Departamentul Statistică şi Sociologie (DSS) al Republicii Moldova şi Manualul Statistic ale Băncii Mondiale 1993 – Statele fostei URSS, Washington, D.C., septembrie 1993.

media de 34% în URSS. Deoarece numărul locurilor de muncă în sectoarele non-agricole creştea încet, iar salariile din agricultură erau similare cu cele din alte sectoare, gospodăriile casnice rurale au demonstrat o mobilitate modestă a locurilor de muncă.

Dominanța agriculturii în economia Moldovei a fost determinată parțial de baza sa de resurse naturale şi solurilor fertile. Solurile bogate acoperă aproximativ 80% din suprafața totală a terenurilor. De asemenea, caracterul preponderent al agriculturii a rezultat din factori politici care i-au atribuit Moldovei un rol agricol major în cadrul diviziunii muncii în Uniunea Sovietică, pentru că nu se luau decizii privind producția sau comerțul doar fundamentate economic sau în baza înzestrărilor cu resurse naturale şi economice. (vezi Capitolul 1).

Sub-sectorul de cultivare a plantelor constituia peste 60% din volumul producției brute (VPB) în anii 1980. Moldova producea 30% din volumul total de tutun cultivat în URSS, 20% din volumul total de struguri şi vinuri, 13% din volumul total de fructe şi 10% din totalul legumelor, toate acestea formând aşa-numitele produse agricole de valoare înaltă (PAVA) (Economist Intelligence Unit 2003). Moldova înregistra unele din cele mai înalte recolte din fosta Uniune Sovietică. De exemplu, recoltele PAVA din anul 1985 din Moldova au fost mai mari decât recoltele *curente* în România şi Bulgaria (USAID 2004). Productivitatea muncii în Moldova era mai mică decât în republicile baltice şi alte republici europene, dar mult mai mare decât în republicile transcaucaziene şi cele din Asia Centrală, unde ponderea populației ocupate în agricultură era similară cu cea din Moldova. Cele mai mari remunerări erau plătite pentru cultivarea tutunului, legumelor, fructelor şi strugurilor, fiind urmate plățile pentru cultivarea cartofilor, sfeclei de zahăr şi (mult mai puțin) pentru floarea soarelui şi grăunțoase. Această diversitate a culturilor în Moldova reprezintă un avantaj deosebit şi rămâne relevantă pentru opțiunile şi oportunitățile economice actuale.

Producția agricolă din Moldova, ca şi în restul Uniunii Sovietice, era bazată pe două tipuri de gospodării colective mari gestionate centralizat, *colhozurile* colective şi *sovhozurile* de stat. Sistemul era completat de întreprinderi intermediare între aceste două tipuri de gospodării, cooperative mari aflate în proprietatea mai multor gospodării care constau din complexe animaliere şi furajere mari. În anii 1980, acestea produceau circa 80% din carnea de porc şi 90% din carnea de pasăre şi ouă în Moldova. Aceste întreprinderi asigurau aproximativ 15% din volumul producției agricole brute în anii 1980. Însă întreprinderile intermediare nu dispuneau de furaje suficiente şi Moldova a trebuit să se bazeze masiv pe importuri de peste un milion de tone de grăunțoase din alte republici ale fostei Uniuni Sovietice.

În plus la sectorul agricol de stat, loturile pe lângă case şi loturile de pământ ale locuitorilor urbani reprezentau o parte importantă din producția agricolă. Aceste loturi nu erau mari în Moldova, fiind în medie de trei zecimi din hectar. Ele erau prelucrate de membrii familiei în timpul liber şi produsele erau destinate pentru consum propriu, deşi o parte era vândute pe piețele din oraşele vecine sau la Chişinău. Chiar dacă deținea doar 7% din suprafața totală a terenurilor agricole, gospodăriile casnice private produceau până la 18% din totalul producției agricole. Aceasta se explică parțial prin specializarea lor în creşterea produselor cu valoare înaltă, accesul la mijloace de producție subvenționate de la fermierii mari şi diferențele de preț între piețele private şi sistemul administrativ.

În sectorul de stat, guvernul acorda cea mai înaltă prioritate pentru realizarea scopurilor de producție stabilite de planul central. Gospodăriile de stat dispuneau de mecanisme speciale pentru a controla costurile sau surplusurile (profiturile), pentru că: (i) producția lor era livrată la prețuri non-negociabile; (ii) investițiile capitale erau stabilite de planul centralizat de producție; (iii) creditele erau livrate de guvern indiferent de capacitatea lor de rambursare; şi (iv) se garanta că produsele vor fi comercializate la prețuri suficient de înalte pentru a acoperi costurile de producție. Caracterul profitabil al gospodăriilor era menținut prin subvenții. Ponderea

subvenţiilor pentru sectorul agricol ca procent al cheltuielilor totale de stat în Moldova a crescut de la 16% în 1980 la 28% în 1985 şi 35% în 1990. Totuşi, în anul 1992, primul an complet de independenţă pentru Moldova, subvenţiile pentru agricultură s-au micşorat până la 3.4% din cheltuielile de stat.

Gospodăriile agricole de stat ofereau o serie de servicii sociale în sate şi oraşele mici. Aceste funcţii sociale erau absorbite în cheltuielile operaţionale şi era responsabilitatea statului să se asigure ca gospodăriile de stat să rămână viabile. Sarcina era realizată printr-o varietate largă de instrumente financiare, care le permiteau gospodăriilor agricole de stat să-şi îndeplinească misiunea de a oferi produse alimentare pentru oraşe şi de a acorda servicii sociale. În cadrul acestui sistem, populaţia rurală trăia de asupra pragului de sărăcie. Salariile din agricultură erau similare cu media pe economie, iar gospodăriile casnice rurale se bucurau de un beneficiu suplimentar – loturile de pământ, care furnizau o mare parte din produsele alimentare consumate de familie şi generau o anumită sumă în numerar din vânzări.

7.3 Reforma agrară din perioada post-independenţă şi performanţele economice

Restructurarea proprietăţii

După independenţă, restructurarea gospodăriilor colective şi de stat a fost neuniformă. Prima etapă a debutat în anul 1991, odată cu distribuirea formală a loturilor de lângă casă. În 1992, adoptarea Codului Funciar şi a Legii privind gospodăriile ţărăneşti a determinat iniţierea unei redistribuiri la scară largă a pământului. Pământul şi alte active ale gospodăriilor colective şi de stat au fost transferate şi distribuite ca titluri de valoare de hârtie care puteau fi schimbate pe bunuri sau pământ. Cu toate acestea, numărul mare de membri ai gospodăriilor casnice care doreau să părăsească gospodăriile colective şi de stat şi să privatizeze bunurile şi pământul acestora a cauzat opoziţie faţă de reforma funciară şi a dus la adoptarea în noiembrie 1994 a Legii privind suspendarea unor articole ale Codului Funciar, care a periclitat procesul de privatizare. Dar, în noiembrie 1995, Curtea Constituţională a Moldovei a declarat neconstituţionale restricţiile aplicate la plecarea din gospodăriile colective şi de stat şi procesul de privatizare a fost re-lansat în 1996.

Până în octombrie 1996, circa 90 mii de fermieri prelucrau individual sau în grup 130 mii de hectare de pământ, cinci procente din totalul terenurilor agricole din Moldova. Restul populaţiei rurale au rămas membri ai gospodăriilor colective, care au fost restructurate nominal sau au devenit membri ai noilor asociaţii de fermieri şi cooperativelor de producători care s-au separat de gospodăriile colective. În esenţă, aceste asociaţii noi funcţionau ca nişte *colhozuri* mai mici. Programul Naţional „Pământ" (PNP) din 1998, susţinut de agenţiile de finanţare externe, a accelerat procesul reformei funciare. În 1999, o lege privind datoriile colhozurilor a creat stimulente suplimentare pentru dizolvarea colhozurilor, restructurând şi consolidând datoriile. La sfârşitul anului 2000, aproape 1.7 milioane hectare şi majoritatea bunurilor gospodăriilor de stat au fost transferate de la peste o mie de *colhozuri* şi *sovhozuri* falimentare către aproximativ un milion foşti lucrători ai lor. Livezile şi viile au fost distribuite în funcţie de numărul membrilor familiei. În rezultat, pământurile arabile au fost fragmentate în peste trei milioane de loturi privatizate.

În medie, fiecare proprietar a primit trei loturi de pământ în mărime medie de jumătate de hectar. Programul prevedea crearea unui registru funciar pentru titluri şi o campanie vastă de instruire a fermierilor privind drepturile lor şi oportunităţile pe piaţă. Unii din noii proprietari au decis să prelucreze pământul împreună cu membrii familiei, iar alţii au dat în arendă loturile şi alte bu-

nuri deținute noilor gospodării corporative, formate în locul gospodăriilor colective, fie lucrează în cadrul acestora ca angajați sau membri, fie primesc bani pentru arendă. Prin urmare, procesul de privatizare a condus la apariția unei structuri duale – pe de o parte, gospodării mici de la unu până la cinci hectare şi, pe altă parte, gospodării corporative, precum societățile cu răspundere limitată, societățile pe acțiuni, societățile mixte, cooperativele de producție sau asociațiile de fermieri.

Aspectele reformei funciare legate de gender aproape nu au fost documentate. Femeile din spațiul rural au constituit majoritatea proprietarilor de pământ, pentru că bărbații lucrau în construcții, servicii tehnice şi comerț, pierzându-şi, conform legislației, dreptul la împroprietărire cu pământ. Totuşi, în ciuda acestui avantaj aparent, femeile nu au ajuns să joace un rol major în reforma funciară. Se pare că au existat foarte puține femei manageri de cooperative sau gospodării mari, deşi nu avem date statistice definitive în această privință. Ca şi în alte sectoare, statisticile privind aspectele gender în sectorul agricol sunt o prioritate urgentă pentru o înțelegere profundă a rolului femeii.

Privatizarea şi restructurarea gospodăriilor, încheiate în debutul anului 2001, reprezentau principalele componente ale primei etape a reformei funciare. Etapa a doua, programul post-privatizare, a început imediat şi se derulează în continuare, fiind sprijinit de donatorii internaționali. Programul post-privatizare se axează pe facilitarea ajustării fermierilor privați la „mediul economiei de piață" prin intermediul: (i) dezvoltării infrastructurii de piață, inclusiv marketing, mijloace de producție şi credite; (ii) ameliorarea şi ajustarea cadrului legislativ şi regulator; şi (iii) facilitarea accesului la informații şi suport consultativ.

În pofida realizării acestor măsuri, pieţele agricole şi serviciile înrudite rămân a fi subdezvoltate în Moldova. În rezultatul reformei funciare redistributive, mulți dintre cei peste un milion de beneficiari nu posedă abilitățile necesare pentru operațiuni agricole eficiente, în special, pentru că o mare parte a beneficiarilor erau pensionari la momentul privatizării. S-a presupus că apariția pieţelor agricole ar putea transfera pământurile de la producătorii mai puțin eficienți la cei eficienți. Iar obiectivul final viza o consolidare şi o concentrare mai mare a pământurilor. Se preconiza că această tendință va conduce la sporirea competitivității sectorului agricol.

Ultimele informații de la Agenția de Cadastru indică faptul că 53.6% din totalul terenurilor agricole sunt utilizate de gospodăriile corporative relativ mari, majoritatea fiind societăți cu răspundere limitată şi de o proporție mult mai mică de cooperative de producători şi societăți pe acțiuni, care de asemenea funcționează pe bază de arendă a pământului şi bunurilor de la micii proprietari. Gospodăriile corporative sunt deseori conduse de foştii preşedinți sau agronomi ai întreprinderilor colective.

Tabelul 7.1 *Proprietatea privată asupra pământului în Moldova la 1 ianuarie 2004*

Forma juridică a întreprinderii	Numărul de unități	Pământ utilizat (ha)	% din pământurile utilizate	Mărimea medie a gospodăriilor (ha)
Societăți cu răspundere limitată	1188	639,000	42.5	538
Cooperative de producători	111	105,700	7.0	952
Societăți pe acțiuni	95	47,100	3.1	496
Colhozuri	4	13,700	0.9	3425
Gospodării țărăneşti	555,000	698,200	46.4	1.26

SURSĂ: Agenția de Cadastru, date privind terenurile - 2004

Într-o perioadă relativ scurtă, din 2001 până în 2004, procesul de consolidare a pământurilor şi restructurare a gospodăriilor s-a derulat prin aranjamente de arendă între proprietarii de pământ individuali şi gospodăriile corporative mari, fără a afecta direct proprietatea individuală asupra pământului. Însă, pe lângă aceste gospodării corporative, şi sectorul gospodăriilor mici, compus din 555,000 gospodării ţărăneşti (înregistrate şi neînregistrate), a suferit din cauza dimensiunilor foarte mici ale loturilor, în medie de 1.26 hectare, iar aceste loturi sunt subdivizate în parcele şi mai mici. Acest sectorul al gospodăriilor mici prelucrează 46.4% din toate pământurile agricole. Unii din fermierii mici au încercat să facă faţă economiei de piaţă, formând parteneriate de afaceri între ei, dar acest fenomen a fost limitat.[80]

Se pare că gospodăriile mici au o productivitate mai mare ca valoare adăugată pe unitate de pământ în comparaţie cu gospodăriile mari. Aceasta se explică în mare parte prin structura sectorului gospodăriilor mici, care cultivă cele mai multe culturi de valoare înaltă, precum fructe, struguri, legume şi cartofi. Un studiu recent realizat de IFAD (2003) demonstrează un alt avantaj competitiv tipic al fermierilor mici în comparaţie cu producătorii mari: costurile mici faţă de cele ale operatorilor mari. Cu toate acestea, agricultura din Moldova urmează încă să obţină condiţiile necesare pentru a fi competitivă pe plan internaţional. Evoluţia unor factori diverşi (ca serviciile agricole şi pieţele de mijloace de producţie, produse agricole şi credit), precum şi politicile guvernului vor avea un impact important asupra acestui proces.

Guvernul a considerat fragmentarea pământurilor şi caracterul dominant al gospodăriilor mici drept impediment pentru dezvoltarea sectorului agro-industrial. În baza acestei opinii, el a propus câteva politici care au drept scop consolidarea pământului şi crearea cooperativelor de producţie. Aceste iniţiative s-au confruntat cu o opoziţie internă şi internaţională, pentru că au fost privite ca măsuri ce vor conduce la anularea unor rezultate ale reformei funciare redistributive de la sfârşitul anilor 1990.

Propunerile guvernului au încurajat crearea „întreprinderilor consolidate", care ar funcţiona în primul rând ca nişte cooperative de producători. Motivele guvernului pentru consolidarea pământurilor sunt bazate pe următoarele presupuneri: (i) în Moldova terenurile sunt excesiv de fragmentate; (ii) agricultura practicată la scară mică este ineficientă şi necompetitivă; (iii) întreprinderile agricole consolidate reprezintă dimensiunea optimă pentru crearea produselor de calitate înaltă şi competitive; şi (iv) întreprinderile consolidate preconizate vor crea noi locuri de muncă, vor spori productivitatea muncii şi vor reduce migraţia din spaţiul rural.

Unele dintre presupunerile pe care se bazează programul trezesc îndoieli. În primul rând, deşi datele statistice menţionate anterior ar trebui tratate cu prudenţă, ele sugerează că gospodăriile mici sunt eficiente din punct de vedere economic. În al doilea rând, conceptul „dimensiunii optime" este echivoc. Chiar şi pentru acelaşi produs, „dimensiunea optimă" poate varia din cauza caracteristicilor solului şi a tehnicilor de producţie utilizate. În al treilea rând, consolidarea terenurilor a avut loc deja prin arendarea pământurilor şi ar putea continua în viitor. În fine, principala explicaţie pentru lipsa de eficienţă în agricultură nu este dimensiunea gospodăriilor, dar subdezvoltarea pieţelor de mijloace de producţie şi produse agricole.

Un studiu recent care a încercat să aprecieze atitudinea fermierilor faţă de această formă de consolidare a pământurilor a constatat că 76% din proprietarii de pământ (şi cei care dau pământul în arendă) şi 82% din arendaşi nu sunt de acord să-şi transfere pământurile către o „întreprindere consolidată" (CISR 2003). Motivele tipice invocate au fost: „nu voi putea transmite pământul moştenitorilor mei", „gospodăria colectivă nu va fi mai eficientă şi angajaţii vor fi mai iresponsabili", „pot să-mi vând pământul când vreau" sau „sunt satisfăcut de contractul de arendă curent".

80 Categoria fermierilor ţărani (sau „sectorul individual", cum este numit) include de asemenea aproximativ 340 de ferme ţărăneşti, cu peste 50 de hectare.

Odată cu finalizarea acestui raport, guvernul a renunțat la propunerile sale pentru crearea „întreprinderilor consolidate". Însă discuția privind modalitățile de ameliorare a structurii agrare, pentru a promova eficiența și echitatea, continuă în Moldova. O cale de ieșire din acest impas este de a-i încuraja pe fermierii mici să se asocieze „cooperativelor cu un singur scop" pentru a putea vinde și cumpăra produse în condiții de piață. Aceasta ar putea conduce la o consolidare mai mare a proprietăților de pământ și la niveluri mai înalte ale productivității, fără a-i destitui pe fermieri de pământ și fără a-i abandona sărăciei. Totuși, chiar dacă majoritatea fermierilor nu sunt obligați să plătească taxă pe valoare adăugată pentru că circulația propriilor produse este sub 200,000 de lei pe an, ei ar trebui să achite asemenea taxe dacă s-ar alătura cooperativelor. Pentru a redresa situația și pentru a-i încuraja pe fermieri să formeze asemenea asociații, guvernul ar trebui să le ofere scutiri de impozite.

Performanțele agricole

Din cauza modificărilor structurale și a colapsului general al economiei, agricultura s-a restrâns considerabil în anii 1990. În 2003, producția agricolă a reprezentat doar până la 45% din nivelul său înregistrat în anul 1990 (vezi Figura 7.1). Creșterea inventarului viu s-a dovedit a fi mult mai vulnerabilă la modificările structurale decât producerea culturilor. În treisprezece ani, acest sector s-a diminuat cu aproape două treimi. În rezultat, ponderea sectorului de creștere a animalelor în valoarea totală s-a micșorat până la 30% de la nivelul de 40% tipic pentru perioada sovietică. Cu toate acestea, în anul 2001, după etapa a doua a reformei funciare redistributive, s-a înregistrat o ascensiune puternică de 6% în agricultură, urmată de 3% în 2002. Această evoluție ar fi putut continua și în 2003, dar o secetă gravă a distrus totalmente recolta de grâu, care forma de obicei 15% din valoarea agricolă adăugată. În consecință, a fost înregistrată o creștere negativă de 14%. Dacă se exclude efectul negativ al pierderii recoltei de grăunțoase (grâu și orz), se obține o creștere pozitivă potențială de 2.2% din PAVA pentru acel an.

Pe durata tranziției, micșorarea sectorului agricol a fost însoțită de modificarea impresionantă a structurii producției agricole. Demonetizarea, reducerea cererii și opțiunea fermierilor mici de a evita riscurile a condus la majorarea suprafețelor cultivate cu culturi de valoare mică, precum grâul, porumbul, floarea soarelui, și la reducerea suprafețelor pentru culturile de valoare înaltă (vezi Figura 7.3). Către anul 2003, cerealele și floarea soarelui ocupau 75% din suprafețele cultivate, deși în trecut ele dețineau 50-55% din suprafețele ocupate.

Cea mai mare descreștere din sub-sectorul de producere a culturilor a fost înregistrată la produsele de valoare înaltă, ca tutun, fructe (cu excepția strugurilor) și legume. În rezultat, ponderea culturilor cu valoare adăugată înaltă s-a diminuat de la 66% în perioada precedentă tranziției la 30% în 2000-2003 (vezi Figura 7.3).[81] Producția de cartofi a rămas constantă pe parcursul anilor și astfel, ponderea relativă a lor în PAVA a crescut, pe motiv că, de fapt, cartofii sunt cultivați în principal pentru consum propriu.

Descreșterile masive ale recoltelor au caracterizat anii 1990 (vezi Figura 7.4). Diminuarea recoltelor a fost mai înaltă pentru culturile care necesită multe lucrări cu mașini agricole și mai joasă pentru produsele de bază (grâu, porumb, floarea soarelui, cartofi). Recoltele mici și reduse de fructe și legume[82] nu au fost doar rezultatul mijloacelor de producție insuficiente și inadecvate. Au existat două alte restricții importante: înlocuirea livezilor și viilor bătrâne și reabilitarea și modernizarea sistemelor de irigare, în particular, a sistemelor mici ajustate la necesitățile noilor fermieri comerciali. Ministerul Agriculturii a raportat

81 Așa-numitele culturi agricole cu valoare înaltă sunt tutunul, legumele, fructele (inclusiv pomușoarele și strugurii).

82 Anul 2003 a fost o excepție în această privință – recoltele au fost relativ înalte datorită condițiilor climaterice excelente pentru fructe și legume.

că doar jumătate din viile şi livezile existente au fost productive în 2004.

De asemenea, doar 10,000 hectare, sau cinci procente din suprafaţa irigată anterior, au continuat să fie irigate în 2003. Consumul de apă pentru irigaţie s-a diminuat în 2003 la numai zece procente faţă de nivelul său de la mijlocul anilor 1990. Reparaţia vechiului sistem de irigare pare să nu fie oportună, dat fiind că a solicitat o capacitte energetică intensivă şi oricum a fost distrus. Producţia de cereale ar trebui susţinută mai cu seamă de un sistem de aprovizionare cu ploaie. Însă irigarea este cu siguranţă deosebit de importantă pentru productivitate culturilor agricole cu valoare înaltă. Un studiu IFAD realizat în 2002 a estimat că venitul agricol ar putea fi majorat cu până la 700 dolari SUA la hectar pe baza irigării culturilor cu valoare înaltă. Irigarea este de asemenea o prioritate majoră pentru dezvoltarea sectorului agricol, astfel încât guvernul ar trebui să ofere stimulente fiscale sau credite preferenţiale pentru a-i ajuta pe fermieri să achiziţioneze echipamente de irigare. Sistemele mici de irigare ar putea fi administrate eficient de organizaţii ale fermierilor, cum ar fi asociaţiile consumatorilor de apă.

În pofida tendinţelor negative şi constrângerilor din anii 1990, au existat şi evoluţii pozitive. Conform Studiului PAVA (CNFA, 2004), producătorii comerciali ai produselor cu valoare înaltă care utilizează tehnologii de producţie avansată, inclusiv irigare, au înregistrat recolte semnificativ mai înalte pentru unele culturi, în comparaţie cu media din România, Bulgaria şi Ungaria. Acest fapt sugerează că producătorii din Moldova au potenţial pentru a deveni competitivi pe plan internaţional.

Sub-sectorul de creştere a animalelor s-a restrâns brusc în timpul tranziţiei din cauza lipsei subvenţiilor pe care le primea în perioada sovietică şi, chiar mai mult, din cauza reducerii catastrofale a veniturilor locuitorilor urbani (cu o cerere redusă pentru produsele din carne). Sectorul a fost devastat din cauza efectului combinat al liberalizării preţurilor şi a comerţului. În prezent, inventarul viu s-a concentrat în gospodării mici (care numără peste 90% din totalul animalelor). Aceste gospodării cresc animale pentru necesităţile de consum ale familiilor, inclusiv pentru comercializarea produselor animaliere pe piaţă. Creşterea vitelor, care solicită investiţii pe termen lung, a înregistrat cel mai mare declin, de la peste 20% în anii 1985-1990 la numai 7% din totalul animalelor acum. Absenţa materialului genetic care ar permite o creşterea a animalelor competitivă din punct de vedere al preţurilor şi calităţii,[83] selecţia limitată a vitelor şi tehnologiile inadecvate de creştere continuă să fie obstacole majore pentru dezvoltarea sectorului.

7.4 Dezvoltarea insuficientă a pieţelor agricole

Dezvoltarea insuficientă a pieţelor pentru îngrăşăminte, seminţe, inventar şi credite reprezintă o problemă serioasă pentru fermierii din Moldova. Accesul lor la mijloace s-a diminuat radical în timpul tranziţiei la economia de piaţă, iar pieţele noi de mijloace abia urmează să înlocuiască aprovizionarea de stat. Datorită reducerii dramatice a inventarului viu, îngrăşămintele organice sunt insuficiente. Utilizarea îngrăşămintelor chimice, care a fost o practică largă în perioada sovietică, s-a restrâns în 1999 până la a zecea parte din nivelul anului 1990. Aceasta constituie o constrângere severă, în particular, pentru creşterea culturilor agricole cu valoare înaltă. Deşi accesul la seminţe a devenit mai larg în Moldova, calitatea lor rămâne variabilă din cauza dificultăţilor la importarea cantităţilor suficiente de seminţe certificate.

A fost înregistrată o deteriorare rapidă a stocului existent de inventar şi maşini agricole. Numărul tractoarelor s-a micşorat, de

83 Către iulie 2003, numărul vitelor de rasă a fost de 7-10 ori mai mic decât cerinţele normative. Vezi Agricultura Moldovei, 2/2004.

exemplu, cu peste 30% şi alte 10% procente din tractoare sunt utilizate exclusiv pentru transport. Parcul de tractoare este cât se poate de vechi: jumătate dintre ele au fost utilizate timp de peste 15 ani.

Micii producători agricoli nu beneficiază de acces efectiv la credite comerciale. În timp ce preţurile la pământ rămân joase şi alte active agricole sunt insuficiente, fermierii posedă puţine garanţii suplimentare pentru împrumuturi. Principalii creditori pentru agricultură sunt Moldova Agroindbank şi Victoria Bank, care deţin împreună aproape jumătate din toate creditele acordate. Cu toate acestea, împrumuturile reprezintă doar o proporţie mică din venitul net pe agricultură.

Cu sprijinul donatorilor internaţionali, au fost create Asociaţii de Împrumuturi şi Credit pentru a oferi micro-credite fermierilor. Totuşi, volumul total este mic şi direcţionat în mare parte pentru finanţarea capitalului funcţional. Deşi aceste credite sunt într-adevăr importante, împrumuturile pentru investiţii productive pe termen lung în agricultură sunt mici. Aceeaşi insuficienţă de credite caracterizează şi întreprinderile non-agricole rurale, care au cunoscut o dezvoltare foarte slabă în zonele rurale. Lipsa de credite constituie o constrângere majoră atât pentru dezvoltarea sectorului agricol, cât şi pentru dezvoltarea sectorului non-agricol. Această constrângere trebuie soluţionată printr-un efort important al politicilor guvernamentale, prin oferirea diverselor stimulente pentru instituţiile financiare ca ele să ofere mai multe împrumuturi pentru dezvoltarea acestor sectoare. Sprijinul direct pe care îl reprezintă împrumuturile pentru investiţiile private în agricultură şi industria agricolă ar suplimenta rolul de lider al investiţiilor publice în sectorul agricol şi non-agricol.

7.5 Pieţe de muncă rurale

După cum a fost menţionat în Capitolul 4, sărăcia rurală în Moldova este mai gravă în rândul celor ce deţin puţin pământ. Totuşi, a cunoscut cea mai largă răspândire în oraşele mici, unde populaţia are puţine alternative de angajare şi nu posedă pământ. În 2002, Unitatea de Monitorizarea a Politicilor şi Sărăciei (UMPS) din cadrul Ministerului Economiei a anunţat că lucrătorii agricoli sunt segmentul cel mai sărac al populaţiei (66.2% sunt săraci şi 44% - extrem de săraci), fiind urmaţi de gospodăriile ţărăneşti (53.9% şi 45%).

Date mai recente, pentru anul 2003, indică o reducere mică a nivelului sărăciei în gospodăriilor casnice ale fermierilor. Cifrele arată că accesul la pământ a contribuit la diminuarea sărăciei pe cap de locuitor. În medie, 46.9% din fermieri erau săraci şi 32.6% - extrem de săraci, iar cei care posedă mai puţin de două hectare de pământ au înregistrat o incidenţă a sărăciei mai mare. Astfel, posesiunile de pământ consolidate sunt esenţiale pentru dezvoltarea agriculturii şi reducerea sărăciei. Deoarece majoritatea lucrătorilor agricoli, care tind să fie grupul cel mai sărac, nu sunt angajaţi de gospodăriile mici, reducerea sărăciei rurale necesită o strategie de creştere care include atât unităţile de producţie mici, cât şi cele mari. Însă aceasta nu înseamnă că terenurile ar trebui să devină mai concentrate, de exemplu, consolidate sub controlul unor mari întreprinderi agricole corporative care deţin o putere excesivă pe piaţă.

În prima jumătate a anilor 2000, peste jumătate din populaţia ţării trăia în localităţile rurale, agricultura fiind principalul domeniu de angajare. Deşi ponderea agriculturii în PIB a descrescut în anii 1990, ponderea ei în totalul ocupaţia în muncă a crescut puţin (vezi Figura 7.5). Aceasta înseamnă că în timpul colapsului economic de după anul 1991, agricultura a absorbit o parte, dar cu siguranţă partea cea mai mare, a forţei de muncă exclusă din alte sectoare. Micşorarea ponderii sectorului în PIB semnifică faptul că fluxul forţei de muncă în activităţile agricole nu a cauzat o creştere în agricultură, dar în majoritatea cazurilor a fost absorbită în producţia de subzistenţă care a redus productivitatea medie a sectorului.

Veniturile mici din sectorul agricol şi absen-

ța posibilităților de angajare în afara lui au stimulat migrația forței de muncă, în multe cazuri spre alte țări (vezi Capitolul 5). Ocupația în sectoarele non-agricole a rămas insuficientă pentru a reduce angajarea parțială în spațiul rural, în pofida diferitelor proiecte sprijinite de donatori şi creditori. Aceasta consolidează necesitatea de a spori veniturile din activități agricole prin majorarea volumului de producției şi al prețurilor, obținută datorită extinderii legăturilor cu industria de prelucrare a produselor agricole care este în curs de lărgire. Prosperitate agriculturii va fi baza necesară pentru creşterea economiei non-agricole.

Estimările indică faptul că majoritatea sutelor de mii de emigranți din Moldova care lucrează peste hotare provin din localități rurale şi oraşe mici (vezi Capitolul 5). Conform datelor DSS, aceasta a contribuit la feminizarea forței de muncă rurale, pentru că majoritatea migranților au fost bărbați. Este limpede că forța de muncă calificată a devenit din ce în ce mai insuficientă în spațiul rural la sfârşitul anilor 1990. Pierderea unei proporții atât de importante a populației de vârstă productivă creează amenințări serioase pentru dezvoltarea agriculturii. Iată de ce dezvoltarea resurselor umane în spațiul rural rămâne deocamdată crucială. Însă problema este mult mai largă. Consolidarea posesiunilor de terenuri va ajuta la stimularea dezvoltării. Consolidarea relațiilor cu industria agricolă de asemenea va ameliora productivitatea. Iar măsurile speciale pentru a direcționa transferurile lucrătorilor din mediul rural care muncesc în străinătate către investiții productive în dezvoltarea agriculturii va aduce de asemenea beneficii.

7.6 Creşterea sectorului agro-industrial

Există mai multe restricții care împiedică dezvoltarea şi creşterea sectorului agricol din Moldova. Ele sunt condiționate, în parte, de pieţele subdezvoltate pentru serviciile agricole, produsele finale şi forța de muncă. O altă problemă urgentă problemă este lipsa investițiilor pe termen lung, atât interne, cât şi externe, care ar putea spori productivitatea în agricultură şi ar genera competitivitatea internațională a produselor agricole şi alimentare din Moldova. Aceste investiții sunt necesare la nivelul producției; pentru înlocuirea livezilor şi viilor şi restabilirea sistemelor de irigare şi prelucrare. Pe parcursul anilor 2000-2004, agricultura a atras nu mai mult de 6-10 milioane dolari SUA anual pentru investiții în mijloace fixe, doar cinci procente din totalul acestor investiții. În contrast, investițiile necesare pentru revitalizarea producției recoltelor cu valoare înaltă sunt estimate la aproximativ două miliarde dolari SUA (USAID 2004).

Conectarea agriculturii la industria de prelucrare a produselor agricole va stimula creşterea şi va majora investițiile. În 2003, industria de prelucrarea a produselor agricole a constituit 60% din PIB-ul agricol. Din 2000, sectorul de prelucrare a produselor agricole a înregistrat rate anuale de creştere impresionante, de 15-18%. Industria vinurilor domină cu o pondere de 40% în producția totală a sectorului, fiind urmată de producția de fructe şi legume (8%), produse lactate (7%), ulei (6%) şi tutun (5%). În 2005, aproape toate întreprinderile de prelucrare a produselor agricole sunt private, cu excepția fabricilor de prelucrare a tutunului şi unele fabrici de vin care sunt proprietate de stat.

Tabelul 7.3 *Exporturile de produse agricole şi alimentare şi produse agricole primare (1995-2003) (US$ milioane)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Agric. neprelucrate	144	128	151	106	97	89	98	122	120
Agric. prelucrate	393	457	487	354	200	202	260	285	343
Total Agricole	538	585	638	460	297	291	358	406	463
Total Exporturi	746	795	874	632	463	472	570	666	790
Agric /Total, procent	72	74	73	73	64	62	63	61	59

Agricultura şi industria de prelucrare a produselor agricole au un potenţial puternic de export. Produsele agricole prelucrate şi neprelucrate constituie 60% din exporturile Moldovei. În pofida colapsului economic din debutul anilor 1990, Moldova a rămas un exportator net de produse agricole, dar specializat încă în vinuri şi alte băuturi alcoolice, produse din tutun, fructe şi legume.

Volumul exporturilor s-a redus drastic în anii 1990. În 2004, Moldova exporta doar 10% din volumul produselor proaspete exportate către republicile URSS în 1985 (USAID 2004). Rusia şi, într-o măsură mai mică, alte ţări ale CSI au absorbit peste 70% din produsele agricole şi alimentare din Moldova, în timp ce ţările Europei Centrale şi de Est au consumat de la 10% până la 15%, iar Uniunea Europeană – circa 10%. Criza financiară din Rusia din anul 1998 a demonstrat riscurile orientării spre o singură piaţă, dar acest model nu a fost modificat ulterior. Câţiva factori au determinat punctul de destinaţie al exporturilor de produse agricole şi alimentare din Moldova: (i) dimensiunea mare a pieţei CSI şi cererea sporită pentru asemenea produse pe aceste pieţe; (ii) imaginea familiară şi pozitivă a produselor din Moldova, în special a vinurilor, fructelor şi legumelor; (iii) accesul mai facil pe pieţele CSI datorat acordurilor de comerţ liber şi similitudinii standardelor pentru produse; şi (iv) un mediu de afaceri familiar, care permite stabilirea cu uşurinţă a parteneriatelor şi relaţiilor comerciale.

Sectorul agro-industrial este sectorul cu cea mai rapidă creştere economică din Moldova. În 2003, sectorul de producţie a crescut cu 13.7%, produsele alimentare şi băuturile reprezentând circa 70% din valoarea adăugată. S-a planificat că în 2004 volumul produselor alimentare şi băuturilor va spori cu 16.7% (Centrul pentru Politici Economice 2004).

Există dovezi clare ale modernizării diferitelor sub-sectoare, precum cel al fructelor şi legumelor, prelucrarea florii soarelui pentru ulei şi industria vinicolă. Cu toate acestea, sunt şi tendinţe negative, precum cele din industria sfeclei de zahăr, unde există o supracapacitate cuplată cu descreşterea volumului de materie primă autohtonă. În timp ce tehnologia utilizată de aceste fabrici de zahăr din perioada sovietică este învechită, productivitatea este joasă. Prin urmare, chiar dacă parlamentul oferă protecţie temporară acestui sector, sectorul de prelucrare a zahărului ar putea să nu va supravieţuiască, în special, luând în consideraţie supra-producţia din ţările Uniunii Europene şi subvenţiile oferite propriilor producători. O problemă cu care se confruntă Moldova este puterea monopolistă a întreprinderilor de prelucrare. Ele pot obţine profituri mari, plătind fermierilor preţuri mici pentru produsele acestora.

Creşterea economică vastă şi durabilă şi reducerea sărăciei în Republica Moldova vor fi stimulate de revitalizarea agriculturii şi legăturilor ei cu industria prelucrătoare. Productivitatea înaltă a agriculturii înregistrată în perioada precedentă tranziţiei indică un potenţial pe termen lung al sectorului agricol. Pentru a realiza acest potenţial, sunt necesare pieţe şi servicii agricole dezvoltate şi funcţionale.

7.7 Recomandări cu privire la politici

O strategie pentru creşterea agriculturii şi industriei de prelucrare a produselor agricole în Moldova ar trebui să conţină câteva componente. Investiţiile publice vor juca un rol central, în special în refacerea avantajelor comparative ale agriculturii de culturi cu valoare înaltă şi conectarea producţiei sale cu sectorul industriei de prelucrare. Sunt necesare politici publice pentru a soluţiona impactul polarizat al structurii duble a agriculturii Moldovei, care este dominată de câteva întreprinderi corporative mari, dar în mare parte infeficiente, şi nenumărate gospodării mici de subzistenţă, care se confruntă cu o insuficienţă de resurse. În special pentru sarcinile de reducere a sărăciei, este necesară acordarea unui sprijin de stat pentru fermierii mici, care nu por crea pe terenurile lor fragmentate produse suficient de viabile din punct de vedere comercial. Fermierii mici trebui grupaţi în asociaţii mai mari, iar

puterea monopolistă a întreprinderilor corporative şi a întreprinderilor de prelucrare trebuie redusă. Guvernul Moldovei dispune de capacităţi şi resurse limitate. Iată de ce, ele trebuie direcţionate acolo unde au o importanţă strategică deosebită. Urmează câteva recomandări pe care noi le considerăm ca fiind cruciale din punct de vedere strategic.

1. Guvernul Moldovei trebuie să-şi axeze politicile pe sprijinul acordat agriculturii pentru ca aceasta să-şi recâştige propria poziţie a avantajelor comparative ale culturilor cu valoare înaltă şi să faciliteze legăturile acesteia cu sectorul agro-industrial. Aceasta va putea determina ameliorarea calităţii şi productivităţii produselor şi transferul tehnologiilor avansate până la nivelul gospodăriilor. Eforturile vor contribui la lărgirea exporturilor pe pieţele tradiţionale (CSI) şi pe pieţele noi (europene). Politicile vor trebui să vizeze în primul rând realizarea unor investiţii publice în infrastructură – drumuri, sisteme de irigare, pieţe rurale şi reţele de comunicaţie, care probabil vor atrage sau vor stimula importante investiţii private de care sectorul are stringentă nevoie.

2. Dezvoltarea agro-industriei este esenţială pentru revitalizarea sectorului agricol, în special, pentru a asigura agriculturii relaţii cu pieţele de export. Sectorul industriei de prelucrare a produselor agricole de asemenea va crea oportunităţi de angajare suplimentare care vor elibera agricultura de povara apăsătoare de absorbire a unei forţe de muncă excesive şi neproductive. Mediul de politici şi instituţional va încuraja intrări noi în industria de prelucrare, va institui proceduri transparente şi deschise de import / export şi va reduce activ puterile sale actuale de monopolist.

3. Producătorii agricoli, în special cei mici, au nevoie de instruire şi servicii de extindere pentru a crea mai multe produse şi de calitate mai înaltă. Acest răspuns ar putea fi facilitat de clienţii lor principali, întreprinderile de prelucrare şi exportatorii, care cunosc solicitările pieţelor proprii. Guvernul poate folosi măsuri fiscale pentru a stimula crearea de scheme de beneficiu în mod reciproc pentru produse care vor putea promova ameliorarea calităţii produselor şi vor majora veniturile fermierilor.

4. Dezvoltarea infrastructurii fizice de marketing (facilităţi de colectare, categorisire, sortare, prelucrare, depozitare, ambalare şi transportare) va putea consolida şi diversifica semnificativ aprovizionarea pieţelor cu produse şi va stabili preţuri care vor proteja producătorii. Facilitarea şi stimularea investiţiilor private, locale şi străine, în această infrastructură va fi elementul principal al strategiei Moldovei pentru dezvoltarea agriculturii

5. Poziţia slabă din perspectiva afacerilor a multor fermieri (care posedă o „putere de piaţă" foarte limitată) poate fi depăşită prin promovarea cooperativelor şi asociaţiilor cu un singur scop, axate exclusiv pe cumpărarea mijloacelor de producţie şi / sau comercializare. Aceasta nu este o recomandare pentru cooperativele de producţie mari. Politicile fiscale şi legislaţia care încurajează crearea unor asemenea organizaţii pot avea o contribuţie importantă la apariţia acestora.

6. Principala constrângere pentru producătorii agricoli din Moldova o reprezintă pieţele sub-dezvoltate (precum cele pentru seminţe, inventar agricol, credite, forţă de muncă, finanţe şi produse de piaţă) şi instituţii corespunzătoare acestora (bănci, organizaţii de micro-finanţare şi alte instituţii financiare). Deşi aceste pieţe diferite se sincronizează, este necesar un răspuns de politici integrate pentru dezvoltarea acestora.

7. Guvernul Moldovei dispune de resurse financiare limitate pentru a aborda mulţimea de probleme şi constrângerile care ameninţă dezvoltarea agriculturii şi a industriei de prelucrare a produselor agricole. Cu toate acestea, guvernul poate crea un mediu legal, regulator şi de politici care să încurajeze sectorul privat să realizeze investiţii mai mari în aceste sectoare. Aceasta ar trebui să reprezinte o prioritate a politicilor publice. Pentru a convinge sistemul bancar comercial să acorde mai multe credite pentru agricultură şi industria de prelucrare a produselor sunt necesare exemple sau alte stimulente.

Figura 7.1 *Evoluţia volumului producţiei agricole brute (1990)*

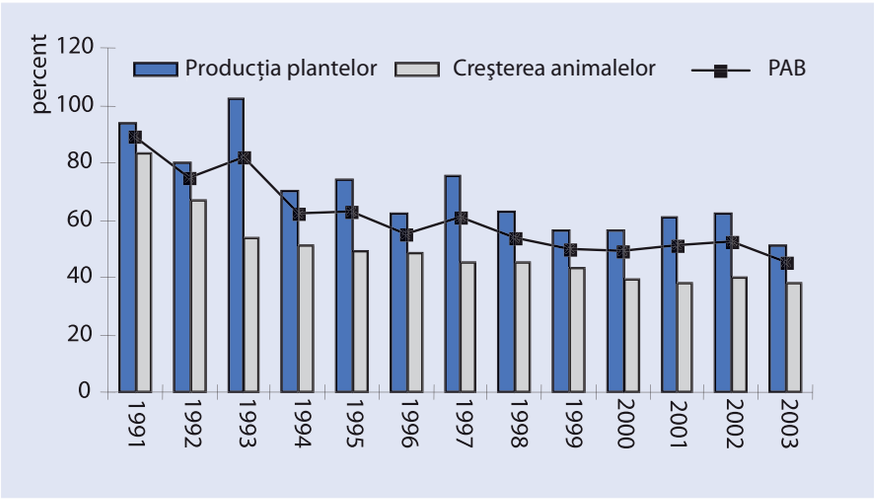


Figura 7.2 *Structura producţiei după valoare: culturi şi inventar viu (media 2000-2003)*

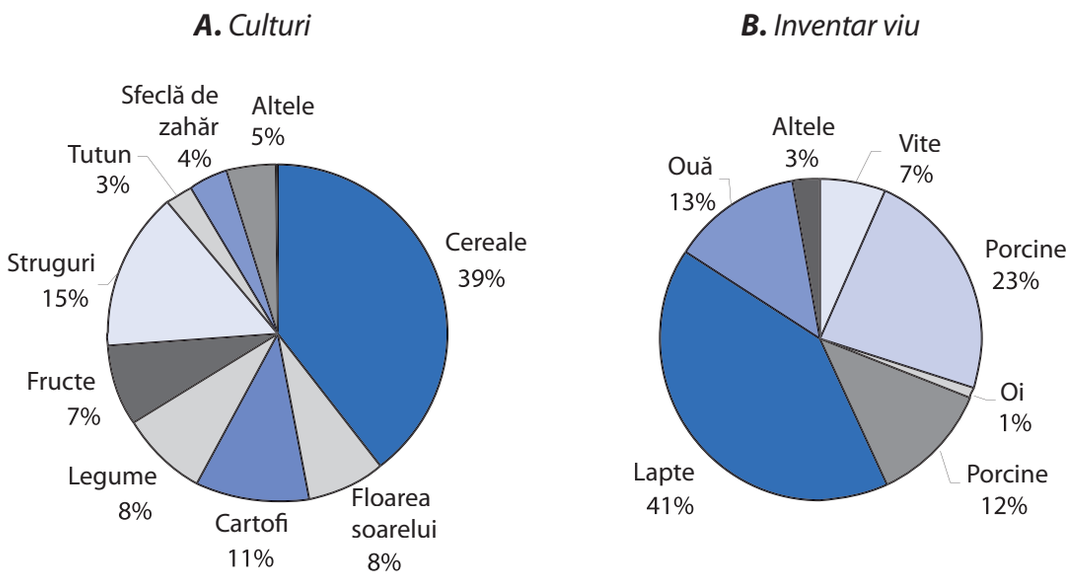


Figura 7.3 *Structura producţiei de culturi agricole după regiuni (2000-2003)*

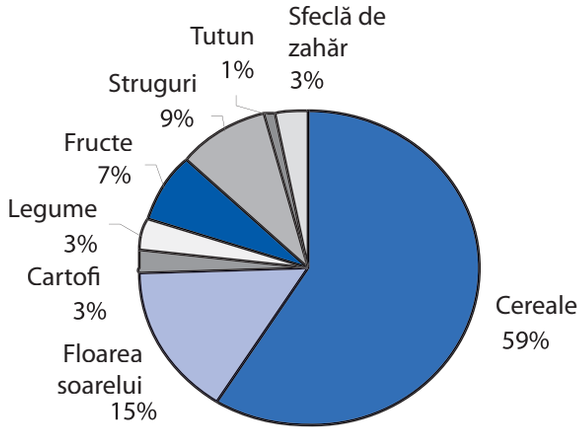


Figura 7.4 *Volumul comparativ al recoltelor (1985-1990; 2000-2002 şi 2003)*

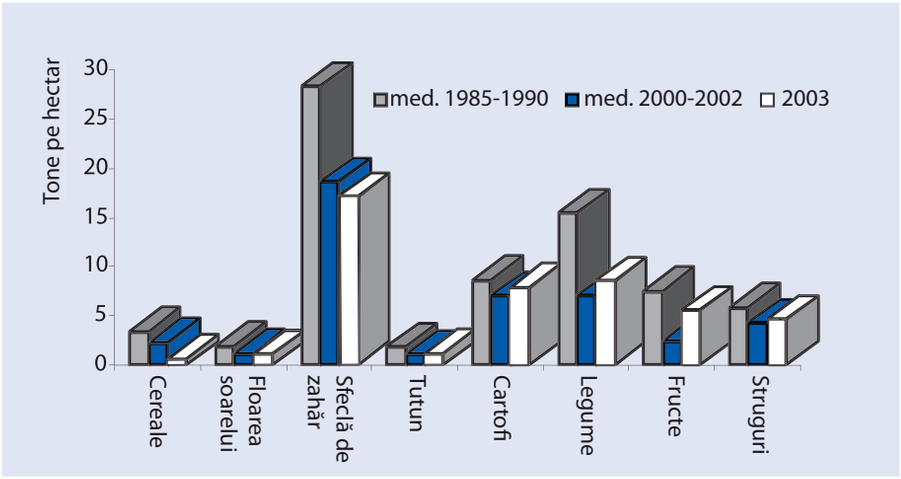
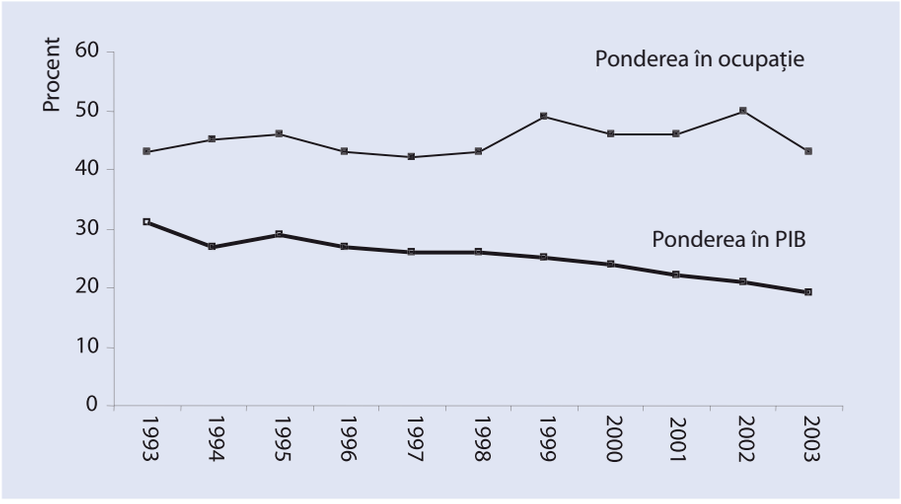


Figura 7.5 *Ponderea agriculturii în PIB şi ocupaţia populaţiei, 1993-2003*



Capitolul 8:

Politici sociale pentru dezvoltare umană

8.1. Introducere

Sărăcia umană este efectul unui acces limitat la servicii de sănătate, apă potabilă sigură, condiţii de sanitaţie de bază şi oportunităţi de educaţie. Venitul poate fi un mijloc important pentru a extinde accesul la aceste servicii, dar nu este suficient. Oamenii ar putea să nu beneficieze de acces la astfel de servicii, fiindcă acestea pur şi simplu nu există sau din cauza discriminării pe motive de rasă, religie, origine etnică, statut social şi culoare. În aceste condiţii, alocaţiile bugetare acordate serviciilor sociale de bază devin un subiect crucial.

După cum a fost discutat în Capitolele 1 şi 2, după destrămarea Uniunii Sovietice, Republica Moldova s-a confruntat cu dificultăţi economice profunde şi persistente. Criza financiară din Rusia din august 1998 a fost o altă lovitură majoră. Ca urmare, rezultatele dezvoltării umane au cunoscut un regres, reţelele de asigurare socială s-au distrus, iar instituţiile s-au desfiinţat. Migraţia probabil a apărut, în mare măsură, ca „principalul sistem de asigurare socială" al gospodăriilor casnice. Aceste crize s-au datorat, în parte, însăşi perioadei de tranziţie şi, parţial, efectelor adverse ale politicilor şi parţial - factorilor externi. Începând cu anul 2000, Republica Moldova a inversat aceste tendinţe dezastruoase, însă situaţia provocată de sărăcie este încă instabilă.

Este important să subliniem un principiu evident, potrivit căruia scopul asigurării sociale este dezvoltarea unei populaţii sănătoase şi instruite. Urmărind acest obiectiv, sistemul de asigurare socială ar trebui să garanteze acces pentru săraci. Asigurarea socială nu este un program anti-sărăcie; însă caracterul acesteia este universal. Utilizăm termenul „universal" pentru a accentua că toţi membrii unei societăţi trebuie să beneficieze de acces la asistenţă socială. În opinia noastră, nici un guvern nu susţine că o parte din populaţie ar trebui exclusă.

În ţările lumii, principiul universalităţii este realizat prin diverse mecanisme concrete, care înregistrează succese mai mari sau mai mici. Ceea ce ar putea fi numite „poziţii opuse" sunt, pe de o parte, asigurarea universală de către sectorul public, fără plată a tuturor serviciilor sociale de bază; şi, pe de altă parte, asigurarea privată, prin transformarea serviciilor sociale în produse de piaţă. Caracterul universal prin intermediul pieţei se confruntă cu două probleme economice majore, recunoscute pe larg în studiile de specialitate. Mai întâi, chiar dacă pieţele ar putea fi deschise în principiu pentru toţi membrii societăţii, veniturile şi distribuirea bunăstării unei societăţi vor exclude de la accesul efectiv o parte din cetăţeni, probabil semnificativă. În al doilea rând, potrivit unui argument devenit celebru datorită laureatului Premiului Nobel, Kenneth Arrow, este vorba de o informaţie asimetrică. Cumpărătorii de servicii de sănătate, de exemplu, sunt incapabili în practică să procure chiar şi o parte din cunoştinţele despre produsele de care dispun furnizorii. Iată de ce, ei dispun de o informaţie insuficientă pentru a face o alegere raţională.

Ca urmare a acestor motive şi altor consideraţii non-economice, în fiecare ţară există o combinaţie de asigurare publică şi privată cu servicii sociale, iar în cadrul sectorului public există mai multe mecanisme de furnizare. Unul dintre mecanismele de furnizare este *testarea veniturilor* (în unele ţări este numit „testarea mijloacelor"), prin intermediul căruia membrii unei societăţi cu venituri mai mici decât un nivel indicat beneficiază de servicii specifice fără plată sau cu plată redusă, în timp ce ceilalţi cetăţeni cu venituri peste nivelul stabilit plătesc mult mai mult. Acelaşi mecanism de furnizare este folosit în multe ţări

pentru acordarea unor indemnizații, precum alocațiile pentru copii. Ar trebui să notăm că testarea veniturilor nu trebuie să separe cetățenii în săraci şi nesărci şi – nu în mod tautologic. Nu există nici un temei pentru ca, de exemplu, fiecare alocație sau serviciu social oferit prin testarea veniturilor să fie utilizat acelaşi nivel de venit.

Am recomandat respingerea utilizării excesive a metodei de furnizare a alocațiilor şi serviciilor sociale bazată pe testarea veniturilor ca mecanism de asigurare în Moldova. Aceasta nu se datorează principiului, ci considerațiilor tehnice şi practice. În primul rând, pentru ca mecanismul de furnizare bazat pe testarea veniturilor să fie eficient, este necesar a) să fie stabilit un nivel de venituri relevant sub care să înceapă livrarea unor măsuri speciale, precum plățile reduse; b) să fie măsurat exact venitul personal sau al gospodăriilor casnice, şi c) să se obțină o evaluare a acestor veniturilor la un cost administrativ acceptabil. Identificarea săracilor necesită stabilirea unui prag de sărăcie ne-arbitrar care este echitabil pentru toate gospodăriile casnice şi toate regiunile. Fixarea acestui prag este, în sine, problematică.

Însă mult mai dificilă este măsurarea în orice țară a veniturilor gospodăriilor casnice, ținând cont de diferențele dintre compoziția gospodăriilor casnice şi diferența între prețurile din diverse regiuni şi între zonele rurale şi urbane. Şi de aici rezultă două complicații fundamentale. Condițiile specifice ale Moldovei fac sarcina de identificare a săracilor atât de costisitoare, încât realizarea ei este imposibilă. Prima din aceste probleme, pe care Moldova o împărtăşeşte cu multe alte țări în curs de dezvoltare, este că însăşi structura utilizării forței de muncă nu se pretează la verificarea administrativă a nivelului de venit al gospodăriilor casnice. În statele dezvoltate, această verificare este realizată prin cercetarea documentelor de solicitare a serviciului sau a înregistrării la oficiile forței de muncă. În Moldova, doar aproximativ 30% din populația activă din punct de vedere economic este angajată în aşa-numitul sector formal, care ar putea dispune de informația necesară pentru evaluarea veniturilor.[84]

În al doilea rând, este vorba de proporția semnificativă de gospodării casnice care primesc transferuri de la membrii familiei aflați la muncă în străinătate, aproximativ 20%, şi 65% care fac transferuri prin mijloace ce pot să nu fie incluse în statisticile oficiale.[85] Şi chiar dacă s-a întâmplat ca marea majoritate a transferurilor să fi intrat în țară prin canale formale, aceasta nu ar fi însemnat că ele au fost destinate unor gospodării specifice. Aceste două caracteristici ale surselor de venituri ale gospodăriilor casnice implică faptul că estimarea venitului ar trebui să se bazeze ori pe mărturiile membrilor gospodăriilor casnice înşişi, ori pe o cercetare directă a gospodăriilor, fapt care ar putea fi în mod potențial inoportun sau subiect de corupție la nivel local.

Probabil mult mai importantă decât evaluarea în sine, este presupunerea implicită, conform căreia săracii reprezintă o categorie relativ stabilă în timp. Dacă o mare parte a populației este concentrată în jurul pragului de sărăcie, cum este cazul Moldovei (vezi Capitolul 4), atunci va exista o tendință ca, pe parcursul ciclului economic, multe gospodării să se deplaseze deasupra sau sub pragul sărăciei. De aici rezultă două dificultăți: în primul rând, chiar dacă este posibilă din punct de vedere tehnic din perspectiva discuției anterioare, sarcina administrativă de identificare a săracilor devine atât de costisitoare, încât realizarea ei este imposibilă , deoarece gospodăriile casnice care au fost definite ca fiind sărace într-o anumită perioadă de timp nu mai sunt sărace în altă perioadă. În al doilea rând, care rezultă din primul, scopul deplin al exercițiului de evaluare a surselor de venit nu mai este valabil, pentru că „săracii" reprezintă o categorie instabilă din punct administrativ şi practic. Încercările de a acorda indemnizații în baza testării veniturilor vor rezulta în alocări dezordonate cu „infiltrări" sistematice ale populației nesărace. În asemenea condiții, metoda de acordare a alocațiilor bazată pe testarea veniturilor eşuează la o testare proprie: chiar dacă identificarea săracilor este administrativ posibilă la un anumit moment, această clasificare nu este valabilă odată cu trecerea timpului. Aceasta este un exemplu elocvent al „problemei de de-

84 Cifrele cresc până la 37% dacă din categoria celor activi din punct de vedere economic sunt excluse persoanele angajate neplătite. Vezi Capitolul 6, Tabelul 6.1

85 Aceasta nu înseamnă că 65% din volumul transferurilor a fost făcut prin asemenea metode, valoarea ar putea fi o proporție mai mare sau mai mică (vezi capitolul 5, secțiunea 1).

marcare", când furnizarea alocaţiilor prin testarea veniturilor eşuează în mod sistematic.

Dificultăţile practice în cazul testării veniturilor în Moldova nu neagă faptul că, de fapt, constrângerile de resurse bugetare limitează măsura în care guvernul poate finanţa programe sociale. Cu toate acestea, sunt necesare mecanisme pentru stabilirea priorităţilor în ceea ce priveşte cheltuielile. O alternativă la testarea veniturilor este mecanismul de „aprovizionare universală pentru anumite categorii", definit ca direcţionare a alocaţiilor către segmente de populaţie care pot fi identificate pe cale administrativă (categorii vizate), fără însă a diviza grupul între beneficiari şi non-beneficiari (asigurare universală). Alocaţiile universale pentru copii şi pensiile pentru limită de vârstă sunt exemple ale acestei abordări. Marele avantaj al concepţiei este caracterul său posibil din punct de vedere administrativ şi faptul că aceste categorii de populaţie pot fi identificate pentru a diminua efectele sărăciei.

Un argument împotriva acestei metode este că unele alocaţii merg către cei care nu au nevoie de ele (aşa-numitele scurgeri) şi, în rezultatul faptului că se fac plăţi pentru cei nesăraci, alocaţiile pentru săraci sunt reduse. Luând în consideraţie mai întâi concesiunea în nivelul alocaţiilor, pentru orice nivel de alocaţie, programul universal pare să aibă costuri pe unitate mai mici (alocaţia plus costul administrativ) decât programul de testare a veniturilor. Şi este clar că programul universal nu va avea nevoie de birocraţie pentru verificare şi capacităţi de administrare pentru alocaţii. Totuşi, în cadrul unui program universal, fiecare unitate de beneficiu acumulată pentru patura ne-saracă a populaţiei nu corespunde unei unităţi depline care ar putea fi asigurată păturii sărace a populaţiei, chiar daca are loc o realocare a creşterii veniturilor. În al doilea rând, pentru patronii şi angajaţii din sectorul formal, poate fi folosită impozitarea progresivă pentru a reduce „scurgerile" către nesăraci.[86]

În plus, experienţa statelor dezvoltate arată că testarea veniturilor poate submina caracterul durabil din punct de vedere politic al programelor sociale, pentru că cei excluşi de la plata alocaţiilor nu au stimulente materiale directe ca să sprijine o finanţare mai mare pentru asemenea programe. Identificarea categoriilor vizate din cadrul programului universal este avantajoasă din punctul de vedere al politicilor, oferind nesăracilor stimulente pentru a susţine programe de reducere a sărăciei.[87] De asemenea, aceasta evită posibila stigmatizare socială şi divizarea populaţiei în săraci şi nesăraci.

În baza acestei discuţii a caracteristicilor Moldovei şi a implicaţiilor acestora pentru mecanismele de acces la alocaţii şi servicii sociale, noi sugerăm ca guvernul să urmeze o strategie care ar putea fi realizabilă şi eficientă:

1. Baza accesului ar trebui să se orienteze spre segmente identificate clar care vor beneficia de programe de acces universal (acces universal pentru categorii vizate);
2. Sistemul de programelor de acces universal ar trebui consolidat cu programe de testare a veniturilor pentru alocaţii specifice şi determinate cu atenţie, precum subvenţii acordate pentru învăţământul terţiar; şi
3. Aceste programe trebuie finanţate, în parte, printr-un program de impozite specifice (cum sunt contribuţiile obligatorii la pensie) şi, în parte, prin impozitare progresivă.

86 Colectarea efectivă a impozitelor pe venit a fost limitată semnificativ pentru sectorul formal din acelaşi motiv ca şi în sectorul în care veniturile pot fi verificate cel mai uşor: guvernul poate aplica reglementări de contabilitate necesare pentru angajatorii din sectorul formal, inclusiv sectorul public, ca să ţină registre pentru plata veniturilor. Situarea sarcinii de impozitare a veniturilor pe seama angajaţilor şi angajatorilor din sectorul formal este o măsură în favoarea celor săraci. După cum a fost arătat în Capitolul 6, rata sărăciei în sectorul formal în 2002 a fost de 37%, în comparaţie cu 47% în sectorul informal şi de 46% în raport cu cei care nu fac parte din forţa de muncă (vezi Tabelul 6.1).

87 Sistemul social de pensionare din Statele Unite, creat printr-o lege a Congresului în 1935, a fost elaborat de Administraţia Roosevelt pentru a avea un caracter universal cu scopul explicit de asigurare a stabilităţii politice pe termen lung (vezi Shieber & Shoven 1999, Capitolul 3).

8.2. Colapsul dezvoltării umane în anii 1990

Declinul evoluțiilor în domeniul sănătății şi demografice

Republica Moldova a intrat în perioada de tranziție cu rezultate solide în domeniul dezvoltării umane. Speranța de viață în anul 1990 a atins 69 de ani şi exista un medic pentru fiecare 250 de persoane (PNUD 1993). Gradul de alfabetizare a adulților era aproape universal şi se înregistrau rate înalte de participare şi absolvire a diferitelor niveluri de învățământ. Însă, pe la mijlocul anilor 1990, multe dintre aceste realizări au fost erodate. În prima jumătate a anilor 1990, ca rezultat al deteriorării nivelului de trai, accesului limitat la serviciile de ocrotire a sănătății şi declinului în calitatea acestora, starea de sănătate a cetățenilor Moldovei s-a agravat semnificativ. Speranța de viață a descrescut până la 65 de ani şi a sporit rata mortalității materne şi infantile. Maladiile cu transmitere sexuală au căpătat proporții aproape epidemiece, iar jumătate din populația infectată nu a beneficiat de tratament pentru astfel de maladii. Doar după anul 2000 au fost înregistrate ameliorări ale unor indicatori.

Declinul speranței de viață a determinat modificarea proporției persoanelor de vârstă reproductivă, datorată unei mortalități mai înalte printre bărbați. Diferența s-a majorat din cauza unei rate mai înalte de emigrare printre bărbați. Aceşti factori au cauzat o diminuare atât de mare a ratei naşterilor încât a descrescut sporul natural al populației rezidente. Micşorarea semnificativă a ratei naşterilor a condus la sporirea numărului de familii cu un singur copil. În 2002, 52% din naşterile înregistrate au fost primele pentru părinți. Declinul ratei naşterilor a fost însoțit de majorarea proporției de naşteri ale mamelor necăsătorite, sporind astfel numărul copiilor aflați în risc de abandon, instituționalizare şi sărăcie. Aceste riscuri s-au agravat odată cu creşterea ratei mortalității printre bărbații cu vârste de 30-49 ani.

Majorarea ratei mortalității bărbaților în perioada tranziției a reprezentat un recul față de deceniul precedent. Ratele mortalității la bărbații de 40-45, 45-50 şi 50-55 de ani au crescut cu 35%, 45% şi 45%, respectiv din 1990 până în 1995, apoi s-au îmbunătățit în 1996 şi 1997. Cu toate acestea, criza din Rusia din 1998 a produs o nouă ascensiune, de cinci până la zece procente. Astfel, creşterea ratelor mortalității bărbaților se află într-o relație clară cu prăbuşirea economiei moldoveneşti din anii 1990. În 2002, rata mortalității bărbaților de 40-45 de ani a rămas cu 10-20% mai înaltă decât în anii care au precedat tranziția. O tendință similară ar putea fi observată printre persoanele cu vârste peste 60 de ani, atât bărbați cât şi femei, a căror rată a mortalității s-a ridicat cu aproape 25% până la 30% în primii cinci ani ai tranziției, pentru a se reduce mai târziu, şi apoi a creşte din nou după 1999 la un nivel cu 20% mai mare decât înaintea tranziției.[88]

Sporirea ratelor de mortalitate a bărbaților a fost condiționată în primul rând de motive legate de stres: afecțiuni miocardice şi ale aparatului circulator, alcoolism, suicid şi chiar omoruri. Conduita acestor maladii solicită nu doar o asistență medicală mai bună, ci şi programe de politici în favoarea săracilor pentru reducerea şomajului, incertitudinii şi marginalizării sociale. Experiența altor state aflate în tranziție, de exemplu, a Rusiei şi Letoniei, ilustrează că cei mai afectați de maladiile provocate de stres sunt bărbații din oraş, posibil şomeri, cu un nivel de instruire jos (Shkolnikov şi Cornia 2000) şi bărbații provenind din grupuri minoritare sau de migranți ori din familii incomplete. Alte cauze ale majorării ratei de mortalitate a bărbaților, care de asemenea afectează şi femeile într-o anumită măsură, sunt congestiile, cancerul şi diabetul, chiar şi printre persoanele sub 40 de ani. Mortalitatea din cauza maladiilor cronice de ficat şi a cirozelor a depăşit de şase ori media înregistrată în Uniunea Europeană (DFID 2003).

Statisticile despre incidența maladiilor confirmă statisticile despre mortalitate. Deşi afecțiunile respiratorii, maladiile digestive şi

88 Aceste statistici provin de la DFID (2003) şi Ministerul Sănătății.

tumorile au cunoscut tendinţe de stagnare sau de diminuare uşoară, bolile infecţioase şi maladiile cardiovasculare au cunoscut o creştere bruscă (Tabelul 8.2). Ascensiunea bolilor infecţioase s-a datorat unor tendinţe ce s-au contrabalansat reciproc. Ca rezultat al exploziilor de difterie în 1994 şi 1995, programul de imunizări în Moldova a fost fortificat cu sprijinul donatorilor externi, iar acoperirea cu vaccinuri a atins peste 95%. Prin urmare, incidenţa unor boli infecţioase, de exemplu, difteria, pojarul şi hepatitele virale, s-a diminuat începând cu jumătatea anilor 1990 (DFID martie 2003). Incidenţa infecţiilor cu transmitere sexuală a slăbit în 1996, după ce s-a majorat de douăzeci de ori în comparaţie cu anii 1980, şi a descrescut după aceasta. În contrast, incidenţa tuberculozei, HIV/SIDA şi a consumului de droguri s-a majorat, în special în cadrul segmentelor marginale.

Declinul în ceea ce priveşte disponibilitatea serviciilor în mediul rural, degradarea la scară naţională a asigurării cu medicamente şi alte stocuri medicale, transferul costurilor formale şi informale pentru asistenţa medicală către gospodăriile casnice şi regresul veniturilor familiilor au condus la o diminuare a utilizării facilităţilor de sănătate. Aceasta a fost confirmată de declinul contactelor de spitalizare şi externare la o mie de persoane şi a duratei de spitalizare şi ratei de ocupare a saloanelor de spital (DFID 2003). Acest regres a fost parţial inversat după 2001, însă cercetările bugetelor gospodăriilor casnice (CBGC) arată că această redresare a contactelor spitaliceşti a fost mai cu seamă realizată de gospodăriile mai înstărite (Banca Mondială 2004, Figura 5). Astfel, sărăcia înseamnă un acces redus în mod dramatic la facilităţi de asistenţă medicală (PPMU 2002). De exemplu, durata de spitalizare pentru săraci a fost mai mică cu o zecime decât pentru nesăraci. Excluderea de la servicii de asistenţă de sănătate a fost mai pronunţată în mediul rural, pentru gospodăriile casnice mai mari, şi pentru gospodăriile conduse de persoane care au beneficiat de achiziţii educaţionale mai puţine. Deosebit de acută este problema persoanelor bătrâne cu maladii cronice şi pensii mici.

Strategia de reducere a sărăciei ar trebui să sporească cheltuielile pentru sănătate, lucru pe care guvernul l-a făcut în 2002 şi 2003, atunci când proporţia PIB-ului alocat cheltuielilor publice pentru sănătate a crescut de la 2.9 la 3.4. Cu toate acestea, resursele publice pentru asistenţa medicală nu au fost utilizate în modul cel mai raţional. Spitalele au beneficiat de o proporţie de peste 40% din bugetul public pentru sănătate, deşi unele au funcţionat la o capacitate mai mică decât potenţialul lor. Ameliorarea priorităţilor în resursele sănătăţii publice la toate nivelele de asistenţă şi în unele părţi ale ţării ar putea aduce câştiguri de eficienţă. Unele activităţi sanitare de bază au fost îmbunătăţite, cum a arătat-o acoperirea largă a programelor de vaccinare şi de acordare a serviciilor spitaliceşti. Într-o proporţie limitată, aceste măsuri au menţinut un statut de sănătate decent printre copii în timpul tranziţiei. În rezultat, mortalitatea infantilă a fluctuat în jurul cifrei de 30 la o mie între 1990 şi 2000 şi a înregistrat o ameliorare clară între 2001 şi 2002.

Instituţiile comunitare de sănătate care au fost finanţate de la bugetele locale, folosind impozite percepute la nivel local, în timp ce spitalele, medicina preventivă, instituţiile de instruire în domeniu şi managementul sanitar au fost finanţate de la bugetul public central. Această finanţare a fost afectată sever de crizele din 1991-95 şi august 1998. În consecinţă, către 2002, cheltuielile publice reale pentru sănătate per capita au scăzut până la 12 dolari SUA, cu 52% faţă de nivelul lor din 1997, şi cu mai puţin de 20% faţă de nivelul lor înainte de tranziţie. Constrângerile bugetare au condus la introducerea plăţilor şi *de facto* la transferul costului medicamentelor pe seama gospodăriilor casnice. Plăţile pacienţilor pentru serviciile spitaliceşti au echivalat cu aproape 20% din totalul cheltuielilor pentru sănătate în 2002 (DFID 2003). Estimări ale Băncii Mondiale indică faptul că plăţile private s-au majorat de la 27% din totalul cheltuielilor pentru sănătate în 1997 până la aproape jumătate în 2001-2002 (Banca Mondială 2004a).

Reforma de finanţare a sectorului de sănătate introdusă în ianuarie 2004, de la finanţare din venitul general la asigurări de sănătate, ar putea reprezenta o constrângere suplimentară pentru accesul săracilor, a căror majoritate nu sunt angajaţi de întreprinderi

care să plătească o taxă obligatorie din salariu. Deşi statul va contribui la asigurarea obligatorie de sănătate pentru copii şi bătrâni, deocamdată nu a fost găsită o soluţie pentru modul în care să fie asigurat accesul la servicii de sănătate pentru săracii care muncesc în sectorul informal şi în agricultura la scară mică (Banca Mondială 2004).

Declinul indicatorilor de sănătate a reflectat un declin simultan în nutriţie. La începutul anilor 2000, unu din nouă copii cu vârstă sub cinci ani şi aproximativ opt la sută din copiii sub 12 ani erau sub-dezvoltaţi, manifestând simptome de malnutriţie cronică. Sunt foarte răspândite carenţa de micronutrienţi şi calciu. Circa 28% din copiii cu vârstă sub cinci ani şi 20% din femeile de vârstă fertilă suferă de anemie ca rezultat al deficienţei de fier. Regimul alimentar nu este doar sărac, dar şi ne-echilibrat, ceea ce conduce la consumarea caloriilor excesive şi la obezitate. Circa jumătate din adulţi sunt supraponderaţi (Banca Mondială 2004).

Condiţiile în domeniul ocrotirii sănătăţii în Moldova se caracterizează în special printr-o variaţie în regiuni şi segmente socio-economice. De exemplu, în timp ce rata mortalităţii infantile în judeţul Taraclia a fost de 15 cazuri la 1000 de născuţi vii, în judeţul Tighina a fost de 22 de cazuri (Banca Mondială 2003). Incidenţa infecţiilor şi maladiilor parazitare a fost de şase cazuri la 100,00 de persoane în Tighina, pe când în Orhei această cifra a fost de patru ori mai mare.

***Tabelul 8.1**. Indicatori de sănătate pentru Republica Moldova, 200-2004*

Indicator	2000	2001	2002	2003	2004e
Speranţa de viaţă la naştere la bărbaţi (ani)	63.9	64.5	64.4	na	na
Speranţa de viaţă la naştere la femei (ani)	71.2	71.7	71.7	na	na
Rata mortalităţii (la 1,000 locuitori)	11.3	11.0	11.6	11.9	11.4
Rata morbidităţii (la 1,000 locuitori)	357.6	338.3	352.3	na	na
Rata mortalităţii infantile (la 1,000 născuţi vii)	18.3	16.3	14.7	14.3	12.3
Rata mortalităţii la copii (la 1,000 născuţi vii)	23.3	20.3	18.2	17.8	na
Rata mortalităţii materne (la 100,000 născuţi vii)	27.1	43.9	28.0	21.9	na
Incidenţa TB (la 100,000 locuitori)	68.5	89.4	97.3	na	na
Mortalitatea prin TB (la 100,000 locuitori)	16.9	15.0	15.8	na	na
Rata morbidităţii prin HIV/SIDA (la 100,000 locuitori)	0.1	0.2	0.5	1.2	na
Purtători HIV (la 100,000 locuitori)	4	6	5	5	
Nr. de cazuri noi HIV/SIDA	176	234	206	na	na

SURSĂ: DSS, Ministerul Sănătăţii (estimările SCERS)
n/d – nu există date disponibile

***Tabelul 8.2.** Numărul de cazuri noi pe an pentru principalele grupuri de maladii (la 1000 locuitori)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Infecţii	35.3	43.1	49.1	43.9	38.0	36.7	35.9	37.8
Respiratorii	171.0	118.1	144.9	135.3	131.1	130.7	107.4	111.9
Tumori	3.5	3.8	3.9	3.9	3.4	3.6	3.0	3.2
Digestive	22.6	20.8	21.9	21.5	16.9	15.9	20.9	19.4
Cardiovasculare	7.0	6.9	8.0	8.9	7.6	10.0	13.0	12.5

SURSĂ: Anuarul Statistic al Republicii Moldova, 2003

Inegalitate în educaţie

În ciuda dificultăţilor economice ale tranziţiei, Moldova a menţinut un grad înalt de participare şi şcolarizare în diverse forme de învăţământ, în special, în comparaţie cu alte ţări cu acelaşi nivel de venituri. Totuşi, educaţia a devenit mai puţin accesibilă pentru săraci. Departe de a fi o sursă de oportunităţi, sistemul de educaţie s-a transformat într-un vehicul pentru sporirea inegalităţii. Superficial, populaţia Moldovei s-a arătat bine educată în timpul tranziţiei. Mai puţin de două la sută din populaţia adultă a afirmat că nu poate citi sau scrie. În medie, cetăţenii Moldovei cu vârsta cuprinsă între 18 şi 30 de ani au absolvit 12 ani de învăţământ şcolar şi 10% din populaţia cu vârsta peste 18 ani au absolvit o instituţie de învăţământ universitar. Însă, tranziţia este caracterizată de disparităţi persistente şi largi în ceea ce priveşte achiziţiile educaţionale. De exemplu, în medie un locuitor din Chişinău şi Bălţi a studiat cu doi ani mai mult în sistemul formal de învăţământ decât un locuitor din zona rurală, iar un nesărac cu aproape un an mai mult decât un sărac. Rata încadrării nete în învăţământul universitar în perioada 1997-2002 a fost de 27% în oraşele mari şi de 7% în mediul rural. În 2001-02, cifrele comparabile au fost de 37% şi 10%, respectiv. Tabelul 8.4 prezintă inegalităţile în termeni de statut al sărăciei, unde acelaşi subiect este justificat. Cu toate acestea, în Moldova şcolarizarea şi rata de încadrare în învăţământ la fete şi femei au fost întotdeauna mai înalte decât la băieţi şi bărbaţi la orice nivel de învăţământ (Chacin & Nayar 2004).

Evoluţia care a afectat cel mai puternic săracii în domeniul educaţiei în perioada tranziţiei a fost declinul pe care l-au cunoscut grădiniţele (Tabelul 8.4). Beneficiile psiho-sociale şi de dezvoltare ale educaţiei preşcolare au fost demult recunoscute. Însă, ratele de înrolare a copiilor de la trei la şase ani s-au diminuat până la 32% între 1989 şi 2000. În pofida redresării, în 2002 rata de înrolare a rămas încă sub nivelul de înainte de tranziţie. Scăderea bruscă a avut loc în ciuda micşorării semnificative a ratelor de naştere care au redus numărul copiilor de vârstă preşcolară. Această involuţie semnificativă ar putea afecta socializarea copiilor, interacţiunea cu semenii şi pregătirea pentru şcoală. Acestea sunt deprinderi de viaţă în care familia poate avea o relevanţă limitată, mai ales în familiile cu un singur copil şi pentru copiii din familii sărace ai căror părinţi au mai puţin timp pentru a stimula dezvoltarea lor intelectuală.

Declinul înrolării s-a datorat mai multor factori. Insuficienţa de fonduri a determinat închiderea grădiniţelor administrate de întreprinderi de stat. La mijlocul anilor 2000, aproape toate instituţiile preşcolare erau administrate încă de instituţii de stat (DSS 2003). Chiar dacă noua politică privind instituţiile preşcolare a avut ca scop transferarea acestor servicii către autorităţile municipale, descentralizarea a fost afectată de probleme financiare şi administrative şi mai multe administraţii au fost obligate să închidă grădiniţele lor din cauza lipsei de fonduri. Reducerea cheltuielilor a diminuat calitatea serviciilor oferite. Există dovezi că micşorarea completării locurilor din grădiniţe a fost deosebit de pronunţată în zonele urbane. Factorii cererii par să fi dominat micşorarea ratelor de înrolare în grădiniţe, cum a sugerat declinul ratelor de ocupare în anii 1990, atunci când cererea s-a diminuat mai repede decât acoperirea (Tabelul 8.4), în special în zonele rurale. Confruntate cu o criză financiară puternică, municipalităţile au introdus sau au majorat plăţile pentru mesele la şcoală, uniforme, căldură şi servicii de transport care au reprezentat o proporţie substanţială pentru salariile medii în declin (DSS 2003). Concluzia potrivit căreia factorii cererii au tins să domine, în special pentru gospodăriile casnice sărace şi în mediile rurale, reclamă faptul că politicile publice ar trebui să diminueze în mod drastic costurile private pentru frecventarea grădiniţei.

Tendinţele în domeniul învăţământului de bază, de exemplu, educaţia primară, pentru copii cu vârste de la şapte la zece ani, şi în învăţământul secundar inferior, de la unsprezece la cincisprezece ani, sugerează că au fost realizate politici publice pentru a sprijini pe larg înrolarea la nivele înalte în

educaţia primară şi secundară la nivel inferior în primii ani dificili ai tranziţiei (1991-95) şi după criza din 1998. Aceştia au fost ani în care indicatorii sărăciei şi marginalizării sociale au cunoscut deteriorări însemnate. Într-adevăr, cu excepţia declinului de cinci puncte între 2000 şi 2002 (Tabelul 8.5), pe toată perioada de tranziţie rata înrolării în educaţia primară a oscilat în jurul cifrei de 95%, în ciuda micşorării veniturilor familiilor şi diminuării masive a cheltuielilor publice per capita, care au scăzut către 2001 la doar 55% faţă de nivelul anului 1997 şi cu 30% faţă de nivelul de înaintea tranziţiei. Pe rând, înrolarea în învăţământul secundar la nivel inferior a rămas mai mic de 90% pe întreaga perioadă a tranziţiei.

Într-o mare măsură, succesul obţinut în menţinerea ratelor de înscriere în învăţământul primar s-a datorat modificărilor de politici aplicate în sectorul educaţional. Deşi proporţia PIB-ului repartizat învăţământului public a scăzut semnificativ după anii de înaintea tranziţiei, ea a rămas la un nivel mai înalt decât în majoritatea ţărilor cu un PIB similar per capita (5.5% din PIB în 2002). În al doilea rând, principiul asigurării gratuite a educaţiei primare obligatorii nu a fost abandonat pentru copiii de la şase la cincisprezece ani, sau pentru învăţământ neobligatoriu. Însă, au fost introduse taxe de şcolarizare pentru copii din familii înstărite care frecventează ore (clase) care nu sunt obligatorii. Deşi cheltuielile private pentru învăţământ au crescut, educaţia gratuită pentru majoritatea gospodăriilor casnice a evitat un colaps al înrolării şcolare printre copiii săraci, produs în alte ţări cu economii aflate în tranziţie care eu introdus plăţi pentru educaţia secundară. În al treilea rând, micşorarea importantă a cheltuielilor s-a transformat într-o suspendare aproape completă a investiţiilor capitale în învăţământ, o politică facilitată de micşorarea numărului de noi studenţi, reducerea efectivului de profesori[89] şi diminuarea salariilor reale ale profesorilor şi altor angajaţi ai şcolii. Cu toate că această politică a contribuit la deteriorarea calităţii educaţiei, impactul său asupra înscrierii şcolare a fost mai puţin sever decât a fost reducerea drastică a numărului de profesori. În al patrulea rând, reformele în educaţie au permis deschiderea şcolilor private, modificarea curriculei de înaintea reformei şi relocalizarea studenţilor din şcoli profesionale în gimnazii şi şcoli de meserii. În pofida faptului că mai ales copiii din categoria medie vor beneficia de politica recentă, ea a contribuit la o redresare a înrolării în învăţământul secundar superior.

Pentru comparaţie, înrolarea în învăţământul secundar superior neobligatoriu, la 15-18 ani, a scăzut constant înainte de anul 2000 şi s-a ameliorat rapid între 2001 şi 2004 (Tabelul 8.5). Această redresare a rezultat din tendinţe ce s-au contrabalansat reciproc. Declinul înscrierii a fost pronunţat printre copiii din şcolile de meserii, a căror număr s-a redus de la 59 la 23 de mii din 1990 până în 2002, apoi s-a stabilizat în 2003-2004. Se pare că declinul a afectat copiii din grupurile cu venituri mici şi medii, mai ales din zone rurale,[90] care au frecventat în mod disproporţionat aceste şcoli. În contrast, după o descreştere de 35% între 1989 şi 1995, numărul studenţilor înscrişi în educaţia secundară care şi-au continuat studiile în universităţi s-a majorat constant pentru a depăşi nivelele din anii de înaintea tranziţiei.

Deşi deteriorarea calităţii instituţiilor de învăţământ a jucat un rol, scăderea ratelor de înscriere în educaţia secundară la nivel superior poate fi atribuită unui număr de trei factori legaţi de cerere. În primul rând, declinul sever al veniturilor reale ale gospodăriilor casnice pentru multe familii a ridicat în mod dezechilibrat costul de oportunitate al perioadei de adolescenţă. „Costul de oportunitate" al perioadei de copilărie şi adolescenţă creşte odată cu diminuarea veniturilor familiei, în special pentru familiile în care copilul

89 De exemplu, numărul elevilor înscrişi în învăţământul primar s-a diminuat de la aproximativ 650,000 în 1989-91 la 518,000 în 2002.

90 Banca Mondială (2004) indică faptul că 75% din tinerii neînscrişi în învăţământul secundar superior în 2000-21 proveneau din zone rurale.

sau adolescentul se poate angaja la ferma țărănească a familiei sau în afacerile familiei. În mediul rural, o parte a acestui declin şi majorarea ratelor de abandon şcolar pare să fie explicată de redistribuirea pământului către fermieri şi înmulțirea magazinelor mici de familie. În al doilea rând, cheltuielile private în educație s-au majorat considerabil. În 2002, 15% din studenții înscrişi în şcolile de meserii plăteau pentru studii (DSS 2003). Aceşti doi factori s-au dovedit a fi devastatori mai ales pentru familiile din decilele de jos şi în mod special pentru cele cu doi sau mai mulți copii de vârstă şcolară. În 2002, cheltuielile pentru educație au reprezentat aproape nouă la sută din consumul total al gospodăriilor casnice cele mai sărace şi doar patru la sută în cele mai bogate douăzeci la sută (Banca Mondială 2004). În al treilea rând, pierderea relevanței învățământului în şcolile de meserii, care a fost observată, a contribuit la declinul înscrierii, în timp salariile pentru acest gen de abilități s-au micşorat. Guvernul a abordat această problemă prin reforme educaționale, însă sporirea relevanței învățământului rămâne o problemă, în special pentru adolescenții din mediul rural şi din oraşele mici care se confruntă cu un declin industrial rapid.

A fost înregistrat un declin al numărului total al înscrierilor la universități între 1989 şi 1994, însă după aceea numărul a crescut, chiar şi după consecințele crizei din 1998s. Către anul 2002, înscrierile s-au dublat în comparație cu nivelul din anii care au precedat tranziția. Aproape jumătate din această majorare a revenit universităților private, disponibile doar familiilor înstărite. Au fost introduse taxe de studii în universitățile de stat, iar proporția studenților care le plătesc a crescut de la 27% până la 66% între 1997 şi 2002 (DSS 2003). Se pare că plățile nu au descurajat înscrierea, sugerând apariția unei categorii sociale cu venituri suficiente pentru a achita studiile universitare.

Prin contrast, înscrierea în colegii cu termen scurt, ce oferă calificări terțiare non-academice absolvenților şcolilor de meserii, a descrescut semnificativ atât în prima parte a tranziției, şi chiar mult mai mult între 1997 şi 2002 (Tabelul 8.5). Acest declin al înrolării a fost determinat în principal de factori de cerere. Proporția studenților care plătesc pentru studii în colegii s-a majorat de la 16% în 1997 până la 27% în 2002, având un efect de excludere potențială a candidaților cu venituri mai mici de medii. Beneficiile mici pe piața muncii ale acestui tip de instruire au constituit un factor suplimentar pentru scăderea ratelor de înscriere în colegii.

Calitatea educației pare să se fi deteriorat, fapt îndeaproape asociat cu remunerarea profesorilor. În 1995, salariul mediu în educație a fost de 83.4% din salariul pe țară şi a scăzut la 60.7% către anul 2000, apoi a urcat puțin până la 67.0 în 2002. Printre principalele sectoare de ocupare în muncă, doar agricultura a beneficiat de salarii mai mici decât educația. Plățile şi salariile în sectorul sănătății s-au situat aproape la acelaşi nivel ca în educație. Aceasta a determinat plecarea unor din cei mai buni şi mai tineri profesori, un absenteism mai mare şi o morală mai joasă. Există puține statistici pe termen lung pentru perioada care a precedat tranziția despre performanțele elevilor, deci este imposibil să cuantifici deteriorarea performanței şcolare. Date recente sugerează că reformele educaționale aplicate după 1996 au ameliorat performanțele de citit şi socotit ale copiilor din învățământul primar (Banca Mondială 2004), totuşi însuşita şcolară a copiilor din Moldova este mai joasă în raport cu cea din alte țări.

În trecut, educația era asigurată gratis de către stat şi influența veniturilor în învățământ a fost limitată. În anii tranziției, diminuarea cheltuielilor per capita, introducerea taxelor şcolare pentru educație non-obligatorie şi transferul unei părți a costului pentru învățământ obligatoriu pe seama gospodăriilor casnice a creat o influență clară a veniturilor. În 2002, cheltuielile private pentru educație s-au cifrat la aproape doi la sută din PIB, în comparație cu zero înaintea tranziției (Banca Mondială 2004). Aproape jumătate din aceste cheltuieli au fost atrase pentru educația primară nominal gratuită, reflectând costuri ale gospodăriilor casnice pentru contribuții la asociațiile părinților, reparația şcolii, mese

şcolare, manuale şi activităţi opţionale. Alte 40% din cheltuielile private pentru educaţie au fost consacrate învăţământului secundar de nivel superior şi terţiar.

Este necesară introducerea unor măsuri pentru a reduce costul privat al învăţământului primar şi secundar. În primul rând, aceasta implică un set integrat de politici care urmăresc sporirea calităţii educaţiei publice, astfel încât deprinderile obţinute la nivel secundar să permită accesul la salarii de-asupra pragului sărăciei. Aceasta ar încuraja familiile mai degrabă să-şi ţină copiii în şcoli, decât să-i scoată din învăţământ şi să-i încadreze în munci cu recompense la nivelul sărăciei. Sporirea calităţii poate fi obţinută doar prin alocarea unor fonduri mai generoase pentru educaţia publică. În al doilea rând, incidenţa învăţământului general secundar la nivel superior şi terţiar ar putea deveni mai progresivă prin eliminarea plăţilor formale şi informale, prin finanţarea publică a tuturor activităţilor şcolare obligatorii. În al treilea rând, venitul public pentru ameliorarea calităţii şi eliminarea plăţilor efectuate de gospodăriile casnice ar trebui să provină dintr-o structură fiscală mai progresivă. În al patrulea rând, este necesară o politică fiscală şi monetară care stimulează creşterea, parţial prin investiţii publice în proiecte de infrastructură ce solicită forţă de muncă.

În concluzie, învăţământul primar şi secundar ar trebui să fie mai favorabil săracilor prin integrarea lui într-o strategie de creştere de macro-politici expansive, fiscalitate progresivă şi investiţii publice. Pentru un viitor previzibil, chiar şi o structură fiscală mai progresivă ce generează o pondere medie a impozitelor din PIB de aproximativ 25% ar putea face accesul universal la învăţământ terţiar cu putinţă doar pentru o parte mică din populaţie. Totuşi, nu există alternativă la şcolarizarea bazată pe testarea veniturilor pentru a oferi acces la învăţământul universitar gospodăriilor casnice cu venituri mici. Un asemenea program ar admite un caracter arbitrar în selectare datorat problemelor practice ale testării veniturilor discutate în debutul acestui capitol. Impactul său în favoarea săracilor ar putea fi de asemenea redus de ceea ce poate fi numită „problema de pre-selecţie". Performanţele elevilor în şcoala secundară sunt puternic afectate de venitul familiei, care implică faptul că acei candidaţi cu venituri mici la studii universitare care demonstrează performanţe academice înalte nu vor tinde să provină din gospodăriile casnice cele mai sărace. Nici o ţară dezvoltată nu poate reclama un sistem de învăţământ terţiar care nu este discriminatoriu împotriva săracilor, totuşi unele sunt mai aproape de acesta decât altele. Date fiind venitul mic per capita în Moldova, resursele publice limitate şi strategiile supravieţuire ale gospodăriilor casnice (vezi capitolul despre migraţie), reducerea substanţială a prejudecăţilor împotriva săracilor în învăţământul terţiar este o sarcină pentru viitor.

Tabelul 8.3. *Rata netă de încadrare după nivelul de studii, Moldova, 1997-2002, procente*

Nivel	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Preşcolar	39.2	38.4	34.3	70.0	74.0	77.0
Primară	n/d	n/d	94.0	93.5	92.4	92.7
Gimnaziu	n/d	n/d	87.0	87.0	86.8	83.9
Liceu	n/d	n/d	29.0	31.5	34.5	38.8
Superior	18.3	19.0	20.1	20.1	20.4	20.4

SURSĂ: Departamentul Statistică şi Sociologie (2003)
NOTĂ: Numărătorul constă din date cu privire la încadrare în baza sondajelor efectuate la şcoli, iar estimările oficiale ale numărului populaţiei sunt utilizate ca numitor. Învăţământul superior include învăţământul universitar şi neuniversitar. n/d – nu există date disponibile

Tabelul 8.4. *Locuri, rate de înrolare şi ocupare în grădiniţe, 1989-2002*

Variabile	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Copii în grădiniţe (000)	353	336	311	213	202	182	161	147	138	126	101	94	97	104
Nr. de locuri (000)	294	268	270	218	216	205	194	182	177	166	152	143	145	150
- urban	…	…	…	…	…	…	…	…	83	80	74	65	64	64
- rural	…	…	…	…	…	…	…	…	94	86	78	78	81	86
Rata ocupării (%)	120	125	115	98	93	89	82	81	78	76	66	65	66	69
- urban	…	…	…	…	…	…	…	…	85	81	72	73	74	78
- rural	…	…	…	…	…	…	…	…	73	71	61	58	60	63
Rata înrolării (net)	…	…	…	…	…	…	…	…	50	49	44	44	47	54
- Toţi	…	…	…	…	…	…	…	…	73	66	53	49	50	54
- băieţi	…	…	…	…	…	…	…	…	66	60	48	45	46	50
- fete														

SURSĂ: Elaborare după Baza de date Trans MONEE (pentru datele 1989-1996) şi DSS (2003)..

Tabelul 8.5. *Înrolarea în învăţământul primar, secundar şi terţiar, 1989-2003*

Anul	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
A. Indicatori de volum															
Primar															
- net	n/d	n/d	95	95	96	96	95	95	96	95	94	93	92	88	
- total	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	99	100	100	99	99	95	
Secundar primar															
- net	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	87	87	87	84	
- total	98	95	94	97	93	93	92	93	89	88	91	90	91	88	
Secundar sup., total	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	46	46	47	47	48	40	42	44	48	n/d
- ed. gen (000)	78	76	65	50	50	51	53	57	57	62	59	65	72	80	82
- ed. prof. (000)	61	59	55	41	37	35	34	34	34	32	23	23	23	23	23
Terţiar, total									40.4	41.8	41.2	38.9	39.6	42.4	
- colegii ('000)	n/d	n/d	…	…	…	…	…	…	32.7	29.6	25.4	19.9	17.0	15.2	18.7
- univ. (000)	55.4	54.7	52.5	47.2	46.8	49.3	54.7	58.3	65.5	72.7	77.3	79.0	86.4	95.0	104
% private	….	…	….	…	….	….	4.2	6.4	9.4	12.4	16.8	19.6	22.8	23.8	23.1
% copiilor în asistenţa post-şcolară	31	28	23	14	14	12	10	10	8	7	4	4	5	7	7
B. Indicatori de absorbţie															
Totalul cheltuielilor pentru educaţie, % din PIB	n/d	n/d	n/d	7.8	6.0	8.7	7.6	10.3	10.0	7.0	4.7	4.5	4.8	5.5	4.8

SURSĂ: Elaborare după Baza de date Trans MONEE n/d – nu există date disponibile

8.4. Necesităţi de bază şi protecţie socială

Tranziţia a fost asociată cu degradarea gravă a accesului şi calităţii pentru majoritatea necesităţilor de bază ale gospodăriilor casnice: apă potabilă, electricitate şi alte surse de energie şi locuinţă. Ameliorarea acestora ar putea avea un efect puternic de reducere a sărăciei şi ar putea fi realizată de o manieră care să-i favorizeze pe săraci, pentru că cei mai mulţi dintre aceştia nu necesită o testare a veniturilor sau o verificare a necesităţilor la nivelul gospodăriilor casnice. Măsurile pentru obţinerea unei calităţi mai bune şi mai largi a accesului la apă, energie şi locuinţe ar putea reprezenta esenţa unui program de cheltuielii pentru investiţii publice, aplicat de guvern, pe care prezentul raport îl recomandă ca bază pentru un program în favoarea săracilor.

În anul 1995, 97% din populaţia urbană din Moldova, dar mai puţin de 20 de procente din cea rurală aveau acces la apă potabilă din sursa „îmbunătăţită". La fel, 97% din populaţia urbană dispunea de acces la sanitaţie de bază, iar în spaţiul rural proporţia era de doar 10% (Czaki & Tuck 2000). Către în anul 2000, a fost înregistrată o ameliorare substanţială pentru gospodăriile casnice de la sate, 30% beneficiind de acces la apă din sursa „îmbunătăţită" (Prohniţchi 2004). Totuşi, doar 80% din apa pompată poate fi considerată ca satisfăcătoare pentru consum fără a fi filtrată preliminar. Parţial, problema apei se datorează deteriorării severe a infrastructurii, rezultând în pierderi mari ale apei prin sistemul centralizat, de 30-60%, datorită instalaţiilor şi conectărilor defectuoase. În acest sens, accesul la sistemul de încălzire a fost limitat atât pentru săraci, cât şi pentru ne-săraci şi fenomenul a fost condiţionat de deteriorarea sistemului centralizat de distribuţie a apei în oraşe. În consecinţă, în anii 2000, circa 30% din populaţia urbană şi 90% din cea rurală a Moldovei se încălzeşte cu sobe cu lemn.

Ca urmare a creşterii bruşte a preţurilor după anul 1995, s-a diminuat accesul la locuinţe. Începând cu 2000, odată cu sporirea capacităţii de cumpărare a populaţiei, s-au îmbunătăţit şi facilităţile comunale. Cu toate acestea, pe timp de iarnă, o familie compusă din patru membri, care locuieşte într-un apartament cu trei odăi, trebuie să plătească mai mult de 1000 lei pentru serviciile comunale, ceea ce reprezintă 2/3 din coşul minim de consum stabilit oficial. În astfel de condiţii, accesul la alte servicii sociale de bază, ocrotirea sănătăţii şi învăţământ, devine dificil (Prohniţchi 2004). Drumurile publice deteriorate împiedică accesul copiilor la şcolile amplasate mai departe de casă şi al fermierilor la pieţele de desfacere. Fondurile limitate pentru asigurarea funcţionarii şi întreţinerea drumurilor fac să se deterioreze în fiecare an aproximativ 150 kilometri de drumuri naţionale şi locale.

Sistemul de protecţie socială în Moldova constă dintr-un set de programe de *asistenţă socială* şi *asigurare socială*. În 2002, alocările de asigurare socială, în cea mai mare parte pensii şi indemnizaţii pe termen scurt pentru cei înscrişi în sistemul de asistenţă socială, au reprezentat trei pătrimi din bugetul social, adică 7.7% din PIB. Din motivul descreşterii veniturilor după criza financiară din Rusia, bugetul alocaţiilor de asistenţă socială s-a micşorat de la cota de 2.3% din PIB în 1999 la 1.4% în 2002 (vezi Boxa 8.1.). Alocaţiile de asigurare socială sunt supuse înscrierii preliminare în sistemul de asigurare socială a beneficiarului sau persoanelor dependente de el/ea. Programele de asistenţă socială sunt orientate spre grupuri specifice (categorii vizate): copii, persoane cu dizabilităţi, în vârstă fără venit, veterani, pensionari singuri, mame singure şi familii cu mulţi copii. Aceste programe au fost orientate spre grupuri specifice, iar în cadrul grupului se aplica metoda de testare a veniturilor.

Scopul principal al programelor de asistenţă socială a fost diminuarea sărăciei, iar scopul principal al programelor de asigurare socială este de a compensa parţial pierderile de venit din cauza îmbolnăvirii, concediului de maternitate, şomajului sau decesului susţinătorului de familie. La momentul scrierii acestui raport, beneficiarii direcţi de asigurări sociale reprezentau 25% din populaţie şi circa 6% aveau dreptul la alocaţii de asi-

Boxa 8.1. Protecţia socială, principalele programe de acordare a indemnizaţiilor băneşti

Alocaţiile de asigurare socială includ :

- Pensii pentru persoane în vârstă, cu dizabilităţi şi pensii în cazul decesului susţinătorilor de familie (60);
- Alocaţii de boală; (5)
- Alocaţii pentru concediu de maternitate;
- Alocaţii de şomaj (2)

Alocaţiile de asistenţă socială includ:

- Compensaţii pentru gaze şi energie electrică; (16)
- Pensii sociale (2);
- Alocaţii pentru copii (4);
- Pentru a compensa ajutorul ce lipseşte când părinţii locuiesc separat;
- Pentru mame singure pentru copiii cu vârstă cuprinsă între 1.5 şi 16 ani (în baza testării veniturilor);
- Pentru mame care au copii cu vârstă până la 18 ani;
- Pentru familii cu mulţi copii (în baza testării veniturilor);
- Pentru fiecare mamă care a născut.

Alocaţii pentru copiii orfani de la instituţiile de învăţământ şi alocaţii pentru copii adoptaţi;
Compensaţii şi ajutoare pentru persoanele reabilitate;
Compensaţii în caz de deces;
Asistenţă materială locală şi alte transferuri;

Femeile cu program de lucru complet primesc alocaţii de maternitate (sarcină şi internare în maternitate), finanţate din contribuţiile de asigurare socială. Mărimea alocaţiilor este destul de mică, circa 10 dolari SUA pe lună.

În afară de aceste transferuri băneşti, sistemul public de asigurare socială prevede administrarea instituţiilor pentru copiii cu dezabilităţi şi pentru persoane în vârstă, asigurarea cu mijloace de transport pentru persoanele cu dezabilităţi, la fel şi alte programe gestionate de Ministerul Muncii, precum programele de dezvoltare activă a pieţei muncii.

*Cifrele din paranteze indică procentul fondurilor de asigurare socială alocate acestei categorii. Cifra raportată a alocaţilor pentru concediu de boală la fel indică şi alocaţiile pentru concediul de maternitate.

SURSĂ : Andrews (2003)

gurare socială. În general, dacă recipienţii şi membrii gospodăriilor lor casnice sunt contabilizaţi, atunci programele sociale acoperă circa 47% sută din populaţie. Tabelul 8.6 prezintă acoperirea sistemului de asigurare socială în Moldova în funcţie de grupurile de vârstă.

Privit în ansamblu, sistemul de protecţie socială din Moldova favorizează populaţia săracă, mai ales persoanele în vârstă, şi a înregistrat succesele cele mai mari în protejarea bătrânilor împotriva sărăciei. Totuşi, el rămâne destul de limitat din perspectiva reuşitelor pe care le poate obţine. Aproximativ 73% din beneficiarii aflaţi în sărăcie extremă şi-au acoperit mai puţin de ¾ din necesităţile lor din alocaţiile de asistenţă socială. Compensaţiile pentru gaze şi energie electrică par să reprezinte programele sociale cel mai puţin eficiente. Compensaţiile pentru gaze şi energie electrică şi ajutoarele pentru încălzirea cu lemn şi cărbuni nu au fost distribuite în favoarea populaţiei sărace. În 2003, cota acestor alocaţii constituia la chintila cea mai înstărită 45%, adică de nouă ori mai mult decât cele trei la sută alocate celei mai sărace chintile. Cel mai puţin au beneficiat gospodăriile cu copii cu vârstă sub cinci ani şi pensionarii. Soluţionarea acestor probleme ar fi fost posibilă prin introducerea unor alocaţii nominale

universale ce ar permite plăți standard pe gospodărie casnică, stabilite printr-o modalitate mai uşoară.

În 1999, guvernul a modificat sistemul de pensii, introducând noi plăți minime, care a fost aplicat integral în 2003. În luna august a aceluiaşi an, guvernul a aprobat o lege nouă cu privire la indexarea pensiei, eliminând pensiile privilegiate şi stipularea conform căreia se permitea pensionarea timpurie. Un studiu al Băncii Mondiale a tras concluzia că actualul caracter universal al pensiei pentru limita de vârstă este potrivit pentru condițiile Moldovei[8] şi a avut un efect major de reducere a sărăciei.

Cât priveşte asistența socială, în anul 2000 a fost eliminată o serie de indemnizații mici şi au fost definite noi categorii de grupuri vulnerabile. A fost introdusă o nouă alocație pentru a compensa cheltuielilor de încălzire şi energie electrică. În acelaşi timp, guvernul a introdus metoda de testare a veniturilor pentru unele categorii de alocații pentru copii. S-a argumentat că eliminarea ajutoarelor pentru consumul de energie electrică şi folosirea acestor fonduri pentru a spori alocațiile pentru familiile care au trei sau mai mulți copii vor avea un impact net pozitiv asupra sărăciei (Lerman 2001, Banca Mondială 2001). Guvernul ar putea institui o comisie pentru a studia această sugestie.

Tabelul 8.7. *Beneficiarii plăților sociale, procentul grupurilor de vârstă, 2002*

	Tineri	Vârsta medie	Pensionare timpurie	Pensionare	Vârstnici
Asigurare socială	3.7	10.2	27.7	94.5	97.7
Asistență socială	5.8	6.6	11.0	9.4	11.0
Pensii De vârstă	0.0	0.0	4.1	86.0	92.6
Cu dezabilități	2.2	8.5	15.4	6.6	3.5
De deces al susținătorului de familie	1.4	0.0	0.0	0.2	0.8
Privilegiate	0.1	1.6	8.0	1.6	0.8
Sociale	1.2	0.2	0.4	0.2	0.8
Subvenții pentru consumul de energie	2.7	6.5	10.8	8.8	9.9
Alocații pentru copii	2.4	0.0	0.2	0.2	0.0

SURSĂ: Departamentul Statistică şi Sociologie (2002)
Sunt definiți ca: Tineri : 14-44 pentru toți
Vârstă medie: femei 45-51, bărbați 45-56.
Pensionare timpurie: femei 52-56, bărbați 57-61.
Pensionare: femei 57-64, bărbați 62-64.
Vârstnici: 65 şi mai în vârstă, pentru toți.

Tabelul 8.9. *Pensionarii şi pensiile în Moldova, 1999-2004*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Pensia medie lunară, Lei	83.9	82.8	85.1	135.8	160.8	210.5
Sporul anual real, %			46	13	17	na
Nr. de pensionari, 1 ianuarie	758	728	706	684	658	628

SURSĂ: Departamentul Statistică şi Sociologie

91 Comparând un sistem „unitar" care nu testează veniturile cu un sistem „cu două nivele" care testează veniturile, Mabbett conchide: „Moldova probabil nu îndeplineşte cele trei criterii [pentru un sistem cu două nivele]" (Mabbett 1996).

8.6. Politica socială pentru reducerea sărăciei

Politica socială în favoarea săracilor în Moldova ar trebui să urmărească mai degrabă obiectivul de reducere a sărăciei, decât pur şi simplu diminuarea sărăciei. Aceasta necesită ca politicile sociale să ajute săracii să obţină mijloacele a ieşi din sărăcie pentru totdeauna. Din această perspectivă, o politică socială nu asigură „sisteme de securitate" care atrag mai multe sau mai puţine persoane aflate în sărăcie. Politica socială este o parte componentă a unei strategii de creştere care reduce în mod progresiv condiţiile ce generează sărăcie.

Într-o ţară cu venituri mici, politica socială se confruntă cu multe compromisuri şi există limite inerente pentru capacitatea acesteia de a reduce sărăcie şi de a asigura un acces echitabil la servicii şi beneficii. Măsurile citate în continuare recunosc compromisurile şi limitele şi au fost ghidate de principiul conform căruia politicile nu ar trebui să sprijine divizarea între săraci şi nesăraci în Moldova, ci să stimuleze sisteme care elimină în mod progresiv divizarea. Acest obiectiv ar putea fi realizat prin combinarea programelor de asigurare socială şi asistenţă socială cu un acces mai echitabil la servicii de sănătate şi educaţie, într-un cadru larg de impozitare progresivă şi investiţii publice.

1. Datorită naturii economiei Moldovei - structura (relativ puţin salariaţi angajaţi în sectorul formal) şi caracteristicile sale (importanţa transferurilor), există dificultăţi practice serioase pentru utilizarea testării veniturilor pentru acces la alocaţii. Caracterul arbitrar inerent la testarea veniturilor care rezultă din structura şi caracteristicile sale sugerează o evitare a folosirii lui atunci când sunt posibile alternative.
2. Un sistem de alocaţii orientat spre anumite categorii de populaţie cu acces universal a asigurat reducerea sărăciei în Moldova, pentru pensionarii bătrâni, de exemplu. Această abordarea trebuie extinsă şi spre alte categorii de populaţie.
3. Impozitarea progresivă este cheia pentru o finanţare a sistemelor de sănătate şi educaţie care să-i favorizeze pe cei săraci.
4. Constrângerile în ceea ce priveşte veniturile limitează calitatea şi volumul serviciilor de sănătate publică. Acest fapt solicită priorităţi clare pentru cheltuielile de sănătate. Ar trebui evitate politici care să instituţionalizeze un sistem de sănătate cu două trepte, în cadrul căruia accesul gratuit este oferit pentru un sistem minim care este testează veniturile, iar alte servicii de sănătate sunt obţinute prin plăţi private. Instituţionalizarea sistemului cu două trepte va instituţionaliza sărăcia.
5. Educaţia primară şi secundară ar trebui asigurată pentru toţi fără plată. Aceasta solicită o finanţare sporită pentru salariile profesorilor, materiale didactice şi construcţia de facilităţi. Cheltuielile de capital ar trebui să facă parte dintr-o strategie de investiţii publice pentru stimularea creşterii.
6. Accesul inegal la învăţământ universitar nu poate fi eliminat în viitorul previzibil; totuşi, acesta poate fi moderat printr-o finanţare în baza testării veniturilor a taxelor universitare în cadrul unui sistem de acces pe bază de abilităţi şi performanţe şcolare.

Referințe

Addison, Tony, and Alan Roe
2004 (eds.) Fiscal *Policy for Development: Poverty, Reconstruction and Growth* (London: Palgrave)

Andrews, Emily
2003 *Social Protection Programme Recommendations* (Chisinau: World Bank, ms)
2004 *Participation, Employment and Unemployment* (Washington, DC: World Bank, ms)

Araujo, Caridad
2004 *Poverty Mapping Mission to Moldova: Final Report* (Chisinau: UNDP)

Berdaga, Viorica, Svetlana Stefanet, Octavian Bivol
no date *Access of the Populaiton of Moldova to Health Services* (Chisinau: UNICEF)

Balmori, Helena Hofbauer
2003 'Gender and Budgets – Overview Report,' (Brighton: IDS Bridge Project)

Baunsgaard, Thomas and Michael Keen (2004). *Tax Revenue and (Or?) Trade Liberalization*. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, September 20 Draft.

Brundenius, Claes, and John Weeks
2001 (eds.) *Globalization and third World Socialism* (London: Palgrave)

Bruno, M., and W. Easterly
1998 'Inflation Crises and Long-Term Growth,' *Journal of Monetary Economics* 41 (3-26)

Business Consulting Institute and Institutului Național de Economie și Informații
No date *Dezvoltaria regionala: Republica Moldova vis-a-vis Uniunea Europeana* (Chisinau)

Caraşciuc, L, M. Ciubotaru, N Patiuc, and L Bejan
2003 *Corruption and Tax Evasion: Economic dimensions* (Chisinau: Transparency International)

Caraşciuc, L, Efim Obreja, Viorelia Gasca, Natalia Izdebschi, Constantin Lazari, and Marin Mazur
2002 *National Integrity System Indicators: Republic of Moldova* (Chisinau: Transparency International)

Carling, Jørgen
2004 'Policy Options for Increasing the Benefits of remittances' *COMPAS Working Paper No. 8*, Centre on Migration, Policy and Society (Oxford: University of Oxford)
2005 'Migrant Remittances and development Cooperation' *PRIO Report 1/2005* (Oslo: International Peace Research Institute)

Castel, Paulette
2004 *Public and Private Social Safety Net in Moldova* (Washington: World Bank, ms)

Castel, Paulette, and Lousie Fox
No date *Gender Dimensions of Pension Reform in the Former Soviet Union* (Washington: World Bank)

Center for Economic Policies (IDIS 'Viitorul')
2004 "Economic Statewatch: Quarterly Analysis and Forecast." Quarter 2. (Chisinau: IDIS)

Centre for Strategy Studies and Reforms, Counterpart International, Inc.
2002 *Evaluation of the Social Assistance through the Nominal Targeted Compensations Programme: Findings of the Study* (Chisinau: CISR)

Chacin, Maria, Eugenia Bonila and Reema Nayar
2004 *Education and Poverty in Moldova: 1997-2002* (Washington: World Bank, ms)

Centrul de Investigatii Strategice si Reforme (CISR)
[Various years] *Moldova in Transition* (Chisinau: CISR)

2003 'Lease of agricultural lands – 2003,' (Chisinau: CISR)

2003 *Report on Transnistre* (Chisinau & Tiraspol: CISR)

no date *Evolution of the Transnistre Economy: Critical appraisal* (Chisinau: CISR)

Chirtoaca, Nicolae, Anatol Gudym and Oleg Petrushin

2002 *Nations in Transition 1999-2000, Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States: Moldova* (New York: Freedom House and Transactions Publishers)

Chowdhury, Anis

2004 'Fiscal Policy – Inflation, Ricardian equivalence, Crowding-out and –in,' note prepared for the Second Workshop on Macroeconomics of Poverty Reduction (Jakarta: UNDP/UNSFIR)

Czaki, Czaba and Laura Tuck (2000). *Rural Development Strategy : Eastern Europe and Central Asia.* World Bank Technical Paper No. 484 (Washingotn: World Bank)

Departamentul Statistica si Sociologie (DSS) al Republicii Moldova

2003a *Labour Market in the Republic of Moldova* (Chisinau: DSS)

2003b *Statistical Yearbook of Moldova 2003* (Chisinau: DSS)

2004a *Buletin Statistic 2003/IV* (Chisinau: DSS)

2004b *Women and Men of Moldova* (Chisinau: DSS)

2004c *Statistical Yearbook of Moldova 2003* (Chisinau: DSS)

Department of International Development, Health Systems Resource Centre

2003 'Republic of Moldova,' *Country Health Briefing Paper* (London: DFID)

2004 *Central Asia, South Caucasus & Moldova: Regional Assistance Plan* (London: DFID)

Development Alternatives, Inc.

2000 *Small and Medium Enterprises Baseline Survey* (Chisinau: Development Alternatives)

Doudeijns, Marco and Jean-Cristophe Dumont

2003 'Immigration and Labour Shortages: Evaluation of Needs and Limits of Selection Policies in the recruitment of Foreign Labour,' Economic and Social Aspects of Migration, Conference Jointly organised by The European Commission and the OECD, Brussels, 21-22 January 2003

Dudwick, Nora and Akshay Sethi

2004 *Migration: Coping with Economic Hardships in Recession, Recovery and Poverty in Moldova*. Vol. 2.

Ellerman, David, and Valdimir Kreacic

2002 'Transforming the Old into a Foundation for the New: Lessons of the Moldova ARIA Project,' *World Bank Policy Research Working Paper 2866* (Washington: World Bank)

Economist Intelligence Unit

2003 *Moldova – Country profile* (London: The Economist)

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)

2003 *Transition Report 2003: Integration and regional cooperation* (London: EBRD)

Eurostat

2000 *New Enterprises in Central European Countries in 1998*. (Luxembourg: Eurostat)

Fantom, Neil, Lynn MacDonald, Angela Me, and José Cervera-Ferri

2004 *PARIS21: Task Team: Improved Statistical Support for Monitoring Development Goals, Report on the country case study Moldova* (Washington: World Bank)

Foster, M.

2000 'New Approaches to Development Cooperation: What can we learn from experience with implementing Sector Wide Approaches?' (London: Overseas Development Institute)

Department of Statistics

2002a *Household Budget Survey of Moldova, 2002*. (Chisinau: DSS)

2002b *Moldova Economic Trends* (Chisinau: Government of Moldova)

2003a Labour Market in the Republic of Moldova (Chisinau: DSS)

2003b *Moldova Statistical Yearbook. 2003* (Chisinau: Government of Moldova)

Ghencea, B and I. Gudumac

2004 *Labour Migration and Remittances in the Republic of Moldova.* Marketing and Research Department, Moldova Microfinance Alliance (Chisinau: MMA)

Huppi, Monika and Jakoby, Hanan

2004 *Poverty and Health Care* (Washington: World Bank, ms)

International Crisis Group
2004 *Moldova: Regional Tensions over Transdniestria, Europe Report No. 157* (Brussels: ICG)

Institute for Public Policy (Moldova)
2005 (DRAFT) "*Migration Policies in the Republic of Moldova*" (Chisinau: IPP)
no date *National Report on the phenomenon of trafficking in children for sexual exploitation and work in Moldova* (Chisinau: IPP)

International Monetary Fund
1996 *Republic of Moldova: Recent Economic Developments IMF Staff Country Report 96/117* (Washington D.C.: IMF)
1999 *Republic of Moldova: Recent Economic Developments IMF Staff Country Report 99/110* (Washington D.C.: IMF)
2002 *Staff Report for the 2002 Article IV Consultation* (Washington D.C.: IMF)
2003 *Operational Guidance on the New Conditionality Guidelines* (Washington: IMF)
2004a 'IMF Executive Board Reviews the Republic of Moldova's Poverty Reduction Strategy Paper and Joint IMF-World Bank Staff Advisory Note,' Press Release No. 04/256 (Washington: IMF)
2004b *Republic of Moldova: 2003, Article IV Consultation, Staff Report* (Washington D.C.: IMF)

International Organisation for Migration and Swedish International Development Agency
2003 'Migration Management Assessment' (Chisinau: IOM & Sida)

International Monetary Fund and the International Development Association
2002 *Joint Staff Assessment of PRSP Preparation Process* (Washington: IMF & World Bank)
2004 *Joint Staff Advisory Note for the Poverty Reduction Strategy Paper* (Washington: IMF & World Bank)

Judt, Tony
2005 'Europe versus America,' *New York Review of Books* 52, 2 (10 February)

Kapur, Devesh
2004 'Remittances: The new development mantra?' G-*24 Discussion Paper Series No. 29* (Geneva: UNCTAD)

Lanjouw, Peter, Branko Milanovic and Stefano Paternostro
1998 'Poverty and Economic Transition: How do changes in economies of scale affect poverty rates of different households?' *paper presented to the Western Economic Association*, Lake Tahoe, July

Lerman, Zvi
2001 *Moldova: Baseline Farm Survey October-November 2000, Draft Analytical Report.* (Washington: World Bank)

Mabbett, Deborah
1996 'Social Insurance in a Transition to a Market Economy: Theoretical Issues with Application to Moldova,' *World Bank Policy Research Working Paper 1588* (Washington: World Bank)

Martin, Philip
2004 'Migration and Poverty in Moldova,' (Chisinau, ms)

Milanovic, Branko
1995 'Poverty, Inequality, and Social Policy in Transition Countries,' *Policy Research Working Paper 1530* (Washington: World Bank)
1997 *Income, Inequality, and Poverty during the transition from Planned to Market Economy* (Washington: World Bank)

Mindicanu, Ala
2003 'Women's social and economic rights in Moldova' (Chisinau: ms)
2004 'Mainstreaming Gender Policies in the Republic of Moldova' (Chisinau: ms)

Ministerul Economiei al Republicii Moldova
2003 *Saracia in Republicia Moldova 2000* [*Poverty in the Republic of Moldova 2000*] (Chisinau: Tipografia Centrala)

Ministry of Education
2002 The Pilot on Assessing Pupils' Basic Skills : The VIth Grade. Analytical Report (Chisinau: Education Assessment Division)

Ministry of Finance
2004 (May) 'Politica fiscala şi administrarea fiscala,' (Chisinau: Ministry of Finance ms)

Ministry of Labor and Social Protection, Republic of Moldova
(2002). *Yearly Social Report 2002* (Chisinau: Ministry of Labour and Social Protection)
2003 *Annual Social Report* (Chisinau: Ministry of Labour and Social Protection)

Moldova, Republic of, Ministry of Finance
2002 *Interim Poverty Reduction Strategy Paper* (Chisinau: Government of Moldova)
2004a *Economic Growth and Poverty Reduction Strategy Paper, 204-2006* (Chisinau: Government of Moldova)

2004b *Medium Term Expenditure Framework (2005-2007)* (Chisinau: Ministry of Finance)

Moldova, Government of the Republic of, Departamentul Statistica si Sociologie
2004 *Buletin Statistic 2003/IV* (Chisinau: Statistica Moldovei)

Moreno-Fontes Chammartin, G. and F. Cantu-Bazaldua
2005 Identification of potential growth targets from remittances for the creation of jobs and productive investments in Albania, Moldova and Ukraine *ILO International Migration papers 75 (Geneva: ILO)*

Muravschi, Alexandru
2004 'Current Development Status of the Agricultural Value Chain', background paper prepared for the UNDP Mission (Chisinau: ms)

Murrugarra, Edmundo, and Jose Signoret
2003 'Vulnerability in Consumption, Education and Health: Evidence from Moldova during the Russian Crisis,' *World Bank Policy Research Working Paper 3010* (Washington: World Bank)

Obreja, Efim, and L Carașciuc
2002 *Corruption in Moldova: facts, analysis and proposals* (Chisinau: Transparency International)

Obreja, Efim, Viorelia Gasca, Natalia Calenic
2003 *The Customs Activity in the Republic of Moldova and Corruption* (Chisinau: Transparency International)

Obreja, Efim, Viorelia Gasca, and Teodor Potirniche
2002 *Public Procurement and Public Ethics: a focus on fighting corruption* (Chisinau: Transparency International)

Olortegui, Armando
2001 "Moldova: The External Debt Problem, Causes and Likely Remedies — A Summary Review." Paper prepared for the Department of Public Debt, Ministry of Finance of Moldova (Chisinau: ms)

Pace, Pierella
2002 *Gender in Transition* (Washington DC: World Bank)

Poverty and Policy Monitoring Unit, Ministry of the Economy
2002a 'Poverty in the Republic of Moldova: Diagnostics, Determinants, Conclusions' (Chisinau: Ministry of the Economy)
2002b *Report on Poverty in Moldova 2000* (Chisinau: Ministry of the Economy)
2003a *Poverty in Moldova 2001: Preliminary results, an internal note* (Chisinau: Ministry of the Economy)
2003b *Poverty in Moldova 2002* (Chisinau: Ministry of the Economy)

Prekker, A., M. Jakab and M. Schneider
2002 *Erosion of Financial Protection in Health Systems of ECS Transition Economies*. World Bank Working Paper. (Washington DC)

ProEra Gup
2003 *Report on the Regulatory Costs Assessment Survey of the Republic of Moldova during the 2000-2002 Period* (Chisinau: ProEra)
2004 Cost *of Doing Business Survey, Draft Report* (Chisinau: ProEra)

Prohnitchi, Valeriu
2003 *Poverty in Moldova: A synthesis of literature* (Chisinau, ms)
2004 *Reform Priorities of the Social policy in Moldova* (Chisinau, ms)

Radziwill, Artur, Octavian Serbatchi and Constantin Zaman
1999 *Financial Crisis in Moldova – Causes and Consequences* (Warsaw: Centre for Social and Economic Research)

Rodrik, D.
2003 (ed.) *In Search of Prosperity* (Princeton: Princeton University Press)

Ronnas, Per, and Nina Orlova
2000 *Moldova's Transition to Destitution* (Stockholm: Sida)

Roy, R., and J. Weeks
2004 'Making Fiscal Policy Work for the Poor,' *UNDP Asia-Pacific Regional Programme on Macroeconomics of Poverty Reduction* (New York: UNDP)

Rutkowski, Jan
2004 'Firms, Jobs and Employment in Moldova,' *World Bank Policy Research Working Paper 3253* (Washington: World Bank)

Scanlan, Shivan
2002 Report on Trafficking from Moldova: Irregular labour markets and restrictive migration policies in Western Europe (Chisinau: ILO)

Schieber, S. and John Shoven
1999 *The Real Deal: The History and Future of Social Security* (New Haven: Yale University Press)

Sleptovia, Evghenia

2003 '*Labour Migration in Europe: Special Focus on the Republic of Moldova*' (Chisinau: IPP)

Solonari, Validmir

2003 'The Political Economy of Moldova,' *Paper prepared for the Lucerne Conference of the CIS-7 Initiative*, 20-22 January (Chisinau)

Standing, Guy

1997a 'The Human Development Enterprise,' *ILO Enterprise Forum 96* (http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/entforum/forum96/sessiond.htm)

1997b 'What Would be a 'Good' Firm? The "Human Development Enterprise"' *Industrial Relations Journal* 28, 4

Stepanyan, Vahran

(2003) 'Reforming Tax Systems: Experience of the Baltics, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union,' *IMF Working Paper 03 173*

Swedish International Development Agency

2002 *Support for Economic Reforms for 2003 – Moldova* (Stockholm: Sida)

2004 *Strategy for cooperation with Moldova, 2004-2006* (Stockholm: Sida)

no date *The case for a bridge financing operation* (Stockholm: Sida)

Tibi, Claude, Sue E. Berryman, and Michael Peleah

2002 *Moldova's Education Sector: A financing strategy to leverage system-wide improvement* (Washington: World Bank)

Transparency International

2002 *Corruption and access to justice* (Chisinau: Transparency International)

2003 *Small business and corruption: a guide for entrepreneurs* (Chisinau: Transparency International)

United Nations Children's Fund

2002a *Access of the Population of the Republic of Moldova to Health Services* (Chisinau: ms)

2002b *The Nutritional Status of the Population in Moldova* (Chisinau: UNICEF and the Ministry of Health)

United Nations Country Team

2000 *Common Country Assessment* (Chisinau: UNCT)

2001 *The United Nations Development Assistance Framework* (Chisinau: UNDP)

United Nations Development Fund

1998a *National Human Development Report: Republic of Moldova 1998* (Chisinau: UNDP)

1998b *Poverty in Transition?* (New York: UNDP)

1999a *Development Cooperation, Republic of Moldova 1999* (Chisinau: UNDP)

1999b *National Human Development Report: Republic of Moldova 2000, Transition and Human Security* (Chisinau: UNDP)

2000 *National Human Development Report: Republic of Moldova 2000: Towards a Culture of Peace* (Chisinau: UNDP)

2002 'Gender Equality in the Republic of Moldova,' *Sociological Research* 2003a *Millennium Development Goals: Eradicating Extreme Poverty and Hunger, Implementation Perspective and Monitoring Policy Impact* (Chisinau: UNDP)

2003b *National Human Development Report 2003, Republic of Moldova: Good Governance and Human Development* (Chisinau: UNDP)

2003c *The Roma in Central and Eastern Europe: Regional Human Development Report, Avoiding the Dependency Trap* (New York: UNDP)

2003d The *UNDP in Moldova, Special Issue: Millennium Development Goals* (Chisinau: UNDP)

no date *Dreams into Reality* (Chisinau: UNDP)

United States Agency for International Development (USAID)

2002 *Challenges for Development, Moldova 2002*: *USAID Fiscal Reform Project Policy Analysis* (Chisinau: USAID)

2004 'Moldovan High Value Agriculture Export Competitiveness Study', Chisinau: USAID)

United States of America, Embassy

2002 *Novoye Vremya*. No. 39, October 25.

Weeks, John

2001 'A Tale of Two Transitions: Cuba and Vietnam,' in C. Brundenius and J. Weeks (eds.) *Globalization andThird World Socialism* (London: Palgrave)

2003 'Small Manufacturing Establishments in Developing Countries: An empirical analysis,' *International Review of Applied Economics*,

Weeks, John, David Anderson, Chris Cramer, Alemayehu Geda, Degol Hailu, Frank Muhereza, Matteo Rizzi, Eric Ronge and Howard Stein (Weeks, *et. al.*)

2002 *Supporting Ownership: Swedish Development Cooperation with Kenya, Tanzania and Uganda* (Stockholm: Elanders Novum)

Weeks, John, Nguyen Thang, Rathin Roy and Joseph Lim

2004 *Viet Nam: Seeking Equity within Growth* (London: Centre for Development Policy & Research)

World Bank

1993 *Statistical Handbook 1993: States of the Former USSR* (Washington, DC: World Bank)

1999 *Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development, the International Development Association, and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy for the Republic of Moldova* (Washington: World Bank)

2000 *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia* (Washington: World Bank)

2001 *Agricultural Strategy for Moldova: Accelerating Recovery and Growth* (Washington DC: World Bank)

2002 *Staff Guidance Note: Operationalizing Bank-Fund Collaboration in Country Programs and Conditionality* (Washington: World Bnak)

2003a *Moldova Health Policy Note: The Health Sector in Transition* (Washington: World Bank)

2003b *Moldova: Public Economic Management Review* (Washington, D.C.: World Bank)

2003c *Moldova Trade Diagnostic Study* (2 Volumes) (Chisinau: World Bank)

2004a *Moldova: Investment Climate Report* (Chisinau: World Bank)

2004b 'Moldova: World Bank Supports Economic Growth and Poverty Reduction Strategy,' Press Release 11 November (Washington: World Bank, www.worldbank.org)

2004c *Poverty Assessment in Moldova 2004* (Washington: World Bank)

2004d *Recession, Recovery and Poverty in Moldova* (Washington, D.C.: World Bank)

2004e *The World Bank in Moldova* (Chisinau: World Bank)

no date *Costs of Doing Business Survey: A World Bank country study* (Washington, D.C.: World Bank)

2004e *World Development Indicators* (Washington D.C.: World Bank, CD rom)

2004f *World Development Report 2004* (New York: Oxford University Press)

*no date *Poverty in Moldova (1997-2002): Poverty Assessment Concept Paper* (Chisinau: World Bank)

Zghibarta, Nina

No date 'Position of Women on the Labour Market in Moldova,' SEELINE Project (Chisinau: ms)

Fişiere biografice ale principalilor autori

John Weeks (lider al misiunii) este Profesor de Economie pentru Dezvoltare şi Director al Centrului pentru Cercetări şi Politici de Dezvoltare la Şcoala de Studii Africane şi Orientale, Universitatea din Londra, Marea Britanie. Prof. Weeks a activat în calitate de consultant pentru mai multe agenţii de dezvoltare şi este autor al numeroase articole şi cărţi despre problemele cu care se confruntă ţările în curs de dezvoltare. Domeniul său de interes pentru cercetare include subiecte precum migraţia, ajustarea structurală şi programe de stabilizare, efectele hiperinflaţiei şi teoria clasică a valorii şi creşterii. Economia politică şi studiile în domeniul dezvoltării constituie preocupările sale de profesorat.

Giovanni Andrea Cornia este Profesor de Economie la Universitatea din Florenţa, Italia. De asemenea, a ţinut prelegeri la mai multe centre de cercetare atât în ţări în curs de dezvoltare, cât şi în ţări dezvoltate. Lucrările Prof. Cornia s-au axat în primul rând pe subiecte de macroeconomie, distributive, sărăcie şi dezvoltare umană în ţările în curs de dezvoltare şi, începând cu 989, în ţări cu economii în tranziţie. Este autor sau co-autor al 10 cărţi şi 16 capitole în volume editate de alţi autori şi a publicat 50 de articole în reviste relevante şi alte ediţii periodice.

Selim Jahan este Consilier Senior pentru Politici şi Angajare în Muncă pentru Reducerea Sărăciei la Biroul pentru Politici de Dezvoltare, Programul Naţiunilor Unite pentru Dezvoltare, New York. Dl Jahan este angajat, pe de o parte, în cercetări în subiecte precum politici sociale şi economice în favoarea săracilor şi, pe de altă parte, în consiliere la nivel naţional şi colaborare inter-agenţii în aceste subiecte. Deţinând titlul de Doctor în Economie la Universitatea McGill, Montreal, Canada, Dl Jahan este autor al şase cărţi şi peste 150 de articole în reviste academice naţionale şi internaţionale. Contribuie cu regularitate la ziare şi periodice.

Terry McKinley este de asemenea Consilier Senior pentru Politici pentru Reducerea Sărăciei la Biroul pentru Politici de Dezvoltare al PNUD, New York. Deţine titlul de Doctor în Economie pentru Dezvoltare la Universitatea din California, SUA. Specializările sale sunt reducerea sărăciei, creşterea economică, inegalitatea, angajarea în muncă şi dezvoltarea umană. A avut contribuţii la mai multe Rapoarte Globale ale Dezvoltării Umane, precum şi la câteva Rapoarte Naţionale ale Dezvoltării Umane şi este principalul autor al Raportului Global asupra Sărăciei (Învingerea Sărăciei Umane) al PNUD. A organizat şi a contribuit la multe studii privind politici economice şi reducerea sărăciei şi a semnat volume, inclusiv *Implementarea unei Strategii de D*ezvoltare Umană (împreună cu Keith Griffin), *Distribuire*a Bunăstării în China Rurală şi Politici Macroeconomice, de Creştere şi Reducere a Sărăciei. Preocupările curente ale Dlui McKinley în domeniul politicilor

şi cercetărilor includ promovarea consecvenţei între politici economice şi strategii de reducere a sărăciei; generarea locurilor de muncă şi reducerea sărăciei; şi implicaţiile asupra politicilor economice ale relaţiei dintre strategiile de reducere a sărăciei şi Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului.

S. R. Osmani este Profesor de Politici Economice la Universitatea din Ulster, Marea Britanie. Deţine titlul de Doctor în Economie la Şcoala de Economie de la Londra şi a lucrat la Institutul pentru Studii în domeniul Dezvoltării din Dhaka, Bangladesh, şi la Institutul Internaţional de Cercetări în domeniul Economiei pentru Dezvoltare din Helsinki, Finlanda. Prof. Osmani a publicat mai multe lucrări pe teme legate de sărăcie, inegalitate, foame, secetă, nutriţie, abordarea dezvoltării din perspectiva drepturilor omului şi probleme de dezvoltare în general.

Michel Reynolds este un consultant independent în domeniul dezvoltării, cu o vastă experienţă în ţările aflate în tranziţie din Europa de Est, fosta Uniune Sovietică şi Asia. A fost implicat timp de peste un deceniu în elaborarea şi implementarea strategiilor naţionale de reducere a sărăciei şi a lucrat în calitate de consultant pentru Banca Mondială, Banca Asiatică pentru Dezvoltare, PNUD şi Grupurile de ţară ale Naţiunilor Unite, Fundaţia Save the Children, Uniunea Europeană etc.

Max Spoor este Profesor Asociat de Economie în Tranziţie şi Coordonator al Centrului pentru Studii asupra Tranziţiei şi Dezvoltării (CESTRAD) la Institutul de Studii Sociale (ISS) din Haga, Olanda, şi Profesor Extraordinar la Centrul pentru Relaţii Internaţionale şi Dezvoltare (CIDOB) din Barcelona, Spania. Prof. Spoor a publicat numeroase lucrări în domeniul economiei rurale, mediului şi politicilor agricole în ţări în curs de dezvoltare şi în tranziţie. În ultimul deceniu cercetările sale au fost axate asupra transformării economiei rurale şi problemelor de mediu în statele post-sovietice (precum cele din Asia Centrală, Caucaz şi Moldova). A lucrat în calitate de consultant pentru dezvoltare şi economist pentru mai multe agenţii internaţionale, precum şi pentru Ministerul Cooperării pentru Dezvoltare din Olanda.

Dr. Anatol Gudym, Director Executiv al Centrului de Studii Strategice şi Reforme (o organizaţie non-guvernamentală din Moldova, http://cisr-md.org), Chişinău, Moldova. Domenii de cercetare: macroeconomie, procese de tranziţie, dezvoltare regională. În trecut, cercetător la Institutul de Economie, Academia de Ştiinţe a Moldovei (1965-1985), Director al Institutului de Stat pentru Planificare (1986-1990), Viceministu al Economiei (1994-1997), Coordonator Naţional al Proiectului „Strategia pentru Dezvoltare" al PNUD şi Băncii Mondiale (1997-1999). Contacte e-mail: gudim@cisr-md.org

Felicia Izman a absolvit Universitatea Central-Europeană din (Budapesta, 1997) cu titlu de Master în Economie. Pe teren, ea s-a specializat în sectorul agricol: analize de politici, studii şi cercetări în domeniul agriculturii, diverse aspecte ale agriculturii şi dezvoltării sectorului alimentar. Dna Izman a lucrat în calitate de economist agricol la Chişinău, Moldova, pentru proiecte legate de agricultură, finanţate de Banca Mondială şi USAID. Este autor sau co-autor al unor diverse publicaţii, una dintre cele mai recente fiind „Studiul asupra Competitivităţii Exporturilor Agricole cu Valoare Înaltă din Moldova" (USAID/CNFA, 2004).

Roman Ladus are experienţă de consultant în domeniul macroeconomiei şi sectorului privat. A lucrat în calitate de consultant pentru afaceri şi de asemenea consultant pentru Reforma Fiscală USAID şi Proiecte de Dezvoltare SME. Este Director al Centrului de Asistenţă pentru Autorităţile Locale, o instituţie lider care asigură soluţii de dezvoltare pentru autorităţile publice centrale şi locale şi societatea civilă. Deţine titlul de Master în Ştiinţe în Administrarea Afacerilor şi Economie la Universitatea din Stockholm.

Ala Mândâcanu este Preşedinte al Consiliului Naţional al Femeilor şi al Consiliului Alumni al Ambasadei SUA, Lector Superior şi Şef al Catedrei de Comunicare Publică la Universitatea Liberă din Moldova (ULIM), unde este de asemenea consilier pentru imagine şi comunicare. Doctor în Economie, Dna Mândâcanu este jurnalist şi politician. Fost membru al Parlamentului din partea Ligii Creştin-Democrate a Femeilor din Moldova şi Preşedinte al Subcomisiei pentru Oportunităţi Egale, ea promovează principiile egalităţii genurilor şi drepturile femeii în activităţile universitare şi în proiectele sale, precum şi în lucrările scrise. Dr. Mândâcanu a publicat numeroase lucrări ştiinţifice, articole de analiză politică, editoriale şi interviuri cu personalităţi eminente în domeniul diplomaţiei şi politicii.