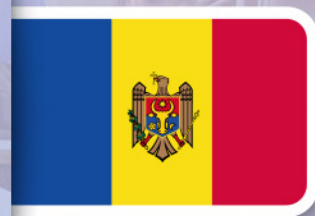


NOTE DE POLITICI MOLDOVA 2019



SUSȚINEREA
STABILITĂȚII ȘI
REVITALIZAREA
CREȘTERII

Cuprins

Recunoștințe	4
Sumar Executiv	5
Susținerea Stabilității Macroeconomice	15
Stimularea creșterii și competitivității	21
<i>Ameliorarea Mediului de Afaceri și Competiției de Piață.....</i>	<i>34</i>
<i>Promovarea IMM-urilor și Consolidarea Legăturilor cu Investițiile Străine Directe.....</i>	<i>39</i>
<i>Reformarea Întreprinderilor de Stat.....</i>	<i>43</i>
<i>Promovarea dezvoltării digitale.....</i>	<i>46</i>
<i>Consolidarea Stabilității și Guvernanței Sectorului Financiar</i>	<i>51</i>
<i>Reformarea sectorul justiției din Moldova.....</i>	<i>56</i>
<i>Sporirea productivității și competitivității agriculturii</i>	<i>61</i>
<i>Asigurarea sustenabilității fiscale.....</i>	<i>65</i>
<i>Impozitarea generală a bunurilor imobiliare și managementul proprietății publice</i>	<i>69</i>
<i>Consolidarea sistemului de declarare a averii și recuperare a bunurilor.....</i>	<i>72</i>
<i>Abordarea securității energetice și promovarea eficienței</i>	<i>75</i>
<i>Consolidarea securității apei și serviciului de livrare a apei.....</i>	<i>80</i>
<i>Îmbunătățirea eficienței în finanțarea sectorului drumurilor.....</i>	<i>85</i>
<i>Consolidarea protecției mediului și gestionării dezastrelor.....</i>	<i>89</i>
<i>Consolidarea rezultatelor educaționale și competențelor.....</i>	<i>94</i>
<i>Consolidarea pieței muncii și eliminarea disparității de gen</i>	<i>97</i>
<i>Realizarea unui sistem durabil de protecție socială</i>	<i>102</i>
<i>Îmbunătățirea eficienței prestării serviciilor medicale.....</i>	<i>106</i>

Figuri

Figura 1. Creșterea PIB-ului real, %	15
Figura 2. Creștere volatilă și în scădere, 2000-19, %	15
Figura 3. Factorii ce au contribuit la creștere, Puncte Procentuale.....	16
Figura 4. Remitențe, % din PIB.....	16
Figura 5. Structura creșterii după sector, 2010-18	16
Figura 6. Total influxuri ISD, 1995-2017, % din PIB	16
Figura 7. Deficitele duble și datorile, 2013-18, % din PIB.....	17
Figura 8. Scadența medie pentru noile angajamente de datorie externă, 1995-2017, Ani.....	17
Figura 9. Evoluția pieței muncii, 2009-17, %	19
Figura 10. Creșterea salariilor reale, 2012-18, %	19
Figura 11. Structura forței active de muncă după sector, % din total	19
Figura 12. Productivitatea reală per angajat, 2010-2018 (ln).....	19
Figura 13. Totalul activelor în sectorul bancar, 2013-18.....	20
Figura 14. Credite neperformante bancare, 2010-18, % din total credite brut	21

Figura 15. Recuperarea încrederii, 2013-18.....	21
Figura 16. Contabilitatea creșterii, 1995-2016, %.....	21
Figura 17. Valoarea adăugată pe lucrător în 2016, în USD constant din 2010.....	22
Figura 18. Productivitatea muncii 1995-2017, (pe lucrător, ln).....	22
Figura 19. Scorul PEIS, anul 2015, la vârsta de 15 ani.....	23
Figura 20. Reorientarea comerțului exterior, 2000 și 2017.....	24
Figura 21. Structura exportului, 2000-2016.....	24
Figura 22. Cotele de piață ajustate în funcție de tehnologie, trimestrul 2, 2006-2016.....	24
Figura 23. Structura creșterii exportului, 2006-17.....	25
Figura 24. Compoziția și durata exportului, 2010-17.....	25
Figura 25. Sofisticarea produselor, log, 2010-17.....	25
Figura 26. Formarea de capital brut, 2010-17 Medie, Procent din PIB.....	26
Figura 27. Indicele de Performanță Logistica, 2018.....	26
Figura 28. Stocul de ISD pe cap de locuitor, 2017, USD curent.....	27
Figura 29. TIC și Indicele Global de Inovare, 2018.....	29
Figura 30. Exportul produselor de tehnologie înaltă și bunurilor și serviciilor TIC, 2017.....	29
Figura 31. Utilizarea TIC de către companii (2015).....	29
Figura 32. Indicatorii mondiali privind guvernarea, 2018.....	30
Figura 33. Constrângerile cele mai problematice, 2009 și 2013.....	30
Figura 34. Indicatori selecți privind competitivitatea globală, 2017-18.....	31
Figura 35. Diferențele procentuale medii, companii private și ÎDS, anii 2010-16.....	32
Figura 36. Performanța agenților economici în dependență de forma de proprietate, 2015.....	32

Tabele

Tabelul 1. Moldova: Indicatori Macroeconomici Cheie, 2014-20.....	17
Tabelul 2. Indicatori TIC selecți.....	29
Tabelul 3. Indicatori privind Datoriile, 2014-18, % din PIB.....	Error! Bookmark not defined.

Boxe

Boxa 1. Zonele Economice Libere din Moldova.....	28
--	----

Recunoștințe

Acest raport a fost produs cu îndrumarea lui Satu Kahkonen (Director de țară), Annei Akhalkatsi (Manager de țară pentru Moldova) și Gallinei Vincelette (Manager de practică, Macroeconomie, Comerț și Investiții). Este produsul unui proces de colaborare condus de Sanja Madzarevic-Sujster (Economist superior de țară) și Marcel Chistruga (Economist), cu participarea următorilor membri din echipele de țară: Aanchal Anand, Fabrice Bertholet, Elvira Broeks, Andrei Busuioc, Arcadie Capcelea, Lucia Casap, Volkan Cetinkaya, Galina Cicanci, John Bryant Collier, Seidu Dauda, Guilherme De Aguiar Falco, Sandu Ghidirim, Anatol Gobjila, Alexei Ionascu, Mariana Iototy, Olivera Jordanovic, Stela Leuca, Elena Lungu, Eva Maria Melis, Amitabha Mukherjee, Natalie Nicolaou, Cesar Niculescu, Denis Nikolaev, Koji Nishida, Georgiana Pop, Laura Pop, Felicia Pricop, Siddhartha Raja, Natasha Rovo, Constantin Rusu, Susanna Smets, Julia Smolyar, Janssen Teixeira și Vahe Vardanyan. Echipa a beneficiat, de asemenea, de îndrumarea lui Faruk Khan, Feng Zhao și Baher El-Hifnawi (Lideri de program).

De asemenea, notele de politici au beneficiat de contribuții și comentarii din partea mai multor parteneri internaționali și bilaterali, printre care PNUD condus de Valeria Ieseanu (Reprezentant rezident adjunct); UNFPA; OMS; UN Women; ILO; FMI; UNICEF condusă de Desiree Jongsma (Reprezentant de țară) și Margarita Tileva (Reprezentant de țară adjunct); echipa Delegației UE condusă de Marco Gemmer (Șef Operațiuni); Ambasadele Marii Britanii, Suediei și Germaniei; Biroul de Cooperare Elvețian condus de Caroline Tissot (Director); și BERD condusă de Angela Sax (Șef). Contribuția individuală este recunoscută în mod corespunzător în notele sectoriale.

Disclaimer:

Acest volum este un produs al personalului Băncii Internaționale de Reconstrucție și Dezvoltare (Banca Mondială) al Grupului Băncii Mondiale. Constatările, interpretările și concluziile exprimate în cadrul acestui raport nu neapărat reflectă opiniile directorilor executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă. Banca Mondială nu garantează exactitatea datelor din această lucrare.

Traducere neoficială. Raportul original a fost elaborat în limba engleză.

Sumar Executiv

În ultimele două decenii, Moldova a obținut rezultate de dezvoltare majore: cu o creștere economică medie anuală de 4,6% din anul 2000, sărăcia a scăzut dramatic, iar creșterea a indus beneficii pentru mai mulți cetățeni: Inegalitatea, măsurată prin indicele Gini, a scăzut în mod similar de la 36,4 în 2000 la 26,3 în 2016. Stabilitatea macroeconomică a fost menținută în pofida crizei bancare din 2014, iar politica monetară și cea privind cursul de schimb au dus la scăderea inflației, astfel protejând standardul de trai al cetățenilor Moldovei.

Țara a beneficiat de activele sale unice, cum ar fi locația europeană strategică și integrarea globală în creștere. Axarea autorităților pe politica investițională plasează țara pe harta investitorilor: angajamentul demonstrat în promovarea investițiilor și nivelul de servicii și atenție oferit investitorilor a dus la atragerea ISD în producere. Pe de altă parte, acestea au ajutat la reorientarea exporturilor spre produse mai intensive din punct de vedere tehnologic și au permis exporturilor să parvină cu o contribuție mai temeinică la creșterea economică și generarea locurilor de muncă. Moldova și-a reformat în mod semnificativ și mediul său de afaceri, calificându-se la moment pe locul 47 din 190 de țări măsurate privind climatul favorabil de afaceri.

Au fost depuse eforturi și pentru îmbunătățirea calității capitalului uman. Reforma sistemului educațional a dus la îmbunătățirea rezultatelor de învățare ale elevilor în Moldova, conform măsurărilor realizate de Programul pentru Evaluarea Internațională a Elevilor (PISA), deși mai sunt încă lacune majore privind rezultatele educaționale care mai necesită a fi abordate. Rata de înmatriculare la nivelul pre-primar a sporit substanțial, iar rata participării forței de muncă a crescut până la nivelele istorice, deși la un nivel încă comparativ redus de 43 procente.

Totuși, modelul de creștere, propulsat în principal de consum și remitențe, a fost volatil și nesustenabil și își pierde forța. Volatilitatea rezultă nu numai în dependența economiei de remitențele lucrătorilor migranți de peste hotare, de produsele agricole dependente de condițiile climaterice și de influxurile mari de capital străin, ci și din expunerea sa la șocuri externe și interne. Deoarece nivelul remitențelor este în scădere, iar cel al influxurilor de capital urmează să stagneze, țara are nevoie de motoare alternative de creștere, alimentate de exporturi și investiții.¹ Ratele de creștere deja n-au reușit să facă față nivelului aspirațiilor naționale (în noua Strategie Națională de Dezvoltare, propuse la nivel de 5,5%) și se află în descreștere lentă. Cu toate acestea, convergența Moldovei spre nivelul veniturilor europene a fost dezamăgitoare. PIB-ul pe cap de locuitor în 2017 a fost de 2.289 dolari SUA, aproape de patru ori mai mic decât media pentru Europa și Asia Centrală (EAC) de 7.943 dolari SUA. Provocările structurale, în special îmbătrânirea populației, emigrarea și productivitatea stagnantă, limitează creșterea economiei.²

Sursele volatile de creștere au creat în Moldova vulnerabilități externe. În pofida declinului recent, datoria externă brută estimată la 65% din PIB în 2018, rămâne deosebit de înaltă pentru o țară cu venituri medii inferioare, și acest lucru este valabil mai ales pentru datoria din sectorul privat. Investițiile străine directe (ISD) ce nu generează datorii au finanțat două treimi din deficitul de cont curent în ultimii ani, dar în ciuda creșterii exporturilor și a remitențelor relativ mari, deficitul de cont curent s-a lărgit în 2018 până la peste 10% din PIB, pe când ISD s-au redus dramatic de la 12% din PIB în 2008 până la mai puțin de 2% în 2018. Criza bancară din 2014 a costat țara aproape 12% din PIB-ul anului 2014 și a cauzat o creștere a datoriei publice și o pierdere a încrederii investitorilor. Acest lucru, alături de marile întreprinderi de stat, a epuizat spațiul fiscal necesar pentru a moderniza infrastructura necesară, pentru a îmbunătăți în continuare rezultatele educației și pentru a facilita companiile să inoveze și să se integreze în lanțurile globale de aprovizionare.

În pofida unei perspective macroeconomice pozitive, mai există riscuri de deteriorare considerabile pentru creșterea durabilă în Moldova. Acestea țin de:

- (i) *Situația fiscală fragilă.* Pachetul din 2018 privind reforma fiscală și amnistia de capital ("pachetul fiscal") și creșterile așteptate pe partea cheltuielilor (salariile, beneficiile sociale și recalcularea pensiilor) amenință să inverseze câștigurile din 2016-17 vizând consolidarea fiscală și pun presiuni asupra sustenabilității fiscale pe termen scurt. Cheltuielile publice ineficiente, angajamentele contingente și vulnerabilitățile demografice vor exercita presiuni asupra politicii fiscale pe termen lung. În același timp, sustenabilitatea datoriei necesită

¹ Banca Mondială. 2019. Moldova: Memorandumul Economic de Țară (MEȚ) – Reînviorearea dinamismului economic. Banca Mondială: Washington, DC.

² Banca Mondială. 2016. Moldova: Un Diagnostic Sistematic de Țară.

reducerea dependenței de finanțarea externă, împreună cu creșterea scadenței medii a instrumentelor datoriei interne și dezvoltarea pieței secundare pentru acestea, ceea ce ar contribui la reducerea riscurilor ce țin de refinanțarea datoriei interne și privind ratele dobânzii.

- (ii) *Deficiențe încă nesoluționate în sectorul financiar.* În pofida consolidării cadrului de reglementare după fraudă bancară din 2014, sectorul financiar mai este încă fragil și subdezvoltat pentru a impulsiona în mod considerabil creșterea sectorului privat. Eforturi continue sunt necesare pentru a consolida instituțiile financiare și managementul acestora, precum și pentru reducerea ratelor dobânzii prin intermediul eficienței îmbunătățite a sectorului financiar. Într-un final, în pofida dimensiunii sale relativ mici, creșterea rapidă a sectorului financiar nebanca solicită atenție din partea reglementatorilor și supervisorilor.
- (iii) *Competitivitate slabă.* În timp ce perspectivele de creștere rămân pozitive, cu o normalizare continuă, deși lentă, a condițiilor financiare, se preconizează că rata de creștere se va modera până la 3,6% în anul 2020, mai mică decât creșterea de peste 4% în ultimii trei ani. Moldova rămâne în urmă de regiunea EAC cu circa 35 puncte procentuale în clasificarea conform indicatorilor de guvernare, iar atât Raportul Forumului Economic Mondial privind competitivitatea globală, cât și Sondajul realizat de Banca Mondială și BERD cu privire la mediul de afaceri și performanța întreprinderilor raportează probleme cu politica anti-monopol, favoritismul în contracte și corupția. În pofida diversificării recente și lărgirea volumului de ISD de tip „greenfield”, exporturile rămân a fi reduse și încă legate de producție cu o valoare adăugată mică, iar productivitatea este redusă și încetinită.

Productivitatea Moldovei se reduce iar productivitatea muncii este una din cele mai reduse din Europa, ceea ce reduce în continuare potențialul creșterii. Până în prezent, creșterea a fost alimentată de remitențele muncitorilor din străinătate, în timp ce creșterea capitalului companiilor, cât și contribuția forței de muncă la creșterea economică se afla în scădere sau stagnează. Productivitatea totală a factorilor a fost chiar negativă. Sunt câteva motive pentru ordinea dată de idei:

- (i) *Amprenta pronunțată a statului în economie.* Guvernul reglementează un spectru vast de prețuri și marje de vânzare cu amănuntul, ceea ce determină alocarea ineficientă a resurselor și costuri înalte. Deoarece plafoanele de prețuri pot reduce calitatea sau inovarea, pot împiedica concurența din partea unor firme mai eficiente și pot încuraja abuzul de putere de piață sau obținerea de avantaje prin manipularea pieței, ar trebui considerate alternative mai puțin distorsionate. Întreprinderile de stat din Moldova sunt active în cel puțin 19 din 30 de sectoare în care participarea privată este viabilă din punct de vedere economic și activele acestora reprezintă circa o treime din PIB. Totuși, acestea înregistrează un nivel mai redus de producție per angajat, un nivel mai mic și în descreștere de productivitate, reprezentând o epuizare fiscală.
- (ii) *Volum limitat de forță de muncă disponibilă să muncească și de competențe necesare pentru piață.* Firmele se plâng de dificultatea de a găsi muncitori cu competențe adecvate, în timp ce sistemul actual de învățământ produce doar 60% de elevi cu abilități cognitive de bază, în pofida îmbunătățirilor recente. Jumătate din elevii de 15 ani nu posedă cunoștințe de bază în matematică, la fel ca și în lectură și știință. Peste jumătate din populația aptă de muncă nici nu se angajează pe piața muncii: rata inactivității a înregistrat în 2017 nivelul de 53% (ca procent din numărul total de populație cu vârsta 15–64 ani). Odată cu tendințele demografice în descreștere și rata emigrării, este absolut urgent de sporit rata de participare și cea a productivității muncii. Conform ultimului recensământ din 2014, mai mult de 17 la sută din populație aveau vârsta de peste 60 de ani, și ponderea acestui segment este în creștere. Aceste tendințe demografice adverse pun presiuni pe cheltuielile pentru pensii și sănătate, în timp ce economiile personale continuă să se reducă. Emigrarea tinerilor doar amplifică problema: reprezentând aproximativ 30 la sută din forța de muncă, populația emigrantă din Moldova este printre cele mai largi din lume. Dacă tendințele actuale vor continua, până în anul 2050 Moldova va pierde o cincime din populația sa.
- (iii) *În pofida promovării investițiilor, exporturilor reduse și a unui coș de export cu valoare adăugată limitată.* Fiind o economie deschisă mică, Moldova trebuie să compenseze limitele de dimensiune și să-și extindă piața prin exporturi. Componenta coșului de export al mărfurilor din Moldova s-a schimbat în ultimul deceniu, și mașinile, legumele și alte produse alimentare au crescut în importanță în detrimentul produselor textile și mobilei. Totuși exporturile rămân la un nivel redus de 18% din PIB, iar comerțul cu UE este constrâns de inabilitatea de a întruni standardele UE. Investițiile străine directe ar putea contribui mai mult la dezvoltarea națională,

dacă ar există mai multe efecte de transfer de beneficii pe plan intern și ele ar avea o valoare adăugată mai mare. Indicele de Performanță Logistică clasifică Moldova în spatele vecinilor, iar cele mai slabe scoruri ale sale sunt în infrastructură, urmărirea mărfurilor în timp real și competențe logistice: durata de timp medie în care o tranzacție de export se realizează în Moldova este de aproape 12 ori mai mare decât în UE și țările vecine România și Ucraina.

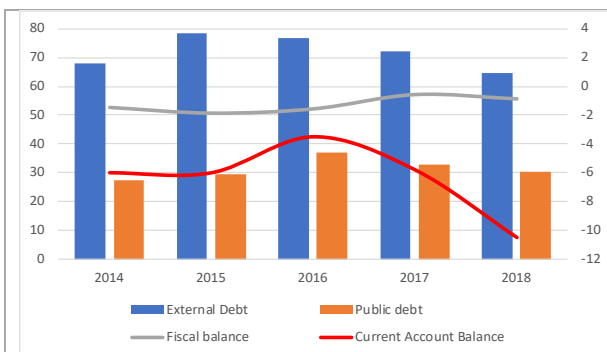
- (iv) *Condiții inegale de concurență din cauza guvernării, mediului de afaceri și constrângerilor în domeniul concurenței.* Înlăturarea acestor distorsiuni în alocarea de resurse promise să aducă țării un dividend în formă de creștere înaltă. Facilitarea intrării în afaceri, îmbunătățirea transparenței, regulilor privind conflictul de interese, achiziții și concurență, precum și consolidarea statului de drept sunt necesare pentru a atrage mai multe ISD, în special investițiile „greenfield”, cât și pentru a încuraja investițiile locale, care la moment sunt reduse. Acestea sunt în special de reduse pentru noile tehnologii și inovație, care ar ajuta economia să facă un salt calitativ pe calea competitivității și convergenței.

Creșterea prosperității comune, așa cum este așteptată de toți cetățenii moldoveni, va necesita noi surse de creștere. Creșterea remitențelor care au alimentat consumul privat până în prezent va continua să încetinească, deci creșterea economică și locurile noi de muncă trebuie să vină din investițiile din sectorul privat și din exporturile care ar spori productivitatea. Guvernul are de jucat un rol important pentru a încuraja noul model de creștere:

- (i) *Guvernul trebuie să deblocheze activele deținute de un număr mare de întreprinderi de stat ce produc pierderi și au o productivitate scăzută, și să îmbunătățească politicile de concurență pe plan intern, pentru a permite firmelor din sectorul privat să concureze și să crească.* Mediul de afaceri și supremația legii trebuie consolidate în continuare, iar accesul la piețele externe prin intermediul conectivității și politicilor comerciale trebuie să fie asigurat în sensul creșterii exporturilor. Nici o economie mică nu a atins nivelul de venituri mai înalte fără a exporta mai mult, pentru a compensa mărimea pieței interne. Agricultură, care mai este încă un mare angajator în țară și o epuizare fiscală, trebuie să-și sporească eficiența și exporturile.
- (ii) *Trebuie să fie asigurată stabilitatea macroeconomică și fiscală și să continue fortificarea sectorului financiar fragil.* Sporirea eficienței cheltuielilor publice, mobilizând și lărgind în același timp baza de impozitare ar ajuta la păstrarea nivelului redus de datorie. Îmbunătățirea eficienței în astfel de sectoare precum cel al transportului, apei și energiei este absolut urgentă pentru a spori calitatea serviciilor, modernizarea sectoarelor și gestionării acestora, și asigura utilizarea eficientă a resurselor bugetare limitate și a celor de apă. Acest fapt este îndeosebi de critic într-o țară cu vulnerabilitate înaltă față de schimbările climatice, unde costul prezent al inacțiunii în domeniul adaptării la schimbările climatice este estimat la 6,5% din PIB.
- (iii) Sunt necesare investiții suplimentare și o mai bună eficiență pentru a asigura că serviciile sociale și educația de înaltă calitate sunt furnizate tuturor cetățenilor. În pofida progresului, sunt necesare mai multe eforturi pentru a optimiza în continuare rețeaua de școli, a spori accesul la nivelul preșcolar și îmbunătăți calitatea învățământului primar și secundar. Aducerea femeilor, tinerilor și adulților inactivi în ocupare, încurajarea mai mult a migrației interne și mobilității profesionale a lucrătorilor ar ajuta la sporirea contribuției muncii la creșterea economică. Trebuie să continue perfecționarea de politici și îmbunătățirea sistemului de distribuire pentru a reduce fragmentarea și consolida axarea pe prestațiile de asistență socială, iar ineficiențele observate în asistența spitalicească și cea specializată de ambulator trebuie să fie abordate ținând cont de cererea sporită de asistență pentru pacienții cronici și cei afectați de fenomenul îmbătrânirii populației.

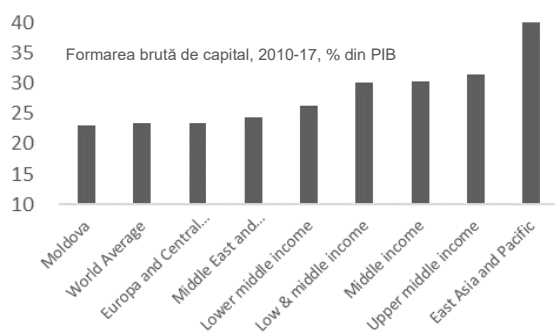
Extinderea dezechilibrului extern și celui fiscal implică riscuri pentru durabilitate

Sectorul financiar este stabilizat, dar încă fragil și subdezvoltat.



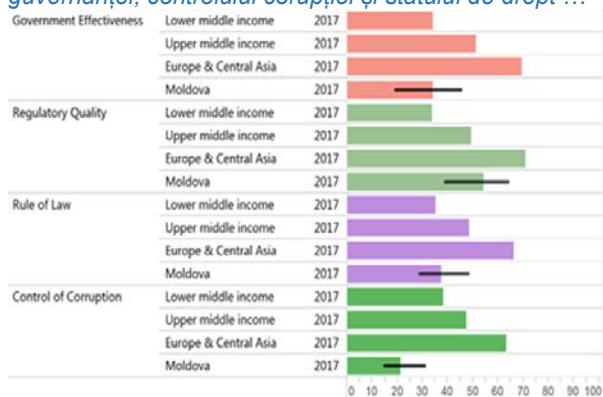
Sursa: Indicatorii de guvernanta ai BM

Nivelul scazut al formarii brute de capital se datoreaza partial ...

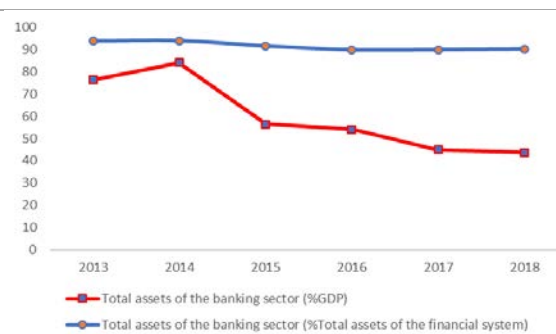


Sursa: UNCTAD

Moldova ramane in urma omologilor sai in privinta guvernantei, controlului coruptiei si statului de drept ...

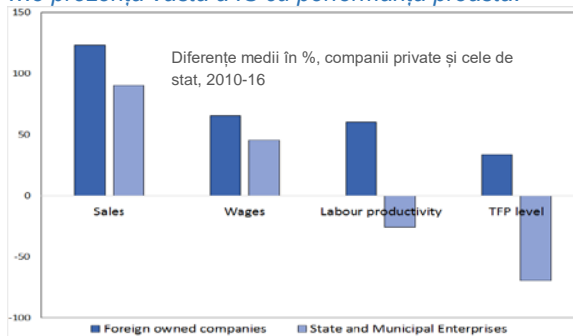


Sursa: Indicatorii de guvernanta ai BM



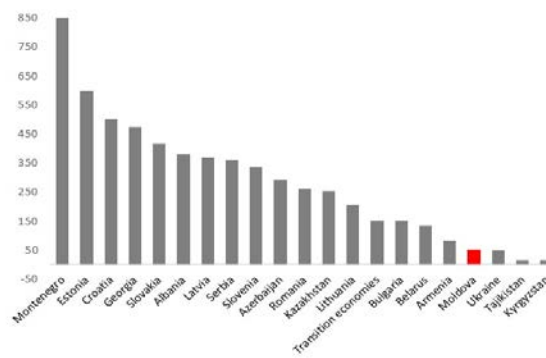
Sursa: Indicatorii de guvernanta ai BM

...o prezenta vasta a IS cu performanta proasta.



Sursa: Calculele personalului BM

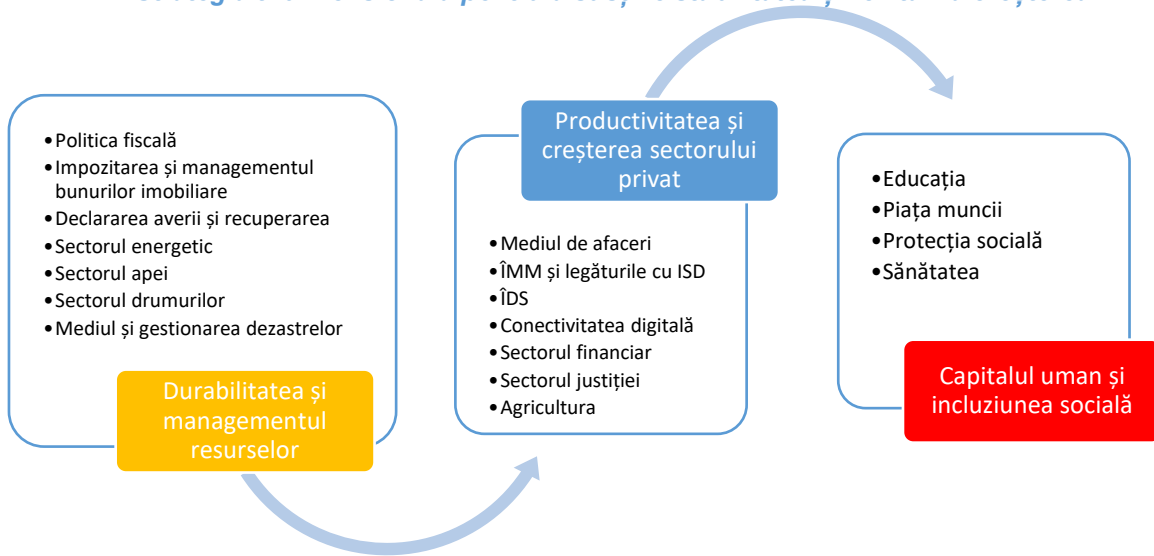
...facilitarea intrarii, imbunatatarea regulilor privind concurenta si consolidarea statului de drept sunt necesare pentru atragerea mai multor ISD.



Sursa: UNCTAD

Cetatenii Moldovei aspira la nivele in crestere de venituri si convergenta veniturilor cu tarile cu venituri medii si mari. Intra realizarea acestui scop, guvernele viitoare se vor confrunta cu doua provocari ample presante: sustinerea stabilitatii si revitalizarea cresterii. Ordinea data de idei implica necesitatea unei strategii tridimensionale: (i) amplificarea productivitatii si cresterii sectorului privat; (ii) sporirea durabilitatii si imbunatatarea managementului resurselor; (iii) consolidarea capitalului uman si incluziunii sociale. Raționamentul este clar: mai sunt încă circa 15% din populație care trăiesc sub pragul sărăciei pentru țările cu venituri medii (5,5US\$ PPC), ceea ce motivează mulți tineri moldoveni să-și caute viitorul peste hotare. Deși țara s-a recuperat de pe urma fraudei bancare din 2014, costul acestui eșec al politicii a epuizat resurse publice ce puteau fi utilizate pentru a îmbunătăți standardul de viață al cetățenilor, asigurarea populației, cât și modernizarea infrastructurii țării. Instituțiile de stat și sectorul judiciar urmează să recâștige încrederea cetățenilor și mediului de afaceri prin consfințirea supremației legii, toleranței zero la corupție și axării pe consolidarea durabilității și revitalizarea creșterii. Rezumatul priorităților de politici expus mai jos ar putea servi drept o îndrumare pentru politicile necesare în cadrul strategiei tridimensionale și consecutivitatea acestora.

Strategia tridimensională pentru a susține stabilitatea și revitaliza creșterea



Sumar al priorităților de politici cheie	
PE TERMEN SCURT (1 an)	PE TERMEN MEDIU (1-3 ani)
<i>Productivitatea și creșterea sectorului privat</i>	
<i>Mediul de afaceri</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Revizuirea politicilor de reglementare a prețurilor, bazată pe evaluări aprofundate ale pieței, pentru a identifica cauzele fundamentale ale prețurilor neobișnuit de mari în Moldova. • Avansarea implementării instrumentelor digitale pentru companii, inclusiv a înregistrării online a companiilor, depozitarul online al rapoartelor financiare ale companiilor, și eliberarea online a permiselor și licențelor. • Modernizarea registrului ajutorului de stat și transformarea acestuia în unul public. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducerea tarifelor de vârf și eliminarea controlului prețurilor. • Obținerea deschiderii pieței UE pentru produsele moldovenești de origine animală, prin adoptarea legilor care permit incinerarea deșeurilor animale și acreditarea laboratoarelor naționale, precum și eficientizarea logisticii și evaluării în vamă. • Intensificarea eforturilor de reducere a corupției în serviciile și achizițiile publice prin digitizarea serviciilor și a registrelor aferente, precum și prin adoptarea unor mecanisme de licitații transparente.
<i>Sectorul IMM și legăturile cu ISD</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Promovarea îmbunătățirii productivității firmei prin stimularea inovării și exporturilor, în loc de susținere a modelelor tradiționale de afaceri. • Susținerea intrării firmelor pe piețele globale cu programe privind pregătirea pentru export și îmbunătățirea standardelor de export. • Implicarea activă a Agenției de Investiții în promovarea ISD și dezvoltarea serviciilor ulterioare pentru investitori întru promovarea ISD. 	<ul style="list-style-type: none"> • Îmbunătățirea accesului la rețelele de energie electrică, apă, telecomunicații și transport și echilibrarea legislației pieței muncii pentru a permite existența unor sisteme eficiente de susținere a afacerilor. • Încurajarea transferului tehnologiilor și cunoștințelor de la ISD, prin promovarea investițiilor străine directe în sectoarele cu o valoare adăugată mai mare, stimularea investițiilor în cercetare și dezvoltare, încurajarea interacțiunii firmelor străine cu cele locale și implementarea programelor de dezvoltare a furnizorilor.
<i>Întreprinderile de stat</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Definirea pentru fiecare întreprindere și sub-sector dominat de stat a unui raționament explicit și obiectiv privind tipul de proprietate și adoptarea unui plan limitat în timp pentru reformarea întreprinderilor de stat. • Publicarea pentru fiecare ÎDS a situațiilor financiare auditate, rezultatelor performanțelor și evaluărilor pentru a promova responsabilizarea consiliilor de administrație și a managementului executiv al ÎDS. • Consolidarea guvernării corporative a ÎDS. 	<ul style="list-style-type: none"> • Accelerarea cesionării, restructurării și lichidării întreprinderilor de stat. • Dezvoltarea capacității instituționale a Agenției Proprietății Publice pentru a facilita realizarea noilor funcții de proprietar principal al ÎDS. • Profesionalizarea consiliilor de administrare ale întreprinderilor de stat și urmărirea performanței ÎDS.
<i>Dezvoltarea digitală</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Implementarea legii privind utilizarea în comun a infrastructurii, prin definirea și punerea în aplicare a regulamentelor asociate. • Sporirea presiunilor competitive pe piață prin acțiuni de reglementare. • Analiza posibilității de a restructura Moldtelecom, inclusiv a opțiunii de privatizare a acestuia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementarea unor programe specifice pentru instruirea șomerilor sau persoanelor subocupate și stimularea competențelor digitale. • Promovarea conectivității rurale de bandă largă în „zonele albe”. • Susținerea digitalizării IMM prin programe punctuale în parteneriat cu industria TI din Moldova
<i>Stabilitatea și guvernarea sectorului financiar</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Asigurarea ieșirii MICB din regimul de supraveghere specială și ca noii acționari din Fincombank și Energbank să se conformeze cerințelor de competență și onorabilitate. • Abordarea deficiențelor în sectorul asigurărilor prin punerea în aplicare a reglementărilor existente și consolidării cadrului de reglementare, supraveghere și celui legal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sporirea acoperirii fondului de garantare a depozitelor și consolidarea capacității FGD. • Dezvoltarea infrastructurii financiare prin reforme în insolvența corporativă, elaborarea unei legi privind insolvența personală, modernizarea registrului gajului și consolidarea sistemului de raportare a informațiilor privind creditele.

Sumar al priorităților de politici cheie	
PE TERMEN SCURT (1 an)	PE TERMEN MEDIU (1-3 ani)
<ul style="list-style-type: none"> • Sporirea eforturilor de recuperare a bunurilor, în special din jurisdicțiile străine, și prioritizarea monitorizării și supravegherii implementării măsurilor de combatere a spălării de bani și finanțării terorismului în privința procesului de declarare voluntară a averii. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidarea sectorului Asociațiilor de economii și împrumut și dezvoltarea unui sistem de protecție a depozitelor pentru membrii asociațiilor.
<i>Sectorului justiției</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Adoptarea unui plan pe termen mediu pentru îmbunătățirea executării hotărârilor judecătorești și realizarea reformei procuraturii. • Revizuirea planului curent de reorganizare a hărții judiciare pentru identificarea pașilor de eficientizare continuă, economiilor de costuri și integritate îmbunătățită. • Elaborarea unei Strategii TIC pentru sectorul justiției și a Planului de Acțiuni pentru implementarea acesteia, care să fie realiste, cu costuri estimate și consecvente. • Cuantificarea volumului de arierate cumulate de sistemul justiției și anunțarea unui plan de acțiuni încadrat în timp (convenit cu MF) pentru reducerea/eliminarea și prevenirea survenirii unor astfel de arierate. 	<ul style="list-style-type: none"> • Definirea cerințelor pentru un sistem de management integrat la nivel de organizație, i.e. HRMIS și FMIS. • Abordarea distribuirii neuniforme a serviciilor judiciare și volumului de lucru pentru judecători prin distribuirea resurselor financiare și umane ale instanțelor de judecată conform numărului populației și influxul planificat de dosare. • Elaborarea și publicarea criteriilor și procedurilor pentru angajarea, promovarea, acordarea de premii și bonusuri pentru judecători, procurori și personalul lor, pentru a spori nivelul intern și extern de încredere în sistemul justiției.
<i>Agricultura</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Revizuirea cheltuielilor pentru subvenții, reorientând cheltuielile spre subvenții inteligente și producătorii mai mici, în special în agricultura de valoare mai înaltă. • Implementarea programelor de calitate și siguranță alimentară, care să tindă să atingă standardele internaționale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crearea unui mecanism corespunzător (i.e. sistem informațional) de evaluare și apreciere a cheltuielilor din fondul de subvenționare. • Dezvoltarea capacităților pentru practici agricole durabile și productive, incluzând măsuri de adaptare la schimbările climatice. • Promovarea serviciilor profesionale de educare și consultanță agricolă pentru a îmbunătăți accesul la cunoștințe.
<i>Durabilitatea și managementul resurselor</i>	
<i>Politica fiscală</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Raționalizarea cheltuielilor fiscale și a asistenței de stat. • Raportarea publică a datoriilor contingente din partea întreprinderilor de stat și întreprinderea de acțiuni pentru reducerea unor astfel de riscuri. • Aplicarea mai efectivă și prudentă a regulilor fiscale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficientizarea impozitelor directe și stimularea impozitelor indirecte. • Îmbunătățirea eficienței cheltuielilor sociale și îmbunătățirea managementului investițiilor publice. • Dezvoltarea pieței interne de capital și aprofundarea pieței secundare.
<i>Impozitarea bunurilor imobiliare și managementul proprietății publice</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Îmbunătățirea colectării și executării veniturilor din impozitul pe bunurile imobiliare. • Actualizarea evaluării bunurilor imobiliare și stabilirea legăturii între evaluările revizuite și impozitul pentru bunurile imobiliare. • Facilitarea achitării mobile/mCloud pentru a reduce costurile ce țin de colectarea impozitului pentru bunurile imobiliare. 	<ul style="list-style-type: none"> • Îmbunătățirea managementului terenurilor de stat prin înregistrarea și crearea unei inventarieri a bunurilor imobiliare proprietate publică, soluționării disputelor și dezvoltării capacităților privind gestionarea terenurilor publice. • Îmbunătățirea acoperii și revizuirea ratelor de impozitare a bunurilor imobiliare și a facilităților fiscale pentru a extinde baza impozabilă. • Introducerea evaluării terenurilor și bunurilor imobiliare proprietate publică și utilizarea acestor evaluări drept factor pentru a determina utilizarea optimă a unor astfel de bunuri
<i>Sistemul de declarare a averii</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Verificarea declarațiilor de avere și interese în timp util și în mod credibil. • Emiterea îndrumărilor pentru declaranți privind proprietatea efectivă asupra bunurilor, care trebuie să fie reflectată în declarațiile de avere și interese. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementarea deplină a noului cadru legal privind declararea averii, prevenirea și lupta împotriva corupției. • Devotarea eforturilor pentru urmărirea în jurisdicții străine a produselor infracționale legate de fraudă

Sumar al priorităților de politici cheie	
PE TERMEN SCURT (1 an)	PE TERMEN MEDIU (1-3 ani)
<ul style="list-style-type: none"> Sporirea deschiderii sistemului e-Integritate prin punerea la dispoziție pentru utilizare publică a datelor prelucrabile electronic din declarațiile de avere și interese. 	<p>bancară, valorificând toate mijloacele disponibile de cooperare internațională.</p>
<i>Sectorul energetic</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Alinierea reglementării energetice cu cele mai bune practici europene, inclusiv cu metodologiile adecvate de recuperare a investițiilor de amploare. Mobilizarea finanțării pentru modernizarea cogenerării de energie termică și electrică în sectorul de încălzire centralizată, care este la finele vieții sale operaționale și necesită modernizare urgentă. Finalizarea Studiului în derulare privind opțiunile de eficiență energetică pentru identificarea instrumentelor de finanțare pentru îmbunătățirea eficienței energetice. 	<ul style="list-style-type: none"> Diversificarea furnizării energiei electrice prin intermediul energiei regenerabile și interconexiunii cu rețelele de electricitate europene, de asemenea pentru crearea unei piețe transparente și competitive a electricității în Moldova. Sporirea cotei de generare a energie regenerabile prin intermediul unui proces robust de licitare competitivă într-un mod consistent cu stabilitatea rețelei și accesibilitatea tarifului. Diversificarea furnizării de gaz prin finalizarea conductei Ungheni și Chișinău și crearea unor condiții de concurență echitabile pentru diverse surse de gaz.
<i>Sectorul apei</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Analiza riscurilor pe viitor în Moldova privind securitatea apei în temeiul diferitor scenarii pentru prioritizarea intervențiilor, politicilor și investițiilor, precum și pentru a înțelege mai bine compromisurile. Elaborarea unui plan național de investiții în domeniul apei și canalizării și a cadrului de finanțare cu un nivel sporit de eficiență și recuperare a costurilor. Identificarea domeniilor prioritare pentru investiții vizând irigarea și drenarea pentru a extinde agricultura irigată de valoare înaltă cu accent pe exporturi; modernizarea instituțiilor de irigare și îmbunătățirea poziției financiare a sectorului pentru a reduce povara fiscală. 	<ul style="list-style-type: none"> Consolidarea agenției de gestionare a apei, inclusiv managementul informației, punerea în aplicare a regulementelor, planificarea funcțiilor și fortificarea coordonării inter-agenții pentru a optimiza beneficiile din diverse tipuri de utilizare a apei. Asigurarea unui buget multianual de investiții pentru apă și canalizare care să se axeze pe zonele rurale ce rămân în urmă, să prioritizeze poluatorii apelor reziduale cu impact mare, și îmbunătățirea coerenței și responsabilizării fondurilor existente. Implementarea măsurilor prioritare din planurile de gestionare a inundațiilor și secetelor la nivel de bazin hidrografic, restabilirea bazinelor de captare și fluxurilor ecologice, îmbunătățirea siguranței barajelor și introducerea instrumentelor de gestionare a riscurilor.
<i>Sectorul drumurilor</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Pregătirea amendamentelor necesare pentru cadrul legal întru asigurarea ca noile investiții în sector să fie însoțite de fonduri adecvate pentru întreținere. Prioritizarea riguroasă a investițiilor în sector cu privire la contractele semnificative existente finanțate de IFI. 	<ul style="list-style-type: none"> Modernizarea practicilor de întreținere prin introducerea contractelor de întreținere pe termen mediu și bazate pe performanță, în timp ce activitățile curente de întreținere sunt limitate la contracte pentru o perioadă de un an. Mobilizarea alocațiilor în Fondul Rutier în baza planificării pe termen lung a întreținerii.
<i>Mediul și managementul dezastrelor</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Armonizarea legislației și cadrului de reglementare în domeniul mediului cu Acordul de Asociere și Capitolul privind barierele tehnice în calea comerțului din ALSAC. Elaborarea unui plan de acțiuni pentru extinderea suprafeței ariilor protejate, care ar include și dezvoltarea capacităților instituționale pentru managementul acestora. Operaționalizarea schemei REP pentru deșeuri periculoase, medicale și plastice. 	<ul style="list-style-type: none"> Operaționaliza pe deplin Agenția de Mediu și crearea agenției responsabile de managementul substanțelor chimice. Implementarea Strategiei reformei instituționale a sectorului forestier și implementarea a unui program pe termen lung privind regenerarea și reabilitarea pădurilor. Fortificarea nivelului de pregătire și răspuns la dezastrele naturale.
<i>Capitalul uman și incluziunea socială</i>	
<i>Educația</i>	
<ul style="list-style-type: none"> Optimizarea rețelei de școli pentru a îmbunătăți eficiența finanțării. Îmbunătățirea mecanismelor interne și externe de asigurare a calității, inclusiv a acreditării profesionale a programelor de învățământ profesional și superior. 	<ul style="list-style-type: none"> Sporirea accesului la învățământul preșcolar în zonele rurale și pentru copiii dezavantajați. Îmbunătățirea rezultatelor învățării pentru elevii din învățământul primar și secundar, și îmbunătățirea instruirii profesorilor și ajustarea metodelor de predare pentru a oferi studenților deprinderi de viață și competențele relevante la locul de muncă.

Sumar al priorităților de politici cheie	
PE TERMEN SCURT (1 an)	PE TERMEN MEDIU (1-3 ani)
<ul style="list-style-type: none"> Includerea indicatorilor de performanță în mecanismele de finanțare a școlilor profesionale și universităților. Elaborarea unei strategii naționale de studiere pe tot parcursul vieții și promovarea instruirii continue. 	<ul style="list-style-type: none"> Sporirea relevanței învățământului superior și profesional pentru piața muncii prin îmbunătățirea curriculumului și implicarea angajatorilor în procesul de revizuire a profilurilor ocupaționale și standardelor de calificare.
Piața muncii	
<ul style="list-style-type: none"> Reformarea Codului Muncii pentru a reduce rigiditatea concedierii și angajării, precum și pentru a facilita aranjamente non-standard de ocupare flexibilă, asigurând protecție socială pe parcursul șomajului. Revederea regulilor privind concediul de maternitate și cel parental și îmbunătățirea disponibilității serviciilor de îngrijire a copiilor cu vârsta sub 3 ani. Facilitarea mobilității interne a lucrătorilor prin detașarea prestațiilor de locație. Abolirea listei de munci și profesii interzise pentru femei, ajustarea curriculumului instituțiilor educaționale și susținerea antreprenoriatului femeilor. 	<ul style="list-style-type: none"> Reducerea costurilor și sporirea beneficiilor ce reies din formalizare prin înregistrarea online a angajaților și accesul mai bun la credite pentru companiile oficiale. Fortificarea politicilor și mecanismelor pentru a motiva și permite prestatorilor de instruire să-și îmbunătățească programele pentru formarea/actualizarea competențelor și stimularea contribuției sectorului privat la formarea de competențe și intermedierea pe piața muncii. Agenția Națională de Ocupare a Forței de Muncă să implementeze un set nou de programe de măsuri active pe piața muncii, inclusiv prin intermediul schimbărilor operaționale și tehnologice necesare pentru prestarea mai eficientă de servicii.
Protecția socială	
<ul style="list-style-type: none"> Ajustarea parametrilor de eligibilitate pentru programele de asistență socială punctuală în coordonare cu alte politici de susținere a veniturilor întru prevenirea reducerii acoperirii și menținerea caracterului adecvat al prestațiilor. Revizuirea listei de documente necesare pentru a solicita prestații punctuale și extinderea setului de programe de măsuri active pe piața muncii spre beneficiarii asistenței sociale pentru a ajuta la reducerea dependenței lor de transferurile de numerar. Accelerarea creșterii vârstei de pensionare și/sau revizuirea pachetului de prestații cu o componentă a pensiei de bază care să complementeze pensia mai mică bazată pe asigurări. Consolidarea bazei de venituri pentru pensii prin revizuirea tratamentului contribuțiilor preferențiale ale diverselor grupuri de contribuitori. 	<ul style="list-style-type: none"> Continuarea raționalizării prestațiilor bazate pe categorii din contul transferurilor punctuale de numerar. Învigorarea introducerii unui nou model business și standardelor de prestare a serviciilor în departamentele locale de asistență socială, inclusiv prin intermediul unei Agenții Naționale de Asistență Socială funcționale și consolidarea capacității instituționale și autorității Inspectoratului Social. Semnarea acordurilor bilaterale de protecție socială cu țările – gazdă ale lucrătorilor migranți moldoveni și asigurarea executării acordurilor deja semnate. Continuarea transformării pensiilor militare într-un program mai predictibil, mai transparent și mai temeinic din punct de vedere fiscal.
Sectorul sănătății	
<ul style="list-style-type: none"> Contractarea selectivă a prestatorilor de asistență medicală pentru optimizarea utilizării resurselor, cât și sporirea eficienței tehnice a cheltuielilor publice pentru sănătate. Prioritizarea serviciilor de asistență medicală primară și continuarea investițiilor în Serviciile de Sănătate Prietenoase Tinerilor, inclusiv prin implementarea deplină a finanțării bazate pe performanță a acestor servicii, și extinderea acoperirii pentru a cuprinde cele mai vulnerabile grupe. Consolidarea și armonizarea sistemului informațional național în domeniul sănătății și a sistemului e-Sănătate 	<ul style="list-style-type: none"> Raționalizarea sectorului spitalicesc pentru sporirea eficienței și raportului cost-eficacitate pentru cheltuielile publice pentru sănătate. Consolidarea capacităților de pregătire și răspuns la situații urgente. Promovarea integrării unui program progresiv universal de vizite la domiciliu drept parte din sistemul de asistență medicală primară, și crearea unor servicii robuste pentru a aborda necesitățile copiilor cu dizabilități și a mecanismului pentru identificarea timpurie a întârzierilor în dezvoltare.

<p><i>Susținerea stabilității și revitalizarea creșterii</i></p>
<ul style="list-style-type: none">• Susținerea stabilității macroeconomice• Stimularea creșterii și competitivității
<p><i>Productivitatea și creșterea sectorului privat</i></p>
<ul style="list-style-type: none">• Ameliorarea mediului de afaceri și creșterii sectorului privat• Promovarea IMM-urilor și consolidarea legăturilor cu investițiile străine directe• Reformarea întreprinderilor de stat• Promovarea dezvoltării digitale• Consolidarea stabilității și guvernancei sectorului financiar• Reformarea sectorului justiției din Moldova• Sporirea productivității și competitivității agriculturii
<p><i>Durabilitatea și managementul resurselor</i></p>
<ul style="list-style-type: none">• Asigurarea sustenabilității fiscale• Impozitarea generală a bunurilor imobiliare și managementul proprietății publice• Consolidarea sistemului de declarare a averii și recuperare a bunurilor• Abordarea securității energetice și promovarea eficienței• Consolidarea securității apei și serviciului de livrare a apei• Îmbunătățirea eficienței în finanțarea sectorului drumurilor• Consolidarea protecției mediului și gestionării dezastrilor
<p><i>Capitalul uman și incluziunea socială</i></p>
<ul style="list-style-type: none">• Consolidarea rezultatelor educaționale și competențelor• Consolidarea pieței muncii și eliminarea disparității de gen• Realizarea unui sistem durabil de protecție socială• Îmbunătățirea eficienței prestării serviciilor medicale

Susținerea Stabilității Macroeconomice

1. **În ultimele două decenii, Moldova a obținut rezultate de dezvoltare majore:** cu o creștere economică medie anuală de 4,6% în perioada care începe cu anul 2000, sărăcia a scăzut dramatic, iar rata sărăciei a scăzut de la 69% în 2000 la puțin peste 1% în 2016, la pragul de 3,2 dolari pe zi (conform PPC 2011) la nivel de țări cu venituri medii inferioare (ȚMI). Creșterea a fost, de asemenea, inclusivă, cu o creștere a veniturilor pentru cele mai sărace 40% din populație depășind media.³ Inegalitatea, măsurată prin indicele Gini, a scăzut în mod similar de la 36,4 în 2000 la 26,3 în 2016.

2. **Țara a beneficiat de active unice, cum ar fi locația europeană strategică și integrarea pe piața internațională în creștere.** Cu toate acestea, convergența Moldovei spre nivelul veniturilor europene a fost dezamăgitoare. PIB-ul (PPC) pe cap de locuitor în 2017 a fost de 6.803 dolari SUA, mult mai mic decât media pentru Europa și Asia Centrală (EAC) de 33.522 dolari SUA. Provocările structurale, în special îmbătrânirea populației, emigrarea și productivitatea stagnantă, limitează creșterea economiei.

3. **Modelul de creștere, propulsat în principal de consum și remitențe, a fost nesustenabil și își pierde forța.** Economia încă nu a revenit după criza bancară din 2014, care a costat țara aproape 12% din PIB-ul anului 2014 și a cauzat o creștere a datoriei publice și o pierdere a încrederii investitorilor. Acest lucru, alături de marile întreprinderi de stat, a consumat spațiul fiscal necesar pentru a moderniza infrastructura necesară, pentru a consolida rezultatele dezvoltării umane și pentru a facilita companiile să inoveze și să se integreze în lanțurile globale de aprovizionare. *Guvernele viitoare vor fi astfel confruntate cu două provocări ample presante: susținerea stabilității și revitalizarea creșterii. Ordinea dată de idei implică necesitatea unei strategii tridimensionale: (i) amplificarea productivității și creșterii sectorului privat; (ii) sporirea durabilității și îmbunătățirea managementului resurselor; (iii) consolidarea capitalului uman și incluziunii sociale.*

Creșterea economică foarte volatilă și în scădere

4. **Începând cu anul 2000, creșterea în Moldova a fost mai mare decât media din Europa și Asia Centrală (EAC) de 4,4%, dar mai mică decât media de 5,9% pentru țările cu venituri medii inferioare (ȚMI) (Figura 1).** Cu toate că Moldova a înregistrat performanțe bune până acum, creșterea a fost extrem de volatilă. După cum s-a discutat în Memorandumul Economic de Țară (MEȚ),⁴ volatilitatea poate submina creșterea medie prin reducerea rentabilității investițiilor și sporirea incertitudinii, ceea ce descurajează investitorii. Volatilitatea rezultă nu numai din dependența economiei de produsele agricole dependente de condițiile climatice, ci și de expunerea la șocuri externe și interne. Cu toate acestea, ritmurile de creștere nu au atins aspirațiile exprimate în Strategia Națională de Dezvoltare a Moldovei (SND).⁵ În timp ce PIB-ul real a crescut cu 4% în 2018, proiecțiile pentru următorii câțiva ani sunt de o creștere și mai mică, făcând și mai dificilă calea spre convergență cu veniturile europene medii (Figura 2).

Figura 1. Creșterea PIB-ului real, %



Figura 2. Creștere volatilă și în scădere, 2000-19, %



Surse: Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, Banca Mondială.

5. **Consumul a fost principalul motor al creșterii, deși contribuția formării de capital fix brut a crescut în ultimii ani (Figura 3).** În pofida investițiilor străine directe atrase în trecut, contribuția exporturilor

³ Pentru ultima perioadă de timp (2011-16), prima de prosperitate comună (sau diferența dintre creșterea venitului pentru cele mai sărace 40% și creșterea medie) a fost egală cu 2,4 puncte procentuale.

⁴ Banca Mondială 2019 Moldova – MEȚ: Washington, DC.

⁵ Aspirațiile de creștere exprimate în Strategia de Dezvoltare Națională (SDN) Moldova 2020 au fost de 6 la sută și respectiv de 5.5 la sută în SDN Moldova 2030 (anul 2018).

nete la creșterea economică rămâne scăzută sau chiar negativă. Creșterea importurilor alimentată de cererea internă a depășit recuperarea exporturilor, încă incompletă. În timp ce integrarea în UE a contribuit la creșterea exporturilor, țara rămâne încă în urma competitorilor. În schimb, consumul a fost alimentat de creșterea reală a salariilor și de remitențe, care au înregistrat o medie de 25% din PIB în perioada anilor 2000-2017 (Figura 4)⁶.

Figura 3. Factorii ce au contribuit la creștere, Puncte Procentuale

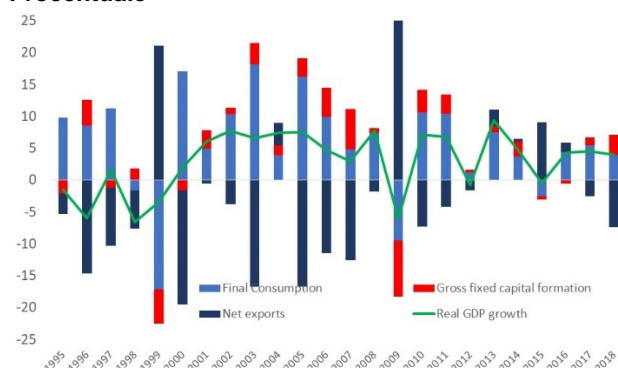
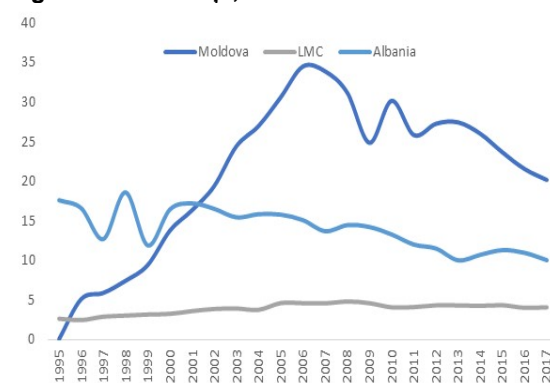


Figura 4. Remitențe, % din PIB

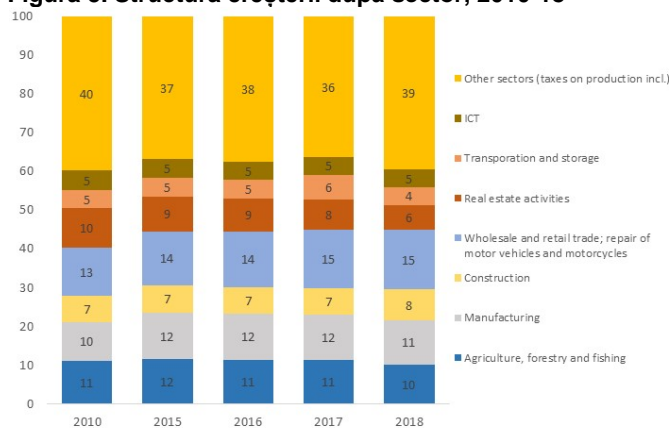


Notă: Cu revizuirea PIB, remitențele s-au redus până la 16% din PIB în 2017

Surse: BNM, Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, Indicatorii de Dezvoltare Mondială.

6. Pe partea ofertei, creșterea este determinată în principal de producție, comerț și construcții. Ponderea agriculturii, pe de altă parte, a scăzut ușor, ceea ce este caracteristic unei economii de tranziție (Figura 5). Trecerea de la agricultură nu a venit fără costuri, deoarece piața muncii a devenit mai puțin incluzivă: locuitorii din mediul rural, femeile, săracii și tinerii au fost cei mai afectați.⁷ Una dintre forțele motrice ale acestei tranziții au fost investițiile străine directe. Din anii 2000 Moldova a devenit treptat mai deschisă pentru ISD; deși influxurile au încetinit după criza globală. În plus, țara rămâne în urma competiției cu privire la capacitatea sa de a atrage investiții străine: investițiile străine nete, ca procent din PIB, sunt de fapt mai joase decât în țările comparabile, deși sunt mai mari decât media pentru ȚMI (Figura 6).

Figura 5. Structura creșterii după sector, 2010-18



Surse: BNM, Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, Indicatorii de Dezvoltare Mondială.

Dezechilibrele externe au crescut

7. Nu numai că creșterea își pierde forța, dar și sursele creșterii au creat vulnerabilități externe. În pofida declinului recent, în principal datorită aprecierii puternice a cursului de schimb nominal pe fondul reluării influxurilor de capital, datoria externă brută la 65% din PIB în anul 2018, și mai ales datoria din sectorul privat, rămâne înaltă pentru o țară cu venituri medii inferioare. Investițiile străine directe (ISD) ce nu generează datorii au finanțat două treimi din deficitul de cont curent în ultimii ani, dar în pofida creșterii exporturilor și a remitențelor relativ mari, deficitul de cont curent s-a extins dramatic până la nivelul de 10% din PIB în anul 2018, pe când ISD rămân la un nivel redus.

⁶ Revizuirea PIB din 2010 a evaluat reducerea acestei cifre cu circa 4 puncte procentuale.

⁷ Banca Mondială. 2016a. Moldova – Evaluarea Sărăciei, 2016: Un Diagnostic al Locurilor de Muncă pentru Moldova. Banca Mondială: Washington, DC.

8. **O consolidare importantă pe partea fiscală a avut loc începând cu 2015, ceea ce a redus riscul deficitelor duble** (Figura 7). Ca urmare, datoria publică a scăzut la 30% din PIB în anul 2018. Cu toate acestea, în raport cu nivelul venitului pe cap de locuitor, al dezvoltării umane și al eficienței guvernamentale, raportul dintre consumul public și PIB al Republicii Moldova este ridicat. Deciziile recente privind politica de reducere a cotelor de impozitare, introducerea amnistierii fiscale, creșterea salariilor din sectorul public și a pensiilor au sporit dezechilibrul fiscal cu cel puțin 1,5 puncte procentuale din PIB pe an și au întrerupt temporar accesul la suport bugetar concesional străin (*a se vedea Nota de Politici Privind Sustenabilitatea Fiscală*). Este necesară o vigoare sporită pentru a aborda costurile recente de expansiune fiscală, pentru a îmbunătăți eficiența cheltuielilor și a consolida colectarea veniturilor.

9. **Pe termen mediu, datoria rămâne sustenabilă; cu toate acestea, autoritățile trebuie să asigure accesul la capital și să reducă riscurile de reeșalonare a datoriei.** Datorită lipsei accesului la piața de capital, datoria externă publică este în continuare în mare parte pe termen lung și este deținută de donatori multilaterali și bilaterali pe condiții concesionale. Pe termen mediu, datoria externă este de așteptat să scadă, deoarece exporturile susținute de ISD reduc deficitul contului curent. În timp ce scadența datoriei externe s-a redus în timp, apropiindu-se de scadența medie pentru comparatori, pe măsură ce țara se bazează mai puțin pe datoria concesională (Figura 8), jumătate din datoria externă privată este pe termen scurt, ceea ce reprezintă, de asemenea riscuri de refinanțare.

Figura 7. Deficitele duble și datoriile, 2013-18, % din PIB

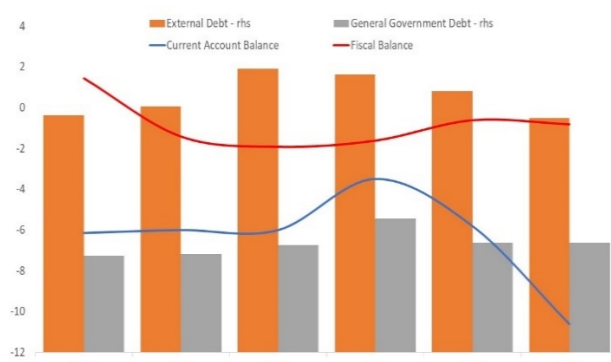
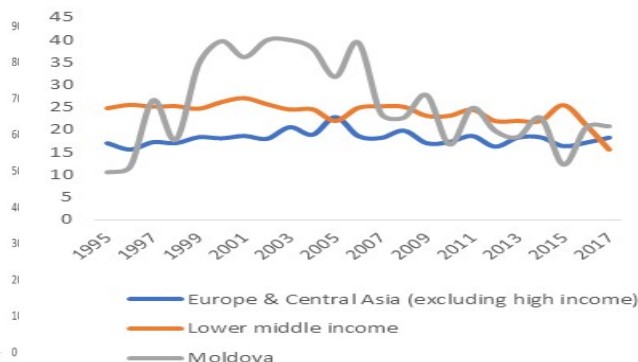


Figura 8. Scadența medie pentru noile angajamente de datorie externă, 1995-2017, Ani



Surse: BNM, Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, Banca Mondială.

Tabelul 1. Moldova: Indicatori Macroeconomici Cheie, 2014-20

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ^f	2020 ^f
Creșterea PIB real (procente)	5.0	-0.3	4.4	4.7	4.0	3.4	3.6
<i>Compoziția (puncte procentuale):</i>							
Consum Privat	4.9	-2.3	2.5	4.5	3.2	2.8	3.1
Consum Public	-0.2	-0.1	0.1	0.3	0.0	0.2	0.0
Investiții	2.0	-2.3	0.3	2.6	4.2	1.6	1.4
Exporturi	0.3	0.8	3.1	3.5	1.6	1.4	1.9
Importuri (-)	2.0	-3.6	1.6	6.1	5.0	2.6	2.8
Inflația prețurilor de consum (procent, p.a.)	5.1	9.7	6.4	6.6	3.0	4.7	4.8
Venituri publice (procent din PIB)	31.8	30.0	29.0	30.2	30.5	29.6	29.5
Cheltuieli publice (procent din PIB)	33.3	31.8	30.5	30.8	31.4	32.3	31.6
<i>Din care:</i>							
Salarii (procent din PIB)	6.9	7.2	6.8	7.0	6.8	6.6	6.5
Beneficii sociale (procent din PIB)	10.1	10.4	11.9	12.0	12.7	12.8	12.7
Cheltuieli capitale (procent din PIB)	7.1	5.4	3.4	3.4	3.3	3.2	3.2
Balanța fiscală (procent din PIB)	-1.45	-1.9	-1.6	-0.6	-0.9	-2.7	-2.1
Balanța fiscală primară (procent din PIB)	-1.1	-1.1	-0.4	0.5	0.1	-1.7	-1.1
Datoria publică și cea garantată de stat (procent din PIB)	27.2	29.6	36.9	32.7	30.5	31.0	29.9
<i>Din care:</i>							
Internă (procent din PIB)	7.0	6.7	14.8	13.6	13.2	12.0	13.5
Externă (PGS, procent din PIB)	20.2	22.9	22.1	19.1	17.3	19.0	16.4

Exporturi de mărfuri (procent din PIB)	19.1	19.5	19.2	19.2	17.8	..	..
Importuri de mărfuri (procent din PIB)	51.1	46.9	45.0	45.7	42.1	..	..
Exporturi nete de servicii (procent din PIB)	1.3	1.7	2.8	3.3	0.9	..	..
Balanța comercială (procent din PIB)	-32.0	-27.4	-25.8	-26.6	-24.3	-25.0	-25.2
Remitențe (procent din PIB)	20.7	18.7	17.1	16.1	14.8	14.2	13.7
Balanța contului curent (procent din PIB)	-6.0	-6.0	-3.5	-5.8	-10.5	-5.4	-5.7
Investiții străine directe nete (procent din PIB)	3.2	2.7	1.0	1.5	1.8	1.7	1.6
Datoria externă (procent din PIB)	67.9	78.3	76.7	72.0	64.6	64.9	65.2
Rezervele oficiale brute (luni de import)	4.2	4.3	5.9	6.2	5.6	..	..
Rata de schimb nominală (MDL/US\$)	14.0	18.8	19.9	18.5	16.9	..	..
Rata de schimb efectivă reală (fluctuațiile în %)	-1.2	-0.8	5.3	4.5	9.9	..	..
Creșterea reală a creditelor private (procent, media perioadei)	-3.6	-1.0	-4.7	-3.6	6.9	..	..
Masa monetară (evoluția anuală procentuală)	5.1	-2.3	9.1	9.1	7.8	..	..
Creditele neperformante (procent din total credite, sfârșit de perioadă)	11.7	14.4	16.4	18.4	12.5	..	..
Rata șomajului (procent, media perioadei)	3.9	4.9	4.2	4.1	3.0	..	..
Rata șomajului pentru tineret (15-24 ani, procent, media perioadei)	9.8	12.8	11.2	11.8	7.4	..	..
Rata de participare a forței de muncă (procent, media perioadei)	41.2	42.4	42.6	42.2	43.3	..	..
PIB pe cap de locuitor, PPC (\$ curent internațional)	5,984	6,027	6,379	6,803	7,168	7,426	7,686
Rata sărăciei la nivel de US\$5.5/zi, PPC (procent din populație)	18.3	16.1	16.4	16.3	14.7	13.2	12.3

Surse: Autoritățile din Moldova, estimările și prognozele Băncii Mondiale.

Notă: Rata sărăciei este bazată pe rezultatele sondajului privind bugetul gospodăriei în Moldova (SBG).

Impact limitat al creșterii asupra creării locurilor de muncă

10. **Atât rata de ocupare a forței de muncă, cât și de participare a forței de muncă sunt inferioare mediilor EAC și ȚMI.** Rata de participare a forței de muncă din 2017 (ca procent din populația totală în vârstă de 15-64 ani) a fost de 47%; media pentru ȚMI a fost de 60 la sută, iar pentru EAC de 68 la sută. Rata oficială a șomajului este totuși destul de joasă (Figura 9). Datorită ratei joase de participare și a vârstei joase de pensionare, numărul de adulți inactivi a crescut de fapt și, împreună cu procesul de îmbătrânire a populației, exercită o presiune suplimentară asupra ratei de dependență deja ridicate, împovărând sistemele de pensii și de sănătate. Emigrația și remitențele contribuie, de asemenea, la reticența de a participa la forța de muncă activă, la fel ca și creșterea înmatriculării în instituțiile de învățământ superior și implicarea în activități în gospodăriile proprii. Printre cele mai sărace 10% de populație din zonele rurale, în medie, remitențele contribuie la venitul total cu o pondere mai mare decât veniturile agricole și pensiile.⁸ În timp ce crearea netă de locuri de muncă a rămas negativă o perioadă îndelungată de la criza globală din 2008,⁹ situația se schimbă spre bine în ultimii ani. Creșterea salariilor reale (Figura 10) a agravat problema, prin creșterea costului unitar al forței de muncă și deprimarea cererii de forță de muncă. Cu toate acestea, salariul mediu exprimat în PPC al muncitorului din industria producătoare din Republica Moldova este mai mic decât jumătate din cel din Slovenia, Polonia sau Republica Cehă, oferind un avantaj comparativ în lanțurile de aprovizionare globale.¹⁰

⁸ A. Cojocaru și M. Matytsin. 2018. "Actualizarea privind Sărăcia și Prosperitatea Comună în Moldova 2018." Alte Studii Operaționale 30468. Washington, DC: Banca Mondială.

⁹ Banca Mondială. 2016a. Moldova – Evaluarea Sărăciei, 2016: Un Diagnostic al Locurilor de Muncă pentru Moldova. Banca Mondială: Washington, DC.

¹⁰ Banca Mondială. 2019. Moldova – MET.

Figura 9. Evoluția pieței muncii, 2009-17, %

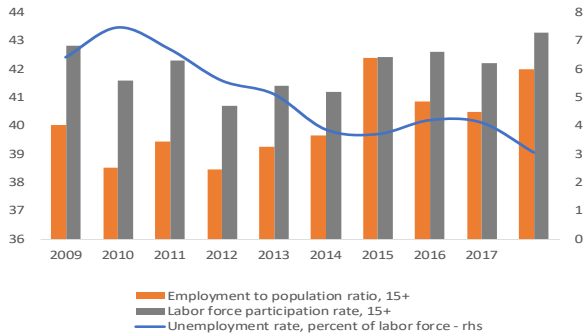
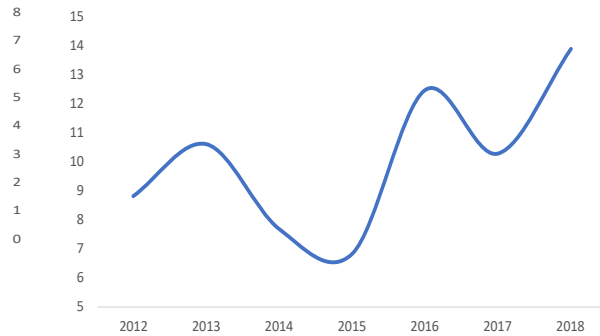


Figura 10. Creșterea salariilor reale, 2012-18, %



Surse: Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, Banca Mondială.

11. **Pe parcursul ultimilor ani, cea mai mare parte din locurile de muncă create este de nivel de calificare mediu, în sectoarele de comerț și servicii.** Peste 42% din noii angajați în 2016 se aflau în grupul de angajați de calificare medie, urmat de 23% de angajați calificați și semi-calificați pentru lucru de birou; aproximativ 18% erau lucrători de calificare înaltă.¹¹ Structura ocupării forței de muncă s-a schimbat dramatic în ultimele decenii (Figura 11), sectorul agricol pierzând o treime din locurile de muncă. O mare parte s-a mutat în sectorul serviciilor, deși agricultura cu productivitate joasă, fermele de familie, au absorbit diferența. Locurile de muncă s-au îndreptat către sectoare cu o productivitate mai mare (Figura 12). Mai mult decât atât, atât sectoarele industriale, cât și cele ale serviciilor au înregistrat salarii mai mari și o creștere a salariilor mai puternică decât sectorul agricol, ceea ce reprezintă un factor favorabil pentru nivelul de trai al forței de muncă active.

Figura 11. Structura forței active de muncă după sector, % din total

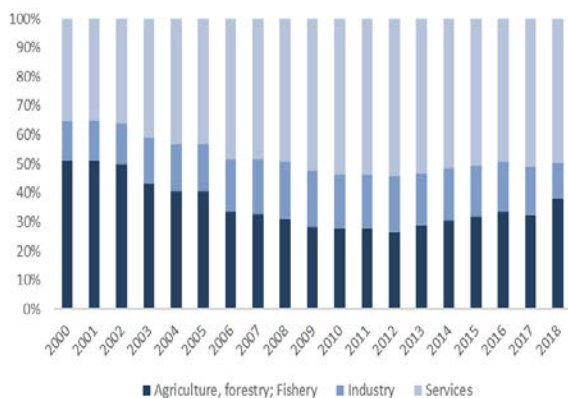
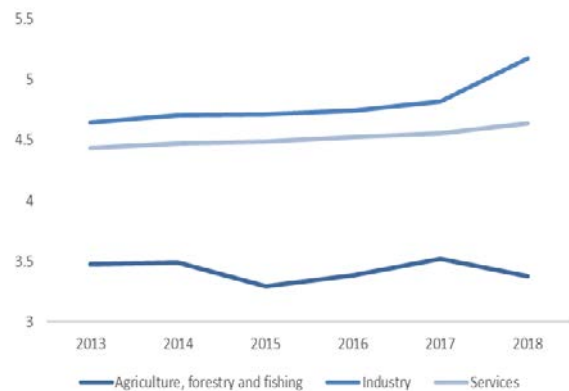


Figura 12. Productivitatea reală per angajat, 2010-2018 (ln)



Surse: Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, Banca Mondială.

Deși stabilitatea financiară s-a îmbunătățit, sectorul financiar este vulnerabil și subdezvoltat

12. **Începând cu anul 2010, Banca Națională a Moldovei (BNM) a permis o mai mare flexibilitate a cursului de schimb și a urmărit o politică de țarghetare a inflației.** Acest lucru a contribuit la restabilirea echilibrului extern și la menținerea stabilității prețurilor, cât și la atenuarea efectelor șocurilor interne și externe. Politica sa a ajutat, de asemenea, la reconstruirea rezervelor BNM, erodate de fraudă bancară din anii 2013-2014.¹²

13. **Deși cadrul legal, cel de reglementare și supraveghere pentru sectorul financiar s-au îmbunătățit după fraudă bancară din 2014, sectorul mai este încă expus riscurilor ce țin de integritate, guvernanta și mecanismele de siguranță financiară.** Banca Națională a Moldovei (BNM) a realizat reforme semnificative în domeniul guvernării băncilor, competențelor BNM și soluționării băncilor problematice. Trei cele mai mari bănci au fost supuse unui audit de diagnostic special și au fost plasate sub regim de

¹¹ Rutkowski, Jan, Victoria Levin, și Ali Bargu. 2017. Competențe ce lipsesc: Rezultatele modulului de competențe al studiului de prognoză pentru piața muncii din Republica Moldova. Washington, DC: Banca Mondială.

¹² Moldova a suferit o fraudă bancară gravă, care a costat guvernul aproximativ 12 miliarde de lei (aproape 1 miliard USD), sau 12% din PIB-ul anului 2014. Deoarece evenimentul a coincis cu o recesiune în Rusia, rezultatul a fost un șoc macroeconomic sever și o pierdere a încrederii în moneda națională.

supraveghere din cauza riscurilor suspectate derivate din practicile negative. În baza constatărilor auditului, BNM a suspendat blocuri mari de acțiuni ale acestor bănci. Două bănci au fost achiziționate de investitori

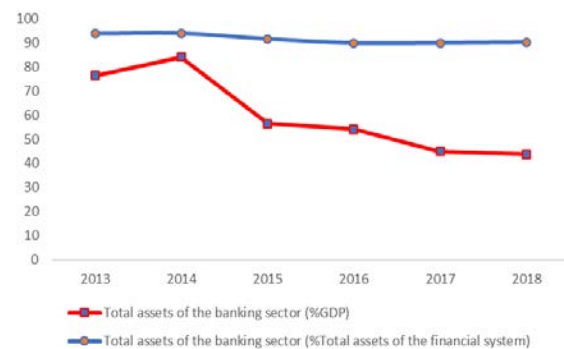
strategici și BNM a autorizat un investitor să achiziționeze cea de-a treia bancă, care rămâne sub regim de supraveghere specială. Adicional, BNM a solicitat blocurilor mari de acționari din alte două bănci să-și vândă acțiunile. Este important de asigurat ca noii acționari ai băncii să respecte cerințele de competență și onorabilitate. Între timp, progresele înregistrate în procesul de recuperare a activelor de pe urma fraudei au fost dezamăgitoare și integritatea sectorului a fost împiedicată de lansarea procesului de declarare voluntară a averii. Mai mult ca atât, Fondul de garantare a depozitelor pentru sectorul bancar înregistrează deficiențe semnificative, inclusiv acoperirea redusă a depozitelor și capacitatea limitată.

14. **La moment, sectorul bancar este bine capitalizat, lichid și profitabil; totuși, rata înaltă a creditelor neperformante rămâne a fi o preocupare.** Intermedierea financiară este redusă și sectorul bancar este redus în comparație cu dimensiunea economiei. În anul 2018 activele totale ale băncilor au reprezentat aproximativ 90 la sută din activele totale ale sistemului financiar. Ca rezultat al fraudei bancare, raportul activelor bancare totale la PIB s-a redus considerabil (Figura 13); deși depozitele interne au revenit la nivelul de până la fraudă. Băncile au devenit mai profitabile, iar rata medie de suficiență a capitalului este cu mult peste nivelul minim de 10%, ajungând la 26,5% în ianuarie 2019. Creditele neperformante s-au majorat nu numai datorită clasificării mai stricte, dar și din cauza că portofoliul de credite s-a diminuat (Figura 14). În ciuda declinului recent, creditele neperformante depășesc media pentru comparatoarele regionale și țările ȚMI, care au înregistrat respectiv 10% și 6% în 2017. Poziția agregată de lichiditate generează preocupări cu privire la riscurile monetare potențiale, iar rata actuală de lichiditate de 55% rămâne ridicată și în creștere. Pentru a face față lichidității abundente, în 2018, cerința rezervelor minime a fost majorată la un nivel record de 42.5 la sută.

15. **În timp ce sectorul financiar nebanancar este mic și fragmentat, acesta implică câteva riscuri atât pentru stabilitate, cât și pentru guvernanță.** Sectorul organizațiilor de creditare nebanancară este foarte mic, dar a crescut cu pași rapizi, în special ținând cont de oferta redusă de credite în sectorul bancar drept urmare a crizei. Există preocupări cu privire la cadrul de reglementare și cel de supraveghere pentru sectorul vizat, precum și cu privire la protecția consumatorilor Asociațiilor de Economii și Împrumut. Deși este mic, sectorul asigurărilor suferă de o mulțime de asigurători expuși unui risc înalt de insolvență, ceea ce prezintă semne de capacitate redusă de plată, ce urmează a fi abordate prin punerea în aplicare a reglementărilor existente, cât și înăsprirea reglementării și supravegherii.

16. **Intermedierea financiară este împiedicată de caracterul inadecvat al infrastructurii financiare, inclusiv cadrul de insolvabilitate, sistemul de partajare a informațiilor privind creditele și tranzacțiile securizate.** Regimuri temeinice privind insolvabilitatea și creditor/debitor, raportarea informației privind creditele și protecția consumatorilor sunt absolut vitale pentru facilitarea unui acces mai mare și mai eficient la finanțe, cât și pentru asigurarea stabilității financiare. Infrastructura financiară suferă de deficiențe în cadrul legal privind insolvabilitatea (inclusiv absența unui cadrul de insolvabilitate personală), în accesarea sistemului de informații privind creditele, cât și lacune de implementare a creditării bazate pe active, care mai cu seamă este utilizat de IMM.

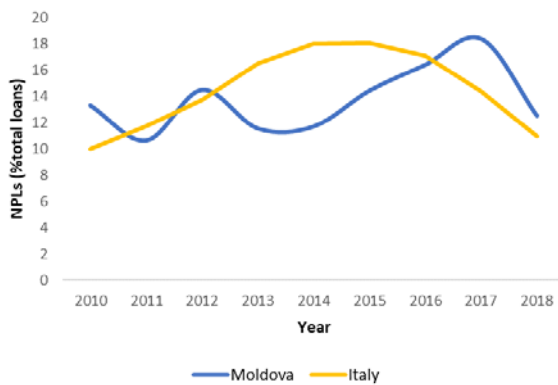
Figura 13. Totalul activelor în sectorul bancar, 2013-18



Notă: Baza de date privind indicele de dezvoltare financiară oferă date privind nivelul de dezvoltare al pieței și instituțiilor financiare din perspectiva profunzimii, accesului și eficienței.

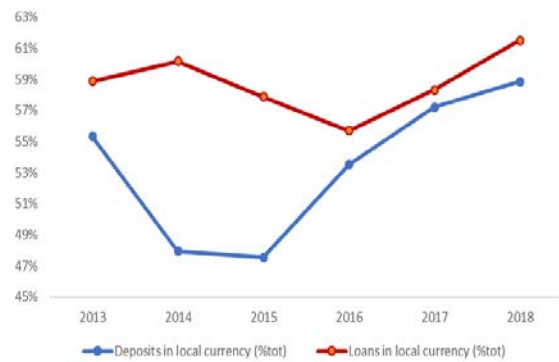
Sursa: FMI, BNM, calculele personalului BM.

Figura 144. Credite neperformante bancare, 2010-18, % din total credite brut



Surse: BNM, Banca Mondială.

Figura 155. Recuperarea încrederii, 2013-18

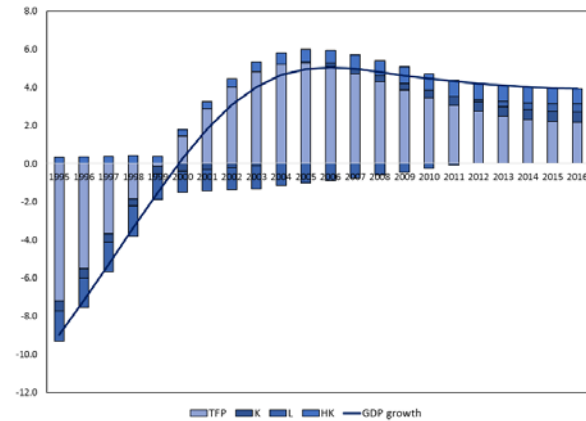


17. **Deși piața de capital este mică, începând cu anul 2013, autoritățile au făcut pași importanți pentru a o dezvolta.** Pentru a promova încrederea investitorilor, guvernul și autoritățile de reglementare din sectorul financiar ar trebui să continue să lucreze pentru a comunica importanța piețelor de capital și pentru a spori transparența. Problemele continuate sunt accesul la finanțare atât pentru întreprinderi, cât și pentru persoanele fizice, precum și capacitatea sectorului financiar de a mobiliza și de a canaliza în mod eficient economiile către investiții productive. De exemplu, în 2017 numărul de ATM-uri pe 100.000 de adulți (36.71) era cu mult sub media EAC (70.7). Cu toate acestea, în ciuda multor deficiențe ale Republicii Moldova, încrederea în moneda națională și în economie, a revenit la nivelul de pre-fraudă (Figura 15) (A se vedea *Nota de Politici privind Consolidarea stabilității și guvernancei sectorului financiar*).

Stimularea creșterii și competitivității

18. **Provocarea Moldovei privind creșterea economică constă în scăderea ratelor de creștere a productivității și stagnarea contribuției forței de muncă.** Creșterea productivității factorilor de producție, care a generat rate de creștere economică între 5 și 6 la sută în primii cinci ani ai anilor 2000, a scăzut la aproximativ o treime din nivelurile anterioare (Figura 16). Productivitatea factorilor de producție a înregistrat un declin mai pronunțat după criza financiară din 2008 și fraudă bancară din anul 2014, cu toate că rata de creștere a acesteia a decelerat începând cu 2005. Aceasta se datorează inaptitudinii economiei de a transfera resursele de la sectoarele cu productivitate joasă spre sectoarele cu productivitate sporită, de a transfera resursele din cadrul aceluiasi sector către segmente mai productive, iar pentru întreprinderi de a utiliza inovarea pentru a profita de noi oportunități de piață. Deși transferul de lucrători din companiile mai puțin productive spre cele mai productive au susținut creșterea, productivitatea la nivelul companiilor a stagnat¹³.

Figura 16. Contabilitatea creșterii, 1995-2016, %



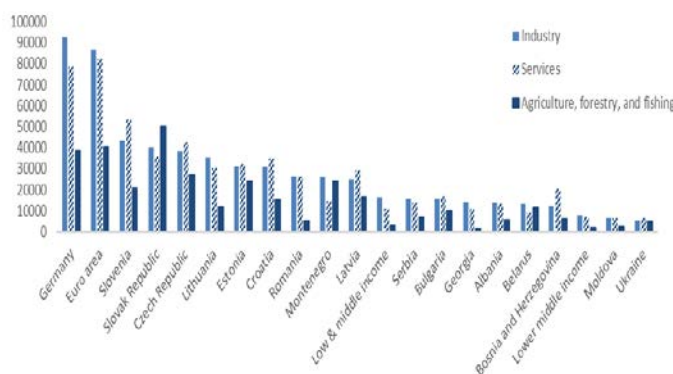
Surse: BNM, Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, Banca Mondială.

19. **Productivitatea Moldovei este în scădere și nivelul productivității muncii este unul dintre cele mai joase din Europa** (Figura 17). Până în prezent, creșterea a fost alimentată de remitențele muncitorilor din străinătate: la aproximativ 30% din forța de muncă, populația emigranta din Moldova se numără printre cele mai mari din lume. Remitențele sunt înalte, dar contribuția lor este așteptată să stagneze: nivelul de creștere al remitențelor a scăzut în ultimul deceniu și cel mai probabil va scădea în continuare, deoarece

¹³ Banca Mondială. 2019. Moldova – MET.

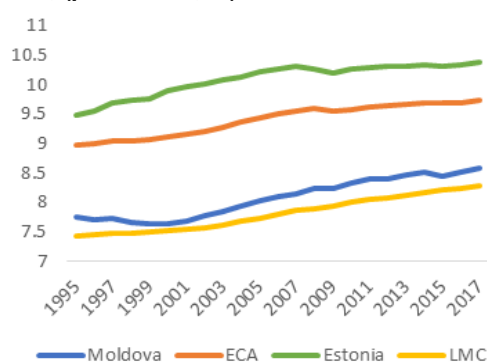
atașamentul migranților din următoarea generație va slăbi.¹⁴ Atât creșterea capitalului, cât și contribuția forței de muncă la creșterea economică se afla în scădere sau stagnează. Creșterea capitalului este descurajată de amploarea și influența întreprinderilor de stat în economie și de costul finanțării relativ înalt,¹⁵ în timp ce lipsa competențelor necesare pieței, precum și un nivel limitat a forței de muncă disponibile pentru angajare, împiedică potențialul de creștere. Fiind o economie deschisă mică, Moldova trebuie, de asemenea, să compenseze limitele de dimensiune și să-și extindă piața prin exporturi. Au fost înregistrate progrese majore în acest domeniu, dar sunt necesare eforturi suplimentare pentru diversificarea exporturilor și creșterea valorii adăugate. În sfârșit, guvernanta, mediul de afaceri și politica în domeniul concurenței trebuie să asigure condiții echitabile pentru toți actorii de pe piață, ceea ce ar aduce un dividend în formă de creștere înaltă. Concurența n-a reușit să contribuie la creștere, deoarece peste jumătate din piețele de producere sunt fie monopoluri, fie duopoluri sau oligopoluri.¹⁶

Figura 177. Valoarea adăugată pe lucrător în 2016, în USD constant din 2010



Surse: Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, Indicatorii de Dezvoltare Mondială

Figura 188. Productivitatea muncii 1995-2017, (pe lucrător, ln)



Creșterea activității și abordarea competențelor

20. **Contribuția forței de muncă a fost stagnată din cauza participării slabe a forței de muncă și nivelului scăzut de angajare în câmpul muncii.** Productivitatea muncii se situează sub media din EAC și din țările comparabile (Figura 19), deși a crescut față de nivelul din anul 2000. Pentru o economie mică, fără ieșire directă la mare, o productivitate mai mare se poate realiza mai cu seamă prin creșterea productivității muncii, creșterea exportului, atragerea investițiilor străine directe și echilibrarea condițiilor de joc pentru firmele naționale.

21. **În contextul declinului demografic, creșterea ratelor de participare și sporirea productivității muncii vor fi necesare pentru a stimula convergența la un nivel de trai mai ridicat și pentru a sprijini un nou model de creștere economică.** Tendințele demografice sunt probabil cele mai alarmante pentru Moldova. Rata fertilității a atins un nivel istoric de jos, ca și rata de dependență pentru tineri. Ambele sunt sub mediile EAC și ȚMI. Populația îmbătrânește; rata medie de dependență pentru persoanele în vârstă este la nivel record de 14,8%, sub media EAC, dar mult mai mare decât media ȚMI. În mod special, rata de dependență pentru vârstnici este mai mare pentru cele mai sărace 10% după distribuția bunăstării decât pentru cei aflați în segmentul de top 60%, iar decalajul se mărește, ceea ce în viitor va face mai dificilă susținerea prosperității comune. Emigrarea tinerilor este, de asemenea, îngrijorătoare: emigrarea din Moldova este în general mai mare decât cea din ȚMI. Potrivit previziunilor Băncii Mondiale privind populația, dacă tendințele actuale vor continua, până în anul 2050 Moldova va pierde o cincime din populația sa.

22. **Ratele de ocupare și participare a forței de muncă din Republica Moldova sunt inferioare mediilor EAC și ȚMI.** Rata de inactivitate în 2017 (ca procent din populația totală în vârstă de 15-64 ani) a fost de 53%; media pentru ȚMI a fost de 40%, iar pentru EAC de 32%. Acest lucru reflectă în mod direct contribuția pierdută a forței de muncă pentru accelerarea creșterii în țară. Cei detașați de piața forței de muncă pentru o perioadă mai lungă de timp, își reduc capacitatea de a fi angajați, având în vedere declinul competențelor relevante pentru sectorul privat.

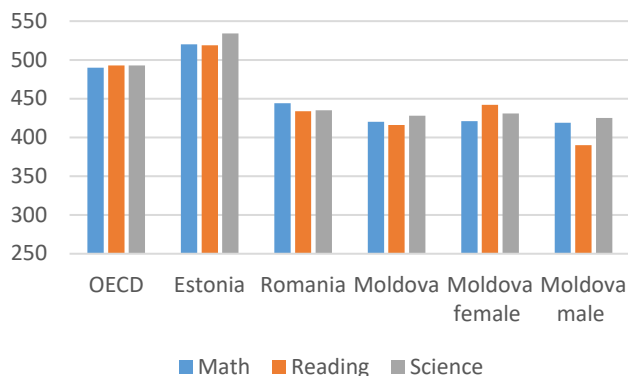
¹⁴ Banca Mondială. 2016. Moldova – SCD: Calea spre o prosperitate susținută. Banca Mondială: Washington, DC.

¹⁵ Banca Mondială. 2019. Moldova – MET.

¹⁶ Banca Mondială. 2019. Moldova – MET.

23. **Neconcordanțele de pe piața muncii sunt deja prezente, în timp ce competențele pe care sistemul de învățământ le dezvoltă nu sunt încurajatoare.** Pe de o parte, așa cum a raportat Banca Mondială în 2017,¹⁷ firmele se plâng de dificultatea de a găsi lucrători cu competențe adecvate. Pe de altă parte, angajații au raportat o lipsă de corespundere între învățământ și cerințele la locul de muncă. Deși rezultatele Programului OCDE pentru Evaluarea Internațională a Studenților (PEIS) demonstrează o îmbunătățire a rezultatelor învățământului pentru studenții moldoveni începând cu 2009, date recente arată că 40% din studenții moldoveni nu posedă cunoștințe cognitive de bază. Aproximativ 50% dintre elevii de 15 ani nu posedă cunoștințe de bază în matematică, pe lângă 46% în lectură și 42% în știință. În întreaga distribuție de bunăstare, grupul cel mai sărac are în continuare dotări educaționale mai scăzute: ponderea persoanelor cu studii universitare în primele 60% este aproape de trei ori mai mare în comparație cu cele mai sărace 40% - iar în ultimii ani nu a existat o convergență evidentă între cele două grupuri.

Figura 19. Scorul PEIS, anul 2015, la vârsta de 15 ani



Sursa: OCDE

24. **Piața forței de muncă este fragmentată și foarte influențată de gen.** Deși țara are performanțe relativ bune în ceea ce privește egalitatea de șanse între femei și bărbați, clasându-se cu mult înaintea comparatorilor pe locul 26 din cadrul Indicelui Global de Decalaj de Gen (2016), inegalitățile de gen persistă. Diferența de salariu este încă semnificativă, femeile câștigând cu 13% mai puțin decât bărbații. Cu toate acestea, o tânără în vârstă de 15 ani are aptitudini mai bune la matematică, lectură și știință decât colegul său de gen masculin (Figura 19). În plus, piața forței de muncă este delimitată, astfel încât femeile sunt concentrate în locuri de muncă slab remunerate din sectorul public, doar o minoritate fiind implicată în muncă productivă.

25. **Moldova are obstacole în calea importului forței de muncă, în timp ce aproape o treime din forța de muncă disponibilă lucrează în afara țării.** Potrivit datelor CBR privind indicele de reglementare a muncii,¹⁸ codul muncii din Republica Moldova se ocupă în primul rând de reglementarea concedierilor și favorizează angajații mai mult decât oricare dintre cele patru țări majore OCDE (Franța, Germania, Marea Britanie și SUA). Acest lucru contribuie în mare măsură la rigiditatea pieței muncii și la economia tenebră, subminând competitivitatea. Cu toate acestea, numai 13% dintre firmele din sondajul BEEPS consideră reglementările drept constrângeri, ceea ce sugerează că legile nu sunt aplicate și că există lacune în implementare.

Creșterea cotei de piață globală

26. **Moldova este o economie mică, relativ deschisă în comparație cu țările comparabile.** Cu toate acestea, Moldova nu a reușit să realizeze pe deplin beneficiile comerțului exterior prin creșterea productivității și economiei sale. Datorită unei mari penetrări a importurilor, deschiderea comercială a Moldovei, estimată la 113% din PIB în 2017, este destul de mare. Cu toate acestea, calitatea coșului de export este limitată.¹⁹

27. **Politica comercială pare a fi pro-comerț, regimul tarifar fiind unul liberal.** Tariful mediu aplicat în contextul statutului de cea-mai-favorizată-națiune este printre cele mai joase din lume. Având în vedere tarifele relativ joase, pe indicatorul "comerț transfrontalier" din raportul Doing Business, în 2018, Moldova s-a clasat pe locul 35 din 190 de țări și menține o gamă largă de acorduri comerciale regionale.²⁰ De asemenea, un număr de acorduri comerciale preferențiale au fost semnate cu economii industriale avansate, inclusiv Statele Unite, Canada și Japonia.

28. **Exporturile către țările UE au câștigat importanță, pe măsură ce Moldova devine mai integrată în Europa** (Figura 20). Între timp, exporturile către Comunitatea Statelor Independente (CSI) s-au redus la

¹⁷ Banca Mondială. 2017. Moldova – Evaluarea cererii de competențe la nivelul firmelor și implicarea în dezvoltarea abilităților. Banca Mondială: Washington, DC.

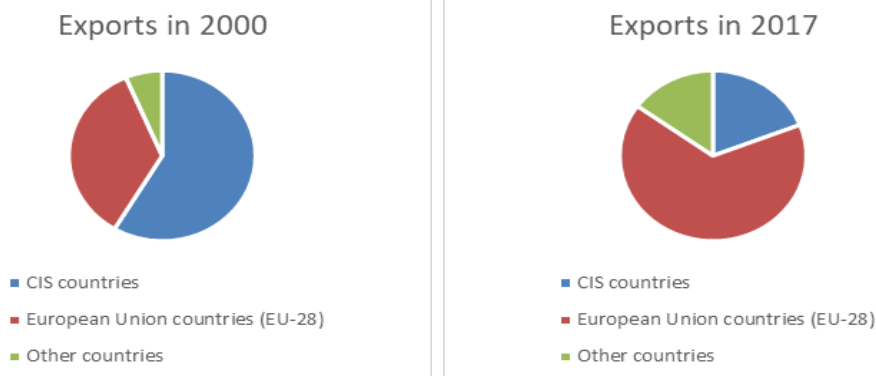
¹⁸ CBR Indicele de Reglementare a Muncii, <https://www.repository.cam.ac.uk/bitstream/handle/1810/256566/cbr-lri-117-countries-codebook-and-methodology.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁹ Banca Mondială. 2016. Studiu privind comerțul Republicii Moldova – Nota 1. Analiza competitivității comerțului. Banca Mondială: Washington, DC.

²⁰ Moldova are 14 acorduri comerciale regionale active, inclusiv Acordul de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ALSAC) cu UE, Georgia, Ucraina și Turcia. Recent a fost anunțat și un tratat comercial cu China.

jumătate. În ultimii zece ani, Moldova și-a diversificat considerabil piețele; în 2017 numărul destinațiilor de export a crescut de la 48 la 67. Moldova se bazează mult mai puțin acum pe piețele din CSI, orientându-și exporturile spre alte țări europene. Exporturile către CSI au scăzut de la 39,5 la sută în 2003 la 20 la sută în 2017. În ultimii ani, aproape 30 la sută din totalul mărfurilor exportate de Moldova au mers în România, acum cel mai mare partener comercial al acesteia. Au apărut și noi piețe, cum ar fi China, Egipt, Arabia Saudită și Turcia. Cu toate acestea, mai există o sferă amplă de diversificare și legături comerciale mai strânse cu piețele mai îndepărtate.

Figura 20. Reorientarea comerțului exterior, 2000 și 2017



Surse: BNM, Banca Mondială.

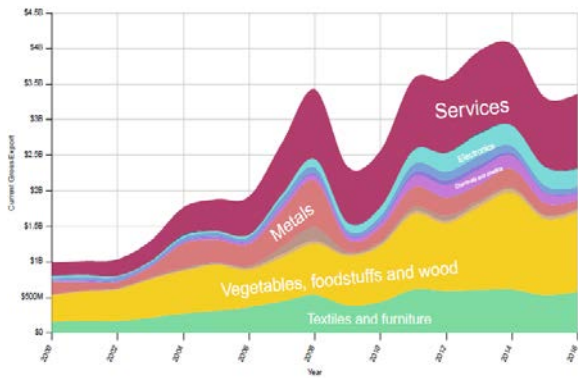
29. **În timp ce tariful mediu al Moldovei este inferior celui al UE, comerțul cu UE este limitat de incapacitatea sa de a respecta standardele UE.** Lipsa de standarde este o problemă deosebită pentru exportatorii de produse agro-alimentare. De exemplu, caviarul negru este certificat ca fiind acceptabil pentru UE, dar ouăle destinate prelucrării obțin doar acum certificarea și ouăle pentru consum și carnea încă nu sunt conforme. Soiurile de mere acceptate în UE nu corespund cu cele produse tradițional în Moldova. Țara trebuie, de asemenea, să respecte standardele UE pentru sortarea, calibrarea, ambalarea și depozitarea după recoltare; producătorii trebuie să continue să lucreze pentru a îmbunătăți aceste procese.

30. **Între anii 2006 și 2016, coșul de export al Moldovei a cunoscut o îmbunătățire calitativă, dar rămâne în continuare înclinat spre producția cu valoare adăugată mai mică.** Exporturile au fost dominate de servicii (IT, transport și turism); produse agro-alimentare; textile și mobilă (Figura 21). Moldova s-a bazat pe produse alimentare și alte produse bazate pe resurse pentru a stimula pătrunderea pe piață, care este încă de nivel scăzut. Comparând schimbarea între 2006 și 2016 cu alte țări, se observă o creștere relativ mică a cotei de piață a Republicii Moldova și dependența acesteia de produsele primare și de produse de nivel tehnologic inferior (Figura 22).²¹ Cu toate acestea, compoziția exporturilor moldovenești s-a schimbat în ultimul deceniu cu creșterea importanței mașinilor, legumelor și altor produse alimentare în detrimentul mobilei și textilului. În ultimii ani, cablurile coaxiale și alți conductori electrici au fost principalul produs de export datorită unor firme străine importante care au investit în țară după ce a fost semnat acordul ALSAC.

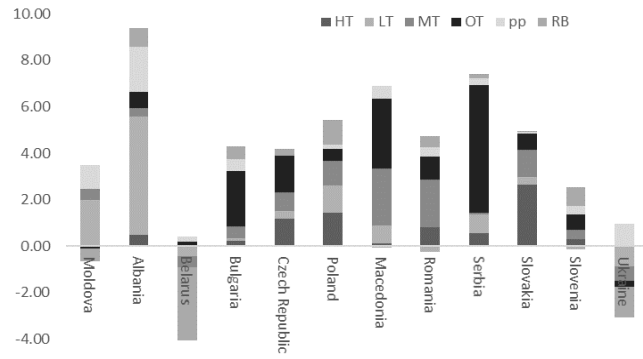
Figura 21. Structura exportului, 2000-2016

Figura 22. Cotele de piață ajustate în funcție de tehnologie, trimestrul 2, 2006-2016

²¹ Banca Mondială. 2019. MET.



Sursa: UNCTAD

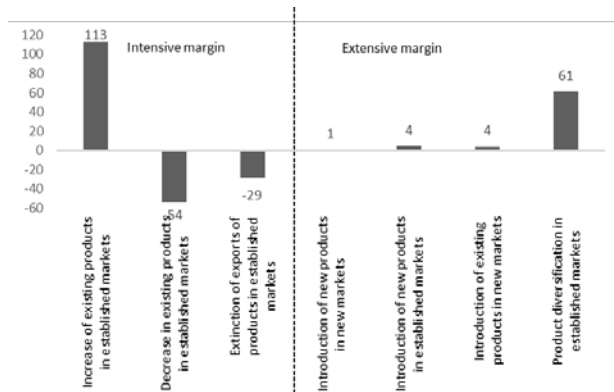


Sursa: Baza de date privind măsurarea competitivității exportului.

Notă: Modificările cotei de piață ajustate elimină efectele coșului de produse exportate și distribuția partenerilor comerciali.

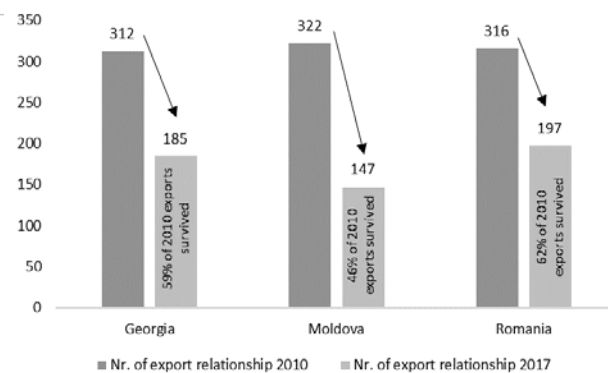
31. **Deși cea mai mare parte a creșterii exporturilor din Moldova rezultă din vânzări mai mari ale aceluiași produse pe aceleași piețe, diversificarea produselor a crescut.** Creșterea destinațiilor de piață la fel explică creșterea exporturilor observată în ultimii ani (Figura 23). De fapt, produsele noi au reprezentat 61% din creșterea exporturilor în ultimii ani. Cu toate acestea, exportatorii moldoveni nu demonstrează durabilitate suficientă (Figura 24). Conform celui mai recent studiu privind comerțul, probabilitatea ca un exportator să supraviețuiască mai mult de un an este mai mică de 50%. Cei care supraviețuiesc și sunt integrați pe piețele globale tind să fie firmele mai productive.

Figura 233. Structura creșterii exportului, 2006-17



Sursa: WITS.

Figura 24. Compoziția și durata exportului, 2010-17

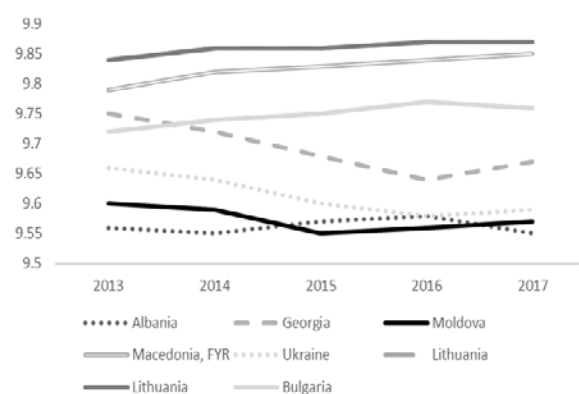


Sursa: WITS.

32. **Sofisticarea exporturilor Moldovei nu s-a schimbat mult din 2013 și este redusă în comparație cu regiunea.** Sofisticarea exporturilor din Moldova a stagnat la un nivel inferior din 2013 (Figura 25). Cu toate acestea, s-a îmbunătățit calitatea exporturilor de produse de top, în special vinul îmbuteliat, sucul de mere, părțile pentru scaune auto, cablurile coaxiale, nucile și băuturile spirtoase.

33. **Serviciile dominante în export au fost transportul, TIC și turismul.** Între anii 2000 și 2010 exporturile de servicii au crescut mai repede decât exporturile de bunuri, deși situația s-a inversat de atunci. Între anii 2010 și 2017 serviciile au crescut în medie cu aproape 7%, în timp ce exporturile de mărfuri au crescut cu 9,2%. Serviciile au un potențial considerabil de a stimula creșterea exporturilor, în special TIC, transport și turism.

Figura 25. Sofisticarea produselor, log, 2010-17



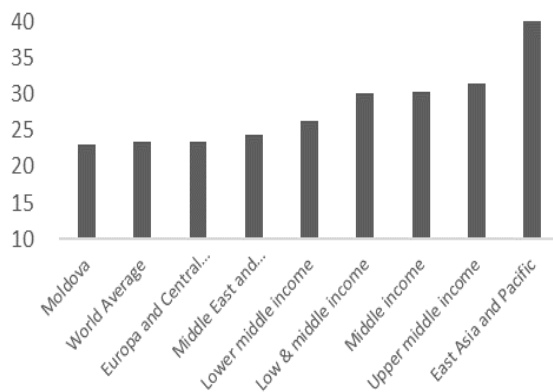
Sursa: WITS.

34. **Pentru a genera locuri de muncă și pentru a spori competitivitatea, serviciile sunt esențiale.**²² De exemplu, sectorul TIC al Moldovei are acum aproximativ 22.000 de angajați, iar exporturile nete de servicii informatice s-au dublat din 2011; ajungând în 2017 la 11% din totalul exporturilor de servicii. Totuși, în ceea ce privește numărul de produse TIC exportate, bazele de date internaționale numără doar 5, mult sub comparatorii regionali. În multe țări, efectele de transfer de beneficii din sectoare precum serviciile financiare și de afaceri, asistența medicală și turismul pot servi drept un factor important al productivității. Cu toate acestea, deși Moldova se compară bine cu țările comparabile, pentru a transforma TIC într-un motor de creștere, țara trebuie să abordeze mai întâi chestiuni precum deficitul de competențe; îmbunătățirea educației legate de TIC; și simplificarea codului muncii.²³

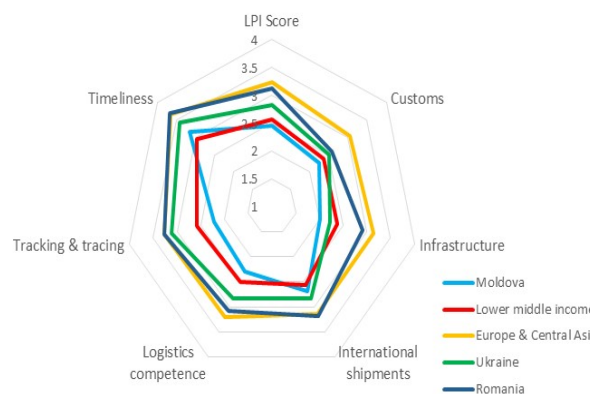
35. **Exporturile de servicii de transport nu sunt dezvoltate din cauza barierelor comerciale și a procedurilor, la fel ca și a infrastructurii inadecvate.** Transportul reprezintă 37% din totalul exporturilor de servicii. Drumurile și căile ferate din Moldova au fost prost întreținute, cu câteva excepții pentru a se adapta tendințelor în domeniul relațiilor comerciale și de schimb. Transportul terestru este deosebit de consumator de timp și merită eforturi comune de construire a infrastructurii și de extindere a capacității, în special la granița cu România (a se vedea *Nota de Politici privind Îmbunătățirea Eficienței în Finanțarea Sectorului Drumurilor*). Căile ferate au nevoie de o întreținere și reabilitare semnificativă a liniilor pentru a accelera accesul din UE către porturile cele mai apropiate. Cu necesități imense de spații de depozitare și două aeroporturi slab funcționale (Chișinău și Mărculești), exporturile prin intermediul transportului aerian sunt aproape inexistente în comparație cu țările din regiune. Durata de timp medie în care o tranzacție de export se realizează în Moldova este de aproape 12 ori mai mare decât în UE și țările vecine România și Ucraina, fiind exagerată de cele 48 de ore necesare pentru documentare, comparativ cu mai puțin de 2 ore în UE.

36. **Moldova trebuie să își îmbunătățească infrastructura existentă învechită.** Ponderea investițiilor în PIB-ul Republicii Moldova este puțin mai slabă decât în regiune per ansamblu și rămâne în urma țărilor cu un nivel de venit similar (Figura 26). În același timp, Indicele de Performanță Logistică clasifică Moldova în spatele vecinilor, iar cele mai slabe scoruri ale sale sunt în infrastructură, urmărirea mărfurilor în timp real și competențe logistice (Figura 27). Ucraina și România sunt cu mult înaintea Moldovei pe toți indicatorii analizați, ceea ce face mai greu pentru companiile moldovenești să concureze.

Figura 26. Formarea de capital brut, 2010-17 **Figura 27. Indicele de Performanță Logistica, 2018**
Medie, Procent din PIB



Sursa: UNCTAD



Sursa:

<https://lpi.worldbank.org/international/scorecard/radar/254/C/MDA/2018/C/ROM/2018>

Stimularea investițiilor străine directe și consolidarea sistemului de inovare

37. **Moldova trebuie să-și îmbunătățească climatul investițional și să reducă costurile de desfășurare a afacerilor.** Ca și exporturile, investițiile străine directe, de obicei, aduc noi tehnologii și inovații în management. Moldova trebuie să se concentreze acum pe facilitarea intrării în afaceri, o concurență mai echitabilă și supremația legii pentru a atrage mai multe ISD. În prezent, țara se află mult în urmă în atragerea investițiilor străine directe, care pot constitui o sursă importantă de creștere a productivității, ajutând industriile naționale să se apropie de frontiera tehnologică internațională. Premisa de bază referitoare la răspândirea efectelor ISD este că firmele străine sunt tehnologic superioare și pot transfera cunoștințe și inovații prin

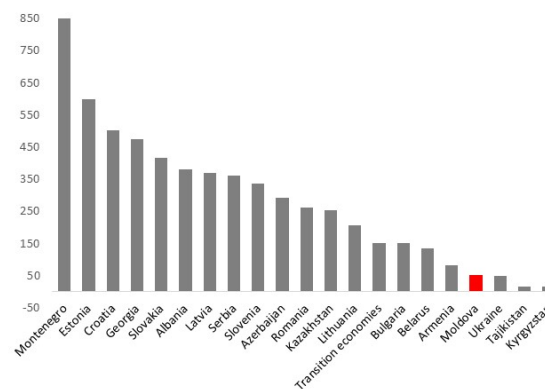
²² Institutul Global McKinsey.

²³ Banca Mondială. 2019. MET.

interacțiuni cu firmele naționale. Proprietatea străină este în general asociată cu o performanță mai bună în termeni de productivitate.²⁴ În Moldova, ultimul Studiu al Întreprinderilor a conchis că aproximativ 64.6 la sută din companiile străine²⁵ au investit în cercetare și dezvoltare, în comparație cu doar 4.2 la sută din companiile locale. O forță de muncă calificată ajută companiile să dezvolte și să adapteze tehnologii moderne la procesul de producție. În medie, aproximativ 50% din forța de muncă angajată în companiile străine are studii superioare, comparativ cu aproximativ 28% pentru companiile autohtone.

38. Pe parcursul ultimului deceniu, ISD pe cap de locuitor în Moldova au fost printre cele mai joase din regiune (Figura 28). În ultimii ani, ISD brute au scăzut dramatic, de la 12% din PIB în 2008 la mai puțin de 3%. Frauda bancară practic a stopat investițiile străine directe. Unele investiții raportate ca investiții străine directe pot de fapt fi resurse cu originea în Moldova și apoi canalizate prin în alte țări. O pondere mare a ISD din Olanda și Cipru a fost îndreptată la scăderea împrumuturilor intra-companie și a capitalului propriu, cât și la majorarea profiturilor reinvestite. După fraudă bancară, aceasta din urmă este principala sursă de ISD în Moldova. Datorită investițiilor dinamice recente în Zonele Economice Libere (Boxa 1), investițiile străine directe se îndreaptă din ce în ce mai mult spre activități de producere (21,4% din totalul anului 2017, în comparație cu 28,9% investite în industria financiară, asigurări și comerț), dar stocul de ISD este încă modest în raport cu țările comparabile.²⁶

Figura 28. Stocul de ISD pe cap de locuitor, 2017, USD curent



Sursa: UNCTAD.

²⁴ Banca Mondială. 2019. MEȚ

²⁵ Companiile străine sunt definite ca firme cu 10% sau mai mult de proprietate străină. Folosind o măsură mai strictă a proprietății străine (de 50% sau mai mult de proprietate străină) rezultă că 81% din companiile străine au investit în cercetare și dezvoltare, față de doar 6% din firmele aflate în proprietate autohtonă.

²⁶ Banca Mondială, Studiu privind comerțul. 2016. și MEȚ. 2019.

39. **Investițiile greenfield sunt rare.** În decursul ultimului deceniu, Moldova a beneficiat de doar 85 de proiecte greenfield - mai puțin de jumătate din numărul primit de următorul cel mai mic destinatar, Macedonia de Nord, și doar o mică parte din cele 2.264 proiecte din România, cel mai de succes recipient comparabil.²⁷ Numai în ultima perioadă majoritatea investițiilor greenfield au fost îndreptate în ZEL-uri și au fost asociate cu diversificarea exporturilor. Conform Strategiei Naționale de Atragere a Investițiilor 2016-20,²⁸ investițiile în mașini electrice, chimicate, îmbrăcăminte și încălțăminte, și echipament tehnic, optic și medical generează mai multe exporturi decât sectoarele tradiționale.

Boxa 1. Zonele Economice Libere din Moldova

Moldova are în prezent șapte zone economice libere, care oferă investitorilor numeroase beneficii, cum ar fi facilitățile fiscale. ZEL-urile nu aderă la cadrul existent de ajutor de stat, iar în conformitate cu Acordul de Asociere cu UE, Moldova trebuie să alinieze toate schemele de ajutor de stat la zonele economice libere până în 2024. Stimulentele fiscale pentru firmele rezidente în ZEL-uri trebuie considerate ca ajutor de funcționare, care este în principiu interzis de cadrul existent de ajutor de stat și poate distorsiona alocarea resurselor economice. În plus la ZEL-uri, Moldova are și nouă parcuri industriale, un aeroport internațional și un terminal portuar pe apă, care oferă avantaje similare.

În ultimii ani, investițiile străine directe au fost în general legate de ZEL-uri. Cu exporturile din ZEL-uri estimate la 25% din totalul exporturilor de mărfuri în perioada 2015-17 și o creștere de cinci ori a forței de muncă, ZEL-urile sunt considerate ca fiind centre importante pentru transfer de tehnologie, creșterea competențelor și efecte de transfer de beneficii pentru economie.

Cu toate acestea, experiența internațională a ridicat întrebări cu privire la efectele de transfer de beneficii, productivitatea și câștigurile de competitivitate generate de ZEL-uri. De exemplu, abilitățile necesare pentru îndeplinirea majorității sarcinilor se referă la etapele de producție cu o mică valoare adăugată și tind să fie operații manuale repetitive. De exemplu, primele 10 articole de export cu cea mai mică valoare adăugată din China includ componente electronice, echipamente de telecomunicații, echipamente de birou și elemente și dispozitive electronice (Koopman, Wang și Wei 2008). Exporturile cu cea mai mari valoare adăugată locală sunt produsele agricole, textilele de cânepă, mașinile de prelucrare a metalelor și exporturile de metal prelucrat. Acest lucru validează Studiul Mondial Bancii Mondiale privind comerțul Moldovei, din 2016, care a găsit puține câștiguri de dinamică din partea ZEL-urilor.

Cu toate acestea, dinamismul recent al ZEL-urilor arată că, atunci când politicile sunt de susținere și obstacolele legate de infrastructură sunt depășite, întreprinderile devin mai productive. Acest lucru este deosebit de important pentru procedurile logistice și vamale. Procedurile vamale și de acordare a licențelor de import îndelungate rezultă în erodarea productivității companiilor. Extinderea instituțiilor și politicilor eficiente legate de ZEL-uri în restul țării, în special a celor ce țin de administrarea vamală și facilitarea afacerilor, ar putea favoriza creșterea economică.

Sursa: Banca Mondială, MEȚ 2019.

40. **Investițiile străine directe ar putea contribui mai mult la dezvoltarea Moldovei, dacă ar exista mai multe efecte interne de transfer de beneficii și care ar fi de o valoare adăugată mai mare.** Efectele de transfer de beneficii din actualul fond de investiții străine directe sunt limitate. Încurajarea dezvoltării furnizorilor locali și instruirea lucrătorilor ar putea ajuta la conectarea companiilor naționale cu investitorii din ZEL-uri prin intermediul lanțurilor de aprovizionare sau a subcontractării. Încurajarea rețelelor de afaceri și a clusterelor între ZEL-uri și restul teritoriului țării prin dezvoltarea unei game complete de servicii tehnice și de sprijin; dezvoltarea de servicii tehnice și de sprijin pentru a încuraja gruparea și crearea de rețele între rezidenții ZEL-urilor și restul economiei ar putea contribui la creșterea valorii adăugate în întreaga economie. Cu toate acestea, atragerea investițiilor străine directe pentru exporturile mai sofisticate (de o etapa de producție cu o valoare adăugată înaltă) necesită consolidarea competențelor și a supremației legii în țară. Upstream-ul, adică distanța medie până la utilizatorul final, este corelat negativ cu dezvoltarea financiară relativă, disponibilitatea de competențe și supremația legii, care este un indicator al puterii instituțiilor contractante din țară.²⁹

41. **În timp ce inovația în sine este mai puțin critică pentru economiile bazate pe factori, procesele de absorbție și transfer de tehnologie pot explica performanța nesatisfăcătoare a exporturilor și investițiilor străine directe, și lipsa unor efecte externe pozitive.** Calitatea capitalului uman reprezintă o problemă importantă pentru absorbția inovației și tehnologiei (a se vedea Nota de Politici privind Învățământul). În consecință, față de UE, în Moldova există foarte puține inovații și se produc foarte puține active intangibile. Moldova are astfel una din cele mai mici clasări în Indicele Global de Inovare (IGI), iar

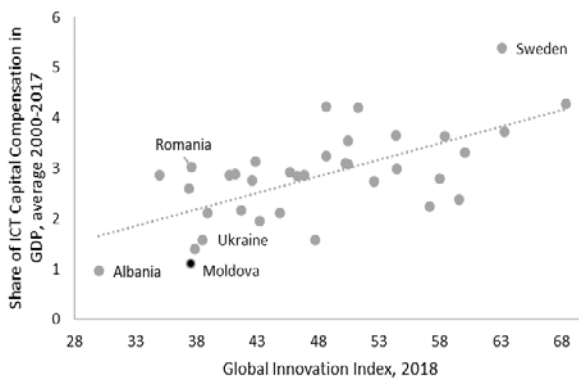
²⁷ Banca Mondială. 2019. MEȚ

²⁸ https://mei.gov.md/sites/default/files/snaipe_2016-2020_eng.pdf

²⁹ Antras și alții. (2012)

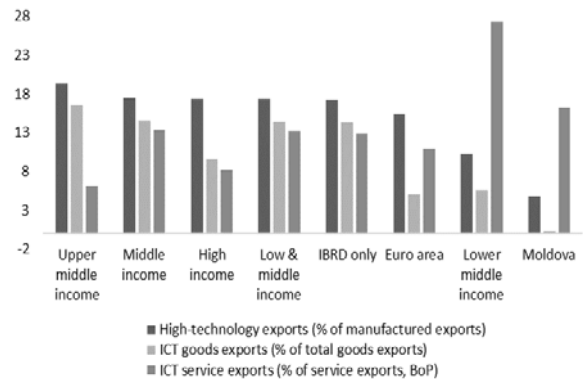
ponderea capitalului TIC și randamentul acestuia este la cel mai jos nivel comparativ, cu excepția Albaniei (Figura 29). Ca urmare, Moldova exportă foarte puține produse de tehnologie înaltă și bunuri TIC (Figura 30).

Figura 29. TIC și Indicele Global de Inovare, 2018



Sursa: Indicele Global de Inovare.

Figura 30. Exportul produselor de tehnologie înaltă și bunurilor și serviciilor TIC, 2017



Sursa: Indicatorii de Dezvoltare Mondială.

42. **Lipsa unei politici pe termen lung și neglijarea finanțării sectorului au făcut ca o mare parte din infrastructura de cercetare a Moldovei să fie depășită și au împiedicat legăturile moderne între industrie și știință.** După atingerea maximului de 0,55 la sută din PIB în 2005, până în 2017, cheltuielile pentru cercetare și dezvoltare au scăzut la 0,3 la sută (Tabelul 2). Având în vedere emigrația și exodul de creiere din Moldova, numărul de cercetători la un milion de locuitori este mult sub cel al țărilor comparabile. Ponderea populației cu studii vocaționale este relativ mare, dar doctoranzi noi la 1.000 de persoane în vârstă de 25-34 ani sunt la mai puțin de 20% din media UE. Moldova are dificultăți în atragerea și reținerea studenților și cercetătorilor străini; nivelul de învățământ oferit de universitățile locale nu corespunde așteptărilor pieței, iar condițiile în general nu sunt atractive. Investițiile joase în cercetare și dezvoltare mențin infrastructura de cercetare subdezvoltată, deși anumite rețele și baze de date TIC sunt disponibile cercetătorilor.

43. **Producția de active necorporale și exporturile de produse de înaltă tehnologie este în mare măsură corelată cu investițiile întreprinderilor în resurse umane, cercetare și dezvoltare și infrastructură TIC.** Multe întreprinderi din Moldova nu utilizează TIC în operațiunile de afaceri de zi cu zi. Persoanele angajate care folosesc internetul și computerul zilnic sunt foarte puține în Moldova, în timp ce prezența companiilor moldovenești în internet este numai la 25% din nivelul companiilor germane și la 50% în comparație cu cele române sau ucrainene (Figura 31). Densitatea cercetătorilor din sectorul de afaceri este, de asemenea, cea mai scăzută din regiune. Moldova are doar 73 de cercetători angajați de întreprinderi la un milion de locuitori.³⁰ În medie, întreprinderile sunt responsabile pentru doar 20% din totalul cheltuielilor pentru cercetare și dezvoltare, în timp ce în majoritatea țărilor UE (cu excepția României și Bulgariei), acestea reprezintă mai mult de 40%. Numărul cercetătorilor moldoveni este, de asemenea, în scădere.

44. **Moldova are încă un drum lung de parcurs pentru a ajunge din urmă țările dinamice cu venituri medii în ceea ce privește traducerea efortului său modest de cercetare și dezvoltare în câștiguri economice.** În Slovenia, de 32 de ori mai mulți tehnicieni lucrează în cercetare și dezvoltare decât în Moldova, ceea ce explică incapacitatea de a dezvolta noi produse și procese de producție. În ultimii zece ani, Moldova a solicitat numai 26 de brevete la EPO și USPTO - cel mai mic număr din regiune. Cheltuielile pentru crearea conținutului original de divertisment și artistic, care ar putea fi licențiat sau protejat prin drepturi de autor, proiectarea de noi produse de servicii financiare, proiecte noi de arhitectură și inginerie sau cercetare și dezvoltare în domeniul științelor sociale și umaniste este aproape inexistentă.

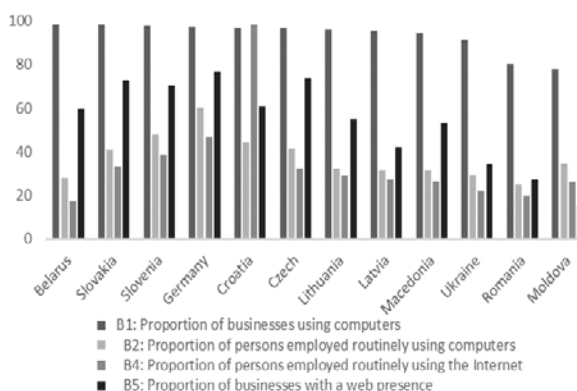
Tabelul 2. Indicatori TIC selecți

Figura 31. Utilizarea TIC de către companii (2015)

³⁰ Raportul UNESCO privind Știința – În direcția 2030, <file:///C:/Users/WB333070/Downloads/235406eng.pdf>.

	R&D expenditure (% of GDP)	Patent applications	Industrial design applications	Trademark applications	Scientific and technical journal articles
High income	2.5	1388927	332200	1636136	1411361.95
IBRD only	n/a	1564421	791415	1525233	917780.4
Low & middle income	1.4	1556008	794610	3437693	891992.786
Middle income	0.6	1555702	793822	1481102	886566.598
Upper middle income	1.8	1480038	749872	2909919	713399.095
Euro area	2.1	106987	124290	344787	410882.8
Lower middle income	1.4	75664	43950	639016	172760.366
Moldova	0.3	155	902	4291	295.4

Sursa: UNCTAD.



Sursa: UNCTAD.

45. **Dacă este vorba de trecerea la o economie bazată pe inovare, Moldova nu are altă posibilitate decât să se angajeze în reforme fundamentale și să majoreze în mod drastic investițiile de către companii în cercetare și dezvoltare.** În plus, întreprinderile au nevoie de stimulente mai puternice pentru a investi în cercetare și dezvoltare, înrădăcinate într-un mediu favorabil afacerilor, care conduce la o economie de piață de succes. Aceasta, la rândul său, va cere țării să lupte cu determinare cu corupția și să elimine structurile de proprietate și control oligarhic.

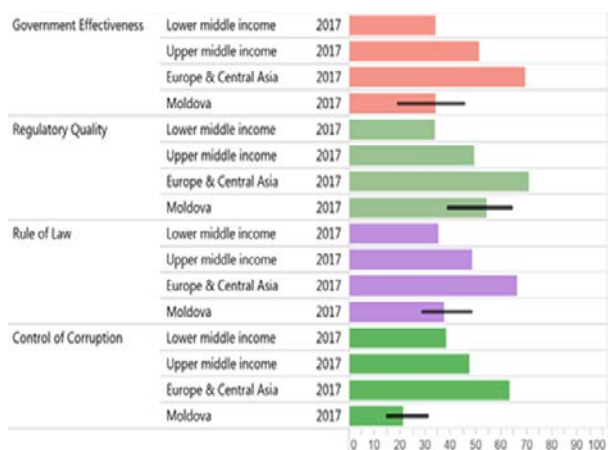
Consolidarea guvernării și a politicii în domeniul concurenței

46. **Pentru a avansa spre o economie bazată pe eficiență, Moldova ar trebui să se concentreze pe reducerea distorsiunilor și pe încurajarea concurenței loiale.** O economie de piață funcțională și cu piețe competitive este crucială pentru a concura în comerțul mondial. Sunt necesare politici eficiente complementare pentru concurență, reglementarea pieței și investiții în capitalul uman pentru a facilita cu succes comerțul. Pentru aceasta, Moldova trebuie să-și redreseze instituțiile, să abordeze prezența mare a statului în economie și interesele de grup.

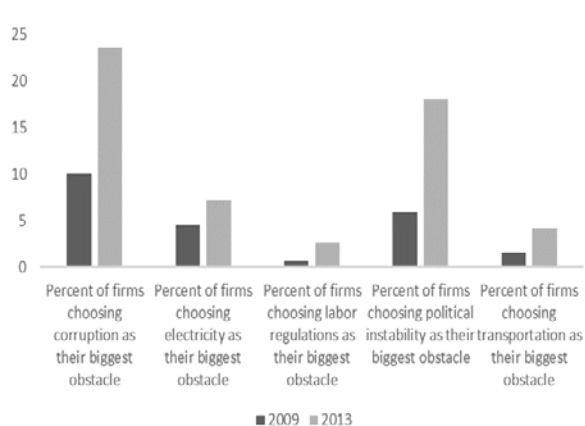
47. **Moldova nu este evaluată bine în ceea ce privește eficacitatea guvernării** (Figura 32). Indicatorii Băncii Mondiale privind guvernarea specifică lacune particulare în controlul corupției, consolidarea statului de drept, îmbunătățirea calității reglementărilor și eficacității guvernului în general. Moldova rămâne în urma țărilor din regiunea EAC cu aproximativ 35 de puncte procentuale în clasamentul indicatorilor de guvernare. Atât în Raportul Forumului Economic Mondial privind Competitivitatea Globală, cât și în studiul Băncii Mondiale-BERD privind mediul de afaceri și performanța întreprinderilor (BEEPS), 40% dintre întreprinderi identifică acum corupția drept principala lor preocupare (Figura 33). Studiul privind costul de desfășurare a afacerii a demonstrat că intervenția guvernului în activitatea de afaceri a crescut. Doar 6% dintre companii consideră că legile tratează în mod echitabil întreprinderile - iar 44% menționează că legile sunt aplicate selectiv.

Figura 32. Indicatorii mondiali privind guvernarea, 2018

Figura 33. Constrângerile cele mai problematice, 2009 și 2013



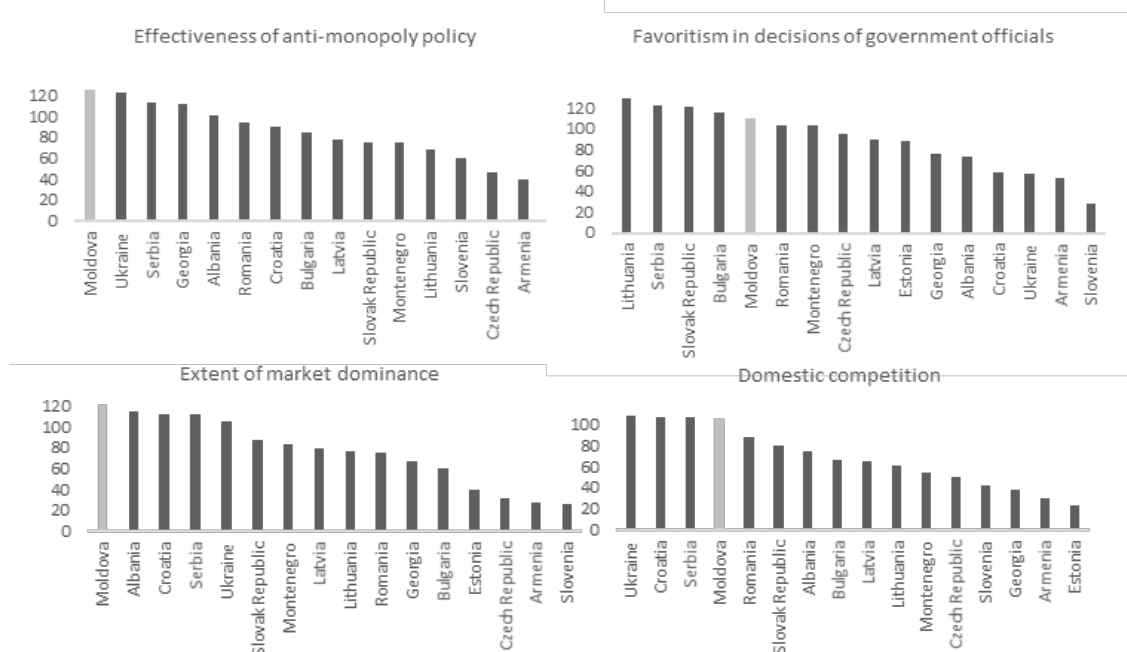
Surse: Indicatorii de Dezvoltare Mondială, Banca Mondială.



Surse: Banca Mondială și BERD, baza de date BEEPS.

48. Instituțiile subdezvoltate și politizate încurajează concurența neloială și subminează competitivitatea. Puterea de reglementare a statului este văzută ca fiind utilizată pentru concurența neloială. Conform Indicelui Global de Competitivitate 2017-2018 (IGC), Moldova înregistrează un scor slab privind eficacitatea politicii anti-monopol; un număr mic de companii domină piața internă. De asemenea, se situează pe locurile inferioare din clasamentele privind favoritismul din partea oficialilor guvernului și nivelul de concurență internă (Figura 34). Printre țările din regiune, plasarea Republicii Moldova pe majoritatea indicatorilor IGC este foarte joasă. Există dovezi clare că prezența substanțială a statului în economie este dăunătoare competitivității și creșterii productivității. Competitivitatea suferă din diferite cauze, inclusiv (i) un mare număr de întreprinderi de stat (ÎDS); (ii) lipsa unei politici eficiente de ajutor de stat; (iii) controale ale prețurilor și restricții anti-concurențiale; și (iv) aplicarea insuficientă a mecanismelor antitrust.³¹ Țările cu o mai mică reglementare a piețelor de produse tind a fi mai productive și competitive.

Figura 34. Indicatori selecți privind competitivitatea globală, 2017-18



Sursa: Forumul Economic Mondial.

49. Numărul și impactul ÎDS în Moldova sunt de la dublu la triplu în comparație cu țările vecine.³² Întreprinderile de stat sunt active în cel puțin 19 sectoare în care participarea privată este viabilă din punct de vedere economic; media OECD este de 14 sectoare. ÎDS angajează între 7 și 24 la sută din forța de muncă, iar activele acestora reprezintă între 14 și 32 la sută din PIB. Cu toate acestea, ele au o productivitate mai mică pe angajat (Figura 35 și Figura 36), și demonstrează o creștere mai lentă a productivității. În cele

³¹ Banca Mondială. 2019. MET.

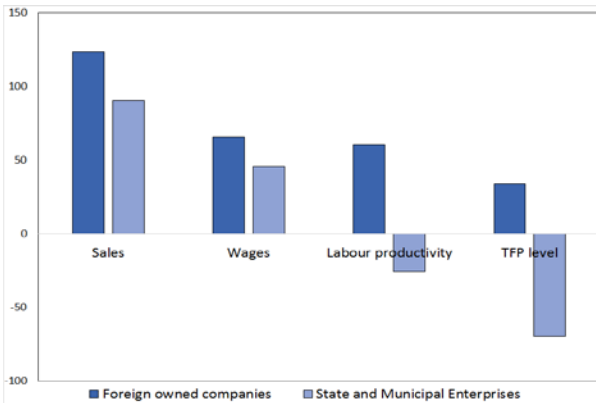
³² Banca Mondială. 2019. MET.

din urmă, între anii 2010 și 2016, creșterea productivității totale a factorilor (PTF) pentru firmele străine a depășit cu 3 puncte procentuale atât întreprinderile de stat și municipale, cât și companiile private autohtone.

50. **Cu toate că piețele tind să fie mai concentrate în economiile mici, Moldova este o excepție clară și există sectoare care pot fi acoperite eficient de companiile sectorul privat.** Potrivit BEEPS (2013), 47% dintre producători prezintă comportament oligopolist, iar alte 12% sunt monopolii și duopolii. În cel puțin jumătate din sectoarele economice în care activează, întreprinderile de stat au mai mult de 50% din cota de piață. Majoritatea acestor sectoare ar beneficia de mai multă participare privată. De exemplu, pe lângă industriile de rețea, întreprinderile de stat se ocupă de producția de vin, filme artistice, telecomunicații, tutun, jocuri de noroc, produse farmaceutice, transporturi urbane de călători și producția de produse alimentare și băuturi. Majoritatea întreprinderilor de stat lucrează în pierdere și necesită ajutor guvernamental substanțial. Unele dintre cele mai mari întreprinderi de stat primesc finanțare prin garanții de împrumut sau beneficiază de beneficii fiscale și subvenții care nu sunt disponibile companiilor private, iar regulile de rambursare nu sunt ordinar strict. De asemenea, întreprinderile de stat pot beneficia de anularea restanțelor fiscale și altor datorii, ceea ce le permite să mențină prețurile joase în mod artificial, în detrimentul firmelor private.

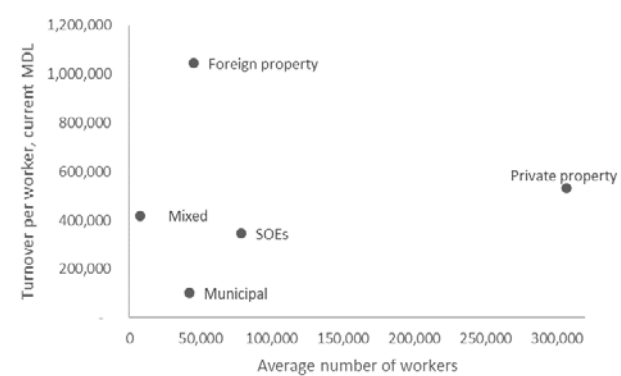
51. **Ajutorul de stat este de patru ori mai mare decât recomandă UE.** În anii 2016-17, ajutorul de stat a consumat mai mult de 4% din PIB, în comparație cu o medie de mai puțin de 1% în UE. Ajutorul de stat produce beneficii companiilor sau sectoarelor în formă de scutiri, reduceri, amânări, reeșalonări sau iertare de impozite. Ajutoarele pentru dezvoltarea orizontală și regională, de regulă, dăunează mai puțin mediului concurențial și, prin urmare, sunt mai acceptabile decât ajutorul sectorial.

Figura 35. Diferențele procentuale medii, companii private și ÎDS, anii 2010-16



Sursa: Banca Mondială.

Figura 36. Performanța agenților economici în dependență de forma de proprietate, 2015



Sursa: Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova.

52. **Ajutorul de stat și facilitățile oferite pentru investiții nu sunt monitorizate în mod adecvat; nici nu sunt evaluate ex-post.** Evaluările ajutorului ex-ante³³ și ex-post sunt necesare pentru a stabili dacă schema și-a atins obiectivele și, de asemenea, pentru a limita distorsiunile de piață în ceea ce privește comerțul și concurența. Pentru Moldova, clarificarea obiectivelor de politici privind ajutorul de stat și colectarea datelor detaliate la nivel de firmă ar permite să se evalueze dacă ajutorul de stat este eficient și cum afectează el piețele. Într-adevăr, odată cu ajutorul de stat de aproximativ 1% din PIB fiind direcționat către întreprinderile de stat care furnizează servicii de bază, este imperativ să se asigure transparență și responsabilitate. Cu toate acestea, odată cu lansarea portalului ajutorului de stat, raportarea și monitorizarea se îmbunătățesc. Este esențială generarea unei transparențe suficiente pentru a garanta că ajutorul de stat în Moldova nu distorsionează concurența.

53. **Există, de asemenea, întrebări dacă controlul prețurilor în comerț distorsionează libera piață și restricțiile.** Având în vedere distorsiunile de reglementare și lipsa concurenței, prețurile de consum ale produselor alimentare par a fi mai mari în Moldova decât în țările OCDE. Guvernul reglementează o gamă largă de prețuri și marje de vânzare cu amănuntul, ceea ce determină alocarea ineficientă a resurselor și costuri guvernamentale ridicate pentru susținerea acestei politici. Aproximativ 13 produse și o gamă largă de

³³ În plus față de un volum semnificativ de ajutor de stat care lipsește din totalul raportat oficial pentru anul 2016, Consiliul Concurenței a revizuit și a autorizat doar 2% din valoarea totală raportată.

marje de vânzare cu amănuntul³⁴ sunt reglementate. De asemenea, guvernul controlează marjele de vânzare cu amănuntul a medicamentelor, eliberate cu și fără prescripție. Deoarece plafoanele de prețuri pot reduce calitatea sau inovarea, pot împiedica concurența din partea unor firme mai eficiente și pot încuraja abuzul de putere de piață sau a rentei urmărite, ar trebui considerate alternative mai puțin distorsionante (de exemplu, eliminarea restricțiilor la import, măsuri anti-monopoliste).

54. Neutralitatea competitivă este esențială pentru tranziția unei țări către economia de piață și crucială pentru alocarea eficientă a resurselor de către sectoare și firme. Neutralitatea competitivă implică faptul că (i) pe o anumită piață toate întreprinderile, publice sau private, interne sau externe, se supun acelorași reguli și că (ii) nici unul din actori nu are avantaje competitive care nu sunt disponibile tuturor concurenților efectivi sau potențiali - cum ar fi ajutorul guvernamental pentru întreprinderile de stat datorită legăturilor de proprietate. Având în vedere amprenta semnificativă a economiei de stat în economie, oferirea unui avantaj competitiv poate denatura grav piața. Atunci când numeroase întreprinderi de stat sunt active pe piață, este necesar să se garanteze că acestea vor fi ghidate de același cadru de stimulare ca și actorii privați. În caz contrar, avantajul lor competitiv poate limita capacitatea jucătorilor privați de a intra pe piață sau de a se extinde; poate reduce stimulentele pentru creșterea productivității și crearea de locuri de muncă; și acordă întreprinderilor de stat avantaje directe sau indirecte care nu sunt disponibile firmelor private³⁵.

55. Dacă Moldova dorește să-și accelereze convergența cu țările cu venituri medii și mari, este necesară o strategie tripartită: de a proteja stabilitatea, de a revitaliza productivitatea și creșterea sectorului privat și de a consolida creșterea favorabilă incluziunii. Notele de politici care urmează oferă un rezumat al provocărilor și recomandărilor de politici pentru 18 domenii care se înscriu în obiectivele strategiei tripartite de protejare a stabilității, de revitalizare a productivității și creșterii sectorului privat și de consolidare a incluziunii creșterii economice.

³⁴ Sectoarele afectate sunt: îngrijirea sănătății și medicina, transportul și depozitarea, prelucrarea produselor agricole și alimentare, electricitatea, apa și canalizarea, furnizarea de gaz și vânzarea cu amănuntul a petrolului și a tutunului.

³⁵ OCDE. 2011. *Neutralitatea Competitivă și Întreprinderile de Stat*.



Note de Politici Moldova 2019

Susținerea Stabilității și Revitalizarea Creșterii

Ameliorarea Mediului de Afaceri și Competiției de Piață

Mesaje cheie

Moldova întreprinde încercări semnificative pentru a reforma mediul de afaceri și clasamentul Moldovei în raportul Doing Business 2019 ține cont de aceste succese. Procedurile privind insolvența, procedurile voluminoase de obținere a autorizațiilor de construcție și de conexiune la rețelele electrice – elemente importante pentru investițiile noi, necesită perfecționări în continuare. Sondajul privind costul de desfășurare a afacerii identifică de asemenea preocupări ale sectorului privat: inspecțiile din partea autorităților statului, concurența neloială, lipsa de competențe, reglementarea muncii și accesul la finanțare. În ciuda numeroaselor acorduri de liber schimb, logistica existentă împiedică dezvoltarea comerțului, iar prețurile indicative utilizate pentru evaluarea vamală reduc competitivitatea bunurilor interne. Infrastructura pentru siguranța alimentară în ceea ce privește produsele de origine animală nu permite, de asemenea, acreditarea pentru export. Achizițiile guvernamentale sunt percepute ca fiind non-transparente și neatractive din motive de management financiar slab. Guvernul continuă să intervină puternic pe piețe, prin prezența mare a ÎDS, ajutorul de stat, și reglementarea prețurilor și a marjelor de profit pentru un anumit spectru de produse. Mai mult, aceste activități sunt aparent ineficiente - prețurile acestor produse sunt mai mari în Moldova decât în țările comparabile.

Acțiuni cheie

- Revizuirea politicilor de control al prețurilor în baza evaluărilor în profunzime a pieței și elaborarea de reforme pentru a stimula concurența. Modernizarea registrului privind ajutorul de stat și punerea acestuia la dispoziția publicului.
- Reducerea prezenței statului pe piețe în care nu există dovezi privind eșecurile pieței, care ar solicita intervenția guvernului. Ar trebui explorate alternative pentru întreprinderile de stat, cum ar fi parteneriatele public-private, pe piețe în care prezența guvernului poate fi justificată.
- Dezvoltarea înregistrării on-line a afacerilor. Toate entitățile guvernamentale, fără excepție, trebuie să efectueze emiterea electronică a permiselor și licențelor de afaceri, pentru a beneficia de noul ghișeu electronic unic. Serviciile și registrele de afaceri guvernamentale trebuie să fie toate digitizate, în special serviciile fiscale. O monitorizare centrală puternică a reformelor în materie de inspecții este necesară, pentru a asigura schimbarea stimulentei și a comportamentului instituțional al inspectoratelor.
- Crearea unui depozitar online al situațiilor financiare ale companiilor.
- Eficientizarea logisticii vamale și obținerea acreditării laboratoarelor naționale pentru exporturile în UE.
- Reducerea tarifelor maxime și eliminarea restricțiilor privind comerțul cu servicii pentru îmbunătățirea regimului comercial.
- Intensificarea eforturilor de reducere a corupției în achizițiile publice pentru a permite tuturor firmelor să aibă acces deschis la contractele guvernamentale și să promoveze utilizarea achizițiilor digitale și contractării deschise pentru a spori transparența acordării de contracte și condiții comerciale atractive ale licitațiilor publice.

Situația curentă în Moldova

Intrarea, ieșirea și operațiunile

Progresul Moldovei privind ameliorarea mediului de afaceri a fost neuniform. Potrivit raportului Doing Business 2019, Moldova ocupă în prezent locul 47 din cele 190 de țări, evaluate în ușurința de a desfășura afaceri. Cele mai slabe plasări sunt la capitolele - obținerea

permiselor de construire (locul 172), conectarea la rețelele de energie electrică (locul 81), executarea contractelor (locul 69) și soluționarea insolabilității (locul 68). În ultimii ani, Moldova a adoptat mai multe reforme pentru a reduce barierele în calea intrării în afaceri și la moment se situează pe locul 14 din toate țările în deschiderea unei afaceri, chiar dacă înregistrarea online încă nu este disponibilă. Ieșirea din afaceri constituie o problemă cronică

- procesul este complicat și prohibitiv pentru firme. În 2017, mai multe legi au fost modificate pentru a raționaliza procesul prin anularea a opt pași din procedurile de lichidare a companiei. Cu toate acestea, încă nu există dovezi ale impactului reformei în practică. Efectele reformei date trebuie studiate, pentru a identifica noi modalități de optimizare a procesului.

Indicele competitivității globale (ICG) 2017/2018 subliniază performanța slabă a Republicii Moldova în politicile privind concurența, gradul de dominare pe piață și povara reglementării din partea statului. Din cele 14 economii EAC, Moldova a avut cel mai mic scor pe multe dimensiuni ICG. Conform sondajului privind costul de desfășurare a afacerii, între anii 2010 și 2017 costul de intrare și operare a afacerii în Moldova s-a redus, însă toate celelalte elemente s-au înrăutățit. În special, capitolele de îngrijorare au ținut de probleme cu incertitudinea, practicile ne-etice, accesul la finanțare și problemele pieței muncii. Firmele au raportat că petrec acum mai mult timp în discuții cu autoritățile statului, indicator care a scăzut la 7,9% în anii 2016 și 2017, dar a crescut până la 10% în 2018. Sondajul anual privind costul de desfășurare a afacerii continuă să raporteze că întreprinderile consideră că inspecțiile sunt concepute pentru a crea avantaje nelocale pentru concurenți. Guvernul a început să reformeze autoritățile de control, reducând numărul acestora de la 58 la 18 și adoptând reguli bazate pe risc pentru planificarea și efectuarea inspecțiilor, dar pentru a evalua cât de bine funcționează reforma în practică, aceasta trebuie să fie monitorizată, pentru a se asigura că comportamentul și stimulentele instituționale se schimbă. Această reformă va necesita o supraveghere și un management guvernamental puternic.

Reforma autorizațiilor și licențelor a redus în mod semnificativ numărul de autorizații solicitate, iar în iulie 2018 a fost lansat un ghișeu electronic unic de emitere a autorizațiilor. Pe baza acestei simplificări semnificative și a progresului tehnologic, guvernul trebuie acum să se asigure că instituțiile sale utilizează sistemul în mod eficient, prin trecerea la proceduri electronice și pentru a evita dublarea proceselor.

Transparența companiilor continuă să fie o problemă. Nu există o bază de date, publică sau privată, pe care investitorii și partenerii de afaceri să le poată consulta pentru a evalua calitatea posibililor parteneri de afaceri moldoveni. Deși o nouă lege privind contabilitatea și auditul impune crearea unui depozitar public de situații financiare, acest proces încă nu a început. Un astfel de depozitar ar promova în mod semnificativ transparența companiilor, ar facilita

legăturile comerciale și ar deschide noi căi pentru întreprinderile locale în căutarea piețelor și partenerilor străini.

Comerțul și accesul pe piețe

Deschiderea comercială a Moldovei (estimată după suma exporturilor și importurilor ca pondere în PIB) a depășit deschiderea comparatorilor regionali, dar ultimul deceniu a înregistrat o decelerare a integrării comerciale. În general, regimul comercial este deschis: Republica Moldova a semnat acorduri de liber schimb (ALS) cu peste 40 de țări, dintre care unul (ALSAC) cu cele 28 de state membre ale UE. Cu toate acestea, în pofida unor progrese în ceea ce privește ameliorarea operațiunilor comerciale, există încă probleme cu inspecții excesive la frontieră, cerințe neclare și imprevizibile și un grad ridicat de discreție a personalului autorizat. Serviciile logistice ineficiente, care ridică costurile și creează întârzieri și imprevizibilitate în comerțul internațional constituie, de asemenea, o preocupare. Importatorii se plâng în special de inspectarea și eliberarea mărfurilor de la mai mulți importatori, consolidate într-un singur mijloc de transport. Ei ridică, de asemenea, problemele cu privire la evaluarea vamală a mărfurilor și aplicarea prețului indicativ. În pofida cerințelor OMC, aplicarea metodei de evaluare 6 este comună și nu este explicată în mod corespunzător companiilor de către autoritățile vamale, ceea ce face ca costurile tranzacționării să fie mai puțin previzibile.

Comerțul Moldovei în ultimii ani a fost marcat de creșterea fluxurilor comerciale cu UE, care este acum destinația pentru peste 65% din exporturile Moldovei. Cu toate acestea, nu toate produsele țării beneficiază de același regim de export. Produsele de origine animală nu pot avea acces la piețele UE, cu excepția cazului în care țara are acreditare la nivelul UE, care depinde de adoptarea de măsuri și sisteme pentru a asigura conformitatea cu standardele UE pentru siguranța alimentară. O astfel de măsură este adoptarea legilor care permit, de exemplu, incinerarea și co-incinerarea deșeurilor animale, dezvoltarea și acreditarea metodelor de testare de laborator, sau monitorizarea strictă a bolilor. Până în prezent, infrastructura pentru siguranța alimentelor și capacitatea autorităților moldovenești de a aplica procese care îndeplinesc cerințele UE nu sunt la nivel adecvat, reducând în mare măsură perspectivele întreprinderilor din sectorul produselor alimentare din Moldova de a exporta în UE.

Pe plan intern, companiile moldovenești percep accesul la achizițiile publice ca fiind netransparent, contractele guvernamentale mergând la companii care sunt afiliate politic. Mai

mult ca atât, lipsa plăților în avans și achitățile tardive din partea Guvernului pentru astfel de contracte, le face a fi neatractive din perspectiva managementului financiar, cauzând datoriile adiționale și falimentări pentru companii, sau creșterea prețurilor pentru a compensa aceste efecte. Ordinea dată de idei ar putea crea o situație în care guvernul va achita prețuri mai mari decât cele pe care le poate oferi piața. Sistemul de achiziții publice necesită a fi evaluat adițional pentru a identifica modalitățile pentru transformarea acestuia într-un instrument efectiv pentru dezvoltarea sectorului privat și sporirea eficacității cheltuielilor publice.

Competiția și ajutorul de stat

Concurența pe piață continuă să reprezinte o provocare pentru dezvoltarea sectorului privat. În cel puțin jumătate din toate sectoarele, întreprinderile de stat controlează mai mult de jumătate din cota de piață estimată. Prezenta lor extinsă subliniază necesitatea de a evalua modul în care activitatea ÎDS afectează performanțele pieței. ÎDS au (i) un monopol legal al serviciilor de transport feroviar și infrastructurii feroviare, al serviciilor poștale (de bază și expediere a coletelor) și al jocurilor de noroc; (ii) un monopol de facto asupra transportului de energie electrică; infrastructurii de telecomunicații și liniilor de teren; la fel ca și colectarea, tratarea și furnizarea apei; gările de transport de pasageri și infrastructura rutieră, și (iii) participare semnificativă pe piețele pentru importul, generarea, livrarea și vânzarea cu amănuntul a energiei electrice; pentru serviciile de internet; transportul aerian și serviciile de transport urban de călători; gestionarea deșeurilor; și mai multe sectoare de producție, cum ar fi produsele farmaceutice, anumite produse alimentare (făină de grâu), băuturi (vin) și sticlă (sticle).

ÎDS sunt active în sectoarele deja deservite de sectorul privat. Guvernul concurează direct cu sectorul privat, chiar dacă nu există indicații semnificative de eșecuri ale pieței, care ar putea să justifice investițiile publice. Concurența statului cu sectorul privat necesită o atenție deosebită, datorită posibilelor efecte negative asupra atragerii investițiilor necesare pentru a asigura o creștere durabilă.

Moldova acordă ajutor de stat la scară largă. În medie, pentru perioada anilor 2014-16, ajutorul de stat total al țării a constituit 4,3% din PIB; Consiliul Europei recomandă ca ajutorul de stat din partea statelor membre UE să fie mai mic de 1% din PIB. Ajutorul de stat contribuie la reducerea costurilor operaționale ale întreprinderilor, și în așa mod diminuează

stimulentele pentru inovare și, într-o oarecare măsură, favorizează anumite întreprinderi și sectoare specifice, în detrimentul schemelor orizontale ce ar facilita economia per ansamblu. Există, de asemenea, riscul ca ajutorul orientat anumitor sectoare să afecteze alocarea eficientă a resurselor între diferite sectoare. În perioada anilor 2014-16, aproape 22% din totalul de ajutor de stat din Moldova au avut un accent sectorial (în comparație cu procentul respectiv din UE de 3,2%). Stimulentele fiscale tind să fie țintite eronat, fără obiective clare, iar performanțele lor nu sunt monitorizate și gestionate corect, distorsionând astfel concurența.³⁶

Reglementarea prețurilor este un alt domeniu în care efectele impactului asupra pieței ar trebui evaluate cu atenție. Guvernul Republicii Moldova reglementează marjele și prețurile de vânzare cu amănuntul în mai multe sectoare, cum ar fi produsele alimentare esențiale, combustibilul și produsele farmaceutice; cu toate acestea, modul în care guvernul monitorizează conformitatea sau verifică costurile en gros nu este clar. În plus, în ciuda controlului marjelor produselor alimentare importante din punct de vedere social, moldovenii încă plătesc pentru ele cu circa 53% mai mult decât țările comparabile – reglementarea marjelor în condițiile în care există asimetrie informațională între autoritățile de reglementare și actorii de piață, conduce la costuri umflate pentru depășirea restricțiilor pentru mărimea marjelor și, consecutiv la prețuri mai înalte pentru consumatori.

Cum poate Moldova consolida mediul de afaceri

Intrarea, ieșirea și operațiunile

Moldova ar trebui să consolideze rezultatele recentelor reforme ale climatului de afaceri, pentru a face condițiile de operare în sectorul privat mai încurajatoare. La capitolul intrarea în afaceri, pasul important este ca înregistrarea afacerii să fie disponibilă on-line. În special, acest lucru poate facilita înregistrarea întreprinderilor de către membrii diasporei și investitorii străini

Guvernul trebuie să continue să utilizeze serviciul său electronic de ghișeu unic pentru autorizații și licențe - și să se asigure că toate entitățile sale au capacitatea de a emite documente on-line, fără posibilități de ocolire. Permițând mecanismele on-line să funcționeze în mod curent în toate entitățile va aduce beneficii uriașe în optimizarea birocrăției guvernamentale, eliminarea oportunităților de corupție și facilitarea interacțiunii dintre sectorul public și cel privat.

³⁶ Banca Mondială. 2019. Moldova – MET.

Consolidând reforma sistemului de inspecții din partea autorităților statului, guvernul trebuie să se asigure că acestea sunt implementate în mod corespunzător și, în special că stimulentele și comportamentul instituțional se schimbă. Remunerarea și stimulentele pentru inspectori trebuie revizuite, iar indicatorii de performanță să fie identificați pentru a se asigura că inspectoratele își direcționează eforturile spre realizarea impactului dorit. Supravegherea centrală a operațiunilor sistemului de inspecții trebuie să fie consolidată atât în ceea ce privește sistemele IT, cât și personalul respectiv, acordându-le acestora puteri suficiente pentru a se asigura că reformele nu sunt pierdute sau inversate.

Moldova trebuie să revizuiască relația dintre autoritățile publice locale și cele centrale, în ceea ce privește autorizarea afacerilor, și să se asigure că eforturile guvernului central de a eficientiza interacțiunile cu întreprinderile private nu sunt pierdute sau anihilate la nivel local. Procedurile locale de emitere a autorizațiilor de construcție necesită o atenție deosebită, pentru a le menține în conformitate cu noile cerințe legale. Autoritățile locale trebuie să se bazeze pe realizările guvernului central în domeniul IT și să aibă voința politică de a implementa reformele uniform în întreaga țară.

Crearea unui depozitar public al situațiilor financiare ale companiilor este o prioritate pentru atragerea investițiilor și facilitarea legăturilor companiilor naționale între ele și cu partenerii străini. Pe lângă beneficiile comerciale și de investiții, informațiile financiare transparente și accesibile publicului vor avea un impact direct asupra guvernării în sectorul privat, inclusiv prin reducerea corupției.

Moldova ar trebui să consolideze acum reformele ce țin de lichidarea afacerilor, care deja au fost adoptate. Impactul lor trebuie evaluat pentru a verifica modul în care acestea au contribuit la dinamica afacerilor și ce mai trebuie de făcut. Posibilitatea ieșirii clare și simple din afacere va contribui la atragerea capitalului investițional, de care Moldova are nevoie atât de mult.

Comerțul și accesul pe piețe

Moldova trebuie să eficientizeze în continuare logistica comercială pentru a se asigura că firmele sale pot tranzacționa cu ușurință peste hotare și pot răspunde cererii externe pentru produsele sale. Țara ar trebui să își reevalueze coridoarele comerciale și de transport, logistica și să analizeze modul în care autoritățile vamale pot facilita comerțul. Îmbunătățirea procedurilor vamale este esențială, în special pentru inspecția la frontieră bazată pe riscuri, prelucrarea loturilor mixte și controlul post-devamare. Punerea în

aplicare a comerțului electronic prin simplificarea procedurilor vamale pentru loturile mici, în special pentru export, ar trebui să reprezinte o prioritate în sprijinirea întreprinderilor mici și a firmelor nou înființate. Autoritățile ar trebui să își revizuiască în continuare practicile de evaluare a valorii în vamă și să aplice metodele de evaluare conform normelor OMC, făcând metoda de evaluare 6, aplicată în prezent, mai mult o excepție decât metoda de bază.

Accesul pe piețele externe trebuie să fie asigurat pentru toate produsele moldovenești, exportul de produse de origine animală fiind o prioritate, având în vedere importanța sectorului agricol pentru economie. Infrastructura pentru siguranța alimentară trebuie ridicată la nivel european. Va fi deosebit de important de a adopta legi care să permită incinerarea și co-incinerarea deșeurilor animale, rezultate din creșterea animalelor și prelucrarea produselor aferente; de a dezvolta și a acredita metodele de testare de laborator pentru a îndeplini cerințele europene; și de a pune în aplicare planurile naționale de monitorizare și prevenire a bolilor animale. Exporturile vor fi promovate în continuare prin inițiative precum reducerea tarifelor de vârf rămase și liberalizarea utilităților de bază.

Un sistem solid de achiziții publice poate reprezenta un stimulent semnificativ pentru dezvoltarea sectorului privat și, în același timp, o sursă de eficiență mai bună a cheltuielilor publice. Eliminarea corupției din sistemul de acordare a contractelor guvernamentale, inclusiv prin utilizarea contractării deschise și platformelor de achiziții digitale, aplicarea unei concurențe loiale și a mecanismelor adecvate de gestionare financiară în achizițiile publice sunt prioritățile majore.

Competiția și ajutorul de stat

Un climat investițional devine dinamic atunci când implicarea statului în operațiunile de afaceri - atât în calitate de agent economic cât și de autoritate de reglementare - este neutră față de concurență și nu constituie o barieră în calea participării sectorului privat acolo unde acesta este fezabil. Guvernul trebuie să se gândească strategic cu privire la modul în care poate stimula sectorul privat să sporească nivelul serviciilor în industriile reglementate, unde deja există investiții private. Asigurându-se că angajamentul său față de sectorul privat este transparent și condus de principii obiective de concurență, guvernul ar putea profita de legile care guvernează parteneriatele public-private adoptate în 2008, pentru a promova o mai bună integrare a sectorului privat.

Sunt necesare evaluări comprehensive ale pieței privind eficacitatea și eficiența reglementării prețurilor pentru a identifica posibilele motive pentru prețurile ridicate în Moldova. O reducere cu 10% a marjei preț-cost ar putea duce la o sporire cu 5 puncte procentuale a creșterii productivității muncii³⁷. (A se vedea Nota de Politici privind Ameliorarea mediului de afaceri și competiției de piață). Restricțiile actuale privind marjele și rentabilitatea trebuie revizuite simultan cu evaluarea mecanismelor de monitorizare a prețurilor de achiziție en-gros și a costurilor administrării acestora. În mod similar, ar fi recomandabil să se revizuiască restricțiile privind intrarea pe piață a firmelor și capacitatea de a concura, cum ar fi cerințele împovărătoare pentru import.

Consiliul Concurenței ar trebui să pledeze în continuare ca autoritățile publice să renunțe la forme de ajutor de stat sectoriale, în favoarea celor orizontale, care sunt mai favorabile pentru a stimula investițiile durabile (de exemplu, sprijin pentru IMM-uri, cercetare și dezvoltare, crearea de locuri de muncă, dezvoltarea regională și protecția mediului). Guvernul ar trebui să

revizuiască facilitățile fiscale și cheltuielile bugetare pentru a se asigura că sistemul fiscal este eficient și eficace. Acest lucru ar împiedica, de asemenea, discriminarea întreprinderilor eligibile în baza normelor privind acordarea ajutorului de stat. Stabilirea unui registru al ajutorului de stat, cu informații detaliate furnizate de autoritățile statului care acordă ajutor, este, de asemenea, esențială pentru a genera transparența necesară, care ar garanta că ajutorul de stat nu distorsionează concurența. Un pas de urmat ar fi îmbunătățirea bazei de date cu funcții mai puternice și punerea acestei informații la dispoziția publicului larg, sporind astfel responsabilitatea guvernării.

Această Notă de Politici a fost produsă de Banca Mondială pentru a informa dezbaterile de politici în Moldova. Această notă a fost pregătită de Galina Cicanci, Guilherme De Aguiar Falco, Georgiana Pop, Mariana Iooty and Seidu Dauda cu contribuții de la Eliza Niewiadomska și Andrei Rogac (BERD).

Constatările, interpretările și concluziile exprimate în cadrul acesteia nu neapărat reflectă viziunile Consiliului Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă.

Pentru orice întrebări privind această notă de politici, vă rugăm să contactați moldova_contact@worldbank.org.

OFICIUL BĂNCII MONDIALE ÎN MOLDOVA:
<http://www.worldbank.org/en/country/Moldova>

³⁷ Banca Mondială. 2019. Moldova – MEȚ.



Note de Politici Moldova 2019

Suținerea Stabilității și Revitalizarea Creșterii

Promovarea IMM-urilor și Consolidarea Legăturilor cu Investițiile Străine Directe

Mesaje cheie

Întreprinderile mici și mijlocii (IMM-urile) din Moldova nu sunt nici productive, nici diversificate, iar produsele pe care le exportă nu sunt sofisticate. Ratele lor de supraviețuire la export sunt joase. În ciuda faptului că este deschisă comerțului internațional, Moldova nu a reușit să-și realizeze pe deplin beneficiile și nu a tradus încă creșterea exporturilor într-o creștere a productivității. Serviciile de bază și de intrare - să nu mai vorbim de corupție - reprezintă bariere semnificative în calea productivității și competitivității firmei. Accesul la finanțare este problematic: nu există alternative reale pentru finanțarea bancară, instrumentele pieței de capital sunt aproape inexistente, iar cele mai multe investiții sunt finanțate din fonduri interne. Aceasta diminuează în continuare productivitatea și, probabil, deciziile de a exporta.

Investițiile străine directe inovative și orientate spre export, care se integrează cu succes în companiile locale pot promova creșterea economică și crearea de locuri de muncă. În același timp, în pofida tratamentului fiscal preferențial și a altor măsuri de susținere a statului pentru firmele care sunt rezidente în zonele economice libere, nu s-au produs efecte de transfer de beneficii din aceste zone către restul economiei. În plus, ponderea ISD în PIB-ul Republicii Moldova a scăzut în mod constant.

Acțiuni cheie

- Promovarea modernizării productivității firmelor. Ar trebui să se acorde prioritate stimulării inovării, creșterii și exporturilor, mai degrabă decât sprijinirea continuă a modelelor tradiționale de afaceri.
- Îmbunătățirea accesului la rețelele de energie electrică, apă, telecomunicații și transport, și echilibrarea legislației privind piața forței de muncă pentru a permite existența unor sisteme de susținere a afacerilor. Eforturi continue sunt necesare pentru reducerea corupției la toate nivelurile.
- Suport pentru intrarea companiilor pe piețele globale. Întrucât productivitatea firmei și comerțul exterior se completează reciproc, trebuie de acordat prioritate susținerii IMM-urilor cu programe privind pregătirea pentru export și consolidarea standardelor de export.
- Dezvoltarea și aprofundarea pieței financiare pentru a sprijini investițiile firmelor și creșterea economică (*a se vedea Nota de Politici privind sectorul financiar*).
- Promovarea activă a ISD și asigurarea faptului că beneficiile sale se materializează printr-un dialog deschis și eficient cu investitorii, pentru a identifica reformele care ar ajuta la eliminarea obstacolelor din calea atragerii și păstrării investițiilor.
- Încurajarea transferului de tehnologii și cunoștințe de la ISD către restul economiei, prin promovarea ISD în sectoarele cu valoare adăugată înaltă, stimularea investițiilor în cercetare și dezvoltare, încurajarea interacțiunii firmelor străine cu cele locale și implementarea programelor de dezvoltare a furnizorilor.

Situația curentă în Moldova

Întreprinderile micro, mici și mijlocii (IMMM) reprezintă 97% din totalul companiilor înregistrate în Moldova. Numărul IMM-urilor active din Moldova a fost estimat la aproape 35.000; acestea operează în principal în servicii și în special comerțul cu amănuntul și cu ridicata - de departe cea mai mare industrie din Moldova. IMM-urile sunt responsabile pentru 67% din

totalul locurilor de muncă, iar sectorul serviciilor contribuie din nou cel mai mult. În ceea ce privește valoarea adăugată, IMM-urile au contribuit doar 61% din valoarea adăugată totală, cu diferențe semnificative pe sectoare. Faptul că ponderea ocupării forței de muncă de către IMM-uri este mai mare decât valoarea adăugată a acestora, înseamnă că în IMM-uri productivitatea

muncii este mai mică decât în companiile mari.³⁸ În plus, contribuția IMM-urilor la exporturile totale a fost estimată la puțin peste jumătate, iar diversificarea și sofisticarea exporturilor lor este minimă. Faptul că puțini exportatori durează mult timp se poate datora faptului că produsele lor nu au o calitate suficient de înaltă.³⁹

Moldova caută motoare suplimentare de creștere, iar creșterea exporturilor ar putea stimula creșterea productivității. Chiar și după aproape două decenii de fluxuri comerciale de peste 120% din PIB, Moldova nu a reușit să transpună creșterea exporturilor în creșterea productivității. Economia nu a reușit să transfere resursele (i) de la sectoarele cu un nivel scăzut de productivitate la cele cu un nivel ridicat; (ii) în cadrul sectoarelor spre utilizări mai productive; și (iii) spre firmele inovatoare, pentru ca acestea să profite de noi oportunități de piață.

Antreprenorii percep costul înalt al creditelor ca principalul obstacol în calea afacerii. Accesul la finanțare a devenit din ce în ce mai important, nu numai în ceea ce privește costul, ci și capacitatea solicitanților de credite de a corespunde standardelor bancare, cum ar fi cerințele mari de gaj. Nu există aproape nici o alternativă la finanțarea bancară: leasingul este rar și instrumentele pieței de capital aproape inexistente. Ca rezultat, aproape 70% din totalul investițiilor în active fixe sunt finanțate din intern. Bazarea exagerată pe fondurile interne este asociată cu o productivitate mai mică a factorilor de producere. Lipsa accesului la finanțare pentru capitalul circulant poate reduce participarea pe piețele de export, având în vedere riscurile mai mari și termenele de plată mai lungi.

Condiții nefavorabile pentru factorii de producere, în special serviciile de bază și de intrare, dăunează semnificativ productivității și competitivității firmelor. Serviciile de utilitate scumpe și de calitate joasă, în special serviciile inadecvate de acces la rețelele de energie, apă, telecomunicații și transport, sporesc costurile producției și descurajează exporturile. Alte probleme pe scară largă sunt accesul la piețele externe și marketingul necorespunzător, urmate de dificultăți, în special în cazul micro-întreprinderilor, de a stabili colaborare și legături cu întreprinderile mai mari, precum și lipsa expertizei tehnice atât în companii, cât și în piață (ceea ce IMM-urile consideră a fi un obstacol operațional comparativ mai sever).

Corupția, de asemenea, pune mari presiuni pe performanța și productivitatea companiilor. Agenții economici din Moldova, care se presupune că ar face plăți neoficiale către autorități sunt mai puțin productivi decât concurenții, care nu sunt implicați în astfel de plăți.

Nu toate firmele de pe teritoriul Republicii Moldova se bucură de aceleași condiții. În prezent, majoritatea firmelor sprijinite de ISD se află în una dintre cele 7 zone economice libere (ZEL) din țară. De asemenea, Moldova dispune de 9 parcuri industriale, 1 aeroport internațional liber și 1 terminal portuar de apă cu beneficii similare. Firmele care sunt rezidente în aceste zone beneficiază de facilități din partea statului, care nu sunt disponibile firmelor din alte părți ale Moldovei. În plus, nu s-au produs transferuri de beneficii din aceste zone către restul economiei, fie direct, fie prin intermediul ecosistemului de suport pentru IMM-uri. Majoritatea materiilor prime utilizate în ZEL-uri sunt importate, iar produsele finite sunt exportate. Principalele contribuții interne sunt forța de muncă locală.

În Moldova, companiile inovatoare, orientate spre export și deținute de proprietari străini sunt mult mai productive decât celelalte întreprinderi (independent de mărimea, vârsta și sectorul în care operează). Investițiile străine directe orientate spre export, care au legături de succes cu ecosistemul local, pot avea un impact pozitiv asupra creșterii economice și asupra creării de locuri de muncă. Dar Moldova se confruntă cu o scădere continuă a ponderii investițiilor străine directe în PIB - o tendință care poate confirma percepția că firmele se confruntă cu obstacole în calea investițiilor și intrării în afaceri.

Majoritatea programelor Organizației pentru Dezvoltarea Sectorului IMM sunt furnizate companiilor start-up prin programe de stimulare și incubatoare. Cu toate acestea, companiile start-up tind să rămână mici, mai degrabă decât să crească la dimensiuni medii sau mari. În pofida mai multor proiecte susținute de donatori, Organizația pentru Dezvoltarea Sectorului IMM a continuat să-și concentreze atenția asupra start-up-urilor, decât asupra întreprinderilor orientate spre creștere sau export. Cu toate acestea, evaluarea programelor de acordare a granturilor, care finanțează proiecte orientate spre export, a constatat că

³⁸ Studiul de Segmentare a IMM-urilor, Banca Mondială 2015.

³⁹ Studiul privind Comerțul din Moldova, Banca Mondială 2015.

firmele care beneficiază de sprijin specific pentru export au rezultate mai bune.⁴⁰

Agenția pentru Investiții din Moldova are mandatul de a atrage investiții și de a promova exporturile. Cu toate acestea, deși recent reorganizată, ea a moștenit bugetul și problemele de finanțare ale organizației predecesoare, iar influența și eficiența acesteia sunt limitate.

Cum poate Moldova consolida sectorul IMM și asigura efecte de transfer de beneficii din ISD

Moldova trebuie să lucreze la îmbunătățirea productivității firmelor. O prioritate este promovarea inovării în sectorul privat, în ceea ce privește produsele și procesele. Acest lucru se poate face direct, de exemplu, prin stimulente, cum ar fi acordarea de granturi pentru întreprinderile eligibile, în baza programelor de susținere cu impact confirmat. Deoarece firmele inovatoare s-au dovedit în mod regulat de a fi mai productive, autoritățile ar trebui să identifice programe de susținere, care să stimuleze cu adevărat inovația, în loc să susțină re-crearea modelelor de afaceri de bază. Astfel, programele de sprijin ale Agenției de Dezvoltare ar trebui redirecționate către promovarea inovației, creșterii și exporturilor. De asemenea, ar trebui să ofere întreprinderilor stimulente pentru a oferi cursuri de formare în domeniul managementului și a investi în abilități în domenii critice, cum ar fi cunoștințele în domeniul de finanțe ale întreprinderii, pregătirea firmei pentru export, modul de respectare a standardelor de calitate și accesul pe piețele externe.

Moldova trebuie să ofere sprijin pentru internaționalizarea firmelor. Pe măsură ce productivitatea și comerțul exterior se completează reciproc, sprijinirea IMM-urilor în procesul de accesare a piețelor externe ar trebui să fie o prioritate de politică.⁴¹ Politicile care ajută IMM-urile să depășească principalele bariere în calea supraviețuirii exportatorilor sunt esențiale pentru creștere și diversificare. Programele de sprijin guvernamental ar trebui să vizeze îmbunătățirea calității produselor la export și îmbunătățirea standardelor pe care le îndeplinesc firmele exportatoare. Promovarea brandurilor de țară și a sectoarelor cheie de export ar trebui să continue, dar să includă un număr mai mare de companii. Asistența orientată către IMM-uri în ceea ce privește pregătirea pentru export și elaborarea programelor de

identificare a partenerilor internaționali ar trebui să devină o prioritate.

Productivitatea depinde de buna funcționare a piețelor de aprovizionare și de accesul rapid la rețelele de electricitate, apă, telecomunicații și transport. Condițiile pieței muncii trebuie să fie echilibrate prin modernizarea legislației muncii, pentru a oferi firmelor flexibilitatea de a se adapta rapid la fluctuațiile structurale și ciclice ale economiei și ale piețelor. Legi moderne privind forța muncii ar putea aduce câștiguri de productivitate, care se vor transforma în locuri de muncă mai bune. Între timp, eforturile trebuie să continue pentru a reduce corupția în entitățile publice, la toate nivelurile, pentru a se asigura că resursele sunt direcționate spre creștere și dezvoltare.

Piețele financiare trebuie să fie profunde și să funcționeze bine pentru a sprijini investițiile și creșterea economică. În plus față de recomandările din *Nota de Politici privind Consolidarea Stabilității și Guvernantei Sectorului Financiar*, trebuie revizuite atât barierele legate de ofertă, cât și de cerere de acces la finanțare. Ar trebui dezvoltate alternative pentru finanțarea bancară, în special instrumentele pieței de capital, cum ar fi obligațiunile corporative, finanțarea exporturilor, instrumente de asigurări și alte instrumente care pot stimula inovarea și pot permite întreprinderilor să investească în mod eficient.

Moldova ar trebui să promoveze în mod activ ISD și să se asigure că câștigurile așteptate se vor materializa. Aceasta înseamnă menținerea unui dialog deschis și eficient cu investitorii pentru a identifica reformele de politici necesare și a elimina obstacolele din calea atragerii și menținerii investițiilor, inclusiv prin consolidarea dialogului actual prin intermediul Consiliului Economic. Declinul continuu al investițiilor străine directe ca pondere în PIB trebuie, de asemenea, analizat cu atenție pentru a identifica factorii care descurajează ISD. Poate fi, de exemplu, că politicile de concurență și de reglementare a pieței sunt ineficiente sau că sistemul judiciar nu oferă suficientă protecție investitorilor străini, pentru a genera încrederea investitorilor. Și aici, inițiativele anticorupție ar reduce costurile de desfășurare a afacerilor și vor face investițiile în Moldova mai atractive.

Țara trebuie să încurajeze transferul de tehnologie și cunoștințe din ISD și ZEL-uri către restul economiei. Acest lucru se poate face prin promovarea investițiilor străine directe

⁴⁰ Banca Mondială, Evaluarea de Impact pentru programul de granturi, Proiectul pentru Ameliorarea Competitivității II, Banca Mondială, Martie 2019.

⁴¹ A se vedea *Nota de Politici privind Ameliorarea Mediului de Afaceri* pentru recomandări privind produsele de origine animală.

În sectoarele cu valoare adăugată mai mare și prin încurajarea interacțiunii firmelor străine și naționale, posibil prin promovarea relațiilor dintre clienți și furnizori. Există, de asemenea, necesitatea de a spori capacitatea întreprinderilor autohtone de a absorbi un eventual transfer de beneficii, spre exemplu prin sprijinirea educației și a formării profesionale pentru a îmbunătăți competențele forței de muncă, prin promovarea investițiilor în cercetare și dezvoltare sau prin programe de dezvoltare a furnizorilor.

Această Notă de Politici a fost produsă de Banca Mondială pentru a informa dezbaterile de politici în Moldova. Această notă a fost pregătită de Galina Cicanci.

Constatări, interpretările și concluziile exprimate în cadrul acesteia nu neapărat reflectă viziunile Consiliului Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă.

Pentru orice întrebări privind această notă de politici, vă rugăm să contactați moldova_contact@worldbank.org.

OFICIUL BĂNCII MONDIALE ÎN MOLDOVA:
<http://www.worldbank.org/en/country/Moldova>



Note de Politici Moldova 2019

Susținerea Stabilității și Revitalizarea Creșterii

Reformarea Întreprinderilor de Stat

Mesaaje cheie

Întreprinderile de stat (ÎDS) joacă un rol major în economia Republicii Moldova, în calitate de proprietari, operatori și angajatori semnificativi în sectoarele vitale. Acestea reprezintă aproximativ o treime din PIB și angajează până la 24% din forța de muncă. ÎDS sunt active în Moldova în cel puțin 19 sectoare în care participarea privată este viabilă din punct de vedere economic, în comparația cu media OECD de 14. Sectorul ÎDS se caracterizează prin ineficiență severă, pierderi considerabile, creștere a datoriei pe termen lung, furnizare nepotrivită de servicii, productivitate scăzută și guvernanta inadecvată. Deși guvernul a început să abordeze aceste probleme prin introducerea unor practici de guvernanta de bază pentru întreprinderile de stat și municipale, prin adoptarea legislației noi și prin concentrarea proprietății într-o agenție centrală specializată care supraveghează întreprinderile de stat, trebuie făcute mai multe eforturi pentru a îmbunătăți guvernanta și eficiența întreprinderilor de stat.

Acțiuni cheie

- Definirea obiectivelor și unui raționament explicit pentru fiecare întreprindere de stat și fiecare sub-sector dominat de activitatea economică a statului.
- Adoptarea unui plan limitat în timp și accelerarea restructurării, privatizării sau închiderii ÎDS.
- Profesionalizarea consiliilor ÎDS prin reformarea practicilor de desemnare și de participare, și monitorizarea detaliată a performanțelor întreprinderilor de stat.
- Stabilirea principiilor standard de bună guvernanta corporatistă pentru: relația dintre proprietar și întreprindere, funcțiile și drepturile proprietarului, eficacitatea consiliului și executivului, valorile corporative și codul de conduită, conflictele de interese, responsabilitatea socială, tranzacțiile cu părțile afiliate, divulgarea și transparența informației, sistemele de control intern, auditele externe și gestionarea riscurilor.
- Adoptarea de îndrumări clare cu privire la modul în care informațiile trebuie transmise de la proprietar la membrii consiliului de administrație al întreprinderilor de stat; să fie clarificate și bine definite responsabilitățile proprietarilor, consiliilor și conducerii executive pentru a evita interferențele politice.
- Pentru fiecare ÎDS, publicarea situațiilor financiare auditate, rezultatelor performanței și evaluărilor, pentru a promova responsabilitatea consiliilor și conducerii executive a întreprinderilor de stat.
- Reducerea ajutorului de stat pentru ÎDS pentru a asigura un mediu transparent și echitabil cu alte companii care concurează pe aceeași piață.

Situația curentă în Moldova

ÎDS reprezintă aproximativ 10% din activele totale din sectorul corporativ. Cu toate acestea, datele financiare neadecvate și frecvent nepublicate au făcut dificilă evaluarea corectă a randamentului acestor active, astfel validând guvernanta slabă și riscurile fiscale pe care le prezintă. Întreprinderile de stat din Moldova pot fi găsite în astfel de servicii și industrii esențiale, cum ar fi utilitățile, sănătatea, transportul și energia; acestea efectuează, de asemenea, servicii administrative guvernamentale. ÎDS

angajează 24% din forța de muncă, iar activele acestora reprezintă o treime din PIB.

ÎDS dau dovadă de nivele mult mai reduse de productivitate și creștere decât omologii lor nestatali. În special, companiile cu capital străin sunt cu 80% mai productive decât ÎDS, în pofida faptului că reprezintă o cotă mai mică din totalul companiilor.⁴²

În plus la totalul ajutorului de stat direct în valoare de 4% din PIB, mai există un suport considerabil indirect acordat întreprinderilor de stat, în formă de scutiri, reduceri, amânări și reeșalonări ale plăților fiscale, care împreună

⁴² Banca Mondială. 2019. Moldova – MET.

reprezintă încă 3% din PIB. Deși poziția financiară netă a întreprinderilor de stat ca grup este pozitivă, datoria pe termen lung și tendințele negative ale profitabilității sugerează că performanța lor financiară se deteriorează. Fiind îngrijorat de ineficiența și rezultatele slabe înregistrate de întreprinderile de stat Ministerul Finanțelor a solicitat o evaluare comprehensivă⁴³ privind modul în care sectorul ÎDS îndeplinește recomandările OCDE privind guvernanta corporativă a întreprinderilor de stat și alte repere internaționale. Rezultatele au identificat probleme fundamentale în administrarea întreprinderilor de stat și au contribuit la elaborarea și prioritizarea reformelor potențiale.

Ca răspuns recomandărilor robuste din evaluare, guvernul a inițiat o serie de reforme ambițioase pentru a îmbunătăți guvernanta în sectorul ÎDS. În 2017, Agenția Proprietății Publice a preluat conducerea numeroaselor întreprinderi de stat anterior supuse supravegherii de către ministerele de resort și a început să abordeze problemele asociate cu posibila suprapunere între funcțiile de proprietate, management și de reglementare. Guvernul a început, de asemenea, să restructureze forma juridică a întreprinderilor de stat, inclusiv prin transformarea lor în corporații sau în entități publice. În cele din urmă, atât întreprinderile de stat, cât și entitățile private ar fi supuse aceluiași legi și practici de guvernanta. Cu toate acestea, după cum se arată mai jos, unele domenii au nevoie de reforme suplimentare pentru a se asigura că întreprinderile de stat funcționează eficient și transparent și sunt ținute responsabile dacă nu corespund acestor cerințe.

O strategie clară pentru politica de proprietate a statului și obiectivele, principiile și modalitățile bine definite de guvernare și reformare a întreprinderilor de stat, ar îmbunătăți responsabilitatea față de legislativ și electorat. Moldova nu are un document de politici sau o lege care să explice clar de ce statul continuă să dețină anumite întreprinderi, care sunt funcțiile specifice ale întreprinderilor de stat și principiile și cerințele de guvernanta. Acest lucru împiedică o abordare sistematică a guvernantei întreprinderilor de stat și a deciziilor privind continuarea sau încetarea proprietății asupra întreprinderilor de stat sau crearea unor noi astfel de entități. Întreprinderile de stat, piața și publicul larg au nevoie de certitudine pe baza unei înțelegeri clare a obiectivelor statului ca proprietar.

⁴³ Banca Mondială cu susținerea parteneriatului cu Fondul Bunei Guvernante (GGF) din Marea Britanie

Practicile de nominalizare și de operare ale consiliilor ÎDS sunt problematice, iar monitorizarea performanței lor este insuficientă. În prezent, majoritatea membrilor consiliilor de administrație al întreprinderilor de stat sunt funcționari publici, adesea activi în elaborarea politicilor în aceleași sectoare în care funcționează ÎDS. Aceasta creează o percepție că ei au loialități împărțite. De asemenea, se ridică întrebări cu privire la timpul și la gama de competențe pe care aceștia le oferă ÎDS. Nu există nici o modalitate de a evalua performanța membrilor consiliului de administrație sau a managerilor întreprinderilor de stat sau de a-i considera responsabili pentru performanțele slabe. De asemenea, nu există o legătură directă între interesul pe termen lung al întreprinderilor de stat și remunerarea administratorilor executivi și a membrilor consiliului de administrație.

Există întrebări serioase cu privire la conformarea ÎDS cu cerințele legale și așteptările pieței privind transparența și divulgarea informației. Informații publice cu privire la finanțele și performanțele acestora practic nu există. Calitatea informațiilor financiare elaborate de întreprinderile de stat nu este suficient de încredere pentru a sprijini decizia economică argumentate. Majoritatea întreprinderilor de stat nu sunt auditate, astfel încât informațiile neauditate, de valoare limitată, sunt adesea folosite în monitorizarea și luarea deciziilor privind ÎDS.

Deficiențele în guvernanta întreprinderilor de stat se reflectă și în politicile de concurență slabe, care sporesc riscurile de afaceri pentru firmele care operează în Moldova. Poziția dominantă a întreprinderilor de stat mari și a monopolurilor de stat în economie sugerează că aceste societăți sunt susceptibile de a beneficia de un tratament preferențial sau favorabil, ceea ce face dificilă funcționarea concurenților potențiali în anumite sectoare.

Ce poate fi făcut pentru a reforma ÎDS?

Definirea argumentării pentru proprietatea statului. Guvernul ar putea lua în considerare adoptarea unei argumentări explicite a proprietății și a politicii de proprietate asupra întreprinderilor de stat, afirmând în mod clar modul în care proprietatea statului este benefică societății moldovenești. De exemplu, întreprinderile de stat ar putea furniza bunuri și servicii publice mai eficient sau mai fezabil; ar putea opera monopoluri naturale în care piețele nu sunt eficiente; sau să îndeplinească obiective

(http://siteresources.worldbank.org/EXTCENFINREP/REF/Resources/Moldova_SOE_Diagnostics_EN.pdf)

strategice, cum ar fi menținerea anumitor industrii sub control național. Drept parte de acest exercițiu, guvernul ar trebui să decidă care din acestea necesită a fi restructurate pentru a le consolida performanța, care ar trebui să fie închise din cauza inactivității, și care urmează să fie privatizate.

Cesiunea și restructurarea ÎDS. După realizarea exercițiului de inventariere, guvernul ar trebui să adopte un plan limitat în timp pentru cesionarea și restructurarea ÎDS. Aceasta va implica lichidarea companiilor inactive, privatizarea companiilor care activează pe piețe viabile din punct de vedere comercial și restructurarea companiilor care abordează eșecurile de piață, dar sunt inefficiente din punct de vedere operațional. Ajutorul de stat alocat acestora companii trebuie să fie legat în mod exclusiv de ajutorul pentru restructurare sau furnizarea de servicii care să fie de interes economic general, conform regulilor ce țin de ajutorul de stat.

Consolidarea monitorizării performanței ÎDS. Autoritățile ar putea să elaboreze un tablou de bord pentru conformitatea ÎDS și să pună în aplicare un sistem de monitorizare a ÎDS, bazat pe acorduri de performanță cu fiecare întreprindere de stat în parte, care să specifice atât indicatori de performanță financiară, cât și nefinanciară. Performanța fiecărei întreprinderi de stat trebuie evaluată în funcție de țintele stabilite în conformitate cu obiectivele stabilite în politica de proprietate de stat și măsurate în funcție de indicatorii proveniți din situațiile

financiare auditate și rapoartele managementului. De asemenea, este esențial să se îmbunătățească calitatea și exactitatea informațiilor financiare elaborate de întreprinderile de stat.

Confirmați și consolidați funcțiile de proprietate și practicile consiliilor de administrație. Recomandările OCDE pentru guvernanta ÎDS stabilesc obiective aspiraționale pentru stat ca proprietar și recomandă instituirea unor măsuri care să conducă la practici responsabile de proprietate. Printre acestea se numără standardizarea formelor juridice ale întreprinderilor de stat, autonomia lor operațională și independența consiliilor; și centralizarea funcțiilor de proprietate, făcând proprietarii responsabili față de alte organisme publice relevante, pentru a acționa ca proprietari informați și activi. Stabilirea unui proces deschis și competitiv pentru identificarea și numirea membrilor consiliilor de administrație pe baza meritelor și capacității profesionale le-ar ajuta să își îndeplinească funcțiile în mod eficient și în interesul ÎDS.

Această Notă de Politici a fost produsă de Banca Mondială pentru a informa dezbaterile de politici în Moldova. Această notă a fost pregătită de Andrei Busuioc.

Constatările, interpretările și concluziile exprimate în cadrul acesteia nu neapărat reflectă viziunile Consiliului Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă.

Pentru orice întrebări privind această notă de politici, vă rugăm să contactați moldova_contact@worldbank.org.

OFICIUL BĂNCII MONDIALE ÎN MOLDOVA:
<http://www.worldbank.org/en/ro/office/Moldova>



Note de Politici Moldova 2019

Suținerea Stabilității și Revitalizarea Creșterii

Promovarea dezvoltării digitale

Mesaje cheie

Sectorul comunicațiilor din Moldova, în special piața Internului, s-au dezvoltat în ultimul deceniu. La finele anului 2018, circa jumătate din gospodăriile casnice din Moldova erau conectate la serviciile de bandă largă pentru rețelele fixe și aproape jumătate din populație erau abonați ai serviciilor mobile. Deși piața conectivității se confruntă cu puține bariere de intrare, la moment aceasta este concentrată, iar prezența Î.S. Moldetelom o distorsionează. Se înregistrează și o diferență rural-urban în privința serviciilor de bandă largă și un număr mai mic de moldoveni decât de cetățeni ai statelor membre UE conectați la viteze mai mari.

Sectorul tehnologiei informației (TI) și cel al serviciilor bazate pe TI (STI) se bucură de o dezvoltare solidă în Moldova și exporturile au atins un volum considerabil. O constrângere majoră pentru dezvoltarea sectoarelor date rezidă în numărul limitat de talente, parțial indus de calitatea neuniformă a învățământului tehnic și universitar și parțial din cauza emigrării în masă a profesioniștilor și tinerilor. În același timp, digitalizarea generală a mediului de afaceri din diverse sectoare este încă într-un stadiu incipient.

Acțiuni cheie

- Implementarea legislației privind utilizarea în comun a infrastructurii, prin definirea și punerea în aplicare a regulamentelor asociate.
- Sporirea presiunii competitive asupra pieței prin reglementări mai viguroase și restructurarea Moldtelecom-ului, și posibil chiar privatizarea acestuia.
- Promovarea conectivității rurale la bandă largă în ‘zonele albe’.
- Implementarea unor programe pentru a stimula competențele digitale ale moldovenilor sub-ocupați și celor șomeri.
- Stabilirea de parteneriate cu industria TI din Moldova pentru a susține digitalizarea IMM prin intermediul unor programe punctuale.

Situația curentă în Moldova

Industria digitală ale Moldovei – inclusiv sectorul său de comunicații electronice, sectorul tehnologiei informației (TI) și cel al serviciilor bazate pe TI (STI) – au înregistrat în ultimul deceniu un nivel bun de performanță. Actorii publici și privați prevăd o continuă creștere, dar și un șir de provocări.

Comunicații

Sectorul comunicațiilor, în special piața Internetului, s-au dezvoltat în mod constant.

La finele anului 2018, circa 50% din gospodăriile casnice din Moldova erau conectate la serviciile în bandă largă pentru liniile fixe, și cam tot atâtea erau abonate la servicii de telefonie mobilă. Mai mult ca atât, clasamentele internaționale privind viteza de acces la Internet pe piața cu amănuntul, de obicei plasează Moldova în top 20 de țări din lume. Acest fapt poziționează Moldova pe un loc rezonabil de bun pe plan global și stabilește contextul pentru adoptarea unor astfel de servicii digitale precum cele publice și e-comerțul.

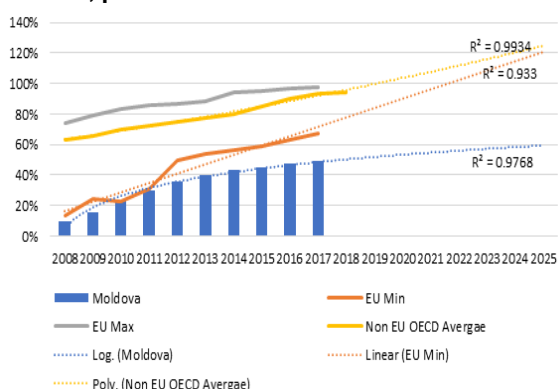
Totuși, persistă riscul ca Moldova să rămână în urmă, în special sub media UE, căci puține persoane sunt conectate la viteze înalte. Ținta fixată în UE pentru 2025 este ca toate gospodăriile casnice să fie conectate la servicii în bandă largă la viteze mai mari de 100 Mbps. În Moldova, doar 7% din toate conexiunile Internet ajung până la astfel de viteze și circa 50% operează în intervalul 30–100 Mbps.

Rețelele mobile în bandă largă – care sunt mai ieftine și mai rapide în instalare - par să fie rețelele de acces alese de zonele rurale. Trei rețele mobile în bandă largă 3G acoperă 99% din populația Moldovei; trei rețele 4G acoperă 33%. Totuși, deoarece serviciile rețelelor mobile în bandă largă nu mereu oferă aceeași viteză și fiabilitate ca rețelele fixe în bandă largă, este util să fie o combinație a ambelor tipuri de rețele pe tot cuprinsul țării; companiile și gospodăriile casnice să se conecteze la rețele fixe, pe când persoanele fizice și aplicațiile temporare (de ex. pentru urmărirea logistică sau personal detașat în teritoriu) să utilizeze rețelele mobile în bandă largă. Rețeaua fixă în bandă largă este îndeosebi de importantă pentru a face posibilă apariția

următoarei generații de aplicații digitale, cum ar fi inteligența artificială (IA), producție avansată și serviciile financiare.

Următoarea etapă de dezvoltare a accesului fix în bandă largă ține de extinderea rețelelor dincolo de centrele urbane mai lucrative din punct de vedere economic. Situația curentă sugerează că piața în starea sa actuală s-a stabilizat – ratele de creștere sunt reduse. În comparație cu statele membre ale UE cu nivel redus de penetrare al rețelelor fixe în bandă largă, rata de creștere a penetrării serviciilor date în Moldova pare să rămână în urmă (Figura 1).

Figura 1. Tendința și proiecțiile pentru nivelul de penetrare a benzii largi în cazul gospodăriilor casnice, procent



Sursa: Ministerul Finanțelor (MF).

Axarea pe localitățile rurale care încă nu sunt conectate ar putea induce o a doua rundă de creștere. Circa 70% din populație utilizează Internetul, însă 61% din toate serviciile de bandă largă sunt în capitală și alte zone urbane. Circa 22% de localități rurale nu dispun de acces la Internet prin linii fixe de bandă largă, iar în multe altele în care rețelele sunt prezente – viteza este mai mică de 30 Mbps; Strategia *Moldova Digitală 2020*, precum e cazul în multe alte țări, percepe 30 Mbps drept nivel de referință pentru nevoile utilizatorilor de azi. Sunt de fapt două motive pentru rata limitată de penetrare și adoptare a rețelelor fixe în bandă largă în zonele rurale: (i) Prestatorii de servicii percep justificarea activității economice în aceste zone ca neviabilă din cauza costurilor mai mari de instalare a rețelelor și probabil veniturilor mai mici deoarece utilizatorii nu percep banda largă ca un serviciu atractiv sau accesibil; (ii) ar putea exista stagnări pentru prestarea competitivă a serviciului.

Accesibilitatea economică a benzii largi rămâne a fi o problemă în Moldova, chiar dacă astfel de planuri sunt comparabile cu mediile internaționale. Totuși, noii utilizatori, în special cei care nu sunt atât de avuți, ar putea percepe indisponibilitatea planurilor privind serviciile de bandă largă la prețuri rezonabile la nivel de

intrare ca o barieră. Circa 60% din moldoveni neconectați la Internet raportează că dâșii nu-și pot permite dispozitivul de acces. Planurile vizând serviciile de bandă largă la nivel de intrare costă peste 5% din VNB per capita, cel mai mare preț relativ între țările Parteneriatului Estic (PE). Deși se constată îmbunătățiri în comparație cu anii precedenți, totuși acesta este încă mai mare decât ținta propusă de Comisia ONU de bandă largă de 2% din VNB per capita. Nivelul redus al VNB per capital în Moldova de asemenea ar putea explica de ce planurile privind serviciile de bandă largă la nivel de intrare sunt relativ inaccesibile și de ce piața trebuie încă să se dezvolte mult dincolo de zonele urbanizate.

Piața conectivității se confruntă cu bariere formale reduse de intrare, însă este concentrată. Sunt peste 100 prestatori de servicii Internet (PSI). Însă doar doi din cei trei operatori de rețele mobile partajează circa 85% din piață; și cota celui mai vast prestator de rețea fixă în bandă largă este de peste 50% din piață, iar cei 3 prestatori de top reprezintă circa 90% din piață.

Un factor major de denaturare pe piață ține de prezența companiei de stat Moldtelecom. Deoarece multiplele eforturi de a privatiza compania au eșuat, aceasta încă mai dispune de o cotă mare de piață. Moldtelecom mai deține în proprietate și o bună parte din infrastructura pasivă (de ex., conductele), în special în zonele rurale, și nu permite accesul operatorilor competitivi din motive tehnice, deși regulamentele promovează utilizarea în comun a infrastructurii. De asemenea, deseori Moldtelecom beneficiază de tratament preferențial, cum ar fi acordarea licenței de telecomunicații mobile fără concurs și o taxă redusă de intrare pe piață. Tarifele Moldtelecom-ului nu pot fi reglementat de reglementatorul industriei și necesită aprobare guvernamentală.

Moldtelecom deține și obligații sociale semnificative, care în pofida importanței lor nu sunt concepute în mod durabil. Reorganizând compania pentru a separa liniile de business social, reînnoind în același timp efortul de privatizare, s-ar putea promova concurența și permite investițiile private în conectivitatea rurală și cea urbană. Programe definite și finanțate în mod explicit pentru a realiza obiectivele sociale ar putea stimula durabilitatea lor. Din aceste considerente, eforturile trebuie să se axeze pe reducerea costurilor pentru dezvoltarea rețelei pentru a deschide piețe noi, adoptând măsuri care să sporească concurența și oferind stimulente care să îmbunătățească rezultatele pe piață.

Sectorul TI și cel al STI

Sectorul TI și cel al STI s-au dezvoltat în mod continuu în Moldova și o parte considerabilă din volumul exporturilor țării ține de serviciile TIC. Totuși, legăturile între companiile TI și digitalizarea intersectorială a mediului de afaceri încă mai sunt slabe. Datele Organizației Mondiale a Comerțului relevă că în 2016 exportul net al țării în domeniul telecomunicațiilor, calculatoarelor și serviciilor informaționale a atins cifra de 78m US\$. Nivelul per capita al acestor exporturi a crescut mai mult decât dublu în ultimul deceniu, pe când circa 22,000 de persoane erau angajate în sectorul TIC. Doar numai industria TI angajează peste 7,000 de lucrători, jumătate din care activează în industria software. Multe din aceste munci bine-plătite sunt disponibile angajaților cu calificări înalte.

Există oportunități clare de dezvoltare; Acordul de Asociere UE-Moldova ar putea ajuta la dezvoltarea legăturilor comerciale, iar analiștii globali devin cointeresați în țară. Mulți actori sunt de acord cu faptul că locurile de muncă în sectorul tehnologiilor informaționale s-ar putea tripla în următorul deceniu, dacă va fi menținut mediul de afaceri, infrastructura precum parcurile TI și programele de formare a competențelor. Dezvoltarea a fost stimulată de un sector privat vibrant și bine-organizat, suport din partea sectorului public și vizibilitatea sporită a Moldovei în industria globală TI. Asociația Națională a Companiilor din domeniul TIC (ATIC) a contribuit enorm la aceste realizări. Numărul noilor companii digitale a crescut rapid în ultimii ani. Interviuurile purtate cu actorii implicați sugerează că susținerea profesioniștilor și absolvenților TI de a iniția afaceri în Moldova i-ar putea încuraja să rămână în țară.

Totuși, insuficiența curentă de talente ar putea stagna industria TI în Moldova, în special în comparație cu statele din regiune. Reprezentanții industriei TI prezic că problema competențelor se va înrăutăți odată cu accelerarea schimbărilor tehnologice, schimbarea cererii din partea clienților și competențelor necesare. Sunt preocupări în creștere privind faptul că mulți profesioniști calificați (în special tinerii) pleacă din țară; unii estimează că jumătate din angajații lor tehnici care s-au concediat în ultimii ani au emigrat.

Deși își dau seama de necesitatea de a aborda constrângerile de competențe, puține companii locale investesc în instruirea personalului curent, fie că din cauza resurselor limitate de care dispun, fie că din lipsa de interes. Deși eforturile sectorului privat coordonate de ATIC și susținute de guvern încearcă să

remedieze această lacună, totuși sunt necesare mult mai multe eforturi.

Pentru a promova dezvoltarea industriei TI, “legea vizei start-up” a simplificat accesul pentru specialiștii calificați din domeniul TI la piața muncii din Moldova. Actorii din sectorul privat nu sunt siguri cât de bine această lege va atrage lucrătorii internaționali, dar recunosc faptul că este un pas înainte. Ministerul Economiei și Infrastructurii este în curs de definitivare a unei foi de parcurs privind competitivitatea industriei TIC până-n 2023. Pe lângă îmbunătățirea infrastructurii, aceasta se va axa pe dezvoltarea competențelor, ecosistemul mediului de afaceri și cel al companiilor nou-înființate, precum și promovarea investițiilor. Între timp, Ministerul Educației își propune drept scop să actualizeze curriculumul și infrastructura școlară TIC. Numărul de absolvenți în domeniile ce țin de TIC –circa 6,500 anual – este mai mare decât cota de absolvenți în Bulgaria, Ungaria sau România, deși mai mică decât media UE sau OECD.

Angajatorii și reprezentanții industriei sunt critici față de calitatea și relevanța competențelor absolvenților în satisfacerea cerințelor lor. Unele restricții de politici de asemenea limitează potențialul pentru o colaborare mai strânsă între industrie și mediul academic: profesioniștii industriei TI nu au voie să profeseze oficial în cadrul universităților, chiar și cu program parțial, dacă nu dețin grade avansate de studii și certificare pedagogică. Doar axarea pe perfecționarea învățământului superior nu poate recupera punctele slabe existente în învățământul primar sau secundar. Deși sunt depuse din ce în ce mai multe eforturi pentru a expune studenții tineri la tehnologiile digitale, acestea sunt ad-hoc și nu sunt integrate pe deplin în curriculum sau sistemul de predare.

Nu prea multă informație este disponibilă cu privire la utilizarea ‘orizontală’ a instrumentelor și tehnologiilor digitale în astfel de sectoare precum cel bancar, turismul și agricultura. Datele sugerează că companiile moldovenești sunt destul de lente în adoptarea tehnologiilor digitale. În cel mai recent sondaj realizat în rândul întreprinderilor s-a constatat că doar 60% din companiile moldovenești cu cinci sau mai mulți angajați dispun de site-uri web sau utilizează poșta electronică pentru tranzacțiile lor de afaceri⁴⁴. Probabil este semnificativ că în ceea ce privește bunurile TIC ca cotă din toate importurile de bunuri începând cu 2010, cota Moldovei de circa o treime este cea mai mică între țările comparate

⁴⁴ În Republica Cehă procentul dat este de 90 la sută, iar în Polonia – peste 80%.

și este cu mult mai mică decât mediile din Europa Centrală și țările baltice.

Cum poate Moldova promova dezvoltarea digitală

Pentru a susține dezvoltarea digitală, guvernul a adoptat Programul de dezvoltare a rețelelor de bandă largă pe anii 2018–20, Strategia de creștere a competitivității industriei tehnologiei informației pe anii 2015–21 și Strategia „Moldova Digitală 2020”. Axându-se pe aceste programe și recunoscând importanța sectorului privat în domeniul comunicațiilor, TI și STI, sunt recomandate următoarele acțiuni pentru promovarea dezvoltării digitale.

Comunicații

Obiectivul primar de politici ar trebui să fie cel de a spori accesul la rețele în bandă largă de viteză înaltă (100 Mbps+), asigurând în același timp accesibilitatea economică (banda largă la nivel de intrare la preț de mai puțin de 2% VNB per capita). Aceasta se bazează pe țintele curente fixate pentru 2020 privind rata de penetrare a rețelelor în bandă largă pentru cel puțin 60% de gospodării și conectarea tuturor localităților cu primăria la Internet prin fibră optică. Modalitatea recomandată pentru a atinge acest obiectiv este cea de a reduce costurile pentru dezvoltarea rețelei și încuraja concurența pe piață. Pe termen scurt, realizarea obiectivului dat va fi susținută de următoarele:

- *Punerea în aplicare în mod comprehensiv a legii privind utilizarea în comun a infrastructurii, prin definirea regulamentelor și executarea acestora.* Legea pentru încurajarea utilizării în comun a infrastructurii și reducerii costurilor pentru dezvoltarea rețelei în bandă largă a fost aprobată în 2016. Aceasta poate fi implementată pe deplin prin coordonarea agențiilor publice sau ÎS care dețin în proprietate infrastructură telecom, cum ar fi primăriile și serviciile comunale; crearea unei hărți a infrastructurii digitale; simplificarea proceselor de obținere a permiselor; și consolidarea capacităților ANRCETI – reglementatorul comunicațiilor electronice, de a pune în aplicare legea.
- *Utilizarea reglementărilor pentru a spori presiunea competitivă.* Va fi important de a fortifica procesul de analiză a pieței și a reglementării ex-ante a domeniului concurenței de către ANRCETI și de a consolida mandatul acesteia.
- *Pentru a spori în continuare concurența, e nevoie de a restructura Moldtelecom și analiza posibilitatea privatizării acestuia:*

crearea unui plan strategic pentru restructurarea corporativă a companiei și re poziționării pe piață, astfel încât să facă față provocărilor concurenței și convergenței tehnologice. Dacă se va merge pe calea privatizării, pe lângă adoptarea unui plan strategic pe termen scurt cu costuri reduse și impact înalt care să genereze îmbunătățiri rapide în performanța sa, va fi necesar de a defini și parametrii pentru o privatizare de succes în ceea ce privește, de ex. structura țintă de proprietate, viteza tranzacției și cerințele investiționale.

- *Promovarea conectivității rurale la rețelele în bandă largă în ‘zonele albe’.* Identificarea zonelor geografice unde nu va fi posibil să se ofere serviciul comercial în timp rezonabil (de ex. trei ani), și conclucrarea strânsă – prin intermediul unui proces care să fie deschis, neutru din perspectiva competitivității și transparent - pentru a defini un program de reducere a riscurilor pentru investitorii privați întru extinderea accesului în aceste zone.

TI și STI

Moldova dispune de oportunitatea de a-și poziționa sectorul TI și STI pentru o creștere robustă și crea locuri de muncă digitale mai inclusive în întreaga economie. Acest obiectiv implică susținerea continuă a industriilor digitale pentru a le face mai inclusive și pentru a promova inovațiile și antreprenoriatul; avansarea cunoștințelor și competențelor digitale dincolo de industria TI, atât pentru angajații prezenți, cât și pentru viitorii angajați; cât și accelerarea digitalizării companiilor astfel încât acestea să poată să-și sporească productivitatea, acceseze piețe și inovații. Astfel, pe termen scurt se recomandă:

- *Promovarea antreprenoriatului, inovațiilor și competențelor TIC aplicate* prin includerea acestor discipline în instruirea curriculară și extra-curriculară la nivel de învățământ mediu și superior. Susținerea dezvoltării competențelor copiilor în domeniul TIC și al inovațiilor, în baza inițiativelor existente, inclusiv sporirea nivelului de conștientizare în rândul elevilor și familiilor lor cu privire la competențele și locurile de muncă digitale.
- *Sporirea relevanței curriculumului educațional* prin implicarea sectorului privat și industriei în dezvoltarea și implementarea cursurilor TIC. Promovarea parteneriatelor cu companiile/profesiionistii din sectorul TI pentru a oferi oportunități studenților din învățământul superior, precum laboratoarele inovative sau programe de mentorat TI întru

sporirea relevanței competențelor după absolvire.

- *Continuarea și extinderea colaborărilor sectorului public cu cel privat*, susținerea industriei TI întru promovarea calității și transferului la produse și servicii de o valoare adăugată mai înaltă.
- *Realizarea unor programe de scurtă durată pentru a instrui rapid persoanele sub-ocupate și șomerii pentru a găsi un loc de muncă în industriile digitale*, de ex., prin parcurile TI virtuale, în companiile TI și STI, precum și în aplicarea TI în alte sectoare.
- *Susținerea digitalizării IMM*. Identificarea sectoarelor pilot pentru a testa abordările de instruire pentru companii și persoane fizice, pentru ca aceștia să-și dezvolte și perfecționeze competențele și abilitățile

digitale; crearea unui program – posibil implementat de ODIMM și ATIC, pentru a stabili o legătură între expertiza locală TI cu mediul de afaceri întru identificarea și implementarea modernizărilor digitale, cu un accent potențial pe IMM.

Această Notă de Politici a fost produsă de Banca Mondială pentru a informa dezbaterile de politici în Moldova. Această notă a fost pregătită de Siddhartha Raja, Elena Lungu și Stela Leuca cu contribuții din partea lui Dumitru Vasilescu (PNUD).

Constatățile, interpretările și concluziile exprimate în cadrul acesteia nu neapărat reflectă viziunile Consiliului Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă.

Pentru orice întrebări privind această notă de politici, vă rugăm să contactați moldova_contacts@worldbank.org

OFICIUL BĂNCII MONDIALE ÎN MOLDOVA:
<http://www.worldbank.org/en/country/Moldova>



Note de Politici Moldova 2019

Suținerea Stabilității și Revitalizarea Creșterii

Consolidarea Stabilității și Governanței Sectorului Financiar

Mesaje cheie

De la criza din sectorul financiar în 2014, în raport cu mărimea economiei, sectorul bancar rămâne a fi mai mic decât până la criză și activitatea bancară nu a fost normalizată. Progresele înregistrate în ceea ce privește recuperarea activelor au fost dezamăgitoare. Integritatea fragilă a sectorului financiar a fost împiedicată și de lansarea declarării voluntare a averii și a stimulării fiscale. O bancă mare (MICB) încă mai rămâne sub supraveghere specială. Autoritățile au întreprins măsuri importante pentru a restabili stabilitatea și încrederea sectorului bancar și au fortificat supravegherea și reglementarea bancară în vederea alinierii la directivele UE. Deși sectorul este bine capitalizat, lichid și profitabil, creditele neperformante (CNP) rămân la un nivel înalt. Mecanismele de siguranță financiară pentru sectorul bancar de asemenea sunt slabe. În sectorul asigurărilor, un număr semnificativ de asigurători sunt expuși riscului înalt de insolvență și există preocupări cu privire la cadrul de reglementare și supraveghere pentru organizațiile de creditare nebanară. Protecția inadecvată a consumatorilor și infrastructura financiară incompletă, în special lacunele legate de insolvență, tranzacții securizate și raportarea informațiilor privind creditele, reprezintă obstacole suplimentare în calea intermedierei financiare.

Acțiuni cheie

- Asigurarea stabilității și integrității sectorului bancar prin (i) asigurarea ca MICB să iasă cu succes din regimul de supraveghere specială și ca acționarii celorlalte două bănci să se conformeze cerințelor de competență și onorabilitate, (ii) operaționalizarea noului cadru de reglementare și supraveghere bancară; (iii) evaluarea cadrului de soluționare a creditelor neperformante; (iv) consolidarea fondului de garantare a depozitelor bancare, (v) accelerarea eforturilor de recuperare a activelor, în special a celor din jurisdicțiile străine; și (vi) monitorizarea și supravegherea punerii în aplicare a măsurilor de combatere a spălării banilor și finanțării terorismului în procesul de declarare voluntară a averii.
- Consolidarea stabilității și governanței sectorului nebanar prin: (i) evaluarea cadrului instituțional și capacităților CNPF; (ii) punerea în aplicare și înăsprirea reglementării și supravegherii în sectorul asigurărilor; (iii) fortificarea protecției consumatorilor serviciilor financiare și supravegherii organizațiilor de creditare nebanară, cu atenție specială combaterii spălării de bani; (iv) consolidarea asociațiilor de economii și împrumut (AEÎ) și (v) instituirea garantării depozitelor pentru membrii AEÎ.
- Consolidarea infrastructurii financiare prin abordarea deficiențelor în gestionarea insolvenței (reformarea insolvenței corporative, elaborarea unei legi privind insolvența personală); modernizarea registrului gajului; și consolidarea sistemului de raportare a informațiilor de credit.

Situația curentă în Moldova

Integritatea și stabilitatea sectorului bancar

Frauda din sectorul bancar din 2014, lichidarea ulterioară a trei bănci mari și diminuarea condițiilor macroeconomice din ultimii ani au afectat negativ sectorul financiar. Frauda a scos la iveală problemele grave în domeniile de guvernare și transparență bancară. Această situație nu numai că a creat angajamente fiscale semnificative, dar a subminat și încrederea investitorilor, creditorilor externi și a deponenților. Ca răspuns la presiunile care au urmat, băncile au restricționat creditarea și au fost nevoite să îndeplinească prevederi mai stricte privind reducerile pentru pierderi la

credite. Patru ani mai târziu, sectorul nu s-a recuperat pe deplin. În pofida creșterii cu 4,6% a activelor bancare în 2018, activele totale s-au ridicat la doar 43,4% din PIB în 2018, cu mult sub nivelul din 2013 (76,3%).

În timp ce sectorul bancar se stabilizează, rata creditelor neperformante rămâne a fi înaltă. La sfârșitul anului 2018 băncile erau bine capitalizate (cu o rată medie de suficiență a capitalului ponderată la risc de 26,5%); lichide (mai mult de jumătate din activele totale sunt lichide); și profitabile (randamentul capitalului propriu de 11,6%). Cu toate acestea, creditele neperformante (CNP) au crescut, parțial din cauza că după 2015 Banca Națională a Moldovei (BNM) a înăspriat clasificarea împrumuturilor. La

finele 2018, creditele neperformante constituiau 12,5% din totalul creditelor. În timp ce acest indicator este în scădere de la 18,4% în 2017, el totuși este mult mai mare decât nivelul din 2015 (10%) și reprezintă o sursă de risc pentru stabilitatea sistemului bancar.

Soluționarea băncilor falimentate se desfășoară rapid. În 2015-16 au fost efectuate audituri speciale de diagnostic în cele mai mari trei bănci, Victoriabank (VB), Moldova-Agroindbank (MAIB) și Moldindconbank (MICB), care împreună reprezintă 65% din totalul activelor din sectorul bancar. Rezultatele auditului au determinat BNM să suspende drepturile deținătorilor de acțiuni în toate cele trei bănci și să le plaseze sub supraveghere specială. În ianuarie 2018, Banca Transilvania a achiziționat un pachet de acțiuni de 39,2% în VB și banca a ieșit din supravegherea specială în august 2018. În octombrie, un pachet de acțiuni de 41,09% din MAIB a fost achiziționat de un consorțiu internațional condus de BERD și banca a ieșit din supravegherea specială în aprilie 2019. În ianuarie 2019, BNM a autorizat Doverie United Holding să achiziționeze pachetul majoritar în MICB. În aprilie 2019, BNM a extind mandatul de administrare temporară a MICB până-n octombrie 2019, până la numirea unui consiliu de supraveghere. Mai mult ca atât, în ianuarie 2019, BNM a suspendat unele drepturi ale unui bloc mare de acționari din cadrul Fincombank și Energbank și le-a solicitat să-și vândă acțiunile.

Autoritățile au îmbunătățit cadrul legal și de reglementare privind sectorul bancar, inclusiv cu privire la guvernanta băncilor, soluționarea băncilor și competențele BNM. În 2017, BNM a introdus Legea privind activitatea bancară și un regulament privind guvernanta internă și gestionarea riscurilor. Astfel, noul cadru legislativ privind reglementarea și supravegherea bancară a fost aliniat mai aproape de cerințele UE și trecerea la Basel III.

Fondul de Garantare a Depozitelor pentru Sectorul Bancar (FGD) are acoperire redusă și capacitate limitată. În 2020 acoperirea FGD va fi sporită de la 20,000 MDL până la 50,000 MDL, ceea ce este de 1,2 ori mai mult decât PIB per capita, oricum fiind cu mult sub nivelul înregistrat de țările comparabile din regiune (5 – 18 ori). Deși FGD a acumulat rezerve în mod adecvat (oricum insuficiente pentru o acoperire extinsă), structura sa este limitată și personalul rămâne neinstruit. FGD nu este pregătit să se implice în acțiuni de soluționare a băncii, decât ca un simplu ghișeu de plăți pentru deponenții băncilor eșuate și chiar pentru funcția dată, capacitățile băncii ar putea fi insuficiente, în dependență de dimensiunea acesteia. Aceste

preocupări sunt exacerbate ținând cont de faptul că Moldova este în proces de a institui în 2020 un fond de soluționare sub administrarea FGD.

Investigația privind evenimentele care au dus la fraudă, care se estimează că a costat un miliard de dolari SUA, de asemenea, a fost lansată. Raportul final a fost prezentat în martie 2018; până în prezent, eforturile de recuperare a activelor furate au fost modeste. Cadrul de declarare a averii, care este văzut ca un factor de descurajare pentru cei care doresc să se îmbogățească prin intermediul lucrului în sectorul public, a suferit o serie de reforme pe scară largă. Depunerea electronică și verificarea declarațiilor a fost lansată, iar instituția responsabilă cu gestionarea sistemului a fost reorganizată. Cu toate acestea, legislația recent adoptată privind declararea voluntară a averii reprezintă un obstacol în calea unei declarări eficiente privind averea - ceea ce ar impune ca activele deținute de funcționarii publici și membrii de familie să fie justificate de veniturile lor - și astfel, se complică recuperarea activelor furate.

Sectorul financiar nebanca

Deși sectorul organizațiilor de creditare nebanca este încă mic, acesta crește rapid, iar gospodăriile și IMM-urile sunt deservite din ce în ce mai mult de cele 187 de instituții comerciale de microfinanțare, care sunt în mare parte mici. Cu toate acestea, există preocupări cu privire la cadrul de reglementare și supraveghere, cât și în ceea ce privește protecția consumatorilor. Deși un număr mare de plângeri sunt depuse cu privire la termenii abuzivi, Agenția pentru Protecția Consumatorilor duce lipsa de capacități suficiente în domeniul serviciilor financiare. Există riscul de supra-îndatorare a consumatorilor retail deserviți atât de bănci, cât și de instituțiile nebanca - un risc agravat de deficiențele sistemului de raportare a creditelor. În al treilea rând, sunt și preocupări cu privire la economiile publice. Organizațiilor de creditare nebanca nu li se permite să primească depozite publice și trebuie să fie finanțate cu capitalul propriu sau împrumuturile acționarilor. Dovezile empirice indică asupra faptului că cel puțin unele din instituțiile date ar putea profita de o lacună în legislație și vinde în mod inadecvat acțiuni populației și colecta economiile acesteia (promițând beneficii substanțiale) pentru a-și finanțat activitățile de acordare de împrumuturi.

Asociațiile de economii și împrumut (AEÎ) oferă servicii financiare accesibile în zonele rurale. Cu toate acestea, sectorul este foarte fragmentat cu 272 de entități mici, care nu au acces nici la tehnologii moderne, nici la instrumente eficiente de protecție financiară. AEÎ-urile nu au o schemă de protecție a

depozitelor, iar serviciile furnizate de organizațiile de vază sunt slab dezvoltate. Între timp, Comisia Națională a Pieței Financiare (CNPF), autoritatea de reglementare și supraveghere, nu dispune de mecanisme eficiente de intervenție atunci când entitățile ajung în dificultate - fondul de stabilizare nu a fost încă stabilit.

Sectorul asigurărilor este subdezvoltat cu un număr mare de asigurători expuși riscului înalt de insolvență. În 2016, penetrarea asigurărilor a fost de numai 1,0% din PIB. Piața este dominată de alte tipuri de asigurări decât asigurările de viață, în special asigurarea obligatorie de răspundere civilă auto (RCA), care reprezintă 50% din primele brute subscrise în asigurări generale. În ultimii cinci ani, piața asigurărilor diferite de asigurarea vieții a fost stagnată, din cauza creșterii economice lente, a veniturilor scăzute, a lipsei de încredere publică și a unei concurențe acerbe a prețurilor pentru a câștiga cote de piață de către cei 16 asigurători. Un număr semnificativ de asigurători au un risc ridicat de insolvență și prezintă semne de vulnerabilitate privind capacitatea de plată. Situația financiară reală este probabil mai rea: cerințele minime de reglementare privind solvabilitatea asigurătorului, nivelul de provizioane și evaluarea activelor, înseamnă că solvabilitatea este probabil supra-estimată. În iulie 2019, conform cerințelor Acordului de Asociere al Republicii Moldova cu UE, piața RCA va fi pe deplin liberalizată. În absența măsurilor de stabilizare, liberalizarea va genera probabil o concurență nesustenabilă la prețuri și va periclita în continuare situația financiară deja precară a sectorului.

Piețele de capital sunt superficiale. Datoria publică internă a fost de aproximativ 5% din PIB până în anul 2016, și apoi, brusc a ajuns la aproximativ 17% din PIB, din cauza recunoașterii garanțiilor guvernamentale emise în favoarea BNM, pentru împrumuturile de urgență acordate băncilor problematice în urma crizei și transformarea ulterioară a acestor împrumuturi în obligațiuni de stat pe termen lung. (De regulă, scadența maximă a obligațiunilor de stat era de doar 2 ani.)⁴⁵ Piața secundară este și mai subdezvoltată cu bănci în calitate de dealerii și investitorii primari. Bursa de Valori din Moldova (BVM) este nelichidă și cifra sa de afaceri a fost mai mică de 1% din PIB în ultimii ani. Aceasta listează doar acțiuni, deoarece încă nu au fost emise obligațiuni corporative. Capitalizarea pieței este de 3% din PIB cu doar 32 de societăți listate. BVM nu este pregătită să contribuie la

⁴⁵ În Martie 2018, Ministerul Finanțelor a emis obligațiunea de stat cu scadența de 5 ani inaugurală.

dezvoltarea pieței de capital, iar Bursa de Valori Chișinău, creată în 2012, încă nu este o platformă alternativă viabilă de tranzacționare.

Intermedierea financiară

Intermedierea financiară este la un nivel jos. Penetrarea depozitelor este insuficientă, în special în cazul depozitelor bancare, care înregistrau doar 39,5% din PIB (2016), similar cu țările comparabile, dar raportul dintre volumul creditării sectorului privat și PIB este de 26,7% din PIB – în timp ce media în țările EAC este de 41,3%. Pe lângă impactul fraudei bancare, intermedierea financiară este restrânsă de sărăcie, ruralitate și activități tenebre. Cererea de credite corporative este limitată de ponderea relativ joasă a companiilor mari, de o cotă parte mare a companiilor străine, care de obicei utilizează finanțare nebancaară.

Frauda din 2014 a redus drastic oferta de credite, în special pentru IMM-uri. Rata înaltă a creditelor neperformante, accesul minim la finanțarea pe termen lung și preferința băncilor pentru valori mobiliare de stat subminează în continuare capacitatea lor de a finanța economia reală.

Infrastructura financiară

Lacunele în infrastructura financiară, cum ar fi gestionarea insolvenței de asemenea reprezintă o barieră în calea intermedierei financiare. Principalul instrument de soluționare a datoriilor este Legea privind insolvența din 2012, care este utilizată pe scară largă în ciuda deficiențelor structurale. În special, legea nu oferă stimulente adecvate pentru reorganizarea întreprinderii, cum ar fi acordarea de prioritate noilor finanțări; în consecință, utilizarea tehnicilor de restructurare în susținerea reabilitării afacerilor pe termen lung este redusă. Există, de asemenea, un consens potrivit căruia cadrul de lichidare a întreprinderii este adesea folosit ca înlocuitor pentru rezolvarea litigiilor private și nu există mecanisme adecvate pentru monitorizarea și combaterea comportamentelor frauduloase. În plus, reorganizările aprobate nu reușesc să implementeze modificările operaționale pentru reabilitarea companiei. Drept rezultat, nivelurile de rambursare către creditorii sunt scăzute, ceea ce afectează advers accesul la finanțe.

Moldova are două birouri de istorii de credit, însă ele nu schimbă reciproc informațiile, în parte din cauza aspectelor tehnice. La fel, părțile nu par dispuse să comunice între ele, deși din punct de vedere legal trebuie să o facă.

Raportarea informațiilor privind creditele către un birou de istorii de credit nu este încă obligatorie pentru toți participanții pieței, în special pentru creditorii nebankari și AEI, ceea ce reduce capacitatea de evaluare a riscurilor și determină creșterea atât a creditelor neperformante, cât și incertitudinile legate de protecția consumatorilor.

Există o vastă lacună de implementare a împrumutului bazat pe active. Deși există împrumuturi garantate prin garanții mobile (în special echipamente, mașini și alte active corporale), alte categorii cum ar fi facturi spre încasare sau inventar sunt rareori utilizate. În pofida numeroaselor reforme legislative recente, există un decalaj de implementare, ceea ce împiedică utilizarea eficientă a prevederilor legale care facilitează utilizarea bunurilor mobile drept gaj. Chiar dacă Codul Civil recunoaște o diverse forme de garanții și permite instituțiilor financiare să înregistreze astfel de garanții direct în registrul gajului, aceste opțiuni nu sunt utilizate în mod optim, ceea ce crește costurile tranzacționale și împiedică instituțiile financiare să utilizeze împrumuturile bazate pe active pentru IMM-uri.

Cum poate Moldova consolida sectorul financiar

Stabilitatea și integritatea sectorului bancar

Acoperirea FGD trebuie să fie sporită iar capacitatea acestuia trebuie să fie fortificată cu personal instruit și proceduri, manuale și metodologii adecvate. FGD trebuie să poată să dispună de o „singură viziune privind clientul” pentru a rambursa în mod efectiv deponenții în cazul eșecului unei bănci, decât să se bazeze doar pe instrucțiunile lichidatorului băncii. Consolidarea instituțională trebuie să fie însoțită de ridicarea nivelului de conștientizare pentru a îmbunătăți nivelul de încredere în sistemul bancar. Adicional, din cauza fondului de soluționare care urmează să fie instituit în 2020, FGD va avea nevoie de o structură cu mult mai robustă și sofisticată pentru a asigura gestionarea temeinică și disponibilitatea fondurilor pe parcursul soluționării.

Autoritățile trebuie să garanteze stabilitatea sectorului financiar **prin asigurarea ca MICB să iasă cu succes din regimul de supraveghere specială și prin asigurarea unor acționari care să respecte cerințele de competență și onorabilitate pentru celelalte două bănci.** Mai mult ca atât, deși BNM a întreprins măsurile necesare în ceea ce privește reglementarea și supravegherea băncilor, **punerea în aplicare a noilor reglementări și supravegherea băncilor pentru a asigura conformitatea sunt fundamentale.** În mod similar, după adoptarea

legilor de soluționare a băncilor conforme cerințelor BERD, este esențial să se adopte regulamentele de susținere necesare. Pe măsură ce creditele neperformante cresc, este nevoie de o evaluare holistă a mecanismelor de soluționare pentru a aborda lacunele și facilita creșterea creditării. Este necesară îmbunătățirea calității de evaluare a bunurilor imobiliare, astfel încât să se îmbunătățească și evaluarea gajului.

Sunt necesare eforturi mai dedicate pentru a recupera activele furate în fraudă bancară din 2014. Pe baza rezultatelor auditului Kroll, ar trebui să se acorde prioritate recuperării mijloacelor bănești provenite din fraudă, din jurisdicțiile străine. Pentru a menține integritatea sectorului financiar, care a fost afectat de cazurile masive de spălare de bani și fraudă bancară, este necesar să se implementeze măsuri stricte de monitorizare și supraveghere și, dacă este necesar, să fie emise sancțiuni, pentru a răspunde la orice lacune privind spălarea de bani, apărute din declararea voluntară a averii.

BNM dispune de câteva opțiuni pentru atenuarea parțială a amenințării la adresa integrității sectorului financiar, din procesul de declarare voluntară a averii. BNM ar putea (i) să analizeze informațiile primite de la instituțiile financiare cu privire la tranzacțiile de declarare voluntară a averii și, pe baza rezultatelor, să efectueze activități de supraveghere la fața locului și la distanță; (ii) să se asigure că aplicarea măsurilor de combatere a spălării banilor și finanțării terorismului, în procesul de declarare voluntară a averii reprezintă un domeniu prioritar de revizuire, în cadrul procesului de supraveghere pentru toate instituțiile financiare; și (iii) să se asigure că administratorii și consiliile băncilor se angajează pe deplin la practici de bună guvernare.

Sectorul financiar nebankar

Există acțiuni eficiente pe care Comisia Națională a Pieței Financiare (CNPF) le poate întreprinde în sectoarele pe care le supraveghează. CNPF trebuie să finalizeze înregistrarea tuturor creditorilor nebankari, să identifice beneficiarii efectivi ai acestor companii și să stabilească obiective de supraveghere pentru această industrie. Măsurile de combatere a spălării banilor și protecția consumatorilor (inclusiv deponenților cu amănuntul) ar trebui să fie prioritățile principale. Adicional, autoritățile ar trebui să modifice legea privind organizațiile de creditare nebankară pentru a nu permite nici-o formă de mobilizare a economiilor din partea investitorilor necalificați și stimula consolidarea sectorului. Autoritățile ar trebui la fel să consolideze reglementarea și supravegherea AEI, să stabilească un sistem prudentțial eficient

(inclusiv fonduri efective de lichiditate și stabilizare, precum și un sistem de protecție a depozitelor) și să identifice mecanisme efective de intervenție în entitățile problematice. Consolidarea și integrarea sectorului ar trebui încurajate pentru a îmbunătăți guvernanta, controalele interne și supravegherea externă, și promovarea operațiunilor eficiente. Trebuie să fie realizată evaluarea cadrului instituțional și capacităților CNPF în scopul consolidării cadrului de reglementare și capacității de supraveghere a CNPF.

Pentru a răspunde provocărilor din sectorul asigurărilor, CNPF ar trebui să consolideze cerințele de reglementare și să sporească supravegherea suficienței capitalului, solvabilității, rezervării, evaluării activelor și alocării cheltuielilor. CNPF ar trebui să pună în aplicare reglementările existente privind solvabilitatea și să întreprindă acțiuni corespunzătoare cu privire la companiile insolvente. De asemenea, este necesar să se abordeze lacunele în audit, guvernanta și transparența prin modificarea legilor privind asigurarea și RCA, și să se urmărească modificarea consecventă a Codului Civil, care are mai multe prevederi din domeniul asigurărilor, care se abat de la cele mai bune practici internaționale. În cele din urmă, pe termen mediu, CNPF ar trebui să treacă de la supravegherea bazată pe conformitate la supravegherea bazată pe riscuri.

Autoritățile ar trebui să accelereze eforturile pentru dezvoltarea piețelor de capital, de exemplu prin dezvoltarea fondurilor de investiții și de pensii, precum și a pieței pentru obligațiunile guvernamentale și corporative; listarea obligațiunilor guvernamentale și corporative la bursa de valori și adoptarea regulilor privind integritatea pieței. Privatizarea întreprinderilor de stat ar putea consolida lichiditatea pieței și ar putea atrage investiții străine de portofoliu. Îmbunătățirea guvernantei corporative și încurajarea companiilor listate de a trece la SIRF vor promova transparența și vor atrage un număr mai mare de investitori, atât străini, cât și locali.

Infrastructura financiară

Reforma legii privind insolvența din 2012 și îmbunătățirea implementării legii de către judecători și administratori sunt esențiale pentru soluționarea creditelor neperformante și pentru îmbunătățirea riscului de credit. În paralel, autoritățile ar trebuie să elaboreze o Lege privind insolvența personală, astfel încât consumatorii să își poată restructura datoria pe baza principiilor similare celor din Legea privind insolvența.

Este important de introdus **instrumente care să permită IMM-urilor posibilitatea de a gaja activele sale mobile**. Pentru a susține acest lucru, este esențial de modernizat registrul gajului pentru a permite instituțiilor financiare să profite din plin de noile prevederi recent introduse în noul Cod Civil.

În cele din urmă, sistemul de raportare a informațiilor privind creditele trebuie fortificat. Furnizarea informației către birourile de istorii de credit trebuie să fie obligatorie pentru toți creditorii, pentru toate împrumuturile care depășesc o sumă minimă, pe lângă punerea în aplicare a legii actuale și asigurarea faptului că cele două birouri de istorii de credit schimbă reciproc și integrează informații.

Această Notă de Politici a fost produsă de Banca Mondială pentru a informa dezbaterile de politici în Moldova. Această notă a fost pregătită de Natalie Nicolaou, cu contribuții de la Ambasada Marii Britanii și Iuliana Stratan (EUD).

Constatările, interpretările și concluziile exprimate în cadrul acesteia nu neapărat reflectă viziunile Consiliului Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă.

Pentru orice întrebări privind această notă de politici, vă rugăm să contactați moldova_contact@worldbank.org.

OFICIUL BĂNCII MONDIALE ÎN MOLDOVA:
<http://www.worldbank.org/ro/country/moldova>



Reformarea sectorului justiției din Moldova

Mesaje cheie

Un sector al justiției cu o bună funcționare este absolut critic pentru a asigura buna guvernare, reducerea corupției și prestația eficientă a serviciilor publice. Totuși, capturarea omniprezentă a statutului subminează încrederea în instituțiile justiției din Moldova. În pofida numeroaselor legi și strategii noi, lipsa rezultatelor în acest sector, care să derive din reformele sectorului justiției și cel anti-corupție, a alimentat dezamăgirea populației. Interesele vechi opun rezistență eforturilor întreprinse de a face sistemul mai transparent, responsabil și previzibil. Acum Moldova are nevoie să-și consolideze sistemul său de justiție pentru a reduce corupția, asigura prestarea eficientă a serviciilor în sectorul justiției și reduce constrângerile de acces pentru persoanele vulnerabile și populația din mediul rural.

Acțiuni cheie

- Sondajele în rândul utilizatorilor instanțelor de judecată din 2017–18 au identificat în mod clar prioritățile utilizatorilor: informație ajustată, o mai bună punere în aplicare și proceduri echitabile pentru toți, fără a ține cont de veniturile persoanelor.
- Îmbunătățirea accesului, eficienței și integrității justiției prin valorificarea tehnologiilor informaționale și specializarea judecătorilor pentru o consolidare mai inteligentă a instanțelor de judecată, accesul mai ușor pentru grupurile vulnerabile, nivel redus de corupție, procesare mai rapidă a cauzelor și economisirea costurilor.
- Desemnarea unei singure instanțe cu jurisdicție pentru întreg teritoriul Moldovei pentru cauzele de executare civilă de valoare redusă și volum mare, cu posibilitatea depunerii online.
- Adoptarea unui plan pe termen mediu pentru îmbunătățirea executării hotărârilor judecătorești și reformarea procuraturii.

Situația curentă în Moldova

În pofida unui deceniu de reforme în sistemul justiției, lipsa încrederii publice și situația îngrijorătoare pe intern implică necesitatea unor acțiuni credibile: într-un sondaj detaliat realizat în rândul utilizatorilor instanțelor de judecată în 2017-18,⁴⁶ 56% din respondenți au menționat că nu au observat careva schimbări sau au observat o înrăutățire în activitatea instanțelor. Doar circa 20% din cetățeni consideră că instanțele de judecată sunt corecte și imparțiale, iar 50% din respondenții-avocați sunt de aceeași părere cu clienții lor. În rândul companiilor: 68% nu se așteaptă la proceduri echitabile din partea instanțelor de judecată, 75% au fost de părerea că în ultimii ani nivelul corupției fie că s-a înrăutățit fie că a rămas același, iar 25% din companii cunoșteau pe cineva care a plătit mită. Mai mult ca atât, 72% din judecători se simțeau în nesiguranță, și atât procurorii, cât și judecătorii sunt de părerea că riscurile pentru eficiență și integritate reies din

organizarea curentă a instanțelor, managementul acestora, procedurile, sistemelor informaționale învechite și a condițiilor proaste în încăperi. Cetățenii au clasat reformele în sectorul justiției pe al patrulea loc, pe primele locuri fiind asistența medicală, pensiile și învățământul.

Strategia ambițioasă de reformare a sectorului justiției din Moldova 2011–16 (SRSJ), extinsă și pentru 2017, nu a produs rezultatele scontate. Acest fapt se datorează parțial schimbărilor frecvente din cadrul guvernului, dar și axării mai cu seamă pe proces, decât pe acțiuni și rezultate în teren. SRSJ a depins și de finanțare din partea donatorilor pentru a fi implementată, solicitând entităților din sectorul justiției să pregătească planuri de dezvoltare și finanțare în conformitate cu prioritățile SRSJ. Evaluările progresului obținut de SRSJ în 2015 și 2016 au relevat rezultate mixte. În 2017, cu contribuția din partea actorilor implicați în sectorul justiției, Ministerul Justiției (MJ) a lansat actualizarea proiectului SRSJ

⁴⁶ 2017–18 Sondajele în rândul utilizatorilor instanțelor de judecată, realizate de Banca Mondială în colaborare cu MJ și CSM.

pentru 2018–21, însă lucrările date au fost suspendate de anunțarea alegerilor la începutul anului 2019. Deși lucrările de actualizare probabil că vor reîncepe după alegerile din 2019, marea provocare pentru sectorul justiției din Moldova la moment este cea de a acționa în baza reformelor deja aprobate, urmări progresul și raporta rezultatele către public.

În pofida angajamentului oficial de a crea un sistem al justiției funcțional, de a recunoaște faptul că este absolut critic de redus corupția și de a presta servicii publice eficiente, capturarea omniprezentă a statutului încă mai infectează sistemul. Interesele oligarhice și nedorința elitei de a reforma sistemul politic continuă să definească economia politică a Moldovei.

Legea din 2016 a lansat o reorganizare judiciară ambițioasă începând cu 1 ianuarie 2017. Anterior fuseseră 48 de judecăți de primă instanță și câteva instanțe de jurisdicție specială. Legea din 2017 a fuzionat majoritatea instanțelor. Au fost închise Curțile Militare și Economice specializate de primă instanță, iar cinci instanțe municipale din Chișinău au fost fuzionate în una. Fiecare instanță de judecată din Moldova deține la moment cel puțin 9 judecători. Costul consolidării rețelei instanțelor de judecată se estimează a fi 1,18 miliarde MDL (60 milioane US\$). Guvernul se așteaptă că investiția dată va da roade peste 17 ani (optimizarea instanțelor de judecată urmează să genereze economii anuale

Figura 1. Harta judiciară din 1 ianuarie 2017



Sursa: MJ.

de 45,3 milioane MDL). Reorganizarea poate

genera mai multe economii, dacă ar fi combinată cu alte îmbunătățiri în domeniul eficienței.

Constrângeri privind performanța

În pofida numeroaselor legi noi, implementarea reformei justiției și anticorupției a stagnat; reformele cheie sunt compromise din interiorul sistemului.

Interesele vechi opun rezistență eforturilor întreprinse pentru a face sistemul mai transparent, responsabil și previzibil, precum și unei distribuiri mai raționale și bazate pe cerere și performanță a resurselor sale. Numirea și promovarea judecătorilor nu respectă în mod strict criteriile și regulile prevăzute. Închisorile reprezintă o problemă sensibilă: rapoartele de anchetă au documentat modul în care crime organizate și capturări de proprietăți sunt conduse dinăuntru închisorilor. Dacă se dorește ca reformele să fie cu succes, atunci trebuie să fie abordate, în primul rând, principalele bariere care stau în calea îmbunătățirii calității justiției – capturarea statului și corupția.

Cetățenii și mediul de afaceri văd puține progrese la fața locului.

Lipsește un mecanism coerent de coordonare între organele de drept și instituțiile justiției atât pe plan național, cât și la nivel local. Bărbații și femeile, în special din grupurile marginalizate sau cele minoritare, nu pot să acceseze justiția în mod eficient și nu pot pretinde respectarea drepturilor lor. Dreptul la un proces echitabil este perceput de publicul general ca fiind cel mai încălcat drept al persoanelor.⁴⁷

Accesul la justiție pentru grupurile vulnerabile – în special femei și fete – reprezintă o preocupare majoră.

Constrângerile privind accesul grupurilor vulnerabile și populației rurale mai puțin mobile, în combinație cu distanțele mai lungi de parcurs până la instanțele de judecată și puținele opțiuni de transport sau lipsa acestora – sunt elementele care au relevat preocupări privind efectul advers al consolidării curente a instanțelor de judecată asupra accesului. Zonele rurale și cele îndepărtate reprezintă 57% din cetățenii Moldovei și 84% din săracii țării. Sistemul justiției pentru copii rămâne a fi unul reactiv, cu o aplicare foarte redusă a măsurilor de reorientare. Lipsa personalului juridic specializat (procurori, judecători, avocați), inclusiv pentru cauzele ce țin de copii și familie și cauzele de violență sexuală reprezintă o preocupare serioasă pentru adjudecarea profesională în interesul suprem al copilului. Dezvoltarea serviciilor de prevenire și

⁴⁷ 2018 Studiul privind percepția drepturilor omului (engleză), <http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/lib>

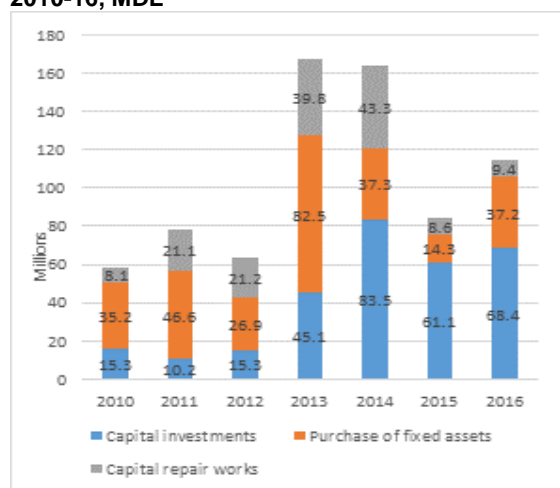
<http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/lib>

reintegrare pentru copii nu reprezintă o prioritate la nivel local.

Bugetarea și cheltuielile instanțelor

În 2010–16 cheltuielile Moldovei pentru justiție au crescut atât în termeni nominali, cât și reali. Totuși, cheltuielile reale ale țării sunt cele mai reduse din Europa. Salariile reprezintă circa două-treimi, o tendință consistentă cu cea de la nivel internațional. Între 2010 și 2015 masa salarială din sectorul justiției a crescut cu 170%.

Figura 2. Cheltuielile capitale în sectorul justiției 2010-16, MDL



Sursa: MF.

Cheltuielile capitale sunt neregulate; iar în 2015 acestea s-au redus semnificativ după creșterile înregistrate în anii precedenți pentru investiții și reparații. Faptul că masa salarială a crescut în mod constant denotă faptul că instanțele de judecată și Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) întâmpină dificultăți în planificarea pe termen lung a cheltuielilor capitale. Cheltuielile pentru operațiuni, inclusiv pentru reparațiile capitale, s-au redus din 2013, odată cu continuarea micșorării bugetului.

Consolidarea capitalului uman

Managementul și evaluarea performanței judecătorilor trebuie să fie mai transparent, responsabil și bazat pe reguli. Managementul performanței este abordat în Legea din 2012 privind selecția, evaluarea performanței și cariera judecătorilor, care oferă CSM responsabilitatea primară de evaluare, solicitându-i să stabilească criterii detaliate pentru performanță. Judecătorii sunt supuși evaluării regulate a performanței o dată în trei ani. La solicitarea CSM, în 2014 Organizația

⁴⁸ 2018 Sondajul opiniei publice despre sistemul justiției în Moldova (versiune în română), <https://www.justitietransparenta.md/rezultatele-sondajului-privind-opinia-publica-despre-sistemul-judecatoresc-din-moldova/>

pentru Securitate și Cooperare în Europa și oficiul său pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului au evaluat efectul legii. Raportul exprimă “preocupări privind echitatea și transparența sistemului, inclusiv lipsa consistenței în încadrarea în grad, argumentarea insuficientă pentru hotărârile Consiliului și subiectivitatea percepută la încadrarea în grad”.

Dacă ar fi bine gândite, stimulentele corespunzătoare pentru personalul din sectorul justiției ar putea atenua unele provocări ce țin de corupție și managementul resurselor umane (MRU). Conform SRSJ, în pofida unui nou sistem MRU, salariile mici în serviciul public rămân a fi o problemă. Sporirile de salarii din trecut au încercat să promoveze independența judiciară și să reducă corupția în justiție. În 2013-14 judecătorii s-au bucurat de creșteri de 100% a salariului, iar în 2015 și 2016 – creșteri de 10%. MJ raportează că din 2010 au fost înlocuiți circa o treime din judecători pentru a reduce corupția. Totuși, cetățenii și mediul de afaceri sunt sceptici în privința reducerii considerabile a corupției, și fără întreprinderea în paralel a unor măsuri punitiv credibile împotriva corupției, doar creșterile de salarii nu vor ajuta.

Calitatea și profesionalismul personalului din cadrul sectorului justiției necesită atenție durabilă. 45% din utilizatorii instanțelor de judecată cred că profesioniștii din domeniul justiției nu sunt suficient de calificați,⁴⁸ iar calitatea hotărârilor judecătorești este evaluată drept cel mai slab element al justiției.⁴⁹ Noua abordare față de instruirea profesională a judecătorilor și procurorilor, inițiată de Institutul Național de Justiție din 2017, ar putea îmbunătăți potențial calitatea serviciilor în sectorul justiției. Totuși sunt necesare eforturi adiționale pentru a perfecționa calitatea motivării juridice și dezvoltarea competențelor non-tehnice pentru profesioniștii din justiție, în baza unei evaluări comprehensive a necesităților de instruire și a unor instrumente moderne de evaluare a instruirii.

Sistemele informaționale în sectorul justiției

Moldova planifică să modernizeze sistemele informaționale în domeniul justiției, însă acest proces nu va fi ușor și rapid. Progresul tehnologic și bunele practici din țările vecine sugerează că Moldova ar putea utiliza soluții bazate pe TIC mai inteligente și cost-eficiente pentru a aborda problemele identificate privind capturarea, corupția și performanța. O prioritate pentru reforma justiției în Moldova ține

⁴⁹ Soros-Moldova. Evaluarea primului an de implementare în Moldova a Agendei de Asocierie – progresul și oportunitățile în sfera politică. Document de lucru. Chișinău: Soros-Moldova, 2016.

de consolidarea capacităților și aplicațiilor sectorului TIC pentru a spori eficiența, transparența, accesul și responsabilitatea.

O provocare centrală TIC pentru sistemul instanțelor de judecată ține de infrastructura avansată cloud care duce lipsa unui suport necesar. Multiplele sale obiective, activități și actori nu sunt aliniate sub egida unei singuri strategii TIC. Drept rezultat, TIC din sectorul justiției este fragmentat, iar structura organizațională este complexă. Finanțarea pentru TIC nu corespunde rezultatelor sau priorităților utilizatorilor, iar alocațiile anuale complică planificarea pe termen mediu și lung. Nu sunt oferite alocații pentru întreținerea, susținerea sau actualizarea sistemelor curente. Sistemul justiției, ca un tot întreg, duce lipsa unei arhitecturi TIC la nivel de organizații pentru a susține managementul resurselor în mod eficient și de o înaltă calitate, transmiterea și stocarea datelor, și securitatea informațională. Adicional, resursele și capacitățile curente limitate sunt dispersate printre diverse organizații, astfel reducând și mai mult eficacitatea.

Încăperile fizice

Legea din 2016 privind reorganizarea judiciară a indus puține schimbări în teritoriu: instanțele de judecată rămân a fi aglomerate, cu un număr insuficient de săli de judecată, fără indicatoare clare, ascensoare, odăi pentru avocați (ai apărării), cantine și veceuri. Deficiențele în acces lasă utilizatorii cu un nivel prost de informare și tratament inadecvat. Sălile de audiere prietenoase copiilor din instanțe și procuraturi nu se conformează standardelor internaționale.

MJ estimează precum că va avea nevoie de circa 60 milioane US\$ (1,5 miliarde MDL) pentru a reorganiza harta judiciară așa cum fuseseră preconizată inițial. Estimările cuprind costurile pentru construcții noi, lucrări de renovare, extindere, mobilier și echipament; totuși costul real pentru consolidarea rețelei de instanțe de judecată este subestimat (de ex., Moldova încă nu dispune de standarde de eficiență energetică pentru sediile instanțelor și infrastructura fizică corelată și nici-o instanță din țară nu se conformează standardelor naționale sau internaționale de protecție împotriva incendiilor). Suma estimată nu include costul pentru actualizarea TIC, achiziționarea de terenuri care ar putea fi necesare sau demolarea clădirilor învechite. Cu toate acestea, finanțarea

⁵⁰ Pentru detalii, a se vedea Revizuirea instituțională și a cheltuielilor publice din sectorul justiției al Moldovei realizate de Banca Mondială în 2018 și studiul „Justiția dintr-o privire” (limbile engleză și română):

încă rămâne a fi identificată și încă nici-un donator nu și-a asumat angajamentul să finanțeze infrastructura judecătorilor.

Cum poate Moldova să consolideze performanța sectorului justiției

Constatările sondajelor realizate în 2017–18 în rândul utilizatorilor instanțelor de judecată ar putea contribui semnificativ la elaborarea și implementarea de politici și reforme. De exemplu, cele mai importante reforme pentru cetățeni s-au referit la specializarea judecătorilor, proceduri mai simple și mai rapide pentru dosarele mici, precum și reforma instanțelor și procuraturii. Comentariile parvenite prin intermediul sondajelor din partea cetățenilor, mediului de afaceri și angajaților sectorului justiției, combinate cu analiza datelor, discuțiile cu factorii de decizie și rapoartele din partea partenerilor de dezvoltare, precum UE, DfID, USAID și alții, servesc drept sursă pentru a informa o **agendă minimă pentru reforma justiției**⁵⁰:

- 1. Consolidarea nivelului de încredere din partea cetățenilor și mediului de afaceri pentru sistemul justiției prin responsabilizarea și transparentizarea activității instanțelor de judecată, procurorilor, avocaților și notarilor.**
 - Publicarea constatrilor sondajelor din 2017–18 în rândul utilizatorilor instanțelor pe site-urile web ale MJ și CSM; anunțarea acțiunilor pentru abordarea constatrilor date; repetarea sondajelor o dată în doi ani pentru a urmări progresul.
 - Anunțarea și implementarea unui plan de acțiuni pe termen mediu astfel încât să se perfecționeze executarea hotărârilor judecătorești în materie civilă, să se elibereze capitalului privat blocat, guvernul să poată recupera banii care-i sunt datorți, iar mediul de afaceri să nu fie impus să utilizeze colectorii nereglementați privați de datorii.⁵¹
 - Publicarea anuală a datelor statistice de bază din sectorul justiției, incluzând indicatorii elaborați cu suportul Băncii Mondiale.
 - Anunțarea unui program cu un cadru de timp fixat pentru a reforma serviciul procuraturii, fără amendamente de legi sau proiecte de legi contrare opiniei Comisiei de la Veneția sau care ar limita competențele procurorilor de a combate corupția de nivel înalt.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/docsearch?query=p158938>.

⁵¹ În sondajul din 2017–18, 72% de companii care utilizează colectorii privați de datorii au raportat performanță proastă.

2. Îmbunătățirea accesului, eficienței și integrității justiției prin valorificarea tehnologiilor informaționale și specializarea judecătorilor pentru o consolidare mai inteligentă a instanțelor de judecată, accesul mai facil pentru grupurile vulnerabile, nivelul redus al corupției, procesarea mai rapidă a dosarelor și economisirea de costuri.

- Revizuirea planului curent de reorganizare a hărții judiciare pentru a identifica oportunitățile de raționalizare a proceselor, economisire a costurilor și îmbunătățire a integrității, incluzând desemnarea unei singuri judecătorești cu jurisdicție pentru întreaga țară pentru cauzele de executare civilă de valori mici și volume mari cu capacitatea de a depune cererile online, și anunțarea unui plan de acțiuni revizuit⁵² cu costuri stabilite, orar de implementare și etape de referință.
- Inițierea sau extinderea programelor-țintă pentru îmbunătățirea accesului la justiție pentru grupurile vulnerabile, cum ar fi femeile, fetele, juvenalii și minoritățile, în colaborare cu societatea civilă și partenerii de dezvoltare, și publicarea rezultatelor în fiecare trimestru.
- Abordarea comentariilor privind performanța și corupția enunțate în sondajele din 2017–18 în rândul utilizatorilor instanțelor de judecată prin intermediul unor acțiuni direcționate (cum ar fi urmărirea în justiție a funcționarilor pentru acte de corupție) și publicarea anuală a progresului.

3. Îmbunătățirea TIC în sectorul justiției și a facilităților fizice pentru a facilita accesul, pentru a le pune la dispoziție mai multă informație, și pentru a reduce manipularile și corupția.

- Anunțarea unor repere și indicatori pentru a urmări progresul privind îmbunătățirea sistemului TIC în sectorul justiției pentru următorii trei ani, în baza revizuirii constatrilor anterioare privind problemele TIC, care să identifice 5–10 priorități pentru îmbunătățire.

4. Consolidarea resurselor umane și financiare pentru a moderniza sistemul justiției.

- Abordarea distribuirii neuniforme a serviciilor judiciare și volumului de lucru al judecătorilor prin distribuirea resurselor financiare și umane ale instanțelor de judecată în baza influxului planificat de dosare.
- Cuantificarea volumului arieratelor din partea instanțelor de judecată, serviciului procuraturii și MJ și anunțarea unui orar de acțiune (convenit cu MF) pentru a elimina și apoi preveni plățile restante.
- Localizarea resurselor financiare și crearea unei echipe solide de management pentru un program de modernizare a sistemului justiției pentru 5–7 ani (cuprinzând instanțele de judecată, procuratura și MJ).

Această Notă de Politici a fost produsă de Banca Mondială pentru a informa dezbaterile de politici în Moldova. Această notă a fost pregătită de Eva Melis și Amitabha Mukherjee cu contribuții din partea Aliei Skvortsova și lui Alexandru Cocirta (PNUD), Sergiu Rusanovschi (UNICEF), Schaeffer Fabien (DUE) și Kate Whyte (Ambasada RU).

Constatările, interpretările și concluziile exprimate în cadrul acesteia nu neapărat reflectă viziunile Consiliului Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă.

Pentru orice întrebări privind această notă de politici, vă rugăm să contactați moldova_contact@worldbank.org.

OFICIUL BĂNCII MONDIALE ÎN MOLDOVA:
<http://www.worldbank.org/en/country/moldova>

⁵² Acest fapt va include învățarea de la colegii regionali (de ex. Croația, Azerbaidjan) despre combinarea

progreselor tehnologice și specializării care ar induce economii de costuri, fără a afecta accesul.



Note de Politici Moldova 2019

Suținerea Stabilității și Revitalizarea Creșterii

Sporirea productivității și competitivității agriculturii

Mesaje cheie

Agricultura este un sector vital pentru economia Moldovei, contribuind cu 11% din PIB, 32% din ocupare și 45% din exporturi. Însă productivitatea redusă a sectorului limitează veniturile și inhibă investițiile realizate la nivelul exploatațiilor agricole. Serviciile publice cheie în agricultură, cum ar fi serviciile de educație, cercetare și consultanță sunt învechite, de un nivel redus și subfinanțate. Vulnerabilitatea agriculturii este amplificată și de volatilitatea acută a producției cauzată de șocurile climaterice și perpetuată de lipsa unor instrumente și servicii efective pentru atenuarea rezultatelor schimbărilor climaterice.

Integrarea comerțului cu UE generează atât oportunități, cât și provocări pentru producătorii agricoli din Moldova. Consolidarea conformității cu cerințele UE pentru siguranța și calitatea alimentară va îmbunătăți accesul la piață și va ajuta Moldova să concureze pe plan intern cu importurile agricole în creștere.

Acțiuni cheie

- Dezvoltarea capacităților fermierilor pentru practici agricole durabile și productive, în special măsurile de adaptare climatică.
- Suținerea penetrării pe piețele interne și cele externe, pentru produse de valoare înaltă, în special producția de origine animală.
- Revizuirea subvențiilor existente prin promovarea subvențiilor inteligente și crearea unui mecanism pentru evaluarea impactului subvențiilor.
- Promovarea serviciilor de educație și consultanță agricolă pentru a îmbunătăți accesul la cunoștințe.
- Lansarea programelor de calitate și siguranță alimentară pentru a atinge standardele internaționale.
- Axarea pe inovații pentru a atrage mai mulți tineri în sector.

Situația curentă în Moldova

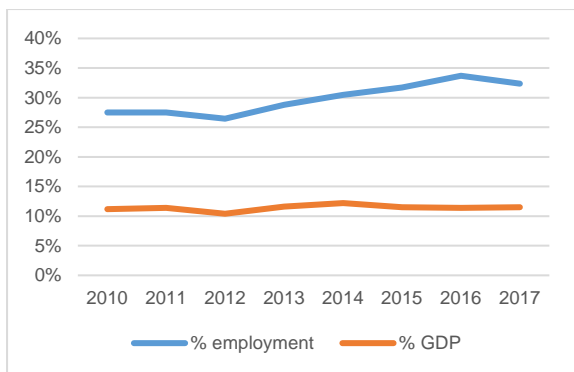
Agricultura este un sector vital pentru economia Moldovei. În 2017 aceasta a contribuit cu 11% la PIB și a angajat circa 32% din forța de muncă. Împreună cu prelucrarea agricolă, sectorul agricol generează 18% din PIB. Sectorul dat este un exportator net și o sursă majoră de valută; produsele agro-alimentare reprezintă peste 45% din exporturile totale ale Moldovei. Este clar faptul că agricultura continuă să fie atât un promotor al creșterii economice, cât și un mijloc pentru reducerea sărăciei rurale.

Totuși, productivitatea redusă limitează veniturile gospodăriilor agricole și sporește vulnerabilitatea sectorului. Cota curentă a agriculturii în ocupare este de trei ori mai mare decât cota sectorului dat în PIB (Figura 1), ceea ce implică că munca generează mult mai puțină valoare adăugată în agricultură decât în alte sectoare. Productivitatea muncii în sectorul agricol reprezintă doar 40% din productivitatea medie pe plan național. Drept rezultat, veniturile agricole rămân a fi modeste; în 2015 sărăcia a fost mult mai mare în mediul rural (14,5%) decât

în cel urban (3,1%). Expunerea Moldovei la șocuri este amplificată și de șocurile induse de schimbările climatice ce afectează agricultura.

Volatilitatea înaltă a producției este o amenințare gravă pentru dezvoltarea agriculturii. Producția agricolă este îndeosebi de vulnerabilă față de condițiile climatice. Secetele, inundațiile și eroziunile de sol sunt printre cele mai majore probleme induse de clima nefastă ce afectează Moldova. Din 2007, condițiile meteorologice severe au devastat majoritatea producției agricole o dată la doi-trei ani (Figura 2). Volatilitatea mai este cauzată parțial și de măsurile subdezvoltate de atenuare a riscurilor climatice, accesul limitat la irigație, nivelul redus de adoptare a unor astfel de tehnologii agricole moderne precum soiurile rezistente la secetă și protecția anti-grindină, precum și lipsa schemelor inovative de asigurări.

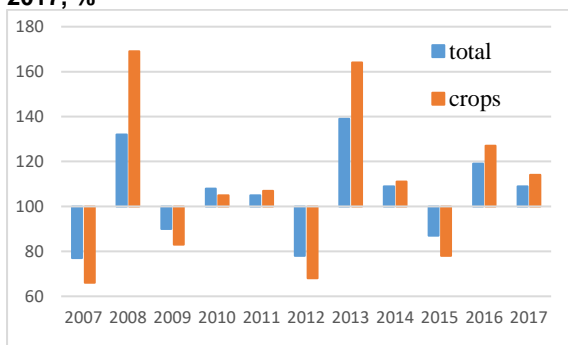
Figura 1. Cota sectorului agricol în PIB și ocupare, %



Sursa: BNS.

Se preconizează că schimbările climatice vor exacerba impacturile condițiilor meteorologice extreme. Un studiu al Băncii Mondiale din 2014 a constatat că schimbările climatice vor induce variații ale nivelelor termice și regimului de precipitații, iar în decursul următorilor 40 de ani, efectele schimbărilor climatice vor deveni mai severe în Moldova. Fără strategii decisive de adaptare, majoritatea recoltelor se vor reduce.

Figura 2. Volatilitatea producției agricole, 2007–2017, %



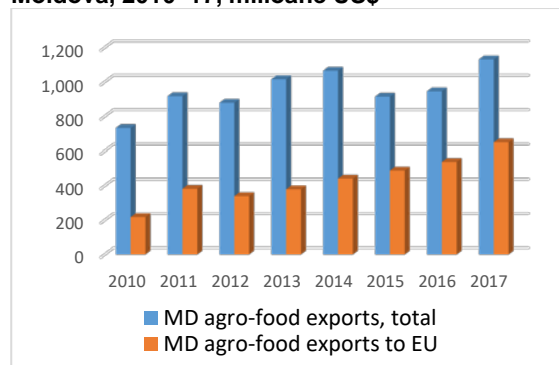
Sursa: BNS.

Servicii de educare, cercetare, consultanță și alte servicii publice, care sunt critice pentru susținerea dezvoltării sectorului nu sunt eficiente și calitative. Din cauza deficiențelor sistemice și metodelor învechite, instituțiile de educație și cercetare în domeniul agricol oferă valoare redusă sectorului. Fiind subfinanțate, cu inventare delapidate, resurse inadecvate și personal îmbătrânit, instituțiile existente de cercetare sunt într-o situație de supraviețuire. Riscul irelevanței este îndeosebi de critic, deoarece instituțiile încă activează în izolare completă de sectorul privat și sistemul internațional de cercetare și dezvoltare. Serviciile de educație și instruire în agricultură se confruntă cu probleme similare, înregistrând o discrepanță severă între calificările acumulate de studenți și cele necesare pe piața muncii. Serviciile inadecvate pentru agricultori, infrastructura în stare proastă și utilitățile subdezvoltate sunt factorii care fac dificilă reținerea tinerilor în sectorul agricol și în zonele rurale.

Acordarea serviciilor de consultanță a regresat semnificativ către anul 2018. Până-n 2018, aceste servicii erau oferite printr-o rețea de consultanți regionali și sătești ai Agenției Naționale de Dezvoltare Rurală, pentru care au alocate resurse publice începând cu anul 2002. Acest sistem de prestatori de servicii a fost creat cu suportul Băncii Mondiale, SIDA și DFID, și în pofida unor limitări, acesta a edificat un istoric solid de implicare cu mii de agricultori de toate tipurile și toate dimensiunile. În 2018, ministerul n-a reușit să selecteze un prestator de servicii de consultanță pentru următorii 5 ani, astfel serviciul dat nu este disponibil la moment. Ministerul nu expune o poziție clară cu privire la situația creată, iar sursele informale sugerează că serviciile de consultanță vor fi oferite pe viitor de instituțiile existente de educație și cercetare. Scenariul dat va fi mai puțin optimal pentru oferirea cunoștințelor esențiale agriculturilor, deoarece entitățile vizate nu dispun de o prezență fizică răspândită în mediul rural și duc lipsă de resurse și competențe pentru a oferi servicii eficiente de consultanță.

Integrarea comerțului cu UE generează oportunități, dar și provocări pentru agricultorii din Moldova. În 2014 Moldova a semnat Acordul de Asociere cu UE și Acordul de Liber Schimb Aprofundat și Comprehensiv (ALSAC). Acest cadru oferă sectorului agro-alimentar al țării o oportunitate enormă atât de a concura pe cea mai mare piață din lume, cât și de a-și reduce dependența de piața tradițională, dar instabilă din Rusia. Într-adevăr, din 2014 exporturile Moldovei, în general, și cele agro-alimentare, în special, s-au orientat din ce în ce mai mult spre UE (Figura 3). Cota exporturilor agro-alimentare către UE au ajuns de la media de 35% înregistrată înainte de semnarea ALSAC (2010–13) la peste 55% după (2015–17). Însă sectorul agro-alimentare al Moldovei trebuie să se miște mai repede, dacă-și dorește să concureze chiar și pe plan intern cu importurile din UE.

Figura 3. Exporturile agro-alimentare din Moldova, 2010–17, milioane US\$



Sursa: BNS.

Exporturile agro-alimentare din Moldova către UE sunt de o valoare adăugată redusă.

Recent printre acestea s-au înscris fructele uscate și nucile, cerealele și semințele de floarea soarelui, vinurile, concentratele de sucuri și uleiurile vegetale - mărfuri standardizate vândute în vrac. Următoarea provocare pentru producătorii moldoveni în calea sporirii competitivității pe piața UE este ce de a adăuga mai multă valoare exporturilor.

Conformitatea cu cerințele UE privind siguranța și calitatea alimentară stă la baza ALSAC UE-Moldova și ocupă un loc important pe agenda Moldovei. De la crearea în 2013 a Agenției Naționale de Siguranță Alimentară, Guvernul Moldovei și-a propus drept scop să realizeze o agendă ambițioasă de modernizare a sistemelor sale de calitate și siguranță alimentară pentru a le alinia standardelor internaționale riguroase de sănătate publică, pentru a menține cota pe piața internă și pentru a promova creșterea exporturilor atât spre piețele tradiționale, cât și spre cele noi. Progrese bune au fost obținute la ziua de azi în multe domenii, însă mai rămân probleme de soluționat în ceea ce privește dezvoltarea sectorului național de creștere a animalelor. În pofida recentelor îmbunătățiri, încă mai sunt deficiențe în capacitatea de diagnosticare a laboratoarelor pentru monitorizarea și supravegherea bolilor la animale. Se mai atestă și o absență completă de programe pentru monitorizarea calității laptelui crud, ceea ce dezavantajează producătorii locali de produse lactate față de concurenții lor. O altă lacună majoră ține de infrastructura pentru managementul și eliminarea subproduselor de origine animală. Toate aceste deficiențe nu reprezintă doar probleme majore pentru export, dar și preocupări semnificative privind sănătatea publică pe plan național.

Strategia Națională de Dezvoltare “Moldova 2030” pledează pentru mai multe investiții în agricultură, extinderea oportunităților de export, dezvoltarea capitalului uman și identificarea de acțiuni pentru a aborda schimbările climatice. Strategia pune accentul pe consolidarea calității vieții cetățenilor prin modernizarea țării și integrarea cu Europa. Aceasta recunoaște nivelul redus de productivitate și competitivitate al sectorului agricol în Moldova. Problema capitalului uman inadecvat și exodului tinerilor din mediul rural este recunoscută drept o provocare majoră de dezvoltare. Printre alte amenințări se numără și schimbările climatice globale, care impun necesitatea adoptării unor astfel de măsuri de adaptare precum accesul la soiuri de plante mai rezistente, ridicarea nivelului de conștientizare și

instruire în rândul agriculturilor și utilizarea mai eficientă a apei.

Cum poate Moldova să consolideze productivitatea agricolă și să devină competitivă pe plan internațional

Transformarea agriculturii într-un sector modern, vibrant și orientat spre piață reprezintă elementul central pentru reducerea sărăciei, promovarea incluziunii sociale și reducerea discrepanței urban-rurale în dezvoltare. O revizuire a experienței post-aderare a noilor state-membre UE a constatat că agricultura a beneficiat mai mult în țările care au prioritizat consolidarea competitivității, modernizarea industriei agro-alimentare și adaptarea acesteia la standardele UE. Este clar faptul că Moldova trebuie să continue să aplice o varietate de strategii pentru a avânta productivitatea și competitivitatea în sectorul agricol. Astfel, țara ar putea să:

- genereze stimulente și să dezvolte capacitățile pentru practici agricole durabile și productive, cum ar fi măsurile de adaptare la schimbările climatice;
- susțină penetrarea pe piețe (atât cea internă, cât și externă) pentru produsele de valoare înaltă;
- promoveze serviciile de educare și consultanță agricolă pentru a extinde accesul la cunoștințe;
- adopte programe de calitate și siguranță alimentară pentru a atinge standardele internaționale;
- se axeze pe inovații și atragerea tinerilor în acest sector.

Deoarece agricultura devine din ce în ce mai afectată de diverse efecte adverse, necesitatea unor instrumente eficiente de gestionare a riscurilor devine imperativă.

Sectorul agricol din Moldova ar beneficia dacă ar dispune de o evaluare comprehensivă a riscurilor, care ar identifica și instrumentele de politici cele mai potrivite pentru contextul moldovenesc. Trebuie să fie identificate reforme la nivel de gospodării agricole, cum ar fi eficientizarea utilizării apei la nivel de gospodărie, adoptarea unor soiuri de semințe care sunt mai rezistente față de condițiile meteorologice, diversificarea culturilor și măsurile naționale de atenuare și adaptare la schimbările climatice, cum ar fi investițiile în reabilitarea capacităților secundare de irigare. Ar fi important de stabilit combinația potrivită de instrumente pentru condițiile agricole din Moldova, cea mai eficientă divizare de roluri și partajare de riscuri între sectorul privat și cel

public, precum și o direcționare corespunzătoare a instrumentelor de gestionare a riscurilor.

Dezvoltarea avantajului competitiv pentru agricultura Moldovei va avea nevoie de management calificat și inovativ. Sunt necesare eforturi consolidate pentru a îmbunătăți competențele de business, marketing și management ale producătorilor locali, în special ale tinerilor fermieri. Pe termen scurt, manageri tehnici buni ar putea fi recrutați pe plan internațional, însă acest fapt este costisitor, astfel pe termen lung va fi nevoie de manageri locali bine-instruiți. Guvernul ar putea conlucra cu instituțiile de învățământ, serviciile de consultanță și sectorul privat pentru a parveni cu un plan clar de acțiuni pentru a îmbunătăți gestionarea afacerilor în agricultură, pentru a propulsa sectorul înainte.

În acest context ar trebui de priorizat regândirea învățământului în domeniul agricol și ajustarea curriculumului pentru a întruni necesitățile businessului contemporan. Revizuirea atât a programului universitar, cât și a celui pre-universitar ar putea ajuta la acordarea unei atenții mai mari practicilor moderne de business și cooperării mai strânse cu sectorul privat. Colegiile agricole și școlile profesionale din domeniu ar putea adăuga cursuri de instruire privind administrarea afacerilor, care să fie specializate pentru instruirea managementului de nivel mediu și supervisorilor pentru industria agricolă. Acestea ar putea să ofere și programe de formare la exploatații agricole pentru a obține certificarea solicitată de comercianții cu amănuntul din UE, cum ar fi GlobalGAP și alte standarde private – care de asemenea vor servi drept o bună modalitate de a stabili o legătură mai strânsă cu sectorul privat. Trebuie să fie ajustat și curriculumul Universității Agrare pentru a se potrivi cerințelor economiei de piață și stabili legături mai strânse cu mediul de afaceri pentru organizarea plasării studenților în companii pentru a acumula experiență practică.

O prioritate urgentă ține de recuperarea serviciilor de consultanță drept un canal efectiv de oferire a cunoștințelor fermierilor moldoveni. În cazul în care există îngrijorări cu privire la calitatea și eficacitatea serviciilor de consultanță oferite, atunci perioada atribuirii statutului dat viitorului prestator ar putea fi redusă de la cinci la trei ani, oferind și guvernului posibilitatea de a se gândi între timp la un nou model pentru serviciile de consultanță rurală și agricolă. Partenerii de dezvoltare ar putea recomanda bune practici internaționale și oferi asistență tehnică.

Mai sunt necesare investiții semnificative și schimbări instituționale pentru a asigura conformitatea industriei agro-alimentare cu cerințele UE. O prioritate a guvernului ar trebui să devină finanțarea și acordarea de suport practic pentru abordarea deficiențelor laboratoarelor de siguranță alimentară din țară; eliminarea problemelor de asigurare a calității în sectorul laptelui și produselor lactate; și abordarea urgentă a agendei pentru gestionarea și eliminarea subproduselor de origine animală. Abordarea acestor teme prioritare va crea dinamismul necesar pentru investiții care să consolideze productivitatea și competitivitatea sectorului de creștere a animalelor care este în stare de deteriorare, atât la nivelul de producere, cât și cel de prelucrare.

Moldova trebuie să inoveze dacă-și dorește o agricultură de clasă mondială și competitivă și să promoveze locuri de muncă mai bune și mai bine plătite pentru brațele de muncă din mediul rural. Costurile pentru lansarea și dezvoltarea unor întreprinderi cu adevărat inovative sunt mari în Moldova, deoarece scopul dat este unul dificil. Ar putea fi creat un fond pentru inovații care să ofere granturi în complementare și asistență tehnică suplimentară pentru a încuraja companiile să inoveze. Fondul ar putea finanța elaborarea de noi produse sau dezvoltarea de piețe noi, preluarea de noi procese sau tehnologii, sau edificarea unor relații strategice între noii actori ai lanțului de valoare.

Această Notă de Politici a fost produsă de Banca Mondială pentru a informa dezbaterile de politici în Moldova. Această notă a fost pregătită de Anatol Gobjila, Felicia Pricop și Marcel Chistruga.

Constatările, interpretările și concluziile exprimate în cadrul acesteia nu neapărat reflectă viziunile Consiliului Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă.

Pentru orice întrebări privind această notă de politici, vă rugăm să contactați moldova_contact@worldbank.org.

OFICIUL BĂNCII MONDIALE ÎN MOLDOVA:
<http://www.worldbank.org/en/country/moldova>



Note de Politici Moldova 2019

Susținerea Stabilității și Revitalizarea Creșterii

Asigurarea sustenabilității fiscale

Mesaje cheie

În ultimii ani Moldova a reușit să mențină deficitele fiscale sub control mai cu seamă din contul reducerii cheltuielilor capitale și îmbunătățirii colectării impozitelor. Cu toate acestea, eficiența finanțelor publice rămâne a fi o provocare. În raport cu nivelul său de venit pe cap de locuitor, de dezvoltare umană și eficiență guvernamentală, ponderea cheltuielilor sectorului public în PIB-ul țării este mare. Pe viitor, în timp ce e nevoie de menținut disciplina fiscală, dependența de asistența externă în abordarea necesităților Moldovei privind infrastructura, datoriile contingente și presiunile sociale vor avea nevoie de o utilizare mai eficientă a resurselor publice. Pentru a atinge sustenabilitate fiscală, edifica rezistență față de șocurile interne și externe și reduce dependența de asistența financiară externă, autoritățile urmează să mențină deficitul bugetar în limitele normei fiscale și mai jos. Recentele decizii politice de a reduce ratele de impozitare, de a introduce amnistia fiscală, de a spori salariile în sectorul public și pensiile sunt niște pași într-o direcție greșită.

Acțiuni cheie

- Sporirea productivității impozitelor majore; optimizarea impozitului pe venit și avere; fortificarea regimului fiscal pentru TVA și accize; precum și raționalizarea cheltuielilor fiscale.
- Sporirea veniturilor fiscale proprii ale autorităților publice locale prin impozitul pe bunurile imobiliare pentru a reduce dependența de transferurile fiscale din partea guvernului central.
- Îmbunătățirea eficienței cheltuielilor sociale, asistenței de stat și perfecționarea managementului investițiilor publice.
- Fortificarea monitorizării datoriilor contingente din partea întreprinderilor de stat.
- Aplicarea mai efectivă și mai prudentă a regulilor fiscale.
- Lansarea emisiunii de obligațiuni de stat pentru a reduce dependența de asistența externă, împreună cu extinderea scadenței medii a datoriei publice și aprofundarea pieței secundare pentru a reduce riscul refinanțării datoriei publice și cel al ratei dobânzii.

Situația curentă în Moldova

În ultimii ani Moldova a reușit să mențină sub control deficitele fiscale. Cu excepția anului 2007, când deficitul a atins 5,9% din PIB (Figura 1), nivelul deficitului a fost în medie de 1,2% din PIB până-n 2018. Cheltuielile sectorului public s-au redus de la 37% în 2007 până la 31% în 2018, mai cu seamă din contul reducerii investițiilor publice (ca procent din PIB). Cel din urmă indicator, care depinde mai cu seamă de sursele externe, a fost afectat grav de reducerea cheltuielilor drept urmare a fraudei bancare din 2014, nerecuperându-se pe deplin nici până azi.

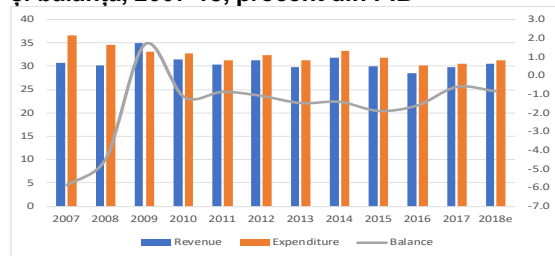
Reformele administrației fiscale au prevenit scăderea drastică a veniturilor în pofida activității economice în declin. Moldova colectează mai multe venituri fiscale (19% din PIB) decât unele țări cu caracteristici similare

(13% media EAC în 2016), însă oricum perceperea impozitelor mai este încă ineficientă. Proliferarea cheltuielilor fiscale, în special celor ce țin de TVA, reprezintă o problemă gravă pentru venituri deoarece erodează baza impozabilă. Conform celor discutate în MET Moldova (2019), sistemul a fost orientat spre impozitele pe bunuri și servicii; iar impozitele directe au obținut recent mai multă importanță. Această distorsiune vizând ocuparea și acumularea de capital reduce stimulentele pentru crearea de locuri de muncă, iar impozitele reduse asupra consumul descurajează economiile. Fraudele în domeniul TVA, scutiile fiscale și mecanismele ineficiente de colectare a impozitelor merită mai multă atenție, deoarece stimulentele fiscale prost elaborate și monitorizate în mod ne-sistematic subminează creșterea productivității.⁵³

⁵³ Banca Mondială. 2019. Moldova _ MET.

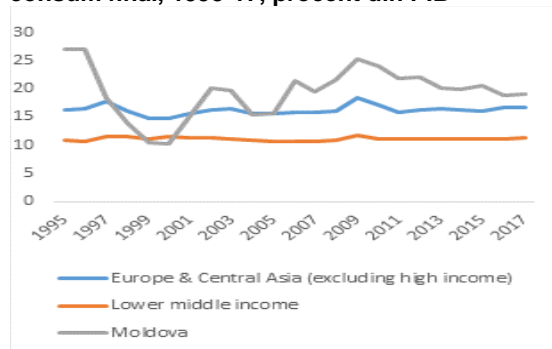
Eficiența finanțelor publice rămâne a fi a provocare. Moldova nu doar colectează mai multe venituri decât unele țări cu caracteristici similare, dar și cheltuie mai mult. În raport cu nivelul său de venit pe cap de locuitor, de dezvoltare umană și eficiență guvernamentală, cota cheltuielilor sectorului public în PIB-ul Moldovei este deosebit de mare (Figura 2). Cheltuielile pentru asigurări sociale, învățământ și sănătate reprezintă aproape două-treimi din cheltuielile generale. Presiunile derivate din fenomenul îmbătrânirii populației asupra cheltuielilor sectorului social se vor intensifica. Deoarece ratele de dependență sunt în creștere, în pofida impactului benefic al reformelor din 2016, totuși persistă îngrijorări privind sustenabilitatea sistemului de pensii odată cu reducerea în 2018 a ratei contribuției.

Figura 1. Veniturile guvernamentale, cheltuielile și balanța, 2007-18, procent din PIB



Sursa: MF, Banca Mondială, calculele personalului BM.

Figura 2. Cheltuielile generale guvernamentale de consum final, 1995-17, procent din PIB

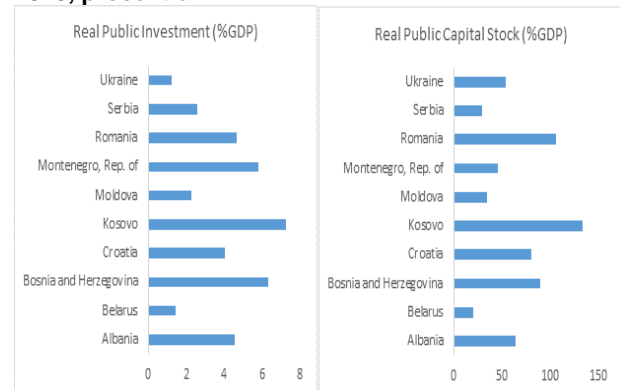


Sursa: MF, Banca Mondială, calculul personalului BM.

Investițiile publice și acumularea de capital public sunt mai reduse în Moldova decât în alte țări cu caracteristici similare (Figura 3). Cheltuielile capitale sunt concentrate în câteva domenii și drumurile absorb cea mai mare parte

a acestora. Și deși scorul său de eficiență pentru infrastructura fizică este relativ înalt, cu excepția infrastructurii de telefonie și electricitate, Moldova nu înregistrează rezultate bune în comparație cu țările vecine și cele cu caracteristici similare.⁵⁴ Revizuirea cheltuielilor capitale a sugerat câteva domenii pentru îmbunătățire⁵⁵, dar a constatat și faptul că inconsistențele din clasificările bugetare naționale subminează transparența. De exemplu, după 2008, cheltuielile pentru întreținerea drumurilor executate prin Fondul Rutier au fost clasificate drept “transfer de capital în cadrul țării”. Dacă clasificările ar fi fost corecte, nivelul acumulării de capital drept cotă din PIB ar fi revizuit în sens descrescător. Îngrijorări apar și în privința alinierii cheltuielilor capitale cu prioritățile din SND: deși cheltuielile bugetate sunt în general consistente cu obiectivele strategice, cheltuielile efective nu urmează această regulă. Lacuna dată implică probleme în implementarea proiectelor.

Figura 3. Investiții publice și acumularea de capital 2015, procent din PIB



Sursa: FMI, calculele personalului Băncii Mondiale.

Pe viitor, în timp ce e nevoie de menținut disciplina fiscală, dependența de asistența externă în abordarea necesităților Moldovei privind infrastructura, datoriile contingente și presiunile sociale vor avea nevoie de o utilizare mai eficientă a resurselor publice.⁵⁶ Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale prevede că din 2018 deficitul bugetar nu trebuie să depășească 2,5% din PIB, excluzând granturile și proiectele de investiții capitale. Totuși, ținând cont de pachetul fiscal recent pus în aplicare în 2018, va fi destul de greu de respectat regula dată. CBTM 2019–21⁵⁷

⁵⁴ FMI. 2017. Moldova: investiții publice, eficiență și creștere: cazul Moldovei. Raportul de Țară, FMI Nr. 17/399: Washington, DC.

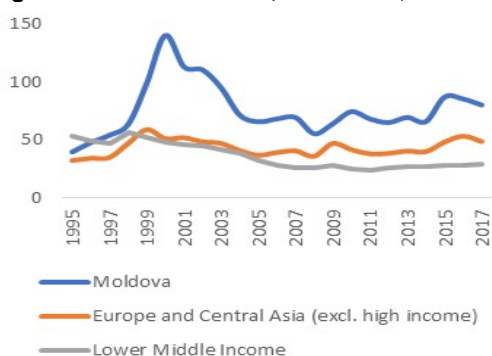
⁵⁵ Banca Mondială. 2014. Moldova – cheltuieli capitale: cum să facem ca investițiile publice să lucreze pentru competitivitate și creștere inclusivă în Moldova. Revizuirea cheltuielilor publice. Banca Mondială: Washington DC.

⁵⁶ Banca Mondială. 2017. Moldova – Suport pentru ÎDS. Diagnostic preliminar și evaluarea reformei. Banca Mondială: Washington DC.

⁵⁷ Cadru Bugetar pe Termen Mediu (2019–21) este elaborat astfel încât să se conformeze indicatorilor țintă conveniți pe parcursul celei de-a treia evaluări (15–27 martie 2018) a Programului de reformă economică susținut de un aranjament FMI pe trei ani.

Încearcă să promoveze o politică fiscală prudentă și un profil mai precaut al datoriei, alocând resurse necesare pentru cheltuielile sociale și stimulând creșterea economică. Principalul obiectiv pe termen scurt și mediu rezidă în realizarea unor reforme structurale, consolidarea finanțelor publice și menținerea stabilității financiare. În același timp, recente decizii politice de a reduce contribuțiile sociale și ratele impozitului pe venit pentru sectorul privat, de a introduce amnistia fiscală, de a reduce TVA pentru sectorul de alimentație publică, de a spori salariile din sectorul public și schimba indexarea pensiilor induc o creștere a deficitului de 1,5% din PIB pe an. Reducerea contribuțiilor sociale ar trebui să fie inversate sau trebuie să fie realizate ajustări privind cheltuielile (A se vedea *Nota de Politici privind Realizarea unui sistem durabil de protecție socială*).

Figura 4. Datoria externă, 1995-2017, % din VNB



Sursa: MF, Banca Națională, calculele personalului BM.

Pentru a menține sustenabilitate fiscală, dezvolta rezistență față de șocurile interne și externe și reduce dependența de asistența financiară externă, autoritățile urmează să mențină deficitul bugetar în limitele normei fiscale și mai jos. O altă provocare pe termen mediu ține de eficientizarea cheltuielilor publice. În 2018, învățământul superior și cel tehnic-vocațional au fost alese pentru un exercițiu pilot de raționalizare a cheltuielilor pentru a spori utilizarea eficientă a fondurilor în educație prin identificarea posibilelor economii și cheltuieli non-prioritare. Rezultatele obținute vor servi drept sursă de informare pentru politicile în educație care vor fi încorporate în CBTM 2020–22 și bugetul pentru 2020.

Trebuie să fie asigurată sustenabilitatea datoriei. Deși atât datoria publică, cât și cea externă s-au redus în ultimii doi ani, datoria externă este încă relativ mare (Figura 4). Deși datoria externă privată s-a redus din 2015 (mai cu seamă din cauza reducerii creditării de peste hotare din partea băncilor) la circa 47% din PIB în 2018, acest nivel mai este încă neobișnuit de mare pentru o țară cu venituri medii inferioare. Ținând cont de vulnerabilitatea semnificativă a

țării față de evoluțiile exogene și problemele persistente în sectorul bancar, disciplina fiscală este absolut critică pentru a asigura sustenabilitatea datoriei. Sursele externe finanțează o mare parte din datoria guvernului – mai mult ca procent din venitul național brut (VNB) decât medii EAC și ȚMI.

Analiza realizată în comun de FMI și Banca Mondială în 2017 cu privire la sustenabilitatea datoriei a constatat că în toate scenariile riscul Moldovei de supra-îndatorare rămâne a fi redus, iar dinamica datoriei publice - sustenabilă (Tabelul 1). De îndată ce au fost incluse garanțiile, datoria publică și cea garantată de stat a Moldovei s-a redus de la 45,4% din PIB în 2016 până la 37% în 2018. În toate scenariile se prognozează că datoria publică a Moldovei va rămâne sustenabilă, deși sensibilă la deprecierea ratei de schimb, creșterea economică și solicitarea neașteptată a datoriilor contingente. Creșterea permanent redusă a PIB ar putea să împingă datoria publică peste pragul sustenabilității în anul 2037, cu o valoare curentă a datoriei de 84% din PIB. În scenariile alternative, valoarea curentă a coraportului datoriei față de PIB se menține sub pragul indicativ, chiar și în cazul unui scenariu care prevede o creștere a situațiilor neprevăzute în sistemul bancar care vor afecta datoriile acumulate în sectorul energetic.

Tabelul 3. Indicatorii datoriei, 2014-18, % din PIB

	2015	2016	2017	2018
Datoria externă totală	78,3	76,7	72,0	64,6
Datoria publică (inclusiv arieratele naționale)	29,6	36,9	32,7	30,5
Datoria externă (de stat și garantată public)	22,9	22,1	19,1	18,2
Datoria internă	6,7	14,8	13,6	12,1
Deservirea datoriei externe (% din exporturi)	2,1	2,6	2,2	„
Dobânzile plătite de guvern (% din venituri)	0,8	1,1	1,1	1,0
Garanțiile guvernului pentru împrumuturi	„	8,5	7,4	6,8

Sursa: MF, BNM, Banca Națională.

Totuși, în pofida perspectivelor macroeconomice favorabile, există riscuri considerabile de evoluție negativă. Deși perspectivele de creștere rămân a fi robuste datorită încrederii consumatorului și mediului de afaceri, și a normalizării continue, deși lente, a condițiilor financiare, se prognozează că creșterea se va modera până la nivelul de 3,6% până-n 2020, în comparație cu mai mult de 4% în ultimii trei ani. Reforma fiscală din 2018 și pachetul amnistiei de capital (“pachetul fiscal”), precum și creșterile scontate pe partea

cheltuielilor (costurile salariale, prestațiile sociale și recalcularea pensiilor) vor spori presiunile asupra sustenabilității fiscale pe termen scurt, în timp ce cheltuielile publice ineficiente, datoriile contingente și vulnerabilitățile demografice vor expune politica fiscală la presiuni pe termen lung.

Cum poate Moldova să asigure sustenabilitatea fiscală

Pentru a asigura stabilitate și rezistență, Moldova necesită politici fiscale prudente și îmbunătățiri ale eficienței finanțelor publice. Următoarele se numără printre acțiunile de politică fiscală necesare pentru promovarea stabilității: sporirea productivității impozitelor majore; optimizarea impozitului pe venit, impozitului pe avere și asigurării sociale; consolidarea regimului fiscal al TVA și accizelor; precum și raționalizarea cheltuielilor fiscale. Mai mult ca atât, conform celor evidențiate în Revizuirea finanțelor publice,⁵⁸ autoritățile fiscale ar trebui să întreprindă acțiuni pentru a eficientiza cheltuielile sectorului public, în special în cazul sectoarelor sociale, ajutorului de stat și domeniilor cheltuielilor capitale (*a se vedea Nota de Politici privind Consolidarea Stabilității și Guvernării Sectorului Financiar; Reformarea Întreprinderilor de Stat; Sporirea productivității și competitivității agriculturii*).

Pentru a reduce dependența de transferurile fiscale de la guvernul central, autoritățile publice locale ar trebui să-și consolideze propriile lor venituri fiscale prin impozitarea bunurilor

imobiliare și terenurilor (*a se vedea Nota privind impozitarea generală a bunurilor imobiliare și managementul proprietății publice*). Ordinea dată de idei necesită o consolidare a registrului funciar și evaluărilor imobiliare, cât și o fortificare a colectării de impozite la nivelul local.

Autoritățile ar trebui să consolideze monitorizarea datoriilor contingente din partea întreprinderilor de stat și aplicarea mai eficientă a regulilor fiscale. Lansarea unei piețe autentice a obligațiilor de stat este o prioritate de top recomandată în cea mai recentă evaluare comună a FMI-BM privind sustenabilitatea datoriei pentru a reduce dependența de asistența externă, împreună cu extinderea scadenței medii a datoriei publice și aprofundarea pieței secundare pentru reducerea riscului refinanțării datoriei publice și cel al ratei dobânzii. Managementul macroeconomic temeinic pe termen mediu este esențial pentru a asigura sustenabilitatea datoriei și creșterea.

Această Notă de Politici a fost produsă de Banca Mondială pentru a informa dezbaterile de politici în Moldova. Această notă a fost pregătită de Natasha Rovo și Sanja Madzarevic Sujster.

Constatările, interpretările și concluziile exprimate în cadrul acesteia nu neapărat reflectă viziunile Consiliului Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă.

Pentru orice întrebări privind această notă de politici, vă rugăm să contactați moldova_cons@worldbank.org.

OFICIUL BĂNCII MONDIALE ÎN MOLDOVA:
<http://www.worldbank.org/en/country/moldova>

⁵⁸ Banca Mondială. 2016. Revizuirea finanțelor publice în Moldova. Banca Mondială: Washington, DC.



Note de Politici Moldova 2019

Suținerea Stabilității și Revitalizarea Creșterii

Impozitarea generală a bunurilor imobiliare și managementul proprietății publice

Mesaaje cheie

În ceea ce privește impozitarea bunurilor imobiliare, contribuția veniturilor din impozitele recurente pe bunurile imobiliare la PIB-ul Moldovei reprezintă doar o treime din media UE, ceea ce indică un potențial semnificativ de îmbunătățire. Printre problemele care duc la reducerea veniturilor din impozitul pe bunurile imobiliare se numără acoperirea incompletă a proprietăților, lipsa evaluărilor actualizate și bazate pe valoare de piață a bunurilor imobiliare, absența legăturii între evaluarea și impozitarea bunurilor imobiliare și costul mare pentru colectare și executare.

În ceea ce privește managementul proprietății publice, bunurilor imobiliare în proprietate publică (terenuri și bunuri imobiliare) reprezintă o resursă extrem de valoroasă, deoarece permit livrarea de bunuri și servicii publice, cât și generarea de venituri publice. Un impediment major pentru managementul efectiv al bunurilor imobiliare în proprietate publică în Moldova ține de înregistrarea incompletă a acestora și lipsa unei inventarieri. Lipsa înregistrării a cauzat dispute și între pretențiile parvenite din partea guvernului central și autorităților locale. Și într-un final, Moldova nu dispune de un cadastru complet, iar evaluările bunurilor imobiliare nu sunt realizate cu valori actualizate și bazate pe valoare de piață. Acest fapt afectează nivelul de venituri din impozitarea bunurilor imobiliare.

Acțiuni cheie

- Actualizarea evaluărilor bunurilor imobiliare și corelarea evaluărilor revizuite cu impozitarea bunurilor imobiliare.
- Facilitarea plăților mobile/mCloud pentru a reduce costurile de colectare a impozitului pe bunurile imobiliare.
- Îmbunătățirea gestionării terenurilor de stat prin înregistrarea și crearea unui inventar al proprietăților publice, soluționarea disputelor și dezvoltarea capacităților de a gestiona terenuri publice.
- Îmbunătățirea acoperirii și revizuirea ratelor impozitului pe bunurile imobiliare și a scutirilor fiscale pentru a lărgi baza impozabilă.
- Introducerea evaluării terenurilor și proprietății publice și utilizarea evaluărilor pentru a determina utilizarea optimă a unor astfel de active.

Situația curentă în Moldova

Cuprinderea tuturor proprietăților în cadastru și corelarea registrului cu sistemul de impozitare îmbunătățește acoperirea și extinde baza impozabilă pentru bunurile imobiliare. Impozitele recurente pe bunurile imobiliare bazate pe evaluare sunt importante, deoarece acestea extind baza impozabilă pentru a cuprinde averile, veniturile și consumul. Impunerea unor impozite bazate pe evaluare ajută la producerea unui sistem de impozitare a bunurilor imobiliare mai echitabil, mai eficient și mai corect.

Impozitele recurente pe bunurile imobiliare sunt de obicei impozite de nivel local. Totuși, bugetul guvernului central și cele ale autorităților locale sunt legate în mod indisolubil prin transferuri fiscale interguvernamentale, ceea ce înseamnă că ne-maximizarea potențialului de venituri din impozitele locale implică consecințe pentru bugetul național și sustenabilitatea fiscală. Moldova percepe doar 0,3% din PIB din impozitele recurente (anuale) pe bunurile imobiliare; media UE este 0,8%.⁵⁹

O prioritate pentru a maximiza veniturile din impozitul pe bunurile imobiliare rezidă în stabilirea legăturii între politica de impozitare

⁵⁹ Proiectul finanțat de Banca Mondială privind înregistrarea terenurilor și evaluarea bunurilor imobiliare își propune drept scop să finalizeze înregistrarea primară pentru a spori acoperirea și

actualiza sistemul de evaluare a bunurilor imobiliare, astfel încât valorile corecte de piață să poată servi unor astfel de scopuri precum impozitarea proprietății și analiza reală a peții valorilor imobiliare.

a bunurilor imobiliare și evaluările actualizate ale acestora. Moldova înregistrează rate impresionant de înalte de colectare a impozitelor raportate pe bunurile imobiliare: 99% impozitul pe terenuri achitat de persoane fizice, 96% - cel achitat de persoane juridice, 95% impozitul pe bunuri imobiliare achitat de persoane fizice și 90% - cel achitat de persoane juridice. Totuși, evaluările bunurilor imobiliare care sunt utilizate sunt vechi și la moment nu sunt planuri de actualizat evaluările date în scop de impozitare. Actualizarea evaluărilor fără revizuirea politicii privind impozitul pe bunurile imobiliare la nivel central ar putea cauza în medie o pierdere în impozitul pe bunurile imobiliare de la 2,3 milioane US\$ până la 5,4 milioane US\$. Ceea ce reprezintă 7,2–16,9% din colectările anuale ale impozitului pe bunurile imobiliare și 1–2,2% din colectările anuale ale veniturilor din surse proprii.

Costurile pentru colectarea impozitului sunt de asemenea mari, astfel reducând randamentul fiscal net. Cadrul Băncii Mondiale de evaluare a guvernării pământului a estimat că costurile administrative reprezintă în Moldova 43% din impozitele colectate. Costurile de colectare ar trebui să fie până la 3%.

Circa 45% din terenurile din Moldova sunt în proprietate publică. Circa 25% din acestea sunt probabil în proprietatea statului și 75% - în proprietatea autorităților publice locale (APL). Unul din cele mai mari impedimente pentru managementul efectiv al terenurilor de stat ține de lipsa unui inventar, care este exacerbată de înregistrarea incompletă: circa 93% din terenurile proprietate publică din Moldova sunt neînregistrate – circa 25.000 de parcele sunt probabil înregistrate, iar altele 330.000 de parcele nu sunt. Deseori, nu există o delimitare clară între terenurile proprietate publică și cele proprietate privată, în special în mediul rural.

Lipsa înregistrării poate induce dispute. Moldova a avut parte de dispute între diferitele nivele ale guvernului cu privire la deținerea drepturilor pentru anumite proprietăți. Întrebări au apărut și cu privire la modul de dobândire a proprietății, a fost proprietatea expropriată sau privatizată. Privatizarea în mediul rural nu s-a bazat pe studii corecte; unor gospodării li s-au alocat suprafețe mai mari decât cele la care acestea aveau dreptul, însă s-au bucurat de proprietățile date atât de mult timp, încât în mod rezonabil au solicitat dreptul de proprietate asupra acestora în temeiul posesiei adverse.

Cadrul Băncii Mondiale de evaluarea a guvernării pământului (LGAF) în Moldova a identificat un șir de probleme privind managementul terenurilor de stat, inclusiv din cauza privatizării activelor în condiții

dezavantajoase, terenurile ce aparțineau companiilor de stat au fost înstrăinate în mod ilegal, companiile falimentate au utilizat terenurile de stat pentru a plăti creditorilor, iar funcționarii publici reprezentând statul în consiliile de administrare ale companiilor implicau conflicte grave de interes din cauza asocierii lor cu multiple companii. Este clar faptul că sunt deficiențe de management care trebuie să fie abordate.

Cadastrul este incomplet, astfel împiedicând evaluarea masivă corectă. Un deceniu în urmă Moldova era lider în Europa în ceea ce privește dezvoltarea evaluării masive pentru a genera evaluări de bunuri imobiliare cu valori actualizate și bazate pe valoare de piață, cu planuri de a extinde procesul pentru a cuprinde diferite tipuri de proprietăți. Totuși, acest proiect a fost abandonat din mai multe motive, în special din cauza lipsei înregistrării primare sistematice, astfel lăsând multe proprietăți în afara cadastrului.

Cum poate Moldova să susțină managementul terenurilor și impozitarea bunurilor imobiliare

Pentru a îmbunătăți nivelul veniturilor din impozitul pe bunurile imobiliare, Moldova poate utiliza o strategie cu trei direcții distincte. Performanța unei țări în privința veniturilor din impozitul pe bunurile imobiliare depinde de rata de acoperire, rata de evaluare, rata obligației fiscale (rata de impozitare și facilitățile fiscale), colectarea impozitelor și nivelul de conformitate (incluzând colectarea și executarea). Astfel, Moldova trebuie să:

- îmbunătățească acoperirea, să sporească numărul de bunuri imobiliare în baza impozabilă și să actualizeze valorile acestora conform standardelor curente de evaluare. Bunurile imobiliare care încă nu sunt cuprinse în sistem trebuie să fie evaluate. Prin susținerea acoperii și evaluării, performanța țării privind veniturile din impozitul pe bunurile imobiliare urmează să se îmbunătățească. Evaluările actualizate vor rezulta într-o povară fiscală mai echitabilă și justă, în conformitate cu valorile de piață.
- evalueze eficacitatea ratelor curente de impozitare și a regimului de facilități fiscale. Exercițiul dat va fi îndeosebi de prudent în procesul actualizării evaluărilor. Guvernul Moldovei ar putea analiza posibilitatea revizuirii ratelor de impozitare și politicii de facilități fiscale în legătură cu valorile actualizate. Ar fi importantă și participarea APL-urilor într-o astfel de inițiativă pentru a

elabora un sistem care să țină cont de veniturile locale și efectele echității. Impactul scontat al unei astfel de inițiative ar fi un randament mai mare pentru impozitul pe bunurile imobiliare. Participarea APL-urilor ar oferi procesului mai multă legitimitate. Adicional, veniturile mai mari din impozitele locale ar putea reduce povara transferurilor fiscale interguvernamentale.

- Ulterior, colectarea și executarea impozitului pe bunurile imobiliare va deveni o prioritate. Rezultatele primelor două strategii ar fi subminate de o colectare și executare proastă. Deși Moldova înregistrează rate mari vizând colectarea impozitelor pe bunurile imobiliare, costul administrativ pentru colectare este mare. Pentru a spori eficiența colectării, Guvernul ar putea evalua deficiențele cu care se confruntă APL-urile. Lansarea posibilității de achitări mobile prin intermediul platformei mCloud ar putea reduce povara administrativă.

Terenurile și bunurile imobiliare proprietate publică sunt o resursă extrem de valoroasă pentru orice țară. Este necesar de permis livrarea unor bunuri și servicii publice, care ar putea genera venituri semnificative pentru stat și APL. Pentru a optimiza utilizarea terenurilor proprietate publică, Moldova poate consolida managementului terenurilor proprietate de stat prin câteva modalități:

- **Atât guvernul central cât și APL-urile trebuie să dispună de o evidență corectă a bunurilor imobiliare pe care le dețin în proprietate, precum și a drepturile asociate cu acestea.** Delimitarea și înregistrarea oferă atât o protecție esențială împotriva uzurpării, precum și o evidență corectă a proprietăților deținute. Acesta este primul pas spre un program efectiv de gestionare a bunurilor publice. Proiectul finanțat de Banca Mondială privind înregistrarea terenurilor și evaluarea bunurilor imobiliare va finanța delimitarea și

înregistrarea primară a terenurilor proprietate publică, precum și evaluarea acestora, ceea ce reprezintă un prim pas esențial pentru elaborarea unei politici naționale de management eficient al terenurilor proprietate de stat.

- **E nevoie de soluționat disputele restante cu privire la deținerea în proprietate a terenurilor publice.** Deoarece este probabil că vor apărea dispute pe parcursul procesului de delimitare și înregistrare, Agenția Proprietății Publice ar putea simți nevoia de a crea un mecanism de soluționare rapidă a disputelor, în special celor iscate între guvernul central și APL-uri.
- **Bunurile imobiliare proprietate publică trebuie să fie evaluate pentru a stabili valori fiabile pentru chiria și arenda acestora.** Este necesar de determinat dacă bunurile imobiliare sunt utilizate în mod optim sau dacă ar putea servi unor scopuri și funcții mai bune.
- **Politica de gestionare a terenurilor de stat va necesita dezvoltarea de capacități atât la nivel de guvern central cât și la nivel de APL,** pentru a echipa mai bine funcționarii întru luarea deciziilor și optimizarea utilizării terenurilor și bunurilor imobiliare proprietate de stat.

Această Notă de Politici a fost produsă de Banca Mondială pentru a informa dezbaterile de politici în Moldova. Această notă a fost pregătită de Olivera Jordanovic și Aanchal Anand.

Constatările, interpretările și concluziile exprimate în cadrul acesteia nu neapărat reflectă viziunile Consiliului Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă.

Pentru orice întrebări privind această notă de politici, vă rugăm să contactați moldova_contact@worldbank.org.

OFICIUL BĂNCII MONDIALE ÎN MOLDOVA:
<http://www.worldbank.org/en/country/Moldova>



Note de Politici Moldova 2019

Suținerea Stabilității și Revitalizarea Creșterii

Consolidarea sistemului de declarare a averii și recuperare a bunurilor

Mesaje cheie

În ultimii trei ani, Moldova și-a consolidat semnificativ cerințele față de declarațiile de avere și interese din partea funcționarilor publici. Cu suportul Băncii Mondiale și altor parteneri de dezvoltare a fost reformată și agenția de prevenire a corupției responsabilă de punerea în aplicare a sistemului de dezvoltare a averii și alte restricții anticorupție. Totuși, punerea în aplicare a noilor reguli și verificarea efectivă a declarațiilor de avere ale funcționarilor de nivel înalt rămâne a fi o problemă. Autoritatea Națională de Integritate (ANI) trebuie să demonstreze precum că poate verifica declarațiile în mod efectiv, impune sancțiuni și coopera cu alte organe de drept care utilizează declarațiile de avere în lupta împotriva corupției. Guvernul și alți actori trebuie să abordeze punerea proastă în aplicare a regimului declarațiilor de avere pentru a asigura reușita reformei.

Autoritățile moldovenești au întreprins pași substanțiali pentru a trage la răspundere pe cei responsabili de fraudă bancară. Unele venituri ilegale provenite din fraudă aflate în Moldova au fost confiscate, însă rezultate foarte limitate au fost înregistrate cu privire la urmărirea produselor infracționale prin alte jurisdicții și asigurarea întoarcerii acestora.

Acțiuni cheie

- Asigurarea ca noul cadru legal privind declarațiile de avere să fie implementat totalmente și ca rolul sistemului de declarare a averii în contracararea și prevenirea corupției să fie credibil. Verificarea declarațiilor necesită atenție imediată, iar încălcările trebuie să fie sancționate în mod prompt și credibil.
- Emiterea unor îndrumări pentru declaranți privind proprietatea efectivă asupra bunurilor, care trebuie să fie reflectată în declarație.
- Sporirea deschiderii sistemului e-Integritate prin punerea la dispoziția publicului datele prelucrabile electronic din declarațiile de avere și interese.
- Alocarea de eforturi pentru urmărirea în jurisdicții străine a tuturor veniturilor ilegale legate de fraudă bancară, utilizând în acest scop toate mijloacele de cooperare internațională.

Situația curentă în Moldova

Corupția încă mai este una din principalele provocări pentru dezvoltarea economică și socială a Moldovei. În ultimii trei ani Moldova a implementat câteva măsuri pentru a-și fortifica cadrul anticorupție. La mijlocul anului 2016 Parlamentul a adoptat reforme importante, care (i) au transformat Comisia Națională de Integritate în Autoritatea Națională de Integritate (ANI) cu un nou model de guvernare, care a sporit garantarea independenței; (ii) au consolidat sistemul de dezvoltare a averii și intereselor prin extinderea domeniului de informații care urmează să fie raportat de funcționarii publici, trecând la un sistem totalmente electronic de prezentare a declarațiilor, consolidând verificarea averii, și introducând confiscarea civilă a bunurilor fără explicații; și (iii) au sporit semnificativ sancțiunile

pentru conflictul de interese și alte încălcări conexe corupției.

Transpunerea reformelor în acțiuni durează cam mult. Conducerea noii ANI a fost selectată prin intermediul unui proces competitiv de către Consiliul Național de Integritate cu o întârziere de un an (în decembrie 2017). Din cei 45 de inspectori autorizați au fost selectați doar 9. ANI urmează încă să-și demonstreze capacitatea de a pune în aplicare cerințele privind declarațiile de avere și interese și restricțiile anticorupție. Autoritatea a verificat doar câteva declarații depuse conform noii legi.

În 2018 ANI a lansat cu succes sistemul electronic e-Integritate pentru depunerea

declarațiilor de avere și interese.⁶⁰ Sistemul cuprinde circa 65.000 de declaranți, care utilizează semnăturile electronice emise de guvern pentru a se conecta la sistem și depune rapoartele de avere. Cu excepția câtorva date confidențiale pe care legea le-a exclus din acces public, declarațiile sunt publicate online pentru controlul public.

În mai 2018 Parlamentul a aprobat un nou set de amendamente pentru a consolida sancționarea infracțiunilor conexe corupției, îmbunătățind procedurile pentru controlul averilor și intereselor de către funcționarii publici, introduce dezvăluirea proprietății efective a companiilor și altor bunuri drept parte din declarație, și pentru a extinde cerința de dezvăluire a averii pentru a cuprinde angajații Băncii Naționale și reglementatorului piețelor financiare, etc. În ianuarie 2019, ANI a introdus formularul extins de dezvăluire a averii și intereselor, adăugând solicitarea informației cu privire la beneficiarii efectivi.

O provocare recentă semnificativă pentru activitatea ANI a fost cerința de a elibera “certIFICATE DE INTEGRITATE” pentru candidații electorali. Termeni restrânși, procedură ineficientă și cerințe minime pentru conținutul certificatului (certificând doar faptul că candidatul care fuseseră funcționar public n-a fost sancționat pentru anumite infracțiuni conexe corupției) au subminat reputația ANI. Această cerință a pus în pericol activitatea ANI, deoarece certificatele trebuie să fie oferite atât pentru alegerile locale, cât și pentru cele naționale.

Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea Nr. 180 privind declararea voluntară și stimularea fiscală în iulie 2018. Aceasta a fost criticată de câțiva parteneri internaționali ca o lege care subminează lupta împotriva corupției și sfidează integritatea sectorului financiar. Amendamentele din noiembrie 2018 au abordat unele preocupări inițiale prin excluderea, de exemplu, din domeniul de aplicare a legii a funcționarilor publici curenți și celor anteriori, care se supun Legii privind declararea averii și intereselor și a membrilor familiilor lor. Totuși, evaluarea comprehensivă a impactului Legii privind declararea voluntară și stimularea fiscală asupra sistemului de declarare a averii și luptei împotriva corupției și spălării de bani va fi posibilă doar dacă autoritățile moldovenești vor partaja statisticile actualizate (excluzând informația cu caracter personal) privind numărul de declarații depuse, data depunerii, valoarea bunurilor declarate și dacă au fost depuse declarații de

persoane scutite în temeiul amendamentelor aduse articolului 3 din Legea Nr.180.

Cum sistemul de declarare a averii poate promova efectiv integritatea și lupta împotriva corupției

Verificarea efectivă a declarațiilor de avere și impunerea sancțiunilor. Datorită amendamentelor recente, legile privind declarațiile de avere și interese corespund în general cu standardele internaționale și cele mai bune practici. Verificarea efectivă a declarațiilor și impunerea sancțiunilor necesare trebuie să fie o prioritate. ANI trebuie să finalizeze în mod prompt recrutarea tuturor inspectorilor de integritate prin intermediul unui proces deschis și bazat pe merite. Este important de instruit în mod minuțios noii inspectori cu privire la analiza și verificarea bunurilor și intereselor, precum și confiscarea averii nejustificate.

ANI este bine poziționată pentru a beneficia nu doar de depunerea electronică ci și de verificarea electronică, care ar putea să verifice în mod încrucișat informațiile declarate cu informațiile din registrele guvernamentale. În paralel cu lansarea verificării sistematice a declarațiilor, în baza experienței sale, ANI ar trebui să revizuiască și consolideze verificarea electronică.

Guvernul trebuie să asigure ca remunerarea personalului din cadrul ANI să fie pe măsura sarcinilor și domeniului lor de autoritate și ca ANI să dispună de buget suficient pentru a-și realiza mandatul, inclusiv fonduri pentru contractarea unor experți pentru evaluarea bunurilor și menținerea și modernizarea sistemului electronic de depunere și verificare.

ANI trebuie să demonstreze precum că se poate conforma în mod efectiv cerinței legale conform căreia cel puțin 40% din declarațiile pe avere și interese pe care le verifică să fie cele depuse de funcționari de rang înalt.

Pentru a asigura ca ANI să prioritizeze punerea imediată în aplicare a cerințelor anticorupție, se recomandă ca agenția să revizuiască procedura pentru eliberarea certificatelor de integritate pentru candidații electorali. În cazul în care va fi menținută, procedura dată trebuie să fie automatizată pe cât de mult posibil; iar informația despre persoanele trase la răspundere pentru infracțiuni conexe corupției trebuie să fie făcută publică online, astfel eliminând necesitatea eliberării unor certificate speciale.

⁶⁰ Cu susținerea Proiectului Băncii Mondiale de suport pentru domeniul declarațiilor de avere.

Emiterea unor îndrumări privind proprietatea efectivă și alte categorii de declarație.

Prevederile ce prevăd dezvoltarea controlului asupra bunurilor prin intermediul proprietății efective sunt de laudat. Pentru a atinge efectul deplin, acum ANI trebuie să clarifice punerea în aplicare a acestora și să ofere îndrumări declaranților explicându-le cum diverse relații de proprietate trebuie să fie reflectate în formularul electronic actualizat al declarației. Aceste îndrumări ar putea să clarifice și alte cerințe considerate a fi problematice de către declaranți; astfel asigurând conformarea deplină și minimizarea greșelilor în procesul de completare a formularelor declarației.

Sporirea deschiderii sistemului e-Integritate.

Informația din declarațiile depuse pe avere și interese este disponibilă pe site-ul web al ANI, însă nu este oferită într-un format prelucrabil electronic, ceea ce limitează semnificativ utilizarea posibilă a acestor date pentru scopuri analitice. Punerea la dispoziție a datelor prelucrabile electronic va stimula utilizarea acestora de către societatea civilă, în special pentru analiza datelor și integrarea acestora. Acest fapt va spori transparența și responsabilizarea sistemului de dezvoltare a averii și intereselor în general. ANI ar putea de asemenea să îmbunătățească capacitățile de căutare pe site-ul său web a declarațiilor de avere și interese.

Urmărirea și recuperarea bunurilor găsite peste hotare trebuie să devină o prioritate.

Autoritățile moldovenești au întreprins pași substanțiali întru tragerea la răspundere a persoanelor responsabile de fraudă bancară din 2014. În unele cazuri au fost condamnări definitive pentru infracțiunile conexe fraudei și unele produse ale infracțiunii au fost confiscate,

însă vasta majoritate de bunuri recuperate, totuși, au fost localizate în Moldova.

Trebuie să fie alocate mai multe eforturi și resurse pentru a urmări veniturile ilicite conexe fraudei în jurisdicții străine. Autoritățile moldovenești precum Agenția de Recuperare a Bunurilor Infracționale (ARBI), Centrul Național Anticorupție (CNA), Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor (SPCSB) și Procuratura Anticorupție trebuie să prioritizeze explorarea mijloacelor de cooperare internațională pentru a urmări peste hotare produsele infracționale și asigura reîntoarcerea acestora în Moldova. Printre aceste mijloace se numără Europol, cooperarea bilaterală de la poliție la poliție și solicitările de asistență juridică reciprocă. Autoritățile moldovenești s-ar putea baza pe investigațiile anterioare ale ARBI și CNA, analizele SPCSB a rapoartelor de tranzacții suspecte și rezultatele auditului Kroll.

Este absolut urgent de întreprins eforturile pentru urmărirea bunurilor în jurisdicțiile străine – cu cât mai mult timp trece din momentul comiterii fraudei, cu atât mai mici sunt șansele de recuperare. Guvernul Moldovei trebuie să asigure ca toți actorii din procesul de recuperare să dispună de resursele de care au nevoie pentru a derula rapid procesul de recuperare în jurisdicțiile străine.

Această Notă de Politici a fost produsă de Banca Mondială pentru a informa dezbaterile de politici în Moldova. Această notă a fost pregătită de Constantin Rusu și Laura Pop.

Constatările, interpretările și concluziile exprimate în cadrul acesteia nu neapărat reflectă viziunile Consiliului Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă.

Pentru orice întrebări privind această notă de politici, vă rugăm să contactați moldova_contact@worldbank.org.

OFICIUL BĂNCII MONDIALE ÎN MOLDOVA:
<http://www.worldbank.org/en/country/moldova>



Abordarea securității energetice și promovarea eficienței

Mesaje cheie

În ultimii 20 de ani Moldova și-a reformat semnificativ sectorul energetic prin stabilirea de prețuri ce reflectă costurile, reglementare independentă, promovare a operațiunilor și investițiilor eficiente; însă deoarece nu s-a găsit nici-un remediu pentru prețurile de oligopol din partea furnizorului principal, rezultatele obținute au fost suboptimale. Dependența Moldovei de importurile de energie, în special a gazului natural, expune țara la riscuri vizând securitatea furnizării energetice. Circa 95% din necesitățile totale de energie primară ale Moldovei sunt satisfăcute de importuri, mai cu seamă a gazului natural. Pentru a îmbunătăți securitatea furnizării de energie electrică, Moldova trebuie să-și diversifice sursele de furnizare și să se interconecteze cu rețelele UE. Acest fapt i-ar permite să acceseze energie electrică la prețuri competitive și să creeze o piață internă a electricității competitivă și transparentă.

Acțiuni cheie

- Îmbunătățirea în continuare a reglementării și guvernancei sectorului energetic pentru a stimula eficiența și investițiile. Ordinea dată de idei implică alinierea reglementărilor în domeniul energetic celor mai bune practici europene, inclusiv metodologiilor privind recuperarea investițiilor de amploare.
- Diversificarea furnizării energiei electrice prin intermediul energiei regenerabile și conexiunii cu rețelele electrice europene pentru a crea o piață transparentă și competitivă a electricității în Moldova.
- Sporirea cotei de generare a energiei regenerabile prin intermediul unui proces robust de licitații competitive, care să poată furniza capacități sporite cu costuri mai mici, asigurând controlul asupra volumului și locației generării de energie regenerabilă într-un mod consistent cu stabilitatea sistemului și accesibilitatea tarifului.
- Diversificarea furnizării de gaz prin finalizarea conductei Ungheni - Chișinău, precum și crearea unui mediu de reglementare cu condiții de concurență echitabile pentru diverse surse de gaz.
- Valorificarea succesului obținut în reformarea sectorului de încălzire centralizată pentru a face ca serviciul să fie competitiv și accesibil. Principala provocare ține acum de mobilizarea urgentă a fondurilor pentru modernizarea generării de energie termică și electrică.
- Finalizarea Studiului opțiunilor de eficiență energetică pentru identificarea instrumentelor de finanțare într-o îmbunătățirea eficienței energetice în sectorul public.

Situația curentă în Moldova

Dependența Moldovei de importurile de energie, în special de gaz natural, expune țara la riscuri privind securitatea furnizării de energie. Circa 95% din necesitățile de energie primară ale Moldovei sunt satisfăcute de importuri, gazul natural constituind 64% din furnizarea totală de energie primară. Gazul natural este furnizat aproape totalmente din Rusia. Moldova nu dispune de capacități de stocare a gazului și sectorul gazului este dominat de o singură companie, Moldovagaz, deținută în

proprietate de Gazprom (50% plus una acțiuni), Statul Moldova (35,3%) și administrația Transnistriei (13,4%; cota Transnistriei transferată sub controlul Gazpromului). Operatorul rețelei de transport este Moldovatransgaz, care este o companie-fică a Moldovagaz. Riscul dependenței de o singură sursă de gaz a fost realizat în 2009, când furnizarea de gaz a fost suspendată din cauza plăților restante, în special datorită din sectorul încălzirii centralizate (circa 150 milioane US\$ din creanța principală). Deși Moldovagaz încă mai are datorii semnificative față de Gazprom, deja

timp de câțiva ani compania a reușit să achite plățile curente pentru furnizarea gazului; însă furnizarea de gaz pe viitor rămâne a fi incertă pentru Moldova din cauza riscului de stopare de către Ucraina a tranzitului de gaz (circa 25m³ miliarde anual) din Rusia. Acordul privind tranzitul gazului între Rusia și Ucraina se termină la 31 decembrie 2019. Rusia dezvoltă câteva rute alternative de tranzit ocolind Ucraina (Nordstream 2, Turkstream 1 & 2) pentru a atenua această amenințare.

Orice reducere semnificativă a volumului în tranzit prin Ucraina ar putea să afecteze tranzitul prin Moldova. Acest fapt va afecta nu doar consumatorii rezidențiali și cei comerciali de gaz natural, dar și sectorul de încălzire centralizată și generarea de energie electrică atât de CCETE de pe malul drept al Râului Nistru, cât și de MGRES de pe malul stâng (a se vedea mai jos). Datoria restantă expune Moldova riscului de întrerupere în continuare a furnizării.

Faptul că Moldova deține puține surse de importare a electricității de asemenea expune țara riscului de securitate a furnizării și celui de concurență insuficientă. Circa 20% din cererea de energie electrică în Moldova la moment sunt satisfăcute de generarea internă, în mod primar de centralele de cogenerare de energie termică și electrică (CCETE) care funcționează pentru a întruni cererea sezonieră de încălzire centralizată. Celelalte 80% sunt cumpărate, o parte din Ucraina, dar marea parte vine de la centrala termoelectrică de la Cuciurgan (MGRES) din Transnistria. Deoarece atât centralele de generare pe intern, cât și MGRES activează în bază de gaz, acestea depind de importurile din Rusia.

În ultimii 20 de ani, Moldova a reformat în mod semnificativ sectorul energetic pentru a permite stabilirea unor prețuri ce reflectă costurile, reglementarea independentă, promovarea operațiunilor și investițiilor eficiente. Moldova a depus eforturi pentru a-și alinia legislația sa cu cea din UE în domeniul energetic, iar în 2010 a aderat la Comunitatea Energetică. Totuși, sistemul său energetic, din punct de vedere fizic, mai face parte din Sistemul Energetic Integrat Rusesc/Sistemul Energetic Unificat. Din martie 2017, Guvernul a implementat un proces formal pentru achiziția anuală de energie electrică, în baza îndrumărilor convenite cu Secretariatul Comunității Energetice. Fiind monitorizat de observatori independenți, acest proces a injectat un anumit

nivel de transparență în aranjamentele contractuale ale țării privind achiziționarea energiei electrice, totuși fără remedierea problemei de bază privind prețurile de oligopol din partea Ucrainei și centralei de la Cuciurgan din cauza absenței interconexiunii cu rețelele UE. Pentru a îmbunătăți securitatea furnizării de energie electrică, Moldova trebuie să diversifice sursele de furnizare - inclusiv prin promovarea în continuare a investițiilor în sursele de energie regenerabilă – și să stabilească conexiuni cu rețelele UE. Acest fapt îi va permite să obțină energie electrică la prețuri competitive și să creeze o piață competitivă și transparentă a electricității în Moldova.

Progresul obținut în promovarea eficienței energetice și modernizării sectorului încălzirii centralizate este încurajator, dar insuficient. Din 1990, intensitatea energetică a Moldovei aproape că s-a înjumătățit, un factor semnificativ fiind adoptarea unor prețuri pentru energie care reflectă costurile. Cu toate acestea, Moldova utilizează de două ori mai multă energie per dolar din PIB decât România și țările OECD. Țara deține potențial pentru eficiență energetică semnificativă, în special în clădirile publice și cele rezidențiale de apartamente. În ceea ce privește oferta, sectorul încălzirii centralizate timp îndelungat fuseseră sub-sectorul țării cu cel mai redus nivel de eficiență energetică, din cauza infrastructurii sale învechite și prost întreținute, managementului ineficient și reglementării inadecvate. Cu suportul Băncii Mondiale, din 2009 sectorul încălzirii centralizate din Chișinău a lansat o restructurare comprehensivă instituțională, corporativă și financiară, susținută de investiții în modernizarea operațiunilor sale și îmbunătățirea finanțării sale.⁶¹ Deși au produs rezultate notabile, aceste eforturi trebuie să fie continuate pentru a orienta acest sector pe calea sustenabilității operaționale și viabilității financiare.

Progrese semnificative au fost atinse în promovarea diversificării surselor de furnizare a electricității prin extinderea investițiilor în domeniul energiei regenerabile. Cu suport din partea BERD, autoritățile moldovenești pregătesc îmbunătățirile necesare pentru cadrul general de politici, cât și pentru documentația necesară pentru achiziționarea competitivă a 113MW de energie regenerabilă în 2019 și 2020 prin intermediul unor procese de licitație competitive. Extinderea investițiilor în domeniul energiei

⁶¹ Proiectul de îmbunătățire a eficienței încălzirii centralizate.

regenerabile va fi un mijloc important pentru ca Moldova: să facă față angajamentelor sale ce țin de atenuarea schimbărilor climatice; sporirea participării sectorului privat în sectorul energiei electrice; extinderea capacității de generare a energiei electrice și sporirea rezistenței sectorului de energie electrică prin reducerea dependenței de importul electricității și de generarea de la centrala de la Cuciurgan – energia solară și cea eoliană fiind cele două surse prioritare de energie regenerabilă care urmează să fie dezvoltate pe termen scurt și mediu.

Cum poate Moldova asigura securitatea și eficiența aprovizionării sale cu energie

Există necesitatea de a îmbunătăți în continuare reglementarea și guvernarea sectorului pentru a promova eficiența și atrage investiții. În comparație cu alte foste republici sovietice, Moldova a întreprins pași rapizi în 1997 pentru a reforma sectorul energetic prin crearea unei entități independente de reglementare, ANRE. În anii 2000, țara a privatizat o bună parte din distribuția electricității, ceea ce a îmbunătățit semnificativ performanța tehnică și cea financiară. Prețurile reglementate la energie au fost ajustate, în mare parte, pentru a reflecta costurile, astfel Guvernul nu s-a simțit nevoit să ofere mijloace bugetare masive pentru a susține sectorul energetic, spre deosebire de autoritățile din Ucraina, Belarus și țările Asiei Centrale. În 2015 a fost testată rezistența reglementării tarifelor, atunci când fraudă fără precedent din sectorul bancar a cauzat deprecierea neașteptată și vastă a MDL; tarifele pentru gaze naturale, energie electrică și energie termică centralizată au crescut atunci pentru a reflecta costurile cu mult mai mari pentru energia importată. Întârzierile de circa un an în ajustarea tarifelor au rezultat în situația când operatorii au acumulat deficite tarifare care încă n-au fost recuperate pe deplin. Reglementarea sectorului energetic trebuie să fie aliniată cu cele mai bune practici europene și metodologii de recuperare efectivă a investițiilor de amploare.

Diversificarea furnizării de energie electrică prin conectarea la rețeaua de energie electrică europeană este condiția principală pentru o piață transparentă și competitivă a energiei electrice în Moldova. În 2015 Moldova a luat decizia strategică de a-și conecta sistemul său de transmisie a energiei electrice în mod asincron cu sistemul din România și implicit cu ENTSO-E. Prima etapă constă din construcția unei stații de tip „spate-n

spate” la Vulcănești în sud (finanțată împreună cu BERD și BEI și UE) și a unei linii aeriene de transport pentru a conecta Vulcănești și Chișinău, principalul centru de consum, precum și extinderea sub-stațiilor de înaltă tensiune în Vulcănești și Chișinău. Cele două proiecte abordează în mod direct principalele obiective ale Strategiei energetice a Republicii Moldova până-n 2020 prin: (i) consolidarea rolului Moldovei ca o țară de tranzit de energie; asigurarea interconectării cu ENTSO-E; și edificarea cadrului instituțional pentru a susține o piață energetică modernă și competitivă. Pentru a permite exploatarea eficientă a noii infrastructuri, cu suport din partea altor donatori, Banca Mondială de asemenea va contribui la inițiativele de reformare a sectorului pentru a crea instituții moderne și competitive prin intermediul asistenței tehnice afiliate (AT). Prin crearea condițiilor pentru viitoarea interconectare cu ENTSO-E la un cost acceptabil, Guvernul Republicii Moldova va crea un fundament solid pentru a realiza obiectivele strategiei, astfel încât țara să-și diversifice sursele sale externe de aprovizionare cu energie electrică, să reducă dependența sa exclusivă de cele două surse curente de aprovizionare, să stimuleze concurența și să limiteze creșterea prețurilor pentru energie electrică.

Pe termen scurt-mediu, Planul de Acțiuni în sectorul energetic elaborat în comun cu BERD, UE, BEI și Banca Mondială va ajuta la realizarea obiectivelor propuse; din aceste considerente este absolut imperativ ca toate acțiunile din respectivul plan să fie implementate în mod prompt. De asemenea este important ca reglementările din cadrul sectorului să se îmbunătățească pentru a atinge cele mai bune practici UE și pentru a elabora instrumente pentru recuperarea investițiilor de amploare.

Pe termen lung, pentru a permite luarea unor decizii strategice bine-informate pentru dezvoltarea pe termen lung, Moldova trebuie să realizeze un studiu comun de fezabilitate (care încă n-a fost inițiat) pentru sincronizarea Moldovei și Ucrainei cu ENTSO-E. În dependență de rezultatele studiului, trebuie să fie luată o decizie promptă fie de a fortifica sistemul intern de transport al electricității, susținut prin crearea unei piețe transparente și competitive a electricității pentru a se conforma rigorilor de sincronizare; sau de a identifica și atrage noi investiții în interconectarea asincronă cu ENTSO-E pentru a consolida diversificarea furnizării și edifica piața electricității. Oricare ar fi decizia, Moldova trebuie să se conformeze cu cel de-al treilea pachet energetic al UE.

Este nevoie de valorificat succesul obținut în restructurarea sectorului încălzirii centralizate pentru a face serviciul mai competitiv și mai accesibil. Succesul remarcabil în restructurarea sectorului încălzirii centralizate din 2014, susținut de Proiectul SACET finanțat de Banca Mondială a reușit să inverseze spirala descendentă a serviciilor de încălzire centralizată în Chișinău (lipsa de fonduri pentru întreținere și investiții rezultate într-un serviciu de calitate proastă ceea ce a dus la pierderea clienților încălzirii centralizate și astfel și pierderi financiare mari). Restabilirea cu succes a inclus restructurarea și optimizarea corporativă completă (prin crearea Termoelectricii ca un singur operator); reducerea numărului de personal; reducerea pierderilor termice și a consumului de electricitate prin intermediul investițiilor în cadrul SACET; îmbunătățirea deservirii și orientării spre client, ceea ce a atras reconectări și a sporit volumul vânzărilor; și reîntoarcerea profitabilității activității, datorită verificării metodologiei tarifare (necesitatea de a spori tariful a fost moderată de volumul mai mare). La moment, provocarea de bază pentru acest sector rezidă în posibilitatea de a mobiliza finanțare pentru a moderniza generarea de energie electrică și termică, deoarece echipamentul pentru această activitate este la finele vieții sale operaționale și necesită modernizare urgentă pentru a-i extinde operațiunea pe termen mediu și pentru a-l înlocui pe termen lung.

Pe termen scurt-mediu, va fi important de realizat studiul privind optimizarea încălzirii centralizate în Chișinău pentru a identifica necesitățile de investiții cu cele mai mici costuri pe termen scurt, mediu și lung. În baza recomandărilor acestui studiu, va fi necesar de identificat suportul investițional pentru modernizarea centralelor de cogenerare care operează pe bază de gaz și convertirea generării de energie termică și electrică în cazane exclusiv pentru încălzire la vest și/sau sud pentru a extinde viața utilă a Sursei 1 pentru o perioadă de 8-10 ani.

Pe termen lung trebuie să fie reluat dialogul și activitatea cu privire la restructurarea datoriilor în sectorul de încălzire centralizată pentru a asigura rentabilitatea înlocuirii centralelor mai mari de cogenerare cu o nouă unitate modernă de

cogenerare și pentru a identifica investițiile necesare pentru construcția unei centrale noi de cogenerare.

Adițional, trebuie să fie prioritizate și investițiile în măsuri de eficientizare energetică în folosul consumatorilor. În ordinea dată de idei, cea mai promițătoare abordare întru maximizarea finanțării pentru investițiile ce țin de eficiența energetică ar fi cea ca partenerii de dezvoltare să conlucreze cu intermediarii financiari locali⁶².

În domeniul securității de aprovizionare cu gaz urmează de menționat că Moldova a construit în 2014 interconexiunea Iași-Ungheni drept prim pas în diversificarea opțiunilor de aprovizionare cu gaz, precum și reducerea sau eliminarea dependenței sale de Gazprom. Interconexiunea Iași-Ungheni între România și Moldova a fost dată în exploatare în primul trimestru 2015. Conducta poate alimenta doar o regiune mică lângă Ungheni, care consumă 3-5% din consumul anual de gaz din Moldova. Ungheni și Chișinău, fiind suplimentate cu o nouă stație de comprimare a gazului în România, ar putea oferi niște beneficii de diversificare mult mai vaste.⁶³ După explorarea opțiunilor pentru extinderea interconexiunii până la cel mai important centru de consum - Chișinău, în 2018 Guvernul a concesionat construcția conductei de gaz Ungheni-Chișinău unui investitor privat – Transgaz românesc, care și-a asumat angajamentul să finalizeze noua conductă de gaz până-n 2021. Pe parcursul realizării studiului privind optimizarea sectorului de încălzire centralizată, Banca Mondială a lansat o analiză a opțiunilor curente de aprovizionare și tendințele regionale de dezvoltare pentru a identifica opțiuni pentru diversificarea aprovizionării, consolidarea interconexiunii cu rețelele de gaz europene și astfel reducerea dependenței de o singură sursă de furnizare.

Pe termen mediu, va fi important să se operaționalizeze conducta de gaz Ungheni-Chișinău, să se exploreze noile opțiuni pentru diversificarea aprovizionării cu gaz și dacă va fi fezabil, să se consolideze interconexiunea cu rețelele de gaz europene. Din punct de vedere reglementator, va fi important de implementat orientările pentru separarea funcțională publicitate

infrastructura care a fost inclusă în Planul de Acțiuni pentru Sectorul Energetic. Ca și în cazul Powersap, ENERSAP a inclus obiectivele cheie pentru reforma sectorului gazului, printre care și o propunere pentru o metodologie armonizată de stabilire a tarifului pentru transportarea gazului.

⁶² La moment Banca realizează un Studiu privind opțiunile de eficiență energetică care va parveni cu recomandări privind finanțarea durabilă și mecanismele de implementare pentru programele de eficiență energetică.

⁶³ La finele anului 2016, BERD și BEI au semnat un acord de împrumut pentru acordarea finanțării pentru

de ANRE în 2018 cu suportul BERD, pentru a crea un mediu cu condiții de concurență echitabilă pentru potențialele surse de gaz în sectorul de aprovizionare cu gaze naturale.

Această Notă de Politici a fost produsă de Banca Mondială pentru a informa dezbaterile de politici în Moldova. Această notă a fost pregătită de Sandu Ghidirim, Koji Nishida și Fabrice Bertholet cu contribuții din partea lui Giuseppe Grimaldi și Tiago Oliveira (BERD)

Constatările, interpretările și concluziile exprimate în cadrul acesteia nu neapărat reflectă viziunile Consiliului Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă.

Pentru orice întrebări privind această notă de politici, să ne contactați moldova_contacts@worldbank.org.

OFICIUL BĂNCII MONDIALE ÎN MOLDOVA:
<http://www.worldbank.org/en/country/moldova>



Note de Politici Moldova 2019

Susținerea Stabilității și Revitalizarea Creșterii

Consolidarea securității apei și serviciului de livrare a apei

Mesaje cheie

Dotarea Moldovei cu apă derivă mai cu seamă din resursele de apă de suprafață, cu o dependență mare de râurile Prut și Nistru. Țara este destul de vulnerabilă față de schimbările climatice, fiind expusă riscurilor sporite de inundații și secetă, ceea ce afectează creșterea și productivitatea. Sunt necesare investiții în stocarea apei, sistemele de irigare și măsurile de protecție împotriva inundațiilor. Analiza în derulare privind echilibrul hidrologic din Moldova relevă faptul că riscurile privind securitatea apei sunt legate de lipsa de infrastructură și management decât de insuficiențe absolută de apă (cu excepția unor părți din sudul țării). Înțelegerea impacturilor potențiale ale utilizării apei din amonte va fi importantă pentru gestionarea unor astfel de riscuri. Zonele rurale sunt deservite prost cu apă potabilă și servicii de canalizare din cauza nivelului redus de investiții, furnizarea inadecvată a serviciului și lipsa asistenței pentru primăriile rurale. Performanța prestatorilor de aprovizionare cu apă trebuie îmbunătățită și activitatea acestora trebuie să devină mai viabilă din punct de vedere financiar, asigurând direcționarea asistenței către cei mai săraci. Cheltuielile publice în sector s-au redus în ultimii ani, atingând doar 0,4% din PIB în 2017. Și în final, deși Moldova a înregistrat progrese durabile în reformarea instituțiilor sale de mediu și apă, capacitățile pentru managementul integrat al resurselor de apă în bazinele hidrografice necesită a fi dezvoltate considerabil.

Acțiuni cheie

- Consolidarea reformei instituționale, fortificarea agenției de management al apelor și consolidarea coordonării inter-agenții pentru optimizarea beneficiilor ce derivă din diversele tipuri de utilizare a apei.
- Analiza riscurilor pe viitor pentru Moldova privind securitatea apei din perspectiva diferitor scenarii de dezvoltare pentru a evalua cererea nesatisfăcută de apă și a prioritiza politicile și investițiile necesare.
- Elaborarea unui plan național de investiții în domeniul apei și canalizării și a cadrului de finanțare și asigurarea unui buget multianual pentru investiții în domeniul apei și canalizării, care să fie axat pe zonele rurale care rămân în urmă, prioritizează poluatorii apelor reziduale cu impact mare, și îmbunătățește coerența și responsabilizarea fondurilor existente.
- Sporirea eficienței și recuperării costurilor în zonele urbane pentru a mobiliza și spori eficiența finanțării.
- Implementarea măsurilor prioritare ale planurilor de management al inundațiilor și secetelor la nivel de bazine hidrografice, restabilirea bazinelor de captare și a fluxurilor ecologice, îmbunătățirea siguranței barajelor și introducerea instrumentelor de management al riscului.
- Identificarea domeniilor prioritare pentru investiții vizând irigarea și drenarea pentru a accelera agricultura irigată de valoare înaltă cu accent pe exporturi; reformarea instituțiilor de irigare și îmbunătățirea poziției financiare pentru a reduce povara fiscală.
- Consolidarea gestionării transfrontaliere pentru râul Nistru și asigurarea ca negocierile să fie susținute de dovezi privind impacturile potențiale ce ar putea surveni în amonte din cauza dezvoltării centralei hidroelectrice în Ucraina.
- Extinderea sistemului informațional privind resursele de apă, inclusiv accesibilitatea și partajarea datelor între instituții; evaluarea potențialului apelor subterane pentru dezvoltare.

Situația curentă în Moldova

Securitatea apei este absolut vitală pentru dezvoltarea economică, durabilitatea mediului și incluziunea socială în Moldova.

Dotarea naturală a Moldovei cu resurse de apă și vulnerabilitatea țării față de schimbările climatice, emigrarea multor cetățeni din țară, urbanizarea, relațiile regionale și starea instituțiilor sale, informația și infrastructura conexă apei – toate acestea determină intensitatea provocărilor ce țin de securitatea apei. Deși Moldova a obținut progrese în reformarea instituțiilor sale ce țin de domeniul apei și mediului și și-a armonizat legile și instrumentele cu Directiva Cadru a UE privind Apa, dezvoltarea socio-economică a țării mai este încă sfidată de managementul suboptimal al resurselor de apă și sub-performața deservirii cetățenilor cu apă.

Moldova dispune de o asigurare relativ limitată cu resurse de apă în comparație cu reperatele regionale. Riscurile sale privind securitatea apei sunt legate de dependența mare de vărsările externe din râurile Prut și Nistru, infrastructura limitată și managementul emergent al apei la nivel de bazin hidrografic, fiind exacerbate de degradarea calității apei. Moldova este una din țările din regiune cu cel mai redus nivel de resurse de apă, cu o disponibilitate totală a resurselor regenerabile de apă de 3000 m³/capita/an, din care doar 400 m³/capita/an sunt din resursele interne.⁶⁴ Peste 90% din apa de suprafață a țării derivă din influxul râurilor transfrontaliere Nistru și Prut. Complicând problema și mai mult, merită de menționat că țara deține doar 738 m³/cap de capacitate de stocare pentru a ajuta în gestionarea situațiilor extreme privind debitul apei. Rezervoarele de apă subterană se pare că sunt limitate și deseori nu sunt utilizabile din cauza nivelului înalt de mineralizare sau poluare, implicând riscuri de sănătate publică pentru o bună parte din populația rurală care depinde de această sursă.⁶⁵ Lipsește o evaluare comprehensivă a resurselor de ape subterane. Pe lângă câteva rezervoare mari, utilizate atât pentru energia

hidroelectrică cât și răcirea termală a centralelor de producere a energiei electrice și termice, sunt peste 5000 de baraje mici utilizate pentru irigare și aprovizionare cu apă potabilă la nivel local.⁶⁶ Acestea suferă de înămolire și calitate degradată a apei. Deseori, acestea nu sunt exploatate și întreținute în modul corespunzător; iar utilizarea și siguranța apei din acestea nu este reglementată. Canalizarea râurilor interne și degradarea bazinelor de captare sporesc riscul de inundații. Planurile de amenajare a bazinelor hidrografice atât pentru râul Prut, cât și pentru râul Nistru accentuează necesitatea de a îmbunătăți starea ecologică a corpurilor de apă și de a restabili bazinele de captare din amonte.

Evoluțiile din amonte pe râul Nistru în Ucraina trebuie să fie monitorizate pentru a reduce riscul potențial vizând securitatea apei.

Extinderea capacității hidroelectrice la Novodnestrovsk în Ucraina ar putea să afecteze în mod negativ regimul de curgere și schimba habitatele ecologice. Extinderea irigației din amonte a râului Nistru ar putea afecta disponibilitatea apei pentru utilizatorii din aval, în special pentru folosința apei în scopuri menajere și industriale și utilizarea apei pentru irigare în sudul țării⁶⁷.

Agricultura este un promotor potențial al reducerii sărăciei; astfel serviciile mai bune de irigare vor fi esențiale pentru a accelera tranziția spre culturile de export de o valoare înaltă (a se vedea *Nota de Politici privind Agricultură*). Modernizarea irigației de rând cu alte măsuri pentru reducerea volatilității din cauza șocurilor meteorologice, în special a secetelor, este elementul critic pentru facilitarea tranziției la agricultura de valoare înaltă. Agricultură de conservare de asemenea ar putea fi efectivă în sporirea infiltrării apei, reducerea pierderilor din evaporarea din sol și minimizarea eroziunilor. Evaluările anterioare au identificat investițiile în agricultură și sectorul apei ca fiind de un impact mare pentru adaptarea la schimbările climatice.⁶⁸ Analiza în derulare a echilibrului hidrologic relevă că mai degrabă lipsa de infrastructură și preluării practicilor moderne de

⁶⁴ FAO Aquastat 2014.

⁶⁵ Banca Mondială (2018) Dincolo de acoperirea cu utilități? Prestarea serviciilor rurale de aprovizionare cu apă și canalizare în șapte țări din regiunea Dunării.

⁶⁶ BEI (2014) Asistența Tehnică pentru evaluarea inundațiilor.

⁶⁷ Cu suport din partea ambasadei suedeze, este evaluat posibilul impact ecologic și social. Rezultatele vor fi critice pentru a informa procesul de negociere întru formularea unui nou tratat. Spre deosebire de acordul curent, printre alte prevederi, noul tratat trebuie să încorporeze elemente de bună guvernare

pentru apele transfrontaliere, cum ar fi protocoalele pentru partajarea datelor, managementul bazinului hidrografic, implicarea actorilor multipli și transparența.

⁶⁸ Banca Mondială (2016) Planificarea investiției de adaptare la schimbările climatice a Moldovei. Studiul curent al Băncii Mondiale de diagnosticare și perspectivele de viitor ale securității apei va evalua compromisurile și posibilele sinergii în investițiile și intervențiile pe viitor.

irigare împiedică această tranziție, decât disponibilitatea apei.

Serviciile prost organizate de irigare explică parțial lipsa utilizării acestora și sub-investirea generală în modernizarea acestora.

În timp ce 135.000 ha sunt acoperite de schemele centralizate, doar 35.000 ha pot fi irigate din cauza stării disfuncționale a sistemelor, în general nemaiputând fi reparate.⁶⁹ Din 88 de scheme, 11 a fost transferate către Asociațiile Utilizatorilor de Apă (AUA) constituite în temeiul Legii Apelor. Celelalte rămân a fi gestionate de întreprinderile de stat care depind de subvenții pentru a acoperi costurile⁷⁰ și nu toate AUA au înregistrat nivelul scontat de performanță. Deși investițiile recente în noile scheme au indus impacturi pozitive,⁷¹ serviciile de irigare încă nu sunt utilizate pe larg, nu există dorință de a plăti și lipsesc investițiile pentru modernizarea exploatațiilor. De rând cu investițiile în irigare și îmbunătățirea managementului, va fi necesar de abordat stimulentele, măsurile de atenuare a riscurilor, accesul la servicii de informare și educație, și finanțare. Irigarea informală și necontrolată din rezervoarele locale și apele subterane rămâne a fi o provocare pentru Apele Moldovei, deși la moment agenția perfecționează cadastrul apei.

O altă problemă nesoluționată privind potențialul productiv al apei ține de utilizarea apelor subterane ca irigare suplimentară.

Deoarece volume mari de ape subterane sunt puternic mineralizate, utilizarea acestora pentru irigare ar putea distruge în mod ireversibil anumite tipuri de sol. Sunt elaborate regulamente pentru a controla astfel de utilizări, însă vor fi necesare măsurări în teren și cele mai avansate explorări pentru a cuantifica potențialul de tratare a apelor subterane pentru a fi folosite ca apă potabilă sau ca irigare suplimentară fără efecte negative asupra mediului.

Atât secetele, cât și inundațiile sunt riscuri majore în Moldova, afectând dezvoltarea economică și productivitatea.

Pierderea anuală estimată în producerea culturilor din cauza secetei este de circa 20 milioane US\$, presupunând că seceta survine o dată la fiecare 7 ani. Din 1995, Moldova a suferit 11 secete și odată cu schimbările climatice, se presupune că intervalele între survenirea acestora se vor îngusta. În 2010 inundațiile pe râul Prut și Nistru

au înregistrat daune aduse proprietății și veniturilor într-un echivalent de circa 0,15% din PIB. Planurile de gestionare a secetelor și inundațiilor care sunt la moment elaborate vor încorpora atât hărțile riscurilor, cât și măsurile de atenuare a acestora. Moldova mai dispune și de 1200 km de protecție împotriva inundațiilor, înregistrând preocupări privind siguranța acestora. Măsurile de protecție împotriva inundațiilor și cele de atenuare a riscului dat au fost identificate ca investiții prioritare, însă fonduri pentru acestea încă n-au fost alocate.

Moldova se confruntă cu provocarea de a oferi servicii durabile de aprovizionare cu apă și canalizare pentru toți moldovenii, în special în zonele rurale unde numărul populației este în declin.

În pofida progreselor recente, Moldova înregistrează cea mai vastă discrepanță urban-rural și cel mai redus nivel de acces în regiunea Dunării,⁷² cu 90, 79 și 70 procente din populație accesând apa oferită prin conducte, toalete cu apă și conexiune la canalizare publică în zonele urbane, în comparație cu respectiv 31, 13 și 1 procent în zonele rurale.⁷³ În zonele rurale, cei care sunt conectați la servicii sunt deserviți mai cu seamă de operatori municipali locali. În pofida celor mai bune intenții ale administrației publice locale și operatorilor locali de aprovizionare cu apă, accesul lor la finanțe și asistență tehnică este limitat. Descentralizarea fără transferul adecvat de resurse a lăsat populația rurală să rămână dependentă de servicii limitate sau de soluțiile de auto-aprovizionare cu apă utilizând fântânile de adâncime mică. Acest fapt induce un risc inacceptabil pentru sănătatea membrilor gospodăriilor casnice rurale: conform situației din 2015, 82% din fântâni nu se conformau parametrilor chimici sau microbiologici, cum ar fi cei pentru nitrați și e-coli². Noi reglementări privind planificarea siguranței apei au fost adoptate pentru sistemele mai mici și Congresul Autorităților Locale din Moldova oferă la moment suport tehnic APL-urilor pentru a se conforma legilor și regulamentelor existente. O abordare mai flexibilă întru permiterea utilizării diverselor surse pentru sistemele de apă potabilă ar putea ajuta la obținerea unui nivel corespunzător de rentabilitate, menținând în același timp și standardele de siguranță.

Situația proastă privind apa, canalizarea și igiena în instituțiile sociale are un impact negativ asupra rezultatelor capitalului uman

⁶⁹ SDA (2018) Evaluarea națională a schemelor de irigare.

⁷⁰ Actiunile au fost transferate către Agenția Proprietății Publice.

⁷¹ Cum ar fi MCC Compact.

⁷² Banca Mondială (2015) Serviciile de apă și ape uzate în regiunea Dunării: situația în sector.

⁷³ Din Cercetarea Bugetelor Gospodăriilor Casnice (2015), elaborate în Banca Mondială (2018) Dincolo de acoperirea cu utilități? Prestarea serviciilor rurale de aprovizionare cu apă și canalizare în șapte țări din regiunea Dunării.

în Moldova. Un sondaj UNICEF cu privire la condițiile ce țin de apă și sanitație în instituțiile preșcolare⁷⁴ a relevat că circa 41% din instituțiile preșcolare dispun de latrine în curtea instituției, fără a fi conectate la aprovizionarea cu apă și fără lavoare.⁷⁵ O treime din școlile primare și-sau secundare duc lipsa unor servicii elementare de aprovizionare cu apă și canalizare și una din două nu dispune de facilități igienice pentru spălarea mâinilor.⁷⁶

Deși acoperirea cu servicii în orașe și centre raionale este organizată mai bine prin intermediul serviciilor reglementate de aprovizionare cu apă, există spațiu de mai bine atât pentru a îmbunătăți activitatea, cât și pentru a extinde serviciile privind apele reziduale pentru a stopa poluarea. În zonele urbane, prestatorii corporativi de servicii deținută de APL-uri reprezintă principalul mijloc de prestare a serviciului de aprovizionare cu apă și canalizare. Guvernul a promovat o politică de regionalizare a prestatorilor de servicii, dar rezultatele obținute până la moment sunt de o natură mixtă. Deși accesul, fiabilitatea și calitatea serviciului sunt satisfăcătoare, recuperarea costurilor operaționale și apei nefacturate încă nu întrunește standarde acceptabile, existând spațiu de mai bine pentru a îmbunătăți eficiența unei bune părți din serviciile de aprovizionare cu apă și canalizare din Moldova.⁷⁷ Pentru a spori nivelul eficienței în zonele urbane va fi necesar de creat un spațiu fiscal pentru mobilizarea fondurilor publice și împrumuturilor concesionale întru extinderea serviciilor pentru a cuprinde zonele rurale care rămân în urmă și pentru a investi în apele reziduale, începând cu poluatorii prioritari ai apelor de suprafață, cum ar fi orașul Soroca.

Cheltuielile în sectorul apei au atins nivelul de 0,4% din PIB în 2017. Din 2014 s-a înregistrat o reducere în cheltuieli, care sunt insuficiente pentru a satisface necesitățile sectorului. Circa 80% sunt investiții capitale, majoritatea fiind executate la nivel local prin intermediul Fondului Ecologic Național. În 2017 circa două treimi din cheltuielile publice au fost direcționate spre sectorul de aprovizionare cu apă și canalizare, restul mijloacelor fiind utilizate pentru irigare și drenare, managementul apei și alte investiții comunale. O bună parte din asistența oficială

⁷⁴ UNICEF (2016) Evaluarea calității apei, a sanitației și a practicilor de igienă în instituțiile preșcolare din Republica Moldova.

⁷⁵ Unul din opt copii din instituțiile preșcolare este expus riscului infecțiilor induse de apă din cauza consumul de apă care nu corespunde standardelor privind conținutul de nitrați și fluoruri. Unul din patru copii este expus concentrării sporite de bor. Unul din șase copii este expus riscului de a contracta boli

pentru dezvoltare nu este înregistrată în bugetul guvernului central. Dacă s-ar lua în considerație și partea dată, investițiile în sectorul apei ar crește cu circa 40% în 2017.⁷⁸ Lipsa unei viziuni de ansamblu comprehensive și coerente privind programul de investiții în sector este o deficiență majoră.

Strategia Națională de Dezvoltare “Moldova 2030” pledează pentru mai multe investiții în securitatea apei. Noua strategie de țară pune accentul pe provocările de dezvoltare ale Moldovei în sectorul apei și propune măsuri legate de Obiectivele de Dezvoltare Durabilă care promovează securitatea apei. Printre acestea se numără acoperirea universală cu servicii de aprovizionare cu apă și canalizare până-n 2030; asigurarea dreptului la un mediu sănătos și sigur, protejat de inundații și secete; stoparea poluării și oferirea oportunităților pentru creșterea productivității prin intermediul unui sector agricol rezistent și adaptiv.

Cum poate Moldova să consolideze securitatea apei

Moldova trebuie să-și asume o abordare programatică mai holistă și mai multisectorială pentru a gestiona resursele, riscurile și serviciile de apă, atât la nivel urban, cât și rural. Acțiunile propuse trebuie să se axeze pe:

- i) Consolidarea planificării și prioritizării naționale pentru infrastructură și abordarea viabilității financiare;
- ii) Consolidarea și reformarea în continuare a instituțiilor și aranjamentelor de guvernare în sector;
- iii) Implementarea coordonată a măsurilor la nivel de bazin hidrografic.

Acțiunile prioritare pentru consolidarea securității apei trebuie să evolueze în baza următoarelor priorități:

Consolidare instituțională și planificare strategică

- Fortificarea mecanismelor de coordonare și consolidare a reformei instituționale, precum și dezvoltarea capacităților agenției de gestionare a apelor, inclusiv pentru managementul informației și planificarea la nivel de bazin.

diareice acute din cauza consumului de apă contaminată cu microbi.

⁷⁶ OMS /UNICEF (2018) www.washdata.org.

⁷⁷ www.danubis.org

⁷⁸ Analiză bazată pe datele BOOST și baza de date OECD.

- Continuarea diagnosticării securității apei pentru a înțelege oportunitățile și riscurile, precum și cererea nesatisfăcută de apă în cadrul diferitor scenarii de dezvoltare și pentru a identifica intervențiile prioritare⁷⁹.
- Modernizarea instituțiilor de irigare și îmbunătățirea poziției financiare a sectorului prin reformarea întreprinderilor de stat și implementarea Legii Apei și dezvoltarea AUA; sporirea investițiilor în măsurile hidraulice și cele la nivel de exploatare.
- Sporirea eficienței sectorului de utilități și extinderea asistenței pentru prestatorii de servicii din zonele rurale și pentru APL-uri.
- Introducerea instrumentelor de gestionare a riscurilor de inundații și secete.
- Fortificarea aranjamentelor de guvernare transfrontalieră; asigurarea susținerii negocierilor pentru Nistru cu dovezi privind potențialele impacturi ale dezvoltării proiectului hidroelectric în Ucraina.
- Extinderea informației privind resursele de apă, inclusiv accesibilitatea și partajarea datelor între instituții; realizarea evaluărilor privind potențialul apelor subterane pentru dezvoltare.

Investiții și gestionarea bugetului

- Elaborarea planului național de investiții în domeniul apei și canalizării și a cadrului de finanțare.
- Revizuirea finanțării publice și asigurare unui buget multianual pentru investiții, care să includă zonele rurale, să îmbunătățească coerența fondurilor existente și să susțină responsabilizarea sectorului.
- Investirea în tratarea apelor reziduale în locațiile prioritare pentru a stopa poluarea apei de suprafață.

- Identificarea domeniilor prioritare pentru investiții pentru a extinde irigarea agriculturii de valoare înaltă.
- În baza informației privind planurile de management al secetelor și inundațiilor la nivel de bazin hidrografic, de a spori finanțarea pentru măsurile prioritare; restabili bazinele de captare și fluxurile ecologice; și îmbunătăți siguranța barajelor.

Stimularea investițiilor din partea sectorului privat și a conduitei conștiente din punct de vedere ecologic

- Asigurarea măsurilor complementare în agricultură pentru a încuraja fermierii să investească în modernizare și adoptarea unor practici agricole rezistente la schimbările climatice;
- Explorarea turismului ecologic de-a lungul Prutului și Nistrului în strânsă legătură cu restabilirea râurilor;
- Promovarea implicării cetățenilor în sectorul apei prin diverse mecanisme, inclusiv campanii și acțiuni educaționale și media.

Această Notă de Politici a fost produsă de Banca Mondială pentru a informa dezbaterile de politici în Moldova. Această notă a fost pregătită de Susanna Smets, Elvira Broeks, Felicia Pricop și Irina Capita cu contribuții din partea Larisei Virtosu (UNICEF), Ulrich Kleppmann (Ambasada Germaniei) și Carolinei Tissot Baranzini (Oficiul de Cooperare Elvețiană).

Constatările, interpretările și concluziile exprimate în cadrul acesteia nu neapărat reflectă viziunile Consiliului Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă.

Pentru orice întrebări privind această notă de politici, vă rugăm să ne contactați moldova_contact@worldbank.org.

OFICIUL BĂNCII MONDIALE ÎN MOLDOVA:
<http://www.worldbank.org/en/country/Moldova>

⁷⁹ Diagnosticarea dată este susținută de Banca Mondială și urmează a fi finalizată în septembrie 2019.



Note de Politici Moldova 2019

Suținerea Stabilității și Revitalizarea Creșterii

Îmbunătățirea eficienței în finanțarea sectorului drumurilor

Mesaje cheie

Asigurarea unei conectivități și mobilități adecvate prin intermediul transporturilor este vitală pentru creșterea economică și dezvoltare. Strategia Națională de Transport și Logistică pentru anii 2013–22 a îmbunătățit procesul decizional și cel de planificare strategică în sectorul transporturilor din Moldova. Starea rețelei s-a îmbunătățit semnificativ către anul 2017. Totuși, calitatea drumurilor mai este încă inadecvată.

Sub-sectorul drumurilor consumă o bună parte din bugetul dedicat transportului. În fiecare an Moldova cheltuie circa 1% din PIB pentru întreținerea rețelei sale de drumuri. Cu toate acestea, întreținerea drumurilor primare este puternic sub-finanțată și impactul cumulativ este îngrijorător. Eficiența finanțării drumurilor poate fi consolidată prin îmbunătățirea administrării Fondului Rutier.

Acțiuni cheie

- Pregătirea amendamentelor necesare aduse cadrului legal pentru a asigura ca orice investiție nouă în sector să fie însoțită de fonduri adecvate pentru întreținere.
- Modernizarea practicilor de întreținere prin introducerea contractelor pe termen mediu de întreținere bazată pe performanță, limitând contractele curente la perioada de un an.
- Facilitarea alocațiilor din Fondul Rutier în baza planificării pe termen lung pentru întreținere.
- Prioritizarea riguroasă a investițiilor pentru drumuri ținând cont de contractele semnificative existente finanțate de IFI, care progresează lent din cauza capacității limitate a Administrației de Stat a Drumurilor și resurselor locale limitate (forță de muncă și materiale).
- Sporirea capacității contractanților locali pentru a executa proiecte complexe de reabilitare și pregătirea acestora pentru contractele de întreținere bazate pe performanță.

Situația curentă în Moldova

La moment Moldova dispune de un volum rezonabil de infrastructură de transport: un aeroport internațional, un port riveran internațional primar, 5.850 km de drumuri naționale, 3.494 km de drumuri locale și 1.157 km de căi ferate.

Totuși, starea drumurilor și managementul eficient al infrastructurii sunt departe de un nivel acceptabil. Drumurile din Moldova preiau 96% din traficul de pasageri și 74% din cel de marfă; căile ferate preiau doar 1,5% din traficul de pasageri și 25% din cel de marfă. La moment, circa 1,5 milioane de pasageri utilizează aeroportul Chișinău și circa 119.000 tone de încărcături sunt transbordate prin portul de la Giurgiulești.

În ultimii ani, drumurile naționale au beneficiat de un volum mare de investiții, mai cu seamă finanțate de instituțiile de finanțare internaționale (IFI), care au alocat 429 milioane

Euro pentru reabilitarea drumurilor naționale. Banca Mondială a contribuit cu 80 milioane US\$ adiționale pentru reabilitarea a 150 km de drumuri locale.

Alocarea unui volum suficient de fonduri pentru drumurile locale și rurale este o prioritate anti-sărăcie. Circa două-treimi de moldoveni locuiesc în zone rurale. Totuși, astfel de investiții trebuie să fie realizate într-un mod eficient. Deoarece majoritatea locurilor de muncă sunt în zonele urbane din Moldova, o conectivitate și mobilitate adecvată prin intermediul transportului este crucială pentru creșterea economică și dezvoltare. De exemplu, s-a dovedit pe plan global că accesul limitat la transport reduce probabilitatea participării femeilor pe piața muncii cu 16,5%, ceea ce ar putea implica un impact semnificativ asupra economiei.⁸⁰ Factorii de decizie trebuie să țină cont de asemenea și de diversele necesități de mobilitate și modele de deplasare.

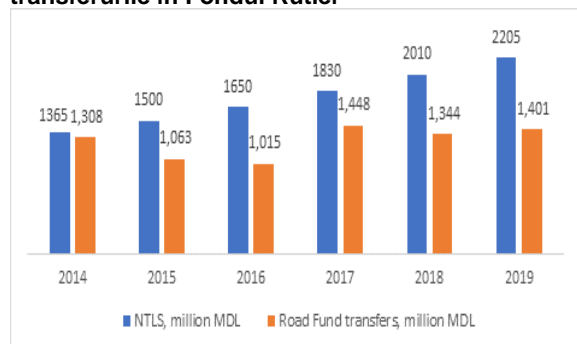
⁸⁰ Organizația Internațională a Muncii.

Drumurile consumă cea mai mare parte din bugetul alocat transporturilor. Moldova cheltuie circa 1% din PIB-ul său anual pentru a întreține rețeaua de drumuri. Deoarece Fondul Rutier reprezintă o cotă amplă din investițiile publice, utilizarea eficientă și transparentă a mijloacelor din fondul dat este absolut critică.

În ultimii patru ani, starea rețelei de drumuri a beneficiat de îmbunătățiri majore. În 2013, doar 26% din rețea au fost evaluate ca fiind în stare bună sau satisfăcătoare, iar până-n 2017 cota dată a crescut până la circa 66%.⁸¹ Totuși, în 2018 Indicele Global al Competitivității⁸² compilat de Forumul Global Economic, a clasat Moldova pe locul 130 din 140 de țări privind calitatea drumurilor – cu 23.6 puncte mai puțin decât nivelul atins în 2017.

Îmbunătățirea și întreținerea corespunzătoare a rețelei de drumuri prioritare din Moldova este un obiectiv major al Strategiei Naționale de Transport și Logistică (SNTL). Strategia prevede estimări comprehensive ale cheltuielilor necesare pentru întreținerea rețelei naționale pentru anii 2013–22. Totuși, mijloacele transferate Fondului Rutier au fost considerabil mai mici decât țintele specificate în Strategie (Figura 1).

Figura 1. Finanțarea Fondului Rutier, SNTL și transferurile în Fondul Rutier



Sursa: Administrația de Stat a Drumurilor,

Descentralizarea a afectat administrarea infrastructurii drumurilor. În 2017, managementul a 3.494 km de drumuri locale a fost transferat de la Administrația de Stat a Drumurilor (ASD) către autoritățile publice locale (APL). Transferul de active a fost complementat cu o cotă de circa 42% din resursele Fondului Rutier care urmează să fie transferate și utilizate direct de APL-uri pentru a întreține și repara drumurile locale.

⁸¹ În 2017, 3.494 km din drumurile locale au fost transferate pentru a fi administrate de la Administrația de Stat a Drumurilor către autoritățile publice locale; acest fapt a influențat cifrele cu privire la starea drumurilor

⁸² <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018>

Întreținerea rețelei de drumuri primare a fost subfinanțată substanțial și impactul cumulativ este îngrijorător. Costul economic al întreținerii proaste este suportat în mod primar de utilizatori și prestatorii de servicii sub forma unor costuri operaționale mai mari. De exemplu, atunci când se permite deteriorarea unui drum de la o stare bună la o stare proastă, fiecare dolar economisit pe seama întreținerii sporește costurile operaționale pentru vehicul cu 2\$ - 3\$.⁸³ Întreținerea mai este importantă și pentru strategia privind investițiile, deoarece pierderile survenite în costul capital al infrastructurii cauzate de lipsa întreținerii poate depăși semnificativ costul de întreținere necesar pentru menținerea valorii date.

Tabelul 1. Executarea Fondului Rutier, 2015-19

milioane MDL	2015	2016	2017	2018	2019 previziuni
Colectarea veniturilor în Fondul Rutier	1,063	1,015	1,447	1,330	1,400
Alocații bugetare în Fondul Rutier	1,038	1,000	1,079	1,072	1,077
Transferurile în Fondul Rutier	641	1,000	1,779	1,682	1,790
Transferuri la ASD	641	1,000	1,079	972	1,024
Transferuri la APL s	----	----	700	710	766
Arierate		229.6			100

Sursa: Administrația de Stat a Drumurilor.

În 2018 Guvernul a lansat un program masiv pentru întreținerea și reparațiile curente a unor drumuri locale selectate – Programul „Drumuri Bune pentru Moldova” (Tabelul 2). Circa 1200 km de drumuri locale și comunale, precum și străzi sunt introduse în program. Deși APL-urile supraveghează managementul drumurilor locale și comunale, Administrația de Stat a Drumurilor a coordonat programul, ceea ce a redus capacitatea sa de a gestiona rețeaua primară; în același timp finanțarea din Fondul Rutier pentru rețeaua de bază s-a redus. Se recomandă ca investițiile pentru drumuri să fie prioritizate în mod riguros, ținând cont de faptul că contractele semnificative finanțate de IFI progresează lent și ASD dispune de capacitate limitată.

⁸³ Notițe privind evaluarea economică a proiectelor din domeniul transporturilor, Banca Mondială, ianuarie 2005

Tabelul 2. Programul „Drumuri Bune pentru Moldova”

milioane MDL	2018, buget aprobat	2018, buget executat	2019, previziuni
Finanțare din Fondul Rutier alocată pentru programul „Drumuri Bune pentru Moldova” ⁸⁴	492	492	500
Alocări adiționale de la bugetul de stat pentru Programul „Drumuri Bune pentru Moldova”	1,200	1,200	1,000

Sursa: Administrația de Stat a Drumurilor.

Planul de Acțiuni pentru reformarea întreținerii drumurilor a indus unele îmbunătățiri. Hotărârea Guvernului din 2012 Nr. 244 cu privire la Reforma sistemului de întreținere a drumurilor publice a servit drept bază legală pentru reorganizare și a prevăzut un plan de acțiuni pentru anii 2012–17. Consolidarea celor 38 de întreprinderi raionale pentru întreținerea drumurilor în 12 companii noi, care a început în 2011 este deja finalizată și cele 12 companii noi sunt pe deplin operaționale. Acest fapt ar trebui să ajute la reducerea costurilor operaționale.

Cum poate Moldova să consolideze eficiența finanțării sectorului drumurilor

Pentru a avansa planul de acțiuni pentru reforma întreținerii drumurilor, sunt recomandate următoarele acțiuni:

- **Pregătirea amendamentelor necesare la cadrul legal pentru a solicita ca noile investiții capitale în sector să fie însoțite de fonduri corespunzătoare pentru întreținere.** Transferurile previzibile la Fondul Rutier ar permite Ministerului Economiei și Infrastructurii și ASD să gestioneze în mod strategic activele în domeniul drumurilor. În mod istoric, majoritatea fondurilor erau alocate începând cu luna octombrie – prea târziu în perioada unui an pentru a permite ASD să planifice în mod eficient. Alocarea tardivă de asemenea creează un volum de lucru disproporțional la sfârșitul anului și sub-utilizarea mijloacelor din cauza faptului că se pierde sezonul construcțiilor. De îndată ce fondurile sunt colectate, acestea trebuie să fie transferate pentru a fi utilizate. Mai trebuie să fie introdus un mecanism pentru a transfera resursele

neutilizate din Fondul Rutier în următorul an bugetar. Se mai recomandă și modificarea legii pentru a crea un cont trezorerial dedicat exclusiv pentru transferurile Fondului Rutier.

- **Modernizarea practicilor de întreținere prin utilizarea contractelor pe termen mediu și bazate pe performanță.** Sunt necesare două acțiuni pentru a asigura progresul continuu în întreținerea drumurilor: (i) introducerea contractelor de întreținere pe termen mediu, care vor permite planificarea și executarea eficientă a activităților de întreținere (contractele curente sunt limitate la perioada de un an); și (ii) introducerea contractelor de întreținere bazate pe performanță, care sunt de obicei pentru o perioadă de 3 sau mai mulți ani.

- **Alocarea resurselor Fondului Rutier în baza unui plan de întreținere pe termen lung.** Managementul și metodele temeinice de întreținere vor susține utilitatea și eficacitatea economică a mijloacelor rutiere. Ordinea dată de idei implică planificarea resurselor de întreținere pentru tot ciclul de viață și realizarea eficientă a lucrărilor. Investițiile pentru întreținere trebuie să fie prioritizate în cadrul Sistemului integrat de management al mijloacelor rutiere.

- **Dezvoltarea capacităților industriei construcțiilor locale.** Pentru o întreținere și construcție eficientă a drumurilor pe o piață competitivă, este necesar ca companiile contractate de orice dimensiune să preia diverse proiecte de la cele de realizare a unor lucrări minore de întreținere până la construcția unui drum de scară mare. Pentru a valorifica beneficiile depline din utilizarea sectorului privat, volumul de lucru contractat trebuie să fie de o dimensiune adecvată și trebuie să fie creată o competiție reală între companiile locale contractate ce oferă prețuri competitive. Experiența de lucru în baza contractelor curente finanțate de IFI în Moldova demonstrează că capacitățile țării de contractare la nivel local sunt inadecvate.

Această Notă de Politici a fost produsă de Banca Mondială pentru a informa dezbaterile de politici în Moldova. Această notă a fost pregătită de Elena Lungu cu contribuții din partea lui Octavian Costas (BERD).

Constatările, interpretările și concluziile exprimate în cadrul acesteia nu neapărat reflectă viziunile Consiliului Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă.

Pentru orice întrebări privind această notă de politici, vă rugăm să ne contactați moldova_contacts@worldbank.org.

OFICIUL BĂNCII MONDIALE ÎN MOLDOVA:
<http://www.worldbank.org/en/country/Moldova>

⁸⁴ Anexa 2 a Hotărârii Guvernului nr.225 din 12.03.2018



Note de Politici Moldova 2019

Susținerea Stabilității și Revitalizarea Creșterii

Consolidarea protecției mediului și gestionării dezastrelor

Mesaje cheie

Dezvoltarea durabilă a Moldovei este afectată în mod advers de hazardurile naturale care odată cu evoluția schimbărilor climatice vor deveni mai frecvente și mai severe. Probleme adiționale sunt induse și de finanțarea inadecvată a sectorului mediului, guvernanta ineficientă, degradarea funciară și forestieră, precum și managementul prost al deșeurilor și substanțelor chimice. Deși procesul de armonizare legislativă cu directivele și regulamentele UE este în derulare, punerea în aplicare a cadrului legislativ este de un nivel redus, deoarece instituțiile necesare fie că sunt inadecvate sau chiar inexistente. Moldova are nevoie de acțiuni întru dezvoltarea rezistenței la schimbările climatice.

Moldova dispune de soluri bogate, însă degradarea continuă a terenurilor erodează productivitatea agriculturii țării. Acoperirea redusă cu păduri sporește amplitudinea eroziunii solului, inundațiilor și alunecărilor de teren, rezultând în suprafețe vaste de terenuri degradate. Pădurile țării nu sunt bine-gestionate și se înregistrează un nivel considerabil de recoltare ilegală a materialului lemnos și lemnului de foc. Un număr mic de arii sunt protejate; extinderea acestora ar ajuta la conservarea ecosistemelor naturale. Moldova trebuie să fie mai bine pregătită să răspundă dezastrelor climatice; acest fapt ar implica edificarea structurilor și facilităților sub-naționale de comandă, achiziționarea echipamentului modern, promovarea politicilor actualizate, îmbunătățirea sistemelor de avertizare și sporirea nivelului de conștientizare privind amenințările ecologice.

Acțiuni cheie

- Continuarea armonizării legislației și regulamentelor din domeniul mediului cu Acordul de Asocierie și Capitolul privind barierele tehnice în calea comerțului din ALSAC.
- Continuarea reformării Agenției de Mediu pentru a o face pe deplin funcțională și pentru a crea o agenție care să gestioneze substanțele chimice.
- Implementarea Strategiei reformei instituționale a sectorului forestier, pregătirea Programului Național pentru participarea în Programul EU4Environment și asigurarea managementului eficient al pădurilor comunitare.
- Pregătirea unui program pe termen lung privind capacitățile instituționale și umane în domeniul forestier și inițierea reorganizării instituțiilor ce țin de sectorul forestier. Elaborarea și lansarea unui program pe termen lung de regenerare și reabilitare a pădurilor pentru a asigura sustenabilitatea forestieră. Planificarea unei agende pentru cercetări în domeniul forestier pentru a stabili liniile directorii și aborda posibilele impacturi ale schimbărilor climatice.
- Pregătirea și implementarea unui program național privind energia pe bază de lemn.
- Adoptarea unui plan pentru extinderea protecției până la cel puțin 8% din teritoriu, care ar include dezvoltarea capacităților instituționale pentru gestionarea ariilor protejate.
- Fortificarea nivelului de pregătire și răspuns la dezastrele naturale.
- Luarea în considerare a dezvoltării urbane verzi și rurale rezistente.
- Operaționalizarea schemei REP pentru deșeuri periculoase, medicale și din plastic.

Situația curentă în Moldova

În baza unui șir de indicatori sociali și economic, Moldova se califică printre cele

mai vulnerabile țări din Europa și Asia Centrală față de schimbările climatice și se confruntă cu numeroase provocări de adaptare.⁸⁵ Modelele climatice prezic o creștere

⁸⁵ Conform indicelui global de adaptare Notre Dame, utilizat pe larg (ND-GAIN, <http://index.gain.org/>), care rezumă vulnerabilitatea țării față de schimbările

climatice și alte provocări globale în combinație cu pregătirea țării de a îmbunătăți rezistența, Moldova se

a temperaturii medii cu peste 2 grade până la mijlocul secolului, precum și o reducere semnificativă sau o creștere ușoară a nivelului de precipitații, în dependență de regiune. Schimbările climatice urmează să sporească frecvența și intensitatea celor mai extreme evenimente și a unor astfel de dezastre naturale cum ar fi secetele și inundațiile, furtunile cu grindină, ploile torențiale, înghețurile tardive și vânturile puternice. Aceste schimbări vor induce de asemenea și noi provocări privind dăunătorii și bolile conexe condițiilor climatice.⁸⁶

Schimbările climatice deja induc impacturi larg-răspândite. Încălzirea climatică prognozată pe viitor va crea riscuri multidimensionale, care vor afecta economia și societatea țării. Un răspuns eficient poate combina măsuri de adaptare și atenuare, iar Agenda Dezvoltării Durabile 2030 este o fereastră de oportunitate pentru identificarea abordărilor operaționale pentru a combate schimbările climatice. Țara trebuie să înceapă să investească în transformarea industriilor sale, precum și a sistemului energetic, al transporturilor, agricol și forestier.

Legile cu privire la mediu nu sunt puse în aplicare. În ultimii ani, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat câteva legi care sunt foarte importante pentru mediu (de ex., cu privire la deșeurile, utilizarea substanțelor chimice, evaluarea impactului asupra mediului și evaluarea strategică de mediu). Acestea încă urmează a fi puse în aplicare și până la moment au indus un impact redus asupra calității vieții în Moldova.

În iunie 2018 Guvernul a aprobat crearea Agenției Mediului, care este responsabilă de implementarea legilor privind mediu; eliberarea permiselor și autorizațiilor, evaluarea și monitorizarea de mediu, și managementul sistemului informațional partajat în domeniul mediului. Agenția încă nu este pe deplin operațională.

Sectorul agricol este foarte sensibil la

califică drept a patra cea mai vulnerabilă țară din Europa și Asia Centrală față de schimbările climatice (după Turkmenistan, Uzbekistan și Tadjikistan) (ianuarie 2017).

⁸⁶ Banca Mondială. 2016. Republica Moldova – Asistența Tehnică pentru planificarea investițiilor privind adaptarea la schimbările climatice a Moldovei. Raport Nr: ACS18562.

⁸⁷ Banca Mondială 1995. Revizuirea sectorului agricol din Moldova. Raport Nr. 12581-MD. Banca Mondială, Washington DC.

⁸⁸ UNECE. Republica Moldova: a treia revizuire a performanței mediului. 2014 <http://www.unece.org/index.php?id=35481>

condițiile meteorologice și periodic este afectat grav de secete și alte fenomene meteorologice. Seceta severă din 1994 a cauzat o reducere de 30% din PIB și 26% din producția agricolă.⁸⁷ Seceta din 2007, cu o pierdere agricolă estimată de circa 1 miliard US\$, a reprezentat 23% din PIB-ul Moldovei.^{88,89} Se așteaptă că schimbările climatice vor exacerba provocările existente în sector: de exemplu, fenomenul degradării terenurilor și eroziunii solului se va înrăutăți - în 2015 circa 37% din toate terenurile agricole deja au degradat până la un anumit nivel; productivitatea culturilor se va reduce cu 10–30%. Seceta din vara 2015 – fără precedent după nivelul de gravitate și suprafața teritoriului afectat, a devastat atât agricultura, cât și efectivele de bovine, precum și a contribuit la sporirea nivelului sărăciei rurale, în special în rândul fermierilor mici și medii.⁹⁰ Până-n 2050, costul anual estimat al schimbărilor climatice pentru agricultură este de circa 700 milioane US\$.⁹¹

Degradarea continuă a terenurilor cauzează o reducere a productivității agricole. Moldova deține resurse de terenuri agricole care sunt critice pentru mijloacele de trai ale multor persoane, inclusiv solurile de cernoziom cu o productivitate înaltă (circa 70%) și o rată înaltă de utilizare agricolă (peste 75%). Totuși, acoperirea redusă cu păduri, managementul prost al terenurilor, utilizarea extensivă a pesticidelor și altor substanțe chimice, utilizarea apelor subterane saline pentru irigare vor exacerba eroziunea solului, inundațiilor și alunecărilor de teren. Drept rezultat, suprafețe vaste de terenuri agricole sunt totalmente degradate și productivitatea agricolă a fost redusă semnificativ. Privatizarea și parcelarea terenurilor, lipsa rotației culturilor agricole și alte măsuri anti-eroziune și ne-utilizarea bunelor practici pentru conservarea solului au complicat perspectivele pentru managementul eficient al resurselor funciare (a se vedea *Nota de politici privind agricultura*).

⁸⁹ONU. 2012. Raportul privind situația din Moldova – 2012. (http://www.un.md/drought/2012/MoldovaDroughtSitRep2012_1.pdf)

⁹⁰ Evaluarea FAO privind seceta.

⁹¹ Calculat din diferența între producția pe viitor în condițiile de schimbări climatice și scenariul fără schimbări climatice (circa 430 milioane US\$ - 235 milioane US\$ de la culturi și 195 milioane US\$ de la șeptelul de animale) și cota de sporire a daunelor și pierderilor care pot fi atribuite frecvenței sporite și măsurii evenimentelor extreme (circa 270 milioane US\$).

Costul total curent al inacțiunilor privind adaptarea la schimbările climatice este estimat la circa 600 milioane US\$, echivalentul a 6,5% din PIB. Până-n 2050 se prevede că costurile directe ale schimbărilor climatice (reducerea în producție plus creșterea nivelului de daune și a costurilor de prevenire) vor fi de circa 1 miliard US\$ - 70% din care vor fi suportate de agricultură, care se confruntă cu cele mai mari provocări. Costul estimat de implementare a Strategiei ASC și a planului de acțiuni pentru implementarea acesteia este de 200 milioane US\$, iar costul anual al inacțiunii ar fi de 61 milioane US\$. Până la moment, măsurile de adaptare la schimbările climatice încă nu fac parte din bugetul Moldovei.

Schimbările climatice vor deveni o problemă semnificativă și pentru pădurile din Moldova. Pe parcursul perioadei 2010–39, sănătatea pădurilor se va deteriora considerabil: la nord, de exemplu, suprafețele susceptibile uscării timpurii reprezintă circa 15–25%⁹². Costurile anuale de oportunitate ale inacțiunii sunt estimate la circa 40 milioane US\$ și treptat vor spori în următoarele decenii.

Managementul prost al pădurilor agravează problemele privind resursele forestiere din Moldova. Deși pădurile acoperă doar 12% din suprafața terenurilor din Moldova (o cotă atât de mică contribuie la eroziunea solului, inundații, alunecări de teren și rezultă în suprafețe mari degradate), rata exploatării forestiere ilegale și recoltării ilegale a lemnului de foc este foarte mare – estimările oficiale privind recolta anuală sunt de circa 400,000 m³, iar consumul anual a lemnului de foc este estimat la 1.1 milioane m³. Rezultatul poate fi doar degradarea continuă și severă a pădurilor.

Suprafața mică acoperită cu arii protejate în Moldova necesită acțiuni prompte pentru a conserva mai bine ecosistemele naturale. Este nevoie de acționat urgent privind strategiile de conservare a biodiversității prin extinderea și consolidarea ariilor protejate în nordul și centrul țării. Acest fapt va face posibilă atingerea țintei pentru 2020 de 8% din teritoriul total al Moldovei, după cum e specificat în a doua Strategie Națională privind Biodiversitatea și planul de acțiuni pentru implementarea acesteia. Pe termen lung, măsurile de adaptare pentru

⁹² Până-n 2040–69, deteriorările date se vor răspândi spre sud. Se preconizează că impactul va fi mai mare în sud, unde deja acoperirea cu păduri este cea mai redusă – 8% din terenuri, urmat de centru, care deține cele mai multe păduri - 209,000 ha sau 15% din suprafața totală de terenuri.

⁹³ Potențialul Moldovei privind restabilirea valorilor peisajiste a fost estimat la circa 300,000 ha, din care

dezvoltarea durabilă trebuie să se bazeze pe o abordare integrată față de protecția biodiversității⁹³.

Domeniul climei, managementul riscului dezastrelor și răspunsul la urgențe trebuie să fie consolidate. Din aceste considerente, e nevoie de consolidat structurile de comandă, facilitățile și echipamentul la nivelul sub-național pentru a asigura ca personalul de primă intervenție la nivel local, autoritățile, serviciile publice și companiile să fie bine pregătite. Astfel, va fi necesar de modernizat politicile și instituțiile, cât și de sporit nivelul de conștientizare – acestea fiind susținute de sisteme mai bune de avertizare, colaborare intersectorială și transfrontalieră, precum și acțiuni locale. Deși Departamentul de Stat pentru Situații Urgente s-a perfecționat, totuși tehnologiile acestuia sunt învechite, iar conexiunile și acoperirea în unele părți ale țării sunt minime.

Moldova urmează o tendință globală de urbanizare în creștere⁹⁴ cu orașe care din ce în ce mai mult contribuie la degradarea mediului. În Moldova 43% din populație locuiesc în zonele urbane și până-n 2030, se preconizează că doar Chișinău va găzdui peste 50% din toată populația urbană, astfel inducând o presiunea mai mare asupra infrastructurii și serviciilor orașului, creând în același timp provocări considerabile de ordin social și de mediu. Municipalitățile implică cel mai mare impact asupra mediului. Pe parcursul anilor 2000-13, cel mai mare nivel de creștere a emisiilor de gaze cu efect de seră, atât în termeni absoluți cât și relativi, a fost observat în sectorul transporturilor, urmat de sectorul rezidențial, comercial și cel public. Există necesitatea evidentă de a îmbunătăți practicile urbane curente, axându-se inter alia pe transportul și mobilitatea durabilă, utilizând tehnologiile inovative și inteligente din punct de vedere climatic, implicând sectorul public și privat în planificarea și implementarea soluțiilor urbane verzi.

Moldova a înregistrat progrese semnificative în crearea cadrului de reglementare necesar pentru implementarea unui sistem modern de management integrat al deșeurilor în baza prevenirii și a unei economii circulare, incluzând deșeurile chimice, cât și abordând stocurile de

125,000 ha sunt terenuri agricole puternic degradate; 10,000 ha centuri agricole de adăpost; și 70,000 ha zone tampon pentru râuri, lacuri și alte tipuri de terenuri.

⁹⁴ Se preconizează că urbanizarea globală va crește de la 47% în 2010 până la 60% în 2030 (UN Habitat).

poluanți organici persistenți și deșeurile moștenite. Totuși, țara se confruntă cu bariere semnificative privind implementarea. Datele disponibile indică că în 2016 generarea de deșeuri în țară a fost de 1,4 milioane tone, constând din 1,1 milioane de deșeuri solide municipale mixte și restul fiind deșeuri periculoase în baza clasificării Convenției UE/Basel.

Cum Moldova poate proteja mai bine mediul și gestiona dezastrelor

Acțiuni pe termen scurt:

- Recunoașterea riscurilor climatice în creștere din Moldova în documentele de politici naționale și finanțarea adecvată a acestora; analiza posibilității de a continua Proiectul de adaptare la schimbările climatice, cu activități care să reflecte prioritățile actualizate.
- Implementarea Strategiei reformei instituționale a sectorului forestier și separarea funcțiilor de management, control și cele de reglementare, precum și sporirea capacității de reglementare și monitorizare a autorității forestiere.
- Prezentarea solicitării pentru un nou proiect GEF 7, care va extinde activitățile de management durabil al terenurilor, pentru a preveni degradarea terenurilor, spori stocurile de carbon în sol și deasupra solului, intensifica productivitatea solului și reduce poluarea solului cu substanțe chimice agricole.
- Adoptarea Strategiei de protejare a aerului.
- Clarificarea funcțiilor instituțiilor subordonate din competența Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului în contextul dezvoltării în continuare a Agenției Mediului.
- Reformarea Fondului Ecologic Național pentru a consolida transparența și eficacitatea acestuia și clarificarea axării pe prevenirea poluării.
- Instruirea administrației publice centrale și locale privind responsabilitățile lor ce derivă din Legea privind evaluarea impactului asupra mediului, Legea privind evaluarea strategică de mediu, inclusiv evaluarea impactului asupra sănătății și cooperarea cu administrația din domeniul sănătății.
- Considerarea suportului instituțiilor partener pentru susținerea acțiunilor climatice în conformitate cu obiectivele de dezvoltare rezistentă asumate sub egida Acordului de la Paris prin promovarea agriculturii și practicilor forestiere inteligente față de schimbările climatice în comunități, educație axată pe climă în școli și integrarea în

continuare a schimbărilor climatice în politicile sectoriale.

- Extinderea integrării biodiversității în planurile teritoriale și cele de urbanizare (inițiată în cadrul GEF 6). Practica de succes de elaborare a pașapoartelor, cu informații și respectiv monitorizare mai detaliată a speciilor în situri naturale (siturile Ramsar la moment sunt formate și ariile protejate planificate pe viitor) trebuie continuată și replicată.

Reforme pe termen mediu și lung:

- Sporirea finanțării pentru mediu; și crearea unor mecanisme efective pentru o reformă comprehensivă a taxelor pe poluare.
- Îmbunătățirea în continuare a cooperării inter-sectoriale și nivelului de conștientizare privind mediul drept un subiect interdisciplinar; integrarea cerințelor privind protecția mediului în alte sectoare și domenii.
- Dezvoltarea capacităților Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului și altor instituții relevante pentru a adopta și pune în aplicare legi armonizate; și introducerea practicilor de management modern.
- Susținerea Agenției de Mediu pentru a o face pe deplin funcțională și pentru a asigura finanțarea adecvată a acesteia în buget.
- Crearea unei agenții pentru gestionarea substanțelor chimice și asigurarea unei implementări efective a Legii privind substanțele chimice.
- Transpunerea Directivei privind Emisiile Industriale în conformitate cu prevederile Acordului de Asociere și angajamentele sub egida Comunității Energetice.
- Pregătirea unui program național pentru participarea în EU4Environment: Parteneriatul Estic – Programul Forestier cu un accent temeinic pe fortificarea capacității țării de a controla exploatarea ilegală a pădurilor și asigura managementul eficient al pădurilor comunitare.
- Pregătirea și lansarea unui program pe termen lung privind capacitățile instituționale și umane pentru păduri. Utilizarea sistemului informațional de management forestier bazat pe GIS pentru a susține monitorizarea.
- Consolidarea capacităților tehnice ale Moldovei prin investirea în echipament agricol special pentru pregătirea solului, plantare și combaterea bolilor solului și pestelor forestiere.
- Pregătirea și lansarea unui program pe termen lung de împădurire/reîmpădurire, creând plantații de creștere rapidă a lemnului cu valoare energetică, precum și reabilitarea sau crearea centurilor agricole de adăpost.

- Elaborarea unui plan pentru extinderea ariilor protejate pentru a acoperi 8% din țară și pentru dezvoltarea capacităților instituționale pentru gestionarea acestora.
- Consolidarea pregătirii și răspunsului față de dezastrele naturale prin îmbunătățirea structurilor și facilităților sub-naționale de comandă și procurarea de echipamente moderne; actualizarea politicilor și instituțiilor; sporirea conștientizării publice și atenției față de programe.
- Consolidarea dialogului național cu privire la adaptarea la schimbările climatice și atenuarea acestora, inclusiv implicarea APL-urilor și sectorului privat.
- Implementarea Planului de Acțiuni al Guvernului pentru ALSAC Capitolele 16 și 17 din Acordul de Asociere și Capitolul privind barierele tehnice în calea comerțului.
- Pregătirea și realizarea unui program național privind valorificarea energetică a lemnului pentru o zonă țintă de împădurire utilizând rotația de scurtă durată, culturi forestiere energetice cu randament ridicat, care sunt potrivite pentru impacturile prognozate vizând schimbările climatice. Acest fapt ar putea spori dramatic furnizarea

lemnului de foc din surse legale și atenua presiunea asupra resurselor forestiere din cauza exploatațiilor ilegale.

- Elaborarea unei agende strategice de cercetare forestieră pentru a aborda posibilele impacturi ale schimbărilor climatice. Inventarierea și cartografierea biodiversității în special la nivel de AP sunt de asemenea un domeniu important pentru cercetare, iar cercetările aplicate în baza GIS ar facilita abordarea peisagistică intersectorială față de cercetările silvice.⁹⁵
- Operaționalizarea schemei REP pentru DEEE, deșeuri medicale și plastice.
- Continuarea eliminării stocurilor moștenite de poluanți organici persistenti.

Această Notă de Politici a fost produsă de Banca Mondială pentru a informa dezbaterile de politici în Moldova. Această notă a fost pregătită de John Collier, Arcadie Capcelea și Cesar Niculescu cu contribuții din partea Virginiei Bilici (Ambasada Suedeză) și Ingăi Podoroghin (PNUD).

Constatările, interpretările și concluziile exprimate în cadrul acesteia nu neapărat reflectă viziunile Consiliului Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă.

Pentru orice întrebări privind această notă de politici, vă rugăm să contactați moldova_contact@worldbank.org.

OFICIUL BĂNCII MONDIALE ÎN MOLDOVA:
<http://www.worldbank.org/en/country/moldova>

⁹⁵ Asistența Tehnică pentru planificarea investițiilor privind adaptarea la schimbările climatice a Moldovei 2016; Notele privind politicile forestiere 2015; Productivitatea rurală în Moldova – gestionarea vulnerabilității naturale, 2007; Proiectul de gestionare a dezastrelor și riscurilor climatice; Dezvoltarea forestieră comunitară și a Fondului pentru

conservarea solului și biocarbonului în Moldova; Strategia Națională privind adaptarea la schimbările climatice, 2014. Strategie de dezvoltare cu emisii reduse până-n 2030; și Strategia Națională privind Biodiversitatea 2015-2020.



Note de Politici Moldova 2019

Susținerea Stabilității și Revitalizarea Creșterii

Consolidarea rezultatelor educaționale și competențelor

Mesaje cheie

Pe parcursul ultimului deceniu, Moldova a înregistrat progrese în îmbunătățirea eficienței rețelei sale de școli primare și secundare. Totuși, încă mai rămân provocări ce țin de echitate, acces, incluziune, calitatea și relevanța educației. În comparație cu altă țări din regiune, accesul la instituțiile preșcolare și calitatea învățământului primar și secundar rămân a fi reduse. Aceste provocări sunt în special de descurajatoare pentru copiii din medii defavorizate. Nepotrivirea competențelor reprezintă un obstacol major atât pentru angajatori, cât și pentru absolvenți, mai cu seamă pentru tinerii în tranziție de la școală la muncă. Cu toate acestea, cercetările calitative recente au identificat că tinerii se confruntă nu doar cu provocările ce țin de competențe, dar și cu lipsa de oportunități și resurse.

Acțiuni cheie

- Continuarea optimizării rețelei școlare și universitare.
- Sporirea accesului la învățământul preșcolar în zona rurală pentru copiii dezavantajați.
- Îmbunătățirea rezultatelor învățării în rândul elevilor învățământului primar și secundar.
- Asigurarea ca învățământul superior și educația și formarea profesională (EFP) să fie relevante pentru piața muncii prin îmbunătățirea curriculumului și implicarea angajatorilor în revizuirea profilurilor ocupaționale și standardelor de calificare.
- Acordarea unei atenții mai mari mecanismelor interne și externe de asigurare a calității, cum ar fi acreditarea profesională a programelor de învățământ superior.
- Incorporarea indicatorilor de performanță în mecanismele de finanțare a școlilor profesionale și universităților.
- Transformarea EFP într-un domeniu mai mult orientat pe practică și bazat pe cerere, astfel abilitând studenții și pe cei în căutarea unui loc de muncă să acumuleze calificări care sunt necesare pe piața muncii și consolidarea rolului sectorului privat în oferirea EFP.
- Îmbunătățirea instruirii profesorilor și adaptarea metodele de predare pentru a oferi studenților calificări mai relevante pentru viață și locul de muncă.
- Formularea unei strategii naționale de studiere pe tot parcursul vieții și promovarea instruirii

Situația curentă în Moldova

Deși în ultimii ani s-au înregistrat progrese în privința ratei de înmatriculare în învățământul preșcolar, accesul la instituțiile preșcolare în zona rurală necesită atenție specială. În 2017 rata netă de înmatriculare a copiilor cu vârsta între 3 și 6 ani în zona rurală a fost de 71,7%. Cea mai mică probabilitate de a fi înmatriculați se înregistrează pentru copiii mici de etnie romă și copiii cu dizabilități. Procesul de descentralizare, care a transferat responsabilitatea pentru finanțarea instituțiilor preșcolare de la autoritățile centrale către cele locale, a rezultat într-o subfinanțare gravă a învățământului preșcolar și lipsa instituțiilor preșcolare în 250 de localități.

În ultimul deceniu, Moldova a îmbunătățit eficiența rețelei sale de învățământ primar și secundar, însă rămân provocări cu privire la calitatea și relevanța învățământului. Din 2014 țara a depus eforturi pentru a-și optimiza rețeaua de școli și eficientiza sistemul. Drept rezultat,

coraportul mediu elev-profesor pentru clasele 1–12 a crescut de la 10.8:1 în 2012 până la 11.9:1. Totuși, este loc de mai bine: în timp ce populația cu vârsta școlară (6–18 ani) s-a redus cu 47% din 2000, numărul școlilor primare și secundare s-a redus doar cu 21% (330 închise și reorganizate).

Odată cu îmbunătățirea eficienței interne a sistemului educațional, prioritățile ar trebui să se axeze la moment pe calitate și echitate.

În privința calității: 40% din elevii moldoveni nu dispun de competențe cognitive de bază. Deși rezultatele învățării elevilor din Moldova, conform celor măsurate de Programul pentru Evaluarea Internațională a Elevilor (PISA), s-au îmbunătățit din 2009, 50% din elevii cu vârsta de 15 ani încă nu dețin competențe de bază la matematică; circa 46% nu dețin competențe la citire, iar 42% - la științe. În ceea ce privește echitatea, rezultatele PISA pentru științe relevă o lacună echivalentă cu circa 3 ani de studii între elevii cu vârsta de 15 ani din familii cu venituri mari și cele

cu venituri reduse. Discrepanța între elevii care locuiesc în zonele rurale și urbane este echivalentă cu 1,5 ani de studii. Mai mult ca atât, în pofida unui progres robust privind incluziunea, care a rezultat într-o creștere de patru ori a numărului de copii cu dizabilități sau nevoi educaționale speciale în cadrul școlilor obișnuite începând cu 2012, încă 709 copii cu dizabilități mai rămân în școli speciale. Provocările majore pentru cei din școlile obișnuite în privința incluziunii de succes și calității rezultatelor de învățare sunt capacitățile limitate ale profesorilor de a oferi suport eficient individualizat, iar școlile duc lipsa de tehnologii relevante pentru un astfel de suport.

În general, infrastructura educațională este suboptimă în Moldova. Acest fapt este îndeosebi de veridic pentru accesibilitatea copiilor cu dizabilități, starea fizică a spațiilor de studii, precum și accesul la apă și sanitație. Puține grădinițe de copii sunt pregătite pentru copii cu dizabilități, școlile rurale deseori duc lipsa toaletelor în cadrul instituțiilor, iar școlile profesionale se confruntă cu un mediu de învățare învechit. Peste 60% din copiii moldoveni sunt expuși riscului de a se îmbolnăvi din cauza calității proaste a apei în școlile lor.

Un număr disproporțional de tineri moldoveni (cu vârsta 15– 29 ani) nu sunt încadrați profesional sau nu urmează un program de educație sau formare (NEET): În 2017 această cotă a atins nivelul de 29%, ceea ce este de două ori mai mult decât media UE de 12%. Circa 9% din adolescenții moldoveni (cu vârsta 15–19 ani) și 30% din tineri (20–24 ani) sunt din categoria NEET cu discrepanțe rural-urban și de gen pronunțate: 35% din tinerii din zona rurală și 34% din fete sunt din categoria NEET.⁹⁶ Cu cât mai mult rămân în categoria dată, cu atât mai puțin eligibili devin pentru a fi angajați. La moment nu sunt programe care să abordeze necesitățile celor din categoria NEET și să susțină integrarea acestora pe piața muncii.

În educația și formarea profesională (EFP), progresul recent în optimizarea rețelei de instituții n-a dus la îmbunătățirea capacității lor de a se angaja. Între 40% și 50% din absolvenții EFP aleg să nu mai caute un loc de muncă sau sunt descurajați să participe pe piața națională a muncii. Pentru a aborda această problemă, Guvernul a introdus în 2014 programe pilot de EFP duală cu implicarea directă a angajatorilor în elaborarea și realizarea programelor. Până-n 2018, 14% din studenții EFP au ales calea EFP duală și șansele de

angajare a absolvenților EFP duală sunt mai mari.

În ultimii 13 ani înmatricularea în învățământul superior din Moldova este în descreștere. La moment, doar 65.543 studenți sunt înmatriculați în universități, 84% din care sunt în instituții publice. În decurs doar de doi ani, populația studenților universitari s-a redus cu circa 20%. La moment țara dispune de 29 de instituții de învățământ superior, din care 19 (65%) sunt publice. Aproape toate numără mai puțin de 2.000 de studenți și doar două au peste 10.000 de studenți înmatriculați. Se prognozează că până-n 2020 universitățile vor mai pierde încă 8% din studenții lor.

Sistemele de învățământ superior și EFP din Moldova nu întrunesc cererea existentă pe piața muncii. Deși absolvenții universitari dețin perspective mai bune de a fi recrutați și de a dispune de câștiguri mai mari decât cei cu studii mai inferioare, aceștia nu dispun de competențe specifice pentru locul de muncă: de exemplu, circa 43% din acești absolvenți universitari care sunt angajați înregistrează o necorelare între nivelul de studii și locul de muncă deținut. Companiile sunt de părerea că curriculumul este învechit și irelevant pentru profilurile ocupaționale.

Nepotrivirea competențelor reprezintă o provocare majoră pentru angajatorii moldoveni. Disponibilitatea limitată a brațelor de muncă calificate este clasificată pe locul trei în rândul constrângerilor pentru extinderea afacerilor lor și forțează companiile să-și reconsidere planurile lor de dezvoltare. Pentru circa 40% din companiile moldovenești deficitul de competențe reprezintă o constrângere majoră sau severă pentru dezvoltarea lor – unul din cele mai înalte procente din regiunea Europei și Asiei Centrale. Companiile sectorului privat deja contribuie la programele de dezvoltare a competențelor și finanțarea acestora, dar mai există și necesitatea unor mecanisme robuste pentru extinderea acestor eforturi.

Informarea despre piața muncii pentru studenți și cei care sunt în căutarea unui loc de muncă este proastă. Dacă nu vor fi abordate, deciziile ce țin de competențe vor rămâne deficiente și vor exacerba extinderea nepotrivirii pe viitor a competențelor.

Guvernul lucrează asupra unei strategii de învățare pe tot parcursul vieții. Odată cu reducerea numărului populației și reducerea preconizată în cota populației cu vârsta aptă de muncă, este vital ca forța de muncă din Moldova să fie echipată cu competențe adecvate. Un

⁹⁶ Biroul Național de Statistică 2018.

sistem bine-gândit de învățare pe tot parcursul vieții ar putea induce o diferență semnificativă.

Dezvoltarea capitalului uman din Moldova pentru creștere

Pentru a aborda provocările de acces la învățământul preșcolar, trebuie să fie introdusă și implementată o nouă formulă de finanțare. Aceasta trebuie să fie susținută de schimbări legislative, care vor solicita autoritățile locale să finanțeze în mod adecvat învățământul preșcolar și să asigure accesul universal; inclusiv pentru copiii cu dizabilități, copiii de etnie romă și copiii din zona rurală.

În cadrul învățământului primar și celui secundar, accentul urmează să fie pus pe calitate și echitate, continuând optimizarea rețelei de școli și universități. Pe lângă continuarea reformelor de eficiență, politicile curente trebuie să fie direcționate spre consolidarea aplicării cadrului de competențe al curriculumului și îmbunătățirea calității predării, condițiilor de predare și sistemelor de evaluare a elevilor, profesorilor și școlii, pentru a asigura acces egal și servicii de educație de calitate pentru toți copiii. Instruirea profesorilor înainte și în timpul profesării trebuie să fie ajustată pentru a se alinia celor mai bune practici internaționale, inclusiv prin dezvoltarea abilităților și competențelor netehnice pentru a susține tranziția copiilor și tinerilor spre maturitate. Pentru a consolida în continuare calitatea educației în corespundere cu prevederile Strategiei Naționale privind consolidarea competențelor parentale pentru anii 2016-22, considerațiunimeinece urmează să fie acordate implicării părinților în calitate de parteneri ai profesorilor, contribuind la fortificarea rezultatelor de învățare pentru copii, adolescenți și tineri.

Sistemul EFP trebuie să fie modernizat cu accent pe consolidarea competențelor digitale. Curriculumul trebuie să fie din ce în ce mai orientat spre practică și bazat pe cerere. În ordinea dată de idei, cooperarea între școlile EFP și sectorul privat trebuie să fie consolidată în continuare, inclusiv prin intermediul unor astfel de opțiuni precum EFP duală, în cadrul căreia peste jumătate din instruire este realizată în cadrul companiilor. Programele TIC oferite în școlile profesionale trebuie să fie modernizate și stimulate. Trebuie să fie elaborate programe de învățare asistate de calculator și programele de educație „a doua șansă”, care să fie oferite

persoanelor care părăsesc timpuriu școala, copiilor și adolescenților cu dizabilități, și celor din familii dezavantajate pentru a le spori șansele de incluziune și recrutare.

Politicile pentru învățământul superior ar trebui să prioritizeze consolidarea calității programului și relevanța pentru piața muncii. Profilurile ocupaționale și standardele de calificare trebuie să fie elaborate cu participarea angajatorilor. Trebuie să fie elaborate mecanisme interne și externe de asigurare a calității, cum ar fi programele de acreditare profesională, iar implicarea angajatorilor și angajaților în procesul educațional trebuie să fie fortificată. Internaționalizarea trebuie să fie recunoscută drept o forță potențială pentru a spori calitatea programelor educaționale. Mecanismul de finanțare a universității trebuie să se bazeze pe indicatori de performanță. Aceste recomandări sunt relevante și pentru învățământul EFP.

Învățarea pe tot parcursul vieții trebuie să fie stimulată pentru a aborda provocările cu care se confruntă atât angajații, cât și șomerii. Universitățile și instituțiile EFP, care la moment nu dețin un rol semnificativ pe piața învățământului pe tot parcursul vieții, ar trebui să fie stimulate pentru a oferi programe de instruire pe termen scurt pentru adulți, în special ținând cont de populația în descreștere a studenților.

Informarea despre piața muncii pentru studenție și cei în căutarea unui loc de muncă trebuie să fie consolidată. Îndrumarea în carieră și serviciile de orientare profesională trebuie să fie fortificate, iar elaborarea de politici ar beneficia de pe seama unei măsurări corecte a cererii și ofertei de competențe. Este nevoie de susținut modernizarea ANOFM și consolidat serviciile de ghidare în carieră pentru studenți pentru a stabili o legătură între cerere și ofertă.

Această Notă de Politici a fost produsă de Banca Mondială pentru a informa dezbaterile de politici în Moldova. Această notă a fost pregătită de Lucia Casap, Janssen Teixeira și Denis Nikolaev cu contribuții din partea Liudmille Lefter și Larisei Virtosu (UNICEF), Stefan Butscher și Vioricăi Crețu (Oficiul de Cooperare Elvețiană), și Ritei Columbia (UNFPA).

Constatările, interpretările și concluziile exprimate în cadrul acesteia nu neapărat reflectă viziunile Consiliului Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă.

Pentru orice întrebări privind această notă de politici, vă rugăm să contactați moldova_contact@worldbank.org.

OFICIUL BĂNCII MONDIALE ÎN MOLDOVA:
<http://www.worldbank.org/en/country/Moldova>



Note de Politici Moldova 2019

Suținerea Stabilității și Revitalizarea Creșterii

Consolidarea pieței muncii și eliminarea disparității de gen

Mesaje cheie

Îmbătrânirea populației și reducerea forței de muncă ar putea afecta negativ perspectivele Moldovei pentru o creștere durabilă. Rata redusă de participare a forței de muncă și cea de ocupare accentuează riscurile demografice. Deși diferența de gen în participarea forței de muncă este relativ mică, cota femeilor care sunt inactive este în creștere. Pentru a răspunde efectiv provocării demografice, Moldova are nevoie de o creștere stabilă atât în participarea forței de muncă, cât și a productivității muncii. Pentru a spori participarea, pe lângă adoptarea politicilor pentru promovarea competitivității și creării locurilor de muncă, țara trebuie să mai revizuiască și revadă reglementările în domeniul muncii, impozitării și utilizării productive a remitențelor. Investirea în educație și formarea de competențe reprezintă temelia pentru îmbunătățirea calității locurilor de muncă și pregătirea moldovenilor pentru munci productive.

Acțiuni cheie

- Reformarea Codului Muncii pentru a reduce rigiditatea concedierii și angajării, precum și pentru a facilita aranjamente non-standard de ocupare flexibilă, asigurând protecție socială pe parcursul șomajului.
- Implementarea unui tratament specific fiscal și de reglementare a stagiilor și ucenicilor pentru tineri.
- Revederea regulilor pentru concediul parental și cel de maternitate și oferirea mai multor servicii de îngrijire a copiilor pentru copiii cu vârsta sub 3 ani.
- Facilitarea mobilității interne a lucrătorilor prin detașarea prestațiilor de locație.
- Reducerea costurilor și sporirea beneficiilor ce reies din formalizare, de ex. prin înregistrarea online a angajaților și accesul mai bun la credite pentru companiile oficiale.
- Abolirea listei de munci și profesii interzise pentru femei, ajustarea curriculumului și susținerea antreprenoriatului pentru femei.
- Fortificarea politicilor și regulamentului pentru motivarea prestatorilor de instruire de a-și îmbunătăți programele lor pentru formarea și actualizarea competențelor, și promovarea contribuțiilor sectorului privat la formarea competențelor. Implementarea sistemului pentru recunoașterea și validarea învățării non-formale și informale, în special pentru migrații reînțorși.
- Agenția Națională de Ocupare a Forței de Muncă trebuie să realizeze noi programe de măsuri active pe piața muncii, de ex. prin schimbări operaționale și tehnologice necesare pentru prestarea mai eficientă de servicii.
- Consolidarea rolului sectorului privat privind intermedierea pe piața muncii.
- Abilitarea Observatorului pieței muncii de a produce informații dezagregate după dimensiunea de gen despre piața muncii și instruiți pentru a consolida îndrumarea în carieră și alinierea mai bună a educației la necesitățile pieței muncii.

Situația curentă în Moldova

Îmbătrânirea populației și diminuarea forței de muncă reprezintă amenințări serioase pentru dezvoltarea țării. Fiind una din țările Europei ce îmbătrânește cel mai rapid, Moldova a suferit pierderi de populație și de forță de muncă din cauza ratei reduse și în continuă descreștere a fertilității și ratei nete înalte de

emigrare. Până-n 2060 populația urmează să se reducă cu 29% sau 1,2 milioane de persoane, și cota persoanelor cu vârsta de 65 de ani și peste se va tripla până la 30%. Mai mult ca atât, rata redusă de participare a forței de muncă a dus la faptul că Moldova înregistrează cea mai înaltă

rată de dependență din regiune măsurată în coraportul între adulții inactivi și cei activi.⁹⁷

Rata de ocupare și cea de participare a forței de muncă în Moldova sunt cu mult sub mediile regionale din rândul țărilor Europei și Asiei Centrale: În 2017, doar 42,4% din populația cu vârsta de peste 15 ani era în forța de muncă și doar 40,6% erau angajați (femei: 38,1%; bărbați: 43,1%).⁹⁸ Rata redusă de ocupare este atât o cauză, cât și o consecință a nivelului înalt de emigrare. În 2013, statisticile conservative oficiale arătau că circa 14% de bărbați și 8% de femei cu vârsta aptă de muncă erau angajați sau în căutarea unui loc de muncă peste hotare. Între 2000 și 2014, cota adulților economic activi în Moldova (cu vârsta de 15 ani și peste) care dispuneau de un loc de muncă sau erau în căutarea unui loc de muncă peste hotare a crescut de la 8,4 până la 27,7%. Cu ajustările de rigoare pentru migrații internaționale,⁹⁹ rata de ocupare și cea de participare a forței de muncă în Moldova au depășit 50%, deși încă mai sunt mai inferioare decât în majoritatea țărilor în tranziție și economiilor europene mai dezvoltate.

Rata redusă a șomajului maschează o piață a muncii în declin. Rata șomajului a fost de 4,1% în 2017 (femei: 3,3%; bărbați: 4,8%). Deoarece oportunitățile de muncă erau limitate, mulți lucrători, în special bărbați, s-au retras de pe piața locală a muncii și au plecat să muncească peste hotare. Șomajul în rândul adulților tineri cu vârsta de 15–24 ani este o problemă mai presantă, ajungând până la 11,8% (femei: 13%; bărbați: 10,9%).

Diferența de gen în privința participării forței de muncă este relativ mică, însă cota femeilor inactive este în creștere, iar diferența de remunerare între femei și bărbați nu s-a îngustat. Discrepanța de gen privind participarea forței de muncă de 6,3 puncte procentuale este sub nivelul mediu din Europa și Asia Centrală (20,7 puncte procentuale). Totuși, din 2000 rata de ocupare și cea de participare a forței de muncă pentru femei s-au deteriorat mai rapid decât cea pentru bărbați. Inactivitatea a sporit, în special în rândul tinerilor. Aproximativ 30% (28,9) din tinerii din Moldova fac parte din categoria NEET – persoane care nu sunt încadrate profesional și nu urmează niciun

program educațional sau de formare. În rândul celor mai tineri și bine-educați, cota NEET este mai înaltă în cazul femeilor (34,8%) decât în cazul bărbaților (23,2%).¹⁰⁰ Alte obligații de familie, cum ar fi îngrijirea de copii și alți membri de familie, explică inactivitatea femeilor cu vârsta 25-44 ani. Mamele copiilor cu vârsta sub 5 ani, în special a sugarilor (până la 2 ani), se confruntă cu o penalitate semnificativă privind participarea forței de muncă. În cazul în care sunt angajate, există o probabilitate mai mare ca mamele sugarilor să lucreze informal, în special ca lucrători familiari neremunerați în zona rurală și cu program mai scurt. Faptul că femeia are doi sau mai mulți copii de vârsta preșcolară de asemenea reduce rata ocupării și cea de participare la piața muncii pentru femei, în special din cauza lipsei facilităților pentru îngrijirea copiilor și a locurilor de muncă cu program parțial și "prietenos copiilor".¹⁰¹ În rândul femeilor angajate, cota celor cu copii este mai mică cu 23,3% decât cota celor fără copii. Mai mult ca atât, în 2017 diferența de remunerare între femei și bărbați a fost de 13,5%, fiind mai mare în sectoarele cu o remunerare mai bună, precum sunt tehnologiile informaționale (35,4%) sau finanțe (39,2%).¹⁰²

Printre motivele de ce productivitatea în Moldova este printre cele mai reduse din regiune se numără economia dominată de agricultură, nivelul înalt al ocupării informale, precum și deficiențele de competențe și studii. Jumătate din moldoveni încă mai trăiesc în zonele rurale (57,1%) și circa o treime din forța de muncă activează în domeniul agriculturii – un sector în care productivitatea este mai redusă decât media națională și cea din economiile cu caracteristici similare.¹⁰³ Companiile mai eficiente sporesc nivelul de productivitate mai degrabă prin reducerea locurilor de muncă decât prin crearea de locuri de muncă. Deși productivitatea este în creștere, o bună parte din locurile de muncă sunt în cadrul companiilor cu o productivitate mai redusă. În general, companiilor le este foarte dificil să creeze locuri

⁹⁷ Banca Mondială. 2017. Abordarea bazată pe drepturile omului față de securitatea economică a persoanelor în vârstă în Moldova.

⁹⁸ Biroul Național de Statistică.

⁹⁹ BNS clasifică toți migrații internaționali ca persoane inactive atunci când sunt calculați indicatorii cheie ai peții muncii în baza Anchetei Forței de Muncă (AFM).

¹⁰⁰ ILO. 2016. Tranziția la piața muncii a femeilor și bărbaților tineri din Republica Moldova.

¹⁰¹ Banca Mondială. 2018. Inegalitatea de gen pe piața muncii din Moldova.

¹⁰² ILO. 2017. Reglementările și practicile salariale în Republica Moldova.

¹⁰³ Banca Mondială. 2018. Promovarea competiției de piață pentru creșterea productivității, document de suport pentru viitorul Memorandum Economic de țară pentru Moldova.

de muncă decente și să îmbunătățească productivitatea.¹⁰⁴

Disparitățile de gen sunt vaste în cazul activității antreprenoriale și structurii proprietății întreprinderilor. Femeile pierd proprietatea și controlul asupra întreprinderilor în fața bărbaților care-și extind companiile, probabil din cauza gradului de îndatorare, accesului prost la capitalul propriu, și lipsei cunoștințelor despre modul de extindere a afacerii lor.¹⁰⁵

Mai mult ca atât, ocuparea informală este un segment important al pieței muncii din Moldova; în 2017 mai mult de un lucrător din trei era angajat informal. Peste 80% din lucrătorii angajați informal locuiau în zona rurală.¹⁰⁶ Sunt diferențe clare între bărbații și femeile cu munci non-standard. Femeile încheie contracte de angajare non-standard mai des decât bărbații și aleg astfel de opțiuni mai puțin protejate pentru a reconcilia responsabilitățile de familie cu activitatea de muncă.¹⁰⁷

Cum poate Moldova să-și consolideze rezultatele pe piața muncii

Pentru a compensa reducerea forței de muncă și atinge o creștere durabilă, e nevoie de o sporire stabilă a participării și productivității forței de muncă. Printre multe alte lucruri, abordarea dată va necesita să aducă adulții și tinerii inactivi în ocupare, să încurajeze mai mult migrația internă (inclusiv suportul pentru reintegrarea pe piața muncii a migrantilor reînțorși și reglementarea mai bună a migrației circulare legale) și mobilitatea profesională a lucrătorilor, și să utilizeze mai bine cunoștințele și competențele acestora.

Pentru a spori nivelul de participare a forței de muncă e nevoie nu doar de politici pentru a promova competitivitatea și crearea de locuri de muncă decente, dar și de a regândi reglementarea muncii, modalitatea de impozitare și mijloacele de utilizare mai productivă a remitențelor. Un alt aspect

important pentru sporirea nivelului de intrare a companiilor pe piață și cel de creare a locurilor de muncă ar fi îmbunătățirea competitivității și transparenței, precum și consolidarea supremației legii și responsabilizării instituțiilor publice.¹⁰⁸ În ceea ce privește oferta, reducerea costului angajării și concedierii, precum și simplificarea regulilor pentru stagii și programele de activitate cu normă redusă ar putea să ajute la sporirea ocupării forței de muncă, în special pentru tineri și femei. Ținând cont de faptul că rata redusă de participare a forței de muncă ar putea să derive parțial din rezervele mai mari de venituri în gospodăriile emigranților, măsurile pentru susținerea investirii productive a remitențelor și consolidarea antreprenoriatului în rândul emigranților reînțorși sau membrilor gospodăriilor emigranților ar putea să ajute la menținerea acestora pe piața muncii. Aceste măsuri ar trebui să includă instruirea și consilierea pentru afaceri și serviciile de suport. Ținând cont de faptul că astfel de programe deja există, va fi important de a le evalua și de a le extinde pe cele ce demonstrează un nivel bun de performanță și rezultate.

Pentru a spori nivelul de participare pe piața muncii și cel de ocupare pentru femei, este important ca acestea să dispună de acces la activități extra-școlare și la servicii de calitate de îngrijire a copiilor. Va fi necesar de asemenea de revizuit sistemul concediilor parentale și celor de maternitate din perspectiva duratei, ratei de înlocuire și cotei de concedii pentru tați. Eliminarea listei de locuri de muncă și profesii interzise pentru femei de asemenea ar putea ajuta la ridicarea nivelului de activitate a femeilor și reducerea segregării ocupaționale și a discrepanței în remunerare în dependență de gen. Concediul parental din Moldova este cel mai prost plătit din Europa și 98% din beneficiarii acestui concediu sunt femei.

Pentru a reduce munca informală, este nevoie de clarificat și de a face publice beneficiile formalizării Două treimi din cei ocupați informal nu doresc să-și schimbe locurile lor curente de

¹⁰⁴ Banca Mondială. 2016. Evaluarea sărăciei în Moldova. O diagnosticare a locurilor de muncă în Moldova.

¹⁰⁵ Banca Mondială. 2018. Susținerea antreprenoriatului femeilor în Moldova.

¹⁰⁶ Ocuparea informală cuprinde toate persoanele care pe parcursul săptămânii de referință din sondaj au avut unul din următoarele tipuri de munci: (1) lucrătorii pe cont propriu sau angajatorii întreprinderilor din sectorul informal; (2) membrii cooperativelor de producători informali (3) lucrători familiali care achită contribuțiile, angajați fie în întreprinderi formale sau informale; (4) angajații din sectorul formal și informal sau ca lucrători familiali

remunerați în gospodării, care au fost în una sau mai multe din următoarele situații: angajatorul lor n-a achitat pentru dânsii contribuțiile sociale; sau n-au beneficiat de concediu anual plătit sau de concediu de boală achitat; (5) persoane care produc bunuri agricole exclusiv pentru consumul propriei lor gospodării, dacă au munci timp de 20 sau mai multe ore pentru activitatea dată pe parcursul săptămânii de referință din sondaj (BNS, 2017).

¹⁰⁷ ILO. 2016. Economia informală în Moldova: o revizuire comprehensivă.

¹⁰⁸ Banca Mondială. 2016. Evaluarea sărăciei în Moldova. O diagnosticare a locurilor de muncă pentru Moldova.

muncă. Astfel, deși există și un rol aparte pentru inspecții, unele reforme ar putea reduce costul formalizării prin simplificarea procedurilor administrative și extinderea și aducerea la cunoștință a beneficiilor ce reies din formalizare, cum ar fi, de exemplu, accesul la credite. Capacitățile de punere în aplicare și cele de inspecție (inclusiv sănătatea și siguranța ocupațională) trebuie să fie și ele fortificate. În special, autoritățile ar avea nevoie să asigure o funcționare efectivă a sistemului curent de inspecție a muncii în corespundere cu convențiile relevante ale Organizației Internaționale a Muncii, inclusiv prin consolidarea capacității acestui sistem.

Este necesar de investit în educația și formarea de competențe pentru toți moldovenii, femei și bărbați, dacă se dorește să se atingă obiectivul de ocupare productivă și deplină, și cel cu privire la munca decentă. Discrepanța în competențe este atribuită faptului că educația nu este relevantă pentru necesitățile pieței muncii și pare să nu fie capabilă să echipeze viitorii lucrători pentru noile oportunități de muncă. Pentru ca învățământul să devină relevant, este nevoie de realizat schimbări în sistemul de învățământ formal (a se vedea *Nota de Politici privind consolidarea rezultatelor educaționale și competențelor*) și de parvenit cu o implicare mai activă a sectorului privat în formarea competențelor. Implicarea sectorului privat în conturarea programelor și politicilor educaționale, cât și în realizarea acestora, urmează să ducă la îmbunătățirea relevanței și alinierii rezultatelor învățământului cu necesitățile pieței muncii.

Forța de muncă ar beneficia la moment de investiții atât în formarea competențelor, cât și în reținerea celor existente. Prestatorii de instruire care deservește populația adultă pot (i) oferi remediere pentru cei care n-au acumulat competențe suficiente în cadrul învățământului formal și (ii) oferi actualizarea competențelor pentru cei care-și doresc să avanseze sau să-și schimbe cariera, precum și validarea recunoașterii competențelor informale. Guvernul poate promova și susține un sistem de învățare pe tot parcursul vieții, consolida politicile și regulamentele pentru a motiva și facilita prestatorii de instruire să-și îmbunătățească serviciile și să-și alinieze mai bine instruirea cu necesitățile pieței.

Agentia Națională de Ocupare a Forței de Muncă (ANOFM) ar putea face multe pentru a facilita accesul celor în căutarea unui loc de

muncă la munci decente. Agenția ar trebui să-și actualizeze capacitățile și instrumentele de tehnologii informaționale pentru a colecta și urmări informația cu privire la cei în căutarea unui loc de muncă și locurile vacante pentru a le oferi servicii mai efective de potrivire a competențelor cu locurile de muncă. Intervențiile ANOFM sunt de asemenea critice pentru a ajuta femeile și bărbații vulnerabili să intre și să revină pe piața muncii. Guvernul a lansat deja o reformă ambițioasă pentru politica de ocupare,¹⁰⁹ o componentă esențială a căreia ar fi reorganizarea programelor curente și lansarea unor noi programe de măsuri active pe piața muncii pentru care serviciile ANOFM să devină mai eficiente și relevante. Totuși, administrația publică curentă planifică să reorganizeze ANOFM și să-i reducă personalul cu 25%. Acest fapt sporește în mod semnificativ riscul precum că obiectivele reformei nu vor fi atinse.¹¹⁰ În paralel, trebuie consolidat rolul sectorului privat în intermedierea pe piața muncii.

ANOFM trebuie să implementeze strategia reformei, dar necesită să fie susținută atât din punct de vedere operațional, cât și tehnologic pentru a asigura o prestare mai eficientă a serviciilor. După schimbarea organizațională, agenția ar trebui să-și revadă modelul său operațional pentru a susține prestarea serviciilor existente și celor noi sensibile față de dimensiunea de gen. Modelul revizuit s-ar axa pe niște procese business mai integrate, și orientate spre beneficiari, cât și pe managementul informațional în administrarea serviciilor. Mai mult ca atât, este nevoie de o atenție mai mare pentru a monitoriza rezultatele de implementare ale politicilor de măsuri active pe piața muncii. Scopul principal ar fi cel de a le ajusta în mod continuu pentru a spori eficiența și cost-eficacitatea programelor date și îmbunătăți echilibrul între diverse programe și măsuri. Un exercițiu pilot recent de modernizare a demonstrat că micile îmbunătățiri în prestarea serviciilor de către ANOFM și transferul responsabilității către șomer prin intermediul planurilor individuale de muncă au accelerat accesul la locurile de muncă în medie cu 5-7%.

Alinierea educației cu piața muncii trebuie să fie fundamentată pe o temelie solidă de dovezi. Rezultatele slabe pe piața muncii ce derivă din nepotrivirea spațială și cea a competențelor pot fi abordate parțial prin oferirea unor informații mai bune despre piața muncii. Cu informații comprehensive, la timp, relevante și dezagregate după gen, va fi posibil să se

¹⁰⁹ Principiile cheie ale reformei sunt stipulate în legea recent aprobată privind promovarea ocupării și asigurarea șomajului.

¹¹⁰ ILO. 2017. Evaluarea prestării serviciilor de ocupare pentru tineri de către ANOFM din RM

identifice mai rapid barierele în fața ocupării și să se ajusteze politicile conexe, stimulând munca formală; precum și să se susțină alegerile de învățământ și cele de angajare ale persoanelor. Disponerea de informații specifice dimensiunii de gen cu privire la diferențele în salariile ocupaționale și cele privind revenirea în sistemul educațional implică potențialul de a schimba aspirațiile ocupaționale ale fetelor și de a reduce disparitățile de gen pe piața muncii. Din aceste considerente, este crucial de a susține noul Observator al pieței muncii și de a-l reda pe deplin operațional.

Și în final, pentru a asigura participarea deplină și efectivă a femeilor și oportunități egale pentru funcții de conducere la toate nivelele decizionale în viața politică, economică și publică, Guvernul trebuie să consolideze politicile și mecanismele de reglementare¹¹¹

pentru a atinge țintele ODD 5 și ODD 8, inclusiv ținta 5.5 care deja este aliniată agendei naționale de politici prin intermediul Strategiei de asigurare a egalității între femei și bărbați pentru anii 2017-21. Cooperarea interinstituțională și participarea activă a societății civile vor facilita implementarea strategiei.

Această Notă de Politici a fost produsă de Banca Mondială pentru a informa dezbaterile de politici în Moldova. Această notă a fost pregătită de Julia Smolyar, Alexei Ionașcu cu contribuții din partea Irinei Cozma (UN Women), Oxanei Paierale (Ambasada Suediei), Vioricăi Crețu (Oficiul de Cooperare Elvețiană), Andrei Darie (PNUD), Fabien Schaeffer (DUE) și Alei Lipciu (ILO).

Constatările, interpretările și concluziile exprimate în cadrul acestora nu neapărat reflectă viziunile Consiliului Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă.

Pentru orice întrebări privind această notă de politici, vă rugăm să contactați moldova_contact@worldbank.org.

OFICIUL BĂNCII MONDIALE ÎN MOLDOVA:
<http://www.worldbank.org/en/country/Moldova>

¹¹¹ Conform Agendei Moldova 2030, există un șir de documente de politici care abordează diverse aspecte de egalitate de gen și un document de politici specific

care acoperă aproape complet domeniul ODD 5 (Strategia pentru asigurarea egalității între femei și bărbați 2017-2021).



Note de Politici Moldova 2019

Susținerea Stabilității și Revitalizarea Creșterii

Realizarea unui sistem durabil de protecție socială

Mesaje cheie

Sistemul de protecție socială din Moldova a ajutat țara să reducă sărăcia și să progreseze spre o prosperitate împărtășită. Acesta va rămâne a fi elementul central pentru a reduce impacturile adverse ale reformelor de promovare a creșterii asupra gospodăriilor sărace și vulnerabile. Reformele de asistență socială realizate în 2009–17 au atins rezultate importante, însă au rămas incomplete. Îmbunătățirea politicilor și prestării serviciilor trebuie să continue să reducă fragmentarea și să se axeze mai bine pe prestațiile asistenței sociale. În continuare, reforma parametrică din 2016 a plasat sistemul public de pensii din Moldova pe calea durabilității fiscale și sociale, însă beneficiile acestuia au fost subminate de măsurile ulterioare, precum reducerea ratei contribuției sociale. Impactul fiscal al reducerii ratei contribuției este nesemnificativ și permanent; acesta fie că trebuie să fie inversat sau să fie realizate ajustări din perspectiva cheltuielilor.

Acțiuni cheie

Asistența socială

- Continuarea raționalizării prestațiilor bazate pe categorii pentru a realoca resursele pentru transferuri bine-direcționate de numerar.
- Ajustarea parametrilor de eligibilitate pentru programe direcționate de asistență socială în coordonare cu alte politici de susținere a veniturilor întru prevenirea reducerii numărului gospodăriilor eligibile și menținerea caracterului adecvat al prestațiilor.
- Revizuirea listei de documente necesare pentru a solicita prestații punctuale și facilita înregistrarea prin intermediul unui cadru mai consolidat de lucrători sociali și tehnologii.
- Învigorarea introducerii unui nou model de business și standarde de prestare a serviciilor în departamentele locale de asistență socială, de ex., prin intermediul Agenției Naționale de Asistență Socială funcționale.
- Consolidarea capacității instituționale și autorității Inspectoratului Social.
- Orientarea mai multor programe de măsuri active pe piața muncii spre beneficiarii asistenței sociale pentru a ajuta la reducerea dependenței acestora de transferurile de numerar (a se vedea *Nota de Politici privind piața muncii*).

Pensii

- Evitarea sporirii ad-hoc a pensiilor.
- Inversarea reducerii ratei de contribuție socială. În caz contrar, accelerarea creșterii vârstei de pensionare, revizuirea pachetului de prestații cu o componentă de bază privind pensiile pentru a complementa cu o pensie mai mică bazată pe asigurări.
- Continuarea sporirii predictibilității, transparenței și temeiniciei fiscale a programului de pensii militare.
- Consolidarea bazei veniturilor pentru pensii prin revizuirea tratamentului contribuțiilor preferențiale pentru diverse grupuri de contribuitori.
- Promovarea politicilor pentru a spori participarea în ocupare și reduce caracterul informal (a se vedea *Nota de Politici privind piața muncii*).

Situația curentă în Moldova

Transferurile sociale precum sunt pensiile și prestațiile de asistență socială sunt o sursă importantă de venituri pentru cei mai defavorizați 40% de moldoveni și au contribuit mai mult la creșterea veniturilor lor decât a celor 60% mai favorizați. În 2017, multiple programe

de protecție socială reprezentând 10% din PIB au cuprins 60% din populație. Acoperirea celei mai inferioare chintile a ajuns la aproape 100% deoarece pensiile și alte prestații de asigurare socială au acoperit 55% din populație și 98% din cea mai săracă chintilă. Transferurile de asistență socială au acoperit 24% din populație și 57% din cea mai săracă chintilă. Programele

de protecție socială cu o bună funcționare trebuie să continue să fie elementul central pentru a atenua orice impacturi adverse ale reformelor de promovare a creșterii asupra gospodăriilor sărace și celor vulnerabile.

Totuși, asistența socială din Moldova trebuie să depună mai multe eforturi pentru a preveni și elimina vulnerabilitățile. Se înregistrează o disparitate în creștere între sărăcia rurală și cea urbană.¹¹² Copiii din Moldova sunt afectați de sărăcie în mod disproporțional, iar inegalitățile rural-urbane sunt încă pronunțate. În 2015 rata sărăciei pentru gospodăriile cu trei sau mai mulți copii a fost de 23%, media națională fuseseră de 10%, iar pentru familiile cu un copil – rata sărăciei a fost doar de 8% (Ministerul Economiei și Infrastructurii 2017). Circa 18% din copii din zonele rurale și doar 2% din cei din zona urbană trăiau sub pragul sărăciei (BNS 2017). Între 2014 și 2017 cota familiilor cu copii care beneficiază de programul țării axat pe cei săraci - *Ajutor Social* – s-a redus de la 52 la 41% (MSMPS 2018). Acoperirea celor mai vulnerabili, în special celor din cea mai săracă chintilă, este limitată.¹¹³

Pentru a fi durabilă din punct de vedere social și fiscal, sistemul de protecție socială trebuie să continue reformele pentru a direcționa mai bine cheltuielile asistenței sociale și îmbunătăți caracterul adecvat al pensiilor, menținând constant costul fiscal al acestora.

Asistența socială

Drept urmare a reformelor majore, asistența socială necontributivă a atins rezultate importante. Reformele lansate în 2009–10 au ajutat la edificarea durabilității financiare și echității sistemului de asistență socială prin introducerea transferurilor de numerar testate pe baza mijloacelor, precum ar fi programul *Ajutor Social* și ajutor pentru perioada rece a anului și eliminarea prestațiilor ineficiente în baza drepturilor la prestații după categorii. Extinderea treptată a transferurilor punctuale de numerar a ajutat la dublarea cotei prestațiilor de asistență socială orientate către 20% cei mai săraci din populație de la 40 la 80% până-n 2017. Eliminarea în 2012 a compensațiilor nominative care erau costisitoare și prost direcționate și în 2017 a prestațiilor oferite după categorii din

¹¹² Raportul național privind dezvoltarea umană a relevat discrepanța semnificativă între sărăcia absolută urbană și rurală în Moldova cu 19% din populația rurală trăind sub pragul național de sărăcie versus 5% din zona urbană. Cele mai vulnerabile grupuri sunt de asemenea expuse și inegalităților sociale în educație, sănătate, acces în servicii și participare. Discrepanța urban-rurală în venituri s-a dublat de la 24% în 2010 până la 42% în 2015 (PNUD, 2017).

cadrul Fondului de susținere socială a populației a dus la îmbunătățirea eficienței și durabilității cheltuielilor în cadrul rețelei de asigurare socială.

Totuși încă mai persistă programele fragmentate și erorile de direcționare a programelor. Transferurile existente după categorii înseamnă că circa 20% din costul total al asistenței sociale de 1,5% din PIB sunt orientate spre persoane din primele trei chintile. Principalul program anti-sărăcie relativ mic - *Ajutor Social* – cuprinde doar 7% din populația totală. Mai mult ca atât, în 2018, un an pre-electoral, s-a înregistrat o creștere a numărului și costului prestațiilor oferite conform categoriilor și sporirii ad-hoc a pensiilor, care au redirecționat resursele bugetare menite pentru extinderea și asigurarea caracterului adecvat al prestațiilor testate în baza mijloacelor. Astfel de măsuri induc probabilitatea afectării beneficiarilor transferurilor de numerar în cadrul programului *Ajutor Social* ale căror venituri sunt aproape de pragul de eligibilitate. În trecut, erodarea bazei de beneficiari din cauza schimbărilor ad-hoc în cadrul politicilor conexe veniturilor a împins multe gospodării sărace în afara sistemului de asigurare socială și a durat ceva timp și eforturi concertate pentru a recupera acoperirea programului.

Pensii

Măsurile de politici parametrice din 2016 au plasat sistemul public de pensii din Moldova pe calea durabilității. Odată cu realizarea acestor reforme, s-a preconizat că până-n 2020 deficitul sistemului urmează să fie aproape neglijabil, rămânând la nivelul dat în următoarele două decenii. Schimbările au ajutat să asigure durabilitatea sistemului pe parcursul unei perioade lungi de timp. În mod critic, sistemul a fost poziționat astfel încât să ofere asigurare socială de bază pentru beneficiarii săi – în loc să se reducă sub nivelul de 15%, rata medie de înlocuire a pensiei a rămas în intervalul de 25-30%.

Din păcate, beneficiile reformelor date au fost subminate. Măsurile recente, cum a fost valorizarea pensiilor existente și recalcularea pensiilor pensionarilor care încă activează au diluat câștigurile promise de reforma din 2016.

¹¹³ Protecția socială în bază de numerar pentru copii în Republica Moldova, UNICEF, 2018; "Consolidarea eficacității proiectului de asigurare socială: consultanță pentru evaluarea și designul programului *Ajutor Social*", Oxford Policy Management, 2017; Analiza SWOT a sistemului de protecție a copiilor, Guvernul RM, 2014 concluzionând că "*prestațiile sociale existente nu susțin în mod adecvat familiile cu copii*".

Deficitul de finanțare pe termen scurt și mediu a crescut anual cu 0,4–1,0% din PIB. Cea mai semnificativă amenințare pentru durabilitatea fiscală ține de reducerea în 2018 a ratei de contribuție socială. Costul acestui efort este departe de a fi nesemnificativ, iar pierderea permanentă a veniturilor din contribuție este estimată la circa 1% din PIB. Exercițiul dat va alimenta deficitul în domeniul pensiilor în 2019 de la 1,4 la 2,5% din PIB, sporind deficitul pe viitor cu 1,5% din PIB. Simulările Băncii Mondiale sugerează că creșterea costului salarial, al muncii remunerate sau ambelor, puțin probabil va compensa pierderea de venituri. Prin sporirea angajamentelor pe viitor în sistemul pensiilor, acestea mai degrabă vor exacerba decât vor rezolva problema fiscală.

Cum Moldova poate să dezvolte un sistem mai durabil de protecție socială

Asistența socială

Este important de revitalizat reformele de asistență socială. Din perspectiva politicilor, Guvernul ar trebui să revină la consolidarea prestațiilor în bază de categorii pentru a bugeta mai mult pentru programele de transferuri de numerar mai punctuale. De asemenea este necesar să fie ajustați parametrii programului *Ajutor Social* și ajutor pentru perioada rece a anului pentru a preveni reducerea acoperirii și caracterului adecvat al prestațiilor. Atunci când este fixat pragul de venituri eligibile pentru programe, pe lângă creșterea IPC luată în considerație la moment, Guvernul ar trebui să ia în considerare și impactul altor măsuri de sprijinire a veniturilor, cum ar fi sporirea pensiilor și modificările în impozitare. Pentru a asigura caracterul adecvat al prestațiilor pentru perioada rece a anului, trebuie să fie luată în considerație și opțiunea schimbării tarifelor. Va fi important de sporit și venitul neglijat la determinarea eligibilității pentru *Ajutor Social* pentru a fortifica stimulentele pentru activități salariale formale. Neglijarea trebuie să fie fixată ca un procent din venit și nu în termeni absoluți. Autoritățile mai trebuie să-și intensifice eforturile pentru abordarea sărăciei în rândul copiilor prin extinderea acoperirii și sporirii prestațiilor, de exemplu, în special pentru astfel de grupuri vulnerabile precum sunt gospodăriile cu un copil cu dizabilități, gospodăriile cu un singur părinte, familiile din zonele rurale, familiile cu mai mult de trei copii și familiile de etnie romă.¹¹⁴

¹¹⁴ Comitetul pentru Drepturile Copiilor, Observațiile concludente privind raportul periodic combinat nr. 4 și 5 al Republicii Moldova, 2017.

În ceea ce privește acordarea de prestații, Guvernul ar trebui să continue să consolideze accesul celor săraci la asistență socială. Cu suport Băncii Mondiale, Guvernul a elaborat un sistem informațional modern care a ajutat la reducerea timpului necesar pentru procesarea prestațiilor și facilitarea verificărilor încrucișate cu registrele publice pentru a verifica informația privind beneficiarul. Însă solicitanților încă li se mai cere să prezinte numeroase documente, ceea ce descurajează unele gospodării sărace să depună cereri de aplicare. Guvernul trebuie să revadă lista de documente necesare pentru a confirma datele privind solicitantii din registrele publice. Sistemul mai trebuie să avanseze până la depunerea cererilor online și prin telefon. Proiectul finanțat de Bancă de asemenea a elaborat standarde pentru prestarea serviciilor menite pentru oficiile locale de asistență socială și un nou model operațional pentru a consolida axarea pe client și eficiență. Pentru a ajuta la dezvoltarea capacităților locale a fost creată o Agenție Națională pentru Asistență Socială, totuși inovațiile încă urmează a fi implementate totalmente. Guvernul trebuie să operaționalizeze Agenția pe deplin și să aloce resurse îndeajuns pentru a susține îmbunătățirile în acordarea serviciilor și prestațiilor de către asistenții sociali locali.

Practicile de succes în combaterea fraudelor și erorilor în domeniul prestațiilor trebuie să fie exploatate și extinse în continuare pentru a preveni scurgerea asistenței sociale către gospodăriile mai avute. Inspectoratul Social creat în 2011 pentru a identifica fraudele și erorile în direcționarea prestațiilor s-a dovedit a fi foarte eficient. Datorită metodologiei solide de inspectare în baza riscului, iregularități în domeniul prestațiilor au fost identificate în 79% din cazurile inspectate în 2017. Guvernul trebuie să susțină dezvoltarea instituțională a Inspectoratului Social pentru a-i fortifica autoritatea de a pune în aplicare deciziile sale și de a recupera supra-plățile identificate, precum și pentru a-i extinde mandatul pentru a acoperi mai multe prestații sociale.

Pensii

Sunt necesare soluții pentru a asigura durabilitatea financiară a sistemului de pensii. Rata de contribuții, prestația de pensie și vârsta de pensionare sunt niște parametri interconectați pentru menținerea finanțării echilibrate a sistemului de pensii. Dacă schimbările afectează un parametru trebuie să urmeze un răspuns de politici pentru ceilalți

parametri. De exemplu, dacă nu poate fi inversată reducerea ratei de contribuție socială, atunci vârsta de pensionare sau pachetul de prestații trebuie să fie ajustate drept răspuns. La moment Moldova tranzitează spre o vârstă de pensionare mai înaintată, pentru a atinge nivelul de 63 de ani atât pentru bărbați, cât și pentru femei până-n 2028. Dacă rata de contribuire n-ar fi fost redusă, următoarea creștere a vârstei de pensionare putea să fi fost amânată până-n 2040. La moment, pentru a compensa veniturile mai reduse din contribuție, pasul de creștere a vârstei de pensionare trebuie să fie accelerat, și noul orar pentru a atinge vârsta de 65 de ani ar trebui să înceapă imediat după tranziția curentă.¹¹⁵ Un al răspuns structural ar fi cel de revizuit pachetul de prestații prin introducerea unei componente cu pensie de bază pentru a complementa reducerea ratelor de înlocuire a pensiilor din asigurare din cauza ratei mai mici de contribuție, și recunoașterea în mod explicit că programul de pensii este finanțat cu deficit.

Curățirea sistemului de pensii de diverse privilegii ar putea ajuta la generarea de venituri adiționale și îmbunătățirea transparenței. Pensiile personalului militar și paramilitar adaugă circa 1% din PIB la costul sistemului național de pensii. Reforma pensiilor din 2016 a oferit o bază pentru un nivel mai mare

de transparență și o guvernare mai bună a programului de pensii pentru militari.¹¹⁶ Totuși, Guvernul trebuie să continue să eficientizeze pensiile pentru militari prin (i) alinierea formulei lor de prestații cu cea generală, cu un factor de acumulare care ar produce o rată-țintă de înlocuire; (ii) sporirea treptată a vârstei de calificare pentru pensia militară; și (iii) dispunerea de angajamente clar definite, transparente și predictibile pentru finanțarea pensiilor militare. Adițional, Guvernul ar putea consolida baza de venituri a sistemului de pensii prin revizuirea tratamentului preferențial privind contribuțiile, de exemplu prin abolirea contribuțiilor fixe sau ratelor reduse de contribuții; definirea unor baze adecvate pentru contribuții; și introducerea aranjamentelor flexibile pentru ca cei angajați pe cont propriu și cei din sectorul agricol să-și achite contribuțiile.

Această Notă de Politici a fost produsă de Banca Mondială pentru a informa dezbaterile de politici în Moldova. Această notă a fost pregătită de Julia Smolyar cu contribuții din partea lui Xavier Sire (UNICEF).

Constatările, interpretările și concluziile exprimate în cadrul acesteia nu neapărat reflectă viziunile Consiliului Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă.

Pentru orice întrebări privind această notă de politici, vă rugăm să contactați moldova_contact@worldbank.org.

OFICIUL BĂNCII MONDIALE ÎN MOLDOVA:
<http://www.worldbank.org/en/country/moldova>

¹¹⁵ Un alt scenariu posibil ar fi continuarea sporirii vârstei de pensionare pentru bărbați imediat după 2019 când se va finaliza tranziția la vârsta de 63 de ani. Totuși, la moment speranța de viață pentru bărbați la vârsta de 63 de ani este redusă. În 10 ani, speranța la

viață ar putea să se îmbunătățească, deschizând spațiu pentru sporiri ulterioare a vârstei de pensionare.
¹¹⁶ Reforma a introdus contribuții de asigurări sociale pentru militari și a transmis administrarea pensiilor acestora de la ministerele de resort către Casa Națională de Asigurări Sociale.



Îmbunătățirea eficienței prestării serviciilor medicale

Mesaje cheie

Deși cheltuielile publice ale Moldovei pentru sănătate se compară obiectiv cu cele ale altor țări cu venituri similare, rezultatele sale în materie de sănătate nu sunt atât de bune după cum s-ar fi așteptat în baza sumelor cheltuite. Odată cu îmbătrânirea populației, creșterea bolilor netransmisibile, apariția noilor tehnologii, și delapidarea infrastructurii spitalelor din Moldova, costul asistenței medicale urmează să crească, dacă tehnologiile preventive și cele cu costuri reduse nu se vor extinde.

Acțiuni cheie

- Contractarea selectivă a prestatorilor de asistență medicală pentru a optimiza utilizarea de resurse și spori eficiența tehnică a cheltuielilor publice pentru sănătate.
- Prioritizarea serviciilor de asistență medicală primară și sporirea cotei acestora în cheltuielile publice.
- Fortificarea și armonizarea informației naționale în domeniul sănătății și sistemele e-Sănătate.
- Raționalizarea sectorului spitalicesc pentru a spori eficiența și asigura un raport mai înalt de cost-eficacitate pentru cheltuielile publice pentru sănătate.
- Consolidarea pregătirii și capacităților de răspuns la urgențe în Moldova: o abordare comună, eficientă, coordonată și multisectorială care să cuprindă toate hazardurile și măsurile specifice hazardurilor pentru a asigura nivelul de pregătire pentru toate tipurile de urgențe.
- Promovarea elaborării politicilor de sănătate bazate pe dovezi și crearea unei infrastructuri de cercetare și consiliere.
- Promovarea integrării unui program progresiv universal de vizite la domiciliu drept parte din sistemul de asistență medicală primară și crearea unor servicii robuste pentru abordarea necesităților copiilor cu dizabilități și a mecanismului pentru determinarea timpurie a întârzierilor în dezvoltare.

Situația curentă în Moldova

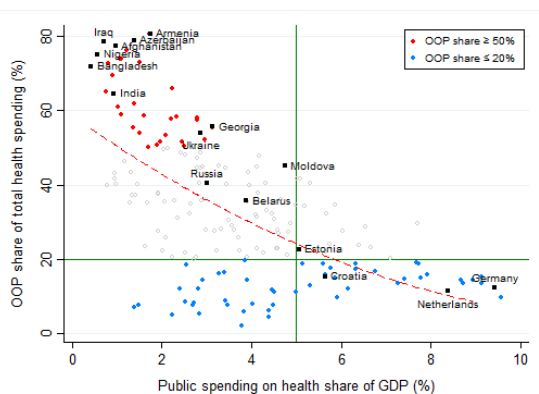
Îmbătrânirea populației și pieței muncii induce preocupări cu privire la durabilitatea fiscală a sistemului de sănătate. Numărul populației se reduce din cauza ratei scăzute de nașteri și emigrării continue a populației apte de muncă. Reducerea fertilității, rata înaltă a emigrării și speranța la viață mai lungă înseamnă că în cadrul unei populații mai mici, cota persoanelor în etate va crește. Între timp, Moldova este supusă unei tranziții epidemiologice: bolile cronice sunt în creștere, în timp ce contribuția bolilor infecțioase, drept un factor major ce contribuie la mortalitate și morbiditate, este în declin. Ținând cont de combinația între îmbătrânirea populației, povara în creștere a maladiilor și resursele naționale în declin, autoritățile naționale se pot aștepta la provocări semnificative în viitorii ani. Până-n 2060, se preconizează că populația se va reduce cu 29%, 1,2 milioane iar cota persoanelor în etate se va tripla până la 30%. Deși rata mortalității din cauza vârstei înaintate este înaltă, îmbunătățirile vizând rata longevității vor

accelera îmbătrânirea populației. Îngrijorarea rezidă în faptul că dividendul demografic se va sfârși înainte ca Moldova să-și culeagă beneficiile economice; o societate îmbătrânită cu o populație aptă de muncă în declin ar putea induce capacități productive reduse. Cu cât mai lentă este creșterea economică cu atât mai multe impacte negative asupra disponibilității resurselor, de rând cu presiunea mai mare asupra guvernului și societății de a acorda pensii, asistență medicală și servicii sociale necesare pentru cei în etate.

Deși cheltuielile publice ale Moldovei pentru sănătate se compară în mod favorabil cu cele din țările din vecinătate, tendințele recente ridică îngrijorări privind creșterea plăților din buzunar și deteriorarea protecției financiare, care-i afectează pe cei săraci în mod disproporțional. Guvernul alocă resurse adecvate sectorului sănătății în limitele constrângerilor dezvoltării sale economice, însă cheltuielile publice pentru sănătate s-au deteriorat. Între 2012 și 2015, cota bugetului național alocată pentru sănătate s-a redus de la

15,2 până la 12,6%. Plățile din buzunar au reprezentat circa 46% din cheltuielile totale pentru sănătate în 2016. Drept rezultat, câștigurile anterioare obținute în protecția financiară a celor săraci au dispărut din cauza creșterii plăților din buzunar; drept efect survine sărăcirea. Lipsa protecției financiare este indusă mai cu seamă de plățile din buzunar pentru medicamentele bolnavilor în tratament ambulator pentru toate grupurile de venituri și în special pentru cele mai sărace gospodării.

Figura 1. Cheltuielile din buzunar pentru sănătate, 2015



Sursa: OMS și Banca Mondială.

Accesul la serviciile medicale pentru cei mai săraci 20% de moldoveni a fost mai bun în 2012 decât în 2016. Reducerea accesului a fost cea mai evidentă în asistența medicală primară (AMP) și serviciile spitalicești, ceea ce a dus la o reducere simțitoare a prestațiilor medicale pentru cei mai săraci moldoveni. Deși inegalitățile în cazul serviciilor de asistență medicală s-au redus întrucâtva, ratele de utilizare a serviciilor pentru pacienții în ambulatoriu și cei spitalizați au continuat să fie corelate în mod pozitiv și temeinic cu consumul gospodăriei.

Eficiența tehnică a cheltuielilor publice pentru sănătate este redusă, mai cu seamă din cauza ineficiențelor în asistența spitalicească și cea specializată de ambulator, care în afara capitalei sunt de obicei anexate spitalelor. Supraoferta de infrastructură spitalicească absoarbe resurse publice considerabile, deoarece o bună parte din infrastructură nu este bine utilizată. Raționalizarea sectorului spitalicesc de atâtea ori amânată este unul din motivele întârzierii câștigurilor în domeniul eficienței. Îmbunătățirile în eficiența asistenței spitalicești sunt preconizate să survină din reducerea perioadei de spitalizare și oferirea mai multor servicii de îngrijire pe timp de zi. Între timp, sistemul se va confrunta cu o cerere mai mare de

ofertă a serviciilor de îngrijire pentru pacienții cronici.

Sporirea eficienței cheltuielilor publice este o prioritate pentru deschiderea spațiului fiscal pentru sănătate pe termen mediu. Alocațiile Moldovei pentru asistența medicală sunt adecvate și probabil că nu vor crește pe termen mediu. Circa 10% din PIB sunt cheltuite pentru asistența medicală; Guvernul acoperă aproape jumătate, alocând circa 13% din bugetul său pentru asistența medicală. Disponând de finanțare publică comparabilă cu cea din țări la o etapă similară de dezvoltare economică, Moldova trebuie să prioritizeze la moment o utilizare mai eficientă a acestor resurse și s-o facă prin intermediul unei abordări informate din dovezi.

Autoritățile trebuie să prioritizeze atât rezultatele în materie de sănătate, cât și accesul la asistență medicală. În 2017, rata mortalității infantile (RMI) a fost de 9,7 per 1,000 născuți vii și rata mortalității copiilor până la 5 ani (RMC5) a fost de 11,4; ambele reprezintă aproape nivelul triplu al mediilor din UE de 3,4 pentru RMI și 4,1 pentru RMC5. Rata mortalității materne de 17,6 per 100,000¹¹⁷ născuți vii a fost de două ori mai mare decât media UE de 8. Se estimează că circa 20% din decesele copiilor, care pot fi prevenite dacă asistența medicală este solicitată și este oferită la timp, încă mai survin la domiciliu sau în decurs de 24 de ore de spitalizare. Acoperirea cu asigurare medicală s-a menținut în mod stabil la nivelul de 86% și este mai mică decât mediile UE de 93–100%.¹¹⁸ Între 2006 și 2017 vaccinarea pentru rujeolă, oreion și rubeolă (ROR) a scăzut de la 96 la 87%. Accesul femeilor și fetelor cu dizabilități locomotorii la facilități de asistență medicală și scaune ginecologice adaptate rămâne a fi o provocare. Un obstacol major în calea oferirii serviciilor de calitate de sănătate maternă, pentru copii și adolescenți continuă să fie disponibilitatea limitată și fluctuația înaltă a specialiștilor medicali.

Bolile netransmisibile (BNT) sunt o provocare majoră pentru sănătate, în special în rândul populației apte de muncă, cu costuri economice și sociale semnificative. Factorii de risc pe larg răspândiți ai BNT-urilor includ consumul de tutun și alcool, regimul alimentar nesănătos, hipertensiunea și obezitatea.

Sănătatea reproductivă a adolescenților necesită mai multă atenție. Deși este în descreștere treptată, rata infecțiilor cu transmitere sexuală (ITS) în rândul tinerilor din

¹¹⁷ MSMPS, 2017.

¹¹⁸ Compania Națională de Asigurări în Medicină, 2017 și OECD, 2013.

Moldova a fost de patru ori mai mare decât în țările UE. Rata nașterilor în rândul tinerilor a fost de 27 per 1000 de fete adolescente, de 2,5 ori mai mare decât media în UE de 10,5. Din anul 2000 până-n 2017, incidența HIV în rândul tinerilor cu vârsta de 15-24 ani aproape că s-a dublat de la 12,2 până la 21,4 per 100,000 populație.¹¹⁹ Mai mult ca atât, o treime de tineri cu vârsta de 15-24 ani au fost supuși violenței fizice, sexuale sau psihologice din partea partenerului intim curent sau celui precedent în ultimele 12 luni. Fetele de etnie romă continuă să fie supuse căsătoriilor între copii și nașterilor la o vârstă timpurie. În rândul adolescenților, 12,5% sunt supraponderali și 20% înregistrează un deficit al masei corporale.¹²⁰ În 2016 au fost inițiate serviciile de sănătate prietenoase tinerilor (SSPT) și 41 de centre au fost lansate în țară; numărul moldovenilor cu vârsta de 10–24 ani care au beneficiat de acestea servicii a crescut de la 134,000 în 2016 până la 163,000 în 2017. Totuși, SSPT cuprind doar 25% din toți adolescenții, și doar 18% din aceștia sunt din grupurile în special de vulnerabile și cele mai expuse riscurilor.

În pofida capacității Moldovei privind sistemele de supraveghere și cele de avertizare timpurie, diagnoză de laborator și tratament, țara trebuie să creeze un ciclu rezistent de pregătire pentru urgențe medicale, care va facilita alinierea capacităților existente ale țării pentru un răspuns efectiv și la timp; să identifice lacunele și să canalizeze resursele pentru a aborda aceste lacune; și să elimine deficiențele ce stau în calea fortificării răspunsului și pregătirii față de situațiile urgente.

Cum Moldova poate să consolideze eficiența sistemului de sănătate

Moldova alocă o cotă mare din PIB pentru sănătate, circa 10%. Chiar și după reducerea cheltuielilor pentru sănătate de la nivelul maxim de 12,5% în 2009, Moldova încă mai este în topul clasamentului regional. Totuși, discrepanța între cheltuielile totale și cele publice pentru sănătate de 5% din PIB este cea mai înaltă în regiune. Pe lângă axarea pe îmbunătățirea eficienței cheltuielilor, în calitate de prioritate mai trebuie să fie abordate și rezultatele în materie de sănătate și accesul la asistență medicală.

Moldova trebuie să-și eficientizeze sectorul spitalicesc și să transfere cheltuielile spre asistența medicală primară. Economii de pe seama serviciilor spitalicești nejustificate pot fi realocate pentru a spori finanțarea pentru serviciile de sănătate publică bazate pe populație și AMP. Deoarece Guvernul a priorizat serviciile

spitalicești, cota acestora din cheltuielile publice pentru sănătate a crescut. În Chișinău, din cauza influenței lor politice, prestatorii republicani municipali și unii prestatori privați beneficiază de circa 20% din resursele *Companiei Naționale de Asigurări în Medicină* (CNAM), ceea ce reduce fondurile disponibile pentru instituțiile din alte părți din țară. Finanțarea adecvată pentru sănătatea publică și intervențiile AMP este absolut necesară dacă Moldova își dorește să gestioneze în mod efectiv și să prevină BNT-urile. Abordarea dată trebuie să fie combinată cu reducerea factorilor de risc comportamental și altor factori de risc. Sporirea eficienței utilizării serviciilor spitalicești prin reducerea spitalizărilor de prisos și gestionarea BNT-urilor la nivel de AMP ar putea îmbunătăți semnificativ cheltuielile pentru asistență medicală, economiile fiind utilizate pentru a oferi mai multe servicii publicului. Din aceste considerente, Guvernul trebuie să raționalizeze sectorul spitalicesc conform celor planificate, ceea ce va induce rezultate pozitive pe termen mediu și lung. Între timp, este important de abilitat CNAM pentru ca aceasta să devină un cumpărător strategic pe piața asistenței medicale și să faciliteze selectarea și contractarea celor mai eficienți prestatori. Dacă eficiența nu se îmbunătățește, Guvernul ar putea să nu fie capabil să asigure resursele necesare pentru a face față necesităților de asistență medicală în rândul populației.

Contractarea selectivă a prestatorilor de asistență medicală în baza unor criterii predefinite ar putea să optimizeze imediat utilizarea resurselor cât și să sporească eficiența tehnică a cheltuielilor publice. Moldova, cu suportul Băncii Mondiale, a depus eforturi pentru a îmbunătăți mecanismele de procurare pentru toate tipurile de asistență; opțiunile includ capitația ajustată la vârstă în asistența medicală primară, finanțarea spitalelor în funcție de varietatea cazurilor, și stimulentele financiare în bază de performanță. Odată cu continuarea acestor programe, mai multă atenție este necesară pentru a asigura ca toți prestatorii să întrunească indicatorii de performanță. Adoptarea în AMP a stimulentele revizuite bazate pe performanță ar putea ajuta la oferirea unui nivel mai mare de atenție prevenirii și gestionării efective a BNT-urilor. Stabilirea ca referință a prestatorilor de asistență spitalicească conform atingerii indicatorilor de eficiență și performanță va informa mai bine deciziile CNAM de procurare strategică. Totuși, ordinea dată de idei va necesita atât aprobare de regulamente pentru abilitarea CNAM-ului, cât și suport politic deplin. În caz contrar, subfinanțarea serviciilor de

¹¹⁹ Agenția Națională pentru Sănătate Publică.

¹²⁰ OMS, 2014.

asistență medicală va decala și mai mult costurile spre pacienți și va spori barierele financiare și cele de alt ordin în calea obținerii asistenței medicale.

Guvernul trebuie să ofere o prioritate mai înaltă serviciilor AMP, precum și o cotă mai mare din cheltuielile publice pentru sănătate pentru a aborda necesitățile pacienților și îmbunătăți protecția financiară. Tranziția demografică și epidemiologică spre BNT-uri și co-morbidități necesită servicii AMP și intervenții de sănătate publică asigurate cu resurse pentru a reduce povara bolilor. Prioritizare consolidată trebuie să fie acordată investiții în imunizare pentru a reduce riscul mortalității în rândul copiilor și costul spitalizării atunci când survin crize precum epidemia de rujeolă în 2018. Abordarea dată va necesita (a) intervenții efective de sănătate publică consolidate prin coordonare intersectorială; (b) AMP asigurată cu resurse și cu capacități înalte de a oferi atât servicii de prevenire, cât și curative; (c) o bună acoperire în cadrul pachetului de prestații a serviciilor esențiale precum medicamentele și vaccinurile. Cheltuielile pentru diversele contribuții necesare pentru asistența medicală, în special pentru AMP, nu par să fie adecvate și receptive față de necesitățile existente. Acest fapt ar putea contribui la reducerea nivelurilor de utilizare pentru aceste servicii cost-eficiente, în special pentru cea mai săracă parte a societății. Prioritizarea AMP ar îmbunătăți eficiența și cost-eficacitatea asistenței medicale și ar oferi celor mai săraci moldoveni o protecție financiară mai bună. În final, diversificarea mecanismelor de procurări, sporirea transparenței și eficienței în achiziționarea de medicamente și dispozitive medicale, inclusiv pentru metodele moderne de contracepție, ar îmbunătăți atât cost-eficiența, cât și rezultatele în materie de sănătate.

Îmbunătățirea performanței AMP de asemenea merită mai multă atenție. Plasarea prevenirii în centrul atenției, de ex. prin activități punctuale cu părinții, copiii, adolescenții și pacienții expuși riscului major de BNT-uri, ar putea să ajute la gestionarea cazurilor fără necesitatea asistenței medicale spitalicești. Activitatea dată trebuie să fie susținută de programe de promovare a modului sănătos de viață pentru întreaga populație. Acestea trebuie să abordeze bolile care pot fi prevenite prin vaccinare, asistența antenatală și perinatală,

fumatul, consumul de alcool, sănătatea reproductivă a adolescenților, regim alimentar sănătos și activitate fizică îmbunătățită. Reducerea factorilor de risc pentru BNT ar contribui la îmbunătățirea substanțială a stării de sănătate. Aceste intervenții includ, dar nu se limitează la sporirea accizelor și prețurilor pentru tutun, băuturile alcoolice și cele carbogazoase, stabilirea și punerea în aplicare a interdicțiilor pentru publicitatea, promovarea și sponsorizarea tutunului, stabilirea și punerea în aplicare a interdicțiilor sau restricțiilor comprehensive asupra expunerii la publicitatea de alcool, și reducerea consumului de sare prin reformularea produselor alimentare.

Procesul de consolidare a pregătirii de urgențe ar trebui să urmeze un ciclu iterativ începând cu evaluarea riscurilor și capacităților, stabilirea mecanismelor de coordonare, capacităților de planificare, finanțare și implementare, până la realizarea exercițiilor de simulare, evaluare și întreprindere a acțiunilor de corectare. Rezultatele evaluării capacităților și riscului strategic pot fi utilizate pentru a ghida programarea informată din riscuri, care va cataliza acțiuni pentru a preveni, a se pregăti de și reduce nivelul riscului asociat cu un anumit hazard și consecințele acestuia asupra sănătății.

Sunt necesare resurse adiționale și pentru a îmbunătăți sistemul informațional în domeniul sănătății, reduce fragmentarea rețelei, promovarea cooperării între instituții pentru schimbul informației privind sănătatea. Trebuie accelerată crearea unui sistem e-Sănătate efectiv și cu o bună funcționare pentru a genera la timp date pentru luarea deciziilor.

Această Notă de Politici a fost produsă de Banca Mondială pentru a informa dezbaterile de politici în Moldova. Această notă a fost pregătită de Volkan Cetinkaya cu contribuții din partea Angelei Capcelea (UNICEF), Vioricăi Creț (Oficiul de Cooperare Elvețiană), Igor Pokaneych (OMS) și Nataliei Plugaru (UNFPA).

Constatăările, interpretările și concluziile exprimate în cadrul acesteia nu neapărat reflectă viziunile Consiliului Directorilor Executivi ai Băncii Mondiale sau ale guvernelor pe care aceștia le reprezintă.

Pentru orice întrebări privind această notă de politici, vă rugăm să contactați moldova_contacts@worldbank.org.

OFICIUL BĂNCII MONDIALE ÎN MOLDOVA:
<http://www.worldbank.org/en/country/Moldova>

