

Republica Moldova **2015**

**RAPORT  
DE STARE A ȚĂRII**

Chișinău, 2015

Republica Moldova **2015**

**RAPORT**  
**DE STARE A ȚĂRII**

Chișinău, 2015

AUTORI:

Adrian Lupușor  
Alexandru Fală  
Ana Popa  
Denis Cenușă  
Iurie Morcotiło  
Valeriu Prohnițchi

CZU 323(478):303.425  
R 46

#### NOTĂ DE LIMITARE A RESPONSABILITĂȚII

Această publicație a fost realizată de Centrul Analitic Independent Expert-Grup în parteneriat cu Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Numai autorii sunt responsabili pentru opiniile exprimate în acest document, care nu sunt în mod obligatoriu împărtășite de alte organizații.

Expert-Grup nu își asumă poziții colective.

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

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Design&Layout: Imprint Plus srl



# Cuprins

Principalele mesaje de politici .....	5
Sumar executiv.....	8
Riscurile din sectorul bancar și implicațiile asupra securității economice a țării .....	11
Economia .....	17
Piața muncii și protecția socială .....	22
Capitalul uman: de la reforme la provocări curente.....	27
Mediu și eficiența energetică.....	34
Politica internă și externă: declinul vectorului european și impactul latent asupra securității naționale.....	41
Despre Expert-Grup .....	47
Despre FES .....	48

## Lista figurilor

<b>Figura 1.</b> Suficiența capitalului ponderat la risc (min. 16%), % .....	12
<b>Figura 2.</b> Ponderea creditelor neperformante în total credite, % .....	12
<b>Figura 3.</b> Dinamica remitențelor (mil. USD, axa din stânga) și ponderea Federației Ruse în aceste fluxuri (% , axa din dreapta) .....	23
<b>Figura 4.</b> Relația dintre dinamica remitențelor (mil. USD. Axa din stânga) și prețul la petrol (USD/baril, axa din dreapta) .....	23
<b>Figura 5.</b> Dinamica remiterilor în funcție de scenariile de reîntoarcere a emigranților .....	24
<b>Figura 6.</b> Indicele de dezvoltare „Educație pentru Toți”, valoarea (axa principală) și locul în clasament (axa secundară), 2006-2015 .....	28
<b>Figura 7.</b> Ponderea absolvenților liceelor și gimnaziilor care își continuă studiile (%), 2009-2013 .....	29
<b>Figura 8.</b> Populația ocupată cu ocupații sub nivelul studiilor absolvite, %, 2006-2014 .....	29
<b>Figura 9.</b> Reprezentarea opțiunilor politice ale cetățenilor, % .....	42
<b>Figura 10.</b> Distribuția simpatiilor geopolitice ale populației, potrivit Barometrului Opiniei Publice % .....	42

## Lista tabelelor:

<b>Tabelul 1.</b> Principalii indicatori monitorizați privind economia Republicii Moldova.....	18
<b>Tabelul 2.</b> Principalii indicatori monitorizați privind piața muncii și protecția socială .....	26
<b>Tabelul 3.</b> Principalii indicatori monitorizați privind dezvoltarea capitalului uman .....	30
<b>Tabelul 4.</b> Principalii indicatori monitorizați privind mediul și sectorul energetic .....	40
<b>Tabelul 5.</b> Principalii indicatori monitorizați privind situația politică.....	46



## Principalele mesaje de politici

- **Republica Moldova se confruntă cu o multitudine de vulnerabilități de natură economică și geopolitică ce subminează vizibil securitatea economică a statului.** Este o situație căreia țara i-ar fi putut mai ușor face față, dacă ar fi fost asigurat un model de guvernare deschis, transparent și eficient, care să elimine premisele de natură subiectivă ce atentează la securitatea economică a cetățenilor și a statului. Din păcate, în ciuda unor aparente schimbări ale clasei politice în anii 2009-2010, acest lucru nu a fost realizat, astfel încât astăzi Republica Moldova se confruntă cu, probabil, cele mai mari provocări la adresa securității sale economice. Corupția endemică, oligarhizarea instituțiilor de stat, prezența capitalului străin de origine dubioasă în sectorul financiar și vulnerabilitatea procesului decizional în fața unor activități de lobby aflate la limita legalității sunt cele mai pregnante riscuri de natură subiectivă, ce amplifică slăbiciunile naturale ale țării. Privite într-o perspectivă apropiată - bunăoară, odată cu eventuala lichidare a băncilor problematice sau cu tensionarea relațiilor dintre Chișinău și Tiraspol -, o parte din aceste riscuri ar putea să se materializeze brusc și să se manifeste într-o formă violentă.
- **Instituțiile de stat slabe și ușor influențabile de către promotorii unor interese obscure reprezintă un pericol major la adresa securității economice a Republicii Moldova.** Fraudele de circa 12% din PIB, comise pe parcursul anilor 2013-2014 concomitent de către trei bănci de importanță sistemică, nu au putut trece neobservate pe lângă BNM și alte instituții responsabile de asigurarea stabilității financiare în țară. Reacția tardivă și insuficientă a respectivelor instituții, care nu a permis contracararea activității frauduloase a celor trei bănci, poate fi explicată fie de rea-intenție, fie de incapacitatea de a răspunde sarcinilor ce stau în fața lor. Indiferent de cauzele acestei inacțiuni, este cert faptul că instituțiile de stat nu sunt suficient de robuste și de independente, drept urmare sunt vulnerabile la diverse imixțiuni din partea exponenților unor interese dubioase, care au și profitat de delapidările din sistemul bancar. Aceste vulnerabilități, cărora astăzi li se alătură repercusiunile crizei de la Banca de Economii (BEM), Banca Socială (BS) și Unibank (UB), creează riscuri pentru securitatea financiară și economică a statului și sporesc probabilității repetării unor scenarii similare în viitor.
- **Eliminarea vulnerabilităților instituționale care au permis delapidările de la BEM, BS și UB trebuie să fie o prioritate imediată pentru autorități.** În particular, este necesară sporirea nivelului de independență profesională și protecție personală a funcționarilor BNM, care sunt responsabili nemijlocit de actul de reglementare. Totodată, independența BNM trebuie fortificată substanțial pentru a elimina eventuale scuze ale eșecurilor de reglementare. În acest sens, este necesară eliminarea posibilității de suspendare a deciziilor BNM care țin de reglementarea sectorului bancar de către orice instanță de judecată. În plus, Consiliul de administrație al BNM trebuie filtrat de orice interferență politică, iar membrii acesteia trebuie să nu aibă afiliere politice directe sau indirecte. Consolidarea independenței BNM trebuie să aibă loc în paralel cu sporirea responsabilității acesteia. În particular, este necesar de stabilit un mecanism de evaluare a performanțelor BNM de către o contra-parte

externă. Aceasta va asigura responsabilizarea și va permite o evaluare independentă a instituției, în special în condiții de crize similare cu cea de la BEM, BS și UB.

- **Criza de la BEM, BS și UB are riscuri și implicații mai largi pentru economia moldovenească.** Un risc major ține de creșterea riscului de țară, odată cu posibila transformare a garanțiilor de stat utilizate pentru acordarea creditelor de urgență celor 3 bănci. Volumul garanțiilor este impunător, comparativ cu dimensiunile economiei moldovenești (circa 9% din PIB și 34% din veniturile bugetului de stat). Prin urmare, ponderea datoriei de stat în PIB urmează să crească de la 32% în 2014 la 48% în 2015 și 51% în 2016<sup>1</sup>. Pe fundalul deficitului bugetar, deficitului de cont curent, al nivelului redus al activelor oficiale de rezervă și al riscurilor pentru moneda națională, creșterea îndatorării alimentează riscul de țară. Aceasta va genera un șoc fiscal esențial și care va dura circa 10 ani. Totodată, reducerea rezervelor valutare din ultimele luni a epuizat capacitatea BNM de a atenua eventuale noi presiuni asupra monedei naționale, fapt ce alimentează riscul deprecierei leului și, respectiv, riscuri inflaționiste suplimentare.
- **Ajustările cadrului regulator nu sunt suficiente pentru a contracara fraude similare și pe viitor.** Spre exemplu, instanțele judecătorești pot și în continuare să emită decizii care pot afecta guvernarea corporativă la bănci și interesele deponenților, deciziile BNM pot fi suspendate prin decizii de judecată, verificarea calității acționarilor se face în continuare doar pentru cei care dețin pachete de acțiuni ce depășesc 5% din capitalul social, acțiunile băncilor comerciale pot fi gajate în continuare sau procurate din contul împrumuturilor oferite de companii off-shore, iar noțiunea de „activitate concertată” rămâne destul de vag definită de cadrul normativ. Acestea sunt principalele lacune legislative și instituționale care trebuie eliminate de urgență, deoarece alimentează riscul repetării fraudelor bancare pe viitor și respectiv creează riscuri pentru securitatea economică a țării.
- **Calitatea redusă a capitalului uman este principalul factor care pe termen lung agravează nivelul competitivității, subminează oportunitățile Acordului de Asociere cu UE și afectează securitatea economică a țării.** O cauză fundamentală ține de carențele din sistemul de învățământ. Astfel, în pofida reformelor ambițioase lansate în 2012, continuă să crească discrepanțele dintre oferta educațională și cererea de pe piața muncii. Cel mai problematic segment este cel al studiilor vocaționale care rămâne prins într-un cerc vicios: baza tehnico-materială învechită și calitatea studiilor subminează interesul tinerilor pentru acest tip de studii, fapt ce, la rândul său, afectează și mai mult condițiile de studii. Principalele riscuri și provocări ce necesită o abordare urgentă și strategică sunt: (i) calitatea cadrelor didactice la toate nivelele de învățământ; (ii) motivarea sectorului privat să participe la formarea capitalului uman; (iii) finanțarea sectorului de învățământ; (iv) numărul în creștere a persoanelor fără specializare; (v) acutizarea intenției de emigrare; (vi) plecarea de la instituții publice a funcționarilor publici calificați și talentați. Acești factori subminează calitatea capitalului uman, productivitatea muncii, competitivitatea și, în cele din urmă, duce la ratarea oportunităților oferite de Acordul de Asociere cu UE.
- **În loc să contribuie la ameliorarea stării țării, elitele politice o subminează în mod fundamental.** În contextul polarizării societății, pe parcursul alegerilor parlamentare din 2014, majoritatea partidelor politice active, în loc să cheme la unitate națională, au explorat votul geopolitic, fapt ce a agravat problema polarizării societății. După alegeri, starea țării a continuat să degradeze încontinuu, iar pilonii de bază ai statalității continuă să fie fisurați. Astfel, formarea Guvernului a fost una extrem de anevoioasă și a avut la bază un acord de formare a alianței de guvernare ce contravine unui principiu democratic fundamental – separarea puterilor în stat. În plus, lipsa unei susțineri clare a Guvernului din partea Parlamentului subminează mersul reformelor sistemice de care depinde sustenabilitatea

economiei și a țării în general. Aceasta alimentează incertitudinea politică, iar în paralel cu bulversările din sistemul bancar duce la erodarea definitivă a încrederii populației în instituțiile-cheie ale statului.

- **Republica Moldova are nevoie de o ancoră externă mult mai fermă.** Vulnerabilitățile instituționale, în paralel cu corupția endemică, elite politice iresponsabile, societate deziluzionată și interese obscure care triumfă, Republica Moldova are nevoie de actori externi pentru a spori presiunile asupra guvernării. În acest sens, este vitală semnarea noului Memorandum cu FMI și înăsprirea condiționalităților din partea partenerilor de dezvoltare pentru suportul financiar, tehnic și politic acordat autorităților de la Chișinău. Mai mult decât atât, performanța instituțiilor publice de reglementare trebuie să fie auditată anual de către contra-părți externe, dezinteresate și nepărtinitoare din punct de vedere politic iar rezultatele auditărilor să fie făcute publice integrale. În contextul necesităților acute de finanțare a bugetului și de completare a rezervelor internaționale, o asemenea ancoră externă ar putea crea presiuni temeinice asupra guvernanților moldoveni.





# Sumar executiv

## Riscurile din sectorul bancar și implicațiile asupra securității economice a țării

Pe parcursul anului 2014 și începutul anului 2015, sistemul bancar moldovenesc a fost bulversat de o serie de fraude bancare de proporții istorice, care riscă să submineze nu doar perspectivele economice, dar și cele de integrare europeană a țării. În noiembrie, 3 bănci (Banca de Economii – BEM, Banca Socială – BS și Unibank – UB), care reprezintă peste o treime din întregul sistem bancar al țării, au ajuns în prag de faliment, iar BNM a instituit regim de administrare specială asupra acestora. Situația critică de la cele 3 bănci a fost cauzată de o serie de fraude care au avut drept scop final decapitalizarea băncilor prin acordarea de credite în proporții deosebit de mari, cu implicarea unor firme off-shore, firme locale, bănci străine și, cel mai probabil, cu sprijinul unor reprezentanți din instituțiile de stat. Procesul de delapidare a fondurilor de la BEM, BS și UB a avut la bază 5 factori fundamentali: (i) administrarea defectuoasă de la BEM de până la criză; (ii) schimbări obscure în structura acționariatelor BEM, BS și UB; (iii) încălcarea principiilor de bază de guvernanta corporativă la BEM, BS și UB; (iv) ingineriile financiare și sporirea artificială a capacității de creditare a BEM, BS și UB; și (v) reacția întârziată și insuficientă din partea BNM și a altor instituții relevante. În condițiile în care circa 12% din PIB dispar din sistemul bancar, iar 3 bănci a căror active însumează circa 35% din activele întregului sistem bancar, riscurile pentru situația macroeconomică și pentru starea întregii țări sunt evidente. Acestea includ: riscul din partea datoriei de stat și, implicit, riscul de țară; riscul unui șoc fiscal de durată; riscul deprecierei monedei naționale și efectele inflaționiste; și riscul repetării unor fraude similare pe viitor, deoarece ajustările cadrului regulator nu sunt suficiente pentru a preveni scenarii similare. Recomandările imediate de politici vizează eliminarea lacunelor legislative și a vulnerabilităților instituționale care au permis degradarea situației de la BEM, BS și UB: consolidarea independenței și responsabilității BNM; eliminarea tuturor „portițelor” prin care companiile off-shore interacționează cu băncile comerciale; stabilirea unor criterii mai clare pentru determinarea activității concertate; asigurarea independenței profesionale și protecției personale a funcționarilor din cadrul BNM, precum și definirea unei viziuni integrate privind consolidarea stabilității bancare și întărirea securității financiare a țării.

## Economia

Creșterea economică în 2014 a pierdut din viteză, iar în 2015 în general ar putea deveni negativă. Consumatorii au devenit mai precauți cu economiile lor, exportatorii suferă din cauza problemelor economice cu care se confruntă principalii parteneri comerciali ai Moldovei, iar riscurile din sectorul financiar planează amenințător asupra stabilității și integrității bugetului public. Deși indicatorii socioeconomiici principali – șomajul, ocuparea, incidența sărăciei – deocamdată nu s-au înrăutățit, înăsprirea condițiilor economice și a austerității bugetare va duce inevitabil și la pierderea unor progrese obținute în ultimii ani în domeniul ocupării și reducerii sărăciei. Modalitatea în care a fost garantată și finanțată din bugetul de stat salvarea celor trei bănci comerciale va rezulta inevitabil în creșterea datoriei publice și în reducerea volumului de resurse financiare disponibile pentru alocarea ajutorului social. Alături de aceasta, există și riscul unei gestionări improprie a impactului

public pe care ar putea să-l aibă lichidarea celor trei bănci comerciale problematice. Finalmente, nu este exclus că în contextul înăsprii climatului de încredere între cele două maluri ale Nistrului liderii de la Tiraspol să amenințe sau chiar să utilizeze pârgurile energetice pentru a exercita presiuni asupra autorităților constituționale ale țării. Pentru a preveni materializarea riscurilor la adresa securității economice a țării este necesară finalizarea proiectelor de interconexiune a sistemului energetic moldovenesc la cel românesc, atât pe filiera transportării gazelor naturale, cât și pe cea a electricității. De asemenea, este necesar de prevenit situația în care reunificarea țării să fie condiționată de actorii internaționali de recunoașterea de către Moldova a datoriilor energetice ale regiunii în calitate de datorie de stat a țării. Pentru a reduce vulnerabilitatea în fața secetelor – principalul risc când este vorba de cele climaterice – este necesară revizuirea politicii de subvenționare în agricultură și asigurarea instruirii adecvate a fermierilor în domeniul irigațiilor. Recunoscând că încrederea publică față de instituțiile de stat este de mult în zona negativă urmare a delapidărilor comise în sectorul financiar în ultimii 4-5 ani, reabilitarea încrederii va fi posibilă numai după o evaluare independentă a felului în care diferite organe de control și reglementare și-au exercitat mandatele și vor urma „concluziile organizatorice” de rigoare. Finalmente, este necesară clarificarea și transparentizarea relațiilor de proprietate, atât în sectorul financiar, cât și în cel energetic, pentru a preveni noi surprize în viitor.

## **Piața muncii și protecția socială**

În ultimul an riscurile politice și economice pentru Republica Moldova, din perspectiva factorilor de migrație de forță de muncă către Federația Rusă, au crescut semnificativ. Situația respectivă s-a creat nu doar din cauza înrăutățirii relațiilor bilaterale, ca rezultat al semnării Acordului de Asociere în 2013 de către Republica Moldova, dar și din cauza înrăutățirii situației economice în Rusia, cauzată de scăderea prețurilor la petrol. De asemenea, riscurile economice au început să prevaleze asupra celor politice pentru modelul actual de migrație a forței de muncă din Moldova către această țară, din cauza transformării crizei actuale din una ciclică în una structurală. În lumina acestor evoluții, avantajele de migrație pe care Republica Moldova le-a obținut în ultimii ani s-au transformat în riscuri care pot afecta negativ sistemul macrofinanciar al țării noastre. Așadar, pentru a diminua consecințele unui șoc de scădere de remitențe și ale unei eventuale reîntoarceri a emigranților, precum și de a evita pe viitor astfel de scenarii, este imperativ de diversificat fluxurile de emigrație în plan geografic, de valorificat mai complex remitențele și de amplificat eforturile de reintegrare a emigranților.

## **Capitalul uman**

Sectorul educației este lider în reformele promovate și implementate pe parcursul ultimilor ani. În același timp, reformele se derulează cu ritmuri diferite la toate nivelele de învățământ, ceea ce generează noi provocări. Astfel, exigențele mai ridicate pentru elevii liceelor la absolvire, fără îmbunătățirea semnificativă a calității învățământului vocațional, au condus la creșterea numărului persoanelor fără o specializare. De fapt, problemele din învățământul profesional sunt cele mai stringente, și acestora li s-a acordat o atenție deosebită în anul 2014 prin elaborarea conceptului de învățământ dual, platformei de dialog social în învățământul profesional tehnic, metodologiei pentru elaborarea cadrului național al calificărilor pentru învățământul profesional și a câtorva standarde ocupaționale. Totuși implementarea foarte lentă a celor mai importante măsuri este un impediment important în înlăturarea problemelor existente. Pe de altă parte dezechilibrul dintre cererea și oferta forței de muncă și calitatea joasă a studiilor universitare și profesionale a determinat creșterea numărului persoanelor cu studii mai avansate decât ocupația deținută.

Contextul actual, și anume ZLSAC cu UE, oferă anumite oportunități Republicii Moldovei, valorificarea cărora depinde de capitalul uman al țării. Însă sistemul de învățământ – în special învățământul profesional – nu este suficient de pregătit și flexibil să ofere specialiști calificați și să răspundă rapid noilor necesități ale pieței. Pe de altă parte, nici sectorul privat nu este capabil să mențină capitalul uman cel mai valoros, care caută oportunități în afara țării, la locuri de muncă mai bine plătite. Astfel, principala provocare pe termen mediu

este de a contribui la creșterea competitivității capitalului uman prin intervenții în două direcții: creșterea calității învățământului și asigurarea condițiilor necesare pentru ca companiile să devină profitabile și să poată plăti salarii competitive, dar și să contribuie la instruirea pe parcursul vieții a angajaților. În același timp, principalele riscuri țin de acutizarea intenției de emigrare a persoanelor cu calificări înalte, dar și plecarea unor funcționari publici talentați și cu experiența necesară de la instituțiile publice de resort, ce va constitui un impediment în implementarea reformelor lansate sau asumate de către Guvern. Pe de altă parte, s-a intensificat și reîntoarcerea migrantilor, preponderent din Rusia, în cea mai mare parte necalificați, sau cu calificări care nu sunt cerute sau recunoscute pe piața muncii din Republica Moldova.

## Mediul și eficiența energetică

Proiecțiile privind evoluția climei în viitor pentru regiunea Europei de Est arată o intensificare a schimbărilor climatice, caracterizată, în special, prin creșterea temperaturii. În acest context, impactul transformărilor climatice va deveni mai acut, iar modificarea temperaturii și a precipitațiilor va afecta mai mult activitatea socioeconomică. Republica Moldova este o țară extrem de vulnerabilă la variabilitatea climei, iar modificări climatice mai intense ar putea constrânge dezvoltarea țării. Acest fapt este cauzat, în particular, de importanța socioeconomică a agriculturii. Astfel, peste jumătate din populația țării locuiește în zonele rurale și circa o treime din forța de muncă este angajată în agricultură. Pe de altă parte, componentele care ar putea asigura o anumită reziliență la schimbarea climei, cum ar fi resursele acvatice și cele forestiere, sunt într-o stare precară. Nu în ultimul rând, trebuie menționat că Republica Moldova este o țară săracă, cu cel mai redus nivel al PIB-ului per capita din Europa, iar acest fapt face și mai dificilă adaptarea la schimbările climatice. Dacă riscurile asociate schimbărilor climatice sunt prevăzute că s-ar putea produce într-un orizont mai îndepărtat de timp, în cazul securității energetice există pericole curente. Republica Moldova importă o mare parte din resursele sale energetice, iar destabilizarea situației din regiune reprezintă riscuri pentru sectorul energetic autohton. Rusia este principalul furnizor de gaz pentru Republica Moldova, iar Ucraina este statul pe teritoriul căruia este tranzitat gazul rusesc și care, la fel, ne oferă electricitate. Din cauza degradării relațiilor dintre Rusia și Ucraina furnizarea energiei în Republica Moldova este periclitată. Deși e mai puțin probabil, însă în contextul relațiilor nu prea prietenoase dintre Tiraspol și Chișinău este posibilă blocarea livrărilor de energie electrică de pe malul stâng pe malul drept al Republicii Moldova. Totodată, deprecierea puternică a MDL va cauza majorarea semnificativă a tarifelor la energie. Această majorare va avea, în mod special, implicații sociale nefaste și va accentua nivelul sărăciei energetice. Va fi exercitată o presiune financiară colosală asupra persoanelor cu venituri mici și în final ar putea scădea semnificativ accesul populației la energie. În acest context, „dosarul energetic”, va fi greu de ignorat, iar autoritățile de la Chișinău ar trebui să înceapă desfacerea acestui ghem de probleme.

## Politica internă și externă: avântul european pe exterior, mîmarea reformelor pe interior

Perioada analizată s-a remarcat prin schimbări semnificative pe scena politică, caracterizate prin diminuarea ponderii forțelor proeuropene și consolidarea pozițiilor partidelor proruse și a vectorului proeuroasiatic în spațiul public și politic. Lipsa unei voințe politice robuste, coruperea instituțiilor sau „capturarea” acestora de către diverse interese obscure, precum și incertitudinile legate de stabilitatea politică și durabilitatea integrării europene, au creat o ambianță neprietenoasă pentru realizarea reformelor (sectorul justiției, combaterea corupției etc.). Astfel, a fost subminată grav agenda integrării europene, fiind intensificate efectele negative ale acțiunilor destabilizatoare ale Rusiei în regiune, vizibile în cazul Ucrainei. Aceasta a amplificat riscurile la adresa securității instituțiilor democratice și a securității naționale în ceea ce privește: (i) răspândirea unor focare de instabilitate la nivel național; (ii) declanșarea crizei politice din cauza eventualei nelegeri a președintelui în 2016; (iii) falimentarea vectorului european; (iv) degradarea situației din Ucraina. Pentru a anticipa și/sau minimiza impactul riscurilor menționate sunt recomandate o serie de măsuri, precum: (a) democratizarea partidelor politice; (b) consolidarea instituțiilor democratice; (c) consolidarea vectorului european și contracararea propagandei rusești; (d) dezvoltarea unui dialog strategic cu Ucraina.



# Riscurile din sectorul bancar și implicațiile asupra securității economice a țării

PE PARCURSUL ANULUI 2014 ȘI ÎNCEPUTUL ANULUI 2015, SISTEMUL BANCAR MOLDOVENESC A FOST BULVERSAT DE O SERIE DE FRAUDE BANCARE DE PROPOȚII ISTORICE, CARE RISCĂ SĂ SUBMINEZE NU DOAR PERSPECTIVELE ECONOMICE, CI ȘI CELE DE INTEGRARE EUROPEANĂ A ȚĂRII. FAPTUL CĂ TIMP DE CIRCA 1,5 ANI, 3 BĂNCI DE IMPORTANȚĂ SISTEMICĂ AU COMIS O FRAUDĂ DE CIRCA 13,3 MILIARDE LEI SAU 950 MILIOANE USD (12% DIN PIB) ESTE UN ADEVĂRAT EȘEC ÎN ACTIVITATEA DE REGLEMENTARE A BNM. ACESTE EVENIMENTE AU FOST ȘI O AMENINȚARE DIRECTĂ LA ADRESA SECURITĂȚII ECONOMICE ȘI SOCIALE A STATULUI, AVÂND ÎN VEDERE IMPACTUL BUGETAR ȘI MACROFINANCIAR AL CRIZEI RESPECTIVE. ÎN ACEST CONTEXT, ESTE IMPORTANT SĂ ÎNȚELEM CARE AU FOST LACUNELE LEGISLATIVE ȘI VULNERABILITĂȚILE INSTITUȚIONALE CARE AU PERMIS DECAPITALIZAREA BĂNCILOR RESPECTIVE ȘI CE URMEAZĂ DE FĂCUT PENTRU A TRANSFORMA SISTEMUL BANCAR DIN AMENINȚARE ÎN OPORTUNITATE PENTRU SECURITATEA ȘI DEZVOLTAREA ECONOMICĂ.

## Analiza principalelor tendințe și evoluții

Anul 2014 va intra pentru totdeauna în istoria bancară a Republicii Moldova: în noiembrie, 3 bănci (Banca de Economii – BEM, Banca Socială – BS și Unibank – UB) care reprezintă peste o treime din întregul sistem bancar al țării, au ajuns în prag de faliment, iar BNM a instituit un regim de administrare specială asupra acestora. Este important de menționat că la originea acestei crize nu au stat factori externi sau de ordin macroeconomic: în perioada 2013-2014, economia moldovenească a crescut cu 9,2% și, respectiv, cu 4,6%, iar situația la restul băncilor nu s-a schimbat esențial, iar la unii indicatori chiar s-a îmbunătățit.

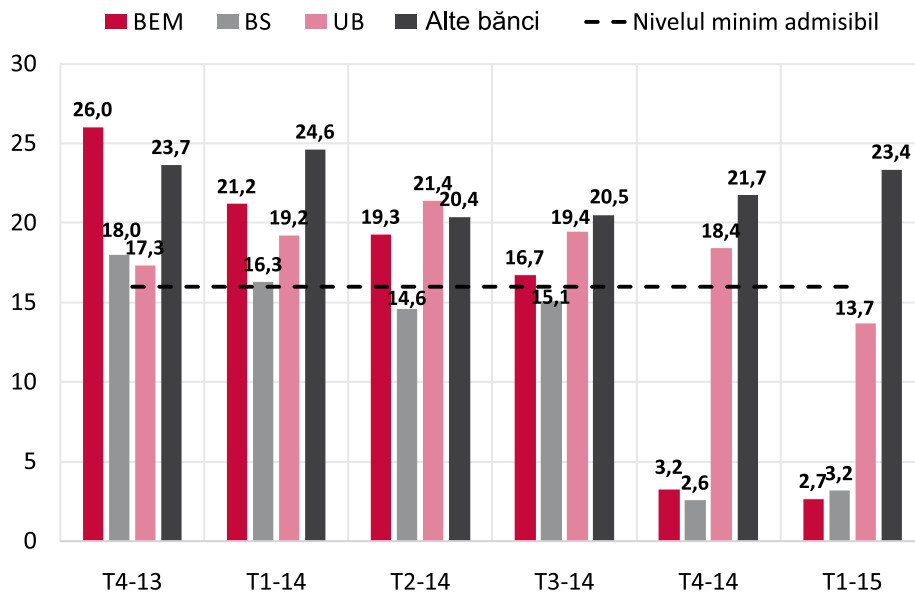
Faptul că criza de la cele 3 bănci nu a avut origini sau repercusiuni sistemice este relevată de faptul că, începând cu a doua jumătate a anului 2014, nivelul de capitalizare a sistemului bancar cu excepția BEM, BS și UB, măsurat prin indicii suficienței capitalului ponderat la risc<sup>2</sup>, a început să crească (figura 1). Totodată, calitatea portofoliului de credite, măsurată prin ponderea creditelor neperformante în total credite, s-a îmbunătățit (figura 2).

Mai curând, situația critică de la cele 3 bănci a fost cauzată de o serie de fraude care au avut drept scop final decapitalizarea băncilor prin acordarea de credite în proporții deosebit de mari, cu implicarea unor firme off-shore, firme locale, bănci străine și, cel mai probabil, cu sprijinul unor reprezentanți din instituțiile

<sup>2</sup> Raportul dintre Capitalul Normativ Total al băncii și volumul activelor expuse la risc.

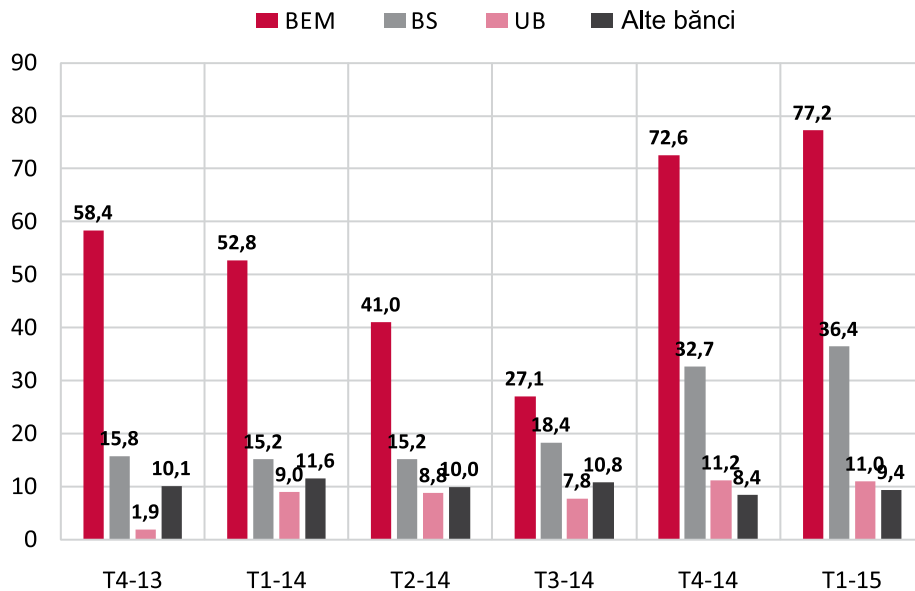
de stat. În esență, ingineriile financiare care au adus BEM, BS și UB în prag de faliment au constat în majorarea artificială a indicilor de lichiditate prin intermediul depunerilor interbancare și mascarea creditelor neperformante, prin cesionarea acestora unor companii off-shore. Scopul final a fost de a majora artificial capacitățile de creditare ale celor 3 bănci și a emite unele volume imense de credite unui grup de companii afiliate. Astfel, în urma unui efort concertat din partea acționarilor, beneficiarilor de credite, unor companii off-shore și a unor bănci din Rusia și Lituania, volumul de credite acordate de BEM, BS și UB la finalul anului 2014 a constituit circa 13,4 miliarde lei (~950 milioane USD). Această cifră coroborează creditele de urgență acordate de BNM celor 3 bănci pentru a evita intrarea acestora în incapacitate de plată (~ 10-15 miliarde lei).

FIGURA 1. Suficiența capitalului ponderat la risc (min. 16%), %



Sursa: BNM

FIGURA 2. Ponderea creditelor neperformante în total credite, %



Procesul de delapidare a fondurilor de la BEM, BS și UB a avut la bază 5 factori fundamentali, care sunt descriși în continuare:

- 1. Administrarea defectuoasă de la BEM de până la criză.** Criza de la cele 3 bănci are la bază problemele mai vechi de la BEM, dar care s-au acutizat după o serie de evenimente începând cu anul 2009. În particular, poziția financiară a BEM a fost subminată de preluarea activelor și obligațiilor de plată ale Investprivatbank (banca ce a dat faliment în 2009) și a intensificării creditării imprudente începând cu 2010<sup>3</sup>. Situația s-a agravat și mai mult odată cu conflictele dintre acționari și preluările ostile ale acțiunilor de la BEM din 16 mai - 9 august 2011<sup>4</sup> și primăvara anului 2012<sup>5</sup>, în urma cărora un pachet important de acțiuni a ajuns în proprietatea unor firme din zone off-shore care apoi au fost transferate unor companii din Federația Rusă. Ulterior, situația critică de la BEM a servit motivul principal al cedării pachetului majoritar al statului către investitori din Federația Rusă, cu reputație la fel de dubioasă. La scurt timp, unii acționari ai BEM au utilizat acțiunile deținute la această bancă pentru a garanta creditele obținute de către alte companii de la BS.
- 2. Schimbări obscure în structura acționariatelor BEM, BS și UB.** Pista necesară pentru comiterea fraudelor bancare a servit restructurările și fragmentarea acționariatului de la cele 3 bănci de la mijlocul anului 2013. Cote importante de acțiuni au fost achiziționate de o multitudine de companii cu reputație dubioasă și persoane fizice, iar pentru a se eschiva de la obținerea permisiunii BNM, acestea au achiziționat cote mai mici de 5%. Mai mult decât atât, majoritatea achizițiilor noilor acționari au fost făcute în bază de împrumuturi obținute de la companii off-shore, fapt ce a permis mascarea beneficiarilor efectivi ai acțiunilor.
- 3. Încălcarea principiilor de bază de guvernare corporativă la BEM, BS și UB.** Aparent, noii acționari au activat concertat, determinând managementul băncilor să acorde volume importante de credite unui șir de companii afiliate unor acționari, încălcând toate normele prudențiale posibile.
- 4. Ingineriile financiare și sporirea artificială a capacității de creditare a BEM, BS și UB.** Volumele imense de credite acordate în mod fraudulos au avut la bază o serie de inginerii financiare care au urmărit cel puțin 2 scopuri: (i) majorarea capacităților de creditare, prin intermediul depozitelor interbancare cu participarea unor bănci locale și din Federația Rusă; (ii) mascarea golurilor de lichiditate, a nivelurilor de expunere și a creditelor neperformante, prin cesionarea creditelor neperformante companiilor off-shore contra infuziilor noi de lichidități care ulterior se transformau în noi credite sau depozite interbancare.
- 5. Reacția întârziată și insuficientă din partea BNM și a altor instituții relevante.** Faptul că 3 bănci de importanță sistemică pe parcursul a circa 1,5 ani au fraudat sistemul bancar cu circa 13,3 miliarde lei, fără anumite constrângeri esențiale, denotă eșecul BNM în ceea ce ține de reglementarea și supravegherea sistemului bancar. Deși BNM intuia sau chiar cunoștea despre tranzacțiile dubioase din cadrul celor 3 bănci, aceasta a acționat tardiv și insuficient pentru a contracara delapidările. În esență, aceasta s-a limitat la emiterea avertismentelor BEM, BS și UB, la atenționarea Guvernului și Comitetului Național de Stabilitate Financiară și la anumite ajustări legislative pe parcursul anilor 2013-2014, care însă nu au reușit să contracareze fraudele bancare. Totodată, având în vedere

<sup>3</sup> Un raport al Curții de Conturi de la începutul anului 2011 atenționa că acordarea atenției reduse studierii situației financiare a beneficiarilor de credite și atitudinea iresponsabilă față de evaluarea, verificarea și menținerea gajurilor erau aspecte caracteristice activității de creditare în cadrul BEM (sursa: „Epopeea Băncii de Economii sau cum au prăbușit gigantul”, Expert-Grup, 2014).

<sup>4</sup> În baza deciziilor emise de judecătoria Căușeni, o parte din acțiunile BEM au fost transmise companiei „Rietel Limited”, înregistrată în Noua Zeelandă. Ulterior, Rietel Limited a transmis cea mai mare parte a acțiunilor către „Lectom LTD”, companie înregistrată în Marea Britanie (sursa: „Epopeea Băncii de Economii sau cum au prăbușit gigantul”, Expert-Grup, 2014).

<sup>5</sup> În baza deciziilor judecătorești, cele 18,54% din acțiuni deținute de Rietel Limited și Lectom LTD au fost transferate în cote egale către patru companii din Rusia (sursa: „Epopeea Băncii de Economii sau cum au prăbușit gigantul”, Expert-Grup, 2014).

magnitudinea delapidărilor, BNM nu a utilizat întregul instrumentar prevăzut de legislație pentru a asigura stabilitatea sistemului bancar. Spre exemplu, Legea cu privire la instituțiile financiare (articolul 38), pe lângă emiterea de avertismente, permite BNM să aplice amenzi băncilor, să limiteze sau să suspende activitatea băncilor, sau chiar să retragă licența de activitate dacă se constată că banca a încălcat legislația, s-a angajat în acțiuni riscante și dubioase care afectează interesele și a comis alte încălcări. În plus, articolul 15 al aceleiași legi permite BNM să blocheze activitatea acționarilor (indiferent de cota acestora în capitalul social) dacă se depistează că aceștia acționează concertat – fapt evident în cazul fraudelor de la cele 3 bănci. Însă, din motive de neînțeles, BNM nu a utilizat instrumentarul de care dispune și a instituit regimul de administrare specială la BEM, BS și UB abia la final de noiembrie 2014, după comiterea fraudelor bancare.

## Implicații mai largi și riscuri

În condițiile în care circa 12% din PIB dispar din sistemul bancar, iar 3 bănci a căror active însumează circa 35% din activele întregului sistem bancar, riscurile pentru situația macroeconomică și pentru starea întregii țări sunt evidente.

- **Riscul din partea datoriei de stat și, implicit, riscul de țară.** Pentru a evita un eventual faliment, BNM, în noiembrie 2014, a acordat BEM, BS și UB credite de urgență în valoare de circa 9,6 miliarde lei sub garanția Guvernului. Acestea constituie circa 9% din PIB-ul țării sau 34% din veniturile bugetului de stat din 2014. În situația în care cele 3 bănci nu vor fi capabile să returneze banii respectivi (probabilitatea este destul de înaltă din cauza situației financiare deplorabile), garanțiile se vor transforma în datorie de stat. Aceasta va majora substanțial nivelul de îndatorare a Guvernului: ponderea datoriei de stat în PIB ar putea crește de la 32% în 2014 la 48% în 2015 și 51% în 2016<sup>6</sup>. Pe fundalul deficitului bugetar, al deficitului de cont curent, al nivelului redus al activelor oficiale de rezervă și al riscurilor pentru moneda națională, creșterea îndatorării alimentează riscul de țară.
- **Riscul unui șoc fiscal de durată.** Potrivit estimărilor, șocul fiscal eventual va dura în timp, iar revenirea la parametri actuali ai deficitului și ai ponderii datoriei publice în PIB va avea loc timp de circa 10 ani. Aceasta va avea un impact triplu asupra economiei: (i) creșterea esențială a cheltuielilor bugetare pentru deservirea datoriei de stat; (ii) efecte adverse asupra creditării sectorului real în urma creșterii concurenței dintre Guvern și sector privat pentru resursele creditare ale băncilor comerciale; (iii) creșterea presiunii fiscale și reducerea investițiilor publice din anii următori.
- **Ajustările cadrului regulator nu sunt suficiente pentru a contracara fraude similare și pe viitor.** Spre exemplu, instanțele judecătorești pot să emită în continuare decizii care pot afecta guvernanta corporativă la bănci și interesele deponenților, deciziile BNM pot fi suspendate prin decizii de judecată, verificarea calității acționarilor se face în continuare doar pentru cei care dețin pachete de acțiuni ce depășesc 5% din capitalul social, acțiunile băncilor comerciale pot fi gajate în continuare sau procurate din contul împrumuturilor oferite de companii off-shore, iar noțiunea de activitate concertată rămâne destul de vag definită de cadrul normativ. Acestea sunt principalele lacune legislative și instituționale care continuă să alimenteze riscul unor fraude bancare și respectiv creează riscuri pentru securitatea economică a țării.
- **Riscul deprecierei monedei naționale și efectele inflaționiste.** Perioada de după instituirea administrării speciale în cadrul BEM, BS și UB a coincis cu deprecierea rapidă a monedei naționale: din noiembrie 2014 până în mai 2015, leul moldovenesc a pierdut circa 17% din valoare. În aceeași perioadă, activele oficiale s-au redus cu circa o treime sau cu 875 milioane USD. O posibilă cauză ține de faptul că creditele acordate în mod fraudulos au fost convertite în valută străină, stimulând

cererea exagerată pentru valută. Pe lângă deprecierea care deja a avut loc, persistă riscuri de depreciere și în viitorul apropiat, deoarece activele oficiale de rezervă au atins nivelul minim admisibil (circa 3 luni de importuri consecutive), fapt ce limitează spațiul de manevră al BNM în cazul unor șocuri adiționale asupra monedei naționale. În plus, deprecierea monedei naționale a creat deja importante costuri sociale din cauza presiunilor inflaționiste: nivelul inflației urmează să depășească nivelul țintit de BNM și să atingă nivelul de 9-11% în 2015. Costurile respective sunt amplificate de recesiunea anticipată în același an, dar și de politica monetară restrictivă cauzată de presiunile inflaționiste.

## Recomandări de politici

Recomandările imediate de politici vizează soluționarea crizei de la cele trei bănci și eliminarea lacunelor legislative și a vulnerabilităților instituționale care au permis degradarea situației de la BEM, BS și UB pentru a preveni practici similare pe viitor:

- **Opțiunea de politici în adresa BEM, BS și UB trebuie să respecte trei principii fundamentale (3 R): (i) Recuperarea tuturor depozitelor persoanelor fizice și juridice; (ii) Responsabilitatea persoanelor și instituțiilor implicate direct sau indirect în fraudele comise; (iii) Reforma sistemului de supraveghere și reglementare bancară.** Primul principiu sugerează faptul că, indiferent de opțiunea de politici aleasă, toți deponenții trebuie să aibă posibilitatea să-și recupereze deplin depunerile făcute la BEM, BS și UB. Această condiție este crucială pentru prevenirea panicii care ar putea transmite crize de la cele 3 bănci la nivelul întregului sistem bancar. Al doilea principiu sugerează faptul că toate persoanele cu putere de decizie care au fost implicate în tranzacțiile frauduloase sau nu au reacționat intenționat pentru a preveni acestea trebuie să poartă responsabilitate deplină conform Codului Penal. La fel, conform acestui principiu, costurile financiare asociate soluționării problemei celor 3 bănci trebuie să fie suportate de către banca centrală – principala instituție responsabilă de supravegherea și reglementarea eficientă a sistemului bancar și care ar fi putut reacționa mai prompt și decisiv pentru a preveni fraudele comise. Al treilea principiu accentuează necesitatea unei reforme ample a reglementării și supravegherii bancare, pentru a elimina lacunele legislative și instituționale, pentru a preveni crize similare în viitor (măsuri discutate în punctele următoare). Per ansamblu, cele 3 bănci aflate în dificultate trebuie lichiditate, cu respectarea principiului „3-R”: 1. Toate depozitele trebuie recuperate; 2. Persoanele și instituțiile relevante trebuie să poartă răspundere penală și financiară deplină, fără a atinge buzunarele contribuabililor; 3. Reforma sistemului de reglementare și supraveghere bancară trebuie începută imediat.
- **Consolidarea independenței și responsabilității BNM.** Independența BNM poate fi fortificată prin eliminarea posibilității de suspendare a deciziilor BNM care țin de reglementarea sectorului bancar de către orice instanță de judecată. Un exemplu relevant a fost suspendarea în perioada 10 februarie 2014 - 1 decembrie 2014 a Hotărârii Consiliului de administrație al BNM conform căreia băncile erau limitate la o expunere de maxim 15% de la CNT. Aceasta a permis BEM, UB și BS să manipuleze cu indicatorii de lichiditate și capital în perioada respectivă. În plus, este necesar de eliminat avizarea din partea Ministerului Justiției a hotărârilor BNM, fapt ce contravine bunelor practici în domeniul independenței băncilor centrale. Consiliul de administrație al BNM trebuie filtrat de orice interferență politică, iar membrii acestuia trebuie să nu aibă afilieri politice directe sau indirecte. Consolidarea independenței BNM trebuie să aibă loc în paralel cu fortificarea responsabilității acesteia. În particular, este necesar de stabilit un mecanism de evaluare a performanțelor BNM de către o contra-parte externă. Aceasta va asigura responsabilizarea și va permite o evaluare independentă a instituției, în special în condiții de crize similare cu cea de la BEM, BS și UB.



- **Eliminarea tuturor „portitelor” prin care companiile off-shore interacționează cu băncile comerciale.** În acest sens, este necesar de interzis achiziționarea acțiunilor băncilor comerciale în baza împrumuturilor de la companii off-shore, gajarea acțiunilor deținute la bănci, deținerea de acțiuni la băncile comerciale de către companii off-shore, cesionarea portofoliilor de credite companiilor off-shore sau creditarea companiilor off-shore. Legislația permisivă la aceste capitole în paralel cu reglementarea imprudentă din partea BNM au fost factorii fundamentali care au permis fraudarea BEM, BS și UB, iar aplicarea acestor restricții va preveni situații similare pe viitor.
- **Stabilirea unor criterii mai clare pentru determinarea activității concertate.** Legislația trebuie să fie mai specifică la capitolul determinării activităților concertate pentru a permite BNM să intervină mai prompt la blocarea eventualelor fraude bancare. În plus, și BNM trebuie să-și fortifice capacitățile de investigație în vederea depistării unor asemenea practici, fapt ce i-ar permite exercitarea întregului instrumentar prevăzut de legislație pentru a preveni eventuale crize și delapidări bancare.
- **Asigurarea independenței profesionale și protecției personale a funcționarilor din cadrul BNM.** Pentru a asigura o reglementare bancară eficientă, nu este suficient doar de întărit capacitățile și independența BNM, dar și de asigurat imunitatea celor care sunt responsabili de prevenirea și contracararea fraudelor bancare, care de regulă sunt în proporții deosebit de mari. Pasivitatea relativă a BNM din 2013-2014 a fost cauzată inclusiv de faptul că angajații responsabili de actul regulator nu beneficiază de suficientă protecție personală și independență profesională. În paralel cu aceasta, este necesar de sporit nivelul de răspundere personală a funcționarilor autorității de reglementare, pentru a eficientiza actul de reglementare de la toate nivelurile ale BNM.
- **Definirea unei viziuni integrate privind consolidarea stabilității bancare și fortificarea securității financiare a țării.** Aceasta implică eficientizarea comunicării și schimbului operativ de informații dintre BNM, CNPF, Ministerul Finanțelor, Comitetul pentru Stabilitate Financiară și Consiliul Suprem de Securitate pe marginea situației din sistemul bancar și cele 3 bănci în particular. Toate instituțiile vizate trebuie să adopte un plan unic de măsuri menite să identifice soluția optimală privind criza de la BEM, BS și UB, precum și să fortifice securitatea financiară a țării. Pe lângă eliminarea lacunelor legale și instituționale, menționate mai sus, fortificarea securității financiare mai implică:
  - consolidarea nivelului rezervelor valutare ale țării;
  - eliminarea barierelor de intrare pe piața bancară a băncilor străine;
  - dezvoltarea pieței financiare nebancale;
  - majorarea plafonului de garantare a depozitelor bancare;
  - încurajarea prin intermediul politicii fiscale a plasamentelor pe termen lung în bănci;
  - majorarea sancțiunilor pentru administrare bancară frauduloasă și activitate concertată; în plus, sancțiunile trebuie să vizeze și managerii de mijloc și funcționarii direct implicați în fraudele bancare;
  - reglementarea mai strictă a expunerilor băncilor față de companiile afiliate.



# Economia

CAPITOLUL DAT ÎNCEPE PRIN EVALUAREA SITUAȚIEI SOCIAL-ECONOMICE CURENTE DIN MOLDOVA ȘI IDENTIFICAREA CELOR MAI IMPORTANTE TENDINȚE. DESCHIZÂND TEMATICA RAPORTULUI, CAPITOLUL CONTINUĂ PRIN ANALIZAREA ASPECTELOR RELEVANTE DE SECURITATE ECONOMICĂ. LA FINALUL CAPITOLULUI SUNT PREZENTATE PRINCIPALELE RECOMANDĂRI MENITE SĂ CONSOLIDEZE SECURITATEA ECONOMICĂ A POPULAȚIEI, FIRMELOR ȘI STATULUI.

## Situația economică curentă: aspectele esențiale

Contrar așteptărilor majorității experților, a organizațiilor internaționale, precum și în ciuda unei baze de comparație foarte înalte un an mai devreme, în 2014 economia moldovenească a realizat o creștere impresionantă de 4,6% (Tabelul 1). Creșterea s-a datorat în cea mai mare parte evoluțiilor bune din sectorul producerii bunurilor, în timp ce serviciile și construcțiile au fost mai anemice. În mod cert, sectorul agricol a surprins observatorii economici, avansând cu 8,2%, și aceasta după creșterea de recuperare de circa 38% realizată în 2013. De partea cererii, creșterea cu 2,9% a consumului final este una semnificativă, deși mai slabă decât în 2013, atestând că consumatorii devin mai precauți cu portmoneele. Formarea brută de capital fix, adăugând 10%, ar putea fi considerată o creștere cu adevărat remarcabilă numai dacă nu ar fi fost determinată aproape integral de investițiile de capital public și aproape deloc de cele private. Austeritatea care planează amenințător asupra bugetului public în 2015-2016 (și poate chiar și mai departe) va subția, astfel, și bruma de investiții care mai sunt făcute în infrastructură. Coroborate, actualele condiții interne pentru creșterea economică sunt cele mai proaste de după criza din 2009 și ar putea să rezulte în 2015 într-o recesiune economică veritabilă.

Mai ales că și condițiile pe piețele externe sunt foarte vitrege: războiul din Ucraina, sancțiunile comerciale ruse impuse exportatorilor moldoveni, agravarea situației în economia rusă și absența unor semne de relansare economică durabilă în Europa – toate acestea au făcut ca exporturile să crească în 2014 cu numai 1%, iar în primul trimestru al lui 2015 – să scadă cu 15%. Exporturile moldovenești pe principalele piețe sunt în cădere liberă: Italia – minus 25%, Federația Rusă – minus 50%, Ucraina – minus 70%. Comprimarea cu un sfert a volumului remitențelor este o altă reflecție a înrăutățirii situației în economia regională, doar că, judecând după ritmurile inegale de scădere a remitențelor – minus 34% pentru cele din Rusia comparativ cu -11% pentru cele din Italia – în Est situația emigranților moldoveni pare a fi mai proastă decât în Vest.

În pofida situației destul de complicate în Europa și Rusia, indicatorii pieței muncii din Republica Moldova nu atestă încă o revenire masivă a emigranților acasă. De fapt, după cum arată și exemplul crizei din 2009 – când numai 10-15% din emigranți au revenit temporar – o revenire în masă a emigranților moldoveni este chiar puțin probabilă, indiferent de condițiile din țările-gazdă. După cum s-a arătat și în ediția RST din 2014, decalajul de venituri dintre Republica Moldova și țările din vecinătatea central și est-europeană este atât de mare, iar viteza de convergență atât de mică, încât o revenire masivă a emigranților în țară este practic exclusă, astfel, piața muncii locale fiind „ferită” de șocuri. Emigranții vor încerca să se adapteze la noile condiții, să se naturalizeze,

să schimbe țara-gazdă – orice – numai să nu revină în Republica Moldova, unde oportunitățile sunt și mai mici. În 2014 rata șomajului a coborât la un nivel de 3,9%, minimul pentru perioada colectării datelor începând cu anul 1999. În pofida faptului că mulți muncitori moldoveni sunt împiedicați de autoritățile migraționale ruse să revină în Federația Rusă, aceștia par să găsească căi mai puțin legale de a reintra în Rusia, și aceasta chiar în pofida înrăutățirii situației în sectorul de construcții de acolo. Rata ocupării a rămas la un nivel foarte redus, sub 40%, deși, ca și în 2013, se atestă o anumită îmbunătățire a pieței muncii în localitățile unde există zone economice libere. Veniturile medii au continuat să crească, iar un asemenea indicator-cheie cum ar fi incidența sărăciei calculată la pragul național de sărăcie, a continuat să scadă, atingând, conform estimărilor noastre un nivel de puțin peste 10%, față de 12,7% în 2013. Datele preliminare pentru 2014 confirmă, o dată în plus, că ajutorul social acordat conform mecanismului de țintire a persoanelor cu venituri mici este un instrument de politici foarte eficient care permite reducerea considerabilă a sărăciei.

Tocmai din această cauză progresele atinse în reducerea sărăciei sunt foarte vulnerabile la eventualele probleme ale bugetului public. Deficitul bugetului de stat anunțat pentru 2015 – estimat la circa 2,8% din PIB – pe lângă faptul că este în creștere față de anii precedenți, acesta nu ține cont de riscurile majore care planează asupra bugetului și datoriei publice din cauza felului în care a fost gestionată situația dificilă din sectorul bancar în 2014-2015 și care a determinat un deficit cvasifiscal enorm, doar că acesta încă nu este reflectat în statistica finanțelor publice. În mod aproape sigur, bugetul de stat pentru anul 2015 va trebui să fie revizuit și depus din nou în Parlament pentru aprobare.

În precedenta ediție a RST atrăgeam atenția asupra faptului că și aparenta îmbunătățire a situației pe piața creditului (scăderea dobânzilor, înlesnirea accesului) din 2013 și prima jumătate a anului 2014 trebuie tratată cu maximă precauție, deoarece situația reală din sectorul bancar era foarte fragilă. Acest lucru este în prezent confirmat de datele statistice. Nivelul de creditare bancară a economiei a scăzut brusc, de la 40,3% din PIB în 2013 la 36,6% în 2014. În 2015, nivelul de restricționare a creditului bancar va fi și mai înalt, după cum atestă și creșterea galopantă a dobânzii, de la 9,8% în noiembrie 2014 la 13,8% în mai 2015. Dobânzile mai înalte vor face creditul bancar și mai puțin accesibil pentru firme și consumatori, ceea ce va eroda și mai mult creșterea economică.

**TABELUL 1. Principali indicatori monitorizați privind economia Republicii Moldova**

	2012	2013	2014
PIB, modificare față de anul precedent, %	-0,7	8,9	4,6
Producția agricolă, modificare față de anul precedent, %	-22,3	38,3	8,2
Producția industrială, modificare față de anul precedent, %	-1,9	6,8	7,3
Volumul serviciilor prestate, modificare față de anul precedent, %	2,7	6,0	3,6
Volumul lucrărilor de construcții, modificare față de anul precedent, %	0,7	5,1	1,0
Consumul gospodăriilor casnice, modificare față de anul precedent, %	1,0	6,5	2,9
Formarea brută de capital fix, modificare față de anul precedent, %	1,8	3,3	10,1
Investiții străine directe, influx net, % din PIB	2,1	2,7	2,6
Exporturi de bunuri și servicii, % din PIB	42,5	43,8	42,1
Importuri de bunuri și servicii, % din PIB	84,5	81,5	79,8
Indicele prețurilor de consum, modificare față de anul precedent, %	4,6	4,6	5,1
Total credit bancar, % din PIB	39,7	40,3	36,6
Rata șomajului, % din populația economic activă	5,6	5,1	3,9
Rata ocupării, % din populația cu vârsta peste 15 ani	38,4	39,3	39,6
Contul curent/PIB, %	-8,8	-6,6	-8,0
Deficit bugetar/PIB, %	-2,1	-1,8	-1,7
Rata medie la creditele bancare, %	13,3	12,3	10,6
Rata medie la depozitele bancare, %	7,6	7,2	5,7

Surse: BNS, BNM, Eurostat și calculele autorilor;

## Evaluarea principalelor amenințări la adresa securității economice a Republicii Moldova

Cu riscul unei simplificări excesive, securitatea economică poate fi definită ca măsura în care cetățenii, firmele și țara în ansamblu sunt protejați în fața unor pierderi economice substanțiale cauzate de volatilitatea veniturilor și / sau de apariția unor necesități de cheltuieli majore neprevăzute (de exemplu, pentru sănătate, înlăturarea consecințelor calamităților naturale și tehnologice etc.)<sup>7</sup>. Lipsa economiilor sau a activelor care ar putea fi utilizate pentru a amortiza impactul șocurilor este cauza imediată a insecurității economice.

Merită să subliniem faptul că riscurile la adresa securității economice sunt în continuă schimbare, iar evaluarea corectă a acestora este imperativă, mai ales în cazul unei țări care nu are foarte multe resurse financiare și umane pentru gestionarea acestor riscuri. De exemplu, problema concentrării excesive a exporturilor moldovenești pe piața rusă, caracteristică pentru mijlocul anilor 1990, este în prezent depășită, structura geografică a comerțului extern înscriindu-se aproape perfect în teoria gravitației comerciale. Astfel, sancțiunile comerciale introduse de Federația Rusă ca răspuns la asocierea Moldovei cu UE au avut un impact economic foarte moderat. Un alt stereotip este că numărul mare de moldoveni care lucrează în Rusia sporește vulnerabilitatea țării la presiunile politice exercitate de Rusia. Din cauza costurilor politice și complicațiilor tehnice, Rusia nu este, de fapt, în stare nici să expulzeze în masă acești muncitori și nici să blocheze transferurile pe care aceștia le fac pentru familiile lor rămase în Republica Moldova.

Analiza evoluțiilor (și involuțiilor) de după independență încoace sugerează că o listă relevantă a vulnerabilităților majore ale economiei moldovenești ar include următoarele:

- Dependența integrală a economiei moldovenești de gazul furnizat din Federația Rusă; această dependență este amplificată de faptul că „robinetul” poate fi ușor închis de Transnistria;
- Dependența majoră a sectorului industrial și casnic de energia electrică furnizată din Transnistria (și, până nu demult, de Ucraina);
- Datoriile enorme acumulate de Transnistria pentru gazul natural livrat din Federația Rusă (care, în anumite scenarii de reintegrare a țării, pot ușor să se transforme din datorie corporativă în datorie de stat);
- Expunerea cvasitotală a sectorului agricol la schimbările climatice asociate cu creșterea frecvenței și intensității fenomenelor meteorologice extreme sau catastrofale (în special, secetele) și insuficiența resurselor de apă proprii și riscurile majore de poluare industrială a râului Nistru până la intrarea acestuia pe teritoriul moldovenesc.

Într-o măsură mai mare sau mai mică, aceste vulnerabilități s-au manifestat de-a lungul timpului și au fost intensificate de slăbiciunile instituționale interne care s-au profilat din plin mai ales după 2010 încoace. Printre aceste slăbiciuni instituționale se numără:

- Corupția generalizată și endemică, însoțită de o scădere a eficienței și echității sociale în prestarea serviciilor publice și de incapacitatea instituțiilor statului de a reacționa la riscurile și la provocările interne și externe;
- Preluarea aproape integrală a controlului de către exponenții unor interese obscure asupra instituțiilor statului, subminând capacitatea Guvernului de a lua decizii care răspund interesului public și cea a instituțiilor de supraveghere, control și regulatorii de a impune respectarea regulilor de joc;

<sup>7</sup> Jacob S. Hacker et al, „The Economic Security Index: A New Measure for Research and Policy Analysis”, Federal Reserve Bank of San Francisco, Working Paper Series, Working Paper 2012-21.

- Opacitatea drepturilor de proprietate în sectorul financiar și predominarea în unele instituții financiare-cheie a capitalului rusesc de proveniență neoficială, cu toate consecințele pe care le-am observat în ultimii ani; în prezent, circa 40% din capitalul băncilor moldovenești se află în proprietatea unor companii rusești direct afiliate centrelor de putere politică de la Moscova, care se pare că au găsit sistemul bancar moldovenesc foarte util pentru a derula operațiuni internaționale de spălare a banilor și pentru a aspira importante resurse financiare;
- Incapacitatea statului de a identifica și taxa în mod eficient și fiscal just veniturile și proprietatea, ceea ce duce la subfinanțarea serviciilor publice, la creșterea inegalităților sociale și la acumularea frustrărilor populației vizavi de avantajele regimului politic democratic;
- Definierea incertă a drepturilor de proprietate în multe sectoare reduce nivelul de bunăstare al cetățenilor și duce la ratarea oportunităților investiționale. De exemplu, în sectorul gazier investițiile efectuate de populație în conductele de furnizare a gazului nu sunt contabilizate în mod adecvat, ceea ce reduce artificial cota care revine Republicii Moldova în capitalul companiei Moldova-Gaz.

## Provocările la adresa securității economice pe termen mediu

Pe termen mediu, există trei riscuri majore care amenință securitatea economică și care ar putea să se materializeze.

- Astfel, garanția care a fost acordată de Guvern pentru salvarea celor trei bănci comerciale în mod aproape sigur va fi transformată în datorie de stat, cu toate consecințele de rigoare pentru riscurile de țară, pentru buget și pentru bunăstarea cetățenilor. Necesitatea de deservire a datoriei respective va spori și mai mult costul capitalului în Republica Moldova.
- O altă zonă de posibil risc este Transnistria. Odată cu anularea formală de către Ucraina a acordurilor sale cu Rusia prin care Kievul permitea militarilor ruși să tranziteze teritoriul său pentru a ajunge în dislocarea pacificatorilor și militarilor ruși din Transnistria, tensiunile dintre Chișinău și Tiraspol (cu Moscova aflată în spate) vor crește inevitabil. Nu este exclus că, în fața riscului pierderii „independenței” liderii de la Tiraspol vor dori să utilizeze instrumentele energetice pentru a-și extinde câmpul de manevră în negocierile cu Chișinăul.
- Gestionarea crizei cauzate de devalizarea celor trei bănci comerciale este o sursă majoră de riscuri la adresa securității economice. Cel mai probabil scenariu de rezolvare a problemei băncilor este lichidarea lor ordonată, deoarece acestea sunt tehnic insolabile. (Naționalizarea Băncii de Economii, după cum a fost propus recent de liderii PLDM și PDM, este o opțiune foarte riscantă, deoarece nu este clar dacă BEM, împovărată de datorii compromise, mai are o valoare economică netă pozitivă și deoarece există riscul că naționalizarea va majora și mai mult datoria de stat). Însă nu este exclus că anumite forțe politice vor dori să utilizeze aceste procese și vor încerca să alimenteze îngrijorările pe care inevitabil le vor avea deponenții celor trei bănci. De asemenea, nu este clar în ce măsură alte bănci comerciale sunt expuse la problemele cu care se confruntă cele trei bănci preluate de BNM în administrație directă.

## Cum trebuie ameliorată securitatea economică?

Principalele recomandări adresate factorilor de decizie pentru a spori nivelul de securitate economică includ următoarele:

- alocarea prioritara a resurselor pentru finalizarea proiectului de racordare energetică între Republica Moldova și România, nu doar pe filiera gazieră, dar, mai ales, pe cea electrică;

- elaborarea unei strategii juridice de nerecunoaștere a datoriei Transnistriei pentru gazul furnizat de Federația Rusă în calitate de datorie de stat a Republicii Moldova;
- adaptarea politicii de subvenționare a producătorilor agricoli la imperativul utilizării cât mai raționale a resurselor de apă și alocarea subvențiilor numai pentru implementarea unor soluții eficiente și economicoase de irigare (de exemplu, prin picurare); subvențiile pentru investițiile de capital trebuie suplimentate cu un program național de instruire a fermierilor în domeniul irigației;
- identificarea unui mecanism de evaluare externă independentă a tuturor organelor de control de stat, autorităților regulatorii și altor instituții publice relevante; în acest sens, oportunitățile de twinning oferite de Acordul de Asociere sunt cele mai promițătoare;
- identificarea și expunerea publică a informației privind proprietarii efectivi ai instituțiilor financiare – nu doar bănci, ci și societăți de asigurări, leasing și de capital – pentru a preveni, astfel, alocarea de credite către părțile afiliate;
- auditul internațional al drepturilor de proprietate în sectoarele critice, începând cu energia.



# Piața muncii și protecția socială

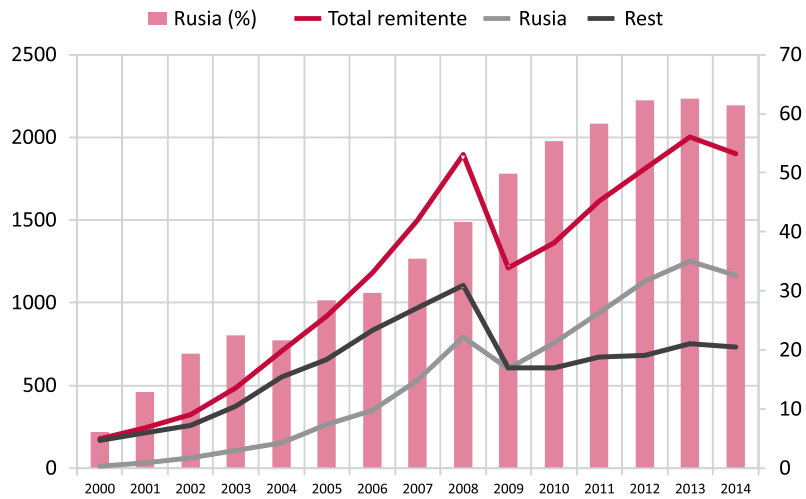
NIVELUL DE TRAI AL POPULAȚIEI ȘI SITUAȚIA DE PE PIAȚA MUNCII, ÎN ULTIMA PERIOADĂ, AU CĂZUT PRADĂ MODELULUI VICIOS AL MIGRAȚIEI FORȚEI DE MUNCĂ ȘI DEPENDENȚEI DE REMITENȚE. ACEST MODEL, EVOLUÂND GRADUAL, A REZULTAT ÎN CONCENTRAREA EXCESIVĂ A EMIGRANȚILOR MOLDOVENI ÎN FEDERAȚIA RUSĂ, ANCORÂND INDIRECT SISTEMUL MACROECONOMIC DIN ȚARA NOASTRĂ ÎN CICLURILE ECONOMICE ALE ACESTEIA. SCĂDEREA PREȚURILOR LA HIDROCARBURI ȘI ÎNCETINIREA RITMURILOR DE CREȘTERE ECONOMICĂ DIN ACEASTĂ ȚARĂ VOR AVEA UN IMPACT NEGATIV PE TERMEN MEDIU ASUPRA VOLUMULUI DE REMITENȚE ȘI, INDIRECT, ASUPRA NIVELULUI DE VENITURI ALE POPULAȚIEI DIN REPUBLICA MOLDOVA.

## Analiza principalelor evoluții și tendințe

Migrația forței de muncă și amplificarea volumului de remitențe au avut mereu un impact pozitiv asupra nivelului de trai al populației, precum și a situației pe piața muncii. Unul dintre principalele neajunsuri, însă ale migrației externe din ultimul deceniu este caracterul extrem de asimetric al fluxurilor de emigranți, prioritate având destinația de migrație spre Federația Rusă. Importanța acestei țări a crescut treptat în ultimii ani, inclusiv în 2014, când ponderea acesteia a crescut la maximul istoric de 68,09% din totalul forței de muncă emigrată din Republica Moldova.

Rezultatul inevitabil al modelului actual de migrație este creșterea dependenței excesive de remitențele din Federația Rusă, fapt ce reprezintă un risc major pentru securitatea economică a țării. Tendințele respective s-au amplificat după criza din 2009, când economia rusească și-a recuperat mai rapid pozițiile în comparație cu UE, datorită restabilirii prețurilor la petrol. Începând cu acest an, ponderea remitențelor din Rusia a întrecut ponderea celor din restul țărilor, crescând cu 10 p.p. pe parcursul ultimilor patru ani până la 62,5% în 2013 (Figura 3). În anul 2014 însă, din cauza decelerării economice din Federația Rusă, remitențele au scăzut cu 5%, iar în 2015 acestea ar putea scădea tocmai cu peste 20%, punând presiuni majore asupra situației economice și sociale din țară.

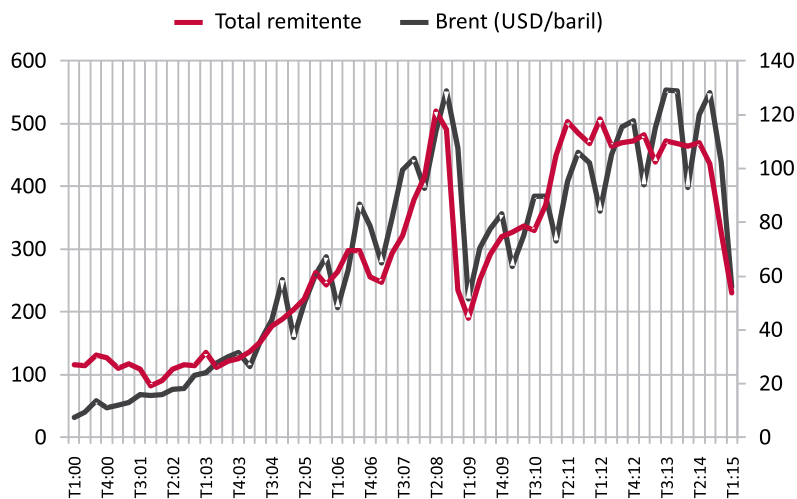
FIGURA 3. Dinamica remitențelor<sup>8</sup> (mil. USD, axa din stânga) și ponderea Federației Ruse în aceste fluxuri (% , axa din dreapta)



Sursa: Calculele autorilor în baza datelor BNM.

Ponderea majoră a remitențelor din Federația Rusă ancorează sistemul macrofinanciar al Republicii Moldova în ciclurile economice ale acestei țări. Faptul respectiv se observă în corelația perfectă dintre dinamica remitențelor și a prețurilor la petrol, care au un impact decisiv asupra performanței economice a Rusiei. Dacă până la criza din 2009 relația respectivă se explica în primul rând prin creșterea economică mondială care a stimulat atât prețurile la petrol, cât și remitențele, atunci începând cu anul 2010 factorii explicativi s-au schimbat în favoarea factorilor specifici economiei rusești (Figura 4).

FIGURA 4. Relația dintre dinamica remitențelor (mil. USD. Axa din stânga) și prețul la petrol (USD/baril, axa din dreapta)



Sursa: BNM, AIE.

<sup>8</sup> Remitențele au fost calculate în baza bilanței de plăți, luând în considerație următoarele componente – compensarea pentru muncă, transferurile personale și transferurile emigranților.

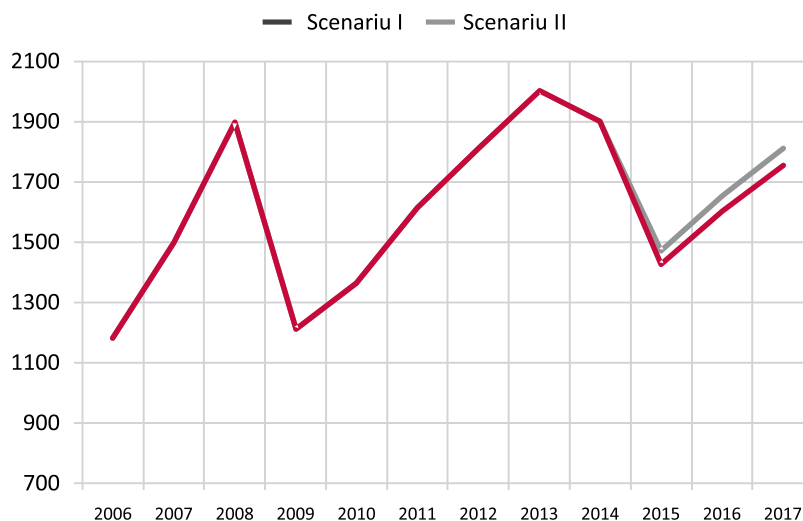


Situația economiei rusești, în ultimii ani, a început să joace un rol decisiv în creșterea interdependenței dintre remitențe și prețurile la petrol. Aceasta se manifestă prin majorarea coeficientului de corelație dintre dinamica remitențelor și a prețului la petrol de la un nivel nesemnificativ (0,09 puncte) pentru perioada 2000-2009 până la o corelație destul de strânsă (0,77 puncte) din perioada 2010-2014. Pentru remitențele din restul țărilor însă, coeficientul de corelație a scăzut de la 0,50 la 0,44 pentru perioadele respective. Astfel, creșterea dependenței de economia rusească, din punctul de vedere al migrației forței de muncă, crește nu doar riscurile de țară pentru Republica Moldova, dar și incertitudinea de pe piețele internaționale de hidrocarburi. Practic, are loc dublarea riscurilor pe termen mediu, deoarece menținerea prețurilor la petrol pe o perioadă mai îndelungată transformă criza actuală din Rusia din una ciclică, în una structurală<sup>9</sup>.

## Implicații mai largi și riscuri

Decelerația recentă a economiei rusești va avea un impact negativ asupra volumului de remitențe pe termen mediu. Astfel, în cazul în care numărul emigranților moldoveni reîntorși acasă va fi nesemnificativ în anul curent, atunci remitențele vor scădea în 2015 cu circa 22,6%, crescând în următorii doi ani în medie cu 12% (Figura 3. Scenariul I). Dacă numărul celor reîntorși va fi aproximativ echivalent cu cel înregistrat în anul 2009, remitențele vor scădea aproximativ cu 25% în 2015, crescând în următorii doi ani aproximativ cu 10% (Figura 3. Scenariul II). Totodată, în ambele scenarii volumul remitențelor către finele anului 2017, dacă nu va avea loc o redistribuire semnificativă a fluxurilor de emigrație în plan geografic, nu va atinge nivelul maxim de remitențe înregistrat în anul 2013, fiind aproximativ cu 10 p.p. mai mic în primul caz și cu 12 p.p. în cel de-al doilea<sup>10</sup>.

FIGURA 5. Dinamica remiterilor în funcție de scenariile de reîntoarcere a emigranților



Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor BNM.

Reducerea volumului de remitențe, pe lângă impactul la nivel macroeconomic, va influența negativ bunăstarea populației. Deoarece ponderea remitențelor constituie în medie 18% din veniturile disponibile ale

<sup>9</sup> World Bank. The Dawn of a New Economic Era? Russia Economic Report Nr. 33, April 2015.

<sup>10</sup> Modelarea dinamicii remiterilor făcută în baza D. Ratha, W. Shaw. South-South Migration and Remittance. Working Paper 102, World Bank, 2007. Prognosele pentru principalii indicatori macroeconomici ale Federației Ruse pentru următorii ani au fost preluate de la FMI.

populației, reducerea acestora cu până la 25% poate duce la scăderea consumului populației cu aproximativ 4,75% din PIB la nivel macroeconomic<sup>11</sup>. În același timp, gravitatea acestui șoc extern crește, dacă luăm în considerație și impactul lui asupra diferitor straturi sociale, preponderent celor cu venituri reduse. Datorită faptului că în structura fluxurilor de emigrație predomină populația din zonele rurale (circa 70%), care are un nivel de venituri cu mult inferior celui urban și la care ponderea remitențelor în veniturile disponibile este de circa 23,5%, față de 12,2% în regiunile urbane, populația respectivă o să fie afectată în primul rând de contractarea remitențelor.

## Recomandări de politici

Pentru a diminua riscurile politice și economice legate de expunerea substanțială față de economia rusească, autoritățile moldovenești trebuie să întreprindă un set de măsuri pentru a micșora importanța acestei destinații pentru migrația forței de muncă:

- pe termen mediu este necesar de diversificat în plan geografic fluxurile de migrație. Un instrument eficient poate fi negocierea acordurilor de migrație a forței de muncă, precum și a celor de protecție socială cu un număr mai larg de state. Astfel, finanțarea de la bugetul de stat a negocierilor acestor acorduri trebuie să devină o prioritate. Necesitatea de modificare a cadrului existent în acest domeniu reiese din faptul că pe parcursul mai multor ani negocierile respective nu au fost finanțate de la bugetul de stat, ci din surse de asistență financiară din partea organizațiilor internaționale<sup>12</sup>.
- eforturile de diversificare a fluxurilor de migrație în plan geografic trebuie să fie însoțite de amplificarea numărului de acorduri bilaterale de protecție socială a lucrătorilor emigranți din Republica Moldova. Prioritatea trebuie să fie dată țărilor în care lucrează deja un număr semnificativ de emigranți, cum sunt Italia, Grecia, Spania și Federația Rusă. Deoarece nu toate aceste țări sunt dispuse la momentul actual să semneze sau să negocieze astfel de acorduri, sunt necesare eforturi de lobbyism din partea statului nostru, cu sprijinul unor companii specializate internaționale, capabile să influențeze procesul de luare a deciziilor în țările respective.
- atragerea economiilor emigranților moldoveni în economia națională. Importanța acestor economii reiese din suma cumulativă, care a fost în anul 2012 cu circa 1,82 ori mai mare decât suma remitențelor. Totodată, neîncrederea în sistemul bancar național a contribuit la faptul că în același an doar circa 44% din suma economiilor erau păstrate în Republica Moldova, 54% din care erau păstrate la domiciliu<sup>13</sup>. Astfel, doar reformarea cadrului de reglementare a sistemului bancar, care poate fi atins prin combaterea corupției în sistemul judiciar și în instituțiile publice de resort, precum și protejarea drepturilor de proprietate a acționarilor de bănci și altor instituții financiare.

<sup>11</sup> D. Saha, R. Giucci. Remittances from Russia: Macroeconomic implications of possible neative shocks. PP/03/2014, GET Moldova.

<sup>12</sup> Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei al Republicii Moldova. Raport de evaluare: programul de dezvoltare strategică, 2012 - 2014.

<sup>13</sup> N. de Zwager, R. Sințov. Inovație în Migrația Circulară. Migrație și Dezvoltare în Moldova. IASCI, Nexus, 2014.

TABELUL 2. **Principalii indicatori monitorizați privind piața muncii și protecția socială**

Indicatorii statistici	2012	2013	2014
Rata de ocupare (%)	38.4	39.3	39.6
<b>Femei</b>	36.5	37.0	37.4
<b>Bărbați</b>	40.6	41.8	42.1
Rata șomajului (%)	5.6	5.1	3.9
<b>Femei</b>	4.3	4.1	3.1
<b>Bărbați</b>	6.8	6.0	4.6
Creșterea salariului nominal (%)	8.89	8.26	10.81
Creșterea migrației externe (%)	3.6	1.28	2.83
Ponderea populației sub pragul național absolut al sărăciei (rata sărăciei absolute %)	16.6	12.7	n/a
Ratele de creștere a remitențelor (%)	12.18	10.51	-5.04
Coeficientul Gini	0.3350	0.3326	n/a
Salariul mediu nominal RM/ECE în USD (%) <sup>*</sup>	38.5	37.4	n/a

*\* S-a luat în calcul doar țările din ECE care sunt membre ale UE.*

*Sursa: BNM, BNS, Eurostat.*



# Capitalul uman: de la reforme la provocări curente

CONTEXTUL ACTUAL, ȘI ANUME ZLSAC CU UE, OFERĂ ANUMITE OPORTUNITĂȚI REPUBLICII MOLDOVEI, A CĂROR VALORIFICARE DEPINDE DE CAPITALUL UMAN AL ȚĂRII. CHIAR DACĂ SECTORUL EDUCAȚIEI ESTE LIDER ÎN REFORMELE LANSATE ȘI IMPLEMENTATE ÎN ULTIMII ANI, SISTEMUL DE ÎNVĂȚĂMÂNT PROFESIONAL ÎNCĂ NU ESTE SUFICIENT DE PREGĂTIT ȘI FLEXIBIL PENTRU NOILE CERINȚE ȘI OPORTUNITĂȚI. PE DE ALTĂ PARTE, NICI SECTORUL PRIVAT NU ESTE CAPABIL SĂ MENȚINĂ CAPITALUL UMAN CEL MAI VALOROS, CARE CAUTĂ OPORTUNITĂȚI ÎN AFARA ȚĂRII, LA LOCURI DE MUNCĂ MAI BINE PLĂTITE. ASTFEL, PRINCIPALA PROVOCARE PE TERMEN MEDIU ESTE DE A CONTRIBUI LA CREȘTEREA COMPETITIVITĂȚII CAPITALULUI UMAN PRIN INTERVENȚII ÎN DOUĂ DIRECȚII: CREȘTEREA CALITĂȚII ÎNVĂȚĂMÂNTULUI ȘI ASIGURAREA CONDIȚIILOR NECESARE PENTRU CA COMPANIILE SĂ DEVINĂ PROFITABILE, SĂ POATĂ PLĂTI SALARIILE COMPETITIVE, DAR ȘI SĂ CONTRIBUIE LA INSTRUIREA PE PARCURSUL VIEȚII A ANGAJAȚILOR.

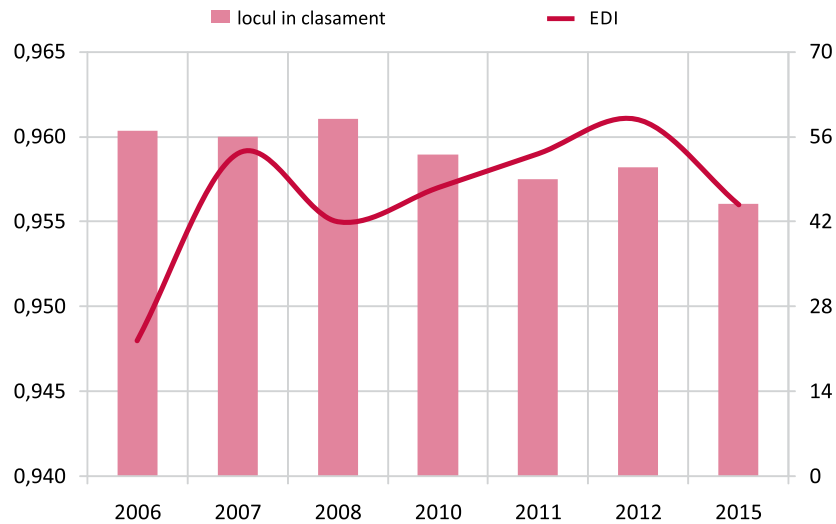
## Evoluții contradictorii și reforme necesare

Deși indicatorii cantitativi ai sistemului educațional plasau mereu Republica Moldova pe o poziție destul de favorabilă, calitatea învățământului, și ca rezultat a capitalului uman format, nu mai satisface necesitățile economiei moldovenești. Însă adevăratele reforme care urmăresc trecerea de la cantitate la calitate în sistemul educațional au început abia în 2012, într-un context politic mai puțin favorabil. Astfel, conform indicelui de dezvoltare UNESCO „Educație pentru toți”<sup>14</sup>, din 2007 Republica Moldova s-a plasat printre țările cu valoare înaltă a indicelui, care a diminuat în 2015 (Figura 6).

Deși nu există date privind impactul direct al ultimelor reforme, putem presupune că înrăutățirea putea avea loc pe fundalul optimizării rețelei școlare, care nu a fost însoțită de măsurile suficiente de asigurare a transportului către noile instituții de învățământ. Reforma are scopul de a asigura calitatea studiilor și de a reduce cheltuielile înalte destinate sistemului educațional, dar există și anumite laturi negative ale acesteia. În procesul de optimizare a rețelei școlare în 2012-2014 au fost lichidate 92 și reorganizate 127 instituții de învățământ. În această perioadă rata netă de cuprindere în învățământul primar și gimnazial a diminuat ușor, în special în mediul rural, unde au avut loc cele mai multe optimizări.

<sup>14</sup> Indicele de dezvoltare „Educație pentru toți” poate avea valoarea maximă de 1 și reprezintă media aritmetică a patru indicatori: rata netă de cuprindere în învățământul primar, rata de alfabetizare a populației cu vârsta peste 15 ani, indicele parității de gen și rata de absolvire a învățământului gimnazial.

FIGURA 6. Indicele de dezvoltare „Educație pentru toți”, valoarea (axa principală) și locul în clasament (axa secundară), 2006-2015



Sursa: UNESCO, Indicele este prezentat doar pentru anii în care a fost calculat de UNESCO.

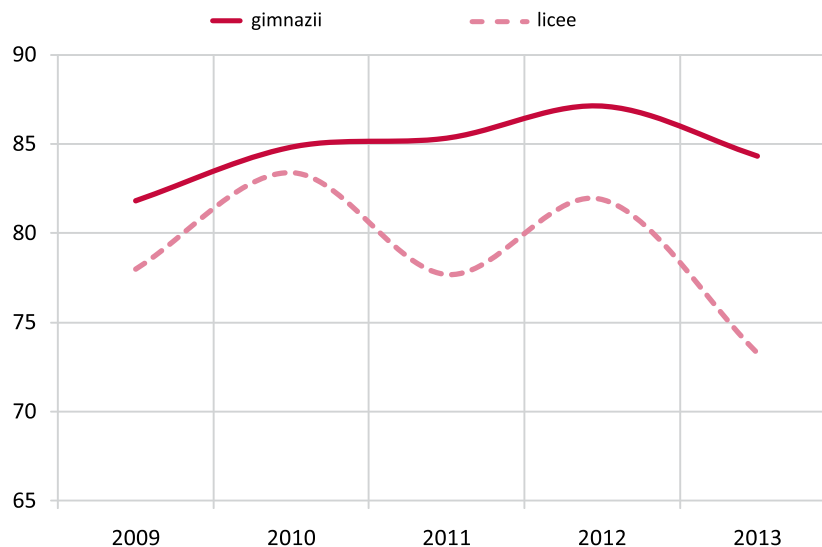
Mai mult ca atât, ponderea celor care rămân fără o specializare este destul de înaltă. În special s-a redus numărul absolvenților de licee care își continuă studiile (doar 73,3% în 2013), inclusiv ca urmare a înăsprirea condițiilor de susținere a examenelor de bacalaureat (Figura 7). Astfel, rata de părăsire timpurie a sistemului de învățământ<sup>15</sup> a fost de 21,1% în 2013, cu mult mai înaltă pentru bărbați (25,9% vs. 15,6%) (Tabelul 3). Chiar dacă noul Cod al educației aprobat în 2014 prevede învățământul obligatoriu până la 18 ani, aceasta nu va rezolva problema tinerilor care nu obțin o specializare la absolvirea liceelor, nu își continuă studiile și rămân la fel de vulnerabili pe piața muncii.

În paralel cu creșterea numărului de tineri fără specializare are loc și un proces de irosire a capitalului uman deja format prin încadrarea în câmpul muncii în ocupații ce nu corespund nivelului de educație obținut. Ponderea persoanelor ocupate care consideră că dețin calificări superioare celor necesare la locul de muncă a fost în creștere în ultimii ani și a atins 22,9% în 2013 (26,3% pentru bărbați și 19,3% pentru femei). O imagine mai obiectivă este oferită de indicatorul dezechilibrului după tipul de ocupații folosit de ILO<sup>16</sup>. Conform acestui indicator, ponderea persoanelor cu ocupații inferioare nivelului de studii absolvit (din engleză „over-educated”) este cea mai înaltă pentru absolvenții studiilor profesionale – 24% în 2014 (cu ponderi mai înalte pentru populația masculină) (Figura 8).

<sup>15</sup> Rata de părăsire timpurie a sistemului de învățământ: ponderea populației de 18-24 ani cu nivel de educație elementară (scăzut), care nu urmează nici o formă de instruire în ultimele patru săptămâni precedente interviului, în total populație de 18-24 ani.

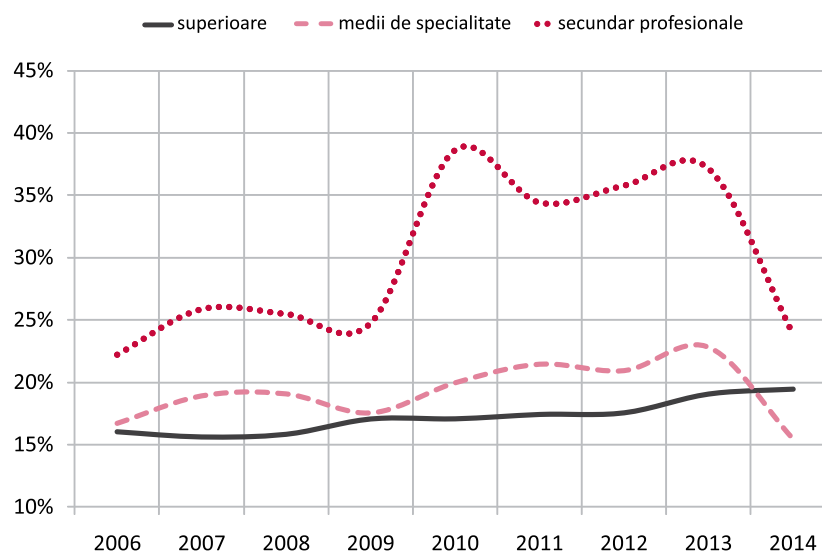
<sup>16</sup> „Skills mismatch in Europe”, ILO, 2014; Conform clasificării ILO, „supraeducați” („over-educated”) sunt considerați absolvenții de studii superioare și post-universitare cu ocupații din grupul 4-9 al Clasificării Internaționale Standarde a Ocupațiilor (ISCO) și absolvenții de studii secundare (generale și vocaționale) cu ocupații din grupul 9 al ISCO.

FIGURA 7. Pondereabsolvenților liceelor și gimnaziilor care își continuă studiile (%), 2009-2013



Sursa: BNS.

FIGURA 8. Populația ocupată cu ocupații sub nivelul studiilor absolvite<sup>17</sup>, %, 2006-2014



Sursa: Calculule autorului în baza datelor BNS;

Pe lângă asimetria verticală descrisă, mai există și o asimetrie orizontală, când tipul sau domeniul educației și al competențelor nu este potrivit locului de muncă<sup>18</sup>. Pentru calcularea acestui tip de asimetrie nu există suficiente date, însă este bine cunoscută situația curentă, în care majoritatea absolvenților optează pentru

<sup>17</sup> Având în vedere că în majoritatea statelor europene nu există nivelul mediu de specialitate, iar acesta este mai înalt decât studiile profesionale (după durată), pentru Republica Moldova populația cu studii medii de specialitate în ocupații din grupul 8-9 conform ISCO a fost considerată ca încadrată în ocupații inferioare nivelului de studii absolvit.

<sup>18</sup> Skills Mismatch in Europe, ILO, 2014.

domeniul umanitar și business, pe când deficitul declarat se referă cel mai des la specialiști în domeniile tehnice<sup>19</sup>.

Dar faptul că populația este „prea educată” nu înseamnă că este și supracalificată. Optarea pentru studii superioare a determinat ca locurile de muncă prost plătite ce necesită un nivel scăzut de competențe să fie ocupate de absolvenții cu studii superioare, care sunt mai flexibili, capabili să îndeplinească o gamă largă de funcții, învață repede și sunt mai responsabili<sup>20</sup>. Respectiv, absolvenții studiilor profesionale își găsesc mai greu un loc de muncă și cel mai des în ocupații mai inferioare.

Astfel, chiar dacă se declară des deficitul muncitorilor calificați (absolvenți ai studiilor profesional-vocaționale), oportunitățile scăzute de angajare fac tinerii reticenți să opteze pentru acest nivel de studii. De fapt, concludem: calitatea învățământului profesional a degradat cel mai mult, iar problemele la acest nivel sunt cele mai stringente. Câteva măsuri importante pentru redresarea situației au fost întreprinse în anul 2014: (i) Codul educației a introdus conceptul de învățământ dual în învățământul profesional tehnic, (ii) a fost aprobat conceptul privind platforma de dialog social în învățământul profesional tehnic, (iii) a fost aprobată Metodologia pentru elaborarea cadrului național al calificărilor pentru învățământul profesional, (iv) au fost aprobate câteva standarde ocupaționale, (v) se lucrează la elaborarea Conceptului sistemului național de validare a învățării nonformale și informale și a metodologiei de validare a învățării nonformale și informale. Aceste măsuri sunt foarte necesare, dar viteza cu care sunt aplicate este prea lentă încât nu poate înlătura probleme existente de mulți ani, și cu atât mai mult să ofere flexibilitatea pentru cadrul actual al economiei.

**TABELUL 3. Principalii indicatori monitorizați privind dezvoltarea capitalului uman**

	2012	2013	2014
Ponderea populației ocupate cu calificări superioare celor necesare la locul de muncă, %	22,3	22,9	--
Ponderea cheltuielilor publice pentru educație în PIB, %	8,4	7,0	7,0
Numărul absolvenților de studii superioare	26730	24848	24274
Numărul absolvenților de studii profesionale	10424	10380	9664
Numărul absolvenților de studii medii de specialitate	7426	7443	6484
Rata de părăsire timpurie a sistemului de învățământ, %	21.2	21.1	--

Surse: BNS și calculele autorilor.

## Oportunități, riscuri și provocări actuale

ZLSAC cu UE oferă anumite oportunități Republicii Moldova, a căror valorificare depinde în mod direct de capitalul uman al țării. Necesitățile pieței muncii se pot schimba după cum în unele sectoare economice se așteaptă o creștere a cererii, iar în altele – reducerea acesteia. În acest context, sistemul de învățământ – în special învățământul profesional – trebuie să fie flexibil, să ofere specialiști calificați și să răspundă rapid noilor necesități ale pieței. În prezent, acest lucru nu este asigurat pentru că reformele, deși au fost lansate, se desfășoară mai lent la nivelul învățământului specializat.

<sup>19</sup> Republica Moldova: Raportul Național de Dezvoltare Umană 2014, UNDP, 2014.

<sup>20</sup> Sintov R, Cojocaru N „Evaluarea legăturilor dintre educație, formare și migrația forței de muncă în Republica Moldova”, ILO, 2013.

Mai mult ca atât, menținerea capitalului uman talentat și calificat reprezintă o provocare în continuare. După independență, Republica Moldova s-a bucurat de reputația de țară cu capital uman relativ calificat și ieftin, însă aceste calificative nu mai sunt valabile în prezent. Contextul geografic și politic care oferă posibilitatea de emigrare face imposibilă menținerea angajaților calificați cu salarii mult sub media celor oferite în țările UE, dar și în Rusia. Astfel, conform indicatorului Forumului Economic Mondial „Capacitatea de a reține oamenii talentați în țară”, Republica Moldova are scorul de doar 1,88 din 7<sup>21</sup>. Dacă în deceniul trecut Republica Moldova a beneficiat de mai multe investiții străine importante care au creat și noi locuri de muncă, în ultimii ani vin tot mai puțini investitori noi, iar mulți deja stabiliți pe piață nu pot să-și extindă afacerea din cauza deficitului de capital uman<sup>22</sup>. Prin urmare, este imposibil de a reține cei mai buni specialiști și de a crește productivitatea angajaților fără salarii competitive. Pentru aceasta este necesar de crescut profitul companiilor prin asigurarea unui climat de afaceri favorabil, astfel încât acestea să poată plăti salarii competitive, dar și să investească în instruirea forței de muncă.

În acest context, există anumite riscuri și provocări ce necesită o abordare urgentă și strategică:

- **Calitatea cadrelor didactice la toate nivelurile de învățământ.** Anume calitatea personalului didactic este unul din cei mai importanți factori pentru a crește performanțele în sistemul educațional. Codul Educației aprobat în 2014 conține prevederi necesare privind evaluarea cadrelor didactice, însă asigurarea calității este mult mai complexă. Fără creșterea semnificativă a salariului, această profesie nu poate deveni suficient de prestigioasă ca să atragă tineri talentați. Mai mult ca atât, chiar dacă des se vorbește despre vârsta înaintată a cadrelor didactice din învățământul general, se menționează rar că și calitatea tinerilor profesori nu este cea mai înaltă. Pe parcursul ultimilor ani, facultățile cu profil pedagogic anunțau turul doi pentru admitere pentru că nu erau suplinite locurile și de cele mai multe ori aplicau absolvenții ai liceelor cu note mai mici care nu reușeau la alte facultăți<sup>23</sup>. În învățământul profesional, cel mai des și profesorii au nevoie de o instruire pentru a putea preda meseriile care au evoluat pe parcursul anilor.
- **Motivarea sectorului privat să participe la formarea capitalului uman.** Deși sectorul privat este principalul beneficiar al capitalului uman, implicarea lui în formarea acestuia a fost nesemnificativă. Prin reformele din sistemul educațional se încearcă sporirea colaborării atât la nivel de elaborare a programelor de învățământ, cât și la nivel de instruire. Totuși mecanismele de motivare a sectorului privat să participe în acest parteneriat încă nu sunt suficient de clare, pentru a evita și în continuare învinuire reciprocă pentru lipsa colaborării eficiente.
- **Finanțarea sectorului sistemului de învățământ.** Ponderea înaltă a cheltuielilor publice destinate sectorului educației în PIB se va menține și în 2015, cu nivelul așteptat de 7,2%. Chiar dacă unele modificări legislative recente tind să optimizeze cheltuielile din sector (optimizarea rețelei școlare, finanțarea per elev, autonomia și autogestiunea instituțiilor de învățământ), cheltuielile nu pot fi reduse imediat, iar reformele ce trebuie implementate necesită, de asemenea, investiții.
- **Numărul în creștere al persoanelor fără specializare.** Deși se abordează foarte des problema dezechilibrului pieței muncii ca dezechilibru între absolvenții studiilor superioare și a celor profesionale, de fapt problema tinerilor fără specializare și abilități devine tot mai stringentă având în vedere numărul mare al acestora și șansele reduse de angajare.

<sup>21</sup> The Human Capital Report 2015, World Economic Forum. Indicatorul „Capacitatea de a reține oamenii talentați în țară” poate avea valori de la 1 la 7 (1 = cei mai buni și inteligenți pleacă să valorifice oportunitățile în alte țări, 7 = cei mai buni și inteligenți stau și își valorifică oportunitățile în țară).

<sup>22</sup> Menționat în diverse interviuri de către companiile TIC.

<sup>23</sup> Paiu M. „Analiza politicilor educaționale din învățământul general”, IPP, 2014.



- **Acutizarea intenției de emigrare.** Această stare a populației deja devine un lucru firesc pentru Republica Moldova, iar rezultatele ultimelor alegeri parlamentare și ceea ce urmat au generat dezamăgirea persoanelor înalt calificate și au intensificat dorința de emigrare. Deși nu există date care ar confirma amploarea fenomenului, diverse interviuri demonstrează faptul că o parte a populației educate, inclusiv absolvenți reveniți în Moldova, dorești să plece.
- **Reîntoarcerea migrantilor.** Spre deosebire de cei care doresc să plece, migrații care revin, cel mai des din Rusia, în cea mai mare parte nu sunt calificați, sau au calificări care nu sunt cerute sau recunoscute pe piața muncii din Republica Moldova. Reintegrarea acestora ar trebui să implice și instruirea lor, însă sistemul actual nu este pregătit pentru aceasta.
- **Plecarea de la instituții publice a funcționarilor publici calificați și talentați.** Acest fenomen este deja vizibil și confirmat prin discuțiile cu reprezentanții instituțiilor publice. Plecarea din diverse motive de la ministerele-cheie a unor funcționari publici talentați și cu experiență va constitui un impediment în implementarea reformelor lansate sau asumate de către Guvern.

## Recomandări de politici

În acest context, cele mai importante recomandări pentru perioada următoare, pe lângă cele menționate în edițiile precedente ale RST, sunt:

- Asigurarea accesului la educația generală și încurajarea tinerilor de a obține o profesie. Eforturile trebuie concentrate în special în localitățile în care au fost lichidate instituții de învățământ, prin controlul mai riguros și asigurarea transportului către școlile din localitățile apropiate. De asemenea, toți elevii gimnaziilor trebuie să beneficieze de consiliere profesională de calitate pe tot parcursul ciclului gimnazial pentru a face alegerea optimă și a înțelege beneficiile absolvirii unei școli profesionale în comparație cu liceul, care te lasă fără profesie dacă nu există posibilitatea de a continua studiile.
- Eforturi sporite pentru creșterea calității cadrelor didactice existente, dar și atragerea tinerilor talentați în profesiile didactice. Aceasta implică, desigur resurse financiare pentru creșterea salariilor cadrelor didactice pe termen lung. Pe termen scurt și mediu este necesară implementarea sistemelor noi de evaluare în baza performanțelor realizate și consolidarea sistemului de formare continuă a cadrelor didactice.
- Pe lângă creșterea autonomiei și trecerea la autogestiune a acestora, este important de asigurat calitatea învățământului prin asigurarea bunei funcționări și independenței Agenției Naționale de Asigurare a Calității Învățământului Profesional. Facilitarea deschiderii extensiunilor locale ale universităților și școlilor profesionale europene, dar și colaborarea pe diferite programe a instituțiilor naționale cu cele internaționale, ar contribui, de asemenea, la creșterea competiției și calității educației profesionale.
- Valorificarea practicii învățământului dual și identificarea tuturor pârgھیilor de atragere a sectorului privat în consorții cu instituțiile de învățământ. Trebuie asigurat că vocea angajatorilor e auzită la formularea programelor de învățământ, realizarea instruirilor, dar și la supravegherea instituțiilor de învățământ.
- Crearea noilor comitete sectoriale, consolidarea celor existente și implicarea mai activă a acestora în elaborarea standardelor ocupaționale. Elaborarea standardelor ocupaționale a cunoscut o evoluție foarte lentă până în prezent, dar o economie modernă este în permanentă schimbare și necesită

intervenții rapide de cele mai multe ori. Astfel, este necesară elaborarea mai rapidă a standardelor ocupaționale, dar și o monitorizare continuă a noilor necesități ale pieței și translării acestora în programele și standardele educaționale.

- Încurajarea formării forței de muncă în cadrul întreprinderilor. Învățarea pe parcursul vieții este la fel de importantă ca și studiile în cadrul sistemului formal de educație pentru a asigura forță de muncă competentă, capabilă să se adapteze rapid noilor necesități economice și să contribuie la sporirea competitivității companiilor și economiei naționale. Pentru aceasta este nevoie ca companiile să fie în primul rând profitabile, ceea ce implică reformele pentru un climat de afaceri mai prietenos.
- Elaborarea și punerea în aplicare a cadrului legal de recunoaștere a calificărilor obținute în învățământul nonformal și informal în cadrul companiilor din Republica Moldova, dar și în afara țării. Acest aspect este extrem de important în contextul reîntoarcerii migranților, dar și pentru atragerea ulterioară a unor migranți cu calificări cerute pe piața autohtonă a muncii.



# Mediu și eficiența energetică

REPUBLICA MOLDOVA ARE O ECONOMIE EXTREM DE VULNERABILĂ LA CONDIȚIILE CLIMATICE. AGRICULTURA EXTENSIVĂ ÎN CONDIȚIILE UNUI SISTEM DE IRIGARE DEGRADAT, PRECUM ȘI DEFICITUL RESURSELOR ACVATICE ȘI AL CELOR FORESTIERE DENOTĂ PREGĂTIREA SLABĂ A ȚĂRII ÎN CONTEXTUL TRANSFORMĂRILOR CLIMATICE. ÎNTR-O PERSPECTIVĂ MAI LUNGĂ DE TIMP, INTENSIFICAREA PROCESULUI DE SCHIMBARE A CLIMEI AR PUTEA AFECTA SERIOS PERSPECTIVELE DE DEZVOLTARE A ȚĂRII. TOTODATĂ, PE TERMEN SCURT, PERSISTĂ RISURI ASOCIATE CU SECURITATEA ENERGETICĂ. DETERIORAREA SITUAȚIEI POLITICE DIN REGIUNE REPREZINTĂ DEJA UN PERICOL REAL PENTRU ASIGURAREA APROVIZIONĂRII STABILE CU ENERGIE A ȚĂRII. ÎN ACEASTĂ ORDINE DE IDEI, ASPECTELE EXAMINATE ÎN ACEST CAPITOL VOR FI AXATE PE 2 DIMENSIUNI: RISURILE ASOCIATE CU TRANSFORMĂRILE CLIMATICE ȘI PERICOLELE CE ȚIN DE SECURITATEA ENERGETICĂ A ȚĂRII.

## Schimbarea climatică

Transformarea climei poate reprezenta riscuri, deoarece poate determina pauperizarea resurselor, cauza reducerea accesului la alimente și apă și influențează negativ sănătatea populației. Într-o primă fază, schimbările climatice au influențe asupra securității socioeconomice: crește riscul de sărăcire și îmbolnăvire a populației. În a doua etapă deteriorarea severă a condițiilor socioeconomice ar putea determina izbucnirea unor tensiuni sociale și chiar a conflictelor militare. Schimbările climatice au o dimensiune globală, însă țările mai sărace sunt, se pare, cele mai vulnerabile, pentru că multe dintre ele vor fi afectate în mod disproporționat de puternic, iar capacitatea lor de adaptare este foarte limitată<sup>24</sup>. Această aserțiune este valabilă și pentru Republica Moldova.

**Proiecțiile privind evoluția climei.** În Republica Moldova se atestă efecte deja asociate cu schimbarea condițiilor climatice. Înregistrările arată o creștere atât a valorilor temperaturii, cât și a precipitațiilor. Din 1886 până în 2007, temperaturile medii anuale au crescut cu aproximativ 1°C, iar volumul precipitațiilor s-a majorat cu circa 11%<sup>25</sup>. Între anii 1890-2007, s-au înregistrat 22 de secete serioase, iar 18 ani au fost marcați de condiții apropiate de secetă<sup>26</sup>. Mai mult decât atât, în ultimele decenii frecvența anilor secetoși a sporit: între anii 1990-2014 s-au produs 10 secete de intensități diferite. Un alt efect nefavorabil cauzat

<sup>24</sup> PNUD, Raportul Național de Dezvoltare Umană în Moldova 2009-2010. Schimbările climatice în Republica Moldova. Impactul socio-economic și opțiunile de politici pentru adaptare, 2009, p. 1.

<sup>25</sup> Ministerul Mediului al Republicii Moldova, Strategia națională de adaptare la schimbările climatice pentru Republica Moldova. Proiect pentru consultări, 2011, p. 7.

<sup>26</sup> Ibidem, p.7.

de schimbarea climei se referă la creșterea frecvenței inundațiilor. În ultimii 70 de ani, au fost raportate 10 inundații majore în zona râurilor mari din Republica Moldova (Nistru și Prut), iar trei din acestea au avut loc la începutul secolului XXI (2006, 2008 și 2010)<sup>27</sup>.

Pe termen lung, schimbările climatice se vor intensifica, iar în Republica Moldova s-ar putea forma noi condiții climaterice, caracterizate prin temperaturi mai ridicate și printr-un volum mai redus de precipitații. În primul rând, iernile vor deveni mai calde și mai umede, iar verile și toamnele vor fi mai fierbinți și mai uscate<sup>28</sup>. Către sfârșitul secolului XXI, creșterea temperaturii anuale a aerului în Moldova ar putea constitui, în medie, 4.1–5.4 °C<sup>29</sup>. Deși se așteaptă creșteri moderate ale precipitațiilor pe timp de iarnă și de primăvară, precipitațiile în decursul verii și toamnei se vor diminua<sup>30</sup>, fapt ce va determina o tendință negativă pentru acest fenomen climatic. O altă evoluție ce va caracteriza dinamica condițiilor climatice ține de creșterea frecvenței fenomenelor meteorologice extreme. Totodată, se prevede că riscul inundațiilor și secetelor va crește. Un alt trend care ar putea avea efecte nefaste se referă la intensificarea aridizării climei – proces ce duce la incidența înaltă a secetei. Se prevede că aridizarea se va intensifica considerabil până în 2040<sup>31</sup>. În general, tendința de modificare a climei va avea efecte negative pentru dezvoltarea țării și implicit reprezintă un risc pentru securitatea Republicii Moldova.

Schimbarea climei va avea efecte distincte asupra diferitor sectoare. Însă s-a considerat că agricultura, resursele acvatice și forestiere, sănătatea, transportul și energia sunt sectoarele care reflectă cel mai bine influența schimbărilor climatice.

**Impactul asupra agriculturii, a resurselor forestiere și a celor acvatice.** În procesul tranziției ponderea agriculturii în PIB s-a diminuat semnificativ și a scăzut de la 29,3% în 1995 la doar 12,8% în 2014. Micșorarea ponderii ramurii a cauzat și reducerea ocupării din sector: În 2014 numărul populației angajate în agricultură a scăzut cu 49,1% față de nivelul înregistrat în 1996. Totuși agricultura are o importanță socială sporită, deoarece în acest sector lucrează o treime din populația ocupată (30,5% în 2014). Agricultura este sectorul economic cu cea mai mare vulnerabilitate la condițiile climaterice. Factori precum degradarea infrastructurii de irigare și avansarea proceselor de eroziune a solului au sporit și mai tare sensibilitatea la condițiile climaterice. În acest context, ramura agricolă a fost deja puternic afectată de secetele produse în 2003, 2007 și 2012 ( volumul producției agricole s-a redus cu 13,6% în 2003, cu 23,1% în 2007 și cu 22,3% în 2012).

Schimbările climei de termen lung în combinație cu frecvența sporită a fenomenelor climatice extreme vor avea un impact advers asupra sectorului agricol. Puternica încălzire a climei va determina un risc sporit de secetă și va cauza răspândirea dăunătorilor și a bolilor agricole. La rândul lor, temperaturile mai înalte asociate cu schimbarea regimului de precipitații va amplifica deficitul de apă și va duce la degradarea calității resurselor acvatice. Fenomenele extreme, cum ar fi inundațiile și furtunile vor grăbi degradarea solului. În urma acestor influențe se vor produce următoarele efecte socio-economice: diminuarea roadei, degradarea culturilor cerealiere și scumpirea produselor agro-alimentare. Drept urmare veniturile din activitatea agricolă ar putea scădea, iar securitatea alimentară a țării va fi periclitată.

<sup>27</sup> Ministerul Mediului al Republicii Moldova, Strategia națională de adaptare la schimbările climatice pentru Republica Moldova. Proiect pentru consultări, 2011, p.8.

<sup>28</sup> Ministerul Mediului al Republicii Moldova, Strategia națională de adaptare la schimbările climatice pentru Republica Moldova. Proiect pentru consultări, 2011, p.9.

<sup>29</sup> PNUD, Raportul Național de Dezvoltare Umană în Moldova 2009-2010. Schimbările Climatice în Republica Moldova. Impactul socio-economic și opțiunile de politici pentru adaptare, 2009, p. 46.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 46.

<sup>31</sup> Ibidem, p. 9.

**Impactul asupra resurselor forestiere și a celor acvatice** Resursele acvatice de care dispune Republica Moldova sunt reduse. Resursele de apă ce se formează pe teritoriul țării raportate la numărul populației constituie 282,1 m<sup>3</sup> per capita ceea ce reprezintă cel mai redus nivel în comparație regională<sup>32</sup>. În Republica Moldova, principala sursă de aprovizionare cu resurse acvatice o reprezintă apele de suprafață, care acoperă 85% din alimentare, în timp ce apelor subterane le revine doar 15%.. În același timp, apele subterane constituie sursa principală de asigurare cu apă potabilă în Republica Moldova (65% din populație)<sup>33</sup>. În prezent toate orașele și municipiile și peste 65% din localitățile rurale au sisteme centralizate de aprovizionare cu apă potabilă, însă doar 50% dintre acestea sisteme sunt în condiții tehnice satisfăcătoare<sup>34</sup>. În același timp, apele râurilor mici sunt extrem de poluate, iar resursele acvatice subterane nu corespund standardului național pentru apa potabilă<sup>35</sup>.

Riscuri climaterice pentru resursele acvatice sunt determinate de creșterea temperaturii, schimbarea regimului de precipitații și intensificarea fenomenelor extreme. Posibila acțiune a acestor factori va determina 2 consecințe majore: diminuarea resurselor acvatice și degradarea calității apei. Ca urmare, accesul la resurse acvatice s-ar putea reduce considerabil, ar fi afectată starea de sănătate a populației și ar crește riscul de deșertificare. În contextul unei creșteri economice robuste și al aridizării climei, într-o perioadă de 15 ani accesul la resursele acvatice ar putea deveni o constrângere pentru dezvoltarea țării<sup>36</sup>.

În prezent gradul de împădurire a țării este de 11,1%, iar acest nivel este sub pragul minim necesar pentru asigurarea echilibrului ecologic de 15%. Mai mult decât atât, ritmurile de împădurire sunt destul de lente: în decurs de jumătate de secol, gradul de împădurire s-a majorat doar cu 5,6 puncte procentuale<sup>37</sup>. Principalul efect nociv al schimbărilor climatice ar consta în reducerea capacității resurselor forestiere de a menține diversitatea biologică, de a proteja mediul și de a asigura funcțiile socioeconomice specifice.

**Impactul asupra energiei și transporturilor.** Din cauza capacității limitate de generare a energiei în țară, pentru satisfacerea necesităților energetice Republica Moldova se bazează pe importuri (în 2013, importurile de energie raportate la consumul intern brut de energie au constituit circa 83%). Acest fapt face ca Republica Moldova să fie vulnerabilă la întreruperi de livrare și sporiri ale prețurilor în cadrul furnizărilor de energie din străinătate<sup>38</sup>. În cazul schimbărilor climaterice efectul asupra sectorului energetic va fi echivoc. Încălzirea climei ar putea genera efecte ce vor fi asociate cu reducerea consumului de energie pentru încălzirea spațiilor, în schimb, ar putea crește utilizarea energiei pentru răcire. Această schimbare s-ar răsfrânge atât asupra volumelor utilizate, cât și asupra structurii consumului de energie (ar crește folosirea electricității în defavoarea utilizării gazului).

Deoarece Republica Moldova este o țară mică, drumurile constituie o formă-cheie a infrastructurii de transport. În 2014, aproximativ 96% din pasageri și 63,7% din mărfuri se transportă pe drumuri, iar principala problemă a drumurilor este proasta calitate a acestora. În prezent, circa 26% din drumuri naționale sunt în stare bună sau mediocră, 54% în stare rea și aproximativ 20% în stare foarte rea<sup>39</sup>. Principalele

<sup>32</sup> Lupușor, A., Fala, A., Cenușă, D., Morcotâlo, I., Republica Moldova 2014. Raport de stare a țării, Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”, Friedrich Ebert Stiftung, Chișinău 2014, p. 36.

<sup>33</sup> Ministerul Mediului al Republicii Moldova, Strategia națională de adaptare la schimbările climatice pentru Republica Moldova. Proiect pentru consultări, 2011, p. 16.

<sup>34</sup> Ministerul Mediului al Republicii Moldova, Strategia națională de adaptare la schimbările climatice pentru Republica Moldova. Proiect pentru consultări, 2011, p. 16.

<sup>35</sup> Ibidem, p. 16.

<sup>36</sup> Ibidem, p. 16

<sup>37</sup> PNUD, „Al treilea raport cu privire la obiectivele de dezvoltare ale mileniului. Republica Moldova”, Chișinău, 2013.

<sup>38</sup> Ministerul Mediului al Republicii Moldova, Strategia națională de adaptare la schimbările climatice pentru Republica Moldova. Proiect pentru consultări, 2011, p. 26.

<sup>39</sup> Strategia de transport și logistică pe anii 2013-2022, 2013.

riscuri pentru sectorul de transporturi țin de creșterea temperaturilor și sporirea numărului fenomenelor de precipitații intense. Creșterea temperaturii ar putea determina mărirea cheltuielilor de întreținere pentru anumite tipuri de infrastructură, deoarece aceasta se deteriorează mai repede la temperaturi de peste 32°C<sup>40</sup>, iar valurile de căldură de lungă durată pot înrăutăți sau chiar distruge pavajul de asfalt al drumurilor naționale<sup>41</sup>. Sporirea frecvenței precipitațiilor intense va afecta negativ mijloacele de transport.

**Impactul asupra sănătății.** În majoritatea țărilor în tranziție starea de sănătate a populației s-a ameliorat într-o proporție mai semnificativă comparativ cu cea din Republica Moldova<sup>42</sup>. Principalii factori de risc care au determinat această stare de lucruri sunt: consumul excesiv de alcool, fumatul, modul sedentar de viață și consumul de produse bogate în grăsimi, sare și zahăr<sup>43</sup>.

Unul din efectele nocive ale schimbării climei asupra sănătății este asociat cu creșterea numărului de zile cu temperaturi extreme și cu lungirea perioadelor aride. Această evoluție ar cauza creșterea mortalității (în special în zilele cu temperaturi extreme), sporirea bolilor infecțioase, inclusiv a celor transmise prin alimente. O altă influență s-ar referi la creșterea frecvenței și intensității inundațiilor, fapt ce ar provoca creșterea deceselor și vătămarilor și va determina sporirea bolilor transmise prin apă.

## Securitatea energetică

Problema securității energetice poate fi tratată din 2 perspective: riscurile ce țin de instabilitatea aprovizionării cu energie și creșterea prețurilor ce face mai dificil accesul populației la energie.

**Livrarea energiei.** Republica Moldova nu are resurse proprii de gaz și importă integral gazul din Federația Rusă. Tronsonul Iași-Ungheni prin care se realizează importul gazului din România, poate asigura cu energie doar câteva localități din apropierea Ungheniului. La fel, acest tronson nu este conectat la sistemul național de distribuție a gazelor și în prezent nu constituie o alternativă pentru gazul importat din Rusia. Pentru a conecta tronsonul Iași-Ungheni la sistemul național de distribuție a gazelor este nevoie de a construi o conductă adițională cu o lungime de circa 70 km.

Importarea gazului din Federația Rusă se face în baza unui contract prin care costul gazului este conectat la prețul petrolului. În acest context, ultimele evoluții pe piața petrolieră caracterizate prin reducerea prețurilor la petrol sunt benefice pentru Republica Moldova. Din păcate, relația cu Federația Rusă nu a fost permanent una bună. De multe ori Rusia utilizează instrumentele economice în scopuri geopolitice. În același timp, Moscova are tentația de a influența unele state importatoare de energie, iar prețul sau condițiile de livrare a gazului sunt folosite drept factor de presiune. În relația sa cu Republica Moldova, Rusia nu ezită să utilizeze aceste abordări.

Livrarea gazului din Federația Rusă este însoțită de o problemă, ori tranzitarea acestei resurse energetice se realizează prin Ucraina. Deteriorarea relațiilor dintre Rusia și Ucraina poate duce din nou la izbucnirea unui nou „conflict gazier”, asemănător cu cel ce s-a produs în 2009. Ucraina ar putea să renunțe la tranzitarea pe teritoriul său a energiei originare din Rusia. În acest caz, Republica Moldova ar putea rămâne fără gaz.

<sup>40</sup> Ministerul Mediului al Republicii Moldova, Strategia națională de adaptare la schimbările climatice pentru Republica Moldova. Proiect pentru consultări, 2011, p. 30.

<sup>41</sup> Ibidem, p. 30.

<sup>42</sup> PNUD, Raportul național de dezvoltare umană în Moldova 2009-2010. Schimbările climatice în Republica Moldova. Impactul socio-economic și opțiunile de politici pentru adaptare, 2009, p. 29.

<sup>43</sup> PNUD, Cetățeni corporativi veritabili obiectivele publice și private în serviciul dezvoltării umane. Raportul național de dezvoltare umană în Moldova 2014, 2014, p. 83.

În zona din partea dreaptă a râului Nistru consumul de energie electrică este acoperit în proporție de 30% din sursele interne (CET-urile), iar restul 70% sunt importate sau achiziționate din regiunea transnistreană, unde este amplasată Centrala Termoelectrică de la Cuciurgan. Importul de energie electrică se realizează din Ucraina, iar din cauza agravării situației economice în Ucraina, livrările de electricitate din Ucraina s-au redus considerabil. În contextul unui dialog neproductiv dintre Chișinău și Tiraspol și al tensionării situației din regiune, nu este exclus să se încerce blocarea livrărilor de electricitate din regiunea transnistreană către zona de pe malul drept al Nistrului.

**Prețul energiei.** Luând în considerație practica utilizată în unele state europene, putem spune că în Republica Moldova se atestă fenomenul „sărăciei energetice”<sup>44</sup>: mai mult de 10% din cheltuielile gospodăriilor sunt direcționate pentru procurarea energiei. Deși pe piața energetică prețurile sunt reglementate, costul energiei s-a majorat substanțial, iar acest fapt doar amplifică sărăcia energetică. În perioada 2006-2014 prețul la mai multe tipuri de energii a crescut mult mai rapid comparativ cu majorarea venitului disponibil al populației. Astfel încălzirea centralizată s-a scumpit de 3,4 ori, prețul gazelor naturale din rețea a crescut de 2,9 ori, iar costul energiei electrice s-a majorat de aproape 2,2 ori, în același timp venitul disponibil s-a mărit doar de 2,1 ori. Doar costul combustibililor a crescut de 1,8 ori – o majorare ce este mai mică comparativ cu sporirea venitului. Creșterea mai rapidă a costului energiei comparativ cu veniturile populației determină reducerea consumului din partea populației. Deciziile privind diminuarea utilizării energiei sunt luate în special de gospodăriile cu venituri mici. La fel, scumpirea energiei poate cauza creșterea datoriilor asociate livrării, iar acest fapt generează dificultăți financiare pentru operatorii de pe piață.

Energia electrică și gazul sunt importate, iar tarifele interne sunt dependente de evoluția prețurilor de import și de evoluția cursului MDL. De exemplu, prețul de import al gazului, calculat în USD/1000 m<sup>3</sup> s-a majorat de 5 ori în 2014 comparativ cu nivelul înregistrat în 2005. Totuși prețul de import al gazului exprimat în USD s-a redus în 2013 și 2014, astfel în 2014 prețul de importa scăzut cu 4,3% față de costul înregistrat în 2012. Pe de altă parte, prețul de import exprimat în MDL s-a majorat cu 13,2% în 2014 comparativ cu 2012, iar această evoluție a fost cauzată de deprecierea MDL cu 13,7%. Puternica depreciere a MDL la începutul anului 2015 (în perioada ianuarie-aprilie: 15 MDL s-a ieftinit cu 25,6% în raport cu USD) va constitui cauza principală ce va determina majorarea semnificativă a tarifelor pentru energie în 2015.

Un alt factor ce determină prețurile destul de mari la anumite produse energetice ține de existența unor practici neconcurențiale pe segmentele pieței energetice. Cel mai elocvent exemplu de comportament cu tentă anticoncurențială se referă la piața produselor petroliere. Astfel, comportamentul agenților economici denotă o probabilitate mare pentru crearea aranjamentelor necompetitive și, implicit, pe acest segment al pieței energetice se atestă inconsistența prețurilor sub aspectul nivelurilor și ajustărilor la variațiile externe, precum și politica netransparentă de preț practică de majoritatea companiilor petroliere<sup>45</sup>.

## Recomandări de politici

### Schimbarea climei

- Trebuie recunoscut franc că pentru moment Republica Moldova nu are resursele necesare pentru a finanța măsurile de adaptare la schimbările climei. Din acest considerent, pentru a se adapta, Republica Moldova trebuie să facă „pași mărunți”, ce ar corespunde capacităților țării. Statul ar putea întreprinde anumite măsuri care nu necesită un efort financiar considerabil. Totodată, pentru

<sup>44</sup> În prezent nu este o definiție unanim acceptată privind sărăcia energetică. Unele state, precum Franța sau Marea Britanie, definesc sărăcia energetică situația în care peste 10% din veniturile disponibile ale populației sunt destinate pentru plata energiei (Bouzarovski, S, Social justice and climate change: Addressing energy poverty at the European scale, p. 11).

<sup>45</sup> Lupușor, A., Piața produselor petroliere din Moldova: analiza reglementării, concurenței și prețurilor, Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”, Chișinău, 2011, p. 32.

realizarea unor programe mai serioase, în special construcția unor obiecte de infrastructură, este absolut necesară finanțarea din partea donatorilor străini.

- Autoritățile naționale ar trebui să-și orienteze eforturile pe câteva dimensiuni:
  - ✓ crearea unui mecanism de colectare și analiza sistematică a datelor cu privire la schimbările climatice;
  - ✓ informarea publicului larg despre riscurile asociate cu schimbările climatice și atragerea/cooperarea cu persoanele interesate în vederea implementării unor proiecte sau promovării unor practici bune;
  - ✓ luând în considerație caracterul global al schimbărilor climatice, Republica Moldova trebuie să fie implicată în cooperarea internațională.
- La fel, ar trebui regândite mecanismele fiscal-bugetare pentru a asigura o mai bună adaptare la schimbările de mediu. De exemplu, produsele nocive pentru mediu ar putea fi impozitate mai sever. Sursele acumulate ar putea fi direcționate ulterior spre un fond național destinat adaptării la schimbările climei. Pe de altă parte, realizarea anumitor tipuri de cheltuieli, de exemplu subvențiile în agricultură, trebuie efectuată luând în considerație riscurile climaterice.
- Alte măsuri ce ar consolida imunitatea țării la vulnerabilitățile climatice țin de promovarea eficienței energetice, a transportului „verde”, a agriculturii ecologice și a unor modele mai economice de consum al apei.
- Un rol aparte trebuie acordat extinderii zonelor forestiere până la cel puțin 15% din suprafața țării – nivel minim ce asigură realizarea funcțiilor ecologice ale pădurii.

## Securitatea energetică

- Securitatea energetică a Republicii Moldova poate fi asigurată doar în contextul cooperării cu Ucraina și, în special, cu România. Ucraina are o anumită suficiență la capitolul electricitate, iar în domeniul gazier poate să realizeze importuri din Rusia și parțial din UE. România, în linii mari, poate să-și asigure integral independența energetică pe toate segmentele.
- Realizarea conexiunii la sistemul energetic românesc va asigura realizarea a două sarcini. În primul rând, prin această conexiune ar putea fi asigurată furnizarea stabilă a gazului și a energiei electrice către Republica Moldova. În al doilea rând, în cazul Republicii Moldova prin conexiunea energetică cu România se va realiza conectarea la piața energetică a UE, care este sigură și predictibilă. Astfel, în materie de politici energetice conectarea la sistemul energetic român trebuie să fie o prioritate pentru Guvernul Republicii Moldova. Totuși, în vederea realizării conexiunii dintre rețelele energetice ale celor două state, e nevoie de timp și resurse pentru a construi infrastructura fizică necesară. În cazul unor circumstanțe favorabile, ce țin, în mod particular, de existența unei voințe politice la Chișinău, acest obiectiv poate fi realizat într-o perspectivă medie de timp.
- Deși legislația națională în materie de energie este permisivă pe dimensiunea intrării noilor operatori, iar realizarea conexiunii la sistemul energetic român ar favoriza apariția unor jucători novici, ar putea exista dificultăți în efectuarea efectivă a livrărilor de energie din România. „Moldova-Gaz”, companie la care concernul rus „Gazprom” deține pachetul de control de 50%+1 din acțiuni, ar putea utiliza poziția sa dominantă pe piața gazieră a Republicii Moldovei pentru a nu permite livrarea gazului din România. De altfel, Rusia prin intermediul „Moldovei-Gaz” încearcă să blocheze implementarea pachetului energetic III al UE, iar ulterior această companie ar putea fi utilizată pentru a crea obstacole ce țin de conectarea efectivă a Republicii Moldovei la sistemul energetic al României și UE. Din acest considerent autoritățile de la Chișinău trebuie să fie pregătite pentru „discuții mai serioase” cu „Moldova-Gaz”.



- Prețurile joase la petrol pe piața mondială favorizează Republica Moldova. În acest context, în relația cu Federația Rusă, Republica Moldova trebuie să insiste pe prelungirea contractului actual prin care se stipulează că costul gazului importat este conectat la prețul petrolului.
- Pe termen scurt, pentru gestionarea dosarului gazier, Republica Moldova trebuie să ceară ajutorul Ucrainei. În cazul izbucnirii unui nou „război gazier” dintre Ucraina și Federația Rusă este posibilă sistarea tranzitării gazului rusesc pe teritoriul Ucrainei. În acest caz unica posibilitate de aprovizionare cu gaz pentru Republica Moldova va fi prin intermediul Ucrainei, care poate importa energie din UE. Din acest considerent, Republica Moldova trebuie să poarte negocieri și să obțină să se asigure că Kievul va garanta asigurarea aprovizionării cu gaz în perioadă de criză.
- În prezent, energia electrică este procurată de la Centrala din Cuciurgan. Luând în considerație gravele probleme economice cu care se confruntă regiunea nistreană, este puțin probabil ca autoritățile de la Tiraspol să blocheze livrarea electricității spre malul drept. Vânzarea energiei electrice reprezintă o sursă importantă de venit pentru regiunea din stânga Nistrului, a cărei economie este acum în derivă. Totuși Republica Moldova ar trebui să negocieze în același timp cu Ucraina pentru a asigura stabilitatea furnizării electricității. În cazul tensionării relațiilor cu Tiraspolul și al sistării livrării energiei către malul drept, unica posibilitate pentru a asigura accesul la electricitate este importul acesteia din Ucraina.
- Pentru ca mărirea prețurilor la energie să nu afecteze păturile social-vulnerabile, statul trebuie să continue politica de ajutorare financiară a acestor categorii ale populației, însă este evident că sursele alocate de stat în acest scop sunt infime. Totuși pentru moment nu există alte soluții care ar oferi un rezultat rapid.
- O soluție ce ar permite într-o anumită măsură combaterea mării nejustificate a prețurilor ține de combaterea unor posibile scheme anticoncurențiale (care ar putea exista pe piața petrolieră). La fel, trebuie asigurat stabilirea unor tarife juste, care ar exclude costurile nejustificate, pe care anumiți operatori ai pieței energetice ar putea încerca să le introducă în preț, pentru a obține profituri mai mari.

**TABELUL 4. Principalii indicatori monitorizați privind mediul și sectorul energetic**

Indicatori statistici	2011	2012	2013	2014
Terenuri ale fondului silvic și destinate ocrotirii naturii, % din suprafața totală	13,3	13,3	13,3	13,3
Terenuri agricole, % din suprafața totală	73,8	73,8	73,8	73,9
Terenuri arabile, % din suprafața totală	53,6	53,5	53,6	53,7
Terenuri arabile ce revin la o persoană, ha/capita	0,51	0,51	0,51	0,51
Resurse interne de apă ce revin la o persoană, m <sup>3</sup> /capita	-	281,2	281,2	-
Consumul apei, mln m <sup>3</sup>	785	786	782	-
Populație cu acces la canalizare îmbunătățită, % din populația totală	54,6	56,6	58,2	-
Productivitatea energetică, PIB în MDL 2010/kg combustibil convențional	24	24,9	26,8	-
Consumul energiei, % din cheltuielile gospodăriilor	13	14	14,1	-



# Politica internă și externă: declinul vectorului european și impactul latent asupra securității naționale

PERIOADA 2014-2015 A FOST DOMINATĂ DE TRANSFORMĂRI ESENȚIALE PE SCENA POLITICĂ. PONDEREA FORȚELOR PROEUROPENE S-A REDUS, IAR PARTIDELE PRORUSE ȘI ANTI-UE, DIN CONTRA, S-AU CONSOLIDAT. AGENDA REFORMELOR A RĂMAS INFLUENȚATĂ DE O VOINȚĂ POLITICĂ DEZINTERESATĂ DE A SCHIMBA REGULILE DE JOC, CARE LE ASIGURĂ CONTROLUL ASUPRA JUSTIȚIEI, ACCESUL LA FONDURI PUBLICE ȘI OPORTUNITĂȚI ECONOMICE. CONCOMITENT CU ERODAREA SEMNIFICATIVĂ A VECTORULUI EUROPEAN, S-A PRODUS ACTIVIZAREA RETORICII PRORUSE ȘI PROEUROASIATICE ÎN SPAȚIUL PUBLIC ȘI POLITIC. TOATE ACESTELE AU GENERAT PREMISELE NECESARE PENTRU SUBMINAREA SECURITĂȚII ȚĂRII, DEJA AFECTATĂ DE EVENIMENTELE DIN UCRAINA.

## Analiza principalelor tendințe și evoluții

În perioada evaluată, politica internă a oscilat între imperativul menținerii coalițiilor proeuropene largi și o lipsă acută de coeziune în rândul partidelor proeuropene.<sup>46</sup> Scena politica a fost bulversată de alegerile din noiembrie 2014, care au scos în evidență declinul partidelor proeuropene (55 mandate în 2014 față de 59 în 2010), stagnarea comuniștilor (PCRM) și emergența partidelor proruse (PSRM). Formarea guvernului minoritar proeuropean bipolar (PLDM, PDM) cu susținerea PCRM a prejudiciat considerabil dialogul cu PL, totodată, cauzând fisuri în interiorul PLDM. Astfel, erodarea fundamentului electoral al partidelor dominante (în perioada 2009-2014) a creat condiții propice pentru apariția și manifestarea unor forțe politice noi (PSRM, „Partidul Nostru”, PPEM).

Contextul electoral și blocajul cauzat de alegerea șefului guvernului fie a amânat, fie a redus ritmul reformelor inițiate în perioada 2013-2014. Adițional, atmosfera de instabilitate și imprevizibilitate politică, determinate de existența unui guvern minoritar, a influențat angajamentul politic față de reforme. Mai mult ca atât, absența unei voințe politice absolute în rândul guvernării proeuropene, dar și al opoziției tripartite<sup>47</sup> a pus presiuni suplimentare asupra reformelor (reforma în sectorul justiției, combaterea corupției). Eventualele alegeri anticipate, ca urmare a demiterii actualului guvern sau a imposibilității alegerii președintelui în 2016, sporesc incertitudinile legate de durabilitatea și ireversibilitatea reformelor. Politica externă a fost dominată de legături strânse cu partenerii de dezvoltare (UE, SUA, Banca Mondială etc.), care au susținut activ agenda reformelor. În pofida neîncrederii sporite a UE față de forțele pretins proeuropene, dar și a prăbușirii

<sup>46</sup> Partidele proeuropene – Partidul Liberal Democrat (PLDM), Partidul Democrat (PDM), Partidul Liberal (PL).

<sup>47</sup> Opoziția parlamentară este reprezentată de trei grupuri distincte: (i) cea cu orientare externă diluată (PCRM); (ii) cea cu orientare externă univocă și expresă în favoarea UE și NATO (PL); (iii) cea cu orientare prorusă și în favoarea Uniunii Vamale (PSRM).

simpatiilor pro-UE, relațiile bilaterale au cunoscut un ritm pozitiv datorită Acordului de Asociere. Pe de altă parte, dialogul cu Rusia a rămas într-o stare înghețată, ceea ce a contrastat puternic cu sprijinul exprimat de public pentru Uniunea Vamală și orientarea euroasiatică.

FIGURA 9. **Reprezentarea opțiunilor politice ale cetățenilor, %**

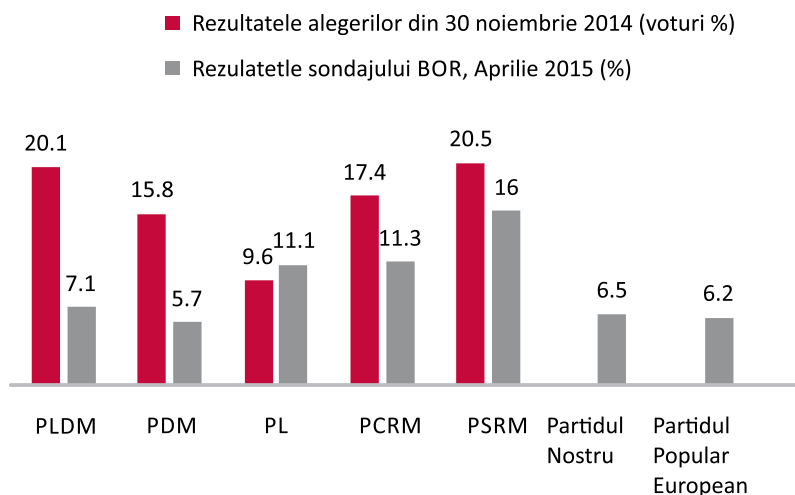
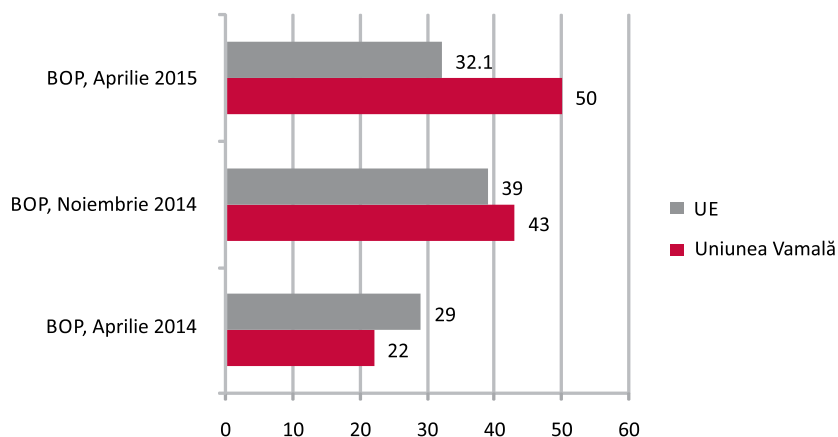


FIGURA 10. **Distribuția simpatiilor geopolitice ale populației, potrivit Barometrului Opiniei Publice %**



Necombaterea și ramificarea continuă a corupției politice, „capturarea” instituțiilor în diverse domenii (sectorul justiției, bancar, vamal, achiziții publice etc.), infiltrarea intereselor obscure în procesele democratice (alegeri parlamentare și locale), au subminat grav securitatea instituțiilor democratice în stat. Concomitent, este afectată securitatea națională a Republicii Moldova ca urmare a conflictului militar din Ucraina și noilor focare de separatism, provocate de acțiunile Rusiei (războiul informațional, susținerea militară și materială a grupărilor paramilitare etc.).

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

**Consolidarea partidelor proruse și declinul vectorului european.** Sprijinul pentru integrarea europeană a fost erodat ca urmare a compromiterii partidelor proeuropene, care au mimit angajamentul față de reforme și au gestionat prost mai multe dosare importante (ex: concesionarea Aeroportului Chișinău,

criza din sistemul bancar, legalizarea magazinelor duty-free din regiunea transnistreană). Pe de altă parte, popularitatea forțelor pro-UE s-a diminuat sub influența măsurilor aplicate de Rusia (embargouri comerciale), care, totodată, au stimulat interesul pentru partidele deschis proruse (PSRM).

**Tranziția de la romantism la pragmatism în dialogul UE-RM.** Partenerii europeni au devenit mai pragmatici și critici în relația cu Chișinăul decât erau anterior. Astfel, UE tinde să-și concentreze eforturile pe sporirea transparenței cu privire la conținutul dialogului bilateral și fortificarea capacităților de comunicare, inclusiv cu minoritățile vorbitoare de limbă rusă, condiționând și mai puternic asistența europeană cu realizarea reformelor în practică. În orice caz, aplicarea provizorie a Acordului de Asociere (1 septembrie 2014), dar și formarea cadrului instituțional bilateral (Consiliul de Asociere, martie 2015) au dus la consolidarea parteneriatului strategic UE-RM.

**Resuscitarea factorului rusesc și efectele colaterale ale crizei din Ucraina.** Ofensiva declanșată de Rusia contra țărilor semnatare ale Acordurilor de Asociere cu UE a ținut Republica Moldova pe mai multe căi: (i) embargouri comerciale; (ii) restricționarea accesului emigranților moldoveni; (iii) „coruperea regiunilor” (susținerea politică sau economică acordată regiunii transnistrene sau Găgăuziei); (iv) războiul informațional. Militarizarea și întreținerea separatiștilor din estul Ucrainei de către Rusia a avut efecte colaterale asupra situației politice și economice din regiunea transnistreană.

## Implicații mai largi și riscuri

Evoluțiile înregistrate în perioada 2014-2015 au implicații serioase asupra mai multor aspecte fundamentale pentru dezvoltarea durabilă a țării:

**Realizarea reformelor structurale** (reformarea justiției, combaterea corupției etc.). Deși sunt cruciale pentru revigorarea instituțiilor și stimularea creșterii economice, acestea depind în totalitate de voința politică. Astfel, principalii culpabili pentru abandonarea, amânarea sau realizarea incompletă a reformelor sunt forțele pretins proeuropene. Totodată, permanenta incertitudine în legătură cu eventualele alegeri anticipate din cauza demiterii guvernului sau a blocajului în jurul alegerii președintelui în 2016 alimentează adițional constrângerile ce limitează cadrul și ritmul reformelor.

**Eficacitatea redusă a integrării europene.** Continuă să eșueze „europenizarea” reală și ireversibilă a elitelor politice, dar și eradicarea corupției politice din rândul acesteia. Din contra, actorii politici folosesc pretinsa afiliere cu UE pentru a-și fortifica influența asupra instituțiilor statului și a procesului decizional în stat. Totodată, integrarea europeană formalizată prin procesul de implementare a Acordului de Asociere este percepută deseori în mod eronat în societatea moldovenească. În multe cazuri, opinia publică din țară aprobă selectiv oportunitățile create de UE, dar refuză să-și asume plener anumite obligații.

**Erodarea modelului european versus emergența modelului euroasiatic.** Deși integrarea europeană aduce rezultate tangibile (modernizarea infrastructurii, capacitatea instituțiilor, liberalizarea comerțului etc.), opinia publică percepe UE prin prisma eșecurilor forțelor pretins proeuropene și a propagandei rusești. Cea din urmă a proiectat activ declinul imaginar al modelului european de dezvoltare, totodată, prezentând integrarea în Uniunea Vamală drept model salvator și unicul viabil pentru bunăstarea Republicii Moldova. Pe fundalul declinului atractivității integrării europene și al ascensiunii vectorului pro-euroasiatic se accelerează diverse tendințe de fragmentare în societate: (i) revigorarea mișcării unioniste, care pledează pentru unirea Republicii Moldova cu România; (ii) aprofundarea divizării între centru și periferie (Chișinău-Comrat, Chișinău-raioanele populate preponderent de minoritățile etnice vorbitoare de rusă).

**Efectele evenimentelor din Ucraina. Impactul mediatic** – conflictul militar din Ucraina și destabilizarea acesteia (anexarea Crimeei și propagarea separatismului) a avut un impact negativ anti-UE asupra unor segmente largi ale opiniei publice moldovenești, consumatoare a propagandei rusești. **Regiunea transnistreană** – controlul Rusiei asupra regiunii separatiste, precum și potențialul militar rusesc concentrat în zonă au determinat Ucraina să aplice măsuri pentru prevenirea amenințărilor ce parvin din regiune. În acest sens, a fost intensificat controlul asupra fluxurilor de persoane, dar și de bunuri spre și dinspre regiune. Ca urmare, s-a agravat situația economică a regiunii separatiste, provocând presiuni sociale și politice. Aceasta a sporit gradul de neîncredere între partea ucraineană și administrația de la Tiraspol în formatul de negocieri 5+2, care s-a extins și asupra dialogului Chișinău-Tiraspol. De asemenea, manifestările de separatism din regiunea Odessa, cu susținerea Rusiei, creează riscuri suplimentare pentru menținerea conflictului transnistrean în „stare înghețată”.

Aspectele analizate generează o serie de riscuri, care vizează securitatea instituțiilor democratice, precum și securitatea națională:

- **Răspândirea focarelor de instabilitate în interiorul țării. Aprofundarea divizării între centru și periferie** – ca urmare a alegerilor locale din iunie 2015 se amplifică potențialul unor viitoare fisuri în dialogul dintre puterea centrală și raioane/regiuni. Fapt ce se poate agrava în contextul descentralizării administrative și respectiv al consolidării autonomiei financiare a APL-urilor. **Capturarea instituțiilor de către interesele obscure** – prin preluarea pe cale democratică (alegeri) a controlului asupra mai multor APL-uri de către diverse grupuri de interes, rivale (geo)politic în raport cu guvernarea. Fenomenul dat este favorizat de legislația permisivă (finanțarea partidelor politice), dar și de instituțiile disfuncționale. În consecință, pot apărea conflicte noi între centru și regiuni (Găgăuzia, mun. Bălți). **Ascensiunea mișcării unioniste** – care poate să adâncească conflictele dintre adepții statalismului moldovenesc (din țară și din exterior) și promotorii reunificării. Acest lucru poate să prejudicieze imaginea integrării europene, folosită de mișcarea unionistă pentru a-și spori legitimitatea, afectând relațiile cu țările vecine – România și Ucraina, dar și cu Rusia.
- **Declanșarea crizei politice din cauza blocajelor în vederea alegerii președintelui, prevăzută în 2016.** Polarizarea existentă în cadrul legislativului, unde conviețuiesc o coaliție minoritară și trei partide de opoziție, reduce șansele unui numitor comun privind candidatura viitorului președinte. Mai mult ca atât, guvernul minoritar are sarcina dificilă de a supraviețui eventualelor moțiuni de cenzură, ce ar putea precede alegerea președintelui țării în 2016.
- **Falimentarea vectorului european.** Fapt cauzat de declinul partidelor pretins pro-europene, ascensiunea partidelor proeuroasiatice și lipsa unei alternative politice viabile. Aceasta ar putea duce la abandonarea reformelor, care sunt fundamentale pentru modernizarea și chiar sustenabilitatea Republicii Moldova ca stat. În acest caz, asistența financiară și tehnică (inclusiv suportul bugetar direct) din partea UE va fie stopată, fie redusă considerabil și direcționată spre țările cu aspirații europene din regiune (Ucraina, Georgia). În fine, modelul „transformator” aplicat de UE pentru reformarea Republicii Moldova va fi înlocuit cu modelul euroasiatic, care exclude reformele structurale (reformarea justiției, combaterea corupției). Prin urmare, va fi subminată puternic stabilitatea fragilă a instituțiilor democratice (buna guvernare, justiție echitabilă, drepturile omului etc.).
- **Degradarea situației din Ucraina.** În Ucraina predomină instabilitate, de aceea, degradarea situației este posibilă în orice moment. Pacea din regiunile estice rămâne în stare fragilă și depinde de comportamentul Rusiei, al cărei obiectiv este „transnistriizarea” Ucrainei și respectiv erodarea vectorului european. Înrautățirea situației în Ucraina va avea repercusiuni nefaste de natură

economică și politică asupra Republicii Moldova, destabilizând situația din regiunea transnistreană și generând presiuni și neîncredere între diverse părți (Kiev-Tiraspol, Tiraspol-Chișinău) ale formatului de negocieri 5+2. În contextul anulării ATP pentru regiunea transnistreană (preconizată pentru finele lui 2015) și al implementării concomitente a ZLSAC de către Chișinău și Kiev s-ar putea repeta criza din 2006, când primele două au fost acuzate de Rusia și Tiraspol că ar fi instrumentat o „blocadă economică” a regiunii separatiste.

## Recomandări

- **Democratizarea internă a partidelor politice și eliminarea intereselor obscure:** (i) introducerea unor reguli clare de comportament democratic (adoptarea unui cod de etică unic, prevăzut în Legea privind partidele politice, Codul electoral, și monitorizarea îndeplinirii lui); (ii) definirea unor mecanisme de transparență extinsă, permanentă și accesibilă publicului privind toate fondurile interne de partid (prin amendarea legislației electorale); (iii) consolidarea capacităților de monitorizare a societății civile și a mass-mediei despre democrația internă de partid; (iv) combaterea corupției politice (reformarea justiției, eradicarea „corupției mari”).
- **Consolidarea instituțiilor democratice și eliminarea situațiilor de blocaj politic în 2016:** (i) colaborarea cu instituțiile europene (Consiliul European, în particular Comisia de la Veneția și GRECO) pentru îndeplinirea tuturor angajamentelor asumate de Republica Moldova față de UE în Agenda de Asociere; (ii) demararea urgentă a procesului de modificare a Constituției (Articolul 78) pentru a asigura o soluție democratică și durabilă privind alegerea președintelui țării.
- **Consolidarea vectorului european și contracararea propagandei rusești:** (i) fortificarea, sistematizarea și completarea instrumentelor de comunicare în domeniul integrării europene și continuarea combaterii miturilor privind beneficiile și constrângerile Acordului de Asociere/ZLSAC; (ii) contracararea războiului informațional purtat de Rusia (modificarea legislației media, fortificarea instituțiilor); (iii) extinderea comunicării privind integrarea europeană în rândul minorităților și în regiuni (mun. Bălți, Găgăuzia, Taraclia, regiunea transnistreană); (iv) sporirea informației veridice despre scopul și situația de facto din cadrul inițiativelor geopolitice euroasiatice.
- **Stabilirea unui dialog strategic cu Ucraina.** Dezvoltarea unei cooperări în domeniul securității pe trilaterală Chișinău-Kiev-Bruxelles, în vederea prevenirii, diminuării și gestionării riscurilor la adresa securității celor două țări (acțiunile Rusiei în regiune, conflictul transnistrean), cu sprijinul UE. Adicional, este imperativă identificarea urgentă a unui mecanism viabil pentru implementarea DCFTA în regiunea transnistreană în vederea evitării repetării crizei din 2006 (într-o variantă mai negativă), folosită drept pretext de către Tiraspol și Moscova pentru a paraliza formatul 5+2.

**TABELUL 5. Principalii indicatori monitorizați privind situația politică**

	2012	2013	2014
Acte de corupție și conexe corupției depistate de CNA <sup>48</sup>	-	374	448
Transparența politicilor guvernamentale Deturnarea de fonduri publice <sup>49</sup>	61 108 (din 144 țări)	81 123 (din 148 țări)	69 123 (din 144 țări)
Indicele de Corupție, Transparency International	94 (din 176 țări)	102 (din 177 țări)	103 (din 175 țări)
Libertatea presei (World Press Freedom Index)	53 (din 179 țări)	55 (din 179 țări)	56 (din 180 țări)
Indexul păcii (Global Peace Index)	66 (din 158 țări)	74 (din 162 țări)	71 (din 162 țări)

<sup>48</sup> <http://Expert-Grup.org/ro/biblioteca/item/1095-euromonitor-214>

<sup>49</sup> Raportul Global al Competitivității elaborat de World Forum Economic.

# Despre Expert-Grup

## CINE SUNTEM

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

## ACTIVITĂȚILE NOASTRE

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

- analize și previziuni macroeconomice;
- economie politică;
- finanțe publice;
- dezvoltarea umană și eradicarea sărăciei;
- piața muncii și comportamentul consumatorilor;
- comerțul extern;
- piețele financiare;
- economia integrării europene;
- analiza economică la nivel de sector;
- dezvoltarea economică regională și locală;
- energia și economia mediului.

## PARTENERI ȘI DONATORI

În perioada anilor 2006-2014, Expert-Grup a implementat mai mult de 60 de proiecte de cercetare și advocacy în diferite domenii legate de cercetări economice și de politici publice. Mai mult de 100 experți afiliați și neafiliați instituției, atât din Moldova, cât și din alte țări, au fost implicați în aceste proiecte. Am lucrat cu asemenea donatori ca Fundația Soros-Moldova, Fundația Est-Europeană, Fundația Konrad Adenauer, Balkan Trust for Democracy, Black Sea Trust, Fundația Friedrich Ebert, PNUD Moldova, UNICEF, Comisia Europeană, Consiliul Europei, Fundația pentru o Societate Deschisă, Agenția Elvețiană pentru Cooperare Internațională, Departamentul Marii Britanii pentru Dezvoltare Internațională. În anii 2010 și 2012, Expert-Grup a fost selectat în calitate de membru al Consiliului Național pentru Participare. Începând cu anul 2008, Expert-Grup este membru al Asociației de Politici pentru o Societate Deschisă – o rețea internațională ce întrunește 56 de centre analitice din țări din toată Europa.



# Despre Friedrich-Ebert-Stiftung

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

## FES ÎN MOLDOVA

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

### DEMOCRATIZAREA ȘI PARTICIPAREA POLITICĂ

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

### INTEGRAREA EUROPEANĂ

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

### POLITICA ECONOMICĂ, SOCIALĂ ȘI DE MEDIU

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



Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP  
Republica Moldova, MD-2005, or. Chişinău, str. Puşkin, 45B, wt.4