

**UNIVERSITATEA TEHNICĂ A MOLDOVEI**

**Cu titlu de manuscris**

**CZU 338.2.012(478)(043.2)**

**PRODAN-ȘESTACOVA Liubovi**

**PERFEȚIONAREA METODELOR DE EVALUARE A IMPACTULUI  
DE REGLEMENTARE A ACTIVITĂȚII ANTREPRENORIALE**

*Specialitatea: 521.03 – Economie și management în domeniu de activitate  
(sectorul public)*

**Teză de doctor în științe economice**

***Conducător științific:***

**GOROBIEVSCHI Svetlana**  
doctor habilitat în economie,  
profesor universitar

***Autor:***

**PRODAN-ȘESTACOVA Liubovi**

**CHIȘINĂU – 2017**

© **PRODAN-ŞESTACOVA Liubovi, 2017**

## CUPRINS

<b>ADNOTARE</b> .....	5
<b>LISTA ABREVIERILOR</b> .....	8
<b>ÎNTRUDUCERE</b> .....	9
<b>1. ESENȚA ȘI ROLUL MANAGEMENTULUI DE EVALUARE A IMPACTULUI DE REGLEMENTARE A ACTIVITĂȚII ANTREPRENORIALE</b> .....	15
1.1 Reglementarea activității antreprenoriale – funcție a intervenției statului în economie.....	15
1.2 Esența și rolul evaluării impactului de reglementare în managementul public: concept și metodologie.....	23
1.3 Utilizarea managementului bazat pe rezultate în evaluarea impactului de reglementare a activității antreprenoriale.....	34
1.4 Concluzii la capitolul 1.....	42
<b>2. EVALUAREA IMPACTULUI DE REGLEMENTAREA A ACTIVITĂȚII ANTREPRENORIALE</b> .....	43
2.1 Cadrul legal și instituțional al evaluării reglementărilor activității antreprenoriale.....	43
2.2 Metodologia de evaluare a impactului de reglementare utilizată de autoritățile publice.....	50
2.3 Sistemul de indicatori propus pentru evaluarea impactului de reglementare a activității antreprenoriale.....	71
2.4 Analiza reformelor în domeniul de afaceri prin prisma managementului orientat spre rezultate.....	82
2.5 Concluzii la capitolul 2.....	96
<b>3. OPTIMIZAREA PROCESULUI DE EVALUARE A IMPACTULUI DE REGLEMENTARE A ACTIVITĂȚII ANTREPRENORIALE</b> .....	98
3.1 Transformarea funcției de evaluare în procesul de învățare organizațională prin dezvoltarea capacității de evaluare.....	98
3.2 Eficientizarea evaluării impactului de reglementare prin perfecționarea metodologiei AIR.....	104
3.3 APIR la proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la prețurile de comercializare a produselor social importante. ....	111
3.4. Concluzii la capitolul 3.....	130
<b>CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI</b> .....	131
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	134
<b>Anexa 1.</b> Rolul statului reflectat în curentele de gândire economică .....	148
<b>Anexa 2.</b> Clasificarea politicilor publice după criteriul domeniilor socio-economice.....	150
<b>Anexa 3.</b> Dinamica dezvoltării conceptelor și mecanismelor de evaluare a reglementării de stat (a doua jumătate a sec. XX – începutul sec. XXI).....	152
<b>Anexa 4.</b> Tipologia evaluărilor.....	153
<b>Anexa 5.</b> Cele mai reprezentative metode de evaluare a politicilor publice; Specificul aplicării în AIR a unor metode de evaluare; Caracteristicile metodelor de colectare a informației utilizate frecvent în evaluarea politicilor publice; Avantajele și dezavantajele instrumentelor de cercetare a impactului de reglementare.....	155

<b>Anexa 6.</b> Harta costurilor și beneficiilor regulatorii .....	161
<b>Anexa 7.</b> Performanța globală a entităților economice .....	162
<b>Anexa 8.</b> Indicatorii de rezultat utilizați în Strategia reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător în Republica Moldova, 2013-2020; Indicatorii de performanță utilizați în Strategia de dezvoltare a sectorului IMM în Republica Moldova, 2012-2020...	163
<b>Anexa 9.</b> Interferența sferei performanței externe a administrației publice cu businessul și întreaga societate .....	168
<b>Anexa 10.</b> Indicatorii de performanță ai autorităților publice în procesul de reglementare a activității de întreprinzător .....	169
<b>Anexa 11.</b> Instrumentele Strategiilor de înlăturare a barierelor administrative .....	179
<b>Anexa 12.</b> Infrastructura Ghilotinei .....	180
<b>Anexa 13.</b> Practici de bună guvernare adoptate de țările europene, recomandate de OCDE	181
<b>Anexa 14.</b> Opinia cetățenilor Republica Moldova despre lucrurile care pot îmbunătăți situația socio-economică în țară, aprilie 2015.....	182
<b>Anexa 15.</b> Revizuirea Nomenclatorului de acte permissive, 2011.....	183
<b>Anexa 16.</b> Implementarea principiului „+1, -2” în APC, iunie-iulie 2014.....	185
<b>Anexa 17.</b> Documentele AIR analizate de către Grupul de Lucru al Comisiei de Stat pentru Reglementare a Activității de Întreprinzător, 2008-2013; Lista documentelor AIR propuse pentru analiza calitativă .....	186
<b>Anexa 18.</b> Factorii - determinanți ai performanței antreprenoriale .....	191
<b>Anexa 19.</b> Poziția Republicii Moldova în clasamentul Doing Business - 2015.....	192
<b>Anexa 20.</b> Indicatorii statistici ai activității întreprinderilor în țările europene .....	195
<b>Anexa 21.</b> Prezentarea actelor normative spre avizul Grupului de Lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător, 2015.....	196
<b>Anexa 22.</b> Proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la prețurile de comercializare a produselor social importante .....	197
<b>Anexa 23.</b> AIR la proiectul Hotărârii Guvernului „Cu privire la aprobarea mecanismului de formare a prețurilor la produsele social importante”.....	200
<b>Anexa 24.</b> Coeficienții de elasticitate calculați pentru stabilirea dependenței între variabile caracteristice pieței produselor social importante .....	209
<b>Anexa 25.</b> Certificatele de implementare.....	211
<b>DECLARAȚIE PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII</b> .....	215
<b>CV-ul autorului</b> .....	216

## ADNOTARE

### la teza pentru obținerea gradului de doctor în științe economice **Perfecționarea metodelor de evaluare a impactului de reglementare a activității antreprenoriale**

Prodan-Șestacova Liubovi, Chișinău, 2017

**Structura tezei:** introducere, trei capitole, concluzii și recomandări, bibliografie din 188 de titluri, 124 de pagini de text de bază, 12 figuri, 32 de tabele, 25 de anexe.

Rezultatele obținute sunt publicate în 21 de lucrări științifice.

**Cuvinte-cheie:** management public, politici publice, algoritm decizional, management bazat pe rezultate, funcția de reglementare, impact al reglementărilor, funcția de evaluare, evaluarea impactului de reglementare, mediu de afaceri, impact asupra activității antreprenoriale, indicator de impact, cultura evaluării, învățare organizațională.

**Domeniul de studiu al tezei:** aspectele teoretice și practice ale funcției de evaluare în managementul public, aplicate în analiza impactului de reglementare a activității antreprenoriale.

**Scopul tezei** constă în analiza gradului de intervenție a statului în economie și elaborarea unui sistem complex și flexibil al indicatorilor de evaluare a impactului de reglementare a activității antreprenoriale.

**Obiectivele cercetării sunt:** (1) cercetarea concepțiilor teoretice ale evaluării și determinarea rolului acestora în exercitarea funcției de reglementare în managementul public; (2) analiza cadrului instituțional și legislativ de evaluare a politicilor publice și a reglementărilor în Republica Moldova; (3) determinarea oportunității metodelor și tehnicilor de evaluare a impactului de reglementare a activității antreprenoriale; (4) analiza documentelor AIR elaborate în Republica Moldova și evaluarea eficienței Reformei Regulatorii pentru economia țării; (5) elaborarea sistemului de indicatori de evaluare a impactului de reglementare a activității antreprenoriale în Republica Moldova.

**Problema științifică soluționată:** fundamentarea teoretico-metodologică și practică a procesului, metodelor și instrumentelor de evaluare a impactului de reglementare, fapt ce oferă decidenților publici un cadru integrat în domeniul evaluării impactului de reglementare a activității antreprenoriale în vederea executării eficiente a funcției de reglementare.

**Noutatea și originalitatea tezei:** caracterizarea istorico-dialectică a concepțiilor teoretice ale funcției de evaluare și determinarea rolului AIR în sistemul evaluării politicilor publice și a reglementărilor; utilizarea metodei managementului bazat pe rezultate în procesul de evaluare a impactului politicilor publice și a reglementărilor de stat; definirea rezultatelor reglementării activității antreprenoriale; selectarea și sistematizarea indicatorilor impactului de reglementare, fondată pe conceptele managementului orientat spre rezultate; perfecționarea metodologiei de evaluare a impactului de reglementare prin eficientizarea și detalierea acesteia; abordarea funcției de evaluare ca oportunitate a procesului de învățare organizațională.

**Importanța teoretică:** sintetizarea conceptelor metodologice de evaluare a reglementării de stat a activității antreprenoriale; determinarea metodelor oportune și a indicatorilor de evaluare a impactului de reglementare a activității antreprenoriale; stabilirea relației între funcția de evaluare și învățarea organizațională.

**Valoarea aplicativă:** selectarea și clasificarea indicatorilor de evaluare a impactului de reglementare a activității antreprenoriale, care pot fi utilizați de funcționarii publici la determinarea impactului intervențiilor statului în activitatea antreprenorială. Rezultatele cercetării pot servi drept repere în cercetarea ulterioară a problemei abordate.

**Rezultatele studiului au fost implementate:**

- în cadrul Programului „Comerț, Investiții și Reglementarea Activității de Întreprinzător (BRITE)”, finanțat de USAID, realizat în anul 2014;
- în cadrul proiectului „Modernizarea serviciilor publice locale”, finanțat de GIZ (componenta de instruire), perioada 2012-2016;
- în perioada de predarea cursurilor de dezvoltare profesională a funcționarilor publici și studiilor de master în cadrul Academiei de Administrare Publică, anii 2008-2016.

## ANNOTATION

on the Doctoral Thesis in Economics with the theme:

### **Improvement of the methods of regulatory impact assessment on entrepreneurial activity**

Prodan-Şestacova Liubovi, Chisinau, 2017

**The structure of the thesis includes:** introduction, three chapters, conclusions and recommendations, the bibliography with 188 sources, 124 basic pages illustrated with 32 tables, 12 figures, 25 annexes.

**The results of research** are published in 21 scientific articles.

**Keywords:** public management, public policy, decisional algorithm, results based management, regulation, regulatory impact, evaluation function, regulatory impact assessment (RIA), impact on entrepreneurial activity, business environment, impact indicator, evaluation culture, organizational learning.

**Field of research of thesis:** Theoretical and practical aspects of evaluation function in public management, applied on impact assessment of regulations regarding entrepreneurial activity.

**The purpose of the thesis:** researching of the degree of state intervention in economy and developing of a complex and flexible system of impact evaluation indicators regarding entrepreneurial activity.

**The objectives of the research:** (1) research of theoretical concepts of evaluation and identification of its role in execution of regulation function in public management; (2) analysis of institutional and legal framework of public policy's and regulation's evaluation in Republic of Moldova; (3) opportunity determination of methods and techniques of regulatory impact assessment regarding entrepreneurial activity; (4) analysis of RIA documents, developed in Republic of Moldova and evaluation of Regulatory Reform; (5) developing of regulatory impact assessment indicator's system for entrepreneurial activity in Republic of Moldova.

**The scientific problem solved in the field of research:** scientific, methodological and empirical foundation of process, methods and tools for RIA, which provides public decision makers an integrated framework of the regulatory impact assessment of entrepreneurial activity for the efficient execution of the regulatory function in public management.

**The scientific novelty:** selection and systematization of regulatory impact indicators, based on results oriented management concept; improvement of RIA methodology by streamlining (efficiency enhancing) and detailing; approaching evaluating function in public management as an opportunity for organizational learning and developing evaluation capacity.

**The theoretical significance** of the thesis lies in the synthesizing of methodology concepts of evaluation regarding state regulation of entrepreneurial activity; identification of opportune methods and indicators of regulatory impact assessment regarding entrepreneurial activity; establishing link between evaluation function and organizational learning.

**The practical value** consist in selecting, classifying and assessment of regulatory impact indicators that can be used by civil servants in identifying impacts of state involvement in entrepreneurial activities and business environment. The results of the research can be used as guidance in next ensuing researches of addressed problem.

The results of the research were **implemented:**

- in the framework of USAID Business Regulatory, Investment, and Trade Environment (BRITE) Program in 2014;
- in "Modernization of local public services" project (training component) in 2012-2016;
- in professional development and master degree programs of Academy of Public Administration during 2008-2016.

## АННОТАЦИЯ

к кандидатской диссертации по экономике

### Усовершенствование методов оценки регулирующего воздействия на предпринимательскую деятельность,

Продан-Шестакова Любовь, Кишинёв, 2017

**Структура:** введение, три главы, выводы и рекомендации, библиография из 188 наименований, 124 страниц основного текста, 32 таблицы, 12 рисунков, 25 приложений.

**Результаты исследования** опубликованы в 21-ой научной работе.

**Ключевые слова:** публичный менеджмент, публичные политики, алгоритм принятия решений, менеджмент, основанный на результатах, функция регулирования, последствия регулирования, функция оценки, оценка регулирующего воздействия (ОРВ), воздействие на предпринимательскую деятельность, предпринимательская среда, показатель воздействия, культура оценки, организационное обучение.

**Область исследования** составляют теоретические и практические аспекты функции оценки в публичном менеджменте, применённые к оценке регулирующего воздействия на предпринимательскую деятельность.

**Цель исследования** заключается в изучении степени вмешательства государства в экономическую деятельность и разработке комплексной и гибкой системы показателей оценки регулирующего воздействия на предпринимательскую деятельность.

**Задачи исследования:** (1) исследование теоретических концепций оценки и определения их роли в реализации функции оценки в менеджменте публичных политик; (2) анализ организационных и правовых рамок ОРВ предпринимательской деятельности в Республике Молдова; (3) определение целесообразности методов и техник оценки регулирующего воздействия; (4) анализ документов ОРВ разработанных в Республике Молдова и оценка эффективности Регулирующей Реформы для экономики страны; (5) разработка системы показателей ОРВ на предпринимательскую деятельность.

**Научная задача, решённая в области исследования,** заключается в научном и методологическом обосновании процесса и инструментов ОРВ, которое предоставляет лицам, принимающим решения на государственном уровне комплексную концептуальную основу оценки регулирующего воздействия на предпринимательскую деятельность для эффективного выполнения регуляторной функции в публичном менеджменте.

**Научная новизна работы** состоит в систематизации показателей регулирующего воздействия, исходя из концепции менеджмента ориентированного на результаты, которые могут быть использованы государственными служащими при ОРВ публичных политик; в усовершенствовании методологии ОРВ путём её детализации и повышения эффективности; подход к функции оценки в публичном менеджменте как к возможности организационного обучения и развития способностей по оценке.

**Теоретическая значимость** диссертации заключается в синтезе методологических концепций ОРВ на предпринимательскую деятельность; определении целесообразных методов и показателей регулирующего воздействия; установлении связи между функцией оценки и организационным обучением.

**Практическая значимость диссертации** заключается в аргументации и подборке методов ОРВ; подборке, классификации и анализе показателей ОРВ на предпринимательскую деятельность, которые могут быть использованы государственными служащими при оценке воздействия государства на предпринимательскую деятельность и бизнес-среду. Результаты данного исследования могут служить для дальнейших исследований обозначенных проблем.

Результаты исследования были **внедрены:**

- в рамках Программы „Торговля, Инвестиции и Регулирование Предпринимательской Деятельности (BRITE)”, при поддержке USAID в 2014 году;
- в рамках проекта «Модернизация местных публичных услуг» при поддержке GIZ (тренинговая составляющая проекта) в период 2012-2016;
- на курсах профессионального развития для государственных служащих и программ мастера в Академии Публичного Управления в период 2008-2016 гг.

## LISTA ABREVIERILOR

<b>AAPC</b>	–	Autoritățile Administrației Publice Centrale
<b>ACB</b>	-	Analiza cost-beneficiu
<b>ACE</b>	-	Analiza cost-eficacitate
<b>AFIR</b>	-	Analiza Finală a Impactului de Reglementare
<b>AIR</b>	-	Analiza Impactului de Reglementare
<b>APC</b>	–	Administrația Publică Centrală
<b>APIR</b>	-	Analiza Preliminară a Impactului de Reglementare
<b>APL</b>	–	Administrația Publică Locală
<b>BNS</b>	-	Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova
<b>CNP</b>	-	Consiliul Național pentru Participare
<b>DAMEP</b>	-	Direcția Analiză, Monitorizare și Evaluare a Politicilor
<b>EIR</b>	-	Evaluarea impactului de reglementare
<b>MBO</b>	-	Management bazat pe obiective
<b>MBP</b>	-	Management bazat pe performanță
<b>MBR</b>	-	Management bazat pe rezultate
<b>M&amp;E</b>	–	Monitorizarea și Evaluarea
<b>IMM</b>	-	Întreprinderi Mici și Mijlocii
<b>OCDE</b>	–	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
<b>OG</b>	-	Obiectiv general
<b>ONG</b>	–	Organizație non-guvernamentală
<b>OS</b>	–	Obiectiv specific
<b>PP</b>	–	Politică publică
<b>PPPR</b>	–	Politici, programe, proiecte, reglementări
<b>PSI</b>	-	Produse social importante
<b>RAPC</b>	–	Reforma Administrației Publice Centrale
<b>RSA</b>	–	Responsabilitatea socială a antreprenoriatului
<b>SCM</b>	–	Modelul costului standard
<b>UE</b>	-	Uniunea Europeană
<b>UNEG</b>	-	Grupul Națiunilor Unite pentru Evaluare



## INTRODUCERE

*Actualitatea și importanța temei de cercetare.* Orice guvernare democratică se sprijină pe raționalitatea procesului decizional. Un proces decizional adecvat presupune argumentarea opțiunilor politicilor publice adoptate și negocierea politicilor cu beneficiarii acestora. Astfel, managementul public trebuie să asigure un mediu de elaborare, implementare și evaluare a politicilor în care opțiunile propuse nu se selectează în mod arbitrar, ci prezintă rezultatul unui proces decizional, bazat pe analiza rațională a mai multor alternative, în funcție de criteriile stabilite și justificate.

Procesul de elaborare, implementare, control și evaluare a reglementării activității antreprenoriale (ca produs al politicilor publice) reprezintă o componentă importantă a managementului public. Acest proces a devenit o mare provocare pentru managerii publici, din cauza confruntării cu problemele ce vizează îmbunătățirea calității politicilor, nivelul de satisfacere a interesului public, nivelul costurilor de implementare a politicilor etc. În acest context, dezvoltarea unor noi instrumente manageriale va permite funcționarilor publici din cadrul Administrației Publice Centrale (APC) și Locale (APL) să identifice prioritățile de dezvoltare a sectoarelor economice în vederea transformării lor în obiective strategice. În ultimii ani, problema implicării statului în economie a devenit subiectul numeroaselor dezbateri atât în comunitatea științifică, cât și pe arena socio-economică și politică națională și mondială.

Analiza impactului de reglementare (AIR) a activității antreprenoriale este justificată și prin necesitatea existenței unui set de reguli și instrumente, oferite APC și APL întru fundamentarea, din punct de vedere științific, a deciziilor privind elaborarea strategiilor, politicilor, programelor, proiectelor, facilitând realizarea rezultatelor așteptate.

Importanța temei studiate reiese din cursul pro-european, adoptat de autoritățile Republicii Moldova, care are la bază principiile de eficiență, transparență și responsabilitate pentru orice inițiativă guvernamentală. În acest context, strategiile de dezvoltare și programele guvernamentale, adoptate de Guvernul Republicii Moldova pentru perioada 2013-2020, vis-à-vis de relațiile autorităților cu mediul de afaceri, sunt orientate spre următoarele obiective:

- asigurarea unui proces decizional transparent, echitabil, eficace și eficient;
- restructurarea temeinică a APC cu scopul creării unui cadru instituțional adecvat, funcțional și durabil, dedicat supremației legii și acordării unor servicii publice calitative;
- înlăturarea constrângerilor de ordin administrativ pentru mediul de afaceri;
- ameliorarea climatului de afaceri, optimizarea cadrului de reglementare și aplicarea tehnologiilor informaționale în serviciile publice destinate mediului de afaceri [76].

În acest context, metodele, tehnicile și instrumentele de evaluare, aplicate de autoritățile publice, devin elemente esențiale în ameliorarea calității intervenției guvernamentale în economia națională. Utilizarea metodelor contemporane de evaluare a intervenției statului în economie și a impactului acesteia vor contribui la luarea deciziilor publice optime, care, la rândul lor, vor permite înlăturarea barierelor în calea dezvoltării antreprenoriatului, creșterea încrederii populației și a antreprenorilor în factorii de decizie, depășirea stării de criză în economia națională.

**Scopul cercetării** constă în analiza gradului de intervenție a statului în economie și elaborarea unui sistem complex și flexibil al indicatorilor de evaluare a impactului de reglementare a activității antreprenoriale.

Pentru realizarea scopului propus în teză au fost formulate următoarele **obiective**:

1. cercetarea concepțiilor teoretice de evaluare a impactului de reglementare și determinarea rolului acestora în exercitarea funcției de reglementare în managementul public;
2. analiza cadrului instituțional și legislativ de evaluare și reglementare a activității antreprenoriale din Republica Moldova;
3. determinarea oportunității metodelor și tehnicilor de evaluare a impactului de reglementare a activității antreprenoriale;
4. analiza documentelor AIR elaborate în Republica Moldova în primii 5 ani și determinarea impactului lor în luarea deciziilor publice;
5. evaluarea eficienței Reformei Regulatorii pentru economia Republicii Moldova;
6. elaborarea sistemului de indicatori, relevant cerințelor politicilor publice, pentru evaluarea impactului de reglementare a activității antreprenoriale în Republica Moldova.

**Importanța teoretică a tezei** constă în sintetizarea conceptelor metodologice de evaluare a reglementării de stat a activității antreprenoriale; determinarea metodelor oportune și indicatorilor de evaluare a impactului de reglementare a activității antreprenoriale; argumentarea dependențelor dintre funcția de evaluare și învățarea organizațională.

**Valoarea aplicativă a tezei** constă în argumentarea și selectarea metodelor de evaluare a impactului de reglementare, elaborarea indicatorilor de evaluare a impactului regulatoriu asupra activității antreprenoriale în Republica Moldova. Rezultatele prezentei cercetări vor servi drept repere în cercetarea ulterioară a problemei abordate.

**Problema științifică propusă spre rezolvare** constă în fundamentarea teoretico-metodologică și practică a procesului, metodelor și instrumentelor de evaluare a impactului de reglementare, fapt ce oferă decidenților publici un cadru integrat în domeniul evaluării impactului de reglementare a activității antreprenoriale în vederea executării eficiente a funcției de reglementare.

**Noutatea și originalitatea cercetării** este determinată de scopul și obiectivele tezei și rezidă în următoarele:

1. caracterizarea istorico-dialectică a conceptelor teoretice privind funcția de evaluare și determinarea rolului AIR în sistemul evaluării politicilor publice și a reglementărilor;
2. utilizarea metodei managementului bazat pe rezultate în procesul de evaluare a impactului politicilor publice și a reglementărilor de stat;
3. definirea rezultatelor reglementării activității antreprenoriale;
4. selectarea și sistematizarea indicatorilor impactului de reglementare, fondate pe conceptele managementului orientat spre rezultate; evaluarea eficienței Reformei Regulatorii în Republica Moldova (prin prisma acestor indicatori);
5. perfecționarea metodologiei de evaluare a impactului de reglementare prin căi de eficientizare și detalierea acesteia;
6. abordarea funcției de evaluare ca oportunitate a procesului de învățare organizațională la nivel individual, instituțional și național.

***Suportul metodologic și teoretico-științific al cercetării.***

Baza teoretico-metodologică a cercetării a constituit-o lucrările științifice ale savanților atât din Republica Moldova, cât și din străinătate.

Drept suport informațional au servit cercetările teoretice și practice ale savanților autohtoni, precum: *Blanovschi A., Cojuhari A., Moldovanu D.* – doctrinele economice de intervenție a statului în economie [8], [20], [87], [88]; *Paladi I.* – managementul public [94]; *Gaindric C.* – procesul decizional [31]; *Gorobievski S.* – libertatea economică și calitatea vieții [44], aspectele fundamentale manageriale în antreprenariat [43]; *Popovici C., Popovici A., Creangă I., Bordei L.* – analiza impactului de reglementare [21], [99]; *Dascaliuc D.* – tipologia politicilor și impactul politicilor financiare asupra businessului [23], *Aculai E.* – elaborarea politicilor de reglementare a IMM [166].

Ținând cont de noutatea procedeelelor descrise în teză pentru realitățile Republicii Moldova, au fost studiate cu prevalare lucrările savanților și experților de peste hotare, precum: *Samuelson P., Nordhaus V.* – reglementarea de stat a economiei [175]; *Androniceanu A., Bondar F., Matei L.* – managementul public [3], [10], [83]; *Drucker P., Herbert A. S., Lindblom C.E.* – procesul decizional [28], [142], [146]; *Popescu L., Profiroiu M.C., Iorga E.* – managementul politicilor publice [97], [98], [114]; *Miroiu A., Rădoi M., Zulean M., Weimer D., Vining A., Dunn W., Howlett M., Ramesh M.* – analiza politicilor publice [86], [128], [27], [73]; *Scriven M.* – teoria și practica evaluării [156]; *Rădoi M., Ene N., Dobra C., Arnaud S., Boudeville N.* – evaluarea în procesul programelor și politicilor publice [116], [30], [132]; *Antonie (Gârbovan) R., Cerkez M.* – metode de cercetare în evaluare [32], [18]; *Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi*

*M.* – calitatea guvernării [145]; *Tallberg J., Checkel J. T., Versluis E.* – conformarea față de politici și reglementări [164], [136], [129]; *Briggs S., Petersone B., Smits K.* – analiza impactului [12], *Boardman A.E., Greenberg D.H., Renda A.* – analiza cost-beneficiu [9], [155]; *Andres-Amo P.* – reducerea barierelor administrative [131].

**Metodologia cercetării științifice** se bazează pe abordările fundamentale și specifice privind noțiunile și tipologia politicilor publice și a reglementărilor; evaluarea impactului reglementărilor, studierea indicatorilor de impact asupra activității antreprenoriale, utilizând o serie de metode și tehnici analitice de cercetare, precum sunt: metoda evoluționist-istorică, metoda sistemică, analiza și sinteza, inducția și deducția, comparația și argumentarea logică, analiza economică, matematică și statistică. În cadrul studiului au fost utilizate materialele și datele statistice ale Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova și ale sondajelor publice de opinie.

**Implementarea rezultatelor cercetării a avut loc:**

- în cadrul Programului „Comerț, Investiții și Reglementarea Activității de Întreprinzător (BRITE)”, finanțat de USAID, realizat în anul 2014;
- în cadrul proiectului „Modernizarea serviciilor publice locale”, finanțat de GIZ (Agenția Germană pentru Cooperare Internațională), componenta de instruire, perioada 2012-2016;
- în perioada de predarea cursurilor de dezvoltare profesională a funcționarilor publici și studiilor de master în cadrul Academiei de Administrare Publică, anii 2008-2016.

**Aprobarea rezultatelor lucrării.** Abordările teoretice, elaborările metodologice și recomandările practice, reflectate în lucrare, au fost expuse și discutate la diferite conferințe științifice și științifico-practice internaționale, precum și publicate în reviste naționale specializate. Ideile fundamentale ale tezei au fost prezentate în cadrul următoarelor manifestări științifice:

- Conferința tehnico-științifică anuală a colaboratorilor, doctoranzilor, masteranzilor și studenților Universității Tehnice a Moldovei, edițiile 2008-2015;
- Conferința anuală științifico-practică „Teoria și practica administrării publice”, Academia de Administrare Publică, edițiile 2009-2016;
- Conferința științifico-practică internațională anuală „Государственное регулирование экономики и повышение эффективности деятельности субъектов хозяйствования”, Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Belarusi, Minsk, Belarusi, edițiile 2012 și 2014;
- Conferința internațională științifico-practică anuală “Creșterea economică în condițiile globalizării”, Institutul Național de Cercetări Economice, edițiile 2011-2013;

- Conferința științifică internațională “Rolul euroregiunilor în dezvoltarea durabilă în contextul crizei mondiale”, Academia Română, filiala Iași, România, edițiile 2013- 2015.

**Publicații la tema tezei.** Rezultatele cercetării sunt confirmate prin lucrările publicate în materialele conferințelor internaționale, în cele naționale cu participare internațională și în revistele de profil recenzate. În total, ideile fundamentale ale tezei au fost publicate în 21 de lucrări științifice, cu un volum de 9,75 coli de autor, editate în Republica Moldova, România și Belarusi, dintre care 4 lucrări, cu volumul de 3,25 coli de autor, au fost publicate în reviste de categoria B recomandate de CNAA; 5 publicații - în cadrul conferințelor internaționale desfășurate la Minsk, Iași și Chișinău, cu volumul de 1,5 coli autor.

**Sumarul compartimentelor tezei.** Teza are următoarea **structură**: introducere; trei capitole; concluzii generale și recomandări; 188 de surse bibliografice, 32 de tabele, 12 figuri; 25 de anexe.

În **Introducere** este argumentată actualitatea temei de cercetare, este formulat scopul și obiectivele cercetării, este indicat suportul teoretico-metodologic și informațional al cercetării, sunt relevate elementele de noutate științifică, importanța teoretică și valoarea aplicativă a tezei.

*Capitolul I „Esența și rolul managementului de evaluare a impactului de reglementare a activității antreprenoriale”* abordează principiile teoretice și particularitățile funcției de evaluare în managementul public, cu referire, în special, la evaluarea impactului de reglementare a activității antreprenoriale. De asemenea, este argumentată necesitatea evaluării tuturor tipurilor de intervenții de stat (strategii, politici, programe, reglementări) pentru a previziona impactul acestora asupra activității antreprenoriale. Totodată, sunt analizate concepțiile de rezultat al intervențiilor publice și, în special, de rezultat pentru activitatea antreprenorială. Astfel, în urma analizei metodelor utilizate în evaluare, autorul evidențiază metoda managementului bazat pe rezultate ca una indispensabilă în eficientizarea tuturor activităților în procesul de reglementare a activității antreprenoriale.

În *Capitolul II „Evaluarea impactului de reglementare a activității antreprenoriale”* sunt analizate Cadrul legal și instituțional al evaluării reglementărilor activității antreprenoriale în Republica Moldova și Metodologia AIR aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1230 din 24.10.2006 cu explicațiile și completările de rigoare, sugerate de autor asupra tuturor elementelor din algoritmul AIR. Autorul realizează un studiu cantitativ și calitativ al documentelor AIR elaborate timp de 5 ani (de la intrarea în vigoare a obligativității realizării AIR) de către autoritățile publice autohtone, selectând un eșantion reprezentativ. Rezultatele studiului permit identificarea principalelor probleme de calitate cu privire la documentele AIR. În urma analizei efectuate, autorul, în baza principiilor managementului orientat spre rezultate, sistematizează o serie de indicatori relevanți pentru reprezentarea procesului de evaluare a

schimbărilor în mediul de afaceri, care se datorează intervențiilor publice. Folosind o parte din acești indicatori, autorul realizează o cercetare a impactului reformelor domeniului de afaceri în ultimii 10 ani în Republica Moldova.

În *Capitolul III „Optimizarea procesului de evaluare a impactului de reglementare a activității antreprenoriale”* sunt evidențiate, conform rezultatelor obținute în Capitolul II, direcțiile de acțiune în ameliorarea procesului de elaborare a politicilor publice și a reglementărilor în corespundere cu standardele internaționale în acest domeniu. Aceste direcții de acțiune sunt diferite ca natură, dar, totodată, se completează reciproc, creând un cadru propice unui proces decizional argumentat, bazat pe dovezi. Prima direcție de optimizare a procesului AIR se referă la resursele umane care gestionează acest proces și presupune dezvoltarea capacității de evaluare la această categorie de funcționari publici (se axează pe procesul AIR). A doua direcție de optimizare vizează algoritmul și conținutul documentului AIR prin perfecționarea Metodologiei de evaluare a impactului, utilizând noile criterii de calitate (se axează pe conținutul documentului AIR). De asemenea, autorul descrie studiu de caz realizat, elaborând analiza preliminară a impactului de reglementare la un proiect al Hotărârii Guvernului Republicii Moldova.

În *Concluzii generale și recomandări* autorul subliniază rolul crucial al funcției de evaluare în managementul public și de influență directă a evaluării asupra calității actului de guvernare. Prin intermediul procesului de cercetare a fost stabilit, că cultura de evaluare la nivelul autorităților publice, precum și a societății în general, în Republica Moldova, se află la o etapă incipientă, nedezvoltată. Factorii care provoacă această subdezvoltare sunt de diferită natură, printre care și necunoașterea urmărilor benefice ale evaluării obiective, incapacitatea de realizare a evaluării calitative, dar și lipsa dorinței de realizare a evaluărilor obiective și diseminarea rezultatelor acestora. Astfel, propunerile, oferite de autor, se bazează pe dezvoltarea în continuare în Republica Moldova a cadrului general de evaluare; pe elaborarea unei baze adecvate de expertiză: metodologii, ghiduri, rapoarte de evaluare publicate, cursuri de formare; pe consolidarea dialogului dintre autoritățile publice și reprezentanții sectorului de afaceri; pe instituționalizarea practicilor de evaluare a politicilor publice și a reglementărilor domeniului de afaceri în autoritățile publice.

**Cuvinte-cheie:** *managementul public, instituții publice, politici publice, procesul decizional, metode manageriale, management bazat pe rezultate, funcția de reglementare, impactul reglementărilor asupra activității antreprenoriale, mediul de afaceri, funcția de evaluare, evaluarea impactului de reglementare, metode și tehnici de evaluare, indicator de impact, cuantificarea indicatorilor, cultura evaluării, învățare organizațională.*

# 1. ESENȚA ȘI ROLUL MANAGEMENTULUI DE EVALUARE A IMPACTULUI DE REGLEMENTARE A ACTIVITĂȚII ANTREPRENORIALE

## 1.1. Reglementarea activității antreprenoriale – funcție a intervenției statului în economie

În societatea democratică contemporană, sectorul public, ca și oricare alt segment al activității socio-umane, necesită eforturi de perfecționare continuă, de creștere a eficienței, a responsabilității și transparenței instituțiilor publice. Introducerea noului sistem de management public și perfecționarea managementului politicilor publice prezintă direcția de bază în realizarea acestor eforturi, în special în condițiile când beneficiarii acestor politici – societatea civilă și agenții economici – simt necesitatea îmbunătățirii stringente a acesteia.

În prezent, societatea se confruntă cu un șir de probleme cu caracter obiectiv și subiectiv, una din ele fiind problema reglementării neefective și excesive a activității antreprenoriale din partea autorităților de stat. Problema implicării statului în economie, în ultimii ani, a devenit subiectul numeroaselor dezbateri atât în comunitatea științifică, cât și pe arena socio-economică și politică națională și mondială.

Studierea literaturii economice relevante demonstrează că, din cele mai vechi timpuri, oamenii erau preocupați de identificarea rolului statului în dezvoltarea socio-economică a societății. Rolul statului în economie și în societate a constituit obiectul de studiu al filozofiei, dreptului, științelor administrative, științelor economice și, mai recent, al managementului public [75, p. 7].

În teoria economică, rolul statului a fost abordat de toate școlile și curentele principale de gândire economică, începând cu *filosofii antici (Platon, Aristotel)* și continuând cu *școala clasică franceză (François Quesnay)* și *engleză (Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill)*, cea *neoclasică (Leon Walras, Karl Menger, Alfred Marshall)*, *dirijismul economic (John Maynard Keynes)*, *monetarismul (Milton Friedman)*, *neoliberalismul (Friedrich Hayek, Karl Popper, Mihail Manoilescu)* și altele. Respectivele abordări se polarizează în două concepții opuse: *liberalismul (individualismul)* și *intervenționismul statal* (Anexa 1).

Intervenția statului în economie, prin anumite funcții specifice pieței, are deja o vârstă seculară: aici înscriem reglementarea mecanismului de piață, reguli financiare menite să corecteze imperfecțiunile raportului dintre cerere și ofertă la diferite niveluri ale societății, precum și politicile de acumulare și alocare a resurselor disponibile la un moment dat și care au, în ultimii ani, o formă coerentă de modelare macroeconomică și socială.

*Sârbovan M.L.(2006)* consideră că tema relației dintre stat și economie cere o *abordare interdisciplinară*, în care istoria, economia, matematica, statistica sunt chemate să dea un răspuns

dinamic și anticipativ asupra principiilor care se pun la baza conducerii efective a afacerilor unei țări [119, p. 16].

La etapa actuală, procesul de dezvoltare a relațiilor de piață într-o țară se confruntă cu un șir de probleme atât structurale, cât și sistemice. Deseori, această situație se datorează dublării funcțiilor diferitor autorități, unui număr mare de cerințe înaintate întreprinderilor, lipsei argumentării implicării statului în economie, precum și lipsei identificării nivelului optimal de implicare. În rezultat, se produce o presiune excesivă a statului asupra antreprenorilor. O astfel de reglementare nu este eficientă, deoarece nu asigură securitatea bunurilor și serviciilor produse de antreprenori, totodată, majorează costurile și scade competitivitatea acestora [163, p. 8].

Totuși, în pofida convingerilor adepților liberalismului economic, piața s-a dovedit a fi incapabilă să aplaneze dezechilibrele macroeconomice. Intervenția statului în economie este condiționată de mai mulți factori: necesitatea menținerii stabilității sociale prin distribuirea veniturilor, necesitatea gestionării întreprinderilor din sectorul public ș.a. Deoarece piața nu este un mecanism de gestionare optimă a unor bunuri colective, statul este cel care trebuie să asigure oferta corespunzătoare a unor astfel de bunuri sau servicii [89, p. 13].

Astăzi, majoritatea economiilor țărilor lumii sunt economii mixte, astfel că este firească imposibilitatea separării totale a statului de economie. Sistemul economic actual din Europa Occidentală se bazează pe două axiome. Prima vizează păstrarea pieței cu scopul eficacității și libertății; a doua se referă la compensarea insuficiențelor acestei piețe prin instalarea unei intervenții și a unui control statal. Mijloacele acestei intervenții sunt multiple și dozate diferit de la o țară la alta, dar variantele pe care le conturează lasă intact modelul central de „economie mixtă”. În toată Europa occidentală funcționează acest sistem hibrid [25, p. 17].

Deci, în mare majoritate, economiștii contemporani recunosc, într-un mod sau altul, necesitatea rolului regulator al statului. Discutabil rămâne aspectul privind instrumentele reglementării economiei și limitele intervenției statale în dezvoltarea economiei și pieței. Instrumentele reglementării economiei de către stat sunt numeroase, cele mai importante fiind politica bugetară, fiscală, monetară și de credit, controlul prețurilor și a veniturilor, politica comercială, politica vamală, politica investițională, reglementarea administrativă, reglementarea activității întreprinderilor din sectorul public etc.

Intervenția economică a statului, realizată în cadrul unor relații complexe, reprezintă doar un aspect al procesului mai larg al reglării statale. Asigurarea coerenței eforturilor de reglare a statului impune operaționalizarea sa în termeni de strategii politice și politici publice, pe baza cărora devine posibilă relația cu economia, ceea ce presupune *o reglare concomitent politică, economică și socială*.



La fel ca și cercetările despre rolul statului în economie, cercetările privind politicile îi preocupă pe oameni din cele mai vechi timpuri. Încă în secolele V-VI î.e.n., filozoful antic **Platon** a exprimat interesul față de această sferă a activității autorităților publice în lucrările sale “Statul”, “Legile” și “Politicul” [29, p. 35].

**Peter De Leon (1997)** susține că studiile despre politica publică au o istorie lungă, politicile de Guvern au fost problema multor studii în ultimul mileniu, chiar dacă examinarea sistematică datează cu doar câteva decenii în urmă [137, p. 18].

*Conceptul de politică* este unul complex, cu înțelesuri multiple. În limbaj uzual, se aplică pentru o vastă categorie de acțiuni, de la cele mai personale la cele globale și chiar până la cele universale [22, p. 295]. În această lucrare vom folosi conceptul de politică într-un sens restrâns, axându-ne pe politicile elaborate și implementate de puterea executivă a unui stat.

La etapa actuală a devenit evident că cercetarea politicilor publice este un domeniu de tangență atât a economiei publice, cât și a economiei generale. Rentabilitatea, profitul, costurile, beneficiile, piața și concurența etc. constituie obiecte de cercetare ale științei economice.

Fără a se preocupa în mod special de aceste aspecte, managementul public și, implicit, funcționarii publici folosesc rezultatele cercetărilor economice în activitatea lor. Managementul public, având un caracter interdisciplinar, identifică, adaptează și integrează în conținutul său principii, metode și tehnici specifice altor domenii ale științei, precum managementul general, administrația publică, politicile publice, dreptul administrativ, dreptul civil, sociologia, științele economice etc. (Figura 1.1).

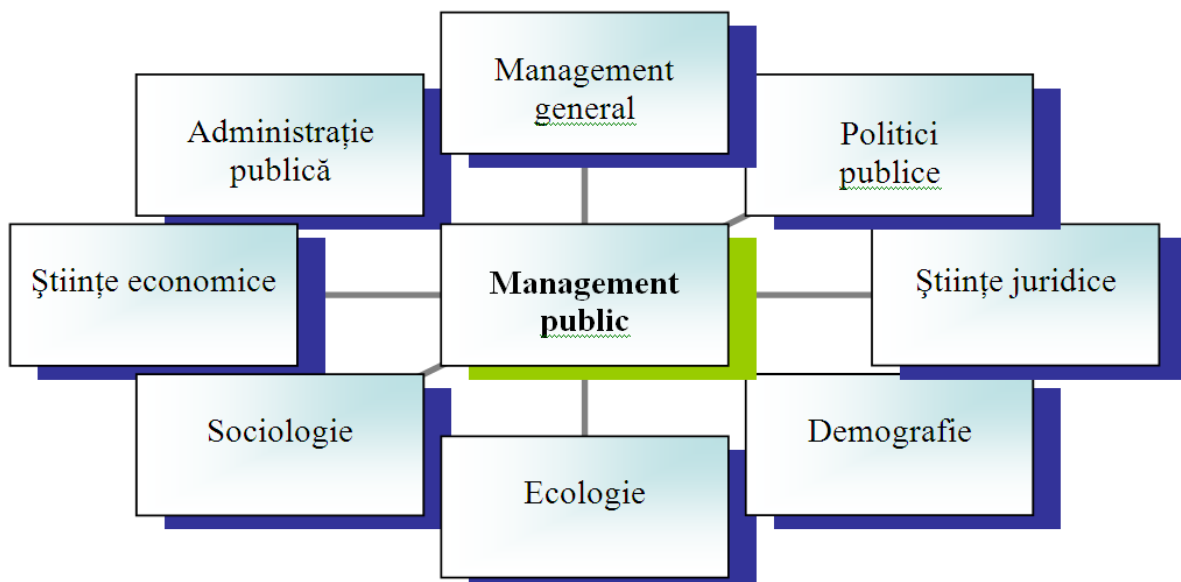


Figura 1.1. Caracterul interdisciplinar al managementului public

Sursa: [94, p. 20]

Cercetarea politicilor publice (PP) prin prisma interdisciplinară oferă o posibilitate mai bună de “lărgire a orizontului”, adică de cunoaștere și înțelegere mai profundă a procesului de realizare a PP din diverse domenii. Referindu-se la diverse domenii de realizare a PP, autorul are în vedere faptul că, în ultimul timp, PP s-au dezvoltat atât în ariile tradiționale de intervenție a statului, precum: politica externă, securitatea națională, ocrotirea legii, educația, protecția socială și a relațiilor de muncă, cât și în domenii mai puțin reglementate anterior, ca: stabilitatea macroeconomică, protecția consumatorilor și a producătorilor autohtoni, egalitatea de șanse pentru diferite categorii sociale, protecția mediului înconjurător și chiar energia nucleară.

Literatura de specialitate propune o varietate mare de *tipologii posibile* ale PP. Astfel, PP pot fi caracterizate în funcție de criteriile formale sau instituționale: politici naționale, politici locale și politici interguvernamentale sau în funcție de grupurile de cetățeni, cărora le sunt adresate: politici pentru tineret, politici destinate persoanelor social vulnerabile, politici de susținere și promovare a businessului mic și mijlociu etc.

Pornind de la domeniile majore ale vieții socio-economice, în Hotărârea Guvernului României nr. 1361/2006 este următoarea clasificare a PP: privind bugetul și finanțele, industriale, privind serviciile, în domeniul afacerilor, privind transporturile și comunicațiile, privind resursele naturale, producția agricolă și prelucrarea, sociale și privind angajarea forței de muncă, în domeniul turismului, sportului și activităților de relaxare etc. [84, p. 30]. În total, clasificarea dată propune 19 domenii de aplicare a PP (Anexa 2). În calitate de PP în domeniul afacerilor sunt menționate cele de îmbunătățire a mediului de afaceri, promovarea asistenței uniforme pentru activități comerciale de dezvoltare, PP privind concurența și îmbunătățirea calității.

O altă clasificare cuprinzătoare a PP este prezentată de către cercetătorul autohton, **Dascaliuc D. (2009)** în cercetările sale [23, p. 14], în care politicile publice sunt grupate în funcție de:

- a) *scopurile urmărite și modalitățile de realizare*: PP substantive, procedurale;
- b) *impactul politicilor publice și relațiile dintre cei implicați în formularea de politici publice*: PP distributive, redistributive, regulatorii, autoreglatorii;
- c) *beneficiile acordate*: PP simbolice, materialiste;
- d) *natura bunurilor pe care le furnizează*: PP care au ca obiect bunuri publice, care au ca obiect bunuri particulare;
- e) *sectorul economiei*: PP financiare, din sectorul real;
- f) *domeniul de promovare*: PP în domeniul serviciilor publice, de protecție socială, în domeniul finanțelor publice.

Ambele clasificări sunt utile în vederea analizei caracterului PP, dar, în contextul cercetării, autorul menționează că aceste clasificări nu pot delimita strict politicile statului ca având sau nu un impact asupra domeniului de afaceri, deoarece PP industriale, comerciale, în domeniul transporturilor, financiare și de protecție socială, eventual, au un anumit impact (fie direct, fie indirect) asupra mediului de afaceri.

**Profiroiu M.C. și Iorga E. sunt** autorii „Manualului de politici publice” (2009), realizat în cadrul unui proiect cu finanțare din partea Uniunii Europene de către experții Institutului pentru Politici Publice în parteneriat cu Academia de Studii Economice din București, **care** consideră că nu există nici o tipologie a PP bună în sine. Totul depinde de utilizarea dată de analist [114, p.29].

Caracterul complex al PP actuale are ca expresie nu doar diverse tipologii, dar și diferite tipuri de documente de politici ca expresie materială a acestora. Astfel, conform Ghidului metodologic cu privire la procesul decizional, elaborat de către Cancelaria de Stat a Republicii Moldova (2009), sistemul actual de PP este caracterizat prin existența a cinci tipuri de documente de PP distincte, dar, în același timp, interconectate, și anume: concepția, strategia, programul, planul de acțiuni, propunerea de politici publice. Fiecare document de politici are o structură și o menire proprie, deși există și similitudini, iar după anvergură se clasifică în: naționale, intersectoriale și sectoriale. În mod optimal, consecutivitatea elaborării documentelor de PP trebuie să fie următoarea:

1. Concepție
2. Strategie (Program)
3. Plan de Acțiuni
4. Propuneri de Politici Publice
5. Proiecte de Acte legislative și/sau normative (reglementări)

În practică, însă, această ierarhie nu este rigidă. Spre exemplu, o strategie poate fi precedată de o concepție, dar poate fi elaborată și evitând această etapă. În continuare, o strategie poate fi însoțită de un plan de acțiuni din care rezultă necesitatea elaborării unor propuneri de PP, dar pot exista și situații în care propunerea de PP se face direct în baza strategiei, dar nu a planului de acțiuni. La fel, proiectele de acte legislative sau normative se elaborează în baza unei propuneri de PP, dar în situația în care PP este elaborată într-un mod desfășurat în program sau în planul de acțiuni, proiectul de act legislativ sau normativ poate fi elaborat în lipsa unei propuneri de PP [39, p. 7]. Deci, ierarhia complexă a sistemului de PP are ca rezultat (output) o serie de *reglementări* care influențează activitatea antreprenorială, direct sau indirect.

În literatura de specialitate pot fi găsite numeroase *definiții ale reglementării*, însă majoritatea dintre ele sunt destul de limitate. Una din definițiile cuprinzătoare ale conceptului de

reglementare a fost oferită de **Michael D. Reagan (1987)**, profesor emerit în științe politice la Universitatea din California. Conform acestuia, **reglementarea** este „*un proces sau o activitate prin care organele administrative pretind sau interzic anumite activități sau tipuri de comportament din partea indivizilor sau instituțiilor, de cele mai multe ori din sfera privată, însă uneori și din sfera publică, fapt îndeplinit printr-un proces administrativ continuu, în general prin intermediul unor structuri de reglementare special înființate*” [73, p. 17].

**Reglementările** se prezintă sub formă de legi, decrete, hotărâri, regulamente, standarde, licențe, interdicții etc. Deși nu întotdeauna simțim prezența acestora, reglementările controlează prețul și calitatea unei game largi de bunuri și servicii, nivelul veniturilor cetățenilor și agenților economici, precum și calitatea vieții în ansamblu. Natura reglementărilor variază în funcție de caracterul lor economic sau social. *Reglementările economice* controlează prețurile și volumul producției, randamentul investițiilor, accesul sau eliminarea agenților economici dintr-un domeniu de activitate. Scopul acestora este atenuarea dezechilibrelor cauzate de eșecul pieței. *Reglementările sociale* controlează, îndeosebi, problemele de sănătate și siguranță publică (educație, protecția consumatorilor, protecția muncii, discriminarea după diverse criterii, transportul public, drumurile naționale, poluarea mediului ș.a.). Dar, ca și multe alte fenomene, reglementările nu întotdeauna pot fi clasificate strict în economice sau sociale, deoarece economicul este foarte strâns legat de social.

Procesul de elaborare, implementare, control și evaluare a reglementărilor reprezintă doar o parte componentă a managementul public. La etapa actuală, acest proces prezintă o mare provocare pentru managerii publici, deoarece se confruntă cu problemele privind îmbunătățirea calității politicii, nivelul de satisfacere a interesului public, nivelul costurilor de implementare a politicii etc. Astfel, *dezvoltarea unor instrumente manageriale noi va permite managerilor din cadrul administrației publice centrale și locale să identifice și să stabilească priorități de dezvoltare a sectoarelor de activitate și a economiei în întregime, transformându-le în obiective strategice și operaționale.*

În literatura de specialitate, **Androniceanu A. (1999) și Paladi I. (2009)** afirmă că procesul de fundamentare a deciziilor publice este complex. Acest fapt se datorează specificului procesului care trebuie să ia în considerare trei perspective: managerială, politică și legală.

Pentru cercetarea propusă de autor, prezintă interes modelul rațional-comprehensiv de fundamentare a deciziilor administrative, susținut de **Simon H. (1959) și Lindblom C. (1965)**, ce se află în strânsă legătură cu abordarea managerială. Acest model are următoarele caracteristici: derularea procesului decizional în trei etape distincte (determinarea obiectivelor, formularea alternativelor decizionale, alegerea celei mai bune alternative); accentul fiind pus pe

maximizarea eficienței și eficacității; specializarea accentuată a funcționarilor publici implicați; luarea în considerare a costului total; claritatea obiectivelor decizionale etc.

În viziunea autorului, acest model are multe tangențe cu cadrul logic de realizare a PP. Majoritatea cercetătorilor din domeniu sunt de acord, că principalele *etape de realizare a unei PP* sunt: stabilirea agendei, definirea problemei, identificarea alternativelor de soluționare a problemei, alegerea soluției optime, implementarea, monitorizarea și evaluarea PP. Aceste etape de realizare a PP sunt cunoscute sub denumirea de *ciclul politicilor publice* (Figura 1.2).

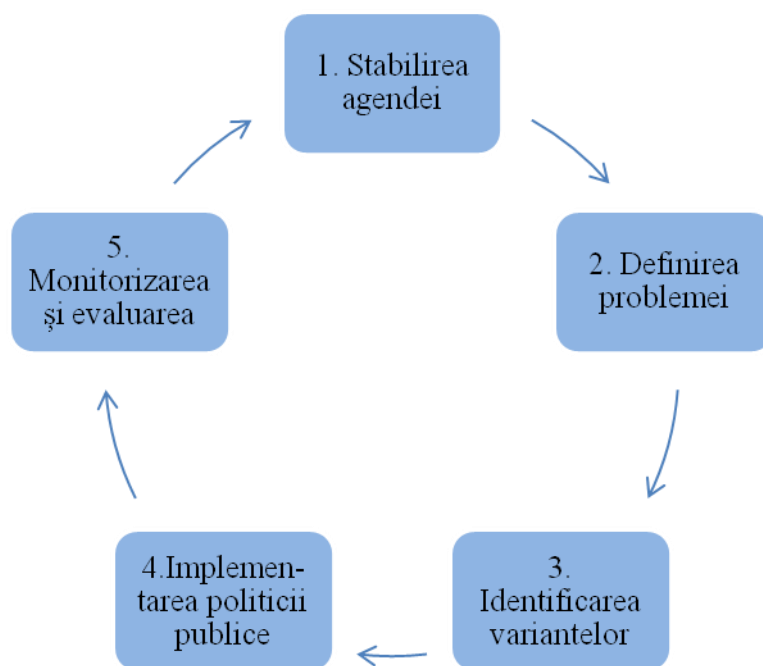


Figura 1.2. Ciclul managerial de elaborare a politicilor publice

Sursă: [114, p.42]

Numărul etapelor prezentate, de regulă, în astfel de figuri, la diferiți autori poate varia, ceea ce se explică prin faptul că procesul PP este complex, dinamic și incert. Dacă ne referim strict la PP în domeniul antreprenoriatului, atunci la etapa inițierii unei politici publice trebuie să se dea răspuns la două întrebări-cheie: *trebuie oare statul să intervină cu o reglementare pentru rezolvarea problemei*, și dacă da, atunci *care vor fi instrumentele de intervenție*?

Întrebarea de a interveni sau nu în economie este foarte mult discutată de economiștii contemporani. Deși, la începutul sec. al XXI-lea, ideile liberalismului economic sunt încă „vii”, statul nu este un inamic al pieței. Într-adevăr, nu întotdeauna efectele intervenției statului în economie sunt pozitive. Nu există nici o garanție că guvernul își va îndeplini funcțiile în mod eficient și va apăra întotdeauna și în toate interesul național. Adepții teoriei neomonetariste consideră că vinovat de apariția șomajului, inflației sau crizelor economice este anume statul, care nu influențează corect masa monetară, prețurile, rata dobânzii, care nu distribuie corect veniturile. Sunt cunoscute multe exemple care demonstrează că politica unor state a contribuit la prosperarea acestora, pe când în alte cazuri a avut cele mai negative urmări [87, p. 287].

În ultimii ani, în Republica Moldova au fost efectuate unele transformări în domeniul îmbunătățirii calității PP, în general, și a reglementărilor activității antreprenoriale, în particular, însă acestea nu s-au impus printr-un caracter profund și atotcuprinzător [102, p. 191]. Multe lucruri realizate până în prezent au avut un aspect fragmentar și nu au permis înregistrarea unor performanțe convingătoare, ceea ce arată că în Republica Moldova sistemul integrat al reglementării activității economice de către stat este la etapa constituirii. În acest context, tehnicile și instrumentele folosite în creșterea performanțelor administrației publice, precum și în elaborarea, implementarea și evaluarea PP și a reglementărilor devin un compartiment principal în ameliorarea calității guvernării în întregime. Asemenea tehnici și instrumente vor asigura ghidarea intervenției statului în economie în materia selecției domeniului de intervenție, a metodelor de intervenție, profunzimii intervenției, precum și argumentării necesității acesteia. Astfel, impactul intervențiilor va putea deveni unul previzibil, dorit și benefic, atât pentru business, cât și pentru societate în întregime. Utilizând instrumentele și tehnicile bazate pe criterii comprehensiv-raționale, actorii guvernamentali își vor demonstra asumarea responsabilității față de impactul intervențiilor efectuate.

Astfel, **scopul prezentei cercetări** este oferirea funcționarilor publici ai unui cadru comprehensiv al metodologiei de evaluare a impactului de reglementare, bazat pe un sistem complex și flexibil al indicatorilor de evaluare a impactului care va permite analiza gradului de intervenție a statului în economie.

Având în vedere faptul că studierea procesului de intervenție statală în economie este deja obiectul multor lucrări științifice, autorul își axează cercetarea doar pe un segment ce reflectă analiza impactului intervențiilor publice, și anume, *analiza impactului de reglementare a activității antreprenoriale*. Autorul realizează aspectul dat în următoarele paragrafe prin cercetarea concepțiilor teoretice ale evaluării și determinarea rolului acestora în exercitarea funcției de reglementare în managementul public; analiza cadrului instituțional și legislativ de evaluare a politicilor publice și a reglementărilor activității antreprenoriale în Republica Moldova; determinarea oportunității metodelor și tehnicilor de evaluare a impactului de reglementare a activității antreprenoriale; analiza documentelor AIR elaborate în Republica Moldova; evaluarea eficienței Reformei Regulatorii pentru economia Republicii Moldova.

În acest context, **problema științifică** propusă spre cercetare constă în fundamentarea, din punct de vedere științific și metodologic, a procesului, metodelor și instrumentelor de evaluare a impactului de reglementare, fapt ce oferă decidenților publici un cadru integrat în domeniul evaluării impactului de reglementare a activității antreprenoriale în vederea executării eficiente a funcției de reglementare.

## **1.2. Esența și rolul evaluării impactului de reglementare în managementul public: concept și metodologie**

Menționăm, că dacă în managementul tradițional evaluarea este etapa care încheie ciclul managerial, atunci în managementul PP ea trebuie să devină o activitate continuă, ce demarează odată cu conceptualizarea anumitei politici. La etapa actuală de dezvoltare a științei manageriale, evaluarea se consideră o componentă esențială a procesului de formulare și implementare a *intervențiilor publice (politici, programe, proiecte, reglementări – PPPR)*.

**Popescu L. (2003)** consideră că evaluarea este unul din subprocesele de derulare a activităților ce contribuie la finalizarea procesului unei PP, care urmărește constatarea calității procesului PP [98, p. 245].

**Cerkez M. (2009)** considera că, pe lângă faptul că toate etapele PP influențează reciproc, evaluarea este o “*etapă transversală*”, care se poate desfășura în raport cu toate celelalte etape ale PP. Astfel, există evaluări ale diverselor componente prevăzute prin intervenția respectivă, cum ar fi: evaluarea magnitudinii și cauzelor problemei, evaluarea soluțiilor alternative, evaluările etapei de implementare, evaluările impactului și chiar evaluările evaluării [18, p. 21].

**Profiroiu M. și Iorga E. (2009)** consideră că termenul de evaluare semnifică emiterea unor judecăți de valoare asupra unei acțiuni, dar și identificarea și măsurarea efectelor acesteia. Ea vizează obținerea unui răspuns la următoarele întrebări: Care sunt rezultatele (produsele) obținute în urma acțiunii guvernamentale? Care sunt efectele și impactul generate pe teren de PP? Care este raportul dintre efectele obținute și mijloacele utilizate în acest sens? [114, p. 77].

Consilierul Unității de Politici Publice al României, **Hațeghean M. (2011)**, consideră că conceptul de evaluare are un caracter multidimensional și de aceea este marcat de un deficit de claritate și rigoare, fiind înțeles ca o judecată asupra rezultatelor unei PP, ca instrument de îmbunătățire a procesului decizional, ca justificare în fața diferitor actori sociali a unor măsuri implementate sau ca fiind un mijloc de modernizare și raționalizare a proceselor din administrația publică [50, p. 1].

De-a lungul evoluției sale, evaluarea a primit numeroase definiții. O sinteză a definițiilor evaluării oferită de diferite dicționare relevă anumiți termini-cheie: determinarea meritului, valorii, estimare, prețuire etc. Evaluarea politicilor, proiectelor sau programelor este strâns legată de sensul acestor termeni, fără a se rezuma însă la ei.

Conform dicționarului explicativ al limbii române (**DEX on-line, 2014**), termenul de **evaluare** presupune *acțiunea de a evalua și rezultatul acesteia*, precum și estimarea, măsurarea, examinarea calitativă și cantitativă, stabilirea valorii aproximative etc.

În opinia autorului, *evaluarea științifică* se bazează pe procedeele de identificare și cuantificare a rezultatelor așteptate și/sau realizate și, respectiv, a raportului între eforturile

întreprinse și efectele obținute. Conform concepției prezentate în p.1.1, evaluarea încheie ciclul PP. Însă, în opinia autorului, abordarea etapizată în analiza PP este una doar teoretică. În realitate, ciclul PP se desfășoară mai haotic decât în varianta teoretică, adică diverse etape nu întotdeauna pot fi delimitate strict și uneori se suprapun.

Evaluarea, ca funcție managerială în domeniul public, poate avea diferite *scopuri*, și anume:

- analiza rezultatelor, output-ului și impactului unei politici;
- compararea rezultatelor cu costurile unei politici;
- identificarea eventualelor îmbunătățiri necesare privind designul și implementarea politicilor;
- ajută autoritățile să răspundă în fața cetățenilor pentru acțiunile lor;
- oferă indicii pentru alocarea resurselor;
- contribuie la îmbunătățirea managementului politicilor;
- facilitează, prin investigații sistematice, realizarea calitativ superioară a serviciilor publice;
- identifică bunele practici ce pot fi diseminate și utilizate în activități viitoare [32, p. 11].

Totodată, conform *Arnaud S.* și *Boudeville N.* (2004), evaluarea îndeplinește cinci funcții principale, fiind un instrument: al deciziei publice, de gestiune economică, de management, de comunicare și de legitimare a acțiunii publice, de formare și schimbare a politicilor [132, p. 29].

Cancelaria de Stat a Republicii Moldova definește *evaluarea politicilor publice* ca proces, în care datele și informațiile colectate pe parcursul monitorizării sunt analizate, fiind făcute recomandări utile ciclului ulterior al PP [36, p. 7].

Autorul consideră că cercetarea evaluării PP este utilă nu doar celor care se ocupă cu evaluarea propriu-zisă a intervențiilor guvernamentale, dar și celor care nu sunt implicați nemijlocit în acest domeniu, ajutându-i să gândească, în mod structurat, atunci când este vorba despre intervenția publică în probleme socio-economice.

Luând în considerație cele expuse mai sus, putem menționa că intervențiile guvernamentale (sub formă de strategii, politici, programe, proiecte, reglementări) au un cadru logic comun, și anume: resurse, activități, rezultate și impact asupra societății, este esențială relația dintre acest cadru logic și procedeele de monitorizare și evaluare, care contribuie la perceperea rolului și scopului evaluării în cadrul întregului ciclu al intervenției guvernamentale (figura 1.3).



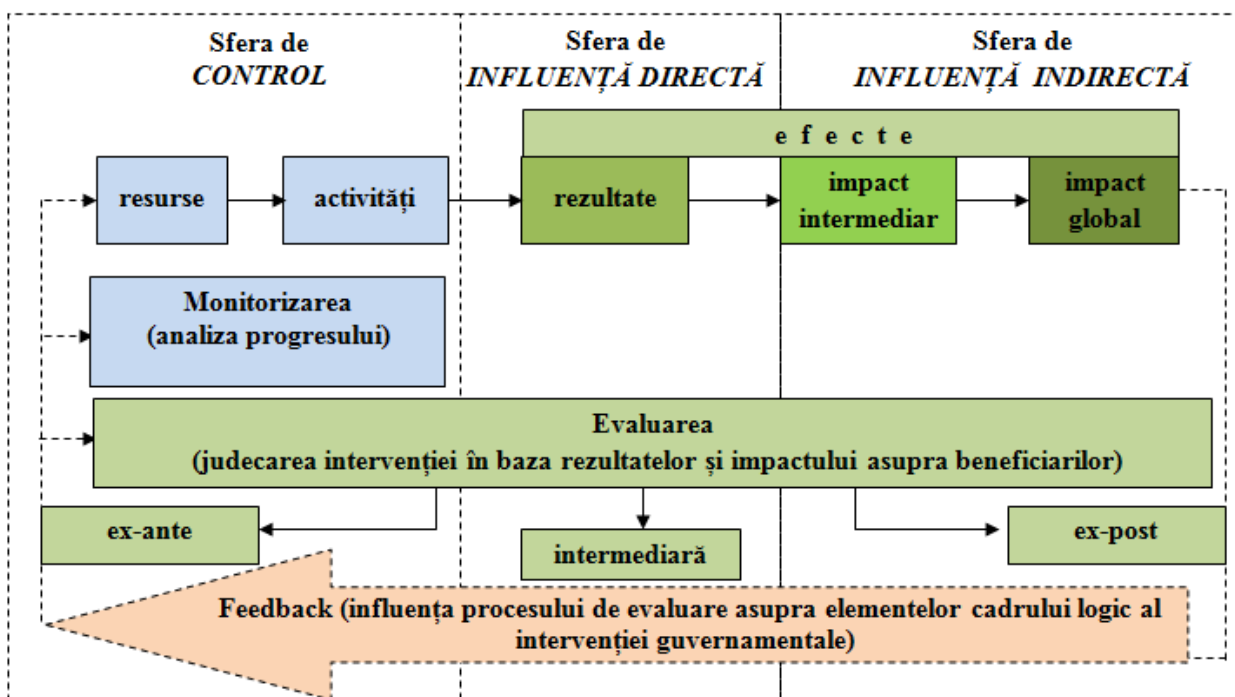


Figura 1.3 Relația dintre cadrul logic al intervenției guvernamentale și procedeele de monitorizare și evaluare

Sursa: adaptată de autor după [153, p.7]

Din figura 1.3 reiese că monitorizarea și evaluarea intervențiilor guvernamentale trebuie să fie parte a unui sistem de evaluare integrat, care este menit să urmărească dacă:

- intervențiile reușesc să-și atingă obiectivele;
- obiectivele, stabilite de intervențiile guvernamentale, se ating anume prin procedeele de implementare;
- atingerea obiectivelor duce la rezolvarea problemei publice (necesității sociale) de la care s-a pornit [38, p. 12].

Evaluarea a debutat ca un domeniu practic și a devenit o disciplină recunoscută a cercetării științifice începând cu anii '60. Pe parcursul evoluției s-au remarcat o serie de dispute privind conceptul, terminologia, metodologia și procedura evaluării la general, precum și a conceptelor și mecanismelor de evaluare a reglementării de stat, în special (Anexa 3).

Există numeroase  *criterii*  în funcție de care putem clasifica evaluările: după scopul evaluării, după momentul de timp în care se desfășoară evaluarea, după poziția membrilor echipei de evaluare etc. (Anexa 4).

Datorită complexității procesului de realizare și analiză a PP, care implică o multitudine de actori și puncte de vedere, o cantitate substanțială de informații statistice, juridice, istorice etc., se impune recurgerea la  *modelele procesului de evaluare propriu-zis*  care facilitează înțelegerea realităților socio-economice. Fiecare dintre aceste modele oferă un cadru conceptual de înțelegere a procesului de evaluare, în general, iar în cadrul cercetării în cauză – a evaluării

PP, în special, relevând aspectele importante ale acestui proces și anticipând consecințele acestuia.

Modelele procesului de evaluare propriu-zis sunt multiple și complexe. *Scriven M.* (2003) propune unele dintre cele mai noi tipologii ale modelelor de evaluare:

1. *modele orientate spre rezultate* (spre scopul îndeplinit și a efectele produse);
2. *modele explicative* (orientate spre proces și corespund evaluării formative);
3. *modele sistemice* (analizează input-ul, structura, procesele și output-ul);
4. *modele economice* (cost-eficiență, cost-eficacitate și cost-beneficiu, au la bază, până la un anumit nivel, perspectiva sistemică);
5. *modele centrate pe actorii implicați* (modelul orientat pe beneficiar, modelul orientat pe participanți, modelul orientat pe opinia experților);
6. *modele centrate pe teorie* [156].

Autorul consideră că, actualmente, în AIR a activității antreprenoriale se utilizează un mixt din modelele care îmbină orientarea spre rezultate (prin stabilirea obiectivelor PP), orientarea spre structură și proces (prin stabilirea cadrului instituțional responsabil de implementarea politicii), orientarea spre beneficiar (prin valorificarea consultării la toate etapele de realizare a ciclului unei PP), precum și orientarea spre utilizarea metodelor economice în justificarea deciziei publice (analizele cost-eficiență, cost-eficacitate și cost-beneficiu).

Totodată, autorul dorește să menționeze că o asemenea varietate de teorii și modele în domeniul evaluării nu este întâmplătoare. Se cunoaște că, în mediul economic, orice ofertă apare în urma unei cereri, provocate de satisfacerea unei nevoi. Această constatare provoacă dorința de a cunoaște care sunt factorii ce au provocat apariția unei „cereri” pentru evaluare, îndeosebi pentru evaluarea PP.

Astfel, observăm că preocuparea pentru evaluarea PP s-a dezvoltat într-un context complex, determinat de mai mulți factori:

- ✓ contextul economic și reducerea resurselor conduc la necesitatea realizării unor opțiuni și optimizării alocării resurselor;
- ✓ criza de legitimitate a sectorului public impune creșterea credibilității acțiunii publice în viziunea opiniei publice;
- ✓ răspândirea noțiunii de bune practici la nivel european și internațional;
- ✓ conștientizarea opiniei publice privind rolul său, care a făcut ca beneficiarii politicilor să dorească să se simtă implicați în inițiativele care se iau în numele și în profitul lor.

Acest ansamblu de factori explică apariția cererii și dezvoltarea unei practici curente a evaluării, ceea ce reprezintă, pe de o parte, o necesitate pentru optimizarea managementului resurselor economice limitate (îndeosebi, fondurilor publice) și, pe de altă parte, un instrument

performant atât pentru măsurarea impactului concret al programelor, cât și pentru asigurarea schimbărilor care vor avea loc în mediul economic și social [113, p. 79].

În calitate de ofertă la nevoia în evaluările de diferite tipuri, în ultimii ani s-a creat un cadru instituțional de evaluare la nivel național, regional și internațional, reprezentat printr-un număr impunător de organizații și instituții specializate în domeniul evaluării.

Activitatea acestor instituții se bazează pe respectarea anumitor norme și standarde de evaluare. Însă, la moment, nu există o delimitare strictă a ceea ce exact cuprind normele și standardele de evaluare unanim recunoscute, ci întotdeauna se face referire la “principiile de bază”, “cele mai bune practici în evaluare”, “logica” și “valorile evaluării”.

De exemplu, Grupul Națiunilor Unite pentru Evaluare (UNEG) a elaborat două ghiduri, în care prezintă, respectiv, “*Normele de Evaluare în Sistemul Națiunilor Unite*” și “*Standardele de Evaluare în Sistemul Națiunilor Unite*” [188], Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) promovează normele și standardele de evaluare în ghidul “*Principiile pentru Evaluarea Asistenței de Dezvoltare*” [144, p. 13] etc.

Alături de normele și standardele în evaluare, aprecierile evaluatorilor se bazează pe o serie de criterii în evaluare. Abordarea Uniunii Europene în evaluare are la bază 5 criterii:

1. **Relevanța**, care se referă la măsura în care programul analizat reușește să răspundă nevoilor reale ale actorilor implicați.
2. **Eficacitatea**, care se referă la măsura în care programele își ating obiectivele propuse.
3. **Eficiența** ia în calcul aspectul financiar al politicilor, proiectelor și programelor.
4. **Impactul** reprezintă efectul net pe care un program, o politică publică îl produce.
5. **Sustenabilitatea**, care se referă la continuitatea după întreruperea finanțării [32, p. 13].

Alături de aplicarea corectă a normelor, standardelor și criteriilor de evaluare, selectarea metodologiei relevante este crucială pentru evaluarea impactului unei reglementări. Aceasta își pune amprenta asupra întregului proces de evaluare. Problema alegerii metodelor și tehnicilor de cercetare, aplicate în evaluarea impactului de reglementare (EIR), este complexă și amplă.

Inițial, evaluarea PPPR a fost dominată de paradigma naturalistă a metodologiei ipotetico-deductive care pune accentul pe cantitativ, pe designul experimental și pe analiza statistică. Însă, Președintele Asociației Americane pentru Evaluare, **Lee Sechrest (1991)**, pune accentul metodelor calitative pe seama simplității acestora, comparativ cu metodele cantitative mult mai dificil de abordat. Sechrest, citat de R.Gârboan, recunoaște necesitatea metodelor calitative, însă doar în combinație cu cele cantitative [33, p.38]. La Conferința Internațională de Evaluare din Vancouver (1995), un alt grup de cercetători **William Shadish Jr, Thomas D. Cook** și **Laura C. Leviton** anunță victoria paradigmei calitative. Totuși, validitatea metodelor experimentale și a metodelor cantitative utilizate în mod adecvat nu a fost contrazisă.

În general, în științele socio-umane, termenii *cantitativ* și *calitativ* ajung să desemneze două mari paradigme. Diferența între calitativ și cantitativ se referă la diferite aspecte, precum: rolul cercetătorului, relația cu subiectul, relația teoretic-empiric, metodele principale utilizate și natura datelor obținute.

**Gârboan R. (2007)**, expert român în domeniul metodelor de cercetare în evaluarea programelor, consideră că *cercetarea cantitativă* este un proces liniar în care cercetătorul, înainte de a începe cercetarea de teren, își construiește un model explicativ al fenomenului ce urmează a fi investigat, formulează un set de ipoteze. În acest context, teoriile și metodele au prioritate față de obiectul cercetării.

Spre deosebire de cercetarea cantitativă, *cercetarea calitativă* utilizează scheme de cercetare flexibile, care permit observarea fenomenelor prin viziunea subiecților investigați, ceea ce impune precauții în privința construirii unor cadre de referință prealabile. Cercetarea calitativă utilizează scheme de studiu deschise, nestructurate, care pot fi adaptate la aspecte neprevăzute, apărute pe parcursul cercetării. Utilizarea metodelor calitative în evaluarea PPPR permite obținerea unui șir de descrieri ale organizării și funcționării acestora, ale experienței actorilor implicați. Scopul acestor descrieri este oferirea unei imagini despre PPPR respectivă. Cu ajutorul metodelor calitative pot fi studiate în profunzime diverse probleme ale PPPR.

Studiile metodologice, orientate cantitativ, apreciază metodologia calitativă astfel: posedă prea puțin impact asupra rezultatelor cercetării, și este utilă doar la etapele incipiente, exploratorii ale unei cercetări. Din această perspectivă, metodele calitative de cercetare sunt necesare pentru a produce ceea ce se numește, de obicei, familiarizarea cu subiectul investigației, pregătind terenul pentru cercetarea cantitativă [33, p. 38].

Autorul menționează că o EIR adecvată presupune utilizarea atât a metodelor calitative de cercetare, cât și a celor cantitative, proporționalitatea utilizării unei sau altei metode fiind în funcție de domeniul de reglementare, de natura reglementării, de faza ciclului unui program, unei politici, de timpul și resursele disponibile și a altor factori. De exemplu, metodele calitative se aplică mai des în fazele preliminare de analiză a PPPR, în care sunt analizate problemele, definite conceptele, sunt identificate alternativele și soluțiile și are loc crearea unei imagini de ansamblu.

Specialiști în domeniu confirmă că cea mai utilizată abordare față de procesul de evaluare trebuie să fie cea a metodelor multiple – o combinație funcțională între cele două tipuri de metode. Un anumit grad de cuantificare este necesar în toate studiile de evaluare pentru a aprecia succesul intervențiilor și amplexarea efectelor adverse. În același timp, metodele calitative de cercetare sunt extrem de utile în rafinarea instrumentelor de cercetare și în aprofundarea informației colectate [32, p. 21].

În selectarea metodelor și tehnicilor de cercetare, utilizate la EIR, este relevant studiul unui grup de cercetători din România, coordonat de *Cerkez M. (2009)*, care realizează o relatare și caracteristică detaliată a unei game largi de metode de cercetare pentru fiecare tip de evaluare. Ei atenționează asupra unor aspecte esențiale de la care trebuie să pornească orice demers de evaluare, și anume:

- ✓ ce fel de informație dorim să obținem prin evaluare;
- ✓ ce costuri și tehnici de cercetare implică metoda pe care intenționăm să o utilizăm în procesul de evaluare;
- ✓ posibilitatea culegerii informației / datelor dorite;
- ✓ care sunt actorii care realizează evaluarea și care sunt ceilalți actori implicați în problema publică;
- ✓ care sunt obiectivele evaluării [18, p. 56].

Evaluarea unei PPPR nu este un exercițiu facil, iar alegerea metodei de cercetare prin intermediul căreia ne propunem să realizăm o evaluare prospectivă (*ex-ante*) sau o evaluare retrospectivă (*ex-post*) nu poate fi întâmplătoare. Evaluarea *ex-ante* și *ex-post* a politicilor publice folosește, în general, același set de metode calitative și cantitative de analiză, doar că la evaluarea *ex-post* aceste metode se aplică pentru evaluarea rezultatelor obținute, iar la evaluarea *ex-ante* – a eventualelor efecte așteptate / prognozate.

Enumerarea și descrierea tuturor metodelor de analiză a programelor, politicilor, proiectelor și reglementărilor care se folosesc în lumea modernă ar fi imposibilă – aceasta fiind o ramură a cunoașterii care se dezvoltă din ce în ce mai mult. Anexa 5 prezintă o imagine de ansamblu a metodelor care sunt cel mai des aplicate în analiza PPPR, referindu-se la fiecare etapă în parte a acestora (tabelul A 5.1), oferă o descriere a unor metode și tehnici aplicate în evaluarea PPPR prin prisma caracteristicilor și procedeelelor specifice, resurselor implicate, actorilor implicați, tipului de informație necesar, precum și prin prisma utilității în algoritmul actual aplicat de autoritățile publice din Republica Moldova în elaborarea AIR (tabelul A 5.2). Este evident faptul că nu există nici o metodă universală, potrivită oricărui tip de PPPR. Fiecare din metode prezintă avantaje și constrângeri specifice, unele fiind prezentate în Anexa 5 (tabelul A 5.4).

Deci, metodele calitative de cercetare sunt prezente din abundență în arsenalul evaluării politicilor, programelor și reglementărilor. Totuși, în cazul PPPR de o complexitate sporită, informațiile aduse de metodele calitative de cercetare necesită a fi completate cu date obținute în urma aplicării *metodelor cantitative de cercetare*.

Deosebirile metodologice dintre cele două abordări (cercetarea cantitativă și calitativă) nu împiedică, însă, **complementaritatea lor** și necesitatea îmbinării celor două tipuri de metode pe

parcursul cercetărilor concrete. *De exemplu*, elaborarea unui chestionar ar trebui să fie precedată, îndeosebi, în cazul unor probleme mai puțin cunoscute, de un studiu pregătitor, în care să se folosească interviuri individuale și de grup libere și de profunzime, analize de documente etc. De asemenea, în urma aplicării unui chestionar se poate trece și la utilizarea altor metode, intensiv-calitative, pentru completarea datelor culese prin chestionar și/sau pentru prelucrarea lor (triangularea metodologică). Și în cuprinsul cercetărilor calitative se folosesc date cantitative (statistici, analize cantitative) sau metode computerizate de analiză a datelor calitative.

Cercetarea prin *metodele mixte* poate fi definită succint ca fiind practica utilizării mai multor tipuri de metode de colectare a datelor (atât de natura cantitativă, cât și de natură calitativă) în același studiu sau program de cercetare (spre exemplu, măsurarea variabilelor atât cu ajutorul anchetei sociologice cantitative, cât și prin analiza calitativă a datelor, testarea ipotezelor atât prin metode experimentale, cât și prin metode non-experimentale sau utilizarea metodelor calitative de cercetare empirică pentru a detalia informațiile furnizate printr-un sondaj de opinie).

Anume din aceste argumente, autorul consideră strict necesară introducerea, alături de procedeele de evaluare ex-ante și evaluarea ex-post a PPPR, dar care nu se va axa doar pe raportare sau constatare a activităților executate și a resurselor utilizate, dar se va focusa pe *evaluarea impactului produs și a relației cauzale între contribuția autorităților și schimbarea realizată în societate*. Deoarece, una din funcțiile de bază ale evaluării este învățarea din acțiune, realizarea unei evaluări ex-post adecvate va permite scoaterea în evidență a unor elemente esențiale asupra cărora trebuie de atras atenție la etapa evaluării ex-ante.

În afara provocării privind alegerea metodelor de cercetare folosite, demersul evaluării poate prezenta complexitate și din cauza volumului, naturii și fiabilității datelor prelucrate. Necesitatea utilizării, în procesul analizei impactului, a unor date fiabile este motivată prin însăși scopul oricărei evaluări – de a produce cunoștințe credibile, pertinente și oportune pentru solicitanții evaluării.

De regulă, instituțiile guvernamentale folosesc datele administrative pentru monitorizarea evoluției înregistrate și, acolo unde este posibil, pentru estimarea impactului PP. Cele mai frecvente metode de colectare a informației în cazul evaluării PPPR, precum și tipul de informații obținute sunt prezentate în Anexa 5 (tabelul A 5.3).

Metodele și tehnicile prezentate și caracterizate demonstrează că la dispoziția evaluatorilor impactului PPPR există un arsenal vast de instrumente ce pot fi utilizate atât fiecare în parte, cât și în diverse „mix-uri” metodologice, ținând cont de faptul că nici una dintre metodele de cercetare nu are aplicabilitate universală, utilizarea lor fiind determinată de caracteristicile situațiilor de cercetare. Astfel, autorul sugerează evaluatorilor PPPR autohtoni să

dezvolte spectrul de metode și tehnici utilizate în evaluarea impactului, dar este conștient, că acest lucru se va întâmpla doar odată cu sporirea competenței lor în materia respectivă.

Atâta timp cât în autoritățile publice nu există capacitate suficientă în materia evaluării impactului PPPR, în cazul studiilor de impact sofisticate, autorul recomandă externalizarea demersului de cercetare spre entitățile capabile să utilizeze metodele de cercetare adecvate (companii de consultanță specializate în subiect, instituții de cercetare în domeniu, experți independenți).

Metodele și instrumentele analitice, precum și cele de planificare trebuie să fie alese în funcție de dimensiunile și anvergura PPPR. Există importante diferențe între abordările și metodele aplicabile strategiilor la nivel național, inclusiv strategii de dezvoltare sectorială și trans-sectorială, pe de o parte, și cele aplicabile PPPR, care soluționează probleme concrete și care presupun identificarea celor mai eficiente și mai adecvate instrumente, pe de altă parte.

Totodată, alături de alegerea metodei, urmează să fie luată decizia privind profunzimea evaluării. Teoria recomandă evaluări bazate pe argumente solide pentru toate PPPR, care să includă o prezentare, pe cât posibilă, a tuturor beneficiilor, aplicând măsuri cantitative prin utilizarea analizei cost-beneficiu, a analizei cost-eficacitate, a analizei de risc și sensibilitate. În realitate, aplicarea metodelor cantitative de analiză este limitată din cauza lipsei de date și de timp necesare realizării unor cercetări și studii aprofundate. Realizarea unei analize de impact detaliate prin aplicarea tuturor metodelor cantitative se recomandă doar în cazuri excepționale. Trebuie să se țină cont de faptul, că evaluarea cantitativă în profunzime poate fi realizată numai în cazul unui număr limitat de alternative. Evaluarea impactului economic, social și de mediu se realizează, în principal, de către experții independenți, însă ministerele au capacitatea de a comanda și evalua cercetările și studiile făcute de experți.

Reieșind din practica Consiliului Europei în contextul AIR asupra activității antreprenoriale, etapele evaluării urmează următorul algoritm:

1. *analiza preliminară* – prognozarea modului în care va fi afectat mediul de afaceri și întreprinderile domeniului, afectate nemijlocit;

2. *microanaliză* – identificarea costurilor directe;

3. *analiza generală a impactului asupra mediului de afaceri* – determinarea impactului asupra competitivității pe piața internă și a celei transfrontaliere, asupra relațiilor de muncă, investițiilor, inițierii afacerilor, problemelor specifice ale întreprinderilor mici și mijlocii;

4. *macroanaliză* – evaluarea efectelor macroeconomice, sociale și de mediu, evaluarea impactului indirect asupra domeniului de afaceri reglementat, precum și a impactului asupra altor domenii care nu sunt specificate în reglementare [21, p. 18].

Se recomandă ca etapa preliminară și microanaliza să fie efectuată de funcționarii publici, responsabili de elaborarea actului de reglementare, însă celelalte 2 etape nu pot fi realizate calitativ fără cunoștințe speciale, acestea urmează să fie exercitate de experți în domeniul respectiv. Detalierea și precizia în evaluare și cuantificare trebuie să fie proporțională fiecărei etape a analizei. Expertul autohton în AIR, **Laduș R.**, de asemenea, deosebește 4 nivele de proporționalitate în analiza impacturilor (figura 1.4).

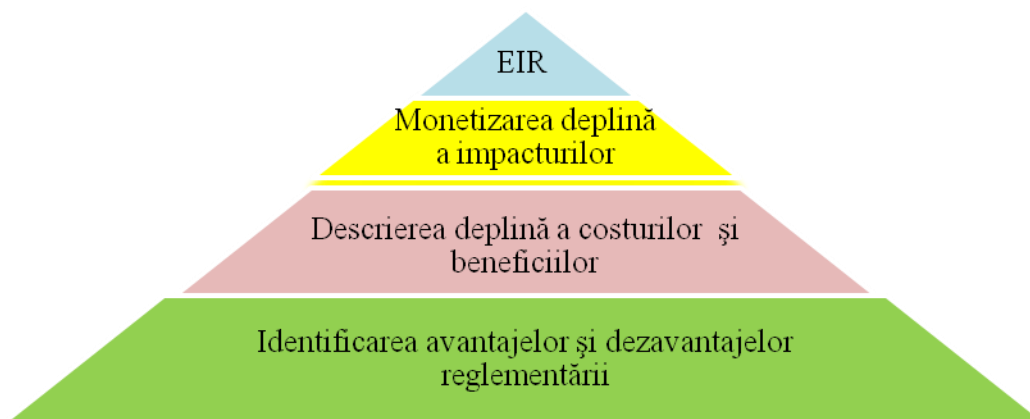


Figura 1.4. Proporționalitatea analizei impacturilor

Sursa: Laduș R. Materialele cursului de perfecționare „Evaluarea politicilor publice”, Academia de Administrare Publică, iunie 2013.

Prima etapă de identificare a avantajelor și dezavantajelor reglementării este un exercițiu care poate folosi ca instrument în analiza SWOT. La această etapă, autorii AIR pot să se limiteze doar la descrierea cu caracter narativ. Deja la următoarea etapă de identificarea a costurilor și beneficiilor, este nevoie, pe lângă exercițiu narativ, de a face câteva încercări de cuantificare a costurilor și a beneficiilor.

Majoritatea ghidurilor în materia evaluării impactului diferențiază costurile și beneficiile ca 2 concepte diferite. În opinia autorilor ghidului „*Evaluarea costurile și beneficiile reglementării*” **Renda A., Schrefler L., Luchetta G. și Zavatta R. (2013)**, pentru aceste 2 concepte este corect de aplicat genericul “impacturi” și de a defini costurile ca impacturi negative, iar beneficiile ca impacturi pozitive. O astfel de taxonomie este explicată prin caracterul „oglinirii”, caracteristic deseori impacturilor: una din cele mai des utilizate categorii de beneficii este economisirea costurilor, iar a costurilor – beneficiile ratate.

Și totuși, datorită metodelor diferite de evaluare a costurilor și beneficiilor, categoriile sunt tratate separat pentru simplificarea analizei [155, p. 19]. Tipologia generală a costurilor și beneficiilor de reglementare este prezentată în Anexa 6.

**Analiza cost-beneficiu (ACB)** este un instrument analitic creat pentru a-i ajuta pe cei care formulează PPPR la evaluarea eventualelor rezultate concrete prin enumerarea tuturor beneficiilor și costurilor asociate PPPR. Pe parcursul istoriei metodei ACB au fost aduși mulți „lauri”, dar și suficiente critici, autorul, însă, consideră că ACB rămâne a fi unul dintre cele mai



utile instrumente aflate la dispoziția evaluatorului PPPR. ACB, fiind detaliat descrisă în multe lucrări științifice atât autohtone, cât și străine, rămâne cea mai slabă parte a documentelor AIR autohtone, fapt care sugerează ideea că este o nevoie stringentă de acumulare a experienței în elaborarea ACB ca parte componentă a AIR. Specificul utilizării ACB în AIR asupra activității antreprenoriale este descris ulterior în p.2.2.

În cazurile în care beneficiile unei intervenții guvernamentale nu pot fi monetizate deplin sau nu pot fi măsurate cu ajutorul unei singure unități monetare, ACB poate fi înlocuită cu *analiza cost-eficacitate*. Rezultatul aplicării metodei cost-eficacitate este reprezentat de calcularea costului unei unități de beneficiu obținut.

Autorul este de acord cu opinia *Goldenberg-Vaida V.* precum că atunci când este foarte dificil de exprimat în termeni monetari toate beneficiile economice, sociale și de mediu sau atunci când acest lucru este prea costisitor, dar și în cazul în care decizia de intervenție este deja luată (prin obligativitatea conformării cu diferite reglementari), analiza cost-eficacitate ar putea fi mai eficientă și mai ușor de utilizată în comparație cu ACB [42, p. 6].

Potrivit celor relatate mai sus, concludem că evaluarea, fiind bazată pe anumite norme, standarde, criterii și realizată prin aplicarea diferitor metode, este unul din subprocesele în derulare a activităților ce contribuie la finalizarea unei PPPR și care urmărește constatarea calității acesteia. Respectarea normelor, standardelor și criteriilor stabilite, precum și aplicarea metodelor adecvate caracterului PPPR conduc la obținerea unor rezultate consistente și veritabile ale procesului de evaluare. Însă, dacă evaluarea eforturilor și/sau a efectelor este, în mod obiectiv sau subiectiv, denaturată, procesul de evaluare devine o simplă formalitate, consecințele negative ale căreia se răsfrâng asupra tuturor actorilor implicați în procesul respectiv.

Astfel, deducem că evaluarea PPPR este o etapă specifică, extrem de utilă în managementul public, o tehnică de cercetare și un instrument pentru realizarea PPPR, utilizat de către responsabili de managementul instituțiilor și organizațiilor, de coordonatorii proiectelor și programelor, derulate din fonduri publice etc. Înălții funcționari și manageri publici trebuie să utilizeze diferite modele de evaluare pentru a sesiza, în timp util, efectele intervențiilor implementate sau care intenționează să le implementeze. Scopul este de a sesiza și a contracara la timp efectele nedorite asupra grupurilor de oameni, comunităților și societății, precum și pentru a susține și a încuraja elementele pozitive ale PPPR. Or, diferitele modele de evaluare sunt utilizate pentru a minimiza pierderile și a maximiza beneficiile intervențiilor asupra diferitor grupuri sociale (inclusiv, asupra antreprenorilor). Deci, scopul implicit al evaluării în managementul public este de a colecta sistematic informații despre rezultatele PPPR pentru îmbunătățirea implementării și generarea unor decizii performante în viitor.

### 1.3. Utilizarea managementului bazat pe rezultate în evaluarea impactului de reglementare a activității antreprenoriale

Diversitatea metodologică a procedurii de evaluare pune la dispoziția funcționarilor publici un spectru larg de tehnici și instrumente care pot fi utilizate în procesul evaluării PPPR. Este evident, că instrumentele și tehnicile necesită a fi adaptate la fiecare caz în parte, luând în considerație natura și amploarea PPPR, timpul pe care îl au la dispoziție evaluatorii, experiența și capacitățile profesionale ale evaluatorilor, resursele financiare și informaționale disponibile ș.a.

În opinia autorului, la alegerea metodelor, trebuie de ținut cont de scopul evaluării efectuate, acestea sugerând mai multe variante posibile de îmbinare a metodelor utilizate în evaluarea diferitor PPPR. Adică, ele pot fi diferite, de la caz la caz, ca număr și ca natură. În această situație, autoritățile publice care realizează evaluarea PPPR, trebuie să stabilească unele modele general acceptate care vor asigura calitatea evaluărilor realizate.

Deoarece procesul de evaluare este un proces integrat în ciclul total al PP și nu poate fi exclus din context, criteriile sau standardele de evaluare a PPPR trebuie să reiasă din problema publică pe care acestea intenționează s-o rezolve. Astfel, evaluatorii PPPR trebuie să se axeze nu doar pe resursele consumate și activitățile realizate, ci și pe rezultatele obținute și impactul produs, iar evaluarea să măsoare *adevărata schimbare produsă în urma intervenției*.

Din figura 1.5 observăm că evaluarea trebuie să depășească măsurarea resurselor utilizate și a activităților realizate pentru măsurarea obiectivelor specifice și globale ale PPPR.

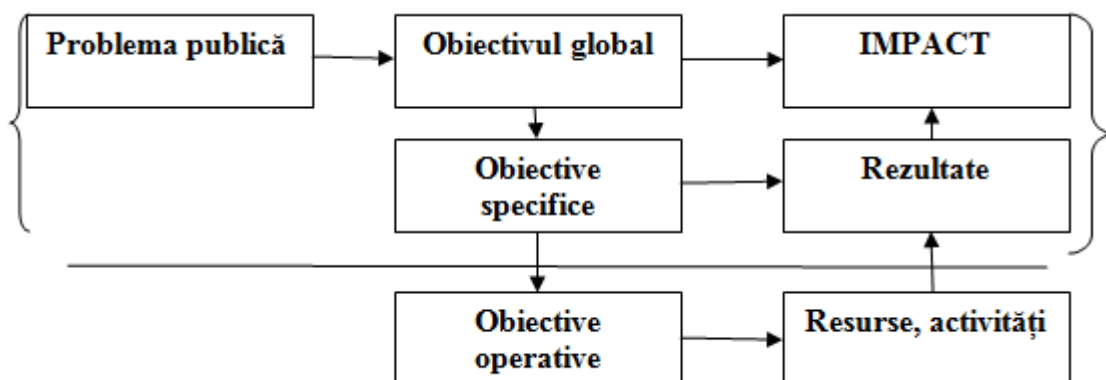


Figura 1.5. Sfera Managementului Bazat pe Rezultate în domeniul PPPR

Sursa: adaptată după [ 86, p.68]

*Autorul menționează că rezultatul nu trebuie separat de mijloacele și activitățile prin care acesta a fost obținut, deoarece un rezultat nu este relevant dacă este analizat individual, ci doar în comparație cu efortul aplicat (resurse, activități). Astfel, analiza rezultatului PPPR, în lanțul logic, reprezintă, de fapt, conceptul de eficiență economico-socială dintr-un alt punct de vedere. Analiza rezultatelor/permanențelor în funcție de obiectivele PPPR, fără luarea în*

*considerație a resurselor folosite și a activităților realizate, va caracteriza eficacitatea procesului.*

Aderând la Declarația OCDE din 2005 de la Paris, comunitatea internațională, inclusiv Republica Moldova, și-a asumat angajamentul de a îmbunătăți sistemele de M&E în sectorul public, plasând accentul pe rezultatele obținute și schimbările produse. Astfel, comunitatea internațională (UE, ONU, Banca Mondială etc.) promovează și aplică modele de M&E bazate pe rezultate care ajută la obținerea informației despre progresul activității (dovada rezultatelor), cunoașterea lucrurilor care funcționează bine și unde trebuie efectuate ajustări (învățarea); adoptarea deciziilor strategice în baza datelor M&E (guvernare/reglementare) [15, p. 156].

În vizorul evaluatorului trebuie să fie rezultatele produse în urma schimbărilor, care pot fi de diferită natură (în funcție de domeniul PPPR). Rezultatele pot apărea atât pe durata implementării PPPR, cât și după finalizarea acestuia. La atingerea unui obiectiv pot contribui o serie de rezultate. Pentru a fi siguri că obiectivul și rezultatele sunt adecvate, acestea trebuie să fie definite în mod riguros și să corespundă cu *resursele disponibile*. Din această cauză, stabilirea unui sistem de M&E, bazat pe rezultate, se realizează la etapa de elaborare a PPPR.

*În opinia autorului, rezultatele PPPR pot fi exprimate în obținerea produselor / resurselor tangibile, obținerea produselor / resurselor cunoașterii (knowledge products), obținerea produselor informării / conștientizării asupra unor lucruri / fenomene, schimbarea în capacități, performanțe, percepții, atitudini și comportamente ale beneficiarilor acestora, ale instituțiilor și sistemelor socio-economice.*

Astfel, autorul propune clasificarea rezultatelor în felul următor:

- a) *după natura lor*: rezultate tangibile (fizice, financiare, tehnologice, de infrastructură ș.a.) și intangibile (schimbările percepțiilor, atitudinilor și de comportament);
- b) *după perioada de timp* în care apar: rezultate imediate, rezultate apărute după finalizarea PPPR (impact);
- c) *după categoria părților interesate afectate*: rezultatele asupra beneficiarilor PPPR, rezultate asupra unor anumite grupuri și/sau entități economice, rezultate asupra unor anumite pături sociale și rezultate asupra societății în întregime;
- d) *după categoria de performanțe*: performanțe interne ale sistemului (eficiența procesului PPPR) și performanța externă a sistemului (eficacitatea PPPR în raport cu obiectivele stabilite).

Pentru sfera publică, deseori, exprimarea obiectivelor dorite se face într-o formă non-financiară sau intangibilă. De exemplu, în programele naționale din sfera sănătății și educației obiectivele de bază vor viza întotdeauna îmbunătățirea sănătății populației și creșterea nivelului de educației a acesteia. Este evident că atunci când este vorba de sfera antreprenoriatului,

rezultatele sunt preponderent tangibile, naturale, fizice, numerice, financiare, dar și cele non-financiare și intangibile completează tabloul întregului sistem antreprenorial, iar combinarea acestor rezultate scoate în evidență schimbarea produsă.

În opinia autorului, *rezultatele PPPR în domeniul antreprenoriatului reprezintă totalitatea elementelor tangibile și intangibile ce contribuie la creșterea performanței sistemului antreprenorial într-o economie*. Totodată, proiectanții PPPR în domeniul antreprenoriatului trebuie să fie conștienți, că performanța sistemului antreprenorial depinde atât de elementele interne ale sistemului (resurse umane, financiare, naturale, informaționale, structura, stilurile manageriale ș.a.), cât și de elementele externe ale acestuia (situația geografică, condițiile climaterice, situația economică, situația demografică, disponibilitatea resurselor, relațiile concurențiale ș.a.), figura 1.6.

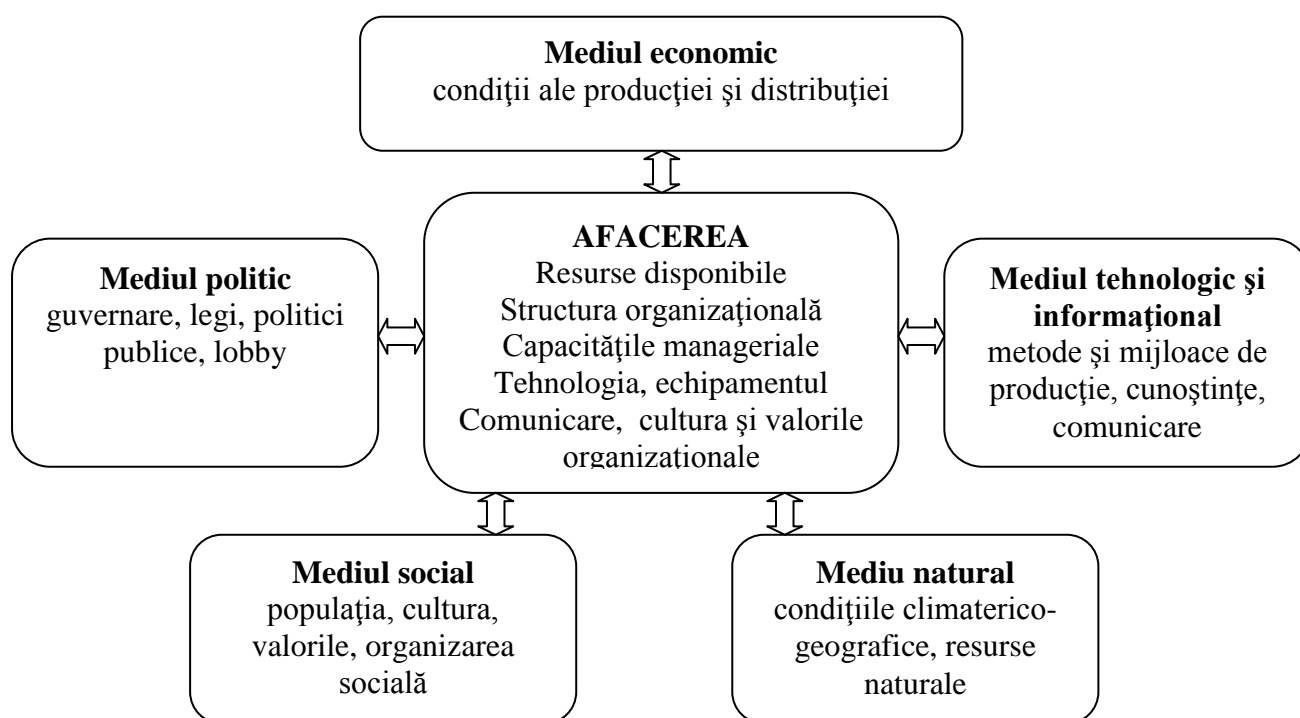


Figura 1.6. Mediul intern și extern al unei afaceri

Sursa: elaborată de autor în baza [34, p. 62]

Cea mai tradițională analiză a factorilor mediului extern al afacerii se reduce la tehnica PEST (STEP în varianta română), adică analiza factorilor: P – politici, E – economici, S – sociali, T – tehnologici.

În cadrul prezentei cercetări, analizăm, cu precădere, factorii *din categoria „P” – politici*, spectrul acestor factori fiind destul de larg, și anume: gradul de stabilitate politică, calitatea reglementărilor în domeniul afacerilor, politica bugetară, fiscală, monetară și valutară, politica investițională a statului ș.a. Totodată, suntem conștienți că acești factori constituie doar unele „input-uri” în sistemul antreprenorial, iar rezultatul care se obține este performanța atât a sistemului antreprenorial în întregime, cât și a fiecărei entități economice în parte (Anexa 7).

Pentru aprecierea performanței globale trebuie luată în considerație fiecare dintre cele trei dimensiuni ale acesteia, și anume: performanța economico-financiară, performanța socială și performanța de mediu [96, p. 15].

În esență, performanța globală a entităților economice este axată pe următoarele repere:

- *economice*, exprimate cu forma de rentabilitate și competitivitate;
- *juridice*, țin de conformitatea legală și solvabilitatea;
- *organizaționale* – în sensul de competență, coerență, eficiență;
- *sociale*, reprezentate de sinergia, implicarea, satisfacția personalului, satisfacția clienților, satisfacția stake-holderilor (acționarilor, partenerilor de afaceri și a altor persoane interesate), dezvoltarea potențialului, calitatea vieții și a muncii.

Creșterea performanței globale constituie un obiectiv major pentru orice entitate economică, doar că pentru antreprenariat, această performanță globală constituie un rezultat intern al sistemului, iar pentru autoritățile care reglementează activitatea antreprenorială această performanță globală constituie un rezultat extern al PPPR în domeniul antreprenorial. Pe de altă parte, rezultatele care constituie performanțe interne pentru PPPR în domeniul antreprenorial sunt determinante pentru mediul antreprenorial, influențând performanța globală a acestuia.

Așadar, concluzionăm că rezultatul diferitor tipuri de PPPR, care ținesc reformarea factorilor externi pentru sistemul antreprenorial, de fapt, pot fi o îmbunătățire în funcționarea sistemului antreprenorial și obținerea performanțelor. Numai că astfel de PPPR în stabilirea obiectivelor / rezultatelor și a indicatorilor de măsurare a acestora deseori se limitează la situația din mediul extern al afacerii (la propria performanță) sau, rareori, trec dincolo de acestea și fac o încercare de măsurare a performanțelor sistemului antreprenorial (dar fără a preciza contribuția fiecărui element). În acest context, în Anexa 8, în calitate de indicatori de rezultat sunt prezentați indicatorii din cadrul Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător pentru anii 2013-2020 și ai Strategiei de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii din Republica Moldova pentru anii 2012-2020.

Astfel, autorul stabilește că în realizarea PPPR se obțin 2 tipuri de rezultate:

1. schimbarea antreprenoriatului în cadrul mediului extern;
2. schimbarea antreprenoriatului în cadrul mediului intern.

Bineînțeles, că schimbările aduse de primul tip de diverse PPPR sunt mult mai ușor de monitorizat și de evaluat comparativ cu cele produse în mediul intern al sistemului antreprenorial. Este clar că al doilea tip de rezultate sunt mai greu controlabile și măsurabile de către autoritățile publice sau evaluatorii independenți, deoarece acestea prezintă o simbioză a factorilor externi cu cei interni, organizaționali. Aceste schimbări se datorează, alături de alți factori, *performanței sistemului administrației publice în raport cu sistemul antreprenorial*.

La mijlocul secolului al XX-lea s-a dezvoltat ideea, potrivit căreia în sectorul public nu poate fi vorba de eficiență, eficacitate și performanță, deoarece misiunea unei instituții publice, dincolo de aceste aspecte, este să aplice actele normative și, astfel, să rezolve problemele sociale, indiferent de costul pe care îl implica atare inițiative. Însă, știința managementului public a evoluat și, la finele secolului al XX-lea, specialiștii au demonstrat că obiectivul fundamental în managementul public este reorientarea sistemului de valori spre aprecierea performanțelor, problema prioritară fiind gestionarea eficientă a resurselor publice pentru satisfacerea nevoilor sociale generale și obținerea unui nivel cât mai bun de performanță.

Astfel, teoreticienii și practicienii occidentali pornesc de la 2 premise:

1. *prima premisă* – gândirea managerilor publici trebuie să se situeze la hotarul dintre **logica socială** și **logică concurențială**.
2. *a doua premisă* – instituțiile publice, prin cadrul legislativ definit, au atribuții în gestionarea resurselor publice pentru realizarea unor obiective de interes public [4, p.17].

*Logica socială* în managementul public rezultă din faptul că orice inițiativă a factorilor de decizie în ceea ce privește cantitatea și calitatea serviciilor oferite trebuie să fie determinată de interesul public general și orientarea, în totalitate, către satisfacerea acestuia.

*Logica concurențială* trebuie percepută prin elementele sale, numite criterii de performanță, exprimate prin „Cei trei E”: **Economie, Eficiență, Eficacitate**.

Așadar, menționăm că *performanța unei organizații publice depinde de modul în care resursele materiale, financiare, umane și informaționale sunt utilizate pentru a realiza obiectivele propuse la nivelul așteptărilor beneficiarilor de servicii*.

Actualmente, multe instituții publice din țările dezvoltate au elaborat sisteme de indicatori de performanță prin care se poate aprecia, pe o scală valorică, la ce nivel au fost satisfăcute interesele publice și care au fost cheltuielile. Totodată, reieșind din practica evaluării performanțelor, majoritatea specialiștilor recunosc că procesul de măsurare a performanței în sectorul public este unul deosebit de dificil. Această dificultate se datorează mai multor motive:

1. *multitudinea și diversitatea stake-holderilor* unei instituții publice: clienți, organizații nonprofit, grupuri profesionale, manageri publici, agenți economici etc.;
2. *diferențele de valori și percepții* despre performanță la diferiți stake-holderi;
3. *inexistența unui mediu concurențial* din cauza poziției de monopol pentru anumite servicii pe care o au unele instituții publice sau autorități administrative;
4. *natura serviciului public* oferit;
5. *disponibilitatea și relevanța datelor statistice* de la nivelul administrației publice;
6. *complexitatea mediului socio-politic și influența valorilor politice* [4, p. 18].

Și totuși, aceste dificultăți nu fac imposibilă implementarea managementului bazat pe performanță (MBP) în sectorul public, acesta necesitând existența unui suport informațional adecvat, o cooperare intra- și interinstituțională, o participativitate mai largă și mai intensă a reprezentanților sectorului afacerilor, sectorului civil, ai ONG-urilor atât în luarea deciziilor publice, cât și în procesul de monitorizare a activităților și evaluare a rezultatelor / performanțelor, toate acestea aplicând noi metode și tehnici de management, prin care se asigură legătura între obiective și performanțe.

Prin urmare, implementarea MBP în instituțiile publice trebuie să respecte mai multe condiții, cum ar fi: *cadru de referință general*, care să conțină o serie de definiții comune asupra performanței și a indicatorilor de performanță generali, dar și *abordarea individuală în fiecare domeniu* și identificarea unor indicatori specifici; *elaborarea unui sistem național și regional de monitorizare, asistență și consultanță*, în ceea ce privește evaluarea performanței managementului public; *asigurarea unei legături dintre măsurarea rezultatelor / performanței și îmbunătățirea metodelor de asigurare a responsabilității*.

În țările dezvoltate, care deja practică MBP, experiența instituțiilor publice a permis să fie identificate mai multe categorii de performanțe: *financiare, bugetare, manageriale, politice și profesionale*. În acest context, autorul precizează că performanțele administrației publice pot fi tratate sub aspect diferit, și anume, performanța *individuală, colectivă sau organizațională*. Aplicând modelul managementului bazat pe obiective (MBO) în estimarea performanței organizaționale, autoritățile publice din Republica Moldova recunosc legătura directă între performanțele și obiectivele individuale și cele organizaționale (figura 1.7).

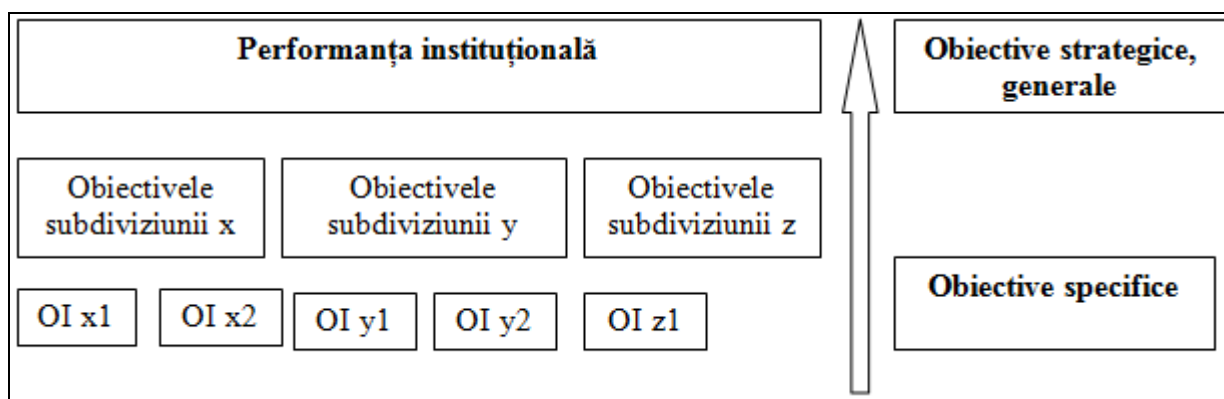


Figura 1.7. Relația dintre obiectivele instituției, subdiviziunilor și obiectivele individuale ai funcționarilor publici

Sursa: [81, p.14]

Notă: OI – obiectiv individual

În cadrul cercetării realizate, analizăm cu preponderență performanța organizațională. În opinia autorului, conceptul de performanță organizațională în sectorul public poate fi dezvoltat cel puțin din 2 perspective:

- 1) măsurarea performanței nu se limitează doar la folosirea eficientă a resurselor, dar poate include și alte aspecte, cum ar fi: relevanța, siguranța, calitatea, responsabilitatea ș.a.;
- 2) performanța nu are o conotație doar internă pentru o organizație, dar și externă – cea care trece dincolo de cadrul organizațional și se află la „interferența” activității administrației publice și sectorului antreprenorial (Anexa 9).

Toate sferile de interferență dintre organizațiile publice și sectorul antreprenorial, în mod evident, depind de performanța internă a administrației publice, însă antreprenorii nu sunt cointeresați direct de managementul intern al autorității publice, dar de exteriorizarea lui, ceea ce formează mediul în care activează antreprenorii, și anume: calitatea și viteza serviciilor publice prestate; transparența în procesul decizional; consultarea cu mediul de afaceri în luarea deciziilor; cuantumul taxelor și impozitelor; tarifele la înregistrarea întreprinderilor și la realizarea diferitor activități economice; mărimea subsidiilor și condițiile de obținere a acestora; condițiile de plasare a mărfurilor pe piețele externe, negociate de autorități; caracterul datelor și numărul rapoartelor, care entitatea economică trebuie să le prezinte statului; integritatea sistemului de soluționare a litigiilor; stabilitatea politică și securitate socială.

Așadar, în procesul evaluării performanței unei instituții publice și a impactului PPPR, elaborate și implementate de aceasta, trebuie de luat în considerație și *gradul de mulțumire a beneficiarilor față de serviciile furnizate*.

Totodată, în afara criteriilor și elementelor puse la baza MBP în administrația publică, măsurarea performanței trebuie să fie asociată și cu *stabilirea responsabilităților de executare operațională în realizarea obiectivelor, a sferei / limitelor de responsabilitate, precum și de responsabilitatea în luarea deciziilor* [121, p. 628] – elementul esențial care, la moment, lipsește în sistemul managementului public, în special la cel mai înalt nivel.

Un sistem optimal de măsurare a performanței în sectorul public trebuie să reflecte cât mai complet modul în care autoritățile publice reușesc să își exercite responsabilitățile. Astfel, indicatorii de performanță, ce reprezintă fiecare domeniu de activitate a administrației, trebuie să posede atât așa-numitele evaluări „obiective” (de obicei, indicatorii care se referă la resursele financiare și de personal), dar și „subiective” (cele care au în vedere evaluarea satisfacției beneficiarilor serviciilor publice), stabilite atât prin metode cantitative, cât și prin cele calitative.

Actualmente, în Republica Moldova, indicatorii de performanță ai instituțiilor publice sunt limitați încă din faza de elaborare de disponibilitatea datelor statistice. Acest lucru, la rândul său, este urmare a unor practici incipiente, nesistematice de colectare a unor date statistice, care



încă nu pot genera informații obiective și relevante privind calitatea activităților desfășurate de instituțiile publice, în general, sau în raport cu influența activității acestora asupra mediului de afaceri, în special. Din cauza unor astfel de situații, apar studii de evaluare a performanțelor administrației publice realizate de alți actori: companii private de consultanță, experți străini, organizații non-guvernamentale, cercetători științifici ș.a. Pe de o parte, este binevenit interesul societății civile față de performanța administrației publice din țară, dar, pe de altă parte, criteriul de responsabilitate pentru lucrurile desfășurate presupune, obligatoriu, dorința și capacitatea de a măsura performanțele pentru atingerea obiectivelor propuse.

Astfel, administrația publică din Republica Moldova manifestă intenția de a crea un sistem de proceduri și tehnici care ar permite măsurarea performanțelor instituționale. Această intenție poate fi atestată în unele *inițiative legislative* (HG cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor din cadrul organelor centrale de specialitate ale administrației publice nr. 168 din 09.03.10; HG cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici nr.33 din 11.01.07; HG cu privire la aprobarea Metodologiei de elaborare a programelor de dezvoltare strategică a autorităților administrației publice centrale nr.176 din 22.03.11, HG pentru aprobarea Regulamentului cu privire la evaluarea performanței colective nr. 94 din 01.02.2013), precum și prin *elaborarea și publicarea unei serii de ghiduri metodologice* în domeniul managementului bazat pe performanțe, precum și a procedurilor de monitorizare și evaluare (Ghidul metodologic cu privire la procesul decizional (2009), elaborat de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova; Ghidurile metodologice pentru evaluarea ex-ante (2009), intermediară și ex-post (2014) a politicilor publice; Metodologia de monitorizare și evaluare pentru Strategia Națională de Descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea acesteia (2013), aprobate de Guvernul Republicii Moldova).

În opinia autorului, cel mai relevant document în contextul prezentei cercetări este Hotărârea Guvernului cu privire la *metodologia de evaluare a performanței autorităților administrative în procesul de reglementare a activității de întreprinzător* [71], iar indicatorii de performanță, sugerați în acest proiect, reprezintă o încercare de măsurare autentică a efectelor externe ale activității autorităților publice asupra mediului de afaceri (Anexa 10).

Astfel, autorul argumentează legătura dintre managementul bazat pe rezultate / performanțe și procesele de M&E în managementul PPPR. Desigur, măsurarea rezultatelor / performanței diferă de evaluare prin faptul că evaluarea se realizează la un nivel mai general decât măsurarea la nivelul unei instituții / organizații / autorități. Evaluarea presupune un proces aprofundat de analiză, explicativ, dar nu unul bazat doar pe evidențierea strictă a datelor. Se poate afirma, că măsurarea rezultatelor / performanței unei instituții publice reprezintă doar un tip de evaluare, fiind o parte componentă a procesului general de EIR.

## **Concluzii la capitolul I**

1. Sinteza opiniilor efectuată în domeniul de cercetare confirmă că *evaluarea ca funcție managerială* se bazează pe procedeele de identificare și cuantificare a rezultatelor așteptate și/sau realizate și, respectiv, a raportului între eforturile întreprinse și efectele obținute. Abordarea etapizată în analiza PP și plasarea evaluării la finele ciclului este una doar teoretică. În realitate, evaluarea poate fi aplicată la diferite etape ale ciclului PP.
2. Sistematizarea conceptelor reflectate în literatura de specialitate a permis autorului formarea unei viziuni integrale asupra conceptului evaluării și a reliefat caracteristicile distincte ale acestuia prin prisma teoriilor, principiilor și criteriilor de evaluare.
3. Studiile fundamentale în domeniul evaluării PP și a reglementărilor sunt realizate preponderent peste hotarele Republicii Moldova (România, Europa Occidentală, SUA), fapt care argumentează necesitatea cercetării autohtone în acest domeniu.
4. Pornind de la rolul statului în dezvoltarea socio-economică a societății și conceptul de PP, scoatem în evidență importanța și specificul reglementării activității antreprenoriale. Autorul demonstrează legătura logică între intervenția statului în economie, PP promovate și reglementările sub formă de legi, hotărâri, standarde, licențe, interdicții, etc.
5. Se evidențiază o serie de probleme care stau în calea evaluării adecvate a PP în Republica Moldova: problemele resurselor limitate materiale, umane și de timp; competențele reduse ale personalului din administrația publică în materia evaluării; manipularea cu date și cu părerea evaluatorului; lipsa bazelor de date relevante, lipsa voinței politice; lipsa culturii de evaluare.
6. Rezultatele PPPR se manifestă prin schimbări de capacități, performanțe, percepții, atitudini și comportament; obținerea produselor tangibile, produselor cunoașterii, produselor informaționale asupra unor fenomene, precum și performanța unor sisteme și instituții. Autorul definește și *rezultatele PPPR guvernamentale în domeniul antreprenoriatului* ca fiind totalitatea elementelor tangibile și intangibile ce contribuie la creșterea performanței sistemului antreprenorial.
7. Autorul argumentează relația dintre performanța globală a instituțiilor publice, mediul de afaceri pe care această performanță îl influențează și performanța globală a entităților economice. Astfel, pentru aplicarea MBR în evaluarea PPPR, este nevoie de utilizat un sistem de indicatori care ar include, pe lângă indicatorii de performanță a instituțiilor și indicatorii mediului de afaceri, și indicatorii performanței globale ai agenților economici.
8. Se optează pentru implementarea MBR, acesta necesitând existența unui suport informațional adecvat, unei cooperări intra- și inter-instituționale, participativității reprezentanților sectorului afacerilor și sectorului civil atât în luarea deciziilor publice, cât și în procesul de monitorizare și evaluare a rezultatelor, aplicând noi metode și tehnici de management, prin care să se asigure legătura între obiective și performanțe.

## **2. EVALUAREA IMPACTULUI DE REGLEMENTARE A ACTIVITĂȚII ANTREPRENORIALE**

### **2.1. Cadrul legal și instituțional al evaluării reglementărilor activității antreprenoriale**

În Republica Moldova, cadrul legal existent privind evaluarea politicilor publice și a reglementărilor se atribuie la anumite acte legislative, normative, hotărâri ale guvernului, parte componentă din strategiile naționale care vizează nemijlocit domeniul politicilor publice, precum și unele strategii generale de dezvoltare.

În scopul consolidării capacităților de planificare strategică, analiză, monitorizare și evaluare a politicilor orientate spre realizarea obiectivelor Planului de acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.356 din 22 aprilie 2005, Strategiei de reformă a APC, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1402 din 30 decembrie 2005, precum și ale altor strategii și programe de dezvoltare, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor din cadrul organelor centrale de specialitate ale administrației publice nr. 710 din 23.06.2006 (abrogată la momentul actual) au fost selectate 6 ministere în care a fost “pilotată” crearea a astfel de unități.

Ulterior, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.168 din 09.03.2010 ”Cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice din cadrul organului central de specialitate al administrației publice” se prevede crearea unității de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice în toate organele centrale de specialitate ale administrației publice, în scopul consolidării capacităților de planificare strategică, analiză, monitorizare, evaluare și raportare privind implementarea politicilor publice naționale, sectoriale și intersectoriale, precum și al îmbunătățirii calității actului decizional.

Aceste subdiviziuni structurale ale organelor centrale de specialitate ale administrației publice au drept scop de a contribui la eficientizarea activității organului respectiv prin:

- coordonarea activității de elaborare a documentelor de PP naționale, la nivel de organ central de specialitate al administrației publice în care activează și, după caz, la nivel intersectorial și sectorial;
- examinarea rezultatelor evaluării impactului PP elaborate de alte subdiviziuni interne ale organului central de specialitate al administrației publice în care activează;
- asigurarea interacțiunii procesului de elaborare a PP cu procesul bugetar;
- coordonarea procesului de monitorizare, evaluare și raportare a implementării PP la nivel de organ central de specialitate al administrației publice în care activează.

Paralel cu crearea unităților de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor în toate domeniile de activitate, Guvernul Republicii Moldova a fost preocupat și de specificul domeniului de afaceri, inițiind, în anul 2004, Reforma Regulatorie. Concepția reglementării de stat a activității antreprenoriale a fost instituită prin Hotărârea Guvernului nr.141 din 17.02.2004 „Despre reforma reglementării de stat a activității antreprenoriale”, având ca scop diminuarea gradului de dependență a întreprinderilor față de reglementarea administrativă, precum și reducerea cheltuielilor suportate de către mediul de afaceri.

Așa-numita **Ghilotina I** a demarat prin adoptarea Legii nr.424-XV din 16.12.2004 privind revizuirea și optimizarea cadrului normativ de reglementare a activității de întreprinzător. Primii pași în ameliorarea climatului de afaceri s-au efectuat prin aprobarea, în premieră, a Hotărârii Guvernului nr.920 din 30.08.2005 cu privire la Nomenclatorul autorizațiilor, permisiunilor și certificatelor eliberate de către autoritățile administrative centrale și organele subordonate acestora persoanelor juridice și fizice, pentru practicarea activității antreprenoriale, apoi, la 03.10.2005, a fost aprobată Hotărârea Guvernului nr.1030 “Privind aprobarea Registrului actelor oficiale de reglementare a activității de întreprinzător”.

În anul 2006 a fost adoptată Legea nr.235-XVI cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător – **Ghilotina II**. Aceste două etape ale reformei regulatorii au avut drept scop susținerea mediului de afaceri prin simplificarea procedurilor de inițiere (înregistrare), desfășurare și lichidare a unei afaceri, prin reducerea numărului de controale din partea statului, prin raționalizarea serviciilor contra plată acordate de autoritățile publice, optimizarea procedurilor și politicilor fiscale, precum și înlăturarea altor bariere administrative (Anexa 11).

Esența **Ghilotinei II** a constat în abordarea echilibrată a elaborării și implementării reglementărilor. Acest echilibru poate fi atins numai prin analiza aprofundată a problemei de politică, prin identificarea posibilelor alternative de soluționare a problemei, precum și prin luarea în considerație a intereselor părților care cad sub incidența noilor reglementări (în special, antreprenorii, consumatorii, dar și societatea în general). Infrastructura **Ghilotinei II** este reflectată în Anexa 12.

Totodată, prin Legea nr. 235-XVI au fost stabilite principiile de bază ale reglementării activității de întreprinzător, și anume: a) previzibilitatea reglementării activității de întreprinzător; b) transparența decizională și transparența reglementării activității de întreprinzător; c) *analiza impactului de reglementare*; d) reglementarea materială și procedurală a inițierii, desfășurării și lichidării afacerii prin acte legislative; e) echitabilitatea (proporționalitatea) în relațiile dintre stat și întreprinzător.

Pentru obținerea succeselor considerabile în materia reglementării activității de

întreprinzător, Guvernul investește în strategii, concentrate asupra reformei cadrului juridic de reglementare, asupra reformelor sistematice de structură instituțională, asupra realizării dialogului continuu public-privat. Asemenea strategii sunt bazate pe practicile internaționale de bună guvernare, adoptate, în special, de țările europene, conform recomandărilor OCDE (Anexa 13). Astfel, pentru asigurarea calității procesului de reglementare este necesară:

- crearea unui sistem efectiv de dirijare regulatorie cu capacități administrative, metodologice, tehnologice și financiare, asigurat cu specialiști instruiți în domeniu;
- elaborarea și implementarea în sistemul de dirijare regulatorie a metodelor și mecanismelor de analiză, selectare și perfecționare a reglementărilor;
- asigurarea bunei calități a reglementărilor noi elaborate;
- asigurarea ameliorării calității reglementărilor deja existente.

Elaborarea politicilor și reglementărilor trebuie să se bazeze pe următoarele principii ale bunei guvernări: focusare, proporționalitate, răspundere, transparență și consecvență. *Principiul focusării* presupune axarea pe problema de politică soluționată și pe minimizarea impactului negativ al reglementării. *Principiul proporționalității* presupune că reglementările trebuie să corespundă riscului impus de problema politicii și costurilor identificate. *Principiul răspunderii* prevede că responsabilii de elaborarea reglementărilor poartă răspundere în fața celor afectați de reglementare și a celor ce acordă autoritatea de reglementare. *Principiul transparenței* se bazează pe comunicare efectivă, pe consultare cu factorii interesați și feedback-ul din partea acestora. *Principiul consecvenței* propune ca reglementările noi să țină cont de reglementările deja existente atât la nivel național, cât și la nivel regional și internațional [103].

În primul manual autohton în domeniul AIR (**Popovici C., Popovici A., 2008**) se pune în evidență și o altă serie de principii de “înaltă calitate” pentru reglementări, și anume: o reglementare bună trebuie să identifice clar și să soluționeze efectiv scopurile propuse; să execute normele legislative; să producă beneficii ce justifică costurile; să minimizeze costurile de piață și să “repare” eșecurile pieței (monopolurile, efectele externe, informație incompletă ș.a.); să fie clare, simple și practice pentru utilizatori [99, p. 48].

În anul 2007, în contextul Strategiei de Reformă a Administrației Publice Centrale, Guvernul Republicii Moldova aprobă Strategia de reformă a cadrului de reglementare de stat a activității de întreprinzător. În această Strategie se recunoaște că *reglementările de calitate înaltă reprezintă o premisă esențială pentru dezvoltarea sectorului privat național și sprijinirea întreprinderilor mici și mijlocii*. Totodată, se recunoaște, că pentru stabilirea și implementarea unui sistem optim de reglementare a activității de întreprinzător se impun mai multe condiții, una dintre care este *existența metodelor și mecanismelor de evaluare a reglementărilor noi și/sau de modificare sau excludere a celor existente*, care să se soldeze cu efecte pozitive în societate

(creșterea economică, îmbunătățirea climatului investițional, reducerea sărăciei etc.). Calitatea înaltă a reglementărilor, precum și cadrul de aplicare și mecanismul de funcționare a acestora sunt privite ca o soluționare a problemelor socio-economice din țară nu numai de guvernanți, ci și de publicul larg (Anexa 14).

Important este faptul că Strategia de reformă a cadrului de reglementare de stat a activității de întreprinzător cuprinde și o evaluare calitativă a reglementărilor existente la moment, evidențiind următoarele probleme-cheie:

- ✓ multe legi și reglementări ale autorităților administrației publice continuă să fie costisitoare, ineficiente și neconforme cu principiile de piață și realitățile de afaceri;
- ✓ reglementările nu sunt transparente în elaborare și implementare;
- ✓ nu există predictibilitate și consecvență în elaborarea de reglementări;
- ✓ reglementările sunt deseori contradictorii vis-à-vis de unele acte legislative, iar majoritatea nu sunt publicate conform clauzelor legislative;
- ✓ implementarea reglementărilor nu este prognozabilă și deseori este coruptă;
- ✓ rezultatele reglementărilor nu sunt monitorizate.

Pentru asigurarea calității noilor reglementări și a celor deja existente, Strategia sus-numită propune unele acțiuni de elaborare și implementare a metodelor și mecanismelor de evaluare, selectare și perfecționare a reglementărilor efective. Una dintre acestea este Evaluarea Impactului de Reglementare (EIR). Strategia prevede implementarea calitativă a instituției EIR, care s-ar include în fiecare act de reglementare asupra domeniului de afaceri.

Ca urmare, începând cu 01.01.2008 devine obligatorie procedura analizei impactului de reglementare (AIR) pentru proiectele de acte normative elaborate de către administrațiile publice centrale și/sau proiectele de acte elaborate de către autoritățile administrației publice locale cu caracter de reglementare a activității de întreprinzător. Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1230 din 24.10.2006. Metodologia dată stabilește standardele de calitate pentru actele normative, tipurile evaluării impactului de reglementare și etapele procesului de elaborare a analizei impactului. În ceea ce privește evaluarea reglementărilor, autoritatea administrației publice, responsabilă de implementarea actului normativ, trebuie să prezinte anual Guvernului un raport de evaluare a eficacității acestuia.

Totuși, reformele nu au luat sfârșit la această etapă. O evaluare expres a cadrului normativ de reglementare a activității antreprenoriale, mai ales privind actele permissive, precum și analiza activității unor autorități publice, realizată de Ministerul Economiei la începutul anului 2010, a scos în evidență o multitudine de probleme. Astfel, s-a constatat că:

- (1) un șir de acte permissive sunt lipsite de oportunitate și relevanță;

- (2) lipsește un mecanism unitar care ar prevedea procedura de reglementare a acestora;
- (3) numărul autorizațiilor, permiselor și certificatelor emise de autoritățile publice centrale depășește numărul celor stabilite în Hotărârea Guvernului nr.920 din 30.08.2005;
- (4) condițiile de eliberare a actelor permissive nu au suferit modificări esențiale în sensul simplificării.

Conform celor menționate, autoritățile au decis realizarea unor măsuri care vor asigura îmbunătățirea mediului de afaceri ca urmare a diminuării numărului actelor permissive și a simplificării procedurilor de obținere a acestora. În acest sens, Ministerul Economiei a inițiat un amplu proces de revizuire a cadrului legal privind eliberarea actelor permissive, cunoscut ca **Ghilotina 2+**, divizat în trei etape de realizare:

1. inventarierea actelor permissive;
2. evaluarea actelor permissive;
3. reglementarea condițiilor de eliberare a actelor permissive.

Evaluarea actelor permissive a fost realizată în perioada iulie-noiembrie a anului 2010 și a avut ca scop evaluarea legalității și oportunității actelor permissive. La această etapă, au fost examinate aspectele ce vizează:

- (1) temeiul legal al actelor permissive;
- (2) corespunderea reglementărilor și procedurilor aplicate la eliberarea actelor permissive cu principiile de reglementare a activității de întreprinzător;
- (3) oportunitatea și relevanța eliberării actelor permissive.

Totodată, unor ample analize au fost supuse 429 de acte permissive în cadrul a 14 ședințe săptămânale ale Grupului de Lucru al Comisiei de Stat pentru Reglementarea Activității de Întreprinzător. Ca rezultat, Grupul de Lucru a recomandat menținerea a 272 de acte permissive din cele 429 existente în prezent, și excluderea celorlalte 157 acte permissive (Anexa 15).

Grupul de Lucru al Comisiei de Stat pentru Reglementarea Activității de Întreprinzător are atribuția de a monitoriza activitatea autorităților administrației publice cu competențe de reglementare în domeniul activității de întreprinzător; a evalua datele statistice și alte informații privind impactul reglementării de stat asupra activității de întreprinzător și alte atribuții aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.1429 din 16.12.2008 privind revizuirea și optimizarea cadrului normativ de reglementare a activității de întreprinzător.

Paralel, în anul 2010, la inițiativa Guvernului Republicii Moldova (Hotărârea Guvernului nr. 11 din 19.01.2010) este creat, în calitate de organ consultativ, Consiliul Național pentru Participare (CNP). CNP a facilitat participarea părților interesate în procesul de elaborare, implementare, monitorizare, evaluare și actualizare a documentelor de planificare strategică. Misiunea CNP a constat în contribuirea la adoptarea deciziilor de politici publice care să

răspundă intereselor societății. Una din direcțiile strategice de activitate a CNP a fost oferirea expertizei în elaborarea, M&E implementării PP în domeniu dezvoltării economice.

Importantă, în acest context, a fost și colaborarea CNP-ului cu Comisia de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător. Datorită acestui parteneriat CNP-ul a fost informat săptămânal despre acțiunile *Ghilotinei* asupra aprobării și supravegherii îndeplinirii Planului de implementare a Strategiei de reformă, formulării și înaintării Guvernului a propunerilor privind modificarea structurii instituționale a autorităților administrației publice, monitorizării modului de executare a Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător. CNP a dispus de acces la analiza impactului de reglementare a proiectelor de acte legislative și normative, precum și la propunerile de modificare/completare/abrogare a actelor legislative și normative; la formularea recomandărilor pentru autoritățile administrației publice abilitate cu funcții de reglementare a activității de întreprinzător privind elaborarea și modificarea actelor legislative și normative în conformitate cu principiile de reglementare și prevederile Strategiei de reformă a cadrului de reglementare de stat a activității de întreprinzător. La moment, CNP trece printr-o procedură de reformare și nu este funcțional.

Totuși, menționat faptul că reforma Regulatorii nu se oprește. Cel puțin, autoritățile declară intenția de continuare a acesteia. După „*Ghilotina 2+*”, care a fost o reformă intermediară, Guvernul intenționează să implementeze *Ghilotina 3*, care prevede revizuirea tuturor serviciilor contra plată, programul urmând să fie gestionat de către Cancelaria de Stat.

Ulterior, reieșind din intenția de a depune eforturi pentru minimizarea poverii impuse de către cadrul de reglementare asupra mediului de afaceri, prin eliminarea treptată a barierelor, clarificarea, simplificarea și optimizarea numărului de proceduri, creșterea transparenței și reducerea costurilor suportate de mediul de afaceri, prin *Dispoziția nr. 60-d* din 20.06.2014, Guvernul a creat un concept nou de „filtrare”, denumit principiul „**Plus UNU, Minus DOI**”. Scopul principiului a fost optimizarea treptată a numărului de reglementări și proceduri cu impact asupra mediului de afaceri prin reducerea numărului de reglementări existente și/sau costurilor de conformare suportate de antreprenori. Doar că la momentul apariției acestei inițiative și în perioada imediat următoare, scopul propus nu a fost realizat, fapt relevat în Raportul privind executarea Dispoziției Guvernului nr. 60-d din 20.06.2014 (Anexa 16).

Deci, prin realizarea și promovarea Strategiei de reformă a cadrului de reglementare de stat a activității de întreprinzător și a Strategiei RAPC se remarcă un anumit progres în formarea unui cadru legal și instituțional al evaluării PP și al reglementării activității de întreprinzător în Republica Moldova. În consecință, acțiunile, întreprinse până în prezent în Republica Moldova pentru a promova reforma de reglementare, dețin atât un aspect juridic de reglementare –



îmbunătățirea legislației, cât și o dimensiune instituțională și administrativă. Eforturile legislative în cadrul reformei au încercat să încorporeze principiile bune reglementări.

Inițiativa reformei cadrului de reglementare a cuprins un număr de amendamente ale cadrului normativ și instituțional care vizau crearea unui mediu de afaceri mai bun. Cu toate acestea, impactul așteptat al reformelor nu a fost pe deplin materializat.

Provocarea de bază pentru implementatorii reformei pentru perioada următoare a constat în valorificarea deplină a realizărilor de până acum și crearea unui mediu de afaceri favorabil, care să încurajeze noi investiții și să sprijine competitivitatea întreprinderilor autohtone atât pe piața internă, cât și pe piețele internaționale. Un mediu de afaceri favorabil face parte dintr-un set de eforturi strategice complexe, care vin să impulsioneze avantajul comparativ al Republicii Moldova. Acest obiectiv general ghidează noua *Strategie a Reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător, 2013-2020*, însoțită de un Plan de acțiuni, elaborat pentru trei ani, specificând activități concrete, responsabilități și indicatori de performanță. Ministerul Economiei este autoritatea centrală responsabilă de monitorizarea, evaluarea și coordonarea tehnică a efortului reformelor [56]. Partenerul principal al Ministerului în acest efort va fi Comisia de Stat pentru reglementarea activității de întreprinzător și Grupul de lucru al acesteia.

Important de menționat faptul că pentru toate componentele Reformei, exprimate prin obiectivele specifice, au fost formulați indicatori de rezultat, ceea ce arată încercarea de a măsura impactul reformelor atât asupra medului antreprenorial, cât și asupra societății în întregime.

*În viziunea autorului, direcția acțiunilor în domeniul evaluării politicilor și reglementărilor este una corectă, însă evaluările, ca atare, au un grad ridicat de generalitate.* Deseori, accentul se pune pe obligativitatea raportării, dar nu a evaluării. Strategiile de evaluare trebuie nu numai să stabilească principiile evaluării, dar și să creeze rețele pentru aplicarea acestora, să promoveze diversificarea și actualizarea metodologiei utilizate, să formeze un cadru normativ ce ar asigura condițiile necesare realizării evaluărilor și să susțină formarea profesională a evaluatorilor autohtoni. Altfel spus, având la baza unei strategii doar principiile, dar neavând creată capacitatea de aplicare a acestora, este imposibil de atins scopul propus.

Există și alte dificultăți care condiționează eficiența scăzută a procesului de evaluare în cadrul Reformei Regulatorii. Fiind un proces complex, evaluarea implică multidisciplinaritate, combinarea metodelor și tehnicilor, resurse materiale, umane și de timp limitate, roluri multiple ale evaluatorului, manipularea, riscul de a evalua altceva decât ceea ce este implementat. Problemele în cauză sunt legate nu numai de complexitatea procesului evaluării, dar și de mediul în care are loc evaluarea (mai ales probleme cu privire la deficiențe instituționale, lipsa resurselor, lipsa cadrelor cu cunoștințe și aptitudini în materia evaluării, lipsa bazelor de date etc.).

Un alt impediment ce poate fi identificat în cadrul activităților de evaluare este lipsa sprijinului politic și administrativ. Crearea unui sistem de evaluare bazat pe performanță care să aducă mai multă transparență, responsabilitate și vizibilitate asupra PP implementate este văzută ca o amenințare a status quo-ului administrativ.

Orice activitate de evaluare, pentru a putea să furnizeze informații corecte și relevante, are nevoie de sprijin politic. Dacă responsabilii de la nivel politic sunt reticenți față de rezultatele evaluării, percependu-le ca pe niște amenințări, atunci utilizarea acestor rezultate în scopul îmbunătățirii capacității de implementare a politicilor devine aproape imposibilă.

## **2.2. Metodologia de evaluare a impactului de reglementare utilizată de autoritățile publice**

Importanța și ponderea evaluării impactului PP în procesul decizional al autorităților publice, precum și utilizarea eficientă a resurselor au devenit principalele argumente pentru introducerea unor reglementări care sprijină procedurile respective de evaluare [67].

Alături de recunoașterea necesității de evaluare a impactului reglementărilor au fost stabilite și sarcini ce revin instituțiilor implicate. Alegerea modelului de evaluare a impactului PP și a reglementărilor a fost ghidată de procesul armonizării Legislației Republicii Moldova cu cea a Uniunii Europene [64].

Modelele de evaluare a impactului PP și a reglementărilor diferă de la o țară la alta și, din acest motiv, nu există o variantă ideală. Totodată, organizațiile internaționale, în frunte cu OCDE, oferă diverse modele în această materie. În acest scop, au fost elaborate o serie de ghiduri, în care, în linii mari, analiza impactului se aliniază modelului sinoptic (rațional) de luare a deciziei.

*Modelul sinoptic de luare a deciziei* presupune parcurgerea următoarelor etape: formularea problemei; investigarea situației prezente; elaborarea unei game de soluții potențiale; evaluarea consecințelor pentru fiecare dintre variantele considerate; alegerea soluției optime; punerea în practică a soluției; verificarea modului de implementare; evaluarea rezultatelor obținute. Aplicabilitatea acestei abordări este condiționată de 3 premise:

1. toate informațiile necesare sunt disponibile;
2. procesul de luare a deciziei este centralizat (nu sunt implicați mai mulți actori);
3. imaginea asupra tuturor posibilităților este complet clară.

Acest model a fost elaborat de **Herbert A. Simon (1983)**, politolog și sociolog american, și are un *caracter normativ*, altfel spus, el vizează felul în care trebuie să fie luate deciziile pentru ca acestea să fie acceptate ca „raționale” [5, p.139].

În urma analizei literaturii de specialitate în domeniul luării deciziei, autorul evidențiază și alte metode de luare a deciziei caracteristice sectorului public, cum ar fi: luarea deciziilor pe

baza respectării regulilor, modelul incremental, alegerea publică („public choice”), scanarea mixt, “coșul de gunoi” ș.a. Majoritatea cercetătorilor contrapun modelul sinoptic modelului incremental de luare a deciziei.

**Modelul incremental (abordarea politică)**, elaborat de către **Charles E.Lindbom (1979)**, descrie modul în care se iau deciziile în sectorul public. Modelul incremental de luare a deciziei se bazează, în principal, pe experiența cotidiană, pornind de la următoarele considerente:

- informațiile necesare luării deciziei nu sunt complete;
- există mai mulți actori implicați în luarea deciziei;
- soluția aleasă trebuie să întrunească consensul fără a fi, în mod obligatoriu, cea mai bună;
- procesul de luare a deciziei este neomogen, rezolvarea problemei făcându-se pas cu pas;
- impactul deciziilor luate este important pe termen lung [90, p. 95].

După cum rezultă din analiza celor două modele de luare a deciziei, autorul rezumă că Metodologia de analiză a impactului de reglementare, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1230 din 24.10.2006 (în continuare – Metodologia), este apropiată *modelului sinoptic*, dar realitatea proiectării politicilor publice și a reglementărilor în Republica Moldova, precum și modalitatea cotidiană de luare a deciziilor este mai aproape de *modelul incremental*.

Metodologia aprobată presupune efectuarea **analizei preliminare a impactului de reglementare (APIR)** anterior elaborării proiectelor de acte normative. Această analiză preliminară conține următoarele activități: definirea problemei; determinarea costurilor majore și a beneficiilor anticipate ale intervenției statului; evaluarea abordărilor alternative; utilizarea strategiei de consultanță; elaborarea recomandărilor; sumarul analizei preliminare a impactului de reglementare și decizia.

În cazul când decizia include studierea detaliată a proiectului de act normativ, Metodologia prevede elaborarea **analizei finale a impactului de reglementare (AFIR)**, care conține următoarele secțiuni: definirea problemei; impacturile potențiale; opțiunile alternative; implementarea; indicatorii performanței; data intrării în vigoare și termenul de acțiune a actului normativ.

Secțiunile enumerate mai sus, mai bine zis, procedeele pe care le presupun, nu sunt descrise suficient de detaliat în actuala Metodologie de analiză a impactului de reglementare. Această insuficiență este simțită, mai ales, de către funcționarii publici, care sunt puși în fața sarcinii de elaborare a unui document AIR.

În acest context, în prezentul paragraf, autorul vine cu detalii la secțiunile de bază ale AIR, cu fundamentarea teoretică a necesității unor asemenea procedee, precum și cu analiza unor

aspecte nestipulate în Metodologia oficială (HG 1230), dar nu mai puțin importante pentru succesul și calitatea unei evaluări.

Paralel cu demersul teoretic, autorul realizează o analiză cantitativă și calitativă a documentelor AIR, elaborate în perioada anilor 2008-2013 de către AAPC din Republica Moldova (Anexa 17, tabelul A 17.1), prin prisma fiecărei secțiuni din algoritmul evaluării oficializat. Eșantionul include 40 de documente AIR, selectate după metoda non-probabilistică rațională, respectând reprezentativitatea autorităților emitente în dimensiunea eșantionului, care constituie circa 10% din totalul documentelor AIR, elaborate timp de 5 ani, urmărindu-se scopul formării unei entități omogene de documente analizate (Anexa 17, tabelul A 17.2).

În scopul asigurării reprezentativității documentelor AIR analizate în eșantion, autorul a utilizat 2 variabile principale:

- a) autoritatea administrației publice – emitent al documentului AIR (ceea ce presupune, implicit, stratificarea după domeniu general de reglementare / intervenție);
- b) numărul documentelor AIR emise de autoritatea administrației publice în total în perioada analizată.

Aceste variabile au fost selectate din motivul că domeniul de reglementare oferă specificitate documentelor AIR evaluate, iar numărul documentelor elaborate vizează intensitatea proceselor și, totodată, indirect, capacitatea instituțională în vederea elaborării documentelor AIR (reflectă forma și profunzimea analizei). Acest eșantion suficient de reprezentativ al documentelor AIR, caracterizează situația generală existentă la moment în vederea calității documentelor AIR. Analiză, descrisă în continuare, scoate în evidență principalele neajunsuri din documentele AIR și, prin urmare, va contribui la identificarea soluțiilor pentru algoritmul și conținutul AIR în vederea îmbunătățirii calității documentelor AIR.

**Analiza problemei.** Primul element în procesul luării deciziei este analiza problemei publice care necesită intervenție. Este necesar de clarificat dacă problema într-adevăr există (nu este creată artificial), de stabilit obiectivele necesare de atins prin rezolvarea problemei, de stabilit criteriile și de efectuat o analiză a condițiilor în care se află sistemul, de stabilit ce restricții există asupra funcționării acestuia. Trebuie de înțeles că formularea problemei și rezolvarea acesteia este un proces. Analiza problemelor constă din 3 stadii majore: înțelegerea problemei, alegerea și explicarea scopurilor și obiectivelor relevante de politici publice, alegerea unei metode de soluționare a problemei.

Înțelegerea problemei presupune evaluarea stării sistemului și încadrarea condițiilor existente ca eșecuri de piață sau ale organelor administrației publice, precum și stabilirea unui

model al relațiilor dintre condițiile importante și variabilele ce pot fi gestionate prin intermediul PP [128, p. 314].

În acest context, putem evidenția probleme: statice (în care variabilele nu depind explicit de timp) și probleme dinamice (în care timpul are un rol dominant), precum și probleme simple (care au o singură soluție sau alternativă de rezolvare) și complexe (care au o mulțime de soluții alternative de rezolvare). Autorul consideră că majoritatea problemelor de PP sunt probleme dinamice complexe. Una dintre sarcinile importante ale analistului este de a delimita problema de simptomele acesteia. E nevoie de identificat relațiile cauzale care fac legătură între simptome și factorii care pot fi schimbați prin intermediul PP. Înțelegerea clară a naturii problemei va contribui la generarea de soluții creative.

Pentru analiza problemei se poate folosi orice model pozitiv sau predictiv din științele sociale. Reieșind din complexitatea problemelor care urmează să fie rezolvate, concluzionăm că în analiza acestora există spațiu considerabil nu numai pentru economie, ci și pentru alte științe sociale, precum sociologia, psihologia, științe politice și altele.

În documentele AIR autohtone se atestă o definiție vagă a problemelor sau, deseori, definiția exactă a unei probleme este înlocuită cu o serie de factori, stări nedorite. Analiza eșantionului documentelor AIR la capitolul „Definirea problemei” a scos la iveală problemele de politică cele mai des apărute, care, după părerea inițiatorilor actelor normative, necesită intervenție din partea statului (tabelul 2.1).

Tabelul 2.1. Cauzele intervenției statale reflectate în documentele AIR din Republica Moldova, anii 2008-2013

<b>Probleme de politici ce necesită intervenția statului în economie</b>	<b>Nr. documentelor</b>
1. Problema vacuumului legislativ (lipsa reglementării)	<b>12</b>
2. Protejarea intereselor consumatorilor	<b>12</b>
3. Necesitatea armonizării Legislației RM cu cea comunitară și internațională	<b>10</b>
4. Asigurarea funcționării eficiente a pieței interne și facilitarea comerțului	<b>11</b>
5. Protecția concurenței	<b>6</b>
6. Excluderea încălcărilor de legislație	<b>5</b>
7. Legislația învechită, ineficientă și excesivă	<b>4</b>
8. Asigurarea sănătății populației	<b>4</b>
9. Managementul defectuos în unele sectoare ale economiei	<b>3</b>
10. Înlăturarea barierelor create pentru anumită categorie de agenți economici	<b>2</b>
11. Asigurarea transparenței în relațiile dintre agenții economici și APC	<b>2</b>
12. Protecția socială	<b>1</b>
13. Necesitatea îmbunătățirii serviciilor prestate de autoritățile publice	<b>1</b>
14. Aplanarea crizelor dintr-un sector al economiei	<b>1</b>

Sursa: elaborată de autor în baza analizei eșantionului din 40 de documente AIR

Problemele de PP rareori implică o singură valoare: eficiența economică, bunăstarea socială, distribuție echitabilă etc. Astfel, analiza politicii cuprinde o comparare sistemică a variantelor alternative de soluționare a problemei de politică în termenii scopurilor și obiectivelor propuse.

Criteriile de alegere reprezintă mecanismele de evaluare comparativă a PP propuse ca soluții pentru o problemă. Nu pot fi folosite aceleași criterii pentru a aborda orice problemă. De fiecare dată, criteriile provin din surse diferite și au justificări proprii. Ele sunt selectate în contextul formulării politicilor. Desigur, de multe ori, criteriile sunt propuse în scopul susținerii anumitor politici; se propun acele criterii, pe care alternativele susținute de un actor le îndeplinesc mai bine. În același timp, criteriile trebuie să fie susținute, apelând la temeuri mai generale, pe care le pot accepta diferiții actori implicați. Astfel, criteriile care vizează aspectele *tehnice* sunt mai susceptibile de a fi acceptate de către toți actorii implicați. La fel sunt și cele care ar putea fi acceptate de orice persoană care le-ar evalua în mod nepărtinitor. Dacă adoptăm astfel de criterii, nu este greu să le justificăm în fața celorlalți – spunem că ele se referă la faptul că o PP este dezirabilă sau este corectă. Criteriile de acest fel sunt *etice*.

Criteriile, sugerate de specialiști, de asemenea, reprezintă o sursă importantă. Însă, specialiștii provin adesea din domenii foarte diferite. De exemplu, dacă în discuție sunt politici sanitare, nu numai medicii sanitari sunt implicați; economiștii vor fi tentați să aducă în discuție criteriile, care privesc costurile și beneficiile politicilor propuse; juriștii vor pune accent pe drepturi și responsabilități; sociologii pe consecințele sociale ale politicii respective etc. Faptul că unele criterii sunt aduse în discuție de specialiști diferiți nu înseamnă că ele nu sunt compatibile între ele și nu există un mod unic de a le aplica. Dimpotrivă, este nevoie de o balansare a acestora, de corelarea și armonizarea lor – proces, de multe ori, dificil, tocmai pentru că fiecare comunitate de specialiști vine cu autoritatea domeniului și cu influența sa socială [83, p. 79].

În ceea ce privește scopul și obiectivele PP, observăm că în majoritatea cazurilor, obiectivul este formulat calitativ (de exemplu, „să se asigure mediul concurențial loial”, „să se asigure climatul investițional favorabil” etc.). În asemenea situații, după examinarea problemei, analiza restricțiilor și alternativelor posibile de soluționare se vor introduce anumite criterii, care vor servi drept instrument de apreciere a realizării obiectivelor. Pentru evitarea interpretărilor diferite în realizarea obiectivelor, experții recomandă utilizarea criteriului SMART în formularea acestora (S – specific, M – măsurabil, A – de atins, R – realistic, T – într-un interval de timp).

După acest exercițiu urmează alegerea metodei de soluționare a problemei, adică alegerea din mulțimea alternativelor posibile de soluționare.

**Opțiunile (alternativele de soluționare a problemei).** În primul rând, dorim să menționăm, că pentru majoritatea problemelor complexe, încercarea de a examina toate alternativele posibile poate fi nu numai imposibilă, dar și irațională. Este clar, că pentru o soluție optimă trebuie să analizăm, după posibilitate, toate sursele de dezvoltare a alternativelor de politici publice: propunerile existente de politici publice în țară și peste hotare, benchmarking-ul (cele mai bune practici), cercetările științifice, consultările cu factorii interesați, propunerile experților competenți în problema respectivă, experiența funcționarilor din domeniu etc.

Se consideră că nu există o cale stabilită pentru generarea opțiunilor de politică, dar în găsirea lor se va ține cont de: noutatea și proporțiile problemei, perioada de timp acordată soluționării problemei, rezultatele ce urmează a fi atinse, gradul de interes față de problema în cauză, gradul actual de consens privind calea de urmat [99, p. 59].

Analizând probleme complexe ale PP, nu trebuie să ne așteptăm la găsirea unei alternative dominante sau perfecte. Este puțin probabil ca vreo una din politici să fie ideală în termenii tuturor scopurilor și obiectivelor. Totodată, alternativele trebuie să fie coerente cu resursele disponibile și cu cadrul juridic existent. Pentru a găsi cea mai bună soluție a problemei în cauză, examinarea critică a opțiunilor de politică se va baza pe criteriile de evaluare a măsurii în care vor fi satisfăcute necesitățile părților interesate. Exemple de asemenea criterii pot servi: gradul de adecvare a soluției pentru problemele stabilite și pentru rezultatul scontat al politicii; satisfacția grupurilor țintă și a factorilor implicați; sensibilitatea la factorii externi; impactul indirect al alternativelor asupra altor politici; durata impactului pozitiv sau negativ; stabilitatea instituțională a organizațiilor; echilibrul între beneficii și avantaje, luând în calcul factorii de risc; valoarea rezultatelor obținute de o unitate de investiții; costul unei unități de rezultat; raportul investiție-profit.

În general, există 3 categorii mari de opțiuni ale politicii:

1. păstrarea statutului-quo (opțiunea de neimplicare a statului în economie);
2. intervenție directă (reglementări noi, executarea reglementărilor existente în alt mod, co-reglementări);
3. intervenție indirectă (crearea unui mediu pentru schimbare: campanii de informare și educare, auto-reglementarea, stimulente financiare și altele).

În alegerea unei categorii de alternative de reglementare din cele 3, trebuie să ținem cont că decizia referitoare la modalitatea de intervenție este la fel de importantă ca și decizia cu privire la necesitatea intervenției. Astfel, trebuie nu doar să răspundem la întrebarea *cum trebuie să intervenim?*, dar și la întrebarea *dacă trebuie să intervenim*.

Deci, alternativele de politici publice sunt seturi concrete de acțiuni, care trebuie specificate clar și detaliat, astfel, încât să se înțeleagă cum acestea vor fi executate. Prin urmare,

alternativele constituie unele scenarii (care includ atât variabile controlabile, cât și cele necontrolabile) care prezintă cum PP din concept pot să devină realitate.

Analiza documentelor AIR, elaborate în Republica Moldova, arată că, în cele mai multe cazuri, 55% din eșantionul analizat, responsabilii de analiza impactului cercetează doar 2 alternative (status-quo și reglementarea directă). În 20% din documente AIR se analizează 3 alternative: status-quo, reglementarea și co-reglementarea, în 7,5% din documente, ce includ 3 alternative, se analizează status-quo, reglementarea și auto-reglementarea, iar în 2,5% din documente se analizează opțiunile de status-quo, reglementarea și reglementarea indirectă. Autorul intenționează, în mod special, să evidențieze cazurile documentelor AIR, unde se analizează 3 alternative, dar în afară de status-quo celelalte 2 alternative prevăd intervenția directă, dar sub diferite forme (modificarea legislației existente, reglementări noi, reglementarea în baza Directivelor Uniunii Europene ș.a.), care constituie 10% din eșantionul analizat. Există și „cazuri speciale” (5%), atunci când în calitate de alternative de soluționare a problemei se analizează scenariu de reglementare, status-quo și menținerea legislației în vigoare (care, de fapt, și este status-quo) sau atunci când se analizează 4 alternative, una este status-quo, iar altele 3 – diferite scenarii de reglementare directă [100, pp. 245-253].

**Analiza impactului fiecărei opțiuni.** Posibilele opțiuni necesită o analiză comparativă vis-à-vis de impacturile fiecărei opțiuni. Odată ce alternativele de politici publice sunt formulate, ne confruntăm cu alegerea alternativei optime. Această alegere presupune parcurgerea a trei etape: *prezicerea* impacturilor alternativelor; *evaluarea* impacturilor în termenii criteriilor; *compararea* alternativelor în funcție de diferite criterii [128, p. 343].

Dicționarul explicativ al limbii române (2014) definește **impactul** ca influența unei idei, a unei lucrări etc. asupra unei persoane, asupra evenimentelor etc.

În contextul elaborării PP, conceptul de impact presupune efectele directe și indirecte, pozitive și negative asupra persoanelor, organizațiilor de persoane, societății în întregime și asupra mediului.

Evaluarea impactului urmărește dacă intervenția produce sau nu efectele scontate. Aceasta diferă de alte evaluări prin aceea că este concentrată asupra cauzalității. Acest proces de prezicere a impacturilor nu este lipsit de o anumită incertitudine, care nu poate fi evitată. Scopul utilizării analizei impactului este de a oferi, prin informațiile pe care le furnizează, posibilitatea de a compara diferitele tipuri de soluții identificate în termeni de efectele economice, sociale și de mediu. Acest lucru poate fi realizat cu ajutorul analizei cost-beneficiu (ACB).

Piatra de temelie a ACB este conceptul de eficiență economică care reprezintă o măsură a contribuției nete a unei anumite activități la bunăstarea generală a societății. Eficiența economică stabilește dacă resursele și costurile, necesare implementării PPPR sau rezultatelor activității,



sunt compensate de beneficiile pentru societate. Principiul care întemeiază analiza cost-beneficiu este criteriul Kaldor-Hicks: o politică / reglementare ar trebui adoptată doar dacă cei care vor câștiga în urma aplicării acesteia pot să compenseze pe deplin pierderile, existând încă o îmbunătățire a situației. Această situația poate fi exprimată prin următoarea formulă:

$$R = \frac{\text{Beneficiu total (economic, social, de mediu)} - \text{Costul privat (business și societate)}}{\text{Costul public (bugetar)}} \quad (2.1.)$$

Condiția de bază pentru luarea deciziei de realizare a investiției publice este că  $R > 1$ .

Etaplele ACB, recomandate de către experții în proiectele europene, sunt următoarele: identificarea contextului și analiza obiectivelor; analiza opțiunilor; analiza financiară; analiza economică; analiza senzitivității; analiza riscului; prezentarea rezultatelor [40, p. 7].

Prima etapă a ACB (identificarea contextului și analiza obiectivelor) este similară definirii problemei, stabilirii scopului și obiectivelor intervenției guvernamentale, precum și argumentarea necesității acesteia din cadrul procesului AIR. Deci, autorul nu consideră necesar să se expună detaliat asupra acestei etape în vederea omiterii repetărilor.

Etapă a doua a ACB presupune analiza opțiunilor din punctul de vedere al costurilor și beneficiilor pe care le generează aceste opțiuni.

**Analiza costurilor.** Există o gamă vastă de clasificări ale costurilor și metodelor de calcul folosite. Costurile sunt definite ca valoare a resurselor, folosite pentru implementarea unei anumite PP / reglementări. Identificarea costurilor reprezintă o etapă esențială a unui proces eficient de evaluare a alternativelor, precum și primul pas în realizarea ACB.

Costurile sunt clasificate în două categorii principale: costuri financiare și costuri economice. Categoria aleasă de cei care formulează PP depinde de perspectiva analizei. Pentru propunerile legislative care afectează anumite grupuri ale societății, de exemplu comunitățile de afaceri, calculele costurilor financiare, vor reprezenta doar primul pas. Următorul pas va consta în calcularea costurilor economice. Costurile economice sunt costurile financiare sau de altă natură, pe care o propunere legislativă le generează pentru anumite grupuri ale societății. În cazurile în care propunerea legislativă nu afectează grupuri ale societății sau dacă impacturile sunt ne semnificative, cei care formulează PP / reglementările calculează numai impactul asupra bugetului de stat, adică doar costurile financiare [12, p. 83].

Costurile reglementărilor care afectează activitatea antreprenorială sunt reprezentate schematic în figura 2.1.

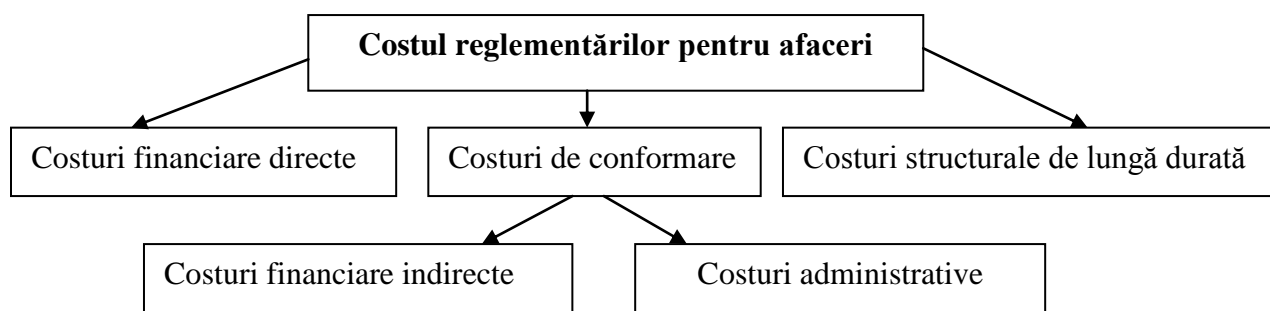


Figura 2.1. Costul reglementărilor pentru afaceri

Sursa: [143, p.6]

Atunci când, în principal, se urmărește determinarea costurilor pentru un anumit produs sau serviciu public, cel mai ușor este să se interpreteze rezultatele cu ajutorul clasificării în costuri directe și indirecte.

*Costurile directe* sunt cheltuieli care pot fi identificate ca și cheltuieli specifice privind funcția principală a instituției sau o anumită activitate de politici publice. Clasificarea costurilor directe se folosește pentru a indica volumul de resurse necesare pentru o anumită activitate.

*Costurile indirecte* sunt cheltuielile implicate de obiective comune și care nu pot fi corelate, în mod specific, cu principala funcție a unei instituții sau cu o anumită activitate de politică publică.

*Costurile indirecte* sunt grupate, la rândul lor, în costuri indirecte de personal (salariile personalului administrativ de conducere), costuri indirecte de materiale (chiria pentru clădire, cheltuieli privind consumul de apă etc.) și alte costuri indirecte (activitate de cercetare, costuri de dezvoltare ale ministerului sau agenției, costuri pentru campanii de informare, costuri de publicitate etc.).

Clasificarea în costuri *fixe* și *variabile* se aplică în cazurile în care cei care formulează PPPR doresc să analizeze *dinamica* tuturor componentelor prețului acestora. În condițiile unor resurse bugetare limitate, este bine să se cunoască partea costului care poate fi modificată sau îmbunătățită (costuri variabile) și partea costului care rămâne constantă chiar și atunci când instituția nu furnizează nici un serviciu sau când asigură un minim de servicii. Toate costurile directe și indirecte pot fi formate din costuri fixe și variabile, prin urmare, putem considera că această clasificare permite o analiză mai detaliată a cauzelor care determină toate costurile.

Impactul general al PP / reglementării nu poate fi evidențiat doar calculând *impactul asupra bugetului de stat*. Impactul este mult mai amplu, depășind sfera bugetului de stat. Acesta influențează societatea, în general, și mediul de afaceri, în special, prin urmare, trebuie luate în calcul și aspectele economice ale analizei politicii publice. *Costurile economice* sunt toate costurile suportate de societate și mediul de afaceri ca rezultat al unei activități derulate în cadrul unei anumite PP / reglementări. Din această perspectivă, costurile economice constau în costuri

financiare (buget de stat) și alte costuri impuse asupra membrilor societății și mediului de afaceri, cum sunt costuri administrative și obligații de informare. *Costurile administrative* de respectare a reglementărilor sunt costuri pentru activități pe care companiile trebuie să le deruleze pentru a se conforma obligațiilor impuse de legislație (de ex., case de marcat, instalații de epurare etc.). Trebuie de luat în considerație, că costurile administrative totale de respectare a reglementărilor, deseori, au impacturi diferite asupra întreprinderilor mici, mijlocii și mari.

Costurile administrative impuse de către stat pot fi calculate în baza *modelului costului standard* (Standard Cost Model), aplicat pe larg în alte țări. Detaliile de calcul al costurilor administrative pot fi prezentate schematic în figura de mai jos. Calculele au loc în felul următor:

$$CA = P \times Q \quad (2.2.)$$

unde: CA – costuri administrative,

P - prețul/costul acțiunilor administrative impuse,

Q - numărul procedurilor administrative pe an.

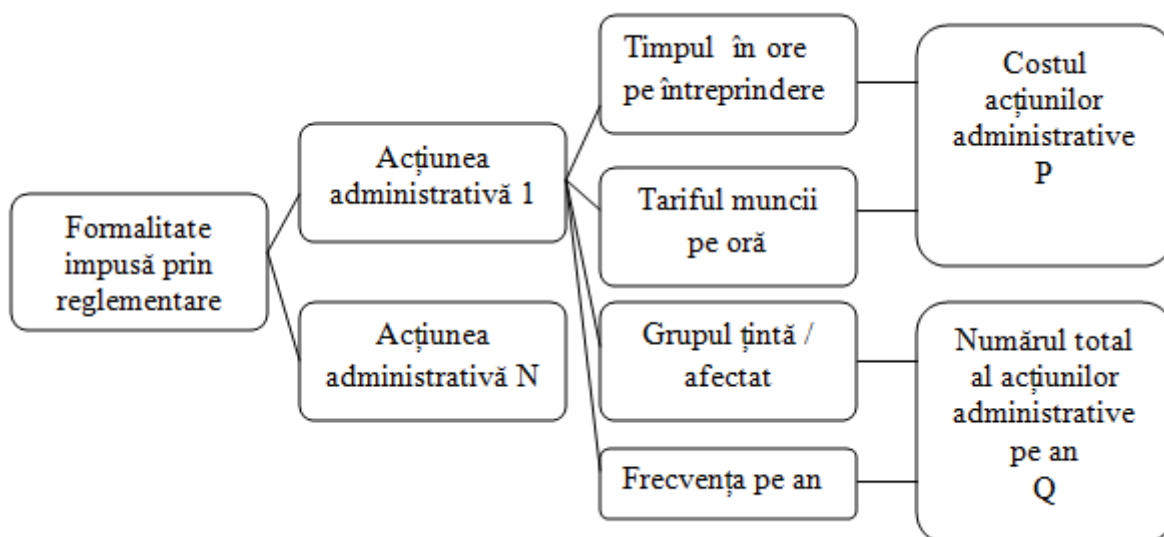


Figura 2.2. Modalitate de calcul a costurilor administrative după SCM

Sursa: [143, p. 9]

Obligațiile de informare sunt obligații care decurg din legislație privind furnizarea de informații și date către sectorul public.

Costurile economice ale alternativei sunt strâns legate de conceptul *costului de oportunitate*, un concept foarte des folosit în economie. Deoarece în cadrul soluționării unei probleme publice există un număr mare de variante de soluționare, factorul decizional se întâlnește cu problema alegerii. Alegerea întotdeauna presupune sacrificarea eventualelor avantaje ale variantei ce nu a fost aleasă. Economiiștii numesc pierderile legate de alegere *costuri de oportunitate* (alternative sau costurile șanselor sacrificate) [122, p. 71]. În cazul PP, costul de

oportunitate poate fi exprimat atât în termeni monetari, cât și cu forma altor beneficii care pot fi obținute din soluția alternativă.

**Analiza beneficiilor.** În general, beneficiile PPPR pot fi împărțite în două grupuri: beneficii directe și indirecte. Beneficiile directe sunt cele care provin direct din PPPR, în timp ce beneficiile indirecte sunt cele care nu au o legătură directă cu PPPR, dar sunt produse secundare ale acestora. Beneficiile directe și indirecte sunt apoi clasificate în beneficii tangibile și intangibile (uneori beneficiile tangibile sunt denumite comerciale, iar cele intangibile – beneficii necomerciale). Beneficiile care pot fi evaluate în termeni monetari se numesc *tangibile*, în timp ce beneficiile care nu pot fi evaluate astfel se numesc *intangibile*.

Măsurarea beneficiilor depinde de caracterul beneficiului, dacă acesta este tangibil sau intangibil. Principala problemă în cazul evaluării constă în faptul că dacă beneficiile tangibile pot fi evaluate luându-se în calcul prețul lor pe piață, beneficiile intangibile nu pot fi identificate pe baza prețului pieței.

*Beneficiile tangibile*, în cazul unei politici publice, pot fi exprimate în termeni monetari.

*Beneficiile intangibile* ale unei politici publice pot fi cu greu exprimate în termeni monetari, dar pot fi deseori cuantificate folosind alte unități de măsură care să reflecte factori privind timpul, sănătatea, confortul, mediul sau cultura. Asemenea beneficii aduse societății, ca urmare a reglementării, nu întotdeauna se supun cuantificării datorită lipsei unei valori de piață. De exemplu, calitatea vieții oamenilor (exprimată prin schimbări în starea sănătății), creșterea atractivității unei zone datorită îmbunătățirii condițiilor de mediu sau beneficii sub formă de timp economisit pentru transfer/transport și reducerea riscului și numărului de accidente (în cazul reglementărilor în transporturi) [117, p. 24].

*Beneficiile instituționale* apar atunci când performanța funcțiilor de stat este asigurată sau îmbunătățită. Introducerea unei reglementări, care presupune creșterea capacității profesionale a angajaților ministerelor și agențiilor guvernamentale, contribuie la obținerea mai multor beneficii instituționale caracterizate printr-o mai bună funcționare a sistemului administrației publice, o mai bună calitate a serviciilor furnizate (de exemplu, servicii prestate agenților economici).

Principalele etape în calcularea valorii monetare a beneficiilor sunt următoarele:

- identificarea destinatarilor beneficiilor,
- evaluarea numărului de beneficii pentru fiecare grup țintă, pentru fiecare alternativă,
- determinarea valorii beneficiilor pe termen scurt, mediu și lung,
- actualizarea beneficiilor cu ajutorul ratei de actualizare adoptate la nivel național și aplicabile unei anumite politici publice.

**Analiza financiară** în cadrul ACB reprezintă previziunile fluxului de numerar în cadrul PPPR și servește la calcularea *valorii prezente nete*. Conceptul de *valoare prezentă netă* (VPN)

este utilizat în teoria economică pentru evaluarea proiectelor de investiții, compararea acestora și acceptarea sau respingerea lor. Pentru o intervenție a căror costuri și beneficii se obțin de-a lungul unei perioade de timp este nevoie de a însuma beneficiile și costurile obținute în fiecare an, deci, procesul este similar celui de analiză a unui proiect investițional [140, p. 38]. Calculul VPN se face după următoarea formulă:

$$VPN = \sum_{t=0}^n \frac{Bt - Ct}{(1+i)^t}, \quad (2.3.)$$

unde:

Bt – beneficiile (veniturile) în anul t,

Ct – costurile (cheltuielile) în anul t,

i – rata de actualizare (scontare),

n – numărul de ani (perioada).

*Rata de actualizare* reprezintă coeficientul de depreciere în timp a unei valori (în cazul de față a valorii banilor). Bani încasați mai târziu în timp au o valoare mai mică decât banii încasați imediat. Acest fenomen se explică prin faptul că banii încasați în viitor reprezintă un cost de oportunitate în termeni de venit care s-ar fi putut câștiga prin alocarea fondurilor într-un cont de economii ce aduce anual dobândă sau într-o activitate de producere care aduce venit. O mărime mai mare a ratei de actualizare va duce la o valoare actuală mai mică a costurilor și beneficiilor viitoare și invers. Rata de actualizare nu este una constantă și pentru fiecare țară, în perioade diferite, această rată se schimbă. Spre exemplu, pentru perioada de programare 2007-2013, Comisia Europeană a recomandat rata de 5% pentru evaluarea proiectelor finanțate din instrumentele structurale [40, p. 11]. Pentru Moldova este recomandată utilizarea, în calitate de rată de actualizare, a ratei de bază a dobânzii stabilită de Banca Națională a Moldovei [36, p. 41].

Analiza financiară trebuie aplicată pentru întregul flux de numerar care include atât costurile și beneficiile pentru bugetul de stat, cât și costurile și beneficiile economice.

*Analiza economică* de impact este un instrument utilizat pentru evaluarea impactului asupra mediului socio-economic al unei intervenții. Acest tip de analiză se concentrează asupra indicatorilor macro-economiци și prognozează influența proiectului asupra acestor indicatori. Rezultatele analizei de impact economic stabilesc, de multe ori, dacă sprijinul public ar trebui să fie furnizat pe baza beneficiilor economice pentru o anumită categorie de beneficiari (o ramură a economiei, un anumit tip de întreprinderi ș.a.) sau pentru societate în întregime.

ACB folosește un spectru foarte larg de metode, tehnici și instrumente pentru a identifica și a măsura impactul economic al unei PPPR. De obicei, acestea variază în funcție de tipul impactului pe care dorim să-l măsurăm, și anume: costurile și beneficiile tangibile sunt

măsurabile în mod *direct* sub forma prețurilor de piață pentru bunuri și servicii, iar costurile și beneficiile intangibile sunt măsurabile *indirect*, sub forma estimărilor acestor prețuri de piață.

Printre cele mai des utilizate metode și tehnici economice în cadrul ACB pot fi regăsite:

- măsurarea disponibilității de a plăti;
- estimarea prețurilor-umbră (valoarea unei vieți, valoarea timpului, valoarea beneficiilor recreaționale, costul poluării aerului, costul zgomotului etc.);
- observarea comportamentului individual (metode bazate pe dezvăluirea preferințelor);
- diverse metode statistice.

Conceptul de incertitudine, care este asociat activității previzionale în cadrul ACB, impune necesitatea măsurării nivelului riscului anticipat și analiza sensibilității (de senzitivitate). Autorul consideră că ACB nu trebuie, în mod obligatoriu, să conțină un cadru complet de management al riscului, dar să se focalizeze pe următoarele momente:

- identificarea, într-un mod structurat, a riscurilor conexe intervenției;
- compararea riscului cu costurile de neintervenție (atunci când se adoptă decizia);
- influența riscurilor potențiale asupra alternativei recomandate.

Totodată, utilitatea practică a ACB depinde de exactitatea sa. La rândul său, exactitatea ACB depinde de corectitudinea parcurgerii de către analist a unui set de etape (specificarea opțiunilor alternative, identificarea costurilor și beneficiilor, identificarea impacturilor și selectarea indicatorilor, previziunea cantitativă a efectelor și calcularea valorii monetare a lor, actualizarea valorii monetare, efectuarea analizei de sensibilitate, formularea de recomandări pe baza valorii actualizate nete și a analizei sensibilității). Erorile se pot produce în cursul oricăreia dintre ele. Cele mai importante sunt cele ce vizează specificarea categoriilor de impact, prognozarea și evaluarea acestuia, iar pentru studiile ex-post – de măsurare a erorii [9, p. 588].

Pentru realizarea ACB trebuie de ținut cont de următoarele principii:

1. **Principiul aditivității.** Costurile și beneficiile care sunt incluse în calcul nu reprezintă costurile și beneficiile totale, dar, mai degrabă, costurile și beneficiile *adiționale*, în valoarea în care ele depășesc costurile și beneficiile din *scenariul status-quo*.

2. **Alegerea perioadelor de timp potrivite.** Multe intervenții au nevoie de timp pentru ca să fructifice rezultate. Dacă pentru intervențiile la nivel de infrastructură perioada de timp analizată poate fi corelată cu perioadă de existență prevăzută a activului, atunci pentru alte tipuri de intervenții perioada trebuie racordată la specificul acesteia. Se recomandă ca ACB să conțină calcule, în mediu, pentru 7 ani.

3. **Principiul monetizării.** Fiecare cost și beneficiu identificat trebuie să fie reprezentat în termeni comparabili – în bani. De obicei, relativ, este simplu de apreciat costurile și poate fi mai

complicat de a oferi o valoare monetară beneficiilor. Dacă este imposibil de a monetiza beneficiile, în loc de analiza cost-beneficiu poate fi folosită analiza cost-eficacitate.

4. **Principiul cuprinderii costurilor adiționale.** În cadrul economiei naționale (publicul, întreprinderile sau guvernul) nu contează cine suportă costurile și/sau câștigă beneficiile. Politicile publice sunt pentru beneficiul tuturor. Orice cost adițional sau beneficiu rezultat al politicii publice trebuie să fie inclus în analiză [38, p. 34].

Deoarece este elaborată în baza principiilor eficienței economice, ACB nu poate măsura, totuși, aspectele multi-dimensionale ale popularității generale ale intervenției care poate include factori, precum: durabilitatea, participarea publică în procesul decizional, etica și alte valori sociale. Astfel, analiza cost-beneficiu nu poate fi folosită întotdeauna ca singurul instrument de luare a deciziilor prin implementarea doar a celor mai rentabile alternative. Analiza documentelor AIR autohtone demonstrează că evaluarea impacturilor, precum și cuantificarea lor rămâne a fi cel mai dificil exercițiu în elaborarea documentului AIR (tabelul 2.2).

Tabelul 2.2. Analiza impactului alternativelor de soluționare a problemei de politică în documentele AIR din Republica Moldova, 2008-2013

<b>Avantaje și dezavantaje</b>	<b>Costuri</b>	<b>Beneficii</b>	<b>Riscuri</b>
Avantaje identificate doar la opțiunea de reglementare <i>în 17 din 40 documente</i>	Costuri pentru agenți economici/economie identificate <i>în 18 din 40 documente</i>	Beneficii identificate, structurate, dar necuantificate <i>în 28 din 40 documente</i>	Nu sunt identificate <i>în 15 din 40 documente</i>
Avantaje și dezavantaje sunt identificate la toate opțiunile <i>în 14 din 40 documente, inclusiv în situația marcată cu *</i>	Costuri administrative/bugetare identificate <i>în 15 din 40 documente</i>	Beneficii nestructurate și necuantificate <i>în 8 din 40 documente</i>	Neîndeplinirea Planului RM-UE <i>în 15 din 40 documente</i>
Avantaje identificate doar la opțiunea de reglementare, iar dezavantaje doar la status-quo <i>în 12 din 40 documente</i>	Este cuantificată / parțial cuantificată cel puțin o categorie de costuri <i>în 13 din 40 documente</i>	Beneficii parțial cuantificate <i>în 3 din 40 documente</i>	Barieră psihologică din partea agenților economici <i>în 9 din 40 documente</i>
*Avantajul opțiunii status-quo îl constituie doar lipsa cheltuielilor administrative <i>în 10 din 40 documente</i>	Se presupune lipsa costurilor administrative și economice <i>în 9 din 40 documente</i>	Beneficii cuantificate <i>1 din 40 documente</i>	Concurența neloială <i>în 3 din 40 documente</i>
Deloc nu se analizează avantajele la unele opțiuni propuse spre analiză (în afară de status-quo) <i>în 4 din 40 de documente</i>	Nu sunt identificate nici un fel de costuri <i>în 2 din 40 documente</i>	-	Riscul pentru sănătatea populației <i>în 3 din 40 documente</i>

Sursa: elaborată de autor în baza analizei eșantionului din 40 de documente AIR

Astfel, în Republica Moldova, autorii documentelor AIR întâmpină dificultăți începând cu identificarea avantajelor și dezavantajelor opțiunilor examinate, precum și la identificarea costurilor și beneficiilor, estimarea riscurilor, nemaivorbind de cuantificarea și monetizarea efectelor produse de alternativele analizate.

Analiza cost-beneficiu (ACB) în documentele AIR autohtone s-a dovedit a fi cea mai dificilă etapă. Analiza eșantionului documentelor AIR, efectuată de către autor, a arătat că doar în 18 din 40 de documente au fost identificate costuri pentru agenții economici, în 15 din 40 sunt identificate costuri pentru bugetul de stat și doar în 13 din 40 este cuantificată sau parțial cuantificată cel puțin o categorie de costuri. În ceea ce privesc beneficiile, cuantificarea se regăsește doar în 4 documente (totală sau parțială), în 28 din 40 beneficiile sunt doar identificate, dar nu și cuantificate, iar în 8 documente din 40 beneficiile nu sunt nici cuantificate nici structurate (identificate pe categorii).

Capacitatea sporită a identificării beneficiilor / avantajelor intervenției statului versus incapacitatea cuantificării acestora (în circa 90% din documente beneficiile nu sunt cuantificate sub nici o formă fie naturală, fie monetară) este specifică documentelor AIR. La capitolul costuri, situația este diferită, și anume, autorii AIR mai rar identifică existența a câtorva costuri aferente intervenției statale, iar cuantificarea acestora este și mai rară. În ceea ce privește categoria costurilor, cel mai des, sunt identificate costurile economice și pentru bugetul de stat.

Autorii documentelor AIR întâmpină dificultăți atunci când este vorba despre calcularea impactului social, de mediu, precum și a impactului asupra Întreprinderilor Mici și Mijlocii (ÎMM). Adică, chiar și atunci când este identificat un anumit impact economic, nu se face diferențierea, cum acesta va afecta întreprinderile mari și ÎMM.

Din cauza acestor neajunsuri compararea opțiunilor este dificilă, iar lipsa cuantificării nu permite identificarea opțiunii cu cel mai mare beneficiu net. În situația când în tabelul de comparare a opțiunilor atestăm doar descrieri narrative a unor eventuale costuri și beneficii necuantificate, este destul de greu de făcut comparația.

**Strategia de consultanță.** Consultarea este un mijloc cunoscut de creare a consensului, de exploatare a ideilor, de facilitare a acceptării noilor propuneri (adică de atenuare a rezistenței la schimbare și asigurarea conformării), de găsire a noilor soluții de politică eficientă din punctul de vedere al raportului între costuri și beneficii pentru grupurile cointeresate și pentru societate în ansamblu. Totodată, consultarea este și un instrument de creștere a transparenței în procesul decizional la nivel public. O guvernare eficientă se bazează, în mare măsură, pe mecanismele consultărilor adecvate problemelor de politică publică.

Consultarea este necesară din momentul inițierii elaborării unei politici publice și trece ca un fir roșu prin toate etapele acestui proces. În timpul consultărilor se examinează o gamă vastă



de opțiuni, sugerate de părțile implicate, care trebuie să fie informate detaliat despre inițiativa de politică publică. De asemenea, este necesar de creat un sistem eficient de comunicare între toate părțile implicate în procesul consultării și de asigurat feed-back-ul.

În organizarea consultărilor este important de identificat toți factorii afectați de reglementarea planificată și de clasificat acești factori în:

- factori interesați-cheie (persoanele care pot influența semnificativ succesul măsurii);
- factorii interesați primari (persoanele care sunt finalmente afectate de reglementare atât pozitiv, cât și negativ);
- factorii interesați secundari (toate celelalte persoane sau instituții cu un interes sau rol intermediar în activitatea respectivă) [99, p. 93].

Analiza factorilor interesați permite să determinăm cine și cum trebuie consultat. Cei care trebuie să fie consultați trebuie să fie înștiințați despre acest proces din timp pentru a se pregăti de organizarea propriu-zisă a consultării.

Pregătirea părților implicate în consultare presupune:

1. documentarea (culegerea și analiza informațiilor, prelucrarea datelor statistice, elaborarea documentelor de consultare întru susținerea procesului);
2. comunicarea obiectivelor consultării;
3. accesul liber la informație (publicarea proiectelor reglementărilor pe paginile web a ministerelor, agențiilor, a altor organe de resort);
4. asigurarea feed-back-ului (crearea posibilității de a lăsa comentarii pe marginea proiectelor reglementărilor);
5. alocarea timpului suficient pentru consultări;
6. înregistrarea rezultatelor consultării.

Consultările pot include: întruniri deschise, utilizarea grupurilor reprezentative, grupurilor tematice, efectuarea consultărilor în scris, efectuarea sondajelor bazate pe chestionare și alte metode. Metoda de consultare aleasă depinde foarte mult de problema politicii abordate, adică nu există o metodă universală, „corectă” de consultare care va funcționa în orice circumstanțe [97, p. 98].

Analizând procesul consultărilor din punct de vedere economic, nu putem omite două variabile esențiale: timpul și banii. În acest context, trebuie de conștientizat că procesul consultărilor implică și el costuri, care depind de metoda de consultare aleasă. În ceea ce privește timpul oferit consultărilor, de obicei, se utilizează sintagma „timp suficient”, care, în condiții diferite, presupune termene diferite.

Experții în domeniu consideră că pentru o consultare constructivă este nevoie de circa 3-4 luni. În același timp, trebuie de menționat, că practica actuală autohtonă arată că deciziile

importante în sectorul public, de regulă, se iau în perioade de timp mult mai restrânse. Acest fapt sugerează și despre calitatea consultărilor efectuate în procesul luării unor asemenea decizii. Totodată, ținem să menționăm, că există situații când factorii de decizie nu dispun de „timp suficient” pentru luarea deciziilor majore (ca exemplu, elocvent poate servi greva de protest a deținătorilor de patente din Republica Moldova din anul 2008).

În cele din urmă, succesul consultării publicului se datorează constituirii unei rețele de grupuri de interese, organizate, dinamice și motivate, de existență a unei societăți informate și participative în procesul de elaborare a politicilor publice.

Pentru a facilita participarea părților interesate în procesul de elaborare, implementare, monitorizare, evaluare și actualizare a documentelor de politici, Guvernul a desfășurat activități de dezvoltare a parteneriatului strategic între autoritățile publice și societatea civilă. În acest context, Consiliul Național de Participare a formulat propuneri pe marginea inițiativelor și a documentelor strategice naționale și le-a prezentat Consiliului Interministerial pentru Planificare Strategică. În scopul instituirii în cadrul Guvernului a unui sistem eficient de comunicare, sporirii accesului la informația publică și interacțiunii Guvernului cu societatea civilă, precum și în vederea asigurării transparenței în activitatea AAPC, Guvernul a aprobat Hotărârea cu privire la unitatea de informare și comunicare cu mass-media a AAPC. Instituirea unor astfel de servicii contribuie la o divizare mai clară a funcțiilor exercitate de diferiți funcționari din cadrul AAPC. Până la instituirea unităților de informare și comunicare cu mass-media, funcțiile acestea erau atribuite secretariatelor, serviciilor responsabile de resursele umane etc.

În documentele AIR autohtone, la capitolul „Strategia de consultanță”, se menționează procedurile de avizare a proiectelor de acte regulatorii de către autoritățile publice implicate, consultări cu părțile interesate din partea statului, din partea comunității de afaceri și a societății civile, consultarea cu experții străini, organizarea meselor rotunde, instituirea grupelor de lucru, precum și consultare pasivă (plasarea proiectului actului regulatoriu pe pagina web a instituției).

Cu toate acestea, AAPC urmează să acorde o atenție deosebită îmbunătățirii comunicării interministeriale. Mai mult de 40% din funcționarii publici întâmpină dificultăți privind accesul la informația căutată sau solicitată de la o altă autoritate a administrației publice (figura 2.3).

Adoptarea unui Regulament cu privire la procedurile de asigurare a accesului la informație va contribui la asigurarea aplicării uniforme a prevederilor Legii nr. 982-XIV din 11.05.2000 privind accesul la informație prin stabilirea procedurilor de furnizare a informațiilor oficiale, pentru garantarea exercitării dreptului de acces la informație și facilitarea accesului cetățenilor la informațiile și documentele oficiale.

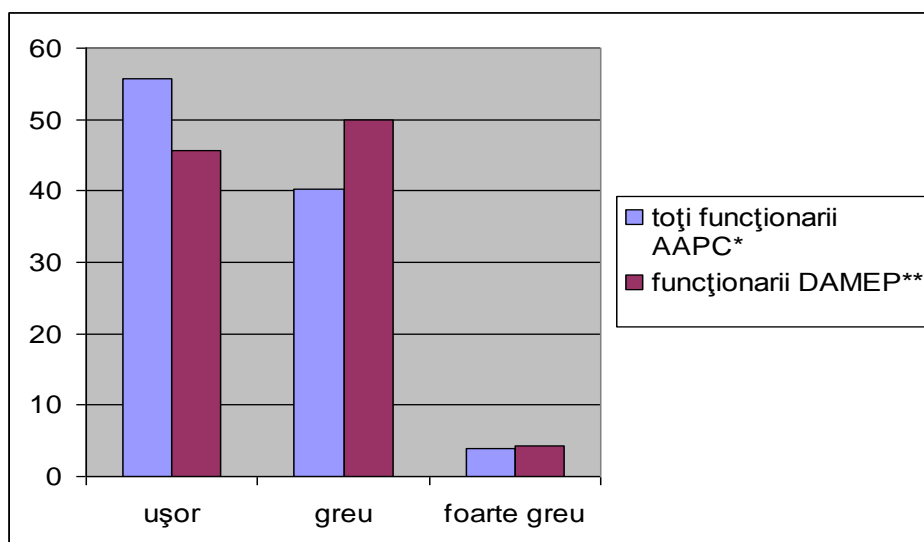


Figura 2.3. Accesul la informație solicitată de la o altă autoritate a APC, %

Sursa: [14, p.27]

**Conformarea.** În ultimele decenii, a sporit atenția acordată respectării legislației. Lipsa de conformare – incompatibilitatea între regulile specificate și comportament – a devenit o problemă acută la toate nivelele de guvernare.

Actualmente, există trei teorii de bază care abordează problematica conformării la reglementările existente: *teoria raționalistă*, *teoria managerială (administrativă)* și *teoria constructivistă*.

*Raționalismul* presupune că agenții economici iau decizii raționale, adică hotărăsc dacă să se supună sau nu reglementărilor pe baza estimărilor cheltuieli/profit. Refuzul conformării poate fi preferat din simplul motiv al costurilor de conformare, care echilibrează câștigurile. În schimb, lipsa de conformare văzută ca preferință poate apărea și din rezistență la schimbare.

În asemenea situații, adepții raționalismului propun o soluție simplă: conformarea necesită constrângere. Conformitatea cu legislația va exista doar odată cu prezența unui mecanism de constrângere, când există o conducere coercitivă furnizată de regim.

Dacă nu există un sistem efectiv care să detecteze și să reacționeze la încălcări sau infracțiuni, actorii acestui sistem nu se vor conforma. Monitorizarea crește gradul de transparență și demască potențialii infractori. Cu cât o organizație împluternicită deține mai mult capacitatea reală de a monitoriza punerea în aplicare a legilor și cu cât această organizație are la dispoziție mai multe mijloace financiare și juridice, cu atât este mai probabil să se producă conformarea. Sancțiunile «cresc costurile neglijenței și fac lipsa conformării să pară o opțiune mai puțin tentantă» [164, p. 612]. Pentru ca sancțiunile să fie eficiente, trebuie să fie atât credibile, cât și puternice. Cei care se opun trebuie să fie convinși că posibilitatea ca o încălcare să fie depistată și sancționată este mai mare decât costurile conformării.

Prin prisma *perspectivei administrative (manageriale)*, lipsa conformării nu este neapărat, poate chiar nici în mod obișnuit, rezultatul unei încălcări *deliberate* a standardelor legale. Lipsa conformării poate proveni dintr-o neconcordanță; participanții pot acționa într-un anumit scop și se așteaptă să ajungă să se conformeze, cu toate acestea nu ating toate cerințele.

Capacitățile limitate de conformare pot fi observate sub forma unei lipse a resurselor necesare, de exemplu, incapacitate financiară, administrativă, științifică sau tehnologică, sărăcia în general, lipsa de eficacitate guvernamentală sau corupția. Exemple de neconformare datorită incapacității sunt nenumărate. Statele din Europa Centrală și de Est (inclusiv și Moldova) sunt considerate a fi mai vulnerabile în fața acestui fenomen.

Pentru a reduce problemele, lipsa dorinței de conformare ar trebui mai degrabă administrată, decât sancționată. Experții în administrație nu cred în exclusivitate în constrângere. Administrativul este evident mai mult în propunerea de soluții la capitolul conformării. Soluțiile urmează să conțină o abordare cooperativă și care să ajute la soluționarea problemelor și să fie bazată pe formarea capacității și interpretarea regulilor (de ex., finanțarea sau împărțirea celor mai bune tehnici) [129, p. 61].

În timp ce perspectiva raționalistă și cea managerială sunt adesea prezentate ca cele două capete ale spectrului atunci când este vorba de teoretizarea conformării, în ultimii ani, apare o abordare alternativă mai puțin preocupată de analiza mecanismelor planificate și a celor involuntare, dar care se bazează mai mult pe o analiză normativă a acceptării – teoria constructivistă.

Din moment ce constructiviștii văd principiile, identitățile, normele etc. ca fiind construite social, procesele de învățare sociale pot duce la o restabilire a preferințelor. Mecanismul principal, prin care această socializare are loc, este puterea de convingere, adică pe convingerea ca o activitate sau un proces în care un transmițător încearcă să producă o schimbare în convingerile, atitudinea sau comportamentul unei alte persoane [136, p. 562]. Se crede că participanții sunt cel mai ușor de convinși. Participanții de tipul ONG-uri, comunitățile epistemice, bisericile, universitățile sau centrele de cercetare, mass-media, sindicatele, în special, joacă un rol important, de catalizator în crearea convingerii și, prin aceasta, în stimularea învățării sociale.

Autorul consideră că, din cele trei perspective, constructivismul este cea mai optimistă teorie în ceea ce privește perspectivele conformării, dar, spre regret, constructivismul nu oferă soluții pe termen scurt pentru problemele de conformare.

În documentele AIR, analizate de autor, aspectul conformării este aproape neglijat în marea majoritate a documentelor (34 din 40). Doar într-un document găsim enumerarea

sanctiunilor aplicate în cazul neconformării, în 2 găsim trimiteri la Codul cu privire la contravențiile administrative, în 3 – conformarea este privită ca un risc sau dezavantaj.

**Monitorizarea și evaluarea (M&E).** Referitor la necesitatea evaluării performanțelor și greutatea măsurării rezultatelor, Peter Drucker afirma: „Știm că trebuie să măsurăm rezultatele. De asemenea, știm că, exceptând afacerile, nu știm să măsurăm rezultatele în cele mai multe organizații“ [28, p. 147].

Evaluarea științifică se bazează pe procedee de cuantificare a rezultatelor, așteptate și/sau realizate, respectiv, a raportului între eforturile întreprinse și efectele obținute. Dacă evaluarea este în mod subiectiv, denaturată, procesul de evaluare devine o simplă formalitate a cărei consecințe negative se răsfrâng asupra tuturor actorilor implicați în proces. Responsabilitatea autorităților publice implicate în procesul M&E trebuie extinsă dincolo de stadiul, în care este urmat un set de reguli prin înțelegerea importanței acestor procese.

Criteriile de performanță a oricărui proces reprezintă caracteristicile de calitate. Orice proces generează date care, prelucrate ulterior, constituie informații utilizate pentru îmbunătățirea acestuia. Acest lucru se poate realiza numai dacă structura rezultatelor și posibilitățile de definire a acestora sunt clar stabilite. La baza măsurării performanțelor se află planificarea obiectivelor PP / reglementării, rezultatele impactului macro, rezultatele acțiunilor politicii și indicatorii de performanță.

M&E, în procesul AIR, permit să determinăm dacă o reglementare nouă își atinge obiectivele inițiale în modul cel mai eficient. Deci, documentul AIR la capitolul „Monitorizare și evaluare” trebuie să conțină procedee de colectare a datelor care reflectă implementarea reglementării, responsabilii de implementare, responsabilii de colectare a datelor și periodicitatea raportării. Totodată, autorii AIR trebuie să formuleze o serie de indicatori de performanță pentru monitorizarea și evaluarea reglementării analizate.

Tabelul 2.3. Monitorizarea și evaluarea reglementărilor noi, reflectată în documentele AIR din Republica Moldova, 2008-2013

<b>Implementarea</b>	<b>Monitorizarea</b>	<b>Evaluarea</b>
Autoritatea implementatoare nu se nominalizează expres în AIR <i>în 23 din 40 de documente</i>	Nu este descrisă <i>în 27 din 40 de documente</i>	Nu este descrisă <i>în 31 din 40 de documente</i>
Autoritatea implementatoare se nominalizează expres în AIR <i>în 17 din 40 de documente</i>	Autoritatea responsabilă pentru monitorizare este indicată <i>în 13 din 40 de documente</i>	Autoritatea responsabilă pentru evaluare este indicată <i>în 9 din 40 de documente</i>
Se descriu pașii de implementare / rolul autorităților în implementare <i>în 2 din 40 de documente</i>	Sunt formulați o serie de indicatori de monitorizare <i>în 10 din 40 de documente</i>	Sunt formulați o serie de indicatori de performanță <i>în 7 din 40 de documente</i>

Sursa: elaborată de autor în baza analizei eșantionului din 40 de documente AIR

În eșantionul documentelor AIR, analizat de către autor, procedurile de monitorizare și evaluare sunt descrise slab sau chiar lipsesc (tabelul 2.3).

Pe lângă scoaterea în evidență a problemelor documentelor AIR autohtone, autorul aduce și experiența internațională, reflectată într-un studiu realizat în 20 de state, care a identificat cele mai frecvente probleme cu care se confruntă analiștii. Acestea pot fi:

1. **Probleme tehnice.** Există dubii asupra utilității unor metode analitice complicate și costisitoare; costurile de culegere a datelor sunt mari și, adesea, datele culese nu reflectă realitatea; există prea puține alternative.

2. **Aspecte politice.** Rezistență la EIR în situația în care un anumit grup din societate consideră că aceasta contravine intereselor sale; grupurile de interese care obțin avantaje prin intermediul altor metode, de exemplu, prin presiuni exercitate direct asupra factorilor politici, consideră că EIR reprezintă o amenințare, întrucât ar putea modifica deciziile adoptate; este posibil ca rezultatele obținute să nu corespundă cu planurile inițiale ale strategiilor.

3. **Aspecte instituționale și legate de resurse.** În majoritatea cazurilor, obligativitatea evaluării impactului PP de către organele administrației publice nu este stabilită prin reglementări, iar sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării cerințelor de evaluare nu sunt suficient de dure; multe instituții nu se pot conforma cerințelor de evaluare, din cauza calificării deficitare și resurselor financiare insuficiente.

4. **Aspecte procedurale.** Controlul calitativ este de multe ori superficial; EIR intervine prea târziu, când decizia a fost deja luată; factorii de decizie sunt adesea obligați să adopte decizii în lipsa unui studiu de impact, întrucât EIR încetinește procesul decizional [12, p.24].

Într-un raport al OCDE (2009), intitulat „Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers”, se evidențiază obstacole de **natură strategică** și obstacole de **natură tehnică**. Exemple clasice de *obstacole de tip strategic* includ: lipsa sprijinului politic, rezistența la schimbare, lipsa de coordonare la nivelul guvernului. *Obstacole tehnice* se referă la limitările de natură instrumentală privind capacitățile administrative și instituționale, precum și lipsa resurselor umane și a informațiilor relevante, necesare implementării evaluării de impact [131, p. 33].

În afară de cele menționate mai sus, putem constata că identificarea rezultatului real al unei PPPR este de cele mai multe ori un proces dificil, ale cărui dificultăți provin dintr-o multitudine de direcții:

- elementele calitative ce descriu rezultatul produs sunt greu de identificat;
- cuantificarea tuturor elementelor este imposibilă;
- interferența unor alți factori din mediul în care se desfășoară PPPR este greu de separat, influențând rezultatul real;

- rezultatul real al PPPR tinde să se disperseze în timp;
- efectele PPPR pot fi dispersate în diferite medii sociale și pot produce alte efecte colaterale ale rezultatelor [127, p. 198].

Autorul consideră că experiența internațională privind dificultățile în procesul EIR, alături de identificarea problemelor în elaborarea documentelor AIR în Republica Moldova, în perioada 2008-2013, reliefează o serie de neajunsuri, înlăturarea cărora sugerează următoarele:

1. este inevitabilă introducerea unor noi criterii de calitate pentru creșterea eficienței documentelor AIR și

2. este necesară consolidarea capacității funcționarilor publici în materia elaborării AIR.

Sinergia acestor 2 condiții va crea premise pentru îmbunătățirea substanțială a calității documentelor AIR ce țin de reglementările în domeniul afacerilor, precum și va face mai previzibil impactul reglementărilor respective asupra mediului de afaceri.

### **2.3. Sistemul de indicatori propus pentru evaluarea impactului de reglementare a activității antreprenoriale**

Întrucât obiectivul final al oricărei intervenții publice este îmbunătățirea nivelului de trai, prezintă interes *măsurarea realizărilor*, precum și *evaluarea efectelor* diverselor acțiuni și strategii. Un interes aparte îl prezintă evidențierea indicatorilor sintetici care reușesc să concentreze un maximum de informații cu privire la efectul final al PPPR.

Constituirea unui sistem de indicatori pentru evaluarea impactului reglementărilor asupra activității antreprenoriale, în opinia autorului, în primul rând, trebuie să aibă sens din punctul de vedere al posibilității măsurării schimbărilor ce au loc în urma reglementării / intervenției. În aceste condiții, un sistem existent de indicatori sau un sistem nou-creat nu este o finalitate. Adică el trebuie să fie suficient de flexibil, util, ajustabil cerințelor momentului și nu pretinde să fie atotcuprinzător, dar, mai degrabă, să reflecte cu precădere specificul schimbărilor cauzate de intervenția concretă.

Utilitatea sistemului de indicatori este strâns legată de scopul evaluării. În acest caz, autorul ține să menționeze că scopul evaluatorilor nu întotdeauna coincide cu scopurile beneficiarilor direcți și/sau indirecți ai intervențiilor. Deci, sistemul de indicatori trebuie să îmbine interesele ambelor părți, dar, totodată, și a altor părți interesate.

De fapt, există un șir întreg de criterii față de un sistem de indicatori. În cadrul cercetării în cauză, evidențiem următoarele din ele:

1. reflectă cerințele de bază ale matematicii și statisticii;
2. furnizează informații pertinente vis-à-vis de problemele curente și potențiale;
3. măsoară factorii ce pot fi influențați de PP / reglementări;
4. estimează mai întâi comportamentul observat, apoi percepțiile subiective;

5. este funcțional și valabil;
6. se bazează pe legăturile analitice;
7. este posibil de aplicat;
8. este adresat unui public larg [161].

În acest context, sistemul propus de indicatori, ca oricare alt sistem, va avea careva subsisteme cu elementele sale componente. Dar, trebuie să fim conștienți, că sistemul de indicatori de evaluare a impactului, la rândul său, reprezintă un subsistem din cadrul unui sistem mai general – sistemului de indicatori de evaluare a unui intervenții publice.

Datorită acestui fapt, nu putem omite unele momente de clarificare a sistemului general de analiză a intervențiilor publice (strategiilor, politicilor, reglementărilor) din punctul de vedere al indicatorilor vizați.

Din punctul de vedere al resurselor utilizate, intervențiile publice sunt evaluate cu ajutorul *indicatorilor de resurse* (de regulă, cantitativi, fie naturali, fie valorici) care informează asupra resurselor financiare, umane, materiale, organizaționale și informaționale utilizate de către inițiatorii intervenției în realizarea acesteia.

Din punctul de vedere al activităților realizate sunt relevanți *indicatorii activităților*, care reflectă activitățile de utilizare a resurselor în scopul obținerii rezultatelor intervenției.

Din punctul de vedere al realizărilor obținute în cadrul intervenției sunt relevanți *indicatorii de realizări* (output). Pentru definirea corectă a acestei categorii de indicatori se iau în considerare toate realizările, indiferent de natura lor, momentul obținerii și destinatarii finali.

Avantajele imediate ale intervenției publice asupra beneficiarilor direcți sunt reflectate de *indicatorii de rezultat* (outcome). Indicatorii de rezultat informează, în principal, despre schimbările care au intervenit pentru beneficiarii direcți, de exemplu, reducerea de timp pentru primirea unei licențe/autorizații, scăderea tarifelor la certificarea produselor, gradul de satisfacție a antreprenorilor în raport cu prestarea unor servicii publice. Pentru cuantificarea rezultatelor se pot utiliza măsurările directe sau chestionare adresate destinatarilor direcți pentru înregistrarea avantajelor obținute.

*Indicatorii de impact* cuantifică consecințele directe ale intervenției și interacțiunea sa directă și imediată cu beneficiarii. În cadrul acestora se regăsesc indicatorii de impact specific (ai căror destinatari sunt beneficiarii direcți ai intervenției) și indicatorii de impact general (consecințe care nu au legătură cu destinatarii direcți) [108, p.392-400].

Într-o altă abordare, *indicatorii de impact* reprezintă consecințele aplicării programului dincolo de interacțiunile directe și imediate observabile la nivelul beneficiarilor cărora măsura se adresează în mod direct. *Indicatorii de impact* vizează rezultatele obținute pe termen lung cu privire la schimbările structurale, la nivelul sectorului, raporturile firmelor cu piața, evoluția în



plan social etc. Indicatorii de impact pot fi: de producție și economico-financiari; cantitativi și calitativi; analitici și sintetici; fizici și valorici; parțiali și finali, comuni și specifici etc. Indicatorii comuni de impact pot fi completați cu indicatori suplimentari specifici pentru fiecare politică, astfel încât să se țină seama de toate obiectivele și sub-obiectivele, atât la nivelul politicii, cât și la nivelul priorităților naționale [32, p.76]. În sistemul indicatorilor de impact al reglementărilor asupra activității antreprenoriale anume acești indicatori reprezintă interes în cadrul cercetării în cauză.

Această clasificare a indicatorilor în indicatorii de resurse, activități, realizări, rezultat și impact are la bază *criteriul performanței organizaționale*, existând, totodată, și alte *criterii de evaluare* ale unei intervenții în formularea indicatorilor: *relevanță, eficacitate, eficiență, calitate, siguranță, sustenabilitate*.

Construirea unui sistem coerent și consistent de indicatori reprezintă condiția de bază pentru realizarea unei evaluări și pentru realizarea unui studiu de impact. Încadrarea indicatorilor de resurse, realizări, rezultat și impact în sistemul de evaluare a intervențiilor publice, bazat pe anumite principii, criterii și metode de evaluare este reflectată în tabelul 2.4.

Tabelul 2.4. Abordarea sistemică a evaluării

<b>Principiile evaluării</b> oportunitatea, proporționalitatea, exhaustivitatea, sistematizarea, precizia, realism, participativitate, transparență, imparțialitate					
<b>Scopul evaluării</b> evaluarea procesului, evaluarea rezultatelor, evaluarea eficacității, evaluarea performanțelor, evaluarea nevoilor, evaluarea impactului					
<b>Tehnici și instrumente de evaluare</b> SWOT, analiza cost-beneficiu, analiza cost-eficacitate, anchetarea, interviu, tehnica paneele de experți, consultările cu factorii implicați, tehnici econometrice, instrumente statistice, studii de caz, analiza calitativă și cantitativă a documentelor, analiza impactului, analiza multicriterială					
<b>Indicatorii de evaluare</b>					
<i>Indicatori generali (comuni)</i>					<i>Indicatori suplimentari (de context)</i>
<b>Indicatori de resurse</b> Măsoară resursele alocate	<b>Indicatori de activități</b> Reflectă activitățile realizate	<b>Indicatori de realizări</b> Reflectă realizările obținute	<b>Indicatori de rezultat</b> Reflectă realizarea obiectivelor	<b>Indicatori de impact</b> Reflectă efectele pe termen lung	Apar atunci când indicatorii comuni nu acoperă caracteristicile specifice ale intervenției publice

Sursa: elaborat de autor

O corelare dintre obiectivele unei intervenții publice și tipurile de indicatori, precum și legătura acestora cu eficacitatea și eficiența întregului proces, este prezentată în Tabelul 2.5.

Tabelul 2.5. Corelarea dintre obiectivele intervențiilor publice și tipuri de indicatori

Obiectivele	Indicatori	Eficacitate	Eficiență
1. Operaționale	Realizări	Realizări efective/prevăzute	Realizări în raport cu cheltuielile
2. Specifice	Rezultat	Rezultat efectiv/prevăzut	Rezultat în raport cu cheltuielile
3. Globale	Impact	Impact efectiv/prevăzut	Impact în raport cu cheltuielile

Sursa: adaptat după [30, p.77]

Conținutul tabelului reflectă foarte clar că la etapa analizei obiectivelor unei intervenții se omit indicatorii de resurse și activități – un lucru de principiu în evaluarea unei intervenții publice. Dacă anterior rapoartele de evaluare a unor intervenții publice se bazau cu precădere pe indicatorii de resurse și activități, atunci cerințele momentului pun accentul pe atingerea obiectivelor stabilite.

În acest context, autorul subliniază că pentru inițiatorii și implementatorii intervențiilor publice, indicatorii de resurse și de activități sunt doar niște indicatori de evaluare a eficienței și eficacității interne a sistemului de management public, iar un adevărat interes prezintă anume indicatorii de rezultate și de impact. Acești indicatori, în final, demonstrează schimbarea produsă în rândul beneficiarilor direcți și/sau indirecti ai intervenției. Adică, sub aspectul cercetării în cauză, nu au importanță primordială resursele utilizate și activitățile întreprinse, ci schimbarea care a avut loc în mediul de afaceri.

Pe lângă cele expuse mai sus, procesul selectării unui grup de indicatori pentru evaluarea impactului unei intervenții trebuie de efectuat o analiză calitativă, din punctul de vedere al naturii indicatorului, a tipului de evaluare a necesităților căreia răspunde indicatorul (evaluarea procesului, rezultatelor, nevoilor, impactului, eficacității etc.) și din punctul de vedere al disponibilității datelor (tabelul 2.6).

Tabelul 2.6. Mostră de document pentru înscrierea rezultatelor analizei calitative a indicatorilor

Denumirea indicatorului	Natura indicatorului (cantitativ/calitativ)	Tipul indicatorului (resurse, realizări, rezultat, impact)	Cărui tip de evaluare este necesar? (procesului, rezultatelor, nevoilor, impactului, eficacității)
<i>Numărul afacerilor care au beneficiat de granturi</i>	<i>cantitativ</i>	<i>indicator de rezultat</i>	<i>evaluarea rezultatelor</i>
<i>Creșterea percepției pozitive a agenților economici despre serviciile prestate de către autoritățile de reglementare</i>	<i>calitativ</i>	<i>indicator de impact</i>	<i>evaluarea impactului</i>

Sursa: adaptat de autor după [139]

În construirea unui sistem de indicatori de impact asupra mediului de afaceri nu putem omite indicatorii care caracterizează afacerea în sine, precum și o serie de factori care influențează, în mod direct sau indirect, afacerile. Factorii care influențează afacerile pot fi divizați în 2 categorii de bază: factorii *mediului de afaceri* și factorii *potențialului de afaceri*. Dintre factorii *potențialului de afaceri* deosebim potențialul organizațional și managerial al întreprinderilor [170, pp.6-12]. Factorii de influență asupra mediului de afaceri se mai numesc *determinanți*. Cadrul logic de influență a acestora asupra performanței afacerilor și impactul produs este prezentat în figura 2.4.

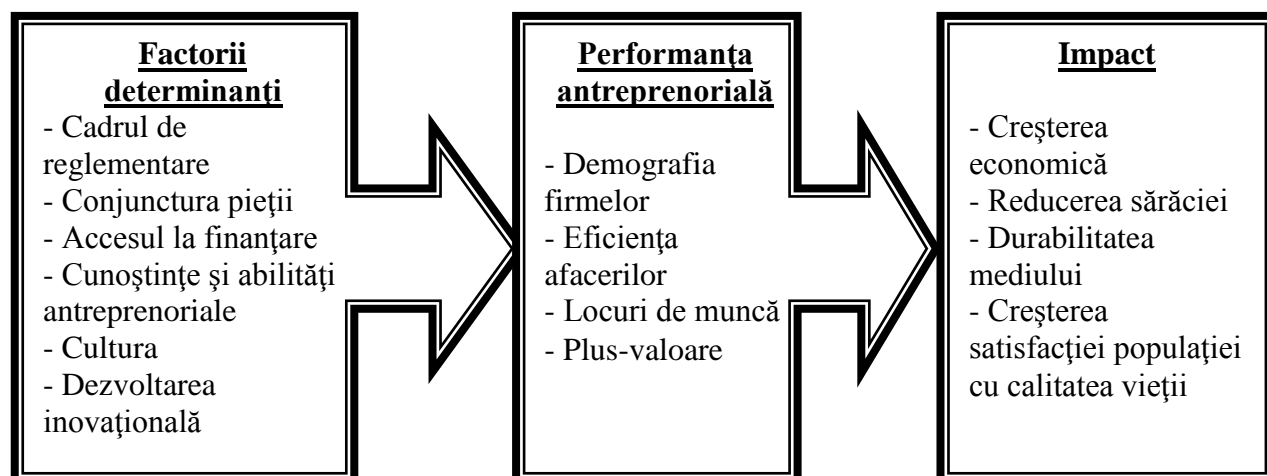


Figura 2.4. Relația dintre factorii determinanți și impactul performanței antreprenoriale

Sursa: adaptată după [7, p. 20]

*Factorii determinanți* sunt foarte variați (Anexa 18) și au o influență diferită asupra performanței antreprenoriale. Acest spectru larg de factori de influență asupra afacerilor denotă că nu toate rezultatele activității antreprenoriale se datorează influenței directe a reglementărilor de stat. Dar, totuși, majoritatea factorilor sunt sau pot fi influențați direct și / sau indirect prin intermediul intervențiilor guvernamentale de natură diferită. Sarcina evaluatorului de impact, în acest sens, este de a separa din totalitatea schimbărilor produse în activitatea antreprenorială schimbările, care se datorează intervențiilor guvernamentale de la cele care rămân pe seama altor factori, inclusiv, cele care se datorează, în exclusivitate, antreprenorilor (de exemplu, potențialul managerial).

Deci, în urma suprapunerii unui șir vast de factori, businessul prezintă anumite rezultate economice și financiare, care servesc drept repere pentru evaluarea performanțelor atât ale entităților economice, cât și ale succesului intervențiilor guvernamentale.

Principalii indicatori ai activității și performanțelor entităților economice (*subsistemul microeconomic* din cadrul sistemului de evaluare a impactului reglementărilor activității antreprenoriale) pot fi grupați în felul următor:

**A. Indicatorii potențialului de resurse:**

- numărul mediu de salariați,
- calificarea salariaților,
- valoarea medie anuală a mijloacelor fixe,
- soldul mediu al activelor circulante,
- resurse financiare împrumutate (datorii),
- subvenții.

**B. Indicatorii consumului de resurse:**

- costuri totale,
- costuri de exploatare,
- costuri materiale,
- costuri salariale
- rata de eficiență a costurilor (costuri totale sau pe grupări la 1000 lei venituri);

**C. Indicatori ai rezultatelor economico-financiare:**

- venitul din vânzări;
- valoarea adăugata (bogăția creată de resursele tehnice, umane și financiare ale întreprinderii, respectiv plusul de valoare adăugat consumului provenit de la terți);
- rentabilitate economică,
- rentabilitatea vânzărilor (comercială).

**D. Indicatori ai eficienței utilizării potențialului tehnico-economic și financiar:**

- rata de eficiență a mijloacelor fixe (venitul din vânzări, valoare adăugata, profit la 1000 lei mijloace fixe);
- rata de eficiență a activelor circulante de exploatare (venitul din vânzări, valoare adăugata, profit la 1000 lei active circulante de exploatare);
- viteza de rotație a activelor circulante;
- productivitatea muncii.

Indicatorii *subsistemului microeconomic* din cadrul sistemului de evaluare a impactului reglementărilor activității antreprenoriale necesită dezagregare după criteriul dimensiunilor afacerii și domeniului de activitate.

Agregarea acestor indicatori la nivelul macroeconomic sugerează o altă serie de indicatori (*subsistemul macroeconomic* al sistemului de evaluare a impactului reglementărilor activității antreprenoriale) pe care, la rândul lor, le vom diviza în 2 categorii:

1. indicatorii potențialului organizațional al entităților,
2. indicatorii impactului macroeconomic al antreprenoriatului.

**Indicatorii potențialului organizațional al întreprinderilor** vizează principalele aspecte privind entitățile, bunăstarea acestora și locurile de muncă în felul următor:

a) **demografia afacerilor**<sup>1</sup>:

- rata înființării entităților,
- rata închiderii entităților,
- rata de creștere a numărului de entități,
- rata de supraviețuire a entităților între 3-5 ani,
- densitatea (numărul entităților la 1000 de locuitori),
- creșterea netă a „populației” (numărului) antreprenorilor.

b) **bunăstarea economică**:

- rata entităților, care timp de 12 luni după înființare, nu au înregistrat modificarea patrimoniului (nu au efectuat nici o operație economico-financiară),
- ponderea entităților cu creștere mare a venitului din vânzări,
- valoarea adăugată în entități mici și startup-uri,
- contribuția la productivitate a entităților mici și startup-uri,
- inovarea în entitățile mici și startup-uri,
- exportul realizat de entitățile mici și startup-uri,
- ponderea „gazelle”<sup>2</sup> (din punct de vedere al venitului din vânzări).

c) **Ocupare/angajați**:

- ponderea entităților cu număr mare de angajați,
- angajarea în entități cu vârsta între 3-5 ani,
- nivelul de salarizare a angajaților în startup-uri, „gazelle”, entități micro-, mici, medii și mari (dezagregat pe mediu urban, rural și pe categorii de salariați în dependență de sex, calificare) [7, p. 22].

**Indicatorii impactului macroeconomic al antreprenoriatului** acoperă următoarele domenii de bază:

1. creșterea economică,
2. crearea locurilor de muncă,
3. cercetare, dezvoltare și inovare,
4. durabilitatea mediului,

---

<sup>1</sup> Toți indicatorii acestui grup necesită a fi dezagregați pe regiuni, raioane.

<sup>2</sup> O entitate în creștere rapidă, veniturile căreia se măresc cu cel puțin 20% pe un timp de 4 ani sau mai mult, pornind de la o bază de venituri de cel puțin 1 milion de dolari. Acest ritm de creștere înseamnă că entitatea și-a dublat veniturile sale într-o perioadă de patru ani. Deoarece „gazelle” sunt caracterizate prin ritmul de creștere rapidă mai degrabă decât prin dimensiunea lor absolută, ele pot varia ca mărime de la entități mici la întreprinderile foarte mari [<http://www.investopedia.com/terms/g/gazellecompany.asp>].

## 5. responsabilitatea socială a antreprenoriatului.

**Creșterea economică**, datorată antreprenoriatului, este exprimată prin următorii indicatori:

- PIB pe cap de locuitor,
- venituri la bugetul de stat cu forma de taxe, impozite și accize,
- rata investițiilor în PIB,
- rata economiilor brute.

**Crearea locurilor de muncă** datorată antreprenoriatului se exprimă prin:

- rata populației ocupate în domeniul antreprenoriatului față de totalul populației active (indicatorul necesită dezagregare pe sex, categorii de vârstă, mediu urban / rural, domenii de activitate antreprenorială);
- rata de auto-angajare în totalul populației ocupate în domeniul antreprenoriatului;
- rata membrilor familiei neplătiți în totalul populației ocupate în domeniul antreprenoriatului.

Procesele de **cercetare, dezvoltare și inovare** realizate în cadrul activității antreprenoriale pot fi exprimate prin următorii indicatori:

- cheltuieli curente aferente cercetărilor științifice, experimentărilor și inovărilor,
- investiții capitale aferente cercetărilor științifice, experimentărilor și inovărilor,
- investiții în dezvoltarea capitalului uman;
- asigurarea cu personalul specializat / calificat;
- nivelul de automatizare / tehnologizare a entității;
- rata entităților ce dețin certificate de calitate recunoscute la nivel internațional;
- numărul noilor tehnologii, brevetelor.

Activitatea antreprenorială, într-un sens sau altul, afectează mediul înconjurător, fapt care ne sugerează să atragem atenție și la acest aspect al schimbărilor eventuale în realizarea unei afaceri, deoarece sustenabilitatea dezvoltării generale la ziua de azi este de neînchipuit fără factorul de mediu. În acest sens, **durabilitatea mediului** în raport cu activitatea antreprenorială poate fi exprimată printr-o serie de indicatori cum ar fi:

- emisiile de CO<sup>2</sup>,
- poluarea aerului atmosferic;
- poluarea apelor;
- poluarea și degradarea solului;
- impactul asupra biodiversității;
- producerea și managementul deșeurilor;

- eficiența utilizării resurselor energetice.

Indicatorii **responsabilității sociale a antreprenoriatului (RSA)** au o importanță deosebită în crearea unui mediu favorabil pentru afaceri, precum și pentru toate părțile implicate în dezvoltarea economică a unei țări, fapt care ne sugerează includerea acestora în sistemul indicatorilor de evaluare a impactului de reglementare a activității antreprenoriale. Spre deosebire de alte subgrupe de indicatori din acest sistem, indicatorii RSA sunt preponderent calitativi și prezintă o anumită dificultate în măsurare a acestora. Dar importanța lor nu ne permite să-i neglijăm atunci, când dorim să obținem un tablou veritabil al schimbărilor produse în mediul de afaceri. În acest fel, printre indicatorii RSA se regăsesc:

- angajarea companiilor într-o concurență loială;
- respectarea legislației în vigoare (conformarea);
- responsabilitatea pentru calitatea și inofensivitatea produselor plasate pe piață;
- respectarea drepturilor individuale ale angajaților și a angajamentelor luate față de aceștia;
- respectarea angajamentelor luate față de furnizori și clienți;
- acte de filantropie;
- numărul de persoane cu dezabilități încadrați la întreprinderi;
- participarea întreprinderilor în asociațiile de producători / comercianți.

Autorul consideră, că o serie de indicatori, care fac parte din studiul Băncii Mondiale *Doing Business* [179], la fel pot face parte din sistemul indicatorilor de evaluare a impactului reglementărilor asupra mediului de afaceri. În studiul *Doing Business* pentru anul 2015 se regăsesc următorii indicatori: inițierea afacerii, eliberarea autorizațiilor în lucrările de construcție, conectarea la electricitate, înregistrarea proprietății, obținerea creditării, protecția investitorilor, achitarea taxelor, comerțul extern, executarea contractelor, administrarea insolvențelor.

Toți acești indicatori sunt indicatorii complecși, compuși dintr-o serie de indicatori simpli care reflectă esența indicatorului complex. De la un an la altul, o parte din acești indicatori se modifică, se completează, se înlocuiesc în dependență de evoluția fenomenului de antreprenoriat în lume și în dependență de raționamentul elaborat în studiul *Doing Business*. Situația Republicii Moldova în clasamentul *Doing Business* pentru a.2015 este prezentată în Anexa 19.

Pe lângă clasamentul *Doing Business*, e relevant de observat situația țării și în alte studii/rapoarte globale, exprimate prin indicatorii de evaluare de diferite organizații internaționale, precum:

1. Indicele Libertății Economice (Index of Economic Freedom)
2. Indicele Competitivității Globale (The Global Competitiveness Index);

3. Indicatorul Reformei Investiționale (Investment Reform Index);
4. Indicele de Politici pentru IMM-uri (SME Policy Index);
5. Indicele Global al Inovației (The Global Innovation Index);
6. Indicele de Performanță Logistică (Logistics Performance Index).

Evaluatorii PP trebuie neapărat să țină cont de acești indicatori, mai ales în cazul politicilor cu impact direct asupra domeniului de afaceri.

După părerea autorului, deosebirea esențială a studiului *Doing Business* de sistemul AIR a mediului de afaceri constă în 2 aspecte:

1) majoritatea indicatorilor *Doing Business* pot fi ușor modificați de către autorități, deoarece fac parte din sfera de influență directă a autorităților publice (de ex., costul inițierii afacerii, costul licențelor, durata eliberării autorizațiilor etc.), în timp ce întregul sistem de indicatori AIR a activității antreprenoriale cuprinde și o varietate largă de indicatori ce presupun influența indirectă a deciziilor publice asupra mediului de afaceri (de ex., indicatorii rezultatelor economico-financiare ale afacerilor, indicatorii potențialului de afaceri etc.);

2) studiul *Doing Business*, în esență, este un studiu de constatare, un „barometru” al situației, o cercetare ex-post a situației din mediul de afaceri, atunci când AIR (în momentul luării deciziei de reglementare sau nereglementare) este un studiu ex-ante, de previzionare a situației.

Luând în considerație numărul mare posibil al indicatorilor ce pot fi utilizați într-un AIR (atât al celor recomandați de autor, cât și altor indicatori de impact potențiali), autorul consideră că nu orice PPPR necesită să realizeze în cadrul său un studiu detaliat al impactului acestora, însă trendurile generale ale legităților economice trebuie neapărat luate în cont.

De exemplu, dacă reglementarea, ca rezultat, produce careva schimbări în piața forței de muncă sau în climatul investițional, impactul acestei reglementări neapărat se va răsfrânge asupra producției finale ale afacerilor. Aceasta reiese din dependența producției finale de forța de muncă angajată, de investițiile efectuate în activitatea desfășurată, de capitalul fix și capacitatea lor de utilizare, de progresul tehnic ș.a.

Unele dependențe de gen cauză-efect, care trebuie reflectate prin intermediul indicatorilor AIR a activității antreprenoriale, sunt prezentate în tabelul 2.7.

Autorii PP și a reglementărilor care au tangență cu activitatea antreprenorială trebuie să fie conștienți și să ia în considerație la elaborarea documentelor de evaluare ex-ante și ex-post a impactului acel fapt, că orice schimbare a variabilelor determinante din tabelul 2.7 duce la schimbarea variabilelor dependente. Astfel, atunci când se elaborează un document AIR asupra unei reglementări care prevede schimbări în variabilele determinante, e nevoie de calculat, cel puțin estimativ, schimbarea variabilelor dependente care va avea loc în mod inevitabil.



Tabelul 2.7. Rețea de relații între unele variabile economice și sociale

Variabile dependente	Variabile determinante
1.Numărul entităților	Numărul și costul actelor permise, bariere administrative în înregistrarea și funcționarea entităților, concurența
2.Investiții	Venit, economii, rata dobânzii, cheltuieli guvernamentale, subvenții, impozit pe profit
3.Forța de muncă	Salarii, ore lucrate, specializarea, activitatea sindicatelor, plăți sociale
4.Producție	Forța de muncă, capital fix, investiții, echipamente și utilaje, standarde, numărul și capacitatea entităților producătoare, cererea de mărfuri
5.Venitul din vânzări	Productivitatea muncii și a capitalului, impozit pe venit, costuri, prețuri
6.Profitul	Impozit pe profit, venit, cheltuieli de funcționare
7.Prețurile producției	Costuri de producere, adaosul comercial, impozite indirecte, taxe vamale, concurența, rata inflației, cererea, salarii/venituri
8.Mijloace fixe	Investiții în mijloace fixe, leasing, amortizarea, uzura, progres tehnic
9.Costurile entităților economice	Prețul materiei prime, prețul resurselor energetice, taxe vamale, randamentul mijloacelor fixe
10.Gradul de îndatorare	Capitalul împrumutat, rata dobânzii, capitalul propriu, economii
11.Salariile	Ore lucrate, productivitatea muncii, oferta forței de muncă, rata șomajului, coșul minim de consum, indicii prețurilor de consum, garanții sociale
12.Consumul neproductiv al gospodăriilor	Oferta de produse, prețurile, veniturile / capacitatea de cumpărare

Sursa: elaborat de autor în baza [95]

Actualmente, cu regret, autorii documentelor AIR de multe ori se eschivează de la asemenea calcule după cortina formulării „lipsa impactului asupra entităților economice”. Totodată, este rezonabil de utilizat în cadrul unui singur document un număr mic de indicatori, dar aceștia să fie cei mai **reprezentativi și utili**, datele pentru calcularea cărora pot fi monitorizate regulat și cu acuratețe. Această abordare este valabilă, mai ales, pentru acele reglementări care au un caracter repetat, adică schimbă periodic aceleași variabile determinante. În cazul reglementărilor, care pentru prima dată intervin cu schimbarea unor variabile determinante, această abordare este valabilă în prezența unor date relevante, care pot fi colectate fără eforturi considerabile, altfel, este rezonabil de efectuat studii speciale pentru cercetarea efectelor cauzale.

Este evident că un număr mic de indicatori nu este în stare să cuprindă toată complexitatea relațiilor în mediul economic. Dar, cel puțin, indicatorii de evaluare a impactului de reglementare a activității antreprenoriale vor servi drept instrumente de măsurare a schimbărilor produse datorită intervenției, iar în contextul politicilor de reglementare a activității antreprenoriale vor permite demonstrarea atingerii / neatingerii scopurilor și obiectivelor propuse de autoritățile regulatorii.

## 2.4. Analiza reformelor domeniului de afaceri prin prisma managementului orientat spre rezultate

În încercarea de a fi obiectiv în materia calității actului de guvernare, al cărui rezultat sunt reformele implementate prin intermediul strategiilor, politicilor publice și a reglementărilor, autorul pornește de la unele principii și criterii, care apar ca „standarde” în acest domeniu de activitate.

**Carta Albă a Guvernării Europene** propune cinci principii de bună guvernare:

1. **deschidere/transparență** (instituțiile trebuie să lucreze într-o manieră mai deschisă);
2. **participare** (calitatea, relevanța și eficiența politicilor depind de asigurarea unei participări largi pe traseul întregului lanț politic – de la concepție până la implementare);
3. **răspundere** (rolurile în procesele legislative și executive trebuie să fie mai clare);
4. **eficiență** (politicile trebuie să fie clare și prompte, furnizând ceea ce este necesar pe baza unor obiective clare, o evaluare a impactului viitor);
5. **coerență** (politicile și acțiunea trebuie să fie coerente și ușor de înțeles) [91, p. 13].

Experții români, în urma realizării unor proiecte în domeniul calității guvernării, definesc o bună guvernare ca fiind modul de guvernare, care:

- ✓ se bazează pe **respectarea legilor** și **aplicarea regulamentelor**;
- ✓ presupune **asumarea deplină a răspunderii** față de membrii comunității;
- ✓ permite **participarea cetățenilor** la buna funcționare a instituțiilor publice;
- ✓ permite tratarea **echitabilă** a tuturor factorilor interesați;
- ✓ este **transparentă**;
- ✓ asigură **integritatea** reprezentanților administrației publice;
- ✓ livrează servicii publice în mod **eficient** [16, p. 6].

În viziunea autorului, principiile unei bune guvernări, expuse mai sus, sunt exprimate, preponderent, prin fenomene care, în încercarea de analiză, suferă de foarte mult subiectivism și lasă puțin loc pentru o evaluare cantitativă (excepție face doar principiul eficienței).

Un alt grup de cercetători, **Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.** (reprezentanți ai Băncii Mondiale), a cercetat și mai departe și, pe lângă principiile de bună guvernare, a elaborat *un set de indicatori pentru evaluarea calității actului de guvernare*, monitorizând dinamica acestor indicatori, începând cu anul 1996. Acești indicatori cuprind 6 dimensiuni majore ale guvernării:

- respectul față de libertățile și drepturile politice și civice de bază;
- asigurarea stabilității politice și evitarea conflictelor violente;
- guvernarea exprimată printr-o birocratie competentă și servicii publice calitative;
- asigurarea unui mediu de afaceri favorabil;

- edificarea unui stat de drept funcțional;
- lupta împotriva corupției [145].

Studiul **Worldwide Governance Indicators** relatează că în Republica Moldova, începând cu anul 2005, sunt prezente tendințe de creștere a calității actului de guvernare. Ritmul de creștere a indicatorului „asigurarea unui mediu de afaceri favorabil” constată progresul realizat (tabelul 2.8).

Tabelul 2.8. Ratingul mondial al Republicii Moldova  
la capitolul indicatorilor de guvernare, 2005-2015, *puncte*

<b>Indicatorii</b>	<b>Anii</b>	<b>Ratingul de la 0 la 100 puncte</b>
1. Respectul față de libertățile și drepturile politice și civice de bază	<b>2005</b>	<b>32</b>
	<b>2010</b>	<b>46</b>
	<b>2015</b>	<b>47</b>
2. Asigurarea stabilității politice și evitarea conflictelor violente	<b>2005</b>	<b>33</b>
	<b>2010</b>	<b>33</b>
	<b>2015</b>	<b>34</b>
3. Eficiența guvernării (servicii publice calitative)	<b>2005</b>	<b>26</b>
	<b>2010</b>	<b>31</b>
	<b>2015</b>	<b>29</b>
4. Asigurarea unui mediu de afaceri favorabil (calitatea reglementărilor)	<b>2005</b>	<b>36</b>
	<b>2010</b>	<b>49</b>
	<b>2015</b>	<b>51</b>
5. Edificarea unui stat de drept funcțional	<b>2005</b>	<b>41</b>
	<b>2010</b>	<b>42</b>
	<b>2015</b>	<b>40</b>
6. Lupta împotriva corupției	<b>2005</b>	<b>31</b>
	<b>2010</b>	<b>29</b>
	<b>2015</b>	<b>17</b>

Sursa: [181], citat (12.10.2016)

Observăm că această abordare, pe lângă celelalte principii, pune accentul pe asigurarea unui mediu de afaceri favorabil anume prin calitatea reglementărilor elaborate, fapt care influențează direct creșterea economică. Totodată, se scoate în evidență importanța luptei cu corupția, care pentru Republica Moldova este factorul crucial în rezolvarea unui șir de probleme de caracter socio-economic.

În contextul cercetării în cauză, autorul dorește să sublinieze relevanța **Indicelui Libertății Economice** (ILE), care ține de identificarea măsurii în care aranjamentul instituțional al unei țări este sau nu favorabil activității antreprenoriale și progresului economic. Performanța economică este cu atât mai bună, cu cât nivelul intervenției statului este mai scăzut și setul de politici sănătoase este practicat pe perioade mai lungi de timp. Literatura de specialitate recunoaște relația directă dintre libertatea economică și creșterea economică. Existența aranjamentului instituțional favorabil încurajării activităților antreprenoriale de succes, protejarea

drepturilor de proprietate, libertatea schimbului, reducerea dimensiunii guvernului apar tot mai frecvent drept premise ale creșterii economice. Evidențele empirice susțin cele afirmate anterior per ansamblul țărilor analizate. Relația dintre *libertate economică și prosperitate* devine și mai evidentă atunci când se analizează împreună ILE și venitul național pe locuitor. Utilizarea acestuia ca indicator al prosperității economice este mai potrivită decât folosirea PIB per capita ca indicator de sinteză [46, p. 114]. Pentru Republica Moldova acest indicator în dinamică este prezentat în tabelul 2.9.

Tabelul 2.9. Dinamica libertății economice în Republica Moldova pe componente, 2006-2015, *puncte*

<b>Componentele libertății economice, puncte</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
1. Libertatea muncii	63,4	64,4	60,6	45,1	42,7	39	41,7	40,9	37,9	59,7
2. Absența corupției	23	29	32	28	29	33	29	29	29,5	42,6
3. Dreptul de	50	50	50	40	40	40	40	40	40	42,0
4. Libertatea financiară	50	50	50	50	50	50	50	50	50	48,8
5. Libertatea	30	30	30	30	30	35	35	35	50	58,0
6. Libertatea monetară	68,4	68	67,6	67,6	67,5	77	74,4	73,4	75	75,7
7. Cheltuieli guvernamentale	66,1	62,8	56,9	51,3	43	48,1	38,7	50,1	54,4	65,7
8. Libertatea fiscală	81,9	85,6	83,0	85,3	85,1	85,6	86,5	87,2	85,8	77,8
9. Libertatea comerțului	79,4	79,4	79,2	81,6	79,9	80,2	79,0	80,0	80,1	76,1
10. Libertatea afacerilor	67,4	68,1	69,3	70,1	70,2	69,5	70,0	69,7	70,1	64,1
<b>Indicele libertății economice</b>	<b>57,0</b>	<b>58,3</b>	<b>59,2</b>	<b>58,4</b>	<b>53,7</b>	<b>55,7</b>	<b>54,4</b>	<b>55,5</b>	<b>57,3</b>	<b>60,7</b>

Sursa: [www.heritage.org](http://www.heritage.org)

Astfel, libertatea economică depinde de factorul „intervenția guvernamentală” și poate varia în dependență de stilul de reglementare adoptat de autorități: dictatura statală în domeniul economic, supra-reglementare, de reglementare, reglementare mai bună, reglementarea inteligentă, liberalismul economic.

Realitatea actuală a reglementării activității economice în Republica Moldova este mai aproape de supra-reglementare. Actualmente, există circa 1000 de Hotărâri de Guvern, hotărâri și instrucțiuni ale ministerelor, serviciilor și agențiilor, care, într-un fel sau altul, reglementează activitatea agenților economici. 497 din ele sunt incluse în Registrul actelor oficiale de reglementare a activității de întreprinzător, ultima modificare în acest registru fiind din data de 01.04.2008. O mare parte dintre aceste reglementări sunt produsul diferitor genuri de reforme ale sistemului economic care au demarat după trecerea economiei Republicii Moldova de la sistemul centralizat de comandă la sistemul economiei de piață.

Încă în anul 2004 autoritățile au conștientizat povara reglementărilor asupra activității antreprenoriale, ceea ce a servit drept cauză de demarare a Reformei regulatorii (numită și Ghilotina). La acea etapă, Republica Moldova a aplicat principiile Ghilotinei doar pentru domeniul activității agenților economici, urmând exemplul Danemarcei, Suediei, Finlandei și Marii Britanii. În alte state, precum Franța sau Italia, aceste politici de reglementare mai bună vizează, mai degrabă, simplificarea legislației.

În prezent, continuând ideile îmbunătățirii cadrului de reglementare, în Strategia reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător pentru anii 2013-2020, autoritățile propun în calitate de obiective reducerea numărului de acte permissive cu cel puțin 20% până în 2015 și cu cel puțin 40% până în 2020. Aceleași scopuri sunt urmărite și în cazul costurilor pentru obținerea actelor. Strategia mai prevede ca cel puțin 20 de servicii publice prestate mediului de afaceri să fie digitalizate până la sfârșitul anului 2015, iar până în 2020 – toate. Totodată, cel puțin 30% din volumul total al actelor permissive vor fi eliberate în baza Ghișeului unic până în 2017.

Aici autorul dorește să menționeze, că în procesul de îmbunătățire a cadrului de reglementare apare fenomenul *metareglementării*, care se referă la politicile care vizează însăși reglementarea ca instrument de realizare a PP. Principalele teme ale politicilor privind reglementarea mai bună sunt:

- îmbunătățirea cadrului de reglementare (se referă la măsuri care vizează îmbunătățirea instrumentelor de implementare a PP, actele normative, procedurile etc.);
- calitatea reglementărilor (realizarea analizelor de impact în scopul fundamentării PP/actelor normative);
- perfecționarea procesului de consultare a părților interesate în ceea ce privește stabilirea conținutului diferitelor inițiative de PP;
- capacitatea administrativă (îmbunătățirea pregătirii funcționarilor publici și a celor implicați în elaborarea reglementărilor și a analizelor de impact).

Deci, apare tendința de preocupare atât de conținutul actelor de reglementare, cât și de forma și modalitatea de funcționare a mecanismului de elaborare, consultare, avizare, aprobare, implementare, monitorizare și evaluare a reglementărilor ca instrumente de realizare a PP.

Starea actuală a mediului de afaceri în Republica Moldova, fiind un exponent al eforturilor realizate de guvernare în direcția îmbunătățirii acestuia, cu regret, nu prezintă o îmbunătățire considerabilă timp de ultimii 10 ani prin prisma analizei indicatorilor de rezultat al activității antreprenoriale.

Reieșind din indicatorii de evaluare a impactului asupra activității antreprenoriale descriși în p.2.3. și din disponibilitatea datelor statistice, autorul realizează o analiză a schimbărilor în

activitatea antreprenorială din Republica Moldova ce au avut loc începând cu implementarea Reformei regulatorii – reformei menite să îmbunătățească situația din mediul de afaceri.

În primul rând, autorul analizează demografia afacerilor (tabelul 2.10) prin dinamica înregistrării entităților noi versus dinamica numărului total de entități în țară (unul din indicatorii des utilizați în rapoarte și analize ce vizează activitatea entităților). Argumentul pentru indicatorul înregistrării noilor entități este că acesta arată capacitatea de inițiere a unor noi afaceri în contextul macroeconomic dat.

Tabelul 2.10. Demografia afacerilor în Republica Moldova, 2005-2015

<b>Indicator</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Numărul <sup>3</sup> total de întreprinderi (NTÎ)	33141	36158	39987	42121	44633	46704	48541	50681	52246	53738	51216
<i>Ritmul de creștere a NTÎ, %</i>	-	9,1	10,6	5,3	6,0	4,6	3,9	4,4	3,1	2,9	-4,7
Numărul întreprinderilor noi înregistra-te, ÎNÎ	7251	8396	11480	9902	7220	6488	6740	6273	6231	6263	5985
<i>Ritmul de creștere a ÎNÎ, %</i>	-	15,8	36,7	-13,7	-27,1	-10,1	3,9	-6,9	-0,7	0,5	-4,4
Numărul întreprinderilor radiate din Registru, ÎR	1524	1830	1915	3001	3274	3177	3430	3218	2808	2770	3905
<i>Ritmul de creștere a ÎR, %</i>	-	20,1	4,6	56,7	9,1	-3,0	8,0	-6,2	-12,7	-1,4	41,0

Sursa: elaborat de autor în baza datelor [177], [187]

Analizând datele statistice din tabelul 2.10, observăm că dacă se ia în considerație doar numărul total al întreprinderilor înregistrate, atunci se creează impresia unei creșteri constante a acestora. Însă, dacă conștientizăm că această creștere constituie, de fapt, diferența dintre întreprinderile noi create și întreprinderile radiate din Registru de Stat al întreprinderilor și organizațiilor, atunci accentele se schimbă: analiza dinamicii întreprinderilor noi înregistrate în ultimii ani nu prezintă o dinamică pozitivă. Dacă de la începutul perioadei analizate (a. 2004) și până la criza economică mondială din 2008 are loc o creștere a numărului întreprinderilor noi înregistrate, atunci începând cu a.2008 are loc o scădere constantă a numărului întreprinderilor nou înregistrate (excepție făcând doar anul 2011, când, după părerea autorului, antreprenorii au fost inspirați spre deschiderea noilor afaceri de schimbarea factorului de guvernare și ideea europeanizării care sugera deschiderea piețelor noi de desfacere și alte avantaje pentru business).

<sup>3</sup> Aici și în continuare autorul utilizează drept număr total al întreprinderilor - numărul întreprinderilor funcționale ce prezintă rapoarte statistice.

În ceea ce privește lichidarea afacerilor, observăm, că în perioada 2004-2011, are loc tendința de creștere a numărului întreprinderilor radiate din Registrul de Stat, ceea ce iarăși nu prezintă o dinamică pozitivă pentru dezvoltarea afacerilor din Republica Moldova. Scăderea numărului de întreprinderi radiate din Registrul de Stat după 2011, în viziunea autorului, se datorează schimbării atitudinii față de procedura de lichidare a întreprinderilor, fapt care se reflectă și prin elaborarea proiectului Legii insolvenței inițiate în baza Ordinului Ministerului Economiei nr.122 din 11.06.2010. Ordinul respectiv a fost emis întru realizarea sarcinilor asumate de către Guvernul Republicii Moldova față de Fondul Monetar Internațional (FMI) în urma semnării Memorandumului „Cu privire la politicile economice și financiare” din data de 01.02.2010, precum și Acordurilor adiționale la Memorandumul nominalizat în care s-a stabilit faptul că Guvernul Republicii Moldova va asigura aprobarea în Parlament a amendamentelor în legislația privind insolvența, pentru a facilita restructurarea întreprinderilor viabile, până în septembrie 2011.

La capitolul demografiei afacerilor, autorul a precizat în p.2.3. că pentru o analiză mai amplă și profundă, indicatorii respectivi necesită a fi dezagregați geografic pe regiuni, raioane. Această dezagregare ne permite să facem comparație între diferite raioane și localități ale țării referitor la numărul de firme înregistrate, precum și înregistrarea afacerilor noi și lichidarea afacerilor. Ca un exemplu, să analizăm evoluția înregistrării afacerilor în Oficiul Teritorial (OT) Chișinău și Oficiile Teritoriale din restul țării (figura 2.5).

Informația din figura 2.5 relatează că capitala depășește considerabil întreaga țară la capitolul înregistrării întreprinderilor. Această tendință a fost caracteristică, de fapt, întregii perioade de dezvoltare a afacerilor. După părerea autorului, acest decalaj se explică prin îmbinarea diferită a factorilor care determină oportunitățile de dezvoltare a afacerilor în regiuni diferite.

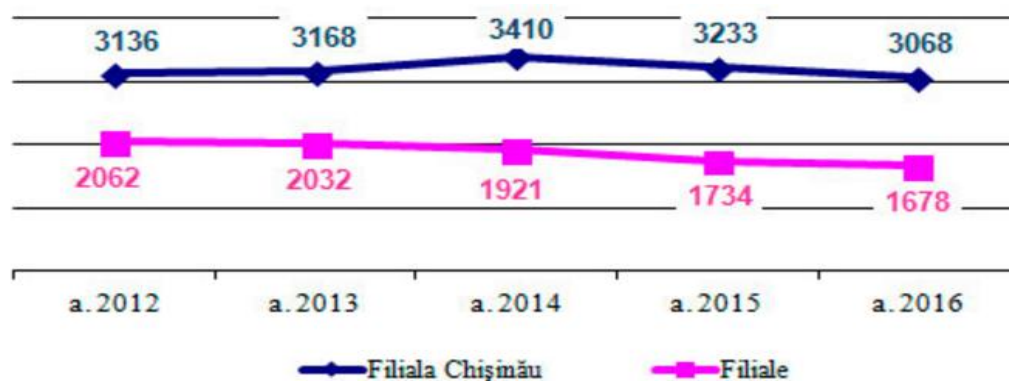


Fig. 2.5. Evoluția înregistrării entităților de Oficiul teritorial, filiala Chișinău, și celelalte filiale ale oficiilor teritoriale Camerei Înregistrării de Stat , 2012-2016

Sursa: [177]

Mai cu seamă asupra acestei repartizări inechitabile a entităților acționează următorii factori determinanți:

- infrastructura de producere, comercializare și transportare a mărfurilor;
- accesul la finanțe;
- disponibilitatea forței de muncă calificate;
- acces la materie primă;
- acces la informație.

Toți acești factori, de fapt, constituie baza de luare a deciziei de investire a capitalului, astfel, investitorii străini care vin în țară se orientează, în special, spre deschiderea afacerilor în capitală, cota entităților cu capital străin în mun. Chișinău fiind de peste 90% din total pe țară. Această repartizare inechitabilă a entităților sugerează ideea implementării deficitare a politicilor și strategiilor de susținere a businessului, în general, precum și a IMM-urilor, în special. Totodată, situația creată încă o dată demonstrează *necesitatea coeziunii între diferite politici economice și sociale*, cum ar fi, politica de susținere a IMM-urilor [78] și politica de dezvoltare regională. Deci, inițiatorii PP și a reglementărilor trebuie să ia în considerație că intervenția poate avea un impact disproporțional din punctul de vedere teritorial, adică poate influența diferit afacerile amplasate în capitală și cele aflate la periferie. Odată conștientizată, această disproporționalitate trebuie reflectată în documentele de evaluare a impactului.

Un alt indicator, ce merită atenție în contextul demografiei afacerilor, este densitatea acestora, tabelul 2.11.

Tabelul 2.11. Densitatea afacerilor în Republica Moldova la 1000 de locuitori, 2005-2015

Indicator	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Numărul total de întreprinderi, <i>unități</i>	33 141	36 158	39 987	42 121	44 633	46 704	48 541	50 681	52 246	53738	51216
Numărul populației, <i>mii locuitori</i>	3599,8	3589,3	3581,1	3572,7	3567,5	3563,7	3560,4	3559,5	3559,5	3557,6	3555,2
Densitatea ( <i>nr. întreprinderilor la 1000 de locuitori</i> )	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>12,5</b>	<b>13</b>	<b>13,6</b>	<b>14</b>	<b>14,7</b>	<b>15,1</b>	<b>14,4</b>

Sursa: calculat de autor în baza datelor [www.statistica.md](http://www.statistica.md)

Pentru a înțelege ponderea acestui indicator e rezonabil de făcut comparație cu unele țări și regiuni, ca să fie clar unde se poziționează Republica Moldova la capitolul densitatea afacerilor. Spre exemplu, în România densitatea afacerilor este de 24 de firme la 1000 de locuitori, iar media europeană constituie 42 de firme la 1000 de locuitori. Deci, dacă se păstrează trendul actual de creștere a densității afacerilor cu circa 1 unitate pe an, atunci Republica Moldova va atinge media europeană circa într-un sfert de secol. *Dar limita acestui indicator*



constă, în special pentru Republica Moldova, în riscul creșterii densității afacerilor nu pe seama întreprinderilor nou-create, ci pe seama micșorării numărului populației [109, p.578].

În ceea ce privește rata de supraviețuire a firmelor între 3-5 ani, cu regret, nu există statistici publicate în Republica Moldova care ar permite observarea dinamicii acestui indicator. Utilitatea acestuia constă în faptul că, spre deosebire de ratele de creare a noilor firme care nu conduc la ritmuri mari de creștere la nivel agregat, firmele cu vârsta de 3-5 ani, ca regulă, dau dovadă de un antreprenariat performant. Din această perspectivă, este important de luat în considerație indicatorii dinamicii cifrei de afaceri și a ocupării în firmele cu vârsta de 3-5 ani.

Un alt indicator, care reflectă demografia activității antreprenoriale într-un stat este *creșterea netă a „populației” (numărului) antreprenorilor*. Într-adevăr, numărul antreprenorilor nu coincide cu numărul întreprinderilor / agenților economici, chiar și din simplul considerent, că o persoană poate fi proprietar / fondator a mai multor afaceri. Semantica acestui indicator constă în legătura dintre creșterea și dezvoltarea socio-economică și spiritul antreprenorial. Un comunicat de presă al Comisiei Europene arată că tendința actuală în Europa este de a investi în competențele cetățenilor săi, în capacitatea lor de a se adapta, a inova, a încuraja o schimbare a mentalităților cu privire la atitudinile antreprenoriale [180]. Obiectivul final al acestei abordări este lansarea acestor persoane în afaceri proprii. Anume această tendință de a fonda o nouă afacere, asumând personal toate riscurile aferente unei concurențe loiale și a unei reglementări eficiente a domeniului, reprezintă o măsurare a gradului de “sănătate” a mediului de afaceri. Cu regret, în Republica Moldova nu sunt date statistice disponibile referitor la acest indicator.

Următorul grup de indicatori care necesită evaluare în dinamică sunt *indicatorii ai activității și performanțelor întreprinderii (subsistemul microeconomic din cadrul sistemului de evaluare a impactului reglementărilor activității antreprenoriale)*. Unul dintre indicatorii performanței afacerilor, care poate fi calculat este profitabilitatea afacerilor (tabelul 2.12).

Tabelul 2.12. Ponderea întreprinderilor care au obținut profit în numărul total al întreprinderilor din Republica Moldova, 2005-2015, %

Indicator	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total întreprinderi, unități	33 141	36 158	39 987	42 121	44 633	46 704	48 541	50 681	52 246	53738	51216
Numărul întreprinderilor care au obținut profit, unități	13 589	14 503	16 740	19 102	17 838	20 229	21 651	19 307	20 867	21 974	21 985
Ponderea întreprinderilor care au obținut profit, %	41,0	40,1	41,9	45,4	39,9	43,3	44,6	38,1	39,9	40,9	42,9

Sursa: calculat de autor în baza datelor [www.statistica.md](http://www.statistica.md)

Analiza situației la capitolul profitabilității afacerilor în Republica Moldova, reieșind din datele statisticii oficiale, arată că, rata întreprinderilor care primesc profit față de numărul total de întreprinderi nu s-a schimbat esențial pe parcursul anilor 2005-2015, variind între 39,9 și 45,4 la sută pe parcursul a 10 ani. Asistăm la o creștere a numărului întreprinderilor care declară profit în anul 2008, urmată imediat cu o scădere. După părerea autorului, această dinamică poate fi explicată de introducerea la 1 ianuarie 2008 a cotei zero la impozitul pe venit, iar scăderea ulterioară – de primul val al crizei economice mondiale. Următorii ani de creștere sunt 2010-2011, ce poate fi explicat de schimbarea vectorului de guvernare.

În viziunea autorului, este important de făcut diferență între indicatorii performanței activității antreprenoriale în cadrul sectorului IMM și cei ai întreprinderilor mari. În calitate de sursă pentru o astfel de analiză poate fi folosită Ancheta Structurală în Întreprinderi, elaborată anual de Biroul Național de Statistică, reprezentând tabloul multilateral al dezvoltării și structurii indicatorilor economici în Republica Moldova, în diversitatea activităților economice.

În tabelul 2.13 sunt prezentați principalii indicatori economici (cifra de afaceri, numărul mediu de salariați, valoarea adăugată a producției, valoarea adăugată brută la costul factorilor, investiții brute în active materiale) pe clase de mărime a întreprinderilor

Tabelul 2.13. Structura principalilor indicatori economici pe clase de mărime a întreprinderilor, 2014, %

Tipul entității	Numărul întreprinderilor	Numărul mediu de salariați	Cifra de afaceri	Valoarea producției	Valoarea adăugată brută la costul factorilor
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100,0</b>
0-9 salariați	<b>82.6</b>	<b>20.3</b>	<b>17.8</b>	<b>14.9</b>	<b>12.1</b>
10-19 salariați	8.8	10.7	10.1	9.6	8.9
20-49 salariați	5.3	14.3	16.6	14.7	15.0
50-99 salariați	<b>1.7</b>	<b>10.3</b>	<b>11.4</b>	<b>11.1</b>	<b>12.0</b>
100-249 salariați	1.1	15.4	17.0	16.8	15.9
250-500 salariați	<b>0.3</b>	<b>8.6</b>	<b>10.0</b>	<b>12.4</b>	<b>12.4</b>
peste 500 salariați	<b>0.2</b>	<b>20.4</b>	<b>17.1</b>	<b>20.5</b>	<b>23.6</b>

Sursa: Ancheta structurală anuală. BNS al R. Moldova, 2015 ([www.statistica.md](http://www.statistica.md))

Studierea detaliată a datelor din tab. 2.13 arată că impactul politicilor socio-economice asupra entităților poate fi diferit în dependență de dimensiunile acestora. Cele mai bune rezultate economice sunt obținute de întreprinderile mari (cu peste 500 de salariați), medii (cu 50-99 și 250-500 de salariați), rezultate medii înregistrează întreprinderile mici (cu 20-49 de salariați) și întreprinderile medii (cu 100-249 de salariați). Cele mai modeste rezultate sunt obținute de întreprinderile micro (cu 0-9 de salariați) și întreprinderile mici (cu 10-19 de salariați). Acest lucru este demonstrat prin coraportul dintre numărul mediu de salariați al întreprinderilor și rezultatul obținut prin activitatea lor (de ex., 20,3% de salariați ai întreprinderilor micro produc doar 12,1% din valoarea adăugată brută din totalul acesteia pe economie).

Astfel, autorii și evaluatorii PP, precum și autorii documentelor AIR, trebuie să ia în considerație impactul disproporțional al intervențiilor de natură socio-economică asupra activității antreprenoriale și să nu trateze la egal eventualele efecte asupra afacerilor mici și mijlocii cu cele asupra întreprinderilor mari.

La fel un indicator relevant al performanței microeconomice al întreprinderilor (în pofida faptul că are și o conotație negativă) reprezintă *datoriile agenților economici*, dinamica cărora este prezentată în tabelul 2.14.

Tabelul 2.14. Datorii ale entităților la 01 ianuarie ai anilor 2008-2015, *mln lei*

Indicator	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Datorii - Total	105048,1	118493,0	130414,9	139594,4	154439,4	172429,7	201639,8	219244,8
Datorii pe termen lung	38583,0	46581,5	50701,8	53715,6	57206,5	65035,5	76937,1	84 553,3
Datorii pe termen scurt	66465,1	71911,5	79713,1	85878,8	97232,9	107394,2	124702,8	134691,5
Datorii financiare	15572,7	17679,4	18530,5	21508,9	24861,2	27525,2	31045,8	28 473,2
Datorii comerciale	36977,1	40013,4	40326,4	42510,6	48783,7	54828,2	64302,0	80 604,4
Datorii calculate, din care:	13915,3	14218,7	20856,2	21859,3	23588,0	25040,8	29354,9	25 613,9
- retribuirea muncii,	889,7	1032,1	1021,1	1065,7	1130,5	1258,8	1371,6	1 547,7
- asigurările,	323,9	423,2	438,2	528,6	592,2	612,6	622,5	713,6
- decontările cu bugetul	1037,8	664,7	734,4	738,3	835,9	1153,7	1367,9	1614,1
- alte datorii pe termen scurt	11663,9	12098,7	18662,5	19526,7	21029,4	22015,7	25992,9	21738,5

Sursa: [www.statistica.md](http://www.statistica.md)

Reieșind din datele tabelului 2.14, situația entităților din țară la capitolul „datorii” este una foarte negativă. Asistăm la o creștere permanentă a datoriilor aproape la toate categoriile acestora de la an la an. Totodată, analiza separată a acestui indicator nu este suficient de reprezentativă fără raportarea datoriilor la o serie de alți indicatori economico – financiari, întrucât utilizarea cu succes a datoriilor (a capitalului împrumutat) crește nivelul profiturilor pentru deținătorii afacerilor.

De obicei, în cadrul analizei economico - financiare a entităților, datoriile totale se raportează la active totale, iar datoriile pe termen lung la capitalul propriu, întru calcularea gradului de îndatorare și, respectiv, de solvabilitate a entității. În lipsa datelor publicate privind activele totale și capitalul propriu al entităților, în contextul prezentei analize, autorul realizează propriile calcule, deducând valorile activelor totale și a capitalului propriu ai entităților din datele disponibile - profitul net al entităților, rentabilitatea activelor și rentabilitatea capitalului propriu pentru anii 2014, 2015 (tab.2.15).

Tabelul 2.15. Indicatorii de solvabilitate ai a entităților, 2014-2015

Indicator	2014	2015
Profitul net, PN, <i>mln.lei</i>	3 660,80	3 037,60
Rentabilitatea activelor, RA, %	0,6	0,3
Rentabilitatea capitalurilor proprii, RCP, %	1,7	1,0
Active totale, AT, <i>mln.lei</i> ( $AT = (PN * 100\%) / RA$ )	610133,33	1012533,3
Capital propriu, CP, <i>mln.lei</i> ( $CP = (PN * 100\% / RCP)$ )	215341,2	303760,0
Datorii totale, DT, <i>mln.lei</i>	201639,8	219244,8
Datorii pe termen lung, DTL, <i>mln.lei</i>	76937,1	84 553,3
Gradul /Rata de îndatorare a entităților, GÎE, % ( $GÎE = (DT/AT) * 100\%$ )	33	22
Gradul de solvabilitate al entităților, GSE, % ( $GSE = (DTL/CP) * 100\%$ )	36	28

Sursa: calculat de autor în baza datelor [www.statistica.md](http://www.statistica.md)

Analiza datelor tabelului 2.15 sugerează următoarele:

- rentabilitatea activelor entităților autohtone este una foarte mică 0,3 – 0,6 % (în practica țărilor dezvoltate intervalul de referință optim pentru acest indicator fiind de 3-9%, cu tendință de creștere);
- gradul / rata de îndatorare este la nivelul 22-33%, ceea ce indică caracterul rezervat al entităților în apelarea la surse împrumutate, fapt ce poate fi explicat de ratele înalte a dobânzilor la capitalul împrumutat oferite de băncile autohtone;
- gradul de solvabilitate al entităților indică autonomia financiară globală a acestora și, reieșind din datele tabelului se află în limita normei recomandate, adică sub 50%.

Un alt indicator de exprimare a resurselor atrase în afaceri, care merită atenție, este și *indicatorul resurselor umane angajate*, în special, în contextul când aproape toate politicile socio-economice vizează creșterea sau crearea locurilor noi de muncă. Astfel, abordarea cantitativă a dimensiunii „resursele umane în afaceri” este analizată prin prisma ratei populației ocupate în domeniul antreprenoriatului față de totalul populației active în țară (tabelul 2.16).

Conform datelor prezentate în tabelul 2.16, oscilația ratei de ocupare a populației în domeniul antreprenoriatului nu a fost foarte mare (de la 40,6% până la 43,9%) în timpul perioadei 2005-2015. Remarcabilă este situația când numărul mediu anual de angajați ai agenților economici crește, dar rata acestei angajări în totalul populației active scade. Deci, atunci când se face o evaluare obiectivă care reflectă schimbarea în piața forței de muncă, nu este suficient de arătat doar creșterea numerică a angajaților în domeniul antreprenoriatului, dar este

necesar de făcut legătura cu alți indicatori economici (demografici) întru descrierea completă a situației reale.

Tabelul 2.16. Rata populației ocupate în domeniul antreprenorial față de totalul populației active în Republica Moldova, 2005-2015

Indicator	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total populația activă, <i>mii pers.</i>	1 422,3	1 357,2	1 313,9	1 302,8	1 265,3	1 235,4	1 257,5	1 214,5	1 235,8	1 232,4	1 265,6
Numărul mediu anual de angajați ai agenților economici	578 011	574 933	574 131	572 129	539 195	526 182	510 191	519 882	525 198	519 429	510 268
Rata, %	40,6	42,4	43,7	43,9	42,6	42,6	40,6	42,8	42,5	42,1	40,3

Sursa: calculat de autor în baza datelor [www.statistica.md](http://www.statistica.md)

Abordarea calitativă a dimensiunii „resurse umane în afaceri” este una mai complexă și problematică. Aici tabloul este creat dintr-o multitudine de elemente, care se îmbină în mod complex, oferind businessului autohton situații provocatoare din punctul de vedere a atragerii în afacere a forței de muncă calificate în domeniul necesar. Elementele de bază în acest tablou sunt nivelul de instruire, specializarea și, nu în ultimul rând, motivarea angajaților.

Încă o dimensiune a analizei activității antreprenoriale este *analiza din punctul de vedere gender*. Datele statisticii oficiale nu permit de a deosebi care este numărul afacerilor condus de femei și de bărbați, care sunt domeniile prioritare conduse de femei ș.a.

Spre deosebire de Republica Moldova, în România există date privind rolul femeii în businessul autohton. Aceste date arată că aproape 40 la sută dintre afacerile din România sunt conduse de femei, din postura de patron sau acționar majoritar, femeile făcând în general afaceri în comerț și consultanță, potrivit unui studiu remis de MEDIAFAX. "Dacă ar fi să facem portretul robot al femeii care face afaceri în calitate de acționar majoritar, aceasta are vârsta medie de 35-50 ani, locuiește la oraș, are studii superioare și este focusată pe comerț", arată studiul citat. Cele mai multe femei implicate în afaceri sunt în București (26.255), Cluj (7.284), Constanța (6.870), Timiș (6.099) și Bihor (5.316). Afacerile derulate de românce s-au ridicat, în 2013, la 71,4 miliarde de lei, o suma care reprezintă peste 22 la sută din totalul afacerilor celor peste 400.000 de firme luate în calcul în studiu [182].

Astfel de analize, care pot evalua schimbarea mediului de afaceri pe un anumit segment, nu întotdeauna pot fi realizate de către funcționarii publici, deoarece cer resurse, date și cunoștințe speciale (mai ales în ceea ce ține de aplicarea unor metode cum este ancheta, sondajul unui grup-țintă, ci nu doar analiza unor date statistice). În schimb, unele instituții specializate în

cercetările din domeniul antreprenoriatului realizează asemenea evaluări, doar că analiza se efectuează mai mult cu titlu de proiect, dar nu ceva permanent (monitorizarea) sau cel puțin periodic (evaluarea). Spre exemplu, în cadrul Institutului Național de Cercetări în Economie a fost realizată cercetarea „Managementul dezvoltării sectorului întreprinderilor mici și mijlocii în Republica Moldova în contextul tendințelor europene contemporane” (autorul E. Aculai), în obiectivele căreia se regăsește analiza caracteristicilor esențiale ale micilor afaceri, analiza dezvoltării IMM-urilor în Moldova și evoluția politicii de susținere a sectorului IMM. Cercetarea vizată arată tendințele situației în domeniul de afaceri, luând în considerație analiza părerilor antreprenorilor rezultată dintr-un sondaj, nu doar a datelor statistice. Factorii principali care au cauzat tendința de înrăutățire, după părerea antreprenorilor sunt reflectați în tabelul 2.17.

Tabelul 2.17. Schimbarea factorilor mediului de afaceri în Republica Moldova, 2011-2013, %\*

Indicator	Schimbarea situației din 2013 în comparație cu 2011, %*		
	îmbunătățire	fără schimbare	înrăutățire
1. Dezvoltarea infrastructurii. Acces la resurse.	39,6	34,7	25,7
2. Relația businessului cu guvernarea	21,2	41,4	37,4
3. Dezvoltarea și implementarea inovațiilor	19,4	42,5	38,2
4. Forța de muncă	17,8	38,1	44,1
5. Activitatea funcționarilor ce se ocupă de reglementarea afacerilor	<b>19,2</b>	<b>34,6</b>	<b>46,2</b>
6. Reglementarea activității antreprenoriale (inclusiv toate etapele de bază ale afacerii și toate tipurile de autorizații)	<b>13,1</b>	<b>47,9</b>	<b>39,0</b>
7. Atractivitatea investițională a businessului moldovenesc	15,2	32,3	52,5
8. Legile și actele normative care reglementează afacerile	<b>12,2</b>	<b>35,2</b>	<b>52,7</b>
9. Sistemul judiciar	2,9	24,8	72,3
10. Riscurile eventuale	3,5	16,8	79,7

\* % antreprenorilor care au dat apreciere factorilor indicați în tabel

Sursa: [166, p.223]

Astfel, observăm că reglementarea activității antreprenoriale, legile și actele normative regulatorii, precum și funcționarii ce se ocupă de reglementarea afacerilor se află în top-ul factorilor care, după părerea antreprenorilor, s-au înrăutățit în perioada analizată.

Deci, analiza unei serii de indicatori propuși în p.2.3 pentru evaluarea impactului de reglementare a activității antreprenoriale, sugerează un tablou nu prea senin și atractiv a evoluției sectorului antreprenorial din Republica Moldova în ultimii 10 ani: unii indicatorii cu o conotație pozitivă arată o creștere nesemnificativă sau stagnare, iar indicatorii cu conotația negativă prezintă creștere constantă. În același timp, o serie vastă de indicatori care reflectă atât

schimbările la nivelul întreprinderilor, cât și schimbările la nivelul mediului de afaceri nu pot fi măsurați în lipsa datelor statistice relevante și accesibile (indicatorii activității firmelor cu „vârsta” 3-5 ani, creșterea netă a numărului antreprenorilor, ponderea firmelor cu creștere mare a cifrei de afaceri, rata firmelor ce dețin certificate de calitate recunoscute la nivel internațional, mediul concurențial etc.). Însă, importanța acestor indicatori, care la moment nu pot fi estimați, deseori, este destul de mare.

Analiza efectuată de autor a demonstrat că îmbinarea mai multor indicatori, nu doar utilizarea celor „tradiționali”, în evaluarea impactului reglementărilor produce mai multă obiectivitate în analizele efectuate.

Totuși, rămâne nesoluționată întrebarea care este impactul direct sau indirect al unor sau altor PP / reglementări, care este contribuția acestora în schimbarea realizată în mediul antreprenorial. Autorul consideră că asemenea cercetări necesită utilizarea unor metode sofisticate, precum și acces la anumite date statistice, care nu întotdeauna sunt disponibile. Astfel, autorul subînțelege prin cuvântul „disponibilitate” 2 variante<sup>4</sup> posibile:

1. datele statistice sunt colectate, dar evaluatorii PP / reglementărilor nu au acces la ele (pentru că nu sunt publicate sau din alte motive);
2. datele nu există „fizic” (nu au fost colectate deloc sau nu au fost colectate permanent pe parcursul perioadei supuse cercetării).

Astfel, încă o dată se adeverește importanța datelor statistice în procesul de evaluare a impactului reglementărilor și PP în domeniul activității antreprenoriale. Fără aceste date nu poate fi efectuată analiza eficientă a rezultatelor / obiectivelor PPPR atinse sau a schimbărilor produse în domeniul activității antreprenoriale.

Referitor la relevanța datelor statistice pentru EIR asupra activității antreprenoriale, autorul consideră, că situația Republicii Moldova nu este cea mai precară față de alte țări din regiune și din lume. Exemplele indicatorilor activității antreprenoriale disponibili în unele țări europene sunt reprezentați în Anexa 20.

Mai mult ca atât, situația pare să fie schimbată spre și mai bine, deoarece, din anul 2013, BNS derulează sub egida ONU și PNUD, proiectul „Consolidarea Sistemului Statistic Național” și subproiectul acestuia „Îmbunătățirea disponibilității și credibilității statisticilor regionale pentru factorii de decizie din Republica Moldova”. Proiectul vine să acopere lacunele existente ce țin de disponibilitatea, relevanța și corectitudinea datelor statistice la nivel regional și local. Proiectul va contribui la îmbunătățirea indicatorilor socio-economici, a metodologiilor de calcul, precum și la producerea datelor statistice necesare pentru funcționarea autorităților

---

<sup>4</sup> Autorul se limitează la aceste 2 variante fără să abordeze o altă dimensiune a datelor statistice existente – relevanța acestora în procesul evaluării impactului reglementărilor / politicilor publice.

publice locale. Aceste proiecte vor ajuta la armonizarea statisticii oficiale la standardele internaționale, la îmbunătățirea disponibilității, calității și utilizării datelor statistice dezagregate pentru procesul de elaborare a politicilor. Astfel, factorii de decizie vor putea să înțeleagă mai profund caracterul problemelor cu care se confruntă businessul autohton, să întreprindă acțiuni de corijare mai eficiente și să măsoare impactul politicilor de intervenție în sistemul economic.

Însă, pentru a „filtra” dintr-o schimbare produsă doar contribuția unei sau altei reglementări (autorul presupune că schimbarea, de cele mai dese ori, este produsul mai multor politici, reglementări, precum și fenomene socio-economice nereglementate) este nevoie de cercetări temeinice, costisitoare, de durată, care nu doar utilizează datele statistice existente, colectate în mod regulat, dar ele însăși produc date (de ex., diferite chestionări, sondaje, proiecte-pilot, modelări econometrice ș.a.). Asemenea de evaluări, actualmente, nu pot fi realizate de către autoritățile care elaborează PPPR. În cel mai bun caz acestea se externalizează pentru a fi efectuate de companii de consultanță, instituții de cercetare și experți în domeniu.

La etapa actuală, sarcina autorilor documentelor AIR ar fi, cel puțin, să lărgescă spectrul indicatorilor pe care îl utilizează pentru evaluarea impactului pentru a face analiza mai relevantă, obiectivă și eficientă, care să demonstreze trendul schimbărilor produse în activitatea antreprenorială. Ei ar mai avea nevoie și de alte date statistice în afară celor furnizate de statistica oficială a Republicii Moldova). Colectarea datelor și alegerea indicatorilor utilizați de autorii documentelor AIR trebuie să se concentreze asupra măsurilor care permit o mai bună fundamentare metodologică a politicilor publice. Astfel, alegerea indicatorilor pentru evaluarea impactului de reglementare trebuie să depindă de scopul și contextul intervenției publice.

## **2.5. Concluzii la capitolul 2**

1. În acest capitol autorul a efectuat o analiză a cadrului legal și instituțional care vizează evaluarea PP și a reglementărilor în Republica Moldova, demonstrând că, procesul evaluării apare în vizorul managerilor publici relativ recent și este într-o stare incipientă, nedezvoltată, iar o parte din structuri create în scopul evaluării actualmente nu-și ating eficiența.

2. Analizând documentele AIR, elaborate în Republica Moldova în perioada 2008-2013, în conformitate cu HG nr.1230 din 24.10.2006, autorul cercetează calitatea acestora, evidențiind punctele slabe ale acestora: definirea vagă a problemelor; formularea descriptivă a obiectivelor; caracterul preponderent intervenționist al opțiunilor de reglementare fără includerea în AIR a opțiuni neintervenționiste; evitarea identificării și cuantificării impactului pentru agenții economici; lipsa analizei adecvate a riscurilor și a conformării la reglementările respective; rlimitarea componentei de M&E la nominalizarea autorității responsabile fără precizarea termenilor de realizare a activităților și a indicatorilor de performanță.



3. Reieșind din analiza documentelor AIR autohtone, se observă, că practic lipsesc cele mai importante elemente ale analizei cost-beneficiu, a unei analize obligatorii în conformitate cu Metodologia AIR oficializată. Acest lucru sugerează autorului tratarea desfășurată a ACB care incorporează mai multe elemente de analiză economică specifice luării deciziilor publice.
4. În scopul îmbunătățirii calității documentelor AIR, în special a componentei de analiză economică, e nevoie de constituire a unui sistem de indicatori pentru evaluarea impactului reglementărilor asupra activității antreprenoriale, care va crea posibilități de măsurare a schimbărilor produse de intervenție. Sistemul de indicatori trebuie să fie strâns legat de *scopul evaluării*, să fie suficient de flexibil, util, ajustabil cerințelor momentului și să reflecte cu precădere specificul schimbărilor cauzate de intervenția concretă.
5. Analiza indicatorilor care pot fi utilizați în procesul EIR a activității antreprenoriale sugerează sistematizarea acestora în felul următor: *principalii indicatori ai activității și performanțelor întreprinderii, indicatorii potențialului organizațional al întreprinderilor, indicatorii impactului macroeconomic al antreprenoriatului, indicatorii-barometru al mediului de afaceri.*
6. Autorul nu insistă la necesitatea realizării *unui studiu detaliat* în cadrul fiecărui AIR, dar recomandă evidențierea *trendurilor generale* ale acelor schimbări, care sunt inevitabile reieșind din legitățile de bază ale economiei. Astfel, fiecare autoritate ar putea elabora un anumit număr de *indicatori-stem* din cele 4 categorii susnumite, care reflectă intervenția pe un anumit palier economic (de ex., agricultura, industria, comerț ș.a.). Acești indicatori vor trebui să fie incluși în mod obligatoriu în documentele AIR elaborate de aceste autorități. Restul indicatorilor utilizați va rămâne la discreția autorilor AIR și va varia în dependență de natura intervenției.
7. Analiza unei serii de indicatori propuși de autor demonstrează stagnarea activității antreprenoriale în Republica Moldova (ritmul mediu de creștere a numărului total de întreprinderi în perioada analizată a constituit 3,5%, ritmul de creștere a numărul întreprinderilor noi înregistrate a fost negativ - 0,6% și ritmul mediu de creștere a întreprinderilor radiate fiind 11,6%; ponderea entităților care declară obținerea profitului variază între 39,9% și 45,4%; densitatea afacerilor este de circa 14 entități la 1000 de locuitori; rata populației ocupate în domeniul antreprenorial variază în limitele 40,6% - 43,9%). În ciuda acestui fapt, în documentele oficiale de politici în domeniul de afaceri și AIR nu se regăsesc prognoze pesimiste referitor la mediul de afaceri. Aceasta confirmă că, până acum, în astfel de analize au fost utilizați doar indicatorii care nu întotdeauna au capacitate de a reflecta schimbările relevante în mediul de afaceri. Totodată, indicatorii analizați afirmă că Reforma Regulatorie, implementată în Republica Moldova, nu și-a atins scopul - îmbunătățirea situației din mediul de afaceri.

### 3. OPTIMIZAREA PROCESULUI DE EVALUARE A IMPACTULUI DE REGLEMENTARE A ACTIVITĂȚII ANTREPRENORIALE

#### 3.1. Transformarea funcției de evaluare în procesul de învățare organizațională prin dezvoltarea capacității de evaluare

Cercetătorii domeniului evaluării politicilor publice susțin faptului că deși practica evaluării la nivelul sectorului public comportă anumite costuri (atât materiale, cât și de „materie cenușie”), totuși, este una benefică în vederea dezvoltării durabile socio-economice.

Dezvoltarea practicii evaluării este argumentată prin legitățile de bază ale economiei – raționalitatea și raritatea resurselor. Evaluarea este acel procedeu ce ne ajută să îndreptăm resursele către programele și politicile, care ating rezultate cel mai mult dorite de societate.

Conform recomandărilor formulate în Raportul Grupului Mandelkern referitor la o reglementare mai bună, un proces privind *o reglementare mai bună* nu se poate desfășura fără îmbunătățirea capacității administrației publice centrale de a elabora politici publice eficiente, orientate spre obiective clare și formulate într-o manieră care să permită măsurarea impactului și a rezultatelor acestora [149].

Majoritatea PP influențează fie în mod direct, fie indirect activitatea antreprenorială. Studiarea impactului PP și a reglementărilor asupra activității antreprenoriale se justifică prin necesitatea de a pune la dispoziția autorităților publice centrale și locale un set de instrumente cu ajutorul cărora să-și fundamenteze științific deciziile legate de politicile, programele și proiectele inițiate și să poată anticipa rezultatele anumitor acțiuni. Este timpul ca administrația publică din Republica Moldova să facă același lucru, mai ales, având în vedere orientarea administrației publice spre munca pe baza unor programe și proiecte. Necesitatea stringentă a dezvoltării capacității de evaluare din administrația publică autohtonă justifică oportunitatea momentului studierii impactului de reglementare asupra activității antreprenoriale. Funcționalitatea evaluării impactului va depinde de dezvoltarea cadrului legislativ în domeniul evaluării și de dezvoltarea continuă a capacității funcționarilor publici (antrenați în procesul de evaluare a PP și de elaborare a reglementărilor) de a prognoza impacturile. Responsabilitatea pentru viitoarele efecte a deciziilor luate trebuie să devină o prioritate la toate etapele ale ciclului PP în diverse domenii.

Evident, realitatea existentă nu poate fi schimbată într-o perioadă foarte scurtă. Dezvoltarea unei culturi a evaluării bazate pe performanță, transparență, eficiență și eficacitate în ceea ce privește PP este un lucru dificil de realizat în administrația publică orientată spre utilizarea excesivă a actelor normative, respectarea strictă a unor proceduri și control administrativ. Dar, prin aplicarea unor politici care combină implementarea procedeelelor de colectare a datelor cu dezvoltarea capacităților de prelucrare a acestor date, de planificare, de analiză, de monitorizare și evaluare a activităților autorităților publice, astfel ca ele să devină o

practică permanentă și sistematică, se va face posibilă dezvoltarea capacității de evaluare în autoritățile publice centrale și locale. *Autorul consideră că dezvoltarea capacității de evaluare susținută de voința politică și administrativă în autoritatea publică este cheia succesului în procesul de optimizare și a procesului EIR a activității antreprenoriale în Republica Moldova.*

În ceea ce privește propunerea de **dezvoltare a capacității de evaluare la nivel individual, organizațional și de țară și transformarea funcției de evaluare într-o parte a procesului de învățare organizațională**, autorul pornește de la ideea că absolut totul ce se face cu referire la creșterea calității reglementărilor și a PP elaborate se face de către oameni și pentru oameni.

Într-adevăr, toate procesele, documentele, Ghidurile elaborate, reglementările aprobate sunt un produs al activității funcționarilor publici, angajați ai autorităților cu inițiativă legislativă. Totodată, rezultatele implementării acestor reglementări se răsfrâng asupra societății, fie în întregime, fie asupra anumitor grupuri. Toate procesele realizate în cadrul trendului general – creșterea calității reglementărilor și a PP – pot fi divizate convențional în o mulțime de activități, fiecare din acestea având rolul său în întregul proces, obiectivele și scopul final, resurse ș.a. De cele mai dese ori, aceste activități realizate de funcționari publici au un caracter repetat, cu periodicitate diferită. Acest caracter repetat permite să folosim ciclul lui Deming pentru a face o generalizare a posibilității de învățare prin acțiune.

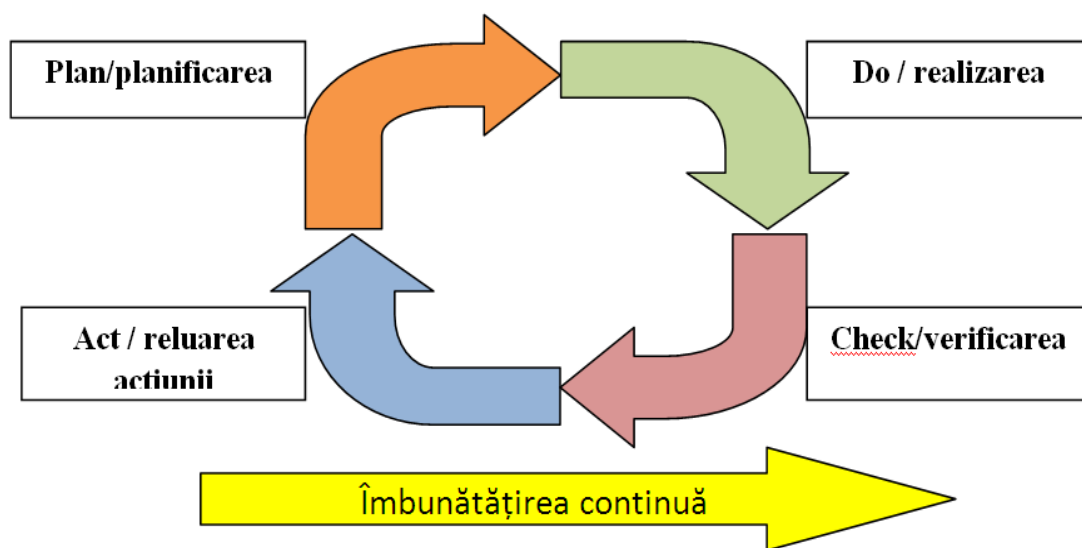


Figura 3.1. Ciclul lui Deming referitor la îmbunătățirea continuă

Sursa: [24, pp. 39-40]

Astfel, gestionarea calității unor activități, conform ciclului lui Deming, acordă o importanță deosebită activităților de prevenire, de control a proceselor și rezultatelor, inclusiv acțiunea îmbunătățirii permanente ca ceva fundamental. La fel și funcția de evaluare, utilizând procedeele monitorizării, încearcă să prevină abaterile negative ale procesului planificat și compară rezultatele obținute cu cele planificate, lăsând loc pentru o îmbunătățire continuă.

Evaluarea, în afară că facilitează analiza rezultatelor palpabile ale activității, oferă și o posibilitate enormă pentru *procesele de învățare* prin experiența obținută din acțiune, din schimbare. Într-adevăr, actualmente, se simte o necesitate în integrarea învățării în lucrul zilnic al funcționarului public. În acest proces, cunoștințele trebuie să fie văzute ca niște resurse valoroase care asigură dezvoltarea, iar criteriile de apreciere ale progresului realizat să fie eficiența organizațională și nivelul de atingere a obiectivelor.

Astfel, în instituțiile publice moderne, exercitarea funcției de evaluare trebuie să urmărească îmbunătățirea funcționalității instituției, creând capacitate pentru realizarea obiectivelor prin amplificarea gradului de motivare a resurselor umane.

Este importantă abordarea critică în evaluare și legătura acesteia cu întrebările de învățare: ce s-a întâmplat / ce a avut loc? de ce? și acum ce facem? [183]. Ultima întrebare are rolul de legătură între învățare și acțiune, de integrare a învățării în activitățile realizate.

Totodată, experții europeni afirmă existența legăturii dintre monitorizare, evaluare și învățare în organizațiile care sunt orientate spre management bazat pe rezultate (tabelul 3.1).

Tabelul 3.1. Repere pentru cultura organizațională bazată pe rezultate

	Învățarea	Conducerea și controlul	Raportarea
<b>Întrebările-cheie</b>	Cum de îmbunătățit politica sau managementul în administrația publică?	Cum să organizezi și să influențezi activitățile?	Cum să comunici performanțele?
<b>Focus</b>	intern	intern	extern
<b>Orientarea</b>	Schimbarea /viitorul	Control/prezentul	Justificarea/trecutul
<b>Exemple de instrumente</b>	Planificarea strategică, benchmarking, analiza riscurilor, re ingeneeringul proceselor manageriale	Sistemul managerial de indicatori, evaluarea performanțelor, bugetarea bazată pe performanțe	Clasamente, raportarea față de cetățeni

Sursa: adaptat după [154, p.57]

Aceste legături, precum și rolul învățării în dezvoltarea unei organizații, sunt abordate în multe teorii manageriale contemporane: teoria dezvoltării organizaționale, teoria modernă capitalului uman, teoria organizațiilor care învață (*learning organizations*), teoria schimbării (o componentă a căreia este managementul schimbării).

Autorii și adepții teoriilor date, **P. Senge, M.Q. Patton** ș.a., recunosc că **învățarea are loc la diferite nivele: individual, organizațional și social**. Pentru a deveni competitive, organizațiile trebuie să încurajeze învățarea la toate nivelurile, adică să devină o organizație care învață. Acest concept a luat amploare în ultimii 10 ani, fiind definit diferit de mulți cercetători.

În contextul celor expuse, este relevantă definiția dată de **A. Mayo** și **E. Lank**, care definesc *organizația care învață* ca fiind o organizație care valorifică întregul capital intelectual,

cunoștințe și experiența de care dispune, în scopul de a evolua continuu în beneficiul tuturor stakeholderilor [150]. Este important să conștientizăm, că organizațiile învață numai prin persoanele individuale care învață. În același moment, învățarea individuală nu garantează învățarea organizațională, dar fără aceasta nu este posibil de realizat învățarea organizațională. În așa mod, în afara efortului individual al angajatului de a învăța, pentru crearea unei organizații care învață este esențială implicarea intensă a managerilor.

Totodată, cercetările în domeniul cadrului conceptual al monitorizării și evaluării, efectuate de **M. Segone (2010)**, evidențiază aceleași nivele de dezvoltare a capacităților de evaluare. Dacă în trecut accentul era pus doar pe abordarea individuală a dezvoltării capacității de evaluare, atunci, la moment, aceasta este privită și la nivel organizațional și social (tabelul 3.2).

Tabelul 3.2. Abordarea sistemică și integrată a dezvoltării capacității de evaluare la nivel național

<b>Nivelul individual</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitatea managerilor de nivel superior de a:</li> <li>+ realiza planificarea strategică,</li> <li>+ gestiona evaluarea pentru independență și credibilitate,</li> <li>+ utiliza evaluarea,</li> <li>- identificarea și susținerea liderilor în procesul de evaluare;</li> <li>- independență comportamentală;</li> <li>- competențe profesionale.</li> </ul>
<b>Nivelul organizațional</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cultura înaltă de evaluare:</li> <li>+ gândirea analitică (critică),</li> <li>+ mediu protector,</li> <li>+ valorificarea și utilizarea evaluării de către manageri,</li> <li>- politica de evaluare;</li> <li>- înființarea / consolidarea a subdiviziunii de evaluare;</li> <li>- sistemele de asigurare a calității;</li> <li>- independența în finanțarea evaluărilor;</li> <li>- sistemul de planificare, realizare și prezentare a rezultatelor evaluării proiectat într-un mod independent, credibil și util;</li> <li>- sistemul de management al cunoștințelor.</li> </ul>
<b>Nivel de țară / societate</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administrația publică bazată pe transparență, management bazat pe rezultate și responsabilitate, elaborarea politicilor bazate pe dovezi;</li> <li>- legislația și politicile de instituționalizare a sistemelor de monitorizare și evaluare;</li> <li>- implementatorii au capacitatea și dorința de a fi responsabili pentru rezultate obținute;</li> <li>- beneficiarii au capacitatea de a monitoriza implementarea politicilor;</li> <li>- există organizații profesionale de evaluare la nivel național;</li> <li>- există norme și standarde de evaluare.</li> </ul>

Sursa: [158, p.34]

O altă tangență dintre procesul de învățare organizațională și funcția de evaluare este *crearea unui mediu propice* acestor procese, care are multe caracteristici comune. Îndeosebi acolo, unde se rezolvă probleme complexe și are loc colaborarea între mai multe părți interesate în proces (caracteristici specifice pentru administrația publică), crearea unui mediu în care oamenii pot învăța și împărtăși „lecții” este crucială pentru realizarea unei schimbări.

Un mediu eficient de învățare presupune siguranța și diseminarea nu doar a istoriilor de succes, dar și a celor de eșec. Acest mediu trebuie să permită ca acele constatări care fac sens, să conducă la acțiune. În acest context, este important ca participanții la proces să înțeleagă foarte bine ce înseamnă pentru ei învățarea. Astfel, lecțiile învățate nu vor rămâne doar la nivel de implementare, dar și la nivel de *gândire și valori*.

Totodată, managerii instituțiilor publice trebuie să fie conștienți de faptul că acest mediu organizațional de învățare are influență directă asupra proceselor de cercetare, dezvoltare, creativitate și inovare. La etapa actuală, managementul cunoașterii constă în realizarea tranziției de la formele individuale de creare a cunoștințelor și competențelor pe baza experienței proprii la forme colective, bazate pe colaborare prin construirea unor instrumente noi, care să fie utilizate în colectiv, atât pentru generarea și diseminarea cunoștințelor, cât și pentru învățare [82, p.100].

Este evident, că pentru realizarea în practică a managementului cunoașterii e nevoie de clarificare, pentru cei care-l implementează, a conceptelor de management al cunoștințelor, cunoștințe/cunoaștere, învățare, învățare organizațională, formare, formare continuă, perfecționare și a multor alte concepte complexe. Însă, simpla sumare a acestor elemente nu e suficientă pentru un management eficient al cunoașterii /învățării. O treaptă net superioară ar fi *crearea unei culturi care promovează învățarea organizațională* permanentă.

Într-adevăr, cultura organizațională are influență asupra multor elemente organizaționale: misiune și obiective, politici și proceduri, luarea deciziilor, procesul de comunicare, dezvoltarea profesională continuă a angajaților, atitudini și comportamente ale angajaților, motivarea angajaților, valori promovate de organizație, stil managerial, relațiile cu mediul extern, performanță etc. Respectiv, perceperea evaluării și poziția organizației față de această funcție va fi direct influențată de cultura organizațională adoptată. Astfel, în calitate de mediu propice unor procese de evaluare obiective și relevante va servi doar acea cultură care promovează învățarea organizațională.

Dacă analizăm una din definițiile multiple ale învățării organizaționale, vedem că aceasta este privită ca fiind “abilitatea organizației de a obține câștig în interiorul său și de a înțelege din experiență prin experiment, observare, analiză și consimțirea de a examina atât succesul, cât și insuccesul” (McGill, 1992) [151].

Această definiție este în concordanță cu *esența procesului de evaluare – analiza și examinarea succesului și insuccesului*. Astfel, mediul favorabil proceselor de evaluare este unul determinat de cultura de învățare, legată de gradul de corelare a informației despre experiența trecută cu dorința de a îmbunătăți lucrurile în continuare, și responsabilitatea față de acțiunile întreprinse, resursele utilizate și rezultatele obținute. Un asemenea mediu îi ajută pe cei care iau decizii și cei care le implementează să atingă obiective comune mai eficient și eficace.

Un mediu favorabil evaluării trebuie să fie format atât de structurile guvernamentale, cât și prin crearea asociațiilor și rețelelor profesionale care stabilesc standarde și tind spre creșterea profesionalismului în evaluare. Totodată, acest mediu trebuie să contribuie la independența, credibilitatea și utilitatea evaluărilor, care constituie principii de bază în acest proces.

În același timp, chiar dacă cadrul instituțional este propice procesului de evaluare, calitatea și imparțialitatea evaluării depinde de profesionalismul și integritatea evaluatorului. Etica acestei profesii presupune limitarea la maxim a propriilor prejudecăți, evitarea conflictului de interese, independența rațiunii, angajarea în evaluări în domeniile cărora evaluatorul are competență și alte norme și standarde. Multe organizații naționale și internaționale care se specializează în evaluare adoptă coduri de conduită pentru evaluatori, editează diverse ghiduri cu referire la aspectele etice ale procesului de evaluare și ale personalității evaluatorului. Standardele profesionale și acreditarea evaluatorilor constituie subiectele unei discuții în continuu în cadrul forurilor profesionale deja mulți ani.

Pentru ca o evaluare să fie efectivă, capacitățile de evaluare trebuie să fie pe măsura livrării unui serviciu de evaluare calitativ (independent, credibil și util). Aceste capacități se bazează pe: *devotament și angajament* (voința, motivarea, atitudinea); *efectuarea sarcinilor tehnice, logistice* (funcțiile-cheie orientate spre realizarea sarcinilor); *atragera resurselor și a suportului* (mobilizarea resurselor, comunicarea, stabilirea relațiilor); *adaptarea și autoperfecționarea* (adaptarea, consolidarea, învățarea, re-poziționarea, gestionarea schimbării); *echilibrarea coerenței și diversității* (gestionarea complexității, încurajarea inovării, fragmentarea controlului) [141, p.7].

În prezent, administrația publică din Republica Moldova pune bazele unei culturi de evaluare. Dezvoltarea unei culturi și a unei capacități de evaluare impune realizarea câtorva schimbări la nivel legislativ, instituțional. Modificările la nivel legislativ se referă la instituirea obligativității realizării atât evaluării sistematice, cât și pentru activitățile operaționale. La nivel instituțional, dezvoltarea capacității de evaluare internă apare cu instituirea funcției de auditor intern și a subdiviziunilor de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor. Crearea capacității interne de evaluare impune respectarea a două condiții: asigurarea infrastructurii și specializarea resursei umane în domeniul evaluării.

Totuși, actualmente există un număr foarte redus de specialiști în evaluarea de politici publice, programe, proiecte la nivel național. Majoritatea contractelor de evaluare licitate sunt realizate încă prin expertiză străină, pentru că la nivel internațional, evaluarea este utilizată la scară largă în managementul public. Prin urmare, pregătirea de specialiști în domeniul evaluării reprezintă una dintre prioritățile strategice în vederea fundamentării unei capacități de evaluare solide la nivelul autorităților APC și APL.

Un element component important al succesului reformelor în administrația publică orientat spre creșterea calității actului de guvernare este dezvoltarea capacității de evaluare și a culturii organizaționale bazate pe învățare. Prin promovarea acestora se va efectua o schimbare necesară a mentalității funcționarilor publici în privința evaluării în sectorul public, astfel, se va face trecerea de la evaluarea ca funcție de control cu riscul unor sancțiuni la *evaluarea ca proces constructiv de învățare pentru îmbunătățirea permanentă a managementului în administrația publică*.

### **3.2. Eficientizarea evaluării impactului de reglementare prin perfecționarea metodologiei AIR**

Metodologia actuală de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin HG Republicii Moldova nr.1230 din 24.10.2006, este elaborată după modelul sinoptic de luare a deciziilor (vezi p.2.2). În fond, algoritmul și conținutul acestei metodologii este unul corect, logic, care poate fi foarte bine argumentat din punct de vedere teoretic. Dar, realitatea PP și a reglementărilor în Republica Moldova, precum și modalitatea cotidiană de luare a deciziilor este mai aproape de *modelul incremental* (abordare politică) de luare a deciziilor.

Această situație creează premise pentru mai multe *imperfecțiuni legate de respectarea Metodologiei AIR și de monitorizare a eficienței actului de reglementare*, și anume:

- a) Respectarea algoritmului Metodologiei (întocmirea documentului AIR cu toate părțile componente necesare) fără a se axa și pe conținutul elementelor componente ale AIR. Astfel, prezentă este doar forma, nu și conținutul. Documentele vin doar pentru a respecta formalitatea necesității elaborării unui document AIR ce însoțește reglementările cu impact asupra activității antreprenoriale.
- b) Nerespectarea algoritmului de prezentare a documentului AIR structurilor abilitate în controlul conținutului acestora sau neglijarea totală a elaborării acestora. Asemenea situații permit „strecurarea” spre adoptare a actelor legislative și normative, care au un impact evident asupra domeniului antreprenorial pentru promovarea unor interese personale sau de grup fără a fi însoțite de documentul AIR. Situația a devenit evidentă și, începând cu anul 2015, Secretariatul EIR a monitorizat actele normative și legislative



care reglementează activitatea de întreprinzător aprobate/adoptate de Guvern și Parlament care nu au fost analizate și avizate de către Grupul de Lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător (Anexa 21).

Pentru minimizarea efectului unor astfel de imperfecțiuni, în viziunea autorului, ar exista cel puțin 3 căi:

- stipularea expresă în legislația în vigoare a responsabilității pentru încălcarea algoritmului de întocmire și prezentare a documentelor AIR;
- perfecționarea Metodologiei AIR prin introducerea unor noilor criterii de calitate față de conținutul documentului AIR;
- dezvoltarea capacității de evaluare la nivel individual, organizațional și de țară și transformarea funcției de evaluare în o parte a procesului de învățare organizațională.

Stabilirea nivelului de responsabilitate în procesul de elaborare și prezentare către structurile abilitate a documentelor AIR ține de competența autorităților specializate.

În ceea ce privește propunerea nr.2, **perfecționarea Metodologiei actuale AIR**, autorul recomandă o serie de criterii de calitate, aplicarea cărora în procesul de elaborare a documentului AIR ar contribui la relevanța problemei publice care încearcă să fie soluționată, ar face mai eficientă analiza opțiunilor posibile de soluționare a problemei, ar apropia cercetarea de birou de realitățile mediului de afaceri etc., altfel spus, ar schimba calitativ conținutul documentului AIR și importanța acestuia pentru întregul proces de luare a deciziei publice.

Astfel, autorul propune o serie de criterii de calitate racordate la fiecare componentă a documentului AIR (analiza și definirea problemei, stabilirea obiectivelor, identificarea, analiza și compararea opțiunilor, consultarea, implementarea și monitorizarea).

Prevederea actuală referitor la **definirea problemei** este următoarea “Analiza preliminară a impactului de reglementare definește problema ce urmează a fi soluționată și stabilește potențialele rezultate ale reglementării din partea statului. Elementul analitic trebuie să explice motivul apariției problemei și să estimeze dimensiunea acesteia.” [53]. Această prevedere nu cere expres justificarea intervenției statului, bazată pe dovezi cu indicarea surselor de date.

Considerăm oportună suplimentarea acestui compartiment cu:

- Justificarea intervenției autorității publice prin descrierea naturii problemei, bazată pe dovezi cu indicarea surselor de date. De exemplu, din 40 de documente din eșantionul analizat de autor, 22 de documente nu fac trimiteri la nici o sursă de date, în timp ce 3 documente folosesc doar datele din Internet, altele 3 documente – doar datele interne ale autorității emitente a documentului AIR și restul documentelor – 12 la număr sau 30% folosesc datele BNS, Eurostat, FAO Stat, datele altor autorități publice din țară și peste hotare, trimiteri la legislația autohtonă și străină.

- Cuantificarea anvergurii problemei publice sau explicarea motivului de ce cuantificarea nu este posibilă. Este evident, că cuantificarea nu este posibilă acolo, unde nu se operează cu date statistice concrete, respectiv, este o legătură directă cu punctul precedent – decizia bazată pe dovezi.

- Descrierea clară a cauzelor care au provocat apariția problemei. Lipsa reglementărilor în domeniu nu poate servi o cauză de intervenție guvernamentală.

**Stabilirea obiectivelor** este definită de Metodologie ca “Stabilirea scopurilor acțiunilor statului”. Această formulare este insuficientă și nu cere expres evitarea stabilirii obiectivelor ca necesitatea aprobării unei reglementări. Ar fi corect ca stabilirea obiectivelor să se axeze pe necesitatea rezolvării unei probleme publice. Totodată, nu este menționat faptul că, în măsura posibilității, obiectivele ar trebui să fie măsurabile, fixate în timp. Astfel, autorul consideră oportună stabilirea principalelor obiective ale intervenției publice văzute ca rezultate legate de soluționarea problemei publice și înlăturarea cauzelor acesteia.

De exemplu, formularea obiectivelor în sintagmele „facilitarea accesului IMM la achizițiile publice”, “facilitarea accesului IMM-urilor pe piețele interne și externe”, “dezvoltarea și promovarea educației și culturii antreprenoriale” [57] necesită adaptarea la criteriile SMART, precum și elucidarea legăturii cu problema publică propusă spre soluționare.

Prevederea Metodologiei referitor la **identificarea opțiunilor** relatează că APIR trebuie să prezinte cel puțin două alternative care urmează să fie luate în considerare drept răspuns la problemă. O abordare alternativă obligatorie este "a nu face nimic", iar celelalte alternative trebuie să fie deduse dintr-un spectru de opțiuni, inclusiv ne-regulatorii. Această prevedere nu cere explicații din partea autorilor documentului AIR în cazul, când n-au fost folosite opțiuni ne-regulatorii, astfel sugerând elaborarea doar a unei opțiuni – celei de reglementare. Prin descrierea diferitor opțiuni se demonstrează că nu a fost favorizată o opțiune preferată de autorul documentului. Pentru îmbunătățirea acestei secțiuni a documentului AIR, autorul propune:

- de inclus descrierea detaliată a scenariului „statut-quo” (opțiunea “a nu face nimic”);
- includerea în AIR a unei opțiuni de nereglementare și descrierea acesteia cu utilizarea după posibilitate a procedurilor ACB;
- trebuie explicat motivul dacă nu sunt incluse opțiunile neregulatorii.

O astfel de abordare va putea exclude situațiile, când AIR-ul se adaptează unei decizii deja luate și este recomandată spre aplicare, de exemplu, prin .

Analiza și compararea opțiunilor în APIR trebuie să identifice în termeni calitativi și cantitativi potențialele impacturi (costuri și beneficii) ale intervenției statului. În APIR opțiunile, de cele mai dese ori, sunt comparate în baza avantajelor și dezavantajelor. În schimb, AIR final trebuie să analizeze un spectru larg de costuri și beneficii (sociale, economice și de mediu

ambiant). Totodată, prevederea legală cere ca în AIR final să fie efectuată analiza impacturilor asupra IMM și analiza problemelor majore de distribuție a impacturilor.

Autorul consideră că îmbunătățirea calitativă a documentului AIR la capitolul „Analiza și compararea opțiunilor” ar putea surveni în urma:

- ✓ analizei detaliate a principalelor costuri și beneficii fiecărei opțiuni bazate pe dovezi și argumente obiective;
- ✓ cuantificării, în măsura posibilității, a costurilor și beneficiilor descrise;
- ✓ explicării motivului în cazul, în care costurile și beneficiile nu sunt cuantificate;
- ✓ analizei impacturilor ca abateri de la opțiunea „a nu face nimic”;
- ✓ prezentării sumarului costurilor și beneficiilor economice, sociale și de mediu pentru opțiunile analizate, care atestă că beneficiile opțiunii recomandate justifică costurile acestora și beneficiul net al opțiunii recomandate este mai mare ca în alte opțiuni;
- ✓ descrierii separate a schimbărilor (condițiilor, cerințelor, înlesnirilor etc.) față de IMM și care vor fi impacturile asupra acestor întreprinderi versus impacturile asupra întreprinderilor mari (proportionalitatea distribuirii impacturilor).

În acest context, autorul propune o serie de „întrebări de control”, la care trebuie să răspundă inițiatorii unei reglementări în vederea respectării principiului „gândește întâi la scară mică” (Think small first) sau testului IMM:

1. Care este domeniul /sectorul economiei în care se planifică intervenția?
2. Care este numărul/% IMM-lor în acest sector economic (inclusiv pe categorii, întreprinderi medii, mici și micro)?
3. Care este numărul de salariați în acest domeniu (inclusiv pe categorii)?
4. Care sunt formele organizatorico-juridice a întreprinderilor în domeniu (în %)?
5. Cum este caracterizată piața în domeniul de intervenție (adică, existența monopolului, monopsonului, oligopolului, oligopsonului ș.a.)?
6. Va influența intervenția propusă tipul existent al pieței?
7. Va schimba intervenția propusă comportamentul consumatorilor, furnizorilor și altor parteneri în afaceri?
8. Va crea intervenția careva bariere în inițierea, desfășurarea și/sau lichidarea afacerilor?
9. Va avea intervenția careva impact asupra inovațiilor realizate de IMM?
10. Ce legături are domeniul de intervenție cu alte sectoare ale economiei, asupra cărora ar putea avea impact direct sau indirect în urma schimbărilor produse?
11. Care este strategia de consultare a IMM referitor la intervenție?
12. Există asociații de producători / de patronate în domeniul de intervenție? Cum au fost consultați și ce părere au avut privind intervenția planificată?

13. Cum a schimbat consultarea reprezentanților IMM propunerea de intervenție?
14. Intervenția presupune creșterea costurilor pentru IMM? Dacă da, atunci ce fel de costuri sunt acestea (financiare, economice, de conformare, de raportare, ș.a.)?
15. Costurile presupuse sunt proporționale pentru diferite tipuri de întreprinderi?
16. Intervenția presupune careva beneficii pentru IMM? Care sunt acestea?
17. Beneficiile presupuse sunt proporționale pentru diferite tipuri de întreprinderi?
18. În cazul impacturilor disproporționate pentru IMM versus întreprinderi mari, presupune intervenția careva facilități pentru IMM (de ex., taxe și plăți reduse, control și raportare simplificate, un termen de tranziție la condiții noi etc.)?

Răspunsul la aceste întrebări va contribui esențial la creșterea calității documentului AIR, precum și va facilita identificarea costurilor și beneficiilor aferente sectorului IMM, ce vor fi incluse în calculul general al ACB [101, p. 346].

Autorul consideră că eficiența testului IMM este demonstrat prin aplicarea în țările europene, din iunie 2008, a Actului Micului Business (Small Business Act), care vine să suporte circa 23 de milioane astfel de afaceri, care până atunci au fost nevoiți să se conformeze aceluiași reguli ca și 41 mii mari companii europene. Ponderea micului business în totalul afacerilor este argumentul hotărâtor pentru aplicarea testului IMM sau a principiului „gândește întâi la scară mică”, pentru Republica Moldova acest indicator a constituit 97,2% în anul 2015 [187].

**Implementarea și monitorizarea** sunt prevăzute pentru a fi descrise în AFIR: „Analiza finală a impactului de reglementare propune o strategie de executare și estimează: costul financiar al executării; capacitățile actuale ale autorităților administrației publice responsabile pentru implementarea actului de reglementare sau a altor acțiuni” [53]. Pentru îmbunătățirea acestei secțiunii M&E din AIR se recomandă:

1. Descrierea procesului de implementare a opțiunii propuse pentru a atinge obiectivele (cu un plan de activități, cu desemnarea autorităților responsabile de implementare, cu termenii, cu formularea indicatorilor de performanță concreți și măsurabili etc.).

2. Axarea pe indicatorii de rezultat și impact, și nu doar pe indicatorii de resurse și activități. De exemplu, atingerea obiectivului „*Reducerea barierei administrative și costurilor regulatorii pentru IMM-uri*” din cadrul Strategiei de dezvoltare a sectorului pentru anii 2012-2020, se propune de către autorii acestui document de a fi măsurată prin următorii indicatori:

- ✓ Numărul de IMM-uri deservite de “ghișeul unic”.
- ✓ Timpul necesar pentru perfectarea procedurilor vamale.
- ✓ Sistemul unic eficient (electronic) de raportare creat și implementat.
- ✓ Numărul dărilor de seamă și numărul IMM procesate prin sistemul nou.

- ✓ Prevederile cu privire la raportarea și calcularea simplificată a impozitului pe venit stabilite în Codul Fiscal [57].

Analiza acestor indicatori va prezenta anumite schimbări ce au avut loc în funcționarea autorităților publice, ce oferă servicii respective, însă, impactul pentru mediul de afaceri și performanța agentului economic este slab reflectată prin acești indicatori de activități, resurse și de produs. Totodată, un indicator de activități poate oferi informații diferite, dacă comparăm „Numărul de IMM-uri deservite de „ghișeu unic” cu „Numărul de IMM-uri deservite de „ghișeu unic” față de numărul total al IMM-ilor”.

3. Includerea în AIR nu doar a indicatorilor care caracterizează mediul de afaceri, ci și a indicatorilor care descriu schimbarea în performanța globală a afacerilor.

Reieșind din punctul precedent, în calitate de indicatori de impact ar putea servi:

- ✓ economiile bănești ale agenților economici în urma implementării „ghișeu unic”, lei//%;
- ✓ reducerea plăților neoficiale (corupției) în urma implementării „ghișeu unic”, lei/ %;
- ✓ creșterea informării în rândurile antreprenorilor asupra beneficiilor „ghișeu unic”;
- ✓ creșterea satisfacției antreprenorilor față de serviciile prestate de „ghișeu unic” etc.

**Consultarea** este o cerință obligatorie pentru elaborarea unui document calitativ, dar pentru ca ea cu adevărat să contribuie la această calitate, însăși consultarea trebuie să fie calitativă, relevantă și să cuprindă toți factorii implicați. Astfel, cerințele de calitate față de consultări sunt următoarele:

1. Descrierea în AIR a principalelor părți interesate în intervenția propusă, inclusiv instituțiile publice, mediul de afaceri, sectorul asociativ și cetățenii. Descrierea trebuie să conțină explicații cum s-a asigurat consultarea lor adecvată și cât timp a fost oferit pentru răspuns.

2. Înregistrarea răspunsurilor din procesul de consultare și utilizarea în AIR a rezultatelor consultărilor (tabelul de sinteză / tabelul de divergențe, urmează să fie anexat).

3. Publicarea documentului AIR pentru consultări, mediatizarea intervenției și oferirea posibilității de expunere a publicului asupra problemei.

La moment, consultarea este o parte componentă a AIR de o calitate satisfăcătoare, însă, în general, în Republica Moldova există încă rezerve în ceea ce privește activismul și cultura agenților economici și a publicului larg în materia expunerii opiniei asupra problemelor publice.

Consultarea ajută foarte mult la formularea unei alte componente a AIR, cum este **conformarea**. În procesul consultării poate fi analizată perspectiva conformării la schimbările propuse de autorități. Mai ales aceasta se referă la acele situații, când agenților economici li se impun „noile condiții de joc”. Consultarea poate să evidențieze momentele de rezistență a agenților economici față de schimbările impuse. Această rezistență de multe ori stă la baza

economiei tenebre sau a proceselor de eschivare de la îndeplinirea condițiilor impuse de autoritățile publice. Dar, este evident, că pentru a atinge obiectivele propuse sau a obține rezultatele dorite orice reglementare trebuie respectată în mod suficient. Aplicarea unui coeficient de conformare ar permite evaluatorilor să ajusteze mărimea indicatorilor calculați la nivele reale. Este important de luat în calcul un nivel realist al conformării, dar pentru aceasta este nevoie de apelat la unele statistici specifice sau studii specializate pe fenomenul conformării/ respectării legislației.

Studiile specializate realizate în Republica Moldova de către BNS, INCE întru cercetarea fenomenului economiei tenebre au constatat un volum mediu al economiei neobservate de circa 23,2% din PIB (variind în limitele valorilor 20,6 -34,6% în perioada 2000-2014) [187].

E important de luat în considerație că procedeele de conformare pot fi tratate ca costuri suplimentare în analiza opțiunilor. Astfel, autorii documentelor AIR ar trebui să țină seama de următoarele criterii de calitate față de secțiunea „conformare”:

- ✓ rata conformării la condițiile impuse de noua reglementare;
- ✓ aplicarea ratei de conformare la ajustarea sumei beneficiilor aduse de intervenție;
- ✓ costul procedurilor de conformare (atât pentru stat, cât și pentru agenții economici);
- ✓ identificarea / stabilirea sancțiunilor pentru non-conformare;
- ✓ identificarea autorității / autorităților care vor asigura conformarea.

Deci, fiecare problemă de politică trebuie analizată și din perspectiva conformării, deoarece orice politică trebuie să fie respectată în mod suficient pentru a asigura rezultatele dorite. La etapa elaborării PP/reglementării e necesară planificarea unui nivel realist al conformării. Reieșind din date statistice cu privire la economia tenebră, *considerăm că, rata de conformare aplicată la ajustarea beneficiilor aduse de intervenție în economie poate fi stabilită în Republica Moldova la cota de 75 %.*

Este evident, că nivelul înalt de conformare asigură beneficiile intenționate de politica publică atât pentru mediul de afaceri (siguranță pentru afaceri, transparență, concurență loială, previzibilitate, deciziile legate de investiții sunt mai puțin riscante etc.), cât și pentru societate în ansamblu (securitate, siguranță, sănătate). În același timp, algoritmul propus de asigurare a conformării va amplifica efectele în timp, reducând cheltuielile de timp (și altor resurse) a procesului de elaborare a politicilor publice.

O altă componentă indispensabilă oricărei evaluări, dar care nu este expres reglementată prin HG 1230, sunt datele utilizate în procesul AIR. Autorul consideră că cea mai mare problemă cu referire la *calitatea datelor* este faptul că procedeele de colectare, evidența, înregistrare a datelor nu în total corespund cu necesitățile / exigențele procesului de evaluare. De cele mai dese ori, autorii documentelor AIR utilizează informații rezultate din înregistrările statistice sau

informații rezultate din cercetări / rapoarte speciale. Situația ideală ar fi ca procedeele de colectare a datelor și tipul de date ce necesită a fi colectate să fie determinate la etapa designului PPPR. Această abordare ar asigura relevanța acestora vis-à-vis de necesitățile evaluării.

De exemplu: 1) definirea „gazellelor” pentru Republica Moldova și ținerea evidenței statistice pe acest segment, fapt care va permite monitorizarea tendințelor de creștere în anumite sectoare ale economiei și va crea o bază pentru luarea deciziilor de investire; 2) evidența întreprinderilor de către BNS să se realizeze având în vedere criteriul „vârstei” afacerii: (start-up: 0-3 ani; tinere: de la 3 la 5 ani; mature: peste 5 ani); evidența mărfurilor și serviciilor să fie uniformizată în cadrul diferitor indicatori statistici.

Referitor la datele produse în cadrul AIR, se recomandă ca acestea să fie deschise și accesibile pentru multiplicarea efectului evaluării în cauză prin posibilitatea folosirii acestor date de o altă echipă într-o viitoare evaluare a impactului pe termen lung ș.a. scopuri.

Următoarea componentă, chiar dacă poartă un caracter pur tehnic, este strict necesară pentru a nu fi trecută cu vederea – toate documentele AIR trebuie să conțină *data/perioada elaborării* și numele / funcția persoanelor responsabile de elaborare.

Ultima componentă, care uneori este neglijată, este *clauza concludentă*. Aceasta stabilește termenul de acțiune a reglementării și, astfel, influențează durata efectelor produse de reglementarea în cauză.

Lacunele identificate în aplicarea prevederilor HG 1230 contribuie, parțial, la neajunsurile identificate în documentele de AIR, reflectate în p.2.2. Astfel, recomandăm revizuirea metodologiei AIR prin introducerea criteriilor de calitate recomandate de autor.

Toate criteriile de calitate propuse de autor sunt valabile în exclusivitate pentru documentele AIR care reprezintă un studiu ex-ante al intervenției publice. Pentru studiile intermediare și cele ex-post ele sunt doar parțial valabile și pot servi ca niște repere orientative. Această abordare rezultă din faptul că în Republica Moldova deja avem o practică de câțiva ani și de câteva sute de documente AIR (ex-ante) elaborate. Analiza acestor documente a permis formularea criteriilor de calitate. În ceea ce privește evaluările intermediare și ex-post a intervențiilor publice, încă nu există suficient material pentru formarea unui eșantion care ar putea fi supus analizei din punctul de vedere a părților slabe și puternice ale acestor documente.

### **3.3. APIR la proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la prețurile de comercializare a produselor social importante.**

La data de 17.03.2016, pe portalul [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md) a fost plasat pentru consultare proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la prețurile de comercializare a produselor social importante (Anexa 22). Această inițiativă nu este una nouă, fiind înaintată de Ministerul

Economiei către examinare în 2011. Cert este faptul că de atunci unele dispoziții ale proiectului Hotărârii de Guvern au suferit schimbări, îndeosebi, ceea ce privește lista *produselor social importante* (PSI). În anul 2012, Ministerul Economiei, în conformitate cu prevederile art.13 al *Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235-XVI din 20.07.2006*, a elaborat documentul AIR la Proiectul HG cu privire la aprobarea mecanismului de formare a prețurilor la produsele social importante (Anexa 23).

Autorul consideră că atât Proiectul dat al Hotărârii Guvernului, cât și documentul AIR elaborat asupra acesteia au o serie de lacune, care ar putea fi eliminate prin aplicarea metodologiei îmbunătățite, care ar crește atât calitatea documentului AIR respectiv, cât și a Hotărârii de Guvern. Analizând documentul AIR din Anexa 23, autorul a evidențiat *principalele caracteristici* ale acestui document:

1. Necesitatea intervenției statului asupra prețurilor la PSI este argumentată prin concurența nelocală pe piața produselor respective în Republica Moldova.
2. Riscul presupus în cazul neintervenției constă în provocarea costurilor inflaționiste (în raport cu veniturile reale) pentru grupurile social vulnerabile.
3. Obiectivul urmărit prin intervenția în procesul de formare a prețurilor este asigurarea unei stabilități economice și protecție socială, satisfacerea unui minim de cerințe și interese pentru consumatori. Obiectivul este unul vag și nu corespunde criteriilor SMART.
4. Obiectivul axat pe agenții economici, subiecți ai distribuției PSI, este promovarea unei politici unice față de toți operatorii lanțului valoric al PSI.
5. Documentul include o analiză amplă a cadrului legislativ în vigoare în domeniul reglementat.
6. Documentul nu conține nici o definiție clară a problemei, nici stabilirea anvergurii acesteia și cauzele apariției (singura cauză menționată este concurența imperfectă).
7. În pofida existenței anterioare a unor reglementări în domeniu, autorii documentului recunosc că mecanismul de implementare nu a fost asigurat cu exactitate, ceea ce în 2008 a dus la creșterea sporită a prețurilor la PSI. Situația a revenit la normal doar după desfășurarea controalelor periodice la agenții economici în vederea respectării corectitudinii aplicării adaosului comercial limitat.
8. Unicul indicator economic, folosit în document, este *Indicele prețurilor de consum la unele produse social importante*, analizat în dinamică în perioada anilor 2009-2012.
9. În document sunt analizate 4 alternative decizionale prin prisma avantajelor și dezavantajelor: *neintervenția, liberalizarea prețurilor prin acordarea compensațiilor nominative păturilor social vulnerabile, stabilirea unor prețuri maxime pentru*



*comercializarea PSI, limitarea adaosului comercial pentru PSI pe tot lanțul valoric de distribuție. Opțiunea recomandată spre realizare este limitarea adaosului comercial.*

10. În document lipsește analiza impactului diferențiat pentru întreprinderile mari și ÎMM, precum și abordarea diferențiată pentru producătorii și comercianții PSI. Nu sunt analizate și cuantificate careva impacturi asupra domeniului de afaceri, care ar putea surveni în urma adoptării deciziei respective.
11. Procedurile de consultare descrise sunt relevante problemei abordate și includ opiniile reprezentanților instituțiilor abilitate în problema dată (Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor, Consiliul Concurenței, Agenția Națională pentru Protecția Consumatorilor, Ministerul Sănătății, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și a Familiei) și a importatorilor PS, unii din ei fiind satisfăcuți de cadrul actual regulator.
12. În document nu este menționat cum va fi asigurată conformarea, în pofida faptului că sunt nominalizate multe situații de non-conformare la prevederile cadrului regulator existent (nerespectarea aplicării adaosului comercial limitat, comerțul neorganizat, incorectitudinea includerii TVA în prețul de achiziție a PSI ș.a.).
13. Autorii HG au menționat caracterul provizoriu al intervenției, însă, nu este indicată și argumentată perioada de valabilitate a stabilirii adaosului comercial limitat (clauza concludentă).

În această ordine de idei, autorul consideră că documentul AIR realizat asupra proiectului Hotărârii Guvernului cu privire la prețurile de comercializarea PSI necesită o îmbunătățire esențială și calitativă, care ar permite să argumenteze temeinic opțiunea recomandată sau se vor propune alte soluții pentru rezolvarea problemei publice existente, în urma elucidării impacturilor posibile. Astfel, autorul propune mai jos un exemplu de elaborare a documentului AIR respectiv.

#### **ANALIZA IMPACTULUI DE REGLEMENTARE EFECTUATĂ PENTRU PROIECTUL HOTĂRÎRII GUVERNULUI CU PRIVIRE LA PREȚURILE DE COMERCIALIZARE A PRODUSELOR SOCIAL IMPORTANTE**

Stabilirea complexității analizei impactului de reglementare (tabelul 3.3) se face reieșind din următoarele argumente:

**a) Nivelul de interes public** față de intervenția propusă este înalt, deoarece proiectul reglementării are impact atât asupra domeniului social, cât și asupra activității antreprenoriale (mai cu seamă asupra acelor entități economice care importă, produc și comercializează PSI).

**b) Gradul de inovație.** Intervenția propusă nu este nouă, deoarece există cadrul normativ în domeniul reglementat (Hotărârea Guvernului nr. 547 din 4 august 1995 „Cu privire la

măsurile de coordonare și de reglementare de către stat a prețurilor (tarifelor)”, Hotărârea Guvernului nr. 335 din 24.05.1994 ), însă noul proiect vine cu revizuirea hotărârilor menționate și a examinării procesului de aplicare a acestora în practică, precum și înaintarea propunerilor de actualizare a mecanismului de formare a prețurilor la PSI. Totodată, proiectul nou al HG modifică lista PSI prin excluderea a unor produse din categoria dată, fapt ce poate schimba situația pe piața acestor produse.

**c) Mărirea potențialelor impacturi ale inițiativei propuse.** În urma adoptării HG propuse ar putea fi afectată atât o parte de consumatori (mai cu seamă cei cu veniturile reduse), cât și o parte din entitățile economice care importă, produc și comercializează PSI. Pentru consumatori vectorul impactului poate fi atât pozitiv (în cazul limitării adaosului comercial la unele produse social importante), cât și negativ (în cazul excluderii unor poziții din lista PSI). În cazul entităților economice, impacturile la fel pot avea atât o conotație pozitivă (pentru monopolistii de pe piața produselor excluse din lista celor social importante), cât și o conotație negativă (pentru entitățile mici și mijlocii).

Tabelul 3.3. Stabilirea complexității AIR

<b>Parametrii complexității AIR</b>	<b>Punctajul (de la 1 la 3)</b>
Nivelul de interes public față de intervenția propusă	<b>3</b>
Gradul de inovație al intervenției propuse	<b>2</b>
Mărirea potențialelor impacturi ale inițiativei	<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>7</b>

Sursa: elaborat de autor

## **2. Definirea problemei**

În Republica Moldova, piața PSI este o piață reglementată de către stat. Astfel, art. 4 al Legii nr. 231 din 23.09.2010 cu privire la comerțul interior prevede formele de intervenție ale statului în activitățile din comerț, inclusiv prin stabilirea mecanismului de formare a prețurilor / tarifelor la produsele / serviciile de importanță socială.

Concomitent, menționăm că prin operarea amendamentelor la Legea nominalizată conform Legii nr. 101 din 08.07.2012, se împuternicește Guvernul de a aproba lista PSI, precum și se identifică instrumentele de reglementare a prețurilor de consum pentru produsele respective – limitarea rentabilității la fabricare și a adaosului comercial la realizarea PSI.

Actualmente, sunt în vigoare două Hotărâri ale Guvernului, și anume, nr. 335 din 24.05.1994 și nr. 547 din 04.08.1995, care limitează rentabilitatea la fabricarea produselor de panificație și a produselor lactate, precum și plafonează mărirea adaosului comercial la vânzarea produselor social importante (anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 547 din 04.08.1995, care conține 29 de denumiri a mărfurilor și produselor, conform Nomenclurii

combinate a mărfurilor). Întru revizuirea hotărârilor menționate și a examinării procesului de aplicare a acestora în practică, precum și înaintarea propunerilor de actualizare a mecanismului de formare a prețurilor la PSI, prin ordinul Ministerului Economiei nr. 164 din 06.11.2015 a fost creat un grup de lucru interdepartamental. Ca rezultat al generalizării propunerilor înaintate din partea membrilor grupului vizat, inclusiv organele de control, s-a constatat existența opiniilor diferite cu referință la menținerea și/sau anularea instrumentelor de reglementare a prețurilor la PSI. Astfel, unele instituții optează pentru plafonarea adaosului comercial la vânzarea produselor social importante, fiind cea mai eficientă pârghie de moment pentru stabilitatea prețurilor, alții propun anularea instrumentelor de reglementare a prețurilor cu acordarea ajutorului social păturilor defavorizate ale populației.

*Elementul analitic.* Situația pe piața PSI în Republica Moldova în ultimii ani poate fi caracterizată prin prisma a mai multor indicatori care caracterizează, pe de o parte consumul lor (tabelul 3.4), iar pe de altă parte – oferta acestora pe piața internă.

Tabelul 3.4. Consumul produselor social importante, 2008-2015 (*unități naturale*)

Denumirea produsului	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pâine și produse de panificație, kg	113,6	112,1	110,4	109,9	110,1	110,0	110,9	112,6
Lapte și produse din lapte, litri	180,4	200,9	199,7	213,5	231,7	219,9	212,0	213,0
Ulei vegetal, litri	13	12,5	12,4	12,9	12,7	12,4	12,6	12,1
Zahăr și produse de cofetărie, kg	16,3	16,2	16,4	17,0	16,3	16,6	17,2	17,2
Carne și preparate din carne, kg	30,7	32,9	33,7	36,7	38,7	41,6	43,3	45,8

Sursa: <http://statbank.statistica.md>

În tabelul 3.4 (și ulterior) autorul utilizează datele statistice disponibile ale BNS. Astfel, analiza situației pe piața PSI se face selectiv pentru unele categorii de produse pentru care există date statistice înregistrate, chiar dacă uneori aceste grupe de produse includ nu doar cele expres stipulate ca fiind social importante. Totodată, autorul păstrează în rândul PSI analizate carnea și preparatele din carne, deoarece consideră nejustificată excluderea acestora din lista PSI, în noua redacție a proiectului Hotărârii de Guvern cu privire la prețurile de comercializare a PSI.

Dinamica consumului ne demonstrează creșterea acestuia și oscilarea nesemnificativă de la consumul mediu. Pentru o analiză obiectivă e nevoie să comparăm aceste date cu normele de consum care, pe de o parte, sunt stabilite de către Ministerul Sănătății ca fiind necesare sănătății și activității normale umane, iar, pe de altă parte, reflectă componența coșului minim de consum (care exprimă nivelul și evoluția indicelui prețurilor de consum pentru bunurile de strictă

necesitate pentru populație, care trebuie să stea la baza fundamentării salariului minim pe economie, a politicii de salarizare și altor politici sociale), tabelul 3.5.

Tabelul 3.5. Normele medii anuale ale consumului de produse alimentare, incluse în structura coșului minim de consum (*unități naturale*)

Denumirea produsului	Norme de consum conform HG nr. 460 din 22.07.1993 *	Normele minime de produse alimentare incluse în coșul alimentar al minimumului de existență**
Făină de grâu, kg	107,1	23,76
Pâine de grâu, kg	-	75,48
Crupe de hrișcă, kg	1,7	-
Crupe, kg	-	8,64
Orez, kg	3,0	6,48
Lapte integral, litri	109,5	85,32
Unt, kg	3,7	2,04
Ulei vegetal, litri	14,6	9,12
Zahăr tos, kg	-	9,48
Carne și preparate din carne, kg	77,8	31,08

\*Conform HG Nr. 460 din 22.07.1993 cu privire la aprobarea Modulului provizoriu de determinare și calculare a bugetului minim de consum

\*\* Anexa 1 la Regulamentul cu privire la modul de calculare a mărimii minimumului de existență, aprobat prin HG nr.285 din 30.04.2013.

Sursa: elaborat de autor

Astfel, pentru a face concluzii asupra consumului PSI de către populație, comparăm norma de consum cu consumul mediu real al PSI per cetățean (tabelul 3.6).

Tabelul 3.6. Corelarea normei de consum cu consumul real mediu al produselor social importante

Denumirea produsului	Norma de consum, NC	Consumul real mediu, CM	Raport	Notă
Pâine și produse de panificație, kg	75,48	111,20	1,47	CM depășește NC
Lapte și produse din lapte, litri	87,36	208,89	2,39	CM depășește NC
Ulei vegetal, litri	9,12	12,58	1,38	CM depășește NC
Zahăr și produse de patiserie, kg	9,48	16,65	1,76	CM depășește NC
Carne și preparate din carne, kg	31,08	37,93	1,22	CM depășește NC

Sursa: calculat de autor

Compararea normei de consum cu consumul real mediu per consumator al PSI demonstrează că, luată per total, populația Republicii Moldova *nu are probleme* de consum insuficient la capitolul PSI. Dar, ținând cont de veniturile diferite ale diferitor categorii ale populației (tabelul 3.7), în cadrul prezentei analize, e rațional de analizat posibilitățile de consum ale populației, reieșind din cele 5 quintile ale veniturilor populației și structura cheltuielilor de

consum destinate produselor alimentare, în general (tabelul 3.8), și celor social importante, în particular.

Tabelul 3.7. Venituri disponibile medii lunare pe o persoană, 2008-2015, lei

Anul	Veniturile pe quintile				
	I	II	III	IV	V
2008	608	814,5	1 055,90	1 366,90	2 097,80
2009	544,9	832,4	1 055,50	1 375,20	2 021,20
2010	624,4	942,9	1174,7	1453,1	2173,3
2011	754,3	1047,5	1292,8	1638,4	2490,7
2012	812,6	1071,1	1371,5	1669,9	2623,7
2013	917,9	1218,2	1479,1	1872,3	2919,6
2014	974	1332,2	1605,7	1964,1	2961,1
2015	1078,8	1 415,1	1 740,7	2 268,9	3 279,0

Sursa: <http://statbank.statistica.md/>

Tabelul 3.8. Cheltuielile de consum medii lunare pe o persoană aferente produselor alimentare, după nivelul de bunăstare

Anul	UM	Cheltuielile pe quintile				
		I	II	III	IV	V
2008	lei	<b>261,4</b>	<b>382,6</b>	<b>468,5</b>	<b>579,4</b>	<b>776,7</b>
	%	52,8	49,7	46,6	43,1	30,8
2009	lei	<b>282,2</b>	<b>393,5</b>	<b>476,2</b>	<b>582,6</b>	<b>749,1</b>
	%	56,4	50,8	46,2	41,9	31,3
2010	lei	<b>329,2</b>	<b>449,7</b>	<b>543,9</b>	<b>648,4</b>	<b>824,2</b>
	%	56	50,7	46,9	42,3	30,7
2011	lei	<b>400</b>	<b>508,9</b>	<b>613,9</b>	<b>741,7</b>	<b>992,1</b>
	%	58	50,6	47,1	43,2	33,6
2012	lei	<b>424,6</b>	<b>555,5</b>	<b>654,9</b>	<b>782,9</b>	<b>1034</b>
	%	57,2	51,7	47,6	44	34,2
2013	lei	<b>473,5</b>	<b>609</b>	<b>719,5</b>	<b>862</b>	<b>1140,7</b>
	%	56,6	50,4	46,6	43,1	34,7
2014	lei	<b>506,3</b>	<b>641</b>	<b>747,8</b>	<b>898,6</b>	<b>1186,5</b>
	%	55,6	50,4	46,8	43,8	36,5
2015	lei	<b>547,9</b>	<b>698,7</b>	<b>837,1</b>	<b>970,4</b>	<b>1254,6</b>
	%	53,9	48,7	46,3	42,3	34,0

Sursa: <http://statbank.statistica.md/>

Analiza datelor tabelului 3.8, demonstrează că cheltuielile destinate consumului produselor alimentare diferă considerabil la reprezentanții diferitor grupuri după nivelul de bunăstare, constituind în mediu 55,8% din totalul cheltuielilor pentru quintila I; 50,4% pentru quintila II; 46,8% pentru quintila III; 42,8% pentru quintila IV și 32,8% pentru quintila V. Pentru quintilele I și V cheltuielile destinate produselor alimentare au avut tendință de creștere în

perioada 2008-2015, iar pentru quintilele II, III și IV – cheltuielile destinate produselor alimentare au oscilat nesemnificativ în jurul mediei.

Totodată, pentru măsurarea anvergurii problemei publice este relevantă analiza cheltuielilor aferente PSI în totalul cheltuielilor aferente produselor alimentare pentru fiecare grup de bunăstare. Având disponibile datele referitor la prețurile medii anuale ale unor categorii de PSI doar până la anul 2010, autorul estimează cheltuielile anuale necesare procurării PSI, reieșind din normele de consum a acestora. Apoi, se sumează cheltuielile aferente procurării produselor din lista PSI și se compară cu totalul cheltuielilor aferente procurării produselor alimentare pentru fiecare categorie de bunăstare a populației (5 quintile), tabelul 3.9.

Tabelul 3.9. Cheltuielile aferente PSI în totalul cheltuielilor aferente produselor alimentare, 2008-2010, inclusiv pe quintile

<b>Produs</b>	<b>Indicator</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Pâine</b>	norma de consum, kg	75,48	75,48	75,48
	preț mediu anual, lei	7,75	7,92	7,92
	cheltuieli anuale necesare, lei	<b>584,97</b>	<b>597,80</b>	<b>597,80</b>
<b>Faina de grâu</b>	norma de consum, kg	23,76	23,76	23,76
	preț mediu anual, lei	9,62	8,27	8,38
	cheltuieli anuale necesare, lei	<b>228,57</b>	<b>196,50</b>	<b>199,11</b>
<b>Lapte integral</b>	norma de consum, kg	85,32	85,32	85,32
	preț mediu anual, lei	7,75	7,85	8,09
	cheltuieli anuale necesare, lei	<b>661,23</b>	<b>669,76</b>	<b>690,24</b>
<b>Unt</b>	norma de consum, kg	<b>2,04</b>	<b>2,04</b>	<b>2,04</b>
	preț mediu anual, lei	61,29	63,41	65,24
	cheltuieli anuale necesare, lei	<b>125,03</b>	<b>129,36</b>	<b>133,09</b>
<b>Ulei vegetal</b>	norma de consum, kg	9,12	9,12	9,12
	preț mediu anual, lei	24,4	15,01	18,5
	cheltuieli anuale necesare, lei	<b>222,53</b>	<b>136,89</b>	<b>168,72</b>
<b>Zahăr</b>	norma de consum, kg	9,48	9,48	9,48
	preț mediu anual, lei	11,45	10,4	15,01
	cheltuieli anuale necesare, lei	<b>108,55</b>	<b>98,59</b>	<b>142,29</b>
<b>Orez</b>	norma de consum, kg	6,48	6,48	6,48
	preț mediu anual, lei	21,02	18,4	17,07
	cheltuieli anuale necesare, lei	<b>136,21</b>	<b>119,23</b>	<b>110,61</b>
<b>Hrișcă</b>	norma de consum, kg	1,7	1,7	1,7
	preț mediu anual, lei	13,85	9,51	16,52
	cheltuieli anuale necesare, lei	<b>23,55</b>	<b>16,17</b>	<b>28,08</b>
<b>Crupe de griș</b>	norma de consum, kg	6,94	6,94	6,94
	preț mediu anual, lei	11,08	9,37	8,56
	cheltuieli anuale necesare, lei	<b>76,90</b>	<b>65,03</b>	<b>59,41</b>
<b>Carne de vită</b>	norma de consum, kg	5,88	5,88	5,88

<b>cat.1</b>	preț mediu anual, lei	60,24	59,92	54,76
	cheltuieli anuale necesare, lei	<b>354,21</b>	<b>352,33</b>	<b>321,99</b>
<b>Carne de porc cat.1</b>	norma de consum, kg	5,4	5,4	5,4
	preț mediu anual, lei	71,57	70,51	61,43
	cheltuieli anuale necesare, lei	<b>386,48</b>	<b>380,75</b>	<b>331,72</b>
<b>Carne de pasăre</b>	norma de consum, kg	15,24	15,24	15,24
	preț mediu anual, lei	43,31	43,73	40,75
	cheltuieli anuale necesare, lei	<b>660,04</b>	<b>666,45</b>	<b>621,03</b>
<b>Subproduse</b>	norma de consum, kg	1,08	1,08	1,08
	preț mediu anual, lei	41,35	42,59	39,67
	cheltuieli anuale necesare, lei	<b>44,66</b>	<b>46,00</b>	<b>42,84</b>
<b>Salam fiert</b>	norma de consum, kg	3,48	3,48	3,48
	preț mediu anual, lei	75,89	85,89	86,90
	cheltuieli anuale necesare, lei	<b>264,10</b>	<b>298,90</b>	<b>302,41</b>
<b>SUMA cheltuielilor anuale necesare procurării PSI</b>		<b>3877,02</b>	<b>3773,75</b>	<b>3749,35</b>
<b>Quintila I</b>	total cheltuieli anuale aferente produselor alimentare, lei	3136,8	3386,4	3950,4
	raport dintre cheltuieli totale și cheltuieli necesare procurării PSI, %	81	90	105
<b>Quintila II</b>	total cheltuieli anuale aferente produselor alimentare, lei	4591,2	4722	5396,4
	raport dintre cheltuieli totale și cheltuieli necesare procurării PSI, %	118	125	144
<b>Quintila III</b>	total cheltuieli anuale aferente produselor alimentare, lei	5622	5714,4	6526,8
	raport dintre cheltuieli totale și cheltuieli necesare procurării PSI, %	145	151	174
<b>Quintila IV</b>	total cheltuieli anuale aferente produselor alimentare, lei	6952,8	6991,2	7780,8
	raport dintre cheltuieli totale și cheltuieli necesare procurării PSI, %	179	185	208
<b>Quintila V</b>	total cheltuieli anuale aferente produselor alimentare, lei	9320,4	8989,2	9890,4
	raport dintre cheltuieli totale și cheltuieli necesare procurării PSI, %	240	238	264

Sursa: calculat de autor în baza datelor BNS [187]

În urma calculelor și analizei efectuate, constatăm că populația cu veniturile din quintila I nu dispune de surse suficiente pentru ca să acopere minimul necesar de PSI sau cheltuielile aferente produselor alimentare acoperă doar necesarul în PSI, fără ca să rămână resurse disponibile pentru procurarea altor produse alimentare. În asemenea situații se afla circa 20% din populația țării.

Pentru populația din categoria veniturilor din quintila II (alte 20%), situația este puțin mai bună, dar, după părerea autorului, cele 18-44% din cheltuielile aferente produselor alimentare care rămân disponibile pentru alte categorii de produse decât cele social importante

(fructe, legume, pește, ouă, pomușoare, nuci ș.a.) nu sunt suficiente pentru formarea unei rații alimentare echilibrat, care oferă organismului uman atât necesarul caloric, cât și suficiente vitamine și microelemente.

Astfel, autorul consideră că rata populației aflate în dificultate, exprimată în dezechilibrul între veniturile populației și prețurile la PSI, este de circa 40% din totalul populației țării. Cele mai vulnerabile în acest sens sunt persoanele de vârsta pensionară, familiile cu 3 sau mai mulți copii, persoane cu dezabilități, fără studii, populația rurală [115, p. 35-43].

Ținem să menționăm, că o analiză a pieței unor produse ar fi incompletă doar prin elucidarea nivelului prețurilor și consumului acestora, fără a face careva analize ale ofertei pe această piață (tabelul 3.10).

Tabelul 3.10. Fabricarea produselor social importante, 2008-2015, mii tone

Tipul producției	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Făină de grâu	122,6	115,6	108,0	118,2	101,9	117,9	118,4	113,2
Pâine și produse de panificație	137,5	130,6	129,0	130,0	129,3	132,5	128,4	131,5
Crupe	6,4	7,2	5,6	4,8	3,6	4,4	4,7	5,7
Lapte și frișcă cu conținut de grăsimi 6%	66,6	61,4	65,1	62,9	62,4	65,3	78,7	80,0
Unt	4,3	3,8	4,2	3,9	3,8	4,2	4,67	4,79
Uleiuri brute nemodificate chimic	79,2	83,7	80,7	89,7	93,5	53,9	109,6	109,5
Zahăr tos	134,0	38,4	103,2	88,4	83,4	140,3	177,7	84,5
Carne	12,1	15,3	23,7	27,8	31,0	34,5	43,1	44,6

Sursa: <http://www.statistica.md/category.php?l=ro&idc=127&>

Datele tabelului 3.10 indică o scădere a volumului producției industriale în anul 2015 în comparație cu anul 2008 la făină de grâu, pâine și produse de panificație, crupe și zahăr-tos; în schimb, are loc creșterea producției industriale la așa categorii de produse cum sunt lapte și produse lactate, unt, uleiuri vegetale și carnea.

Dacă realizăm corelarea dintre unii indicatori ai volumului de producție din tabelul 3.10 și indicatorii consumului acestor produse din tabelul 3.6, atunci obținem funcție de tip regresie liniară  $f(y) = a + bx$ , care ne permite să calculăm următorii coeficienți ai corelației, tabelul 3.11.

Tabelul 3.11. Corelația dintre consumul mediu și volumul de producere a PSI în unități naturale, 2008-2015

Denumirea produsului	Coeficientul de corelație
1. Pâine și produse de panificație	0.135
2. Lapte și produse din lapte	0.623
3. Ulei vegetal	0.499
4. Zahăr și produse de patiserie	0.651
5. Carne	0.922

Sursa: calcule efectuate de autor



Coeficienții de corelație obținuți ne sugerează existența legăturii puternice dintre consumul și volumul de producere a cărnii (0.922), a zahărului (0.651), a produselor lactate (0.623), o legătura mai puțin intensă consumul și producerea uleiului (0.499) și legătura foarte slabă dintre producerea pâinii și consumului acesteia (0.135). Nivelul mediu a coeficienților de corelare dintre consumul lactatelor, zahărului și uleiului vegetal față de producerea acestora poate fi explicat nu prin lipsa dependenței puternice dintre cererea pe piața internă la aceste produse și oferta internă, ci prin importul masiv a produselor lactate și a uleiului vegetal.

Dacă pe piață nu există legătură directă între cerere și ofertă, atunci nu putem aștepta formarea unui preț de echilibru, care ar satisface atât interesele consumatorului, cât și cele ale producătorului. Astfel, *menținerea artificială a unor nivele ale prețurilor prin limitarea adaosului comercial se dovedește a fi eficientă doar în cazul cărnii (0.922)*. Pentru argumentarea acestor raționamente se propune analiza prețurilor de consum, a indicelui prețurilor de consum la PSI, precum și corelarea acestuia cu consumul mediu al produselor respective. Reieșind din disponibilitatea datelor referitor la prețurile PSI, autorul utilizează prețurile din perioada 2001-2010 și indicii prețurilor de consum din perioada ulterioară 2011-2015 (tabelul 3.12) și stabilește prețurile medii anuale la PSI pentru perioada analizată 2008-2015 (figura 3.2).

Tabelul 3.12. Indicii prețurilor producției industriale pe tipuri de activități,  
anul precedent = 100 %

Tipuri de activități	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fabricarea pâinii; fabricarea prăjiturilor și a produselor de patiserie	106,6	92	99,7	105,4	108,2	102,6	105,1	103,1
Fabricarea produselor lactate	106	95,7	104,3	106,8	104,1	104,1	109,1	102,2
Fabricarea uleiurilor și grăsimilor vegetale și animale	141,5	64,8	114,3	124,0	101,9	105,4	92,8	-
Fabricarea zahărului	109,6	94,6	139,9	116,4	93,7	94,3	95,6	108,4
Producția, prelucrarea și conservarea cărnii și a produselor din carne	126,1	111,8	100,7	102,5	103,2	102,3	106,0	105,6

Sursa: <http://statbank.statistica.md/>

Figura 3.2 demonstrează trendul lent de creștere a prețurilor la pâine și lapte, urmat de creșterea mai sporită a prețurilor la zahăr (îndeosebi după a.2009), iar prețurile la carne și ulei dovedesc o creștere bruscă către a.2008, urmată apoi de o revenire la situația precedentă, păstrând următorul trend de creștere lentă în cazul uleiului și o creștere sporită în cazul cărnii.

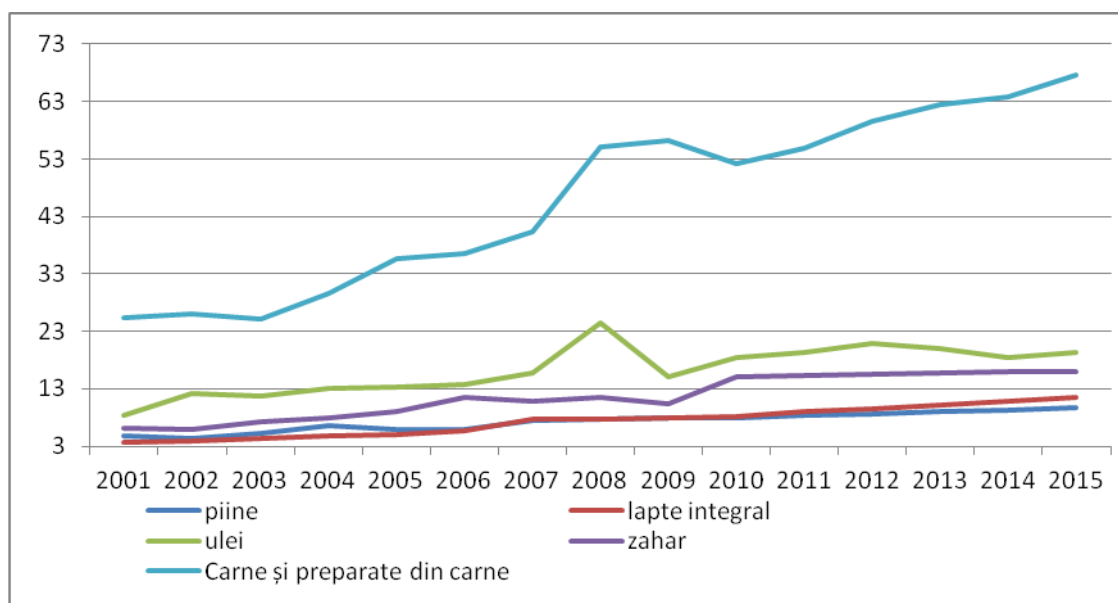


Figura 3.2. Dinamica prețurilor la unele produse social importante, 2001-2015, lei

Sursa: elaborată de autor în baza datelor [www.statistica.md](http://www.statistica.md)

Pentru a confirma ipotezele înaintate, autorul cercetează corelația dintre consumul mediu și indicii prețurilor de consum la PSI, tabelul 3.13.

Tabelul 3.13. Corelația dintre consumul mediu și indicii prețurilor la PSI, 2008-2015

Denumirea produsului	Coefficientul de corelație
1. Pâine și produse de panificație	0,140
2. Lapte și produse din lapte	-0,610
3. Ulei vegetal	0,786
4. Zahăr și produse de patiserie	0,248
5. Carne	-0,860

Sursa: calcule autorului

Coefficienții de corelație obținuți demonstrează legătura puternică negativă dintre consumul de carne și a produselor din carne cu prețurile la aceste produse, la fel ca și între prețurile și consumul produselor lactate. Acest lucru dovedește că creșterea prețurilor la aceste categorii de produse influențează negativ consumul.

În schimb, consumul pâinii și a zahărului nu este afectat puternic de schimbările de prețuri. Mai degrabă, în situația creșterii prețurilor la unele categorii de produse are loc substituția lor cu produse mai ieftine (de exemplu, se minimizează consumul cărnii, în schimb crește consumul pâinii, a crupelor și a produselor mai ieftine).

Aceeași concluzie ne sugerează și coeficienții de elasticitate calculați pentru dependențele presupuse dintre indicatorii analizați. Dependența dintre consum și preț (inclusiv și alți factori,

precum sunt: volumul producerii, veniturile populației) poate fi prezentată prin următoarea funcție neliniară:

$$Y = \beta_0 X^{\beta_1}, \text{ unde:} \quad (3.1.)$$

$Y$  – variabila dependentă studiată (de ex., consumul, sau producerea, sau veniturile),

$X$  – variabila explicativă (de ex., prețul produsului);

$\beta_0$  – multiplicatorul ce indică valoarea inițială a variabilei independente;

$\beta_1$  – coeficientul de elasticitate.

Pentru calculul coeficienților de elasticitate a fost utilizată metoda celor mai mici pătrate, iar funcția neliniară a fost redusă la funcția liniară, utilizând logaritmul natural, obținându-se următoarea ecuație de regresie, care este comună pentru toate dependențele enumerate:

$$\ln (y_{it}) = \ln (\beta_0) + \beta_1 \ln (X_{it}), \text{ unde:} \quad (3.2.)$$

$\ln$  – logaritmul natural;

$Y$  – producerea;

$X$  – consumul.

$t$  – anul,

$i$  – produsul.

În anexa 24 sunt prezentate ecuațiile de stabilire a dependenței și coeficienții de elasticitate pentru următoarele dependențe:

1. dependența producerii de consum;
2. dependența consumului de preț;
3. dependența consumului de venituri (pentru categoriile de venituri din quintilele I și II);
4. dependența prețului de venituri (pentru categoriile de venituri din quintilele I și II).

Ecuațiile au fost calculate reieșind din datele anuale pentru perioada 2008-2015.

Efectuând analiza corelațiilor și a coeficienților de elasticitate obținuți constatăm, *că quantumul unic al adaosului comercial nu produce aceleași efecte asupra tuturor categoriilor de produse incluse în lista PSI*. Astfel, nu este metodologic argumentată de către factorul decizional nici stabilirea quantumului unic (în afară de pâine) a adaosului comercial pentru toate PSI, nici însuși quantumul în valoare de 10, 20 și 40%.

Constatând că stabilirea quantumului limitat a adaosului comercial nu are același efect nici asupra consumului, nici asupra prețurilor PSI, autorul consideră că, dinamica acestora este

influențată puternic și de alți factori, cum ar fi: nivelul veniturilor populației, prețurile de achiziție, taxele la importul PSI, condițiile de concurență pe piața internă ș.a.

Menționând, spre exemplu, concurența loială ca factor de stabilire a prețului de echilibru pe piață, autorul consideră relevantă analiza *numărului de agenți economici* producători ai PSI.

Tabelul 3.14. Numărul de întreprinderi și unități de producție, pe tipuri de activități, *unități*

Tipuri de activități	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fabricarea pâinii și a produselor proaspete de patiserie	285	306	311	284	274	277	273
Fabricarea produselor lactate	47	51	46	35	37	32	31
Fabricarea uleiurilor și grăsimilor vegetale și animale	-	-	-	-	-	112	116
Fabricarea zahărului	6	6	7	5	5	4	4
Producția, prelucrarea și conservarea cărnii și a produselor din carne	182	189	195	182	175	159	148

Sursa: <http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=263&id=2193>

Din datele tabelului reiese că, în ultimii ani s-a redus numărul entităților producătoare de PSI în Republica Moldova (în afara segmentului producerii uleiului vegetal pentru anii 2013-2014). Asemenea stare nu creează premise pentru îmbunătățirea situației pe piață, pentru majorarea ofertei și reducerea prețurilor la PSI. Totodată, această tendință duce la o dependență mai mare față de importul PSI, fapt ce prezintă un anumit risc atât din punctul de vedere a asigurării populației cu produsele respective, cât și din punctul de vedere al costurilor de achiziție a acestor produse. Astfel, limitarea adaosului comercial nu poate asigura un preț de livrare acceptabil de toate categoriile de consumatori.

În afara faptului că, începând cu 2013, a scăzut numărul entităților producătoare de PSI, autorul atrage atenția asupra *numărului de angajați* ai acestor sectoare industriale, care este în scădere pe unele segmente către anul 2011, iar, începând cu 2013, BNS nu mai publică în anualele statistice datele referitor la personalul ocupat în activitățile industriale. Totodată, pe site-ul [www.statistica.md](http://www.statistica.md) încă nu sunt publicate date referitor la numărul întreprinderilor industriale pentru anul 2015.

Astfel, constatăm că situația pe piața PSI este îngrijorătoare nu doar pentru consumatorii acestor produse, ci și pentru producătorii acestora. Este evident că asupra formării prețurilor la PSI influențează nu doar costurile producerii, ci și adaosul comercial stabilit de vânzătorii angro și în detail ai acestor produse.

În acest context, autorii proiectului Hotărârii Guvernului privind prețurile de comercializare a PSI promovează o politică unică față de toți operatorii lanțului valoric de distribuție a acestora. Acest fapt este binevenit atunci, când înregistrăm concurența perfectă pe piață. Dacă analizăm situația prin prisma protecției producătorului autohton, precum și intenția

de a susține IMM, atunci divizarea adaosului comercial, fiind lăsată la discreția agenților economici (prin intermediul negocierilor), nu creează premise pentru susținerea producătorului versus cea a importatorului sau comerciantului-angrosist, nici a IMM-lor.

*Astfel, impactul stabilirii limitei adaosului comercial pe întregul lanț valoric al distribuției PSI va fi disproporțional pentru diferite categorii de entități.*

### **3. Stabilirea obiectivelor**

Principalul obiectiv invocat în propunerea de reglementare este *protecția socială a consumatorilor și satisfacerea intereselor economice ale acestora*. După părerea autorului, acest obiectiv nu corespunde criteriilor SMART, iar realizarea acestuia nu poate fi atinsă doar prin intermediu limitării adaosului comercial la produsele social importante.

Un alt obiectiv, ce ține de entitățile economice – subiecți ai distribuției PSI, este *promovarea unei politici unice față de toți operatorii lanțului valoric de distribuție a PSI și stabilitatea prețurilor de consum pe piața produselor respective*.

Pentru atingerea acestui obiectiv este insuficient de a limita adaosul comercial la PSI. Este nevoie de o serie de reforme economice structurale, care ar crea premise pentru asigurarea populației cu cantitatea necesară de PSI la un preț accesibil (de ex., stimularea producerii prin facilități fiscale, accesibilitatea creditării, politica monetară, stabilizarea prețurilor la resursele energetice, etc.).

### **4. Identificarea opțiunilor**

**Opțiunea 1:** „*A nu face nimic*” este considerată de autor păstrarea situației curente, adică:

- existența cadrului regulatoriu actual în domeniul prețurilor la PSI;
- păstrarea listei PSI din 29 de poziții, inclusiv 2 – produse nealimentare;
- concurența neloială pe piața PSI (îndeosebi a zahărului și uleiului de floarea soarelui);
- obținerea unor supraprofiteri în rezultatul deținerii monopolului la producerea sau comercializarea PSI;
- discriminarea producătorului autohton de PSI versus importatorii-angroșiști ai acestor produse;
- neglijarea intereselor IMM în lanțul valoric de distribuție ai PSI;
- incapacitatea unui procent avansat al populației (circa 40%) de a-și asigura consumul necesar ai PSI.

**Opțiunea 2:** *Adoptarea proiectului hotărârii de Guvern*

Principalele modificări propuse la cadrul de reglementare includ:

- Precizarea noțiunilor de adaos comercial, preț de achiziție, preț de livrare, procesare, rabat comercial, unitate comercială.

- Păstrarea cuantumului adaosului comercial în mărime de 10% la pâine și colaci și 20% la restul PSI, cu excepția comercializării produselor supuse procesului de prelucrare (sortare, calibrare, ambalare, etc.), pentru care adaosul comercial, atât pentru produsele din import, cât și pentru cele autohtone nu depășește 40 % cumulativ pe tot lanțul valoric de distribuție a produselor.
- Excluderea reglementării rentabilității comerciale și economice.
- Reducerea listei PSI.

*Impacturile negative sau costurile intervenției statului*

Ca urmare a aprobării proiectului dat nu se presupun careva cheltuieli financiare din partea statului. Însă, nivelul prezent al prețurilor de pe piața PSI va lăsa neschimbat situația pentru circa 40% din populație, deoarece cuantumul adaosului comercial rămâne același. Mai mult ca atât, există o serie de riscuri care pot apărea, chiar în cazul implementării și conformării sută la sută cu reglementarea aprobată. Aceste riscuri sunt asociate cu deficiențe sub forma unor penurii artificiale în oferta acestor produse pe piață (lipsa temporară a unor PSI), cu imposibilitatea stabilizării nivelului prețurilor în cazul creșterii prețurilor de achiziție (mai ales la mărfuri de import), a prețurilor la resurse energetice (care vor majora costurile producătorilor PSI). Totodată, se va menține situația concurenței neloiale pe piața unor PSI.

*Impacturile pozitive sau beneficiile statului:*

- posibilitatea realizării controlului asupra corectitudinii aplicării adaosului comercial de către agenții economici;
- eliminarea barierelor tehnice și economice în modul de formare a prețurilor în comerțul cu ridicata, în special unitățile comerciale care procesează PSI;
- protecția intereselor economice ale consumatorilor PSI, în deosebi păturilor social vulnerabile, în situația când nu intervin riscurile sus menționate.

**Opțiunea 3:** *Liberalizarea prețurilor prin acordarea compensațiilor nominative păturilor social vulnerabile.*

*Impacturile negative sau costurile opțiunii:*

- Eliminarea plafonării adaosului comercial contribuie la majorarea prețurilor la PSI;
- Majorarea prețurilor la PSI poate provoca creșteri inflaționiste în lanțul a prețurilor;
- Pentru alocarea compensațiilor nominative e nevoie de majorarea cheltuielilor bugetare (surse bugetare pentru acestea la moment nu există).

*Impacturile pozitive sau beneficiile opțiunii:*

- Neamestecul în activitatea de întreprinzător;
- Beneficiile aduse consumatorilor PSI pot fi estimate la 2 puncte procentuale, luând în considerație practica existentă a plăților sociale destinate quintilelor I și II [110, p. 13].

**Opțiunea 4:** *Elaborarea unei propuneri complexe și coerente de politici publice în vederea stabilizării pieței produselor agroalimentare în Republica Moldova, cu obiectivele de bază:*

- Protecția concurenței pe piața PSI.
- Garantarea siguranței alimentare și calității alimentelor pentru consumatori.
- Păstrarea listei largite a PSI sau chiar includerea suplimentară în ea a unor produse (de ex., pește, legume, fructe, în baza demonstrării importanței sociale a acestora).
- Crearea fondului de subvenționare a producătorilor mici și mijlocii ai PSI.
- Utilizarea optimă a factorilor de producție (în principal a forței de muncă, deoarece cu creșterea ratei de ocupare a populației crește și capacitatea de cumpărare).
- Stabilirii restricțiilor la importul PSI pentru protejarea producătorilor autohtoni (la categoriile PSI cu capacități suficiente de producere pentru consumul intern).
- Divizarea cuantumului adaosului comercial la PSI între participanții la lanțul valoric de distribuție a acestora (după exemplul stabilirii adaosului comercial la medicamente), în așa fel ca să fie favorizați producătorii față de comercianții PSI și, ÎMM față de entitățile mari. Cotele de distribuție urmează a fi stabilite în dependență de numărul și caracteristicile participanților la lanțul valoric de distribuție a PSI.
- Elaborarea măsurilor complexe de dezvoltare rurală și regională în vederea asigurării unui standard de viață echitabil pentru populația rurală ocupată în domeniul agriculturii.
- Stimularea investițiilor în dezvoltarea sectorului agroalimentar, mai ales pe segmentul producerii PSI.

Stimularea investițiilor constituie o direcție specifică în cadrul politicilor publice agroalimentare. Astfel, investițiile trebuie să conceptualizeze și să realizeze procesul de stabilizare a pieței agroalimentare prin susținerea proiectelor investiționale orientate spre dezvoltarea teritorială a spațiului rural, contribuind la soluționarea problemelor economice, sociale, ecologice, tehnologice, la eficientizarea funcționării economiei țării, la creșterea PIB, a exportului, la reducerea importului, reducerea șomajului, a dependenței de monopoliști ș.a.

Proiectele pot contribui la soluționarea problemelor enumerate mai sus, dacă acestea vor fi inovative și se vor baza pe crearea de noi tehnologii de obținere a produselor finale, vor contribui la crearea unor produse, servicii fără de precedent în țară și în exterior, vor fi orientate la utilizarea resurselor materiale și de muncă autohtone și la creșterea calității muncii.

În acest context, nu toate proiectele investiționale propuse trebuie să fie sprijinite de către factorii de decizie, ci doar acele proiecte care sunt eficiente nu numai pentru investitori, ci și pentru societate per ansamblu. Expertizarea proiectelor și a intențiilor investitorilor potențiali ar include, pe lângă evaluarea acestora cu ajutorul indicatorilor tradiționali de eficiență economică, răspunsul la următoarele întrebări:

- ✓ Sunt sau nu tehnologiile acestor investitori inovative, principial noi și pot contribui la soluționarea unor probleme economice, sociale, ecologice pentru Republica Moldova?
- ✓ Care este impactul investiției respective asupra pieții muncii, calității acesteia?
- ✓ Care va fi venitul așteptat al personalului angajat?
- ✓ Care va fi creșterea cererii pe piața internă în urma creșterii venitului angajaților?
- ✓ Asigură sau nu proiectul respectiv o dezvoltare sustenabilă a economiei Republicii Moldova?
- ✓ Produsele finale ale investitorului sunt solicitate pe piața internă/externă? [48, pp. 38-53]

## **6. Consultarea**

Procedurile de consultare, realizate de autorii proiectului Hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea mecanismului de formare a prețurilor la PSI sunt relevante problemei publice, însă se cere, pe lângă consultarea opiniilor angroșiștilor-importatori ai PSI, consultarea opiniei reprezentanților IMM care activează în domeniu dat.

Astfel, în urma analizei impactului de reglementare realizată, *autorul propune:*

- *de revizuit lista produselor social importante, reieșind din utilitatea acestora în consumul uman (de exemplu, de exclus zahărul și de păstrat în mod obligatoriu carnea; de inclus peștele, unele fructe și legume);*
- *de elaborat o Strategie de securitate alimentară a Republicii Moldova, iar reglementarea comercializării PSI să fie o parte componentă a acestei strategii;*
- *responsabil de elaborarea și implementarea strategiei sus-numite va fi Guvernul Republicii Moldova, în special Ministerul Economiei, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, precum și Ministerul Sănătății.*

Comparând opțiunile analizate (tabelul 3.15), autorul optează pentru opțiunea 4, care va asigura concomitent protejarea intereselor statului, consumatorilor PSI și a entităților economice.

Luând în considerație caracterul complex a politicii vizate, e necesar de desfășurat un proces amplu de consultare cu toate părțile implicate în proces. Totodată, fiecare componentă de bază a politicii trebuie trecută prin „filtru” analizei impactului, asigurându-se în același timp coerența acestor componente. Trebuie de luat în considerație și factorul timp, care presupune că realizarea concomitentă a unor componente de politici publice trebuie să ducă la sinergia efectelor produse. Altfel, dacă lipsește coerența și sinergia, are sens de analizat posibilitatea implementării pe rând ale unor măsuri de politici publice, argumentând consecutivitatea și prioritatea acestora. Este important de estimat termenul de acțiune a politicii sau a reglementării, având în vedere necesitatea reglementării permanente a activității economice sau doar o intervenție ce vine să corecteze situația în domeniul de afaceri. În rezultat, se va obține o creștere considerabilă a calității politicilor publice și sporirea predictibilității acestora.



## Analiza și compararea opțiunilor

Tabelul 3.15. Compararea opțiunilor de soluționare a problemei asigurării populației cu PSI

Alternative	Posibile avantaje	Posibile dezavantaje
<b>1. A nu face nimic</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Păstrarea listei PSI din 29 de poziții.</li> <li>- Pentru agenții economici - obținerea unor supraprofituri în rezultatul deținerii monopolului la producerea sau comercializarea PSI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concurența neloială pe piața PSI.</li> <li>- Discriminarea producătorului autohton de PSI versus importatorii-angroșiști ai acestor produse.</li> <li>- Neglijarea intereselor IMM în lanțul valoric de distribuție ai PSI.</li> <li>- Incapacitatea unui procent avansat al populației (circa 40%) de a-și asigura consumul necesar ai PSI.</li> </ul>
<b>2. Elaborarea proiectului Hotărârii de Guvern în vederea limitării adaosului comercial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pentru autoritățile publice - posibilitatea realizării controlului asupra corectitudinii aplicării adaosului comercial de către agenții economici.</li> <li>- Eliminarea barierelor tehnice și economice în formarea prețurilor în comerțul cu ridicata, în special la unitățile comerciale ce procesează PSI;</li> <li>- Protecția intereselor economice ale consumatorilor PSI, în deosebi păturilor social vulnerabile, în situația când nu intervin riscurile menționate ca dezavantaje.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intervenția directă a statului în activitatea de întreprinzător.</li> <li>- Deficiențe sub forma unor penurii artificiale în oferta acestor PSI pe piață.</li> <li>- Riscul imposibilității stabilizării nivelului prețurilor în cazul creșterii prețurilor de achiziție (mai ales la mărfuri de import), a prețurilor la resurse energetice.</li> <li>- Se va menține situația concurenței neloiale pe piața unor PSI.</li> </ul>
<b>3. Liberalizarea prețurilor prin acordarea compensațiilor nominative păturilor social vulnerabile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pentru business – neamestecul statului în activitatea de întreprinzător.</li> <li>- Beneficiile aduse consumatorilor PSI pot fi estimate la <i>2 puncte procentuale</i>, luând în considerație practica existentă a plăților sociale destinate quintilelor I și II.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminarea plafonării adaosului comercial va contribui la majorarea bruscă a prețurilor la PSI.</li> <li>- Pentru alocarea compensațiilor nominative e nevoie de majorarea cheltuielilor bugetare (surse bugetare pentru acestea la moment nu există nu există).</li> </ul>
<b>4. Elaborarea unei propuneri complexe de politici publice în vederea stabilizării pieței produselor agroalimentare în Republica Moldova</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creșterea ofertei pe piața produselor agroalimentare.</li> <li>- Creșterea ratei de ocupare a populației în producerea PSI.</li> <li>- Creșterea veniturilor populației care va asigura un consum rațional și suficient.</li> <li>- Stimularea producătorului autohton, îndeosebi IMM.</li> <li>- Asigurarea securității alimentare a țării.</li> </ul>	<p>Apariția impactului dorit nu va avea loc imediat.</p> <p>Fără eliminarea factorilor neeconomici de influență asupra mediului de afaceri (corupția, justiția selectivă, migrația ș.a.) propunerea de politici publice nu va atinge efectul scontat.</p>

Sursa: elaborat de autor

### 3.4. Concluzii la capitolul 3

1. Situația creată în Republica Moldova în domeniul antreprenorial, precum și realizarea în continuare a prevederilor Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător sugerează schimbarea atitudinii față de procesul AIR. Prin urmare, este evidentă *necesitatea perfecționării Metodologiei AIR prin introducerea unor noi criterii de calitate* față de conținutul documentului AIR – lucru care va permite funcționarilor publici să re-conceptualizeze importanța și funcționalitatea procesului AIR.

2. O componentă importantă al succesului reformelor în administrația publică orientate spre creșterea calității actului de guvernare este *dezvoltarea capacității de evaluare și a culturii organizaționale bazate pe învățare*. Astfel se va efectua o schimbare a mentalității în privința evaluării, adică se va face trecerea de la evaluarea ca funcția de control cu riscul unor sancțiuni la evaluarea ca proces constructiv de îmbunătățire permanentă a managementului public.

3. Pentru ca evaluarea să fie efectivă, capacitățile de evaluare trebuie să se bazeze pe standardele de calitate în domeniu: independența, credibilitatea, utilitatea ș.a., precum și să fie realizată într-un mediu favorabil evaluării. Un astfel de mediu trebuie să fie format și susținut atât de structurile guvernamentale, cât și prin crearea asociațiilor și rețelelor profesionale de evaluatori. Aceste structuri vor stabili anumite standarde și vor constitui imboldul creșterii profesionalismului în domeniul evaluării. Mediul favorabil evaluării va contribui la credibilitatea și eficacitatea evaluărilor, fapt ce va spori utilitatea lor pentru societate.

4. Soluționarea *problemelor socio-economice complexe* nu poate fi redusă la reglementarea ce prevede aplicarea unui singur instrument economic (în cazul nostru, a adaosului comercial). Abordarea a unor astfel de probleme trebuie să fie multilaterală și să vizeze un set întreg de politici (de protecție a concurenței, de stimulare a investițiilor în anumite ramuri ale economiei, de susținere a sectorului IMM ș.a.) care prin *efectul de sinergie* vor aduce schimbarea dorită. În cazul când reglementarea face parte dintr-un asemenea pachet de documente, aceasta trebuie să conțină expres o trimitere la documentul inițial de politici.

5. Cuantificarea anvergurii problemei publice ce necesită soluționare (în cazul nostru, *rata populației aflate în dificultate, exprimată în dezechilibrul între veniturile populației și prețurile la PSI, de circa 40% din totalul populației țării*) oferă decidenților publici argumentarea intervenției în economie bazată pe dovezi.

6. În baza APIR-ului elaborat de autor, conchidem că, creșterea calității reglementărilor depinde de coerența diferitor politici, de includerea în agenda publică a unor probleme sociale stringente, opțiunile alternative de soluționare a cărora să ia în considerație schimbările majore ale mediului de afaceri, evaluate prin indicatorii de impact propuși de autor, accentul punându-se pe echilibrul socio-economic, protecția producătorilor autohtoni și susținerea sectorului IMM.

## CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

*Reieșind din cercetările efectuate și problema științifică soluționată în teză, autorul ajunge la următoarele concluzii:*

1. Sinteza opiniilor efectuată în domeniul de cercetare confirmă că *evaluarea ca funcție managerială* se bazează pe procedeele de identificare și cuantificare a rezultatelor așteptate și/sau realizate și, respectiv, a raportului între eforturile întreprinse și efectele obținute. Abordarea etapizată în analiza PP și plasarea evaluării la finele ciclului este una doar teoretică. În realitate, evaluarea poate fi aplicată la diferite etape ale ciclului PP, fiind o funcție transversală.
2. La momentul actual cerințele față de calitatea guvernării cresc atât sub presiunea interesului cetățenilor Republicii Moldova, cât și sub presiunea partenerilor de dezvoltare externi. Acest fapt evocă necesitatea cercetării în domeniul managementului public, în general, precum și a metodelor și instrumentelor de argumentare a deciziei publice, în special [102, pp.191-192].
3. Funcția de evaluare în managementul public are un rol crucial pentru creșterea calității guvernării, dar există o serie de bariere în calea evaluării adecvate a PP în Republica Moldova: resursele materiale, umane și de timp limitate; competențele reduse ale funcționarilor publici în materia evaluării; confundarea evaluării cu raportarea; manipularea cu date; lipsa bazelor de date; lipsa culturii de evaluare bazate pe performanță; lipsa transparenței; lipsa voinței politice; responsabilitatea scăzută față de consecințele actului de guvernare [174, pp.130-132].
4. AIR ca instrument de evaluare în managementul public, devine obligatoriu spre elaborare din 01.01.2008. Analiza situației din perioada 2008-2013 nu demonstrează eficiența aplicării acestui instrument, fapt, ce se datorează caracterului formal de elaborare a AIR și calitatea joasă a documentelor, cauzat de o serie de limite ale Metodologiei AIR, oficializate prin HG nr.1230 din 24.10.2006. Astfel, analiza calității documentelor AIR, sugerează necesitatea revizuirii Metodologiei (prin introducerea noilor criterii de calitate) [100, pp.245-253].
5. Eterogenitatea metodelor ce pot fi aplicate în AIR sugerează autorităților publice adoptarea unor standarde, modele general acceptate, care vor asigura calitatea evaluărilor realizate. După părerea autorului, metoda managementului bazat pe rezultate poate servi drept model în sistemul de evaluare a politicilor publice și reglementărilor în Republica Moldova.
6. Autorul argumentează relația dintre performanța globală a instituțiilor publice, mediul de afaceri pe care această performanță îl influențează și performanța globală a agenților de antreprenoriat. Astfel, pentru aplicarea MBR în evaluarea PPPR, este nevoie de utilizat un sistem de indicatori care ar include, pe lângă indicatorii de performanță a instituțiilor, indicatorii mediului de afaceri și indicatorii performanței globale ai agenților economici [110, pp.143-154].
7. Situația în sectorul de afaceri al Republicii Moldova, analizată prin prisma indicatorilor orientați spre rezultat, propuși de autor, demonstrează cu precădere stagnarea acestuia (ritmul

mediu de creștere a numărului total de întreprinderi în perioada analizată a constituit 3,5%, ritmul de creștere a numărul întreprinderilor noi înregistrate a fost negativ - 0,6% și ritmul mediu de creștere a întreprinderilor radiate fiind 11,6%). În același timp, în documentele oficiale de politici în domeniul de afaceri nu se regăsesc prognoze pesimiste referitor la mediul de afaceri. Acest lucru demonstrează că, în astfel de analize au fost utilizați doar indicatorii „tradiționali”, care nu reflectă obiectiv și sistemic schimbările în mediu de afaceri [109, pp.577-581].

8. Sistemul indicatorilor AIR trebuie să fie conceput reieșind din factorii de influență asupra mediului de afaceri (determinanții). Factorii determinanți sunt variați și au o influență diferită asupra performanței antreprenoriale. Totodată, nu toate rezultatele activității antreprenoriale se datorează influenței directe a reglementărilor de stat. Sarcina evaluatorului de impact este separarea din totalitatea schimbărilor produse în activitatea antreprenorială a celor schimbări, care se datorează doar intervențiilor guvernamentale [111, pp.183-189].

9. Îmbinarea în AIR a diferitor tipuri de indicatori ar permite o evaluare multilaterală a impactului reglementărilor activității antreprenoriale, ceea ce va reduce situațiile de analiză unilaterală, prin intermediul cărora se evidențiază lucrurile pozitive și se ocolesc cele negative. Pentru o evaluare mai relevantă, autorul propune următoarele 4 categorii ai indicatorilor de evaluare a impactului: *I) indicatori principali ai activității și performanțelor întreprinderii; II) indicatorii ai potențialului organizațional al întreprinderilor; III) indicatorii ai impactului macroeconomic al antreprenoriatului; IV) indicatorii-barometru ai mediului de afaceri.*

10. În baza APIR-ului elaborat de autor, concludem că, creșterea calității reglementărilor depinde de coerența diferitor politici, de includerea în agenda publică a unor *probleme sociale stringente*, opțiunile alternative de soluționare a cărora să ia în considerație schimbările majore ale mediului de afaceri, evaluate prin indicatorii de impact, accentul punându-se pe echilibrul socio-economic, protecția producătorilor autohtoni și susținerea sectorului IMM. Abordarea a unor astfel de probleme trebuie să fie multilaterală și să vizeze un set întreg de politici (de protecție a concurenței, de stimulare a investițiilor în anumite ramuri ale economiei, de susținere a sectorului IMM ș.a.) care prin *efectul de sinergie* vor aduce *schimbarea durabilă*.

***Reieșind din concluziile făcute, autorul elaborează un set de recomandări:***

1. De inclus în Metodologia AIR **noile criterii de calitate**, inclusiv, sistemul de indicatori propus de autor și „întrebările de control” la care trebuie să răspundă inițiatorii unei reglementări, după principiul „gândește întâi la scară mică” [101, p.346].

2. De **acumulat o bază empirică a AIR** care va permite selectarea în timp a celor mai viabili și relevanți indicatori ce înregistrează obiectiv schimbările mediului antreprenorial. Drept instrument în acest scop poate servi portalul AIR, conceptul căruia a fost elaborat de către „Business Research Company” în cadrul Programului USAID „BRITE”. Tot în acest scop e

important **de realizat AIR atât ex-ante, cât și ex-post** asupra unei și aceleiași reglementări pentru scoaterea în evidență a punctelor forte și valorificării lor, precum și a punctelor slabe ale procesului de analiză pentru evitarea acestora în evaluările ulterioare. Acumularea bazei empirice sugerează și **o perfecționare permanentă a statisticii în domeniul antreprenoriatului și îmbunătățirea accesului la date a funcționarilor publici** [108, p.392-400].

3. De stabilit o marjă valorică, care ar reprezenta „**costul**” **problemei publice pentru societate**. Astfel, la stabilirea în cadrul APIR a unei valori mai mici a problemei, nu este necesară realizarea unei analize finale, profunde, costisitoare. Totodată, când e nevoie de realizat AIR final, e binevenit ca AAPC să prevadă în bugetul său resurse financiare pentru acest scop, iar suma banilor bugetați să fie determinată individual, în dependență de bugetul autorității publice, de numărul de reglementări ce se planifică a fi emise, de amploarea problemelor.

4. De analizat fiecare intervenție propusă din perspectiva conformării, deoarece reglementarea trebuie respectată în mod suficient pentru a asigura rezultatele. Aplicarea unui **coeficient de conformare în mărime de 75%** ar ajusta valoarea beneficiilor preconizate.

5. De aplicat **metodele de analiză cauzală** în AIR, care ar delimita influența factorului regulatoriu de alți factori ce provoacă schimbarea mediului de afaceri. Astfel, administrația publică va putea argumenta schimbările care se datorează nemijlocit intervențiilor realizate.

6. De îmbunătățit **dialogul dintre reprezentanții mediului de afaceri și autoritățile publice** pentru eficientizarea procedurilor de consultare în AIR. Eficiența dialogului va contribui la *creșterea credibilității* agenților economici și a întregii societății față de guvernare, fapt ce depinde, în mod direct, de *voința, transparența și integritatea autorităților* [47, pp.126-127].

7. De dezvoltat **cultura de evaluare** prin promovarea învățării organizaționale și dezvoltarea atât a capacităților individuale de evaluare a PP și reglementărilor la funcționarii publici, cât și promovarea evaluării la nivel de țară prin elaborarea normelor și standardelor de evaluare; adoptarea legislației respective și implementarea politicilor de instituționalizare a sistemelor de monitorizare și evaluare a PP [112, pp.442-445].

Principalele rezultate, argumentate în teză, pot fi utilizate:

- În procesul dezvoltării în continuare a teoriei de evaluare a politicilor publice și a reglementărilor, în special, cu referire la țările cu economia emergentă;
- La argumentarea documentelor de politici ce vizează activitatea antreprenorială;
- În procesul didactic în învățământul superior cu profil administrare publică, management public și cel economic; la cursurile de dezvoltare profesională pentru funcționarii publici;
- În procesul activităților asociațiilor de afaceri, precum și a altor instituții și organizații obștești, îndreptate spre sporirea activismului social în procesul de elaborare a politicilor publice și reglementărilor, mai ales celor care vizează activitatea antreprenorială.

## BIBLIOGRAFIE

1. Aculai E. Caracteristicile de bază și specificul IMM-urilor în țările cu piața emergentă. În: „Economie și Sociologie”, nr.3, ed. suplimentară, Chișinău, 2013. 66 p.
2. Aculai E. Managementul dezvoltării sectorului întreprinderilor mici și mijlocii în Republica Moldova în contextul tendințelor europene contemporane. Chișinău: INCE, 2015, 333 p.
3. Androniceanu A. Management public. București: Editura Economică, 1999. 240 p.
4. Androniceanu A. Tendințe noi în managementul public internațional și oportunitatea adaptării și implementării lor în instituțiile publice din România. În: Administrație și management public. Nr.1, 2003. p.6-19
5. Baba C. Modele în analiza politicilor publice. Revista Transilvană de Științe Administrative, IX, 2003, pp.139-142.
6. Barometrul de Opinie Publică. Institutul de Politici Publice, Chișinău, 2015. 86 p.
7. Barta P. (coord.) Promovarea antreprenoriatului ca factor cheie pentru dezvoltarea economică. București: Fundația Post-Privatizare, 2012, 66 p.
8. Blanovschi A. Teorii economice moderne și contemporane. Ediția a II-a. Chișinău: Tipografia „Reclama”, 2007. 296 p.
9. Boardman A.E., Greenberg D.H., Vining A.R., Weimer D.I. Analiza cost-beneficiu: concepție și practică. Ediția a II-a. Chișinău: ARC, 2004. 680 p.
10. Bondar F. (coord.). Politici publice și administrație publică. Iași: Polirom, 2007. 287 p.
11. Bondar F., Iorga E. Metode și tehnici de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice. Ghid practic destinat consilierilor/expertiilor din cabinetele parlamentare. București: Institutul de politici publice, 2009. 34 p.
12. Briggs S., Petersone B., Smits K. Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului. București, 2006. 190 p.
13. Bugaian L. Managementul strategic al costurilor, Chișinău, 2007, 251 p.
14. Bulat V., Arachelov V., Corobceanu S. [et al.] Reforma Administrației Publice Centrale în Republica Moldova: evaluarea performanțelor implementării. Chișinău: Epigraf, 2011. 80 p.
15. Bulat V., Butnaru V., Danilov L. [et al.] Dezvoltarea regională.. Chișinău, 2014, 190 p.
16. Buna guvernare la români. Principii, metodologie și studii de caz. București, 2007, 42 p. [http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/Buna\\_guvernare\\_la\\_romani.pdf](http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/Buna_guvernare_la_romani.pdf) (citată 14.11.2013)

17. Cauc I., Manu B., Pîrlea D., Goran L. Metodologia cercetării sociologice. Metode și tehnici de cercetare. Ediția a IV-a. București: Editura Fundației România de Mâine, 2007. 132 p.
18. Cerkez M. (coord.). Evaluarea programelor și politicilor publice: teorii, metode și practici. Iași: Polirom, 2009. 232 p.
19. Chelcea S., Mărginean I., Cauc I. Cercetarea sociologică. Metode și tehnici. Deva: Destin, 1998. 435 p.
20. Cojuhari A. Bazele științelor economice. Chișinău: Secția Editare a Academiei de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova, 1998. 170 p.
21. Creangă I., Bordei L. Analiza impactului de reglementare a proiectelor de acte normative. Chișinău: Tipografia Centrală, 2013. 68 p.
22. Crăciun C. (coord.), Collins, P. E. et al. Managementul politicilor publice: transformări și perspective. Iași: Polirom, 2008. 408 p.
23. Dascaluc D. Managementul politicilor financiare publice de stimulare a businessului mic și mijlociu. Teza de doctor în economie. Chișinău: ULIM, 2009. 173 p.
24. Dobrin C. Managementul total al calității: îmbunătățire continuă. În: Economia, nr.2, 2004, pp.39-40.
25. Dogan M., Pelassy D. Economia mixtă: jumătate capitalistă, jumătate socialistă. București: Alternative, 1992. 228 p.
26. Drăgan G., Nicolescu A. Studiile de impact – instrumente pentru o mai bună reglementare a politicilor publice în Uniunea Europeană. Colecția de studii a Institutului European din România, nr.24. București: IER, 2009. 43 p.
27. Dunn W. N. Analiza politicilor publice. Ediția a IV-a. Iași: Polirom, 2010. 507 p.
28. Drucker P.F. Eficiența factorului decizional. Deva: Editura Destin, 1994. 239 p.
29. Efremov V. Politologie: Evoluția gândirii politice. Chișinău: Universitatea „Perspectiva - INT”, 2009. 116 p.
30. Ene N., Dobrea C. Indicatori utilizați în evaluarea programelor socio-economice finanțate prin Fondurile Structurale. În: Administrație și management public. 2004, nr.2, p.72-79.
31. Gaiandric C. Luarea deciziilor. Chișinău: Știința, 1998. 162 p.
32. Gârboan R. Metode utilizate în evaluarea programelor: analiza impactului social. 103 p.
33. Gârboan R. Metode de cercetare utilizate în evaluare. În: Transylvanian Review of Administrative Sciences, 20/2007, pp. 33-51.
34. Gheorghiuță M. Economia întreprinderii industriale. Chișinău: Editura CUVÎNTUL-ABC, 2011, 280 p.

35. Ghid de monitorizare și evaluare. București: Secretariatul General al Guvernului. Direcția Politici Publice, 2009. 48 p.
36. Ghid metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Chișinău, 2009. 80 p.
37. Ghid metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice. Instrumente și tehnici. Volumul I. Chișinău: Guvernul Republicii Moldova, 2011. 48 p.
38. Ghid metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice. Chișinău: Guvernul Republicii Moldova, 2011. 84 p.
39. Ghidul metodologic cu privire la procesul decizional. Chișinău: Guvernul Republicii Moldova, Cancelaria de Stat, 2009. 25 p.
40. Ghid național pentru analiza cost-beneficiu a proiectelor finanțate din instrumentele structurale. Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale. 26 p. <http://www.evaluare-structurale.ro/ro/analiza-cost-beneficiu> (citată 12.03.2014).
41. Ghid practic de monitorizare, evaluare și control. Agenția Națională a Funcționarilor Publici a României. 2008. 87 p.
42. Goldenberg-Vaida V. Analiza cost-eficacitate. București: AAM Management Information Consulting SRL, 2012. 44 p.
43. Gorobievski S. Antreprenoriatul – aspecte fundamentale manageriale. Chișinău: Ed.Tehnica-Info, 2009. 326 p.
44. Gorobievski S. Concepte și abordări metodologice de evaluare și creștere a calității vieții. Chișinău: Ed.Tehnica-Info, 2013. 414 p.
45. Gorobievski S. Evoluția conceptului și metodelor de evaluare a calității vieții. Revista „Economica”, 2013, nr.1 (83), p.7-24.
46. Gorobievski S. Libertatea economică – condiție primordială de satisfacere a nevoilor umane. Analele Universității Libere Internaționale din Moldova. Chișinău: ULIM, 2010, p.110-122.
47. Gorobievski S., Prodan-Șestacova L. Calitatea guvernării și satisfacția cu viața a populației în Republica Moldova. În : Economica nr.2 (88), 2014, Chișinău: ASEM, 2014. p.121-135.
48. Gorobievski S., Prodan-Șestacova L. Identificarea și selectarea variantelor de proiecte investiționale de dezvoltare socio-economică durabilă în Republica Moldova. În: Economica, nr.1, Chișinău: Editura ASEM, 2016, pp.38-53.
49. Gorobievski S., Prodan-Șestacova L. Impactul politicilor socio-economice asupra calității vieții la nivel regional. Conferința științifică internațională “Rolul euroregiunilor



- în dezvoltarea durabilă în contextul crizei mondiale”, Iași, 21 iunie 2013. Iași: Ed.Tehnopress, 2013, pp.144-153
50. Hațegan M. Evaluarea ca perspectivă critică și proactivă de interpretare a impactului politicilor publice. Buletinul de informare și documentare al M.A.I. al României. [http://www.upp.mai.gov.ro/Vault/upload/files/101111\\_Evaluarea\\_ca\\_perspectiva.pdf](http://www.upp.mai.gov.ro/Vault/upload/files/101111_Evaluarea_ca_perspectiva.pdf) (citată la 21.01.2012)
51. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.141 din 17.02.2004 despre reforma reglementării de stat a activității antreprenoriale. Monitorul Oficial nr. 035 din 27.02.2004.
52. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr. 168 din 09.03.2010 cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice din cadrul organului central de specialitate al administrației publice. Monitorul Oficial Nr. 36 din 16.03.2010.
53. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1230 din 24.10.2006 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare. Monitorul Oficial nr. 170-173/1321 din 03.11.2006.
54. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.104 din 01.02.2007 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a cadrului de reglementare de stat a activității de întreprinzător. Monitorul Oficial nr.021 din 16.02.2007.
55. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.666 din 27.05.2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la achiziția bunurilor și serviciilor prin cererea ofertelor de prețuri. Monitorul Oficial nr. 150 din 31.05.2016.
56. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1021 din 16.12.2013 privind aprobarea Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător pentru anii 2013-2020. Monitorul Oficial nr. 297-303 din 20.12.2013.
57. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 685 din 13.09.2012 privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020. Monitorul Oficial nr.198-204/740 din 21.09.2012.
58. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.356 din 22.04.2005 privind Planul de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană. Monitorul Oficial nr.65-66 din 2005.
59. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.920 din 30.08.2005 “Cu privire la Nomenclatorul autorizațiilor, permisiunilor și certificatelor, eliberate de către autoritățile administrative centrale și organele subordonate acestora persoanelor fizice și juridice pentru practicarea activității antreprenoriale”. Monitorul Oficial nr.126 din 2005.

60. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1030 privind aprobarea Registrului actelor oficiale de reglementare a activității de întreprinzător din 03.10.2005. Monitorul Oficial nr.132 din 2005.
61. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1429 din 16.12.2008 privind revizuirea și optimizarea cadrului normativ de reglementare a activității de întreprinzător. Monitorul Oficial nr. 237-240 din 31.12.2008
62. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 94 din 01.02.2013 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la evaluarea performanței colective. Monitorul Oficial nr. 26 din 04.02.2013.
63. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.33 din 11.01.2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici. Monitorul Oficial nr. 006 din 19.01.2007.
64. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1345 din 24.11.2006 cu privire la armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară. Monitorul Oficial Nr. 189-192 din 15.12.2006.
65. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.176 din 22.03.2011 cu privire la aprobarea Metodologiei de elaborare a programelor de dezvoltare strategică ale autorităților administrației publice centrale. Monitorul Oficial nr.46-52 din 01.04.2011.
66. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.11 din 19.01.2011 cu privire la crearea Consiliului Național pentru Participare. Monitorul Oficial nr. 8-10 din 22.01.2010.
67. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1402 din 30.12.2005 cu privire la Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, Monitorul Oficial nr. 1-4, 2006.
68. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova [nr. 335 din 24.05.1994](#) privind liberalizarea continuă a prețurilor. Monitorul Oficial nr.5 din 30.05.1994.
69. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova [nr. 547 din 04.08.1995](#) cu privire la măsurile de coordonare și reglementare către stat a prețurilor (tarifelor). Monitorul Oficial Nr. 53-54 din 28.09.1995.
70. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.285 din 30.04.2013 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de calculare a mărimii minimului de existență. Monitorul Oficial Nr. 104-108 din 10.05.2013.
71. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.807 din 29.06.2016 cu privire la Metodologia de evaluare a performanței autorităților publice în procesul de reglementare a activității de întreprinzător. Monitorul Oficial Nr. 193-203 din 08.07.2016.

72. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.775 din 20.06.2016 cu privire la aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în unele hotărâri ale Guvernului. Monitorul Oficial Nr. 184-192 din 01.07.2016.
73. Howlett M., Ramesh M. Studiul politicilor publice. Chișinău: Epigraf, 2004. 272 p.
74. Ilut P. Abordarea calitativa a socioumanului (concepte și metode). Iași: Polirom, 1997, 184 p.
75. Jordan N. Managementul serviciilor publice locale. București: ALL Beck, 2003. 264 p.
76. Legea Republicii Moldova Nr. 166 din 11.07.2012 cu privire la aprobarea Strategiei Naționale de dezvoltare „Moldova 2020”: Șapte soluții pentru creșterea economică și reducerea sărăciei.
77. Legea Republicii Moldova Nr. 845-XII din 03.01.1992 "Cu privire la antreprenariat și întreprinderi".
78. Legea Republicii Moldova Nr. 206-XVI din 07.07.2006 privind susținerea sectorului ÎMM.
79. Legea Republicii Moldova Nr.424 din 16.12.2004 privind revizuirea și optimizarea cadrului normativ de reglementare a activității de întreprinzător, Monitorul Oficial Nr. 001 din 01.01.2005.
80. Legea Republicii Moldova Nr.235-XVI din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, Monitorul Oficial nr. 126 din 11.08.2006.
81. Levița-Perciun E., Gheorghita T., Țepordei A., et al. Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public. Ghid metodic. Cancelaria de Stat a RM, Chișinău, 2010 , 96 p.
82. Luban F. Formarea continuă și managementul cunoașterii. În: Economia, seria Management, nr.1, București: editura ASE, 2005, pp.98-117
83. Matei L. Management public. București: Editura Economică, 2001. 440 p.
84. Metode și tehnici de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice. Ghid practice destinat consilierilor/expertilor din cabinetele parlamentare. București: Institutul de Politici Publice, 2009. 34 p.
85. Mike K., Șandor D., Gârboan R., Cobârzan B. Analiza politicilor publice și evaluarea programelor în administrația publică. Cluj-Napoca, 2011, 91 p.
86. Miroiu A., Rădoi M., Zulean M. Analiza politicilor publice. București: Politeia-SNSPA, 2002, 271p.
87. Moldovanu D. Curs de teorie economică. Chișinău: ARC, 2006, 432 p.
88. Moldovanu D. Doctrinile economice. Chișinău: ARC, 2003. 260 p.

89. Movileanu P. (coord.). Reformele economice în Moldova și România. Chișinău: Centru editorial al UASM, 2007. 466 p.
90. Mungiu-Pippidi A., Ioniță S.(coord.). Politici publice. Teorie și practică. Iași: Editura Polirom, 2002. 350 p.
91. Mureșan L. (coord.) Guvernarea Europeană. Carta Albă. București: Fundația EURISC, 2001. 45 p.
92. Necula C. Econometrie. Comisia Națională de Prognoză. 69 p.  
<http://www.cnp.ro/user/repository/econometrie.nivel1.v3.2.pdf> (citat 10.02.2014)
93. Onofrei M. Impactul politicilor financiare asupra societății. București: Editura Economică, 2000. 288 p.
94. Paladi I. Management public. Chișinău: ASEM, 2009. 375 p.
95. Pecican E.Ș. Macroeconometrie. Politici economice guvernamentale și econometrie. București: Editura Economică, 1996, 319 p.
96. Pinteș M.O. Abordări financiare și non-financiare privind creșterea performanțelor entităților economice. Rezumat al tezei de doctorat. Universitatea Babeș – Bolyai, Cluj-Napoca, 2011, 56 p. disponibil pe [http://doctorat.ubbcluj.ro/sustinerea\\_publica/rezumat/2011/finante/Pinteș\\_Mirela\\_Ro.pdf](http://doctorat.ubbcluj.ro/sustinerea_publica/rezumat/2011/finante/Pinteș_Mirela_Ro.pdf), (citat 15.10.14)
97. Popescu L. Administrația și politici publice. București: Editura Economică, 2006. 351 p.
98. Popescu L. Politici publice. București: Editura Economică, 2003. 272 p.
99. Popovici A., Popovici C., Butnaru V. [et al.]. Analiza impactului de reglementare. Chișinău: Elan Poligraf, 2008. 256 p.
100. Prodan-Șestacova L. Analiză cantitativă și calitativă a documentelor de evaluare a impactului de reglementare elaborate de autoritățile publice în Republica Moldova. Conferința internațională științifico-practică „Creșterea economică în condițiile globalizării”, ed. A VIII-a, 17-18 octombrie 2013, IEFS, 2013, pp.245-253.
101. Prodan-Șestacova L. Analiza cost-beneficiu – dimensiunea economică a analizei impactului de reglementare. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: AAP, 2014. p.344-347.
102. Prodan-Șestacova L. Analiza impactului de reglementare: argumentarea deciziei publice. Materialele Conferinței tehnico-științifice a colaboratorilor, doctoranzilor și studenților. 15-17 noiembrie 2008. Vol.1. Chișinău: UTM, 2009. pp.191-192
103. Prodan-Șestacova L. Analiza impactului de reglementare - instrument managerial eficient în elaborarea politicilor publice. Conferința tehnico-științifică a colaboratorilor,

- doctoranzilor și studenților, 17-19 noiembrie 2010, Universitatea Tehnică a Moldovei, Vol II. Chișinău: UTM, 2011. pp.163-165
- 104.Prodan-Șestacova L. Analiza impactului de reglementare în contextul cercetării sistemelor socio-economice. Ediția a VI-a a Conferinței Internaționale Științifico-Practice “Creșterea economică în condițiile internaționalizării”, 20-21 octombrie 2011, IEFS. Chișinău: IEFS, 2011. pp.204-209
- 105.Prodan-Șestacova L. Aspecte practice ale realizării analizei impactului de reglementare în Republica Moldova. Conferința internațională științifico-practică “Teoria și practica administrării publice”, 24 mai 2011, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, Chișinău: AAP, 2011. pp.177-179
- 106.Prodan-Șestacova L. Dezvoltarea capacității de evaluare a impactului de reglementare la funcționarii publici. Conferința internațională științifico-practică “Teoria și practica administrării publice”, 20 mai 2013, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, Chișinău: AAP, 2013. pp.486-489
- 107.Prodan-Șestacova L. Evaluarea costurilor reglementării de stat a activității antreprenoriale. Conferința națională științifico - practică cu participare internațională “Antreprenoriat. Ingineria afacerii”, 13-14 octombrie 2011, Chișinău: UTM, 2011.
- 108.Prodan-Șestacova L. Identificarea surselor de date și prelucrarea acestora la evaluarea impactului de reglementare. În: Creșterea economică în condițiile globalizării. Materialele Ediției a VII-a a Conferinței Internaționale Științifico-practice. Chișinău: IEFS, 2012. p.392-400.
- 109.Prodan-Șestacova L. Ineficiența politicilor economice – argument incontestabil pentru instruirea în domeniul elaborării și evaluării politicilor publice. Conferința internațională științifico-practică “Teoria și practica administrării publice”, 20 mai 2016, Academia de Administrare Publică, Chișinău: AAP, 2016. pp.577-581
- 110.Prodan-Șestacova L. Managementul bazat pe rezultate în evaluarea impactului de reglementare a activității antreprenoriale. În: „Administrarea publică”, nr. 1 din 2015, Chișinău: AAP, 2015, pp.143-154
- 111.Prodan-Șestacova L. Sistemul de indicatori în evaluarea impactului politicilor publice. Economie și sociologie, nr.4 din 2012. Chișinău: IEFS, 2012. pp.183-189
- 112.Prodan-Șestacova L. Transformarea funcției de monitorizare - evaluare într-un proces de învățare în organizațiile publice. Conferința internațională științifico-practică “Teoria și practica administrării publice”, 22 mai 2015, Academia de Administrare Publică, Chișinău: AAP, 2015. pp.442-445
- 113.Profiroiu A. Economia sectorului public. București: Editura Economică, 2001. 224 p.

- 114.Profiroiu M.C., Iorga E. Manual de politici publice. București: Editura Economică, 2009. 128 p.
- 115.Raport privind sărăcia în Republica Moldova. Chișinău: Min. Economiei, 2013. 59 p.
- 116.Rădoi M. Evaluarea politicilor publice. București: Tritonic, 2004. 288 p.
- 117.Rogov S. Analiza cost-beneficiu – instrument necesar pentru implementarea proiectelor de anvergură. Bălți: „Tipografia din Bălți” SRL, 2012. 83 p.
- 118.Roman M. Analiza Multi-criterială. București: AAM Management Information Consulting SRL, 2012. 49 p.
- 119.Sârbovan M.L.Macroeconomie. Timișoara: Editura Eurostampa, 2006. 129 p.
- 120.Smith A. Avuția națiunilor. Cercetarea asupra naturii și cauzelor ei. Vol.I. Chișinău: Universitas, 1992. 356 p.
- 121.Smithburg D.,Thompson V., Simon H., Administrația publică. Chișinău, Editura Cartier, 2003, 756 p.
- 122.Sorocean O., Filip N. Introducere în teoria economică. Chișinău: ASEM, 2005. 175 p.
- 123.Stoian A., Gligor L. Elaborarea analizei de senzitivitate în cadrul analizei cost-beneficiu a proiectelor finanțate din FEDR și FC. 2012, 40 p. [http://old.fonduri-ue.ro/res/filepicker\\_users/cd25a597fd-62/Documente\\_Suport/Studii/0\\_Studii\\_Instrumente\\_Structurale/Pag.3\\_ACB/16\\_Analiza\\_Senzitivitate\\_ACB.pdf](http://old.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/Documente_Suport/Studii/0_Studii_Instrumente_Structurale/Pag.3_ACB/16_Analiza_Senzitivitate_ACB.pdf) (citată la 10.04.2016)
124. Strategia pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale. București, 2006. 41 p.
- 125.Sută-Selejan S. Doctrinile și curente în gândirea economică modernă și contemporană. București: Editura ALL, 1994. 462 p.
- 126.Șandor D.S., Antonie R. Cadrul legal al evaluării în România. Obiectivele strategiei naționale de evaluare. În: Revista Transilvană de Științe Administrative. 2010 nr.2 (26), p. 135-143.
- 127.Țicu D. Tipologii ale evaluării în procesul politicilor publice. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2012, nr.1(30). p.195-208.
- 128.Weimer D.L., Vining A.R. Analiza politicilor publice. Concepte și practică. Ediția a 3-a. Chișinău: Editura ARC, 2004. 598 p.
- 129.Versluis E. Probleme de conformare în Uniunea Europeană – un posibil rol al agențiilor în asigurarea integrării? Revista Administrație și management public, nr.8, 2007, p.58-73.
- 130.Zaman Gh., Vasile V., Antonescu D. et alții. Studiu preliminar privind potențialul de dezvoltare în județele Mureș, Harghita și Covasna în context regional și național. București: Institutul de Economie Națională, 2009, 119 p.

## În limba engleză, franceză

131. Andres-Amo P. Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers. OECD: Regulatory Policy Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development, 2009. 61 p.
132. Arnaud S., Boudeville N. Evaluer des politiques et programmes publics. Editions de la Performance, Paris, 2004, 136 p.
133. Benoit L. EU extended impact assessment review. Draft. 9/12/2004 Institut pour un Développement Durable, Ottignies. [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/impact/practice.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice.htm). (citat 27.09.2010)
134. Bonwitt B. Improving Policy Instruments through Impact Assessment, Sigma Papers, N. 31, OECD Publishing. 2001 <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb> (citat 23.09.2010).
135. Chambers, R., Karlan, D., Ravallion, M., Rogers P. Designing impact evaluations: different perspectives, International Initiative for Impact Evaluation, Working paper 4, Development Research Group, Washington DC, World Bank, 2009, [http://www.managingforimpact.org/sites/default/files/resource/chambers\\_2009\\_working\\_paper\\_4\\_3.pdf](http://www.managingforimpact.org/sites/default/files/resource/chambers_2009_working_paper_4_3.pdf) (citat 23.05.2014).
136. Checkel J. T. Why Comply? Social Learning and European Identity Change, International Organization, 2001, 55(3), pp. 553-588.
137. De Leon P. Democracy and the Policy Sciences. New-York: SUNY Press, 1997. 160 p.
138. Entrepreneurship at a glance, OECD, edition 2014, 16 p. <http://www.oecd.org/std/business-stats/Entrepreneurship-at-a-Glance-2014-highlights-OECD.pdf>. (citat 28.09.2015).
139. Evaluation of the Indicators of the Entrepreneurship and Innovation Programme. Final Report. Centre for Strategy&Evaluation Service. Kent: Sevenoaks, February 2010.
140. Florio M., Maffii S. [et al]. Guide to Cost-Benefit Analysis of investment projects. European Commission. Directorate General Regional Policy, 2008. 259 p. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf) (citat 27.04.2014)
141. Heider C. Conceptual Framework for Developing Evaluation Capacities Building on Good Practice in Evaluation and Capacity Development. IDEAS, 2010, [http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Paper\\_Caroline\\_Heider\\_Evaluation\\_Capacity\\_Development\\_Advance.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Paper_Caroline_Heider_Evaluation_Capacity_Development_Advance.pdf) (citat 03.03.2015)
142. Herbert A. S. [et al.] Decision Making and Problem Solving. 1986. <http://www.dieoff.org/page163.htm> (citat 11.10.2010)

143. International Standard Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses. 63 p. <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/34227698.pdf> (citat 27.06.2014)
144. International Organisation for Migration evaluation guidelines. 2006, 52 p. [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/about\\_iom/evaluation/Evaluation\\_Guidelines\\_2006\\_1.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/about_iom/evaluation/Evaluation_Guidelines_2006_1.pdf) (citat la 30.06.2013)
145. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. Governance Matters IV: New Data, New Challenges. The World Bank, 2005. 135 p. <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3630> (citat la 12.10.2016)
146. Lindblom C.E. The intelligence of democracy: Decision making through partisan mutual adjustment. New York: Free Press, 1965, 335 p.
147. Lindblom C. E. The science of muddling through. In: Public Administration. Revue, 1959, 19(1), pp.79-88.
148. Malan J. Benchmarking Evaluation Capacity in the New Member States. Oxford: Centre for Strategy & Evaluation Services, 2004.
149. Mandelkern Group on Better Regulation Final Report. November, 2001. [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/mandelkern\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf)
150. Mayo A., Lank E. The Power of Learning: A Guide to Gaining Competitive Advantage. London: Institute of Personnel and Development, 1994. 268 p.
151. McGill M.E. Management practices in learning organizations. In: Organisational Dynamics, vol.20, 1992, pp.5-17
152. Patton Q.M. Utilization-Focused Evaluation. Fourth Edition. Saint Paul: Sage Publications, 2008. 688 p.
153. Procedural Guidance Manual for Evaluation of NSRF Operational Programmes in Romania, 2007-2013. 115 p. [http://www.evaluare-structurale.ro/pub/doc/Proceduri\\_generale\\_en.pdf](http://www.evaluare-structurale.ro/pub/doc/Proceduri_generale_en.pdf) (citat 19.06.2014)
154. Quality of public administration. A toolbox for practitioners. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015, 137 p. <http://ec.europa.eu/social/publications> (citat 17.05.2015)
155. Renda A., Schrefler L., Luchetta G., Zavatta R. Assessing the costs and benefits of regulation. Study for the European Commission, Final Report. BRUSSELS, 2013, 222 p.
156. Scriven M. Evaluation in the new millennium: The transdisciplinary vision. În: S.I. Donaldson & M. Scriven (Eds.), Evaluating social programs and problems: Visions for the new millennium. New York: Erlbaum, 2003. p.19-42



157. Scriven M. Types of evaluation and types of evaluator. În: American Journal of Evaluation, 17(2), 1996. p. 151 -161.
158. Segone M. Moving from policies to results by developing national capacities for country-led monitoring and evaluation systems. În: From policies to results, UNICEF, New York, 2010, 476 p.
159. Senge P. The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization. 2-nd edition, London, 2006, 464 p.
160. Shadish W.R.Jr, Cook T.C., Leviton L.C. Foundations of program evaluation: Theories of practice. Newbury Park, CA: SAGE Publications, 1991.
161. Shavelson R. J., McDonnell L., Oakes J. Steps in designing an indicator system. In: Practical Assessment, Research & Evaluation, 2(12), 1991  
<http://PAREonline.net/getvn.asp?v=2&n=12> (citat 10.08.2015)
162. Simon H.A. Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science. În: The American Economic Review Vol. 49, nr. 3, 1959. p.253-283
163. Social impact assessment. International Principles. International Association for Impact Assessment. Special Publication Series No. 2 May 2003.  
[http://www.iaia.org/publicdocuments/Pubs\\_Ref\\_Material/sp2.pdf](http://www.iaia.org/publicdocuments/Pubs_Ref_Material/sp2.pdf) (citat 12.10.2010)
164. Tallberg J. Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union, International Organization, 2002, 56(3), p. 609-643.
165. Tashakkori A., Teddlie Ch. Handbook of Mixed Methods in Social & Behavioral Research, Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc., 2003, 912 p.
- În limba rusă:**
166. Акулай Е. Управление развитием сектора малых и средних предприятий в Республике Молдова в контексте современных европейских тенденций. Диссертация на соискание ученой степени доктора хабилитат экономических наук. Кишинёв: Национальный Институт Экономических Исследований, 2015. 333 с.
167. Акулай Е., Поливянная Т. Малый бизнес Молдовы: состояние, направления развития, государственное регулирование. В: Малый бизнес в СНГ и Восточной Европе: трудности роста. Выпуск 3. Москва: РНИСиНП, 1997. 156-167 сс.
168. Буев В.В., Крючкова П.В., Литвак Е.Г. и др. Разработка процедуры доказательства необходимости государственного или иного вмешательства в экономику и процедуры периодической оценки эффективности регулирующих мер. Москва: АНО «НИССИП», 2005. 268 с.
169. Герчикова И.Н. Регулирование предпринимательской деятельности: государственное и межфирменное. Москва: Консалтбанкир, 2002. 704 с.

- 170.Зикунова И. Подход к формированию системы индикаторов среднесрочной предпринимательской активности. Журнал «Предпринимательство», №6, 2009, Изд-во: НП «ИБК», 2009, с.6-12.
- 171.Крючкова П.В., Шаститко А.Е. Применение оценок регулирующего воздействия в контексте модернизации системы государственного регулирования. Информационно-аналитический бюллетень, Фонд “Бюро экономического анализа”, № 70. Москва, 2005. 16 с.
- 172.Литвак Е.Г., Мигин С.В., Шамрай А.А. и др. Повышение качества решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия. Москва: Бизнес-Тезаурус, 2005. 95 с.
- 173.Мищенко В. В. Государственное регулирование и планирование национальной экономики. Москва: Инфра, 2003. 265с.
- 174.Продан-Шестакова Л. Функция оценки в менеджменте публичных политик. 8-я Международная научно-практическая конференция «Государственное регулирование экономики и повышение эффективности деятельности субъектов хозяйствования», 26-27 апреля 2012 г., Академия Управления при Президенте Республики Беларусь. Сборник научных статей. Часть 2. Минск, 2012. сс.130-132
- 175.Самуэльсон П., Нордхаус В. Экономика. 15-ое изд. Москва: Бином, 1997. 800 с.

#### **SITE-URI ȘI LINK-URI INTERNET**

- 176.[www.biztar.md/ro/news/events/2009-2011/GUILLOTINE%20+:%20a%20comprehensive%20and%20needed%20process%20for%20the%20business%20environment%20in%20Moldova](http://www.biztar.md/ro/news/events/2009-2011/GUILLOTINE%20+:%20a%20comprehensive%20and%20needed%20process%20for%20the%20business%20environment%20in%20Moldova) (citat 19.07.2012)
- 177.[www.cis.gov.md/ro/statistica](http://www.cis.gov.md/ro/statistica)
- 178.[www.dexonline.com](http://www.dexonline.com)
- 179.[www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/moldova/](http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/moldova/)
- 180.[www.europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-365\\_ro.htm](http://www.europa.eu/rapid/press-release_IP-12-365_ro.htm)
- 181.[www.info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports](http://www.info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports)
- 182.[www.keysfin.com/#!/Pages/Analyze\\_KeysFin/Femeile\\_in\\_afaceri](http://www.keysfin.com/#!/Pages/Analyze_KeysFin/Femeile_in_afaceri)
- 183.[www.managingforimpact.org](http://www.managingforimpact.org)
- 184.[www.mec.gov.md](http://www.mec.gov.md)
- 185.[www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- 186.[www.politanaliz.ru/articles\\_120.htm](http://www.politanaliz.ru/articles_120.htm)
- 187.[www.statistica.md](http://www.statistica.md)
- 188.[www.uneval.org/document/detail/22](http://www.uneval.org/document/detail/22)

# **ANEXE**

Tabelul A 1.1. Rolul statului reflectat în curente de gândire economică

Școli și curente de gândire economică / Reprezentanții acestora	Concepte privind rolul statului (CI – concepte intervenționiste; CL – concepte liberale)
<p><b>Mercantilism</b> (1450-1750) Jean Bodin, Antoin de Montchrestien, Jean Baptiste Colbert; Thomas Mun, William Petty</p>	<p><b>CI:</b> Se justifică intervenția statului în economie. Statul are misiunea de a asigura o balanță monetară (sau comercială) activă prin instituirea punctelor vamale, stabilirea taxelor vamale, încurajarea producerii mărfurilor pentru export. În scopul asigurării unei balanțe comerciale active, se propunea promovarea următoarei politici economice protecționiste.</p>
<p><b>Liberalismul economic clasic</b> (1750- înc.sec.XX) François Quesnay, Adam Smith, David Ricardo, Thomas Robert Malthus, Jean-Baptiste Say, John Stuart Mill</p>	<p><b>CL:</b> Statului îi revine rolul de elaborare și de asigurare a funcționării cadrului juridic, sau rolul „paznicului de noapte”. Adică, statul are drept datorie de bază apărarea liniștii politice, proprietății, ordinii sociale și a intereselor naționale, iar cele mai eficiente decizii privind activitatea economică pot fi luate numai de agenții economici. Concepția fiziocratică despre „ordinea naturală” și „legile naturale” din economie a constituit un argument esențial în apărarea liberalismului economic.</p>
<p><b>Naționalismul economic</b> (sfârșitul sec.XVIII- înc.sec.XIX) Friedrich List Alexander Hamilton Henry Ch. Carey Simon N.Patten</p>	<p><b>CI:</b> Protecționismul creează condițiile necesare pentru dezvoltarea forțelor de producție ale fiecărei națiuni. Iar forțele productive ale popoarelor nu sunt condiționate numai de hărnicia, spiritul de economie, moralitatea și inteligența indivizilor, posesiunea de fonduri naturale, capitaluri materiale, ci și de instituțiile și legile sociale, politice și civile.</p>
<p><b>Socialism</b> (sec.XIX) J. Ch. Sismonde de Sismondi, Pierre-Joseph Proudhon, Karl Marx, Vladimir Lenin</p>	<p><b>CI:</b> Justificarea intervenției statului în economie pentru protejarea micilor producători, ameliorarea situației muncitorilor și sprijinirea valorilor spirituale ale societății.</p>
<p><b>Neoclasicism</b> (sec. XX) Leon Walras, William Stanley Jevons, Karl Menger Eugen von Bohm-Bawerk Alfred Marshall Clark J.B.</p>	<p><b>CL:</b> Inițiativa și responsabilitatea individuală a agenților economici constituie condiție obligatorie ale eficienței economice. Suportul individului este proprietatea privată. Statul nu trebuie să intervină în liberul schimb a bunurilor economice și libera concurență dintre agenții economici, care constituie condiții de bază în funcționarea normală a economiei de piață.</p>
<p><b>Instituționalism</b> (sfârșitul sec. XIX- înc.sec.XX) Thorstein Veblen, Wesley Mitchell Francois Perroux</p>	<p><b>CI:</b> Instituțiile precum statul, biserica, familia, piața, monopolurile, sindicatele, tradițiile, obiceiurile, legislația, etc., exercită o influență decisivă asupra vieții economice. Se confirmă rolul statului în promovarea unei politici de justiție socială tot mai activă, realizând prin intermediul bugetului o redistribuire a veniturilor. Asta permite o atenuare a diferențierii de venituri între păturile sociale sărace și bogate.</p>

<p><b>Neoinstituționalism</b> (a doua jumătate a sec.XX) John Kennet Galbraith</p>	<p><b>CI:</b> Fundamentarea teoriei despre rolul decisiv al marilor întreprinderi și al statului în evoluția economică. Marile întreprinderi nu pot conta pe o reglementare „naturală” a economiei prin intermediul pieței, deci statul trebuie să-și asume și funcția de planificare și reglementare a economiei.</p>
<p><b>Dirijismul economic</b> (inc.sec.XX) John Maynard Keynes</p>	<p><b>CI:</b> Plasează analiza economică la nivelul marilor echilibre globale și a venitului național, bazând noile politici economice pe intervenția activă a statului în elaborarea modelelor previzionare și regularizarea cererii. Economia capitalistă nu poate asigura echilibrul economic general fără o intervenție permanentă și semnificativă din partea statului, deoarece nu este un sistem care se autoreglează. Statul este obligat să corecteze toate neajunsurile a dezechilibrelor economice, care sunt provocate de trei legi: legea înclinației spre consum, legea imboldului spre investiții, legea preferinței pentru lichidități.</p>
<p><b>Sinteza neoclastică</b> (mijlocul sec.XX) Paul A. Samuelson R. Solow W.D. Nordhaus</p>	<p><b>CI:</b> Un șir de activități (ocrotirea sănătății, învățământul, industriile de prelucrare a deșeurilor, etc., nu sunt supuse acțiunii legii cererii și ofertei. Statul trebuie să intervină în aceste și în alte domenii, cum ar fi, de exemplu, fixarea salariului minimal. Rolul-cheie în reglementarea economiei îl joacă politica fiscală și monetară, care nu trebuie folosite separat, ci împreună printr-o coordonare permanentă a activității guvernului cu cea a băncii centrale.</p>
<p><b>Monetarism</b> (a doua jumătate a sec.XX) Milton Friedman</p>	<p><b>CL:</b> Scopul intervenției statului constă nu în limitarea libertăților economice, ci în apărarea lor, în crearea condițiilor de protejare a pieței și concurenței. Pentru a funcționa normal, economia de piață are nevoie de un cadru legislativ corespunzător ce poate fi elaborat numai de statul de drept. Se pronunță împotriva intervenției statului în economie, împotriva fixării prețurilor, împotriva acordării de subvenții întreprinderilor particulare, chiar și împotriva politicii sociale de susținere a păturilor sociale dezavantajate.</p>
<p><b>Teorii neolibérale</b> (a doua jumătate a sec.XX-inc.sec.XXI) Friedrich Hayek Ludwig von Mises Wilhelm Röpke Walter Eucken Karl Popper Mihail Manoilescu</p>	<p><b>CI:</b> Neoliberalii sunt pentru liberalizarea economiei în sensul unei reduceri a legilor și regulamentelor, atât timp cât acestea sunt considerate birocratice și nu sunt neapărat necesare. O sursă pentru deciziile politico-economice, este preferința individuală a subiecților economici. Din cauza problemelor de agregare a preferințelor individuale este exercitată o critică asupra programelor economice guvernamentale, atunci când acestea derivă din principiile generale (respingerea politicii de agendă). Cererea și oferta trebuie să hotărască asupra tipului, prețului și cantității realizărilor materiale și asupra serviciilor, dar se consideră necesară intervenția regulatorie a statului pentru garantarea piețelor funcționale.</p>
<p><b>Terapie de soc</b> <i>The Shock Doctrine</i> (a doua jumătate a sec.XX-inc. - sec.XXI) Jeffrey Sachs</p>	<p><b>CL:</b> Se propune un complex de reforme radicale pentru ameliorarea situației economice și ieșirea din criza: liberalizarea prețurilor, lichidarea subvențiilor, vânzarea proprietății de stat și introducerea cursului valutar liber (flotant).</p>

Sursa: Elaborat de autor în baza surselor [8], [20], [88], [120], [125], [175]

Tabelul 2.1. Clasificarea politicilor publice după criteriul domeniilor socio-economice

<b>Domeniu de politici publice</b>	<b>Descrierea detaliată a domeniului de politici publice</b>
1. Politici publice privind bugetul și finanțele	Politici publice de dezvoltare în domeniul finanțelor, bugetului, serviciilor în domeniul monetar, serviciilor financiare (servicii bancare și de asigurări) și al finanțelor publice. Politici publice de dezvoltare în domeniul veniturilor statului, taxelor vamale, impozitării și administrației impozitelor.
2. Politici publice industriale	Politici publice industriale și de re-industrializare, politici publice de dezvoltare în domeniul inovației și producției; Politici publice privind industria energetică și utilizarea durabilă a resurselor de energie Industria minieră și industria petrolului/gaze naturale
3. Politici publice privind serviciile	Politici publice privind construcțiile și locuințele Comerț și servicii sociale
4. Politici publice în domeniul afacerilor	Politici publice pentru îmbunătățirea mediului de afaceri, politici publice privind promovarea asistenței uniforme pentru activități comerciale de dezvoltare, politici publice privind concurența și îmbunătățirea calității
5. Politici publice privind transporturile și comunicațiile	Politici publice de dezvoltare a transporturilor; Politici publice de dezvoltare a sectorului comunicațiilor
6. Politici publice privind resursele naturale, producția agricolă și prelucrarea	Politici publice privind producția agricolă; politici publice privind dezvoltarea durabilă în domeniul gestionării pădurilor, al gestionării pescăriilor și al refacerii resurselor de pești; Politici publice privind utilizarea terenurilor
7. Politici publice regionale	Politici publice regionale; Politici publice privind planificarea spațiului; Politici publice de dezvoltare rurală
8. Politici publice privind mediul	Politici publice privind protecția mediului, protecția naturii și dezvoltarea durabilă
9. Politici publice în domeniul societății civile și democrației	Politici publice privind limba folosită în stat; Politici publice privind alegerile și integrarea în societate; Mass-media; Politici publice privind organizațiile neguvernamentale și tineretul;
10. Politici publice privind administrația publică	Politici publice pentru dezvoltarea administrației publice democratice Politici publice pentru dezvoltarea guvernelor locale; Politici publice privind tehnologia informației și comunicațiile
11. Politici publice privind cultura	Politici publice pentru protecția drepturilor de autor și a monumentelor culturale; Politici publice pentru dezvoltarea arhivelor, arhitecturii, artei folclorice, teatrului, muzicii, muzeelor, bibliotecilor, artelor vizuale, industriei cărților, literaturii și cinematograției;
12. Politici publice în domeniul educației și științelor	Politici publice pentru dezvoltarea educației generale, a școlilor profesionale, a muncii și sistemului de studii universitare; Politici publice de dezvoltare în domeniul educației universitare și al științei
13. Politici publice în domeniul turismului,	Dezvoltarea turismului, a sportului, a activităților de agrement

sportului și activităților de agrement	
14. Politici publice sociale și privind angajarea forței de muncă	<p>Politici publice de promovare a angajării forței de muncă și de reducere a șomajului;</p> <p>Politici publice privind asigurările sociale (inclusiv sistemul de pensii), contribuțiile sociale la stat, serviciile și asistența socială;</p> <p>Politici publice privind condiții de muncă sigure și un mediu de lucru sigur care să nu dăuneze sănătății;</p> <p>Politici publice de dezvoltare a asistenței acordate copiilor și familiei;</p> <p>Politici publice privind reducerea excluderii sociale;</p> <p>Politici publice privind egalitatea gender</p>
15. Politici publice în domeniul asistenței medicale	<p>Politici publice privind sănătatea societății și asistența medicală, sănătatea mediului, siguranța din punct de vedere epidemiologic;</p> <p>Politici publice de dezvoltare în domeniul farmaceutic</p>
16. Politici publice în domeniul afacerilor externe	<p>Politici publice privind relațiile internaționale în vederea eurointegrării;</p> <p>Politici publice privind folosirea resurselor financiare din străinătate și a informațiilor externe</p>
17. Politici publice privind apărarea națională	<p>Politici publice privind granițele de securitate națională pe termen lung</p> <p>Politici publice privind dezvoltarea forțelor armatei naționale</p>
18. Politici publice privind justiția	<p>Politici publice privind dezvoltarea bazei normative și a legislației;</p> <p>Politici publice privind justiția și sistemul pedepselor;</p> <p>Politici publice de prevenire a corupției;</p> <p>Politici publice privind protecția drepturilor de proprietate</p>
19. Politici publice privind afacerile interne	<p>Politici publice privind combaterea infracționalității, ordinea publică și asigurarea protecției;</p> <p>Politici publice privind protecția drepturilor private și a intereselor legale;</p> <p>Politici publice privind registrul de evidență a populației, documentația și migrația</p>

Sursa: [11, p.27]

Tabelul 3.1. Dinamica dezvoltării conceptelor și mecanismelor de evaluare a reglementării de stat (a doua jumătate a sec. XX – începutul sec. XXI)

Perioada	Schimbările conceptuale în procesul evaluării reglementării de stat
1960 - 1972	Pe măsura integrării procedurii de evaluare în sectorul public se utilizează tot mai mult abordarea de prognoză legată de proiectarea socială a reformelor. Cercetările sunt focusate în marea parte asupra evaluării programelor de stat. La această etapă a dezvoltării sale cercetarea evaluativă, ca reflectare a politicilor de reformare în condițiile cărei ea a apărut, se concentrează, în principal, pe creșterea eficienței politicilor publice (output).
1973-1979	„Al doilea val» (după a.1973 pe fundalul crizei petroliere și a deficitului bugetar) aduce recunoașterea evaluării ca fiind o profesie și formulează abordările legate de evaluarea ex-ante și argumentarea economico-financiară a proiectărilor bugetare axate pe obiective (focusarea asupra cheltuielilor).
1980- 1997	Începând cu anii 80 ai sec. XX pentru evaluarea reglementărilor se deschid noi posibilități legate cu un flux de reforme ale administrării publice (New Public Management), asociate cu venirea la putere în țările occidentale (SUA, Marea Britanie, Germania) a adeptilor neoliberalismului și dereglementării. Are loc un salt major în metodele de cercetare pe fundalul «deprinderii» funcționarilor publici cu procedurile și abordările de evaluare.
1997-2010	Are loc schimbarea ideii de la „reglementare mai puțină” la „reglementare mai bună” (Better Regulation) și de la analiza costurilor aferente businessului mic și mijlociu la analiza complexă a costurilor și beneficiilor economice, sociale și de mediu. AIR se consideră o condiție indispensabilă a existenței politicii regulatorii a statului, fiind un instrument acceptat în toate țările dezvoltate. AIR se dezvoltă tot mai mult cuprinzând diferite sfere de activitate, implementându-se în diferite țări luând în considerație mediu politic, constituțional, administrativ, social, cultural și legal al acestora. Domeniile de aplicare a AIR diferă de la o țară la alta, dar în unele țări (Australia, Japonia, SUA, Norvegia, Marea Britanie) există sisteme similare de analiză a impactului care includ controlul calității, eficiența economică, impactul asupra concurenței și libertății pieței. AIR capătă caracterul permanent, dar nu episodic, apare o tendință spre deschidere și transparență în cadrul AIR (multă atenție în procesul luării deciziilor se acordă discuțiilor și consultațiilor publice). Se pune accentul pe diseminarea cunoștințelor privind AIR prin intermediul instruirii funcționarilor publici și cultivării la ei a deprinderilor tehnice de utilizare a AIR în calitate de instrument a politicilor publice.
începând cu a.2010 – până în prezent	În octombrie a.2010 Comisia Europeană a publicat memorandumul (COM #543final, 08.10.2010) privind "reglementarea inteligentă" (smart regulation). Acest nou concept al Uniunii Europene a venit să schimbe ideologia "reglementării mai bune" (better regulation). Astfel, în urma crizei financiare mondiale, este recunoscut oficial că însăși reglementarea de stat a economiei nu este nici rea, nici bună, dar poate fi realizată mai bine („mai inteligent”) sau mai rău (ineficient). Reglementarea inteligentă generează beneficii sociale și de mediu, îmbunătățind, totodată, condițiile pentru o economie competitivă și inovatoare. Aceasta încearcă să fie cât mai eficientă posibil și, niciodată, mai complicată sau costisitoare decât trebuie să fie. AIR rămâne în continuare un element esențial al „reglementării inteligente”.

Sursa: Elaborată de autor în baza [186] (citat la 10.12.2012)



Tabelul 4.1. Tipologia evaluărilor

Criteriul pus la baza clasificării	Tipuri de evaluare
<b>Domeniul de aplicare</b>	<p><b>Evaluarea administrativă</b> – evaluare realizată la nivelul organelor administrației publice, eventual de către agenții specializate a căror sarcină o reprezintă evaluarea politicilor publice, însă de cele mai multe ori este realizată de către supraveghetorii financiari, juridici sau politici atașați ministerelor / departamentelor, de către structuri executive specializate, aparate legislative sau judecătorești. Pot fi însă angajați și consultanți privați care să realizeze evaluarea la cererea organelor administrative contra plată. Acest tip de evaluare încearcă să stabilească dacă banii publici sunt cheltuiți corect.</p> <p><b>Evaluarea judiciară</b> – evaluare care se concentrează pe aspectele legale de implementarea programelor administrative, și nu pe bugete, eficiență, priorități sau cheltuieli. Ea se realizează de către instanțele judecătorești și analizează posibilele conflicte dintre programele unei guvernări și prevederile constituționale sau între standardele de comportament administrativ și drepturile individuale.</p> <p><b>Evaluarea politică</b> – evaluare care încearcă să analizeze succesul sau eșecul unei politici, utilitatea ei, în vederea menținerii sau modificării acesteia. Ea are un caracter unilateral, nesistematic și poate fi întreprinsă de oricine este interesat de fenomenul politic: cetățeni, organizații ale societății civile, membri ai subsistemelor administrative relevante</p>
<b>Scopul evaluării</b>	<p><b>Evaluarea sumativă</b> este cea care analizează rezultatele la un anumit moment de la începerea programului cu scopul de a stabili performanța programului și de a estima valoarea sa.</p> <p><b>Evaluarea formativă</b> se face de obicei în timpul implementării (este o evaluare intermediară) cu scopul de a analiza situația și de a ușura îmbunătățirea programului.</p>
<b>Obiectul evaluării</b>	<p><b>Evaluarea procesului</b> analizează metodele de organizare, inclusiv regulile și procedurile de operare utilizate. Scopul acesteia este de a stabili măsura în care procesul poate fi facilitat și eficientizat.</p> <p><b>Evaluarea eficacității</b> presupune stabilirea măsurii în care programele își realizează obiectivele. Îndeplinirea sau neîndeplinirea programului este raportată la obiectivele inițiale.</p> <p><b>Evaluarea eficienței</b> încearcă să determine costurile unui program și să stabilească dacă se pot obține aceleași rezultate cu costuri mai mici. Evaluările eforturilor depuse și ale rezultatelor obținute reprezintă fundamentul acestui tip de evaluare, care este extrem de importantă în condițiile resurselor limitate.</p> <p><b>Evaluarea performanței</b> are ca obiectiv principal identificarea rezultatelor unei politici.</p> <p><b>Evaluarea impactului</b> sau gradul în care politica are efectele intenționate.</p>
<b>Momentul (de timp) al evaluării</b>	<p><b>Evaluarea „ex-post” sau „a posteriori”</b> este una retrospectivă, după ce are loc generarea impactului unei politici publice. Presupune atât măsurarea rezultatelor (a produselor), cât și studiarea procesului prin care s-a ajuns la obținerea acestor rezultate. Evaluarea ex-post vizează analiza întregului program sau a politicii publice în principal din perspectiva rezultatelor comparate cu obiectivele inițiale cât și din perspectiva impactului pe care o</p>

	<p>are. Există numeroase elemente comune între evaluarea ex-post și evaluarea sumativă.</p> <p><i>Evaluarea „ex-ante” sau „a priori”</i> este una prospectivă și este utilizată ca instrument care să sprijine luarea de decizii atunci când există mai multe alternative. Într-un moment <math>t</math>, <i>evaluarea ex-ante</i> simulează efectele pe care le pot determina conținuturile decizionale într-un moment <math>t+n</math>, în special în vederea comparării acestor efecte între ele, comparație care să permită alegerea alternativei celei mai bune pentru factorul de decizie. În practică, aceasta acordă prioritate criteriilor, precum și efectelor de tip economico-financiar, lăsând la o parte criteriile de ordin social și politic. Evaluarea ex-ante este realizată la cea dintâi etapă a ciclului unui program sau a unei politici publice (faza de planificare), înainte de a fi luată decizia de implementare. Evaluarea ex-ante presupune o analiză SWOT și anumite simulări ale efectelor socio-economice. De obicei, evaluarea <i>ex-ante</i> necesită mai multă muncă, iar erorile sunt mai frecvente decât în evaluarea <i>ex-post</i>. Atunci când este evaluată o politică în faza de planificare, de multe ori problemele apar din lipsa unor date credibile care face dificilă elaborarea unor ipoteze. Pe de altă parte, în cazul evaluării ex-post, aceste probleme pot fi soluționate dacă se realizează o planificare eficientă, precum și o previzionare atentă a activităților necesare de colectare a datelor în etapa de planificare.</p> <p><i>Evaluarea intermediară, pe parcurs</i> (numită și interim) se realizează în cea de-a doua etapă a ciclului unui program sau unei politici publice, în timpul implementării. Scopul acestei evaluări este îmbunătățirea designului și a procesului de implementare a politicii. Ea are elemente comune cu evaluarea formativă în sensul că: urmărește gradul de realizare a obiectivelor până în momentul evaluării, gradul de respectare a calendarului, încadrarea în buget, gradul de utilizare a celorlalte resurse, etc. Prin comparația cu situația inițială, în cursul evaluării intermediare, pot fi semnalate anumite schimbări relevante în contextul socio-economic. Evaluarea intermediară are drept obiect determinarea primelor rezultate ale politicii sau programului. Aceste studii furnizează informații care pot fi utilizate pentru îmbunătățirea programului aflat în derulare.</p>
<p><b>Poziția membrilor echipei de evaluare</b></p>	<p><i>Evaluarea internă</i> este evaluarea realizată de personal specializat din interiorul instituției care implementează programul. De regulă, instituția implementatoare are personalul calificat și datele necesare pentru realizarea evaluării. În cazul când instituțiile / organizațiile nu beneficiază de o capacitate internă de evaluare, acestea apelează la serviciile unor experți în evaluare din exterior, de preferință independenți (fără alte conexiuni cu proiectul evaluat sau cu echipa de implementare a proiectului).</p> <p><i>Evaluarea externă</i> este evaluarea realizată de evaluatori independenți, de regulă, din afara instituției care implementează programul. Avantajele principale ale acestui tip de evaluare sunt independența și potențialul unei game largi de expertiză.</p>

Elaborat de autor conform surselor: [73, p. 190], [32, p. 17], [116, p. 83-84], [86, p. 140-143].

Tabelul 5.1. Cele mai reprezentative metode de evaluare a politicilor publice

<b>Etapa procesului</b>	<b>Metode calitative</b>	<b>Metode cantitative</b>
<b>Definirea și analiza problemelor</b>	Analiza SWOT Arborele problemei Diagrama os de pește	Analiza datelor secundare Analiză statistică Corelare, regresie
<b>Definirea obiectivelor</b>	Arborele obiectivelor	
<b>Consultarea</b>	Documente scrise Sondaje de opinii Întruniri, conferințe, forumuri Comitete consultative Consultările on-line Grupuri de discuție	Voturi, referendumuri
<b>Identificarea alternativelor</b>	Brainstorming Analogie Benchmarking Investigare rapidă	
<b>Selecția alternativelor</b>	Analiză SWOT Analiză multicriterială	
<b>Modelarea alternativelor</b>	Metoda scenariilor Analogia Metoda Delphi	Metoda scenariilor Simulare Extrapolare, corelare, regresie
<b>Evaluarea alternativelor</b>	Analiză SWOT Analiză multicriterială Sistematizare lexicografică Alternative nedominante Metoda matriceală Metoda Delphi Pilotarea	Analiza cost-beneficiu Disponibilitatea de a plăti Analiza cost-eficacitate Analiza riscurilor Analiza sensibilității Analiza rentabilității Cercetarea reprezentativă
<b>Planificarea implementării</b>	Metoda Gantt Analiza drumului critic Tabel de scoruri ponderate	
<b>Monitorizarea și evaluarea</b>	Tabel de scoruri ponderate Focus grupuri Interviuri Analiza documentelor Analiza legislativă Studii de caz Analiza datelor secundare	Analiza statistică Analiza datelor secundare Cercetarea reprezentativă

Sursa: [12, p.28]

Tabelul A 5.2. Specificul aplicării în AIR a unor metode de evaluare

<i>Denumirea metodei</i>	<i>Descrierea și specificul aplicării în AIR</i>
<i>Analiza cantitativă a documentelor</i>	<p>O sursă de date necesare pentru realizarea unui studiu de evaluare este cercetarea arhivelor, a datelor provenite din recensăminte și al celorlalte date statistice existente. Este necesară colectarea unui set principal de date cantitative care să se refere la numărul agenților economici, cifra de afaceri, sectoare de activitate, nivelul veniturilor și al cheltuielilor, rata impozitării, taxele vamale, etc. Analiza documentelor va furniza informații referitoare la probleme și variabile relevante pentru problema publică respectivă. Analiza cantitativă a documentelor este preferată ca metodă primară de culegere a datelor în evaluarea PPPR. De obicei, ea este utilizată împreună cu alte metode, atât cu scopul completării informației, cât și cu scopul examinării validității datelor.</p> <p>Acest tip de analiză ar trebui să fie unul de bază în evaluarea impactului reglementărilor asupra activității antreprenoriale, doar că, deseori, datele ce se conțin în documente existente nu corespund exigențelor evaluării, mai ales atunci când dorim să evaluăm nu doar resursele și activitățile realizate în cadrul PPPR, ci și rezultatele și impactul acestora.</p>
<i>Analiza statistică</i>	<p>Rolul principal al statisticii este acela de a furniza celor care formulează PPPR metodele necesare obținerii și analizei informațiilor. Analiza statistică servește pentru a răspunde întrebărilor legate de planificarea pe termen lung, precum și pentru analiza problemelor publice. Este de preferat ca cei care monitorizează și evaluează impactul PPPR să cunoască principiile generale ale statisticii, terminologia de bază și instrumentele folosite la evaluarea impactului de reglementare (regresia, corelarea, testul <i>t</i>, măsurarea dispersiei, măsurarea tendinței centrale., etc.). Aceste cunoștințe specifice permit consolidarea rolului cercetărilor efectuate atât la etapa planificării PPPR, cât și la etapa evaluării acestora.</p>
<i>Anchetele cantitative</i>	<p><i>Anchetele cantitative</i> folosesc instrumente formalizate și rezultate cuantificabile. Se realizează, de obicei, pe eșantioane mari, reprezentative din punct de vedere statistic. Numărul mare de chestionare precodificate este prelucrat de mașinile de calcul. Se aplică frecvent în studiul opiniilor, atitudinilor în diverse sfere de interes public.</p> <p>Pentru cei ce se ocupă astăzi de PPPR este prea costisitor realizarea anchetelor cantitative pentru a prevădea eventualele rezultate și impactul PPPR la etapa planificării. Totuși, uneori, aceste exerciții sunt realizate ex-post pentru a măsura eficiența și eficacitatea unor eforturi. Autorul consideră, că în dependență de „prețul” problemei publice se merită de aplicat aceste anchete chiar la etapa planificării PPPR pentru a evita unele costuri, poate și mai mari, pentru viitor.</p>
<i>Evaluarea riscurilor și incertitudinilor</i>	<p>Evaluarea PPPR trebuie să includă și o analiză a factorilor care ar putea fi critici și care ar putea aduce schimbări semnificative implementării sau rezultatelor preconizate. Posibilele riscuri și incertitudini sunt foarte numeroase și pot fi grupate, în funcție de tipul lor sau de principala caracteristică (de exemplu, <i>riscurile politice</i> sau incertitudinile care presupun schimbări frecvente ale Guvernului sau ale politicii Guvernului; <i>riscurile economice</i> și incertitudinile care presupun apariția unor dezechilibre pe piață; <i>riscurile tehnologice</i> presupun defecțiuni ale unui sistem informatic, accidente industriale cauzate de o defecțiune tehnică., etc.). Analiza de risc este o tehnică de identificare a factorilor care pot afecta reușita PPPR și se folosește nu doar pentru a evalua alternativele din cadrul PPPR, ci și pentru a defini măsurile preventive de reducere a probabilității ca acești factori să apară, precum</p>

	și introducerea contramăsurilor pentru eliminarea cu succes a acestor fenomene negative.
<b>Analiza senzitivității</b>	<p>Una din componentele analizei riscurilor este <b>analiza senzitivității</b>. O analiză de senzitivitate constituie studiul privind modul în care variația rezultatului unei alternative decizionale poate fi atribuită, calitativ sau cantitativ, unor diverse variații ale parametrilor de intrare. Astfel, aceasta permite evaluarea rezultatelor și studiază modul în care variația rezultatului numeric a unei opțiuni poate fi atribuită cantitativ unor surse diferite de variație a parametrilor de intrare (input) de bază.</p> <p>După părerea autorului, cu regret, în administrația publică din Republica Moldova capacitatea (sau dorința?) de a evalua și a gestiona riscuri este încă destul de scăzută. Acest lucru este foarte bine demonstrat de conținutul documentelor AIR, unde riscurile sau nu sunt identificate sau se prezintă sub formă de situații de neîndeplinire a planurilor (fie a celor la nivel național și internațional, fie la nivel de domeniu de reglementare). Chiar și atunci, când riscurile sunt determinate nu sunt propuse măsuri de atenuare a acestora.</p>
<b>Tehnicile econometrice și modele matematice</b>	<p>Econometria presupune totalitatea metodelor și tehnicilor de analiză a dinamicii variabilelor economice, precum și a interconexiunilor dintre acestea. Econometria utilizează o mare parte din tehnicile de inferență statistică puse la dispoziție de către statistica matematică și teoria probabilităților. Rolul econometriei constă în punerea la dispoziție a unor astfel de tehnici care permit testarea unui model economic și transpunerea acestuia într-un model econometric, care poate fi utilizat efectiv pentru a prezice evoluția variabilelor economice. Este evident că autorul nu invocă aplicarea tehnicilor econometrice în evaluarea reglementărilor de o scară minoră, atunci când costul realizării tehnicii va prevala asupra costului problemei publice ce necesită rezolvare. Dar, totodată, consideră că elaborarea și evaluarea PPPR de mare anvergură trebuie să nu neglijeze suportul acestor tehnici. Utilizarea instrumentarului matematic este dictată de necesitatea caracterizării cât mai sintetice a unor fluxuri semnificative de informații numerice aferente procesului decizional. Dinamismul în procesul de luare a deciziei, impus de aceste fluxuri, amplifică necesitatea unei caracterizări cât mai exacte a situației momentului în procesul elaborării PP și a reglementărilor. Este evident, că modelele matematice nu sunt o „panacee” în procesul luării deciziilor publice, mai ales în situația crizei de resurse, dar acest instrument ne oferă o posibilitate de analiză a unor variabile indispensabile procesului de dezvoltare socio-economică luate împreună, aflându-se într-o legătură cauzală, ci nu analizate separat fără a vedea relația de influență reciprocă între acestea. Utilizarea acestei componente metodologice alături de alte instrumente folosite în procesul decizional la nivel public va atribui la respectarea unui dintre principiile științifice de bază – principiul măsurării. La moment, în documentele AIR ele nu se regăsesc.</p>
<b>Metodele experimentale</b>	<p><b>Metodele experimentale</b> presupun o cercetare riguroasă care să poată determina legătura dintre o anumită PPPR și rezultatul obținut, bazându-se pe analiza cantitativă. În cadrul procesului de evaluare trebuie urmărit modul în care implementarea unei PPPR a schimbat sau nu starea de fapt existentă anterior deciziei de implementare. Schimbarea stării de fapt în raport cu care s-a decis implementarea unei anumite PPPR se poate datora și altor factori în afara rezultatelor obținute datorită anumitei PPPR. Prin apelul la metodele experimentale bazate pe anchete și tehnici statistice se poate ajunge la izolarea acestor efecte. Atunci când e vorba de evaluarea resurselor, activităților și, parțial, rezultatelor unei PPPR nu este nevoie de aplicat metode experimentale costisitoare. Iar problema evaluării impactului PPPR sugerează aplicarea metodelor experimentale pentru a separa impactul datorat PPPR de la alți factori care au contribuit la schimbarea situației.</p>

<p><b>Pilotarea</b></p>	<p>În Republica Moldova experimentul în domeniul PPPR de cele mai dese ori se realizează sub formă de <b>pilotare</b>. Aceasta se folosește în mod frecvent ca fază inițială a implementării PPPR. Scopul pilotării este testarea și îmbunătățirea soluțiilor propuse pentru rezolvarea problemei publice. Pilotarea permite corectarea unor erori inerente, la nivelul anumitor detalii de implementare a PPPR. Condițiile minime de pilotare sunt:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Înainte de pilotarea politicii trebuie să fie elaborat un model clar, care să poată fi testat. Modelul trebuie să conțină descrierea completă a procedurii de implementare a reglementărilor.</li> <li>2. Stabilirea participanților – instituții, organizații care trebuie implicate în faza pilot.</li> <li>3. Modelul și scopul PPPR trebuie să fie prezentate și explicate participanților.</li> <li>4. Cei care răspund de elaborarea PPPR trebuie să respecte toate etapele procesului de implementare a fazei pilot.</li> <li>5. Concluziile și recomandările care privesc modificările și îmbunătățirile necesare pentru PPPPR pilotată trebuie să fie scrise și consultate cu participanții la proiectul pilot.</li> </ol> <p>Totuși, multe dintre politici nu pot fi testate prin proiecte pilot dată fiind natura lor (politicile fiscale naționale, proiectele de investiții). Totuși, în cazurile în care este posibilă organizarea etapei pilot, abordarea trebuie să fie cât se poate de practică și să permită o politică eficientă și de calitate.</p>
<p><b>Analiza multicriterială</b></p>	<p>O altă metodă mixtă în procedeul de evaluare a PPPPR este <b>analiza multicriterială</b>, care reprezintă o metodă folosită la evaluarea eficienței alternativelor ținând cont de diferite aspecte, fiecare având propria pondere. Analiza multicriterială descrie orice abordare structurată utilizată pentru a determina preferințele generale dintre mai multe opțiuni alternative, care conduc la îndeplinirea unui număr de obiective. Obiectivul ce se dorește atins este prezentat sub forma unei componente măsurabile sau a unor criterii care stabilesc atingerea obiectivului. Scopul acestei metode este realizarea unei evaluări comparative a proiectelor alternative sau a altor măsuri eterogene.</p>
<p><b>Metodele de analiză cauzală</b></p>	<p>Știința economică și cercetătorii economiști recurg la <b>metodele de analiză cauzală</b> cu intenția de a aduce un plus de obiectivitate procesului evaluării.</p> <p>Printre metodele de analiză cauzală, ce pot fi utilizate în evaluarea impactului PPPR se regăsește: analiza contribuțiilor, contestarea dovezilor (disconfirming evidence), metoda doză – reacție /răspuns, metoda triangulației, metoda contrafactuală (compararea cu scenariu de bază), metode experimentale cu utilizarea grupurilor de control, metode cvasi-experimentale.</p>

Sursa: elaborat de autor în baza: [32, p. 40], [17, p. 47], [12, p. 81, p. 114], [123, p.4], [92, p. 6], [48, p.52], [35, p. 31-32], [118, p. 7], [27, p. 326]

Tabelul A 5.3. Caracteristicile metodelor de colectare a informației utilizate frecvent în evaluarea politicilor publice

Metoda de cercetare	Tip de evaluare	Metoda de eșantionare	Tip de informații	Tipul datelor
<b>Observația</b>	Descriptivă și normativă	Eșantion probabilistic sau nu	Cantitative sau calitative	Date noi
<b>Experimentul</b>	Impact (cauză și efect)	Eșantion probabilistic sau nu	Cantitative sau calitative	Date noi
<b>Analiza documentelor</b>	Descriptivă, normativă și de impact	Eșantion probabilistic sau nu	Tind să fie cantitative, pot să fie calitative	Date existente
<b>Interviul</b>	Descriptivă și normativă	Eșantion non-probabilistic	Tind să fie calitative	Date noi
<b>Sondajul de opinie</b>	Descriptivă și normativă	Eșantion probabilistic	Tind să fie cantitative	Date noi
<b>Studiul de caz</b>	Descriptivă și normativă	Eșantion non-probabilistic	Tind să fie calitative, pot să fie cantitative	Date noi

Sursa: [85, p.51]

Tabelul A 5.4. Avantajele și dezavantajele instrumentelor de cercetare a impactului de reglementare

Metoda de cercetare	Avantaje	Dezavantaje
<b>Ancheta sociologică/ chestionarul</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poate acoperi simultan un eșantion mare.</li> <li>- Respondenții pot beneficia de timp de gândire înainte de a răspunde.</li> <li>- Răspunsurile pot fi confidențiale.</li> <li>- Impun uniformitate, întrebând toți respondenții același lucru.</li> <li>- Facilitează compararea și prelucrarea datelor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Calitatea răspunsurilor este dependentă de calitatea întrebărilor.</li> <li>- Dacă sunt trimise prin posta sau e-mail, este dificil să convingi oamenii să le completeze și să le returneze.</li> <li>- Poate presupune ca activități instituționale și experiențe individuale să fie introduse forțat în categorii predeterminate.</li> <li>- Oferă imaginea unui fenomen la un anumit moment.</li> <li>- Costuri financiare ridicate.</li> <li>- Nivel ridicat de non-răspunsuri.</li> </ul>
<b>Observația</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oferă posibilitatea de a colecta informații care descriu anumite situații, contexte, modele de comportament (verbale, non-verbale, acționale).</li> <li>- Potrivită pentru accesul la comportamentele reale (nu mediat).</li> <li>- Evaluarea “din interior”.</li> <li>- Explorarea acțiunilor subconștiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consumă timp și este costisitoare.</li> <li>- Calitatea și utilitatea datelor depind în mare măsură de abilitățile de observare și de redare ale observatorului.</li> <li>- Descoperirile sunt deschise la interpretări.</li> <li>- Nu este ușor de aplicat la schimbările procesuale ce durează</li> </ul>

	- Oferă informații descriptive asupra contextului și a schimbărilor vizibile	mai mult timp.
<b>Focus-grupuri/ interviuri de grup</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Posibilitatea de a genera o cantitate mare de informații despre un subiect precis creează un mediu de suport, în care discuțiile sunt încurajate.</li> <li>- Funcționează creativ.</li> <li>- Oferă acces la atitudini.</li> <li>- Facilitează observația.</li> <li>- Sprijină spontaneitatea.</li> <li>- Creează "siguranța de grup".</li> <li>- Utile când se dorește interacțiunea participanților.</li> <li>- O cale potrivită pentru a identifica influențele ierarhice.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pot inhiba sinceritatea.</li> <li>- Răspunsurile negative le pot inhiba și pe cele pozitive.</li> <li>- Ignorarea sau chiar dispariția punctului de vedere minoritar.</li> <li>- Tendința la consens.</li> <li>- Este sensibilă la eterogenitatea diferitelor nivele ierarhice, putând fi afectat astfel echilibrul discuțiilor</li> <li>- Comentarii / păreri particulare nu se pot extrapola majorității.</li> <li>- Numărul limitat de întrebări care pot fi adresate.</li> <li>- Pot fi costisitoare și pot cere timp.</li> </ul>
<b>Interviul individual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Colectarea independentă de date.</li> <li>- Culeg atât opiniile majoritare, cât și pe cele minoritare.</li> <li>- Se pot culege date despre subiecte intime.</li> <li>- Cei intervievați își pot explica experiențele în propriile cuvinte.</li> <li>- Absența presiunii grupului.</li> <li>- Presiune diminuată în privința normelor sociale acceptate.</li> <li>- Asigură standardizarea condițiilor de răspuns.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sunt scumpe și consumă timp.</li> <li>- Dificil de a recruta eșantioane.</li> <li>- Au tendința de a fi cuantificate și duc la scăderea creativității.</li> <li>- Dacă nu este aplicat adecvat, cel care interviează poate influența răspunsurile.</li> </ul>
<b>Analiza documentelor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asigură colectarea informațiilor prin studiul secundar al datelor.</li> <li>- Poate să nu fie costisitoare.</li> <li>- Poate identifica probleme suplimentare de investigat și probează acțiuni, schimbări, impacte, care să sprijine percepțiile respondenților.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poate cere mult timp.</li> <li>- Este puternic dependentă de competențele cercetătorului și de accesibilitatea datelor necesare.</li> </ul>
<b>Studiu de caz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poate gestiona o largă varietate de date provenite din interviuri, documente, observații.</li> <li>- Poate crește puterea explicativă când privește instituții, procese, decizii și evenimente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necesită cercetare specializată și abilități de a scrie pentru a fi riguroase.</li> <li>- Cere timp.</li> <li>- Sunt dificil de reprodus.</li> </ul>
<b>Experimentul</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permite controlul ridicat al acțiunii anumitor politici în rezolvarea problemelor publice.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Calitatea datelor este dependentă de controlul condițiilor de pilotare / realizare a experimentului și de competențele de cercetare a specialiștilor.</li> <li>- Este costisitor pentru că implică resurse de timp, financiare, umane.</li> <li>- Are o aplicabilitate limitată în evaluarea politicilor publice.</li> </ul>

Sursa: elaborată de autor în baza surselor [18, p.77-80], [35, p.35-39], [86, p. 214-215], [108, p.392-400]



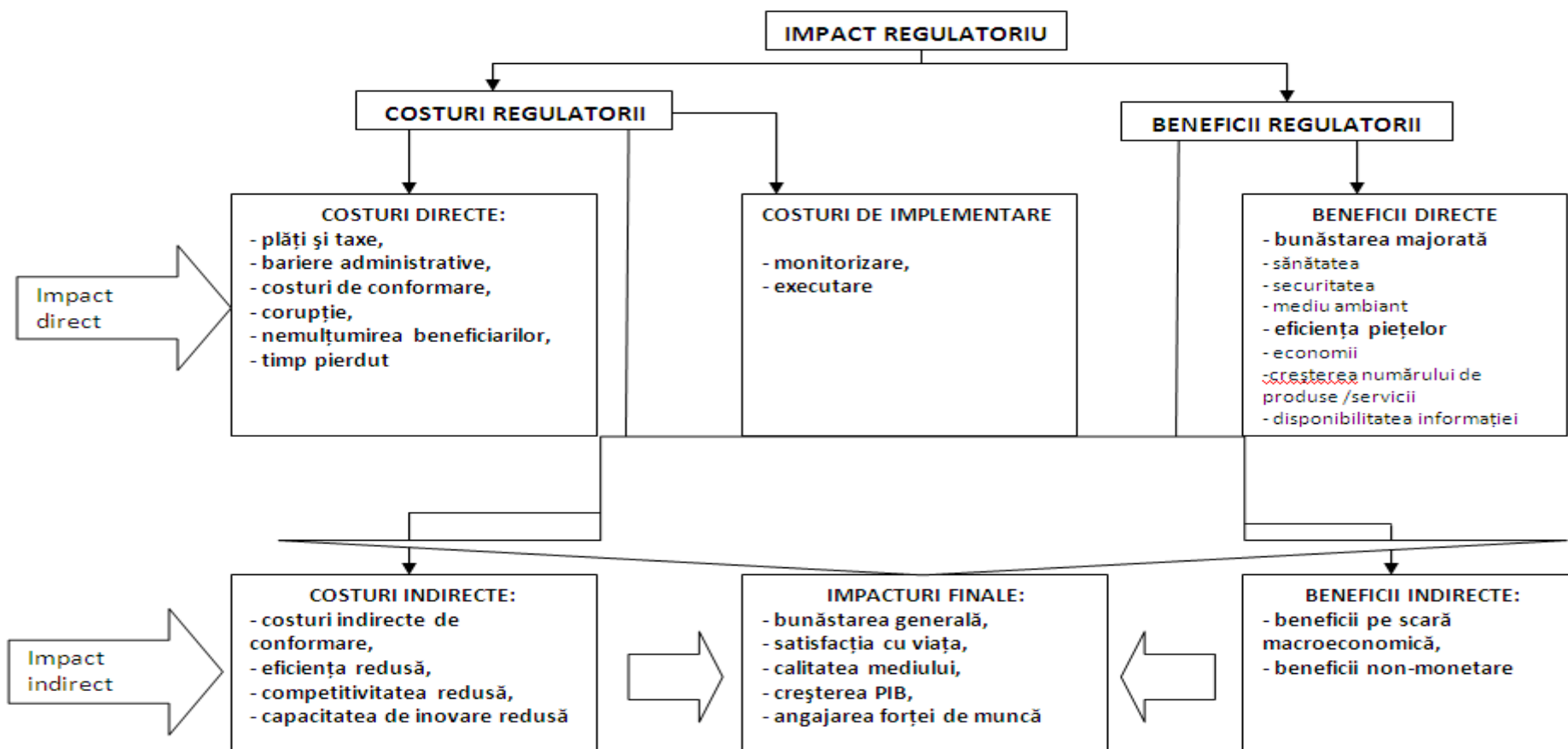


Figura A 6.1. Harta costurilor și beneficiilor

Sursa: [155, p.21]

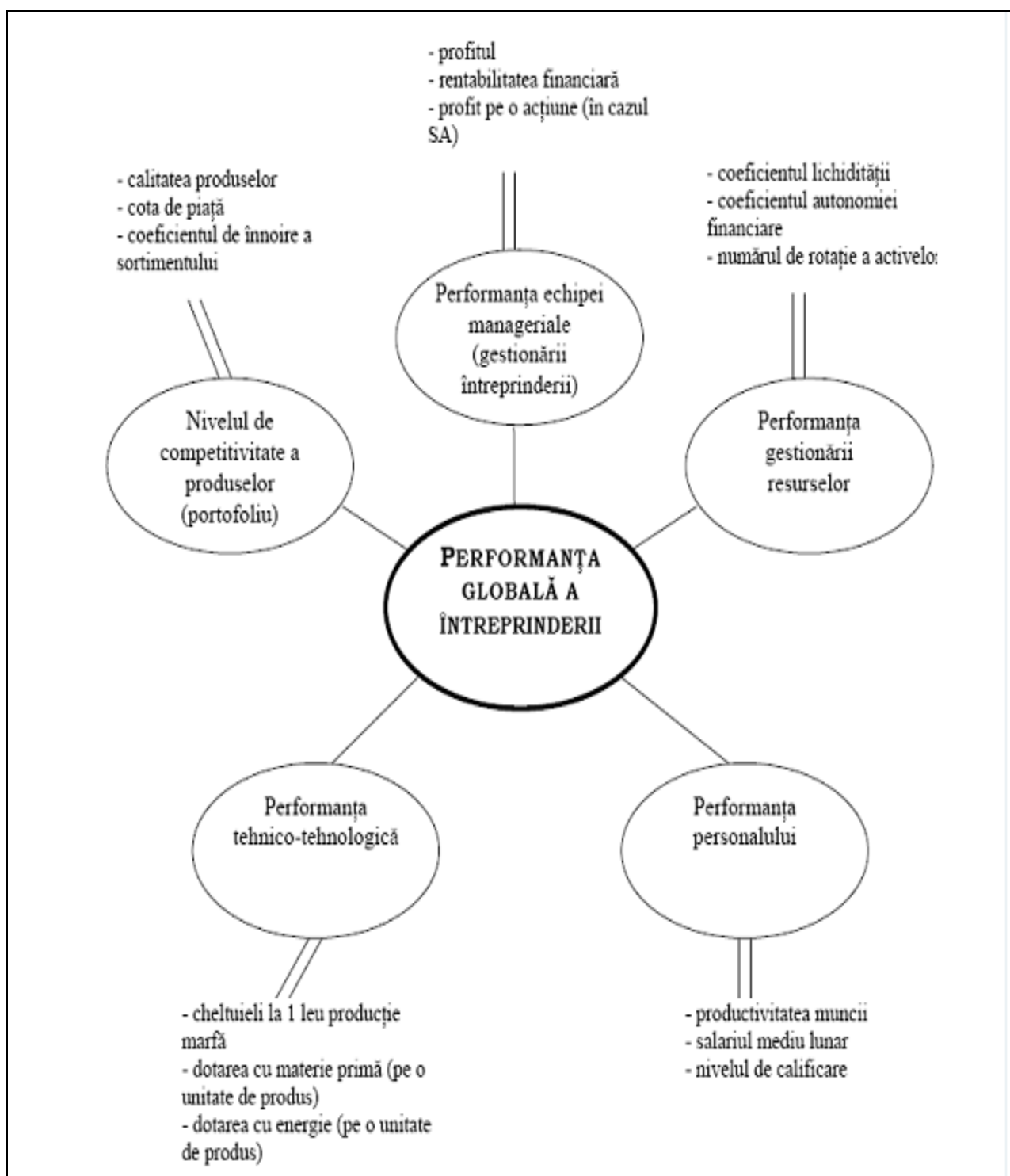


Figura A 7.1. Performanța globală a entităților economice

Sursa: <http://www.stiucum.com/management/managementul-calitatii/Performanta-managementul-calit75149.php>

Tabelul A 8.1. Indicatorii de rezultat utilizați în Strategia reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător în Republica Moldova, 2013-2020

Obiective generale și specifice	Indicatorii de rezultat
<b>OG 1. Dezvoltarea unui sistem de reglementare facilitator</b>	
<b>OS 1.1. Dezvoltarea mecanismului de revizuire a cadrului de reglementare existent pentru îmbunătățirea competitivității</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- elaborarea analizelor ex-post anuale de către fiecare autoritate de reglementare, cu identificarea obligatorie a posibilităților de optimizare;</li> <li>- reducerea cu 20%, până în anul 2020, a poverii administrative de conformare cu cadrul de reglementare pentru domeniile de intervenție, estimate prin aplicarea Modelului Costului Standard;</li> <li>- elaborarea anuală de către fiecare autoritate de reglementare a propunerilor de reducere a poverii de reglementare în domeniile lor, calculate în baza Modelului Costului Standard și a indicatorilor relevanți din studiile „Doing Business” ș.a.</li> <li>- analiza a cel puțin cinci lanțuri valorice anual, cu identificarea principalelor constrângeri și aprobarea modificărilor la cadrul normativ pentru implementarea soluțiilor propuse în urma analizei impactului de reglementare;</li> <li>- creșterea cifrei de afaceri în cadrul lanțurilor valorice implicate de cel puțin două ori în următorii doi ani după implementarea soluțiilor la constrângerile identificate;</li> <li>- creșterea cu cel puțin 10% a investițiilor în lanțurile valorice implicate în comparație cu tendințele istorice;</li> <li>- asigurarea ca prețurile în sectoarele selectate să nu depășească prețurile indicative (prețuri estimate în cazul unui mediu concurențial) cu mai mult de 20% după implementarea soluțiilor la constrângerile identificate;</li> <li>- oferirea de programe anuale de formare profesională în domeniul analizei constrângerilor de reglementare ale lanțului valoric, al analizei indicatorilor internaționali și al analizei Modelului Costului Standard.</li> </ul>
<b>OS 1.2. Dezvoltarea instituției de analiză a impactului de reglementare</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- revizuirea metodologiei și publicarea manualului AIR (2014);</li> <li>- implementarea programului anual de formare profesională în elaborarea AIR (începând cu anul 2014);</li> <li>- lansarea unui sistem interactiv de consultare și participare la elaborarea actelor de reglementare și revizuire a proiectelor de acte și AIR (portalul AIR);</li> <li>- creșterea anuală a numărului vizitatorilor și comentariilor pe portalul AIR;</li> <li>- includerea cursului AIR în programele de învățământ ale instituțiilor academice începând cu anul 2014;</li> <li>- publicarea tuturor proiectelor actelor de reglementare pentru a putea fi comentate începând cu 2013;</li> <li>- asigurarea ca toate proiectele actelor de reglementare, prezentate Grupului de lucru, să fie însoțite de AIR, care conține evaluarea costurilor și beneficiilor, începând cu 2013;</li> <li>- prezentarea tuturor proiectelor actelor de reglementare relevante spre consultare Grupului de lucru, pentru a fi transmise factorilor de decizie (Guvernului și Parlamentului);</li> <li>- constituirea de echipe/comitete tehnice sub egida Grupului de lucru</li> </ul>

	<p>pentru reglementarea activității de întreprinzător (2014);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- prezentarea de către toate autoritățile de reglementare a rapoartelor anuale privind gradul de conformare cu prevederile AIR;</li> <li>- aprobarea de către Guvern și publicarea raportului anual privind reforma cadrului de reglementare.</li> </ul>
<b>OG 2. Dezvoltarea stimulentei pentru implementarea eficientă a reformelor</b>	
<b>OS 2.1. Optimizarea cadrului de reglementare și a procedurilor administrative</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- poziționarea, până în 2020, a Republicii Moldova printre primele 25% de țări în cadrul clasamentului „Doing Business”;</li> <li>- poziționarea, până în 2020, a Republicii Moldova printre primele 20% de țări la indicatorul „Plata impozitelor” din cadrul studiului „Doing Business”;</li> <li>- raportarea de către întreprinderi a reducerii poverii administrative legate de plata impozitelor, conform studiului „Costul desfășurării afacerilor”, cu cel puțin 20% până în 2015 și cu cel puțin 50% până în 2020;</li> <li>- poziționarea, până în 2020, a Republicii Moldova printre primele 20% de țări la indicatorul „Comerțul transfrontalier” din cadrul studiului „Doing Business”;</li> <li>- raportarea de către întreprinderile implicate în operațiuni de import și export a reducerii poverii administrative pentru operațiunile transfrontaliere, conform studiului „Costul desfășurării afacerilor” cu cel puțin 20% până în 2015 și cel puțin cu 50% până în 2020;</li> <li>- poziționarea, până în 2020, a Republicii Moldova printre primele 20% de țări la indicatorul „Obținerea actelor permise pentru construcții” în studiul „Doing Business”;</li> <li>- poziționarea, până în 2020, a Republicii Moldova printre primele 20% de țări la indicatorul „Lansarea afacerii” din cadrul studiului „Doing Business”;</li> <li>- poziționarea, până în 2020, a Republicii Moldova printre primele 20% de țări la indicatorul „Conectarea la electricitate” din cadrul studiului „Doing Business”;</li> <li>- reducerea numărului de controale/inspecții de stat cu cel puțin 20% până în 2015 și cu cel puțin 40% până în 2020;</li> <li>- reducerea numărului de rapoarte obligatorii cu cel puțin 10% până în 2015 și cu cel puțin 20% până în 2020;</li> <li>- scăderea numărului actelor permise cu cel puțin 20% până în 2015 și cu cel puțin 40% până în 2020;</li> <li>- reducerea costului pentru obținerea actelor permise cu cel puțin 20% până în 2015 și cu cel puțin 40% până în 2020;</li> <li>- digitalizarea a cel puțin 20 de servicii publice prestate mediului de afaceri până în 2015 și a tuturor serviciilor până în 2020;</li> <li>- eliberarea a cel puțin 30% din volumul total al actelor permise în baza ghișeului unic până în 2017;</li> <li>- creșterea numărului APL conectate la platforma națională de e-Guvernare pentru facilitarea schimbului de informație cu APC și eliberarea actelor permise;</li> <li>- creșterea ponderii actelor permise eliberate în baza declarației pe propria răspundere până la 20% până în 2015;</li> <li>- începând cu 2015, nici o autoritate publică să nu solicite întreprinzătorului prezentarea informației care este deținută de o altă autoritate publică.</li> </ul>
<b>OS 2.2. Dezvoltarea</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- elaborarea și aprobarea, în anul 2014, pentru toate autoritățile de</li> </ul>

<p><i>stimulentelor pentru îmbunătățirea mediului de afaceri de către autoritățile de reglementare</i></p>	<p>reglementare, a indicatorilor de performanță care vizează îmbunătățirea mediului de afaceri;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- revizuirea și actualizarea anuală a obiectivelor și indicatorilor de performanță care țin de îmbunătățirea mediului de afaceri;</li> <li>- prezentarea de către fiecare autoritate de reglementare și publicarea rapoartelor anuale privind atingerea obiectivelor și indicatorilor de performanță;</li> <li>- creșterea percepției pozitive a agenților economici despre serviciile prestate de către autoritățile de reglementare;</li> <li>- majorarea numărului de sancțiuni aplicate autorităților de reglementare.</li> </ul>
<p><b>OG 3. Îmbunătățirea comunicării și încurajarea participării la reforme a părților interesate</b></p>	
<p><b>OS 3.1.</b> <i>Îmbunătățirea comunicării pe plan național și creșterea participării părților interesate la reforma cadrului de reglementare</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- lansarea, în 2014, a portalului „Guvern – Mediul de afaceri” (G2B) și actualizarea lui permanentă;</li> <li>- creșterea constantă a numărului de vizitatori ai portalului „Guvern – Mediul de afaceri” (G2B);</li> <li>- publicarea tuturor actelor de reglementare începând cu 2014;</li> <li>- creșterea gradului de informare a cetățenilor și întreprinzătorilor despre reformele cadrului de reglementare;</li> <li>- creșterea percepției pozitive a întreprinzătorilor privind schimbările în mediul de afaceri;</li> <li>- majorarea ponderii cazurilor câștigate în instanță de întreprinderi împotriva autorităților de reglementare.</li> </ul>
<p><b>OS 3.2.</b> <i>Îmbunătățirea comunicării pe plan internațional în domeniul reformei cadrului de reglementare</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- organizarea în Republica Moldova a conferințelor internaționale și a altor evenimente privind reforma cadrului de reglementare;</li> <li>- participarea activă a Republicii Moldova la conferințe și alte evenimente internaționale privind reforma cadrului de reglementare organizate peste hotarele țării;</li> <li>- implementarea în Republica Moldova a abordărilor inovatoare a reformei cadrului de reglementare;</li> <li>- aderarea Republicii Moldova la programe/inițiative regionale și internaționale privind reforma cadrului de reglementare;</li> <li>- poziționarea anuală a Republicii Moldova printre primii 10 reformatori în clasamentul „Doing Business”;</li> <li>- majorarea numărului de proiecte/inițiative finanțate de donatori în cadrul reformei de reglementare și a sumelor investite</li> </ul>

Sursa: [56]

Tabelul A 8.2. Indicatorii de performanță utilizați în Strategia de dezvoltare a sectorului IMM din Republica Moldova, 2012-2020

<b>Nivelul performanțelor</b>	<b>Indicatorii de performanță</b>
<p><b>Viziunea strategică</b> IMM-urile din R. Moldova – factor al creșterii economice durabile și competitivității naționale</p>	<p>1) creșterea numărului mediu de IMM-uri la 1000 locuitori până la 25 de IMM-uri până în 2020;</p> <p>2) creșterea numărului de angajați în cadrul IMM-urilor până la 65% până în 2020;</p> <p>3) atingerea unei ponderi de 38% a IMM-urilor în PIB până în 2020;</p> <p>4) asigurarea unei concurențe eficiente prin consolidarea competitivității și facilitarea creșterii și inovării IMM-urilor sustenabile.</p>
<p><b>Misiunea strategică</b> Crearea unui mediu de afaceri favorabil,</p>	<p>1) coordonarea proceselor cu politicile existente pentru IMM-uri elaborate de către Uniunea Europeană;</p> <p>2) îmbunătățirea condițiilor de desfășurare a afacerii;</p>

<p>promovarea culturii antreprenoriale în vederea susținerii IMM-urilor și asigurării coeziunii sociale.</p>	<p>3) îmbunătățirea calității produselor IMM-urilor;  4) sporirea accesului IMM-urilor la achiziții publice și sporirea capacității de a opera în calitate de subcontractanți;  5) sporirea implementării programelor de instruire antreprenorială;  6) consolidarea rolului IMM, ca entități în crearea de noi locuri de muncă, care vor contribui la apariția diferențelor în dezvoltarea economică a regiunilor.</p>
<p><b>OS 2.2.1.</b>  Ajustarea cadrului normativ de reglementare la necesitățile dezvoltării IMM-urilor</p>	<p>1) optimizarea timpului destinat satisfacerii cerințelor de reglementare cu 3% către anul 2020 (ceea ce în valori absolute ar constitui o reducere a timpului cu circa 45 milioane ore per sectorul IMM-urilor)  2) sistem unic eficient (electronic) de raportare creat și implementat  3) numărul dărilor de seamă și numărul întreprinderilor mici și mijlocii procesate prin sistemul nou  4) numărul de IMM-uri deservite de “ghișeul unic”  5) timpul necesar pentru perfectarea procedurilor vamale  6) studii, planuri, nomenclatoare elaborate  7) legi adoptate și implementate</p>
<p><b>OS 2.2.2.</b>  Îmbunătățirea accesului IMM-urilor la finanțare</p>	<p>1) majorarea ponderii depozitelor în PIB la 40 % către a.2015 și 45% către a.2020;  2) majorarea ponderii creditelor în PIB la 45% către a.2015 și 50% către a.2020;  3) reducerea primei de risc la 7 puncte procentuale (p.p.) către a.2015 și 9 p.p. către a.2020;  4) majorarea volumului tranzacțiilor bursiere cu valori mobiliare raportat la PIB la 2% către a.2015 și la 5% către a.2020;  5) raportul dintre investiții în capital fix și PIB de minimum 15%.  6) numărul afacerilor care au beneficiat de granturi  7) volumul granturilor acordate  8) numărul de IMM-uri producătoare finanțate  9) numărul beneficiarilor de finanțare nerambursabilă  10) numărul de servicii financiare accesibile  11) durata și costul transferurilor de remitențe  12) numărul schemelor eficiente elaborate pentru garantarea creditelor adresate IMM-urilor</p>
<p><b>OS 2.2.3.</b>  Dezvoltarea capitalului uman prin promovarea competențelor și culturii antreprenoriale</p>	<p>1) studii elaborate  2) numărul programelor și proiectelor de studii antreprenoriale  3) numărul cadrelor didactice instruite în domeniu  4) numărul instituțiilor de învățământ asigurate cu necesarul de cadre instruite  5) numărul de instruiți organizate  6) numărul persoanelor instruite (inclusive, tineri și femei)  7) numărul de ghiduri, pliante, broșuri editate  8) numărul localităților unde au avut loc cursurile de instruire  9) numărul stagiilor efectuate de către tineri în IMM- uri  10) numărul de business incubatoare create  11) numărul întreprinderilor incubate  12) micșorarea ratei de faliment al companiilor nou-create  13) Centrul Național de Excelență în Afaceri creat  14) numărul de prestatori de servicii în afaceri certificați</p>
<p><b>OS 2.2.4.</b>  Sporirea competitivității</p>	<p>1) Concepție și acte normative elaborate  2) studiul INNOIndex privind determinarea gradului de inovare a</p>

IMM-urilor	<p>unui IMM în Republica Moldova;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3) ) evaluarea randamentului infrastructurii inovatoare existente și dezvoltarea continuă a acesteia</li> <li>4) numărul de clustere create</li> <li>5) numărul IMM-urilor în cadrul clusterelor</li> <li>6) numărul studiilor de oportunitate/fezabilitate</li> <li>7) numărul parcurilor științifice și incubatoarelor nou-create</li> <li>8) rețea de incubatoare de afaceri creată și funcțională</li> <li>9) numărul de IMM-uri beneficiare de proceduri simplificate</li> <li>10) numărul de proiecte investiționale de succes implementate</li> <li>11) platformă online de comerț exterior funcțională</li> <li>12) numărul de IMM-uri care au certificat sisteme de management</li> </ol>
<b>OS 2.2.5.</b> Facilitarea dezvoltării IMM-urilor în regiuni	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) numărul de consilii raionale în care au fost îmbunătățite capacitățile administrative</li> <li>2) numărul consiliilor pe filieră de produs create</li> <li>3) numărul IMM-urilor participante la proiecte</li> </ol>
<b>OS 2.2.6.</b> Dezvoltarea parteneriatelor în afaceri	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) propuneri și măsuri pentru perfecționarea parteneriatului social elaborate</li> <li>2) numărul și impactul acțiunilor realizate în parteneriat cu sectorul TIC</li> <li>3) numărul parteneriatelor investiționale</li> <li>4) numărul de expoziții, târguri și evenimente organizate</li> <li>5) numărul companiilor participante la evenimentele organizate</li> <li>6) Consiliul consultativ pentru IMM-uri creat</li> <li>7) propuneri de politici elaborate</li> <li>8) numărul asociațiilor regionale create</li> <li>9) planuri de acțiuni regionale de susținere IMM-urilor elaborate</li> </ol>

Sursa: [57]

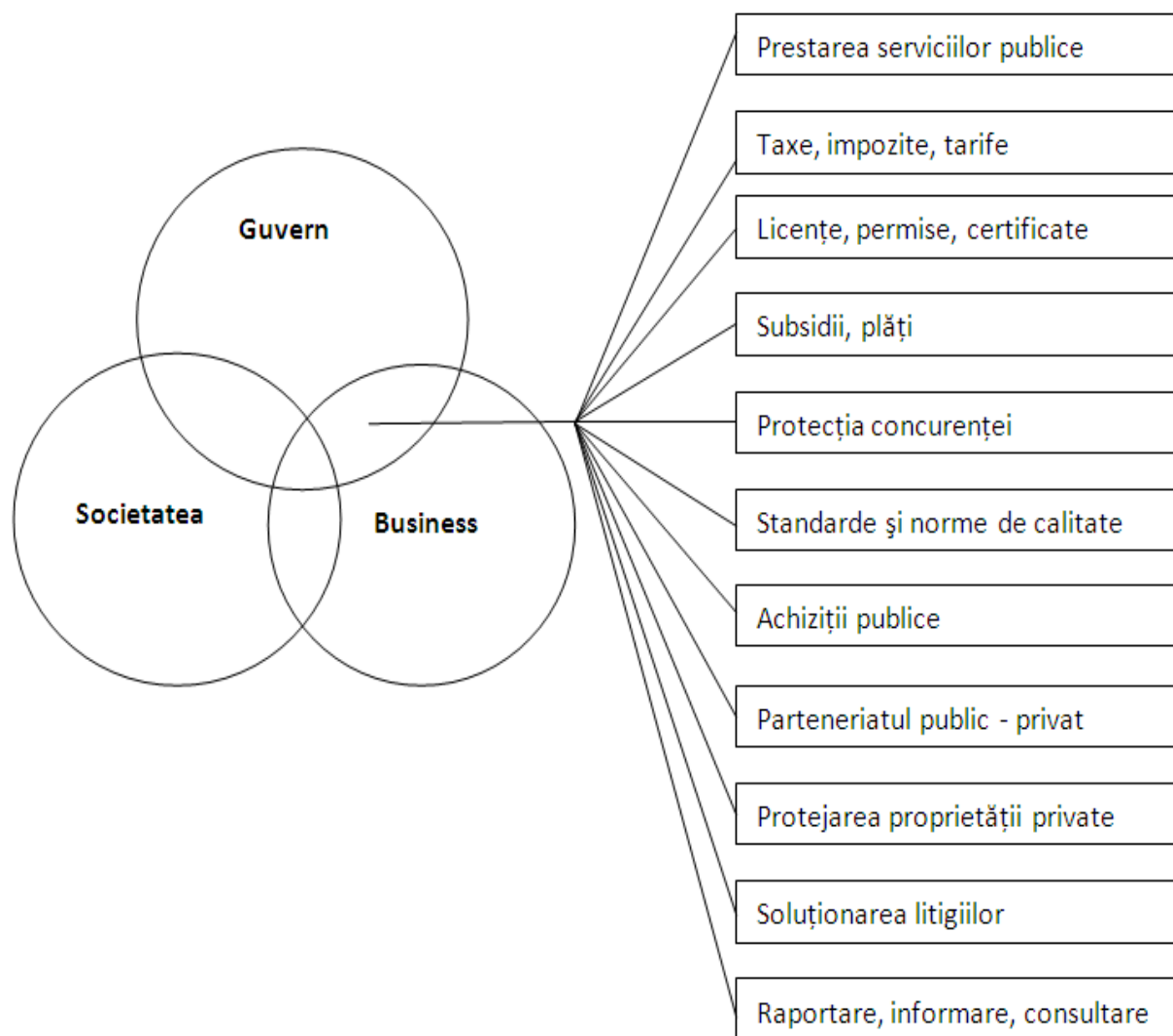


Figura A 9.1. Interferența sferei performanței externe a administrației publice cu businessul și întreaga societate

Sursa: elaborată de autor în baza surselor [77], [78], [69], [55]



Tabelul A 10.1. Indicatorii de performanță ai autorităților publice în procesul de reglementare activității de întreprinzător

Denumirea și codul indicatorului	Modalitate de evaluare	Sursa de date
<b>Grupul 1: Indicatori de impact asupra costurilor de conformare</b>		
<b>i1. Reducerea raportării:</b> modificarea numărului de rapoarte obligatorii prezentate autorității publice de către întreprinderi raportată la numărul de rapoarte obligatorii prezentate autorității publice de către întreprinderi în anul de referință 2014	Rezultatul obținut de autoritatea publică (i1) se calculează conform formulei: $i1 = (a^{i1} - b^{i1})/100 * cm^{i1}$ unde: $a^{i1}$ - numărul de rapoarte obligatorii prezentate autorității publice de către întreprinzători în anul de referință 2014 $b^{i1}$ - numărul de rapoarte obligatorii prezentate autorității publice de către întreprinzători în anul pentru care este efectuată evaluarea $cm^{i1}$ - coeficient de multiplicare: 5	Raport al autorității publice în baza chestionării anuale de către Grupul Național de Evaluare
<b>i2. Libertate economică:</b> modificarea numărului actelor permise și licențelor eliberate de autoritatea publică raportată la numărul actelor permise și licențelor eliberate de autoritatea publică în anul de referință 2014	Rezultatul obținut de autoritatea publică (i2) se calculează conform formulei: $i2 = (a^{i2} - b^{i2})/100 * cm^{i2}$ unde: $a^{i2}$ - numărul actelor permise și licențelor eliberate de autoritatea publică în anul de referință 2014 $b^{i2}$ - numărul total al actelor permise și licențelor eliberate de autoritatea publică în anul pentru care este efectuată evaluarea $cm^{i2}$ - coeficient de multiplicare: 5	Raport al autorității publice în baza chestionării anuale de către Grupul Național de Evaluare Legea nr.160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2011, nr.170–175, art.494) Legea nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr.26–28, art.95)
<b>i3. Eficiența procedurilor de obținere actelor permise și licențelor:</b> ponderea actelor permise și licențelor eliberate de autoritatea publică care pot fi obținute prin notificare	Rezultatul obținut de autoritatea publică (i3) se calculează conform formulei: $i3 = (a^{i3}/b^{i3}) * cm^{i3}$ unde: $a^{i3}$ - numărul actelor permise și licențelor eliberate de autoritatea publică care pot fi obținute prin notificare $b^{i3}$ - numărul total al actelor permise și licențelor eliberate de autoritatea publică $cm^{i3}$ - coeficient de multiplicare: 5	Raport al autorității publice în baza chestionării anuale de către Grupul Național de Evaluare Legea nr.160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2011, nr.170–175, art.494) Legea nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind

		reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr.26–28, art.95)
<b>i4. Formulare electronice:</b> ponderea actelor permise, licențelor și rapoartelor autorității publice pentru care formularele pot fi descărcate on-line	Rezultatul obținut de autoritatea publică (i4) se calculează conform formulei: $i4 = (a^{i4} / b^{i4}) * cm^{i4}$ unde: $a^{i4}$ - numărul actelor permise, licențelor și rapoartelor pentru care formularele pot fi descărcate on-line $b^{i4}$ - numărul total al actelor permise, licențelor și rapoartelor în cadrul autorității publice $cm^{i4}$ – coeficient de multiplicare: 5	Raport al autorității publice în baza chestionării anuale de către Grupul Național de Evaluare
<b>i5. e-raportare:</b> ponderea rapoartelor obligatorii pentru întreprinderi recepționate în formă electronică.	Rezultatul obținut de autoritatea publică (i5) se calculează conform formulei: $i5 = (a^{i5} / b^{i5}) * cm^{i5}$ unde: $a^{i5}$ - numărul rapoartelor primite de autoritatea publică de la întreprinderi în formă electronică $b^{i5}$ - numărul total rapoartelor primite de autoritatea publică de la întreprinderi $cm^{i5}$ – coeficient de multiplicare: 4	Raport al autorității publice în baza chestionării anuale de către Grupul Național de Evaluare
<b>i6. Ghișeu unic:</b> ponderea actelor permise și licențelor eliberate de autoritatea publică care pot fi obținute în baza principiului de “ghișeu unic”	Rezultatul obținut de autoritatea publică (i6) se calculează conform formulei: $i6 = (a^{i6} / b^{i6}) * cm^{i6}$ unde: $a^{i6}$ – numărul actelor permise și licențelor eliberate de autoritatea publică care pot fi obținute în baza principiului de “ghișeu unic” $b^{i6}$ – numărul total al actelor permise și licențelor eliberate de autoritatea publică $cm^{i6}$ – coeficient de multiplicare: 4	Raport al autorității publice în baza chestionării anuale de către Grupul Național de Evaluare Legea nr.160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2011, nr.170–175, art.494) Legea nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr.26–28, art.95)
<b>i7. Declarație pe proprie răspundere:</b> ponderea actelor permise și licențelor eliberate de autoritatea publică care pot fi obținute în baza declarației pe proprie răspundere	Rezultatul obținut de autoritatea publică (i7) se calculează conform formulei: $i7 = (a^{i7} / b^{i7}) * cm^{i7}$ unde: $a^{i7}$ - numărul actelor permise și licențelor emise de autoritatea publică care pot fi obținute în baza declarației pe proprie	Raport al autorității publice în baza chestionării anuale de către Grupul Național de Evaluare Legea nr.160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător (Monitorul

	<p>răspundere</p> <p><math>b^{i7}</math> - numărul total al actelor permissive și licențelor emise de autoritatea publică</p> <p><math>cm^{i7}</math> – coeficient de multiplicare: 4</p>	<p>Oficial al Republicii Moldova, 2011, nr.170–175, art.494)</p> <p>Legea nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr.26–28, art.95)</p>
<p><b>i8. e-guvernare:</b> ponderea actelor permissive și licențelor emise de autoritatea publică care dispun de interfață de solicitare on-line prin intermediul <a href="http://www.servicii.gov.md">www.servicii.gov.md</a></p>	<p>Rezultatul obținut de autoritatea publică (i8) se calculează conform formulei:</p> <p><math>i8 = (a^{i8} / b^{i8}) * cm^{i8}</math> unde:</p> <p><math>a^{i8}</math> - numărul actelor permissive și licențelor emise de autoritatea publică care dispun de interfață de solicitare prin intermediul <a href="http://www.servicii.gov.md">www.servicii.gov.md</a></p> <p><math>b^{i8}</math> - numărul total al actelor permissive și licențelor emise de autoritatea publică</p> <p><math>cm^{i8}</math> – coeficient de multiplicare: 4</p>	<p>Raport al autorității publice în baza chestionării anuale de către Grupul Național de Evaluare</p> <p><a href="http://www.servicii.gov.md">www.servicii.gov.md</a> și Centrul de Guvernare Electronică</p> <p>Legea nr.160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2011, nr.170–175, art.494)</p> <p>Legea nr.451-XV din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr.26–28, art.95)</p>
<p><b>i9. Nivelul de satisfacție a întreprinderilor de cadrul de reglementare al autorității publice:</b> ponderea întreprinderilor care sunt foarte mulțumite și mulțumite de cadrul de reglementare al autorității publice</p>	<p>Rezultatul obținut de autoritatea publică (i9) se calculează conform formulei:</p> <p><math>i9 = (a^{i9} * 2) + b^{i9} - (c^{i9} * 2) * cm^{i9} / 10</math> unde:</p> <p><math>a^{i9}</math> - ponderea întreprinderilor care sunt foarte mulțumite de cadrul de reglementare al autorității publice</p> <p><math>b^{i9}</math> - ponderea întreprinderilor care sunt parțial mulțumite de cadrul de reglementare al autorității publice</p> <p><math>c^{i9}</math> - ponderea întreprinderilor care nu sunt mulțumite de cadrul de reglementare al autorității publice</p> <p><math>cm^{i9}</math> – coeficient de multiplicare: 1</p>	<p>Sondaj anual de afaceri</p>
<p><b>i10. Percepția costurilor de conformare de către întreprinderi:</b> ponderea întreprinderilor care consideră că costurile de conformare s-au diminuat</p>	<p>Rezultatul obținut de autoritatea publică (i10) se calculează conform formulei:</p> <p><math>i10 = (a^{i10} * 2) + b^{i10} - c^{i10} - (d^{i10} * 2) * cm^{i10} / 10</math> unde:</p> <p><math>a^{i10}</math> - ponderea întreprinderilor care consideră că comparativ cu anul precedent</p>	<p>Sondaj anual de afaceri</p>

	<p>costurile de conformare s-au redus semnificativ</p> <p><math>b^{i10}</math> - ponderea întreprinderilor care consideră că comparativ cu anul precedent costurile de conformare s-au redus puțin</p> <p><math>c^{i10}</math> - ponderea întreprinderilor care consideră că comparativ cu anul precedent costurile de conformare au rămas la același nivel</p> <p><math>d^{i10}</math> - ponderea întreprinderilor care consideră că costurile de conformare au crescut</p> <p><math>cm^{i10}</math> – coeficient de multiplicare: 1</p>	
<p><b>i11. Plățile neoficiale efectuate de întreprinderi pentru obținerea deciziilor oficiale:</b> ponderea întreprinderilor care declară că nu efectuează plăți neoficiale pentru obținerea actelor permise, licențelor și a altor decizii oficiale</p>	<p>Rezultatul obținut de autoritatea publică (i11) se calculează conform formulei:  <math>i11 = a^{i11}/10</math> unde:  <math>a^{i11}</math> - ponderea întreprinderilor intervievate care declară că nu au efectuat plăți neoficiale pentru obținerea actelor permise, licențelor și a altor decizii oficiale de la autoritatea publică</p>	Sondaj anual de afaceri
<p><b>Grupul 2: Indicatori de calitate a controalelor și altor interacțiuni cu întreprinderile</b></p>		
<p><b>i12. Ușurința conformării:</b> ponderea întreprinderilor care se conformează ușor cerințelor reglementărilor autorității publice.</p>	<p>Rezultatul obținut de autoritatea publică (i12) se calculează conform formulei:  <math>i12 = (a^{i12} * 2) + b^{i12} - (c^{i12} * 2)/10</math> unde:  <math>a^{i12}</math> - ponderea întreprinderilor care se conformează ușor cerințelor și procedurilor regulatorii ale autorității publice  <math>b^{i12}</math> - ponderea întreprinderilor care se conformează ușor unor cerințe și proceduri regulatorii ale autorității publice  <math>c^{i12}</math> - ponderea întreprinderilor care se pot conforma multor sau majorității cerințelor și procedurilor regulatorii ale autorității publice</p>	Sondaj anual de afaceri
<p><b>i13. Transparența rezultatelor controalelor:</b> ponderea controalelor efectuate de autoritatea publică asupra întreprinderilor pentru care rezultatele sunt făcute publice</p>	<p>Rezultatul obținut de autoritatea publică (i13) se calculează conform formulei:  <math>i13 = (a^{i13} / b^{i13}) * cm^{i13}</math> unde:  <math>a^{i13}</math> - numărul controalelor efectuate de autoritatea publică asupra întreprinderilor pentru care au fost publicate rezultatele controlului (prescripțiile emise de autoritatea publică);  <math>b^{i13}</math> - numărul total al controalelor efectuate de autoritatea publică asupra întreprinderilor în rezultatul cărora au fost depistate încălcări;  <math>cm^{i13}</math> – coeficient de multiplicare: 4</p>	Raportul autorității publice în baza chestionării anuale de către Grupul Național de Evaluare
<p><b>i14. Controale în baza</b></p>	<p>Rezultatul obținut de autoritatea publică</p>	Raportul autorității publice

<p><b>evaluării riscurilor:</b> ponderea controalelor efectuate de autoritatea publică asupra întreprinderilor în baza evaluării riscurilor</p>	<p>(i14) se calculează conform formulei:  <math>i14 = a^{i14} / b^{i14} * cm^{i14}</math> unde:  <math>a^{i14}</math> - numărul controalelor efectuate de autoritatea publică asupra întreprinderilor în baza evaluării riscurilor;  <math>b^{i14}</math> - numărul total al controalelor efectuate de autoritatea publică asupra întreprinderilor;  <math>cm^{i14}</math> - coeficient de multiplicare: 6</p>	<p>în baza chestionării anuale de către Grupul Național de Evaluare</p>
<p><b>i15. Respectarea procedurilor de control:</b> controlorii informează întreprinderile în privința obiectului controlului înainte de începerea acestuia și le prezintă rezultatele la finalizarea acestuia</p>	<p>Rezultatul obținut de autoritatea publică (i15) se calculează conform formulei:  <math>i15 = (a^{i15} + b^{i15} + c^{i15})/30 * cm^{i15}</math> unde:  <math>a^{i15}</math> - ponderea întreprinderilor care sunt informate de controlori în privința obiectului controlului înainte de începerea acestuia  <math>b^{i15}</math> - ponderea întreprinderilor care afirmă că controlorii folosesc o listă de verificare în procesul efectuării controlului  <math>c^{i15}</math> - ponderea întreprinderilor cărora le sunt prezentate rezultatele controlului după încheierea acestuia.  <math>cm^{i15}</math> - coeficient de multiplicare: 2</p>	<p>Sondaj anual de afaceri</p>
<p><b>I16: Controale obiective și imparțiale:</b> proporția întreprinderilor care consideră controalele efectuate de autoritatea publică obiective și imparțiale</p>	<p>Rezultatul obținut de autoritatea publică (i16) se calculează conform formulei:  <math>i16 = (a^{i16} * 2) + b^{i16} - c^{i16} - (d^{i16} * 2)/10</math> unde:  <math>a^{i16}</math> - ponderea întreprinderilor care consideră că toate sau marea majoritate a controalelor din partea autorității publice sunt obiective și imparțiale;  <math>b^{i16}</math> - ponderea întreprinderilor care consideră că doar unele controale din partea autorității publice sunt obiective și imparțiale;  <math>c^{i16}</math> - ponderea întreprinderilor care consideră că unele controale din partea autorității publice nu sunt obiective și imparțiale;  <math>d^{i16}</math> - ponderea întreprinderilor care consideră că toate sau marea majoritate a controalelor din partea autorității publice nu sunt obiective și imparțiale;</p>	<p>Sondaj anual de afaceri</p>
<p><b>I17. Amabilitatea și profesionalismul angajaților autorității publice:</b> ponderea întreprinderilor care apreciază amabilitatea și profesionalismul angajaților autorităților publice</p>	<p>Rezultatul obținut de autoritatea publică (i17) se calculează conform formulei:  <math>I17 = ((a^{i17} * 2) + b^{i17} - c^{i17} - (d^{i17} * 2))/10</math> unde:  <math>a^{i17}</math> - ponderea întreprinderilor care declară acord total cu afirmația „angajații autorității publice sunt amabili și profesioniști în interacțiunea întreprinderea”;  <math>b^{i17}</math> - ponderea întreprinderilor care declară acord parțial cu afirmația „angajații</p>	<p>Sondaj anual de afaceri</p>

	<p>autorității publice sunt amabili și profesioniști în interacțiunea întreprinderea”;</p> <p><math>c^{i17}</math> - ponderea întreprinderilor care declară dezacord parțial cu afirmația „angajații autorității publice sunt amabili și profesioniști în interacțiunea întreprinderea”;</p> <p><math>d^{i17}</math> - ponderea întreprinderilor care declară dezacord total cu afirmația „angajații autorității publice sunt amabili și profesioniști în interacțiunea întreprinderea”;</p>	
<p><b>I18. Petiții, reclamații și plângeri:</b> nivelul de deschidere a autorității publice la solicitările din partea întreprinzătorilor</p>	<p>Rezultatul obținut de autoritatea publică (i18) se calculează conform formulei:  <math>I18 = (a^{i18} + b^{i18})/20 * cm^{i18}</math> unde:  <math>a^{i18}</math> - ponderea întreprinderilor care cunosc procedurile de adresare a plângerilor în cadrul autorității;  <math>b^{i18}</math> - ponderea întreprinderilor care consideră că plângerile adresate autorității publice vor fi analizate și vor fi luate măsuri pentru soluționarea problemelor;  <math>cm^{i18}</math> - coeficient de multiplicare: 1</p>	Sondaj anual de afaceri
<b>Grupul 3: Indicatori de transparență, claritate, previzibilitate și accesibilitate a reglementării</b>		
<p><b>i19. Reglementări clare:</b> Ușurința înțelegerii de către întreprinderi a cerințelor reglementărilor autorității publice</p>	<p>Rezultatul obținut de autoritatea publică (i19) se calculează conform formulei:  <math>I19 = (a^{i19} * 2) + b^{i19} - (c^{i19} * 2)/10 * cm^{i19}</math> unde:  <math>a^{i19}</math> - ponderea întreprinderilor care înțeleg ușor cerințele reglementărilor și procedurilor regulatorii ale autorității publice  <math>b^{i19}</math> - ponderea întreprinderilor care înțeleg ușor unele cerințe ale reglementărilor și procedurilor regulatorii ale autorității publice  <math>c^{i19}</math> - ponderea respondenților care nu înțeleg cerințele reglementărilor autorității publice  <math>cm^{i19}</math> - coeficient de multiplicare: 1</p>	Sondaj anual de afaceri
<p><b>i20. Calitatea consultărilor publice:</b> nivelul de satisfacție a întreprinderilor cu procesele de consultare în cadrul autorității asupra reglementărilor noi sau modificării celor în vigoare</p>	<p>Rezultatul obținut de autoritatea publică (I20) se calculează conform formulei:  <math>i20 = (a^{i20} * 2) + b^{i20} - (c^{i20} * 2)/10 * cm^{i20}</math> unde:  <math>a^{i20}</math> - ponderea întreprinderilor care sunt foarte mulțumite cu procesele de consultare în cadrul autorității publice asupra reglementărilor noi sau modificării celor în vigoare  <math>b^{i20}</math> - ponderea întreprinderilor care sunt parțial mulțumite cu procesele de consultare</p>	Sondaj anual de afaceri

	<p>în cadrul autorității publice asupra reglementărilor noi sau modificării celor în vigoare</p> <p><math>c^{i20}</math> - ponderea întreprinderilor care nu sunt mulțumite cu procesele de consultare în cadrul autorității publice asupra reglementărilor noi sau modificării celor în vigoare</p> <p><math>cm^{i20}</math> – coeficient de multiplicare: 1</p>	
<p><b>i21. Previzibilitatea reglementării:</b> ponderea întreprinderilor care sunt informate în prealabil de autoritatea publică în privința adoptării reglementărilor noi sau modificărilor celor în vigoare</p>	<p>Rezultatul obținut de autoritatea publică (I21) se calculează conform formulei:</p> $i21 = (a^{i21} * 2) + b^{i21} - (c^{i21} * 2) / 10 * cm^{i21}$ <p>unde:</p> <p><math>a^{i21}</math> - ponderea întreprinderilor care sunt mereu informate în prealabil de autoritatea publică în privința adoptării reglementărilor noi sau modificărilor celor în vigoare</p> <p><math>b^{i21}</math> - ponderea întreprinderilor care sunt uneori informate în prealabil de autoritatea publică în privința adoptării reglementărilor noi sau modificărilor celor în vigoare</p> <p><math>c^{i21}</math> - ponderea întreprinderilor care nu sunt informate în prealabil de autoritatea publică în privința adoptării reglementărilor noi sau modificărilor celor în vigoare</p> <p><math>cm^{i21}</math> – coeficient de multiplicare: 1</p>	Sondaj anual de afaceri
<p><b>i22. Reglementări accesibile:</b> Măsura în care reglementările autorității publice sunt publicate astfel încât să fie ușor accesibile</p>	<p>Rezultatul obținut de autoritatea publică (I22) se calculează conform formulei:</p> $i22 = (a^{i22} / 10) * cm^{i22}$ <p>unde:</p> <p><math>a^{i22}</math> - ponderea întreprinderilor care declară că reglementările autorității publice sunt publicate complet și astfel încât să poată fi ușor accesate</p> <p><math>cm^{i22}</math> – coeficient de multiplicare: 1</p>	Sondaj anual de afaceri
<p><b>Grupul 4: Indicatori ai bunelor practici de reglementare</b></p>		
<p><b>i23. Atitudine prietenoasă față de IMM-uri:</b> ponderea analizelor impactului de reglementare care conțin e o evaluare costurilor (efectelor negative) pentru IMM-uri.</p>	<p>Rezultatul obținut de autoritatea publică (i23) se calculează conform formulei:</p> $I23 = (a^{i23} / b^{i23}) * cm^{i23}$ <p>unde:</p> <p><math>a^{i23}</math> - punctaj total acumulat de autoritatea publică în baza fișelor de evaluare a analizelor impactului de reglementare</p> <p><math>b^{i23}</math> - numărul total al analizelor impactului de reglementare prezentate Secretariatului evaluării impactului de reglementare</p> <p><math>cm^{i23}</math> – coeficient de multiplicare: 10</p>	<p>Secretariatul Evaluării Impactului de Reglementare (Scor acumulat în baza fișei de evaluare a analizelor impactului de reglementare conform anexei nr. 3 la prezenta metodologie, punctaj acumulat pentru 1.8.)</p> <p>Scorul total acumulat de autoritatea <math>a^{i23}</math> constituie suma punctajelor obținute în baza tuturor fișelor de evaluare a AIR după cum urmează: 1 punct pentru fiecare analiză a impactului de reglementare care</p>

		conține o evaluare a costurilor pentru IMM-uri, 0.5 puncte pentru analizele impactului de reglementare care conțin o evaluare parțială a costurilor pentru IMM-uri , 0 puncte pentru analizele impactului de reglementare care nu conțin o evaluare a costurilor pentru IMM-uri
<b>i24. Flexibilitatea reglementărilor:</b> ponderea reglementărilor noi cu impact asupra activității de întreprinzător inițiate de autoritatea publică și adoptate care conțin cel puțin unul din următoarele instrumente: mecanism de piață, indicatori de performanță sau permit celor cărora le este adresată reglementarea să determine singuri modalitatea de conformare.	Rezultatul obținut de autoritatea publică (i24) se calculează conform formulei: $I24 = (a^{i24} / b^{i24}) * cm^{i24}$ unde: $a^{i24}$ - numărul reglementărilor noi cu impact asupra activității de întreprinzător inițiate de autoritatea publică și adoptate în anul pentru care este efectuată evaluarea, care conțin instrumentele specificate $b^{i24}$ - numărul total al reglementărilor noi cu impact asupra activității de întreprinzător inițiate de autoritatea publică și adoptate în anul pentru care este efectuată evaluarea care conțin instrumentele specificate $cm^{i24}$ - coeficient de multiplicare: 10	Secretariatul Evaluării Impactului de Reglementare (Scor acumulat în baza fișei de evaluare a analizelor impactului de reglementare conform anexei nr. 3 la prezenta metodologie , punctaj acumulat pentru 2.1.).
<b>i25. Reglementare justificată:</b> numărul de acte legislative și normative cu impact asupra activității de întreprinzător inițiate de autoritatea publică și adoptate pentru care au fost elaborate și prezentate Secretariatului evaluării impactului de reglementare analize a impactului de reglementare	Rezultatul obținut de autoritatea publică (i25) se calculează conform formulei: $I25 = (a^{i25} / b^{i25}) * cm^{i25}$ unde: $a^{i25}$ - numărul reglementărilor cu impact asupra activității de întreprinzător inițiate de autoritatea publică și adoptate în anul pentru care este efectuată evaluarea, pentru care au fost elaborate și prezentate Secretariatului evaluării impactului de reglementare analize a impactului de reglementare; $b^{i25}$ - numărul total al reglementărilor cu impact asupra activității de întreprinzător cu impact asupra activității de întreprinzător inițiate de autoritatea publică și adoptate în anul pentru care este efectuată evaluarea $cm^{i25}$ – coeficient de multiplicare: 10	Secretariatul Evaluării Impactului de Reglementare pentru date privind numărul de analize a impactului de reglementare  Cancelaria de Stat pentru date privind numărul de acte legislative și acte normative inițiate de autoritatea publică și adoptate
<b>i26. Analize a impactului de reglementare calitative:</b> Coresponderea AIR cu cerințele stabilite în Hotărârea Guvernului nr.1230 din 24 octombrie	Rezultatul obținut de autoritatea publică (i26) se calculează conform formulei: $i26 = (a^{i26} / b^{i26}) * cm^{i26}$ unde: $a^{i26}$ - punctaj total acumulat de autoritatea publică în baza fișelor de evaluare a analizelor impactului de reglementare $b^{i26}$ - numărul total al analizelor impactului	Secretariatul Evaluării Impactului de Reglementare (Scor acumulat în baza fișei de evaluare a analizelor impactului de reglementare conform anexei nr. 3 la prezenta metodologie ,



2006 “Cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare”	de reglementare prezentate Secretariatului evaluării impactului de reglementare în anul pentru care se efectuează evaluarea $cm^{i26}$ – coeficient de multiplicare: 10	punctaj acumulat pentru 1.1.+1.2.+n..+1.7)
<b>i27. Comunicarea prealabilă intențiilor de elaborare a reglementărilor:</b> autoritatea publică elaborează și publică planuri anuale de elaborare a reglementărilor.	Rezultatul obținut de autoritatea publică (i27) se calculează conform formulei: $i27 = a^{i27} * cm^{i27}$ unde: $a^{i27} = 1$ dacă autoritatea publică elaborează și publică planuri anuale de elaborare a reglementărilor $a^{i27} = 0$ dacă autoritatea publică nu elaborează și nu publică planuri anuale de elaborare a reglementărilor $cm^{i27}$ – coeficient de multiplicare: 10	Raportul autorității publice în baza chestionării anuale de către Grupul Național de Evaluare  Secretariatul Evaluării Impactului de Reglementare
<b>i28. Consultare documentată:</b> ponderea reglementărilor pentru care analiza impactului de reglementare include sumarul consultărilor cu cel puțin 5 întreprinderi vizate de reglementare	Rezultatul obținut de autoritatea publică (I28) se calculează conform formulei: $i28 = (a^{i28} / b^{i28}) * cm^{i28}$ unde: $a^{i28}$ - numărul reglementărilor cu impact asupra activității de întreprinzător inițiate de autoritatea publică și adoptate în anul pentru se efectuează evaluarea, pentru care analiza impactului de reglementare include sumarul consultărilor cu cel puțin 5 întreprinderi vizate direct $b^{i28}$ - numărul reglementărilor cu impact asupra activității de întreprinzător inițiate de autoritatea publică și adoptate în anul pentru se efectuează evaluarea $cm^{i28}$ – coeficient de multiplicare: 10	Secretariatul Evaluării Impactului de Reglementare (Scor acumulat în baza fișei de evaluare a analizelor impactului de reglementare conform anexei nr. 3 la prezenta metodologie, punctaj acumulat pentru 1.9)
<b>i29. Perioadă adecvată pentru consultări:</b> posibilitate adecvată de participare în cadrul consultărilor asupra proiectelor de acte normative și legislative (cel puțin 60 zile)	Rezultatul obținut de autoritatea publică (I29) se calculează conform formulei: $i29 = (a^{i29} / 60) * cm^{i29}$ unde: $a^{i29}$ - numărul mediu de zile de consultări pe fiecare reglementare a autorității publice $cm^{i29}$ – coeficient de multiplicare: 10	Raportul autorității publice în baza chestionării anuale de către Grupul Național de Evaluare Secretariatul Evaluării Impactului de Reglementare (Scor acumulat în baza fișei de evaluare a analizelor impactului de reglementare conform anexei nr. 3 la prezenta metodologie, punctaj acumulat pentru 2.2.) <a href="http://www.particip.gov.md">www.particip.gov.md</a>
<b>i30. Analize de impact aprobate:</b> ponderea analizelor impactului de reglementare prezentate Secretariatului evaluării impactului de reglementare pentru	Rezultatul obținut de autoritatea publică (i30) se calculează conform formulei: $i30 = ((a^{i30}/d^{i30}*2) + (b^{i30}/d^{i30}) - (c^{i30}/d^{i30}*2))* cm^{i30}$ unde: $a^{i30}$ - numărul total al analizelor impactului de reglementare prezentate de autoritatea	Secretariatul Evaluării Impactului de Reglementare pentru date privind numărul de analize a impactului de reglementare

<p>prima data care au obținut aviz pozitiv, condiționat pozitiv sau au fost respinse de către Grupul de Lucru al Comisiei de Stat pentru Reglementarea Activității de Întreprinzător</p>	<p>publică pentru prima dată Secretariatului evaluării impactului de reglementare care au obținut aviz pozitiv din partea Grupului de Lucru al Comisiei de Stat pentru Reglementarea Activității de Întreprinzător;  <math>b^{i30}</math> - numărul total al analizelor impactului de reglementare prezentate de autoritatea publică pentru prima dată Secretariatului evaluării impactului de reglementare care au obținut aviz condiționat pozitiv din partea Grupului de Lucru al Comisiei de Stat pentru Reglementarea Activității de Întreprinzător;  <math>c^{i30}</math> - numărul total al analizelor impactului de reglementare prezentate de autoritatea publică pentru prima dată Secretariatului evaluării impactului de reglementare care au fost respinse de Grupul de Lucru al Comisiei de Stat pentru Reglementarea Activității de Întreprinzător;  <math>d^{i30}</math> numărul total al analizelor impactului de reglementare prezentate de autoritatea publică pentru prima dată Secretariatului evaluării impactului de reglementare  <math>cm^{i30}</math> – coeficient de multiplicare: 10</p>	
--	--	--

Sursa: [71]

Tabelul A 11.1. Instrumentele Strategiilor de înlăturare a barierelor administrative

<b>Un managementul regulatoriu de ameliorare a cadrului administrativ</b>	
<b><i>Ameliorarea cadrului regulatoriu existent</i></b>	<b><i>Îmbunătățirea reglementărilor noi</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clauze de revizuire automate</li> <li>- Revizuiți și rapoarte generale</li> <li>- Revizuiți și rapoarte juridice</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- AIR</li> <li>- Consultări publice</li> </ul>
<b><i>Instrumente generale</i></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alternative la reglementări administrative tradiționale</li> <li>- Utilizarea unui limbaj simplu</li> </ul>	
<b>Re-engineering organizațional</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ghișeul unic</li> <li>- raționalizarea licențierii</li> <li>- acordul tacit</li> </ul>	
<b>Noile tehnologii de comunicare și informare</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- digitalizarea formelor administrative</li> <li>- portal-uri de informare și de servicii</li> <li>- stocarea și schimbul electronic de date</li> </ul>	
<b>Informarea îmbunătățită referitor la livrarea serviciilor publice și cerințele administrative</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- registrele publice</li> <li>- ziare și reviste oficiale</li> <li>- site-uri guvernamentale</li> <li>- televiziune</li> </ul>	
<b>Coordonarea cerințelor multiple provenite de la diferiți actori publici</b>	

Sursa: adaptat după [131, p.17]

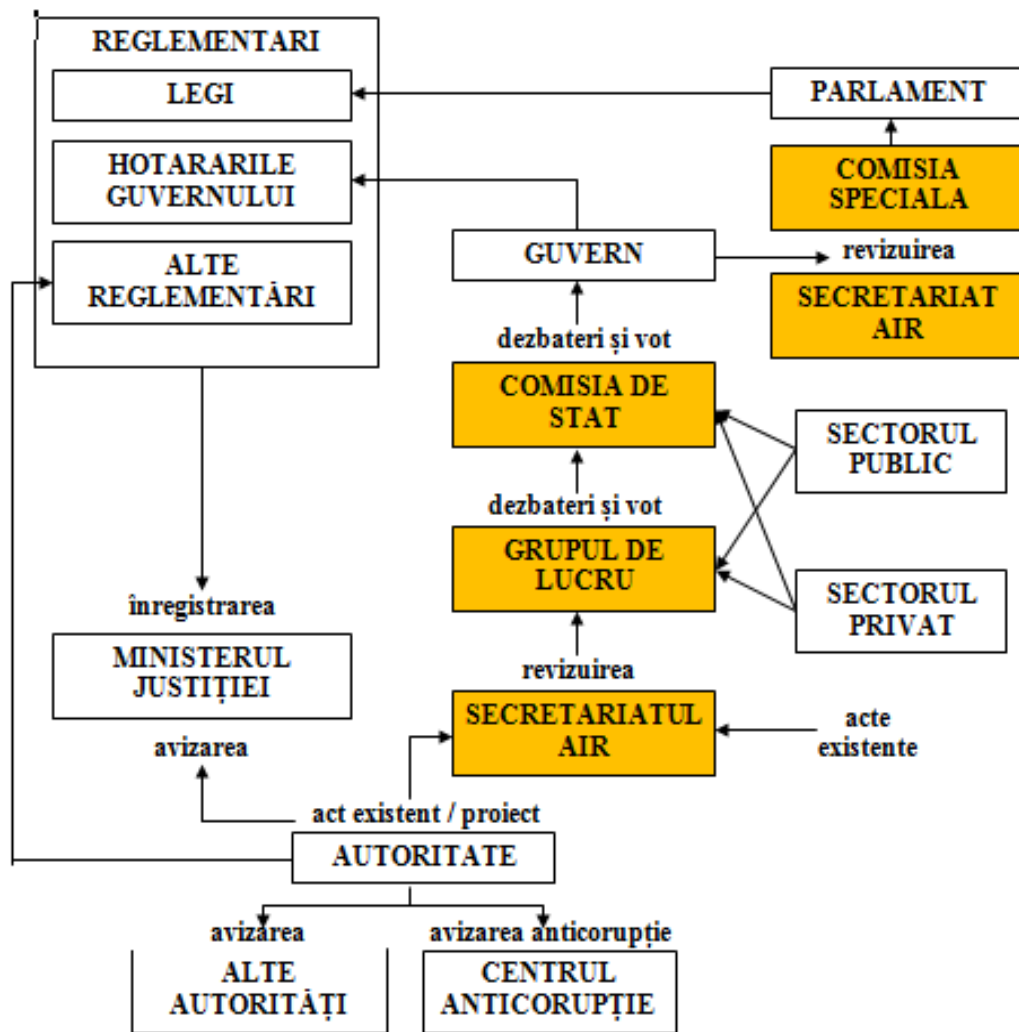


Figura A 12.1. Infrastructura Ghilotinei

Sursa: Materialele cursului de dezvoltare profesională „Analiza impactului de reglementare”. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2007

Tabelul A 13.1. Practici de bună guvernare adoptate de țările europene, recomandate de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

<b>Componentele de bază ale Agendei Reformei Regulatorii în țările OCDE</b>	<b>Conținutul reformei</b>
1. Constituirea sistemului managementului de reglementare capabil de a conduce reforma, de a monitoriza calitatea sistemului național regulator și de a promova instrumentele bune reglementări prin intermediul sectorului public.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strategia reformei regulatorii pe termen mediu (5 ani);</li> <li>- concentrarea reformelor în autoritățile publice centrale;</li> <li>- atribuirea responsabilității ministerelor.</li> </ul>
2. Constituirea instituțiilor responsabile pentru o reglementare eficientă.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Antrenarea și calificarea persoanelor care vor implementa „reglementarea mai bună”;</li> <li>- întocmirea registrelor regulatorii, de preferință electronice și on-line;</li> <li>- introducerea reformelor inspecționiste.</li> </ul>
3. Îmbunătățirea calității noilor reglementări.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adoptarea principiilor de calitate a reglementărilor;</li> <li>- utilizarea sistematică a analizei impactului de reglementare;</li> <li>- aplicarea principiilor de transparență prin consultarea cu toți stakeholderii.</li> </ul>
4. Îmbunătățirea calității cadrului de reglementare existent.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simplificarea și limitarea implicării autorităților publice în activitățile de antreprenariat;</li> <li>- Aplicarea reformelor de bază (Modelul Costului Standard, Ghilotina);</li> <li>- desfășurarea programelor de control a sectoarelor-țintă.</li> </ul>

Sursa: [99, p.47]

Tabelul A 14.1. Opinia cetățenilor R. Moldova  
despre lucrurile care pot îmbunătăți situația socio-economică în țară  
(aprilie 2015)

<b>Acțiuni ce pot îmbunătăți situația socio-economică</b>	<b>în primul rând</b>	<b>în al doilea rând</b>	<b>în al treilea rând</b>
1. Combaterea corupției	18,3%	15,9%	14,6%
2. Schimbarea conducerii țării	22,1%	13,1%	9,8%
3. Îmbunătățirea mecanismului de funcționare a legilor	14,4%	11,7%	14,1%
4. Dezvoltarea întreprinderilor industriale	7,0%	11,5%	8,8%
5. Sprijinirea micului întreprinzător în sectorul agrar	7,4%	8,7%	9,4%
6. Combaterea criminalității din țară	4,7%	8,0%	10,2%
7. Mărirea rolului statului în dirijarea economiei	5,9%	9,5%	6,9%
8. Atragerea mai multor investiții străine	5,7%	5,3%	7,4%
9. Îmbunătățirea activității organelor puterii de stat	4,0%	4,9%	5,9%
10. Asigurarea protecției proprietății cetățenilor	2,9%	4,9%	5,9%
11. Oferirea mai multor înlesniri sectorului privat	2,8%	4,0%	3,8%
12. Extinderea drepturilor administrației locale	0,9%	1,5%	2,2%
13. Altceva	2,0%	0,9%	0,9%
14. Nu știu	1,8%		

Sursa: [6, p.13]

Tabelul A 15.1. Revizuirea Nomenclatorului de acte permise, a.2011

<b>Autoritatea</b>	<b>Acte revizuite</b>	<b>Acte incluse în Nomenclator</b>	<b>Acte spre excludere</b>	<b>Nu sunt acte permise</b>
Ministerul Economiei	21	15	6	0
Agenția Proprietății Publice	8	0	0	8
Inspectoratul Energetic de Stat	5	0	5	0
Inspectoratul Principal de Stat pentru Supravegherea Pieței, Metrologie și Protecție a Consumatorilor	1	0	1	0
Inspectoratul Principal de Stat pentru Supravegherea Tehnică a Obiectelor Industriale	40	5	35	0
Î.S. Centrul de acreditare în domeniul evaluării conformității produselor	1	0	0	1
Institutul Național Standardizare și Metrologie	8	4	4	0
Ministerul Finanțelor	1	1	0	1
Inspectoratul Fiscal Principal de Stat	19	15	4	0
Serviciul vamal	15	9	4	2
MAI: Direcția informații și evidențe operative	5	4	1	0
MAI: Direcția Poliției Rutiere	12	0	5	7
MAI: Direcție Generală Poliție Ordine Publică	12	7	5	0
Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale	10	6	0	4
MAIA: Agenția Sanitar-veterinară și pentru Siguranța Produselor de Origine Animală	11	7	4	0
MAIA: Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea producției Alcoolice și Direcția politicii de piață în sectorul vitivinicol	2	2	0	0
MAIA: Inspectoratul General de Supraveghere Fitosanitară și Control Semincer	15	15	0	0
Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	10	6	3	0
Agenția Națională Transport Auto	17	17	0	0
Administrația de Stat a Aviației Civile	39	39	0	0
Î.S. „Registrul Naval”	32	32	0	0
Instituția publică „Căpitania portului Giurgiulești”	13	13	0	0
Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale	4	4	0	0
Î.S. “Serviciul de Stat pentru Verificarea	2	0	0	2

și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor”				
Inspectoratul de Stat în Construcții	4	1	2	1
Agenția “Moldsilva”	1	0	1	0
Agenția Națională pentru Protecția Concurenței	6	3	2	1
Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației	5	0	3	2
Serviciul de Informații și Securitate	6	5	0	1
Agenția Relații Funciare și Cadastru	3	2	1	0
Agenția Turismului	3	2	0	1
Camera Înregistrării de Stat	5	2	0	3
Casa Națională de Asigurări Sociale	1	0	1	0
Consiliul Coordonator al Audiovizualului	5	1	0	4
Ministerul Culturii	2	1	0	1
Ministerul Mediului	13	12	1	0
Inspectoratul Ecologic de Stat	11	8	3	0
Serviciul Piscicol	4	3	0	1
Ministerul Sănătății	4	4	0	0
Agenția Medicamentului	11	6	2	3
Centrul Național Științifico-practic de Medicină Preventivă	9	7	2	0
Ministerul Sănătății: Comitetul Permanent de Control asupra Drogurilor	2	2	0	0
Ministerul Sănătății: Consiliul Național de Evaluare și Acreditare în Sănătate	1	1	0	0
Ministerul Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor	2	1	1	0
Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală	8	4	0	4
Agenția Națională de Reglementare a Activităților Nucleare și Radiologice	5	4	1	0
Comisia Națională a Pieței Financiare	15	2	0	13
<b>TOTAL</b>	<b>429</b>	<b>272</b>	<b>97</b>	<b>60</b>

Sursa: [176]



Tabelul A 16.1. Implementarea principiului „plus UNU, minus DOI”  
în administrația publică centrală, iunie-iulie 2014

INSTITUȚIE	Acte normative noi care urmează a fi propuse spre adoptare	Acte normative care urmează a fi propuse spre abrogare
Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	19	3
Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică	15	-
Ministerul Finanțelor	13	5
Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	6	-
Agenția Relații Funciare și Cadastru	5	-
Ministerul Tehnologiei Informaționale și Comunicațiilor	4	-
Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor	4	3
Ministerul Mediului	4	-
Ministerul Afacerilor Interne	3	4
Ministerul Culturii	2	-
Casa Națională de Asigurări Sociale	2	-
Ministerul Sănătății	1	-
Ministerul Justiției	1	-
<b>TOTAL</b>	<b>79</b>	<b>15</b>

Sursa: Raportul cu privire la executarea Dispoziției 60-d din 20.06.2014 a Ministerului Economiei

Tabelul A 17.1. Documentele AIR analizate de către Grupul de Lucru (GL)  
al Comisiei de Stat pentru Reglementare a Activității de Întreprinzător, 2008-2013

<i>Emitentul documentului AIR</i>	Numărul documentelor AIR analizate de către GL						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	21	29	25	24	12	11	<b>122</b>
Ministerul Finanțelor	11	9	15	2	3	1	<b>41</b>
Ministerul Economiei	7	4	13	20	5	24	<b>49</b>
Ministerul Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor	2	1	1	2	1	-	<b>7</b>
Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor	5	8	1	2	-	1	<b>17</b>
Ministerul Protecției Sociale, Familiei și Copilului	-	11	-	-	-	-	<b>11</b>
Ministerul Sănătății	-	4	20	6	3	8	<b>41</b>
Ministerul Mediului	3	-	7	7	3	3	<b>23</b>
Ministerul Afacerilor Interne	-	1	4	2	-	-	<b>7</b>
Ministerul Justiției	-	-	2	1	-	-	<b>3</b>
Ministerul Culturii	1	-	2	-	1	-	<b>4</b>
Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	1	-	1	1	1	6	<b>10</b>
Agencia Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației	10	6	3	1	-	3	<b>23</b>
Agencia Națională pentru Reglementare în Energetică	7	7	9	3	3	4	<b>33</b>
Agencia pentru Proprietatea Intelectuală	2	3	6	3	1	1	<b>16</b>
Agencia Agroindustrială „Moldova-Vin”	2	5	2	-	-	-	<b>9</b>
Agencia Națională de Reglementare a Activităților Nucleare și Radiologice	2	-	3	1	1	2	<b>9</b>
Agencia Achiziției Publice	4	-	-	-	-	-	<b>4</b>
Agencia Națională pentru Protecția Concurenței	2	-	-	1	-	2	<b>5</b>
Agencia Relații Funciare și Cadastru	1	1	1	2	1	2	<b>8</b>

Agenția Transporturi	2	1	-	-	-	-	3
Agenția „Apele Moldovei”	-	2	-	-	-	-	2
Agenția „Moldsilva”	-	-	-	1	-	-	1
Biroul Național de Statistică	1	2	-	-	-	-	3
Camera de Licențiere	-	1	-	-	-	-	1
Comisia Națională a Pieței Financiare	-	-	1	-	-	1	2
Serviciul Vamal	2	1	-	-	-	10	13
CCCEC	1	-	-	-	-	-	1
Arhiva de stat	-	1	-	-	-	-	1
Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal	-	-	1	-	-	-	1
Consiliul Coordonator al Audiovizualului	-	-	1	-	-	-	1
Academia de Știință a Moldovei	-	-	-	1	-	-	1
<b>Total pe ani</b>	<b>87</b>	<b>97</b>	<b>118</b>	<b>80</b>	<b>35</b>	<b>79</b>	<b>496</b>

Sursa: elaborată de autor în baza datelor Grupului de Lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător și a paginilor web a instituțiilor emitente ai documentelor AIR

Tabelul A 17.2. Lista documentelor AIR propuse pentru analiza calitativă

<b>Denumirea documentului</b>	<b>Autoritatea emitentă</b>
1. Analiza preliminară a impactului de reglementare asupra necesității elaborării proiectului de Hotărâre de Guvern pentru aprobarea Regulilor specifice privind etichetarea produselor agroalimentare ecologice	<b>Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare</b>
2. Analiza Impactului de Reglementare a proiectului Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Reglementării tehnice „Ciuperci. Produse din ciuperci. Producerea și comercializarea”	
3. Analiza preliminară a impactului de reglementare efectuată la proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Normei ce stabilește cerințe de producere și comercializare pentru produsele proaspete și uscate de leguminoase	
4. Analiza Impactului de Reglementare a modificărilor și completărilor propuse prin proiectul Legii cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative la : Legea 1100/2000, Legea 57/2006, Legea 451/2001, Codul Fiscal al RM (reformarea cadrului normativ a sectorului vite-vinicol)	
5. Analiza a impactului de reglementare efectuată asupra necesității elaborării reglementării tehnice ce stabilește cerințe de calitate și prezentare merelor	
6. Analiza preliminară a impactului de reglementare a proiectului de hotărâre a Guvernului cu privire la	

aprobarea Reglementării tehnice „Cerințe de calitate și prezentare a tomatelor”	<b>Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare</b>
7.Analiza impactului de reglementare efectuată asupra necesității elaborării reglementării tehnice ce stabilește cerințe de calitate și prezentare pentru piersici și nectarine	
8.Analiza preliminară a impactului de reglementare efectuată asupra necesității elaborării Reglementării tehnice „ Măslinile de masă”	
9.Analiza impactului de reglementare efectuată asupra necesității elaborării Normei ce stabilește cerințe igienice la cultivarea, recoltarea, ambalarea, depozitarea și transportarea fructelor și legumelor proaspete	
10.Analiza preliminară a impactului de reglementare efectuată asupra necesității elaborării Reglementării tehnice „Cerințe minime de comercializare pentru cartofii de semințe”	
11.Analiza preliminară a impactului de reglementare efectuată asupra necesității elaborării Reglementării tehnice „Carne – materie primă. Producerea, importul și comercializarea”	<b>Ministerul Mediului</b>
12.Analiza Impactului de Reglementare privind necesitatea elaborării Regulamentului privind identificarea, delimitarea și clasificarea corpurilor de apă.	
13.Analiza Impactului de Reglementare la proiectul Hotărârii Guvernului pentru aprobarea proiectului de lege privind modificarea și completarea Legii nr.852-XV din 14 februarie 2002 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la regimul comercial și reglementarea utilizării hidrocarburilor halogenate care distrug stratul de ozon	<b>Ministerul Sănătății</b>
14.Analiza preliminară a Impactului de Reglementare pentru proiectul de hotărâre a Guvernului cu privire la aprobarea Regulilor și normativelor sanitaro-epidemiologice de stat privind produsele alimentare noi	
15.Analiza preliminară a Impactului de Reglementare pentru proiectul de hotărâre a Guvernului cu privire la aprobarea Regulilor și normativelor sanitaro-epidemiologice de stat privind suplimentele alimentare.	
16.Analiza preliminară a impactului de reglementare efectuată pentru proiectul de hotărâre a Guvernului „Cu privire la aprobarea măsurilor de eradicare a tulburărilor prin deficit de iod până în anul 2015”.	
17.Analiza Preliminară a Impactului de Reglementare privind modificarea Regulamentului pentru furnizarea și utilizarea energiei electrice	<b>ANRE</b>
18.Analiza Preliminară a Impactului de Reglementare privind modificarea Regulamentului pentru furnizarea și utilizarea gazelor naturale	
19.Analiza Preliminară a Impactului de Reglementarea privind transpunerea în legislația care reglementează sectorul electroenergetic a principiilor Directivei nr. 2003/54/CE din 26.06.2003, cu privire la regulile comune pentru piața internă a energiei electrice	<b>Ministerul Tehnologiilor informaționale și a comunicațiilor</b>
20.Analiza Impactului de Reglementare efectuată pentru proiectul Legii privind semnătura electronic și documentul electronic	

21. Analiza Impactului de Reglementare efectuată pentru proiectul de Hotărâre a Guvernului „Cu privire la aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în Hotărârea Guvernului nr. 1450 din 24.12.07 „Cu privire la unele măsuri de executare a Legii nr. 61-XVI din 16.03.07 privind activitatea de audit”	<b>Ministerul Finanțelor</b>
22. Analiza Impactului de Reglementare efectuată pentru proiectul Hotărârii de Guvern cu privire la modificarea și completarea unor Hotărâri ale Guvernului (HG nr.1140 din 2 noiembrie 2005; nr.951 din 16 decembrie 2011)	
23. Analiza Impactului de Reglementare vizând modificarea și completarea Legii nr. 93-XIV din 15 iulie 1998 cu privire la patenta de întreprinzător și a Codului contravențional nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008	
24. Analiza Impactului de Reglementare efectuată pentru proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la abrogarea unor Hotărâri ale Guvernului (HG nr. 1330 din 01.12.04 și HG nr. 299 din 22.03.06)	
25. Analiza Preliminară a Impactului de Reglementare la proiectul de Lege pentru modificarea Legii cu privire la parcurile industriale	<b>Ministerul Economiei</b>
26. Analiza impactului de reglementare efectuată pentru proiectul Legii insolvenței în redacție nouă	
27. Analiza impactului de reglementare la proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la Regulamentul privind procedurile de evaluare a conformității produselor industriale din domeniul reglementat (module)	
28. Analiza Impactului de Reglementare la proiectul Hotărârii Guvernului „Cu privire la aprobarea mecanismului de formare a prețurilor la produsele social importante”	
29. Analiza preliminară a impactului de reglementare a elaborării legii privind fondurile cu capital de risc	<b>Ministerul Dezvoltării Regionale și a Construcțiilor</b>
30. Analiză Evaluării Impactului de Reglementare cu privire la elaborarea proiectului de lege privind salubritatea localităților.	
31. Analiza Preliminară a Impactului de Reglementare la proiectul de Lege privind performanța energetică a clădirilor	<b>Ministerul Justiției</b>
32. Analiza Preliminară a Impactului de Reglementare la proiectul de Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.220/2007 și altele)	<b>Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor</b>
33. Analiza Impactului de Reglementare la proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în Hotărârea Guvernului nr.1047 din 08.10.1999	
34. Analiza Preliminară a Impactului de Reglementare la proiectul Regulamentului privind portabilitatea numerelor	<b>ANRCETI</b>
35. Analiza Preliminară a Impactului de Reglementare efectuată la proiectul Regulamentului de furnizare a serviciilor publice de comunicații electronice utilizatorilor finali	
36. Analiza impactului de reglementare la proiectul Hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în Regulamentul privind arenda fondului forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 187 din 20.02.2008.	<b>Agencia de Stat „Moldsilva”</b>

37. Analiza impactului de reglementare la inițiativa de elaborare a proiectului Legii cu privire la Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală	<b>AGEPI</b>
38. Analiza impactului de reglementare privind proiectul Legii concurenței	<b>Agencia Națională pentru Protecția Concurenței</b>
39. Analiza impactului de reglementare a proiectului Hotărârii Guvernului referitor la aprobarea Regulamentului cu privire la monitorizarea radiologică la colectarea, comercializarea și prelucrarea deșeurilor metalice	<b>ANRANR</b>
40. Analiza Preliminară a Impactului de Reglementare la proiectul de Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (în scopul introducerii unor noi condiții de retragere a licenței pentru activitatea de broker vamal)	<b>Serviciul Vamal</b>

Sursa: elaborat de autor

Tabelul A 18.1. Factorii-determinanți ai performanței antreprenoriale

<b>Cultura</b>	Atitudinea față de risc în societate Atitudinea față de antreprenoriat Dorința pentru deținerea unei afaceri Educație în spirit antreprenorial
<b>Cadrul de reglementare</b>	Bariere administrative pentru înființarea unei firme Bariere administrative pentru creștere Reglementări privind insolvabilitate Reglementări privind siguranța, sănătatea și mediul Reglementări privind mărfuri și produsele Reglementări privind piața muncii Instanța judecătorească și cadrul legal Securitatea socială Impozitarea veniturilor și taxele sociale Impozitarea afacerilor și capitalului Subvenționarea Măsurile protecționiste a producătorilor autohtoni
<b>Conjunctura pieții</b>	Cadrul instituțional Legislația anti-monopol Concurența Accesul pe piața autohtonă Accesul pe piața externă Gradul de intervenție publică / cheltuieli guvernamentale Achiziții publice Servicii de asigurare a riscurilor în antreprenoriat
<b>Susținerea investițiilor și instituțiilor financiare</b>	Accesul la împrumut Rata dobânzii la împrumut Infrastructura pieței de capital Protecția investitorilor Potențialul investițional Riscuri investiționale
<b>Cunoștințe și abilități antreprenoriale</b>	Instruirea pentru afaceri și antreprenoriat Instruirea antreprenorilor Experiența antreprenorilor Infrastructura afacerilor
<b>Dezvoltarea inovațională</b>	Investiții în cercetare - dezvoltare Cooperarea dintre mediul academic și industrie Cooperarea tehnologică între firme Diseminarea tehnologiei Brevetarea tehnologiilor

Sursa: elaborată de autor în baza [170, p.6-12], [138]

Tabelul A 19.1. Poziția Republicii Moldova în clasamentul internațional Doing Business, 2015

<b>Indicator</b>	<b>Moldova</b>	<b>Europa &amp; Asia Centrală</b>	<b>OECD</b>
<b>Inițierea afacerii, locul 63 în clasament*</b>			
Numărul procedurilor	5.0	5.0	4.8
Timpu (zile)	6.0	12.1	9.2
Costul (% din venitul per capita)	4.6	5.3	3.4
Capital minim (% din venitul per capita)	0.0	5.8	8.8
<b>Eliberarea autorizațiilor în lucrările de construcție, locul 175 în clasament*</b>			
Numărul procedurilor	27.0	16.1	11.9
Timpu (zile)	247.0	176.8	149.5
Costul (% din venitul per capita)	0.8	5.0	1
<b>Conectarea la electricitate, locul 149 în clasament*</b>			
Numărul procedurilor	7.0	5.9	4.7
Timpu (zile)	118.0	138.0	76.8
Costul (% din venitul per capita)	865.1	471.1	73.2
<b>Înregistrarea proprietății, locul 22 din clasament*</b>			
Numărul procedurilor	5.0	5.4	4.7
Timpu (zile)	5.5	23.1	24.0
Costul (% din venitul per capita)	0.9	2.7	4.2
<b>Accesibilitatea creditării pentru business, locul 23 din clasament*</b>			
Indicele puterii drepturilor legale (0-12)	8	6	6
Indicele profunzimii informației privind creditarea (0-8)	6	6	7
Acoperirea birourilor de creditare (% de adulți)	8.8	33.7	67.0



<b>Indicator</b>	<b>Moldova</b>	<b>Europa &amp; Asia Centrală</b>	<b>OECD</b>
<b>Protecția investitorilor, locul 56 din clasament*</b>			
Indicele de divulgare (0-10)	7.0	6.4	6.6
Indicele responsabilității director (0-10)	4.0	4.8	5.4
Indicele capacității de operare a acționarilor (0-10)	8.0	6.7	7.2
Indicele drepturilor acționarilor (0-10.5)	6.0	7.8	8.0
Indicele puterii structurilor guvernamentale (0-10.5)	4.5	4.4	4.6
Indicele transparenței corporative (0-9)	5.5	5.4	6.1
Indicele guvernării acționarilor (0-10)	5.3	5.9	6.2
Indicele puterii de protecția a investitorului minoritar (0-10)	5.8	5.9	6.3
<b>Achitarea taxelor, locul 70 din clasament*</b>			
Plățile (numărul pe an)	21.0	20.5	11.8
timpul (ore pe an)	185.0	234.3	175.4
Impozitul pe profit (%)	9.3	10.4	16.4
Impozitele și contribuțiile de angajare,%	30.2	21.4	23.0
Alte taxe (%)	0.2	3.1	1.9
Rata totală a impozitelor și taxelor (% din profit)	39.7	34.9	41.3
<b>Comerțul extern, locul 152 din clasament*</b>			
Documente pentru a exporta (numărul)	9	7	4
Timpul pentru a exporta (zile)	23.0	23.6	10.5
Costul exportului (US\$ per container)	1,510.0	2,154.5	1,080.3
Documente pentru a importa (numărul)	11	8	4

<b>Indicator</b>	<b>Moldova</b>	<b>Europa &amp; Asia Centrală</b>	<b>OECD</b>
<b>Protecția investitorilor, locul 56 din clasament*</b>			
Timpul pentru a importa (zile)	27.0	25.9	9.6
<b>Executarea contractelor, locul 42 din clasamentul</b>			
Timp (zile)	567.0	448.1	539.5
Cost (% de reclamații)	28.6	25.2	21.4
Proceduri (numărul)	31.0	37.0	31.5
<b>Administrarea insolvenței, locul 58 din clasament*</b>			
Timp (ani)	2.8	2.3	1.7
Cost (% din proprietate)	9	13	9
Rezultat (0 în cazul vânzării pe părți și 1 ca afacere în derulare)	0	0	1
Rata de recuperare (cenți din dolar)	32.8	37.1	70.6

\* de 189 de economii

Sursa: [179]

Tabelul A 20.1. Indicatorii statistici ai activității întreprinderilor în țările europene

Țara/Indicator	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
Austria	X	X		X	X			X	X				X		X			X	X
Belgia		X		X														X	X
Republica Cehă	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Danemarca		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Finlanda	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Franța		X		X														X	X
Germania		X		X														X	
Grecia		X		X														X	
Ungaria	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Irlanda		X		X														X	
Italia	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Olanda	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Norvegia		X		X														X	X
Polonia		X		X														X	X
Elveția		X		X															
Marea Britanie		X	X	X														X	
Bulgaria	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Estonia	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Letonia	X	X		X	X				X	X	X	X	X		X	X	X	X	
România	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Slovenia		X		X														X	X

**Lista indicatorilor din Tabel:** 1. Numărul de întreprinderi pe clase de mărime; 2. Total firme pe clase de mărime; 3. Rata netă de creștere a numărului întreprinderilor; 4. Rata netă de creștere a numărului firmelor; 5. Ratele creării de noi întreprinderi; 6. Ratele desființării a întreprinderilor; 7. Evoluția diferenței dintre creare și desființare de întreprinderi; 8. Rata de supraviețuire a întreprinderilor de 1 an; 9. Ponderea întreprinderilor de 1 an în total întreprinderi; 10. Întreprinderi cu creștere înaltă după numărul de angajați; 11. Întreprinderi noi cu creștere înaltă după numărul de angajați; 12. Ocuparea în întreprinderile nou-create; 13. Ocuparea în întreprinderile nou-create de 1 an; 14. Ocuparea în întreprinderile desființate; 15. Ocuparea în întreprinderile desființate de 1 an; 16. Întreprinderi cu creștere înaltă după cifra de afaceri; 17. Întreprinderi noi cu creștere înaltă după cifra de afaceri; 18. Valoarea adăugată a întreprinderilor mici; 19. Ponderea exporturilor întreprinderilor mici.

Sursa: [130, p.15]

Tabelul A 21.1. Prezentarea actelor normative spre avizul Grupului de Lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător, ianuarie – septembrie 2015

Indicator	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	Total
Numărul de acte normative și legislative care reglementează activitatea de întreprinzător aprobate/adoptate de Guvern și Parlament (inclusiv și actele normative aprobate de autoritățile publice centrale sau autoritățile publice care nu se subordonează Guvernului) și publicate în Monitorul Oficial	4	6	2	6	4	9	9	6	6	52
Numărul și cota procentuală de acte normative și legislative care reglementează activitatea de întreprinzător aprobate/adoptate de Guvern și Parlament (inclusiv și actele normative aprobate de autoritățile publice centrale sau autoritățile publice care nu se subordonează Guvernului) și publicate în Monitorul Oficial, care <i>au fost analizate și avizate</i> de către Grupul de Lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător	1 25%	2 33%	1 50%	0 0%	1 25%	6 67%	2 22%	2 33%	2 33%	17 33%
Numărul și cota procentuală de acte normative și legislative care reglementează activitatea de întreprinzător aprobate/adoptate de Guvern și Parlament (inclusiv și actele normative aprobate de autoritățile publice centrale sau autoritățile publice care nu se subordonează Guvernului) și publicate în Monitorul Oficial, care <i>nu au fost analizate și avizate</i> de către Grupul de Lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător	3 75%	4 67%	1 50%	6 100%	3 75%	3 33%	7 78%	4 67%	4 67%	35 67%

Surse: datele Grupului de Lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător

**GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA**

Hotărârea nr. \_\_\_\_\_  
din \_\_\_\_\_ 2016  
Chișinău

**Cu privire la prețurile de comercializare  
a produselor social importante**  
-----

În scopul executării prevederilor art. 4 și 20 al Legii nr. 231 din 23 septembrie 2010 cu privire la comerțul interior (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 206 – 209, art. 681) cu modificările și completările ulterioare, pentru protecția socială a consumatorilor și satisfacerea intereselor economice ale acestora, Guvernul HOTĂRĂȘTE:

1. Se aprobă Regulamentul de formare a prețurilor de comercializare a produselor social importante, conform anexei nr.1.
2. Controlul asupra respectării prevederilor prezentei hotărâri revine Inspecției Financiare și Inspectoratul Fiscal Principal de Stat din subordinea Ministerului Finanțelor.
3. Prezenta Hotărâre intră în vigoare la momentul publicării acesteia în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și nu se răsfrânge asupra prețurilor la produsele livrate de la producătorul autohton/importator pe teritoriul țării și/sau achitate până la intrarea ei în vigoare.
4. Se abrogă unele hotărâri de Guvern, conform anexei nr.2.

**Prim – ministru****PAVEL FILIP**

Contrasemnează:

Viceprim-ministru,  
ministrul economiei

Octavian CALMÎC

Ministrul finanțelor

Octavian ARMAȘU

---

<sup>5</sup> Sursa: <http://www.particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=3008>

**Regulamentul de formare a prețurilor  
de comercializare a produselor social importante**

1. Produsele se comercializează pe teritoriul Republicii Moldova la prețuri libere de vânzare, cu excepția produselor social importante, prevăzute în anexa la prezentul Regulament față de care se aplică măsurile reglementării de stat a prețurilor.

2. Prezentul Regulament se răsfrânge asupra tuturor subiecților lanțului de distribuție a produselor social importante, în cazul în care nu sunt prevăzute reglementări speciale.

3. În sensul prezentului Regulament se definesc următoarele noțiuni:

*adaos comercial* – component al prețului cu ridicata sau cu amănuntul, care reprezintă diferența dintre prețul de comercializare și prețul de achiziție/livrare a mărfurilor, indicat în documentele primare;

*preț de achiziție* – prețul producătorului /distribuitorului de peste hotare, diminuat cu suma rabatului comercial acordat, indicat în documentele primare, cu luarea în calcul a drepturilor de import achitate (cu excepția taxei pe valoarea adăugată care se va trece în cont), a cheltuielilor de transport (după caz, în funcție de condițiile de livrare), recalculat în monedă națională (lei), conform cursului oficial al leului moldovenesc stabilit de Banca Națională a Moldovei la data efectuării operațiunii de vămuire;

*preț de livrare* – prețul producătorului autohton diminuat cu suma rabatului comercial acordat, indicat în documentele primare;

*procesare* – activitate suplimentară desfășurată de unitatea comercială în scopul pregătirii produselor pentru vânzare prin ambalarea / reambalarea acestora, care nu modifică caracteristicile inițiale ale produselor (calibrare, sortare, mărunțire, uscare, tranșare, porționare, marcarea etc.);

*rabat comercial (discount)* – reducere din prețul furnizorului de produse (producător, importator, comerciant), convenită între părți;

*unitate comercială (distribuitor)* – subiect al lanțului de circulație a produselor de la producător până la consumatorul final.

4. Pentru produsele social importante se stabilește următorul mod de formare a prețurilor de comercializare pe piața internă:

a) produsele social importante se comercializează la prețuri de achiziție / prețuri de livrare cu aplicarea adaosului comercial ce nu depășește 20 %, cu excepția pâinii și a colacilor până la 600 grame, pentru care adaosul comercial aplicat nu va depăși 10 %;

b) produsele social importante, atât din import, cât și autohtone, care au fost supuse procesării în unitățile comerciale, se comercializează cu aplicarea adaosului comercial ce nu va depăși 40 % cumulativ de la prețul de achiziție / prețul de livrare.

5. Comerciantul cu ridicata nu se consideră producător în situația în care efectuează operațiuni tehnologice de procesare fără a modifica caracteristicile produselor. Acesta poartă răspundere conform Legii nr.105–XV din 13.03.2003 cu privire la protecția consumatorilor în cazul depistării pe piață a produselor defectuoase din import, livrate pe piața internă de către comerciantul respectiv, în special dacă acesta aplică pe ambalaj logotipul său.

6. În toate cazurile de comercializare a produselor cu aplicarea adaosului comercial limitat, indiferent de numărul de unități comerciale, mărimea adaosului comercial cumulativ nu trebuie să depășească nivelul- limită stabilit de la prețul de achiziție / prețul de livrare.

7. La comercializarea produselor social importante persoanele juridice și fizice care practică activitate de întreprinzător sunt obligate să indice în documentele primare cu regim special

(facturi/facturi fiscale) prețul de achiziție/ prețul de livrare și mărimea adaosului comercial cumulativ.

8. În cazul încălcării modului de formare și aplicare a prețurilor pentru produsele social importante, persoanele juridice și fizice poartă răspundere contravențională, civilă sau penală conform legislației în vigoare.

Anexă  
la Regulamentul de formare a  
prețurilor de comercializare  
a produselor social importante

### **Lista produselor social importante**

1. Pâine<sup>1</sup>
2. Colaci de pâină la 600 grame
3. Lapte de consum de vaci cu un conținut de grăsimi de până la 2,5 % inclusiv (*cu excepția laptelui ultrapasteurizat - UHT*)<sup>2</sup>
4. Chefir, cu un conținut de grăsimi de până la 1,0 % inclusiv
5. Brânză de vaci proaspătă cu un conținut de grăsimi de până la 5 % inclusiv, fără adaosuri
6. Smântână din lapte de vaci cu un conținut de grăsimi de până la 10 % inclusiv
7. Unt din lapte de vaci cu un conținut de grăsimi de până la 79,0% inclusiv
8. Ulei de floarea-soarelui, *cu excepția uleiului dezodorizat*<sup>3</sup>
9. Zahăr, *cu excepția zahărului de specialitate*<sup>4</sup>
10. Făină de grâu, *cu excepția făinii din grâu durum*<sup>5</sup>
11. Orez, *cu excepția orezului de specialitate*<sup>6</sup>
12. Hrișcă
13. Crupe, inclusiv griș și fulgi de ovăș
14. Preparate pentru sugari și preparate pentru copii de vârstă mică<sup>7</sup>

Note:

<sup>1</sup> Doar pâinea ne feliată, la fabricarea căreia se utilizează făina de grâu, apa, sarea, drojdia alimentară și acidifiantii pentru prevenirea bolii întinderii;

<sup>2</sup> Laptele supus procesului de ultrapasteurizare – produsul este expus la o temperatură foarte înaltă pe o perioadă foarte scurtă de timp (135 grade C timp de 2-4 secunde);

<sup>3</sup> Ulei de floarea-soarelui purificat de substanțele volatile gustative și aromatice caracteristice;

<sup>4</sup> Zahăr de specialitate (zahăr presat, zahăr brun, zahăr pudră, zahăr ambalat în stickuri și sachet, zahăr acadea și candel, zahăr în ambalaj tip Tetrapac, zahăr gelifiant, zahăr de tip bio/organic);

<sup>5</sup> Produs obținut prin măcinare, din grâu Triticum durum, la care tărațele și germenii se îndepărtează, iar endospermul se macină până la gradul de mărunțire corespunzător;

<sup>6</sup> Orez de specialitate (orez Basmati, Jasmin,sălbatic, negru, roșu,mixt (multicolor), Carnaroli, Arborio).

<sup>7</sup> Produse definite conform Hotărârii Guvernului nr. 338 din 11 mai 2011 „Pentru aprobarea Regulamentului sanitar privind formulele de început și formulele de continuare ale preparatelor pentru sugari și copii mici”.

**Analiza Impactului de Reglementare (AIR)**  
la proiectul Hotărârii Guvernului „Cu privire la aprobarea mecanismului  
de formare a prețurilor la produsele social importante”

## **INTRODUCERE**

Prezenta Analiză a Impactului de Reglementare (AIR) a fost elaborată în conformitate cu prevederile art. 13 din Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235-XVI din 20.07.2006 (Monitorul Oficial nr. 126-130/627 din 11.08.2006) și Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1230 din 24.10.2006 (Monitorul Oficial nr. 170-173/1321 din 03.11.2006).

AIR prezintă argumentarea în ceea ce privește necesitatea elaborării proiectului respectiv întru executarea normelor primare ale Legii nr. 231 din 23.09.2010 cu privire la comerțul interior, având în vedere impactul acestui proiect asupra populației (consumatori de produse) și comercianților (operatori ai lanțului de distribuție a produselor, în special a celor alimentare).

Din start ținem să menționăm 2 aspecte cheie ale efectuării AIR-ului la proiectul dat:

1. Reglementările propuse nu sunt noi, acestea de principiu sunt prevăzute de cadrul normativ existent, însă prin proiectul respectiv aceste norme se concretizează. De asemenea, acestea au fost definitivare în baza tuturor recomandărilor și sugestiilor parvenite către autori la subiectul reglementării prețurilor pentru produsele social importante (în continuare PSI) din partea instituțiilor de resort și a mediului de afaceri.
2. Reglementările în cauză țin de imixtiunea directă a statului în activitatea de întreprinzător prin plafonarea unor indici economici (rentabilitatea și adaosul comercial). Esențial este obiectivul primordial al statului - protecția socială și economică a intereselor cetățenilor săi.

## **DEFINIREA PROBLEMEI**

### *Componenta juridică*

În Republica Moldova piața PSI este o piață reglementată de către stat. Astfel, art. 4 al Legii nr. 231 din 23.09.2010 cu privire la comerțul interior prevede formele de intervenție ale statului în activitățile din comerț, inclusiv prin stabilirea mecanismului de formare a prețurilor / tarifelor la produsele / serviciile de importanță socială.

Concomitent, e de notat, că prin operarea amendamentelor la Legea nominalizată conform Legii nr. 101 din 08.07.2012 (a fost adoptată de către Parlament în lectură finală și urmează să fie supusă procedurii de promulgare din partea Președintelui țării), se împuternicește Guvernul de a aproba lista PSI, precum și se identifică instrumentele de reglementare a prețurilor de consum pentru produsele respective – limitarea rentabilității la fabricare și a adaosului comercial la realizarea produselor vizate. Aceste amendamente au fost operate și prin prisma conceptului unic de abordare a politicii de stat în domeniul prețurilor / tarifelor – prin normă primară de stabilit principiile și instrumentele de reglementare, precum și includerea prevederilor legale în vederea modului de formare a prețurilor / tarifelor reglementate.

De menționat, că la momentul actual sunt în vigoare două acte guvernamentale, prevederile cărora se răsfrâng asupra formării prețurilor la PSI, și anume Hotărârea Guvernului nr. 335 din 24.05.1994 privind liberalizarea continuă a prețurilor și Hotărârea Guvernului nr. 547 din 04.08.1995 cu privire la măsurile de coordonare și de reglementare de către stat a prețurilor (tarifelor). Prima Hotărâre de Guvern se referă la sfera producerii, și anume aceasta prevede



limitarea rentabilității la fabricarea pâinii și a produselor de panificație (10 %), precum și a produselor lactate (15%). Hotărârea Guvernului nr. 547 /1995 cu modificările și completările ulterioare determină lista PSI, la comercializarea cărora se aplică un adaos limitat de până la 20%, cu excepția pâinii – 10% și a cimentului – 30%. Concomitent, Hotărârea dată identifică instituțiile administrației publice responsabile de reglementarea prețurilor /tarifelor pentru diferite produse și servicii de importanță socială. Remarcăm, că unele prevederi ale hotărârilor respective sunt depășite în timp, astfel s-a decis despre comasarea normelor prevăzute în ambele hotărâri cu descifrarea și precizarea unora din ele.

La capitolul cadrului juridic aferent domeniului prețurilor și tarifelor reglementate se înscriu actele legislative și normative sectoriale, care prevăd principiile de reglementare, mecanismele de formare a prețurilor / tarifelor pe diferite segmente de piață, competențele instituțiilor care elaborează și implementează politicile sectoriale aferente prețurilor, cum ar fi piața farmaceutică și a serviciilor medicale, piața petrolieră și a serviciilor ce țin de energia electrică și termică, serviciile poștale și comunicațiile electronice, servicii transport ș. a. Reiterăm, că proiectul vizat se referă doar la PSI ce cad sub incidența Legii nr. 231 / 2010 cu privire la comerțul interior.

*Elementul analitic care explică motivul apariției problemei și estimarea dimensiunii acesteia*

În cadrul economiei de piață, în situația fundamentării deciziilor cu privire la preț, sunt puși înaintea de toate agenții economici, care produc și comercializează bunuri, precum și diferite organisme ale statului, însărcinate să asigure echilibrul economic și financiar. Conform prevederilor legale, și anume ale Constituției Republicii Moldova, Legii nr. 845 din 03.01.1995 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, dreptul de stabilire a prețurilor la producția fabricată și livrată se acordă antreprenorilor cu obligația de a respecta regulile de comportament pe piață în condițiile concurenței libere. Rolul statului la acest capitol constă în crearea și asigurarea unui mediu concurențial favorabil pentru toți operatorii pieței. Aceleași principii sunt consfințite și în Legea concurenței nr.183 din 11 iulie 2012.

E de notat, că piața Republicii Moldova este practic o piață relativ mică, în cadrul acesteia activează un număr limitat de operatori, astfel, cu cât piața reală este mai îndepărtată de concurența perfectă, cu atât necesitatea și eficiența controlului statului, a intervenției lui asupra prețurilor este mai mare. Majoritatea piețelor de bunuri și servicii în Republica Moldova nu sunt piețe libere (cu concurență perfectă), ci sunt dominate de companii mari, care pot influența prețul pieței.

Spre exemplu - piața uleiului de floarea soarelui. Analiza mediului concurențial efectuat pe pieța comercializării cu ridicata a acestui produs, efectuată de către experții Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței, a identificat situația dominantă deținută de Grupul de companii TRAS-OIL pe piața respectivă pentru anul 2011 (Hotărârea Consiliului Administrativ al Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței APD -26-12/60 din 06.09.2012).

Prin amestecul în procesul formării prețurilor se urmărește asigurarea unei stabilități economice și protecție socială, satisfacerea unui minim de cerințe și interese pentru consumatori. Necesitatea intervenției statului se justifică prin creșterea prețurilor / tarifelor la unele bunuri și servicii de importanță socială pentru cetățenii țării.

Produsele social importante sunt consumate de toate păturile societății, totodată pentru a identifica produsele față de care este necesar de a aplica măsurile de reglementare prin impunerea adaosului comercial limitat este argumentată cercetarea produselor consumate cu precădere de păturile social vulnerabile. Astfel, de către Centrul de Investigații Economice, în 2010 a fost efectuat un studiu privind impactul prețurilor de consum pentru bunăstarea populației.

Studiul dat a constatat, că în perioada anilor 2007 – 2008, prețurile pentru produsele alimentare au crescut cu 28,3%. Nefavorabil este faptul că, în mare parte, s-au scumpit produsele alimentare de bază, care reprezintă o parte semnificativă din cheltuielile de consum ale celor mai sărace

grupuri ale populației. Pâinea și produsele de panificație s-au scumpit cu 36,3%, carnea și produsele din carne – cu 47,5%, laptele și produsele lactate – cu 34,8%, ouăle –cu 74,7%, uleiul vegetal – cu 79,1%, fructele proaspete – cu 76,5%.

Creșterea devansată a prețurilor la bunurile și serviciile de importanță vitală în perioada anilor 2007-2008 fără nici o îndoială împiedica implementarea politicii de reducere a sărăciei și inegalității. E de remarcat, că în perioada respectivă prevederile HG nr. 547 / 1995 erau „în umbră”, organele de stat abilitate cu drept de control uitaseră de Hotărârea dată. Însă în rezultatul majorării prețurilor la PSI (spre sfârșitul anului 2008), s-au intensificat controalele la agenții economici sub aspectul prețului de comercializare a produselor date. Astfel, în 2009 situația prețurilor a început să se schimbe în vederea stabilizării acestora urmare desfășurării controalelor periodice la agenții economici – comercianți ai PSI în vederea respectării corectitudinii aplicării adaosului comercial limitat. E de menționat, că acești comercianți au fost sancționați administrativ și în rezultat s-au diminuat prețurile la produsele vizate.

Fluctuațiile de preț în perioada 2009 – 2011 la unele produse social importante sunt redată în tabelul de mai jos. Cifrele ne denotă în mediu o fluctuație rezonabilă a prețurilor de consum pentru unele PSI.

Tabelul A 23.1

**Evoluția Indicelui prețului de consum al unor produse social importante (%)**

Denumire produs	2009	2010	2011
pâine și produse de panificație	94,4	107,5	105,8
ulei vegetal	74,8	141,7	104,8
carne și produse din carne	95,2	99,2	105,4
lapte și produse lactate	95,6	110,8	111,7
unt	98,9	116,3	106,5
zahăr	118,9	109,8	126,4

Aceiași situație se menține și în primele 8 luni ale anului curent.

Tabelul A 23.2

**Evoluția Indicelui prețului de consum al unor produse social importante în primele 8 luni 2012 (%)**

produs	Ianuarie	Februarie	Martie	Aprilie	Mai	Iunie	Iulie	August
pâine	100,1	100,7	100,7	100,7	100,8	100,9	100,9	102,1
orez	99,6	99,1	98,3	97,5	97,2	96,7	96,5	96,1
carne și produse din carne	100,7	101,0	101,6	102,9	103,4	103,4	104,5	106,0
lapte și produse lactate	100,5	101,4	101,1	101,1	100,4	98,5	99,5	100,8
unt	100,5	101,3	101,8	102,1	102,5	102,7	103,2	103,6
zahar	98,7	98,6	98,1	98	98,5	99,3	99,4	99,7
ulei vegetal	100,1	100,2	100	99,5	99,1	98,8	99,5	99,9

Cu referire la studiul menționat anterior, experții din domeniu au constatat, că stabilitatea prețurilor cu amănuntul pentru pâine și produse de panificație, carne și produse din carne, lapte și produse lactate va avea cel mai mare efect asupra populației mai puțin asigurate. Ritmul de

creștere al cantității produselor alimentare cumpărate la ei a fost mai mare, decât la grupurile de populație mai asigurate.

Cu certitudine, că produsele alimentare sunt vitale pentru păturile mai puțin asigurate ale populației, deoarece reprezintă o mare parte din structura consumului acestora. Creșterea prețurilor de consum, în special pentru produsele alimentare, se reflectă în mod negativ nu numai asupra calității alimentației grupurilor cu venituri mici, dar, de asemenea, asupra consumului bunurilor nealimentare și serviciilor, accesul la care devine redus ca urmare a creșterii prețurilor la produsele alimentare. Refuzul de a reglementa prețurile bunurilor de importanță socială ar provoca cele mai mari costuri inflaționiste (în raport cu veniturile reale) pentru grupurile social vulnerabile, menținerea condițiilor de reglementare a prețurilor în acest caz este destul de justificată și rezonabilă. Ținându-se cont de nivelul actual ridicat al sărăciei în țară, astfel de reglementare a prețurilor de consum reprezintă un instrument necesar și important de politică economică și socială.

În situația, în care statul are intenția de a-i proteja pe consumatori, se intervine cu plafonarea prețurilor sau limitarea unor indici economici – componente de preț, cum ar fi rentabilitatea și adaosul comercial.

E de notat, că reglementarea prețurilor la PSI prin limitarea adaosului comercial a fost discutată și agreată drept consistent cu normele internaționale și cele ale Organizației Mondiale a Comerțului, la care Republica Moldova este parte din 1 iunie 2001.

Ținem să menționăm, că în țările cu economie de piață dezvoltată se utilizează pe larg instrumentele de intervenție indirectă a statului: subvenții, compensații nominative, etc. Bugetul Republicii Moldova este însă insuficient pentru acordarea unor astfel de indemnizații. De asemenea, se practică după caz și intervenția directă a statului în formarea prețurilor – prin plafonarea sau stabilirea provizorie a prețurilor indicative (de referință) pentru unele produse, ca exemplul cele energetice, carburanți, minerale, etc.

Referitor la lista PSI, ținem să menționăm, că inițial la baza determinării listei respective s-au luat în considerație produsele incluse în coșul minim de consum și cerințele sanitare pentru asigurarea existenței vitale a organismului uman. Pe parcursul anilor lista dată a fost deseori revizuită prin prisma evaluării mediului concurențial pe piața PSI, și anume în dependență de numărul de operatori pe diferite piețe ale produselor vizate. Astfel, în situația ofertei necesare de mărfuri și în cazul identificării a mai multor operatori în lanțul de distribuție al unui anumit produs, se operau amendamente în lista menționată în vederea excluderii produselor, pe piața cărora se depista o concurență loială. În acest context au fost excluși detergenții, săpunul, peștele, fructele citrice, etc. Din materialele de construcție în listă a rămas doar cimentul. De asemenea, din lista în cauză au fost excluse medicamentele din considerentul, că acestea cad sub sfera de acțiune a altor reglementări sectoriale (HG nr. 603/1997 și HG nr. 525/2010).

Concomitent, menționăm, că anterior lista produselor social importante includea doar denumirea produselor cu unele caracteristici de consum, cum ar fi procentul de grăsimi în produs. Ulterior, urmare doleanțelor mediului de afaceri, lista dată a fost completată cu pozițiile tarifare ale acestora conform Nomenclatorului de mărfuri al Republicii Moldova, aprobat prin HG nr. 1525 din 29.12.2007.

E de notat, că lista PSI anexată la proiectul vizat s-a completat cu ouă și făină de porumb, paralel fiind excluse caietele. De asemenea, a existat propunerea parvenită din partea organelor abilitate cu drept de control în domeniul prețurilor privind excluderea din listă a cărnii, însă la insistența Confederației Naționale a Sindicatelor și Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare acest produs a rămas în listă.

În continuare ne referim la principalele carențe care s-au depistat pe parcursul implementării în practică a prevederilor Hotărârilor de Guvern nr. 547 /1995 și nr. 335 / 1994. Întru efectuarea analizei economice privind oportunitatea reglementării rentabilității la fabricarea produselor social importante a fost solicitată informația relevantă de la producătorii autohtoni în domeniul

vizat. Astfel, urmare evaluării informațiilor financiare prezentate de către SA „Franzețuța”, SA „Incomlac” și alte întreprinderi de procesare a laptelui, s-a constatat imperfecțiunea și inutilitatea acestei reglementări în formula actuală (în calcul se i-au în considerație toate cheltuielile și consumurile întreprinderii, dar nu la un produs în parte). De asemenea, e de remarcat lipsa transparenței în identificarea cheltuielilor suportate pentru procesul de producere, precum și includerea cheltuielilor indirecte, în special a celor administrative, care nu contribuie direct la fabricarea produsului respectiv.

Pe de altă parte, actual normativul de rentabilitate este stabilit doar pentru fabricarea produselor de panificație și a celor lactate, însă în domeniile în care concurența este îngustă sau persistă abuzul de poziție dominantă (ca exemplu fabricarea uleiului vegetal, zahărului, cimentului), prețurile de livrare de la producătorii autohtoni sunt libere. Astfel, se constată lipsa unei politici unice de abordare a formării prețurilor de producere pentru mărfurile social importante, în special cele alimentare. Concomitent, e de menționat și incorectitudinea determinării rentabilității pe întreprindere (entitate), în calculul căreia se includ toate cheltuielile și consumurile suportate în ansamblu pe întreprindere. Corect ar fi ca la formarea prețului de livrare de la producătorul autohton să se ia în considerație rentabilitatea pe produs, drept rezultat în calculul respectiv să se includă doar consumurile directe aferente procesului tehnologic de fabricare a PSI.

În concluzie menționăm, că la nivel de concept se prevedea stabilirea normativului de rentabilitate la fabricarea PSI în mărime de 10 % în raport cu cheltuielile suportate la fabricarea unui produs concret (rentabilitatea pe produs, pentru informație – practica internațională denotă nivelul rentabilității la întreprinderile producătoare în mărime medie de 3-5%), însă ulterior, luând în considerație rezultatele modeste ale activității la majoritatea producătorilor autohtoni, s-a convins asupra excluderii acestei norme din proiectul vizat. Mai mult ca atât, Legea nouă în domeniul concurenței, în art. 11 prevede practicile abuzive de poziție dominantă pe piață, care include și practicarea unor prețuri excesive de piață. Concomitent, capitolul VIII al Legii respective conține prevederi asupra răspunderii materiale și sancțiuni administrative pentru nerespectarea normelor Legii concurenței nr. 183/2012.

Un alt aspect în formarea prețurilor în general și mai cu seamă la cele social importante ține de politica fiscală, de componenta în preț a TVA-ului. Conform instrucțiunilor metodologice de aplicare a cotei TVA în practică, cu referire la formarea prețurilor de vânzare a produselor de către unitățile comerciale, acestea aplică adaosul comercial limitat la prețul de achiziție (procurare) a produselor, fără includerea TVA. Însă, spre regret, în practică există operatori care aplică adaosul comercial la prețul de achiziție cu luarea în calcul a TVA, astfel se majorează artificial prețul de consum al PSI. Subiectul dat a fost abordat la o ședință recentă de lucru cu participarea experților din cadrul Ministerului Finanțelor, Inspectoratului Fiscal Principal de Stat, Inspecției Financiare și s-a convenit asupra faptului, că instituțiile de resort în politica fiscală vor veni cu o variantă definitivată a noțiunilor prețului de achiziție / prețului de livrare și componenta TVA în aceste prețuri.

La capitolul carențe în implementarea actualei HG nr.547/1995 se mai înscrie sectorul comerțului cu ridicata, și anume desfășurarea operațiunilor de procesare în cadrul unităților comerciale, cum ar fi sortarea, calibrarea, uscarea, ambalarea, reambalarea, etc. Conform informațiilor parvenite în rezultatul efectuării controalelor din partea organelor abilitate, în lanțul de distribuție a PSI de la producătorul autohton/din import la comerciantul cu amănuntul activează mai mulți intermediari, în majoritatea cazurilor acestea sunt firme „off shore”, create în scopul majorării profitului din comercializarea produselor. Comercianții cu ridicata argumentează acest fapt prin mărimea insuficientă a limitei adaosului comercial, care nu acoperă cheltuielile efectiv suportate. Acești operatori au prezentat devizul de cheltuieli și consumuri la reambalarea crupelor pentru 1kg / produs. Astfel, mărimea cheltuielilor suportate la reambalarea crupelor din saci în pungi (costul ambalajului, remunerarea ambalatorului, uzura utilajului)

variază între 0,80 – 1,40 lei pentru 1 kg. Prin urmare, prin HG nr. 94 /2011 au fost operate modificări și completări la HG nr. 547/1995 în vederea majorării limitei adaosului comercial de până la 40 la sută cumulativ pentru tot lanțul valoric în cazul procesării PSI din import în cadrul unităților comerciale (conform informației Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare la acel moment lipseau crupele autohtone).

În cadrul diverselor ședințe la subiectul vizat, angroșiștii, lideri pe piața crupelor, au remarcat despre condițiile de livrare a produselor respective, înaintate de către comercianții cu amănuntul, care solicită o rezervă la adaosul comercial de 18 – 20 %, în caz contrar refuză recepționarea produselor. În acest context se impune o delimitare prin normă juridică a adaosului comercial între comercianții cu ridicata și cei cu amănuntul (ex. formarea prețurilor de comercializare pentru medicamente – 40% adaosul comercial: 15% - angroșiștii, 25% - detailiștii). Urmare discuțiilor abordate la aspectul delimitării adaosului comercial între angroșiști și detailiști s-a convenit asupra menținerii unui adaos comercial integru, lăsându-se la discreția comercianților să aplice normativul limitat al adaosului comercial în sfera comerțului cu ridicata și celui cu amănuntul pe baza unui parteneriat negociabil și transparent.

La capitolul procesarea PSI a fost examinată și practica Belarusi, cadrul normativ al căreia prevede includerea cheltuielilor de procesare la prețul de achiziție cu prezentarea unei note contabile în acest sens, și apoi aplicarea adaosului comercial limitat. În cheltuielile de procesare se permite includerea la trei articole de cheltuieli: costul materialului pentru ambalare, uzura utilajului pentru ambalarea automată a PSI, precum și remunerarea ambalatorului. În această variantă de calcul persistă riscul de incorectitudine în indicarea costului real al uzurii utilajului, care concomitent se utilizează și pentru ambalarea altor produse, decât cele social importante. În rezultat, urmare revizuirii economice (avantaje / dezavantaje) a normelor de reglemente a formării prețului de comercializare în cazul procesării PSI de către unitățile comerciale, s-a selectat varianta cea mai optimă, și anume extinderea normativului adaosului comercial cumulativ de până la 40 % pe tot lanțul valoric de distribuție și în cazul procesării PSI **autohtone**. Prin aceasta se promovează o politică unică de reglementare, atât pentru produsele din import, cât și pentru cele autohtone.

Referitor la domeniul comerțului cu amănuntul a PSI, printre curențe se poate evidenția activitatea ilegală a posesorilor de patentă. Aceștia comercializează produse în lipsa documentelor de proveniență, inclusiv a actelor de achiziție a PSI, astfel devine imposibilă verificarea corectitudinii aplicării marjei adaosului comercial (comerțul neorganizat).

*Stabilirea scopurilor acțiunilor statului*

**E de notat, că scopul principal al statului în reglementarea prețurilor la PSI este accesibilitatea economică în consumul acestora din partea păturilor social vulnerabile.** În partea ce ține de agenții economici – subiecți ai distribuției PSI, reieșind din cele prezentate mai sus, putem conchide asupra necesității perfectării modului existent de formare a prețurilor pentru produsele social importante, care ar permite promovarea unei politici unice față de toți operatorii lanțului valoric de distribuție a PSI, începând cu producerea și finalizând cu comercializarea către consumatorul final al acestor produse. Concomitent, se impune și crearea platformei de implementare a prevederilor regulamentului dat, inclusiv pentru facilitarea activității controlului economico – financiar. Și nu în ultimul rând, prin amestecul statului în activitatea agenților economici în vederea reglementării prețurilor PSI se urmărește asigurarea unei stabilități a prețurilor de consum pe piața produselor respective.

*Estimarea posibilelor consecințe în cazul în care nici o acțiune nu e întreprinsă*

Datorită imposibilității influențării efective asupra mecanismului existent de formare a prețurilor la PSI din motivul curențelor menționate anterior, precum și indiferența operatorilor din sector,

situația poate conduce la o creștere necontrolată a prețurilor la PSI cu efecte nefaste asupra consumatorilor, dar și impact negativ la nivel macro determinat de procentul inflației.

În același timp, operatorii existenți în continuare vor putea avea supraprofituri sau chiar menținerea unor constrângeri în activitatea acestora descrise mai sus.

#### COSTURILE MAJORE ȘI BENEFICIILE ANTICIPATE ALE INTERVENȚIEI STATULUI

##### *Impacturile negative sau costurile intervenției statului*

Urmare aprobării proiectului dat nu sunt anticipate careva impacturi negative pe termen lung din punct de vedere economic, atât pentru operatorii pe piața PSI, cât și pentru consumatori. În același timp sunt posibile unele deficiențe sub forma unor penurii artificiale în oferta acestor produse pe piață (lipsa temporară a unor PSI), drept replică la noile reglementări (orientate spre limitarea supraprofiturilor și stimularea concurenței) din partea unor operatori de pe această piață, dar sperăm că această situație va fi de scurtă durată, luând în considerație strategia de menținere a clientelei și a poziției pe piață.

De menționat că, implementarea propunerilor vizate de proiectul respectiv nu presupune careva cheltuieli financiare din partea statului.

##### *Impacturile pozitive sau beneficiile statului*

La impactul pozitiv asupra mediului de afaceri se înscriu următoarele:

- promovarea unei politici unice de abordare privind formarea prețurilor de comerciale pentru PSI pe tot lanțul valoric de distribuție a acestora, atât producători/importatori, cât și alți comercianți;
- eliminarea barierelor tehnice și economice în modul de formare a prețurilor în comerțul cu ridicata, în special unitățile comerciale care procesează PSI.

Beneficiul principal al statului constă în impactul pozitiv al reglementărilor vizate asupra populației țării – consumatorii de PSI, în deosebi păturile social vulnerabile, și anume protecția intereselor economice ale acestora.

*De menționat, că reglementarea prețurilor la PSI prin limitarea adaosului comercial la vânzarea acestora reprezintă o etapă premergătoare liberalizării totale a pieței date, până la îmbunătățirea mediului concurențial prin comportamentul adecvat al operatorilor pieței interne de consum a Republicii Moldova.*

Tabelul A 23.3

#### EVALUAREA ABORDĂRILOR ALTERNATIVE

Alternativa	Posibile avantaje	Posibile dezavantaje
A nu face nimic	Pentru operatori sub forma unor supraprofituri obținute urmare curențelor descrise mai sus.	Imposibilitatea influențării efective asupra mecanismului de formare a prețurilor în combinație cu indiferența operatorilor din sector, poate conduce la o creștere necontrolată a prețurilor la PSI.
Liberalizarea prețurilor prin acordarea compensațiilor nominative păturilor social	Neamestecul în activitatea de întreprinzător.	Eliminarea plafonării adaosului comercial va contribui la majorarea bruscă a prețurilor la PSI. Majorarea cheltuielilor bugetare pentru alocarea compensațiilor nominative (surse bugetare pentru acestea nu există).
Stabilirea unor prețuri maxime pentru comercializarea	Stabilizarea prețurilor PSI pe piața internă de consum.	Imixtiunea directă a statului în activitatea de întreprinzător. Negocieri suplimentare cu instituțiile internaționale, inclusiv cu OMC.

PSI (ex. Federației Ruse)		
De a accepta proiectul propus	Pentru consumatori: Asigurarea accesibilității păturilor social vulnerabile în procurarea PSI. Pentru operatorii pieții: promovarea unei politici unice de reglementare a prețurilor PSI pe tot lanțul valoric de distribuție a acestora.	Amestecul provizoriu al statului în activitatea de întreprinzător.

## STRATEGIA DE CONSULTANȚĂ

### Grupuri de interes

Grupurile interesate în promovarea normelor de reglementare a prețurilor la PSI sunt următoarele categorii:

1. păturile social vulnerabile cu interesele economice ale acestora la un preț mai accesibil și stabil.
2. agenții economici care activează în domeniu.
3. autoritățile administrației publice centrale responsabile de politica prețurilor reglementate, în special organele de stat abilitate cu drept de control privind respectarea disciplinei economice în formarea prețurilor pentru PSI.

E de notat faptul, că conceptul proiectului dat a fost anticipat de crearea prin ordinul ministrului economiei la începutul anului precedent a unui grup mixt de lucru compus din reprezentanții instituțiilor de stat, atât cele centrale (care elaborează și implementează politica în domeniul prețurilor), cât și locale (Primăria mun. Chișinău), precum și a societății civile (Confederația Națională a Sindicatelor). Astfel, în perioada martie 2011 – octombrie 2012 au fost convocate 9 ședințe de lucru ale grupului respectiv în incinta Ministerului Economiei, Ministerului Finanțelor, Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției, în cadrul cărora au fost abordate diverse aspecte ale mecanismului de formare a prețurilor la PSI. La ordinea de zi cel mai solicitat subiect era rentabilitatea la fabricarea PSI, și anume identificarea tipului de rentabilitate și categoriile de cheltuieli aferente calculului rentabilității, precum și sectorul procesării PSI în cadrul unităților comerciale. Confederația Națională a Sindicatelor intra în discuție pe marginea listei PSI în vederea extinderii acesteia.

Referitor la implicația mediului de afaceri în elaborarea și definitivarea mecanismului vizat, informăm, că pe parcursul perioadei de referință au fost organizate 4 întreveneri cu angrosiștii potențiali importatori ai PSI (în special produse alimentare), în cadrul cărora s-au pus în discuție cheltuielile suportate de operatorii lanțului de distribuție a PSI, minuțios a fost examinat procesul tehnologic de ambalare automatizată a PSI, în special crupele în cadrul unităților comerțului cu ridicata. În acest context, menționăm, că la insistența acestora și de comun acord cu instituțiile statului interesate în subiectul în cauză a fost majorat adaosul comercial cumulativ aplicat la comercializarea PSI de până la 40 la sută în cazul efectuării de către comercianți a operațiunilor de procesare a PSI. Mai mult ca atât, în noțiunea „prețului de achiziție” conform prevederilor standardelor internaționale de contabilitate la capitolul cost de achiziție se propune de inclus și cheltuielile de transport. Comentariile și calculele prezentate de agenții economici au fost luate în considerație la definitivarea proiectului dat.

### Procesul consultativ

În scopul respectării prevederilor naționale în domeniul transparenței în procesul decizional, în procesul elaborării proiectului în cauză au fost consultate toate autoritățile de resort, reprezentanții mediului de afaceri, precum și societatea civilă (vezi capitolul precedent).

De menționat că, proiectul respectiv a fost remis instituțiilor interesate de două ori – proiectul inițial elaborat de grupul de lucru creat în acest sens, apoi a fost expediat și proiectul definitivat pentru expunerea pe principii reciproc acceptabile asupra divergențelor apărute pe parcurs pe marginea proiectului dat. Comentariile și propunerile, care au parvenit în perioada consultărilor publice, în dependență de relevanța acestora au fost preluate și reflectate în proiectul dat.

E de notat, că avizele suplimentare parvenite din partea instituțiilor de resort au fost discutate în comun în cadrul unei ședințe de lucru organizate la 22 octombrie curent în cadrul Ministerului Economiei cu participarea experților în materie din partea Ministerului Finanțelor (instituțiile subordonate), precum și a Consiliului Concurenței.

### RECOMANDĂR

Ministerul Economiei, ca autor al AIR, recomandă realizarea **opțiunii 4**, întrucât modificările conceptuale preconizate de aceste amendamente vor avea efecte imediate atât asupra consumatorilor, cât și a mediului de afaceri, prin eliminarea constrângerilor pe lanțul valoric al formării prețurilor, limitarea practicilor abuzive la acest subiect, concomitent cu excluderea carențelor existente în mediul concurențial, toate acestea în perspectivă fiind orientate spre liberalizarea totală a pieței PSI care se bazează exclusiv pe principiile economiei de piață.

### SUMARUL ANALIZEI

#### *Descrierea procesului de consultare a părților interesate*

În cadrul ședințelor grupului de lucru creat în acest context cu participarea reprezentanților instituțiilor abilitate pe tematica dată (MF, MS, MAIA, MMPSF, MJ, ANPC, CCCEC, MAI) au fost abordate reglementările vizate, care se regăsesc în proiectul de act normativ propus spre examinare, mai mult ca atât, majoritatea din acestea au fost înaintate de către reprezentanții organelor de control. De menționat, că unele companii din domeniu sunt satisfăcute de cadrul regulator actual.

#### *Sumarul abordărilor*

În contextul celor expuse mai sus se consideră a fi iminentă promovarea reglementărilor vizate, necesitatea stringentă a acestora fiind protecția socială a cetățenilor, în special a păturilor social vulnerabile. În scopul atingerii dezideratelor menționate, se consideră oportună susținerea opțiunii 4, aceasta fiind unica care va avea efectele scontate într-un termen restrâns, precum și nu va prejudicia nici o parte componentă a lanțului de distribuție a PSI. Mai mult ca atât, alternativele analizate mai sus, suplimentar ne demonstrează viabilitatea acestei opțiuni pentru conjunctura actuală privind raportul dintre cerere și oferta pe piața respectivă, drept precondiție pentru liberalizarea totală a acesteia.

Direcția comerț interior, Ministerul Economiei



Coeficienții de elasticitate calculați pentru stabilirea dependenței între variabile  
ce caracterizează piața PSI <sup>6</sup>

### 1. Producerea = funcția(consum)

Pâine

$$\text{LOG(RODPINE)} = 2.28088154122 * \text{LOG(CONSPINE)} - 8.45407860973$$

Lapte integral

$$\text{LOG(RODLAPT)} = 0.99995492172 * \text{LOG(CONSLAPT)} - 0.276112792035$$

Ulei

$$\text{LOG(RODUL)} = 1.00290935592 * \text{LOG(CONSUL)} + 1.38084022124$$

Zahăr

$$\text{LOG(RODZAH)} = 1.41826834961 * \text{LOG(CONSZAH)} - 1.02433330582$$

Carne și preparate din carne

$$\text{LOG(RODCARN)} = 1.68145573825 * \text{LOG(CONSCARN)} - 5.28794188438$$

### 2. CONSUM = funcția(preț)

Pâine

$$\text{LOG(CONSPINE)} = 0.908060632885 * \text{LOG(PRPINE)} + 4.90542138802$$

Lapte integral

$$\text{LOG(CONSLAPT)} = 1.42160240391 * \text{LOG(PRLAPT)} + 4.41004250431$$

Ulei

$$\text{LOG(CONSUL)} = 1.0758863334 * \text{LOG(PRUL)} + 2.31146532949$$

Zahăr

$$\text{LOG(CONSZAH)} = 1.04985956536 * \text{LOG(PRZAH)} + 2.67021622646$$

Carne și preparate din carne

$$\text{LOG(CONSCARN)} = 2.44739098577 * \text{LOG(PRCARN)} - 2.26827400947$$

### 3. CONSUM = funcția (venituri/ Quintile 1)

Pâine

$$\text{LOG(CONSPINE)} = 0.278766866902 * \text{LOG(VENITQ1)} + 5.00002756526$$

Lapte integral

$$\text{LOG(CONSLAPT)} = 0.850308454177 * \text{LOG(VENITQ1)} + 1.92186772672$$

Ulei

$$\text{LOG(CONSUL)} = 0.133137736823 * \text{LOG(VENITQ1)} + 4.62156088657$$

Zahăr

$$\text{LOG(CONSZAH)} = 1.13424749575 * \text{LOG(VENITQ1)} - 1.91925615258$$

Carne și preparate din carne

$$\text{LOG(CONSCARN)} = 0.832163825919 * \text{LOG(VENITQ1)} + 2.16256442117$$

<sup>6</sup> Calculați de autor cu ajutorul pachetului eViews 7.0

#### 4. CONSUM = funcția (venituri / Quintile 2)

Pâine

$$\text{LOG(CONSPINE)} = 0.330919576061 * \text{LOG(VENITQ2)} + 4.54588532983$$

Lapte integral

$$\text{LOG(CONSLAPT)} = 1.02853580642 * \text{LOG(VENITQ2)} + 0.403931458087$$

Ulei

$$\text{LOG(CONSUL)} = -0.0265548386364 * \text{LOG(VENITQ2)} + 5.68384483992$$

Zahăr

$$\text{LOG(CONSZAH)} = 1.33285274367 * \text{LOG(VENITQ2)} - 3.67287350434$$

Carne și preparate din carne

$$\text{LOG(CONSCARN)} = 1.00161183401 * \text{LOG(VENITQ2)} + 0.711501359767$$

#### 5. PREȚ = funcția (venituri / Quintile 1)

Pâine

$$\text{LOG(VENITQ1)} = 3.02537717328 * \text{LOG(PRPINE)} + 0.154719540447$$

Lapte integral

$$\text{LOG(VENITQ1)} = 1.59665322711 * \text{LOG(PRLAPT)} + 3.09133118165$$

$$\text{LOG(PRLAPT)} = 0.603704164948 * \text{LOG(VENITQ1)} - 1.78700682565$$

Ulei

$$\text{LOG(VENITQ1)} = 0.325405085838 * \text{LOG(PRUL)} + 5.63239629815$$

$$\text{LOG(PRUL)} = 0.14525387163 * \text{LOG(VENITQ1)} + 2.00528098008$$

Zahăr

$$\text{LOG(VENITQ1)} = 0.711078768295 * \text{LOG(PRZAH)} + 4.63737636726$$

$$\text{LOG(PRZAH)} = 1.05863583891 * \text{LOG(VENITQ1)} - 4.22806905959$$

Carne și preparate din carne

$$\text{LOG(VENITQ1)} = 2.44313193128 * \text{LOG(PRCARN)} - 3.30640491201$$

$$\text{LOG(PRCARN)} = 0.282533579019 * \text{LOG(VENITQ1)} + 2.1896609496$$

#### 6. PREȚ = funcția (venituri / Quintile 2)

Pâine

$$\text{LOG(VENITQ2)} = 2.54874842385 * \text{LOG(PRPINE)} + 1.50234095612$$

$$\text{LOG(PRPINE)} = 0.371716628899 * \text{LOG(VENITQ2)} - 0.446468584213$$

Lapte integral

$$\text{LOG(VENITQ2)} = 1.33912176321 * \text{LOG(PRLAPT)} + 3.98945692833$$

$$\text{LOG(PRLAPT)} = 0.723371919259 * \text{LOG(VENITQ2)} - 2.81710589906$$

Ulei

$$\text{LOG(VENITQ2)} = 0.00698138710687 * \text{LOG(PRUL)} + 6.90876328594$$

$$\text{LOG(PRUL)} = 0.00445218404447 * \text{LOG(VENITQ2)} + 2.93263009065$$

Zahăr

$$\text{LOG(VENITQ2)} = 0.581167468385 * \text{LOG(PRZAH)} + 5.3280665678$$

$$\text{LOG(PRZAH)} = 1.23611303375 * \text{LOG(VENITQ2)} - 5.81012273448$$

Carne și preparate din carne

$$\text{LOG(VENITQ2)} = 1.96138637349 * \text{LOG(PRCARN)} - 1.02094512894$$

$$\text{LOG(PRCARN)} = 0.324051706974 * \text{LOG(VENITQ2)} + 1.80795726273$$



BUSINESS RESEARCH COMPANY  
 Bir. 506, str. Puskin 45-B  
 Chisinau, Moldova  
 Tel: +373 22 222501  
 Mobil: +373 69148063  
 roman.ladus@brc.md

19 octombrie 2015

### CERTIFICAT DE IMPLEMENTARE

Prin prezentul certificat, se confirmă că, compania de consultanță Business Research Company la solicitarea Programului „Comerț, Investiții și Reglementarea Activității de Întreprinzător (BRITE)”, finanțat de Agenția Internațională pentru Dezvoltare din SUA, în perioada 17 martie - 30 iulie 2014 a efectuat revizuirea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare (AIR), aprobate prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1230 din 24.10.2006. Revizuirea Metodologiei AIR a fost necesară în vederea realizării activității “Revizuirea și îmbunătățirea cadrului normativ care reglementează procesul și metodologia AIR și elaborarea manualului AIR” din cadrul obiectivului specific “1.2: Dezvoltarea instituției de analiză a impactului de reglementare” al Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător pentru anii 2013-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acestuia în anii 2013-2015.

Unul din procedeele, care a stat la baza revizuirii Metodologiei AIR, a fost analiza documentelor AIR elaborate de către autoritățile administrației publice centrale din Republica Moldova. În calitate de executor al analizei documentelor AIR a participat dna Prodan-Șestacova Liubovi, metodist al Departamentului Dezvoltare Profesională al Academiei de Administrare Publică. În cadrul analizei menționate, dna Prodan-Șestacova Liubovi a utilizat metodele și tehnicile de analiză calitativă a documentelor AIR, relevanța cărora este argumentată în teza sa de doctorat „Metode și indicatori de evaluare a impactului de reglementare a activității antreprenoriale”.

Pe durata revizuirii Metodologiei AIR dna Prodan-Șestacova Liubovi a participat la ședințele de lucru cu reprezentanții Programului BRITE, Ministerului Economiei, Secretariatului AIR al Grupului de Lucru al Comisie de Stat pentru reglementarea activității de întreprinzător și Academiei de Administrare Publică.

În rezultatul acestei activități s-au depistat unele lacune ale documentelor AIR elaborate în Republica Moldova de la începutul implementării Reformei Regulatorii. Acestea au servit drept reper pentru modificările propuse în vederea îmbunătățirii Metodologiei de elaborare a documentelor AIR. Aceste propuneri au fost incluse în *Raportul cu privire la evaluarea mecanismului AIR existent și propunerea soluțiilor de îmbunătățire*, elaborat de Business Research Company, concluziile cărora au fost luate în considerație la elaborarea Hotărârii Guvernului cu privire la noua redacție a Metodologiei AIR.

Director BRC



Roman LADUȘ



MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni 100  
tel. 022723830; tel/fax. 022284871  
e-mail: [aap@aap.gov.md](mailto:aap@aap.gov.md); [www.aap.gov.md](http://www.aap.gov.md)

27.05.2016 nr. 16-01/161

## CERTIFICAT DE IMPLEMENTARE

Prin prezentul, Academia de Administrare Publică (AAP) confirmă faptul că, metodistul Departamentului Dezvoltare Profesională al AAP, dna Prodan-Șestacova Liubovi, pe parcursul perioadei anilor 2008-2016 a participat la realizarea diverselor activități cu caracter educațional și metodico-științific axate pe problema analizei impactului de reglementare.

Astfel, în perioada 2008-2010, dna Prodan-Șestacova Liubovi a participat la implementarea proiectului "Ameliorarea competitivității" (PAC I), realizat de Ministerul Economiei și finanțat de Banca Mondială, în care Academia de Administrare Publică a fost responsabilă de componenta de instruire în domeniul analizei impactului de reglementare (AIR). În cadrul acestui proiect, dna Prodan-Șestacova Liubovi a prestat servicii de formare profesională a funcționarilor publici din autoritățile administrației publice centrale a Republicii Moldova în cadrul diferitor programe de dezvoltare profesională.

În aceeași perioadă, dna Prodan-Șestacova Liubovi a predat disciplina "Analiza impactului de reglementare" masteranzilor AAP la specialitatea « Management », contribuind la elaborarea și implementarea curriculei universitare la disciplina dată.

În perioada 2015-2016 dna Prodan-Șestacova Liubovi a participat la elaborarea și realizarea programului de dezvoltare profesională « Elaborarea și evaluarea politicilor publice », una din părțile componente a căruia este tema *Analiza Impacturilor*. În cadrul acestui program de instruire dna Prodan-Șestacova Liubovi utilizează, atât la nivel de concepte teoretice, cât și în calitate de studii de caz, rezultatele cercetărilor efectuate de Dumneaei în ultimii ani în cadrul

elaborării tezei de doctorat «Metode și indicatori de evaluare a impactului de reglementare a activității antreprenoriale».

Prin activitatea desfășurată, dna Prodan-Șestacova Liubovi, contribuie permanent la formarea abilităților funcționarilor publici instruiți la Academia de Administrare Publică în vederea consolidării capacităților de elaborare și evaluare a politicilor publice, în general, precum și a procedeeleor de analiză a impactului, în particular, în autoritățile publice din Republica Moldova.

**Rector**



**Oleg BALAN**  
**doctor habilitat,**  
**profesor universitar**

## CERTIFICAT DE IMPLEMENTARE

Proiectul „Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova”, implementat de Agenția Germană pentru Cooperare Internațională (GIZ) susține Academia de Administrare Publică în dezvoltarea programelor de formare pentru autoritățile publice locale. Astfel, în perioada 2012-2016, în parteneriat cu Academia de Administrare Publică a fost realizată instruirea a 150 de funcționari publici din autoritățile administrației publice locale din Republica Moldova în domeniul dezvoltării regionale.

Unul din componentele programului de instruire „Dezvoltare regională” este modulul axat pe „Monitorizarea și evaluarea dezvoltării regionale”, în predarea căruia în calitate de formator este antrenată dna Prodan-Șestacova Liubovi. În predarea acestui modul dna Prodan-Șestacova Liubovi utilizează conceptul evaluării bazate pe rezultat, fiind una din abordările general acceptate de programele europene de dezvoltare socio-economică. Totodată, în cadrul acestui modul, participanții sunt informați cu privire la diferite metode de monitorizare și evaluare, precum și la utilizarea în procesul evaluării a diferitor tipuri de indicatori (de impact, de rezultat, de resurse și activități).

În procesul de formare a dnei Prodan-Șestacova Liubovi în calitate de trainer la acest modul de instruire au servit atât instruirile ToT (Training of Trainers) realizate în cadrul Academiei de Administrare Publică cu suportul experților GIZ, cât și practica și experiența străină cumulată în cadrul seminarelor organizate în Republica Federală Germană:

1. cursul „Management bazat pe rezultate: de la analiza rezultatelor la evaluarea impactului”, Academia Europeană de Taxe, Economie și Drept, Berlin, iulie 2014;
2. ToT „Dezvoltare regională”, Bautzen, noiembrie 2014.

Prin prezentul demers confirmăm, că activitățile didactice ale dnei Prodan-Șestacova Liubovi contribuie la realizarea componentei dezvoltarea capacităților funcționarilor publici din autoritățile publice locale, prin formarea gândirii economico-manageriale responsabile și eficiente a funcționarilor din administrația publică locală de nivelul I și II.

Cu respect,

Philipp Johannsen

Director de țară GIZ  
și Manager de Proiect  
Proiectul “Modernizarea serviciilor publice locale în RM”  
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

### GIZ Office Moldova

Philipp Johannsen  
86, Bernardazzi str.  
MD-2009 Chişinău, Republic of Moldova  
T +373 22 228-319  
F +373 22 000-238  
philipp.johannsen@giz.de

Your reference:

Our reference:

Date:

Deutsche Gesellschaft für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Registered offices  
Bonn and Eschborn, Germany

Friedrich-Ebert-Allee 40  
53113 Bonn, Germany  
Phone: +49 228 44 60-0  
Fax: +49 228 44 60-17 86

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn  
Germany  
Phone: +49 61 96 79-0  
Fax: +49 61 96 79-11 15

Email: info@giz.de  
Internet: www.giz.de

Registered at  
Local court (Amtsgericht) Bonn, Germany: HRB  
16384  
Local court (Amtsgericht) Frankfurt am Main,  
Germany: HRB 12394

Chairman of the Supervisory Board  
Dr Friedrich Kilschelt, State Secretary

Management Board  
Tanja Gönner (Chair of the Management Board)  
Dr Christoph Beier (Vice-Chair of the Management  
Board)  
Dr Hans-Joachim Preuß  
Cornelia Richter

## **DECLARAȚIE PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII**

Subsemnata, declar pe răspundere personală că materialele prezentate în teza de doctorat sunt rezultatul propriilor cercetări și realizări științifice. Conștientizez că, în caz contrar, urmează să suport consecințele în conformitate cu legislația în vigoare.

PRODAN-ȘESTACOVA Liubovi

Semnătura \_\_\_\_\_

„\_” \_\_\_\_\_ 2017

## CURRICULUM VITAE

**Nume:** Prodan-Șestacova Liubovi  
**Data nașterii:** 09.11.1978  
**Locul nașterii:** or. Râșcani, Republica Moldova  
**Cetățenia:** Republica Moldova



### Studii:

- **2008-2012:** Universitatea Tehnică a Moldovei, studii doctorale, specialitatea “Economie și management (în ramură)”;
- **2003-2004:** Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova (AAP), studii de masterat, specialitatea “Management”;
- **1996-2001:** Universitatea Cooperatist-Comercială din Moldova, studii de licență, specialitatea “Relații economice internaționale”;
- **1993-1996:** Colegiul Agroindustrial, or. Râșcani, Moldova, studii liceale, profil real;
- **1985-1993:** Școala medie nr.2, or. Râșcani, Moldova.

### Stagii:

- **Martie 2015** - training “Regional marketing – instrument for regional development”, organizat de GIZ (Agenția Germană pentru Cooperare Internațională) în colaborare cu AAP, Bernried-Kempton, Germania.
- **Noiembrie 2014** - training “Regional development”, organizat de GIZ în colaborare cu AAP, Bautzen, Germany;
- **Septembrie 2014** – training “Leadership în administrația publică”, organizat de AAP în colaborare cu GIZ și Academia Nicolae Dumitrescu, Chișinău;
- **July 2014** – training “Results Based Management”, organizat de Academia Europeană de Economie, Taxes și Drept, Berlin, Germania;
- **Noiembrie 2013** – training “Dezvoltarea regională”, organizat de AAP, GIZ și Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Chișinău;
- **Iunie 2013** – training “Elaborarea politicilor publice”, organizat de AAP la comanda Guvernului Republicii Moldova, Chișinău;
- **May 2013** – training “Evaluarea politicilor publice”, organizat de AAP la comanda Guvernului Republicii Moldova, Chișinău;
- **Iunie 2009** – training “Managementul Proiectelor”, organizat de Academia de Științe a Moldovei, Chișinău;
- **Februarie 2008** – training “Analiza impactului de reglementare”, organizat de Ministerul Economiei și Comerțului al Republicii Moldova, Development Alternatives International (Marea Britanie), AAP, Chișinău;
- **Noiembrie 2007** – training “Managementul schimbării și dezvoltarea organizațională”, organizat de AAP și SIPU International (Institutul Suedez de Administrație Publică), Chișinău.



### Activitatea profesională:

- **Noiembrie 2013** – formator la Departamentul de Dezvoltare Profesională, AAP, cursurile de instruire “Dezvoltarea regională”, “Leadership în administrația publică”, “Elaborarea și evaluarea politicilor publice”, (cumul).
- **Noiembrie 2012** – metodist la Departamentul de Dezvoltare Profesională, AAP, (full-time).
- **Septembrie 2009 – Iunie 2010** – lector la Institutul Militar “Alexandru cel Bun” – cursul de instruire “Teoria economică”, (cumul).
- **Septembrie 2009 – Iunie 2010** - lector la Catedra Economie și Management Public, AAP – cursul de instruire “Analiza impactului de reglementare”, (cumul).
- **Iunie 2008 – Aprilie 2010** – specialist principal al Departamentului Monitorizare, Evaluare și Control, AAP, (full-time).
- **Martie 2008 – Iunie 2009** – formator la Departamentul de Dezvoltare Profesională, AAP, cursurile de instruire “Analiza impactului de reglementare”, AAP (cumul).
- **Septembrie 2007 – Iunie 2008** – laborant, Catedra Comunicare și Limbi Moderne, AAP (full-time).
- **Aprilie 2005 - Martie 2007** – manager at “Moldagroproduct” SRL, Chișinău, Moldova (full-time).
- **Septembrie 2003 - Aprilie 2004** – lector la Colegiu de Economie, Management și Drept, Chișinău, Republica Moldova – cursurile de instruire: “Managementul financiar”, “Marketingul serviciilor financiare”, “Managementul general”, (cumul).
- **Septembrie 2002 – Iunie 2003** – lector la Colegiu de Agrobusiness, Chișinău, Republica Moldova - cursurile de instruire: “Managementul financiar”, “Marketingul serviciilor financiare”, “Managementul general”, “Bazele statisticii”, (cumul).
- **Februarie 2002 – Februarie 2004** – laborant, Catedra Economie și Management Public, AAP, (full-time).

### Participări la foruri științifice naționale și internaționale:

1. **2016** - Conferința internațională științifico-practică “Teoria și practica administrării publice”, 20 mai, Academia de Administrare Publică, Chișinău, Republica Moldova;
2. **2015** - Conferința internațională științifico-practică “Teoria și practica administrării publice”, 22 mai, Academia de Administrare Publică, Chișinău, Republica Moldova;
3. **2014** - Conferința științifică internațională “Dezvoltarea economico-socială durabilă a euroregiunilor și a zonelor transfrontaliere”, 27 iunie, Iași, România;
4. **2014** - Conferința internațională științifico-practică “Teoria și practica administrării publice”, 23 mai, Academia de Administrare Publică, Chișinău, Republica Moldova;
5. **2014** - 10-я Международная научно-практическая конференция «Государственное регулирование экономики и повышение эффективности деятельности субъектов хозяйствования», 10 - 11 апреля, Академия Управления при Президенте Республики Беларусь, Минск, Республика Беларусь;
6. **2013** - Conferința tehnico-științifică a colaboratorilor, doctoranzilor și studenților, 22 noiembrie, Universitatea Tehnică a Moldovei, Chișinău, Republica Moldova;
7. **2013** - Conferința internațională științifico-practică „Creșterea economică în condițiile globalizării”, ed. a VIII-a, 17-18 octombrie, Institutul Național de Cercetări în Economie, Chișinău, Republica Moldova;
8. **2013** - Conferința științifică internațională “Rolul euroregiunilor în dezvoltarea durabilă în contextul crizei mondiale”, 21 iunie, Iași, România;
9. **2013** - Conferința internațională științifico-practică “Teoria și practica administrării publice”, 20 mai, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, Chișinău, Republica Moldova;

10. 2012 - Ediția a VII-a Conferinței Internaționale Științifico-Practice “Creșterea economică în condițiile globalizării”, 18-19 octombrie, Institutul de Economie, Finanțe și Statistică, Chișinău, Republica Moldova;
11. 2012 - 8-я Международная научно-практическая конференция «Государственное регулирование экономики и повышение эффективности деятельности субъектов хозяйствования», 26-27 апреля, Академия Управления при Президенте Республики Беларусь, Минск, Республика Беларусь;
12. 2011 - Ediția a VI-a a Conferinței Internaționale Științifico-Practice “Creșterea economică în condițiile internaționalizării”, 20-21 octombrie, Institutul de Economie, Finanțe și Statistică, Chișinău, Republica Moldova;
13. 2011 - Conferința națională științifico - practică cu participare internațională “Antreprenoriat. Ingineria afacerii”, 13-14 octombrie, Universitatea Tehnică a Moldovei, Chișinău, Republica Moldova;
14. 2011 - Conferința internațională științifico-practică “Teoria și practica administrării publice”, 24 mai, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, Chișinău, Republica Moldova;
15. 2010 - Conferința tehnico-științifică a colaboratorilor, doctoranzilor și studenților, 17-19 noiembrie, Universitatea Tehnică a Moldovei, Chișinău, Republica Moldova;
16. 2010 - Conferința internațională științifico-practică „Teoria și practica administrării publice”, 21 mai, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova. Chișinău, Republica Moldova;
17. 2009 - International Conference of Young Researchers, VII edition, 5-6 november, Moldovan Association of Young Researchers „Pro-Science”, Academy of Science, Chișinău, Republic of Moldova;
18. 2009 - Conferința internațională științifico-practică „Statul moldovenesc la 650 de ani: prioritățile administrației publice – consolidare, dezvoltare, prosperare”, 21 mai, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova. Chișinău, Republica Moldova;
19. 2008 - Conferința științifico-practică „Criza economică mondială: protejarea și promovarea producătorului din Republica Moldova”, 21 noiembrie, Institutul de Relații Internaționale din Moldova, Asociația Producătorilor Autohtoni, Chișinău, Republica Moldova;
20. 2008 - Conferința tehnico-științifică a colaboratorilor, doctoranzilor și studenților, 15-17 noiembrie, Universitatea Tehnică a Moldovei, Chișinău, Republica Moldova.

**Lucrări științifice publicate:** 26, inclusiv la tema tezei 21, 4 articole în reviste de profil de categoria B, 20 – materiale ale comunicărilor științifice la conferințe internaționale (15) și naționale (5).

**Cunoașterea limbilor:** română (foarte bine); rusă (maternă), engleză (bine)

**Date de contact:**

Adresă: mun.Chișinău, c.Stăuceni, str.Unirii, 20/2, ap.98

Telefon: 079465907

E-mail: liubovips@mail.ru