

# INEFICIENȚA POLITICILOR ECONOMICE – ARGUMENT INCONTESTABIL PENTRU INSTRUIREA ÎN DOMENIUL ELABORĂRII ȘI EVALUĂRII POLITICILOR PUBLICE

**Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA,**  
*doctorandă, metodist, Departamentul dezvoltare profesională,*  
*Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The need to study the processes of elaboration and evaluation of public policies is a consequence of the undesirable impacts of currently promoted public policies, especially the ineffectiveness of economic policies. The fact that the authors of the policy documents are not sufficiently trained for policy development, often allows errors in the design of public policies, both conceptual and technical. Thus, filling the gap in the professional development of civil servants in matter of public policies, will enhance the quality of issued policy documents and, therefore, have a beneficial impact on society.*

Necesitatea studierii politicilor publice a fost recunoscută începând cu cea de-a doua jumătate a sec. al XX-lea de cercetătorii nord-americani și europeni, argumentul de bază fiind o înțelegere mai bună a relației între cei care guvernează/elaborează politici publice și beneficiarii acestor politici.

Studierea politicilor publice are 3 caracteristici definitorii:

a) este **multidisciplinară**: aplică metode și cunoștințe din diferite domenii, precum studiul instituțiilor administrației publice, teoria organizațiilor, științele economice, drept, statistică, sociologie etc.;

b) este orientată spre **rezolvarea de probleme**: nu are caracter pur academic, ci se orientează spre rezolvarea problemelor reale ale societății contemporane, căutând soluții;

c) este **normativă**, adică este o știință care își asumă faptul că poate fi absolut obiectivă, în analiza acțiunilor guvernamentale ea, alături de tehnici, face apel la valori, alături de mijloace – la scopuri [1].

Abordarea ciclică a politicilor publice determină *caracterul sistemic complex* al elaborării, implementării, monitorizării și evaluării acestora [2, p. 5]. În societatea modernă, *performanța unui sistem* este determinată prin eficiența acestuia. Aplicarea conceptelor de performanță și eficiență în domeniul politicilor publice sugerează existența și cuantificarea unei serii de indicatori. Luând în considerație specificul ciclului de politici publice, este evident, că acești indicatori trebuie să fie formulați la etapa designului/elaborării politicii publice, iar cuantificarea și analiza acestora are loc la etapa evaluării politicilor, fapt care ne permite să apreciem eficiența sau ineficiența politicilor implementate.

Formularea adecvată a indicatorilor de performanță la etapa de elaborare a politicii este cheia succesului în măsurarea eficienței, deoarece dacă nu am planificat din start ce măsurăm, cum măsurăm, de unde colectăm date, ce fel de date, cine face acest lucru etc., atunci la finele ciclului de politici publice nu vom putea realiza o evaluare adecvată a eficienței politicii.

Astfel, autorii politicilor publice se confruntă permanent cu diverse provocări, generate de caracterul complex al fenomenului politicilor publice. Mai cu seamă, acest lucru poate fi observat, în perioada actuală, în domeniul politicilor și reglementărilor economice. Realitatea actuală a reglementării activității economice în Republica Moldova are caracterul de suprareglementare. La moment, există circa 1.000 de hotărâri de Guvern, hotărâri și instrucțiuni ale ministerelor, serviciilor și agențiilor, care reglementează activitatea economică. 497 din aceste documente sunt incluse în *Registrul actelor oficiale de reglementare a activității de întreprinzător* [3]. O mare parte din aceste reglementări sunt produsul diferitelor reforme ale sistemului economic.

Drept studiu de caz poate servi *reforma regulatoare*, așa-numită *ghilotină*. Conștientizarea poverii reglementărilor asupra activității antreprenoriale a servit drept cauză de demarare în anul 2004 a *refor-*

Tabelul 1

**Dinamica afacerilor în Republica Moldova în perioada anilor 2005-2014.**

<b>Indicatorul</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>
Nr. total de IMM	33.141	36.158	39.987	42.121	44.633	46.704	48.541	50.681	52.246	53.738
Nr. întreprind. noi înregistrate	7.251	8.396	11.480	9.902	7.220	6.488	6.740	6.273	6.231	5.797
Nr. întreprind. radiate din Registru	1.524	1.830	1.915	3.001	3.274	3.177	3.430	3.218	2.808	2.433

Sursa. Elaborat de autor în baza datelor <[www.statistica.md](http://www.statistica.md)> și <<http://www.cis.gov.md/ro/statistica>>.

*mei regulatorii*. La acea etapă, Republica Moldova a aplicat principiile *ghilotinei* doar pentru domeniul antreprenoriatului, urmând exemplul Danemarcei, Suediei și al Marii Britanii.

Dar starea actuală a mediului de afaceri în Moldova, fiind un exponent al eforturilor realizate de guvernare în direcția îmbunătățirii acestuia, cu regret, nu prezintă o îmbunătățire considerabilă prin prisma analizei indicatorilor activității antreprenoriale pe parcursul ultimilor 10 ani. În acest context, autorul realizează o analiză a schimbărilor în activitatea antreprenorială din 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 mici și mijlocii (IMM) prin dinamica înregistrării afacerilor noi versus dinamica numărului total de întreprinderi în țară și numărul întreprinderilor radiate din Registru (Tab. 1).

Analizând datele statistice din tabelul 1, observăm că dacă se ia în considerație doar numărul total al întreprinderilor înregistrate, atunci se creează impresia unei creșteri constante a acestora fără careva rezerve. Dar dacă conștientizăm că această creștere constituie, de fapt, diferența dintre întreprinderile nou create și întreprinderile radiate din Registru de Stat al întreprinderilor și organizațiilor, atunci accentele se schimbă, iar analiza dinamicii întreprinderilor noi înregistrate în ultimii ani nu arată o dinamică pozitivă. La capitolul demografiei afacerilor, autorul precizează că, pentru o analiză mai amplă și profundă, indicatorii acestui grup necesită a fi dezagregați pe regiuni, raioane, localități.

Un alt indicator ce merită atenție, în contextul demografiei afacerilor, este densitatea acestora și rata de supraviețuire. Cu regret, nu există statistici publicate în Republica Moldova, care ar permite observarea dinamicii ratei de supraviețuire a firmelor între 3-5 ani. Utilitatea acestui indicator constă în faptul că crearea noilor firme nu conduce la ritmuri mari de creștere la nivel agregat, în schimb, firmele de 3-5 ani, ca regulă, dau dovadă de un antreprenoriat performant. Din această perspectivă, este important de luat în considerație și indicatorii dinamicii cifrei de afaceri, precum și a ocupării în firmele 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 și proprietar/fondator al mai multor afaceri. Semantica acestui indicator constă în legătura dintre creșterea și dezvoltarea socioeconomică și spiritul antreprenorial. Un comunicat al Comisiei Europene arată că tendința actuală în țările europene este de a investi în cetățenii săi, în competențele lor și în capacitatea lor de a se adapta, a inova, a încuraja o schimbare reală a mentalităților cu privire la atitudinile antreprenoriale [6]. Dar obiectivul final al acestei abordări este lansarea acestor persoane în afaceri proprii. Anume această tendință de a fonda o nouă afacere reprezintă o măsurare a gradului de „sănătate” a mediului de afaceri. Cu regret, la moment, în Republica Moldova nu sunt date statistice general accesibile referitor la acest indicator.

Următorul grup de indicatori care necesită evaluare în dinamică sunt indicatorii ai activității și performanțelor întreprinderii. Unul dintre indicatorii performanței activității antreprenoriale, care poate fi calculat reieșind din disponibilitatea datelor statistice, este profitabilitatea afacerilor (Tab. 2).

Tabelul 2

**Numărul întreprinderilor care au obținut profit față de numărul total  
al întreprinderilor în Republica Moldova în perioada anilor 2005-2014.**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nr. total al întreprinderilor	33.141	36.158	39.987	42.121	44.633	46.704	48.541	50.681	52.246	53.738
Nr. întreprind. care au obținut profit	13.589	14.503	16.740	19.102	17.838	20.229	21.651	19.307	20.867	21.974
Rata, %	41,0	40,1	41,9	45,4	39,9	43,3	44,6	38,1	39,9	40,9
Rezultatul financiar al într. care au obținut profit, mln lei	5.766	7.916	13.210	18.864	12.443	17.575	19.626	11.927	13.647	16.099
Profitul mediu obținut, mii lei	424	546	789	988	698	869	906	618	654	733

*Sursa. Elaborat de autor în baza datelor <www.statistica.md>.*

Analiza situației la capitolul profitabilității afacerilor în Republica Moldova, reieșind din datele statisticii oficiale, arată că rata întreprinderilor care obțin profit față de numărul total de întreprinderi nu s-a schimbat esențial pe parcursul anilor, variind între 40 și 45 la sută pe parcursul a 10 ani. La fel de relevante, în contextul performanței economice al întreprinderilor (în pofida faptului că au o conotație negativă), sunt datorii agenților economici (tab. 3).

Tabelul 3

**Datoriile ale agenților economici,  
la data de 01 ianuarie a anilor 2008-2014, mln. lei.**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Datorii, total	105.048,1	118.493,0	130.414,9	139.594,4	154.439,4	172.429,7	201.639,8
Datorii pe termen lung	38.583,0	46.581,5	50.701,8	53.715,6	57.206,5	65.035,5	76.937,1
Datorii pe termen scurt	66.465,1	71.911,5	79.713,1	85.878,8	97.232,9	107.394,2	124.702,8
Datorii financiare	15.572,7	17.679,4	18.530,5	21.508,9	24.861,2	27.525,2	31.045,8
Datorii comerciale	36.977,1	40.013,4	40.326,4	42.510,6	48.783,7	54.828,2	64.302,0
Datorii calculate, dintre care:	13.915,3	14.218,7	20.856,2	21.859,3	23.588,0	25.040,8	29.354,9
- retribuirea muncii,	889,7	1.032,1	1.021,1	1.065,7	1.130,5	1.258,8	1.371,6
- asigurările,	323,9	423,2	438,2	528,6	592,2	612,6	622,5
- decontări cu bugetul	1.037,8	664,7	734,4	738,3	835,9	1.153,7	1.367,9
- alte datorii pe termen scurt	11.663,9	12.098,7	18.662,5	19.526,7	21.029,4	22.015,7	25.992,9

*Sursa. Elaborat de autor în baza datelor <www.statistica.md>.*

Reieșind din datele tab. 3, asistăm la o creștere permanentă a datoriilor pe toate categoriile acestora. Autorul consideră relevant de raportat rata de îndatorare a agenților economici la cifra de afaceri în aceeași perioadă. Astfel, rata de îndatorare a agenților economici față de cifra de afaceri în anii 2008-2014 a variat între 60 și 85 %, ceea ce este enorm, referindu-se la criteriile eficienței economice.

Un alt indicator din categoria resurselor atrase în afaceri care merită atenție este indicatorul resurselor umane angajate (Tab. 4).

Tabelul 4

**Rata populației ocupate în domeniul antreprenoriatului față de totalul populației active în Republica Moldova în perioada anilor 2005-2014.**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total populație 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
Nr. 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
Rata, %	40,6	42,4	43,7	43,9	42,6	42,6	40,6	42,8	42,5	42,1

*Sursa.* Calculat de autor în baza datelor <[www.statistica.md](http://www.statistica.md)>.

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. 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 anilor 2005-2014, dar acest lucru se întâmplă, în contextul, în care aproape toate politicile socioeconomice vizează creșterea sau crearea locurilor noi de muncă. Remarcabilă este și situația, când numărul mediu anual de angajați ai agenților economici a crescut, dar rata acestei angajări în totalul po-

Tabelul 5

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

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

*Sursa.* [4, p. 223].

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

pulației active a scăzut. Deci atunci când se face o evaluare obiectivă a impactului asupra pieței forței de muncă, nu este suficient de arătat doar creșterea numerică a angajaților în domeniul antreprenoriatului, dar e necesar de făcut legătura și cu alți indicatori (demografici) pentru descrierea completă și obiectivă a situației în țară.

O cercetare recentă în cadrul Institutului Național de Cercetări în Economie [7], în obiectivele căreia se regăsește analiza caracteristicilor esențiale ale IMM-urilor în R. Moldova și evoluția politicii de susținere a sectorului IMM în ultima perioadă, arată tendința de înrăutățire a situației, luând în considerație analiza părerilor antreprenorilor rezultată dintr-un sondaj (tab. 5).

Deci analiza eficienței reformei regulatorii demonstrează că politicile și reglementările implementate în cadrul acestei reforme nu a adus la realizarea scopului general al reformei - asigurarea sporirii competitivității economiei naționale. Totodată, 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.

Astfel, deoarece calitatea cadrului regulatoriu prin care sunt implementate politicile publice depinde direct de cunoștințele, capacitățile și competențele autorilor acestora, este evidentă necesitatea dezvoltării profesionale a funcționarilor publici atât în materia elaborării cadrului normativ, cât și în materia elaborării și evaluării politicilor publice.

Astfel, studiul procesului de elaborare și evaluare a politicilor publice trebuie să fie axată pe următoarele **obiective**:

a) *la nivelul de cunoaștere și înțelegere*: cunoașterea noțiunii de politică publică, a elementelor ciclului politicii publice, tipurilor de probleme publice, algoritmului elaborării politicii publice, tipurilor de evaluare;

b) *la nivelul de aplicare*: analiza problemei publice; identificarea unor politici alternative; analiza adecvată a datelor disponibile și colectarea altor date necesare; stabilirea criteriilor de evaluare a politicii; aplicarea metodelor și tehnicilor de evaluare a politicilor;

c) *la nivelul de integrare*: organizarea procesului de elaborare și evaluare a politicilor publice; compararea și alegerea între diferite opțiuni ale politicilor publice, luând în calcul costurile, beneficiile, eficacitatea, eficiența, echitatea, legalitatea, posibilitatea de realizare a acestora, precum și acceptabilitatea din punct de vedere politic; transformarea alternativelor de politici publice în strategii; monitorizarea politicilor implementate; evaluarea impactului politicilor publice; asigurarea durabilității (continuității) politicii publice.

Competențele dobândite de funcționarii publici în urma realizării acestor obiective educaționale vor contribui la sporirea calității documentelor de politici elaborate, în particular, și la îmbunătățirea procesului de elaborare și evaluare a politicilor publice, în general. Astfel, are de câștigat calitatea politicilor publice și a reglementărilor, realizate prin intermediul unor procedee argumentate metodologic și științific, bazate pe dovezi și pe asumarea responsabilității față de consecințele politicii de către autorii acestora. Drept urmare, se va ameliora impactul acestor politici asupra mediului socioeconomic al țării și va spori încrederea populației în actorii guvernamentali, responsabili de elaborarea și implementarea politicilor publice.

## BIBLIOGRAFIE

1. Pacesila M., Profiroiu A. Evoluții recente privind studiul politicilor publice. În: „Administrație și management public,” nr. 7, 2006, p. 56-63.
2. Ghid privind elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor publice la nivel central./ Secretariatul General al Guvernului României, București, 2004, 27 p.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1030 din 03.10.2005 privind aprobarea Registrului actelor oficiale de reglementare a activității de întreprinzător. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 132, 2005.
4. <[www.statistica.md](http://www.statistica.md)>, accesat la 20.02.2016.
5. <<http://www.cis.gov.md/ro/statistica>>, accesat la 22.02.2016.
6. <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-365\\_ro.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-365_ro.htm)>, accesat la 01.03.2016.
7. Aculai E. Managementul dezvoltării sectorului întreprinderilor mici și mijlocii în Republica Moldova în contextul tendințelor europene contemporane. Chișinău: INCE, 2015, 333 p.