

REFORMELE INSTITUȚIONALE CA PREMISĂ PENTRU DEZVOLTAREA ECONOMICĂ A MOLDOVEI

Constantin AGAFIȚĂ, drd., IEFS

The article aims to describe the need to study and reform of institutionalism in order to redefine the organization's structures in the economy and market relations. A systematic approach is needed to identify and effectively use of the institutions and actors involved in reforms. Public sector reform should be achieved in the managerial systems, organizational structures and at legislative levels, which is accompanied by structural reforms. Market mechanisms allow to public sector to approach to public needs and to create a modern administration based on efficiency, effectiveness and openness to change. The need to find measures and directions towards desired progress requires development and implementation of institutional reforms.

În timp ce societatea modernă a conștientizat de mai mult timp că sistemul instituțional joacă un rol fundamental în dezvoltare, Republica Moldova se află în fazele incipiente ale acestui proces. Am putea afirma că problematica ce ține de instituții și instituționalism ocupă un loc nesemnificativ în cercetarea economică din Republica Moldova. Acesta fiind un factor negativ ce a influențat depășirea în totalitate tranziției ei spre economia de piață.

Evoluția instituțională ce are la bază atât disponibilitatea cât și productivitatea resurselor este influențate semnificativ de mediul instituțional și politic. Entuziasmul cu care se confruntă actorii economici depind în mare parte de instituțiile existente, instituții care pot fi eficiente sau ineficiente.

Un sistem instituțional favorabil manifestării libertății economice și proprietății private este capabil să asigure premisele fundamentale ale prosperității. Iată câteva argumente fundamentale:

- influențează utilizarea eficace a resurselor economice;
- onorează acțiunile de succes și le penalizează pe cele ineficiente;
- contribuie la preziceri în procesul de luare a deciziilor antreprenoriale;
- avansează extinderea comerțului internațional și a migrației capitalurilor;
- orientează impulsurile antreprenoriale spre activități productive.

Evoluția tehnologică și socială ce are loc în lume are o dinamică diferită datorită structurii de stimulente și constrângeri ce acționează în zonele (țările) respective. Ilustrări ale acestui principiu economic sunt evoluțiile înregistrate în ultimii ani în țările Europei Centrale și de Est, precum și în țări asiatice (ex., China), evoluții ce ar trebui să convingă chiar și pe cei mai consecvenți economiști că instituțiile contează și, în consecință, acestea trebuie integrate în originile fundamentale ale procesului de creștere și dezvoltare economică.

În primul rând, natură instituțională favorabilă (atât economică cât și politică) ușurează realizarea condițiilor necesare dezvoltării economice. Spre exemplu, realizarea unui asemenea climat este condiția primordială pentru dezvoltarea multor țări ex-comuniste sau din lumea a treia.

În al doilea rând, există coeziune clară între schimbarea tehnologică și cea instituțională dintr-o economie. Societățile comerciale urmăresc permanent minimizarea costurilor totale pe care le implică activitatea economică. Aceasta se poate dobândi prin schimbări tehnologice care conduc la minimizarea costurilor de producție, sau prin modificări instituționale care generează minimizarea costurilor. De asemenea, modificările tehnologice ca telecomunicațiile participă substanțial la minimizarea

costurilor de tranzacție, la fel cum modificările instituționale precum cele în domeniul impozitelor pot influența mărimea costurilor de producție.

În al treilea rând, majorarea funcțiilor statului și a majorării gradului de reglementare legislativă au un impact foarte negativ asupra randamentului și progresului. Cazul economiei socialiste în care statul verifica tot sistemul economic contra economiei de piață este sugestiv pentru sesizarea legături ce există între intervenția statului în economie și performanța economică.

În al patrulea rând, o urmare sortită a majorării intervenției guvernamentale în economie este rent-seeking. Astfel, societățile comerciale își mută centrul de interes de la satisfacerea nevoilor consumatorilor la satisfacerea nevoilor birocratice, adică utilizarea domeniului politic ca instrument de creștere a profiturilor. Rent-seeking, dobândește o tot mai mare atenție din partea economiștilor, impactează nefavorabil productivitatea, generând costuri mari.

În ultimii ani, Moldova a mers pe un drum complicat al formării sale. Determinându-și direcția sa de dezvoltare, bazată pe valori liberale ale culturii occidentale, a fost practic în totalitate probat și recreat întregul cadru normativ juridic. În contextul tranziției economice, reformele trebuie să se fie liberalizare pentru a facilita crearea instituțiilor și a mecanismelor caracteristice economiei de piață. Concepția de reformare a Republicii Moldova s-a realizat în acest cadru: liberalizarea prețurilor și respingerea sistemului planificat al economiei, simultan, creându-se mecanismele necesare funcționării economiei de piață – instituirea sistemului bancar și a pieței de capital, introducerea monedei naționale și a procesului privind elaborarea noului cadru juridic. Restabilirea proprietății private, în Republica Moldova a fost efectuată privatizarea în masă a proprietății de stat, a fost introdusă și pusă bine pe picioare valuta națională – leul moldovenesc. Din starea continuă deficitară în toate, piața bunurilor și serviciilor locale capătă forme din ce în ce mai profitabile.

Construcțiile și transportul, comerțului și serviciilor, sectorul financiar, agricultura etc., nu mai reprezintă deja acele societăți de stat care fabricau mărfuri în condiții de monopol, urmată de distribuția planificată. Ține de domeniul trecutului și stabilirea centralizată a prețurilor care ignoră, principiile de bază ale eficacității economice. În tot acest răstimp, s-a format o nouă generație de specialiști și manageri capabili să să-și realizeze potențialul în condițiile dure ale unui mediu competitiv și economii de piață. Clasa de mijloc, în curs de formare, tot își revendică mai ferm drepturile asupra formării principiilor și condițiilor de dezvoltare a societății.

Pentru a înțelege mai bine subiectul este necesară cunoașterea sensului și semnificației schimbării instituționale. Proces dificil, adesea imperceptibil la o privire de suprafață, el presupune transformări structurale din interior; de la cultură și convenții nescrise la norme de comportament, constituție etc. Din interior, constrângerile oficiale se pot modifica mai rapid ca urmare a unor decizii politice sau juridice. Mai rezistente la schimbare sunt cele neoficiale. Obiceiurile și tradițiile moștenite nu pot fi modificate printr-o ordonanță de urgență. Este nevoie de timp pentru a învinge inerții vechi ce fac, prin exercițiu repetat, corp comun cu filosofia comportamentală individuală sau colectivă și percepută, ca urmare a acestui fapt, firească, normală.

Odată precizate aceste lucruri, considerăm că e posibilă înțelegerea nevoii de a studia instituțiile și sistemul instituțional, pe toată gama sa structurală. Credem că, întâi de toate, deslușirea de facto a modelului instituțional oferă șansa cunoașterii din interior a stimulentele schimbărilor interumane sau, dimpotrivă, a surselor de blocaj în calea evoluției. Din perspectiva aceasta este tentantă similitudinea între istoria progresului economic și social, în general, și istoria evoluției instituționale, cunoașterea celei de-a doua oferind serioase repere în elucidarea determinărilor trendului dezvoltării.

La baza eficacității acțiunilor umane stă ordinea. Societate nu poate exista decât sub forma statului de drept, unde un guvern își asumă sarcina de a face să fie observate regulile pe care ordinea spontană este stabilită. Echilibrul ține de interesul personal, iar cu normativul se vine numai când respectarea regulilor generale scapă puterii de înțelegere a indivizilor. Dar și atunci, normativul, a cărui expresie considerată e însuși statul, se poate produce în limite și cu un statut clar precizat: domnia statului nu poate fi decât domnia legii, lege care ea însăși trebuie să exprime esența umană și să apere valoarea ei supremă – libertatea.

Preocuparea puterilor executive pentru satisfacerea interesului public, a dimensionării realiste a nevoii publice, scăderea cheltuielilor publice și creșterea calității serviciilor publice reprezintă premise ale reformei sectorului public. În acest sens, transformarea administrației într-un „serviciu” supus rigorilor pieței și a publicului în actorul pieței „clientul” se constituie într-un obiectiv prioritar al guvernării moderne condiționat de evoluția factorilor economici, sociali și politici.

Strategiile de reformă pe plan mondial se fundamentează, pe de o parte, pe un argument de bază, și anume acela de a îmbunătăți performanța sectorului public prin expunerea acestuia la rigorile mecanismelor de tip piață, iar, pe de altă parte, prin redefinirea rolului sectorului public în economie. Modul de acceptare a schimbării și orientării spre rigorile pieței diferă de la o țară la alta, înregistrând forme și dimensiuni de manifestare diferite, cum sunt: concentrarea pe rezultate și o mai mare eficiență, deconcentrarea autorității și creșterea flexibilității, întărirea răspunderii și controlului, orientarea către clienți și servicii etc. Mecanismele de tip piață conțin toate modalitățile în care este prezentă cel puțin o caracteristică semnificativă a pieței (conurență, preț, proces decizional dispersat, stimulente monetare etc.). Ele reprezintă strategii mixte unde o cantitate substanțială de decizii colective și de aspecte manageriale rămâne în completarea elementelor de tip piață. Obiectivele realizate includ: creșterea productivității pentru un control mai bun al cheltuielilor publice, îmbunătățirea relațiilor de responsabilitate, creșterea flexibilității și a receptivității. Introducerea sau simularea unui comportament de tip piață în serviciile publice presupune privatizarea și subcontractarea, contabilizarea integrală și recuperarea costurilor, încheierea de contracte de performanță, individuale sau colective.

Reforma sectorului public se realizează la nivelul sistemelor manageriale, ale structurilor organizatorice, ale reglementarilor. Descentralizarea și deconcentrarea însoțesc reformele specifice (evoluția statutului funcționarilor publici) și reformele structurale (cele ce introduc privatizarea și parteneriatul public-privat în furnizarea serviciilor publice). Reformele creează condițiile schimbărilor structurale cum sunt cele instituționale, crearea unor agenții guvernamentale care funcționează pe baze complet comerciale, privatizare completă, parteneriate cu sectoral public. Este necesară folosirea unor instrumente noi, altele decât dreptul public și procesul bugetar convențional, se va pune accentul pe creșterea autonomiei și flexibilității în utilizarea resurselor considerată fundamentală pentru dezvoltarea unei culturi orientate pe performanță. Deconcentrarea deciziilor privind alocarea resurselor de la organismele centrale de management la departamentele și structurile operaționale; în cadrul departamentelor operaționale; de la nivelul central la nivelurile inferioare ale administrației; de la sectoral public la subcontractanții din sectoral privat. Administrația înlocuiește structura sa clasică birocratică cu centre de responsabilitate, descentralizate. În acest context, interdependențele dintre structuri, proceduri și personal sunt critice. Necesitatea și gradul de aplicare în practică a specificațiilor procedurale și structurale sunt determinate predominant de cultura organizațională, de istorie, de situația economică.

O analiză a sectoarelor public și privat, din punct de vedere al performanței, al capacității de adaptare la schimbare și satisfacere a nevoilor publice, evidențiază faptul

că sectorul public este „generatorul” unei slabe performanțe, deși părerile sunt împărțite în privința performanței mai slabe a sectorului public față de cel privat, serviciile publice nu sunt inovative, nu sunt suficient de flexibile, sunt suprareglementate, prea lente și nu sunt orientate spre consumator sau cetățean. În general, serviciul public sugerează stabilitate și rigiditate, în timp ce teoriile de management și practicile sectorului privat favorizează inovația, flexibilitatea, adaptabilitatea și schimbarea. În condițiile existenței unor constrângeri asupra veniturilor și cheltuielilor publice, multe guverne au introdus măsuri de reformă care au drept scop îmbunătățirea serviciilor. Datorită vitezei modernizării și absenței unor strategii clare, nu mai există nici o înțelegere prin care să fie cunoscut care dintre serviciile publice trebuie realizate de sectorul public, respectiv de sectorul privat sau în parteneriat public-privat. Guvernul încă este considerat responsabil pentru aproape toate „eșecurile guvernamentale”, cu toate că majoritatea politicilor publice sunt astăzi realizate de către echipe mixte, alcătuite din actori și autorități publice și private, sau chiar sunt delegate unor organizații externe.

Principalele avantaje ale utilizării mecanismelor de tip piață constau în creșterile considerabile ale productivității și în modificările substanțiale în cantitatea și structura serviciilor achiziționate. Împreună, acestea conduc la o reducere a cheltuielilor generale. Rămâne o anumită incertitudine privind suma exactă economisită, în principal datorită următoarelor incertitudini: definirea corespunzătoare a costurilor asociate cu un nou sistem bazat pe principii contabile diferite; luarea în considerare a costurilor de tranziție, o clară separare a câștigurilor de productivitate de economiile rezultate din schimbările în cantitatea și structura consumului.

Rolul primar al instituțiilor publice este în primul rând acela de a oferi un serviciu sau un produs unui client, de a contribui la creșterea nivelului de trai al cetățenilor. Calitatea sistemelor de „guvernare” ar trebui să cuprindă implicarea societății în afacerile publice, introducerea unei „culturi manageriale” și a mecanismelor de tip piață în sectorul public, transferul organizațiilor publice de la abordarea orientată spre producători la cea bazată pe „client”. În perioada reformelor sectorului public sunt introduse teorii și practici utilizate în sectorul privat cu scopul creșterii calității serviciilor publice, reducerii alocației bugetare pentru serviciile publice, apropierii de cetățeni, creșterii eficienței și eficacității sectorului public.

Serviciile publice sunt expuse, ca și sectorul public, provocărilor exogene lor, schimbările mediului (demografice, economice, legislative, tehnice), politicile fiscale, financiare și endogene (umane, manageriale, motivaționale etc.). Adaptarea lor în contexte noi se face, așa cum demonstrează practica țărilor dezvoltate, respectând principiile transparenței, responsabilității și participării. Furnizarea serviciilor publice de calitate respectând principiile generale ale serviciilor publice – continuitate, egalitate, adaptabilitate, nevoia autorităților publice de a răspunde în fața utilizatorilor, încurajarea cetățenilor să participe la dezvoltarea acestora sunt numai o parte dintre premisele realizării reformei structurale a sectorului public. În unele țări reforma structurală introduce privatizarea ca formulă de creștere a eficienței sectorului public, parteneriatul public-privat în furnizarea serviciilor publice, schimbarea raportului pe piața muncii între forța de muncă ocupată din sectorul public și cea ocupată din sectorul privat, creșterea investițiilor în serviciile publice, utilizând sistematic mecanismele de tip piață. Alte țări studiază gradul în care pot să le utilizeze sau realizează schimbări considerabile care implică extinderea de facto a acestora fără o raportare anume la un model concret de piață. Cele mai uzuale instrumente includ: taxarea utilizatorului, stabilirea de prețuri interne, piețe interne, subcontractarea, crearea sau modificarea drepturilor la proprietate, contracte interguvernamentale și finanțarea mixtă public/privat a infrastructurii. Fiecare aspect se referă la măsuri care ar putea înlocui furnizarea de servicii publice tradiționale

cu o structură pură de piață sau cu un sistem care cu greu modifică practicile tradiționale. Ca exemple pot fi date subcontractarea tuturor activităților de întreținere a clădirilor către firmele private, subcontractarea prestării de servicii.

În unele țări, mecanismele de tip piață au fost folosite în contextul unei reajustări globale a rolurilor corespunzătoare ale statului și sectorului privat; în altele, acestea sunt considerate doar tehnici pentru îmbunătățirea eficienței și flexibilității într-un echilibru neschimbat dintre sectorul public și sectorul privat. Politicile sistematice de subcontractare sunt un exemplu care evidențiază primul caz, deși câteodată sunt utilizate ca instrumente ale politicii economice.

Există două categorii de servicii: cele prestate de o instituție publică ce deține monopolul pentru acele servicii și cele prestate de mai multe instituții care se află în competiție. Cele două categorii se diferențiază net, în sensul că serviciile pentru care există concurență oferă o posibilitate mai largă de a alege, precum și stimulente din partea pieței pentru a determina prestatorul a spori calitatea serviciilor. Tipul de client căruia i se adresează un serviciu variază în funcție de genul de serviciu, precum și de contextul politic și instituțional al acestui serviciu. Clientul poate fi extern, de pildă un membru al publicului sau o firmă particulară, sau intern, ca, de pildă, un ministru, o altă organizație din sectorul public sau un alt departament al aceleiași organizații, cum ar fi, de exemplu, un serviciu de contabilitate sau personal.

Serviciile publice au un rol central în dezvoltarea economică și socială ce pot deveni vectorul dezvoltării societății. Ele există atât timp cât există nevoia publică pentru serviciu, opțiunea clientului în prestarea unui anumit serviciu, dimensionând relația prin apropierea administrației publice de cetățean. Astfel, există o tipologie de răspunsuri la nevoia publică, de la programele educaționale, unde clientul este elevul sau piața de muncă, sau „societatea“ (interesul public) sau poate toate acestea la programele guvernamentale de reglementare, în care clientul este „interesul public“ sau organizațiile și indivizii care trebuie să se supună regulilor sunt tot clienți, adică au anumite drepturi privind felul în care ar trebui să fie tratați în cadrul programului.

Rolurile între furnizorul și clientul/utilizatorul serviciului sunt permanent supuse transformărilor, determinate de schimbarea sistemelor și mecanismelor administrației publice. În relația furnizor-client distingem două categorii de mecanisme funcționale: prima categorie se referă la acces, adică dacă serviciile sunt disponibile celor care au nevoie de ele și care au dreptul la ele și dacă ele sunt folosite de aceștia, iar a doua categorie se referă la ce poate fi pe larg descris ca o calitate a serviciilor, adică tot ce este relevant pentru aceia care folosesc serviciile necesități, preferințe, satisfacția privind serviciul precum și aspecte economice, cum ar fi beneficiile financiare primite sau prețul perceput.

Relațiile cetățean-administrație oferă mijloacele pentru a construi tipologia consolidării poziției clienților în raport cu furnizorii în ceea ce privește conceptul clasic al totului organic al influenței, „informare – consultare – parteneriat – delegare – control”. Eficiența, eficacitatea și „deschiderea administrației” către cetățean se constituie în exigențe ale unei administrații moderne.

Literatura la această temă, demonstrează cu acțiunile și, în general, comportamentele agenților economici nu pot fi prinse în tușele raționalității. Dimpotrivă, ele sunt subiective, desfășurabile pe fondul prelucrării unor informații incomplete. Cunoașterea sistemului instituțional oferă indicii despre sursele inerțiilor și greutăților întâmpinate atunci când componente sale se află în discordanță cu cerințele progresului. Iar pe noi ne ajută să înțelegem de ce schimbarea instituțională în Republica Moldova este un proces greoi și dificil de realizat și oricât s-ar dori să se accelereze reformele instituționale, spectacolul oferit este cel al unei lupte cu inerția; cu inerții dobândite de-a lungul a zeci de ani și care aparțin fie unui sistem revolut de care

manifestăm serioase intenții să ne debarasăm, fie unor timpuri mai vechi, în urma cărora a căpătat statutul de normă comportamentală.

Din moment ce sistemul instituțional conține asemenea constrângeri, considerăm că constrângerile oficiale, șansa impunerii și generalizarea respectării lor țin de recunoașterea lor generală, ca necesare și eficiente. Iar recunoașterea are legătură cu matricea culturală moștenită. Predispoziția de a nu respecta, de a eluda sau relativiza și generaliza reguli care țin de un concret ușor determinabil sunt de origine socialistă sau presocialistă. Terțul care, în această perioadă de tranziție, trebuie să procedeze la o impunere forțată de reguli noi, în speță statul, nu are credibilitatea necesară pentru că dintr-o sumă de instituții corupte nu poate rezulta decât un stat corupt. Sunt puțini cei dispuși să creadă că atare instituții nu vor viola contractele părților față de care sunt terți și nu vor influența redistribuirea de bogăție. Aceasta o pot face oficial, fie prin modificarea regulilor, fie pe fondul unei ambiguități legislative și iresponsabilități comportamentale a agenților economici. Acesta este cazul doritului capitalism moldovenesc. În lipsa unui stat credibil și capabil să sancționeze dur orice nerespectare a constrângerilor oficiale și care, în compensație, oficializează câștigul la negru, reputația și respectul legii nu mai au nici o valoare. Într-un asemenea context apar disproporții flagrante între economia oficială și cea subterană, întreținute și motivate de o teorie pe măsură. Se găsesc, astfel, argumente credibile pentru a arăta că ceea ce se încalcă (reguli, legi, norme etc.) nu îmbracă haina infracționalității tocmai pentru că eludarea sau nerespectarea țin de normalitate, și nu invers. Dacă numărul celor care încalcă normele oficiale dețin ponderea cea mai mare, sectorul economic subteran pare a reprezenta normalitatea în timp ce guvernării, actorii procesului normativ trec în sfera eludatorilor. Economiceste vorbind, sectorul cenușiu apare ca un substitut la costuri tranzacționale mari: mită, timp pierdut, așteptare la rând, birocrație sufocantă etc.

Referințe bibliografice

1. Press Coase, R. (1997) Structura instituțională a producției, în Oliver E. Williamson și Sidney G. Winter;
2. Lucica Matei Economie teoretica si aplicata nr. 2 / 2006 (497);
3. Hood, Ch. (1991). A public management for all seasons, Public Administration, 69 (1);
4. Lunde, K. Tormod (1996). Client Consultation and Participation: Consumers and Public Services, Responsive Government, OECD;
5. Matei, L. (2005). Noul management public:răspunsuri instituționale la provocările societății și ale mediului politic, Tendințe în dezvoltarea spațiului administrativ european, București;
6. Thompson, James, R. Labor-Management Relations and Partnerships: Were they Reinvented, in: B. Guy Peters/Jon Pierre, Handbook of Public Administration, Londra, Thousand Oaks, New Delhi, Sage, 2003.