

Республика Молдова

ПАРЛАМЕНТ

ЗАКОН Nr. 166

от 11.07.2012

об утверждении Национальной
стратегии развития «Молдова–2020»

Опубликован : 30.11.2012 в Monitorul Oficial Nr. 245-247 статья № : 791

ИЗМЕНЕН

ЗП121 от 03.07.14, МО293-296/03.10.14 ст.603

Парламент принимает настоящий ординарный закон.
Утвердить Национальную стратегию развития «Молдова–2020» согласно приложению,
являющемуся неотъемлемой частью настоящего закона.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПАРЛАМЕНТА

Мариан ЛУПУ

№ 166. Кишинэу, 11 июля 2012 г.

Молдова–2020

**Национальная стратегия развития: 8 решений
для экономического роста и сокращения уровня бедности**

[Стратегия изменена ЗП121 от 03.07.14, МО293-296/03.10.14 ст.603]

ВВЕДЕНИЕ

КОНЦЕПЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ НЫНЕШНЕГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

Экономический рост в Республике Молдова и тенденция снижения уровня бедности тесно связаны с потоком денежных переводов и с потреблением, обусловленным этими переводами. Трудовые заработки граждан Молдовы, находящихся за рубежом, подпитывали имеющийся доход домашних хозяйств, способствуя тем самым росту совокупного потребительского спроса. Этот спрос, стесненный ограниченными возможностями отечественного производства, в значительной степени удовлетворялся за счет импорта товаров и услуг. Данная ситуация принесла пользу национальному публичному бюджету, однако в торговом балансе стали проявляться тревожные показатели торгового дефицита.

Помимо того, что экономический рост, основанный на потреблении и денежных переводах, подвергает экономику страны воздействию ряда факторов уязвимости, существует еще большая опасность, связанная с данной моделью экономического роста, и она заключается в том, что в определенный момент объем денежных переводов начнет уменьшаться. В настоящее время миграция разделяет семьи молдавских граждан. Это само по себе очень плохо, однако, прослеживая развитие процесса миграции в странах, которые сталкивались с этим феноменом, ожидается, что молдавские семьи будут воссоединяться. К сожалению, если не действовать решительно в направлении создания адекватных условий для труда и жизни в Республике Молдова, воссоединение семей мигрантов произойдет за пределами нашей страны и это послужит причиной сокращения объема денежных переводов.

Из всего вышесказанного можно сделать два вывода:

- **первый вывод** связан с трудностью поддержания темпов экономического роста, что в отсутствие структурных изменений национальной экономики является неприемлемым с точки зрения программы развития Республики Молдова;

- **второй вывод** относится к изменению самой модели экономического роста, а именно: необходимости замены инерционной модели роста, основанной на потреблении и подпитываемой денежными переводами, в пользу динамической модели, основанной на привлечении инвестиций и развитии отраслей промышленности – экспортеров товаров и услуг.

В этом контексте Национальная стратегия развития “Молдова–2020” призвана представить согласованную точку зрения относительно долгосрочного устойчивого экономического развития, основанного на диагностическом исследовании факторов, сдерживающих экономическое развитие. В этом смысле она будет способствовать укреплению и направлению отраслевого подхода, характерного для программы правления, содержащей цели, обозначенные на весь период правления.

Кроме того, в ожидании изменения парадигмы экономического развития Республики Молдова мы и впредь будем рассчитывать на поддержку партнеров по развитию. Такие сферы, как здравоохранение, культура, социальная защита, охрана окружающей среды, имеют решающее значение для устойчивого развития страны. Основное внимание Национальной стратегии развития направлено на расширение бюджетного покрытия для продвижения адекватных политик в этих отраслях вследствие ускорения экономического развития. Подобное видение предполагает устойчивость внешней помощи, получаемой в настоящее время.

[Абз. изменен ЗП121 от 03.07.14, МО293-296/03.10.14 ст.603]

ИЗМЕНЕНИЕ ПАРАДИГМЫ РАЗВИТИЯ

Экономическое развитие, где бы оно ни происходило, основывается на трех факторах: накопление капитала, рабочая сила и уровень их производительности, который включает и другие параметры, такие как технологии, эффективное управление, навыки и т.п. В контексте Национальной стратегии развития “Молдова–2020” Правительство предприняло попытку смоделировать историческое и будущее развитие Республики Молдова.

Анализ факторов экономического развития в Республике Молдова наталкивает на очень тревожный вывод – без согласованных усилий по изменению парадигмы развития потенциал роста на ближайшие 10 лет ограничивается максимумом 4,5–5% в год. Но даже

этот довольно умеренный сценарий развития основывается на весьма смелых предположениях о том, что отток рабочей силы будет остановлен, а объем денежных переводов сохранится по меньшей мере на существующем уровне, что вовсе не гарантировано. Безусловно, такой рост недостаточен для того, чтобы обеспечить тенденцию сближения с сопоставимыми странами, тем более с европейскими стандартами. По оценкам Международного валютного фонда (табл.1) Республика Молдова находится на предпоследнем месте среди стран региона по ВВП на душу населения по паритету покупательной способности, опережая лишь Кыргызстан. При ежегодном темпе роста в 5% данная позиция в региональном рейтинге сохранится до 2016 года.

По результатам анализа экономический рост в 2000–2010 годах в Республике Молдова главным образом обусловлен увеличением капитала – производственного запаса основного капитала. Ежегодное увеличение этого показателя составило в среднем 8,2%, что представляет собой довольно высокий темп, который, однако, оказался недостаточным. Во-вторых, рост ВВП был обусловлен также ростом производительности труда и капитала (4,7% в год). Следовательно, природа роста была скорее экстенсивной, чем интенсивной. Переход экономической деятельности из сферы сельскохозяйственного производства, характеризующегося низкой производительностью, в область промышленности и сферы услуг, где производительность выше, объясняет это относительное достижение. Динамика же рабочей силы, напротив, негативно сказалась на показателях экономического роста. Миграционные тенденции, сформировавшиеся в этот период, определили снижение индекса активности в национальной экономике с 60 до 44%. Эффективная рабочая сила как один из факторов функции производства за последнее десятилетие сократилась с 1514 тысяч человек до 1143 тысяч человек в 2010 году, или в среднем на 2,8% в год. Это снижение подрывает положительное влияние роста капитала и производительности и, в результате, “съедает” зафиксированный рост ВВП. Таким образом, с учетом “подрыва” со стороны труда, столь позитивные статистики роста капитала и производительности в последнее десятилетие не были достаточно высокими для того, чтобы обеспечить рост в направлении сближения со среднеевропейскими значениями.

В целом произошел экономический рост без формирования рабочих мест и без массового технологического переоснащения производства. Иными словами, вырос капитал, немного повысилась и эффективность использования факторов производства, однако темпы роста оказались совершенно недостаточными для обеспечения устойчивого экономического развития. Но даже скромные темпы увеличения капитала и эффективности факторов производительности, зафиксированные в течение 2000–2010 гг., не следует воспринимать как гарантии на последующие 10 лет. На самом деле эти темпы были достигнуты в условиях, когда Правительство и предприниматели имели перед собой широкий выбор так называемых “легких целей” или возможностей проведения реформ и технологического переоснащения, возникших как результат переходного периода. С каждой реформой, с каждым новым вложением в основной капитал это поле для маневров сужается. Как только реформы и “легкие” структурные изменения исчерпывают свое положительное воздействие, потенциал развития, основанный на многофакторной производительности, снижается до минимума. В свою очередь количественный объем рабочей силы является весьма устойчивой экономической переменной, которая никогда не будет гибко реагировать на какие-либо среднесрочные рациональные усилия

Правительства по ее значительному увеличению, особенно в условиях мобильности, предоставляемой процессом европейской интеграции.

Изменение парадигмы развития может осуществляться только посредством совместных усилий как Правительства, так и всего общества. Эти усилия должны в кратчайшие сроки выявить и устранить пробелы, которые все еще препятствуют экономическому развитию, основанному на привлечении инвестиций в основной капитал и интенсификации его использования, в том числе за счет повышения производительности труда.

Как способ увеличения производственного запаса капитала и знаний о его использовании парадигма экономического роста будет предполагать привлечение инвестиций, развитие экспортных отраслей промышленности, развитие общества, основанного на знаниях, в том числе посредством усиления научных исследований и разработок, инноваций и передачи технологий, направленных на повышение эффективности и конкурентоспособности. Изменение парадигмы экономического развития Республики Молдова будет достигнуто за счет обеспечения справедливого распределения выгод экономического развития между всеми слоями общества. С другой стороны, важны также скорость, масштаб и последовательный подход к широкому спектру предлагаемых реформ. Изменение парадигмы невозможно лишь за счет набора мгновенных реформ. Продвигаемые реформы станут лишь первым шагом в создании нового метода работы и нового подхода к решению вопросов со стороны Правительства и всего общества. Только тогда, когда мы научимся совместно работать в таком темпе, Республика Молдова станет конкурентоспособной в европейском плане страной с точки зрения способности реформирования и обновления, и только в этом случае темпы экономического развития достигнут того уровня, при котором в обозримом будущем сократится разрыв между нашей страной и экономически развитыми европейскими странами.

ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ

Диагностический анализ препятствий на пути экономического развития выявляет ряд критических вопросов, иначе говоря, те области, в которых Республика Молдова в наибольшей степени отстает от аналогичных стран. Этот подход¹ успешно применялся в ряде стран, таких как Бразилия, Египет, Боливия и Монголия. В сущности, пока важнейшие вопросы остаются нерешенными, инвестиционный потенциал национальной экономики не может быть полностью реализован. Поэтому для того, чтобы изменить парадигму развития страны, необходимо в первую очередь устранить барьеры, препятствующие инвестиционной деятельности.

¹ “Growth Diagnostics” [Диагностика роста], Рикардо Хаусманн, Дэнни Родрик, Андрес Веласко, 2005 г.

Таким образом определены четыре ключевых направления: образование, дороги, доступ к финансированию и деловая среда. По результатам консультационного процесса Правительством выявлены ряд важнейших проблем, решение которых может существенным образом способствовать экономическому росту и снижению уровня бедности. Так, наличие неэффективной судебной системы ставит под угрозу развитие всех областей, оказывая негативное воздействие как на деловую среду страны, так и на инвестиционный процесс. Двумя другими приоритетами, решение которых

представляется возможным в пределах периода времени, обозначенного для реализации настоящей Стратегии, и которые оказывают прямое влияние на беднейшее население, являются: потребление энергоресурсов и пенсионная система. Здоровье было определено как одна из важнейших проблем, которая приводит к сокращению рабочей силы и снижению производительности труда, а ее решение возможно за счет включения аспектов здоровья во все долгосрочные приоритеты развития. В плане долгосрочных стратегических целей Национальная стратегия развития “Молдова–2020” основывается на следующих приоритетных направлениях развития:

1) приведение системы образования в соответствие с требованиями рынка труда в целях повышения производительности рабочей силы и увеличения уровня занятости в экономике;

2) увеличение публичных инвестиций в дорожную инфраструктуру национального и местного значения в целях сокращения транспортных расходов и увеличения скорости доступа;

3) сокращение затрат на финансирование за счет увеличения конкуренции в финансовом секторе и разработки инструментов управления рисками;

4) улучшение делового климата, продвижение конкурентной политики, оптимизация нормативно-правовой базы и применение информационных технологий в сфере публичных услуг, предназначенных деловым кругам и гражданам;

5) снижение энергопотребления путем повышения энергоэффективности и использования возобновляемых источников энергии;

6) обеспечение финансовой устойчивости пенсионной системы в целях гарантирования адекватного уровня замены заработной платы;

7) повышение качества и эффективности правосудия и борьба с коррупцией в целях обеспечения равного доступа всех граждан к общественным благам.

8) повышение конкурентоспособности агропродовольственной продукции и устойчивое сельское развитие.

[Пкт. 8) введен П121 от 03.07.14, МО293-296/03.10.14 ст.603]

Видение настоящей Стратегии заключается в оказании социально-экономического воздействия на каждое из обозначенных выше направление. Совокупный эффект решения рассматриваемых проблем заключается в устранении критических барьеров, препятствующих оптимальному использованию ресурсов. Такой подход позволяет определить приоритетные направления деятельности государства и заложить их в четко сформулированную цель Стратегии: **обеспечение устойчивого экономического развития и, как следствие, снижение уровня бедности.**

Республика Молдова предпримет все необходимые усилия, чтобы обеспечить переход к развитию, основанному на концепции зеленой экономики, которая продвигает принципы устойчивого развития и способствует сокращению уровня бедности, в том числе путем обеспечения более эффективного управления в области устойчивого развития, путем интеграции и укрепления аспектов, касающихся охраны окружающей среды во всех областях социально-экономического развития страны.

Определяющим фактором в успешном выполнении обозначенных приоритетов и достижении основной цели является наличие эффективных и современных государственных институтов. Ускорение институциональных реформ и укрепление потенциала органов публичной власти будет касаться каждого обозначенного приоритета. Улучшение качества публичных услуг за счет их модернизации, повышение их

прозрачности и доступности являются неотъемлемой частью процесса реализации Стратегии.

ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

В период 2000–2010 гг. рост ВВП составлял в среднем 5,1% в год. Разумеется, в некоторые успешные годы были зафиксированы более высокие показатели роста (7,1% – в 2000–2004 гг., 5,2% – в 2005–2008 гг.). Как известно, существует феномен кризисов и феномен длинных волн в экономике, периодичность которых составляет около 10 лет. Действительно, в 1998 и 2008 г. отмечены региональные и глобальные кризисы. Высокие темпы роста в самые благоприятные годы представляют собой фактически эффекты корректировки выхода из кризиса или предшествующего кризису экономического подъема.

В настоящей Стратегии прогноз экономического роста на 2012–2020 гг. использует *средние показатели* экономического роста. Конечно же, периодически будут отмечаться и более высокие годовые показатели, в частности краткосрочные, и более низкие показатели – в периоды корректировки или возможных кризисов.

Базовый сценарий, опирающийся на тенденции последнего десятилетия, предполагает схожее с актуальным развитие, с теми же экономическими, социальными и политическими явлениями, с увеличением объема денежных переводов, и тот же темп проведения реформ. В базовом сценарии предполагается среднегодовой темп роста ВВП на 2012–2020 гг. в размере 4,7%. А что произойдет, если добиться изменения парадигмы экономического развития?

Реализация приоритетов настоящей Стратегии с учетом лишь прямых исчисляемых последствий каждого приоритета, прибавляет к данному годовому темпу роста более чем 1,2% в год, формируя тем самым *альтернативный сценарий*. Ежегодное прибавление к дополнительному росту ВВП будет происходить постепенно, но быстро и устойчиво ускоряться с 1,1% (2015 г.) до 2,1% (2020 г.), сохраняясь и по истечении рассматриваемого срока (рис.1). На первый взгляд разница небольшая, но в развитых экономиках годовая разница в 2% роста ВВП означает иногда разницу между стагнацией и ростом или разницу между обычным ростом и экономическим бумом.

Таким образом, альтернативный сценарий предполагает, что лишь за счет учтенных последствий в 2020 году ВВП будет на 12% выше, чем в базовом сценарии, и с каждым годом после 2020 эта разница значительно возрастет (рис.2).

ВЛИЯНИЕ НА ОБЪЕМ ДОХОДОВ И УРОВЕНЬ БЕДНОСТИ

При условии реализации данных приоритетов годовой доход на душу населения к 2020 году будет в среднем на 12% выше, чем в базовом сценарии, и на 79% выше, чем в 2011 году. Предполагая по меньшей мере пропорциональное распределение благосостояния, можно оценить эффект сокращения бедности за счет среднего роста доходов.

Между уровнем бедности (доля населения, живущего ниже *черты бедности*) и уровнем экономического роста существует внутренняя связь, которая может быть выражена коэффициентом эластичности. Так, в 2000–2010 гг. этот коэффициент составил – 0,7, означая, что каждый дополнительный процент годового прироста ВВП сокращает уровень бедности в данном году на 0,7%. Можно оценить положительный эффект от реализации намеченных приоритетов, используя этот коэффициент эластичности и

средние темпы роста ВВП в базовом сценарии – 4,7% и в сценарии, предполагающем реализацию указанных семи приоритетов, – 6,7% к 2020 году. В дополнение к этому прямой эффект проведения пенсионной реформы на проблему бедности оценивается на уровне около 2%. Стоит отметить, что эти два эффекта окажут совокупное действие.

В 2010 году уровень бедности составил 21,9%. Если использовать уровень (или черту) бедности 2010 года, то в рамках базового сценария он сократится к 2020 году примерно до 16%. Однако при реализации приоритетов снижение будет более значительным – до 12,7%, или на 3,3 процентных пункта больше, чем по базовому сценарию, что представляет собой 149 тысяч человек, потенциально выведенных из бедности (рис.3).

УСТОЙЧИВОСТЬ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

В противовес вышесказанному необходимо отметить, что обеспечение качественного экономического роста путем устранения критических ограничений и снижения уровня бедности представляет собой краткосрочный прогнозируемый эффект. В среднесрочной и долгосрочной перспективе основной задачей властей является обеспечение благосостояния – понятие, охватывающее различные аспекты развития, среди которых – здравоохранение, личная безопасность, доступ к культурным ценностям и, не в последнюю очередь, чистая окружающая среда.

Общеизвестно, что при отсутствии постоянных усилий экономический рост отрицательно сказывается на окружающей среде вследствие увеличения объемов промышленного загрязнения и роста потребления. Нормативные положения, нацеленные на борьбу с этим эффектом, воспринимаются деловой средой как чрезмерное бремя. Однако на уровне национальных политик устойчивость экономического роста представляет не меньшую важность.

В этом контексте стратегическое видение Правительства в среднесрочной и долгосрочной перспективе заключается в нахождении баланса между необходимостью ускоренного экономического развития и охраной окружающей среды в соответствии с европейскими стандартами. Это представляется возможным благодаря: (i) достижению такого темпа экономического развития, который позволит постепенно увеличивать финансирование природоохранных мероприятий, и (ii) сбалансированному регулированию предпринимательской деятельности, как с точки зрения экономических последствий, так и с точки зрения воздействия на окружающую среду.

Кроме того, здоровье является неотъемлемой частью общественного благосостояния населения, а хорошее состояние здоровья способствует экономическому развитию, конкурентоспособности и производительности. Улучшение здоровья населения окажет решающее влияние на экономическое развитие и социальное благосостояние только при условии установления справедливости в здравоохранении, реальных подвижек в обеспечении права на здоровье для всего населения и в повышении ответственности всего общества за меры по охране здоровья, которые могут способствовать развитию человека, социальному и экономическому благосостоянию. Деятельность по информированию населения о факторах, имеющих определяющее значение для здоровья, и реализация аспектов, касающихся здравоохранения, во всех политиках, максимально отразится на результатах в этой сфере.

Таким образом, здоровье предполагает в качестве неперенных условий экономическую и социальную безопасность, гармоничные межличностные и

общественные отношения, безопасные и здоровые условия труда и жизни, соответствующее качество питьевой воды, воздуха и почвы, достаточное и рациональное питание – все это в совокупности со здоровым образом жизни и доступом к качественным медицинским услугам. Повышение эффективности системы здравоохранения также будет способствовать росту производительности труда, социальной интеграции и сокращению бедности благодаря воздействию на снижение заболеваемости и преждевременной смертности и на увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни.

Таблицы и рисунки

Таблица 1

Прогнозы МВФ относительно ВВП на душу населения по паритету покупательной способности в 2010 и 2016 г., долларов США

	2010	2016
Албания	7454	10067
Армения	5110	6712
Грузия	5114	7386
Кыргызстан	2249	3181
Македония	9728	13136
Молдова	3083	4424
Болгария	12851	18010
Румыния	11860	16335
Украина	6712	9739
Эстония	18519	25145
Латвия	14460	20213
Литва	17185	24262

Рисунок 1

Прогноз годового роста ВВП, %

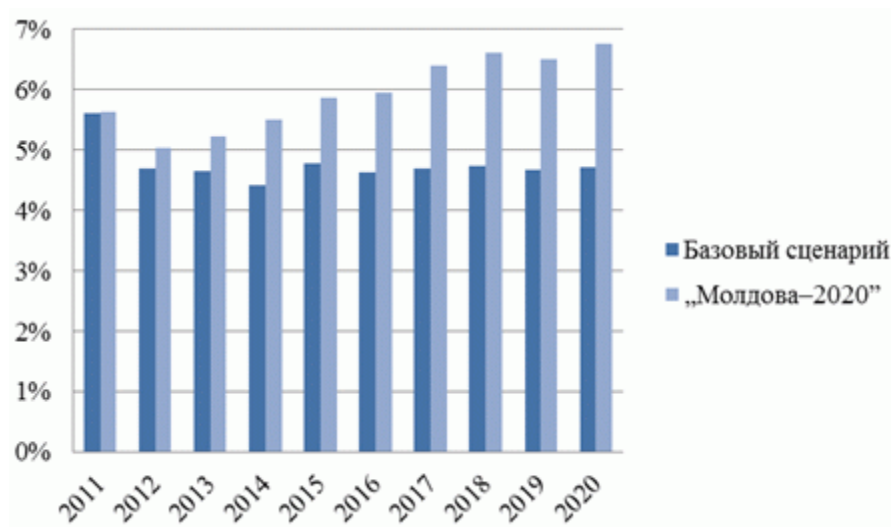


Рисунок 2

Эволюция ВВП с учетом и без учета реализации приоритетных направлений развития, миллион леев в ценах 2000 г.

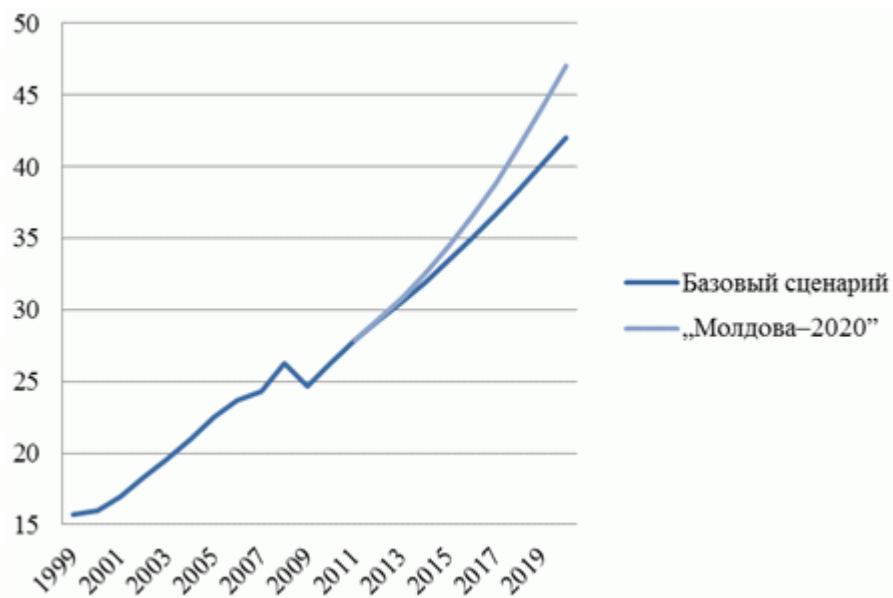
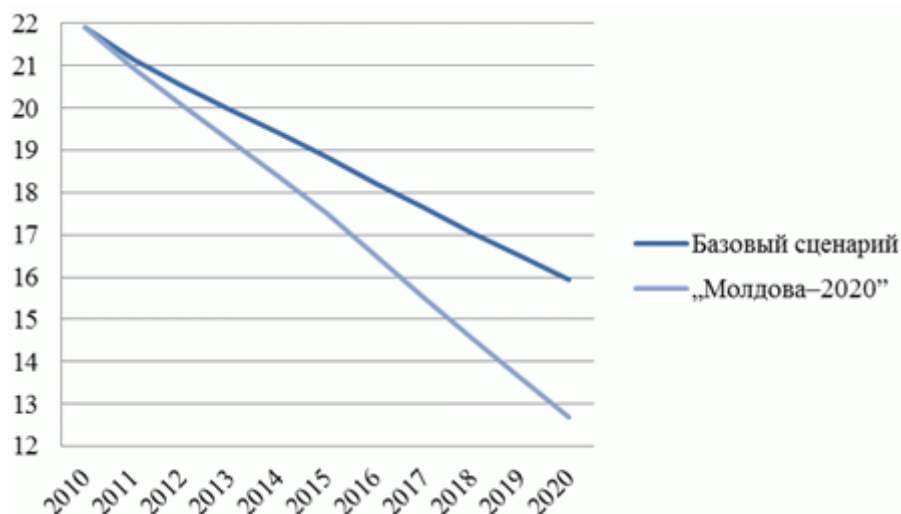


Рисунок 3

Снижение уровня бедности, %



ОБРАЗОВАНИЕ – НЕОБХОДИМОЕ ДЛЯ КАРЬЕРЫ

Человеческий капитал является одним из немногих ресурсов, который может дать сравнительное преимущество Республике Молдова. Однако если рабочая сила не специализирована в областях, востребованных потенциальными инвесторами – поставщиками рабочих мест, человеческий капитал остается неиспользованным ресурсом.

АНАЛИЗ СИТУАЦИИ

В последние годы все более характерным явлением для образовательной системы Республики Молдова является предпочтительность высшего университетского образования. Последние два десятилетия отмечены удвоением количества студентов, обучающихся в высших учебных заведениях, в ущерб среднему профессиональному и среднему специальному образованию (рис.4). В целом высшее университетское образование становится все более доступным, к тому же устранены возрастные ограничения. Кроме того, большее количество студентов в системе высшего образования по сравнению с гораздо меньшим количеством обучающихся в учреждениях среднего профессионального и среднего специального (профессионально-технического) образования свидетельствует, что высшее университетское образование становится приоритетным для граждан Республики Молдова. Популярность высшего образования растет, хотя 71,3% студентов обучаются на контрактной основе, оплачивая стоимость обучения.

Расходы на образование в Республике Молдова достигли рекордного уровня – 9,2% ВВП (европейский показатель – 5,5% ВВП) без того, чтобы повлечь значительные экономические и социальные последствия. В 2009 году в сфере среднего профессионального образования на одного учащегося было выделено 10224 лея, что на 15% больше, чем в сфере среднего специального образования (8709 леев на одного учащегося), и на 33,5% больше, чем в системе высшего образования² (6802 лея на одного студента). Несмотря на то, что среднее профессиональное образование является наиболее затратным, самые большие проблемы отмечаются именно в этом сегменте. В 2010 году, согласно методологии Международного бюро труда, среди общего числа безработных, составляющих 92 тысячи человек, безработных со средним профессиональным

образованием насчитывалось 22,8 тысячи или 24,8%, что превосходит численность безработных среди имеющих высшее образование (18,3 тысячи), среднее специальное образование (12 тысяч), окончивших лицей, общеобразовательную среднюю школу (22 тысячи) и гимназию (16,8 тысячи), при этом был зарегистрирован наивысший уровень непосещаемости (24,5%).

² Educație vocațională la răscruce: o analiză a deciziilor de politici în sistemul învățământului mediu de specialitate [Профессиональное образование на распутье: анализ политических решений в системе среднего специального образования], Серджиу Липчану, IDIS Viitorul, 2010 г.

С точки зрения рынка труда в Республике Молдова в 2010 году было зарегистрировано 970 тысяч человек в возрасте 15–29 лет, или 27,2% общей численности населения. Уровень безработицы в данной возрастной категории составил 13,9%, что в 1,9 раз выше уровня безработицы в стране (7,4%). Согласно данным Национального бюро статистики, в 2010 году лишь 22% молодых людей нашли работу сразу после завершения образования. Из них четверть покинули первое место работы из-за низкой зарплаты, а 17,7% уехали работать за границу. Городская молодежь легче находит себе постоянное место работы, чем молодые люди из сельской местности (75% по отношению к 54%).

Последствия этих проблем ощущаются непосредственно в экономическом секторе. Отмечается относительно низкий процент выпускников, которые трудоустраиваются в соответствии с полученной специальностью, а отсутствие механизмов мониторинга их профессиональной карьеры делает эту проблему менее заметной. Около 30% выпускников не работают по специальностям, полученным в профессиональных школах, колледжах и университетах, что свидетельствует о необходимости диверсификации образовательных маршрутов посредством продвижения концепции обучения на протяжении всей жизни (*lifelong learning*). Этот феномен усугубляется информационной асимметрией между спросом на рабочую силу со стороны потенциальных работодателей и ошибочным восприятием обучающимися возможностей трудоустройства, что способствует сохранению этого феномена.

Представители деловых кругов Республики Молдова, в частности экспортеры, жалуются на недостаточность квалификационных навыков и низкое качество образования претендентов на рабочие места. 85% компаний отмечают недостаток квалифицированной рабочей силы³, предприятия требуют более высокого уровня профессионализма или специальных навыков от работников. Чаще всего экономические агенты отмечают, что сталкиваются с существенным расхождением между своими потребностями и профессиональными знаниями выпускников учреждений профессионально-технического образования. Качество учебных программ обуславливает также и низкий уровень адаптации молодых работников к условиям компании. Это в большинстве случаев приводит к увеличению текучести кадров. С одной стороны, речь идет о работнике, который недоволен тем, что не может соответствовать требованиям, с другой стороны – о работодателе, который не получает ожидаемого уровня производительности от нанятой рабочей силы. Вызывает тревогу и то, что молодые работники не проявляют преданность работе, о чем свидетельствуют 52,2% опрошенных компаний⁴.

³ “Relațiile de muncă în Republica Moldova din perspectiva companiilor” [Трудовые отношения в Республике Молдова с точки зрения компаний], – исследование, проведенное ПРООН и Правительством Бельгии.

⁴ Там же.

Низкая производительность труда молодых работников и низкое качество товаров/услуг формируют порочный круг, который, в свою очередь, определяет скромную оплату труда. Неконкурентоспособные заработки являются еще одной причиной отсутствия привлекательности предприятий. Для выпускников среднего профессионального образования проблема безработицы является более острой, чем для тех, кто получил среднее специальное или высшее образование. В 2009 году доля таких безработных достигла 28%. В этом контексте проблема эмиграции рабочей силы становится все более насущной, что требует более эффективной согласованности политик в области образования и политик в сфере миграции и занятости населения.

Если Правительство не вмешается, то нежелательные последствия проблемы будут усугубляться. Такое положение в сочетании с неблагоприятным демографическим прогнозом и неудовлетворительным состоянием здоровья населения опровергает миф о большом количестве квалифицированной и дешевой рабочей силы в Республике Молдова. Как следствие, на рынке труда усилится значительный дисбаланс между спросом и предложением, а также дефицит квалифицированной рабочей силы. В отсутствие необходимого человеческого капитала задача привлечения инвестиций будет все более осложняться, а ряды эмигрантов и в дальнейшем будут пополняться свежими выпускниками системы образования как в целях поиска более оплачиваемой работы, так и для реализации качественного образования, оставляя неиспользованным потенциал создания рабочих мест на внутреннем рынке.

Приведение системы образования в соответствие с требованиями рынка труда является настоящей необходимостью. Сохранение сложившейся ситуации представляет существенный риск для системы образования, поскольку в контексте расширения возможностей доступа к образованию в Европейском пространстве потенциальные студенты будут делать выбор в пользу других образовательных систем.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ВИДЕНИЕ

Соотношение между спросом на рабочую силу и предложением системы образования окажет значительное влияние на экономическое развитие. Модернизация системы профессиональной подготовки и совершенствование механизмов непрерывного обучения кадров позволят гражданам приспособиться к новым условиям рынка труда. В результате взаимодействия системы образования и рынка труда образовательная система сможет представить предложения количественно, качественно и структурно соответствующие спросу на рабочую силу. Это в свою очередь будет способствовать снижению уровня безработицы и уменьшению потока граждан, выезжающих за границу, а также доли населения, подверженной риску бедности или социальной изоляции.

В свете реализации стратегического видения политика в области образования будет направлена на обеспечение качества обучения. Принятие нового законодательства об образовании, учитывающего европейский опыт, позволит провести структурные и институциональные реформы в этой области с учетом принципа эффективности и качества. Реформирование системы научных исследований и инноваций путем демонополизации ее финансирования, с применением последовательных и соответствующих правил, направленных на поддержку передового опыта в области образования и науки, позволит повысить качество образования для карьеры. Создание Национального агентства по обеспечению качества в сфере высшего образования и

научных исследований имеет решающее значение для оценки и аккредитации учреждений, а также программ профессиональной подготовки и совершенствования специалистов для рынка труда. Национальная система квалификаций и профессиональных стандартов будет способствовать направлению учебного процесса на развитие компетенций, востребованных на рынке труда. В то же время усилится потенциал прогнозирования рабочей силы с акцентом на создание возможностей осуществления профессионального обучения на протяжении всей жизни. Учебные программы будут направлены на профессионализацию, а также на развитие научно-исследовательского и инновационного потенциала в рамках университетов.

Качество университетского процесса будет обеспечиваться в том числе пересмотром принципов и критериев оценки интеллектуального потенциала высших учебных заведений, реструктурированием научно-исследовательских задач, переориентацией институциональных услуг, предоставляемых студентам, в пользу правильного и более подходящего выбора ими образовательных путей. Требованием качества по отношению к интеллектуальному составу учреждения станет 75-процентная доля преподавателей с научно-педагогическими званиями.

Предпосылкой повышения качества образования является устранение факторов коррупции в системе образования. Оптимальное решение в этом отношении основывается на рыночных механизмах. В целях стимулирования подлинной конкуренции между высшими учебными заведениями следует изменить формулу финансирования университетов, в качестве основного критерия приняв их достижения и предложив им взамен широкую финансовую автономию.

ОЖИДАЕМОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ

Повышение качества образовательного процесса будет способствовать созданию привлекательного и благоприятного инвестиционного климата благодаря квалифицированной, ответственной, гибкой рабочей силе и приведет к повышению производительности труда и конкурентоспособности. Результатом станет улучшение качества товаров/услуг в национальной экономике. Процесс передачи знаний следует проводить таким образом, чтобы новаторские идеи преобразовывались в новые товары и услуги, способствующие росту качественных рабочих мест, а также решению проблем общества в плане укрепления экономического и социального единства. Формирование квалифицированной рабочей силы будет обеспечиваться путем поддержки профессиональной ориентации, начиная с общего образования, а также за счет предоставления возможностей непрерывного профессионального обучения на протяжении всей жизни.

В соответствии с межпоколенческой моделью (Mayer, 2004) текущие инвестиции в питание, здравоохранение и образование оказывают положительное воздействие на трудовые ресурсы, профессиональные навыки и знания, которые в свою очередь способствуют ускорению экономического развития.

Высокообразованная рабочая сила, имеющая более высокий уровень подготовки и лучше соответствующая потребностям экономики, влияет на валовый национальный продукт несколькими путями, называемыми каналами воздействия. Во-первых, увеличивается количественный объем рабочей силы как прямой фактор функции производства. Во-вторых, повышается эффективность использования единицы рабочей силы (производительность фактора производства). Эти два параметра могут быть

рассчитаны и оценены на ближайшие десять лет. Помимо этого существуют и другие пути, посредством которых повышение уровня образования может послужить развитию национальной экономики, такие как: поощрение внутренних инвестиций на национальном уровне и создание новых рабочих мест за счет проявления управленческих навыков и частной инициативы выпускников; рост привлекательности для иностранных инвесторов; сокращение расходов работодателей на переобучение, повышение квалификации существующей рабочей силы путем развития новых навыков и компетенций, создаваемых экономикой, основанной на знаниях, инновациях и современных технологиях.

Оценка реализации целей по годовому приросту ВВП основывалась на нескольких дополнительных условиях, главными из которых являются следующие: (i) эмиграция молодых выпускников сократится минимум на 50%; (ii) в среднесрочной и долгосрочной перспективе эффективность воспользовавшихся в полной мере преимуществами реформы выпускников повысится в совокупности на 20%. В таких условиях темп годового роста ВВП в среднесрочной перспективе может быть на 0,6–0,9% выше, чем в “безреформенном” сценарии.

С учетом того, что рабочая сила является инертной экономической переменной, а к 2020 году из-за низких темпов замещения новые выпускники будут составлять лишь небольшую часть общей численности занятого населения, в долгосрочной перспективе улучшение качества образования для карьеры будет иметь гораздо больший эффект.

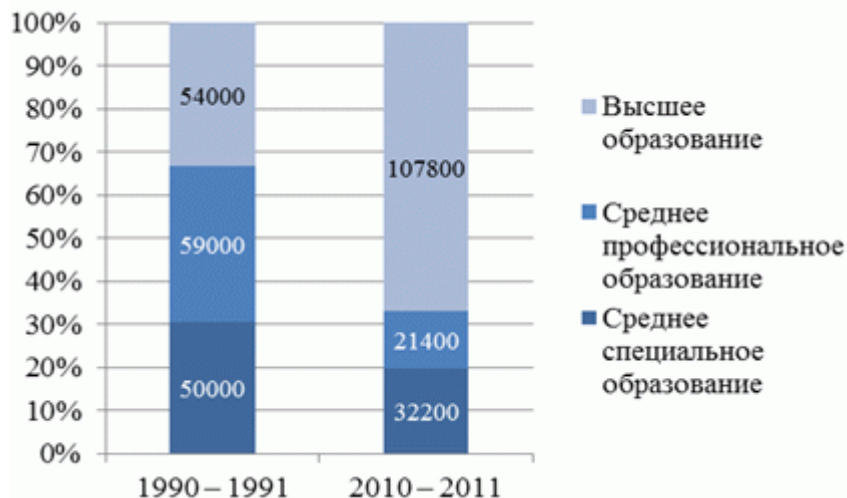
Конкретные цели

Показатель мониторинга	2010	2015	2020
Уровень безработицы, %	7,4	6	5
Отток молодежи, %	17,7	15	10
Доля работодателей, удовлетворенных качеством рабочей силы, %	15 (2011)	40	60
Доля работающих выпускников, которые утверждают, что им необходимо дополнительное обучение после окончания учебы, %	40	20	10

Таблицы и рисунки

Рисунок 4

**Доля студентов, обучающихся в высших учебных заведениях,
в сравнении с учреждениями среднего профессионального
и среднего специального образования**



ДОРОГИ – ХОРОШИЕ, ПОВСЕМЕСТНО

Транспортные затраты экономических агентов, а также безопасность дорожного движения напрямую зависят от качества транспортной инфраструктуры. Слабо развитая дорожная инфраструктура является одним из основных лимитирующих факторов роста экономики, требующая значительных государственных инвестиций. Более того, качественная дорожная инфраструктура – необходимое условие гармоничного регионального развития и доступа населения к публичным услугам. В перспективе создания углубленной и всесторонней зоны свободной торговли между Республикой Молдова и Европейским Союзом дорожная инфраструктура становится насущно необходимой для реализации экспортного потенциала отечественных производителей.

АНАЛИЗ СИТУАЦИИ

Республика Молдова поражена интенсивным процессом деградации автомобильных дорог. В 1992 году около двух третей национальных автомобильных дорог находилось в хорошем состоянии, в 1998 году в хорошем состоянии было менее половины из них, а в 2006 году – лишь 7% (рис.5). Хотя полная оценка состояния автомобильных дорог местного значения не проводилась, тем не менее результаты изучения в 2006 году участка протяженностью 1500 км (из 6000 км) дорог местного значения показали, что около 96% этих дорог находится в плохом и очень плохом состоянии.

Интенсивная деградация автомобильных дорог общего пользования в Республике Молдова произошла из-за недостаточного финансирования ремонтно-профилактических работ (рис.6). В период 1998–2006 г. дорожный сектор получал менее 10% необходимого финансирования. Выделяемые финансовые средства позволяли выполнять лишь текущее обслуживание (содержание в зимний период, латание выбоин, профилирование и т.д.). Из-за отсутствия необходимого текущего и капитального ремонта для более чем 80% автомобильных дорог истек установленный срок эксплуатации.

В 2010–2011 г. произошло относительное улучшение состояния автомобильных дорог, обусловленное увеличением накоплений в дорожном фонде (с 241 млн.леев в 2009 г. до 788 млн.леев в 2011 г.). Однако этих накоплений недостаточно для восстановления всей дорожной сети до удовлетворительного состояния.

Последствия, обусловленные недостаточностью финансирования дорожных ремонтно-профилактических работ, усугубились проблемами системного характера. Стандарты и технические нормы, используемые в дорожной отрасли, устарели и не отвечают современным требованиям, а институциональная структура системы обслуживания дорог является неэффективной.

В Республике Молдова (без учета региона левобережья Днестра) работают 39 предприятий по обслуживанию дорог, из которых одно является частным, 35 – акционерными обществами с участием государства и 3 – государственными. Исследование, проведенное в ходе разработки Стратегии инфраструктуры наземного транспорта на 2008–2017 гг., показало необходимость реформирования системы технического обслуживания дорог в целях повышения ее эффективности. Административные расходы в данном секторе составляют более 25–30% общего объема расходов при законодательно установленном пределе в 14,5%. В целях повышения эффективности системы технического обслуживания дорог необходимо обеспечить условия для здоровой конкуренции и содействовать внедрению инноваций в этой области путем организации прозрачных государственных закупок с поощрением оферт, предусматривающих использование передовых технологий, обеспечения прозрачности деятельности специализированных предприятий, их разгосударствления и слияния, оптимизации протяженности обслуживаемой дорожной сети и внедрения механизма обслуживания посредством долгосрочных (3–5 лет) договоров с дифференциацией дорог по степени потребности в их обслуживании.

Плохое состояние дорог в Республике Молдова оказывает существенное негативное влияние на социально-экономическую деятельность в стране. Среди факторов, обеспечивающих возможность устойчивого экономического развития, рассмотренных в Отчете о глобальной конкурентоспособности за 2010-2011 гг. Всемирного экономического форума Республика Молдова по показателю “качество инфраструктуры” находится на 94 месте из 139 стран, при этом самым низким показателем является качество дорожной инфраструктуры (139 место), далее следует портовая инфраструктура (124 место), инфраструктура воздушных перевозок (109 место) и лишь железнодорожная инфраструктура находится на более высокой позиции (67 место).

Качество транспортной инфраструктуры признано важной составляющей конкурентоспособности и деловой среды в целом и, следовательно, является важным фактором в привлечении инвестиций и обеспечении конкурентоспособности экспорта. По сравнению с другими странами региона Республика Молдова находится на самых низких позициях в классификации Всемирного банка по Индексу эффективности логистики 2010 г., занимая 104 место из 155 стран в частности по уровню логистической компетенции – 132 место, по таможенному администрированию – 124 место и по качеству инфраструктуры – 123 место (табл.2).

В то же время Республика Молдова не может полностью реализовать свой экономический и инвестиционный потенциал по причине плохого состояния автомобильных дорог, затрудняющих доступ к производственным объектам, рынкам сбыта, культурным и туристическим центрам. Зачастую именно по этой причине Республика Молдова оказывается исключенной из цепи транзита грузов и пассажиров.

Из-за неудовлетворительного состояния сети автомобильных дорог домохозяйства, особенно находящиеся в сельской местности, несут значительные дополнительные расходы, связанные с доступом к социальным и административным услугам, а также к

рынкам сбыта. По оценочным расчетам из-за неудовлетворительного состояния дорог пользователи несут дополнительные расходы в размере около 2,5 миллиарда леев в год.

Низкое качество автомобильных дорог в стране негативно сказывается и на безопасности дорожного движения. Общее количество случаев смерти на миллион автомобилей составляет около 1120 (в 6–9 раз больше, чем в странах Европейского Союза), а число погибших на миллион населения – около 120 (рис.7).

Плохое состояние автомобильных дорог отрицательно влияет на окружающую среду. Расход топлива при плохих дорогах увеличивается на 20%. Это приводит к дополнительным выбросам вредных веществ в атмосферу. Кроме того, плохие дороги служат дополнительным источником шума и вибраций. Гравийные дороги являются источником образования пылевых облаков, что отрицательно влияет на развитие сельскохозяйственных культур в прилегающей зоне.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ВИДЕНИЕ

Внедрение новой модели качественного экономического роста, основанной на экспорте, инвестициях и инновациях, ускорится благодаря развитию дорожной инфраструктуры и отраслей логистики в сфере транспортных услуг.

В сущности долговечность дорожной инфраструктуры связана как с обеспечением необходимого минимума финансовых средств, требуемого для обслуживания сети национальных и местных автомобильных дорог, так и с существенными государственными инвестициями в строительство и восстановление национальных автомобильных дорог общего пользования таким образом, чтобы к концу срока, предусмотренного настоящей Стратегией, 80% автомобильных дорог были в хорошем и очень хорошем состоянии (рис.8).

Расчеты показывают, что для обслуживания и текущего ремонта национальных и местных автомобильных дорог необходимы финансовые средства в объеме около 4,2 миллиарда леев в год (табл.3). В то же время на период 2011–2014 гг. была запланирована капитальная реконструкция более 400 км автомобильных дорог из внешних источников финансирования на сумму 334 миллиона евро. Таким образом, для достижения цели до истечения срока, предусмотренного настоящей Стратегией, необходима мобилизация дополнительных внутренних и внешних источников финансирования в объеме 1,1 миллиарда евро.

В целях реализации этого видения требуются меры, выходящие за рамки простого выделения публичных финансовых средств. Необходимо использовать потенциал частно-государственного партнерства в области дорожной инфраструктуры и логистических услуг, связанных с транспортными услугами и с дорожной инфраструктурой. Управление сетью автомобильных дорог также находится в поле зрения Правительства. Сокращение административных расходов до предусмотренных законодательством стандартов является источником экономии, которая поможет добиться более адекватного выполнения работ по техническому обслуживанию. Таким образом, повышение эффективности системы технического обслуживания будет осуществляться путем обеспечения эффективной конкуренции, основанной на: (i) организации прозрачных государственных закупок с поощрением оферт, предусматривающих использование передовых технологий; (ii) более эффективном контроле качества выполняемых работ; (iii) реорганизации и модернизации до 2013 года предприятий, занимающихся обслуживанием автомобильных дорог; (iv)

внедрении до 2015 года механизма обслуживания дорог посредством многолетних договоров.

ОЖИДАЕМОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ

Восстановление и адекватное обслуживание дорог в Республике Молдова будет иметь целый ряд положительных последствий, способствуя экономическому развитию страны. Благодаря своему стратегическому расположению Молдова играет все более важную роль в качестве пограничной страны между Европейским Союзом и Восточной Европой и может стать региональным торгово-транспортным узлом в случае, если будут восстановлены дороги и логистические расходы будут ниже, чем в соседних странах. Можно развивать транспортные услуги, однако в отсутствие качественной дорожной инфраструктуры их стоимость очень высока.

Важно, чтобы в будущем проектирование и развитие дорожной инфраструктуры осуществлялось в соответствии с экономическими и социальными потребностями населенных пунктов. Принимая во внимание то, что Республика Молдова намерена усилить динамику развития промышленного и сельскохозяйственного секторов, надежная дорожная инфраструктура, хорошо функционирующий маршрутный транспорт и мультимодальные логистические центры значительно облегчат сельскохозяйственным и промышленным производителям доступ к местным и внешним рынкам сбыта. Восстановление автомобильных дорог страны с использованием передовых технологий окажет влияние на рынок рабочей силы как в плане создания новых рабочих мест, так и в отношении соответствующего уровня профессиональной подготовки. И наконец современная дорожная инфраструктура будет способствовать развитию таких нетрадиционных секторов сферы обслуживания, как туризм, логистические услуги и т.д. При проектировании, строительстве и эксплуатации автомобильных дорог будет учитываться необходимость внедрения мер по охране окружающей среды, в том числе путем применения процедур оценки воздействия на окружающую среду, продвижения стандартов строительства и эксплуатации в условиях климатических изменений, содержания, восстановления и увеличения площадей дорожных насаждений (придорожных защитных зеленых полос и др.).

Кроме того, развитие дорожной инфраструктуры оказывает благоприятное социальное воздействие. Для населения сельской местности нынешнее состояние автомобильных дорог является серьезным препятствием в доступе к качественным социальным услугам. Например, оптимизация школьной сети путем создания окружных школ прямо упирается в проблему доступа к этим учреждениям. Можно развивать услуги автомобильного транспорта, однако при отсутствии развитой дорожной инфраструктуры расходы по их поддержанию будут очень велики. Восстановление автомобильных дорог в итоге увеличит доступ населения к услугам здравоохранения в частности к услугам скорой помощи и больничным услугам. В контексте реформы больничного сектора и реструктуризации сети публичных больниц, когда на основе Общенационального плана больниц расстояние между больницами увеличится, состояние автомобильных дорог становится чрезвычайно важным для обеспечения быстрого доступа пациентов к медико-санитарным учреждениям. В то же время переход ко всеобщему охвату эффективной первичной медицинской помощью и доступ к таковой, как к ближайшему поставщику качественного ухода за человеком, является одним из приоритетов Республики Молдова. Таким образом, будущее строительство автомобильных дорог и городское и сельское

планирование будут тщательно согласованы с планированием медицинских учреждений (например больниц, учреждений первичной и скорой медицинской помощи). Общеизвестно, что включение эффективных мер дорожной безопасности в строительство дорог способствует предупреждению травматизма, а также потерь человеческого капитала и производительности в результате дорожно-транспортных происшествий. Строительство новых, более безопасных дорог создает возможность продвигать здоровый образ жизни, создавая условия для физической активности, такой как пешая ходьба и езда на велосипеде в общественных местах.

Другим важным аспектом является охрана окружающей среды. Во-первых, хорошие дороги в значительной степени сокращают расход топлива на каждый пройденный километр, в результате чего уменьшается выброс вредных газов, уровень шума и объем других загрязняющих веществ. Транспортные средства нуждаются в меньшем количестве расходных материалов, таких как масла и шины, которые также являются значительным фактором загрязнения. И последнее, но не менее важное: сам процесс реконструкции и восстановления автомобильных дорог должен осуществляться в строгом соответствии с требованиями национального законодательства в области охраны окружающей среды и передовой международной практики (оценка экологических последствий, планы природоохранных мероприятий в процессе реконструкции и т.д.).

Помимо указанных благоприятных последствий, хорошие автомобильные дороги напрямую влияют на экономический рост и развитие через множество других каналов. Как в международной практике, так и в Республике Молдова существуют выверенные математические модели, которые дают точную оценку эффекта восстановления одного километра дороги на показатели расходов, доходов населения и экономических агентов, количества сэкономленного времени, аварий. Далее перечислены основные преимущества, расположенные в порядке убывания:

- снижение затрат на эксплуатацию транспортных средств, включая сэкономленное топливо и экономию средств на ремонтных работах;
- сокращение времени, проводимого населением в пути, которое впоследствии может использоваться в целях производства или отдыха;
- сокращение количества аварий;
- повышение интенсивности дополнительно привлеченных грузовых и пассажирских перевозок, в том числе международного транзита;
- увеличение объема инвестиций, региональное развитие и развитие туризма благодаря повышению привлекательности страны – второстепенные, менее ощутимые последствия.

Первое из перечисленных преимуществ является наиболее весомым. Расчеты показывают, что ежегодно на запланированных для восстановления участках дорог теряется 2,5 миллиарда леев на дополнительные ремонтные работы и расход топлива. Исходя из скромного предположения, что по меньшей мере часть сэкономленных денег можно продуктивно инвестировать и таким образом увеличить запас основного капитала, расчеты показывают, что в краткосрочной и среднесрочной перспективе обычный годовой прирост ВВП увеличится дополнительно на 0,3% лишь за счет экономии на топливо и ремонтные работы. Совокупный эффект, вероятно, будет еще значительнее.

Конкретные цели

Показатель мониторинга	2010	2015	2020
Восстановление национальных автомобильных дорог общего пользования, км		900 (2014)	1900
Ремонт местных автомобильных дорог общего пользования, км		700 (2014)	4900
Доля национальных автомобильных дорог общего пользования, находящихся в состоянии:			
• <i>очень хорошем, %</i>			38
• <i>хорошем, %</i>			42
Количество зарегистрированных смертей от дорожно-транспортных происшествий на миллион населения	120		60
Индекс эффективности логистики	2,57	2,67	2,87
• <i>инфраструктура</i>	2,05	2,35	2,65
• <i>логистическая компетенция</i>	2,17	2,37	2,77

Таблицы и рисунки

Рисунок 5

**Изменение состояния национальных дорог
в период 1992–2010 гг.**

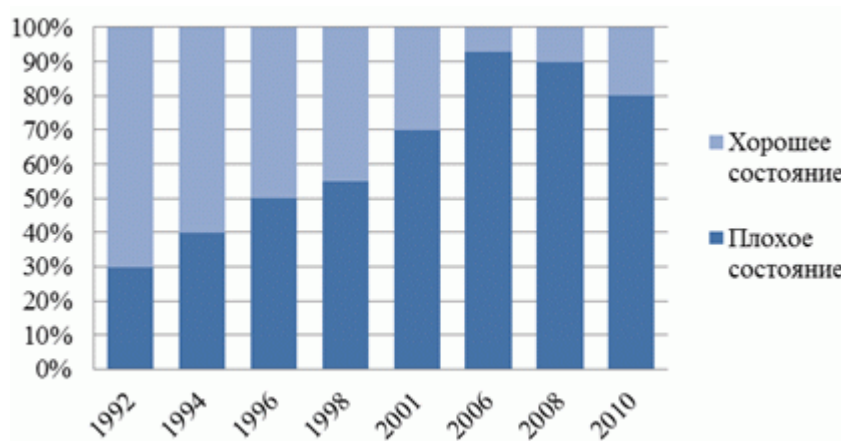


Рисунок 6

**Финансирование дорожного сектора в период 1990-2011 гг.,
млн.леев**

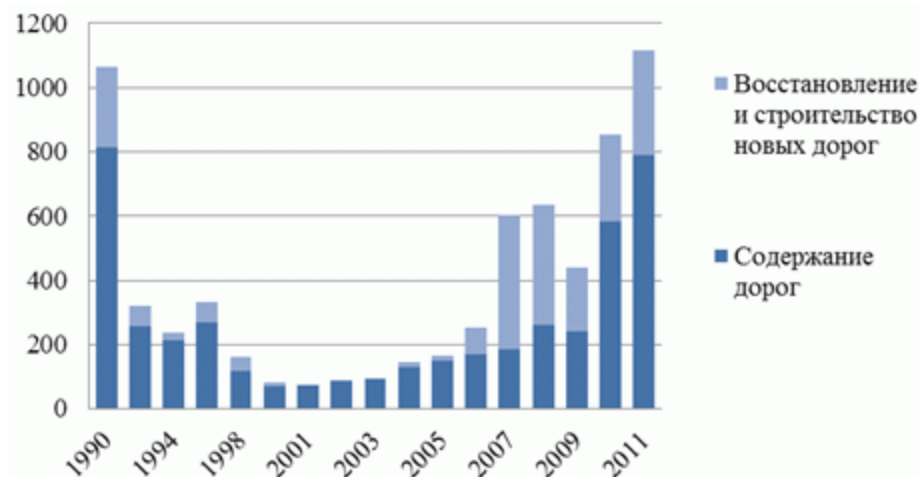


Таблица 2

Индекс эффективности логистики ИЭЛ некоторых стран региона

Страна	ИЭЛ	Таможенное администри- рование	Инфраструк- тура	Перевозки через границу	Логистическая компетенция	Отслеживание поставок	Затраты
Украина	2,57	2,02	2,44	2,79	2,59	2,49	3,06
Хорватия	2,77	2,62	2,36	2,97	2,53	2,82	3,22
Болгария	2,83	2,50	2,30	3,07	2,85	2,96	3,18
Румыния	2,84	2,36	2,25	3,24	2,68	2,90	3,45
Албания	2,46	2,07	2,14	2,64	2,39	2,39	3,01
Молдова	2,57	2,11	2,05	2,83	2,17	3,00	3,17

Рисунок 7

**Статистика дорожно-транспортных происшествий
в период 1990-2010 гг.**



Рисунок 8

**Прогноз изменения состояния национальных дорог
в период 2011-2020 гг.**



Таблица 3

**Приблизительная оценка объема средств, необходимых для ремонта
и содержания автомобильных дорог общего пользования**

Наименование работ	Общий объем	Периодичность	Годовой объем	Приблизительная стоимость, тыс.леев	
	км	лет	км	на 1 км	всего
а. Национальные автомобильные дороги					

Капитальный ремонт (восстановление)					
• цементно-бетонное покрытие	287	30	10	4800	45920
• асфальтобетонное покрытие	2797	16	175	7500	1311094
• покрытие из гравия или каменной крошки	252	9	28	450	12600
Всего	3336				1369614
Средний ремонт (периодическое обслуживание)					
• слой асфальтобетона	1150	6	192	2450	469583
• битумная обработка	1592	4	398	450	179100
• профилирование с добавлением материала	252	3	84	220	18480
Всего	2994				667163
в. Местные автомобильные дороги					
Капитальный ремонт (восстановление)					
• цементно-бетонное покрытие	42	25	2	3600	6048
• асфальтобетонное покрытие	2717	13	209	3500	731500
• покрытие из гравия или каменной крошки	3016	9	335	450	150800
Всего	5775				888348
Средний ремонт (периодическое обслуживание)					
• слой асфальтобетона	1350	6	225	1450	326250
• битумная обработка	1367	5	273	350	95690
• профилирование с добавлением материала	3016	3	1005	220	221173
Всего	5733				643113
с. Капитальный ремонт мостов	1131 шт. /24681 м	16	1554	34	52830
d. Рутинное обслуживание национальных и местных автомобильных дорог	9344	постоянно	9344	64,2	598016
ИТОГО					4219084

ФИНАНСЫ – ДОСТУПНЫЕ И НЕДОРОГИЕ

В финансовой системе Республики Молдова в значительной степени доминирует банковский сектор. Он, в свою очередь, оказался достаточно стабильным и устоял без особых потерь на фоне мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. Экономический спад сказался на надежности экономических агентов, проявившись в ухудшении кредитного портфеля. Все же эти последствия были краткосрочными, и с восстановлением экономики ситуация нормализовалась. Однако, несмотря на стабильность банковского сектора, экономические агенты заявляют об ограниченном доступе к финансированию, а уровень финансового посредничества является одним из самых низких в регионе.

АНАЛИЗ СИТУАЦИИ

Основной характерной чертой банковского сектора Республики Молдова является слабое финансовое посредничество. Средняя доля банковских кредитов в ВВП в 2004–2010 гг. составила 31,5%, в результате Республика Молдова осталась позади большинства стран Центральной и Восточной Европы, опережая лишь Албанию и Грузию. Лидеры в регионе – Латвия, Словения и Эстония – предоставляют кредиты, доля которых в ВВП в среднем колеблется от 80 до 115%⁵.

⁵ “Analiza diagnostică a sistemului bancar moldovenesc în contextul semnării Acordului de liber schimb aprofundat și comprehensiv cu UE” [Диагностический анализ молдавской банковской системы в контексте подписания Соглашения о глубоком и всеобъемлющем свободном обмене], Expert-Grup, 2011 г.

Чуть лучше ситуация в части, касающейся доли в ВВП банковских депозитов – основного источника кредитования. В этом отношении Республика Молдова, где средняя доля банковских депозитов в ВВП составляет 32,9%, расположена ниже, чем такие страны, как Литва, Сербия, Румыния, Белоруссия и Грузия, продолжая находиться ниже среднерегионального уровня. Недоверие населения и компаний к банкам является основным препятствием, которое определяет относительно низкую долю банковских депозитов в ВВП.

Таким образом, основная функция банковской системы – сосредоточение сбережений граждан и направление их нуждающимся в дополнительной ликвидности – осуществляется в недостаточной степени.

Резерв роста объемов кредитования реального сектора экономики наряду с увеличением доли сбережений обеспечивается за счет заработков граждан Молдовы, находящихся за рубежом. Эмпирические исследования показывают, что примерно половина объема заработков поступает в Республику Молдова в виде денежных переводов. Предпочтительность размещения сбережений в зарубежных банках, обусловленная тем, что гарантированная сумма депозитов в странах ЕС значительно выше, не позволяет использовать данный потенциал в полном объеме. С другой стороны, государственная политика в отношении направления финансовых средств от денежных переводов в малый бизнес (PARE 1+1) не была поддержана достаточным объемом финансовых средств.

Еще один важный аспект, связанный с анализом ситуации в банковско-финансовом секторе, касается эффективного использования имеющихся ресурсов и эффективного управления рисками. С одной стороны, банки Республики Молдова обладают ликвидностью сверх разумных норм, предписанных передовым международным опытом. Так, средняя доля ликвидных резервов в банковских активах в 2004–2009 гг. составила 27,3%. В случае эффективного посредничества избыток ликвидности мог бы обусловить

активизацию усилий банков по кредитованию, что могло повлечь снижение рисков премий. В действительности же экономические агенты Республики Молдова ссылаются на ограниченный доступ к источникам финансирования, указывая высокую процентную ставку как одну из самых серьезных проблем, с которой они сталкиваются в своей экономической деятельности (14,2% респондентов в рамках опроса, на основании которого составлен Отчет о глобальной конкурентоспособности за 2010–2011 гг., отметили, что доступ к финансированию является основным препятствием в ведении дел⁶).

⁶ “The Global Competitiveness Report 2010-2011” [Отчет о глобальной конкурентоспособности], World Economic Forum, 2010 г.

Это подтверждается тем, что применяемые в Республике Молдова рисковые премии являются самыми высокими в регионе⁷. Тот факт, что в Республике Молдова в 2004–2010 гг. рисковые премии составили 8,6%, свидетельствует об отсутствии доверия коммерческих банков к потенциальным заемщикам и определяет их предпочтение ликвидным активам.

⁷ Рисковые премии выражаются в форме разницы (в процентных пунктах) между процентом дохода по кредитам, предоставляемым банками, и процентом дохода по государственным обязательствам. Всемирные показатели развития, <http://data.worldbank.org/indicator/FR.INR.RISK>

Частично кризис доверия можно преодолеть путем улучшения информированности о надежности дебиторов. Недавняя реформа в этой области направлена на создание в Республике Молдова бюро кредитных историй, которые собирают информацию о соблюдении сроков кредитных обязательств, что позволяет коммерческим банкам регулировать процентные ставки в зависимости от прибыли дебитора. В результате проведения этой реформы Республика Молдова существенно улучшила свои позиции в рейтинге *Ведение бизнеса–2012*, составленном Всемирным банком, поднявшись с 96 места на 40⁸. В то же время нерешенными остаются некоторые вопросы, связанные с реализацией прав на залог в случае несостоятельности заемщика.

⁸ Doing Business 2012 [Ведение бизнеса – 2012], <http://doingbusiness.org/data/exploreeconomies/moldova>

Неэффективное использование ресурсов и неэффективное управление рисками обусловлены отсутствием подлинной конкуренции в банковском секторе финансового рынка и, в целом, отсутствием реальных альтернатив финансирования через небанковский финансовый сектор. Доля активов пяти самых крупных банков Республики Молдова в общем объеме активов банковской системы к концу 2011 г. составила 70,12%⁹. В 2011 г. примерно три четверти банковских капиталов представляли собой иностранные инвестиции, при том, что лишь четыре из 15 действующих в Республике Молдова банков являлись филиалами западных банков. Другим фактором, снижающим эффективность использования ресурсов, является доля государства в банковском капитале одного из пяти крупных банков Республики Молдова.

⁹ Indicatori financiari pe sistemul bancar al Republicii Moldova [Финансовые показатели банковской системы Республики Молдова], <http://www.bnm.md>

Касательно рынка капитала стоит отметить, что объем ценных бумаг, находившихся в обращении в период 2004–2010 гг., по отношению к ВВП является одним из самых низких в регионе – 1,28%, проявляя в последние годы тенденцию снижения. Для сравнения – средний показатель по региону в этот период составлял 5,32%, в то время как средний показатель в Европейском Союзе достигал 92,4%.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ВИДЕНИЕ

Стратегическое видение по расширению доступа к финансированию основывается на следующих основных элементах: (i) развитие финансового посредничества; (ii) оптимизация стоимости финансовых ресурсов; (iii) упрощение условий гарантирования кредитов и займов.

Целью органов власти является создание к 2020 г. финансовой системы, которая будет эффективно направлять финансовые ресурсы от домохозяйств, имеющих сбережения, экономическим агентам, ищущим средства для финансирования своих бизнес-идей, с созданием при этом истинной конкуренции на банковском рынке для привлечения средств вкладчиков. Выставление на продажу государственной доли банковского капитала и появление на рынке стратегических инвесторов усилит соревновательный дух и приведет к оптимизации стоимости финансовых ресурсов. В то же время крайне важно предоставить гражданам больше возможных способов размещения их сбережений вне банковской системы, что повлечет за собой развитие финансового посредничества.

Реформы, проведенные в поддержку деловой среды, будут направлены на оптимальное использование денежных переводов в целях экономического развития, что увеличит выгоды развития, предоставляемые миграцией. Доверие домохозяйств к финансовой системе, в том числе со стороны трудящихся-эмигрантов, будет обусловлено увеличением гарантированной суммы депозитов и действенным надзором за поставщиками финансовых услуг. Выпуск долгосрочных ценных бумаг, доступных трудящимся-мигрантам (таких как *Облигации диаспоры*), может оказаться эффективным инструментом использования потенциала денежных переводов. В то же время важной задачей является совершенствование уже применяемых финансовых инструментов, а также их диверсификация в целях поддержки технологической модернизации и инновации (*бизнес-ангелы*).

Мобилизация новых способов финансирования посредством существующих моделей и новых схем инновационных инвестиций будет способствовать изменению механизмов потребления и производства, повысит конкурентоспособность экспортной продукции.

Адаптация системы регулирования и надзора финансового рынка к передовому европейскому опыту будет способствовать повышению ее эффективности, созданию благоприятных условий для получения доступа к капиталу на отечественном финансовом рынке, что повлечет за собой рост предпринимательской деятельности в данной области и повысит уровень защиты потребителей предоставляемых финансовым рынком услуг.

Имеющиеся недостатки в управлении залогами будут устранены, а инструменты покрытия риска (хеджинг) будут разработаны таким образом, чтобы излишняя ликвидность в финансовой системе эффективно направлялась на кредитование реального сектора национальной экономики. Развитие возможностей управления рисками, в том числе путем расширения информационного покрытия через бюро кредитных историй, приведет к снижению рискованных премий.

ОЖИДАЕМОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ

Облегчение доступа к финансам приведет к значительному росту финансирования через банковский и небанковский секторы как в объеме, так и в доле в ВВП (до 50% к 2020 г.). Достижение запланированного уровня роста финансирования экономики является довольно амбициозной задачей, чувствительной не только к мировым, но и к местным экономическим и финансовым рискам. Однако в случае выполнения этой задачи, подобный рост окажет прямое и весьма значительное влияние на валовый внутренний продукт и доходы посредством преобразования кредитов в новые инвестиции.

Оценка воздействия, которое окажет облегчение доступа к финансам, основана на достаточно скромном предположении, что от каждого дополнительного лея, предоставленного реальному сектору в качестве кредита, по меньшей мере 30 банов будут инвестированы в производственный капитал. Предполагаемый средний срок кредита составляет 3 года. В таких условиях дополнительные инвестиции приведут к увеличению годового прироста ВВП на 0,5–0,7% по сравнению со сценарием, который не предусматривает реализацию данного приоритета. Этот положительный эффект проявляется постепенно, но имеет тенденцию быстрого развития, и его действие продолжится и после истечения прогнозируемого настоящей Стратегии срока.

Конкретные цели

Показатель мониторинга	2010	2015	2020
Увеличение доли депозитов в ВВП, %	35,8	40	45
Увеличение доли кредитов в ВВП, %	37,2	45	50
Снижение рискованной премии, процентные пункты	10,1	9	7
Увеличение объема биржевых сделок с ценными бумагами по ВВП, %	0,4	2	5

Таблицы и рисунки

Рисунок 9

Премии за риск в странах региона, процентные пункты

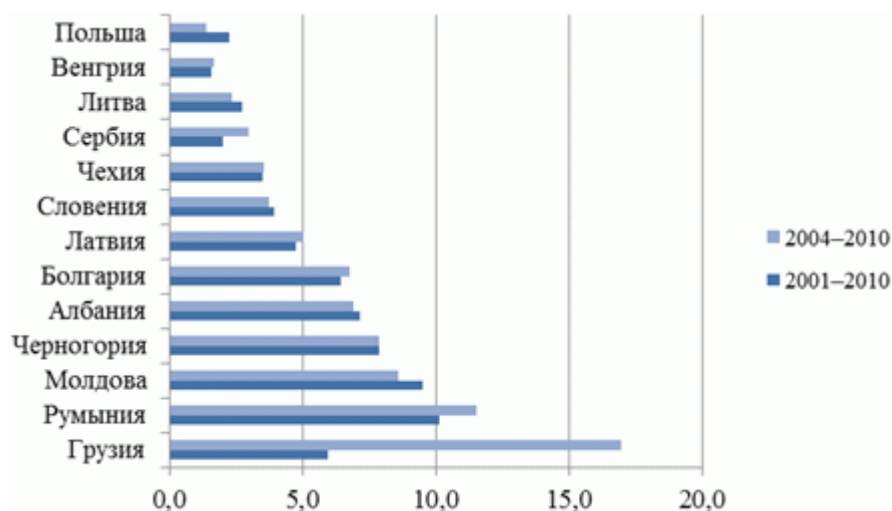
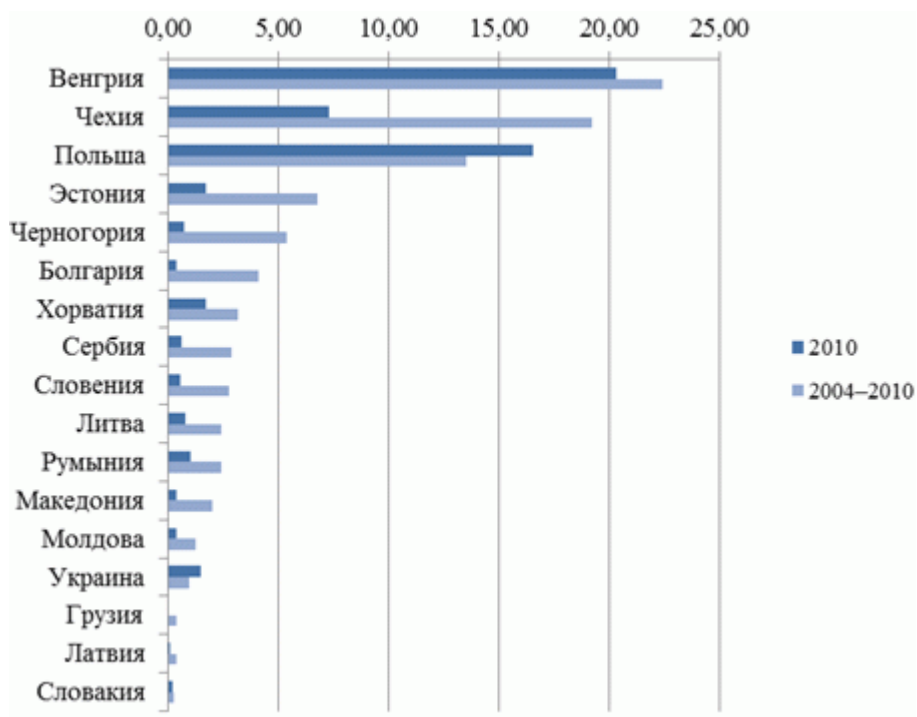


Рисунок 10

Объем операций с акциями по ВВП, %



БИЗНЕС – С ЧЕТКИМИ ПРАВИЛАМИ ИГРЫ

Эффективная рыночная экономика характеризуется способностью продвигать инновации на основе лояльной конкуренции за ресурсы и клиентов. В результате в выигрыше оказываются потребители, которые получают возможность приобретения товаров и услуг по справедливой цене, соответствующей качеству. Благоприятная

предпринимательская среда способствует привлечению иностранных инвестиций и созданию новых предприятий.

АНАЛИЗ СИТУАЦИИ

Прямые иностранные инвестиции мобилизуются с учетом перспектив экономического роста, а также ряда факторов внешнего и внутреннего порядка. На внешнем уровне рост мировой экономики способствует развитию инвестиций в развивающихся странах, в то время как на внутреннем уровне реализация приватизационных программ способна пробудить целенаправленный интерес потенциальных инвесторов. В Республике Молдова прямые иностранные инвестиции достигли максимального уровня в 713 миллионов долларов США в 2008 г., впоследствии резко сократившись в результате мирового экономического кризиса. В 2010 г. темпы роста прямых иностранных инвестиций были восстановлены, но не полностью (рис.11). Создание новых предприятий также зависит от экономических перспектив страны, хотя четкие правила игры имеют определяющее значение для принятия решения об открытии дела. Ежегодно число предприятий в Республике Молдова увеличивается более чем на 2000 единиц (рис.12). Этот рост может быть усилен при условии введения регулирующих положений, благоприятных для ведения дела.

Восприятие инвесторами и предпринимателями привлекательности деловой среды в Республике Молдова опирается на международные рейтинги.

- В соответствии с отчетом *Ведение бизнеса–2012*¹⁰, составленным Всемирным банком, Республика Молдова занимает 81 место из 183 стран, находясь далеко позади большинства стран региона и СНГ.

¹⁰ “Doing Business Survey 2012” [Ведение бизнеса–2012], The World Bank, <http://doingbusiness.org/>

- В рейтинге *Индекс глобальной конкурентоспособности 2011–2012 гг.*¹¹ Республика Молдова занимает 93 место из 142 стран, также находясь позади большинства стран региона и СНГ. По совокупному показателю “Учреждения”, который отражает нормативно-правовую базу в рамках показателя глобальной конкурентоспособности, Республика Молдова занимает 106 место. Согласно этому же рейтингу предприниматели выделили следующие факторы в качестве основных проблем в бизнесе в порядке приоритетности: (i) политическая нестабильность; (ii) коррупция; (iii) ограниченный доступ к финансированию; (iv) неэффективность государственного управления; (v) нестабильное правительство.

¹¹ “Global Competitiveness Index 2011–2012” [Глобальный индекс конкурентоспособности], World Economic Forum, <http://www.weforum.org/reports>

- *Индекс экономической свободы 2011 г.*¹² является важным международным показателем, который оценивает уровень вмешательства государства в экономическую деятельность на основе 10 субпоказателей: свобода бизнеса, свобода торговли, фискальная свобода, свобода от правительства, монетарная свобода, свобода инвестиций, финансовая свобода, защита прав собственности, свобода от коррупции и свобода трудовых отношений. По этому показателю Республика Молдова занимает лишь 120 место из 179 стран.

¹² “Index of Economic Freedom 2011” [Индекс экономической свободы], Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/>

• Другим показателем является *Индекс эффективности логистики*, который отражает потенциал стран в обеспечении обращения товаров и способности связывать производителей с потребителями и международными рынками. В этом отношении Молдова заняла 104 место из 155 стран в 2010 г. По данному показателю Молдова находится внизу рейтинга в области таможенного администрирования – 124 место и в области компетентности и эффективности в обеспечении логистики – 132 место.

В заключение вышеупомянутого, к основным характеристикам деловой среды Республики Молдова можно отнести неоправданные финансовые и временные затраты, существенно превышающие существующий в развитых странах уровень. Как следствие, темп экономического развития страны подвержен негативному воздействию, а инвестиционный и экспортный потенциал продукции с увеличенной добавленной стоимостью не используется в полной мере. Чрезмерное административное бремя создает препятствия в открытии, ведении и ликвидации дела, являясь фактором, затрудняющим продвижение лояльной конкуренции, направленной на производительность и инновации.

Указанные проблемы наблюдаются на всех стадиях бизнес-цикла: (i) открытие, (ii) ведение и (iii) ликвидация бизнеса.

ОТКРЫТИЕ ДЕЛА

По показателю “Открытие дела” в международном рейтинге *Ведение бизнеса–2012* Республика Молдова занимает 88 место из 183 стран.

Основными проблемами на данном этапе бизнес-цикла предприятия являются множество процедур и связанные с ними большие затраты. При этом вышеуказанный показатель “Открытие дела” относится только к процедурам, связанным с регистрацией дела. Для многих видов деятельности перед открытием дела экономические агенты должны получить ряд разрешительных актов (разрешения на ведение торговли, санитарные разрешения на функционирование, ветеринарно-санитарные разрешения на деятельность, лицензии, заключения о пожарной безопасности и др.), процедуры выдачи которых зачастую обременительны и лишены прозрачности и ясности, кроме того, они отнимают много времени, денег и сил.

ВЕДЕНИЕ ДЕЛА

На этапе ведения бизнеса предприниматели сталкиваются с рядом обязательных условий, налагаемых на различные виды деятельности, и наталкиваются на административные барьеры и расходы, связанные с:

- большим количеством государственных инспекций;
- частотой и порядком представления обязательных отчетов и информации;
- порядком уплаты налогов и затратами времени на это;
- получением внушительного количества разрешительных актов на строительство, сооружения, оборудование, сырье, товары и услуги, в том числе импортируемые и экспортируемые;
- формальностями, затруднительными и непрозрачными процедурами и правилами, касающимися таможенного администрирования и обеспечения таможенного декларирования при импорте и экспорте товаров и услуг;

- непризнанием странами-импортерами результатов оценки соответствия экспортируемых товаров, осуществленной национальными органами.

Инвентаризация перечня разрешительных документов, за исключением связанных с финансовым рынком (банковским и небанковским), лицензий и документов, выдаваемых местными органами власти, произведенная в 2011 г., выявила наличие более 400 документов. Из них обоснованными были признаны лишь 272 документа, включенных в Перечень разрешительных документов, выдаваемых органами-эмитентами физическим и юридическим лицам для осуществления предпринимательской деятельности¹³. Другие разрешительные документы, помимо включенных в данный перечень, не представляют законодательную норму. В то же время следует отметить, что множество органов публичной власти наделены функциями контроля, воплощающимися в многочисленные инспекционные визиты, которые влекут значительные затраты и риски для предпринимательской среды. Сочетание их с требованиями и процедурами, относящимися к экспортно-импортным операциям, совокупно с высокими расходами на перемещение товаров через границу, сказывается в первую очередь на инвестировании в экспортоориентированные виды бизнеса, перспективные с технологической и инновационной точек зрения, имеющие наибольший потенциал роста.

¹³ Утвержден Законом о регулировании предпринимательской деятельности путем разрешения № 160 от 22 июля 2011 г.

Помимо требований соответствия и административных барьеров в процессе ведения дела, критическим сдерживающим фактором является низкий уровень развития инфраструктуры качества, в частности возможностей оценки соответствия, что в значительной мере неблагоприятно отражается на экспортном потенциале страны.

Обеспечение устойчивого экономического роста, основанного на экспорте, требует снижения высоких затрат, связанных с перемещением товаров через границу, предоставлением услуг и мобильностью участвующих в этом бизнесе лиц. Улучшенная деловая инфраструктура, эффективное таможенное администрирование, ориентированное на облегчение торговли товарами и услугами, являются приоритетами для обеспечения экономического развития, основанного на оптимизации бизнес-затрат и стимулировании экспорта.

ЛИКВИДАЦИЯ ДЕЛА

По показателю “Ликвидация дела” в международном рейтинге *Ведение бизнеса–2012* Республика Молдова занимает 91 место из 183 стран. Проблемы, связанные с этим показателем, относятся к стоимости и продолжительности процедур несостоятельности, а также к низким показателям возврата денег кредиторам.

В целом финансовые и временные затраты, которые несут экономические агенты на различных этапах бизнес-цикла, выше среднерегиональных показателей стран, находящихся в процессе реформирования, таких как Грузия (рис.13). Фрагментарное проведение нормативной реформы, неоднозначное толкование регулирующих актов наряду с предвзятым отношением к предпринимателям со стороны органов публичной власти и учреждений, наделенных функциями государственного контроля, в определенной мере уменьшили ожидаемые последствия реформы, направленной на улучшение деловой среды.

По своему характеру регулирующие положения, которые ведут к чрезмерному увеличению административного бремени, подразделяются на следующие две категории:

- **Необоснованные регулирующие положения**, которые влекут административные расходы, превышающие зачастую общественную пользу. Такие регулирующие положения являются следствием низкой компетентности публичных органов или результатом институциональных и личных интересов. Эти интересы касаются сохранения и расширения институциональных полномочий, обеспечивающих повышенное влияние и значимость, а также создания благоприятных условий для коррупции и поощрения экономических групп, способствуя таким образом недобросовестной конкуренции в экономике и торможению инновационной деятельности;

- **Неоднозначные и противоречивые регулирующие положения**, которые могут толковаться и применяться дискреционным способом и таким образом повлечь дискриминационное применение положений нормативных актов, низкую предсказуемость и прозрачность процесса регулирования, коррупцию и нелояльную конкуренцию.

Несмотря на то, что в рамках проведения реформ было рассмотрено и изменено большое количество регулирующих положений и разрешительных документов, ожидаемые от реформ результаты не были достигнуты в полной мере. Таким образом, Республика Молдова по сравнению с Грузией, унаследовавшей с советских времен аналогичную нормативно-законодательную базу, недостаточно использовала потенциал сокращения административных барьеров (табл.4).

Данная ситуация свидетельствует о другой крупной проблеме, которая заключается в слабом соблюдении органами публичной власти принципов эффективного регулирования, предписанных предшествующими реформами, таких как: предсказуемость и прозрачность регулирования предпринимательской деятельности; материальное и процессуальное регулирование посредством законодательных актов; анализ последствий регулирования; справедливость в отношениях между государством и предпринимателями; безоговорочное одобрение начала и/или ведения дела; единое окно и др. Данная ситуация создает подходящую почву для коррупции и дискриминации при регулировании процессов.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ВИДЕНИЕ

Республика Молдова намерена улучшить деловую среду таким образом, чтобы к 2020 г. риски и затраты, связанные с каждым этапом жизненного цикла бизнеса, руководствующегося принципом свободной конкуренции, были меньше, чем в странах региона. Последствия улучшения деловой среды выразятся в увеличении инвестиций, повышении объемов экспорта, увеличении количества надежных предприятий, заинтересованных во внедрении инноваций и способных создавать привлекательные рабочие места, обеспечивать высокую производительность и конкурентоспособное экспортно-ориентированное производство. Все это станет возможным при неослабном усилии в продвижении Республики Молдова в международных рейтингах *Ведение бизнеса*, *Глобальная конкурентоспособность*, *Экономическая свобода* и *Эффективность логистики*, с превышением среднерегионального уровня.

Оптимизация процедур и времени, необходимых экономическому агенту для открытия, ведения и ликвидации дела, посредством применения инновационных подходов в регулировании бизнеса, таких как оцифровка процесса предоставления государственных услуг, а также смещение акцента с проверок на консультирование, при этом проверки,

осуществляясь на основе принципа воспринимаемого риска, значительно улучшат деловую среду, сокращая ненужные административные расходы, и обеспечат тем самым устойчивое экономическое развитие. Помимо непосредственного стимулирования бизнеса, инвестиций и внешней торговли, процесс оптимизации посредством инновационных подходов в сфере предоставления государственных услуг создаст основу и станет существенным стимулом для инноваций и создания новых рабочих мест в частном секторе.

Решения по реформированию системы регулирования обретут действенность и устойчивость, если будут поддерживаться механизмами принуждения и реализации. В этом отношении будет вестись работа над более активным вовлечением частного сектора в инициирование, разработку и пересмотр регулирующих положений. Другими важными участниками этого процесса являются суды, которые должны будут быстро и правильно реагировать на обращения граждан и предпринимателей в отношении нарушения их прав государственными учреждениями, в частности в том, что касается выдачи в установленный срок разрешительных документов, обеспечения прозрачной системы подачи и направления жалоб в адрес учреждений, участвующих в регулировании бизнеса и внешней торговли, невмешательства государственных учреждений в предпринимательскую деятельность без имеющихся на то явных оснований и возмещения причиненных ими убытков в короткий срок.

Конкуренция является жизненно важным фактором для оживления национальной экономики, улучшения деловой среды и повышения ее привлекательности как при открытии новых дел, так и при их развитии. Для обеспечения эффективной и добросовестной конкуренции Республика Молдова намерена разработать и внедрить национальную программу в области конкуренции и государственной помощи, следуя лучшей европейской практике по предупреждению, пресечению и ограничению антиконкурентной деятельности экономических агентов и органов публичного управления.

Создание новых предприятий будет поощряться также путем пропагандирования историй успеха в бизнесе, поддержки предпринимательского духа, в особенности среди женщин, доля которых среди предпринимателей на сегодняшний день составляет лишь 27,5%. Существующие механизмы, посредством которых малые и средние предприятия пользуются обучением, а также финансовой и логистической поддержкой, будут расширены и диверсифицированы.

Кроме того, усилия будут сосредоточены на развитии потенциала инфраструктуры качества, призванной способствовать экспорту и поощрять внедрение передовых технологий на отечественных предприятиях, включительно в сельском хозяйстве, таким образом, чтобы обеспечивалась безопасность потребления. Внедрение реформ в области регулирования и управления в здравоохранении также может оптимально улучшить производительность и эффективность в Республике Молдова.

Экономическая деятельность предприятий оказывает прямое воздействие на окружающую среду. В то же время строгие регулирующие положения, касающиеся защиты окружающей среды, предусматривают определенные издержки, связанные с соблюдением этих положений при ведении дела. Хотя с точки зрения устойчивого развития такие издержки обоснованны, существует опасность их восприятия деловой средой как непомерных. В этом отношении новые регулирующие положения будут учитывать оценку воздействия на окружающую среду, следя за справедливым

распределением административного бремени на экономических агентов, не искажая рыночные механизмы и не создавая предпосылок для нелояльной конкуренции.

В широком смысле качество деловой среды влияет на инвестиционную деятельность и экономическое развитие через административные расходы и затраты на соответствие и через риски, связанные с непрозрачностью регулирующих положений и дискреционным применением санкций. Продвижение грамотного регулирования и горизонтального подхода при создании взаимозаменяемых стандартов в соответствующей области создаст условия для использования всех возможностей развития бизнеса.

ОЖИДАЕМОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ

Устранение нормативных ограничений и необоснованных затрат может создать предпосылки для более динамичного, грамотного и устойчивого экономического роста, стимулируя инвестиции в производственные сектора национальной экономики, а также создание новой продукции и расширение доступа к зарубежным рынкам сбыта.

Прямые следствия улучшения нормативной базы будут заключаться в реинвестировании средств, сэкономленных от сокращения расходов на бизнес, и в создании рабочих мест. Экономия от сокращения административных расходов может быть рассчитана достаточно легко, а ее объем будет меньше, чем затраты на соответствие регулирующим положениям. В отличие от нее экономия от сокращения затрат на соответствие не может быть рассчитана с достаточной точностью, однако может быть выведена из увеличения объема торговли, в том числе доли экспорта в ВВП, прямо пропорциональной экономическому развитию и снижению уровня бедности.

Косвенными следствиями этого приоритета являются, в частности, рост доверия инвесторов к деловой среде Республики Молдова и, как результат, увеличение инвестиционных потоков, в том числе из-за рубежа. С учетом ограниченности ресурсов местных инвесторов иностранные инвестиции могли бы стать важным фактором в изменении парадигмы развития страны. Более того, улучшение деловой среды помимо количественного воздействия на инвестиции повысит и их качество, содействуя, в частности, видам деятельности, интенсивным с технологической и инновационной точек зрения. Так как это следствие зависит от множества факторов, в том числе от качества деловой среды в Республике Молдова, невозможно рассчитать результаты этого последствия по сравнению с другими странами.

Конкретные цели

Показатель мониторинга	2015	2020
Открытие дела		
Продолжительность инициирования дела, часы	24	1
Сокращение расходов на инициирование дела	на 50%	на 80%
Разрешения в сфере строительства		
Срок получения разрешения на строительство, дни	180	100

Сокращение расходов на получение разрешения на строительство	на 20%	на 40%
Уплата налогов		
Сокращение количества платежей при уплате налогов, пошлин и взносов	до 35	до 25
Время, связанное с уплатой налогов, часы	215	190
Трансграничная торговля		
Сокращение количества документов, необходимых для операций по экспорту/импорту	до 5	до 4
Сокращение времени оформления документов, относящихся к экспорту/импорту, дни	до 25	до 10
Сокращение расходов на операции по экспорту/импорту (на контейнер)	на 5%	на 10%
Эффективность логистических служб (таможенная деятельность)	2,33	2,55
Эффективность логистических служб (логистическая компетентность)	2,30	2,50
Ликвидация дела		
Увеличение нормы прибыли на инвестированный капитал	на 50%	на 100%
Срок ликвидации дела, лет	2	1,5
Сокращение количества государственных инспекций	на 20%	на 40%
Сокращение количества обязательных отчетов	на 10%	на 20%
Сокращение количества разрешительных документов	на 20%	на 40%
Сокращение расходов на получение разрешительных документов	на 20%	на 40%
Оцифровка государственных услуг, предоставляемых предпринимателям (количество услуг)	20	все

Таблицы и рисунки

Рисунок 11

**Приток прямых иностранных инвестиций,
миллионы долларов США**

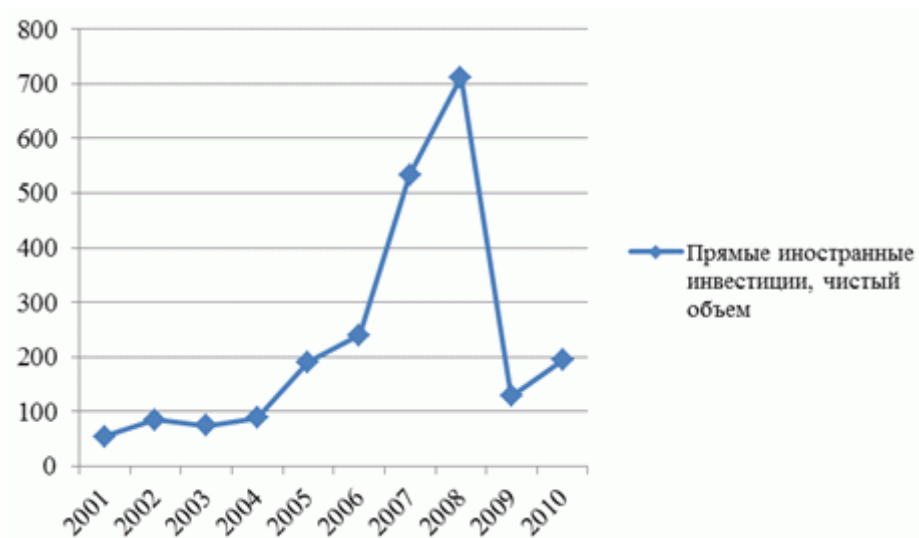


Рисунок 12

Количество предприятий в Республике Молдова

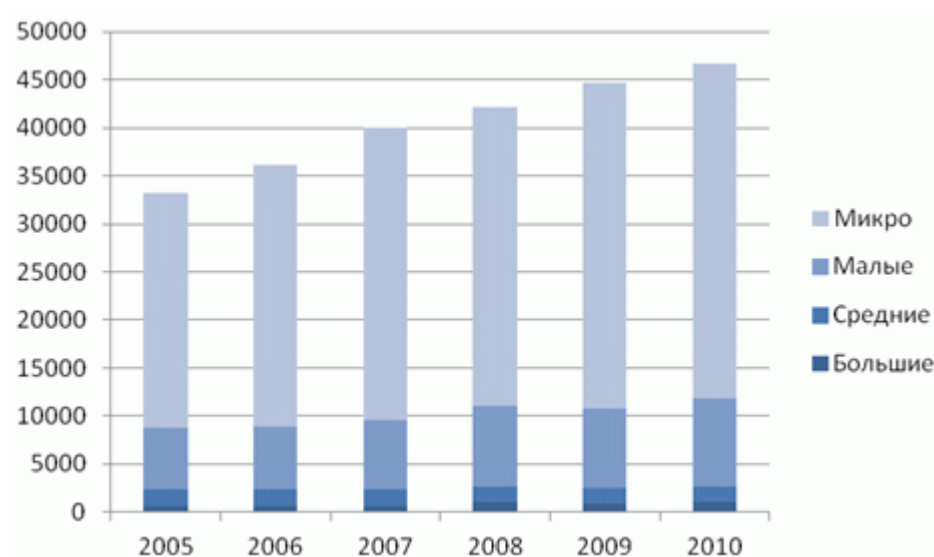


Таблица 4

Республика Молдова в сравнении с Грузией в общем рейтинге *Ведение бизнеса–2012*

	Молдова	Грузия
<i>Ведение бизнеса–2012, рейтинг</i>	81	16
Открытие дела, рейтинг	88	7

Процедуры, количество	7	2
Продолжительность, дней	9	2
Стоимость, % ВВП на душу населения	9,1	4,3
Минимальный капитал, % ВВП на душу населения	9,9	0
Разрешения в сфере строительства, рейтинг	164	4
Процедуры, количество	27	9
Продолжительность, дней	291	74
Стоимость, % ВВП на душу населения	79,2	20,2
Подключение к электрической сети, рейтинг	160	89
Процедуры, количество	7	5
Продолжительность, дней	140	97
Стоимость, % ВВП на душу населения	660,6	751,3
Регистрация собственности, рейтинг	18	1
Процедуры, количество	5	1
Продолжительность, дней	5	2
Стоимость, % стоимости имущества	0,9	0,1
Доступ к кредитованию, рейтинг	40	8
Сила законных прав, 0-10	8	8
Глубина кредитной информации, 0-6	4	6
Регистры кредитной информации, общего пользования, % взрослого населения	0	0
Частные бюро кредитных историй, % взрослого населения	0,3	29,6
Защита инвесторов, рейтинг	111	17
Прозрачность информации, 0-10	7	9
Управленческая ответственность, 0-10	1	6
Тяжбы акционеров, 0-10	6	6
Сила прав инвесторов, 0-10	4,7	7

Уплата налогов, рейтинг	83	42
<i>Платежи, количество в год</i>	48	4
<i>Продолжительность, часов в год</i>	228	387
<i>Общая налоговая ставка, % прибыли</i>	31,3	16,5
Трансграничная торговля, рейтинг	134	54
<i>Документы, необходимые для экспорта, количество</i>	6	4
<i>Срок выполнения процедуры экспорта, дней</i>	32	10
<i>Операционные расходы на экспорт, долларов США за контейнер</i>	1545	1595
<i>Документы, необходимые для импорта, количество</i>	7	4
<i>Срок выполнения процедуры импорта, дней</i>	35	13
<i>Операционные расходы на импорт, долларов США за контейнер</i>	1740	1715
Выполнение договоров, рейтинг	26	41
<i>Процедуры, количество</i>	30	36
<i>Продолжительность, дней</i>	352	285
<i>Расходы, % стоимости требований</i>	28,6	29,9
Объявление несостоятельности, рейтинг	91	109
<i>Продолжительность, лет</i>	2,8	3,3
<i>Стоимость, % стоимости имущества</i>	9	4
<i>Норма возврата, центов за доллар США</i>	31,3	25,5

Рисунок 13

**Республика Молдова в сравнении с Грузией
в рейтинге *Ведение бизнеса*–2012**



ЭНЕРГИЯ – НАДЕЖНО ПОСТАВЛЯЕМАЯ, ЭФФЕКТИВНО ИСПОЛЬЗУЕМАЯ

Энергетическая эффективность и безопасность оказывают непосредственное влияние на экономическое развитие и снижение уровня бедности. Однако в данный момент энергетическая система Республики Молдова сталкивается с рядом проблем. Энергетическая инфраструктура сильно изношена, а цены на энергетические ресурсы, импорт которых составляет 95% от необходимого объема, растут. Способность адекватно генерировать электрическую энергию на правом берегу Днестра недостаточна. Также недостаточно непосредственных физических межсистемных соединений с соседними странами в секторах природного газа и электроэнергетики. Велики как потери тепловой и электрической энергии, так и задолженности, накопленные сектором теплоэнергетики перед поставщиком природного газа. Потребление энергетических ресурсов является неэффективным, а уровень использования возобновляемых источников энергии – ограничен (табл.5).

АНАЛИЗ СИТУАЦИИ

Хотя некоторые тенденции являются общими для всех секторов, в дальнейшем представлены особенности ситуации в секторах электроэнергетики, теплоэнергетики, природного газа и возобновляемых источников энергии.

ЭЛЕКТРОЭНЕРГИЯ

Уровень производства электроэнергии в 2010 г. по сравнению с 2001 г. сократился на 15%, при этом основная доля в производстве электроэнергии принадлежит Теплоэлектроцентрали № 2 (CET-2) – 70-80%. Сокращаются закупки импортируемой электроэнергии Молдавской ГРЭС. Так, в 2010 г. этот показатель снизился примерно на 21% по сравнению с 2009 г. и, соответственно, примерно на 6% по сравнению с 2001 г. (рис.14). Это показывает зависимость от импорта электроэнергии и закупок от одного-единственного поставщика – Молдавской ГРЭС, что сказывается на энергетической безопасности страны.

В то же время, несмотря на снижение зарегистрированных распределительными сетями потерь электроэнергии, их уровень превышает сравнительный показатель развитых стран (доходя до 10%), что отрицательно сказывается на энергоэффективности Республики Молдова (рис.15).

ТЕПЛОВАЯ ЭНЕРГИЯ

Объем производства тепловой энергии непостоянен (рис.16). Так, в 2010 г. производство увеличилось примерно на 9% по отношению к 2009 г., но сократилось на 12,8% по отношению к 2001 году. Основная доля производства тепловой энергии принадлежит теплоэлектроцентралям – 60-65%. Сокращение тепловой нагрузки обусловлено, среди прочего, массовым отключением потребителей от централизованной системы отопления.

Одной из серьезных проблем теплоэнергетического сектора является наличие больших исторических долгов, накопленных АО “*Termocom*” перед теплоэлектроцентралями (табл.6). Анализ накопленной АО “*Termocom*” задолженности позволяет утверждать, что больше всего долгов зарегистрировано перед АО “*CET-2*”. За рассмотренный период они увеличились примерно в 2 раза, а средний уровень оплаты долгов составил 40-60%. Следует отметить, что долги АО “*Termocom*” перед АО “*CET-1*” в 3 раза ниже по сравнению с АО “*CET-2*”, что обусловлено различной мощностью этих станций. Эта ситуация обусловлена ростом долгов населения и экономических агентов по оплате тепловой энергии и несвоевременное согласование тарифов.

Другим недостатком в данном секторе является высокий уровень потерь тепловой энергии, который в 2010 г. составил 22%. В период 2001–2010 гг. регистрируется общая тенденция роста этого показателя примерно на 7,2 процентных пункта (рис.17).

Наибольшую часть энергии (40%) потребляют здания и они же больше всего способствуют выбросам парниковых газов. Самые высокие показатели энергопотребления зарегистрированы в жилом секторе (65% всех зданий). Низкая энергоэффективность существующих зданий оказывает сильное социальное воздействие, в особенности на социально уязвимые слои населения. В среднем доля расходов на отопление составляет от 15 до 50% общих расходов домохозяйств.

Опыт европейских стран, а также отечественный опыт, накопленный в результате реализации некоторых проектов по повышению энергоэффективности существующих зданий (обновление обшивки зданий, модернизация систем отопления и т.д.), свидетельствует о том, что потенциал снижения уровня энергопотребления в существующих зданиях составляет примерно 30-50%, а в некоторых случаях может достигать 70%.

ПРИРОДНЫЙ ГАЗ

Республика Молдова зависит от природного газа, который импортируется из одного источника. Данная зависимость повышает уязвимость национальной экономики в отношении роста закупочной цены природного газа.

Закупки природного газа Республикой Молдова снижаются (табл.7). Так, в 2010 г. закупки газа в натуральном выражении сократились примерно на 16,3% по отношению к 2005 г. Однако в тот же период времени закупки газа в стоимостном выражении увеличились примерно в 2,7 раза из-за роста средней цены импорта природного газа. Кроме того, объемы поставок природного газа также сократились в натуральном выражении, а в стоимостном выражении проявили тенденцию роста из-за увеличения средней цены на поставляемый газ. Рост цен на импорт природного газа отрицательно сказывается как на экономике страны, так и на уязвимых категориях населения.

ВОЗОБНОВЛЯЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ ЭНЕРГИИ И ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТЬ

Очевидно, что при отсутствии собственных энергетических ресурсов и в условиях растущей зависимости от импорта энергетических ресурсов, энергоэффективность и использование возобновляемых источников энергии в Республике Молдова являются стратегическим приоритетом.

Энергоэффективность в Республике Молдова очень низка, она почти в 3 раза ниже по сравнению с европейскими странами, что ведет к значительному росту расходов на энергоресурсы. Главными сдерживающими факторами роста энергоэффективности являются: (i) высокое энергопотребление, которое ведет к повышенной энергоемкости; (ii) рост цен на энергоресурсы, морально и физически устаревшие технологии и оборудование; (iii) отсутствие знаний и потенциала в области энергоэффективности и использования возобновляемых источников энергии (табл.8).

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ВИДЕНИЕ

Правительство Республики Молдова намерено создать к 2020 г. конкурентоспособный и эффективный энергетический комплекс, который будет доступным и надежным образом обеспечивать всех потребителей качественными энергоресурсами, будет адекватно реагировать на проблемы, связанные с ростом цен на энергию, зависимостью от импорта энергетических ресурсов, а также с воздействием энергетического сектора на климатические изменения. Стратегическое видение будет реализовано на основе принципов конкуренции и свободных энергетических рынков.

Специфика нынешней ситуации в энергетическом секторе, постоянно растущие требования потребителей в отношении качества и надежности энергообеспечения, соблюдение взаимных обязательств “поставщик в области энергетических услуг – потребитель” – все это в совокупности оказывает значительное воздействие на устойчивое развитие Республики Молдова, на надежность обеспечения населения и экономики страны энергией и топливом в необходимых количествах и по разумным ценам. Таким образом, активная политика в области энергетики и хорошо развитая и эффективная законодательно-нормативная база будут способствовать изменению парадигмы экономического развития.

Стратегическое видение развития энергетического сектора основывается на следующих столпах: (i) обеспечение энергетической безопасности страны; (ii) повышение энергоэффективности.

Укрепление энергетической безопасности будет достигнуто путем либерализации энергетического рынка в соответствии с положениями Договора о создании энергетического сообщества, за счет вступления Республики Молдова в европейский энергетический рынок, посредством развития соединений для транспортировки энергоресурсов. В то же время особое внимание будет уделяться оптимизации энергетического баланса, диверсификации энергоресурсов, а также использованию новых способов получения энергии.

Обеспечение энергоэффективности будет осуществляться с помощью сокращения энергоемкости жилищно-коммунального, промышленного, транспортного и сельскохозяйственного секторов, модернизации энергетической системы, внедрения эффективных энергетических технологий, применения собственных энергоресурсов, в том числе возобновляемых, в балансе потребления. Большое внимание будет уделяться

осознанию населением необходимости экономии энергии, в том числе путем поощрения приобретения энергосберегающих коммунальных услуг, строительных материалов, жилья, электробытовых приборов и товаров. Полученная таким образом экономия энергии благоприятно скажется на окружающей среде.

Равным образом будут поддерживаться инновации во всех аспектах, касающихся модернизации больничных учреждений с точки зрения энергообеспечения и повышения энергоэффективности. Роль и значение недорогих строительных технологий для обеспечения работы медицинских учреждений будут наиболее цениться. Дальнейшей необходимостью станет обеспечение низкозатратного менеджмента биобезопасности и биориска, что находится в тесной связи с внедрением экологически чистых технологий в медицинских учреждениях в соответствии с европейскими или другими современными стандартами.

Для развития и модернизации энергетического сектора в соответствии со стратегическим видением привлечение инвестиций имеет решающее значение. Это предполагает: (i) создание и укрепление механизмов привлечения и эффективного использования финансовых средств для финансирования проектов в сфере энергетики; (ii) разумное использование государственных и частных инвестиций в проектах по развитию энергетики; (iii) создание информационной базы и базы данных для финансирования проектов в сфере энергетики.

В целях достижения поставленных стратегических целей Правительство Республики Молдова сосредоточит свои усилия на: (i) усилении процесса реформирования сектора, в том числе за счет принятия нового законодательства в сфере энергетики, согласованного с требованиями ЕС; (ii) внедрении мер продвижения энергетической эффективности; (iii) привлечении инвестиций в данный сектор; (iv) укреплении институционального потенциала в данной области.

ОЖИДАЕМОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ

Развитие энергетического сектора в соответствии со стратегическим видением будет способствовать реализации концепции устойчивого развития национальной экономики. Предлагаемые мероприятия ускорят внедрение новой экономической парадигмы, опирающейся на составляющие “инвестиции и экспорт” на основе политики промышленного развития страны, а также приведут к снижению уровня бедности в результате повышения доступности энергоресурсов для населения, к снижению зависимости от импорта энергоресурсов и укреплению энергетической безопасности.

Повышение энергетической эффективности прямо скажется на многих отраслях национальной экономики, особенно тех, которые непосредственно связаны с использованием энергии в процессе производства, а также потреблением домохозяйств и публичных учреждений. В настоящее время незавершенное производство только в энергетическом и транспортном секторах насчитывает более 17 миллиардов леев.

Запланированное поэтапное повышение энергетической эффективности до 10% означало бы, что при использовании такого же количества энергии может быть произведено больше товаров либо, что такой же внутренний продукт может быть получен с использованием меньшего количества энергоресурсов, что означает меньшие затраты. Годовая экономия к 2020 году составит 830 миллионов леев в текущих ценах.

Сэкономленные средства могут быть направлены на новые инвестиции в различных объемах в зависимости от сектора. По самым скромным оценкам, в результате новых

инвестиций годовой прирост ВВП в среднесрочной и долгосрочной перспективе увеличится по меньшей мере на 0,2% по сравнению с базовым сценарием только за счет сэкономленных средств.

Конкретные цели

Показатель мониторинга	2015	2020
<i>Энергетическая безопасность</i>		
Создание энергосоединений		
• линии электропередачи, км		139
• газопроводы, км		40
Стимулирование использования энергии из возобновляемых источников энергии по отношению к объему валового внутреннего потребления, %	10	20
Обеспечение доли биотоплива в общем потреблении топлива, %	4	10
Увеличение внутреннего потенциала производства электроэнергии, МВт		800
Обеспечение доли годового производства электроэнергии из возобновляемых источников энергии, %		10
<i>Энергоэффективность</i>		
Сокращение энергоемкости, %		10
Сокращение потерь электроэнергии в сетях передачи и распределения, %	13	11
Сокращение потерь природного газа в сетях передачи и распределения, %	20	39
Сокращение потерь тепловой энергии в сетях передачи и распределения, %	2	5
Сокращение выбросов парниковых газов (по сравнению с 1990 г.), %		25
Сокращение энергопотребления в зданиях, %		10
Доля обновленных общественных зданий, %		10

Таблицы и рисунки

Рисунок 14

**Динамика производства и закупок электроэнергии
в Республике Молдова (правобережье Днестра),
миллионы кВт**

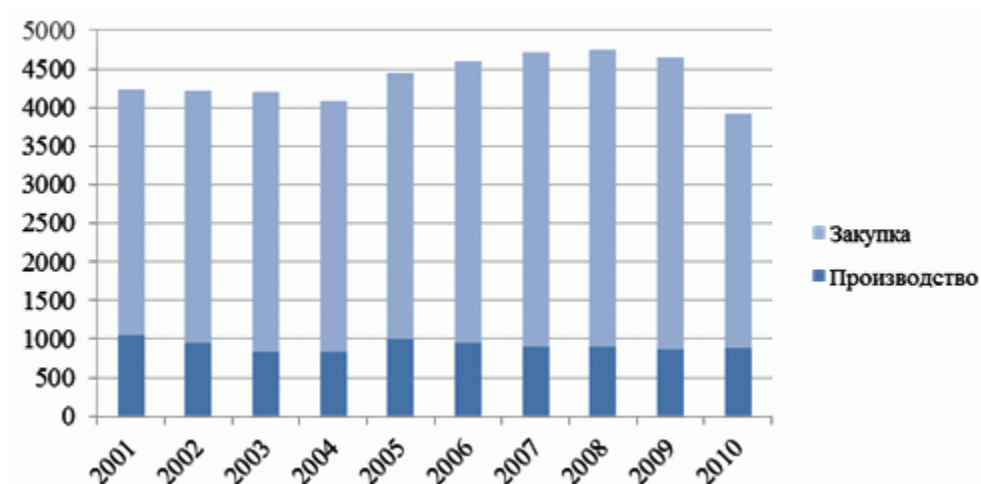


Рисунок 15

**Динамика зарегистрированных потерь, понесенных
электрораспределительными компаниями
в Республике Молдова**

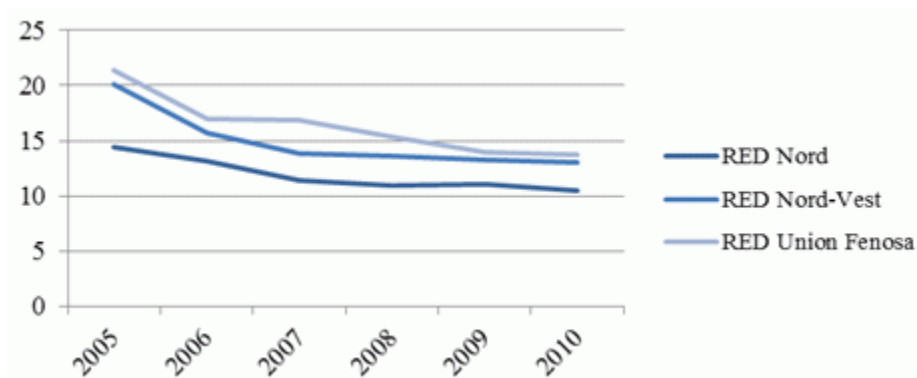


Рисунок 16

**Динамика производства тепловой энергии
в Республике Молдова, тыс.Гкал**

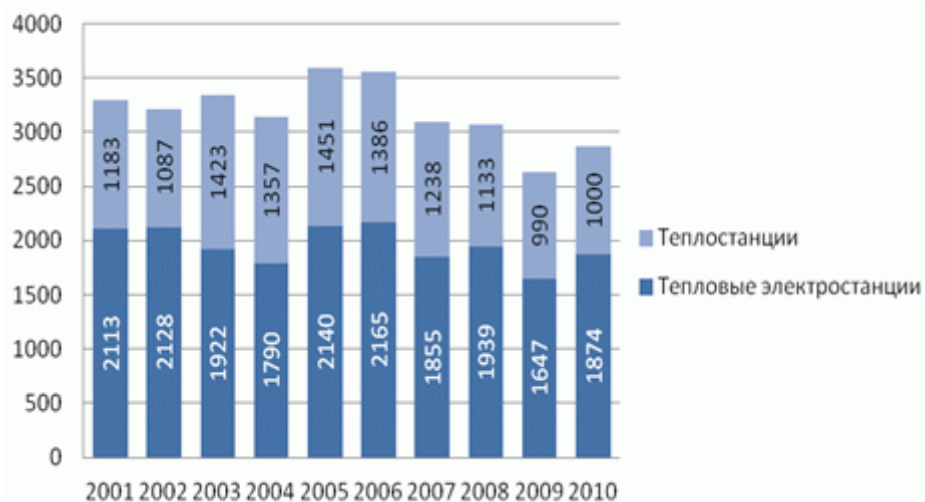


Рисунок 17

Динамика потерь тепловой энергии в Республике Молдова



Таблица 5

Показатели потребления энергоресурсов и энергоемкости

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Внутреннее потребление энергоресурсов, тысяч тонн (у.т.)	2479	2701	2826	3065	3257	3242	3090	3128	2960	3157
Потребление электроэнергии – всего, млн.кВтч	2206	2449	2527	2634	2921	3215	3364	3428	3378	3488
Энергоемкость промышленной продукции, тонн у.т./1000 леев	0,238	0,214	0,177	0,174	0,157	0,145	0,118	0,104	0,131	0,112

Электроёмкость промышленной продукции, кВтч /1 лей	0,325	0,300	0,290	0,249	0,202	0,182	0,154	0,135	0,175	0,146
Среднегодовое потребление энергии на душу населения, тонн у.т./чел.	0,683	0,746	0,782	0,851	0,905	0,904	0,864	0,876	0,831	0,886
Среднегодовое потребление электроэнергии на душу населения, кВтч/чел.	934	1044	1282	1216	1166	1136	1127	1137	1115	1152
ВВП на 1 кг у.т. внутреннего потребления, леев	7,69	8,35	9,77	10,45	11,56	13,80	17,29	20,12	20,42	22,76
ВВП на 1 кВтч потребления электроэнергии, леев	8,64	9,21	10,93	12,16	12,89	13,92	15,88	18,36	17,89	20,60
Энергоёмкость ВВП, тонн у.т./1000 леев ВВП	-	0,12	0,10	0,10	0,09	0,07	0,06	0,05	0,05	0,04

Таблица 6

Динамика долгов АО “Термосом”

Предприятие	Замороженные долги согласно процедурам плана, млн.леев		Текущие долги, млн.леев / % оплаты									
			2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Всего
АО “СЕТ-1”	млн.леев	158,1	0	0	0	0	0	60,0	132,3	145,1	37,3	374,7
	%		100	100	100	100	100	59,9	0	0	72,5	
АО “СЕТ-2”	млн.леев	458,7	125,7	106,1	89,2	97,4	81,9	79,2	156,1	250,2	267,5	1253,3
	%		17,0	29,2	29,8	31,9	42,7	69,5	60,9	48,6	47,1	

Таблица 7

Динамика объема природного газа, приобретенного и поставленного потребителям Республики Молдова

Показатель	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Объем закупленного природного газа, млн.м ³ /млн.леев	1418,6	1418,2	1305,4	1226,9	1126,3	1187,8
	1364,9	2473,3	2727,3	3007,6	3288,4	3674,0
Средняя цена на природный газ, долларов США/1000 м ³ / леев/1000 м ³	76,1	133,4	172,9	232,3	263,9	250,1
	962	1744	2089	2451	2920	3093
Объем поставок газа – всего, млн.м ³ /млн.леев	1315,0	1322,0	1208,8	1130,8	1030,0	1089,8

	1555,2	2440,5	3148,3	3603,4	3622,3	4362,4
Средняя цена на поставляемый природный газ, леев/1000 м ³	1183	1846	2604	3187	3517	4003

Таблица 8

**Доступный технический потенциал основных типов
возобновляемых источников энергии (ВИЭ)**

Тип ВИЭ	Технический потенциал		
	ПДж	млн. тонн нефтяного эквивалента	
Солнечный		50,4	1,2
Ветровой		29,4	0,7
Гидро		12,1	0,3
Биомасса	Сельскохозяйственные отходы	7,5	
	Дрова	4,3	
	Отходы деревообработки, выжимки плодов	4,7	
	Биогаз	2,9	
	Биотопливо	2,1	
	Всего биомасса	21,5	0,5
	Общий потенциал ВИЭ	113,4	2,7
	<i>Источники низкопотенциальной тепловой энергии, в том числе геотермальные источники</i>	<i>> 80,0</i>	<i>> 1,9</i>

ПЕНСИОННАЯ СИСТЕМА – СПРАВЕДЛИВАЯ И УСТОЙЧИВАЯ

Обеспечение функционирования справедливой пенсионной системы на основе коэффициента замещения заработной платы, обеспечивающего гражданам достойный уровень жизни, является основной целью данного приоритета и причиной, по которой он является частью видения властей Республики Молдова в 2020 г. В то же время налоговое бремя, связанное со взносами в бюджет государственного социального страхования, разрыв в размерах пенсий различных категорий пенсионеров, влияние демографических тенденций, таких как миграция и старение населения – все это, вместе взятое, оказывает ощутимое воздействие на национальную экономику и темпы ее развития.

АНАЛИЗ СИТУАЦИИ

Государственная система социального обеспечения является составной частью системы социальной защиты, основная цель которой – предоставление денежных пособий застрахованным лицам, не способным получать доход в форме заработной платы в результате определенных ситуаций риска (старость, временная или постоянная нетрудоспособность, беременность, безработица и т.д.), и основывается на сборе взносов государственного социального страхования, вносимых работодателями и застрахованными лицами, и на распределении пособий среди получателей.

Пенсионная система Республики Молдова функционирует на основе солидарной системы (*выплата пенсий из текущих доходов*), потребляющей 8,8% ВВП. В 2010 г. только 69,6% активного населения платило взносы в систему социального обеспечения, а пенсии выплачивались достигшим возрастного предела 84,7% граждан, т.е. в общей сложности 460,5 тысяч человек, или 13% общей численности населения. Таким образом, пенсионная система играет важную роль в обеспечении достойного уровня жизни населения. В 2011 г. расходы на выплату пенсий составляли 67,8% общего объема расходов бюджета государственного социального страхования.

На данный момент пенсионная система сталкивается с изложенными ниже проблемами.

НЕБОЛЬШИЕ РАЗМЕРЫ ПОСОБИЙ И НИЗКИЙ УРОВЕНЬ КОЭФФИЦИЕНТА ЗАМЕЩЕНИЯ

Средний размер пенсии по возрасту для пенсионеров в 2010 г. составил лишь 70,6% прожиточного минимума. Более 92,0% общего числа пенсионеров по возрасту получали пенсии, размер которых был ниже прожиточного минимума для пенсионеров. Коэффициент замещения или, другими словами, соотношение между средней пенсией по возрасту и средней заработной платой по экономике составляет лишь 28,2%, в то время как Европейским кодексом социального обеспечения предусмотрен рекомендуемый уровень в 40%. Более того, моделирование пенсионной системы страны в долгосрочной перспективе показывает, что при сохранении нынешних условий функционирования системы коэффициент замещения будет снижаться до 23% в 2020 г. и до крайне низкого уровня в 14% примерно к 2040 г. В этих условиях резко усилится давление на государство относительно повышения пенсий, что приведет к дестабилизации пенсионной системы. Снижение коэффициента замещения вызвано двумя факторами: (i) методом индексации пенсии и (ii) неактуализацией (неиндексированием) застрахованного в прошлом дохода при определении начальной пенсии.

Коэффициент индексации пенсии представляет собой среднее значение между годовым ростом индекса потребительских цен и годовым ростом средней заработной платы по стране за предшествующий год. Темпы роста индекса потребительских цен, как правило, отстают от темпов роста средней заработной платы, что ведет к снижению коэффициента замещения. Данный метод индексации соответствует международной практике, в то время как неактуализация застрахованного в прошлом дохода представляет собой беспрецедентную практику.

В отечественной пенсионной системе размер пенсии рассчитывается различными методами за периоды до и после 1999 г. Часть пенсии, соответствующая периоду деятельности до 1999 г., рассчитывается таким образом, что номинальные заработные платы актуализируются с учетом роста заработных плат до года, предшествующего году

выхода на пенсию. Часть пенсии за период после 1999 г. рассчитывается на основе среднего застрахованного дохода без актуализации на основе изменения заработной платы/цен в этот период. Неактуализация застрахованного дохода снижает коэффициент замещения, что приводит к существенным различиям между пенсионерами. Формула исчисления пенсии, несбалансированная относительно своих параметров, создает значительные различия между пенсионерами, размер пенсий которых был рассчитан по старому либо по новому методу.

НЕБОЛЬШОЕ ЧИСЛО ПЛАТЕЛЬЩИКОВ ВЗНОСОВ И ПАДЕНИЕ СООТНОШЕНИЯ ЧИСЛА ПЛАТЕЛЬЩИКОВ ВЗНОСОВ И ПЕНСИОНЕРОВ

Сфера охвата пенсионной системой, а также число застрахованных лиц уменьшается. С 2001 по 2010 г. численность активного населения сократилась с 1616,7 тысячи человек до 1235,4 тысячи, а число занятых лиц – с 1499,0 тысячи человек до 1143,4 тысячи. Таким образом, и число плательщиков взносов в систему социального страхования сократилось в 2010 г. примерно до 860 тысяч. В основном это произошло из-за эмиграции населения. Согласно статистическим данным 311 тысяч человек работают за пределами Республики Молдова. Также следует упомянуть феномен неофициальной занятости. Так, согласно оценкам, во II квартале 2011 г. численность неофициально занятого населения составляла 406,9 тысячи человек.

С другой стороны, число пенсионеров всех категорий оставалось относительно стабильным, сократившись примерно на 4,1% по сравнению с 2001 г., и на 1 января 2011 г. составляло 627,1 тысячи человек. Таким образом, соотношение активного населения и пенсионеров всех категорий составляет 2:1, а соотношение занятого населения и пенсионеров – 1,8:1. В этой связи следует указать, что для стабильного функционирования пенсионных систем солидарного типа необходимо поддержание соотношения числа плательщиков взносов и числа пенсионеров на уровне около 4:1–5:1.

СТАРЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ

Дальнейшее развитие государственной пенсионной системы будет осложняться по причине демографических тенденций. Соотношение между населением старше 60 лет и общей численностью населения в 2010 г. составило 14,4% по сравнению с 13,6% в 2000 г. Среди лиц в возрасте 60 лет и старше преобладают женщины – 16,8% общей численности населения, при доле мужчин 11,8%. Процесс старения более выражен в сельской местности, где доля пожилых людей в возрасте 60 лет и старше составляет 15,2% общей численности населения сельской местности по сравнению с 13,2% в городах. Согласно международной практике население считается старым, когда доля пожилых людей превышает 12%.

По пессимистическим вариантам демографических прогнозов к 2050 г. численность населения страны может уменьшиться до одного миллиона человек. Наряду со снижением уровня рождаемости будет отмечаться неуклонное сокращение численности трудоспособного населения (15–59 лет), а процесс демографического старения населения усилится. Таким образом, доля населения в трудоспособном возрасте сократится, по различным версиям, примерно на 11–16 процентных пунктов по сравнению с нынешними показателями: с 69,2% до 57,9% в 2050 г.

Однако больше всего тревожит не само сокращение численности населения, а то, что этот процесс сопровождается непрерывным ухудшением возрастной структуры, обусловленным в основном старением населения. По сравнению с 2001 г. в 2010 г. сократилась доля молодого населения (в возрасте 0–15 лет) с 24,8% до 17,8% общей численности населения и увеличилась доля пожилого населения старше 57/62 лет с 14,4% до 15,5% общей численности населения.

Доля людей, перешагнувших установленный на данный момент пенсионный порог, к 2050 г. увеличится с 15,2% до 31,5%. Увеличение доли пожилого населения будет оказывать все более мощное давление на системы социального страхования.

РАЗЛИЧНЫЕ ПОРОГИ ПЕНСИОННОГО ВОЗРАСТА

Действующая пенсионная система устанавливает пенсионный возраст 57 лет для женщин и 62 года для мужчин. Минимальный период страхования и, соответственно, уплаты взносов социального страхования составляет не менее 15 лет для неполной пенсии и не менее 30 лет для женщин и 30,5 лет для мужчин для полной пенсии. Согласно уже принятым законодательным нормам к 2020 г. общий необходимый стаж для назначения пенсии по возрасту будет увеличен до 35 лет.

По сравнению со странами Центральной и Восточной Европы пенсионный возраст в Республике Молдова находится на уровне нижнего предела для мужчин и ниже минимального уровня для женщин. С другой стороны, и средняя продолжительность жизни в Республике Молдова меньше по сравнению с соответствующими странами. При этом большинство стран Центральной и Восточной Европы планирует увеличить пенсионный возраст в последующие 10 лет, в частности, предусмотрено выравнивание пенсионного возраста женщин и мужчин. Продолжительность жизни женщин выше, чем у мужчин, во всех странах Центральной и Восточной Европы, в том числе в Республике Молдова.

По этой причине, а также из-за того, что в Республике Молдова пенсионный возраст женщин ниже, чем у мужчин, в отечественной пенсионной системе заметны существенные различия между числом женщин и мужчин – получателей пенсий, а также в размерах их пенсий. Так, в 2010 г. средний страховой стаж, отмеченный при предоставлении пенсии, составил 32,5 года у женщин и 37,5 у мужчин, а средний размер пенсии по возрасту составил 797,1 лея у женщин и 937,8 лея у мужчин, поскольку пенсии напрямую зависят от длительности страхового стажа, а также от объема взносов государственного социального страхования.

НИЗКИЙ УРОВЕНЬ ЗАСТРАХОВАННОГО ДОХОДА ПЛАТЕЛЬЩИКОВ ВЗНОСОВ

Размер пенсий напрямую зависит от доходов активного и занятого населения за счет уплаченных взносов социального страхования. По данным Национальной кассы социального страхования, размер среднемесячной застрахованной заработной платы лиц, работающих на основе индивидуальных трудовых договоров, в 2010 г. составил примерно 2133 лея. Реальностью стали зарплаты “в конвертах”. Таким образом, небольшой размер пенсий является прямым следствием декларирования застрахованными лицами небольшого объема доходов от заработной платы.

В то же время отмечаются некоторые гендерные различия при оплате труда (в 2010 г. средняя заработная плата женщин составляла 76% средней заработной платы мужчин).

В итоге существующий разрыв в заработной плате способствует сохранению низкого уровня пенсионных накоплений, который впоследствии напрямую влияет на их размер, что отражается на уровне благосостояния женщин и мужчин.

ФИНАНСОВАЯ НЕУСТОЙЧИВОСТЬ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

Начиная с 2005 г., в системе социального страхования сохраняется бюджетный дефицит, который постепенно вырос с 1,74 млн.леев до 87,33 млн.леев в 2007 г. В 2008 г. в бюджете государственного социального страхования было зафиксировано превышение доходов над расходами в размере 47,7 млн.леев, но ситуация изменилась в 2009 и 2010 гг., когда в бюджете государственного социального страхования вновь был зафиксирован бюджетный дефицит в размере соответственно 25,55 млн.леев и 213,3 млн.леев. В предшествующие годы дефицит бюджета государственного социального страхования покрывался за счет остатка денежных средств на текущих счетах Национальной кассы социального страхования. В 2009 г. дефицит бюджета был покрыт за счет финансовых средств резервного фонда бюджета государственного социального страхования и частично из средств государственного бюджета. Начиная с 2010 г., бюджетный дефицит покрывается за счет государственного бюджета. Моделирование пенсионной системы страны в долгосрочной перспективе показывает, что при нынешних условиях функционирования системы в последующие 10 лет будет наблюдаться дефицит средств, а в долгосрочной перспективе – избыток. Избыток средств в пенсионной системе в долгосрочной перспективе явится следствием существенного сокращения коэффициента замещения.

НЕРАВНОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВ

Законодательство Республики Молдова предусматривает особые условия назначения пенсий некоторым категориям граждан: судьям, прокурорам, государственным служащим, депутатам, членам Правительства, местным выборным лицам и сотрудникам таможенной службы. Отличие от общих условий назначения пенсии по возрасту состоит в предоставлении данным категориям льгот, связанных с более низким пенсионным возрастом и страховым стажем. Эти преимущества предоставлялись с целью выделения и оценки заслуг перед государством. Однако в условиях перехода к рыночной экономике эти принципы утрачивают актуальность. Средний размер пенсии этих категорий лиц превышает среднюю пенсию по возрасту, устанавливаемую на общих условиях, в случае членов Правительства почти в 8 раз, а в случае государственных служащих в 2,3 раза.

В целях соблюдения базовых принципов государственной системы социального страхования в настоящее время делаются первые шаги в направлении унификации пенсионной системы, нацеленные на то, чтобы все плательщики взносов в систему государственного социального страхования пользовались правом на пенсию по возрасту на одинаковых условиях. Общая численность получателей пенсий по некоторым категориям граждан в 2010 г. составляла 7311 человек, или около 1,1% общего количества получателей пенсий. Для выплаты пенсий этим категориям в 2010 г. было потрачено 116,49 млн.леев, или 2% общего объема затрат на выплату пенсий.

Наряду с этим около 152,4 тысячи человек из общего количества получателей пенсий государственного социального страхования заняты в национальной экономике. Нынешнее законодательство не предусматривает перерасчет пенсий продолжающим трудиться лицам. Таким образом, хотя они и продолжают платить взносы социального

страхования, это ни в коей мере не влияет на дальнейший размер их пенсии, а средства используются на покрытие других социальных рисков, таких как пособия по временной нетрудоспособности.

НИЗКАЯ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

Государственная система социального страхования сталкивается иногда с отсутствием доверия со стороны населения, в основном по причине маленького размера пенсий и недостаточного информирования граждан о пенсионной системе. Вследствие этого люди продолжают уклоняться от уплаты взносов из реальных доходов, что подвергает надлежащее функционирование пенсионной системы еще большей угрозе.

СЛАБОРАЗВИТЫЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ЧАСТНЫЕ ПЕНСИОННЫЕ ФОНДЫ И ОТСУТСТВИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ЧАСТНЫХ ПЕНСИОННЫХ ФОНДОВ

Государственная система социального страхования продолжает оставаться единственным способом защиты граждан в случае возникновения рисков социального страхования, в том числе по возрасту. В 1999 г. была создана законодательная база негосударственных пенсионных фондов, подпадающих по классификации Всемирного банка под третий компонент пенсионного обеспечения – дополнительные пенсионные системы. Тем не менее частной системы пенсионного страхования в Республике Молдова практически не существует: зарегистрированы два частных пенсионных фонда, однако они не осуществляют никакой деятельности. Факторами, предопределяющими застой, являются, с одной стороны, отсутствие интереса у населения (низкие доходы не позволяют ему направлять определенную часть заработка в эти фонды), а с другой – недостаточность мотивации у работодателей и физических лиц, участвующих в этих фондах. В то же время отсутствует законодательная база, относящаяся к деятельности частных фондов обязательного пенсионного страхования, соответствующих второму компоненту.

ГАРАНТИИ СОЦИАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ДЛЯ ТРУДЯЩИХСЯ-ЭМИГРАНТОВ

В условиях выросшей мобильности рабочей силы между странами и феномена эмиграции трудоспособного населения, координирование систем социальной безопасности стало важной составляющей социальной политики государства. Негативные последствия миграционных процессов имеют долгосрочный характер и, как правило, ощущаются либо после возвращения в страну трудящихся-мигрантов и членов их семей, которые какое-то время работали за рубежом, либо при их переезде на территорию других государств, в обоих случаях лишая этих лиц права на выплаты социального страхования. В этих условиях трудящиеся-мигранты и члены их семей зачастую находятся в невыгодном с экономической и социальной точек зрения положении по сравнению с гражданами страны назначения, так как ущемляются их права на социальную безопасность, в том числе и право на пенсию. Таким образом, миграционные процессы привели к возникновению острой необходимости в заключении двусторонних соглашений в области социального обеспечения с основными странами назначения трудящихся-мигрантов.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ВИДЕНИЕ

Справедливая и устойчивая пенсионная система, обеспечивающая достойный уровень жизни после выхода на пенсию всем категориям граждан, женщинам и мужчинам, необходима для достижения социального единства. Нынешний неадекватный уровень пенсий в Республике Молдова и тенденция его дальнейшего снижения увеличивают обеспокоенность, связанную с давлением по целевому повышению пенсий, ставя под угрозу жизнеспособность пенсионной системы и, опосредствованно, даже потенциал экономического развития по “безреформенному” сценарию. Любое увеличение пенсий за счет средств, взятых вне пенсионной системы, уменьшает шансы на успех других реформ, в том числе шансы остальных приоритетов развития. Таким образом, реформа пенсионной системы сократит в первую очередь риск этих негативных последствий.

Реформа нынешней пенсионной системы включает в себя следующее:

А. Модернизацию существующей пенсионной системы на основе принципа солидарности (1-й компонент) путем:

- приведения пенсионной системы в соответствие с принципами организации и функционирования государственной системы социального страхования и существующими международными стандартами;
- повышения финансовой устойчивости пенсионной системы посредством расширения и унификации условий, касающихся страхового стажа и пенсионного возраста, и накопления финансовых средств в резервном фонде бюджета государственного социального страхования;
- обеспечения более тесной связи между взносами государственного социального страхования и размером пенсии, назначаемой застрахованным лицам;
- проведения комплексных мер, направленных на развитие рынка труда, повышение уровня оплаты труда и улучшение демографической ситуации.

В. Рассмотрение возможности внедрения накопительной пенсионной системы (2-й компонент), в рамках которой взносы социального страхования инвестируются, а не тратятся на немедленные выплаты нынешним пенсионерам. Исследование целесообразности данной концепции будет проведено до конца 2015 г.

В то же время внедрение накопительной пенсионной системы требует подготовительных мер, в том числе для модернизации существующей солидарной системы (1-й компонент) и развития финансового рынка.

ОЖИДАЕМОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ

Реформа пенсионной системы будет способствовать снижению уровня бедности. Хотя изменение уровня бедности зависит от многих факторов, можно утверждать, что быстрый рост размера пенсии в результате реформы пенсионной системы снизит уровень абсолютной бедности пенсионеров в большей степени, чем в случае сохранения нынешних условий пенсионной системы. Таким образом, чистое воздействие реформы предполагает, что к 2020 г. доля пенсионеров, находящихся ниже уровня абсолютной бедности, сократится дополнительно на 2 процентных пункта по сравнению с “безреформенным” сценарием.

В то же время устойчивая и привлекательная пенсионная система будет иметь положительные последствия для национальной экономики, сократив масштаб некоторых нежелательных явлений, таких как “зарплата в конверте”, теневая экономика и т.д.

Конкретные цели

Показатель мониторинга	2010	2015	2020
Минимальный уровень коэффициента замещения заработной платы пенсией, %			25
Увеличение соотношения средней пенсии по возрасту и прожиточного минимума для пенсионеров, %	70,6	75	85
Снижение уровня абсолютной бедности пенсионеров, %	28,1	26	23
Сокращение соотношения числа пенсионеров по возрасту с пенсией ниже прожиточного минимума для пенсионеров и общей численности пенсионеров по возрасту, %	92	89	84
Сокращение дефицита бюджета государственного социального страхования, % (по отношению к среднему показателю 1% в период 2006–2010 гг.)		0,5	0
Увеличение количества стран, с которыми Республика Молдова заключила соглашения в области социального обеспечения	4	8	12

ПРАВОСУДИЕ – ОТВЕТСТВЕННОЕ И НЕПОДКУПНОЕ

Требование справедливости является приоритетом социально-экономического развития Республики Молдова. Красноречивым показателем тревожной ситуации в данной области является рост недоверия граждан к правосудию. По данным Барометра общественного мнения, две трети граждан не верят в правосудие, и их число растет. Это серьезно сказывается как на предпринимательской среде, опосредствованно влияя на перспективы экономического развития, так и на гражданах страны, чьи права в конечном счете должны обеспечиваться судебной властью. Защита прав человека и борьба с коррупцией являются обязательствами глобального характера, которые постоянно находятся в поле зрения властей. С учетом того, что выполнение этих обязательств связано с надлежащим функционированием правосудия, настоящая Стратегия нацелена на реформирование судебной системы.

АНАЛИЗ СИТУАЦИИ

Восприятие эффективности судебной системы лицами, участвующими в судебных тяжбах, неблагоприятно. Согласно Международному опросу предприятий, проведенному Международной финансовой корпорацией, лишь 31,9% экономических агентов Республики Молдова считают судебные инстанции разумными, беспристрастными и некоррупционными – по сравнению с 38,9% экономических агентов из Восточной Европы¹⁴. По данным того же источника, около 70% экономических агентов Республики Молдова не верят, что судебные инстанции защитят их право собственности, а этот факт отрицательно влияет на их инвестиционные намерения.

¹⁴ <http://www.enterprisesurveys.org/documents/EnterpriseSurveys/Reports/Moldova-2009.pdf>

В этом же контексте степень удовлетворенности судебными услугами и организацией судебных процессов оценивается тяжущимися следующим образом: по пятибалльной шкале суды получили 3,91 балла, апелляционные суды – 3,76 и Высшая судебная палата – 3,62¹⁵. Как правило, вышестоящие инстанции должны быть более эффективными, являясь примером для низших инстанций, что не наблюдается в настоящее время в Республике Молдова.

¹⁵ Решение Высшего совета магистратуры о результатах опроса о степени удовлетворенности бенефициаров услугами судебных инстанций № 271/12 от 17 сентября 2009 г. Опрос был профинансирован USAID.

По статистическим данным дела обстоят не лучше. Производительность и эффективность судебных инстанций падает: в 2009 г. по сравнению с 2007 г. остаток дел на конец года увеличился примерно на 20% по уголовным делам, на 50% – по гражданским и на 150% – по экономическим делам, в то время как общее количество находящихся на рассмотрении дел уменьшилось. При этом число судей выросло с 380 в 2007 г. до 420 в 2009 г., а их ежемесячная нагрузка снизилась соответственно с 66,6 до 58,6. Коэффициент завершенных судебных дел – международный показатель эффективности, используемый для измерения результативности судебных инстанций, также снижается. Больше всего незавершенных дел накопилось в экономических судебных инстанциях (за 2 года их число увеличилось вдвое – примерно с 2000 в 2007 г. до 5200 в 2009 г.), что требует повышенного внимания в контексте запланированной реформы по изменению экономической юрисдикции.

Эта ситуация обусловлена нижеследующими причинами.

ПРОЦЕДУРЫ И ОПЕРАЦИОННАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Затягивание и переносы судебных разбирательств стали правилом в судебных инстанциях, достигнув максимума в 2006–2008 гг. Так, 61% охваченных мониторингом заседаний были отложены в судебных инстанциях Кишинэу и 85% – в юго-восточном регионе Республики Молдова¹⁶. Отложение судебных заседаний наносит ущерб экономическим агентам и экономике страны, который выражается в потере валового национального дохода по причине отсутствия на рабочем месте и оценивается почти в 390 миллионов леев в год (табл.9).

¹⁶ Доклад ОБСЕ в рамках Программы мониторинга судебных разбирательств в Республике Молдова, 2009 г.

Лишь 60% судебных инстанций используют аудио- и видеотехнику для записи судебных заседаний (хотя все они оснащены необходимым оборудованием) и примерно 25% публикуют судебные постановления на своих официальных страницах. Так, по данным исследования, проведенного в июне 2011 года Агентством США по международному развитию в рамках Программы по добросовестному управлению установлено, что 30 судебных инстанций (из общего числа 52) не размещают в полном объеме такую важную для общественности информацию, как судебные решения и расписание заседаний.

Продолжают выноситься различные судебные решения по сходным делам, что нарушает безопасность деловой среды и порождает неравные возможности.

Экономические агенты считают отсутствие безопасности и предсказуемости в области права и государственных политик критическим препятствием для развития.

Как показывает опыт стран, недавно присоединившихся к Европейскому Союзу, проблема правовой непредсказуемости будет обостряться по мере развития процесса принятия законодательства ЕС, осуществляемого в рамках европейской интеграции. Поддерживаемые законодательством ЕС принципы рыночной экономики, сущность свободной торговли и внутреннего рынка ЕС незнакомы профессионалам в соответствующей области, что сказывается на фактическом внедрении законодательства Европейского Союза.

Последствия длительности средств правовой защиты и отсутствия единообразия национальной судебной практики отражаются также на делах о систематических нарушениях прав собственности, разрешенных Европейским судом по правам человека. Так, в период 1995–2010 гг. 40% общего числа нарушений по Республике Молдова, установленных Европейским судом по правам человека, относятся к праву собственности.

НЕПОДКУПНОСТЬ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ

Дисциплинарные процедуры в системе правосудия большей частью формальны и не оказывают ощутимого влияния на ее эффективность. В период 2001–2008 гг. были наложены 44 дисциплинарные санкции по отношению к судьям. В 2010 г. дисциплинарные санкции были применены к 10 судьям. Хотя можно констатировать определенную действенность дисциплинарной системы, количество санкций несоизмеримо с нарушениями, о которых говорится в национальных и международных докладах в этой области¹⁷. Аналогичную ситуацию можно отметить и в отношении этики и дисциплины представителей смежных юридических профессий.

¹⁷ Например, доклады миссии ОБСЕ в Республике Молдова. Доклады о мониторинге судебных разбирательств 2006 и 2007 гг. и итоговый доклад 2009 г.

Коррупция разрушает правовое государство, подрывает авторитет государства и доверие к нему. Более 20 тысяч человек в 2009 г. признали, что они давали взятку судьям. Это означает, что в среднем каждый судья требовал или получал около четырех взяток в месяц¹⁸. Около 40% населения утверждает, что весьма возможно решить проблему путем подкупа судьи.

¹⁸ “Аналитический отчет о виктимизации”, Фонд Сороса в Молдове, 2010 г.

Сравнительный анализ с другими странами региона по относительному количеству лиц, с которых требовали взятку, располагает Республику Молдова среди стран, в которых население наиболее уязвимо с точки зрения проявления коррупции¹⁹ (рис.18). Коррупционированность судебной системы подтверждается также индексом независимости правосудия, который Freedom House определила на уровне 4,5 (1 обозначает наивысший уровень независимости, 7 – самый низкий). В этом же контексте почти 30% лиц, практикующих в области юриспруденции, утверждают, что знакомы с ситуациями, в которых решения принимались на основе попытки прямого и преднамеренного влияния²⁰. В то же время вызывает беспокойство то, что 69% судей считают, что их правовой статус не обеспечивает им независимость, и лишь 47% судей видят пользу от показателей эффективности в обеспечении независимости системы.

¹⁹ “Доклад о развитии человека”, ПРООН, 2010 г.

²⁰ “Честность и устойчивость судебной системы к коррупции”, Transparency International, 2010 г.

Каждый пятый человек в Республике Молдова заявляет, что у него требовали взятку. 23% указали, что давали взятку в других социальных сферах деятельности: здравоохранение, полиция, таможня, образование, местное публичное управление, частный сектор. Роль правосудия в борьбе с коррупцией иллюстрируется долей завершенных производством дел в сравнении с числом лиц, которым предъявлено обвинение²¹ (рис.19).

²¹ Отчет об оценке, GRECO, 2010 г.

Коррупция сильно бьет по уязвимым слоям населения. Пострадавшие в наибольшей мере от экономического спада, люди с невысокими доходами более всего зависимы от государственных услуг и менее всего способны оплатить дополнительные расходы, связанные со взяточничеством и злоупотреблениями. Нарушая права собственности, коррупция лишает инвесторов компенсации взятых ими на себя рисков и повышает неуверенность в отношении потенциальных дивидендов. Это уменьшает инвестиционную мотивацию, что отражается на экономическом развитии страны.

ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ОБЛАСТИ УГОЛОВНОГО ПРАВОСУДИЯ И ЗАЩИТА УЯЗВИМЫХ КАТЕГОРИЙ НАСЕЛЕНИЯ

Соблюдение прав человека, в особенности в области уголовного правосудия, остается пока лишь стремлением. Условия содержания под стражей (система ресоциализации, субкультура, отсутствие работы при выходе из мест заключения) порождают все большее число рецидивов (60% в 2010 г.), подвергая общество опасности, а налогоплательщиков вынуждая к утроенным затратам, когда претензии по поводу условий содержания под стражей доходят до Европейского суда по правам человека. В то же время, по мнению экспертов²², система правосудия по отношению к уязвимым категориям населения (детей, пожилых людей, меньшинств, жертв) требует системного вмешательства.

²² Исследование виктимизации, Фонд Сороса, 2010 г.

Порядок сбора данных по уязвимым группам населения, и информированный процесс принятия решений, оперативность реагирования властей, в том числе судебной системы, проведение специализированных мероприятий для уязвимых групп населения путем специальной подготовки, восстановительное правосудие остаются по-прежнему на уровне рекомендаций.

Ситуация в области правосудия объясняет крайне низкий уровень обращений в суд женщин-жертв и, как следствие, небольшое количество находящихся на рассмотрении дел в условиях, когда каждая третья женщина подвергается насилию в семье и женщины в Республике Молдова гораздо чаще, чем мужчины, становятся жертвами преступлений.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ВИДЕНИЕ

Правосудие на службе граждан – это видение является общим для всех субъектов в данной области и заключается в качественном изменении подхода к реформированию правосудия. В результате реформ в области правосудия, участники судебных процессов получают беспристрастное, качественное, ответственное и своевременное осуществление правосудия, обладающее нулевой терпимостью к коррупции, направленное на устойчивое развитие страны, а судебная система предложит эффективные средства правовой защиты для инклюзивного экономического развития, социальной справедливости и безопасности человека.

В контексте данных приоритетов видение действий властей до 2020 года созвучно с конкретными целями, предусмотренными Стратегией реформы сектора юстиции на 2011–2016 годы:

- укрепление независимости, ответственности, беспристрастности, эффективности и прозрачности судебной системы;
- повышение эффективности досудебного расследования в целях гарантирования соблюдения прав человека, обеспечения безопасности каждого человека и снижения уровня преступности;
- улучшение организационной структуры и процессов, обеспечивающих реальный доступ к правосудию: эффективная правовая помощь, рассмотрение дел и исполнение судебных решений в разумные сроки, модернизация статуса некоторых связанных с системой правосудия юридических профессий;
- продвижение и внедрение принципа нулевой терпимости к проявлениям коррупции в сфере правосудия;
- внедрение мер, посредством которых сектор правосудия способствовал бы созданию благоприятного климата для устойчивого развития экономики;
- обеспечение эффективного соблюдения прав человека в юридической практике и политике;
- согласование, установление и разграничение обязанностей и ответственностей основных субъектов сферы правосудия, а также обеспечение межотраслевого диалога.

Полное внедрение реформы системы правосудия имеет решающее значение для целей реализации концепции власти. Расширенные возможности, предлагаемые настоящей Стратегией, предполагают, что последствия внедрения этой реформы будут ощущаться всем обществом.

ОЖИДАЕМОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ

Трудно дать количественную оценку тому, каким образом более эффективное правосудие может повлиять на экономическое развитие, поскольку это проявляется во множестве положительных индивидуальных моментов, дополняющих друг друга и способствующих формированию обобщенного восприятия правосудия, которое может благоприятствовать или препятствовать инвестициям. Когда речь идет лишь о снижении уровня коррупции, то очень скромные подсчеты показывают, что в 2011 г. объем взяток, уплаченных из прибыли предприятий, составили около 390 миллионов леев. Снижение уровня коррупции может привести к инвестированию части этих денег в производство, что могло бы дать годовой прирост ВВП по меньшей мере на 0,1%. Помимо чисто количественного увеличения внутренних инвестиций, вырастет и привлекательность страны для зарубежных инвестиций и связанных с ними новых технологий, что вызовет важные побочные эффекты.

Сокращение судебных проволочек приведет к аналогичным последствиям, как воздействуя напрямую на расходы, которые несут граждане и предприниматели, так и влияя косвенно на инвестиционный климат и привлекательность страны.

Конкретные цели

Показатель мониторинга	2010	2015	2020
Доля граждан, которые не проявляют доверия к правосудию, %	67	60	40
Улучшение индекса независимости судебной системы <i>Freedom House</i>	4,5	4	3
Доля судебных дел, рассмотренных с превышением сроков, %	60	30	10
Доля судебных инстанций, которые соблюдают стандарты прозрачности при принятии решений (публикуют судебные решения и осуществляют аудио- и видеозапись судебных заседаний), %	60	100	100
Доля споров, разрешенных альтернативным (внесудебным) путем	0	10	25
Число жертв коррупции, %	20	15	10
Доля экономических агентов, которые считают, что судебные инстанции являются справедливыми, беспристрастными и некоррупционными, %	31,9	40	60

Таблицы и рисунки

Таблица 9

Оценка экономических последствий отложений и затягиваний разбирательств в судебных инстанциях

Статистические показатели		Экономические расчеты	
Количество отложений за год в целом по системе ²³	576213		
Сокращение количества отложений	50%		
Среднее число лиц, участвующих в заседании	7	Средняя заработная плата по экономике за час работы, леев	20
Время, затраченное одним участником в день, когда дело было отложено, часы	4	Общий экономический эффект "потерь" участника в день, леев	95
Среднемесячная заработная плата по экономике (2010 г.), леев	3500	Общий экономический эффект на одно отложенное заседание, леев	668

Средние транспортные расходы одного участника (2010 г.), леев	15	Общие потери в системе, если не изменить положение, леев	385036338
---	----	--	-----------

²³ Расчеты осуществлены на основе доли отложенных заседаний, установленной в докладе ОБСЕ в рамках Программы мониторинга судебных разбирательств в Республике Молдова, 2009 г., в котором заключалось, что 61% из 7037 наблюдаемых заседаний в судебных инстанциях Кишинэу были отложены. Расчеты включают все суды и апелляционные инстанции и общее количество дел, рассмотренных ими в 2009 г.

Таблицы и рисунки

Рисунок 18

Жертвы коррупции, % населения в ситуации взятки, 2008 г.

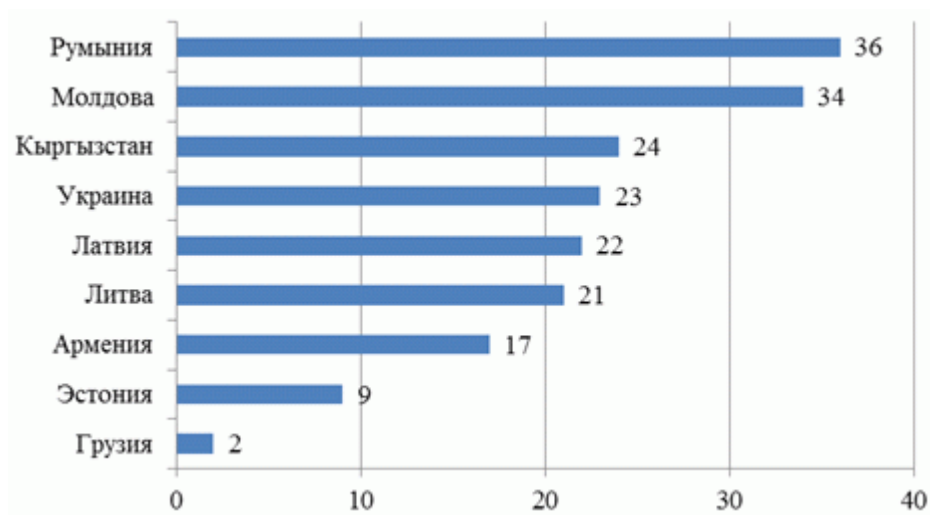
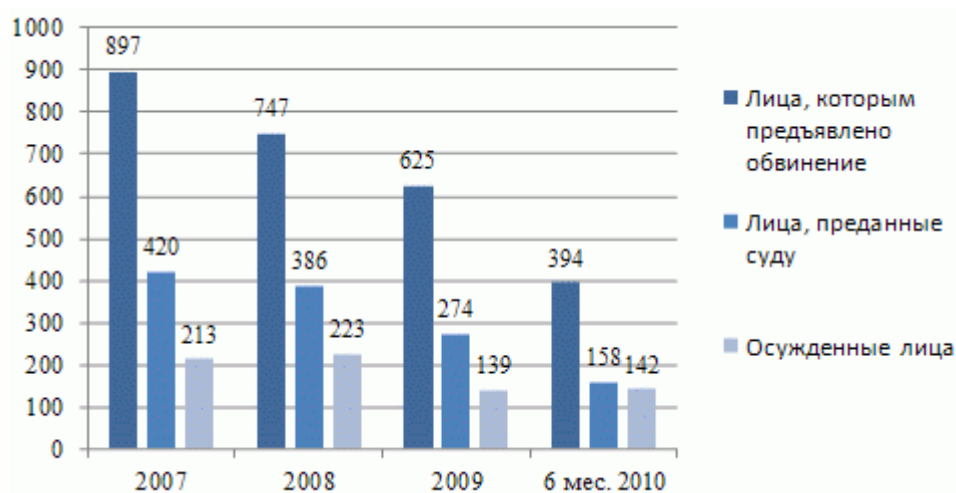


Рисунок 19

Доля завершенных производством дел в суде в сравнении с числом лиц, которым предъявлено обвинение



**СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО И СЕЛЬСКОЕ РАЗВИТИЕ –
 КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ
 ПРОДУКЦИИ И УСТОЙЧИВОЕ СЕЛЬСКОЕ РАЗВИТИЕ
 Конкретные цели**

Показатель мониторинга	2010	2020
Реальная стоимость валовой сельскохозяйственной продукции (ВСП), стоимостной показатель	20 000 тыс. леев	Рост на 25%
Площадь орошаемых земель, га	145 тыс.	Рост на 50%
Число лиц, покинувших сельскую местность	200 тыс.	Снижение на 50%

АНАЛИЗ СИТУАЦИИ

Сельское хозяйство и пищевая промышленность занимают второе место после сектора услуг по удельному весу в валовом внутреннем продукте (ВВП) и первое место по вкладу в экономический рост, составляющему приблизительно 37%. Рост потребления качественных агропродовольственных продуктов на мировом уровне открывает отличные перспективы перед отечественным аграрным сектором для повышения своего вклада в развитие смежных секторов, таких как банковский сектор или социальная защита. Опыт предыдущих лет показывает, что Молдова может производить качественную агропродовольственную продукцию с высокой добавленной стоимостью по доступной цене.

Поддержание достойного уровня жизни населения и возможности занятости рабочей силы в сельских населенных пунктах, а также улучшение качества жизни в сельской местности должны стать одними из главных приоритетов Правительства. В этом процессе центральную роль будут играть жизнеспособность агропродовольственного сектора, консолидация местной экономики и

местных сообществ в сельской местности, развитие сел и крестьянских хозяйств. Для создания благоприятных условий жизни в сельской местности необходимо разработать последовательную и всеохватывающую политику сельского и аграрного развития. Сельские зоны Республики Молдова будут восстановлены с сохранением при этом своих традиций и ценностей, а диверсифицированное сельское хозяйство страны будет производить здоровую продовольственную продукцию, не нарушая природных ландшафтов и предоставляя надлежащие возможности для трудовой деятельности. В результате все больше молодых людей будут выбирать сельскую местность для проживания и работы.

В контексте национальных и региональных возможностей развития аграрного сектора необходимо так расставить приоритеты в отношении ресурсов для него, чтобы сосредоточить их на стимулировании производства благ с высокой добавленной стоимостью и на технологическом переоснащении существующих ферм.

Макроэкономическая среда Республики Молдова схожа с макроэкономической средой восточноевропейских стран, но отличается от макроэкономической среды новых стран-членов ЕС и стран, ставших членами ЕС после 2004 года. Если обратиться к доле чистой добавленной стоимости сельского хозяйства в ВВП региона, которая в 2010 году составляла в среднем 10% ВВП, становится очевидным, что сельское хозяйство играет жизненно важную роль в восточноевропейских экономиках. В последнем десятилетии доля сельского хозяйства в ВВП уменьшилась во всех восточноевропейских странах в среднем на 10%. В этом отношении важно отметить расхождение между различными зонами Европы: в 2010 году вклад сельского хозяйства в ВВП равнялся 10% в Восточной Европе, 4% в новых странах-членах ЕС и 2% в ЕС-15.

Объем сельскохозяйственной продукции свидетельствует о медленном и неустойчивом росте таковой, обусловленном внешними факторами (климатические условия, затраты на основные входящие потоки). Одной из главных причин является зависимость сельского хозяйства от климатических условий: засуха стала обычным явлением в последние годы. Особенно уязвимой к климатическим стрессам является растениеводческая продукция. Годы сильной засухи в Республике Молдова (2003, 2007, 2009 и 2012) имели катастрофические последствия для большинства культур. Высокая нестабильность производства сельскохозяйственной продукции является отражением слабого развития инструментов снижения рисков, связанных с климатическими условиями, в том числе с недостаточным доступом к орошению, низким уровнем применения современных сельскохозяйственных технологий (таких как засухоустойчивые сорта, инструменты противоградовой защиты) и отсутствием инновационных систем страхования в сельском хозяйстве (таких как программы страхования, основанные на показателях метеорологических рисков). Другая причина, обуславливающая замедление сельскохозяйственного производства, связана с экономическими кризисами, затратами на входящие потоки (например, удобрения, горючее, машины), которые генерируют трудные ситуации для сельскохозяйственных производителей.

Низкая рентабельность аграрного сектора объясняется несколькими факторами, к числу которых относятся деградация почв и доминирующая позиция культур с низкой добавленной стоимостью в ущерб культурам с высокой добавленной стоимостью. Значительная часть сельскохозяйственной продукции (90%) представлена 7 продуктами: зерновые, виноград, овощи, фрукты, молоко, свинина и мясо домашней птицы. Очевидно, что зерновые (в том числе пшеница, ячмень, кукуруза и подсолнух) являются среди них основными, занимая наибольшую долю пахотной земли – почти 70% общей засеянной площади. Причинами концентрации на

производстве зерновых являются широкомасштабная механизация, относительно низкая потребность в капиталовложениях, ограниченная интенсивность труда, стабильные рынки сбыта и прибыльность, а также ограниченная потребность в орошении. Все эти факторы указывают, что именно крупные сельскохозяйственные предприятия являются доминирующей организационной формой в производстве зерновых.

Сельское хозяйство Республики Молдова не производит продукцию с высокой добавленной стоимостью из-за повышенной потребности в инвестициях, ограниченного ирригационного потенциала, а также строгих требований к безопасности продовольственной продукции.

Описанная ситуация в сельском хозяйстве напрямую влияет на уровень жизни в сельской местности, так как рабочая сила в этот сектор поставляется преимущественно из сел. В настоящее время в сельской местности ощущается нехватка ресурсов и потенциала, необходимых для повышения уровня жизни населения. Недостаток мощностей для переработки продукции, технологий и неконсолидированное сельскохозяйственное производство сокращают доходы занятого в сельском хозяйстве населения (рис. 3). Интенсивная миграция и рост безработицы на селе являются следствием и одновременно причиной наличия в сельской местности сельского хозяйства выживания. Поэтому политика стимулирования как сельскохозяйственной, так и несельскохозяйственной деятельности на селе решающим образом скажется на сокращении миграции и безработицы.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ВИДЕНИЕ

Республика Молдова намерена увеличить конкурентоспособность молдавской аграрной продукции до уровня, сравнимого с уровнем продукции, произведенной в ЕС. Это позволит использовать возможности и преимущества, вытекающие из положений Соглашения об углубленной и всеобъемлющей свободной торговле (DCFTA). Рост конкурентоспособности аграрной продукции может состояться лишь в результате постоянного роста ее производительности, перехода на новые технологии, устойчивого развития сельской местности и повышения качества предлагаемых потребителю продуктов. Все эти показатели могут быть достигнуты в условиях непрерывного финансирования сектора за счет субсидий и фондов внешней поддержки, включая предусмотренные для сектора фонды ЕС. В целях эффективного использования фондов финансирования сельского хозяйства Правительство продолжит располагать созданным в 2010 году инструментом, а именно Агентством платежей и интервенций в сельское хозяйство. На протяжении последних лет были продемонстрированы прозрачность и эффективность этого механизма в прямом финансировании фермеров и их аграрной деятельности.

Внедряемые в сектор политики имеют следующие стратегические цели:

диверсифицированная аграрная продукция с высокой добавленной стоимостью: повышение жизнеспособности сельского хозяйства и пищевой промышленности, улучшение их позиций на рынке, развитие животноводческого сектора; содействие распространению ферм, использующих отечественные и местные биологические ресурсы, а точнее – экологических ферм, обеспечивающих сохранение ландшафтов и других природных ресурсов; рост степени занятости рабочей силы в соответствующем секторе; консолидация структур и видов сельскохозяйственной деятельности, генерирующих рабочие места, консолидация земельной собственности,

стимулирование сотрудничества на местном уровне посредством поддержки группы производителей в аграрно-продовольственной сфере;

продовольственная безопасность и надежность: устойчивое и благоприятное для окружающей среды агропродовольственное производство, основанное на местном сырье, из которого вырабатываются качественные и диверсифицированные пищевые продукты с высокой добавленной стоимостью в количестве, достаточном и для покрытия экспортных потребностей; возрастание присутствия указанных пищевых продуктов на внутреннем и внешнем рынках путем достижения их более высокой добавленной стоимости на основе потенциала продовольственного производства страны, рост престижа молдавской продукции, превращение молдавского бренда «агропродовольственные продукты» в эквивалент продукции высокого качества;

сохранение природных ресурсов и земельного фонда: сохранение плодородия почв и чистоты водных запасов и ресурсов, консервация ландшафтов и биоразнообразия, сохранение лесов и других важных экосистем, защита экологического баланса, усиление безопасности окружающей среды, которая необходима также для получения здоровой и высококачественной сельскохозяйственной продукции;

обеспечение устойчивого фундамента для сельской экономики и повышение уровня занятости рабочей силы в сельских зонах: консолидация сельских регионов и поселений, в особенности сел и крестьянских хозяйств; диверсификация сельской экономики и как следствие этого обеспечение средств существования, сохранение рабочих мест, рост степени занятости рабочей силы, усиление роли культурного достояния и введение его в туристический оборот.

Намеченные цели будут достигнуты на основе трех основных приоритетов, а именно: (i) рост конкурентоспособности путем модернизации и интегрирования рынка; (ii) обеспечение устойчивого управления природными ресурсами в сельском хозяйстве; (iii) повышение уровня жизни в сельской местности. В результате реализации представленных приоритетов мы получим: конкурентоспособный сектор агробизнеса, реструктурированный и модернизированный, улучшенные условия жизни и труда в сельской местности, агропродовольственную деятельность, осуществляемую в гармонии с природной средой путем сохранения биоразнообразия, культурных ценностей и традиций для будущих поколений.

По каждому из определенных приоритетов Правительство будет внедрять меры, необходимые для достижения намеченных целей.

Рост конкурентоспособности путем модернизации и интегрирования рынка будет осуществляться посредством:

а) модернизации агропродовольственной цепи в целях соответствия требованиям ЕС по безопасности пищевых продуктов и стандартам качества;

б) облегчения доступа к рынкам капитала, входящим и исходящим потокам для фермеров;

с) реформирования системы образования, научных изысканий и услуг по дальнейшему развитию в агропродовольственном секторе и создания интегрированной информационной системы в сельском хозяйстве;

d) актуализации образовательных программ и системы повышения профессиональной квалификации в целях развития учебно-исследовательской системы в соответствии с требованиями экономики.

Обеспечение устойчивого управления природными ресурсами в сельском хозяйстве станет возможным путем осуществления следующих мер:

a) поддержка практик управления сельскохозяйственными землями и водными ресурсами;

b) поддержка дружественных окружающей среде производственных технологий, производства экологически чистых продуктов, а также биоразнообразия;

c) поддержка адаптации к климатическим изменениям и смягчения их последствий. Мерами по повышению уровня жизни в сельской местности станут:

a) рост инвестиций в физическую инфраструктуру и инфраструктуру услуг в сельской местности;

b) расширение возможностей занятости рабочей силы в несельскохозяйственной сфере и увеличение доходов в сельской местности;

c) стимулирование участия местных сообществ в сельском развитии.

ОЖИДАЕМОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ

Развитие аграрного сектора и повышение уровня жизни в сельской местности окажут благоприятное воздействие в среднесрочном и долгосрочном периодах, способствуя устойчивому экономическому росту. Основная выгода будет состоять в увеличении экспорта продуктов с высокой добавленной стоимостью, росте местных и иностранных инвестиций в национальную экономику, развитии качественного сектора услуг, особенно в области транспорта и связи, расширении доступа к финансированию, осуществляемому банковским и небанковским секторами.

Повышение конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции будет также способствовать экономическому развитию путем увеличения реальной стоимости аграрной продукции, росту ВВП и других макроэкономических показателей, зависящих от производительности и качества сельскохозяйственной продукции.

Вместе с тем достигнутые результаты будут оцениваться на основе осязаемых горизонтальных критериев, таких как:

a) устойчивость: равные возможности и солидарность с нынешним и будущими поколениями; охрана культурного и природного достояния, устойчивое и рациональное использование ресурсов, сохранение их качества для обеспечения справедливого благосостояния; сбалансированное развитие с точки зрения окружающей среды, а также в экономическом и социальном аспектах;

b) территориальное и социальное единство: выравнивание уровня обделенных периферийных зон путем развития местного достояния и местных особенностей с сохранением при этом экологических ценностей; сотрудничество и общие цели, в том числе сохранение местной идентичности; уравнивание шансов, связанных с проживанием в сельской местности.

Устойчивое развитие сельского хозяйства будет характеризоваться введением дружественных окружающей среде практик, которые позволят улучшить экологические показатели и производить качественную продукцию. Республика Молдова будет признана производителем экологически чистой продукции, а отечественный и европейский потребитель будет уверен в их пользе для питания и здоровья.

Будут смягчены последствия отрицательных климатических явлений, таких как засуха или заморозки, которые часто наблюдаются на территории страны и в настоящее время наносят фермерам значительный ущерб, касающийся производительности и качества продукции. В этом смысле такие природные ресурсы, как почва, имеющиеся минералы, зеленые насаждения, пастбища, будут эффективно использоваться при поддержке новых практик и техник консервативного сельского хозяйства.

Либерализация торгового режима с ЕС приведет к диверсификации рынков сбыта продуктов сельского хозяйства и пищевой промышленности, что обусловит рост инвестиций и экспорта в среднесрочный и долгосрочный периоды.

Повышение уровня жизни в сельской местности будет способствовать консолидации местных сообществ, развитию на селе инфраструктуры по переработке продукции, а также модернизации агропродовольственной цепи. Увеличится численность активного населения в сельской местности, занятого в сельском хозяйстве, в результате возвращения молдавских граждан из-за рубежа.

Таким образом, сельское хозяйство и пищевая промышленность станут сектором, привлекательным для бизнес-среды и иностранных инвесторов.».

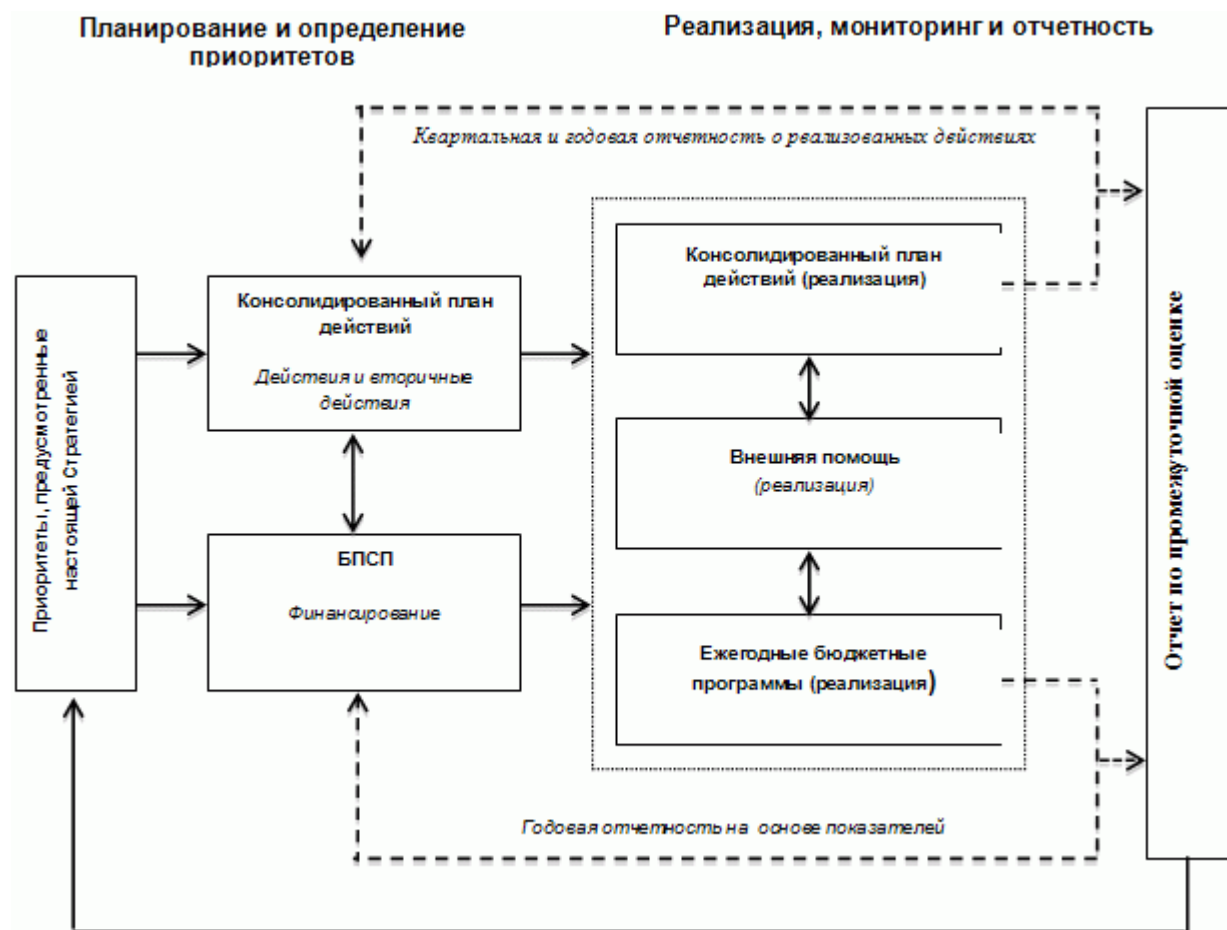
[Раздел введен П121 от 03.07.14, МО293-296/03.10.14 ст.603]

КООРДИНАЦИЯ РЕАЛИЗАЦИИ, МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Настоящая Стратегия является основой долгосрочного развития Республики Молдова и обеспечит платформу для управления и координации реформ в семи приоритетных областях, которые вместе со стратегическими документами Правительства и инициативами инвесторов охватывают деятельность всех министерств и автономных административных органов. Процесс координации, мониторинга и оценки реализации Стратегии, а также обязанности задействованных ею сторон описываются ниже.

КОМПЛЕКСНЫЙ ЦИКЛ ПЛАНИРОВАНИЯ, МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ

Республика Молдова переживает динамичный процесс развития, в ходе которого определяются приоритеты развития, планируются необходимые для их реализации действия. После выполнения намеченных действий будет осуществляться процесс оценки выполнения поставленных задач. Хотя документ предусматривает девятилетний период – с 2012 г. по 2020 г., – планирование, распределение ресурсов, мониторинг и отчетность о выполненных действиях будет осуществляться ежегодно. В нижеприведенной схеме описывается этот цикл:



Согласно вышеприведенной схеме система управления Национальной стратегии развития “Молдова–2020” будет иметь следующие основные характерные черты:

- Стратегия будет осуществляться посредством актуализации существующего Консолидированного плана действий, включающего в себя действия из Программы деятельности Правительства, других национальных документов и документов стратегического планирования. Консолидированный план действий является единой платформой планирования, мониторинга и отчетности для всех учреждений центрального публичного управления. Отчетность о выполнении мероприятий, предусмотренных в Национальной стратегии развития “Молдова–2020”, также будет осуществляться на основе Консолидированного плана действий. Для этих целей Государственная канцелярия уже ввела онлайн-систему мониторинга Консолидированного плана действий;

- годовая цикличность планирования и отчетности позволит не только постоянно следить за ходом реализации Стратегии, но и вносить, при необходимости, коррективы в запланированные меры и мероприятия. Это очень важно, поскольку Стратегия рассчитана на долгосрочный период, в течение которого могут произойти изменения внутреннего и внешнего порядка, диктующие необходимость определенных поправок. Это немаловажно и в контексте выполнения обязательств по евроинтеграции на нынешнем этапе и на будущее, прямо связанных с приоритетами Стратегии;

- реализация многих действий в рамках Стратегии невозможна без изменения структуры и уровня финансирования. Бюджетный прогноз на среднесрочный период

(БПСР) послужит основой, посредством которой обозначенные в Стратегии действия, требующие финансирования, будут определены в качестве приоритетов и профинансированы. Общее определение приоритетов в Бюджетном прогнозе на среднесрочный период, составление отраслевых планов расходов и планирование бюджетов на основе программ – все эти процессы должны учитывать приоритеты, предусмотренные в Национальной стратегии развития “Молдова–2020”. Эти документы послужат инструментом оценки достигнутого, так как основные показатели Стратегии отражаются в бюджетах на основе программ и отраслевых планов расходов. Ответственность за обеспечение такой синхронизации возлагается на Министерство финансов в сотрудничестве с Государственной канцелярией;

- чтобы быть в курсе продвижения реализации Стратегии и с целью определения необходимости внесения поправок в намеченные действия, Государственная канцелярия по истечении половины срока проводит оценку выполнения Стратегии. В зависимости от обстоятельств и достигнутого успеха такая оценка может быть целостной, например, охватывать все семь приоритетов, или тематической – охватывать определенные приоритеты или аспекты. Такой подход соответствует механизму мониторинга и оценки Стратегии “Европа–2020”.

ПРАКТИЧЕСКОЕ ПРИМЕНЕНИЕ

Подразделения анализа, мониторинга и оценки государственных политик в рамках министерств сыграют важную роль в ходе практического применения Стратегии, обеспечивая включение мероприятий по ее реализации в годовой цикл стратегического планирования. Результаты их деятельности учтены в начале 2012 года при разработке Бюджетного прогноза на среднесрочный период на 2013–2015 гг. Этот процесс будет повторяться ежегодно и позволит всем заинтересованным участникам выразить свое мнение на любой стадии реализации. Этот подход показан в следующей диаграмме:



Как и в случае всех действий в рамках консолидированного плана действий, мероприятия, определенные для реализации Стратегии, будут конкретными, фиксированными по времени, с указанием учреждений публичного управления, ответственных за их выполнение.

В контексте Бюджетного прогноза на среднесрочный период на 2013–2015 г. как Государственная канцелярия, так и Министерство финансов введут механизм анализа и подготовки разъяснений для целей обеспечения гармонизации предложений министерств по отраслевым планам расходов и бюджетам на основе программ с предусмотренными в Стратегии приоритетами и определенными в Консолидированном плане действий действиями. Важным аспектом, который следует учесть, является обеспечение согласованности показателей Национальной стратегии развития “Молдова–2020”, отраслевых планов расходов и бюджетов на основе программ.

ВЗАИМОСВЯЗАННЫЕ АСПЕКТЫ

В ходе практического применения и реализации особое внимание будет уделяться взаимосвязанным аспектам, а именно гендерному измерению, правам человека, социальной интеграции, окружающей среде и т.д. Механизмы в данном направлении будут применяться на трех уровнях:

- в процессе разработки действий по реализации приоритетов Стратегии министерства будут проинструктированы об использовании уже существующих техник и методологий в целях обеспечения отражения взаимосвязанных аспектов в предлагаемых мерах и действиях. При необходимости будет поощряться консультирование с различными группами поддержки;

- Государственная канцелярия будет содействовать активному использованию методологии прогнозной оценки (*ex ante*) влияния государственных политик в процессе разработки действий по реализации Стратегии. Важнейшие взаимосвязанные аспекты уже включены в данную методологию. В то же время предложения государственных политик, разработанные с помощью методологии прогнозной оценки, являются полезными инструментами диалога с гражданским обществом;

- действия, предусмотренные для реализации приоритетов Стратегии, будут направлены не только на устранение прежде всего барьеров, подавляющих инвестиционную активность, но и на обеспечение того, чтобы эти меры не оказали отрицательного воздействия на многие области общественной политики – здравоохранение, охрану окружающей среды, занятость, социальную защиту и т.д., а наоборот, способствовали увеличению результативности в этих областях;

- при представлении ежегодных отчетов о реализации, в особенности в процессе осуществления промежуточной оценки, Государственная канцелярия обеспечивает включение взаимосвязанных аспектов в подготавливаемые отчеты.

ОТЧЕТЫ О РЕАЛИЗАЦИИ

Консультации по вопросам реализации, проводимые на уровне Правительства, Парламента, сообщества доноров и гражданского общества, должны пронизывать весь процесс реализации Стратегии. Отчеты по мониторингу и оценке, составляемые в ходе этого процесса, будут нацелены не только на выделение достигнутых успехов, но и на выявление проблем и препятствий, с предложением корректирующих мер.

Таким образом, система отчетности не будет статичной. В зависимости от того, как будет разворачиваться анализ каждого из семи приоритетов, будут развиваться и система показателей, и техники измерения. Данные изменения должны регулярно учитываться с дальнейшим их включением в общую систему мониторинга и отчетности.

Реализация Стратегии будет сопровождаться составлением следующих отчетов:

- **квартальный отчет о результатах** – основанные на онлайн-системе мониторинга консолидированного плана действий, находящейся в ведении Государственной канцелярии. Ежеквартально министерства будут представлять информацию о степени реализации действий, предусмотренных в Консолидированном плане действий. Для определения прогресса будут использоваться следующие критерии эффективности при выполнении действий: *начато, в процессе выполнения, завершено, выполнено с опозданием* и т.д. Возможны и сравнения между министерствами и приоритетами. При необходимости, Государственная канцелярия составит описательные отчеты с презентацией основных достижений и препятствий;

- **годовой отчет о реализации** – результаты постоянного (ежеквартального) мониторинга представляются в годовом отчете о реализации Стратегии. По сравнению с квартальными отчетами, отражающими статистические данные, годовой отчет носит аналитический характер. Он служит основой для планирования следующего цикла Консолидированного плана действий и для моделирования следующего цикла Бюджетного прогноза на среднесрочный период. Отчеты содержат также комментарии по показателям каждого из семи предусмотренных Стратегией приоритетов;

- **тематические отчеты об оценке** составляются по необходимости. Зачастую возникают непредвиденные трудности, вызванные, в частности, постоянным изменением обстановки, в которой действует Правительство. По этим причинам Государственная

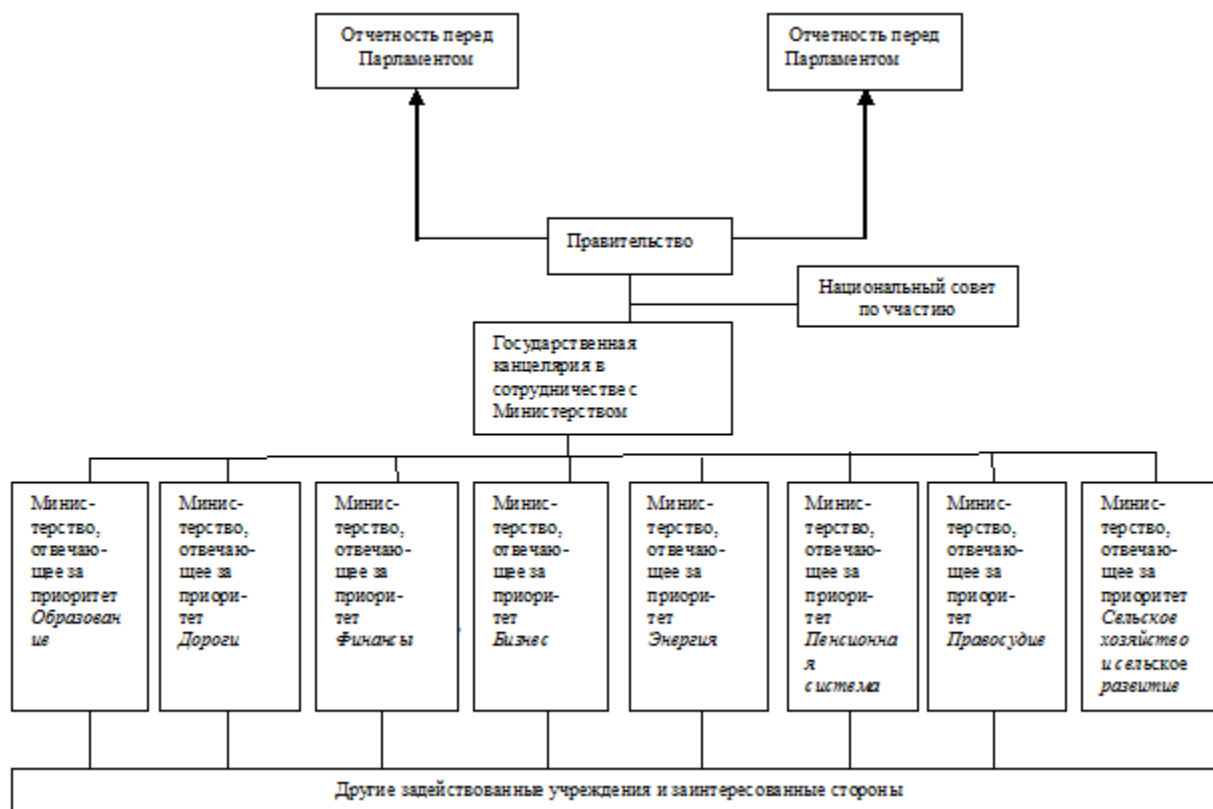
канцелярия будет проводить тематическую оценку в ходе процесса реализации. Конкретные аспекты, подлежащие оценке, и время ее проведения определяются тогда, когда процесс реализации Стратегии развернется полным ходом;

- **промежуточный отчет о реализации** – по завершении первого этапа реализации Стратегии, после 2015 года, Государственная канцелярия составит отчет о промежуточной оценке, который будет содержать результаты и последствия реализации, а также корректировку конечных целей в зависимости от достигнутого прогресса;

- **заключительный отчет о реализации** – при завершении реализации Стратегии Государственная канцелярия составит заключительный отчет о результатах и последствиях ее реализации. В нем будут представлены основные достижения, а также встреченные проблемы и переходящие на будущее задачи. В случае необходимости, при составлении заключительного отчета Государственная канцелярия использует результаты внешних оценок.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА

В процессе реализации Стратегии будут задействованы следующие субъекты:



[Органиграмма в редакции П121 от 03.07.14, МО293-296/03.10.14 ст.603]

Правительство осуществляет надзор за процессом реализации Стратегии, анализирует прогресс, достигнутый в ходе ее реализации, руководит Государственной канцелярией и профильными министерствами, а также утверждает отчеты до их представления Парламенту и заинтересованной общественности. Правительство

обеспечивает максимальное отражение приоритетов Стратегии в рамках их последующего финансирования.

Государственная канцелярия является главным учреждением, ответственным за координацию, мониторинг и оценку выполнения Стратегии. Она обеспечивает переложение предусмотренных Стратегией приоритетов в Консолидированный план действий, регулярное представление всеми профильными министерствами и другими учреждениями информации для онлайн-системы мониторинга, своевременное представление отчетов о прогрессе Парламенту, Правительству, Комитету по стратегическому планированию и Национальному совету по участию, а также заинтересованным внешним субъектам.

Министерства, ответственные за приоритеты, обеспечивают координацию и отчетность в пределах их сферы компетенции. Министерства обеспечивают координацию действий по реализации приоритетов, предусмотренных в Консолидированном плане действий, и их полномасштабный характер, а также отражение потребностей в финансировании в отраслевых планах расходов и годовых бюджетах органов публичной власти. Министерства обеспечивают информирование координационных отраслевых групп доноров о степени реализации Стратегии и о необходимости помощи.

Парламент изучает оценочные отчеты о реализации Стратегии. Задача этих отчетов – информировать законодательный орган о достигнутом прогрессе и существующих проблемах. Постоянное взаимодействие Правительства и Парламента чрезвычайно важно, особенно в отношении бюджетного процесса.

Национальный совет по участию – это важная платформа в процессе реализации Стратегии, сформированная из представителей гражданского общества. Консультации с ним проводятся и на этапе реализации посредством анализа отчетов мониторинга и оценки, а также посредством формулирования рекомендаций. Особое значение имеют мнения и вклад организаций, работающих во взаимосвязанных областях, таких как гендерное равенство, права человека, охрана окружающей среды и др.