SISTEMUL IMPOZITĂRII NEOFICIALE

A u t o r i :

Igor MUNTEANU

Director Executiv al IDIS Viitorul, expert în drept și științe politice, autor al mai multor publicații tipărite în țară și în străinătate

Veaceslav Ioniță

Conf. univ., Doctor în economie, economist superior, coordonator de programe, Centrul de Politici Economice al Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul"

Tatiana Lariușina

Conf. univ., Doctor în economie, economist superior, Centrul de Politici Economice al Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul"

Igor MUNTEANU Tatiana LARIUȘINA Veaceslav IONIȚĂ

SISTEMUL IMPOZITĂRII NEOFICIALE

CIPE

CARTIER

SISTEMUL IMPOZITĂRII NEOFICIALE

Prefața

Acest studiu a fost efectuat de către experții IDIS „Viitorul" cu sprijinul Centrului Internațional al Antreprenoriatului Privat (CIPE) din SUA în perioada: iunie 2006 – februarie 2007. Cercetarea a urmărit să analizeze o serie de particularități specifice mediului de afaceri din Republica Moldova legate de fenomenul „impozitării neoficiale", formulând concluzii și recomandări de natură să amelioreze calitatea mediului de afaceri în Republica Moldova.

Considerăm că acest subiect este de o importanță decisivă pentru abordarea sistematică și serioasă a economiei neoficiale în Republica Moldova, stabilind relații de cauzalitate între creșterea economică și calitatea mediului de afaceri, între simplitatea cadrului de reglementare și percepțiile subiective ale antreprenorilor mici și mijlocii. Cercetarea fenomenului impozitării neoficiale are meritul de a formula întrebări la care statul, prin agențiile guvernului central, asociațiile profesionale de business, clasa politică și mediul academic ar trebui să răspundă pentru a defini clar ce model economic ar fi optim pentru Republica Moldova; care sunt acțiunile și politicile ce pot asigura mai multă stabilitate funcțională mediului de afaceri, investitorilor străini și locali, în ce măsură sistemul de impozitare și reglementările existente ajută și nu descurajează inițiativa privată? Am dorit să înțelegem cum se schimbă caracterul acestor relații în Chișinău și în localități; ce fel de resurse joacă un rol determinant în relațiile dintre autoritățile centrale și afacerile mari, precum și în provincii; să descoperim atât tendințele generale, cât și cele specifice ale adaptării economice și politice a antreprenorilor la regulile de joc în permanentă schimbare.

Suntem convinși că autonomia businessului față de puterea politică reprezintă o condiție decisivă pentru dezvoltarea economică și edificarea statului de drept în Republica Moldova. În contextul descentralizării administrative, această paradigmă de dezvoltare reprezintă un scop important al politicilor de simplificare a cadrului de reglementări economice și un pas decisiv spre edificarea unei economii funcționale. Cercetarea prezintă o abordare complexă asupra relațiilor dintre stat și mediul de afaceri, încercând să stabilească motivele pentru care anumite lucruri se întâmplă în pofida cadrului normativ, după anumite legi nescrise, motivații suspecte și consecințe dintre cele mai neprevăzute pentru societate. Metodologia utilizată ne-a permis să lucrăm nu doar pe baza unor statistici și rapoarte oficiale, dar și pe baza unor date calitative, colectate în perioada menționată mai sus prin intermediul interviurilor personalizate și al unor focus-grupuri, desfășurate într-o serie de localități ale țării.

Constatăm că mediul de afaceri este dublu sau chiar triplu „impozitat" de stat. Marea majoritate a subiecților economici trebuie să achite, în Republica Moldova, pe lângă impozitele oficiale stabilite de legislație, importante plăți, cu caracter sistematic, către autorități publice sub formă de „donații impuse" și „ajutoare solicitate de către autoritățile publice", creând astfel un cadru deosebit de ambiguu și neuniform de relații între stat și business. Notăm că ansamblul acestor relații „neoficiale" formează, de fapt, un sistem paralel de impozitare, prin intermediul căruia, o parte din business, în complicitate cu anumite autorități administrative, reușește să-și negocieze diverse avantaje și beneficii „tranzacționale", ceea ce alimentează clientelismul politic, aplicarea neuniformă a legislației și diverse comportamente asociale cunoscute mai ales sub numele de: corupție, protecționism sau favoritism economic. Aceste fenomene merită atenția cea mai serioasă din partea decidenților și a societății civile în ansamblu.

Până nu demult, problemele care apăreau în relațiile dintre business și autorități în R. Moldova la nivel neoficial erau văzute în special prin prisma economiei subterane, a corupției și mitei. Totodată economia subterană reprezintă doar o parte a unei economii neoficiale mult mai largi, iar corupția doar una dintre formele cele mai evidente, însă nici pe departe nu este singura expresie a relațiilor neoficiale ale elitei politice și de afaceri din R. Moldova. Definit ca „abuz sistemic" sau ca „impunere a participării", fenomenul impozitării neoficiale nu reprezintă o formă a corupției, dar o poate genera; nu este un derivat al mitei, dar o creează prin formele sale de manifestare; nu implică componente ale crimei organizate, dar contribuie la formarea unui asemenea sistem, în care „impunerile silite" și „tutela administrativă" reprezintă elemente indispensabile pentru menținerea sau dezvoltarea unor afaceri. Aceste caracteristici distincte îi atribuie impozitării neoficiale niște efecte deosebit de periculoase pentru că acest fenomen stimulează crearea unui sistem exclusiv clientelar, oligarhic și injust. Acest fenomen pericletează funcționarea unei economii libere și anulează importante imstituții ale statului de drept.

Astfel, conceptele de „impozitare neoficială", „forțare pentru binefacere", „sponsorizare impusă", „contribuții social benevole" nu mai sunt deloc niște termeni nevinovați care descriu în mod excepțional niște situații în care autoritățile publice apelează, de nevoie, la business, ci mai degrabă, descriu o gravă problemă de funcționare a sistemului politic și administrativ, care generează evaziune fiscală și regimuri preferențiale pentru cei care oferă resurse „clientelei politice". Impozitarea neoficială s-a transformat astfel într-un sistem paralel de impozitare, care își revendică dreptul la existență separată de sistemul oficial al impozitelor pe care statul le colectează prin multitudinea sa de agenții fiscale, și influențează, în consecință, agenda politică a țării.

Evidențele colectate în cadrul interviurilor personalizate și al focus-grupurilor organizate în acest scop sunt confidențiale, pentru a proteja sursele noastre de informare, chestionate în acest scop. Am incercat să descriem când, cum și de ce sunt totuși plătite aceste contribuții din partea businessului. Am căutat să evaluăm mărimea și frecvența acestor plăți în funcție de categoriile de business chestionate și de natura scopurilor pentru care au fost solicitate aceste contribuții.

Menționăm că statul „capturat" descrie, de regulă, instituirea și funcționarea unor reguli neformale, care sunt preferate cadrului normativ oficial, falicitând transferul de valori (financiare, materiale sau de orice alt gen) dinspre sectorul de afaceri către structurile decizionale ca un tribut al sistemului clientelar și cleptocratic. Fără a elimina instrumentele prin care administrația abuzează nu va fi posibil să eradicăm „marea corupție". „Participarea benevolă" a businessului la diverse „construcții" ori „șantiere" ideologice produce efecte nu doar asupra oamenilor de afaceri, ci și asupra decidenților administrativi și politici; fie îi corupe, fie le creează un complex de superioritate construită pe ideea falsă că pot gestiona prin mijloace administrative subiecții economiei capitaliste. În aceste condiții, putem vorbi despre simptomele unui „stat capturat" în Republica Moldova.

Putem astfel observa că, în prezent, fenomenul „impozitării neoficiale" reflectă fidel o situație destul de tensionată și asimetrică între autoritățile publice și mediul de afaceri. Businessul supraviețueiște doar în condițiile în care acceptă tacit și implicit dependența sa de acest sistem de relații neoficiale, iar complexitatea relațiilor dintre autoritățile statului și business este determinată de lipsa încrederii în puterea justiției, de existența unui cadru legislativ insuficient ori subdezvoltat și lipsa unei delimitării stricte între business și autorități.Sperăm că pe baza recomandărilor și propunerilor de lege ferenda, inițiate la finalul acestui studiu, societatea civilă, împreună cu reprezentanții comunității de afaceri și forțele politice democratice să poată interveni pe plan legislativ pentru a aduce cadrul normativ și practicile existente la standardele și normele care să asigure o dezvoltare democratică și prosperă a țării. Suntem convinși că acestor aspecte li se va acorda mai multă atenție de acum înainte.

Igor Munteanu,
Director IDIS „Viitorul"

CUPRINS

ÎN LOC DE INTRODUCERE..⊠ 5
ABREVIERI .....⊠..... 9

I. CADRUL INSTITUȚIONAL ȘI RELAȚIILE DINTRE BUSINESS SI AUTORITĂȚILE PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA 11
1.1. «Impozitarea neoficială»: metode în evaluarea relațiilor dintre autorități și business..... 11
1.2. Cadrul legislativ și practicile existente 17
1.3. Riscurile instituționale și legale pentru sectorul privat în R. Moldova..... 26
Concluzii privind capitolul I *38*

II. SECTORUL PRIVAT ȘI PUTEREA POLITICĂ 40
2.1. Formula puterii și problema „arbitrului jucător" 40
2.2. Reforma politicilor regulatorii și efectele sale asupra businessului 46
2.3. Plățile impuse de autorități: contribuțiile solicitate de la business 55
2.4. Despre parteneriatul prost-înțeles ori ce se ascunde în spatele carității „silite" 92
Concluzii privind capitolul II..... *99*

III. SPONSORIZAREA CA SURSĂ SUPLIMENTARĂ DE VENIT A INSTITUȚIILOR PUBLICE 100
3.1. În căutarea surselor financiare alternative..... 100
3.2. Transformarea donațiilor și a sponsorizărilor în taxe 102
3.3. Gestionarea taxelor nonoficiale 108
3.4. Controlul gestionării taxelor nonoficiale..... 110
3.5. Volumul contribuțiilor nonoficiale. 112
Concluzii privind capitolul III *115*

IV. RECOMANDĂRI PENTRU CONSOLIDAREA POLITICILOR REGULATORII 116
Bibliografie..... 124
Anexe .....

ABREVIERI

APL	Administrația Publică Locală
BEEPS	Business Environment and Enterprise Performance Survey
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BM	Banca Mondială
CCCEC	Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției
CDB	Costs Doing Business
CEE	Comunitatea Economică Europeană
CEMI	Central Economic and Mathematics Institute
CIPE	Center for International Private Enterprise
CSI	Comunitatea Statelor Independente
CSRC	Conflict Studies Research Center
FISM	Fondul de Investiții Sociale din Moldova
FMI	Fondul Monetar Internațional
IMM	Întreprinderi Mici și Mijlocii
MACIP	Centrul Moldo-American pentru Inițiativa Privată
MAEIE	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene
MEC	Ministerul Economiei și Comerțului
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PCRM	Partidul Comuniștilor din Republica Moldova
PIB	Produsul Intern Brut
ROSC	Reports on the Observance of Standards and Codes
SANEPID	Centrul Național Științifico-Practic de Medicină Preventivă
SCERS	Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei
SME	Small and Medium Business
SIS	Serviciul de Informații și Securitate
UE	Uniunea Europeană

I. CADRUL INSTITUȚIONAL ȘI RELAȚIILE DINTRE BUSINESS ȘI AUTORITĂȚILE PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

1.1. „Impozitarea neoficială": metode în evaluarea relațiilor dintre autorități și business

Acest studiu a urmărit să definească structura relațiilor dintre stat și mediul de afaceri prin intermediul politicilor de simplificare a cadrului de reglementare, percepțiilor subiective ale businessului asupra acestor politici și implicațiilor pe care anumite reguli „neoficiale" le produc asupra creșterii economice în ansamblu. Studiul a avut scopul să diagnosticheze „rolurile poziționale" ce revin businessului și autorităților publice, în Republica Moldova, în procesul interacțiunilor lor, avînd ca temă prioritară plățile solicitate businessului de către autorități sub formă de donații și ajutoare, suplimentar față de impozitele oficiale plătite în prezent de acestea.

Studiul a integrat diverse tipuri de date: statistice, analitice, subiective și sintetice. Măsurarea calitativă a percepțiilor mediului de afaceri s-a desfășurat în perioada lunilor iunie – decembrie 2006[1]. Întrebările formulate în cadrul focus-grupurilor și interviurilor personalizate au urmărit să evalueze cadrul instituțional și relațiile curente între business și stat, evoluția politicilor regulatorii și condițiile necesare pentru formarea parteneriatului public – privat în Republica Moldova.

Lipsa de informație asupra sectorului informal al economiei naționale, în Republica Moldova, deficitul de date esențial importante pentru a evalua gradul de cooperare și interacțiune între putere și business în etapa tranziției spre economia de piață cer din capul locului să clarificăm noțiunile și abordările la care vom apela, inclusiv pe parcursul acestui studiu.

Astfel, prin „economie neoficială" vom înțelege „orice activitate economică scoasă în afara evidenței fiscale și statistice oficiale". Prin „sistemul de impozitare neoficială" vom înțelege „ansamblul de reguli informale, acceptate sau mai puțin acceptate de către autorități și reprezentanții businessului, prin care are loc colectarea de resurse financiare și materiale în scopuri definite aleatoriu". Prin „autoritate publică" vom înțelege „orice entitate administrativă învestită cu (1) competențe publice distincte și, totodată, cu (2) dreptul de a lua decizii obligatorii pentru alți subiecți economici și/sau cu împuterniciri

[1] Metodologia aplicată în cadrul acestei cercetări la Anexa nr. 1

legale de control asupra executării acestora". Prin „business" vom înțelege "totalitatea structurilor antreprenoriale, care desfășoară activitate economică pe piață cu scopul de a obține profit comercial privat".

Teoria economică neinstituțională (R. Krouz, 1993; O. Willamson, 1996; V. North, 1997) raportează *plățile neoficiale la* una din categoriile **costurilor tranzacționale[2].** Impozitarea neoficială apare în momentul în care anumiți actori ai cadrului instituțional – autoritățile publice – al căror mandat ar fi de a garanta din *punct de vedere legal și economic executarea obligațiilor de garant al „regulilor de joc" și producător al bunurilor publice – încalcă acest mandat, depășindu-și atribuțiile stabilite de legislație și stricând, în acest fel, „regulile de joc" în economie.*

Astfel, am apelat și la o serie de cercetări importante pentru înțelegerea modelului de tranziție postcomunistă (J. Stiglitz, 2006; D. Nort, 2004; В. Радаев, 2005; J. Stiglitz, 2004; Roderic, 1999; de M. Melo, 1995), căutând să trasăm legături cauzale și de inferență asupra cazurilor depistate și instituțiile analizate (D. Nort, 1997; V. Polterovich, 1999;), aducând precizări asupra relației dintre schimbările macroeconomice și eficacitatea instituțiilor existente[3].

În final, noi am luat în considerare și concluziile, prezentate în ultimele lucrări ale lui J. Stiglitz[4], în care se demonstrează insistent ideea că privatizarea în masă fără crearea instituțiilor efective respective, care ar limita posibilitățile de retragere a activelor din întreprinderile privatizate, scade simțitor nevoia pentru un stat de drept.

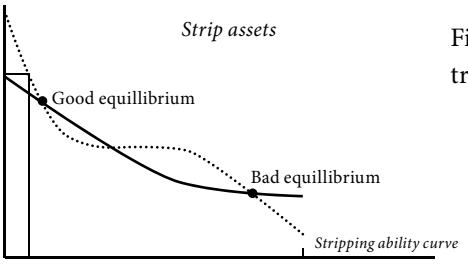


Fig. 1 Un model instituțional al tranziției spre aconomie de piață

Sursa: The Transition from Communism to Market: A Diagrammatic Exposition of Obstacles to the Demand of Rule of Lows, Karla Hoff and Joseph Stiglitz, WPS3352, March, 2004, p. 11.

---

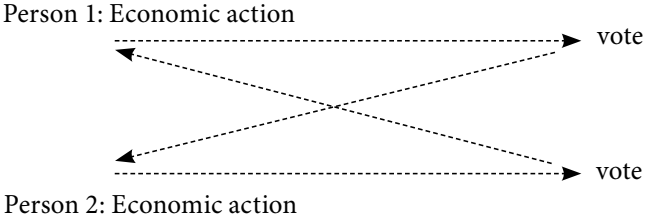
2 Costurile tranzacționale sunt costuri care reprezintă cheltuieli legate de intrarea sau ieșirea de pe piață, accesul la resurse, transmiterea, specificarea și apărarea drepturilor de proprietate, încheierea și menținerea unor relații de afacere.

3 Victor Polterovich, Institutional Traps and Transition, CEMI and New Economic School, 1999.

4 Karla Hoff, Joseph E. Stiglitz, The transition from communism : a diagrammatic exposition of obstacles to the demand for the rule of law, American Economic Review, 94(3), June 2004.

Mai mult decât atât, J. Stiglitz a arătat că în așa țări postcomuniste ca R. Moldova între activitatea economică și poziția politică a anumitor participanți la privatizarea în masă există o legătură reală.

Fig. 2 Independența acțiunilor economice de situația politică a actorilor



Sursa: The Transition from Communism to Market: A Diagrammatic Exposition of Obstacles to the Demand of Rule of Lows, Karla Hoff and Joseph Stiglitz, WPS3352, March, 2004, p. 18

În mod special, pe unele dintre aceste persoane J. Stiglitz le numește corect „cleptocrați", care vor folosi influențele și conexiunle lor politice și economice pentru a împiedica apariția statului de drept, până în momentul când veniturile de la retragerea activelor în condițiile unui stat slab vor depăși veniturile din apărarea de drept a proprietății.

O altă concluzie atrage atenția asupra interdependenței dintre activitățile economice și politice ale indivizilor și sistemul justiției independente. În particular, se demonstrează că o politică macroeconomică radicală slăbește randamentul din mărirea valorii activelor comparative cu randamentul de la retragerea activelor și astfel slăbește necesitatea unui stat întemeiat pe supremația legii și respectul pentru drepturile individului.[5] În literatura de specialitate sunt prezentate diferite modele de interdependență între autoritățile publice și business, ca mijloc de comunicare și parteneriat în condițiile creării statului de drept și ale trecerii la economia de piață. De obicei se evidențiază modele de relații între autoritățile publice și business: *ideale, naționale, normative și instituționale.*

Imaginea *ideală* reflectă, de fapt, un model teoretic asupra modului în care ar trebui să fie construite aceste relații „în condițiile unei economii de

5. J. Stiglitz, 2006. „Broad private ownership didn't create a constituency for strengthening and enforcing the new Civil and Commercial Codes. Instead, company managers and kleptocrats opposed efforts to strengthen or enforce the capital market laws. They didn't want a strong Securities Commission or tighter rules on self-dealing transactions. And what they didn't want, they didn't get."

piață ideale". Acest model descrie rolurile subiecților interdependenți în felul următor: „subiecții ce reprezintă interesele businessului se înțeleg asupra regulilor de joc și încredințează controlul asupra respectării acestora unor instituții de arbitraj, adică statului, ca agent care oferă garanții sigure asupra unor meciuri oneste între jucători".

Obligațiile părților în acest model sunt stabilite astfel încât businessul să-și asume responsabilitatea de a plăti impozitele și de a produce resurse economice de consum, iar statul să garanteze condiții favorabile de funcționare a businessului, un climat predictibil și stabil, de natură să încurajeze dezvoltarea mediului de afaceri, crearea bunurilor publice necesare reproducerii businessului, prin multitudinea componentelor sale (infrastructuri de producție, resurse sociale, financiare și instituționale).

Abordarea instituțională ne permite să analizăm funcționarea sistemului existent în Republica Moldova de colectare a banilor de la sectorul privat și nu doar de a descrie simptomele acestui fenomen – impozitarea neoficială. În literatura de cercetare privind acest subiect se evidențiază clar două metode de analiză a economiei neoficiale – una *structurală și alta instituțională*. Interpretarea *instituțională* descrie „economia neoficială" ca fiind „o totalitate a regulilor neoficiale", care reglementează comportamentul agenților economici la același nivel cu cele oficiale și o privește ca un element de bază pentru înțelegerea proceselor economice reale. Autorii au urmat anume această abordare, studiind nu doar fenomenul de „impozitare neoficială" în definițiile sale academice, ci și aspectele sale practice, fiind raportat la sistemul de colectare ilegală a unor plăți neoficiale existent în Republica Moldova.

Tabelul nr.1. Modele de interacțiune între business și autoritățile publice

Modelul ideal *„cum ar trebui să fie"*	*Modelul național* *„cum este"*
Modelul normativ *Norme, reguli și practici formale*	*Modelul instituțional* *Norme, reguli și practici formale și informale*

Descrierea particularităților relațiilor dintre stat și sectorul privat de obicei se evidențiază prin trei zone de interacțiune: *albă, neagră și gri. „Zona albă"* cuprinde practicile oficiale, ca: reglementarea relațiilor fiscale prin legislație, reglementarea administrativă și economică a businessului (înregistrarea, licențierea, controlul și impunerea respectării normelor stabilite etc.), licitații

organizate pentru achiziții publice, alte comenzi de stat, precum și alte beneficii acordate pentru „merite" considerate astfel de birocrați. *„Zona gri"* cuprinde practicile ilegale de stoarcere de bani din afaceri, nu neapărat legate de corupție și practicile de negocieri neoficiale cu autoritățile privind condițiile de funcționare a unei afaceri concrete. *„Zona neagră"* cuprinde practicile neoficiale, ilegale și criminale, în mod special, corupția.

Tabelul nr.2. Spații de interacțiune între putere și business

„Zona albă" *pcuprinde practicile formale:* - relații fiscale - reglementarea businessului - tendereri și licitații	*„Zona gri"* *cuprinde practicile neoficiale:* - resurse financiare preluate de la business, dar care nu sunt în mod necesar fenomene de corupție - practici de negocieri informale dintre business și putere în privința condițiilor de funcționare a unor anumite tipuri de afaceri	*„Zona neagră"* *cuprinde practicile neformale, mai ales:* - practicile ilegale - practicile criminale, corupția

O caracteristică distinctă a relațiilor public–private (stat – business) din zonele „gri" și „neagră" ține de avantajele neloiale, caracterul selectiv și favoritismul utilizat la aplicarea sancțiunilor, legate de investițiile businessului în menținerea unor relații folositoare cu autoritățile. „Zona albă" este întemeiată pe crearea unor reguli de joc unice pentru toți întreprinzătorii și pe forțarea de a respecta aceste reguli impuse de stat fără excepții în cazurile încălcărilor comise. „Zona neagră" și „zona gri", dimpotrivă, favorizează crearea și menținerea regimurilor preferențiale și aplicarea selectivă a sancțiunilor din partea statului în cazul încălcării normelor oficiale. Ele se bazează pe investirea businessului în „relații bune" cu autoritățile.

Diferența principială dintre „zona neagră" și „zona gri" este în scopuri și în alegerea instrumentelor pentru a crea regimuri preferențiale. Relațiile din „zona neagră" se bazează pe interese meschine, individuale ale unui anume demnitar, iar instrumentul de realizare a intereselor se dovedește a fi mita, implicarea în afacere a demnitarului.

Trăsăturile specific autohtone ale „zonei gri" în Republica Moldova sunt legate de sistemul existent de relații interbugetare și problemele dezvoltării locale. Dacă, în RM, formele create de interacțiune dintre demnitari și antreprenori în „zona neagră" în mare parte coincid cu caracteristicile generale ale corupției în alte țări, atunci în practicile din „zona gri" a sistemului economic al Republicii Moldova se descoperă particularități specifice, legate de relațiile sistemelor locale interbugetare în vigoare și de necesitatea de a rezolva de către organele de conducere locală a problemelor de dezvoltare locală. Relațiile din cadrul „zonei gri" se bazează pe interesul părților de a supraviețui în teritoriu, instrument de realizare a intereselor antreprenorului devine aportul voluntar sau voluntar-forțat (în formă bănească sau bunuri) la finanțarea suplimentară, în teritoriul în care își desfășoară activitatea. Încălcarea principiului de separare a puterilor publice de sectorul privat se caracterizează în spațiul intitulat „zona gri" prin următoarele elemente: (a) *predominarea normelor și regulilor informale*[6] *asupra cadrului normativ oficial, (b) caracterul selectiv de aplicare a sancțiunilor și (c) intervenționismul deciziilor statului în sfera businessului privat.*

Intervenția statului în economie se caracterizează, la rândul său, printr-o serie de particularități, printre care vom nota: (a) îmbinarea normelor și regulilor oficiale și neoficiale, cu dominarea netă a celor din urmă; *(b)* aplicarea selectivă a coerciției statului și faptul că practicile neoficiale, de obicei, nu încalcă direct normele legale; *(c)* autoritățile folosesc pentru realizarea funcțiilor lor practici ilegale, transformându-se din „garant al regulilor de joc" în arbitru „jucător".

---

6. Duglass North înțelege prin termenul de „reguli informale", în monografia sa «Institutions, Institutional change and Economic Performance», 1996, „acele reguli care se stabilesc în mod involuntar, în procesul numeroaselor relații între actori, ca metodă de a reduce cheltuielile tranzacționale. Respectiv, regula formală este, în opinia autorului, „o regulă informală formalizată". Cu alte cuvinte, de la început atestăm apariția unor contradicții pe marginea întrebărilor legate de un anumit comportament social, la care undeva în interiorul sistemului economic se elaborează un anumit răspuns, care ajunge să fie codificat într-un act normativ legal adoptat. Regula informală apare ca o acțiune de cristalizare stabilă a unor reguli de conduită, iar regula informală – ca un comportament periferic în dinamică schimbătoare. Dacă vom transpune aceste definiții asupra realităților existente în Republica Moldova, în care dreptul, transformat ca rezultat al eliminării sistemului legal sovietic, nu a urmat aceeași traiectorie logică prin codificarea „coliziunilor permise/aprobate" de societate și, respectiv, reprezentarea despre legi ca „acțiuni de cristalizare stabilă a unui nucleu de comportamente sociale" nu-și găsește materializarea deplină. Această stare de lucruri explică într-o anumită măsură atitudinea „destul de loială" față de diferența existentă între normele juridice și convențiile de zi cu zi, atunci când orice raportare la puterea legii din partea actorilor creează probleme ori sunt percepute drept „măsuri radicale".

Tradițiile vaste de instituire a unor relații informale între business și putere, precum și acceptarea unor mecanisme care transformă regulile formale în „reguli modelabile" în Republica Moldova, ca și în alte țări post sovietice, își trag originile din sistemul sovietic administrativ de comandă[7]. Sistemul impozitării neoficiale reprezintă un fenomen datorat decalajului enorm dintre normele legislative și practicile de funcționare ale instituțiilor publice și ale sectorului privat. S-a afirmat de numeroase ori că, în Republica Moldova, legislația nu funcționează deloc ori funcționează foarte nesatisfăcător[8].

Ramificațiile deosebit de vaste ale „zonei gri" din R. Moldova au fost legate, mai ales în ultimii ani, de specificul sistemului de transferuri între diferite nivele de guvernare, serios afectate de lipsa de progrese efective în procesul descentralizării fiscale. De cele mai multe ori, acest fenomen a produs decizii de plasare a responsabilităților legale asupra unor autorități teritoriale în absența suportului financiar adecvat și, respectiv, căutarea disperată de resurse extrabugetare pentru a acoperi lipsurile, mai mult decât evidente, din bugetele locale și raionale, indiferent de tipul de instituție și nivelul de autoritate publică. În același timp, volumul oficial al deficitului bugetelor locale nici pe departe nu reflecta volumele finanțării insuficiente a teritoriilor.

1.2. Cadrul legislativ și practicile existente

Sistemul impozitării neoficiale reprezintă un fenomen datorat decalajelor mari dintre normele legislative și practicile de funcționare ale instituțiilor pulbice și sectorului privat. Concluzia naturală care se trage din această afirmație este că, în ciuda adoptării unor legi relativ bune ori chiar ideale, există inerțial o mare probabilitate că regulile informale vor prevala în cadrul practicilor economice și sociale, ceea ce reproduce realități cu totul diferite de intențiile elitei politice și cadrul instituțional, mai mult sau mai puțin „adaptat a la Europe".

„… la noi este o mare discrepanță între ce se declară oficial și ce se întâmplă în mod real. Cu părere, de rău,autoritățile publice privesc în continuare spre mediul de afaceri ca la un rău pe care trebuie să-l tolereze, și nu ca la un partener posibil, iar atunci când vorbesc despre parteneriat se gândesc doar la felul în care să-și facă rost de niște bani în plus. Micul business este privit cu mare

7. Caracteristicile acestor relații sunt descrise excelent de teoria „dependenței de modelul anterior de dezvoltare" (n.a.).

8. Nations in Transit, 2003, 2004, 2005, Freedom House, Democratization in East Central Europe and Eurasia, Rowman / Littlefield.

dispreț și chiar cu agresivitate". (FG)

Lipsa unui consens național asupra traiectoriei de dezvoltare socială și economică, a priorităților de politică externă și „alegerii europene" ca strategie de evoluție pe termen lung a determinat multă vreme ca formarea bazei legislative să aibă loc în afara spațiului docrinei legale europene, fiind însoțită de importuri masive de norme legislative și instituții străine de specificul jurisdicțional și de reglementare continental-european. Caracterul contradictoriu al legislației adoptate a creat, la rândul său, un mediu prielnic pentru interpretarea ambiguă a legilor și aplicării lor selective, în interesul unui grup puțin numeros, dar influent de cleptocrați, ceea ce a slăbit încrederea în puterea legii și a imparțialității sistemului judiciar.

Într-un interviu cu un reprezentant influent al lumii de afaceri, se aduc exemple de „capcane instituționale" specifice pentru RM:

„…rău că am început reformele până a ne determina încotro vrem să mergem (integrare europeană sau CSI), de aceea astăzi vedem rezultatele unor reforme incomplete, d.e. piața de capital este mai mult moartă decât vie, ….dar ce să aștepți dacă modelul de privatizare a fost ceh, modelul pieței de capital- american, iar modelul de implementare a legilor a fost sovietic …, ori să ne amintim că legea cu privire la societățile pe acțiuni, integral copiată după modelul rusesc, la noi a fost aprobată la a patra lectură!" .

În R. Moldova, ca și în alte economii post-sovietice, s-a creat un mediu în care orice instituție oficială este împânzită de relații neoficiale[9] și legături personale, care prevalează asupra sarcinilor instituționale cu care sunt învestite aceste autorități publice. Absența unor tradiții sănătoase de funcționare a serviciului public, protejat de influența politică a unor grupuri aflate la guvernare, favorizează dependența aparatului birocratic (funcționari publici de orice categorie și rang) de durata ciclurilor politice, precum și de modul în care puterea politică apreciază gradul de loialitate al serviciului public față de propriile interese de partid.

Pe de o parte, aceasta cultivă un reflex condiționat printre funcționarii publici de a-și calcula mandatul în funcție de coloritul ideologic și nu de performanțele individuale, iar pe de altă parte, aceasta instabilitatea serviciului public, în ansamblul sau, transformă logica alternanței la putere în formatul unor adevărate drame personale, pentru cei care nu-și mai pot îndeplini

[9] Înțelegem prin termenul de „instituții formale" baza legislativ-normativă care reprezintă fundamentul de funcționare a instituțiilor puterii publice, iar prin termenul de „practici" – funcționarea acestor instituții.

atribuțiile de funcționar public, lipsiți de umbrela politică de care s-au simțit atașați. Și instituțiile publice se schimbă încet în adevărate vase comunicante prin care circulă indicații ideologice și mai puțină gândire critică asupra opțiunilor de politici posibile. Aceste instituții sunt supuse unui gen de mutații succesive și, ca rezultat, devin incapabile de a-și mai exercita funcțiile de bază: să reglementeze regulile de joc stabilite pentru toți. Inevitabilă pentru toate societățile în transformare, perioada de slăbire a sistemelor instituționale la noi pur și simplu s-a prelungit și a luat o anumită formă fermă, stabilă; societatea s-a pomenit într-o stare necunoscută până acum „de dezechilibru instituțional permanent"[10]. Intervievarea experților noștri întărește aceste concluzii cu exemple concrete:

„*…autorităților publice din R. Moldova în ultimul timp le este caracteristică o particularitate care reflectă slăbiciunea generală a structurilor administrative, și anume …incapacitatea de a formula politici și viziuni în categorii politice". Această lipsă de capacități de policy-making este substituită în cel mai bun caz de elaborarea legilor. Drept rezultat noi avem o multitudine de legi ce nu funcționează, care nu sunt susținute nici financiar, nici organizațional și care, creează, pe de o parte, baza pentru activitatea febrilă de dereglare, iar pe de altă parte - premise pentru aplicarea selectivă a legislației „atunci când e nevoie",* - a remarcat într-un interviu unul dintre experții internaționali.

Printre motivele ce determină legătura dintre normele oficiale și practicile reale, în transformările postcomuniste, de regulă, se evidențiază patru cerințe de bază: (a) valoarea legislativă; (b) eligibilitatea normelor legal-oficiale; (c) eficacitatea controlului din partea statului asupra respectării legilor și normelor; (d) nivelul de informare a actorilor sociali. În condițiile când sunt încălcate practic toate aceste cerințe, după cum se întâmplă în RM, este greu de contat pe faptul că sistemul legal ce se formează în R. Moldova va funcționa în mod eficient, se va reduce decalajul dintre normele oficiale și practicile neoficiale.

Printre cele mai importante obstacole în calea statului de drept, respondenții chestionați în cadrul prezentului studiu au menționat următoarele:

(a) lipsa sistematizării în momentul creării totalității normelor legal-oficiale. Baza legislativă creată este incompletă, contradictorie, multe norme sunt pur și simplu de neîndeplinit în condițiile moderne, iar însăși apariția unor legi de multe ori este legată nu atât de „stabilirea unui miez ferm al regimului creat"[11], cât de imaginea bizară despre procesul de elaborare a actelor legisla-

[10] P. Капелюшников „Где начало того конца? „(Notițe despre natura instituțională a societăților în tranziție). „Вопросы экономики", 2001, №1.

tive sau de cererea de anumite legi din partea diferitelor grupuri de interese. Totodată, nu este nimic mai dăunător pentru un stat de drept decât stabilirea de către organele de conducere a unor norme legale, care nu pot fi îndeplinite ab initio, neavând condițiile necesare pentru aceasta, ceea ce zdruncină iremediabil convingerea privind caracterul incontestabil al legilor și, evident, afectează obligativitatea acestor legi;

(b) *norme economice liberale și vechile concepții sociale și așteptări ale grupărilor în masă.* Astfel, la baza „modelului paternalist de transformare a RM stau marile așteptări ale populației legate de obligațiile statale, combinate cu practica stabilită de „înșelare a statului";

(c) *insuficiența controlului statal asupra aplicării legii și lipsa mecanismelor eficiente de conducere.* Chiar dacă organele de control ale statului sunt folosite pentru a documenta infracțiunile, chiar dacă rezultatele controalelor au fost publicate și au căpătat o rezonanță considerabilă, acestea nu atrag după sine nici o măsură de constrângere;

(d) *nivelul de informare a actorilor sociali despre normele legal-oficiale, ce reglementează anumite forme de activitate.* Majoritatea populației din R. Moldova nu este educată suficient asupra instituțiilor și normelor de drept care îi guvernează viața și care sunt destinate pentru a-i reglementa comportamentul. Mulți dintre cetățeni, inclusiv cei ce au o activitate de antreprenoriat, prind cunoștințe despre legile în vigoare și despre drepturile lor nu din surse oficiale, destinate unei instruiri legale, ci din experiența socială din trecut, din mesaje întâmplătoare din mass-media, de la organele de control, comunicarea cu vecinii, prietenii, colegii.

„Legile sunt cunoscute prost", de asemenea „există stabilitate doar pentru businessul protejat", deoarece «La noi legile sunt făcute pentru ca să fie încălcate în primul rând de către purtătorii autorității» și, drept rezultat „De la deschiderea afacerilor businessmanul deja are un stereotip format, o strategie și o tactică deja elaborate de dânsul sau preluate de la altcineva, cum să procedeze pentru a se eschiva de la impozitare și de la o concurență liberă, dacă vreți. În caz contrar, el devine necompetitiv" (FG).

Astfel, putem constata că legile nu se aplică, iar relațiile dintre stat și mediul de afaceri se întemeiază în special pe prevalența unui cadru informal. Respectiv, schimbările majore care erau menite să reglementeze cadrul general și particular al relațiilor legate de garantarea dreptului la proprietate, apărarea

[11] Douglass North, «Institutions, Institutional change and Economic Performance», Canbridge University Press, 1996.

dreptului în justiție, derularea de afaceri noi sau reglementarea „regililor de joc" (inclusiv prin agenții autonome de reglementare) sunt umbrite în continuare de rolul relațiilor informale arhipersonalizate, adeseori cu caracter criminal, dintre business și stat. Până la urmă, aceste practici devin o parte componentă a noilor instituții publice, condiționând devierea acestora și regenerarea lor comparativ cu modelele de peste hotare [12]. În sfera politică asemenea tendințe apar atunci când statul își păstrează importante instrumente de control asupra presei publice, ceea ce generează disconfort la nivel politic și rezistența birocrației la schimbare, păstrarea la „secret" a unor importante teme de interes public, dar și manipularea opiniei publice în scopuri electorale.

Intervenția exagerată a statului în sfera businessului privat este motivată, potrivit măsurărilor efectuate, de următorii factori: (a) hiperreglementarea exagerată a activităților cu caracter economic*; (b) lipsa de transparență la adoptarea regulilor formale; (c) caracterul selectiv de aplicare a legislației; (d) decalajul dintre instituțiile formale și informale.*

Discordanța dintre normele de drept și cele de zi cu zi, foarte tipică pentru statele postsovietice, se manifestă mai ales atunci când apar diverse contradicții și divergențe economice; în aceste cazuri deciziile se iau nu „conform legii, ci la umbra lor"; cu alte cuvinte, legea nu este percepută ca o modalitate de rutină de rezolvare ori conciliere a unor conflicte, ci ca un fel de „măsură de rezervă", de multe ori la fel de nedorită de părțile aflate în conflict.

„…ce fel de judecată!... eu mai bine o să mă înțeleg, cu cine trebuie deoarece, pentru a merge la judecată să cauți „dreptate", trebuie să ai atâția bani, că mai bine i-ai investi în busin. Să mă adresez unui juristeste pentru mine la fel cum mergeam în copilărie la stomatolog… notarii încă treacă-meargă, dar avocații!...mulțumesc, nu-mi trebuie! Credeți că ei îți rezolvă problemele? Ei își rezolvă problemele lor. La noi (în R. Moldova) aceasta este o afacere tulbure…. Și nici o garanție, dar dacă celălalt va da mai mult, la noi nimeni nu dă garanție, așa spun ei (juriștii), adică știți și singuri cum e la noi… Și pe mine nimeni n-o să mă dea în judecată, noi nu locuim la Paris, … noi ne înțelegem întotdeauna, așa e mai ieftin, mai bine…" spune conducătorul unei companii comerciale de talie medie.

În Republica Moldova s-au creat practici stabile de „cultivare a relațiilor" după modelul „cum este necesar" și „cum nu trebuie în nici un caz" să te porți în raport cu organele de control. Acțiunea pe cont propriu la „căutarea dreptății" sau atacarea unei decizii în instanța de judecată este, de regulă, interpre-

[12] V. Polterovich, „Institution traps: Is There a Way Out?", Social Sciences, 2005,v.36, No 1.

tată ca fiind „nelalocul ei" de către oficialități și chiar de către antreprenori. Percepția frecventă este că antreprenorii care atacă în instanța de judecată o decizie abuzivă, în opinia lor, comit o infracțiune și un gest de „neloialitate" față de „organele de control", drept care, indiferent de rezultatul final al apelării la justiție, organele de control trebuie să sancționeze în mod necesar acel business, pentru ca gestul lor să nu fie urmat de alții, și întregul sistem de relații informale „așezate" să nu se zdruncine din temelii.

În condițiile în care influența guvernului asupra justiției este considerată ca fiind factorul major la luarea unor decizii cu caracter economic, apelarea la justiție înseamnă, de fapt, o sfidare adresată puterii, percepută în mediul de afaceri ca fiind „o faptă reproșabilă și nerezonabilă" din perspectiva păstrării ori extinderii businessului pe viitor. Neîndeplinirea regulilor oficiale, în situația în care anumite reglementări pot fi îndeplinite, iar altele nu, creează premisele pentru căutarea de „înțelegeri subiective", foarte răspândite în RM, ca și în alte țări ex-sovietice, după care, atâta timp cât *„toți fac așa"*, nu este logic să se aplice legea și că *„n-o să-i poată prinde pe toți"*. S-au creat practici destul de stabile despre „cum trebuie să te comporți cu organele de control" și cum să nu pui la încercare mânia lor, acestea având un spațiu larg în altoirea și menținerea unor relații clientelare. Nu ne mirăm deci să descoperim printre oamenii de afaceri diverse strategii de succes:

„…mi-au dat amendă și trebuia să merg la Pretură, acolo mi-au propus să angajez un consultant pentru o pătrime de normă de 100 de dolari pe lună, dar acesta (consultantul) are 20 *de ani, ce-i drept, numele său de familie este același ca și al colaboratorului Preturii, foarte rar, dificil de uitat*".

– Dar și strategii care nu au produs efectele așteptate, respectiv, considerate a fi „nereușite":

„Președintele de raion din Orhei a îndreptat garda financiară împotriva agenților economici, care au refuzat să participle la finanțarea complexului muzeal , precum și la restabilirea bisericii și reconstruirea monumentului eroilor MRP și amenajarea teritoriilor învecinate. Vă închipuiți că timp de 2 săptămâni am avut pe cap toate organele de control locale și centrale, iar, în consecință, câteva firme au fost nevoite să-și încheie activitatea"[13].

De fapt, nu sunt rare situațiile când justiția și, respectiv, organele de drept devin într-un fel *„resursa"* unei părți din conflict, instrument exclusiv de pedepsire a *„celui ce a încălcat convenția"*.

„…toți știu cine decide la noi să trăiești „dupa lege" ori să ai „vacanță fiscală"…

[13] Молдавские ведомости, N 76, 1 ноября 2006.

E clar că aceasta depinde de relațiile bune pe care le ai „sus", dar la un moment dat menținerea „relațiilor bune" devine destul de costisitoare pentru afacere… și atunci sau ești înlăturat de pe piață, sau în afacerea ta se schimbă proprietarul, sau tu stai liniștit și îți păstrezi afacerea, sau trebuie să faci o așa afacere, ca ei să nu înțeleagă cum funcționează și de unde vine profitul …Aceasta este într-adevăr ca un câmp minat…", meditează cu voce tare un antreprenor care a luat decizia de a-și muta afacerile din Republica Moldova într-o țară vecină.

Neîndeplinirea regulilor oficiale, în situația în care anumite reglementări pot fi executate, iar altele nu, creează premizese pentru căutarea de „înțelegeri subiective", foarte răspândite în RM, ca și în alte țări ex-sovietice, după care, atâta timp cât *„toți fac așa"*, nu este logic să se aplice legea, și că *„n-o să-i poată prinde pe toți"*. Menționăm că în realitate expresia *„toți"* înseamnă că există cel puțin un plan de acțiuni care-și are originile atât în mediul de afaceri, cât și în organele de control ce verifică aceste scheme, exact pentru a facilita transmiterea de beneficii.

„cred că n-o să greșesc dacă o să zic că la noi au obținut succese în „afaceri" acei care înțeleg bine hotarul dintre „legal și ilegal", văd granițele pe care nu trebuie să le depășești, mai ales astăzi, deoarece mâine toate acestea se pot schimba… Eu cred că nu m-am ales cu vreun dosar din motivul că… aveam o atitudine creativă, balansând între dezvoltare (a întreprinderii) și lege, deoarece este pur și simplu imposibil să nu încalci…, de exemplu, la taxele care există azi la noi am calculat împreună cu contabilul, la fiecare dolar ar fi trebuit să dăm în jur de 99,9% …" – dintr-un interviu cu un om de afaceri prosper, unul dintre liderii comunității de afaceri moldovenești.

Cu toate acestea, după cum se știe, impozitele oficiale nici pe departe nu sunt singurele dări pe care le are un antreprenor astăzi în Republica Moldova:

„Noi discutăm acestea contextual, vorbim de impozite pe profit, cum se discută foarte des; la noi există un impozit pe profit foarte mic-15%. Uităm să vorbim despre taxe indirecte – 20% TVA, care, în total, înseamnă 35%; bun, nu este o sumă directă, dar ca idee. Apar taxe locale, apar cheltuielile care trebuie să le ai cu aceeași resursă administrativă, care, vrem nu vrem, este implicată. Și atunci este foarte clar ca acei ce au capacitatea, pe de o parte, riscă, și pe de altă parte, au acoperirea celor care acoperă, începând cu organele de forță, Centru, poliția și așa mai departe. Și cei care nu-și asumă lucrul acesta și vor să meargă în business decis, coerent, devin din start necompetitivi. Eu vorbesc de preț" – susține unul dintre consultanții în businessul moldovenesc.

Spre deosebire de antreprenor, pentru care îndeplinirea legii este doar

„*una din strategiile de optimizare a afacerii*", un funcționar vede executarea legii ca o „*sancțiune maxim posibilă în cadrul unor tranzacții economice*". În acest caz, incompetența regulilor oficiale duce la urmări și mai grave, mai ales în situațiile „*încălcări fără jertfe*", atunci când, pe de o parte, rolul de infractor revine antreprenorului, iar pe de altă parte a conflictului, atunci când în numele statului acționează un funcționar.

"Centrul de Combatere a Corupției și Crimelor Economice incriminează companiei MegaDat. însușirea ilegală a clădirii prin „transferul dreptului de proprietate a clădirii ocolind legea", în timp ce apărarea se bazează pe faptul că în acest caz nu există pătimaș, deoarece participanții la afacere care a avut loc cu patru ani în urmă nu au pretenții unul față de celălalt"[14].

Favoritismul și aplicarea selectivă a legislației reprezintă cea mai puternică trăsătură a relațiilor existente între subiecții economici și organele de supraveghere fiscală în Republica Moldova. Formula bine cunoscută după care „*legile nu funcționează, dar se aplică*" este foarte actuală și în RM, ceea ce se traduce în fapt prin funcționarea unui regim legal pe două nivele: (a) în regimul *normelor în vigoare*, care creează cadrul real de funcționare a businessului, a căror executare este greu de ocolit, de exemplu achitarea TVA; (b) în regimul *normelor aplicabile*, pe care „*toți le încalcă*", dar sancțiunile pentru încălcarea lor vor fi aplicate selectiv.

Pe lângă regimul de drept în două nivele, experții menționează existența a două tipuri de tratament față de companiile din RM:pe primul plan se profilează grupul celor „*deosebit de privilegiați*" – acei care obțin cu ușurință diverse facilități fiscale, acces privilegiat la contracte de efectuare a lucrărilor publice, „cale liberă" la orice investiții își doresc și, de regulă, un regim favorizant în materie de „controale ad-hoc", și „restul" – acei care suportă consecințele unei discriminări continue datorită eroziunii sistemului legal prin excepții „informale" de la regulile formale. De fapt, regimul „celor privilegiați" poate fi privit și ca un model de stabilitate în condițiile unei economii vulnerabile, destul de instabile pe planul reglementărilor interne, care instrumentează regulile „informale" ca pe o adevărată „centură de protecție" față de orice riscuri de investiții.

„și chiar toate acțiunile de participare, tendere, licitații, multe, multe lucruri se fac în felul și în modul cum se face la noi adeseori, deosebit de faptul cum ar fi trebuit să fie corect. Nu vreau să deschid paranteza aici... dar vreau

[14] Mai multe detalii și o reflectare interesantă asupra acestui subiect pot fi găsite la adresa: http://www.reporter.md/ru/Interview.asp?NewsType=FullDocument&idDocType=3&idDocument=94470.

să vă spun că totdeauna nu se face corect dintr-un simplu motiv, că noi, participând, oferim un preț real, iar altul vine, participă și oferă un preț ireal, un preț mult mai mic și ia acest volum de lucru, achitând și făcând multe lucruri necurate, necinstite… Dar când apare acest „factor de impunere" a participării la o finanțare garantată din partea statului, la investiții capitale ...anul acesta am pierdut două licitații, și anul trecut tot am pierdut", spune un conducător al unei mari companii de construcție.

În sfârșit, cea mai importantă deosebire a datelor empirice pe care le-am obținut, care întăresc ipoteza studiului, ține de faptul că formula: *„toți încalcă"* sau *„pe oricine poți să-l prinzi încălcând"* este percepută de către antreprenori și funcționarii publici ca o expresie în sine a voluntarismului statului, a cărui violență este aplicată în mod sistematic și nu episodic asupra subiecților contribuabili, potrivit capriciilor și necesităților mercantile ale administrației de stat.

Această autoritate „leviathană" a statului nu este limitată de cadrul unui oarecare coridor de corupție, ca de exemplu în Occident. În Republica Moldova, anume posibilitatea aplicării sancțiunilor nelimitate în orice moment produce acea toleranță la abuzuri din partea mediului de afaceri, precum și sentimentul de „putere absolutizată" pe care un anumit funcționar o poate aplica în raport cu antreprenorii individuali, ceea ce avantajează replicarea unor scenarii-tip ca instrumente de presiune asupra afacerilor.

De cele mai multe ori, aceste instrumente contribuie la ajungerea, prin înțelegeri neoficiale, la instituirea de reguli informale la care conced ambele părți.

„Există cazuri revoltătoare atunci când administrația raională condiționează accesul businessului la diverse beneficii economice (fondul pentru agricultură) de loialitatea și contribuțiile individuale ale acestora față de raion. Astfel, motorina repartizată pentru agricultori este dată numai celor aleși, celor care nu se ambiționează să nu plătească."

„…toți înțeleg perfect că nu este nici un fel de caritate… Era interesant să asculți cum vorbeau veteranii la ceremonia de deschidere aproximativ despre același lucru, dar cu voce, tare, ca și cum special, ca noi, „sponsorii", să auzim aceasta...", ne împărtășește opiniile sale un lider dintr-o comunitate rurală.

„…aceasta este deja material antologic autohton, atunci când la schimbarea puterii politice, Antreprenorul X se confruntă cu mari neplăceri în raport cu organele de control fiscal, și asta pînă cînd dl X nu a participat la proiectul de computerizare a școlilor sătești și totul a revenit la normal…", din interviul unui antreprenor legat de afacerea cu „calculatoare".

Una dintre contradicțiile de bază care limitează avansarea progresivă a

transformărilor politice și economice în Republica Moldova ține de faptul că *dreptul formal de proprietate asupra activelor economice este secundar în raport cu posibilitatea de a controla în mod efectiv resursele economice, administrative și mediatice.*

Riscurile legislative și instituționale se formează ca urmare a deformațiilor survenite în procesul transformărilor sociale sau al unor etape incomplete ori încheiate înainte de timp în perioada tranziției spre economia de piață.

1.3. Riscurile institutionale și legale pentru sectorul privat în R. Moldova

Una dintre contradicțiile care limitează avansarea progresivă a transformărilor politice și economice în Republica Moldova ține de faptul că *dreptul formal de proprietate asupra activelor economice sunt secundare în raport cu posibilitatea de a controla în mod real resursele economice, administrative și mediatice.* Respondenții chestionați de noi în cadrul anchetelor[15] afirmă univoc că, în Republica Moldova, titlul de proprietate nu înseamnă aproape nimic fără controlul efectiv asupra resurselor. Mai mult, respondenții susțin că titlul de proprietar reprezintă o anexă naturală la instrumentele de control efectiv asupra activelor, acest control poate fi instituit și fără achiziționarea proprietăților. Evident că, în aceste condiții, sistemul dreptului de proprietate, inclusiv al dreptului la proprietatea privată, nu reprezintă o axiomă garantată de legislația internă a Republicii Moldova.

Această caracteristică distinctă a sistemului instituțional din Republica Moldova vorbește despre faptul că nici comportamentul loial față de legislația în vigoare și nici măcar respectarea „regulilor nescrise" nu garantează automat apărarea drepturilor de proprietate, inclusiv în ceea ce privește garantarea proprietarilor legali contra unor tentative, deseori voluntariste și în forță, din partea unor subiecți mai puternici sub aspect economic, politic și administrativ.

Autoritățile nu au suficientă încredere în mediul de afaceri, iar acesta – la rândul său – nu are nici cea mai mică încredere în puterea politică. Populația nu are încredere nici în putere, nici în business, întrucât garanția îndeplinirii obligațiilor de către subiecții economici este oferită nu de către instituțiile statului, prin instituția dreptului, ci de către oportunitățile și excepțiile la care cineva poate avea acces, în afara cadrului legal formal. Excepțiile pot fi cumpărate sau moștenite, în condițiile în care anumite cercuri de business sunt

[15] Costurile unei afaceri. Raport final, Chisinău, iunie 2005, BEEPS/MD, februarie 2006.

„cooptate" grupului de „agenți economici privilegiați de stat", componența acestui grup având o geometrie variabilă, fluctuând în funcție de dispoziția de moment a factorului politic. Deficitul de încredere, la rândul său, conduce inevitabil spre limitarea orizontului de planificare economică pentru fiecare subiect economic în parte, câtă vreme investițiile pe termen lung pot fi inițiate numai de către cei mai puternici, siguri pe capacitățile lor de „autoritate informală" și influență asupra unor structuri decizionale. Anumite scandaluri în sfera afacerilor arată că uneori nici chiar parteneriatul asumat în raport cu puterea nu te salvează de riscul pierderii businessului.

Vom menționa în acest context că până și organizațiile cu reputația BERD[16] nu au fost ocolite, în RM, de eșecuri în business, provocate de inițiative ale unor funcționari corupți sau greenraiders protejați de puterea politică. Chiar și pentru puțin numeroșii investitori străini din Republica Moldova, investițiile sunt legate de riscuri sporite și, de regulă, reduc în mod simțitor atragerea de resurse de creditare din partea unor investitori privați în condiții decente[17]. Pentru cea mai mare parte a businessului, termenii de planificare concretă a afacerilor și, respectiv, de rentabilitate a investițiilor făcute se limitează la maximum 1.5 – 2 ani, ceea ce exclude practic posibilitatea de a ieși pe piețe de mare perspectivă sau ale tehnologiilor înalte.

Ignorarea masivă a încălcării drepturilor acționarilor minoritari în RM, ca și în alte țări în tranziție spre economia de piață, a condus la supraconcentrările de capital în mâinile unor grupuri cleptocratice, care extrag profituri uriașe din manevrele de active și acapararea de proprietăți, pe fundalul slăbiciunilor instituționale ale statului și limitării conștiente a cererii de aplicare a justiției independente[18]. Încă prin anul 1999, laureatul premiului Nobel pentru economie, Josefph Stiglitz, demonstra că desfășurarea privatizării în masă în condițiile statelor slabe și difuze sub aspect instituțional, ca și reprezentarea firmei ca o proprietate deplină a marilor acționari prin ignorarea celorlalte persoane interesate conduce la crearea unui model de piață mercantilă și ineficientă sub aspect economic.

Astfel, potrivit datelor Băncii Mondiale, în 2004, „cei mai mari cinci investitori din cele mai mari zece sicietăți controlează, în medie, 71 procente din capital"[19], *dar, cu toate acestea, mărimea profitului declarat al tuturor*

---

16 E.g. EBRD's Project Victoria Bank Credit Line, www.ebrd.com etc.

17 Proposal of Improvement of the Investment Climate in Moldova, Foreigner Investor Association, Chișinau, 2005.

18 Karla Hoff, Joseph E. Stiglitz, The transition from communism: a diagrammatic exposition of obstacles to the demand for the rule of law, American Economic Review, 94(3), June 2004.

societăților pe acțiuni, care au prezentat rapoartele anuale la CNHV al PM (49.1%) a înregistra doar 70 mln. de dolari[20]*. Este interesant de remarcat că, la o sumară analiză comparativă a legislației RM și UE, putem observa că în legislația sectorială adoptată în Republica Moldova lipsește chiar și explicația aceea ce înseamnă „companie"*, tot așa după cum lipsește și „dreptul societăților comerciale" - ca un capitol separat și autonom – acesta fiind inclus în Dreptul afacerilor sau Dreptul comercial.

Un alt risc serios în calea businessului din RM ține de competiția neloială. Deși prima lege cu privire la apărarea concurenței a fost adoptată deja în anul 2000[21], această lege a intrat în vigoare abia la începutul anului 2007, în general, datorită nedorinței deschise a unor lideri puternici din sectorul economiei informale. Constituirea unei Agenții independente de apărare a concurenței și politicilor antimonopol a fost obstrucționată vreme îndelungată, în ciuda existenței unei sumedenii de semnale despre încălcarea grosolană a relațiilor civilizate de piață în Republica Moldova, precum și a unor cazuri de imixtiune flagrantă a statului în afaceri[22].

Imixtiunea statului în economie conduce paradoxal la conservarea unei cote mari de corupție în societate, și această corelație apare din analiza comparativă a statelor monitorizate de către Transparency International, ca și de Integrity Global Survey[23]. Sigur, în cazul Republicii Moldova trebuie să vorbim și de anumite particularități fără de care nu poți înțelege suficient de bine modelul tranziției social-economice de după 1991. Astfel, un factor esențial ce generează riscuri serioase pentru potențialul de competitivitate ține de efectele separatismului teritorial în Republica Moldova și existența paralelă a două regimuri vamale și fiscale. Această stare de lucruri alimentează un spațiu sporit de afaceri neoficiale în majoritatea sectoarelor economice (bănci, comunicații, energetică, exporturi-importuri). În special, acest regim paralel de funcționare a economiei informale influențează decisiv calitatea mediului concurențial și comportamentul actorilor săi relevanți.

Este evident că păstrarea unor diferențe atât de mari între regimurile va-

---

19 Raport asupra respectării standardelor și codurilor (ROSC). Evaluare de țară a guvernării corporative. R. Moldova, BM, mai, 2004, p. 1, WP 35166.

20 CNVM, Hotarâre cu privire la rezultatele monitorizării dărilor de seamă specializate anuale ale societătilor pe acțiuni de tip deschis 2004, nr. 32/3 din 14.07.2004.

21 Lege cu privire la protecția concurenței nr.1103-XIV din 30.06.2000, Monitorul oficial nr.166-168/1205 din 31.12.2000.

22 Proposal for the Investment Climate in the Moldova, Foreign Investor Associations, 2005.

23 www.globalintegrity.org și www.transparency.org

male și de impozitare, având în vedere absența unor frontiere fizice (administrative) între teritoriul controlat de regimul separatist și restul teritoriului țării, creează condiții excelente pentru competiția neloială. Și asta pentru că firmelor individuale le este pur și simplu mai profitabil să-și reducă costurile evitând legile existente, prin intermediul mitelor, decât să-și crească competitivitatea în cadrul unei concurențe loiale și sănătoase.

Mitele contribuie la întețirea fenomenului de „canibalism economic", care se manifestă prin: erodarea businessului loial datorită unei impozitări exagerate, pe fundalul unor portițe de evitare a obstacolelor administrative, în condițiile protecției oferite unor grupuri selecte. Pentru a evalua mărimea reală a sectorului informal al economiei naționale este necesar de a ieși din cadrul analizei componentelor sale constitutive, cum ar fi contrabanda, acordând mai multă atenție analizei schemelor extinse de business pentru „optimizarea impozitelor", având în vedere folosirea la maximum a „offshore-ului transnistrean"[24]. Formarea unui mediu favorabil de afaceri în R. Moldova reprezintă un aspect – cheie al procesului de transformări în societatea postsovietică, și aceasta pentru că ele se referă la condițiile care stimulează inițiativa privată, fiind direct proporțională cu dinamica de creștere economică a țării, reducerea sărăciei și crearea unei perspective promițătoare în viitor. În practica internațională există câțiva parametri de bază utilizați pentru evaluarea progreselor în ceea ce privește liberalizarea mediului de afaceri. Se cere de menționat, în acest context, că Guvernul RM, în cadrul Memorandumului încheiat în mai 2006 cu FMI „Cu privire la politica economică și financiară", și-a luat și angajamentul, alături de sarcini la fel de ambițioase, de a implementa reforma regulatorie cu scopul de a crea „un mediu deschis și flexibil de afaceri cu costuri reduse pentru a favoriza investițiile și inovațiile în business"[25].

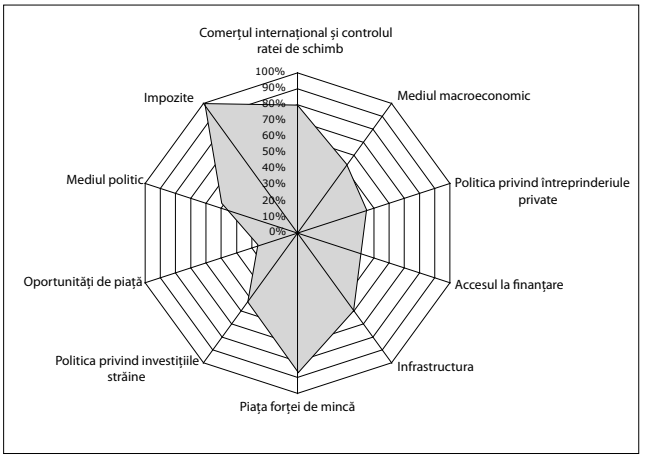
Figura 3. Mediul politic R. Moldova în comparație cu noile state membre ale

[24] Monitorul economic, IDIS, Viitorul, nr. 8, 2006.

[25] În plus, guvernul se obligă în cea de a doua în parte a anului 2006 să treacă la etapa a II-a reformei regulatorii, întitulate „Ghilotina II", în cadrul căreia se prevede adoptarea de către Parlament a unei Legi cu privire la principiile de bază și mecanismele de reglementare a activităților de antreprenoriat, crearea unui sistem de evaluare a influenței asupra economiei în scopul creșterii transparenței și aplicării legilor și altor acte normative, pe baza sistemului one-stop-shop de legalizare a întreprinderilor, pentru care se prevede crearea unui mecanism analog de licențiere -- www.imf.md.

Uniunii Europene.

Sursa: Evaluarea competitivității în economia Republicii Moldova. Studiu



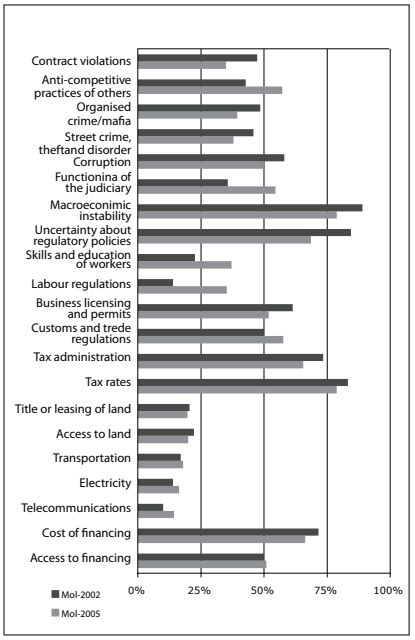
efectuat pentru USAID de către Proiectul DIYPRO, implementat de DAI Inc., Chișinău, iulie 2004.

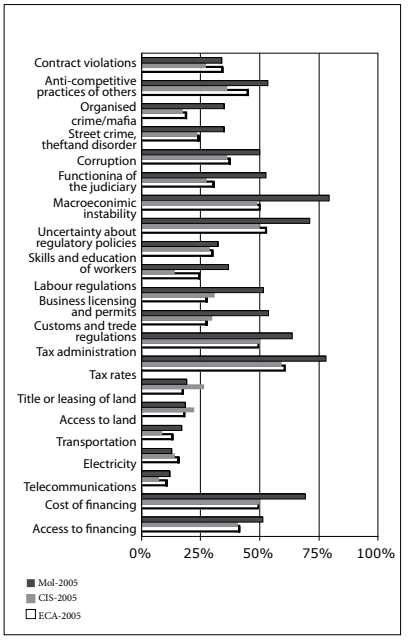
Datele obținute în cadrul acestei cercetări empirice confirmă concluziile de bază ale monitoringului internațional al activităților de afaceri și sondaje sociologice asupra businessului, după cum sunt: Analiza mediului de afaceri și funcționarea întreprinderilor (BEEPS/MD), Costurile afacerii (Doing Business Survey), desfășurate în mod periodic de către Banca Mondială și Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare. În cadrul acestor investigații, mediul de afaceri din RM este evaluat pe baza percepției (măsurări calitative) pe care businessul o are asupra situației instituționale și legislative, dar și pe baza unor indicatori colectați prin sondaje reprezentative (măsurări cantitative) asupra barierelor și obstacolelor administrative cu care se ciocnesc firmele în RM. Analiza comparativă a datelor empirice, obținute de noi în cadrul cercetării prezente, corelează cu tendințele de bază, observate în sondajele din ultimii ani, și ne oferă posibilitatea de a evalua mai limpede riscurile unei afaceri din RM, inclusiv în ceea ce privește riscuri provocate de încălcarea principiului de delimitare între putere și business.

Tendința centrală reflectată în BEEPS/MD (1999, 2002, 2006) ține de faptul că întreprinzătorii din RM au început să se descurce mai bine în legislația existentă și în politicile statului privind domeniul de reglementare a procesului economic în RM. De exemplu, datele cercetărilor anterioare BEEPS/MD (1999 - 2002) au arătat că, în R. Moldova, creștea calitatea percepției întreprinzătorilor

mediului de afaceri: firmele au informat asupra unor îmbunătățiri ale evoluției economice în ansamblu, s-a observat o anumită tendință de egalizare a condițiilor de funcționare pentru diverse tipuri de firme, IMMuri, nou formate, ca de altfel și pentru marile întreprinderi cu capital de stat. Ar fi fost de așteptat anumite îmbunătățiri pe asemenea direcții strategice ca: asigurarea dreptului proprietății, eliminarea corupției și constrângerilor în fața investițiilor. Cu toate acestea, în ultima cercetare BEEPS/MD (2005) am identificat și câteva evoluții care merită, în opinia noastră, mai multă atenția, mai ales în contextul cercetării desfășurate în subiectul „impozitării neoficiale" în RM.

Figura nr. 4, BEEPS, 2006
The Business Environment and Enterprise (Performance Survey)
www.info.worldbank.org
Sursa: BEEPS/MD, 2006





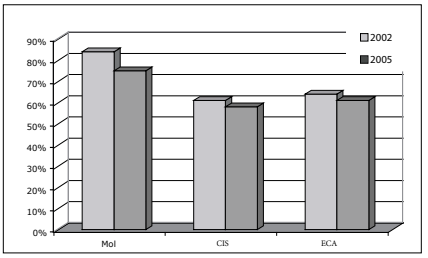
Astfel, potrivit BEEPS/MD, în anul 2005, ca și în anii premergători, cei mai mulți dintre subiecții economici se arătau deosebit de îngrijorați de (1) instabilitatea macroeconomică, (2) lipsa de claritate asupra politicilor de reglementare, (3) impozitele mari și (4) accesul limitat la resurse financiare. Deși acești indicatori s-au diminuat față de anul 2002, numărul de companii private care percep situația economică generală ca fiind „instabilă" este cu o treime

mai mare decât în țările Europei Centrale și de Est și CSI. În anul 2005, după BEEPS/MD, peste 75% din numărul firmelor au continuat să considere povara fiscală din RM ca fiind un obstacol greu de suferit, deși indică asupra unei tendințe de îmbunătățire în administrarea fiscală. Potrivit acestor indicatori, RM a fost superioară în anul 2005 multor țări din Europa Orientală și CSI.

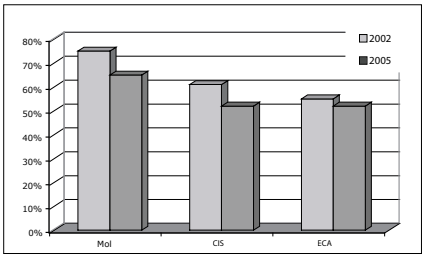
Instituționalizarea corupției administrative în RM are loc, de la o bucată de timp, concomitent cu o creștere vizibilă a impozitării neoficiale. Astfel, potrivit BEEPS, în anul 2002, în RM s-a creat un tablou contradictoriu, când, pe de o parte, firmele informau că costurile pentru corupția administrativă s-au redus și că, în general, influența corupției asupra lor s-a diminuat, și în același timp, frecvența mitelor a crescut[26]. După toate probabilitățile, anume în această perioadă (1999 – 2002) a avut loc ceea ce a fost numit de mulți „instituționalizarea și adaptarea fenomenului de corupție administrativă".

Figura nr.5, BEEPS, 2006

Tax Rates as a Problem Doing Business
Percent of firms indicating tax rates as a problem doing business



Tax Administration as a Problem Doing Business Percent of firms indicating tax administration as a problem doing business



BEEPS/MD, 2006

a. Statul de drept și cadrul regulatoriu în R. Moldova; Nr. răspunsuri/Nota medie

În ce măsură a devenit în 2006 cadrul regulatoriu din RM mai transparent și mai predictibil? a. transparența cadrului regulatoriu	24	2,5
b. predictibilitatea cadrului regulatoriu	18	2,39

Sursa: Date colectate prin focus-grupuri, CBS-Axa, 2006

[26] BEEPS/MD, 2002.

„Cadrul instituțional în RM este destul de dezvoltat, dar, cu toate acestea, mai există multe bariere în dezvoltarea afacerilor. Probabil că la mijloc se găsește tipul de mentalitate postsovietic, după care instituțiile publice sunt obișnuite mai mult să controleze decât să ajute... Schimbarea mentalității privind trecerea de la control la ajutor – acestea ar fi un scop principial important pentru statul nostru." (IP)

„Cea mai mare parte a problemelor cu care se ciocnește cetățeanul se rezolvă la nivelul primăriilor, în prezent, mai bine zis în consiliul municipal, orice chestiune și orice decizie care ține de gestionarea banilor publici municipali trece prin CM, iată acolo se află lobby-ul și corupția prin instrumentul organelor executive din primărie care fac lobby". (IP)

„Sunt deferite mecanisme de restrângere a businessului, inclusiv prelungirea termenelor de examinare a documentelor contra achitării de anumite sponsorizării pentru biserici, drumuri și așa mai departe. Mecanismul actual de relații alimentează așteptări corupționiste printre funcționarii unor structuri administrative. Funcționarii care vorbesc mult de reducerea corupției tocmai că stimulează acte de corupție, inclusiv în favoarea statului, deci nu neapărat în favoarea primarului sau a funcționarului, ci in favoarea statului!… Aici trebuie judecat statul care creează asemenea condiții, uneori insuportabile pentru business. Este necesar, evident, ca și presa să fie mai documentată și mai activă, astfel încît opinia publică să fie familiarizată cu rădăcinile reale ale corupției, nu cu interpretările pe care administrația statului ar vrea să le dea uneori, astfel încît obiceiurile de mituire și de provocare la corupție să fie scoase din viața publică." (FG)

Firmele din RM s-au obișnuit, aparent, cu nevoia de a da mită reprezentanților administrației locale și din această cauză consecințele financiare sunt destul de previzibile[27]. Către anul 2005, tedința de reducere a impozitului „de corupție" a căpătat niște valori tot mai stabile. Numărul firmelor care au menționat plata mitei ca obstacol în calea afacerilor a continuat să se reducă, la fel ca și indicatorul reprezentând frecvența mitelor.

Diminuarea impozitului sub formă de mite și alte plăți corupționiste s-a compensat, în acest fel, în RM printr-o creștere vertiginoasă a plăților informale/neoficiale sub forma unei multitudini de achitări „benevole" sau a „impunerii de sponsorizări" pentru diverse proiecte, mai mari sau mai mici, ale autorităților publice de diferite nivele. În perioada 2002-2005, mai bine de jumătate din companiile înregistrate în RM au declarat că sunt foarte îngri-

[27] Steves Franklin, Samuel Fankhauser and Alan Rousso: The Business Environment in the CIS – 7 Countries, EBRD, 2004.

jorate de lipsa de independență a justiției și de competiția neloială la nivelul economiei naționale. Potrivit cercetării de referință, economia RM depășește cu mult indicatorii similari utilizați la evaluarea statelor din Europa Centrală și de Est, precum și CSI.

În anul 2005, în RM erau de două ori mai multe companii care își manifestau nemulțumirea de felul în care funcționează justiția în țară decât în restul țărilor din CSI, cu atât mai mult din țările Europei Centrale și de Est. În plus, aceste evaluări atestă o legătură directă între nivelul corupției și mărimile evaluate ale barierelor administrative, cu scopul menținerii și dezvoltării activităților de afacere de care se ciocnește businessul. Datele noastre empirice sprijină aceste concluzii. În anul 2006, firmele puternice din capitală, dar și reprezentanții micului business din provincie considerau că „impozitele sunt prea mari, iar mărimea lor este prea înaltă", din acest motiv „există multe soluții de a scăpa de impozite".

3. Politica impozitară în domeniul micului business. Nr. raspunsuri/Nota medie

8.	Cum ați evalua Dvs. stabilitatea și transparența sistemului de impozitare pentru micul business a. stabilitatea sistemului de impozitare	25	1,72
	b. transparența sistemului de impozitare	23	2,17

„Vorbim de sistemul de impozitare… Eu cred că persoana fizică nu ar trebui sa plătească impozite până la atingerea unui salariu echivalent coșului minim de subzistență, pentru că cum își imaginează cineva că persoanele care abia leagă tei de curmei vor achita cu plăcere puținele lor resurse cîștigate cu greu agenților fiscali? Adică, ar trebui definite niște criterii foarte clare: care este suma necesară ca persoanele fizice să poată avea cel puțin resurse pentru întreținerea lor cu alimente de primă necesitate, și iată aceasta sumă, estimată la circa 1500 de lei, să nu fie impozitată. În RM avem o societate foarte sărcacă, și noi îi impozităm exact pe cei care ar trebui să fie de fapt ajutați..." (IP)

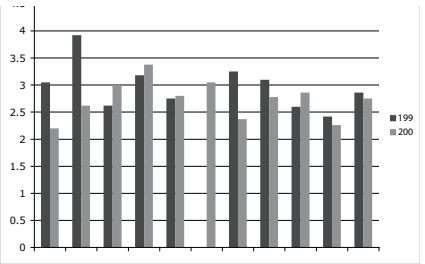
„Schema de calculare a impozitelor pe veniturile personale este destul de alambicată; are loc o colectare a impozitelor prin sistemul central și după asta - reîmpărțirea lor sectorului local" (IP)

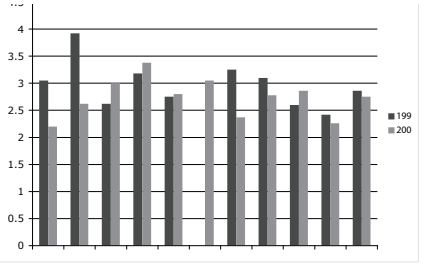
„Motivele mersului curent este totuși faptul că impozitele sunt mult prea mari. Și aici apar două lovituri; o lovitură pentru stat cum se acumulează probleme sociale și a doua lovitură pentru agenții economici. Acei agenți eco-

nomici care sunt corecţi, care plătesc aceste impozite statului pâna ajung la o situaţie că sunt nevoiţi să acopere cheltuieli le celor care nu plătesc din activitatea subterană. Aici avem două interese şi din partea lor, şi din partea acestei activităţi." (IP)

În sfârşit, limitele inerente accesului la resursele financiare[28]. Ar fi fost de aşteptat anumite îmbunătăţiri pe asemenea direcţii strategice ca: asigurarea dreptului proprietăţii, eliminarea corupţiei şi constrângerile în faţa investiţiilor limitează progresele economiei. Cu toate acestea, în ultima cercetare BEEPS/MD (2006) am identificat şi câteva evoluţii care merită, în opinia noastră, mai multă atenţie, mai ales în contextul cercetării desfăşurate în subiectul „impozitării neoficiale" în RM. Astfel, potrivit BEEPS, în anul 2002, în RM s-a creat un tablou contradictoriu, când, pe de o parte, firmele informau că costurile pentru corupţia administrativă s-au redus şi că în general influenţa corupţiei asupra lor s-a redus, şi, în acelaşi timp, frecvenţa mitelor a crescut[29].

Fig. nr. 6 Costurile corupţiei administrative raportate la frecvenţa cazurilor de corupţie.





Sursa: The Business Environment in the CIS – 7 Countries, 2004, EBRD

După toate probabilităţile, anume în această perioadă (1999 - 2002) a avut loc ceea ce a fost numit de către unii „instituţionalizarea şi adaptarea fenomenului de corupţie administrativă". Firmele din RM s-au obişnuit, aparent, cu nevoia de a transmite diverse plăţi autorităţilor publice, în fara sistemului oficial de impozitare, calculându-şi în acest fel costurile şi beneficiile în funcţie de regimul juridic „achiziţionat" astfel. Instituţionalizarea acestor practici de

28 BEEPS/MD, 2006.

29 BEEPS/MD, 2002.

colectare a plăților neoficiale a devenit astfel o „regulă" și nu o excepție a sistemului. În aceste condiții, statul a ajuns să fie principalul agent de achiziționare a resurselor pentru filantropie și caritate din partea sectorului privat și, totodată, singura instanță decizională în ceea ce privește stabilirea destinației acestor resurse, ceea ce a condus la situația în care filantropia devine „impunere forțată", iar caritatea voluntară – neglijabilă.

Controlul public a fost complet ignorat ori izolat în raport cu modalitățile concrete în care funcționează colectarea și distribuirea banilor în societate, societatea civilă rămânând „marele absent", lipsindu-i în totalitate instrumente eficiente de verificare, monitorizare și evaluare a impactului de pe urma „circulației acestor bani". Consecințele instituite astfel asupra businessului la nivel național, care funcționează pe mai multe paliere jurisdicționale (privilegiați și discriminați), sunt ușor de prevăzut. Remarcăm că acest model de „filantropie" este total diferit de felul în care filantropia, ca domeniu de activitate voluntară și asociativă, funcționează în statele democratice.

Către anul 2005, tendința de reducere a impozitului „de corupție" a căpătat niște valori tot mai stabile. Numărul firmelor care au menționat plata mitei ca obstacol în calea afacerilor a continuat să se reducă, la fel ca și indicatorul reprezentând „frecvența mitelor", însemnând de fapt adaptarea businessului la corupție. Diminuarea impozitului sub formă de mite și alte plăți corupționiste s-a compensat, în schimb, printr-o creștere vertiginoasă a plăților informale/neoficiale sub forma unor achitări „benevole" sau a „impunerii" de sponsorizări pentru diverse proiecte, mai mari sau mai mici, ale autorităților publice de diferite nivele. În perioada 2002-2005, mai bine de jumătate din companiile înregistrate în RM au declarat că sunt foarte îngrijorate de lipsa de independență a justiției și de competiția neloială la nivelul economiei naționale. Datele obținute de noi confirmă manifestarea tendinței de creștere a intervenției statului în business, întărind tradițiile și baza sistemului de „impozitare neoficială".

b. Impozitarea neoficială și tradițiile de interferență a statului în business

Cum ați evalua Dvs. relațiile businessului privat cu autoritățile locale, dar cu cele centrale? a. relațiile businessului privat cu autoritățile locale	23	2,7
b. relațiile businessului privat cu autoritățile centrale	23	2,26

„Există „principiul proporționalității": statul nu trebuie să întreprindă măsuri care nu sunt direct legate de atingerea scopurilor sale: securitatea națională și ordinea publică, protecția mediului ambiant și protecția ființei umane. Dacă o măsură, o acțiune nu este proporțională cu atingerea scopurilor obiectivelor statului, atunci nu trebuie întreprinse, pe de altă parte, trebuie să fie asigurat un echilibru între drepturile și obligațiile pe care le comportă existența separată a sectorului privat și a sectorului public".(IP)

„Un întreprinzător trebuie să activeze făcând declarații asupra corespunderii practicilor sale cu normele în vigoare. El declară, d.e., că activează conform normelor sanitare, normelor antiincendiare, iar statul este obligat să-l creadă pe cuvânt în baza contractelor care sunt făcute reglementar. Dacă depistează că anumite declarații au fost false, antreprenorii trebuie să poarte toată răspunderea". (IP)

„Legea filantropiei nu stimulează binefaceriile în RM. Pentru ca sa se creeze o situație de echilibru dintre cea ce se dă ca beneficiu și ceea ce eu, ca antreprenor, sunt scutit la plata de impozite, trebuie să existe un cadru legislativ adaptat normelor europene și internaționale, nu să se lucreze după convenții informale..."

„Atitudinea statului față de agenții economici este o atitudine lipsită de respect. Administrația abuzează frecvent de puterea sa de coerciție pentru a impune mediului de afaceri decizii total neconforme pieței libere și statului democratic. Și atunci când busienssului i se reproșează că stă pitit, că nu se manifestă, atunci trebuie să se ia în considerare și de ce se întâmplă asta. Altfel, se întâmplă ca și în fabula cu ciobanul care a strigat „lupu! lupu!' de-a surda, iar atunci când lupul chiar a venit la stână, oamenii nu l-au crezut și oile au fost mâncate.. " (IP)

„Dar când apare acest „factor de participare la o finanțare garantată din partea statului, la investiții capitale... Anul acesta am pierdut doua licitații, și anul trecut tot am pierdut... Iar dacă ne referim la societatea noastră, indiferent, societatea civilă sau societatea oamenilor de afaceri... mai avem puțin de lucru, mai avem să conștientezăm că trebuie să fim corecți în relații. Și în comunitatea oamenilor de afaceri există o așa dorință, marea majoritate a oamenilor de afaceri doresc să lucreze cinstit, dar este si o parte care acum fac lucruri necinstite." (IP)

Cu toate acestea, reprezentanții mediului de afaceri în primele trei cele mai importante probleme privind dezvoltarea businessului plasează: problemele în raport cu puterea, de felul *„birocrația, mai puține controale din partea autorităților, relațiile cu APL, proasta pregătire a personalului administrativ"* (4 din 12), politica regulatorie: *„multe controale, promovarea de către stat a unei*

politici defavorabile activității businessului privat, obținerea certificatelor, instabilitatea politică" (4 din 12), impozite mari: „*impozit social mare, impozitul unic ar fi de dorit*" (2 din 12) și instabilitatea legislativă, „*lipsa legii protecției proprității private, instabilitatea legislativă*" (2 din 12). Pe locul doi, de regulă, întreprinzătorii plasează lipsa de resurse calificate, inclusiv al funcționarilor de stat: «*calificarea slabă a specialiștilor, a cadrelor, lipsa de cadre, incompetenta APL*", corupția și problemele legate de legislația în vigoare, iar pe locul trei – dobânzile mari la credite. În linii mari, datele obținute în cadrul cercetării noastre au coincis cu obstacolele stabilite în cadrul CDB/MD 2005 și BEEPS/MD 2005.

Evident, și măsurările empirice ale cercetării noastre, ca și evaluările vaste întreprinse prin BIRD și BM se găsesc sub influența naturii subiective a indicatorilor calitativi. Un rol important în răspunsurile experților, managerilor, businessmanilor, ale foștilor și actualilor funcționari îl au propriile presupuneri, inclusiv în ceea ce privește riscul față de sancțiunile și reprimările eventuale. Din acest motiv, chiar și înțelegerea motivelor de refuz al interviurilor solicitate a purtat de asemenea suficientă informație valoroasă, după cum a formulat explicit unul dintre cei mai de succes businessmani chestionați în cercetarea noastră: „*nu vă voi spune adevărul, dar nu vă pot spune nici minciuni*".

Concluzii privind capitolul I:

1. Inițierea procesului de edificare a unui stat independent în condițiile unui consens național limitat și ale nesiguranței privind vectorul european a condus la constituirea unei baze legislative, străine de doctrina dreptului european, ceea ce a determinat necesitatea unor importuri succesive de norme și instituții legale dinafară spațiului european de referință. Caracterul contradictoriu al legislației adoptate a creat, la rândul său, un mediu prielnic pentru interpretarea ambiguă a legilor și aplicării lor selective, în interesul unui grup puțin numeros, dar influent de cleptocrați, ceea ce a slăbit încrederea în puterea legii și a imparțialității sistemului judiciar. Sistemul impozitării neoficiale reprezintă un fenomen datorat decalajului enorm dintre normele legislative și practicile de funcționare ale instituțiilor pulbice și sectorului privat.
2. Tradițiile vaste de instituire a unor relații informale între business și putere, precum și acceptarea unor mecanisme care transformă regulile formale în „reguli modelabile", în Republica Moldova, ca și în alte țări postsovietice, își trag originile din sistemul sovietic administrativ de comandă.

3. O altă caracteristică a etapei de transformări inițiale în RM a fost legată de formarea unui „model paternalist de piață", caracterizat prin imixtiuni abuzive ale statului în afacerile private, pe fundalul unui sistem subdezvoltat de stimulare a pieței libere, ceea ce a întârziat dezvoltarea micului business. Încălcarea principiului de funcționare autonomă a businessului de către puterile publice în RM se caracterizează prin aplicarea unor diverse forme și instrumente de „capturare a businessului", ca și „capturare a controlului asupra unor instituții de stat", la nivel central și local.
4. Natura distinctă a relațiilor public – privat din zonele „gri" și „neagră" ține de avantajele neloiale, caracterul selectiv și favoritismul utilizat la aplicarea sancțiunilor legate de investițiile businesssului în menținerea unor relații folositoare cu autoritățile. Trăsăturile specific autohtone ale „zonei gri" în Republica Moldova sunt legate de sistemul existent de relații interbugetare și problemele dezvoltării locale.
5. Ramificațiile deosebit de vaste ale „zonei gri" din Republica Moldova au fost legate, mai ales în ultimii ani, de specificul sistemului de transferuri între diferite nivele de guvernare, serios afectate de lipsa de progrese efective în procesul descentralizării fiscale.
6. Încălcărea dreptului de proprietate și stimularea competiției neloiale reprezintă principalele riscuri instituționale și legale pentru sectorul privat în Republica Moldova. Dreptul formal de proprietate asupra activelor economice a devenit secundar în raport cu posibilitatea de a controla în mod real resursele economice, administrative și mediatice.
7. Încălcarea drepturilor de proprietate și, în mod special, a drepturilor acționarilor minoritari în RM a condus la supraconcentrarea de capital în mâinile unor grupuri cleptocratice, care extrag profituri uriașe din manevrele de active și acapararea de proprietăți, pe fundalul slăbiciunilor instituționale ale statului și al limitării conștiente a cererii de aplicare a justiției independente.
8. Un factor deosebit de important, care generează riscuri serioase pentru potențialul de competitivitate în economia RM ține de efectele secesiunii teritoriale și de existența, de fapt, a două regimuri separate vamale și fiscale.
9. Instituționalizarea corupției administrative în RM are loc în același timp cu o creștere vizibilă a impozitării neoficiale. Diminuarea impozitului sub formă de mite și alte plăți corupționiste s-a compensat în acest fel în RM printr-o creștere vertiginoasă a plăților informale/neoficiale sub forma unei multitudini de achitări „benevole" sau a „impunerii de sponsorizări" pentru diverse proiecte, mai mari sau mai mici, ale autorităților publice de diferite nivele.

II. SECTORUL PRIVAT ȘI PUTEREA POLITICĂ

2.1. Formula puterii și problema „arbitrului jucător"

Economia de piață a devenit o realitate instituționalizată, dar încă nefuncțională. Peste 93,2% din numărul companiilor de business sunt înregistrate astăzi ca fiind cu capital privat în RM, în timp ce companiile cu capital public ori ale celor în care statul și-a menținut acțiuni fac doar 3,5% din numărul total. Circa 90% din firmele înregistrate în RM sunt fie microîntreprinderi, fie întrperinderi mici[30]. Peste 93% din numărul celor 121.637 de entități economice reprezintă întreprinderi private locale și acest număr a crescut în mod progresiv (cu circa 3,4% în 2002 și 9,6% în 2003, datele DSS). Totuși, în 2003 firmele private au creat doar 57% din PIB și au oferit numai 71% din locurile de muncă căutate pe piață, în timp ce doar 4% din companiile cu participare a statului au creat circa 24% din PIB, furnizând astfel 23% din locurile de muncă.

Una din explicații ar fi că mediul de business este descurajator pentru agenții economici, ceea ce determină o parte din companiile private să-și dosească veniturile, angajând „la negru" sau menținând o contabilitate dublă, în condițiile în care corpul managerial nu are suficientă încredere în cadrul legal și în stat. Altminteri, am putea constata că întreprinderile cu proprietate de stat dispun de un management superior celor cu capital privat, fapt ce ar veni în contradicție cu ceea ce știm noi despre piața capitalistă și mediul modern de afaceri. Statistica oficială constată că doar 20% din numărul entităților oficial înregistrate sunt, în realitate, „economic active", însemnând că acestea raportează în mod periodic organelor fiscale și statistice activitățile lor curente, în timp ce altele, care sunt asociate de regulă cu spațiul economiei informale, nu raportează în nici un fel cu ce se ocupă în prezent.

De regulă, reprezentanții acestui grup de companii afirmă că „singurul motiv pentru care lucrează neoficial este pentru că nu-și permit să achite integral impozitele oficiale[31]". Importante documente adoptate oficial de către Guvernul RM, dar și numeroase rapoarte și studii independente de evaluare

---

[30] Potrivit Legii privind sprijinul și protejarea micului business, nr. 112-XIII, 20 mai, 1664 micile firme angajează până la 9 persoane și dețin un volum general al circulațiunilor de pînă la 3 mln lei. (USD 250,000), în timp ce firmele mijlocii angajează de la 10 la 50 de persoane și ating un volum total de circa 10 mln lei (USD 833,000).

[31] Doar 21.5% din numărul entităților economice înregistrate în RM au prezentat rapoarte statistice și financiare 2001 (DSS, b) – date prezentate în cadrul conferinței „Developing Entrepreneurship and SME in Moldova" (iunie 29-30, 2004),

asupra climatului de afaceri au identificat un șir de obstacole și piedici în calea dezvoltării afacerilor. Strategia menționează clar printre obstacolele principale în calea dezvoltării afacerilor din Republica Moldova: a) instabilitatea normelor legale și regulatorii, b) birocrația reflectată în existența unui număr exagerat de licențe și autorizații care sporesc costurile administrării unei afaceri, c) interferența organelor de control în businessul privat, d) accesul limitat pe piața de resurse creditare, e) limitarea accesului la piețele externe, precum și absența serviciilor de marketing extern, g) corupția și alți factori care determină scăderea interesului de a legaliza afacerile sau de a le conecta la fluxurile externe de capital, investiții și tehnologii.

Lipsa eficienței economice sporește riscul corupției sistematice, deoarece deschide posibilitatea cumpărării unor „avantaje" pe care piața liberă nu le oferă. Dar, aceste reguli de business reduc credibilitatea guvernării, definită ca exercițiu al autorităților publice; influențează rata creșterii economice și consensul social. Investitorii privați, locali și străini reclamă un mediu investițional care să se bazeze pe încredere și respectarea legalității și eficienței guvernării, previzibilitatea și transparența politicilor în stat. Cele câteva cazuri de „renaționalizare a businessului" la care s-a procedat în anii 2001-2002 sunt prezentate pe larg în analizele și studiile unor organizații internaționale drept cazuri antologice de „intervenționism al statului" și de „eliminare a competiției", acest argument fiind mult mai penetrant decât sute de conferințe de atragere a investițiilor străine[32].

Calitatea guvernării a fost, mai ales în ultimii 5 ani, obstacolul care a deteriorat simțitor imaginea și pozițiile deținute de RM în ratinguri internationale. Aceste tendințe au contrastat simțitor cu evoluțiile în general pozitive din țările vecine ale regiunii Europei de Est, chiar dacă situația din RM ar mai fi putut încă servi drept etalon în raport cu anumite state ex-sovietice. Performanțele diminuate ale RM au trezit, pe de o parte, critici externe, iar pe

[32] Din anul 2001 până în 2005 au fost anulate 28 de contracte de privatizare, pe motivul neîndeplinirii obligațiilor inițiale de investiții. Printre cele mai notorii cazuri sunt menționate, în 2003, contractul Hotelului Dacia, privatizat în 1999, și declarat nul ca urmare a neregularităților detectate de stat; alte cazuri țin de Farmaco, Moldova-Tur și NIS Struguraş, ale căror contracte de privatizare au fost anulate, ceea ce a determinat investitorii să piardă bani. IMF Country Report. No.05/54, Republic of Moldova: selected issues, P.76. (www.imf.org/external/pubs/ft/2005. Menționăm că anularea contractelor investiționale nu a soluționat deloc problema bunei gestionări a patrimoniului respectiv. Produsele și serviciile acestor întreprinderi au devenit mai scumpe, statul încercând să soluționeze această problemă cu mijloace administrative. Astfel, în 2006 Guvernul a impus instituțiilor medico-sanitare din RM să procure antibiotice de la FARMACO, chiar dacă medicamentele produse de întreprinderea respectivă sunt cele mai scumpe de pe piață, 28.12.2006, www.economie.moldova. org/știri. si www.e-democracy.md/e-journal/2006.

de altă parte, aceste critici au provocat frustrări printre oficialii RM. Adeseori, reformele inițiale s-au limitat la declarații stridente sau politici incomplete, iar puținele schimbări s-au canalizat pe redimensionări organizaționale, ghidate de interese clientelare și nu de interese strategice.

Scorurile internationale confirmă lipsa unor progrese majore în vederea îmbunătățirii atractivității economice a Republicii Moldova. Economia RM este în proporție de 59,5% „liberă" potrivit evaluării globale din 2007, care o califică pe locul 81 în lume. Scorul general estimat pentru Republica Moldova este de 0.1% în scădere față de anul 2006, reflectând parțial schimbarea metodologiei de evaluare. Totuși, R. Moldova este clasată pe locul 33 din 41 ale spațiului european, iar acest scor este cu mult mai jos decât scorul mediu regional[33]. Scorul evaluat de BERD pentru Republica Moldova asupra progreselor reformei structurale și instituționale se află sub indicatorii evaluați la nivel regional. Variind în intensitate, acest fenomen lovește în orice fel de business: privat, acționar și chiar în investitorii străini, silindu-i să practice un sistem de contabilitate dublă, tocmai pentru ca să poată supraviețui în condițiile pe care statul le impune.

Analiza sumară a principalilor indicatori monitorizați la nivel internațional demontează mitul care circulă în anumite medii ale puterii privind „existența unor condiții excelente pentru business în R. Moldova" și asta pentru că, în realitate, climatul de afaceri rămâne în continuare anevoios, instabil și lipsit de predictibilitate. La drept vorbind, chiar și autoritățile publice din RM recunosc că mediul de afaceri nu este suficient de favorabil pentru dezvoltarea afacerilor.

Importante documente adoptate oficial de către Guvernul RM, dar și numeroase rapoarte și studii independente de evaluare asupra climatului de afaceri au identificat un șir de obstacole și piedici în calea dezvoltării afacerilor. Tabloul descris mai sus sugerează că și funcțiile statului, în condițiile procesului de transformare a proprietății și ale apariției unui sector privat dominant în economie, ar fi trebuit să se schimbe radical. Din păcate însă, acest proces de adaptare a statului, prin agențiile sale reglementare, la dinamica și regulile unei economii de piață viabile nu a progresat în măsura suficientă, drept care economia neoficială, regulile informale și omniprezența corupției au crescut progresiv în RM. Trei cauze majore sunt indicate ca motive ale acestei situații: (a) cadrul de reglementare complicat sporește influența administrativă; (b) rigiditatea sistemului de impozite și taxe; (c) presiunea remitenților asupra politicilor statului.

---

[33] Index of Economic Freedom, Washington DC, 2007.

A. **Climatul de afaceri este anevoios, instabil și lipsit de predictibilitate. Contextul politicilor de reglementare,** ca și instabilitatea politică specifică tranziției economice, sunt invocate adeseori ca un impediment contra investițiilor străine. Aceiași factori determină și menținerea unui important segment al relațiilor de piață în sfera economiei neoficiale, respectiv menținerea unei contabilități duble și, nu în ultimul rând, a unui sistem clientelar în raport cu autoritățile administrative ale statului. Pe măsură ce rata sectorului economic controlat de stat a descrescut, rata investițiilor străine a crescut lent. Aceste investiții reprezentau în 2005 circa 2,9% din cele circa 128,000 de firme private înregistrate în RM. Dar, creșterea statistică a numărului de firme private (rata anuală fiind de circa 4-6%) nu se reflectă asupra ratei de formare a produsului intern brut în țară.

B. **Administrarea ineficientă a sistemelor naționale fiscale**, ca și corupția, sporește ponderea economiei informale[34]. De regulă, sectorul privat este descurajat cel mai mult de povara de reglementare și administrativă, incertitudinea politică, rata criminalității, corupția și calitatea jurisprudenței. În acest sens, mediul de afaceri în Republica Moldova este unul din cele mai dificile pe plan regional. Potrivit estimărilor Biroului Național de Statistică (BNS) al RM, în semestrul I al anului 2006 cota economiei neoficiale cuprinse în PIB se estima la 17,5%, fiind mai mare cu 0,2%, comparativ cu perioada similară a anului trecut. Cea mai înaltă cotă (7,4%) a economiei neoficiale este atestată în: sectorul comerțului cu ridicata și cu amănuntul (4,9%), în agricultură, piscicultură, vânat (4%), în industrie (2,6%)[35]. Instabilitatea actelor normative și complexitatea procedurilor de raportare și supraveghere externă asupra firmelor private solicită costuri suplimentare pe care multe dintre firmele private nu le pot suporta. Drept exemplu servește și faptul că în 2004 un IMM folosea de la 18 la 29 de zile lucrătoare pentru pregătirea rapoartelor financiare lunare către organele de control fiscal, pentru a respecta legislația fiscală și alte reglementări legale.

C. **Dependența masivă a economiei de transferurile valutare** provenite din exterior (remitențele în economia RM atingeau circa 26% din PIB în 2004, și circa 35% în 2006) a determinat un dezinteres tot mai

---

[34] S.Johnson, D.Kaufmann, and P.Zoido-Lobaton (Corruption, Public Finances, and Unofficial Economy. World Bank Policy Research Working Paper #2169, 1999).

[35] Chișinău, 15 noiembrie (INFOTAG).

evident al statului față de condițiile de funcționare pentru businessul autohton, atâta timp cât cea mai mare parte a resurselor bugetare sunt colectate oricum la vamă (circa 70% provin din accize pentru produsele importante din exterior). Transferurile primite din străinătate plasează astăzi RM în rândul statelor cele mai dependente de transferuri externe la nivel inernațional. TVA și accizele vamale constituie circa 70% din bugetul statului, ceea ce creează impresia că anumite autorități se pot dispensa cu ușurință de banii puțini pe care îi aduce în buget businessul mic și mijlociu, mai ales cel autohton. Respectiv, dependența dublă (de importuri pentru consum și de influxuri primite de gospodăriile rămase acasă) creează o situație de profundă anomalie în structura economiei naționale[36]. Doar 7% din aceste resurse sunt atrase la finanțarea investițiilor, deși afluxul de transferuri din exterior provoacă creșterea veniturilor populației și, respectiv, a prețurilor interne. De regulă, sectorul privat este descurajat cel mai mult de povara de reglementare și administrativă, de incertitudinea politică, rata criminalității, corupția și calitatea jurisprudenței.

Potrivit estimărilor Băncii Mondiale, R. Moldova reprezintă o țară cu costuri sporite în administrarea afacerilor, în comparație cu cele 145 de țări analizate. Studiul efectuat de BM în 2006 „Costs of doing business" estimează că, cheltuielile legate de deschiderea unei afaceri reprezintă circa 18,6% PIB pe cap de locuitor, în comparație cu costurile medii estimate în țările din regiune (15,5%) sau ale celor din OECD (8%). Aceste scoruri indică un regres în comparație cu alte țări și chiar dacă luăm în calcul recalcularea indexului pe 2005 ca urmare a modificărilor de metodologie și adăugarea a 20 de țări noi, mediul de afaceri nu pare să fie mai atractiv în raport cu așteptările de creștere economică.

---

[36] Din anul 2006, volumul remitențelor anuale reprezintă suma tuturor investițiilor străine efectuate în RM. Venitul național brut disponibil (VNBD) pe cap de locuitor a crescut mai rapid decât creșterea PIB în perioada 2000 -2005 (în medie cu 21% față de 18% anual). În 2006, volumul remitențelor anuale se cifra la o sumă echivalentă cu suma tuturor investițiilor străine efectuate după declarația de independență (1991) în RM, respectiv contribuția investițiilor locale și străine. VNBD pe cap de locuitor a crescut mai rapid (2000 – 2005) decât PIB – cu circa 21% față de 18% anual. Majoritatea acestor fluxuri sunt utilizate pentru finanțarea consumului de bază al gospodăriilor, achiziții de imobile și achitarea datoriilor. Doar 7% din aceste infuzii financiare ajung în finanțarea investițiilor, restul oprindu-se în catacombele economiei neoficiale. Analizând rolul sistemului fiscal și al mitelor, pe baza datelor furnizate pe circa 49 de țări latino-americane, țări OECD și economii în tranziție, studii ale Băncii Mondiale au descoperit că economiile neoficiale dețin un segment mai larg al PIB în țările în care ineficiența și voluntarismul birocratic sunt mai mari și în care sectorul privat se confruntă cu un regim de reglementare și fiscal mai mare, alături de corupție și mite cvasi – recunoscute oficial. Evident, cu cât aplicarea legilor este mai defectuoasă, cu atât colectarea veniturilor în stat este mai dificilă.

Tabel nr.3. Grila de scoruri internaționale vizând diverse aspecte ale economiei RM

Ease of ….	**2006 rank**	**2005 rank**	**Change in rank**
Doing business	103	88	- 15
Starting a Business: pașii necesari pentru înregistrarea unei noi afaceri	84	74	- 10
Dealing with licenses: timp, cost și proceduri pentru licențe și autorizații	119	74	-45
Employing workers: procedurile la angajarea și concedierea angajaților	128	127	-1
Registering properties: protecția legală a proprietății	47	41	-6
Getting Credit: informația despre credite și drepturile legale ale creditorilor	101	96	-5
Protecting Investors: dimensiunea protecției investitorilor, transparența tranzacțiilor, răspunderea managerială față de acționari	99	96	-5
Paying Taxes: quantumul de taxe pe care o companie medie plătește statului	119	113	-6
Trading Across Borders: timp și proceduri pt exporturi standard	1005	99	-6
Enforcing Contracts: evaluarea timp, cost și proceduri ale disputelor	55	52	-3
Closing a Business: timpul și costurile pentru a rezolva falimentul	78	82	+4

Sursa: Banca Mondială 2002-2006

Menționăm că mărimea economiei informale în economia reală a RM a suscitat numeroase controverse. Experții independenți susțin că mărimea economiei informale reprezinta circa 60% din PIB în 1999 (Centrul de Investigații Strategice), și reforme în timp ce oficiali guvernamentali au susținut că acest indicator ar fi de 2 ori mai mic (30%). Datele FMI și BM atestă o proporție de 35%, iar SCERS indica în 2004 că proporțiile economiei informale ating 44%. Estimările atât de diferite sunt explicabile atât datorită complexității acestui fenomen, cât și metodologiei aplicate la estimarea acestui indicator.

Este evident însă că influența economiei neoficiale asupra societății și creșterii economice este foarte însemnată. O cauză majoră în perpetuarea economiei neoficiale e legată de existența unui cadru de reglementare (legi, acte normative și subnormative) rigid, pe fundalul unor relații tensionate între stat și business. În primul rând, pentru că presiunea fiscală sporită adâncește sciziunile existente între economia oficială și cea neoficială, inclusiv economia subterană

ori criminală (vezi definiţiia din capitolul I). Economia subterană este definită, în general, drept „spaţiu în care sunt efectuate activităţi ce nu generează venituri colectate de stat sau activităţi nereflectate în registrele oficiale ale statului[37]. Ori, ca să utilizăm definiţia ILO, economia neoficială este o componentă a economiei „neobservate"[38], care cuprinde: producţie ilegală, producţie clandestină, producţie informală şi producţie de subzistenţă.

Cunoscutul economist peruvian Ernesto de Soto îi numeşte „piraţi, care îşi tăinuiesc veniturile evitând să contribuie astfel la rezolvarea unor presante probleme cu caracter social", dar ajunge la o concluzie paradoxală. El afirmă că „de vină nu este piaţa neagră, ci statul, pentru că piaţa neorganizată (neoficială) reprezintă o reacţie stihiinică a populaţiei la incapacitatea statului de a satisface cerinţele populaţiei pauperizate"[39]. Există în acest fel un cadru legal normativ, mai mult sau mai puţin ajustat la normele şi rigorile economiei de piaţă, şi numeroase alte „practici", nicăieri recunoscute ca fiind legale, dar care explică cel mai bine comportamentele reale ale mediului de afaceri. Atunci când businessul este silit să accepte alte reguli decât cele oficiale, acest lucru se transmite asupra moralei publice. Numeroase economii aflate în tranziţie pot fi înţelese mai uşor prin intermediul explicării „relaţiilor neoficiale", care imprimă un impact negativ deosebit de important şi în RM, asupra relaţiei dintre elita economică şi politică a statului, asupra moralei publice şi aşteptărilor legate de felul în care statul interacţionează cu restul societăţii.

2.2. Reforma politicilor regulatorii şi efectele sale asupra businessului

Buna guvernare este esenţială pentru creşterea economică[40]. Dacă reformele din prima generaţie au vizat crearea cadrului general de reglementări, iniţierea transformărilor structurale pe calea definirii modelului de tranziţie spre economia de piaţă – reformele din generaţia a doua – au conţinut eforturi

---

37 Gutmann, 1977; Feige, 1979; Tanzi, 1980; Frey, Pommerehne, 1984.

38 International conference of labour statisticians (ICLS). Resolution concerning statistics of employment in the informal sector, 2000 Edition, Geneva (www.ilo.org/bureau/public

39 Ernesto de Soto, A treia cale. Despre revoluţia nevăzută a lumii a treia. Moscova, 1995.

40 *S.Johnson, D.Kaufmann, and A.Shleifer (The Unofficial Economy in Transition. Brookings Papers on Economic Activity, 1997)* Tranziţia în cele mai multe dintre economiile statelor Europei Centrale şi de Est a fost însoţită de creşterea sectorului neoficial, în care firmele încearcă să evite impozitele oficiale şi reglementările, nefiind măsurată de statisticile oficiale. Autorii au examinat influenţa stimulentelor politice, instituţionale şi economice asupra creşterii economiei neoficiale, şi felul în care acest segment afectează performanţa economică. Această situaţie este descrisă ca un „echilibru negativ"; aplicarea discreţionară a poverii fiscale şi de reglementare, corupţie masificată, aplicarea defectuoasă a legii.

susținute de asimilare a principiilor bunei guvernări, aceasta manifestându-se prin: sporirea eficienței și a responsabilității statului, reducerea corupției și instabilității politice, crearea unui cadru de reglementare suplu și adaptat businessului modern, paralel cu formarea unor mecanisme democratice de apropiere a cetățeanului de autoritățile decizionale și a statului de lege.

Autoritățile admit că mediul de afaceri este dificil și reprezintă un impediment suplimentar în Republica Moldova pentru creșterea economică și dezvoltarea sectorului privat. Se știe că mediul dificil al afacerilor costă mai mult businessul, în sensul că diverse obstacole de care se ciocnesc întreprinzătorii funcționează ca un impozit suplimentar, reducând veniturile nete ale sectorului antreprenorial, făcându-i mai puțin competitivi pe plan intern și extern. Conștiente de handicapurile existente, autoritățile centrale au inițiat în ultimii ani numeroase politici cu scopul de a îmbunătăți mediul de afaceri prin reducerea poverii de reglementare și administrare. Din anul 2004, Ministerul Economiei și Comerțului (MEC) a inițiat câteva reforme sectoriale cu scopul de a reduce povara reglementărilor administrative și a costurilor suplimentare la obținerea licențelor, autorizațiilor, permiselor, precum și a altor costuri privind serviciile prestate de către instituțiile de supervizare și control ale statului. Pentru a integra sectorul economiei informale și legalizarea businessului informal, guvernul trebuie să creeze condiții juridice și instituționale pentru a reduce aceste obstacole[41], continuând să caute soluții pentru reducerea instabilității cadrului de politici fiscale.

La 10 august 2005, pe baza evaluărilor efectuate de către Comisia de stat pentru reorganizarea antreprenoriatului, Guvernul RM a decis să adopte Registrul unic de acte oficiale care reglementează funcționarea IMMu-rilor (Monitorul oficial, 3 octombrie 2005). Registrul a inclus 426 de acte, o listă formată din 99 de acte abrogate, o listă de acte normative propuse spre abrogare (7), o listă de acte normative în curs de a fi modificate și publicate ulterior în Monitorul oficial (285) cu obligația de a opera schimbările necesare în acest sens până la data de 1 ianuarie 2006. La începutul anului 2007, MEC a anunțat accelerarea etapei a II-a „a ghilotinei" ca politică de simplificare a cadrului de reglementare și prioritate a programului de guvernare. Legea „ghilotinei" a fost, astfel, una dintre cele mai mediatizate acțiuni reformiste ale autorităților abilitate (MEC). La momentul elaborării Legii „ghilotinei", în RM existau circa 65 de autorități cu funcții de control și circa 3.500 de legi, regulamente și acte cu caracter normativ pentru funcționarea businessului.

---

41 În 2004, rata impozitului pe venitul corporativ s-a redus cu 2%, iar contribuția obligatorie la fondul social s-a redus de la 29 la 28%.

Procesul dereglementării presupune raționalizarea actelor care reglementează funcționarea businessului, iar experiența altor țări demonstrează că aceasta contribuie la creșterea economică prin diminuarea obstacolelor administrative și reducerea costurilor afacerilor. Acest proces are de înfruntat însă nu doar piedicile propriu-zise ale legislației imperfecte sau practicile inadecvate ale agenților de control, ci și inerția percepțiilor reprezentanților mediului de afaceri, iar percepțiile lor sunt copleșitoare. Cercetarea efectuată în lunile iulie 2006 – februarie 2007 ne-a permis să colectăm o bază solidă de percepții, opinii și observații asupra calității mediului de afaceri în RM. În linii generale, rezultatele sondajului relevă faptul că:

(1) majoritatea antreprenorilor sunt dispuși să participe la diverse activități de caritate, pe motivul creării unei imagini pozitive de companie, dar și de o responsabilitate morală pe care susțin că o au față de societate;
(2) Nu există o înțelegere clară asupra conținutului semantic al „responsabilității sociale" și care sunt mecanismele de formare ale acesteia; deși există multe proiecte private de ordin social și caritabil, participarea businessului este limitată de instabilitatea cadrului legal și de tratamentul selectiv față de mediul de afaceri;
(3) relațiile puterii și businessului în definirea „nevoilor sociale" sunt complicate și neclare, pentru că deseori responsabilitatea socială este substituită printr-o obligație administrativă;
(4) fiind conștient de necesitatea căutării de dialog cu puterea, mediul de afaceri ar dori să existe o cooperare, întemeiată pe un sistem stabil, transparent și structurat de stimulenți și facilități legale, și nu pe înțelegeri preferențiale sau de moment;
(5) există foarte puțini membri ai comunității de afaceri care ar trata caritatea ca element al planificării strategice de dezvoltare a afacerilor, aceasta datorându-se lipsei unor tradiții viguroase de management occidental, practici de analiză și promovare moderne;
(6) există un deficit major în RM de a trata caritatea ca rezultat al unor inițiative de parteneriat social; acesta și datorită unui sectarism corporativ îngust, subsumat unei comunicări greoaie și neclare asupra scopurilor organizațiilor publice.

Respondenții cunosc o parte din efectele acestei legi, pentru că „legea din 6 august 2005 a redus 99 de acte legislative și a inaugurat un registru al actelor normative pentru business". Totuși, unii dintre respondenți apreciază legea drept „declarativă" pentru că au fost vizate practic doar „legile care se contraziceau" și nu a fost schimbată esența sistemului". O parte dintre respondenți susțin că comportamentul organelor de control „a devenit mai decent" și că

astăzi, „fie din teama de a nu-și pierde slujba, fie din alte motive, angajații agenţiilor de stat nu-și mai permit obrăzniciile pe care le comiteau acum câțiva ani”[42]. Circa 75% cunosc despre existența unui program de simplificare a cadrului de reglementare, dar numai 55% afirmă că, în 2006, numărul inspectorilor cu sarcini de control s-a rărit, față de 2005. O altă parte susțin însă că, instabilitatea cadrului normativ[43] contribuie la sistarea activităților de business și reducerea numerică a firmelor active în anul 2005. Există și alte opinii, după care și în 2006 au continuat controalele „abuzive”, inclusiv cu participarea unităților de poliție și a reprezentanților CCCEC (CCCEC Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției).

„Este adevărat, controalele s-au rărit, față de anii trecuți, în care în fiecare săptămână erau controale. Au rămas totuși cazuri de implicare a poliției în diverse acțiuni de control al businessului. Motivele pentru care poliția își asumă asemenea sarcini cu de la sine putere sunt în cea mai mare parte neconcludente. Din păcate, „legea ghilotinei” nu a schimbat esențial rolul și statutul ministerelor centrale, care mențin în continuare diverse instrucțiuni și regulamente de uz intern, aplicarea carora aduce atingere antreprenoriatului liber si afacerilor. Această omisiune, aparent nevinovată, face ca relația cu statul să rămână încă destul de neclară. Sistemul impozitelor rămâne destul de complicat, iar „formele și rapoartele se schimbă foarte des, încât un singur contabil la IMM nu ajunge”.

Respondenții chestionați[44] susțin că instabilitatea cadrului normativ a făcut ca numărul de firme mici să se reducă semnificativ în anul 2005, iar controalele „abuzive” repetate au continuat, inclusiv cele ale unităților de poliție și a Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției.

„Într-un singur an, un agent economic a fost vizitat de CCCEC de 16 ori, iar în 32 de zile de inspectoratul fiscal. Antreprenorii susțin că numărul controalelor s-a redus: o dată în an sau în 2 ani. În comerțul cu amănuntul au rămas cele mai multe. Există percepția că organele fiscale și poliția „nu urmăresc protecția consumatorului, ci veniturile proprii”, care depind de numărul penalităților impuse. Se simte planul de amenzi, susțin respondenții. Același sistem este și

---

42 Datele pe focus-grup, nr.5/13.03.07, Chișinău.

43 Chestionarul cercetării a inclus 120 de respondenți, care au participat în cadrul a 5 focus-grupuri regionale și a circa 18 interviuri tematice, localizate la Cahul, Hâncești, Orhei, Soroca, Chișinău.

44 Chestionarul efectuat de IDIS a inclus peste 120 de respondenți, organizați în cadrul a 5 focus-grupuri regionale și a circa 18 interviuri tematice, localizate la Cahul, Hâncești, Orhei, Soroca, Chișinău.

la poliția rutieră, Inspectoratul Fiscal și SANEPID. Amenzile sunt mai mari ca anii trecuți, lucru de care profită inspectorii. Din 1994, ne-am format compania noastră și de atunci - am schimbat de 4 ori casele de marcat, și cam tot de atâtea ori – facturile fiscale...".

Figura nr. 7

Reducerea numărului acțiunilor de control

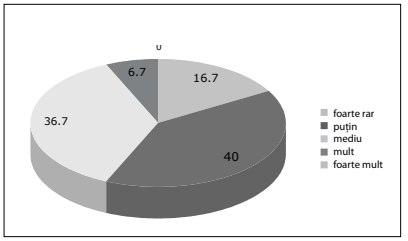
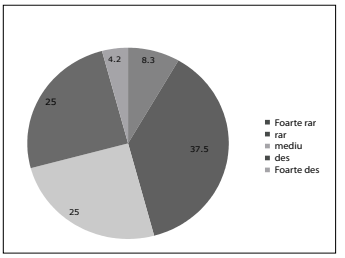


Figura nr. 8

Frecvența contribuțiilor



Sursa: Business Survey, CBS Axa/IDIS, 2006

Rapoartele oficiale anunță reducerea poverii fiscale de la 34.0% în 1995 la 26% în 2000 și 19% în 2006[45]. Cu toate acestea, analizele Centrului pentru economia de piață arată că (2002, p.33) povara fiscală pentru IMM-ri este încă destul de mare în comparație cu alte sectoare ale economiei naționale. Calcularea greoaie a TVA și procedurile de raportare birocratizate reprezintă o mare problemă legată de dezvoltarea firmelor și impunerea unui personal adițional. Astfel, crearea unui mediu favorabil dezvoltării IMM-rilor nu ține doar de reducerea numărului de impozite; aceasta implică reducerea unor impozite, simplificarea procedurilor birocratice, a reglementărilor excesive, dar și reducerea esențială a controalelor exercitate asupra agenților economici care activează în format de business.

„De la înregistrarea firmei (1994) am schimbat deja de 4 ori casele de marcat, și asta în 25 de unități comerciale ale firmei se ridică la niște costuri insuportabile! Schimbarea facturilor are același rol, pentru că impune costuri suplimentare pentru business. Cred că și cu „legea ghilotinei" s-a făcut o șmecherie. Cineva a dorit să abroge niște legi și a făcut acest lucru stângaci… praf în ochi, cu alte cuvinte. Probabil că vor să arate UE că în RM se lucrează, dar nu are deocamdată nici un impact. Din păcate, alte probleme esențiale nu se rezolvă, cum sunt băncile care nu dau nici un fel de credite, și garanțiile financiare pentru obținerea creditelor, care sunt prea mari ca să fie rezonabile…"

[45] Biroul Național de Statistică și Sociologie, www.statistica.md

În aceeași categorie vom include și contribuțiile pe care sectorul privat le face în mod curent la cererea expresă a oficialilor în cadrul unor frecvente campanii „naționale de colectare a banilor" și care se estimează la zeci și sute de milioane de lei anual. Impozitele neoficiale reprezintă un ansamblu complex de reguli neoficiale, care alimentează deficiențele sistemului politico-administrativ. Ar fi eronat să se creadă că acest fenomen este izolat ori excepțional, ca și în cazurile de corupție, depistate de către organele specializate. Observațiile și evidențele colectate în cadrul acestui studiu probează existența unui sistem rentier de utilizare frauduloasă a pozițiilor administrative în vederea colectării de taxe din partea businessului privat. Sub forma unor „rente" nevinovate, colectate sub diverse pretexte, acest sistem valorifică în mod fraudulos un ansamblu de poziții administrative și politice, care conduce la crearea unor fonduri de resurse nejustificate, ilegale, sub pretextul acoperirii unor cheltuieli publice. Contrar punctului de vedere oficial, antreprenorii consideră aproape unanim (90%) plățile cerute de autorități drept „o povară", și „o impunere ilegală".

Circa 80% dintre respondenți au menționat că au achitat aceste contribuții în cash, fără nici o casierie, sau conturi de plată, ori registre de cheltuieli, pe plan local, plățile variind în funcție de mărimea afacerii și autoritatea care solicită.

Datele colectate ca urmare a sondajului artă că 4 din 5 respondenți au afirmat categoric că în 2006 li s-a solicitat să achite bani, în fara impozitelor oficiale prevăzute de legislația fiscală a RM, din partea unor autorități publice. Putem constata astfel din datele furnizate de respondenți că „IMM-rile plătesc puțin, dar foarte des". Sumele solicitate la o singură contribuție variază între 1000 și – 5000 de lei. Respondenții susțin că au achitat de mai multe ori decât și-ar fi dorit pentru diverse sponsorizări (valoarea medie 2,79), dar vor continua să achite și pe viitor plăți pentru diverse acțiuni de caritate (2.32).

Valoarea cumulativă a contribuțiilor achitate de micul business variază foarte mult în funcție de frecvență, mărime, destinație și presiune. Astfel, plățile sunt cerute mai des de la firmele ocupate în comerțul public, dar și de transport; firmele agricole achită, de regulă, mai des în formă naturală decât în bani lichizi. Marile companii sunt înclinate într-o măsură mai mare să achite proiectele sociale la cerere, în timp ce businessul mic și mediu preferă să achite doar atunci când nu are de ales, și atunci este înclinat să plătească în cash, la prima solicitare, obținând în schimb facilitățile pe care le negociază în raport cu autoritatea publică. Este foarte dificil de estimat anvergura acestor plăți. În Federația Rusă, pentru comparație, companiile autohtone achită apr.17% din profiturile lor (sau 1,5 mlrd. de dolari în 2003) pentru activități

filantropice[46], față de numai 2-3%, cât achită companiile occidentale. Asociația Managerilor din Rusia (AMR) notează că, investițiile sociale ale businessului reprezintă valori cuprinse între 8 și 30% după achitarea impozitelor. Uniunea Industriașilor și Antreprenorilor ruși a evaluat proiectele sociale la cifra de 150 mlrd. ruble anual, însă verificarea acestor estimări este foarte dificilă.

Tradiția instituită de birocrația statului de a extorca bani de la firmele care „prosperă" face ca acestea să-și tăinuiască volumul de afaceri real ca un reflex de autoapărare la condițiile rigide ale mediului de afaceri. Plățile care alimentează persistența acestui fenomen sunt transmise în cash unor autorități (corupția convențională), dar pot lua și alte forme (neconvenționale), cum ar fi: transmiterea de beneficii materiale sau nonmateriale rudelor acestor oficiali, acordarea de servicii nerambursabile. De cealaltă parte însă, plățile neoficiale nu servesc exclusiv unei singure părți. Unii oameni de afaceri achită cererile (verbale sau în scris) ale autorităților pe motiv că, în acest mod, „plătesc o poliță de asigurare garantată" contra oricăror posibile „incidente" cu legislația în vigoare.

Există firme care au anunțat sume uriașe pentru diverse proiecte „ideologice" ale autorităților, doar pentru a scăpa de anumite dosare, ori pentru a-și lustrui reputația în fața acestora. Businessul își dorește în acest fel să obțină o recunoaștere a utilității sale relative față de un anumit segment al ierarhiei administrative sau politice a statului, ceea ce ajută, de regulă, să fie inclus în diverse scheme de facilități oficiale, oferite public ori în mod discret, ori să depășească mai mult sau mai puțin discret situații de criză. În consecință, sectorul privat este ancorat intereselor unei birocrații partizane, eliminând până și aparențele libertății economice și ale statului de drept. Menționăm că jumătate dintre respondenți au afirmat că, „dacă nu ar plăti, atunci ar fi ținta unor represiuni din partea autorităților".

„De ce achit aceste contribuții? Pentru că, dacă nu accepți frumos, poți s-o primești repede înapoi, controalele au devenit mult mai aspre decât acum câțiva ani, iar până la judecată „te mănâncă sfinții"...

Aceste eșecuri au produs costuri suplimentare pentru stat și cetățeni: costuri de imagine, de încredere și de oportunități pierdute. Situația în care businessul preferă să activeze neoficial, asumându-și riscuri sporite în acest fel, a creat, pe de o parte, un vacuum de comunicare eficientă, iar pe de altă parte, a lipsit societatea de stimulente reale pentru crearea de parteneriate viabile. În RM nu există încă un cadru legal adecvat de reglementare a cooperării între stat și business, business și societate, cetățeni și business, inclusiv pe domenii

[46] Datele Charities Aid Foundation, Mecenat Internet Portal, http://www.maecenas.ru/portal/main.html

de interes comun. Astfel, nu există astăzi nici formule prin care s-ar încuraja o participare activă a cetățenilor și investitorilor străini la dezvoltarea afacerilor, ca și la crearea condițiilor pentru responsabilitatea socială a businessului. Menționăm că responsabilitatea socială reprezintă un fenomen complex, care nu poate fi înțeles doar prin tirade moralizatoare ori rapoarte copy-paste de pe site-uri inernaționale. Caracteristicile acesteia țin, în general, de:

- orientarea spre producerea de rezultate social-vizibile, în interesul de afaceri al companiei și societății;
- produsul unei cooperări în comun a companiei, puterilor publice și cetățenilor, și nu al unor „cereri de sus";
- caracterul complex și inovator, care o orientează spre susținerea și aplicarea unor tehnologii sociale și reforme structurale în sfera socială;
- utilizarea unor mecanisme și tehnici de management, care asigură durabilitatea proiectelor, distribuirea echitabilă a resurselor, transparența deciziilor privind utilizarea resurselor publice, co – participarea la finanțarea unor proiecte majore, monitorizarea și evaluarea rezultatelor sociale și economice.

Instabilitatea și vulnerabilitatea mediului de afaceri generează neîncredere. Comunicarea dintre decidenți și beneficiarii politicilor de stat este slabă, ocazională, semănând mai degrabă a monolog decât a dialog (OECD b.). Lipsa unor mecanisme de interacțiune (feedback) din partea celor care suportă consecințele unor decizii în stat face ca agențiile statului să insiste în perpetuarea unor eșecuri instituționale, fabricând politici neadaptate mediului în schimbare și necesităților reale de dezvoltare ale sectorului privat, ceea ce îl face pe ultimul să-și păstreze adevăratele „active" în sectorul obscur al economiei informale. Acolo sectorul privat va rămâne atâta timp cât regulile impuse de stat vor fi instabile, iar impozitele foarte mari.

Figura nr. 9
Calitatea consultării Guvernului cu mediul de business

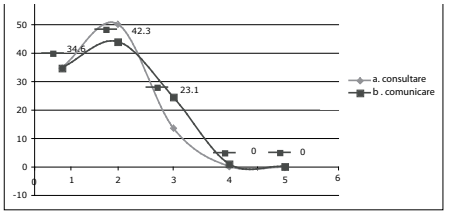
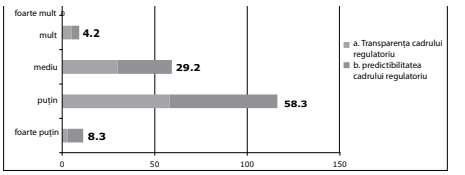


Figura nr. 10
Predictibilitatea politicilor de stat pentru business



Sursa: Sondajul efectuat de IDIS, 2006 (oct.)

Este dificil de evaluat, fără îndoială, proporția acestor entități în numărul total de firme înregistrate. Din păcate, aproape nu există remedii legale care ar putea fi puse în serviciul businessului, în cazul în care anumite firme private ar dori să riposteze ori să nu plătească asemenea contribuții.

Respodenții notează: „Schimbările din legislație sunt dese. Se cere ca la primul control inspectorul doar să prevină asupra faptelor comise, nu să distrugă businessul. Se consideră că impozitele nu sunt foarte mari, dar rotația capitalului este foarte lentă. Antreprenorii au propus mai multe modificări ale sistemului de impozitare: inclusiv fondul social de 10%, ca antreprenorul să arate tot salariul, pentru că 26% este prea mare. Consultarea cu statul este nesatisfăcătoare. Plățile sociale sunt prea mari. Taxele existente sunt alogice și niciodată ele nu sunt consultate cu mediul de afaceri".

Figura nr. 11
Stabilitatea sistemului de impozitare în RM

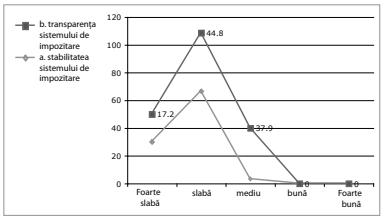
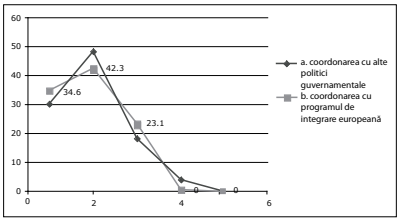


Figura nr. 12
Coordonarea politicilor statului asupra mediului de business



Sursa: Sondajul IDIS, 2006

Corupția administrativă afectează puternic libera competiție, îngreunând accesul pe piață al noilor entități, mai ales în sectoarele profitabile. Noile acte normative sunt adoptate, de regulă, în absența unor mecanisme de consultare periodică, largă și democratică cu sectorul privat. Formele de consultare sunt în mod tradițional rigide și apar doar sub presiunea unor factori externi. Sigur, ar fi nepotrivit însă să învinuim doar guvernul central pentru această stare de lucruri, pentru că și asociațiile de business, atâtea câte sunt ele în acest moment, poartă o parte din vină. Putem constata însă că asociațiile de business sunt aproape inexistente în teritoriu, iar marea majoritate a respondenților sunt decși să-și rezolve în mod individual dificultățile apărute, sugerând că nu se așteaptă la schimbări pozitive în timpul apropiat. Asociațiile de business sunt efemere atâta timp cât sectorul privat este instabil, iar instabilitatea reprezintă un instrument de ținere sub control a sectoarelor profitabile de către birocrația statului.

Majoritatea absolută a respondenților nu au completat niciodată rapoarte sociale, prin care și-ar fi dedus la sfârșitul anului impozitele globale. Drept urmare, businessul va înțelege aceste contribuții care i se cer cu regularitate ca

pe încă un „bir" suplimentar, și nu ca o asumare a responsabilității sociale față de comunitate. Autoritățile vor accepta ușor rolul de „supraveghetor" nepoftit al afacerilor private, inventând noi și noi motive pentru atragerea de resurse, pentru că întotdeauna va tăia o felie și pentru propriul buzunar. În absența unui cadru adecvat de proceduri și reguli clare de utilizare a acestor resurse (colectare-folosire-monitorizare-rapoartare), autoritățile publice nu pot să nu se autocorupă prin practicarea de mici ilegalități. Scopurile pentru care se vor cere banii sectorului privat vor fi tot mai absurde și mai străine de scopurile carității, într-un stat normal. Astfel vor apare în curând zeci de obiective construite cu bani privați și publici, care nu corespund cerințelor populației: case de cultură uriașe fără nici un fel de activități de educație și cultură, biserici pustii și neamenajate, dar și numeroase obiective locale, singurul merit al cărora este să conserve o structură de ocupație rigidă și neeficientă a forței de muncă. Un alt efect al practicilor curente de colectare a contribuțiilor filantropice în Republica Moldova ține de demotivarea businessului de a mai participa voluntar la activități de caritate. Abuzurile în acest domeniu creează obstacole reale în calea dezvoltării antreprenoriatului și descurajează proiectele investiționale atractive.

2.3. Plățile impuse de autorități: contribuțiile neoficiale achitate de business

Contribuțiile sociale au devenit de mult un atribut al funcționării autorităților publice în Republica Moldova. Fie că este vorba de școli sau de autoritățile fiscale, vamale sau medicale, puteri locale, centrale sau raionale, contribuțiile sociale sunt, de regulă, percepute ca un rău necesar, fără de care școlile nu pot opera la timp, fără de care spitalele nu se încălzesc suficient pe vreme de iarnă, iar oamenii în etate nu-și primesc la timp tainul de consum subzistent, care nu le ajunge din pensie. Aceste plăți sistematice în diverse fonduri și cu felurite destinații au obișnuit oarecum cetățeanul că autoritatea publică poate cere un efort voluntar pentru rezolvarea unei probleme sociale. Actele de caritate apar astfel ca un instrument redistributiv de resurse public-private, aflat la discreția birocrației politice, a autorităților de stat și a administrațiilor raionale sau locale, în absența unui cadru adecvat de reglementare a relațiilor.

Atunci când aceste rente devin o practică cvasi-generală, după cum o ilustrează evidențele colectate în cadrul acestui studiu, se instituie ceea ce a devenit cunoscut sub numele de „capturare a statului". O economie capturată este acea economie în care plățile neoficiale reprezintă variabile comune în cadrul procedurilor de luare a deciziilor în stat. Impactul negativ al capturării statului nu este deloc neglijabil, chiar și pentru o perioadă scurtă. Studii ale Băncii Mondiale ilustrează că rata de creștere a numărului de firme într-o economie

capturată este mult mai redusă decât economiile libere de asemenea constrângeri. Instituțiile slabe, statul de drept neclar, drepturile de proprietate nesigure fac ca aceste contribuții sociale să reprezinte un fel de „rentă de protecție", instituind astfel un fel de patronaj para-legal asupra businessului privat.

Deși legislația nu interzice în mod expres cererea de contribuții pentru acțiuni caritabile, utilizarea lor produce un spațiu larg pentru abuzuri și corupție. În plus, aceste practici stimulează extragerea unor resurse productive din partea businessului activ. De voie sau de nevoie, businessul privat este forțat să participe cu contribuții financiare, de regulă, în cash, fără nici o casierie, conturi de plată ori registre de cheltuieli, aproape lunar, dacă nu săptămânal, pierzând importante resurse vital necesare pentru dezvoltarea afacerilor sau reinvestirea în afaceri în condițiile unui acces limitat la resursele băncilor din RM. Punctul de vedere al oficialităților din RM este că acest gen de contribuții descrie „produsul cooperării și înțelegerii armonioase între autorități și business" și dacă am accepta linia de argumentare a autorităților, ar reieși că businessul privat o duce înfloritor în RM, ori acest lucru este, desigur, neadevărat.

În condițiile unei economii deficitare foarte puțini oameni de afaceri ar dori să plătească benevol aceste contribuții, cu atît mai mult cu cât mărimea și frecvența contribuțiilor financiare nu influențează structura impozitelor achitate de business către stat. Întrebați despre % pe care ar putea să-l achite sub formă de „caritate" din profiturile lor, anual, cei mai mulți dintre respondenți au indicat asupra unei mărimi cuprinse între 1 și 3%, cel mult. Chiar și în acest caz, respondenții au precizat că și-ar dori să deducă plățile achitate pentru caritate din impozitele achitate statului.

Tabelul nr. 4. Contribuții achitate de business la solicitarea autorităților locale în RM

Contribuții-tip din partea businessului:	Hrană pentru școli/ grădiniță	Reparații diverse pentru instituții sociale	Mese pentru cei nevoiași, în etate și alte categorii	Reconstrucția unor biserici, mănăstiri, crucifixe etc	Ajutoare financiare pentru diverse categorii	Altceva
Suma de bani solicitată: în medie	800	1250	1875	1820	1200	4300
Sume de bani transmise: în medie	1000	1210	695	2050	1600	2300

Sursa: Sondaj efectuat de IDIS/CBS Axa în lunile iulie – septembrie 2006[47]

[47] Chestionar aplicat în cadrul a 5 focus-grupuri, circa 70 de respondenți din 5 localități: Soroca, Orhei, Ungheni, Cahul, Comrat.

Insistența cu care sunt colectați banii oamenilor de afaceri pentru diverse scopuri caritabile creează impresia că businessul subvenționează direct problemele sociale ale societății. Lipsa de bani în bugetele locale, dar și realitățile sociale demoralizatoare din ultimii ani par să justifice preluarea banilor din sectorul privat, fără discuții, iar acest transfer de resurse este însoțit, în mod curent, de manipulare și amenințări. Refuzul de a achita „cote" sociale, la îndemnul autorităților publice, este sancționat rapid, chiar de către autoritățile financiare, controlate de către autoritățile politice. De multe ori, aceleași direcții de control financiar care verifică contabilitatea firmelor economice sunt responsabile de colectarea banilor solicitați de autorități ori de grăbirea unor decizii favorabile în acest sens.

„Vine primarul. Am o întrebare, oameni buni, iaca la voi în sat se face horă, fiți atât de buni și dați câte 150 de lei pentru horă! Bine, dăm, nici o problemă, dar cum să socot eu banii ăștia, ți-am dat chitanță ca banii ištia eu să-i pun la cheltuieli, asta e binefacere, este articol în declarație. Când a început să mă numească cu niște cuvinte de tot felul, un primar însă niciodată nu-și permite așa ceva, mi-a fost lehamite, nici suta cea de lei nu i-am dat și nici nimic".

În opinia antreprenorilor, există prea multe pârghii de influență ca ei să ignore aceste avertizări repetate. Care sunt motivele acestui comportament? Evidențele colectate de IDIS în cercetarea sa din lunile iulie – octombrie 2006 probează că, de regulă, contribuțiile businessului nu sunt nici voluntare și nici dezinteresate. În realitate, motivația reală a sectorului privat este cu totul alta decât cea reclamată de autorități, atunci când acestea cer cu insistență resurse pentru proiectele lor: sociale, ideologice, electorale sau de infrastructură. Aceste acțiuni nu vorbesc despre proporțiile caritității în RM, ci mai degrabă despre amploarea instrumentelor de impunere silită a plăților prin instrumente administrative.

„Organele de control cer taxe de protecție. Serviciul sanitar, pompierii cer bani ca un semn că-i respecți. Rămâi fără profit dacă plătești toate impozitele. Mulți dintre antreprenori preferă să plece din țară cu tot cu rude."

Penalitățile impuse de controale, achitarea unor taxe de stat suplimentare față de impozitele oficiale ar putea fi diferite în instanță, dar – susțin antreprenorii - judecățile nu ajută deloc și nu pot decât să îngreleze soarta celor care ar pleda contra abuzurilor comise de inspectorii statului. Uneori, antreprenorii sunt somați să depună pe anumite conturi anumite sume de bani, în caz contrar amenințându-i cu controale efectuate de poliție și alte servicii. Alteori, autoritățile publice utilizează în interese mercantile fondurile speciale și extrabugetare, care se completează din contul unor servicii furnizate în cadrul ministerelor (la nivelul administrației centrale) ori al autorităților locale. Adeseori, agenții fiscali ai statului cer plata unor contribuții de acest gen chiar în timpul controalelor de verificare efectuate, astfel încât antreprenorii nu au

de ales: fie decid să achite aceste retribuții, fie decid să achite amenzile pe care agenții fiscali le vor impune acestor firme.

Astfel, corupția din sectorul public perpetuează o formă de ierarhie ilicită care poziționează autoritățile politice de nivel național să gestioneze „dările" provenite din partea businessului celui mai înalt, autoritățile raionale – de cel mijlociu, iar businessul mic – rămânând la nivelul autorităților publice locale de primul nivel. Decidenții pot abuza de pozițiile lor administrative pentru a influența obținerea unor beneficii din partea sectorului privat, fără ca businessul să aibă remedii eficiente. Nu există proceduri standard prin care contribuțiile cerute de la business să poată fi monitorizate în mod independent, în interesul comunităților respective, aceste resurse virându-se pe conturi deschise special de către organisme care ar avea misiunea de a supraveghea competent formarea și gestionarea unor fonduri public-private.

„Când se află că cuiva îi merg afacerile, statul așteaptă cu nerăbdare ca să-l lipsească de bani"…. La noi legile sunt făcute pentru ca să fie încălcate în primul rând de către purtătorii autorității. Pompierii cer bani prin orice mijloace. Controlul statului se poartă cu businessul tot mai rău. Condițiile de activitate ale businessului nu sunt egale. La piețele din oraș se vinde cu patentă, fără bon de casă, ceea ce ajută la tăinuirea profitului. Rămâi fără profit dacă plătești toate impozitele. Mulți dintre antreprenori preferă să plece din țară cu tot cu rude."

Astfel, businessul trebuie să fie gata să plătească pentru aproape orice sarcini pe care și le stabilește o autoritate publică. La rândul lor, purtătorii de autorități publice sunt permenant în căutare de noi scopuri pentru care pot exercita funcții de control asupra businessului privat, ceea ce exercită o funcție dublă: pe de o parte – asigură resursele necesare reproducerii intereselor politice, pe de altă parte, prelucrează „terapeutic" mediul de afaceri asupra „legăturilor necesare" cu mediul politic. Ar fi însă prea puțin să-i descriem pe decidenți doar în calitate de „jucători pasivi" care pot fi angajați ori capturați de sistemul care-i angajează. Oficialii publici își pot transmite influența lor și puterile spre cei care plătesc mai mult. Legile sunt cunoscute prost, admit antreprenorii chestionați de noi, dar, în general, în RM „există stabilitate doar pentru businessul protejat".

„Sunt diferite mecanisme de restrângere a businessului, i.e. prelungirea termenului de examinare a documentelor contra achitării unor sponsorizări pentru biserici, reparație de drumuri etc. Mecanismul actual educă corupția. Aici trebuie judecat statul care creează asemenea condiții. Aici este foarte important ca puterea a patra să lucreze în favoarea societății, opinia publică să fie familiarizată, informată și astfel de obiceiuri să fie scoase din viața publică".

Chiar și în aceste condiții, autoritățile manifestă o atitudine diferită față de diferite grupuri de business. Contribuțiile sunt mai mici pentru cei care nu sunt

prea vizibili, ori dacă anumite cercuri de business se găsesc în grade de rudenie cu reprezentanți ai APL. Cererea de contribuții crește exponențial dacă afacerile sunt ademenitoare pentru grupuri de interes protejate de către autoritatea respectivă. Există însă o anumită „diviziune a muncii" și în ceea ce privește obținerea de contribuții de la business: autoritățile locale și cele raionale sunt conectate și exercită, de regulă, influență mai ales asupra businessului mic, în timp ce autoritățile centrale și clerul se ocupă, de obicei, de businessul mediu și mare, care astfel se orientează în afacerile sale în special spre autoritățile îi pot asigura protecție, chiar și cu prețul încălcării cadrului legal al RM.

Practic, în RM nu poți scăpa nepedepsit dacă nu achiți o sumedenie de plăți extraimpozitare, solicitate direct și sistematic de către autorități, deseori chiar de către acele organe care trebuie să aplice legislația fiscală. Aceste sisteme asimetrice de influență creează sisteme informale de patronaj și „clientele" suspectate de perpetuarea unor practici corupte, finanțări suspecte pentru activități politice, scheme ingenioase de preluare a controlului asupra cheltuielilor din sectorul public, în complexitatea sa. În acest fel, cele mai înalte grade de corupție caracterizate ca fiind forme de capturare a statului sunt legate prin intermediul birocratic de corupția administrativă, creează o cultură degradantă de alianțe în care puterea și influența circulă în cerc. Traficul de influență cauzat astfel este reciproc.

Figura nr. 13

Evaluarea relației între business și autoritățile locale

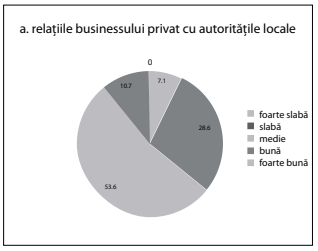
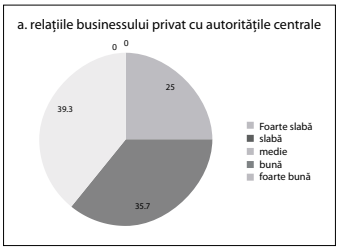


Figura nr. 14

Evaluarea relației între business și guvernul central



Sursa: Sondaj IDIS, 2006

Cercetarea efectuată pe estimările contribuțiilor „impuse" de autorități ne-a furnizat următoarele date. Organele de control verifică nu doar corectitudinea achitării impozitelor de către business, dar participă activ și la colectarea de contribuții sociale în numele unor autorități publice. La nivel raional, organele de control sunt cele care penalizează mediul de afaceri care „nu se grăbește" să finanțeze costurile pentru care a fost solicitat de către autoritățile de nivelul II. Nu ne vom mira în aceste condiții că exact acei antreprenori ai tranziției care au spălat zeci de milioane de dolari prin afaceri declarate, s-au bucurat, potrivit ra-

poartelor Curții de Conturi, și de cea mai perfectă clauză de imunitate, asigurată prin diverse canale neoficiale sau oficiale de către mai marii zilei. În definitiv, businessul corupt este întotdeauna predictibil și la îndemână. Este departe de noi intenția de a „albi" pe cineva, plasând întreaga vină pe autoritățile raionale. La drept vorbind, și acestea trebuie să se acomodeze unor presiuni administrative, și de altă natură, ca urmare a funcționării unei centralizări puternice a puterii în stat. Mai ales în ultimii ani, autoritățile locale de nivelul II (raioanele) au fost privite ca „adevărate brațe teritoriale ale Guvernului în teritoriu". Verticala puterii, instalată după 2001 în RM, a condiționat folosirea autorităților publice locale de ambele nivele în calitate de subsidiare ale guvernului central, pe plan politic, administrativ, economic și cultural. Raioanele au fost astfel obligate să îndeplinească „poruncile administrației centrale" și să aloce bani din bugetele lor la indicațiile autorităților „ierarhic superioare". Urmând aceeași logică păguboasă, ministerele au luat decizii de alocare a resurselor din bugetele locale ignorând principiul descentralizării, autonomiei locale și eligibilității (art.109 al Constituției RM), forțând aceste autorități să caute cu febrilitate bani pe plan local.

Aceasta face ca alocarea unor resurse pentru suplimentarea bugetelor gestionate de Ministerul Culturii pentru „Mărțișor" ori pentru „Festivalul Vinului" (care nu sunt nicidecum „imprevizibile și excepționale"!) să însemne o imixtiune directă a guvernului în administrarea treburilor locale (art.109 al Constituției definește dreptul la autonomie locală). Pe plan local, limitele inerente ale fondurilor de rezervă raionale (2%) sunt compensate prin sponsorizări și donații, evident „total dezinteresate". În plus, se cer contribuții din partea businessului și în cazul în care APL cu FISM inițiază proiecte de infrastructură, de asigurare cu gaz, iar nedorința companiilor de a contribui la aceste cheltuieli este considerată ca un „act de nesupunere", ori de neloialitate față de conducerea autorității respective.

Una din concluziile care apar ca urmare a afirmațiilor de mai sus ține de faptul că în Republica Moldova statul intervine cu prea multă ușurință în sfera privată, astfel încât businessul poate fi ușor determinat să cedeze. Raioanele își folosesc fondurile lor de rezervă pentru a completa fondurile Ministerului Culturii, d.e., la organizarea Festivalului Internațional „Mărțișor 2004" (în 2004, transferuri cuprinse între 4800 și 10000 au efectuat toate raioanele din RM), pentru Ziua Națională a Vinului (12.200 – 20.000) ori pentru construcția unor biserici (10.000 – 90.000). Menționăm că formarea fondurilor de rezervă raionale se constituie anual de către Consiliile Raionale, fiind destinate „acoperirii unor acțiuni cu caracter excepțional și imprevizibil", dar care nu pot depăși 2% din volumul cheltuielilor bugetului respectiv, potrivit art.18, Legea nr.397-XV privind finanțele publice locale (din 16 octombrie 2003). De regulă,

cheltuielile efectuate din fondul de rezervă sunt la discreția președinților de raioane și nu sunt aprobate de consilii.

De obicei, fondurile extrabugetare se supun mai greu procedurilor standard, de control și revirie utilizarea lor fiind însoțită de numeroase încălcări flagrante ale legislației contabile[48]. Ministrul Finanțelor, dar și Curtea de Conturi se declară nepuntioase în monitorizarea și supravegherea mijloacelor colectate de către diverse ministere și agenții sub formă de donații plăți pentru servicii, de regulă suspecte. Contribuțiile „benevole" (prezentate astfel, deși în realitate ele sunt plăți impuse în mod voluntarist!) devin astfel „pâinea" cea mai căutată de către funcționarii publici sau aleșii locali corupți, pentru că reprezintă cu siguranță o resursă de îmbogățire ușoară și sigură, fără cel mai mic risc de impunitate din partea publicului. De regulă publicul nu are acces la verificarea acestor fonduri. Nu există rapoarte publice asupra cheltuielilor efectuate, nici asupra modului în care ulterior acești bani sunt cheltuiți, nici asupra fezabilității obiectivelor pentru care sunt colectați bani, sub autoritatea (partonajul) unor funcționari de stat. Totodată, menționăm că nici un control fiscal nu va lua în considerare faptul că unii agenți economici au contribuit ori doresc să contribuie la diverse scopuri caritabile.

Spre deosebire de bugetele proprii, asupra cărora există sisteme de control formale, banii primiți din partea businessului pentru proiecte sociale nu sunt, de regulă, înregistrați oficial. Mai mult, acești bani colectați din partea sectorului privat nu sunt nici supravegheați corespunzător de către organele competente, sub forma unor audituri ex ante, ori prin intermediul unor rapoarte publice, prezentate de către organisme autorizate să le gestioneze. În cadrul studiului desfășurat am aflat, d.e., că nici un raport public nu a prezentat până astăzi subiectul utilizării banilor colectați în urma maratoanelor organizate în ultimul deceniu de către Compania de Stat TVM1, după cum nici un control financiar nu s-a efectuat și în cazul utilizării fondurilor create pentru o serie de proiecte lansate sub controlul nemijlocit al Cancelariei de Stat în perioada 1998-2006[49]. Deși a fost înființat un Consiliu de Observatori pentru

[48] Hotărîrea Curții de Conturi privind rezultatele controlului tematic asupra corectitudinii formării și utilizării mijloacelor speciale și mijloacelor unor fonduri extrabugetare în perioada 2001-2002, nr.12 din 28.05.2002, Monitorul oficial al R.Moldova nr.149-152/32 din 18.07.2003 atestă că „planificarea, acumularea și utilizarea mijloacelor speciale și extrabugetare în ministere și instituțiile din subordinea lor, precum și în instituțiile publice din UAT se efectuează cu multiple încălcări ale legislației în vigoare".

[49] În luna noiembrie 2005, Guvernul a desființat Cancelaria de Stat, substituită astfel printr-un aparat al Guvernului, aflat în subordinea prim-ministrului, înainte de lansarea Concepției de reformă a administrației publice centrale. Orice referințe de a solicita informații cu privire la gestionarea unor fonduri prin Cancelaria de Stat au fost respinse pe motivul lipsei documentelor.

restaurarea complexului monastic „Căpriana" (Hotărârea de Guvern nr. 69, din 27.01.2003), acesta nu a prezentat date relevante asupra utilizării resurselor acumulate, și nici asupra executării devizelor bugetare sau extrabugetare.

Deseori, impozitarea neoficială a fost calificată ca un sinonim al „racketului" de stat. Cel puțin o parte din presă, dar și reprezentanți ai sectorului privat au stăruit mult asupra acestui termien[50]. Fenomenul a apărut în avatarurile birocrației de stat imediat ce procesul de privatizare și transformare a proprietății a pornit în declin. Presupunem că marile afaceri s-au făcut în perioada 1994 – 1998 pe terenul privatizărilor în masă, după care reducerea drastică a structurii proprietății de stat în favoarea sectorului privat a obligat birocrația să adopte noi formule de generare a resurselor, de care clasa politică și administrativă nu se poate dispensa, evident. În general, acest fenomen însemna genul de influență exercitat de către anumite autorități publice asupra mediului de afaceri cu scopul de a forța businessul să achite anumite plăți pentru diverse scopuri și unor organizații patronate de autorități. Situația privilegiată a aparatului administrativ în raport cu instanțele judecătorești nu încurajează refuzurile, pentru că în acest caz ar fi pusă în discuție loialitatea față de regimul politic care l-a produs. În aceste condiții, problema dreptului de proprietate și stabilitatea businessului este puternic zdruncinată.

Fiecare proiect social sau ideologic, care atrage după sine acțiuni ce se încadrează în logica „impozitării neoficiale", pornește de la exprimarea unui act de voință de către o autoritate publică. Prim-ministrul ori șeful statului își exprimă, printr-o manifestare de voință politică, sprijinul pe care toată societatea trebuie să-l acorde unui obiectiv istoric, cultural sau monumental, crucial pentru națiune sau unor acțiuni pe care autoritățile publice le consideră vital necesare, chiar dacă asupra acestor priorități nu există un consens public stabilit printr-o manifestare de plebiscit ori prin alte mijloace democratice. Stabilirea unilaterală a „utilității publice suspreme" de către conducerea de vârf se consideră o condiție satisfăcătoare pentru lansarea unor largi campanii oficiale de presiune publică, (i.e. prin maratoane, reuniuni de lucru ale miniștrilor în teritoriu), cu singurul scop de a convinge asupra urgenței de colectare a banilor privați. Compania de presă odată lansată, telefonogramele zboară neîncetat dinspre autoritățile raionale spre firmele private. Organele fiscale sunt și ele transformate în instrumente de presiune pentru a accelera aducerea businessului pe „terenul" deciziilor așteptate de autorități, condiționând ameurile de plate rostesc acestor „contribuții".

---

[50] Cât ne costă „rachetul de stat"?, Ziarul de gardă, БЮРОКРАТИЧЕСКИЙ РЭКЕТ, октябрь 7, 2005 - 12:47 (Центр Мониторинга и Стратегического Анализа).

Existența acestor „colecte" publice este adeseori motivată de apeluri ideologice sau de „datoria patriotică", de apeluri la „creștinătate ortodoxă", în ciuda faptului că: 1.) RM este un stat laic, 2.) că nici o ideologie nu poate fi instituită ca ideologie eficială a statului (art 3 (2) al constituie RM, și (3) propriet. este ... (art 127) Constit.). Cuvintele mari ale Demnitariilor publici pentru a avea de partea lor banii businessului privat sunt adeseori rupte total de contextul în care „responsabilitatea socială a businessului" s-ar dovedi a fi prielnică și naturală. De cele mai multe ori, acest gen de contribuții sunt efectuate în cash, impunându-le firmelor respective încălcarea vădită a legii, pe care susțin că trebuie s-o respecte.

Opinia autorităților chestionate relevă faptul că businessul are de achitat obligații față de societate și că „are de unde da". Totuși, autoritățile nu pot explica de ce aceste obligații coincid, în fapt, cu domeniile asupra cărora își extind competențele legale, și de ce nu permit carității să se dezvolte autonom și cu de la sine putere, în condițiile unei societăți civile tot mai active. Ideea preconcepută despre filantropie este că administrația statului consideră că are tot dreptul să decidă asupra actelor și destinației filantropiei. Refuzul de a coopera în aceste condiții atrage după sine represalii necruțătoare.

Și sectorul privat admite că, în principiu, fiecare om de afaceri ar avea anumite responsabilități și este gata să contribuie de cele mai multe ori. Ceea ce-i descurajează, de regulă, pe oamenii de afaceri ține de lipsa de transparență asupra utilizării și însușirii acestor resurse, colectate, de obicei ca bani „pișin", caracterul punitiv și frecvența solicitărilor din partea autorităților publice.

Percepția mediului de afaceri este că, în acest fel, administrația așteaptă ca firmele private să-și dovedească loialitatea față de putere prin oferirea resurselor lor în serviciul statului, însemnând de fapt o cvasi-expropriere, la scară mică, ceea ce contravine flagrant art.46 al Constituției – „Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia", care declară explicit și normativ că „nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire". Care sunt despăgubirile pe care businessul le va primi ca urmare a transmiterii unor resurse substanțiale pentru scopuri desemnate de Guvern ca fiind „de utilitate publică"? Cine stabilește „utilitatea publică" a acestor scopuri, și în baza cărui consens trebuie ca sectorul privat să fie dublu impozitat? În ce măsură consolidează aceste forme de impozitare paralelă (față de sistemul impozitelor oficiale!) stabilitatea mediului de afaceri și crearea de motivație pentru dezvoltare?

Pentru a răspunde la acestea și alte întrebări esențiale, am decis în continuare să construim o tipologie a contribuțiilor sociale existente. Am luat drept punct de pornire câteva categorii de scopuri pentru care autoritățile publice de diferite nivele au solicitat (și continuă să soicite) contribuții directe ale bu-

sinessului privat, numindu-le „activități filantropice", pentru a înțelege prin exemple și estimări concrete modul în care se reproduce acest fenomen în Republica Moldova.

Proiecte religioase: susținerea unor ctitorii bisericești (de obicei– de rit ortodox), care se deschid în prezența și cu larga participare a autorităților administrative și politice ale RM, construcția de biserici și mănăstiri cu alocarea unor importante resurse bugetare și extrabugetare, transmiterea de facilități fiscale ori comerciale către anumite biserici, inclusiv pentru dezvoltarea de afaceri neimpozitate de stat, transmiterea în proprietatea unor culte religioase a unor terenuri și proprietăți sau obiecte de cult, fără ca aceste transferuri să semnifice restituții aplicabile întregului sector al cultelor religioase, folosirea resurselor bugetare pentru „aducerea focului de la Ierusalim" etc.), reprezintă o practică largă și încurajatoare pentru corupție și manipulare electorală.

Proiecte ideologice: alocarea de resurse public-private pentru obiective care țin strict de agenda unui partid politic, dar care sunt prezentate de către autorități și presa de stat ca fiind „obiective de interes național" este facilitate de lipsa unor reglementări specifice de management și audit; Alocarea acestor resurse are loc în condiții netransparente și în absența unui consens public în acest scop. Proiectele ideologice cuprind o vastă gamă de obiective: istorico-patriotice, ideologic-revoluționare (busturi și monumente), care devin ulterior blazoane electorale în campaniile actorilor politici;

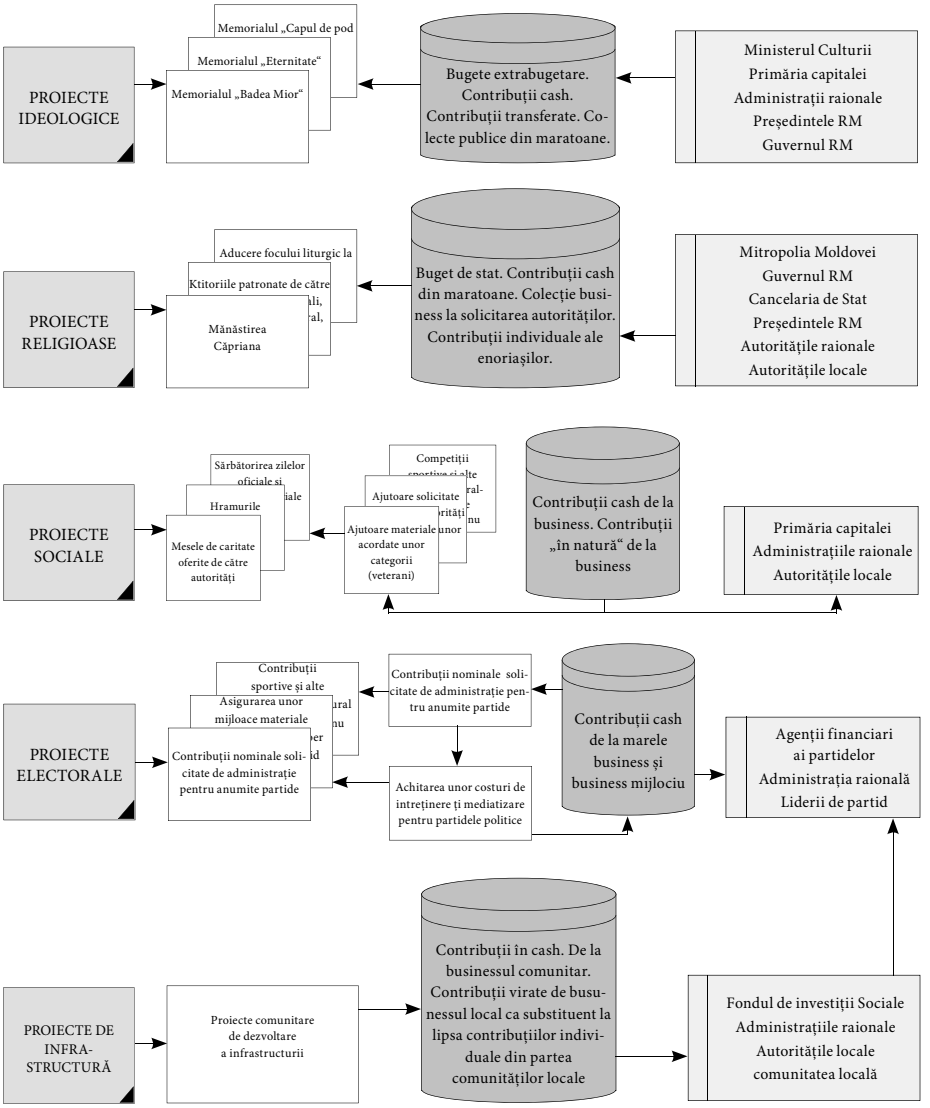
Proiecte sociale: am inclus în acest grup plăți „de asistență socială necontabilizate" (produse alimentare, mese caritabile, mese festive, dar și alocații bănești „în plic", cadouri de preț) pentru grupuri social vulnerabile, veterani, persoane în etate, tot ei fiind și recipienți ai unor importante politici sociale redistributive. Reprezentanții businessului sunt rugați, de obicei, să plătească pentru diferite servicii oferite bătrânilor, invalizilor, caselor de copii.

Proiecte holiday-in: destinația acestor proiecte e de a alimenta diverse motive de jubilare colectivă. Acestea includ hramurile orașelor, ca și sărbători profesionale, astfel încât tradiția sovietică de a glorifica sărbători ale muncii prin zile de odihnă înflorește și prosperă în RM. Aceste sărbători sunt, de regulă, un pretext în plus la solicitarea colectelor de bani din partea sectorului privat. Altele vizează diverse sărbători inventate de autorități pentru divertisment (Festivalul Vinului, „Mărțișor", Ziua snopului etc.), care se sărbătoresc pompos, la lumina focurilor de artificii în centrul capitalei, și printr-o sumedenie de mese copioase, în care se irosesc bani publici, dar și bani colectați de la sectorul privat.

Proiecte de infrastructură: acestea se referă la construcția unor obiective social-economice ori social-culturale, care atribuie un rol important mobilizării comunitare, și care includ și importante contribuții din partea colecti-

vităților. Cele mai extinse activități în acest scop sunt legate de sfera rețelelor naționale și locale de gazoducte, reparația de școli, drumuri, grădinițe și alte obiective de menire socială, precum și proiectele FISM. În această categorie vom introduce obiective și rețele social-edilitare, construite cu contribuția comunităților locale (inclusiv a businessului local).

Figura nr. 15. Cinci tipuri de proiecte în care este solicitată contribuția financiară a businessului



Sursa: IDIS, 2006

Această situație ne face să recapitulăm elementele distincte ale fenomenului de impozitare neoficială.

În primul rând, **aceste cotizații cerute de administrație din partea businessului reprezintă un sistem de reguli neoficiale, care alimentează, pe de o parte, convertirea puterii politice în putere economică, iar pe de altă parte, facilitează penetrarea sistemului administrativ de importante fluxuri financiare de proveniență îndoielnică.** Colectarea banilor devine astfel o tradiție distinctă a aparatului administrativ de a servi astfel clientela politică (partidul aflat la guvernare). Proiectele sociale apar în aceste condiții sub forma unui uzufruct în care puterea politică dobândește capacitatea de a-și impune controlul asupra unor importante resurse ale sectorului privat, uzurpând dreptul de cheltuire al acestora.

În al doilea rând, fenomenul „impozitării neoficiale" descrie un act de uzurpare de fonduri private prin decizii de putere ale unor autorități publice. Autoritățile își depășesc în mod vădit competențele prescrise de lege prin stabilirea destinației de cheltuire a banilor sectorului privat, gestionând bani care nu-i aparțin și pe care autoritățile de control nu le monitorizează. Curtea de Conturi, Direcția Revizie și Control a Ministerului Finanțelor, dar și CCCOC au negat vehement că s-ar fi ocupat de la înființarea lor de monitorizarea banilor formați prin acțiuni comune ale sectorului privat și public, considerând că acesta reprezintă o atribuție neprescrisă de lege competențelor lor.

Al treilea element este utilizarea banilor sectorului privat ca o completare a fondurilor publice. Colectarea sistematică a unor importante resurse bugetare, în afara sistemului oficial de impozitare (inclusiv din partea cetățenilor, ca subiecți privați în raport cu statul, prin intermediul colectelor publice, al maratoanelor mediatizare de mijloacele electronice, de mass-media) denotă existența unei justiții laxe, în care instanțele sunt privite ca simple decorații, care nu oferă garanții sigure în calea stopării abuzurilor comsei. Republica Moldova nu are o legislație care ar reglementa funcționarea parteneriatului public – privat, iar actuala Lege a sponsorizării trezește numeroase critici, atât din partea beneficiarilor, cât și ai celor care donează.

Al patrulea element ține de lipsa de transparență asupra operațiilor efectuate. Nu există rapoarte publice asupra modului în care au fost cheltuiți banii colectați de public sau transferați de la bugetul de stat, și nici din partea sectorului privat. În plus, de cele mai dese ori proiectele ideologice lansate de către autorități includ și o gamă foarte vastă de costuri neincluse în bugetul oficial (participarea armatei, transmiterea de terenuri sau, de fapt, alocarea de către Guvernul central a unor resurse ilegale), ceea ce subliniază caracterul abuziv al unor asemenea acțiuni.

În sfîrșit, constatăm că mediul asociativ este încă destul de slab pentru a putea mobiliza caritatea pe plan local. Foarte puține dintre ONG-urile din RM și-au demonstrat priceperea în colectarea de fonduri din partea mediului de afaceri din RM, fiind prea slabe, ori fiind prea dependente de finanțările externe. Businessul cunoaște puțin despre sectorul asociativ și cu ce se ocupă aceste organizații, și preferă, de regulă, forme primitive de asistență (produse alimentare, colete poștale), fără a înțelege că și în acest domeniu este nevoie de specializare, diversificare de servicii și tehnologii avansate. Singurele contribuții cu caracter sistematic sunt administrate de către autorități: raionale, locale și centrale, dar acest sistem denaturează sistemul de organizare a carității, care pornește de la manifestări private de voință, și de o separație strictă a statului de caritate.

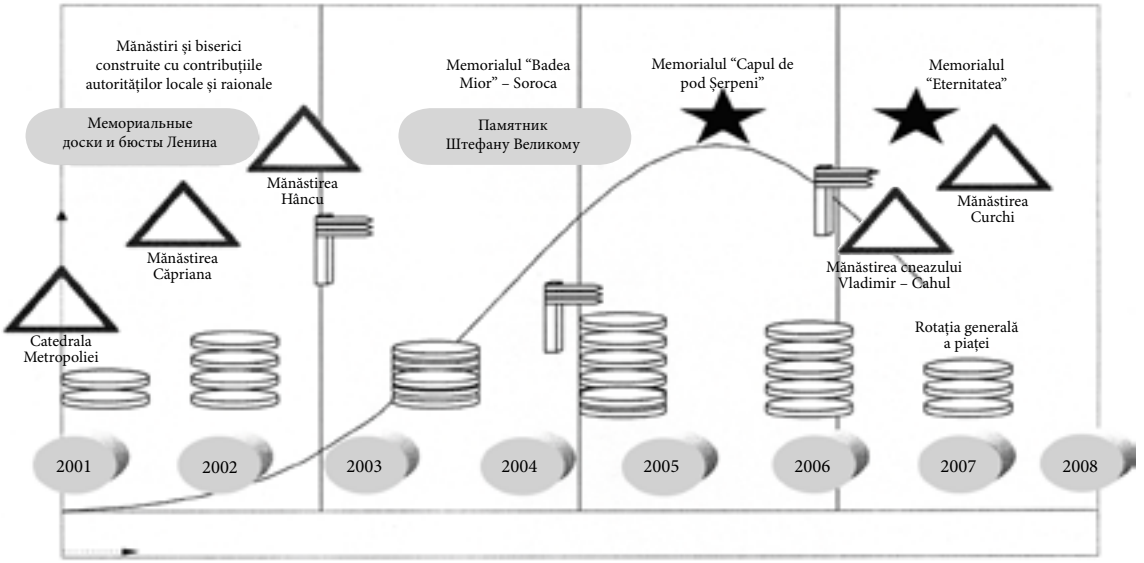
Să analizăm în continuare structura și specificul proiectelor descrise de respondenții noștri:

Proiecte ideologice:

Contribuțiile ideologice înseamnă, în RM, colectarea de fonduri publice și private în scopul favorizării unor actori politici, prin avantaje ideologice. Anumite grupuri politici își creează imagine politică pe contul unor evenimente, cum ar fi: dezvelirea de busturi, monumente, basoreliefari, de natură să compenseze ori să adauge conținut semantic învelișului ideologic al programului politic pentru aceste grupuri. Cel mai des, contribuțiile ideologice sunt investite în diverse construcții „monumentale", care se asociază pentru autorități cu ideea de „statalitate", de „pilon național" etc., și care sunt definite astfel nu de către un mediu academic ori cultural, ci de o agendă electorală a autorităților politice.

Finanțarea acestor obiective are loc din mijloace mixte public-private. Autoritățile de resort, până la nivelul primului-ministru ori al șefului statului, lansează oficial o pledoarie în favoarea unui obiectiv ideologic; acest obiectiv este preluat mediatic de către grupuri asociate puterii politice, după care începe colectarea masivă de fonduri din partea sectorului privat; se discută separat cu cei mai mari și se transmit semnale clare celor mijlocii. Campania mediatică este susținută public și prin decizia unei autorități centrale de a aloca bani din fondul de rezervă al Guvernului pentru obiectivul trasat, pe fondul unei retorici misionare a puterii centrale (șeful statului, miniștrii și prim-ministrul).

Figura nr. 16. Proiecte organizate în ultimii 6 ani cu finanțări public - private



Sursa: IDIS, 2006

Dacă vom privi cu atenție diagrama cronologică a obiectivelor pentru care s-au alocat bani între 2001 și 2007, veți observa că, practic, în fiecare an (între 2000 și 2007), autoritățile au adăugat cel puțin un important proiect ideologic, pe rol de „șantier prioritar al țării". În plus, campania de colectare a fondurilor beneficiază și de importante resurse necontabilizate, dar specifice vechiului regim sovietic. Astfel, la aceste șantiere sunt expediați să muncească militari ai Armatei Naționale, după exemplul miniștrilor, și alte agenții de stat ori publice, inițiază colecte de bani din partea salariaților lor, iar nedorința de participare cu bani la aceste colecte este, de regulă, taxată ca „lipsă de loialitate" față de conducerea acestor agenții. Exemple grăitoare în acest sens servesc: autoritățile locale, Serviciul Vamal, organele de poliție și alte servicii teritoriale, care practică cu regularitate crearea de colecte colective și utilizarea altor resruse ieftine pentru destinații ale administrației centrale.

Impactul constă în sustragerea resurselor vitale ale societății pentru niște lucruri mai puțin utile cetățenilor Republicii Moldova. După ce Parlamentul alocă prin Codul fiscal pentru lucrările de construcție și montaj la Căpriana, Badea Mior și „Capul de pod Șerpeni" mijloace bănești în sumă de 20,0 mln lei, 3,7 mln lei și 6,5 mln lei, Guvernul RM aprobă un Regulament privind aplicarea TVA la serviciile prestate în cadrul lucrărilor de construcție și montaj la aceste „șantiere de șoc"[51]. Pe motiv religios, cu puternice accente

[51] Hotărîrea Guvernului RM, nr.181 din 24 februarie 2004.

propagandistice s-a construit proiectul restabilirii mănăstirii Căpriana. Menționăm că obiectivul monastic Căpriana a figurat ca prioritate culturală încă de la primele guverne ale RM. Vom menționa aici Hotărârea Guvernului RM din 11 septembrie 1991 (nr.506), Hotărârea Parlamentului RM (nr.470-XII din 31.01.91)[52] și Decretul Președintelui RM (nr.135) din 04.06.92 cu privire la măsurile de urgentare a restabilirii complexului monastic Căpriana și crearea pe lângă el a infrastructurii cultural-turistice[53].

Amintim, cu începere din 1991 Guvernul RM scutește Centrul Cultural-Turistic de Producție „Căpriana" de plata impozitului pe venit, de asemenea pe alte persoane juridice și fizice din RM și din alte state în partea alocată pentru restaurarea complexului monastic „Căpriana" și crearea pe lângă el a infrastructurii cultural-turistice. În 2002 Guvernul RM își aduce aminte de nefinisarea lucrărilor și instituie un Consiliu de observatori pentru restaurarea complexului monastic „Căpriana" (nr.69 din 27.01.2003, Monitorul oficial al R.Moldova nr.11-13/78 din 31.01.2003). Oficialii guvernului au primit instrucțiuni pentru a administra resurse publice, alocate de Guvernul central; Compania de Stat TV și Radio au lansat maratoane cu scopul colectării de mijloace publice, pe care un Consiliu administrativ, condus de directorul general al Cancelariei de Stat, ar fi trebuit să le gestioneze, se spune în Hotărârea Guvernului, cu respectarea prevederilor legislației cu privire la achiziția de mărfuri, lucrări și servicii pentru necesitățile statului (nr.1166-XIII din 30 aprilie 1997)[54].

Actul normativ prevede prezentarea unor informări zilnice Consiliului de observatori asupra mijloacelor acumulate și utilizate la lucrările de restaurare a complexului monastic, dar nu pomenește nimic despre informarea publicului asupra acestor cheltuieli și nici de obligatoriul audit al lucrărilor și procedurilor urmate respectiv. Ne trezim astfel că nimeni nu știe în cele din urmă câți bani au fost alocați până în acest moment pentru construcția de la Căpriana și nici unde se mai găsește Consiliul de observatori, mai ales după substituirea Cancelariei de Stat prin Aparatul de Stat al Guvernului RM. În plus, nici Curtea de Conturi și nici alte organe abilitate de legislație să verifice toate fondurile publice nu și-au propus vreodată să verifice aceste resurse, pe motiv că acestea nu aparțin direct bugetului de stat.

Două au fost cele mai importante motive ale lucrărilor efectuate în acești ani pe teren ideologic: motivul politic-religios și motivul militar-patriotic.

---

52 Veștile nr.3-4-5-6/34,1991.

53 Monitorul oficial, nr.6/130-1 din 30.06.1992.

54 HOTĂRÎREA Guvernului RM cu privire la instituirea Consiliului de observatori pentru restaurarea Complexului Monastic „Căpriana", nr.69 din 27.01.2003, Monitorul oficial al R.Moldova nr.11-13/78 din 31.01.2003.

Primul s-a referit la glorificarea unor episoade din ultimul război: Operația Chișinău-Iași, 60 de ani de la victoria asupra fascismului, alături de restabilirea tradiției de a inaugura monumente lui V. I. Lenin, mai ales în localitățile cu primari din partea PCRM[55]. De regulă, acest gen de preocupări ideologice aduc profituri fabuloase unor firme subsidiare administrației de stat, pentru că acestea aproape niciodată nu urmează procedurile normale de contractare a achizițiilor publice sau de organizare de licitații și de prezentare a unor rapoarte asupra modului în care s-au cheltuit banii adunați. Dacă puțini au contestat utilitatea lucrărilor de restaurare a Complexului Monastic „Căpriana", presa a comentat malițios proiectul arhitectural, numit „Badea Mior", de la Soroca. Opoziția față de acest monument a îmbrăcat diverse argumente, dar în principal mulți au contestat un proiect atât de costisitor și atât de neclar sub aspectul semnificației sale cultural-artistice.

Promovat insistent de către prozatorul Ion Druță, proiectul a avut o susținere neașteptată din partea autorităților centrale, mai ales din tabăra stataliștilor moldoveniști și, respectiv, contracurente mânioase printre adversarii acestora. Autoritățile au ținut morțiș să asigure finalizarea lucrărilor de pe colina Sorocii, accelerând lucrările derulate acolo prin vizite de lucru succesive pe „șantier" și mobilizarea mediului de afaceri, ca să-și asume costuri suplimentare în acest scop. Guvernul central a alocat bani bugetari din fondul special (art.4, alin.10 al Legii pentru punerea în aplicare a titlului III al Codului fiscal nr.1417-XIII din 17 decembrie 1997)[56], apelând și la fonduri private, unele dintre acestea destul de suspecte, după cum relatează respondenții noștri:

„La monumentul lui Badea Mior (la lumânare) nu am contribuit personal, dar au fost alții care au mai mari finanțe. Știu pe unii care au dat și 10, și 20, și chiar câte 30.000 de dolari dintr-un foc. Știu un băiat care a azvârlit pentru „lumânarea maestrului" vreo 30 000 de dolari fără recipisă…"

Și pe segmentul proiectelor ideologice, autoritățile centrale au sprijinit cu bani publici ceea ce și-au trasat pe linie de partid. Astfel, potrivit Hotărârii Parlamentului (nr.38-XV din 14 februarie 2003 „Cu privire la repartizarea investițiilor capitale finanțate din bugetul de stat pe anul 2003 cu modificările ulterioare), au fost alocate mijloace financiare în sumă de 200 de mii de lei

[55] În 2002, am dat peste cazul Primăriei Lipcani, al cărei consiliu local achiziționat un bust al lui V.I.Lenin, la prețul de 2 mln. lei, în timp ce bugetul anual al orășelului nu depășea, în acel an, 200.000 de lei. Paradoxul a fost rezolvat chiar de primarul orașului, care ne-a comunicat că a îndeplinit indicațiile conducerii raionale și că a izbutit să atragă în acest scop contribuții din partea businessului din localitate și din afara ei.

[56] Monitorul oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.40-41, art.290.

pentru Capul de Pod Șerpeni, iar conform Legii bugetului de stat pe anul 2006 (nr.291-XVI din 16 noiembrie 2006), rectificată prin Legea nr.252-XVI din 26 iulie 2005, pentru reconstrucția Complexului Memorial „Eternitate" din municipiul Chișinău au fost transferate mijloace financiare în sumă de 7,89 mln. lei. În absența unui raport complet de cheltuieli la construcția acestui memorial, presa a raportat cheltuieli care depășeau 100 mln. lei. Din păcate, Ministerul Finanțelor nu dispune de informații cu privire la mijloacele acumulate din donații și sponsorizări cerute de acest proiect, după cum nici Curtea de Conturi nu dispune de informația care ar fi trebuit să fie prezentată publicului.

Nu există nici un raport financiar complet asupra banilor cheltuiți pentru lucrările de construcție în ambele cazuri. În schimb există diverse suspiciuni cu privire la costurile reale ale acestor lucrări. Unele surse menționează că, deși a fost organizată formal o licitație pentru reconstrucția șoselei și memorialului, firma câștigătoare (Moldconstruct-Market) a fost înlocuită cu o altă firmă, înregistrată doar cu 2 zile înainte de începutul lucrărilor de reconstrucție. Este curios și faptul că, în acest caz, ex-primarul interimar, V. Ursu, a luat decizia de alocare a banilor publici pentru lucrările de reconstrucție a Complexului Memorial „Eternitate" fără a se consulta și în absența unei hotărâri exprese a Consiliului Municipal Chișinău, acțiune care a trecut neobservată de biroul teritorial al Guvernului, foarte vigilent în alte cazuri.

Este de înțeles că decizia de alocare a peste 100.00 mln lei din bugetul Municipiului a fost influențată de Guvernul RM, iar cei afectați au fost exact categoriile vulnerabile ale capitalei, în particular, familiile refugiaților transnistreni, care încă-și așteaptă darea în exploatare a unei case promise de peste 14 ani. Graba cu care s-au desfășurat lucrările la Memorial a produs și alte efecte negative. Presa a relatat deja despre calitatea proastă a lucrărilor, în condițiile în care firma de construcții era grăbită de termenele restrânse și vizitele demonstrative ale oficialităților, ceea ce a făcut ca la mai puțin de o lună de la darea în exploatare a lucrărilor autoritățile municipale să decidă schimbarea plăcilor de blocuri plesnite (circa 4.000 m^2 de suprafață). Menționăm că piatra de granit utilizată la reconstrucția Memorialului „Eternitate" (apr. 30 mln de lei) a fost scutită prin Hotărâre de Parlament de la plata accizelor de import, în ciuda protestelor opoziției. Textul Hotărârii arată că „organizația pentru apărarea slavilor din R. Moldova „VECE" a dispus de aceste scutiri și a importat, fără a achita impozitele și taxele vamale corespunzătore, circa 350 de tone de granit, tocmai din Karelia, pentru reconstrucția Memorialului Gloriei Militare. Din presă s-a strecurat și informația că președintele acestei organizații este un membru de vază al PCRM și deputat parlamentar.

Proiecte religioase

Caritatea pe teren religios a devenit o practică frecventă în RM, ca și în alte țări, cu excepția faptului că, în RM, autoritățile reușesc să-și însușească meritele filantropiei susținute de business printr-o campanie mediatică continuă, organizată de presa controlată de stat. În absența unui cadru legal adecvat parteneriatului public-privat, statul este cel care dictează condițiile în care businessul contribuie la reconstrucția bisericilor și mănăstirilor, crucifixelor și organizarea marșurilor religioase, astfel încât cineva ar putea pune la îndoială realitatea separării bisericii de stat în RM.

Existența unei comunități creștin-ortodoxe majoritare sporește vizibilitatea eforturilor sectorului privat de a contribui la construcția de biserici și mănăstiri sau la efectuarea lucrări cu caracter bisericesc. Nu vom analiza aici cuantumul contribuțiilor care țin de decizia individuală în raport cu comunitățile religioase din care aceștia fac parte. Suntem interesați însă de relația triadică în care apare și rolul unei autorități publice, alături de individ și biserică, îmbrăcând, de regulă, o factură politico-administrativă. La nivel oficial, mai mulți reprezentanți ai clerului Mitropoliei Moldovei remarcă faptul că absolut toate proiectele legate de reconstrucția bisericilor din ultimul deceniu au fost finanțate fie de stat, fie de sponsori: mănăstirile Căpriana, Hâncu, Chițcani etc. În ianuarie 2006, Guvernul RM a inițiat o campanie publică de colectare a donațiilor pentru renovarea Mănăstirii Curchi, aflate în patrimoniul Mitropoliei Moldovei. La sfârșit de an, surse bisericești notează că pe lângă donațiile în natură s-au strâns circa.750.000 de dolari (10 mln lei). Imediat, Parlamentul RM și-a asumat rolul de „ctitor principal" al acestei mănăstiri, adoptând o hotărâre care acordă facilități depline companiilor angajate în reconstrucția acestui obiectiv de cult.

În termeni legali, beneficiarul Mănăstirii Căpriana este Mitropolia Moldovei, ceea ce înseamnă că statul finanțează un cult religios, care este separat de stat, fără a avea controlul asupra modului de cheltuire a banilor alocați, sub pretextul restabilirii unui monument de arhitectură. Trezește mirare și faptul că, din 2003 până astăzi, nici o autoritate publică nu a verificat modul în care au fost gestionate aceste resurse și legalitatea tranzacțiilor operate, în pofida faptului că, din anul 2002, Cancelaria de Stat a Guvernului RM a instituit un Consiliu de administrare pentru gestionarea lucrărilor de reconstrucție a Complexului Monastic Căpriana, Curtea de Conturi nu a efectuat nici o investigație pe marginea acestor devize de cheltuieli. Se știe însă că aceste lucrări au fost transmise unor firme afiliate rudelor unor demnitari ai executivului, iar resursele alocate de autoritățile locale pentru aceste construcții au fost transferate în mod ilegal.

Totodată, Ministerul Finanțelor raportează că mijloacele financiare transferate în anul 2004 pentru reconstrucția Complexului Monastic Căpriana au constituit 10 mln lei, finanțate integral potrivit Legii bugetului de stat nr.474 din 27 noiembrie 2003[57]. Ministerul Finanțelor din RM afirmă că în plus față de mijloacele bugetare alocate la construcția Mănăstirii Căpriana, ca urmare a maratoanelor inițiate cu sprijinul autorităților și promovate de instituția audiovizualului public, în perioada 01.01.2002 – 14.08.2006 a fost colectată suma de 39.846 mln lei.

Prima formă legată de avantajarea unui cult religios prin intermediul facilităților este, probabil, și cea mai controversată pe plan economic. Autoritățile politice acordă, prin legea bugetului de stat, diverse înlesniri fiscale, cu scopul construcției, restaurării și reparației edificiilor de cult și mănăstirilor cu valoare culturală, incluse în Registrul monumentelor ocrotite de stat[58]. O altă formă de favoritism ține de atragerea de fonduri private către obiective privilegiate de autorități. În acest sens, o formă frecventă de colectare a banilor este expedierea de către autorități a unor telefonograme urgente către entități private. În mod convențional, telefonogramele autorităților se încep cu următoarea frază: ...„Către conducătorii....Consiliul Raional X sau Y Vă roagă să contribuiți la construcția bisericii N din localitatea Z ca răspuns la inițiativa Președintelui Voronin privind construcția următoarei biserici sau mănăstiri, sau ...". Textul acestor telefonograme și referința explicită la prima persoană din stat nu lasă dubii asupra „seriozității" demersului, mai ales într-un sistem administrativ deosebit de politizat și ierarhic, iar cine nu înțelege limpede din primul semnal transmis este plasat imediat pe o listă a „datornicilor virtuali". Despre existența unor asemenea liste ni s-a comunicat în cel puțin 10 localități din 15 vizitate. Amenzile sunt, de regulă, semne de avertizare din partea autorităților, înainte ca acestea să se ocupe „serios" de antreprenorii mai încăpățânați, care nu se conformează.

Facilitățile au fost acordate Fondului Mitropoliei, întreprindere SRL, care însă, în loc de a se ocupa de activitățile specifice, pentru care i-au fost alocate facilitățile fiscale, a susținut intens prestarea serviciilor de intermediar unor firme la importarea fără taxe vamale și fără impozite a mărfurilor de consum și folosință. Raportul din 1998 al Curții de Conturi stabilește, d.e., că timp de

---

[57] Răspuns dat de Ministerul Finanțelor al RM la scrisoarea IDIS „Viitorul" (11.09.2006, nr.07/4-01-10/126).

[58] Raportul Curții de Conturi a RM privind rezultatele controlului efectuat în anul 1997 asupra administrării și utilizării resurselor materiale și financiare publice. Hotărârea Curții de Conturi nr.9 din 3 aprilie 1998. Chișinău, 1998.

10 luni din 1996, SATI „Fondul Mitropoliei" (Moldovei) a importat mărfuri în sumă de 20,6 mln lei (automobile, tehnică de uz casnic, benzină, motorină), iar suma totală a înlesnirilor fiscale a constituit 6,6 mln lei. Printre partenerii privilegiați ai Mitropoliei s-au numărat: Fidesco, Rodaj, Acorex-Trading, Elita-5, Interforum, Texcom, Catalan etc[59]. Menționăm că anume aceste firme au beneficiat de scutirea de impozite de la stat, și nu Fondul Mitropoliei, care ar fi trebuit să utilizeze banii acumulați pentru reconstrucția și dezvoltarea monumentelor de istorie și cultură în RM. Este interesant că Rapoartele Curții de Conturi constată că, în mod premeditat, majoritatea controalelor efectuate de către angajații Departamentului Control Financiar și Revizie la Fondul Mitropoliei au fost efectuate în mod superficial, încercându-se a mușamaliza gravele încălcări comise[60]. Ceea ce s-a întâmplat însă ani la rând cu acest Fond al Mitropoliei depășește orice imaginație posibilă. Astfel, pe numele Mitropoliei au fost introduse 254 de automobile VAZ în 1997 fără achitarea taxelor vamale și TVA (Firma Rodaj SRL), mii de tone de produse alimentare (Fidesco, acționar principal, L.Zusman, ca și Acorex Trading, alte două firme favorite).

În sfârșit, autoritățile apelează la diverse avantaje „folositoare" ca pretext pentru solicitarea unor servicii cu caracter electoral. Ținem minte cum oficiali de prim rang ai statului se înghesuie, de regulă, la trapa avionului care aduce, la Sărbătorile de Paști, focul de la Ierusalim, utilizând resurse private pentru achitarea plății pentru serviciile avionului. În martie 2003, candidatul PCRM, V. Zgardan, a fost candidatul favorizat de clerul Mitropoliei Moldovei în alegerile din mai 2003. Respondenții ne-au comunicat zeci de cazuri în care diverse autorități (administrative și politice) au obținut finanțări din partea businessului dintr-o anumită localitate, pe care și le-au înscris drept un merit al lor, cum este cazul Mănăstirii Hâncu, Nisporeni, dar și al Bisericii de Lemn de la Palanca, „Casa Părintească", din Călărași (cu bani colectați din raioanele Călărași și Ungheni). Pentru construcția bisericii noi de la Hâncești doar un singur agent economic a achitat 40.000 de lei în cash ca o contribuție personală, prin intermediul autorităților locale.

În general, toți cei care contribuie cu bani la indicația autorităților știu să respecte o regulă informală: „niciodată nu se cer chitanțe pentru sumele transmise autorităților". Această regulă creează un climat favorabil răspândirii co-

---

[59] Biserica Ortodoxă din Moldova (Mitropolia Moldovei) se bucura de scutiri speciale de impozite, în RM fiindui-se facilitate activitățile comerciale în condiții de exclusivitate. Vezi Raportul Curții de conturi despre rezultatele folosirii materialului public și a resurselor financiare în 1997-1999.

[60] Constatarea Curții de Conturi nr.48 din 06.11.97

rupţiei, chiar dacă fenomenul impozitării „neoficiale" nu reprezintă, în mod generic, un caz de corupţie clasică. Totuşi, capacitatea instituţiile bisericeşti (gestionate direct de către Mitropolia Moldovei) de a asimila sume imense de bani (inclusiv prin proiectele investiţionale pentru reconstrucţia şi renovarea unor biserici şi mănăstiri) reprezintă un mare pericol pentru credibilitatea sa. În primul rând, pentru că, de regulă, instituţiile bisericeşti nu prezintă nici un fel de contabilitate şi raportare financiară organelor de stat, în al doilea rând, deoarece creează un adevărat „câmp magnetic" pentru diverse scheme de subtilizare a banilor prin intermediul firmelor „căpuşă". În Rusia, d.e., au existat în ultimul deceniu numeroase cazuri în care structurile bisericeşti au plasat investiţii speculative pe piaţa financiară, inclusiv pe numele unor alte persoane[61]. În RM numele bisericii a fost speculat în mod constant de către firmele care au comis evaziuni fiscale de proporţii. Datele sondajului efectuat în cadrul acestui studiu nostru identifică un grad mai mare de toleranţă a antreprenorilor la demersurile de caritate provenite din partea bisericii, pe care ei înclină să le perceapă ca o datorie „morală", „care nu se discută", etc.

„În ultimii 4 ani am construit 2 biserici în sat. A contribuit şi primăria prin bugetul local (15.000 şi 10.000 de lei), iar contribuţiile de la business le-a primit preotul. De regulă, businessul contribuie la sărbătorile satului (hramul), dar mai mult cu produse. La hram, directorul casei de cultură a primit 3000 de lei pentru invitarea lui P.Bechet la concert şi Direcţia tineret şi sport a primit contribuţii. (Interviu#1)

Cu toate acestea, unii dintre antreprenori se simt descurajaţi de faptul că şi biserica, ca şi autorităţile locale, „uită", de regulă, să menţioneze sursele de colectare a fondurilor lor. Majoritatea antreprenorilor nu privesc cu ochi buni aceste tactici locale de a extorca bani privaţi. Chiar şi autorităţile locale recunosc că mulţi reprezentanţi ai businessului doresc să se convingă personal că cineva aşteaptă asistenţa pe care o intermediază astfel autoritatea locală şi că mulţi dintre ei ar dori ca această intermediere s-o facă entităţile publice nonguvernamentale.

„Numai autorităţile raionale au suficiente instrumente ca să-i facă ascultători pe businessmeni şi să-i momească ca pe câinii lui Pavlov. Evident că nimeni nu ia sub control aceşti bani! De aici apare situaţia paradoxală când banii curg de la business, iar actualii comunişti devin ctitori la biserici."

Se cunoaşte că, în scopul edificării unor construcţii de cult, autorităţile statului au cheltuit zeci de milioane de lei, în ciuda faptului că biserica este

[61] Interviu cu o faţă bisericească, Chişinău, 10 septembrie 2006.

separată de stat (art.31, Constituția RM)[62]. Vom atrage atenția asupra faptului că asistența acordată de autorități s-a îndreptat exclusiv în ultimii 15 ani în favoarea unei singure confesiuni religioase, discriminând astfel celelalte culte, ceea ce a trezit intense discuții publice.

„Doar un consiliu orășenesc transmite într-o singură lună 37.000 de lei pentru reparația bisericii „Sf. Arhanghel Mihail", dar din sponsorizări făcute de agenții economici acolo s-au numărat câteva milioane de lei."

Situația devine hilară cu totul din clipa în care, pe de o parte, administrația raională colectează bani de la sectorul privat pentru construcția de biserici, iar în același timp colectează bani pentru comemorarea celor care anterior le-au jefuit și le-au distrus, instalează busturi lui Lenin și Marx, în diverse centre raionale, ceea ce produce cel puțin confuzie în opinia publică, după cum relatează și sursele noastre locale.

„…Astfel, președintele CR – tot el și secretarul I al Biroului raional de partid – cere bani pentru biserici. Și înainte Prefectura cerea bani pentru Mănăstirea Hâncu și condiționa diverse programe de asistență a businessului cu contribuțiile materiale ale acestora. La prefectură erau conectate la această formă de dijmuire direcția servicii desconcentrate și serviciul fiscal."…

Cu mici particularități, practica relațiilor dintre autorități locale/regionale și business este destul de omogenă. Singurul meniu de cooperare „intensă" între business și putere cuprinde, de regulă, construcția unei biserici, destul de pompoase, ori a unei Case de Cultură, în care s-au pompat importante resurse publice și private, și care ar fi fost probabil mult mai rațional să fie îndreptate spre soluții mai eficiente pe plan social și economic. În aceste condiții, „povara socială" devine pentru companiile mici și mijlocii o condiție de a se menține pe piață și un instrument de depășire a barierelor administrative. Totodată, micul business susține că, de regulă, au relații de natură „filantropică" doar cu autoritățile publice (administrațiile raionale și primăriile), nu și cu ONG-urile existente pe plan local. Această descoperire pare să se încadreze în logica sistemului arhicentralist de administrare publică existent în RM, având prea puține legături cu sistemul liberal al carității occidentale, în care existența unui antreprenoriat social traduce acțiunile de caritate într-un sistem închegat de solidaritate socială, care nu are nimic comun cu instrumentele punitive, represive ale administrației de stat.

[62] „Cultele religioase sunt autonome, separate de stat și se bucură de sprijinul acestuia, inclusiv prin înlesnirea asistenței religioase în armată, în spitale, în penitenciare, în aziluri și în orfelinate" (art.31). Potrivit datelor oficiale, Mitropolia Moldovei deține 1193 de lăcașuri de cult și circa 2,500 preoți și călugări.

Proiecte sociale

Există un pachet special de contribuții, pe care noi l-am numit în acest studiu „proiecte sociale", care se referă la diverse necesități cu caracter social și care ar răspunde, în general, acțiunilor filantropice, dacă am utiliza modelul occidental de organizare a carității și filantropiei. Câteva clarificări se cere de facut. Noțiunea de „filantropie" descrie „acțiunea de binefacere întrerpinsă în folosul oamenilor săraci", în timp ce „caritatea" reprezintă „atitudinea miloasă, plină de generozitate față de cineva". Nu există evident o statistică la nivel național asupra proporțiilor acestei practici de subsidiere a proiectelor legate de divertisment, aniversări, zile profesionale, sărbătorite de către autorități. Totuși, anumite estimări pot fi efectuate pe baza costurilor menționate de respondenții chestionați în cadrul cercetării. O masă de sărbătoare, cu toate cadourile și pachetele de caritate pentru bătrâni costă, de regulă, circa 10.000 de lei.

Mărimea unei contribuții achitate de subiect economic convențional (IMM) autorităților raionale variază între 1000 și 4000 de lei. Pe listă „scurtă" a raioanelor din RM se găsesc circa 10-20% din firmele înregistrate în aceste localități. Prin definiție însă, aceste autorități urmează selectiv o listă de organizații pe care le agreează, și le ignoră pe altele, la care nu ajung. Contribuțiile „caritabile" pe care le gestionează administrația publică, în absența unui sistem independent de monitorizare și evaluare a impactului, acutizează „percepția de discriminare deliberată", iar metoda de a „acoperi diverse găuri sociale" (pe care bugetele locale sau raionale nu le acoperă) contribuie la menținerea unei calități proaste a sistemului de asistență și protecție socială în RM. Subtilirarea banilor proveniți sub formă de sponsorizări nu întră nici în virorul organilor de combatere și prevenire a corupției din RM. În general, aceste autorități se interesează mai ales de corupția convențională, iar impozitarea neoficială nu a constituit niciodată obiectul lor de interes prioritar.

Administrațiile publice tratează ca „filantropie" orice gen de proiecte pentru care cere bani din partea businessului privat. Cele mai frecvente ocazii pentru „recoltarea de contribuții" pentru autorități ține de organizarea unor festivități locale, iar cum sărbători laice sunt peste 84 în an[63], la care se adaugă și circa 120 de sărbători religioase, autoritățile au motive mai mult decât necesare pentru a construi diverse strategii de atragere a banilor. În funcție de mărimea localității, autoritățile executive obișnuiesc să colecteze sume stabile, acceptabile și pentru agenții economici și pentru autorități, mici, dar frecvente, și, de regulă, în cash sau în produse.

[63] Vezi în Anexă „Calendarul sărbătorilor oficiale în RM".

„Reparațiile la școală – am prevăzut bani din bugetul local. Când nu ajung – folosim Comitetul părinților și fiecare contribuie cu cât poate. Există un consiliu care administrează fondurile colectate, un președinte și un secretar aleși de părinți. Din banii colectați se cumpără perdele, vopsea, diferite obiecte de primă necesitate. Au fost reparate veceurile."…

În școli de asemenea au fost create diverse fonduri care subsidiază funcționarea sistemului de educație.

„La Orhei există 63 de asociații ale părinților, iar 16 dintre ele au cont în bancă și ștampilă. Antrepenorii ar contribui cu mai multă dedicație dacă aceste contribuții ar fi raportate la veniturile declarate. Dar în RM „nu este operată legea filantropiei, care stipulează % care ar afecta scutirea de impozite".

Și orașele mici suferă de un deficit constant de resurse pentru acoperirea unor cheltuieli de caritate, și atunci apelează la cererile de sponsorizare. În privința APL, antreprenorii consideră că sunt prea slabe și sărace ca să contribuie cu ceva la dezvoltarea afacerilor lor. Deseori, din motive „de sărăcie și de nevoie apelează la serviciile businessului". Există deci mai multă înțelegere față de solicitările venite din partea APL. Adeseori însă aceste solicitări sunt abuziv de frecvente, drept că nici unul dintre respondenți nu a putut clarifica ce înseamnă „frecvent" acceptabil.

„Trebuie să vopsim Casa de Cultură. Bugetul orașului nu acoperă asemenea cheltuieli. Eu cred că este un abuz că autoritățile obligă antreprenorii să sponsorizeze, atunci când ar trebui ei să se ocupe de aceste chestiuni. Acesta nu e un mecanism benevol, ci obligatoriu. Eu consider că nu e bine, există o lege cu privire la sponsorizare. Eu consider că comunitatea de afaceri încă nu este suficient de matură pentru a avea un dialog serios cu autoritățile…"

Persoanele chestionate din sfera businessului se întreabă în mod firesc, *„dacă prin lozinca de dezvoltare a culturii cerem businessului să vopsească pereții în Casa de Cultură, atunci nu știu dacă înțelegem și noi și ei același lucru prin „cultură", și dacă vor fi de folos acești bani de creșterea nivelului de cultură pe plan comunitar. În schimb, serviciile autorităților locale în mod sigur se vor felicita că și-au mai trecut la activ o activitate îndeplinită..."*

De altfel, o cauză majoră a abuzurilor în acest domeniu ține de lipsa de adecvare a instrumentelor de interoperabilitate între business și autorități. Potrivit unei tradiții nescrise, autoritățile raionale vor apela mai des la companiile din comerț și servicii. Plățile cerute de autorități mai variază în funcție de mărimea și profilul businessului. Antreprenorii admit că, uneori, ei sunt gata să plătească, fiind sensibili față de nevoile populației, dar sunt iritați de faptul că aceste proceduri nu sunt transparente. Autoritățile raportează colectarea unor sume de circa 70-100.000 numai pentru mesele de sărbători (mese de

caritate, cadouri), care se colectează, de regulă, în cash, solicitați prin scrisori oficiale adresate agenților economici din partea autorităților. Totuși, sumele raportate de către primarii chestionați și frecvența acestor contribuții sunt alarmante pentru că descriu o adevărată tradiție instituită de a completa găurile bugetului local cu bani „cerșiți".

„Primesc fiecare: de la 100 la 150 de lei, dar nu prin scrisori, ci se roagă verbal. Avem în sat înregistrați aproximativ 79-80 de agenți economici, care dau uneori câte 1000 de lei…".

Autoritățile decid să colecteze bani de la business fără a avea infrastructura necesară pentru a asigura transparența, gestionarea eficientă și responsabilă a resurselor.

„Nu avem un fond special pentru contribuții. Dar nici nu ne trebuie, pentru că nu apelăm tot timpul."

De cele mai multe ori însă, aceste contribuții nu urmează un sistem transparent de colectare și nici o raportare corespunzătoare. Anumite autorități publice locale sunt chiar speriate de ideea că ar trebui să dea seamă de modul în care își cheltuie banii donați de business, pe care îi consideră un tribut aproape natural. Autoritățile raionale nici nu-și pun această problemă, pentru că utilizarea neconformă destinației a resurselor colectate în diverse fonduri extrabugetare nu atrage după sine sancțiuni imediate, care ar izola comportamentul infracțional și ar încuraja fairplay-ul profesional. Respectiv, totul se ține pe improvizație și speranța că totul va putea fi mușamalizat, dacă eventual aceste cazuri vor fi verificate.

„Nu avem o relație puternică cu businessul, nu avem consilieri din partea lor, iar ei sunt prea mici. În ultimul timp, am obținut sume mici de bani pentru asigurarea unor cheltuieli pentru echipa de fotbal din localitate: transportul, mingi. În școală, principalul foru care este responsabil de colectarea contribuțiilor benevole din partea părinților este Consiliul părinților."

Dar chiar și acest gen de transferare abuzivă a unor responsabilități ale statului poate fi înțeles de business, dacă nu ar exista alte forme de impunere a unor activități extralegale:

„Mă deranjează că adeseori primăria trebuie să se ocupe de lucruri care nu țin de competența sa. De exemplu, Peresecina este obligată să participe la Sărbătoarea Vinului din Chișinău; de la raion, trebuie să organizăm un loc în piața Marii Adunări Naționale din Chișinău și să mutăm acolo coliba; chiar nu aș vrea să mă ocup de asta, dar nu am încotro..."

Dar cuantumul plăților colectate din partea autorităților depinde de mărimea localității și de concentrarea businessului în aceste localități. Anumiți primari recunosc că nu prea reușesc să atragă sponsorizări.

„Nu prea ai de la cine cere, pentru că în satele noastre nu există decât agenți economici foarte slabi. Avem 7 agenți economici înregistrați ca gospodării țărănești. Cel mai des apelăm la Institutul Porumbeni, care nu se găsește pe teritoriul satului nostru, dar care ne ajută. De regulă, apelăm la el la 9 mai ne-au dat 3000 de lei pentru masă și ajutoare financiare pentru veterani, iar la 1 septembrie ne-au dat bani pentru cărți în școlile din sat."

Ca și organele de stat de control, există și în bugetele raioanelor cifre planificate de venituri de pe urma amenzilor, ceea ce îi face să forțeze mâna controalelor ca să îndeplinească planul. De regulă, autoritățile raionale solicită în scris participarea financiară a businessului, prin scrisori explicative prin care cer să se facă diverse plăți. Dar, ca și anumite hotărâri ale guvernului „cu caracter de recomandare", aceste scrisori sunt un pretext pentru punerea la respect a mediului de afaceri dacă nu există un răspuns pozitiv la aceste scrisori.

„Contribuție directă poate fi numită și faptul că Institutul Porumbeni ne-a lăsat să culegem fructe și legume de pe teritoriul său pentru școală și grădiniță în 2005 și cred că și în 2006. Bugetul comunei este de 1,3 mln, din care 80% sunt cu destinație specială. Am reușit să aduc 2 proiecte FISM în 2000, care ne-au cerut 20% contribuție proprie, din care 30% bani în cash. Am mobilizat comunitatea cu mare greu, dar am reușit... „

În aceste condiții, autoritățile locale sunt totuși destul de mulțumite de cooperarea cu businessul din localitățile lor. Și nici nu au motive să nu fie. Putem observa că există un spațiu larg pentru corupție între business și autorități într-un mediu în care regulile și reglementările sunt ambigue, în condițiile unui control public aproape inexistent. În definitiv, cine ar putea refuza să aloce bani pentru achitarea unor mese de caritate pentru bătrâni, ori pentru cumpărarea cadourilor pentru copii nevoiași, ori pentru biserica din localitate. Lipsa transparenței în gestionarea acestor resurse alimentează suspiciuni nedorite și generează așteptări corupționale. Nici o organizație nu prezintă după încheierea construcției un raport asupra acoperirii cheltuielilor pentru care s-au cerut bani. În general, această practică îi face pe antreprenori să afirme că „primăriile sunt interesate numai să pună mâna pe bani, altceva nu le interesează". Uneori, ca să evite plățile cerute de autorități, antreprenorii nu vin nici să-și ridice premiile de „antreprenor al anului".

„...Autoritățile raionale spun că participă la programele de dezvoltare social -economică. În calitate de argument folosesc organizarea manifestări „business-manul anului". Asta înseamnă o listă de 60 – 80 de membri, care tot ei plătesc câte 300 de lei fiecare, din care sumă se face o masă și se premiază. Respectiv, autoritățile regionale doar strâng roadele acestei ocazii, postându-se pe poziția de a stabili criterii foarte discutabile de performanță a businessului... Același

lucru îl fac și vameșii, de sărbătoarea lor tot detabilitatea și conducerea lor forțează fiecare angajat să plătească câte 300 lei fiecare pentru organizarea meselor și premierea celor mai buni. În funcție de numărul mare al acestor angajați, sumele adunate sunt destul de mari și gestionate netransparent."

Atitudinea preconcepută pe care anumite autorități și-au cultivat-o ani la rând determină contrareacții din partea mediului de afaceri. Astfel, o parte din businessmeni vor căuta să se facă nevăzuți de către autoritățile locale/raionale și chiar refuză să se înscrie în programele susținute de autorități.

„Dinamica participării la activitățile organizate de autoritățile raionale Businessmanul anului este în declin. Astfel, dacă în 2004 se numărau circa 60 – 80 de participanți, de 2005 doar 40 – 60 de participanți, Contribuțiile lor se cifrau între 300 și 700 de lei, iar în 2005 acestea au fost de 700 – 1000 de lei."

O direcție majoră de utilizare a banilor proveniți din contribuțiile mediului antreprenorial ține de proiectele de infrastructură cofinanțate de colectivități și de fonduri străine. Printre acestea, cu titlul de lider recunoscut la nivel național se află FISM, care a finanțat, în ultimii 10 ani, peste 15 programe naționale de dezvoltare comunitară. Deși procedurile de obținere a unui proiect finanțat din partea FISM sunt destul de complexe, un număr foarte mare de primării au beneficiat deja de aceste finanțări, care solicită o largă mobilizare a comunităților locale, inclusiv de natură financiară. Este ușor de observat că în spatele ordinului primului-ministru de a construi fântâni în localitățile lor de baștină se strecoară diverse scheme de stoarcere a banilor publici pentru crearea unei imagini publice favorabile înainte de alegeri. Există numeroase cazuri în care colectarea banilor de la populație, dar și de la businessul local, apare și ca rezultat al unor agende externe.

Cea mai mare sperietoare pentru acest gen de autorități nu este opinia publică sau ce ar putea să creadă cetățenii simpli despre onestitatea unui funcționar ori ales local/regional, ci mai ales intervenția pe care Curtea de Conturi, Direcția de Revizie și Control a Ministerului Finanțelor sau CCCO ar putea s-o aibă pe domeniul lor de responsabilitate. Constatăm aici semnalmentele unui sistem politico-administrativ, care funcționează mai degrabă prin instituția fricii decât prin instituția responsabilității față de interesul public. Odată ce businessul răspunde „prezent!" la fiecare proiect pe care autoritățile publice îl lansează cu mult fast în atenția publicului. În definitiv, acest comportament „pilduitor" compensează lipsurile bugetare și, de regulă, acesta ajută și la campaniile în care sunt aleși.

„Avem un proiect finanțat de USAID de construire a unei rețele de apă potabilă în localitate (265.000 de lei), din care 20.000 sunt bani din buget, 40% contribuția primăriei, 20% contribuția comunității".

Există diverse motive speciale, cum ar fi: colectarea de fonduri pentru sinistrați sau colectarea de fonduri pentru construcția unor biserici la care autoritățile locale doresc în mod neapărat să participe în calitate de „ctitori". Există numeroase cazuri în care colectarea banilor de la populație, dar și de la businessul local apare și ca rezultat al unor agende externe. Cu alte cuvinte, primarii care descoperă că ar putea primi niște bani externi sunt gata să se pună luntre și punte pentru a obține co-finanțarea, cu gândul ca ulterior să acopere cumva diferența printr-o mobilizare „sentimentală" locală. *„Construim un monument al eroilor din cel de al doilea Război Mondial cu banii din buget și cu o parte din banii promiși de Ambasada Rusiei. O să ne coste circa 25.000 de lei."*

În interiorul lor autoritățile locale resimt puternic ilegalitatea acțiunilor lor. Din această cauză, mulți primari încearcă să nu apeleze decât în situații extreme, direct la serviciile businessului. În acest scop, primarii cu mai multă experiență își folosec funcționarii cu scopul de a „media" diverse tranzacții cu anumiți subiecți economici din localitate.

„Ca primar nu apelez niciodată, pentru ca să nu mi se ceară după asta felurite servicii. Unii mai mici pot să contribuie cu diverse produse, nu cu bani: pește din iaz, salam și scrumbie, bomboane, pentru aproximativ numărul de invitați ai primăriei."…

Geografia acestor proiecte este destul de vastă, iar imaginația agenților statului este foarte bogată. Legea sponsorizării este prezentată în acest context ca fiind motivul central pentru lipsa de claritate a mandatului de care dispun autoritățile în raport cu sectorul privat.

„Problema de bază este că actuala Lege a sponsorizării nu este operantă deloc. Ar trebui ca relația cu businessul să fie transparentă și legală, dar nimeni nu poate utiliza prevederile Legii cu privire la sponsorizare pentru că organele fiscale nu recunosc donațiile făcute de către business. Pentru APL este umilitor să se ocupe cu cerșirea banilor. Dacă donațiile s-ar face legal, atunci foarte mulți oameni de afaceri ar contribui la problemele satului. Asta ne face să contăm mai mult pe finanțarea externă".

Un alt respondent:

„Ca primar, am adus la buget în ultimii doi ani circa 2 mln lei din contribuții externe pentru proiecte de rețea de apă potabilă și canalizare, o centrală termică etc. Ca relația cu businessul să funcționeze normal, trebuie ca businessul să poată include contribuțiile în contabilitatea oficială. Ca în toată lumea. Dacă locuiește în localitatea noastră, să aibă posibilitatea de a vira plăți pentru ceea ce consideră util."

Ca factori generatori ai fenomenului impozitelor neoficiale, cercetarea noastră identifică în primul rând cadrul legislativ incomplet, dar și stilul autocratic al unor autorități publice, în absența unei justiții independente și echidistante.

Proiecte „holiday-inn" (sărbătorile oficiale și profesionale)

Republica Moldova este statul cu cele mai multe sărbători oficiale pe an. În Monitorul oficial al actelor și legilor adoptate în RM vom descoperi o listă formată din 65 de zile cu statut de sărbători, jumătate dintre ele având caracter laic. În plus, există și calendarul religios, care înseamnă încă cel puțin 120 de sărbători, jumătate dintre care obligă enoriașii să nu lucreze și care sunt marcate, de regulă, nu doar prin prezența fizică la liturghiile bisericești, dar și prin diverse activități publice (hramuri ale localității, nume ale sfinților, instalări de crucifixe). Presa constată de mai mulți ani încoace cum se cuprind de o adevărată „febră caritabilă" autoritățile raionale, înainte de anumite date consemnate în calendarul oficial, iar demersurile de solicitare a unor resurse din partea businessului este cel mai important lucru pe agenda autorităților.

„De Ziua orașului autoritățile pregătesc întotdeauna cadouri cu o masă de binefacere. La 20 august fiecare agent a fost solicitat să vină cu pachete de cadouri pentru sărbători. Un rol important îl joacă asistentul social al primăriei, care se ocupă cu telefonarea agenților economici sau cu pregătirea scrisorilor de solicitare. La 12 septembrie se planifică din nou mese pentru săraci, cadouri, dar și excursii pentru veterani. Trebuie menționat că organizația locală a partidului majoritar este cea care determină cheltuirea acestor bani, prin votul consiliului raional"…

Ar fi eronat să se creadă însă că doar raioanele din RM sunt cuprinse de această „febră" a colectelor de bani din partea sectorului privat, pentru că respondenții noștri au raportat sute de cazuri în care și autoritățile locale (primăria) de prim nivel sunt activ implicate în impunerea de plăți sociale pentru business. Deși există o anumită discreție în aniversarea acestor sărbători, autoritățile publice locale și raionale primesc și indicații stricte pentru a desfășura unele dintre aceste sărbători în mod obligatoriu. Administrația raională, împreună cu oficialii centrali, care circulă destul de mult de-a lungul și de-a latul raioanelor, par a fi mai interesați de modul în care aceste sărbători oficiale sunt, decelebrate cei pentru care se organizează aceste proiecte „culturale".

„Sunt diferite sărbători oficiale pentru sat: ziua pedagogului ziua agricultorului, ziua amelioratorului, etc. Din contribuții am primit numai vin, dar masa am pregătit-o din banii primăriei. Mai sărbătorim 9 mai, ziua veteranilor, ziua

apărătorilor patriei în războiul din Transnistria, ziua sportului, ziua agricultorului etc. De 9 mai primăria oferă ajutoare materiale veteranilor (mai sunt 12-13 veterani în sat), la ultima sărbătoare am cheltuit cam 6.000 din buget, iar contribuțiile din partea agenților economici au fost materiale, produse: pește, conserve, vin. La cealaltă sărbătoare, veteranii Transnistriei și afganii (avem cam 40 de veterani) facem exact același lucru. De regulă, fabrica de vin ajută mai mult, iar la agenții mai mici se apelează mai rar. Ziua agricultorului e pe seama liderilor de asociații, iar primarul vine doar în calitate de invitat."

O destinație importantă a contribuțiilor cerute de la business se referă la acoperirea costurilor de organizare a unor sărbători oficiale. Cu acest prilej, autoritățile locale urmează să colecteze bani extrabugetari pentru că resursele bugetare nu includ, de regulă, asemenea cheltuieli, ca urmare a sistemului curent de centralism fiscal, ceea ce determină ca fiecare autoritate să-și definească, în parte, propriile strategii de căutare a resurselor necesare din partea businessului local. Așa-zisele „sărbători profesionale" ori „zile ale orașului", sau diverse motive sociale, cum ar fi: acțiuni de caritate pentru bătrâni, copii, solitari, sinistrați sunt utilizate din plin de către autoritățile locale ori raionale pentru a estorca, ilegal, bani de la businessul mic și mijlociu sau mare, profitând din plin că nici o instanță de judecată din RM nu va da câștig de cauză unui agent economic versus orice autoritate publică"[64].

„Poliția cere de ziua poliției. Pompierii și pedagogii sunt și ei oameni. Inspectoratul se Fiscal vrea și el respectat… Și, dacă nu se achită, se amendează…"

Autoritățile nu solicită, de regulă, donații numai de la firmele care nu funcționează. Tipologic, contribuțiile sunt solicitate fie în scris, printr-o scrisoare semnată de către președintele raionului, fie verbal, la telefon, sau într-o reuniune de lucru cu „activul raionului". Oficialii vin cu demersuri din partea orașelor lor înainte de hramuri și ziua orașului, susținând că nu au resurse pentru aceste sărbători, pe care însă nu pot să nu le organizeze. Alții vin cu precizarea concretă a sumelor de care au nevoie și prezentarea contului bancar, folosind în acest scop direcțiile sociale ori direcțiile financiare raionale. Sumele variază în funcție de mărimea businessului densitatea contractelor sale cu autoritățile dar și, în funcție de numărul infracțiunelor comise Autoritatea raională X a raportat următoarea situație care ar putea fi tipică și pentru restul raioanelor din RM.

„Sunt mai multe sărbători profesionale: ziua pedagogului, ziua medicului, ziua satului (14 octombrie). Dar noi avem specificul nostru. La noi, hora satului o fac flăcăii care s-au întors de la armată și ei contribuie personal la organizarea jocului, fiecare cu câte 500 de lei, și se adună pentru o sărbătoare a satului. În

[64] În general, singurele cauze pierdute de Guvern contra unor cetățeni lezați în drepturi au fost cele deferite la CEDO (Curtea Europeană pentru Drepturile Omului).

plus, muzica tot e a noastră. Agenții economici sunt prea mici și au fost afectați de ploi și grindină, încât mi-e și rușine să apelez la ei…"

În cazuri rare sumele solicitate sunt precizate, cu indicarea unor conturi oficiale. De regulă – este precizat doar motivul depunerii acestor bani. Resursele financiare sunt colectate pentru: mese de caritate, cadouri pentru diverse categorii sociale ori profesionale, monumente proiectate de autorități etc. De regulă, acești bani ajung la autorități în modul cel mai primitiv cu putință, adică în numerar, în plic, prin intermediar sau direct, ceea ce supune ambele părți unor riscuri conștiente, dar inevitabile. Puțini dintre cei solicitați de autorități vor putea refuza, și asta pentru că riscurile percepute sunt mai mari decât banii alocați. Antreprenorii susțin că, dacă nu se achită banii solicitați de către autorități, atunci organele de control nu le semnează autorizațiile sau licențile de care au nevoie pentru afaceri, ori sunt discriminate prin alte mijloace.

Respondeții notează: „…Există cazuri revoltătoare când administrația raională condiționează accesul businessului la diverse beneficii economice (fondul pentru agricultură) de loialitatea și contribuțiile individuale ale acestora față de raion. Astfel, motorina repartizată pentru agricultori este dată numai celor aleși, celor care nu se ambiționează să nu plătească banii care li se cer de obicei de autoritățile. Există o sumedenie de cazuri de influențare politică. Astfel, raionul suplimentează bugetele unor organizații locale biblioteci, care de cultură, etc. de numai după intrarea conducătorilor lor în PCRM, și acest lucru este folosit ca o demonstrație de forță."…

Cei care plătesc, de regulă, în raionul X sunt firme din servicii de comerț și firme medii (câteva zeci de milioane volum circulant de afaceri). Mărimea unei contribuții variază între 1000 și 2000 de lei, în funcție de natura cererii. Astfel, pentru mesele de caritate organizate unor categorii în etate, raionul X colectează cam 10.000 de lei (la un singur eveniment), dar asemenea mese de caritate sunt cel puțin 10 în an (9 mai, hramul orașului, 1 mai, ziua persoanelor în etate, 27 august). Atunci când scrisorile oficialilor nu sunt suficient de convingătoare, iar banii așteptați nu sunt colectați la timp, autoritățile recurg fără menajamente la acțiuni mai categorice brutale: cum ar fi: „sesizarea" organelor fiscale asupra unor eventuale ilegalități, asociate cu firmele sau persoanele nehotărâte pe planul carității. Cei care au fost vizitați pe parcursul unei săptămâni de 3 sau 4 ori de inspectoratul fiscal ori poliția economică ori de poliție, ori de inspecția sanitar-epidemiologică (circa 15 organe cu dreptul de inspecție la nivel local!) nu mai riscă și alte conflicte cu autoritățile publice. Pe de altă parte, cei care se arată generoși pot fi discriminați pozitiv în raport cu alți subiecți economici. Cel mai des aceștia pot fi „salvați" din diverse situații neplăcute, legate de activități cvasi – ilegale ori total ilegale.

Adeseori, mecanismul extragerii banilor este influențat și de atitudinea guvernului central față de comunitatea de afaceri din raionul sau orașul respectiv. Uneori se creează impresia că, deși s-au schimbat sute de legi, s-a efectuat trecerea de la județe la raioane, de la comune la sate, de la municipii la orașe etc., practica colectării silite de mijloace bănești pentru organizarea sărbătorilor oficiale a rămas de-a lungul anilor împărtășită activ, fără excepție, de toate autoritățile publice din Republica Moldova. Contribuțiile businessului calculate pe orașul Z variază în funcție de mărimea afacerilor: din partea firmelor mici se colectează, de regulă, între 3.000 și 5000 de lei, cele medii (5000 – 8000 de lei) și businessul mare – de la 10.000 la 15.000 de lei. De acest tratament „curios" beneficiază în orașul Z circa 115 agenți economici, aflați în vizorul autorităților locale și raionale extragere.

O altă formă de scoatere a banilor din business ține de primirea delegațiilor oficiale. Ele trebuie hrănite și tratate potrivit „rangurilor" lor sociale. Și, întrucât cea mai mare parte a întreprinderilor de stat au fost de mult privatizate, iar proprietățile aflate în gestionarea autorităților raionale nu generează venituri, misiunea de a alimenta meniul delegațiilor din partea guvernului central ori celor străine este delegată businessului local. De obicei, această misiune este transmisă fabricilor de vin, de conserve, de zahăr ori de sucuri, care, împotriva situației lor precare, se văd obligate să „cotizeze" pentru programul de vizite al autorităților. În situații aduse la limită, efortul întreprinderilor este completat de unități comerciale locale care, chiar dacă nu ard de nerăbdarea de a asigura „tratamentul" delegațiilor străine, trebuie să se conformeze. Este de înțeles însă că autoritățile își asumă în mod nerușinat meritul acestor tratamente, ceea ce provoacă o reacție firească de dezaprobare din partea mediului de afaceri.

„…O parte din societate muncește, menține bătrânii, angajații, plătește impozitele cum scrie la carte, și o altei părți îi place să găsească un ban ușor și să nu plătească nimic, și în 2,3 ani să iasă milionar. „

De regulă însă, pe de o parte, autoritățile locale mizează în mod insistent pe resursele administrative în relația lor cu businessul, iar pe de altă parte, prevederile conținute în Legea privind finanțele publice locale de a vira integral sursele fondurilor speciale pe un cont special al autorităților locale în trezorerie sunt rareori respectate. În raionul X ni s-a comunicat că pe parcursul a jumătate de an pentru organizarea sărbătorilor profesionale au fost colectați circa 70.000 – 80.000 de lei. Respectiv, reprezentanții sectorului privat sunt puși la încercare la testul „dărnicie", urmând ca în funcție de larghețea gestului lor să fie tratați fie ca „persoane loiale" autorităților raionale, fie ca „infractori periculoși", care nu-și fac „datoria patriotică" atunci când li se cere s-o facă.

„…Același lucru este făcut de primărie. Totul poate fi condiționat primind ajutoarele solicitate de la business: participarea la licitații, concesionarea terenurilor, știi cum se organizează pe plan local licitațiile? Frecvența cererilor: cel puțin o dată la 3 luni, poate și mai des, în funcție de sărbători: 8 martie, 23 februarie, 1 iunie, 22 iunie, 24 august, 27 august, ziua grănicerilor, paradele oficiale etc. Mesele pentru veterani de obicei cer mai mulți bani decât cei prevăzuți în buget. O singură dată costă între 5000 și 12.000”….

Astfel, marile afaceri și investitorii străini sunt sesizați, de regulă, de către agenți guvernamentali, agenți politici ai primelor oficialități ale statului, în timp ce micul business și cel mediu rămân, de obicei, regulă la latitudinea autorităților locale (primul nivel) și raionale (al doilea nivel). Autoritățile locale susțin că întâmpină dificultăți în realocarea banilor aflați pe contul trezoreriei și din acest motiv preferă să orienteze banii colectați la nivel local, fie în cash, fie direct la sursa de achitare. Nu vom stărui asupra acestei situații, pentru că ne interesează mai mult ce înțeleg autoritățile prin „donații benevole” ori „sponsorizări”, pe care, de altfel, legislația nu le explică, alături de alte noțiuni cu care se operează în textul legii.

G. Proiecte politic-rentiere (rent-seeking)

Colectarea banilor neoficiali și dependența administrației de factorul politic reprezintă o constrângere majoră în calea cristalizării unui stat de drept, pluralist și democratic în Republica Moldova. Dificultățile curente în relația dintre business și stat sunt de fapt efectul și produsul unui cadru legal extrem de confuz și deficitar. Proiectele rentier-politice se referă, de fapt, la modul în care resursele businessului sunt utilizate de politicieni și adminsitrație în condițiile unei netransparențe totale asupra consecințelor lor pentru societate. Vom analiza în acest context comportamentul administrației publice, ca serviciu public, și al politicienilor, ca subansamblu al sistemului politic, în calitate de recipiente ale sistemului impozitării neoficiale.

Este adevărat că salariile oficialilor de stat în RM sunt prea nerezonabile pentru ca aceștia să fie suficient de dedicați serviciului public. Strategia Guvernului RM privind reformă în administrația centrală notează lipsa de motivație pentru ocuparea unor poziții în structurile publice, arătând că în 2004, doar 16% (275) din circa 1722, angajați de circa 58 de autorități publice centrale, au trecut proba unui concurs public, și numai 20,1% dintre funcționarii publici au fost atestați sau au participat la diverse forme de instruire profesională în ultimii 4 ani. Evaluarea notează importante carențe de funcționare în sistemul de recrutare, promovare și susținere meritocratică în serviciul public. Această stare

de lucruri explică în mare măsură situația oficialilor de stat și vulnerabilitatea lor în raport cu diferite tentații. Una dintre aceste ține, evident, de probabilitatea ca anumite grupuri de interese să-și promoveze interesele prin „cadouri" și „atenții" speciale pentru autoritățile publice. Nu ne vom referi în acest context la formele convenționale de corupție directă, pentru care putem consulta statisticile și sondajele facute de Transparency International (www.transparency.md), ci ne vom referi doar la transmiterea de contribuții „rentiere", d.e. cumpărarea de automobile, instalarea mobilei, utilarea cu echipamente sofisticate, cu bani achitați de businessul privat, pe adresa unor persoane și instituții concrete.

Menționăm că printre cele mai mediatizate cazuri de „plăți rentiere" s-au numărat: reparațiile euro efectuate cu resursele alocate de Moldova-Gaz pentru apartamentul ex-președintelui E.Ostapciuc, în anul 2001, dar și reparațiile euro efectuate de către Compania „Creator" pentru biroul procurorului general al RM, în 2003. Investigațiile inițiate de presă[65] au scos la suprafață costuri exorbitante de sute de mii de lei pentru amenajarea unor birouri similare și pentru alți oficiali de stat, în special în cazul unor persoane legate de organele de control și legislative, plăți achitate sistematic de către agenți economici (Piața Centrală Chișinău) pentru funcționarea cantinei Procuraturii Generale, sau parcarea amenajată cu banii unui alt agent economic – „Inconex-Com". Această practică vicioasă de a încuraja businessul să contribuie pentru diverse capricii ale birocrației raionale a fost destul de frecventă în perioada județelor (1999-2002), și chiar a sporit după 2003, atunci când, pentru camuflarea costurilor de revenire la raioane, oficialii raionali au primit instrucțiuni stricte să „împartă" devizele de cheltuieli pentru reamenajarea fostelor edificii raionale cu agenții economici locali.

În asemenea cazuri unii businessmeni au nevoie doar de un pretext pentru a transmite diverse valori către autorități, iar acestea – la rândul lor – pot găsi modalități optime pentru a le primi. Pretextele sunt oferite și de corespondența intensă a unor autorități cu businessul privat, ca formă de solicitare a unor bani care lipsesc în bugetele locale/raionale. Solicitarea repetată a autorităților se efectuează prin scrisori cu antetul președintelui raionului, dar adeseori reprezentanții businessului sunt invitați pentru discuții particulare „profilactice" cu direcțiile raionale (finanțe, agricultură, cultură, învățământ). În consiliul raional Y, de exemplu, după un accident de mașină (Škoda Octavia Lux) comis chiar de către președintele raionului, antreprenorilor li s-a cerut să colecteze bani pentru reparația automobilului vătămat; secretariatul

[65] Centrul de investigații jurnalistice, http://mdn.md/ru/subterranian.php?rubr=1821. «Как признался один из начальников отдела Генеральной Прокуратуры, от государства в его кабинете стоит только телефон и сейф, а все остальное он вынужден был приобрести из собственного кармана».

a confecționat și o listă cu numele businessmanilor obligați să ajute, s-au făcut întrevederi pregătitoare pentru ca aceștia să înțeleagă clar ce au de făcut, astfel încât într-o săptămână, businessul din localitate a achitat circa 11.000 de euro pentru reparația integrală a automobilului. Sumele colectate au cuprins contribuții între: 500 și 6.000 de lei fiecare, cu promisiunea „ o să vă ajut". În localitatea Y, acest tip de contribuții, dar și altele se plătesc, de regulă, în numerar, în plic, prin intermediul secretarelor din anticamera conducerii raionale.

„La noi, această tradiție a fost numită „bani pe pieptul președintelui", pentrui că a devenit o povară de care nimeni nu scapă…. Dacă nu contribuie, administrația raională poate trimite imediat organizații care verifică fiscalitatea lor, iar cei care se împotrivesc sunt puși pe lista neagră..."

După administrație, politicienii sunt cei mai tentați să caute „înțelegeri separate" cu businessul privat. Contribuțiile solicitate de la mediul de afaceri cu destinație politică se accelerează subit înainte de alegeri, sugerând că autoritățile colectează bani de la business și pentru campaniile lor politice. Codul electoral, care stabilește regulile de bază la organizarea procesului electoral, indică în art.38 condițiile și modul de susținere financiară ale campaniilor electorale[66], solicită ca toți candidații electorali să prezinte organelor electorale o dată la 2 săptămâni, în perioada alegerilor, rapoarte financiare cuprinzând veniturile și cheltuielile lor detaliate (art.38). Atribuțiile Comisiei Electorale Centrale se limitează însă a verifica doar resursele gestionate în „fondul electoral" al candidaților și aproape niciodată nu a verificat situația curentă (financiară) a partidelor politice, nemaivorbind de resursele utilizate în campaniile lor de către candidații independenți.

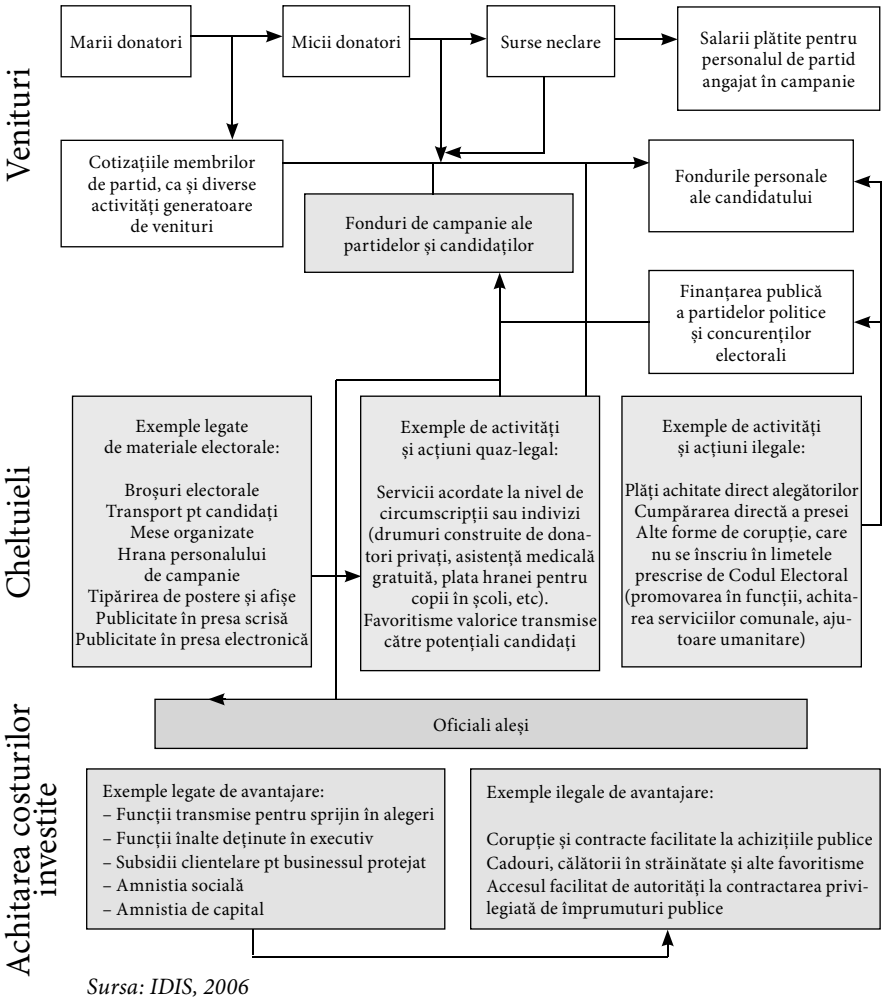
Alegerile reprezintă un motiv esențial ca grupurile de presiune economică să caute candidatul „ideal" în opinia lor, prin intermediul căruia acestea vor încerca să-și rezolve diverse interese economice sau de business. Lipsa de transparență în perioada campaniilor electorale și insolvabilitatea proiectului de a face campanii politice pe baza banilor colectați prin cotizațiile de membru fac partidele politice extrem de vulnerabile în fața puterii administrative a statului, dar și a cercurilor de afaceri, resursele cărora sunt, de regulă, proiectate către partidul puterii, care le poate transmite, pe bază de reciprocitate, diverse beneficii la care speră. Se știe, de atfel, că numeroase partide nici măcar nu apelează la banii alocați din partea statului, pentru campania electorală în timp ce alte partide folosesc din plin aceste resurse, și chiar le depășesc. În acest fel, partidele politice sunt ușor penetrabile de fluxuri de bani de origini incerte, astfel încât adeseori aceste resurse folositoare în scrutinul electoral devin un balast după alegeri.

---

[66] Codul electoral, Capitolul IV, art.38, Asigurarea materială a desfășurării alegerilor.

Din păcate, legislația, în particular Legea privind partidele și alte organizații social-politice (nr.718-XII din 17.09.91), nu stabilește cu claritate mecanismele de supraveghere asupra circulației banilor în cadrul unui partid politic. Legea stipulează ca surse de formare a mijloacelor bănești pentru partide și alte organizații social-politice: „cotizațiile de intrare și cele de membru, activitatea mijloacelor de informare în masă, vânzarea literaturii social-politice, a altor materiale de propagandă și agitație, a confecțiilor cu simbolică proprie, de la desfășurarea festivalurilor, expozițiilor, lecțiilor, din vărsămintele și donațiile benevole ale persoanelor fizice și juridice, cu excepțiile indicate în articolul 12-1 (finanțarea din străinătate, finanțarea de către stat, persoanele anonime și asociațiile neînregistrate), precum și alte încasări care nu sunt interzise de lege".

Figura nr. 17. Tabloul circulației banilor electorali în RM



Sursa: IDIS, 2006

Este suficient să menționăm aici că proiectul de lege privind finanțarea partidelor politice încă nu a fost adoptat pe plan legislativ, trezind numeroase critici din partea actorilor politici și a societății civile. În aceste condiții, partidele politice devin ostaticul contribuțiilor netransparente, atâta timp cât banii absorbiți prin cotizațiile de membru sunt o sumă nesemnificativă față de costurile cerute pentru menținerea unei agende active de activități de partid. În aceste condiții, donațiile către partide devin ulterior un factor de presiune pentru favorizarea acelor grupuri, odată ce candidatul este instalat în funcție. Pe de o parte, colectarea banilor reprezintă etapa cea mai importantă înaintea oricărei etape de competiție politică. Conectarea unor cercuri de business la programul politic al formațiunilor politice are loc în mod opac, considerându-se că această situație este acceptabilă și pentru partid, și pentru cercurile de afaceri.

Vorbind despre tipologia formelor de sponsorizare a partidelor, vom menționa următoarele:

1) Sponsorizarea directă a liderilor de partide politice;
2) Sponsorizare indirectă, prin alocarea de resurse activiștilor unor partide;
3) Sponsorizare „cumulativă" (achitarea unor costuri de campanie, publicitate electorală, utilizare de autovehicule, utilaj radiofonic, tipărirea de afișe electorale etc. fără a transfera bani pe contul partidului-recipient;
4) Utilizarea unor fonduri publice pentru oferirea de avantaje clare unor candidați ai puterii (Proiectul „Cartierelor – Model" la Chișinău, cu alocarea de bani din fondul de rezervă al Guvernului RM, în 2005, utilizarea posturilor de radio și televiziune publice în serviciul unor candidați ai puterii etc.).

În acest fel, cheltuielile majore ale unor formațiuni politice sunt plătite, de regulă, în bani pești ori prin intermediul unor firme-fantomă, care dispar imediat ce își încheie misiunea. Se știe că administrația municipală și de stat este și ea angajată uneori în colectarea de fonduri pentru campaniile electorale. Businessul privat afirmă însă că este dificil să sprijini cu resurse partidul. Această formă de presiune reflectă interdicția impusă de partidul de guvernământ de a dona resurse în favoarea partidelor din opoziție. Puterea manifestă o reticență agresivă față de orice idei pe care le-ar avea businessul în susținerea unor grupuri politice concurente, implicit aceasta răsfrângându-se asupra mediului asociativ, a organizațiilor de apărare a drepturilor omului etc. Pe plan local, banii sunt și ei cheltuiți în ajunul unor campanii electorale, fie sub forma de mese și cadouri umanitare, fie sub formă unor obiective edilitare, șosele, prin care unii dintre candidați pot face „mină bună" față de alți candidați.

Apariția unor fonduri autonome, având scopuri clare și transparente, poate fi interpretată de putere ca fiind o activitate care provoacă puterea.

Tehnicile cele mai populare în acest sens sunt legate de: „confecționarea dosarelor" convingătoare și prezentarea unor „oferte" care nu pot fi refuzate de către candidații căutați de partide. Această tehnică este, de regulă, practicată în condițiile unei influențe sporite asupra sistemului judecătoresc. O tehnică foarte eficientă, se pare, ține de hărțuirea sistematică a businessului prin decizii restrictive sau înăsprirea penalizărilor pentru infracțiuni neglijabile, ceea ce poate cauza falimentarea ori pierderea iminentă a controlului asupra unor afaceri.

Raportul Business Compact al OECD/Pactul de Stabilitate (2003) notează că „în RM, controlul exercitat asupra businessului s-a transformat într-un instrument de reprimare, care influențează dramatic creșterea antreprenoriatului privat"[67]. În aceste condiții, sectorul privat este nevoit să caute singur căi de acces pentru „îmbunarea mânioaselor" autorități publice și, adeseori, acesta este unicul motiv pentru care diverse acțiuni sunt acceptate de business ori sunt încurajate de autorități. Mai trebuie să punem în discuție și problema legalității sponsorizării în RM. Astfel, pentru organele fiscale nu este nici o diferență dacă agenții economici au sponsorizat anumite activități, pentru că impozitele sunt imuabile. Mai mult, fiscul înțelege că agenții economici sunt viabili și plini de bani dacă își permit să achite și sponsorizări. Din acest motiv, businessul se plânge nu atât de impozitele înalte, cât mai ales de instabilitatea sistemului, de complexitatea procedurilor contabile, care devine o piedică în calea dezvoltării afacerilor. Menționam anterior că toate contribuțiile colectate de autorități fac parte dintr-un sistem ierarhic punitiv. Acest sistem face ca, în funcție de mărime, specific și localizare, businessul să-și cunoască, în linii mari, autoritatea căreia trebuie să-i cotizeze.

2.4. Despre parteneriatul prost-înțeles ori ce se ascunde în spatele carității „silite"?

Fenomenul impozitării neoficiale ori, altfel spus, „impunerea antreprenorilor să dea bani pentru diferite scopuri definite de autorități drept importante", merită o atenție specială. Această atenție se impune atât în contextul eforturilor depuse pentru accelerarea reformei de simplificare a cadrului

[67] Moldova: Enterprise Policy Performance Assessment – OECD 2003: Insights from SME Owners, Managers and representative bodies, p.26.

general de reglementare a businessului, cât și al reformei politice în ansamblu. Logica reformei trebuie să asigure viabilitatea autonomiei autorităților și businessului, pe toate nivelele, creșterea eficienței administrării, diminuarea dărilor de mită și a reținerilor coruptive din afaceri, inclusiv acele de pe urma „impozitării neoficiale", asigurarea unui climat antreprenorial favorabil și condiții pentru dezvoltarea businessului. Vom include printre lipsurile cele mai evidente în cadrul acestui sistem: lipsa de transparență și de control public asupra fondurilor utilizate, ideologizarea scopurilor sale, utilizarea resurselor punitive în scopul anulării refuzurilor, prevalența regulilor informale asupra cadrului legislativ.

Este evident că businessul poate folosi contribuțiile sale pentru a „cumpăra" loialitatea autorităților publice, achitând astfel indirect diverse taxe de loialitate. Presa a relatat, d.e., gestul extravagant al Companiei Lukoil, care a donat circa un milion de dolari pentru reconstrucțiea Memorialului „Eternitate". Tot atât de adevărat este că și oficialii sunt „însetați" să gestioneze fluxurile de bani în lipsa unor reglementări precise de gestionare și raportare pentru că, în condițiile unei totale intransparențe asupra fondurilor extrabugetare, deținătorii de funcții în diverse autorități pulbice își pot ușor asimila anumite resurse pentru propriile nevoi intresele meschine. Înainte sau după campaniile electorale, politicienii pot atrage resurse substanțiale în numele unor scopuri și proiecte ideologice, (altminteri, destul de controversate sau chiar absurde). Autoritățile publice, la rândul lor, controlează aceste tranzacții și gestionează părțile aflate negociere, în care dispun de discreție excesivă pentru a transforma diverse forme noneconomice în „rente" plătite statului.

Acest gen de costuri noneconomice mențin dezvoltarea sectorului antreprenorial la un nivel subredus față de alte sectoare economice care sunt capabile să investească în dezvoltarea businessului lor. Și dacă ar fi să ascultăm oamenii de afaceri, există sentimentul că ei sunt pregătiți să-și asume și anumite costuri în acest sens. Aceste acțiuni de caritate sunt însă, de cele mai dese ori, practici care nu se încadrează în modelul experiențelor obișnuite de filantropie, cunoscute la nivel internațional și regional, chiar și într-o serie de state vecine. Contribuțiilor colectate de către autorități în RM le lipsește ceea ce legitimează, de regulă, sistemul instituționalizat al carității în lumea modernă transparența și credibilitatea. Pentru a genera creștere, businessul trebuie să-și utilizeze resursele capitale în mod productiv. Atunci când capitalul este extras pentru diverse tranzacții noneconomice, aceasta afectează în mod negativ creșterea antreprenorială și piața în general. În acest fel, practicile abuzive

distorsionează elementele de stimulare a creșterii prin anularea competiției și generarea unui șir lung de efecte perverse.

Faptul că în urma acestor „contribuții sociale" apar și beneficii care ajung la diverse categorii social-vulnerabile pare să reprezinte mai degrabă un efect colateral al sistemului de „impozitare neoficială", și asta pentru că nu caritatea, înțeleasă în termeni occidentali, este urmărită în urma aplicării acestui sistem, ci dependența de sistem. Ceea ce funcționează în alte țări ca un sistem descentralizat, în care sectorul privat poate decide în mod autonom când, ce și cum să contribuie, d.e. prin inițiative de caritate în beneficiul unor scopuri pe care le prețuiește, în RM pare mai degrabă un concept aproape nerealist. La drept vorbind, parteneriatul public – privat este un cadru de referință deosebit de vast și de util de cooperare între autorități și societate, și ar fi cu adevărat important să învățăm mai multe lucruri din experiența internațională în acest domeniu. În Republica Moldova nu există însă nici un act normativ care ar reglementa acest cadru de parteneriat „public – privat", iar „cooperarea cu businessul" este înțeleasă cu totul grotesc, însemnând în realitate dreptul nelimitat al puterii administrative (sau politice) de a „scutura" businessul de resurse.

În general, antreprenorii resimt negativ ultimele evoluții din economia RM. Ei constată că lucrurile merg prost pentru că importul prevalează asupra exporturilor, „ceea ce înseamnă că economia merge prost". Ca și anterior, instabilitatea legilor și schimbarea repetată a lor influențează negativ afacerile. Singurul exemplu pozitiv, la care fac referință toți cei chestionați, se leagă de: legea ghilotinei, strategia de susținere a IMM-rilor, dar anumite politici cer și cheltuieli noi pentru business. Nu în ultimul rând, IMM-rile au cheltuieli mai mari la energie. Unica rată de creștere comparativ cu anii trecuți se înregistrează în construcție. Asociațiile de business nu sunt apreciate pentru că sunt reactive și „devin active când se simt presate de fisc, poliție". Au fost active în 95-98, dar au dispărut între 2000 și 2003, afirmă respondenții, iar acum „nici nu pot să ajute cu nimic". Statul restrânge folosirea patentelor, ceea ce este explicabil, dar antreprenorii susțin că „sub motivul că patentele frânează, îi vor ucide pe toți".

Deși există un cadrul legal relativ dezvoltat, justiția nu este suficient de viguroasă pentru ca să garanteze o protecție efectivă contra abuzurilor percepute de mediul de afaceri. Vorbind despre posibilitatea neachitării contribuțiilor, antreprenorii sunt sceptici în această privință. Ei nu văd astăzi posibilități de a se apăra contra solicitărilor abuzive, care-i fac să încalce legea. Ei spun astfel: *„Desigur, cei care cer bani „nu îți pun condiții, dar te țin o lună, două și tergiversează procesul de obținere a unor spații de închiriere ori de emitere a*

unor permisiuni, încât până la urmă ești nevoit să faci ceva în direcția arătată de autorități". Ca să obții o autorizație, trebuie să plătești taxa legală: eu vreau să deschid un magazin, trebuie să plătesc 3200, pe urmă trebuie să-mi dea autorizația, abia după asta pot să deschid magazinul, dar cine știe, o să activez sau nu, dar eu trebuie să plătesc.

Legile sunt cunoscute prost, admit ei, dar în general în RM „există stabilitate doar pentru businessul protejat". *Pentru că, afirmă respodenții: „Condițiile de activitate a businessului nu sunt egale. La piețele din oraș se vinde cu patentă, fără bon de casă, ceea ce ajută la tăinuirea profitului. În agricultură, de exemplu, inițiativa privată este mai degrabă o povară. De aici există tradiția de a nu plăti salarii oficial. Sprijinul celor care inițiază o afacere este mai mult nominal decât practic. La nivel național asociațiile nu sunt necesare. Prețurile galopează, iar prețurile de achiziție nu acoperă nici 60%. Este foarte mic numărul de persoane care participă la discuții asupra cadrului de reglementare. Statul nu consultă în nici un fel. Pe de altă parte, legăturile tradiționale de business cu România sunt astăzi amenințate de liniile de izolare care se instalează la Prut. Cresc diferențele de integrare în UE între România și RM, iar businessul este afectat".* Antreprenorii spun că trebuie să dezvolte alte domenii profitabile pentru, că în agricultură sunt în pierdere. Există fonduri de susținere raională, în valoare de 150.000; dar aceste fonduri ajung doar pentru diverse premieri ori decernări de locuri premiante, nu și pentru încurajarea propriu-zisă. Vacanțe fiscale s-au dat în 2005 unei singure persoane, având 16 competitori.

Politica impozitară a statului: Schimbările din legislație sunt dese, în opinia respondenților ceea ce înăspreşte duritatea contralului exercitată de stat. *Ei afirmă că scopul acestor misiuni de control ar trebuie să fie „de avertizare" , și că, se cere ca la primul control inspectorul doar să prevină asupra faptelor comise, nu să distrugă businessul. Considerăm că impozitele nu sunt foarte mari, dar rotația capitalului este foarte lentă. Antreprenorii au propus mai multe modificări ale sistemului de impozitare: i.e. fondul social de 10%, ca antreprenorul să arate tot salariul, pentru că 26% este prea mare.* Consultarea cu statul e nesatisfăcătoare. Impozitele existente nu sunt deloc favorabile businessului, și aproape niciodată nu sunt consultate cu mediul de afaceri. Respondenții susțin că autoritățile publice nu ar trebui să se ocupe de caritate, și că, în schimb, ar trebui să existe niște fonduri speciale pentru construcția bisericilor, gestionate de către biserici și sectorul asociativ. Businessul ar contribui chiar cu mai mulți bani în scopuri caritabile, dar în mod legal și transparent.

Legea ghilotinei: Respondenții cunosc o parte din efectele acestei legi, pentru că „legea din 6 august 2005 a redus 99 de acte legislative și a inaugurat un registru al actelor normative pentru business". Cazierul juridic este gratuit,

față de 180 de lei anterior, afirmă respondenții. Totuși, businessul apreciază aplicarea legilor nesatisfăcătoare, iar primul val al „ghilotinei" ca fiind mai mult declarativ, pentru că, spun ei, au fost atinse doar legile care se contraziceau flagrant, dar nu a fost simplificat și raționalizat cadrul de funcționare a businessului în RM. Este adevărat, totuși, controalele s-au rărit față de anii trecuți, dar s-au menținut numeroase forme și cazuri de implicare a organelor de poliție în acțiuni de control, direcții sanitare, pompieri etc. Motivele de executare a acestor controale sunt neconcludente. Din păcate, „legea ghilotinei" nu a schimbat rolul ministerelor centrale în raport cu businessul privat. Instrucțiunile lor interne, aplicate în mod sentențios, afectează negativ gestionarea afacerilor private. Această omisiune face ca „relația cu statul să rămână imprevizibilă", spun reprezentanții mediului de afaceri. Totodată, sistemul de impozitare rămâne „prea complicat", iar „formele și rapoartele se schimbă foarte des, încât un singur contabil la IMM nu ajunge".

Controale exagerate: Într-un singur an, un agent economic a fost vizitat de CCOCE de 16 ori, iar în 32 de zile de către reprezanții inspectoratului fiscal. Antreprenorii susțin că numărul controalelor s-a redus, totuși, în 2006, dar nu și în sfera comerțului cu amănuntul, în care aceste controale au sporit. Există percepția că organele fiscale și poliția „nu urmăresc protecția consumatorului, ci veniturile lor", care depind de numărul penalităților impuse. Se simte planul de amenzi, susțin respondenții. Același sistem este aplicat și de poliția rutieră, Inspectoratul Fiscal și SANEPID. Amenzile sunt mai mari decât în anii trecuți, lucru de care profită inspectorii.

Contribuțiile sociale: Aceste contribuții au devenit o regulă și nu o excepție în funcționarea businessului privat. Cu cât afacerile sunt mai vizibile, oficiale, cu atât solicitările din partea autorităților, de tot felul, sunt mai insistente și mai mari. Practic, aceste contribuții se impun în preajma sărbătorilor / ziua orașului, a copiilor, a bătrânilor, la construcția sau echiparea de stadioane. Oficialii cer aceste contribuții chiar în timpul controalelor de verificare astfel încât antreprenorii nu au de ales decât să achite aceste retribuții sub amenințarea penalităților. De cele mai multe ori, acest gen de contribuții sunt efectuate în cash, impunându-le firmelor respective încălcarea vădită a legii pe care susțin că trebuie s-o respecte.

Amenințări puse în aplicare: Uneori, antreprenorii sunt somați să depună pe anumite conturi sume de 3.000 de dolari, în caz contrar amenințând cu controale efectuate de poliție și alte servicii. În opinia antreprenorilor, există prea multe pârghii de influență ca ei să ignore aceste avertizări repetate. Penalitățile impuse de controale, achitarea unor taxe de stat suplimentare față de impozitele oficiale ar putea fi diferite în instanță, dar – susțin antreprenorii

- judecățile nu ajută deloc și pot doar să îngreuieze soarta celor care ar pleda contra abuzurilor comise de inspectorii statului. Există multe suspiciuni că justiția nu este liberă și independentă printre antreprenori, iar deciziile sunt impuse de autorități.

Relația cu autoritățile locale: În privința APL, antreprenorii consideră că sunt prea slabe și sărace ca să contribuie cu ceva la dezvoltarea afacerilor lor. Adeseori, din motive „de sărăcie și de nevoie, apelează la serviciile businessului". Există deci mai multă înțelegere față de solicitările venite din partea APL. Adeseori însă aceste solicitări sunt abuziv de frecvente, drept că nici unul dintre respondenți nu a putut clarifica ce înseamnă „frecvent" acceptabil. Uneori, ca să evite plățile cerute de autorități, unii businessmeni nu vin nici măcar să-și ridice premiile de „antreprenor al anului". Ca și organele de stat de control, există și în bugetele raioanelor cifre de venituri de pe urma amenzilor planificate, ceea ce îi face să forțeze mâna controalelor ca să îndeplinească planul.

Plăți neoficiale: În mod generic, toți respondenții chestionați au confirmar achitarea sistematică a unor plăți cerute de autoritățile publice. Nimeni nu știe cu exactitate câți bani se adună prin contribuțiile lor, și sunt contrariați de lipsa de transparență a autorităților care le colectează. Nu există nici o statistică ori rapoarte financiare, care ar expune mărimea fondurilor acumulate, destinația lor sau efectele pe care le-au atins aceste contribuții. Antreprenorii susțin că, în acest mod, este încurajată corupția, oficializată prin abuzarea competențelor de serviciu din partea celor care cer bani. În special, autoritățile raionale sunt cel mai frecvent menționate în calitate de „solicitant permanent" de contribuții. Mai ales consiliul decide ce bani să se plătească. După ce APL cere și primește bani de la business, nu mai pomenește nimic de ei. Iar mesele de binefacere sunt parcă oferite gratuit de ei. La Ungheni conducerea raionului a luat decizia de a nu mai acorda compensațiile prevăzute de lege decât celor care contribuie cu bani atunci când li s-a solicitat acest lucru de conducerea raională.

Acțiuni de caritate: Plățile cerute de autorități sunt variabile în funcție de mărimea businessului. Antreprenorii admit că, uneori, ei sunt gata să plătească, fiind sensibili față de nevoile populației, dar sunt iritați de faptul că aceste proceduri nu sunt transparente. Se pune întrebarea: „de ce atunci când se fac contribuțiile nu se publică transparent sumele cu care se contribuie?" La Orhei există 63 de asociații sale părinților, iar 16 dintre ele au cont în bancă și ștampilă. Antrepenorii ar contribui cu mai multă dedicație dacă banii lor ar fi raportați la „venituri declarate". Dar, în RM „nu lucrează legea filantropiei, care stipulează % care ar afecta scutirea de impozite". Nici un organ de control fiscal nu va accepta ca agenții economici să contribuie la acțiuni de caritate

din contul taxelor plătibile către stat. Din acest motiv, contribuțiile cerute de autorități se efectuează, de regulă, în cash. O altă destinație importantă a contribuțiilor sociale se referă la sărbătorile oficiale. Oficialii vin cu demersuri din partea orașelor lor înainte de hramuri și ziua orașului, susținând că nu au resurse pentru aceste sărbători, pe care însă nu pot să nu le organizeze. Alții vin cu precizarea concretă a sumelor de care au nevoie și prezentarea contului bancar, folosind în acest scop direcțiile sociale ori direcțiile financiare raionale. Nimeni nu refuză, pentru că riscurile percepute sunt mai mari decât banii alocați. Antreprenorii susțin că, dacă nu achiți, atunci controlorii pot să nu-ți semneze autorizațiile.

Problema IMM-rilor: Micul business reprezintă terenul predilect pentru scoaterea impozitelor neoficiale de către autoritățile locale și raionale. Astfel, cercetarea IDSI confirmă că, „IMM-rile plătesc puțin, dar foarte des". Sumele solicitate la o singură contribuție variază între 1000 și 5000 de lei, excepții fac doar acele IMM-ri care nu activează, pentru că restul sunt conectate la autorități printr-o sumedenie de legături vizibile și invizibile. Nici o organizație nu prezintă după încheierea lucrărilor pentru care s-au alocat resurse financiare vreun fel de rapoarte complete asupra cheltuielilor pentru care s-au cerut acești bani. În general, această practică îi face pe antreprenori să afirme că „primăriile sunt interesate numai să pună mâna pe bani, altceva nu le interesează"[68]. Totodată, micul business susține că, de regulă, are relații doar cu primăriile, nu cu ONG-urile. Foarte puține dintre ONG-urile din RM au apelat vreodată la businessul mic pentru a primi diverse contribuții, și asta pentru că scopurile lor sunt mai puțin cunoscute. Businessul mic cunoaște puține despre ONG-uri și cu ce se ocupă acestea. Ceea ce știe despre contribuții se referă, de regulă, la autorități: raionale, locale și centrale. Sunt rugați, de cele mai dese ori, să plătească pentru diverse servicii oferite bătrânilor, invalizilor, caselor de copii.

[68] Interviu personalizat cu reprezentanți ai micului business, Orhei, Iulie 2006.

Concluzii privind capitolul II:

1. Majoritatea sărbătorilor oficiale în RM servesc drept motiv pentru colectarea de impozite neoficiale din partea businessului.
2. Există o lipsă totală de transparență în colectarea și gestionarea banilor publici și privați de către diverse autorități administrative, în absența unui cadru satisfăcător de monitorizare a banilor publici.
3. Manipularea funcției de control pentru a exercita presiuni asupra businessului.
4. Riscurile sunt mai mari decât beneficiile în cazul ignorării cererilor de contribuții solicitate din partea businessului de către autorități.
5. O parte din business în grad de rudenie față de autorități are scutiri sistematice de la plata unor impozite, pe care le compensează ulterior sub forma unor contribuții transmise manual.
6. Aceste contribuții neoficiale reprezintă o parte importantă a sistemului existent în RM de extorcare a businessului prin represiune și control.
7. Recursul la justiție este subminat de o percepție negativă față de independența puterii judecătorești, din acest motiv aceste nereguli sistematice nu sunt aduse în fața unor curți de justiție.
8. Autoritățile sunt principalul solicitant de contribuții neoficiale, și nu societatea ori ONG-urile.
9. Controalele sunt sinonime în RM cu cererea de „bani de protecție" ori de „avansarea de noi contribuții" din partea autorităților, potrivit unor tradiții incerte și greu de explicat în timp, astfel încât, de regulă, contribuțiile sunt privite ca fiind o parte a corupției instituționalizate.

III. SPONSORIZAREA CA SURSĂ SUPLIMENTARĂ DE VENIT A INSTITUȚIILOR PUBLICE

3.1. În căutarea surselor financiare alternative

În Republica Moldova, sponsorizarea este privită ca o sursă suplimentară de venit și nu ca un mecanism efectiv de cooperare între business și guvernare. În condițiile unui deficit cronic de resurse bugetare, instituțiile publice sunt nevoite să depună eforturi susținute pentru a completa resursele proprii cu surse alternative de finanțare. Pe lângă veniturile bugetare, autoritățile publice mai dispun de venituri din proprietate, prestarea serviciilor și sponsorizare. Însă veniturile din proprietate și prestarea serviciilor sunt, de regulă, monitorizate mai strict, iar pe de altă parte, acestea sunt limitate ca mărime.

Odată cu implementarea legii ghiletinei autorităților publice li s-a redus esențial posibilitatea de prestare a serviciilor contra plată. De aceea sponsorizarea devine o sursă financiară suplimentară din ce în ce mai atractivă pentru autoritățile publice. Deja a devenit o tradiție ca proiectele de lege, regulamentele de funcționare a instituțiilor publice să conțină la capitolul venituri sintagma „sponsorizări și donații".

Sună amuzant, dar și Serviciul de Informarții și Securitate în finanțarea activității sale pune un accent deosebit pe sponsorizare[69]. Rămâne doar să punem imaginația în mișcare pentru a înțelege ce fel de proiecte comune pot avea businessmenii și SIS-ul, precum și modul de cooperare dintre ei. Exemplul SIS-ului arată cel mai bine, că instituțiile publice înțeleg, de fapt, prin sponsorizare venituri în bugetul instituției.

Ca orice sursă de venit, sponsorizarea este introdusă în bugetul instituției. Iar la elaborarea bugetului pentru anul viitor, pe lângă planificarea celorlalte venituri se planifică și veniturile din sponsorizare[70]. Ca și pentru orice altă sursă de venit legală, la sfârșitul anului se raportează privind gradul de executare a bugetului la compartimentul dat.

---

[69] Vezi Hotărîrile Guvernului 962/21.08.2006 i Hotărâre cu privire la mijloacele speciale ale Serviciului de Informații și Securitate *//Monitorul oficial 138-141/1043, 01.09.2006.*

[70] Vezi Curtea de Conturi, H O T Ă R Î R E privind raportul asupra legalității și eficienței utilizării mijloacelor pentru întreținerea Ministerului Culturii și a unor instituții subordonate, activităților în domeniul culturii și gestionării patrimoniului cultural în perioada anului 2004 nr. 27 din 26.05.2006.

Tabelul nr.5. Bugetul pentru activități culturale în anul 2004 (mii lei)

Tipul instituției	Aprobat		Realizat			Cheltuieli total		% de acoperire a cheltuielilor	
	Din buget	Venituri proprii, sponsorizări, mijl. speciale	Total	Alocații bugetare	Venituri proprii, sponsorizări, mijl. speciale	Total planificat	Total executat	Din buget	Venit propriu
1. Teatre, circ și organizații concertistice	18816,3	28018,9	46835,2	18786,3	30889,1	49675,4	50879,4	36,9	60,7
Inclusiv: teatre	11086,0	16805,2	27891,2	11056,0	17517,5	28573,5	32980,5	33,5	53,1
filarmonica	2519,3	1309,3	3828,6	2519,3	1214,0	3733,3	3396,2	74,2	35,7
colective muzicale și ansambluri	5211,0	9904,4	15115,4	5211,0	12157,6	17368,6	14502,7	35,9	83,8
2. Organele administrative (aparatul central al minist.)	1413,7	112,0	1525,7	1411,5	148,9	1560,4	1414,9	99,7	10,5
3. Alte acțiuni culturale și art.	1464,3	1495,2	2959,5	1464,3	1103,0	2567,3	2556,2	57,2	43,1
4. Biblioteci	4896,4	4896,4	971,6	4788,1	971,6	5759,7	4760,7	100,5	20,4
5. Muzee și expoziții	7035	1807,1	8842,1	6471,3	1807,1	8278,4	6435,3	100,5	28,1
6. Consiliul biblioteconomie	37,0	-	37,0	24,9	-	24,9	25,1	99,2	-
7. Agenția de Stat pentru Protecția Moralității	120,4	-	120,4	120,2	-	120,2	120,7	99,6	-
8. Presa periodică și editurile	700	-	700	700	-	700	700	100	-
9. Camera Națională a Cărții	677,5	-	677,5	657,6	-	657,6	640,1	102,7	-
10. Uniunile de Creație	720,0	-	720,0	642,1	-	642,1	642,1	100	-
11. Cinematografia	950	4800,0	5750	950,0	4812,1	5762,1	6566,5	14,5	73,3
12. Investiții capitale	662,8	-	662,8	662,8	-	662,8	662,8	100	-
Total:	**37493,5**	**33862,1**	**74698,3**	**36679,1**	**39731,8**	**76410,9**	**126283,2**	**29,5**	**31,5**

Sursă: Curtea de Conturi, HOTĂRÂRE privind raportul asupra legalității și eficienței utilizării mijloacelor pentru întreținerea Ministerului Culturii și a unor instituții subordonate, activităților în domeniul culturii și gestionării patrimoniului cultural în perioda anului 2004 nr. 27 din 26.05.2006

În ciuda faptului că practica de atragere a resurselor financiare sub formă de sponsorizare, donație, granturi de mai mulți ani e răspândită cu succes în instituțiile publice, până în prezent nu există un mecanism de evidență strictă a lor. Într-un raport al său Curtea de Conturi semnalizează că „Guvernul n-a elaborat un mecanism unic privind utilizarea granturilor și donațiilor acordate Republicii Moldova, salarizarea angajaților și acordarea serviciilor

din contul acestora, precum și impozitarea lor”[71]. Trebuie să remarcăm că această observație a venit în urma altei semnalizări a Curții de Conturi unde se atenționează asupra faptului că există mari nereguli în utilizarea banilor proveniți din sponsorizări.

În vizorul Curții de Conturi sunt banii bugetari, iar faptul că periodic în rapoartele Curții intră și banii proveniți din sponsorizări ține de minuțiozitatea revizorilor. De fapt, nu există nici un mecanism legal care ar descrie formarea, utilizarea mijloacelor financiare provenite din sponsorizări, precum și modalitățile de raportare. În consecință, fiecare instituție publică utilizează acești bani după bunul său plac și doar sporadic apar anumite rapoarte, niciodată validate însă de Curtea de Conturi. Cei care au furnizat resursele sunt complet ignorați, iar lipsa de transparență asupra modului în care circulă acești bani în cadrul administrației produce cele mai directe efecte de corupție.

3.2. Transformarea donațiilor și sponsorizărilor în taxe

Parteneriatul public privat cu certitudine este un mecanism modern de soluționare a problemelor care stau în fața societății. Realizarea acestui parteneriat se face prin unificarea eforturilor statului și agenților economici în domenii, care reprezintă un interes sporit pentru ambele părți. Deci pentru ca un parteneriat să aibă loc este necesar ca: 1) autoritățile publice să aibă o viziune clară privind necesitățile comunității și disponibilitatea de a aloca în acest scop resurse financiare; 2) agenții economici să aibă și ei la rândul lor o agendă cu priorități sociale pe care sunt dispuși să le finanțeze. În cazul când aceste agende coincid, are loc interferența dintre business și administrație și drept consecință apare parteneriatul. În cazul nostru de fapt se întâmplă altfel.

Autoritățile publice își creează o anumită agendă de priorități și un plan de activități, pe care nu-l pot acoperi cu resurse bugetare. Din cauza imperfecțiunii sistemului economic și a slăbiciunii autorităților publice în R. Moldova este foarte mare ponderea economiei subterane, drept consecință statul colectează doar o parte din impozitele care ar trebui să fie colectate. Respectiv există o discrepanță enormă între necesitățile elementare și posibilitățile bugetare. Deci trebuie cu certitudine să apară un mecanism de compensare. Acest mecanism a fost inventat cu succes și se numește sursă suplimentară de venit pentru acoperirea necesităților instituțiilor publice sau, altfel spus, „donații și sponsorizări”.

---

[71] Curtea de Conturi, Hotărâre nr.67 din 12.07.2005 despre Raportul Curții de Conturi privind administrarea și întrebuințarea resurselor financiare publice în anul 2004 //*Monitorul Oficial 129-131/44, 30.09.2005.*

De fapt donațiile și sponsorizările sunt un mecanism de completare a bugetului pe altă cale decât cea a impozitării în limitele legii. Dacă impozitarea este o taxare oficială, atunci donațiile și sponsorizările poartă un caracter care merită denumirea de „impozitare neoficială". Ca orișice impozitare, ea are, în Republica Moldova, câteva caracteristici de bază: (1) Este impusă agenților economici și populației de către instituțiile publice; (2) este „obligatorie"; (3) Există mecanisme de represiune în cazul celor care nu plătesc. Este lesne de observat că relațiile de parteneriat între agenții economici și autoritățile publice se încadrează de minune în grila de caracteristici oferită mai sus. De fapt, avem a face cu o substituire a noțiunilor, atunci când o formă neoficială de impunere este denumită în mod eronat „parteneriat", aceste neexistând în realitate. Domeniile pentru care sunt solicitate contribuțiile agenților economici, precum și suma solicitată depind nemijlocit de nivelul administrativ care gestionează proiectul. Volumul acestor contribuții este analizat în cap. 3.5.

Menționăm că, pe la mijlocul anilor' 50, în SUA a luat amploare ideologia consacrării termenului de „responsabilitate socială a firmei", ca răspuns la schimbarea structurii economiei americane, dar și ca efect al ieșirii din recesiune. Pentru a-și îmbunătăți imaginea proastă pe care o aveau întreprinzătorii în societate, mulți dintre ei au realizat importanța implicării firmelor în viața comunitară. Astfel, pe lângă impozitele pe care le plăteau, oamenii de afaceri din SUA acordau tot mai multă atenție diverselor necesități cu care se confruntau colectivitățile unde ei își desfășurau activitatea economică.

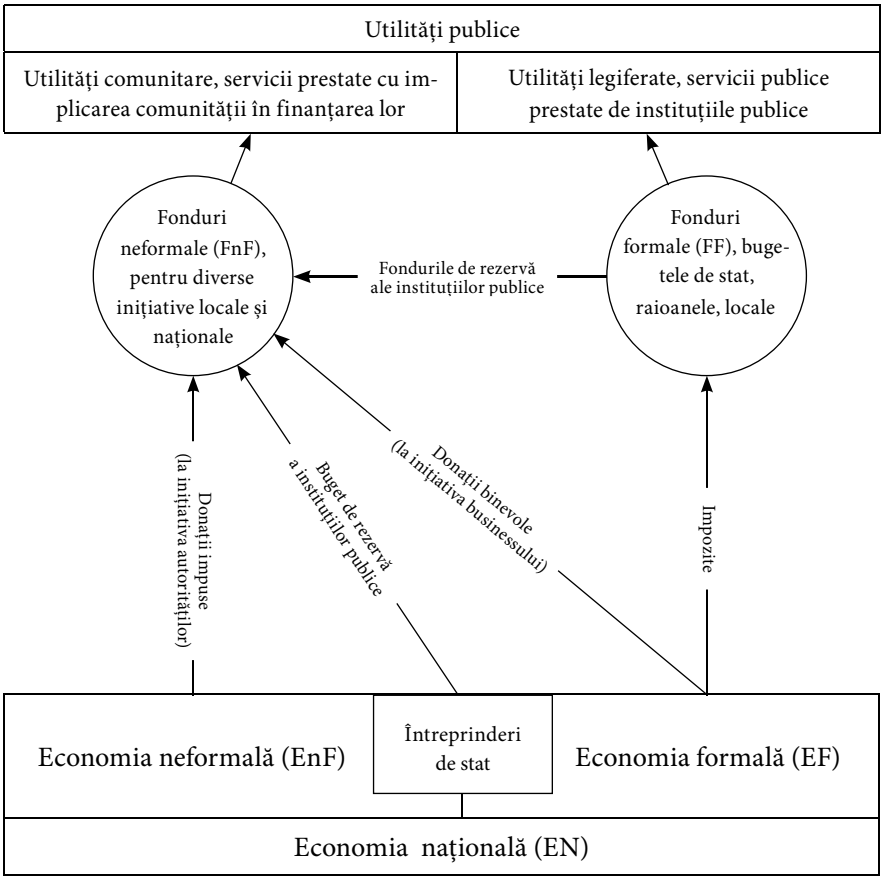
Implicarea nemijlocită a businessului în viața comunitară a avut un impact pozitiv atât asupra comunităților, cât și a bunei funcționări a businessului. În prezent există o sumedenie de studii teoretice și cercetări științifice care explică cu lux de amănunte importanța sau avantajul pe care îl are o firmă, dacă își dezvoltă responsabilitatea socială. Însă trebuie să menționăm că realizările din țările dezvoltate sunt rezultatul unei istorii și nu întotdeauna al dezvoltării „capitalismului sălbatic".

Este evident că spiritul de responsabilitate socială nu putea să apară peste noapte. Numeroși oameni de afaceri se arată sceptici față de ideea de a „contribui social", în fară de impozitele plătite legal potrivit legislației, pentru că, spun ei, „businessul își servește patria deja prin faptul că există și achită impozitele"[72]. Pe de altă parte, mulți dintre ei sunt departe de a vedea beneficiile pe care la poate aduce businessului lor implicarea activă în furnizarea de servicii importante pentru dezvoltarea unor comunități locale sau a unor categorii so-

[72] Interviu personalizat, 11 septembrie, 2006, Chișinău.

ciale distincte. În aceste condiții, lipsa de „asumare conștientă a unor responsabilități sociale” este mai degrabă o regulă decât o excepție pentru mediul de afaceri din Republica Moldova. Se întâmplă însă un fenomen care încearcă să „sară etapele”, în sensul că anumite autorități publice și de stat consideră că sunt justificate în a forța mediul de afaceri să participe prin sponsorizări la anumite procese, dar insistă să stabilească cu de la sine putere propria ierarhie de obiective, pentru care folosec banii colectați din partea businessului privat. În aceste condiții însă, nu mai avem de a face cu fenomenul caritității, pentru că sponsorizarea devine un instrument de intervenție politică în societate, și nu un tărâm voluntar, în care inițiativele apar pe terenul bunelor intenții și responsabilității social-asumate. Ca și în cazul impozitării oficiale, taxarea neoficială presupune existența unui „interes public”. Ce-i drept, în cazul taxării neoficiale este foarte greu de identificat cine, cum și când determină domeniul de finanțare.

Fig. 18. Fluxurile financiare în societate



Fluxurile financiare din societate sunt de două tipuri, cele formale, care din economia formală, prin intermediul bugetelor publice, sunt direcționate spre prestarea diverselor utilități specificate prin lege, și fluxurile neformale, care sunt colectate de la mediul de afaceri pentru diverse utilități de interes general. Anume autoritățile publice centrale și locale au fost cele care emit afirmații politice cu privire la scopurile culturale, sociale sau economice, pentru care cineva trebuie să plătească, după care, odată banii fiind încasați, nu mai există nici o formă de supraveghere și monitorizare a banilor din partea sectorului privat, pentru că nu există o infrastructură corespunzătoare.

Bugetele instituțiilor publice sunt alimentate exclusiv din economia formală, care, conform estimărilor experților, constituie de la 40-60% din întreaga economie națională. Ponderea mică a economiei formale limitează mult capacitatea instituțiilor publice de a presta servicii societății. În asemenea condiții, după cum am menționat mai sus, autoritățile publice de diferite nivele încearcă să găsească surse suplimentare de finanțare a diverselor proiecte. Paralel este rezolvată și problema de a colecta măcar o parte de „impozite" și de la economia neformală (neoficială sau subterană).

Distincția clară dintre donațiile întâlnite în alte țări și ceea ce este numit donație în Republica Moldova constă în faptul că donațiile de la noi sunt de fapt o impozitare neoficială a economiei neformale. Donațiile „curate" pot proveni exclusiv din economia formală. Relațiile instituțiilor publice cu reprezentanții economiei formale sunt mult mai formalizate decât cele cu reprezentanții economiei neformale. De fapt statutul lor incert vizavi de legalitatea activității lor îi face pe reprezentanții economiei neformale foarte vulnerabili față de funcționarii publici.

Formarea și utilizarea resurselor financiare formale este strict determinată de lege, pe când modul de formare și în special utilizarea resurselor non-oficiale este la descreția funcționarului. Nu există nici un mecanism legal, care să descrie cum sunt identificate prioritățile și direcțiile de finanțare a banilor publici proveniți din fondurile neformale.

Fondurile neformale (FnF) sunt formate din:

$$FnF = 0,02\sum_{1}^{n} Bip_n + \max\left(0,1\sum_{1}^{m} Pnet_m\right) + \triangle\sum_{1}^{k} + CA_k + \varphi\sum_{1}^{1} VA_t,$$

Unde $0,02\sum_{1}^{n} Bip_n$ reprezintă 2% din bugetele instituțiilor publice, care, conform legii, pot fi acumulate în Fondul de Rezervă al instituției date. Fondul de Rezervă este o procedură simplă de a scoate din circuitul controlabil surse financiare, care pot fi utilizate cu un grad mai mare de libertate de către funcționarii publici. Conform estimărilor noastre, aceste sume pot varia pe an

de la 50 la 100 de mil de lei. Trebuie să notăm faptul că este foarte răspândită practica de transferare de către o instituție publică, inclusiv sub formă de donații, a unor resurse financiare din Fondul de Rezervă. Acesta este utilizat pe larg și la implementarea diverselor inițiative naționale sau locale, iar modul de utilizare a lor nu mai cade sub incidența controlului utilizării banilor publici.

$\max\left(0,1\sum_{1}^{m}\mathrm{Pnet}_{m}\right)$ reprezintă donațiile benevole, pe care, din proprie inițiativă, businessul le face pentru diverse proiecte sociale. Conform legislației, donațiile efectuate, dar nu mai mult decât 10% din profitul net al întreprinderii, sunt scutite de impozite pe venit. Cu toate că există toate instrumentele legale de a canaliza donațiile conform legislației, practica respectivă este foarte slab dezvoltată în R. Moldova. Aceasta se întâmplă deoarece marea majoritatea a inițiativelor autorităților publice nu repsectă prevederile legale și fondurile acumulate de ele nu cad sub incidența legii date. Este necesar ca pentru fiecare inițiativă să existe un act legislativ, care s-o legifereze, și un cont unde pot fi efectuate transferurile. Pe de altă parte cea mai mare parte a businessmenilor își ascund veniturile și nu au nevoie de aceste înlesniri fiscale.

Din aceste considerente sursa cea mai mare de venituri în fondurile neformale o reprezintă așa-numita impozitare neoficială a businessului $\triangle\sum_{1}^{k}\mathrm{CA}_{k}$. Unde CA reprezintă capitalul ascuns. Dacă considerăm că businessul ascunde 40% din veniturile sale, atunci putem afirma că ei se eschivează de la plata impozitelor în mărime de circa 7 miliarde de lei. Este evident că, pentru a se proteja de instituțiile de control ale statului ei sunt nevoiți ca o parte din aceste „economii” să le dea sub formă de mită. Statutul acestor oameni de afaceri este atât de vulnerabil, încât orice funcționar public poate solicita cu ușurință „sponsorizări” pentru orice fel de evenimente. Iar businessmanul percepe această taxă ca pe o formă specifică de mită.

O modalitate specială de acumulare a resurselor financiare în fonduirle neformale o reprezintă banii proveniți de la întreprinderile de stat $\varphi\sum_{1}^{i}\mathrm{VA}_{i}$. Funcționarii publici privesc întreprinderile de stat ca pe o sursă alternativă de finanțare. Și numeroase rapoarte ale Curții de Conturi denotă faptul că donații provenite de la întreprinderile de stat nu provin din profiturile lor nete, ci din cifra de afaceri. Aceste donații sunt incluse la cheltuieli, contrar legislației în vigoare. Suma care este percepută poate varia de la o întreprindere la alta și nu depinde întotdeauna de profitabilitatea întreprinderii, ci exclusiv de volumul de afaceri al întreprinderii date. Nu ne mai miră astfel că întreprinderi de stat, aflate în proces de faliment forțat, găsesc oportun să participe cu sume importante la diverse acțiuni filantropice, inițiate de către autorități, în ciuda bunului-simț, care le-ar indica să apere bunurile întreprinderii ori să găsească soluții fezabile de ieșire din criză.

Mărimea totală a banilor liberi, care circulă anual prin diverse fonduri neformale, instituite și administrate arbitrar, se ridică la 500 de milioane de lei. Analiza instituțiilor publice denotă faptul că nu toate au acces direct la mediul de afaceri. Ceea ce într-un fel îngreuiază abilitatea lor de a impune o anumită taxă pentru agenții economici. Însă și-n acest caz a fost găsită soluția. Astfel există o practică destul de vicioasă când o instituție publică face donație altei instituții publice. Spre exemplu Î.S. „Registru" a efectuat diferite sponsorizări de circa 3 milioane de lei, inclusiv peste 1,7 milioane de lei Cancelariei de Stat și 547 de mii de lei Direcției Medico-Sanitare a MAI[73]. În felul acesta instituțiile care nu se pot adresa direct businessului, pentru a obține anumite surse financiare, reușesc să-și soluționeze problema apelând la întreprinderi de stat sau alte instituții publice „mai aproape de business".

Scoaterea de sub control a mijloacelor bugetare se face prin intermediul Fondurilor de Rezervă. Atât Guvernul, cât și autoritățile publice locale pot dispune de fonduri de rezervă, care sunt utilizate conform prevederilor stipulate în legi speciale[74]. Acești bani fie că sunt transferați de către o instituție publică altei instituții publice sub formă de donație ,fie că sunt transferați pentru anumite scopuri, însă utilizarea lor de cele mai dese ori nu este reflectată corect în dările de seamă contabile. În 2005 din Fondul de Rezervă al Guvernului Ministerul Culturii și Turismului a primit 1457,6 de mii lei pentru diverși beneficiari subordonați ministerului. La data de 01.01.2006 doar 4 din 7 beneficiari au prezentat ceva dări de seamă privind utilizarea a 302 mii de lei, pentru restul 1154 de mii de lei nu există nici un document de utilizare a lor[75].

Solicitarea banilor din Fondul de Rezervă este considerată pe bună dreptate o sursă suplimentară de venit pentru diferite instituții publice, iar motivul pentru care sunt solicitați deseori este considerat drept ceva formal. Astfel conducerea raionului Basarabeasca a solicitat din Fondul de Rezevă al Guvernului 500 de mii de lei pentru executarea lucrărilor de reparație și reconstrucție a taberei de odihnă din s. Bașcalia. La momentul transferului banilor

---

[73] Curtea de Conturi. Hotărâre nr.74 din 18.11.2004 privind rezultatele controlului asupra activității economico-financiare a Departamentului Tehnologii Informaționale și a unor structuri subordonate în perioada anului 2003 *//Monitorul oficial 1-4/1, 07.01.2005.*

[74] Guvernul formează și gestionează Fondul de Rezervă conform prevederilor Legii despre Regulamentul privind utilizarea mijloacelor fondului de rezervă al Guvernului (nr.1228-XIII din 27.06.97), iar autoritățile publice locale, conform Art. 18 din Legea privind finanțele publice locale (nr. 397-XV din 16.10.2003).

[75] Curtea de Conturi. Hotarâre nr.28 din 26.05.2006 privind raportul asupra corectitudinii utilizării mijloacelor financiare publice de către Ministerul Culturii și Turismului în perioada anului 2005 *//Monitorul oficial 131-133/33, 18.08.2006.*

asemenea tabără nu exista[76]. O altă sursă de finanțare a instituțiilor publice, care nu „sunt aproape de business", o reprezintă întreprinderile de stat sau instituțiile publice, care prestează servicii. Printre ele se numără ÎS „Registru", Agenția „Moldsilva" etc. În anii 2004-2005 activitatea Agenției „Moldsilva" s-a soldat cu pierderi de 9,3 și, respectiv, 10,1 milioane de lei. Aceasta nu a împiedicat întreprinderile din subordinea ei să efectueze diverse donații[77]. Mai mult, contrar tuturor prevederilor legale, aceste donații nu au provenit din veniturile întreprinderii, ci au fost trecute în cont drept cheltuieli de activitate.

3.3. Gestionarea taxelor non oficiale

Evidența veniturilor și cheltuielilor bugetare se face prin intermediul Trezoreriei, iar corectitudinea utilizării banilor publici este efectuată de către Curtea de Conturi. În cazul taxelor nonoficiale încă nu există un sistem bine format. Or, ca și celelalte instituții publice, Ministerul Finanțelor consideră donațiile și sponsorizările o formă specifică de venituri bugetare și le tratează ca atare. În instrucțiunile sale Ministerul Finanțelor solicită ca toți banii din donații și sponsorizări să treacă prin conturile Trezoreriei și să fie raportați ca și banii bugetari.[78] Această prevedere a apărut în 2006 din două motive: 1) nu există un sistem de control privind utilizarea banilor din donații; 2) există o mulțime de cazuri când banii sunt colectați contrar oricăror prevederi legale.

Filosofia instituțiilor publice față de banii colectați din donație este că, pe de o parte, ei sunt o resursă suplimentară, iar pe de altă parte, sunt bani „munciți" de ei. Altfel spus, acești bani sunt considerați ca resurse „câștigate" de către instituția respectivă și, drept consecință, pot fi utilizați cum găsesc ei că este mai bine. În lipsa unui mecanism de reportare față de donatori și a unui control din partea societății, Ministerului Finanțelor, Curții de Conturi, prin introducerea diverselor regulamente și controale, încearcă cumva să scoată din umbră banii acumulați din donații. Cu toate că există o hotărâre

---

[76] Curtea de Conturi. Hotărâre nr.76 din 04.10.2005 privind rezultatele controlului asupra elaborării și executării bugetului raionului Basarabeasca pe anul 2004 //*Monitorul oficial 5-8/1, 13.01.2006.*

[77] Curtea de Conturi. Hotarâre nr.20 din 12.05.2006 privind raportul asupra activității economico-financiare și eficienței administrării gospodăriei silvice în anul 2004 și semestrul I al anului 2005 //*Monitorul oficial 146-149/45, 15.09.2006.*

[78] Ministerul Finanțelor nr.07/1-3-06/16 din 11.04.2006 Modul de încasare și evidență a veniturilor bugetului public național prin Trezoreria de Stat a Ministerului Finanțelor în anul 2006, începând cu 21 aprilie curent //*Monitorul oficial 59-62/222, 14.04.2006.*

Guvernului care stipulează modul de confirmare a donațiilor[79] și un ordin al Ministerului Finanțelor privind gestionarea mijloacelor speciale, în care sunt incluse și donațiile[80], instituțiile publice preferă să colecteze banii în numerar, fără nici un fel de evidență contabilă. Spre exemplu, Liceul Teoretic „Mihai Eminescu" din Bălți a colectat sub formă de donații 116,8 mii de lei fără a ține vreo evidență legală a lor.[81] Această practică este răspândită în toate școlile republicii. Cauza derivă și din faptul că dacă în 2001 remunerarea muncii constituia circa 55-60% din totalul cheltuielilor pentru educație atunci, în present, acestea se ridică la 80-85%, iar în unele cazuri la peste 90%.

De fapt statul și-a limitat cheltuielile doar la ceea ce ține de remunerarea muncii, lăsând întreținerea școlilor pe seama părinților. Părinții sunt cei care susțin financiar reparația curentă a școlilor. Tot ei participă activ împreună cu agenții economici la reparația capitală[82]. De asemenea sunt colectați bani pentru adaosul salarial al profesorilor. Subfinanțarea educației de către stat nu a provocat până în prezent o criză în sistem, deoarece sistemul este susținut de diverse plăți nonoficiale. Orice eveniment la nivel local este organizat cu implicarea agenților economici ca sponsori. Dacă la nivel de primărie contribuția agenților economici este de minimum 50% din costul proiectului și poate ajunge chiar la 100%, atunci la nivel de raion contribuția agenților economici rareori depășește 50%[83]. Aceasta este legat și de faptul că autoritățile raionale intră mai puțin în contact cu agenții economici.

De fapt repartizarea agenților economici pe nivele administrative se prezintă astfel: la nivel de primărie – reprezentanții micului business, la nivel național – întreprinderile mari, naționale sau străine, iar la nivel de raion este foarte greu de identificat tipologia întreprinderilor. De regulă, întreprinderile

---

79 „Cu privire la modul de confirmare a donațiilor pentru scopuri filantropice și de sponsorizare", aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.489 din 04.05.1998.

80 Cu privire la gestionarea mijloacelor speciale ale instituțiilor publice, finanțate de la buget", aprobat prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr.94 din 31.12.2004.

81 Curtea de Conturi. Hotarâre nr.45 din 15.06.2006 privind raportul asupra corectitudinii formării și utilizării bugetului municipiului Bălți în anul 2005 //*Monitorul oficial 146-149/46, 15.09.2006.*

82 Reparația capitală în școli se face prin intermediul Fondului de Investiții Sociale. Pentru ca o colectivitate să beneficieze de aceste fonduri trebuie să vină cu 15% contribuție proprie. Ceea ce pentru reparația unei școli constituie circa 100-200 de mii de lei. Această sumă, de regulă, este alocată de către primărie, de părinți și agenții economici din localitate în proporții egale.

83 Curtea de Conturi. Hotărâre nr.49 din 16.06.2005 privind rezultatele controlului asupra elaborării și executării bugetului raionului Rezina pe anul 2004 //*Monitorul oficial 123-125/39, 16.09.2005.*

mari, care există într-o comunitate, sunt strâns legate de comunitatea dată și nu au legătură cu autoritățile raionale. Este foarte rar întâlnită situația când putem vorbi de întreprinderi raionale. De obicei autoritățile raionale colectează banii de la întreprinderile de stat, instituțiile publice din raion și cooperația de consum[84]. Ca și în cazul primăriilor și autorităților publice centrale, raioanele reușesc să colecteze bani doar de la cei asupra cărora au anumite pârghii de influență.

Deoarece funcționarii publici privesc banii proveniți din sponsorizări ca bani „câștigați" de către instituția lor, aceștia se comportă față de ei voluntarist, fără a ține o evidență strictă a lor. Spre exemplu, Departamentul Statistică și Sociologie a acumulat sub formă de sponsorizări peste 600 de mii de lei, însă în darea de seamă a reflectat doar banii pe care i-a cheltuit și avea facturi asupra lor, ceea ce a constituit doar 337,5 de mii de lei[85]. Restul sumei a fost utilizată fără nici o formă de raportare sau evidență.

3.4. Controlul gestionării taxelor nonoficiale

Ambiguitatea și neînțelegerea fenomenului de donație provoacă deficiențe de funcționare a sistemului. Donațiile și sponsorizările în esența lor sunt bani publici și, evident, trebuie să fie supuși controlului public. Însă controlul public la noi este înțeles drept controlul exercitat de Curtea de Conturi, ceea ce nu este tocmai corect. Donațiile pot fi considerate ca bani publici, dar nu bani de stat. Competența organelor de control ale statului în domeniul financiar poate fi extinsă asupra tuturor resurselor financiare, colectarea cărora este impusă de lege. Donațiile însă sunt o manifestare benevolă a cetățenilor de a aloca pentru anumite scopuri o sumă de bani. Respectiv sistemul de control al fluxurilor financiare provenite din donații trebuie să fie diferit de cel al fluxurilor financiare bugetare.

Însă, în lipsa unui mecanism de control din partea societății asupra fluxurilor financiare provenite din donații, autoritățile publice, în persoana Ministerului Finanțelor și Curții de Conturi, au încercat să le substituie prin controale instituționale. Începând cu anul 2005, bugetul de stat include și o rubrică apar-

---

84 Din interviul realizat la Consiliul Raional Strășeni. La ultimele inițiative ale Consiliului Raional au participat doar salariații din cadrul consiliului și profesorii din raion.

85 Curtea de Conturi. Hotărâre nr.29 din 23.05.2005 privind rezultatele controlului asupra eficienței utilizării mijloacelor la întreținerea Departamentului Statistică și Sociologie în perioada a.2004 și corectitudinii efectuării cheltuielilor la desfășurarea recensământului populației //*Monitorul oficial* 110-112/24, 19.08.2005.

te unde sunt indicate sursele extrabugetare și mijloacele speciale ale instituțiilor publice, provenite inclusiv din donații. Iar Curtea de Conturi, în activitatea sa, atunci când elucidează cazuri de colectare a anumitor fonduri provenite din donație, analizează corectitudinea utilizării lor, din perspectiva principiilor aplicate la sursele bugetare. Însă nimeni nu a încercat în mod special să analizeze cum sunt colelctate și gestionate sursele provenite din donații.

Mai mult, conform declarațiilor Centrului de Combatere a Crimelor Economice și Corupției, se cunosc cazuri când autoritățile publice colectează bani de la cetățeni, o parte din aceste sume fiind utilizate contrar destinației, însă nu este posibil să se deschidă dosare întrucât pătimașul lipsește formal. Atât agenții economici, cât și persoanele fizice efectuează donații, dar nu se interesează de soarta banilor lor. Este strict necesar de a crea un sistem legal de circulație a fluxurilor financiare, provenite din donație, care ar exclude situații de utilizare a banilor publici contrar destinațiilor. Pentru aceasta este necesar să existe proceduri clare de inițiere a procesului de colectare a fondurilor. Orice sumă de bani poate fi colectată de către o anumită instituție doar dacă există un act legal, care va stipula: cine colectează banii, pentru ce sunt colectați aceștia, cine și cum va decide asupra utilizării lor, unde vor merge banii economisiți etc. În lipsa unui act legal, orice colectare de fonduri va fi tratată drept corupție. La această etapă apare primul element al controlului, care va fi efectuat de către organele abilitate ale statului, și anume: este sau nu legală acțiunea colectării de fonduri întreprinsă de o anumită instituție.

Este necesar a se crea un sistem de mandatare sau să se indice în numele cui o anumită instituție colectează fonduri financiare și pentru ce anume. Cele mai multe donații sunt colectate de către instituții și funcționari publici, fără să existe un document legal, care le-ar permite această acumulare de fonduri. Nu este vorba despre permisiunea cadrului legal de a colecta donații, ci despre faptul că orice inițiativă de colectare a fondurilor trebuie să fie stipulată într-un document aprobat de un organ abilitat. Acest organ poate fi: Consiliul local, un grup de inițiativă locală, consiliul național etc. Procedura de aprobare a unei inițiative sociale, cu indicarea faptului cine este abilitat de a o face, trebuie să fie reglementată prin lege.Existența mandatului legal și a prevederilor clare pentru ce și cum vor fi utilizați banii ar permite atât organelor de control ale statului, cât și donatorilor să verifice corespunderea cheltuielilor efectuate cu prevederile enunțate la inițierea procedurilor de colectare. Este necesar ca în toate etapele de derulare a unei inițiative sociale, care presupune colectarea de fonduri de la populație și agenți economici, să existe un cadru legal clar care să separe legalitatea acțiunilor funcționarilor publici de voluntarism și trafic de influență.

3.5. Volumul contribiţiilor nonoficiale

Unica sursă oficială care oferă informaţii privind volumul donaţiilor efectuate de către agenţii economici este Inspectoratul Fiscal de Stat, care anual colectează de la agenţii economici solicitări privind înlesniri la plata impozitului pe venit pentru sumele alocate sub formă de donaţii. În anul 2005 aceste solicitări s-au ridicat la peste 180 mln lei, însă mai puţin de jumătate din suma solicitată a fost considerată legală de către Inspectoratul Fiscal.

Din interviurile realizate de către noi marea majoritate a agenţilor economici au afirmat că: (1) Efectuează donaţii în numerar fară a primi nici un document ce ar confirma donaţia; (2) Dacă efectuează donaţia prin transfer, nu apelează la inspectoratul fiscal pentru a primi înlesniri la plata impozitului; (3) Dacă şi apelează la Inspectorat, este foarte dificil de a beneficia de anumite reduceri la plata impoizitului pe venit, lucru confirmat şi de Inspectoratul Fiscal. Suma considerată legală nu depăşeşte 50% din ceea ce solicită agenţii economici.

Trebuie să menţionam aici că legislaţia în domeniul dat este destul de favorabilă agenţilor economici, cu toate acestea, ei nu reuşesc să legitimeze donaţiile făcute. Este evident că marea lor majoritate nici nu încearcă să obţină anumite facilităţi de la stat, ci pur şi simplu privesc ca o formă suplimentară de impozitare toate donaţiile făcute. La estimarea mărimii reale a donaţiilor efectuate de către business am efectuat caluculele de rigoare de pe două poziţii: micro, care presupune agregarea datelor primare colectate din diverse surse; şi macro, prin analiza parametrilor globali de calcule.

La agregarea tuturor tipurilor de finanţare suma demonstrată depăşeşte anual 230 de milioane de lei (vezi tab. 2). Este evident că această sumă în realitate este mai mare, însă suma invocată de noi este cea care poate fi documentată.

Tabelul nr. 6. Proiecte finanțate cu suportul agenților economici[86], Lei

	Contribuția minimă	Contribuția maximă	Total
TOTAL			228.839.503
INFRASTRUCTURA LOCALĂ			
Centre comunitare (1)	67.738	144.446	725.718
Reparația drumurilor (1)	23.810	141.102	3.342.789
Reparații capitale școli și grădinițe (1)	30.545	188.671	8.407.813
Construcția gazoductelor (1) + (2)	19.443	212.298	80.315.457
Sisteme de apă și canalizare (1)	49.649	141.911	1.347.726
ORGANIZAREA SĂRBĂTORILOR			
Hramul localității	10.000	50.000	18.000.000
Ziua oficială a invalizilor și a altor categorii cu deficiențe locomotorii	2.000	5.000	500.000
Ziua nevăzătorilor	1.000	3.000	200.000
Festivaluri naționale și locale	50.000	200.000	1.000.000
SPRIJINIREA INIȚIATIVELOR			
Alimentarea copiilor în școli (3)	10.000	100.000	50.000.000
Reparația monumentelor (4)			40.000.000
Renovarea bisericilor și mănăstirilor (5)	5.000	20.000	25.000.000

[86] **Surse și notițe:** (1) Raportul Fondului de Investiții Sociale din R. Moldova pentru 2005. Conform principiilor FISM, 15% din suma totală a proiectului trebuie să fie contribuția locală, care se formează din bugetul local, contribuția populației și a agenților economici. Agenții economici, de regulă, contribuie cu muncitori, materiale și bani. (2) Legea bugetului de stat pentru2006. Contribuția agenților economici este comparabilă cu contribuția bugetului de stat conform analizelor efectuate în diverse localități. În anul 2005 la construcția gazoductelor a fost alocată o sumă record de 243 mln lei, însă pentru 2006 suma va fi mult mai mică, în opinia noastră, nu mai puțin de 70-100 mln. lei. (3) Interviu acordat de directorul Asociației Medicale din Moldova și 3 întâlniri cu reprezentanții asociațiilor părintești și businessmenii care susțin alimentarea copiilor în școli. Conform legii, APL este obligat să asigure alimentarea copiilor până în clasa a patra (circa 150 de mii de copii), însă acest lucru este asigurat doar cu spijinul părinților și al oamenilor de afaceri, deoarece APL nu dispune de resurse bănești. R. Moldova este unica țară din lume unde guvernul american asigură alimentarea tuturor copiilor prin programele sale. (4) Informare din presă. Doar pentru reparația complexului gloriei militare au fost cheltuiți peste 100 mln lei dintre care contribuția businessului a fost de peste 30 mln lei. Conform serviciului de presă al Președinției, doar un singur om de afaceri a alocat pentru Memorial 1 milion USD (13 mln lei). Mai mult, la sugestia președintelui țării a fost construit un stadion de fotbal, care pentru agentul economic respectiv este o filantropie curată. (5) Informații din presă. Doar pentru Mănăstirea Căpriana au fost colectate 38 mln. lei. Acum este în proces de derulare colectarea fondurilor pentru Mănăstirea Curchi. Noi am scos în evidență doar mega proiectele cu implicarea nemijlocită a autorităților publice centrale, dar există și proiecte mai mici, cu implicarea autorităților locale.

Pentru a îmbunătăți estimările, am mers pe calea inversă, când în baza studiilor efectuate în diverse țări, comparabile cu Republica Moldova, am încercat să estimăm care este suma donațiilor efectuate de business raportată la Produsul Intern Brut. Pentru aceasta, în primul rând a fost stabilit arealul de cooperare între business și autoritățile publice. Cooperarea are loc pe două dimensiuni: filantropie; donații, sponsorizări și parteneriat public-privat. În țările dezvoltate acest areal de cooperare este de până la 10% din PIB, în țările similare cu Republica Moldova, după gradul de dezvoltare și relațiile stabilite între business și autoritățile publice acest indicator este cuprins între 0,5 și1% din PIB[87]. Contribuția businessului variază în funcție de tradițiile țării și domeniul de cooperare de la 40% la 80%.

Conform modelului dat, în R. Moldova businessul împreună cu autoritățile dezvoltă proiecte comune estimativ în mărime de circa 450 de milioane de lei (1% din PIB-ul anului 2007), unde businessul contribuie cu peste 300 milioane lei (circa 2/3 din volumul total). Putem afirma că plățile neoficiale efectuate de către business în Republica Moldova depășesc 300 de milioane de lei anual, dintre care doar circa 180 de milioane sunt raportate la Inspectoratul Fiscal pentru a fi deduse de la calcularea impozitului pe venit. Altfel spus, circa 50% din donații sunt efectuate fără a fi perfectate juridic, lucru confirmat și de respondenții noștri. Aceasta confirmă încă o dată corectitudinea estimărilor noastre de 300 de milioane de lei anual.

[87] (1) Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Baltimore USA 1999, (2) Public-Private Partnerships in New EU Member Countries of Central and Eastern Europe: An Economic Analysis with Case Studies from the Highway Sector, EIB Papers, vol. 10, nr. 2 (2005)

Concluzii privind capitolul III

1. În lipsa unei inițiative sociale din partea businessului, statul a demarat acest proces de „parteneriat" public privat și, pornid de la posibilitățile sale de constrângere, a transformat donațiile benevole într-un impozit nou perceput de la business.
2. Resursele financiare provenite din donații sunt privite de către autoritățile publice ca o sursă suplimentară de venit la bugetul lor și sunt tratate ca atare. Altfel spus, agenții economici sunt obligați să participe în mod sistematic la colectarea de contribuții solicitate de autorități, evitând în acest fel numeroase efecte negative, pe care, altminteri, le-ar simți pe pielea lor în cazul în care refuzul de a plăti ar fi tratat de către autorități ca un „act de nesupunere". Analiza cadrului efectiv de funcționare a acestui sistem de relații demonstrează că există, în această situație, toate elementele de represiune, specifice economiei administrative/de comandă. Astfel, donațiile au fost transformate cu succes în taxe/impozite suplimentare.
3. Instituțiile publice privesc donațiile ca pe o sursă „proprie", care este utilizată fără respectarea unor prevederi legale. Marea majoritate a sumelor colectate nu sunt supuse nici unei forme de monitorizare ori raportare, ceea ce trezește suspiciuni și creează situații în care anumiți oficiali publici reușesc să-și „privatizeze" o parte din resursele colectate.
4. Lipsa unui sistem legal de control al fluxurilor provenite din donație a condiționat apariția unui sistem de control tipic surselor financiare bugetare, care nu permite controlul efecient al donațiilor.
5. Este necesar ca de la inițierea unei inițiative sociale cu implicarea societății și până la etapa de finalizare a ei să existe un cadru legal, care să stipuleze clar ce acțiuni ale actorilor implicați în proces pot fi considerate legale și care nu.

IV. ANALIZA CADRULUI REGULATORIU

Prima concluzie:

SĂ RESPECTĂM PRINCIPIUL AUTONOMIEI BUSINESSULUI DE ADMINISTRAȚIA STATULUI

Concluzia principală a Studiului este că în RM principiul autonomiei businessului se încalcă de către puterea administrativă și politică, ceea ce contribuie la existența sindromului „statului capturat", însoțit de fenomene cum sunt: acapararea businessului, corupția, impozitarea neoficială și impunerea la plăți suplimentare pentru diverse „capricii" ale birocrației de stat. Această situație produce riscuri care afectează viabilitatea financiară a statului, inclusiv în ceea ce privește exercitarea unor funcții publice, dar și riscuri de administrare a afacerilor private.

Problema identificată: Lipsa de formulări adecvate ale unor misiuni de parteneriat social între stat și business încetinește procesul de elaborare a unor modele efective de cooperare între puterile pulbice și cercurile de afaceri, atât pe verticală, cât și pe orizontală.

Recomandări: Elaborarea unor instrumente eficiente și transparente și a unor mecanisme sociale de dialog între putere și business cu participarea societății civile în vederea formulării unei game de politici publice, a unor practici și programe orientate spre creșterea competitivității acestor programe, finanțarea unor investiții de stat, inclusiv în proiecte de infrastructură pe contul interoperabilității companiilor autohtone și împământenirii unor standarde internațaionale de responsabilitate socială corporativă a businessului (Îndeplinirea p.25-28 al Memorandumului RM cu FMI privind politica economică și financiară pentru anul 2007).

Sincronizarea procesului de descentralizare politică și economică, politica de dereglementare și debirocratizare, cu **scopul asiguării de sinergie pentru schimbările inițiate**, reducerea maximă a funcției transmise organelor executivului de stat în probleme de reglementare a businessului. Acțiunea legislației antibirocratice trebuie să fie extinsă asupra tuturor autorităților publice, i.e. serviciul fiscal, vamal și de ordine publică.

Avansarea etapei a II-a reformei regulatorii în RM (reducerea poverii fiscale și regulatorii) și sincronizarea acestei etape cu reforma descentralizării administrative și financiare. Îmbunătățirea mediului de afaceri prin creșterea rolului agențiilor autonome de reglementare a sectoarelor economiei naționale, i. l. prin Agenția de Protecție a Concurenței, etc. Instituirea și funcționarea

organelor de control are loc exclusiv în contextul politicilor regulatorii și doar după stabilirea clară a funcțiilor acestora.

Continuarea procesului de reformă a serviciului public prin întărirea cadrului procedural de selectare, profesionalizare a diverselor categorii de funcționari publici, neutri sub aspect politic, adecvat remunerați.

Optimizarea impozitelor sociale cu scopul de a trece de la sistemul impozitar spre sistemul asigurării sociale de stimulare a plăților sociale în contul creării de noi locuri de muncă și al creșterii fondului oficial de achitare a plăților de muncă pentru întreprinderi.

A doua concluzie:

ASIGURAREA JUSTIȚIEI INDEPENDENTE PENTRU DEZVOLTAREA PIEȚEI LIBERE

Recursul în justiție trebuie să înlocuiască în cea mai mare măsură intervenția organelor de stat. Organele de stat nu pot fi absolvite de orice încălcări ale legislației, disputele între stat și business sunt deferite instanței de judecată pe poziții egale. Experiența internațională arată că acolo unde se constată o relație nesatisfăcătoare între piață și stat, controlul public asupra mediului de afaceri este deosebit de important.

Problemă: Slăbiciunile specifce sau lipsa unor mecanisme efective de asigurare a aplicării normelor și regulilor de desfășurare a businessului în țară, precum și obligațiile pe care acesta și le asumă, îngreunează respectarea de către firme a contractelor și, respectiv, încetinește atragerea de investiții străine directe în scopul dezvoltării afacerilor, având un impact negativ asupra atractivității investiționale a țării.

Recomandări: Încheierea reformei judiciare în RM, optimizarea mecanismelor de reglementare privată și de stat, reglementarea îndeplinirii legilor, normele dreptului contractual și regulile conducerii corporative, luând în considerație faptul că îmbunătățirea cadrului de executare a legilor reprezintă, de regulă, un efect al inițiativelor de jos.

A treia concluzie:

SECTORULUI PRIVAT URMEAZĂ SĂ I SE DELEGE MAJORITATEA COVÂRȘITOARE A PRESTAȚIILOR DE SERVICII PUBLICE, EXCEPȚIE FĂCÂND ACTIVITĂȚILE UNDE IMPUNEREA MECANISMELOR DE PIAȚĂ ESTE IMPOSIBILĂ

Problemă: Menținerea unui rol exagerat de mare al statului în economie, inadecvat după funcții și după mărime.

RECOMANDĂRI: Necesitatea creării unui cadru de reglementare a relațiilor public – privat și a parteneriatului public – privat, care ar include: delimitarea câmpurilor de atribuții și responsabilități care apar ca urmare a cooperării între autorități și business, restrângerea cazurilor de impunere forțată a unui comportament, care nu este prevăzut de legislație.

Inițiativele publice nu trebuie să pornească doar de la putere, legitimarea „interesului public" are loc doar prin inițiative publice ale societății civile și participarea cetățenilor. Orice inițiative ale autorităților trebuie să fie validate prin intermediul unor audieri publice, întărind instrumentele de control public ale societății civile asupra autorităților publice și responsabilizării factorilor decizionali asupra acțiunilor întreprinse.

Există o lipsă totală de transparență în colectarea și gestionarea banilor publici și privați de către diverse autorități administrative, în absența unui cadru satisfăcător de monitorizare a banilor publici. Unii reprezentanți ai autorităților publice, adeseori de rang înalt, au fost și rămân a fi priviți drept principalii solicitanți de contribuții neoficiale. În cazul în care autoritățile inițiază acțiuni de colectare a fondurilor publice și private, această decizie trebuie să fie completată prin proceduri legale de monitorizare (consilii de coordonare), gestionare (persoane mandatate) și evaluare (comisie de cenzori). Instituțiile publice privesc donațiile ca pe o sursă „proprie", care este utilizată fără respectarea vreunor prevederi legale. Marea majoritate a sumelor colectate nu sunt supuse nici unei forme de raportare.

A patra concluzie:

ÎNCURAJAREA IMPLICĂRII CIVICE ÎN SUPRAVEGHEREA ONORĂRII RESPONSABILITĂȚII SOCIALE A BUSINESSULUI ȘI RENUNȚAREA LA SUPRAVEGHEREA DIN PARTEA AUTORITĂȚILOR ASUPRA CARITĂȚII

Problemă: Neîncrederea reciprocă dintre business, putere și societate, ca urmare a orizontului îngust de planificare a businessului și politicilor.

Recomandări: Introducerea standardelor internaționale de raportare, legate de politicile de responsabilitate socială, înțeleasă în corespundere cu Carta verde (Green Paper) a UE, ca o Concepție în cadrul căreia companiile integrează, pe baze voluntare, politica socială și ecologică a operațiilor de business și relațiile lor cu elementele de organizare a companiilor private, după exemplul majorității Uniunii Europene.

Excluderea practicilor de „impunere a caritățiî" businessului, de către organele de stat, de autoritățile publice, astfel încât acestea să nu participe la ac-

țiunile de caritate, care reprezintă responsabilitatea domeniului asociativ și a businessului, statul având obligația de a crea condițiile și de a stimula inițiativa privată.

Manipularea funcției de control pentru a exercita presiuni asupra businessului a devenit regulă. Întărirea instrumentelor de prevenire a corupției, excluderea fenomenelor nesociale și crearea unui cadru modern de comunicare între business și autoritățile publice. Întărirea instituțiilor statului de drept și a exprimării libertății de opinie, care favorizează dezbaterea liberă a problemelor reale ale populației, precum și stimulează libera inițiativă și responsabilitatea socială a businessului.

Reglementarea parteneriatului public-privat, ca relație diferită de obiectul legii cu privire la filantropie și sponsorizare. Sărbătorile instituite oficial nu pot constitui un pretext pentru impunerea forțată a businessului la achitarea costurilor pentru aceste sărbători.

Administrația de stat trebuie să renunțe la practica instituirii de sărbători profesionale, lăsând acest rol asociațiilor profesionale. Majoritatea sărbătorilor oficiale în RM servesc drept motiv pentru colectarea de impozite neoficiale din partea businessului.

A cincea concluzie:

PRINCIPIILE DE ANGAJARE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI: TRANSPARENȚĂ,MERITOCRAȚIE, LIPSA UNOR CONFLICTE DE INTERESE ORI SUSPICIUNI ÎN EXISTENȚA UNOR INCOMPATIBILITĂȚI (EXCLUDEREA ANGAJĂRII RUDELOR SAU A PĂRȚILOR AFILIATE: NAȘI, FINI, CUMETRI, ÎN ACEEAȘI INSTITUȚIE)

Problemă: Atragerea unor cadre competente și merituoase pentru funcțiile serviciului public.

Recomandări: Recrutarea și avansarea în carieră pe baze competitive. Delimitarea funcțiilor politice și administrative. Elaborarea Codului de etică al oficialilor publici.

Donațiile și legatele vor fi acceptate numai prin aprobări de consiliu: Orice donații (în bani sau materiale), transmiteri de legate cu sarcini pot fi acceptate de către autoritățile publice locale numai cu aprobarea consiliului local sau, după caz, a consiliului raional, cu votul a 2/3 din numărul membrilor acestuia.

Inventarierea periodică a fondurilor extrabugetare: Toate fondurile extrabugetare deschise de către organizații publice sunt supuse inventarierii anuale, prin intermediul auditului extern și intern. Consiliilor locale și județene li se prezintă anual de către primar, respectiv de președintele consiliului județean,

un raport asupra situației gestionării acestor fonduri și a modului de utilizare potrivit destinației a resurselor acumulate.

Verificarea legalității lucrărilor contractate: Orice lucrări de construcții și reparații de interes public, finanțate din bugetele comunelor, orașelor sau județelor, se execută numai pe baza unor documentații tehnico-economice avizate sau aprobate, după caz, de consiliul local sau de consiliul raional, și numai în baza unei licitații publice, în limitele și în condițiile prevăzute de lege.

Interesele publice nu pot servi unui interes privat: Nici o persoană cu funcții de răspundere sau nici un grup politic nu poate apela la serviciile businessului privat sau ale societății pentru a-și promova propria imagine.

Transparența decizională: Obligația autorităților publice de a informa și de a supune dezbaterii publice proiectele de acte normative, de a permite accesul la luarea deciziilor administrative și la procesele-verbale ale ședințelor publice este universală. Orice proiecte de lege sunt aduse la cunoștința publicului potrivit unei proceduri de lucru prestabilite, făcând posibil faptul de a le supune analizei, avizării și adoptării, conținând expuneri de motive sau referate de aprobare, locul și modalitatea în care cei interesați pot trimite propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare pentru proiectul de act normativ. Ignorarea oricărei etape procedurale delegitimează actul adoptat. Autoritățile publice sunt obligate să prevadă întruniri în care publicul poate adresa întrebări și poate clarifica diverse aspecte ale unor decizii, în condițiile liberului acces la informațiile de interes public.

E-governance: Concomitent cu procedurile tradiționale de informare a publicului, autoritățile publice vor furniza informațiile și serviciile publice prin mijloace electronice. Introducerea acestei e-governance are scopul de a: reduce cheltuielile publice, de a combate birocrația și corupția la nivelul instituțiilor publice, de a crește gradul de transparență asupra folosirii fondurilor publice, îmbunătățirea accesului la informații și servicii publice în conformitate cu legislația privind protecția datelor cu caracter personal și liberul acces la informațiile de interes public. Întărirea capacității administrative a instituțiilor publice trebuie să asigure îndeplinirea rolului și sarcinilor lor instituționale de furnizare, într-o manieră transparentă, a informațiilor și serviciilor publice, precum și la redefinirea relației între cetățean și APL, respectiv dintre mediul de afaceri și APL, în sensul facilitării accesului acestora la serviciile și informațiile publice, prin intermediul tehnologiilor informaționale. Vor fi stabilite proceduri electronice de acces la informațiile și serviciile publice și furnizarea acestora, regulile generale de asigurare, prin mijloace electronice, a transparenței informațiilor și serviciilor publice ca parte integrantă a reformei administrației publice.

Obligațiile și îndatoririle funcționarilor publici: Funcționarilor publici le este interzis să solicite ori să accepte, direct sau indirect, pentru ei sau pentru alții, în considerarea funcției lor publice, daruri sau alte avantaje. La numirea într-o funcție publică, precum și la încetarea raportului de serviciu, funcționarii publici sunt obligați să prezinte, în condițiile legii, conducerii nemijlocite din autoritatea respectivă sau instituției publice declarația de avere, care se actualizează anual. Funcționarii publici au obligația sa respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților, stabilite potrivit legii.

A șasea concluzie: Introducerea unor abordări și standarde ale politicilor publice

Problemă: ASIGURAREA TRANSPARENȚEI ÎN GESTIONAREA PARTIDELOR POLITICE

Recomandări: Relația dintre partide politice și business trebuie să fie transparentă și deschisă. Creșterea gradului de transparență asupra mijloacelor de finanțare a campaniilor electorale, resurselor administrative și partidelor politice. Întărirea sancțiunilor pentru implicarea politică a funcționarilor publici.

Finanțarea partidelor politice și a unor acțiuni politice nu se încadrează în logica legislației cu privire la parteneriatul public-privat. Camuflarea finanțării unor acțiuni cu caracter politic sub numele de parteneriat public-privat trebuie să fie sancționată de legislația cu privire la partidele politice și Codul electoral.

Finanțarea partidelor politice trebuie să asigure existența pluralismului politic și a competiției libere de idei. Crearea cadrului instituțional și legislativ de funcționare a grupurilor de interes la nivel legislativ, excluderea penetrării puterii de către business, precum și la acțiuni care să faciliteze „capturarea" businessului de către anumite grupuri de demnitari.

Obligativitatea prezentării unor rapoarte periodice asupra activităților desfășurate de partidele politice, în condițiile unor structuri interne menite să asigure accesul neîngrădit la aceste date din partea cetățenilor și autorităților.

Problemă: SEPARAREA REALĂ A BISERICII DE STAT

Recomandări: Legislația cu privire la culte trebuie să asigure existența unor condiții egale, echitabile și transparente între stat și biserici (confesii). Excluderea folosirii abuzive de către putere a resurselor publice, precum și a resurselor bisericești în scopuri electorale.

Adaptarea unui sistem modern și adecvat de relații între administrația publică și cultele/confesiile/bisericile existente în RM, prin intermediul instrumentelor ecumenice și justițiabile.

Asigurarea dreptului de proprietate și pentru bisericile/confesiile din RM și asigurarea separării efective și reale a bisericii de stat.

Obligarea tuturor confesiilor și bisericilor înregistrate potrivit legislației în vigoare de a publica periodic rapoartele lor financiare și sursele de finanțare, cu scopul de a întări transparența și standardele etice promovate în raport cu grupurile de enoriași.

În loc de încheiere

Scopul acestui studiu a fost de a descrie și a analiza cum și în ce măsură sunt afectate principiile bunei guvernări, separația între puteri și independența justiției prin ignorarea în continuare a problemei impozitării neoficiale.

Considerăm că prezentarea fenomenului contribuie la identificarea soluțiilor adecvate, sporind astfel eficiența utilizării banilor pulbici, separarea distinctă între putere și bani va stimula creșterea economică și va contribui la modernizarea statului, va spori concurențiabilitatea agenților economici și va consolida inițiativa privată, în ansamblul său.

Acest studiu nu pretinde la formularea unor răspunsuri exhaustive ori la soluții miraculoase, pentru că amploarea și complexitatea fenomenului analizat în cadrul lui solicită eforturi considerabile din partea întregii societăți. Premisa de la care am pornit în acest studiu este că fenomenul impozitării neoficiale a creat în acest moment de dezvoltare a RM riscuri și pericole deosebit de mari pentru buna funcționare a unei economii viabile și a statului de drept. Cu condiția înfăptuirii măsurilor prevăzute în cadrul acestui studiu, estimăm că în RM se vor putea atinge următoarele rezultate:

- Reducerea cheltuielilor bugetului adminisitrativ cu circa 30% pe durata anilor 2007-2008 și creșterea veniturilor cu circa 30-35%, avându-se în vedere cerințele de achitare și administrare a datoriei de stat.
- Reducerea cotei sectorului de stat în activele și producția PIB de la actualele 45-50% la doar 20%, inclusiv pe baza reducerii numărului de instituții bugetare și transformării lor în entități de drept privat sau organizații necomerciale.
- Stimularea inițiativei private și creșterea bazei fiscale pentru ca mărimea pensiilor și a salariilor în sectoarele reale și în cele bugetare ale economiei naționale să acopere integral cheltuielile gospodăriilor pen-

tru locuință și servicii comunale; reducerea polarizării sociale în funcție de venituri (reducerea coeficientului quintilic de la 18 la 8-10).

- Reducerea corupției cu circa 40-50%, prin intermediul politicilor deregulatorii și al limitării funcțiilor îndeplinite astăzi de către birocrația de stat, consolidarea controlului demografic al publicului asupra activităților puterii în ansamblul său, responsabilizarea serviciului public de rezultatele deciziilor sale.
- Contribuirea la formarea potențialului de creștere durabilă a economiei cu cel puțin 9-10%, cu începere din anii 2007-2008, pe baza trecerii de la modelul actual de consum la modelul investițional de creștere, prin intermediul atragerii investițiilor străine, întăririi încrederii în politica promovată de RM, activizarea pieţelor financiare.

Continuarea procesului de reformă a serviciului public prin întărirea cadrului procedural de selectare, profesionalizare a diverselor categorii de funcționari publici, neutri sub aspect politic, adecvat remunerați. Avansarea etapei a II-a reformei regulatorii în RM (reducerea poverii fiscale și regulatorii) și sincronizarea acestei etape cu reforma descentralizării administrative și financiare. Îmbunătățirea mediului de afaceri prin creșterea rolului agențiilor autonome de reglementare a sectoarelor economiei naționale, prin Agenția de Protecție a Concurenței, etc. Instituirea și funcționarea organelor de control are loc exclusiv în contextul politicilor regulatorii și doar după stabilirea clară a funcțiilor acestora.

Continuarea procesului de descentralizare politică și economică, politica de dereglementare și debirocratizare, reducerea maximă a funcției transmise organelor executivului de stat în probleme de reglementare a businessului. Acțiunea legislației antibirocratice trebuie să fie extinsă asupra tuturor autorităților publice, i.e. serviciul fiscalul, vamal și de ordine publică.

LISTA BIBLIOGRAFICĂ

Legi

Codul civil al RM.

Codul electoral, Capitolul IV, art.38, Asigurarea materială a desfăşurării alegerilor.

Legea cu privire la protecţia concurenţei nr.1103-XIV din 30.06.2000, Monitorul oficial al R.Moldova, nr.166-168/1205 din 31.12.2000.

Legea privind sprijinul şi protejarea micului business, nr.112-XIII din 20 mai, Ghilotina II.

Legea privind finanţele publice locale, nr.397-XV din 16.10.2003, Monitorul oficial al RM, nr.248-253/996 din 19.12.2003.

Legea despre Regulamentul privind utilizarea mijloacelor fondului de rezervă al Guvernului, nr.1228-XIII din 27.06.97.

Documente oficiale

În limba română

„Cu privire la gestionarea mijloacelor speciale ale instituţiilor publice, finanţate de la buget", aprobat prin Ordinul ministrului finanţelor nr.94 din 31.12.2004.

„Cu privire la modul de confirmare a donaţiilor pentru scopuri filantropice şi de sponsorizare", aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.489 din 04.05.1998.

Curtea de Conturi. Hotărâre privind raportul asupra legalităţii şi eficienţei utilizării mijloacelor pentru întreţinerea Ministerului Culturii şi a unor instituţii subordonate, activităţilor în domeniul culturii şi gestionării patrimoniului cultural în perioada anului 2004, nr. 27 din 26.05.2006.

Curtea de Conturi. Hotărâre privind rezultatele controlului tematic asupra corectitudinii formării şi utilizării mijloacelor speciale şi mijloacelor unor fonduri extrabugetare în perioada anilor 2001-2002, nr.12 din 28.05.2003, Monitorul oficial al R.Moldova, nr.149-152/32 din 18.07.2003.

Curtea de Conturi. Hotărârea nr.67 din 12.07.2005 despre Raportul Curţii de Conturi privind administrarea şi întrebuinţarea resurselor financiare publice în anul 2004 //Monitorul oficial 129-131/44, 30.09.2005

Curtea de Conturi, Hotarârea nr.45 din 15.06.2006 privind raportul asupra corectitudinii formării şi utilizării bugetului municipiului Bălţi în anul 2005 //Monitorul oficial 146-149/46, 15.09.2006.

Curtea de Conturi. Hotărârea nr.49 din 16.06.2005 privind rezultatele controlului asupra elaborării şi executării bugetului raionului Rezina pe anul 2004 //Monitorul oficial 123-125/39, 16.09.2005.

Curtea de Conturi. Hotărârea nr.29 din 23.05.2005 privind rezultatele controlului asupra eficienţei utilizării mijloacelor la întreţinerea Departamentului Statistică şi Sociologie în perioada a.2004 şi corectitudinii efectuării cheltuielilor la desfăşurarea recensământului populaţiei //Monitorul oficial 110-112/24, 19.08.2005.

Curtea de Conturi. Hotărâre nr.74 din 18.11.2004 privind rezultatele controlului asupra activității economico-financiare a Departamentului Tehnologii Informaționale și a unor structuri subordonate în perioada anului 2003 //Monitorul oficial 1-4/1, 07.01.2005.

Curtea de Conturi. Hotarâre nr.28 din 26.05.2006 privind raportul asupra corectitudinii utilizării mijloacelor financiare publice de către Ministerul Culturii și Turismului în perioada anului 2005 //Monitorul oficial 131-133/33, 18.08.2006.

Curtea de Conturi. Hotărâre nr.76 din 04.10.2005 privind rezultatele controlului asupra elaborării și executării bugetului raionului Basarabeasca pe anul 2004 //Monitorul oficial 5-8/1, 13.01.2006.

Curtea de Conturi. Hotarâre nr.20 din 12.05.2006 privind raportul asupra activității economico-financiare și eficienței administrării gospodăriei silvice în anul 2004 și semestrul I al anului 2005 //Monitorul oficial 146-149/45, 15.09.2006.

Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova despre Agenția Națională pentru Protecția Concurenței și Reglementarea Monopolurilor nr.889 din 16.07.2003, Monitorul oficial al R.Moldova nr.155-158/930 din 25.07.2003.

Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la instituirea Consiliului de observatori pentru restaurarea Complexului Monastic «Căpriana», nr.69 din 27.01.2003, Monitorul oficial al R.Moldova nr.11-13/78 din 31.01.2003.

Hotărârea Guvernului RM, nr.181 din 24 februarie 2004.

Hotărârile Guvernului 962/21.08.2006. Hotărâre cu privire la mijloacele speciale ale Serviciului de Informații și Securitate //Monitorul oficial 138-141/1043, 01.09.2006.

Ministerul Finanțelor, nr.07/1-3-06/16 din 11.04.2006 , Modul de încasare și evidență a veniturilor bugetului public național prin Trezoreria de Stat a Ministerului Finanțelor în anul 2006, începînd cu 21 aprilie curent //Monitorul oficial 59-62/222, 14.04.2006.

Monitorul oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.40-41, art.290.

Monitorul oficial al Republicii Moldova, nr.6/130-1 din 30.06.1992.

Raportul Curții de Conturi a Republicii Moldova privind rezultatele controlului efectuat în anul 1997 asupra administrării și utilizării resurselor materiale și financiare publice. Hotărârea Curții de Conturi nr.9 din 3 aprilie 1998. Chișinău, 1998.

Veștile nr.3-4-5-6/34,1991.

În limba engleză

The EU Single Market. Fewer barries, more opportunities. Regulations.

http://ec.europa.eu/internal_market/company/official/index_en.htm#regulations

Alte surse

În limba română

Banca Mondială, „Moldova: Oportunități pentru o creștere economică accelerată", 9 septembrie 2005.

Banca Mondială, „Raport asupra respectării standardelor și codurilor (ROSC). Evaluare de tara a guvernării corporative- Moldova", mai 2004.

BEEPS/MD, ”Costurile unei afaceri”, Raport final, Chișinău, iunie 2005, februarie 2006.

Departamentul de Statistică și Sociologie, www.statistica.md

Ernesto de Soto, „A treia cale. Despre revoluția nevăzută a lumii a treia”, Moscova, 1995.

IDIS „Viitorul”, Monitorul economic, nr. 8, 2006.

Muntean Iurie, Carachevschi- Muntean Elena,Ciobu Stela, „Dreptul Antreprenorial”, Chișinău, 2002.

Timpul de dimineață , «O tranzacție frauduloasă: 30 milioane de lei pentru organizația „VECE”», 17 martie 2006, nr. 376.

În limba engleză

Douglass North, „Institutions, Institutional change and Economic Perfofmance”, Cambridge University Press, 1996.

Douglass North, „Local Knowledge and Institutional Reform”, Washington, August 2004.

European Bank for Reconstruction and Development , EBRD's Project Victoria Bank Credit Line, www.ebrd.com

Feige L. Edgar, „Defining and estimating underground and informal economics: The new institutional approach. World Development”, Vol.18, no.7, p.989.

Foreigner Investor Assocation, „Proposal of Improvement of the Investment Climate in Moldova”, Chișinău 2005.

Franklin Steves, Fankhauser Samuel and Rousso Alan, „The Business Environment in the CIS – 7 Countries”, EBRD, 2004.

„The Global Competitiveness Report 2006-2007”, released by the World Economic Forum on 26 September 2006.

Gutmann, P. M., „The Subterranean Economy„ , Financial Analysts Journal, 1977.

Hoff Karla, Stiglitz Joseph E., „The transition from communism: a diagrammatic exposition of obstacles to the demand for the rule of law”, American Economic Review, 94(3), June 2004.

International Monetary Fund, IMF Country Report. No.05/54, Republic of Moldova: selected issues, P.76. (www.imf.org/external/pubs/ft/2005)

Johnson S., Kaufmann D., and Zoido-Lobaton P. „Corruption, Public Finances, and the Unofficial Economy”, World Bank Policy Research Working Paper #2169,1999.

Johnson S., Kaufmann D., and Schleifer A. „The Unofficial Economy in Transition”, Brookings Papers on Economic Activity, 1997.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) „Framework for the Measurement of Unrecorded Economic Activities in Transition Economies” , OECD/GC(97)177, OECD, Paris.

OECD, „Moldova: Enterprise Policy Performance Assessment – OECD 2003: Insights from SME Owners, Managers and representative bodies”, p.26.

Polterovich Victor, „Institutional Traps and Transition”, CEMI and New Economic School, 1999.

Prokorov A., „An Endogenous Growth Model with Unobserved Economy", 2002, St Petersburg.

Stiglitz J., „Transition from Communism to the Market", EBRD Annual Meeting: a Reappraisal, May 2006, London, UK.

US Embassy, „2001 Investment Climate Statement: Moldova", July 23, 2001.

World Bank , Study „Costs of Doing Business" Database, 2002, 2003.

World Bank , „Doing business Survey", 2006: www.doingbusiness.org

În limba rusă

Барсукова С. „Неформальная экономика: понятие, структура", Москва, 2002. Дуглас Норт, Знание местных реалий и институциональная реформа, 2004.

Капелюшников Р., «Где начало того конца?..» (notițe despre natura instituțională a societăților în tranziție). - «Вопросы экономики», 2001, №1.

Латов Ю., „Плохие законы или культурные традиции", 2002, Москва.

Молдавские ведомости, N76, 1 ноября 2006.

Радаев В, „Неформальная экономика и внеконтрактные отношения в российском бизнесе. Подходы к исследованию неформальной экономики // Неформальная экономика: Россия и мир"/Под ред. Т. Шанина. М.: Логос, 1999.

Радаев В.В. „Социология рынков: к формированию нового направления." – М.: ГУ ВШЭ, 2003. – С.135.

Центр Мониторинга и Стратегического Анализа, БЮРОКРАТИЧЕСКИЙ РЭКЕТ, октябрь 7, 2005 - 12:47, http://www.mdn.md/ru/index.php?day=1821

V. Anexe

Anexa No.1: Metodologia cercetării

Cadrul metodologic al acestui studiu a inclus colectarea de date prin interviuri personalizate,organizarea de focus grupuri şi demersul analitic propriu-zis. Măsurarea calitativă a însemnat efectuarea a circa 37 interviuri personalizate şi o serie succesivă formată din 5 focus-grupuri (54 respondenţi).

Focus grupurile au fost desfăşurate în 5 localităţi (Orhei, Soroca, Hancesti, Ungheni şi Cahul), cuprinzând respondenţi din mediul de afaceri localizaţi în mediul rural şi urban, selectaţi în funcţie de: profilul businessului, experienţa de afaceri, mărimea afacerii, şi vârstă. Interviurile au cuprins reprezentanţi ai comunităţii de afaceri, aleşi locali, funcţionari publici din partea administraţiei centrale şi locale, oficiali regionali, asociaţii de business şi reprezentanţi ai unor organizaţii internaţionale. Măsurarea calitativă a urmat, în temei, un chestionar similar, tradus şi în limbile de comunicare pe focus-grupuri, cu diferenţa includerii în chestionar a unei grile valorice de indicatori, selectaţi de respondenţi pentru a evalua intensitatea întrebărilor formulate.

Durata fiecărui interviu avansat a ţinut între 1,0 şi 3,0 ore. Modelul interviului a cuprins 4 segmente de întrebări, care corespund cu scopurile cercetării pe rezultate (i) a mediului legislativ şi instituţional, (ii) reformei regulatorii, (iii) sistemului fiscal şi (iv) conducerea corporativă şi parteneriatul social, în care se acceptau schimbări în dependenţă de, pe de o parte, specificui local, pe de altă parte – apartenenţa grupei de respondenţi ai elitelor de autorităţi sau celor economice. La interviuri au participat reprezentanţii businessului mare şi mediu, de asemenea liderii asociaţiilor de afaceri şi profesioniste şi experţi în domeniul businessului.

Metodologia cercetării s-a bazat pe abordarea instituţională a cercetării fenomenelor în sectorul neoficial al economiei Moldovei şi pe principiile analizate pe mai multe nivele, ce a permis cercetarea problemei de încălcare a autonomiei autorităţilor şi businessului la nivel central şi local în ansamblu. Cea mai mare parte a cercetării pe teren a fost efectuată în lunile iunie - octombrie 2006. Studiul incororează caracteristicile generalizate ale răspunsurilor procesate.

Aceste răspunsuri au fost confidenţiale şi, din acest motiv, lipsesc referinţele la persoanele care ni le-au prezentat, reflectând în acest fel opinia generalizată a comunităţii de business, care cunoaşte cel mai bine cum funcţionează sistemul impozitării neoficiale prin regulile sale informale şi efectele pe care le produce asupra managentului afacerilor în RM. Mulţumim pe această cale tuturor participanţilor la focus grupuri şi interviuri pentru timpul acordat şi sperăm că rezultatele obţinute de noi pe baza aprecierilor lor le vor fi interesante. Apreciem

totodată şi Companiei CBS Axa pentru sprijinul logistic şi consultanţa acordată la desfăşurarea acestei cercetări pe teren.

Menţionăm că eforturile IDIS „Viitorul" au fost susţinute în mod special de către Asociaţia Micului Business, MACIP, FMI şi Banca Mondială. Interviurile profesioniste atipice cu antreprenori de succes şi experţi au fost elaborate mai mult pentru documentare, care le ofereau nivelul necesar de adâncire şi reflectivitatea gândirii. Acestea au fost prevăzute nu doar pentru obţinerea răspunsurilor uniforme comparabile, potrivite pentru prelucrarea lor cantitativă ulterior, ci şi pentru maximizarea actualizării gândirii, pentru a provoca respondenţii în cadrul interviului de a improviza minicercetări a problemelor discutate. O astfel de metodă, deşi este mai anevoiază în analiza ulterioară, este eficientă pentru determinarea "spaţiului de percepţii" al persoanelor studiate.

Anexa No.2: Sărbătorile oficiale ale Moldovei

Data	Denumirea sărbătorii	Actul legal
1 ianuarie	Anul Nou	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare şi la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
7-8 ianuarie	Naşterea lui Iisus Hristos (Crăciunul)	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare şi la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
15 ianuarie	Ziua comemorării lui Mihai Eminescu	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare şi la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
29 ianuarie	Ziua lucrătorului procuraturii	Decretele Preşedintelui 11a 26.01.96 privind instituirea Zilei lucrătorului procuraturii //Monitorul Oficial 8-9/97, 08.02.1996
1 martie	Mărţişorul	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare şi la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
1 martie	Ziua Salvatorului	Hotărârile Guvernului 210/21.02.2002 cu privire la instituirea sărbătorii profesionale „Ziua Salvatorului" //Monitorul Oficial 29-31/282, 28.02.2002
8 martie	Ziua internaţională a femeii	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare şi la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
Aprilie (prima sâmbătă)	Ziua Naţională de Înverzire a Plaiului „Un arbore pentru dăinuirea noastră"	Decretele Preşedintelui 27/13.02.95 despre instituirea Zilei Naţionale de Înverzire a Plaiului „Un arbore pentru dăinuirea noastră" //Monitorul Oficial 13/137, 02.03.1995
Aprilie (prima duminică)	Ziua Geologului	Hotărârile Guvernului 487/24.05.2000 cu privire la declararea sărbătorii profesionale „Ziua Geologului" //Monitorul Oficial 63-64/569, 01.06.2000
Aprilie (a IV-a duminică)	Ziua lucrătorului din gospodăria de locuinţe şi deservire comunală	Hotărârile Guvernului 139/01.03.95 privind instituirea Zilei lucrătorului din gospodăria de locuinţe şi deservire comunală //Monitorul Oficial 15-16/111, 17.03.1995
Prima şi a doua zi de Paşti conform calendarului bisericesc	Paşti	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare şi la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
Ziua de luni la o săptămână după Paşti	Paştele blajinilor	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare şi la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990

1 mai	Ziua internațională a solidarității oamenilor muncii	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare și la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
9 mai	Comemorarea Victoriei asupra fascismului	Hotărârile Parlamentului 71/12.04.2001 cu privire la comemorarea Victoriei asupra fascismului //Monitorul Oficial 47-48/226, 26.04.2001
9 mai	Ziua Victoriei și a Comemorării Eroilor Căzuți pentru Independența Patriei	Decretele Președintelui 636/26.04.2002 privind sărbătorirea Zilei Victoriei și a Comemorării Eroilor Căzuți pentru Independența Patriei //Monitorul Oficial 59-61/450, 02.05.2002
17 Mai	Ziua lucrătorului din telecomunicații	Hotărârile Guvernului 387/09.06.95 cu privire la declarația unor zile drept sărbători profesionale //Monitorul Oficial 41-42/313, 28.07.1995
Mai (a III-a sâmbătă)	Ziua sportivului	Hotărârile Guvernului 243/03.05.96 cu privire la instituirea sărbătorii „Ziua sportivului" //Monitorul Oficial 29-30/207, 16.05.1996
Mai (a III duminică)	Ziua lucrătorilor din domeniul culturii	Hotărârile Guvernului 1675/24.12.2002 despre instituirea sărbătorii profesionale „Ziua lucrătorilor din domeniul culturii" //Monitorul Oficial 185-189/1830, 31.12.2002
Mai (ultima duminică)	Ziua Științei	Hotărârile Guvernului 511/23.04.2002 cu privire la instituirea sărbătorii profesionale a lucrătorilor din domeniul cercetare-dezvoltare „Ziua Științei" //Monitorul Oficial 59-61/601, 02.05.2002
1 iunie	Ziua ocrotirii copilului	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare și la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
4 iunie	Ziua lucrătorului bancar	Decretele Președintelui 166/01.06.95 privind instituirea Zilei lucrătorului bancar //Monitorul Oficial 34/377, 22.06.1995
Iunie (prima duminică)	Ziua amelioratorului	Hotărârile Guvernului 213/09.04.96 cu privire la instituirea sărbătorii profesionale „Ziua amelioratorului" //Monitorul Oficial 35-37/261, 11.06.1996
10 iunie	Ziua grănicerului	Decretele Președintelui 162/27.05.95 privind instituirea Zilei grănicerului //Monitorul Oficial 33/364, 15.06.1995
Iunie (a III-a duminică)	Ziua lucrătorului medical și a farmacistului	Hotărârile Guvernului 307/17.05.94 cu privire la declararea unor zile drept sărbători profesionale //Monitor 5/174, 30.05.1994
22 iunie	Ziua comemorării victimelor fascismului	Decretele Președintelui 728/18.06.2002 privind Ziua comemorării victimelor fascismului //Monitorul Oficial 79-81/658, 20.06.2002

23 iunie	Ziua Suveranității	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare și la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
Iunie (ultima sâmbătă)	Ziua inventatorului și raționalizatorului	Decretele Preşedintelui 193/19.06.95 privind instituirea Zilei inventatorului și raționalizatorului //Monitorul Oficial 35/418, 29.06.1995
Iunie (ultima sâmbătă)	Ziua absolventului	Hotărârile Guvernului 684/21.06.2004 cu privire la stabilirea Zilei absolventului //Monitorul Oficial 100-103/831, 25.06.2004
2 iulie	Ziua comemorării lui Ştefan cel Mare	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare și la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
6 iulie	Ziua victimelor stalinismului	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare și la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
Iulie (a II-a dumi nică)	Ziua pescarului	Hotărârile Guvernului 204/05.04.96 cu privire la instituirea sărbătorii profesionale „Ziua pescarului" //Monitorul Oficial 35-37/258, 11.06.1996
Iulie (a III-a duminică)	Ziua lucrătorilor din comerț	Hotărârile Guvernului 386/09.06.95 cu privire la declararea Zilei lucrătorilor din comerț //Monitorul Oficial 41-42/312, 28.07.1995
Iulie (ultima duminică)	Ziua geodezului	Hotărârile Guvernului 210/08.04.96 cu privire la declararea sărbătorii profesionale – Ziua geodezului //Monitorul Oficial 35-37/260, 11.06.1996
29 iulie	Ziua Constituției	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare și la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
August (prima duminică)	Ziua feroviarului	Hotărârile Guvernului 894/07.08.2006 Hotărâre cu privire la instituirea sărbătorii profesionale "Ziua feroviarului" //Monitorul Oficial 131-133/972, 18.08.2006
August (a II-a duminică)	Ziua lucrătorului din construcții	Hotărârile Guvernului 307/17.05.94 cu privire la declararea unor zile drept sărbători profesionale //Monitor 5/174, 30.05.1994
15 august	Ziua financiarului	Decretele Preşedintelui 216/12.07.95 privind instituirea Zilei financiarului //Monitorul Oficial 41-42/476, 28.07.1995
August (a III duminică)	Ziua minerului	Hotărârile Guvernului 132/16.02.2001 cu privire la instituirea sărbătorii profesionale „Ziua minerului" //Monitorul Oficial 19-20/171, 22.02.2001

27 august	Ziua independenței	Hotărârile Parlamentului 695/27.08.91 privind declararea zilei de 27 august sărbătoare națională a Republicii Moldova //Monitor 6.2, 1991
31 august	Limba noastră	Hotărârile Parlamentului 147/23.06.90 cu privire la declararea sărbătorii naționale „Limba noastră" //Veștile 6-7/185, 30.07.1990
3 septembrie	Ziua Armatei	Hotărârile Parlamentului 1549/13.07.93 privind declararea sărbătorii profesionale – Ziua Armatei
4 septembrie	Ziua lucrătorului serviciu-lui vamal	Decretele Preşedintelui 262/15.08.95 privind instituirea Zilei lucrătorului serviciului vamal //Monitorul Oficial 48-49/576, 31.08.1995
Septembrie (prima duminică)	Ziua lucrătorului din siste-mul gaze	Hotărârile Guvernului 812/28.08.97 privind instituirea Zilei lucrătorului din sistemul gaze //Monitorul Oficial 66/686, 09.10.1997
19 Septembrie	Ziua lucrătorului aviației civile	Hotărârile Guvernului 656/02.09.94 cu privire la declararea Zilei lucrătorului aviației civile //Monitorul Oficial 5/49, 22.09.1994
Septembrie (a III-a sâmbătă)	Ziua lucrătorului din silvi-cultură	Hotărârile Guvernului 405/19.06.95 cu privire la instituirea sărbătorii profesionale „Ziua lucrătorului din silvicultură" //Monitorul Oficial 45-46/331, 17.08.1995
Septembrie (a III-a duminică)	Ziua lucrătorului din sfera protecției sociale a popu-lației	Hotărârile Guvernului 867/20.08.2001 cu privire la instituirea sărbătorii profesionale „Ziua lucrătorului din sfera protecției sociale a populației" //Monitorul Oficial 104-105/914, 24.08.2001
27 septembrie	Ziua Mondială a Turis-mului	Decretele Preşedintelui 1153/14.09.99 privind Ziua Mondială a Turismului //Monitorul Oficial 103-105/505, 23.09.1999
Septembrie (ultima duminică)	Ziua economistului	Hotărârile Guvernului 1281/30.09.2002 privind instituirea sărbătorii profesionale „Ziua economistului" //Monitorul Oficial 137-138/1416, 10.10.2002
1 octombrie	Ziua internațională a oa-menilor în vârstă	Hotărârile Guvernului 616/18.09.92 privind consemnarea Zilei internaționale a oame-nilor în vârstă
Octombrie (prima luni)	Ziua Arhitectului	Hotărârile Guvernului 631/04.07.2000 cu privire la instituirea sărbătorii profesionale „Ziua Arhitectului" //Monitorul Oficial 78-80/710, 08.07.2000
Octombrie (prima sâmbătă)	Ziua inginerului	Hotărârile Guvernului 1262/18.12.2000 cu privire la instituirea sărbătorii „Ziua ingine-rului" //Monitorul Oficial 157-159/1367, 21.12.2000
5 octombrie	Ziua Bibliotecarului	Decretele Preşedintelui 1774/21.11.2000 privind instituirea sărbătorii profesionale – Ziua Bibliotecarului //Monitorul Oficial 149-151/1125, 30.11.2000

5 octombrie	Ziua profesională a lucrătorilor din învățământ	Hotărârile Guvernului 1042/03.10.2001 cu privire la proclamarea Zilei profesionale a lucrătorilor din învățământ //Monitorul Oficial 121-123/1091, 05.10.2001
9 octombrie	Ziua lucrătorului poștei	Hotărârile Guvernului 387/09.06.95 cu privire la declarația unor zile drept sărbători profesionale //Monitorul Oficial 41-42/313, 28.07.1995
Octombrie (a II-a duminică)	Ziua Națională a Vinului	Hotărârile Parlamentului 433/26.12.90 cu privire la zilele de sărbătoare și la zilele de odihnă în R.S.S. Moldova //Monitor 5.2, 1990
15 octombrie	Ziua mondială a femeilor din mediul rural	Hotărârile Guvernului 1426/20.12.2001 privind Ziua mondială a femeilor din mediul rural //Monitorul Oficial 158-160/1475, 27.12.2001
19 octombrie	Ziua Juristului	Decretele Preşedintelui 1692/11.10.2000 privind instituirea sărbătorii profesionale - Ziua Juristului //Monitorul Oficial 130-132/939, 19.10.2000
Octombrie (ultima duminică)	Ziua automobilistului și drumarului	Hotărârile Guvernului 1112/07.11.2000 cu privire la instituirea "Zilei automobilistului și drumarului" //Monitorul Oficial 144-145/1223, 16.11.2000
Noiembrie (a II-a duminică)	Ziua Națională a Tineretului	Hotărârile Guvernului 552/07.10.96 cu privire la instituirea sărbătorii "Ziua Națională a Tineretului"
Noiembrie (a III duminică)	Ziua lucrătorului din industrie	Hotărârile Guvernului 796/18.06.2002 cu privire la instituirea sărbătorii profesionale "Ziua lucrătorului din industrie" //Monitorul Oficial 91-94/896, 27.06.2002
Noiembrie (a IV duminică)	Ziua lucrătorului din agricultură și industria prelucrătoare	Hotărârile Parlamentului 298/25.11.94 cu privire la stabilirea sărbătorii anuale - Ziua lucrătorului din agricultură și industria prelucrătoare //Monitorul Oficial 17/183, 08.12.1994
3 decembrie	Ziua internațională a invalizilor	Hotărârile Guvernului 782/01.12.92 cu privire la Ziua internațională a invalizilor //Monitor 12/387, 1992
18 decembrie	Ziua poliției	Hotărârile Parlamentului 1213/01.12.92 cu privire la declararea sărbătorii profesionale Ziua poliției //Monitor 12/383, 30.12.1992
Decembrie (a III-a sâmbătă)	Ziua colaboratorului sistemului penitenciar	Hotărârile Guvernului 1093/31.10.2000 cu privire la instituirea sărbătorii profesionale "Ziua colaboratorului sistemului penitenciar" //Monitorul Oficial 141-143/1202, 09.11.2000
22 decembrie	Ziua energeticianului	Hotărârile Guvernului 908/16.12.94 privind instituirea sărbătorii "Ziua energeticianului" //Monitorul Oficial 2/7, 12.01.1995
27 decembrie	Ziua Actorului	Hotărârile Guvernului 949/27.12.94 cu privire la declararea Zilei Actorului //Monitorul Oficial 3-4/24, 14.01.1995