

UNIVERSITATEA TEHNICĂ A MOLDOVEI

Cu titlu de manuscris

CZU: 338.2.012(478)(043.3)

PRODAN-ȘESTACOVA LIUBOVI

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

**SPECIALITATEA: 521.03 – ECONOMIE ȘI MANAGEMENT
ÎN DOMENIUL DE ACTIVITATE
(sectorul public)**

Autoreferatul
tezei de doctor în științe economice

CHIȘINĂU, 2017

Teza a fost elaborată în cadrul catedrei „Economie și management în industrie” a Universității Tehnice a Moldovei.

Conducător științific:

GOROBIEVSCHI Svetlana, doctor habilitat în economie, profesor universitar, UTM
Specialitatea: 521.03 – Economie și management în domeniul de activitate

Referenții oficiali:

ACULAI Elena, doctor habilitat în economie, conferențiar cercetător, INCE
DASCALIUC Daniela, doctor în economie, conferențiar universitar, ASEM

Componența Consiliului Științific specializat:

BUGAIAN Larisa, *președinte*, doctor habilitat în economie, profesor universitar, UTM
CRUCERESCU Cornelia, *secretar științific*, doctor în economie, conferențiar universitar, UTM
TIMOFTI Elena, doctor habilitat în economie, profesor universitar, UASM
MANOLE Tatiana, doctor habilitat în economie, profesor universitar, UTM
ALBU Svetlana, doctor habilitat în economie, conferențiar universitar, UTM
COJOCARU Maria, doctor în economie, conferențiar universitar, USM
CUZNEȚOV Alexandru, doctor în drept, conferențiar universitar, USM

Suținerea va avea loc la 05 mai 2017, ora 14.00, în ședința Consiliului Științific Specializat D 31.521.03-08 din cadrul Universității Tehnice a Moldovei, pe adresa: mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 168, blocul 1, sala 205.

Teza de doctor și autoreferatul pot fi consultate la Biblioteca UTM și pe pagina web a CNAA (www.cnaa.md).

Autoreferatul a fost expediat la 3 aprilie 2017.

Secretarul științific al Consiliului Științific Specializat:

CRUCERESCU Cornelia
doctor în economie, conferențiar universitar

Conducător științific:

GOROBIEVSCHI Svetlana
doctor habilitat în economie, profesor universitar

Autor:

PRODAN-ȘESTACOVA Liubovi

I. REPERE CONCEPTUALE ALE CERCETĂRII

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

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

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

- asigurarea unui proces decizional transparent, echitabil și eficient;
- restructurarea temeinică a APC cu scopul creării unui cadru instituțional adecvat, funcțional și durabil, dedicat supremației legii și acordării unor servicii publice calitative;
- înlăturarea constrângerilor de ordin administrativ pentru mediul de afaceri;
- ameliorarea climatului de afaceri, optimizarea cadrului de reglementare și aplicarea tehnologiilor informaționale în serviciile publice destinate mediului de afaceri [1].

În acest context, metodele, tehnicile și instrumentele de evaluare, aplicate de autoritățile publice, devin elemente esențiale în ameliorarea calității intervenției guvernamentale în economia națională. Utilizarea metodelor contemporane de evaluare a intervenției statului în economie va contribui la luarea deciziilor publice optime, inclusiv, a celor ce vizează dezvoltarea antreprenoriatului.

Gradul de cercetare a problemei și identificarea problemelor existente. Baza teoretico-metodologică a cercetării a constituit-o lucrările științifice ale savanților atât din Republica Moldova, cât și din străinătate.

Drept suport informațional au servit cercetările teoretice și practice ale savanților autohtoni, precum: *Cojuhari A., Moldovanu D.* – doctrinele economice de intervenție a statului în economie; *Paladi I.* – managementul public; *Gorobievski S.* – libertatea economică și calitatea vieții, aspectele fundamentale manageriale antreprenoriale; *Popovici C., Popovici A., Creangă I.* – analiza impactului de reglementare; *Aculai E.* – elaborarea politicilor de reglementare a IMM; *Dascaliuc D.* – tipologia politicilor publice și impactul acestora asupra businessului.

Ținând cont de domeniul cercetărilor autorilor autohtoni, dar și importanța lor pentru Republica Moldova, au fost studiate și lucrările savanților de peste hotare, precum: *Samuelson P., Nordhaus V.* – reglementarea de stat a economiei; *Androniceanu A., Bondar F., Matei L.* –

managementul public; *Drucker P., Herbert A. S., Lindblom C.E.* – procesul decizional; *Popescu L., Profiroiu M.C., Iorga E., Miroiu A., Rădoi M., Zulean M., Weimer D., Vining A., Dunn W., Howlett M., Ramesh M.* – managementul și analiza politicilor publice; *Scriven M.* – teoria și practica evaluării; *Ene N., Dobreă C., Arnaud S., Boudeville N.* – evaluarea programelor și politicilor publice; *Antonie (Gârbovan) R., Cerkez M.* – metode de cercetare în evaluare; *Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.* – calitatea guvernării; *Briggs S., Petersone B., Smits K.* – analiza impactului de reglementare; *Andres-Amo P.* – reducerea barierelor administrative.

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

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

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

Baza informațională a cercetării o prezintă legile și hotărârile adoptate de Parlamentul și Guvernul Republicii Moldova, lucrările specializate editate în țară și în străinătate, rapoartele elaborate de experți, datele statistice, edițiile periodice, anuale și publicațiile statistice. Totodată, au fost utilizate materialele oferite de Grupul de Lucru al Comisiei de Stat pentru Reglementarea Activității de Întreprinzător.

Metodologia cercetării științifice se bazează pe abordările fundamentale și specifice privind noțiunile și tipologia politicilor publice și a reglementărilor; evaluarea impactului reglementărilor, studierea indicatorilor de impact asupra activității antreprenoriale, utilizând o serie de metode și tehnici analitice de cercetare, precum sunt: metoda evoluționist-istorică, metoda sistemică, analiza și sinteza, inducția și deducția, comparația și argumentarea logică, analiza economică, matematică și statistică.

În cadrul studiului au fost utilizate materialele și datele statistice ale Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova și ale sondajelor publice de opinie.

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

1. caracterizarea istorico-dialectică a conceptelor teoretice privind funcția de evaluare și determinarea rolului AIR în sistemul evaluării politicilor publice și a reglementărilor;
2. utilizarea metodei managementului bazat pe rezultate în procesul de evaluare a impactului politicilor publice și a reglementărilor de stat;
3. definirea rezultatelor reglementării activității antreprenoriale;
4. selectarea și sistematizarea indicatorilor impactului de reglementare, fondate pe conceptele managementului orientat spre rezultate; evaluarea eficienței Reformei Regulatorii în Republica Moldova (prin prisma acestor indicatori);

5. perfecționarea metodologiei de evaluare a impactului de reglementare prin căi de eficientizare și detalierea acesteia;
6. abordarea funcției de evaluare ca oportunitate a procesului de învățare organizațională la nivel individual, instituțional și național.

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

Importanța teoretică și valoarea practică a tezei se manifestă în:

- sintetizarea conceptelor metodologice de evaluare a reglementării de stat a activității antreprenoriale;
- argumentarea și selectarea metodelor de evaluare a impactului de reglementare;
- argumentarea dependențelor dintre funcția de evaluare și învățarea organizațională;
- determinarea indicatorilor de evaluare a impactului de reglementare asupra activității antreprenoriale în Republica Moldova.

Rezultatele prezentei cercetări vor servi drept repere în studierea ulterioară a problemei abordate.

Rezultatele științifice principale înaintate spre susținere sunt:

- Definirea rezultatelor reglementării activității antreprenoriale.
- Perfecționarea Metodologiei de evaluare a impactului de reglementare asupra activității antreprenoriale din Republica Moldova.
- Aplicarea managementului bazat pe rezultate în analiza Reformei Regulatorii din Republica Moldova.
- Propunerea sistemului de indicatori privind evaluarea impactului de reglementare asupra activității antreprenoriale.
- Argumentarea necesității elaborării unei propuneri de politici publice în vederea stabilizării pieței produselor agroalimentare în Republica Moldova.
- Identificarea existenței relațiilor dintre funcția de evaluare și învățarea organizațională în managementul public.

Aprobarea lucrării. Rezultatele cercetării sunt confirmate prin lucrările publicate în materialele conferințelor internaționale, în cele naționale cu participare internațională și în revistele de profil recenzate. În total, ideile fundamentale ale tezei au fost publicate în 21 de lucrări științifice, cu un volum de 9,75 coli de autor.

Teza de doctor a fost discutată în cadrul ședinței catedrei „Economie și Management în Industrie” (2015) și Seminarului Științific de Profil al UTM (2016).

Implementarea rezultatelor cercetării a avut loc:

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

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

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

II.CONȚINUTUL TEZEI

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

Capitolul 1. „Esența și rolul managementului de evaluare a impactului de reglementare a activității antreprenoriale” abordează principiile teoretice și particularitățile funcției de evaluare în managementul public, referindu-se, în special, la evaluarea impactului de reglementare a activității antreprenoriale. Este argumentată necesitatea estimării tuturor tipurilor de intervenții de stat sub forma de strategii, politici, programe, reglementări pentru previzionarea impactului acestora asupra activității antreprenoriale.

Societatea contemporană se confruntă cu un șir de probleme cu caracter obiectiv și subiectiv, una din ele fiind problema reglementării neefective și excesive a activității antreprenoriale de către autoritățile statului. În capitolul I este expusă sinteza evoluției conceptelor și mecanismelor de evaluare a reglementărilor guvernamentale (tab.1).

Intervenția economică a statului în cadrul unor relații complexe reprezintă doar un aspect al procesului amplu al reglării statale. Asigurarea coerenței eforturilor de reglare ale statului impune operaționalizarea acestora prin strategii politice și politici publice, pe baza cărora devine posibilă relația cu economia, ceea ce presupune *concomitent o reglare politică, economică și socială*. Astfel, în Capitolul I sunt analizate noțiunile, conceptele și teoriile expuse în literatura de specialitate referitor la politicile publice, reglementările fiind un mecanism de implementare a acestora.

Peter De Leon (1997) menționa că studiile despre politica publică au o istorie lungă, iar politicile de Guvern au fost problema multor studii în ultimul mileniu, chiar dacă examinarea sistematică datează cu câteva decenii în urmă [2, p.18].

Conceptul de politică este unul complex, cu înțelesuri multiple. În limbaj uzual, se aplică unei largi categorii de acțiuni, de la cele mai personale la cele globale și chiar până la cele universale. În această lucrare vom folosi conceptul de politică într-un sens restrâns, axându-ne pe politicile elaborate și implementate de puterea executivă a unui stat.

Considerăm că cercetarea politicilor publice (PP) este un domeniu de tangență atât a economiei publice, cât și a economiei generale. Rentabilitatea, profitul, costurile, beneficiile, piața și concurența etc. constituie obiecte de cercetare ale științei economice. Însă, cercetarea PP prin prisma interdisciplinară oferă o posibilitate mult mai relevantă de “lărgire a orizontului” de cunoaștere și înțelegere mai profundă a procesului de realizare a PP din diverse domenii (atât în ariile tradiționale de intervenție a statului - politica externă, securitatea națională, ocrotirea legii, educația, protecția socială, cât și în domenii mai puțin reglementate anterior - stabilitatea macroeconomică, protecția consumatorilor și a producătorilor autohtoni, egalitatea de șanse pentru diferite categorii sociale, protecția mediului înconjurător și chiar energia nucleară).

Tabelul 1. Dinamica dezvoltării conceptelor și mecanismelor de evaluare a reglementării de stat (a doua jumătate a sec. XX – începutul sec. XXI)

Perioada	Schimbările conceptuale în procesul evaluării reglementării de stat
1960-1972	În sectorul public se utilizează tot mai mult abordarea de prognoză privind proiectarea socială a reformelor. Cercetările sunt focusate, în mare parte, asupra evaluării programelor de stat. La această etapă a dezvoltării, cercetarea evaluativă se concentrează, în principal, pe creșterea eficienței politicilor publice (output).
1973-1979	Anul 1973, pe fundalul crizei petroliere și a deficitului bugetar, aduce recunoașterea evaluării ca fiind o profesie și formulează abordările privind evaluarea ex-ante și argumentarea economico-financiară a proiectărilor bugetare axate pe obiective.
1980-1997	Începând cu anii '80 ai sec. XX, în evaluarea reglementărilor se deschid noi posibilități ce vizează fluxul de reforme în administrarea publică (New Public Management), asociate cu venirea la putere a adeptilor neoliberalismului și dereglementării în țările occidentale. Are loc un salt major în metodele de cercetare pe fundalul «deprinderii» funcționarilor publici cu procedurile de evaluare.
1997-2010	În perioada dată are loc schimbarea ideii de la o „reglementare mai puțină” la o „reglementare mai bună” (Better Regulation) și de la analiza costurilor aferente businessului mic și mijlociu la analiza complexă a costurilor și beneficiilor economice, sociale și de mediu. AIR se consideră o condiție indispensabilă a existenței politicii regulatorii a statului, fiind acceptat în toate țările dezvoltate. AIR se dezvoltă și cuprinde diferite sfere de activitate, luând în considerație mediu politic, constituțional, administrativ, social, cultural și legal al acestora. Domeniile de aplicare a AIR diferă de la o țară la alta, dar în unele țări (Australia, Japonia, SUA, Norvegia, Marea Britanie) există sisteme similare de analiză a impactului, care includ controlul calității, eficiența economică, impactul asupra concurenței și libertății pieței. AIR capătă un caracter permanent, dar nu episodic, apare o tendință spre deschidere și transparență în cadrul AIR. Se pune accentul pe diseminarea cunoștințelor privind AIR prin intermediul instruirii funcționarilor publici și cultivării deprinderilor tehnice de utilizare a AIR în calitate de instrument al PP.
începând cu a.2010 – până în prezent	În octombrie a.2010, Comisia Europeană a publicat memorandumul (COM #543final, 08.10.2010) privind "reglementarea inteligentă" (smart regulation). Acest nou concept al Uniunii Europene a schimbat ideologia „reglementării mai bune”. Astfel, în urma crizei financiare mondiale, este recunoscut oficial că însăși reglementarea de stat a economiei nu este nici rea, nici bună, dar poate fi realizată mai bine („mai inteligent”) sau mai rău (ineficient). Reglementarea inteligentă generează beneficii sociale și de mediu, îmbunătățind, totodată, condițiile pentru o economie competitivă și inovatoare. Aceasta încearcă să fie cât mai eficientă posibil și, niciodată, mai complicată sau costisitoare. Analiza impactului de reglementare rămâne în continuare un element esențial al „reglementării inteligente”.

Sursa: elaborat de autor în baza [3].

Literatura de specialitate propune o varietate mare de *tipologii posibile* a politicilor publice, care pot fi caracterizate în funcție de criteriile formale sau instituționale, precum: politici naționale, politici locale și politici interguvernamentale sau în funcție de destinația grupurilor de cetățeni: politici pentru tineret, politici destinate persoanelor social vulnerabile, politici de susținere și promovare a businessului mic și mijlociu etc.

Caracterul complex al politicilor actuale, ca expresie, conține atât diverse tipologii, cât și diferite tipuri de documente de politici. Astfel, conform Ghidului metodologic cu privire la procesul decizional, elaborat de către Cancelaria de Stat a Republicii Moldova (2009), sistemul actual de PP include cinci tipuri de documente de PP distincte, în același timp interconectate, acestea fiind: concepția, strategia, programul, planul de acțiuni și propunerea de PP [4, p.7].

Astfel, ierarhia complexă a sistemului de PP are ca rezultat o serie de *reglementări* care influențează activitatea antreprenorială.

În literatura de specialitate există numeroase *definiții ale reglementării*, însă majoritatea sunt destul de simple. Una din definițiile cuprinzătoare ale conceptului de reglementare a fost oferită de **Michael D. Reagan (1987)**, conform căreia, *reglementarea* este „*un proces sau o activitate prin care organele administrative pretind sau interzic anumite activități sau tipuri de comportament din partea indivizilor sau instituțiilor, de cele mai multe ori din sfera privată, însă uneori și din sfera publică, fapt îndeplinit printr-un proces administrativ continuu, în general prin intermediul unor structuri de reglementare special înființate*” [5, p.17].

Cum vedem, *reglementările* se prezintă sub formă de legi, decrete, hotărâri, regulamente, standarde, licențe, interdicții etc. Deși nu întotdeauna le simțim prezența, reglementările controlează prețul și calitatea unei game largi de bunuri și servicii, nivelul veniturilor cetățenilor și agenților economici, precum și calitatea vieții în ansamblu.

În realitate, natura reglementărilor variază în funcție de caracterul lor economic sau social. *Reglementările economice* controlează prețurile și volumul producției, randamentul investițiilor, accesul sau eliminarea agenților economici dintr-un domeniu de activitate. Scopul acestora este atenuarea dezechilibrelor cauzate de eșecul pieței.

Reglementările sociale controlează, îndeosebi, problemele de sănătate și siguranță publică (educație, protecția consumatorilor, protecția muncii, discriminarea după diverse criterii, transportul public, drumurile naționale, poluarea mediului ș.a.).

Dar, ca și multe alte fenomene, reglementările nu întotdeauna pot fi clasificate strict în economice sau sociale, deoarece aspectul economic este foarte strâns legat de cel politic.

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

Având în vedere faptul că studierea procesului de intervenție statală în economie este obiectul mai multor lucrări științifice, autorul își axează cercetarea doar pe un segment ce reflectă analiza impactului intervențiilor publice, și anume, *evaluarea impactului de reglementare a activității antreprenoriale*. La etapa actuală de dezvoltare a științei manageriale, evaluarea se consideră o funcție esențială a procesului de formulare și implementare a *intervențiilor publice (prin politici, programe, proiecte, reglementări – PPPR)*.

Cerkez M. (2009) considera că, pe lângă faptul că toate etapele PP influențează reciproc, evaluarea este o „*etapă transversală*”, care se poate desfășura în raport cu toate celelalte etape ale PP. Astfel, există evaluări ale diverselor componente prevăzute prin intervenție, cum ar fi: a magnitudinii și cauzelor problemei, a soluțiilor alternative, ale etapei de implementare, ale impactului și chiar evaluări ale evaluării [6, p.21].

În opinia autorului, *evaluarea științifică* se bazează pe procedeele de identificare și cuantificare a rezultatelor așteptate/realizate și, respectiv, a raportului între eforturile întreprinse și efectele obținute [24, p.131].

Conform opiniei savanților *Arnaud S.* și *Boudeville N.* (2004), evaluarea exercită 5 funcții manageriale, fiind un instrument al deciziei publice, de gestiune economică, de comunicare și legitimare a acțiunii publice, de formare și schimbare a politicilor [7, p.29].

Luând în considerație cele expuse, putem menționa că intervențiile guvernamentale au un cadru logic comun: resurse, activități, rezultate și impact asupra societății. Este esențială relația dintre acest cadru logic și procedeele de monitorizare și evaluare, care contribuie la perceperea rolului și scopului evaluării în cadrul ciclului intervenției guvernamentale, fig. 1.

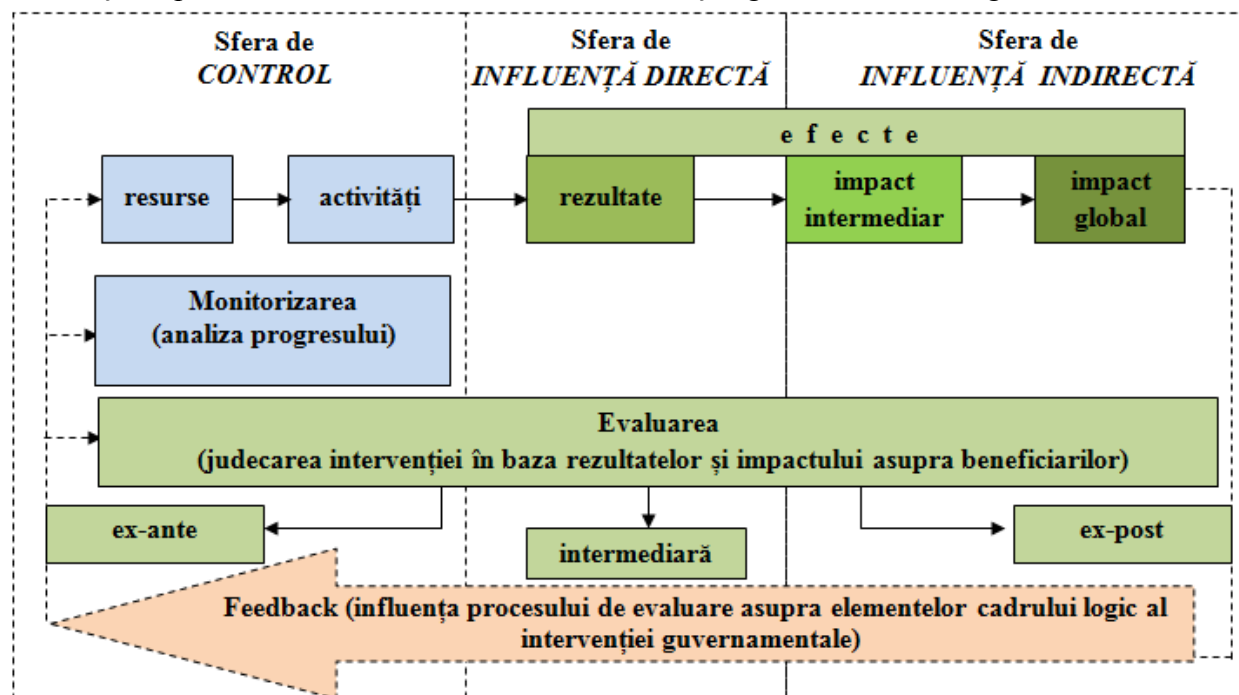


Fig. 1. Relația dintre cadrul logic al intervenției guvernamentale și procedeele de monitorizare și evaluare

Sursa: adaptată de autor după [8, p.7].

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

Înalții funcționari și manageri publici trebuie să utilizeze diverse modele de evaluare pentru a sesiza efectele intervențiilor implementate. Scopul este de a atesta și a contracara la timp efectele nedorite asupra grupurilor de oameni, comunităților și societății, precum și pentru a susține și a încuraja elementele pozitive ale PPPR, deoarece scopul implicit al evaluării în managementul public este de a colecta sistematic informații despre rezultatele PPPR pentru îmbunătățirea implementării și generarea unor decizii performante în viitor.

Astfel, autoritățile publice, care realizează evaluarea PPPR, trebuie să stabilească unele modele general acceptate (standarde) care vor asigura calitatea evaluărilor. Prin urmare, evaluatorii PPPR trebuie să se axeze nu doar pe resursele și activitățile realizate, ci și pe rezultatele obținute și impactul produs, iar evaluarea să estimeze *adevărata schimbare, produsă în urma intervenției statului*. În vizorul evaluatorului trebuie să fie rezultatele produse în urma schimbărilor, dar care pot avea diferită natură. Rezultatele pot apărea atât pe durata

implementării PPPR, cât și după finalizarea acestuia. O serie de rezultate contribuie la atingerea obiectivului principal.

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

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

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

1. schimbări în mediul de afaceri extern;
2. schimbări în mediul de afaceri intern.

Bineînțeles, că primul tip de schimbări, aduse de diverse PPPR, sunt mult mai ușor de monitorizat și de evaluat, față de cele produse în mediul intern al sistemului antreprenorial. Este clar că al doilea tip de rezultate sunt mai greu controlabile și măsurabile de către autoritățile publice sau evaluatorii independenți, deoarece acestea prezintă o simbioză a factorilor externi cu cei interni, organizaționali, ce se află în afara sferei de influență a autorităților publice.

Actualmente, administrația publică din Republica Moldova manifestă intenția de a crea un sistem de proceduri și tehnici care ar permite estimarea performanțelor instituționale. Această intenție se manifestă prin unele **inițiative legislative**¹, precum și prin **elaborarea și publicarea unei serii de ghiduri metodologice** în domeniul managementului bazat pe rezultate/performance, dar și a procedurilor de monitorizare și evaluare.

În Capitolul 2. „Evaluarea impactului de reglementare a activității antreprenoriale în Republica Moldova” este analizată Metodologia AIR aplicată în Republica Moldova, începând cu proiectarea în cadrul legal, implementarea prin intermediul cadrului instituțional, precum și estimarea acesteia atât prin cercetarea unui eșantion a documentelor AIR, cât și prin analiza impactului reformelor în domeniului de afaceri din Republica Moldova.

În Republica Moldova, cadrul legal existent privind evaluarea PPPR se referă la o serie de acte legislative, normative, hotărâri ale guvernului, fiind parte componentă a strategiilor naționale, vizează nemijlocit domeniul PP, precum și unele strategii generale de dezvoltare. Desfășurarea aprecierii impactului actelor regulatorii asupra activității antreprenoriale a început în anul 2004, odată cu lansarea Reformei Regulatorii. Concepția reglementării de stat a activității antreprenoriale a fost instituită prin Hotărârea Guvernului nr.141 din 17.02.2004 „Despre reforma reglementării de stat a activității antreprenoriale”, având ca scop diminuarea gradului de

¹ Hotărârile Guvernului R. Moldova cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor din cadrul organelor centrale de specialitate ale administrației publice nr. 168 din 09.03.10, cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici nr.33 din 11.01.07, cu privire la aprobarea Metodologiei de elaborare a programelor de dezvoltare strategică ale autorităților administrației publice centrale nr.176 din 22.03.11, pentru aprobarea Regulamentului cu privire la evaluarea performanței colective nr. 94 din 01.02.13, cu privire la metodologia de evaluare a performanței autorităților administrative în procesul de reglementare a activității de întreprinzător.

dependență a întreprinderilor față de reglementarea administrativă, precum și reducerea cheltuielilor suportate de către mediul de afaceri. Reforma Regulatorie a fost realizată în câteva etape, așa-numita *Ghilotina I, Ghilotina II și Ghilotina 2+*, care au avut drept scop susținerea mediului de afaceri prin simplificarea procedurilor de inițiere, desfășurare și lichidare a unei afaceri, prin reducerea numărului de controale, prin raționalizarea serviciilor cu plată acordate de autoritățile publice, optimizarea procedurilor fiscale și înlăturarea altor bariere administrative.

Pentru asigurarea calității noilor reglementări și a celor deja existente, reforma Regulatorie propune acțiuni de elaborare și implementare a metodelor și mecanismelor de evaluare, selectare și perfecționare a reglementărilor. Una dintre acțiuni este Analiza Impactului de Reglementare (AIR), care devine parte componentă obligatorie a actului de reglementare a domeniului de afaceri. Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1230 din 24.10.2006 [9]. Metodologia dată stabilește standardele de calitate pentru actele normative, tipurile evaluării impactului de reglementare și etapele procesului de elaborare a AIR.

Pe parcursul reformei, actele permissive și regulatorii au fost supuse unor ample analize în cadrul ședințelor săptămânale ale Grupului de Lucru al Comisiei de Stat pentru Reglementarea Activității de Întreprinzător – organ cu atribuțiile de rigoare: de a monitoriza activitatea APC cu competențe de reglementare în domeniul activității de întreprinzător; de a calcula datele statistice și alte informații privind impactul reglementării de stat asupra activității de întreprinzător și alte atribuții aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.1429 din 16.12.08 privind revizuirea și optimizarea cadrului normativ de reglementare a activității de întreprinzător [10].

Totodată, prin Hotărârea Guvernului nr.168 din 09.03.10 ”Cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice din cadrul organului central de specialitate al administrației publice” se prevede crearea unității de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice în toate organele centrale de specialitate ale administrației publice în scopul consolidării capacităților de planificare strategică, analiză, monitorizare, evaluare și raportare privind implementarea politicilor publice și îmbunătățirii calității actului decizional [11].

Deci, prin realizarea și promovarea Strategiei de reformă a cadrului de reglementare de stat a activității de întreprinzător se remarcă un anumit progres în formarea cadrului legal și instituțional al evaluării reglementării activității de întreprinzător în Republica Moldova. Inițiativa reformei cadrului de reglementare a cuprins un număr de amendamente ale cadrului normativ și instituțional, care vizau crearea unui mediu de afaceri mai bun. Cu toate acestea, impactul așteptat al reformelor nu a fost pe deplin materializat.

În opinia autorului, direcția acțiunilor în domeniul evaluării politicilor și reglementărilor este una corectă, însă evaluările, ca atare, au un grad ridicat de generalitate. Astfel, strategiile de evaluare trebuie atât să stabilească principiile evaluării, cât și să promoveze diversificarea și actualizarea metodologiei utilizate, să formeze un cadru normativ ce ar asigura condițiile necesare realizării evaluărilor și să susțină formarea profesională a evaluatorilor.

În Capitolul 2 sunt descrise detalii referitor la secțiunile de bază ale AIR, fundamentarea teoretică a necesității unor astfel de procedee, precum și analiza unor aspecte neincluse în Metodologia oficială, dar importante pentru calitatea unei evaluări. Paralel cu demersul teoretic, autorul realizează o analiză cantitativă și calitativă a documentelor AIR, elaborate în perioada anilor 2008-2013 de către AAPC din Republica Moldova, prin prisma fiecărei secțiuni din algoritmul oficializat al evaluării. Eșantionul documentelor AIR a inclus 40 de documente, selectate de către autor după metoda non-probabilistică rațională, respectând reprezentativitatea

autorităților emitente în dimensiunea eșantionului, care constituie circa 10% din totalul documentelor AIR, elaborate timp de 5 ani.

Analiză efectuată reliefează principalele neajunsuri în documentele AIR:

- definiție vagă a problemelor pe care reglementările intenționează să le rezolve (tab.2);
- obiectivele reglementărilor sunt formulate cu precădere descriptiv-calitativ, fapt care împiedică măsurarea atingerii acestora;
- opțiunile de soluționare a problemei publice posedă, în special, caracterul intervenției directe, majoritatea documentelor AIR includ doar 2 scenarii (intervenția și status-quo);
- funcționarii preferă neincluderea opțiunilor neintervenționiste în AIR, iar dacă le includ aduc suficiente argumente pentru selectarea opțiunii de reglementare;
- cel mai frecvent, costurile se supun cuantificării, iar beneficiile nu sunt cuantificate;
- analiza impactului opțiunilor este una foarte slabă, axându-se de cele mai multe ori doar pe calcularea impactului asupra bugetului de stat, evitând identificarea și cuantificarea impactului pentru agenții economici, a impactului social și de mediu;
- modalitatea de prezentare a impactului nu permite o comparare adecvată a opțiunilor;
- în documentele AIR nu se realizează o apreciere adecvată a riscurilor și a conformării la reglementările/politicile respective;
- în marea majoritate a documentelor nu se realizează diferențierea între impactul asupra întreprinderilor mari și impactul asupra IMM;
- în majoritatea documentelor AIR, componenta de monitorizare și evaluare se reduce la nominalizarea autorității responsabile, fără precizarea termenilor de realizare a acestor procedee, a activităților aferente și a indicatorilor de performanță.

Tabelul 2. Cauzele intervenției statale în documentele AIR din Republica Moldova, 2013

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

Sursa: elaborat de autor în baza eșantionului din 40 de documente AIR, 2008-2013

După formularea problemei urmează alegerea metodei de soluționare a acesteia și a alternativelor posibile de soluționare. Opțiunile de soluționare a problemelor publice necesită o analiză comparativă vis-à-vis de *impactul fiecărei opțiuni*. Odată ce alternativele de PP sunt formulate, apare confruntarea cu selectarea alternativei optime, care presupune: *prezicerea* impactului alternativelor; *evaluarea* impactului în termenii criteriilor; *compararea* alternativelor în funcție de diferite criterii [12, p.343]. Analiza documentelor AIR autohtone arată că evaluarea

impactului, precum și cuantificarea/monetizarea acestuia rămâne a fi cel mai dificil exercițiu (tab. 3).

Tabelul 3. Analiza impactului alternativelor de soluționare a problemei de politică în documentele AIR din Republica Moldova, 2008-2013

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

Sursa: elaborat de autor în baza eșantionului din 40 de documente AIR, 2008-2013

În scopul evaluării impactului, cel mai des este folosită analiza cost-beneficiu (ACB). Capacitatea identificării beneficiilor intervenției statului versus incapacitatea cuantificării acestora este specifică documentelor AIR. La capitolul costuri, autorii AIR rar identifică careva costuri aferente intervenției statale, iar cuantificarea acestora este și mai rară. Cel mai frecvent sunt identificate costurile administrative și ale bugetul de stat. La calcularea *costurilor administrative*, impuse de către stat, este utilizat *modelul costului standard (MCS)*, fig. 2.

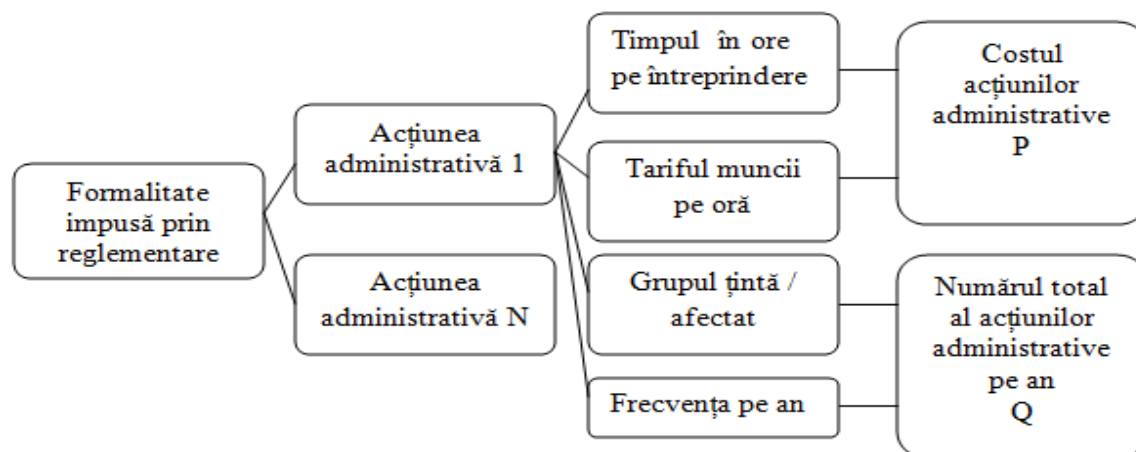


Fig. 2. Procedul de calculare a costurilor administrative după MCS

Sursa: [13, p.9]

Calculul este efectuat după formula:

$$CA = P \times Q, \quad \text{unde} \quad (1)$$

CA – costuri administrative;

P – prețul acțiunilor administrative impuse;

Q – numărul procedurilor administrative pe an.

Este evident, că luarea în considerație doar a costurilor administrative nu reflectă impactul total ce se va produce în mediul economic. Însă, APC trebuie să fie responsabile de acele schimbări ale mediului economic, ce se datorează anume intervenției publice; trebuie să recurgă la elemente de evaluare științifică care se bazează pe procedeele de cuantificare a rezultatelor prin monitorizare și evaluare (*M&E*). *M&E*, în procesul AIR, permit a determina dacă o reglementare își atinge obiectivele inițiale în cel mai eficient mod. În eșantionul documentelor AIR, procedurile *M&E* sunt descrise insuficient sau chiar lipsesc (tab. 4).

Tabelul 4. Monitorizarea și evaluarea reglementărilor noi, reflectate în documentele AIR din Republica Moldova, 2008-2013

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

Sursa: elaborat de autor în baza eșantionului din 40 de documente AIR, 2008-2013

Autorul consideră că identificarea problemelor în procesul de elaborare a documentelor AIR în Republica Moldova în perioada 2008-2013 reliefează o serie de neajunsuri, înlăturarea cărora sugerează următoarele: 1) este inevitabilă introducerea noilor criterii de calitate pentru sporirea eficienței documentelor AIR, 2) este necesară consolidarea capacității funcționarilor publici în materia elaborării AIR.

Unul din criteriile de calitate, propuse de autor, este utilizarea sistemului de indicatori de impact care facilitează estimarea schimbărilor ce au loc în urma intervenției. În componența sistemului de indicatori de impact asupra mediului de afaceri trebuie incluși indicatorii ce caracterizează afacerea propriu-zisă, precum și o serie de indicatori care influențează, în mod direct sau indirect, afacerile. Factorii de influență asupra mediului de afaceri se mai numesc **determinanții**. Cadrul logic de influență a acestora asupra performanței afacerilor și impactul produs este prezentat în fig. 3.

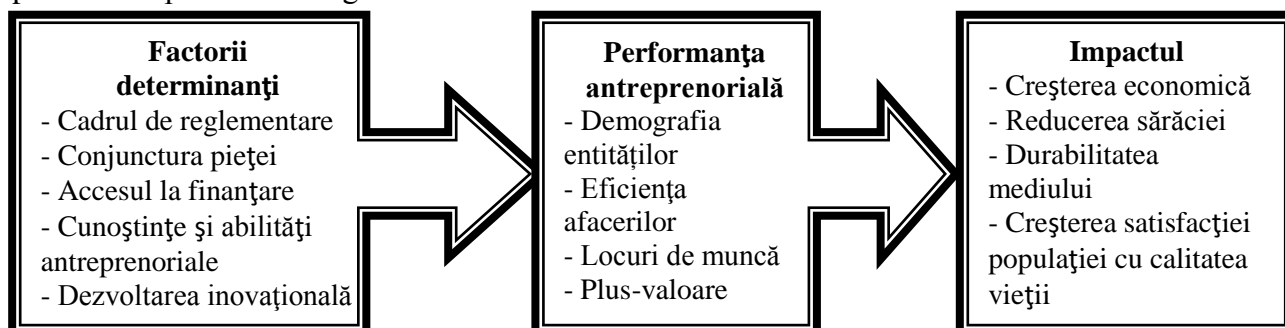


Fig. 3. Relația dintre factorii determinanți și impactul performanței antreprenoriale
Sursa: adaptată după [14, p.20]

Deci, în urma suprapunerii unui șir vast de factori, entitățile arată anumite rezultate economice și financiare, care servesc drept repere pentru evaluarea performanțelor atât a entităților economice, cât și a succesului intervențiilor guvernamentale. Acestea pot fi

reprezentați sub forma indicatorilor de impact, clasificați de autor în 4 categorii: *indicatori principali ai activității și performanțelor întreprinderii; indicatorii ai potențialului organizațional al întreprinderilor; indicatorii ai impactului macroeconomic al antreprenoriatului; indicatorii-barometru ai mediului de afaceri (ex., studiul Doing Business)*. Principalii indicatori, recomandați a fi incluși în documentele AIR, sunt prezentați în tab. 5.

Tabelul 5. Indicatorii recomandați pentru evaluarea impactului de reglementare

Subsistemul microeconomic²	
<p>Indicatorii rezultatelor economico-financiare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - venitul din vânzări; - valoarea adăugată (bogăția creată de resursele tehnice, umane și financiare ale entității); - rentabilitate economică. <p>Indicatorii eficienței utilizării potențialului tehnico-economic și financiar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - rata de eficiență a mijloacelor fixe (venitul din vânzări, valoare adăugată, profit la 1000 lei mijloace fixe). - rata de eficiență a activelor circulante de exploatare (valoare adăugată, profit la 1000 lei active circulante de exploatare); - viteza de rotație a activelor circulante; 	<ul style="list-style-type: none"> - productivitatea muncii. <p>Indicatorii potențialului de resurse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - numărul mediu de salariați; - calificarea salariaților; - valoarea medie anuală a mijloacelor fixe; - soldul mediu al activelor circulante; - resurse financiare împrumutate (datorii); - subvenții. <p>Indicatorii consumului de resurse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - costuri totale, de exploatare, materiale, salariale. - rata de eficiență a costurilor (costuri totale sau pe grupări la 1000 lei venituri).
Subsistemul macroeconomic³	
<p>Indicatorii potențialului organizațional al afacerilor:</p> <p>A. demografia afacerilor</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ rata înființării entităților; ▪ rata închiderii entităților; ▪ rata de creștere a numărului de entități; ▪ rata de supraviețuire a entităților de 3-5 ani; ▪ densitatea (numărul entităților la 1000 de locuitori); ▪ creșterea netă a „populației” (numărului) antreprenorilor. <p>B. bunăstarea economică</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ rata entităților, care timp de 12 luni după înființare, nu au înregistrat modificarea patrimoniului (nu au efectuat nici o operație economico-financiară); ▪ ponderea entităților cu creșterea venitului din vânzări; ▪ valoarea adăugată în entități mici și startup-uri; ▪ inovarea în entități mici și startup-uri; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ contribuția la productivitate a entităților mici și startup-uri. ▪ exportul entităților mici și startup-urilor; ▪ ponderea „gazelle” (din punct de vedere al venitului din vânzări). <p>C. ocupare/angajați</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ ponderea entităților cu număr mare de angajați; ▪ angajarea în entități cu vârsta de 3-5 ani; ▪ nivelul de salarizare a angajaților în startup-uri, „gazelle”, entități micro-, mici, medii și mari (dezagregat pe mediu urban, rural și pe categorii de salariați în dependență de sex, calificare). <p>Indicii impactului macroeconomic al antreprenoriatului⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> - creșterea economică; - crearea de locuri de muncă; - cercetare, dezvoltare și inovare; - durabilitatea mediului; - responsabilitatea socială a antreprenoriatului.

Sursa: elaborat de autor

² Indicatorii necesită dezagregare după criteriul dimensiunilor afacerii și domeniului de activitate

³ Toți indicatorii acestui grup necesită a fi dezagregați după criteriul teritorial (regiuni, raioane, localități)

⁴ Indicii acestui subgrup reprezintă indici complecși și se formează la rândul lor din diferiți indicatori. De exemplu, creșterea economică poate fi exprimată prin: PIB pe cap de locuitor; venituri la bugetul de stat sub formă de taxe, impozite și accize; rata investițiilor în PIB; rata economiilor brute ș.a.

Luând în considerație numărul mare posibil al indicatorilor ce pot fi utilizați într-un AIR, autorul consideră că nu orice PPPR necesită un studiu detaliat al impactului, însă trendurile generale ale legițăților economice trebuie neapărat luate în cont (tab.6).

Tabelul 6. Rețeaua de relații între unele variabile economice și sociale

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

Sursa: elaborat de autor în baza [15]

Reieșind din indicatorii de evaluare a impactului în activitatea antreprenorială, propuși în capitolul II și din disponibilitatea datelor statistice, autorul realizează o analiză a schimbărilor în mediul de afaceri din Republica Moldova ce au avut loc începând cu implementarea Reformei Regulatorii – reformei menite să îmbunătățească considerabil situația din mediul de afaceri. Autorul studiază astfel: demografia (fig.4) și densitatea afacerilor, structura principalilor indicatori economici pe clase de mărime a entităților (numărul entităților, numărul mediu de salariați, valoarea producției), ponderea entităților care au obținut profit în numărul total al entităților, rata populației ocupate în domeniul antreprenorial față de totalul populației active.

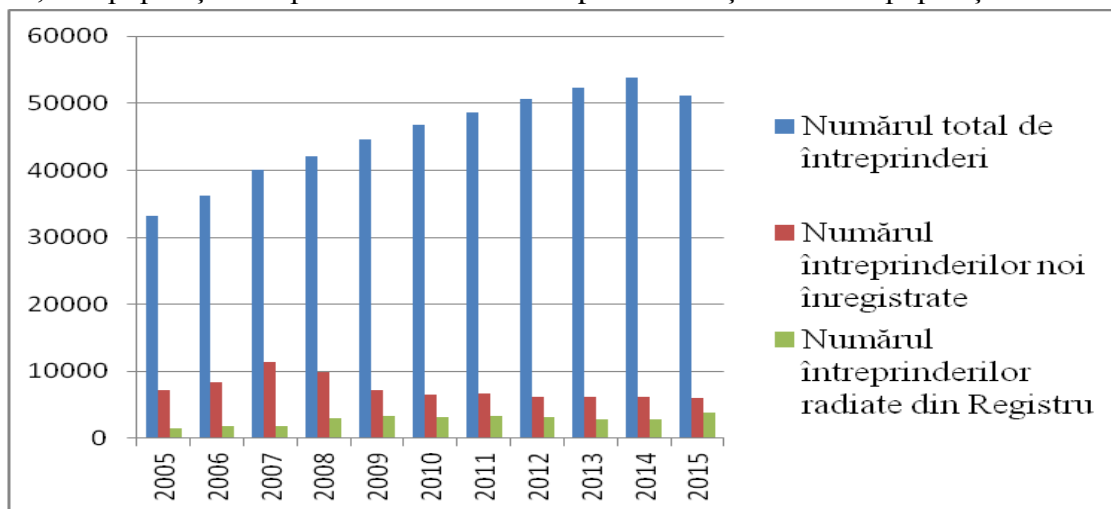


Fig. 4. Demografia afacerilor în Republica Moldova, 2009-2015

Sursa: elaborată de autor în baza datelor BNS [16]

Evaluatorii politicilor publice și a reglementărilor trebuie neapărat să țină cont și de indicatorii diferitor clasamente internaționale, relevanți pentru domeniul de afaceri, cum ar fi: clasamentul *Doing Business*, *Indicele Libertății Economice*, *Indicele Competitivității Globale*, *Indicatorul Reformei Investiționale*, *Indicele de Politici pentru IMM-uri* etc.

De exemplu, Studiul *Worldwide Governance Indicators* prezintă că în Republica Moldova, începând cu anul 2005, sunt prezente tendințe de creștere a calității actului de guvernare (tab. 7).

Tabelul 7. Clasamentul în ratingul mondial al Republicii Moldova la indicatorii de guvernare, 2005-2015, puncte

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

Sursa: [17]

Observăm că abordarea acestui studiu, pe lângă celelalte principii, pune accentul pe asigurarea unui mediu de afaceri favorabil, în special, prin calitatea reglementărilor elaborate, fapt care influențează direct creșterea economică.

Astfel, autorul susține că îmbinarea diferitor tipuri de indicatori și nu doar utilizarea celor „tradiționali” în procesul de evaluare a impactului reglementărilor produce aduce mai multă obiectivitate în analizele efectuate [35, p.580]. Prin urmare, sarcina autorilor documentelor AIR constă în extinderea spectrului de indicatori pe care îl utilizează pentru evaluarea impactului pentru o analiză mai relevantă, obiectivă și eficientă, care să exprime trendul schimbărilor produse în activitatea antreprenorială. În așa modalitate, colectarea datelor și alegerea indicatorilor utilizați de autorii documentelor AIR trebuie să se concentreze asupra măsurilor care permit o mai bună fundamentare metodologică a politicilor publice.

În Capitolul 3 „**Optimizarea procesului de evaluare a impactului de reglementare a activității antreprenoriale**” sunt evidențiate direcțiile acțiunilor, în baza rezultatele analizei din capitolul precedent, cu scopul ameliorării procesului de elaborare a politicilor publice și a reglementărilor. Aceste direcții de acțiune sunt diferite ca natură, dar, totodată, se completează reciproc, creând un cadru propice unui proces decizional argumentat, bazat pe dovezi.

În primul rând, un proces de reglementare mai bun nu se poate desfășura fără *îmbunătățirea capacității administrației publice* de a elabora politici publice eficiente, orientate spre obiective clare și formulate într-o manieră care să permită măsurarea impactului și a

rezultatelor acestora. Necesitatea stringentă a dezvoltării capacității de evaluare din administrația publică autohtonă justifică oportunitatea momentului studierii impactului de reglementare asupra activității antreprenoriale. Funcționalitatea evaluării impactului va depinde de dezvoltarea cadrului legislativ în domeniul evaluării și de dezvoltarea continuă a capacității funcționarilor publici (antrenați în procesul de evaluare a PP și de elaborare a reglementărilor) de a prognoza impacturile. Responsabilitatea pentru viitoarele efecte ale deciziilor luate, astăzi, trebuie să devină o prioritate la toate etapele ale ciclului PP în diverse domenii.

Este evident, că realitatea nu poate fi schimbată într-o perioadă foarte scurtă. Dezvoltarea unei culturi a evaluării bazate pe performanță, transparență, eficiență și eficacitate în ceea ce privește PP este un lucru dificil de realizat în administrația publică orientată spre utilizarea excesivă a actelor normative, respectarea strictă a unor proceduri și control administrativ. Dar, prin aplicarea unor politici care să combine implementarea procedeelelor de colectare a datelor cu dezvoltarea capacităților de prelucrare a lor, de planificare, de analiză, de monitorizare și evaluare a activităților autorităților publice, astfel ca ele să devină o practică permanentă și sistematică, se va face posibilă dezvoltarea capacității de evaluare în autoritățile publice centrale și locale. *Autorul consideră că dezvoltarea capacității de evaluare, susținută de voința politică și administrativă în autoritatea publică, este cheia succesului în procesul de optimizare și a procesului EIR a activității antreprenoriale în Republica Moldova.*

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

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

O altă direcție de optimizare a procesului EIR este perfecționarea Metodologiei AIR prin introducerea noilor criterii de calitate față de conținutul documentului AIR. Astfel, autorul propune o serie de criterii de calitate, racordate la fiecare componentă a documentului AIR (analiza și definirea problemei, stabilirea obiectivelor, identificarea, analiza și compararea opțiunilor, consultarea, implementarea și monitorizarea).

Principalele criterii de calitate privind **definirea problemei** presupun:

- ✓ justificarea intervenției prin descrierea naturii problemei, bazată pe dovezi;
- ✓ cuantificarea anvergurii problemei publice sau explicarea motivului de ce cuantificarea nu este posibilă;
- ✓ descrierea clară a cauzelor care au dus la apariția problemei (lipsa reglementării nu poate fi cauza intervenției);
- ✓ descrierea evoluției eventuale a problemei în viitor, în cazul în care intervenția explorată în AIR nu va fi efectuată.

Calitatea *stabilirii obiectivelor* trebuie să se axeze pe soluționarea problemei publice, nu doar pe „stabilirea scopurilor acțiunilor statului”[9], fixând obiectivele ca „lipsa reglementării într-un domeniu”. În măsura posibilității, obiectivele trebuie să fie măsurabile și fixate în timp.

Referitor la *identificarea opțiunilor*, Metodologia notează că AIR trebuie să prezinte cel puțin două alternative: o abordare obligatorie este statut-quo, iar restul trebuie să fie deduse dintr-un spectru de opțiuni, inclusiv non-regulatorii. În acest caz, autorul propune obligativitatea opțiunii non-regulatorii, iar în caz de inoportunitate a acesteia – includerea unei explicații temeinice. Ca urmare a identificării opțiunilor, îmbunătățirea calitativă a documentului AIR la capitolul „*Analiza și compararea opțiunilor*” ar putea surveni în rezultatul:

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

În acest context, autorul propune o serie de „întrebări de control” la care trebuie să răspundă inițiatorii unei reglementări, în vederea respectării principiului „gândește întâi la scară mică” (Think small first). Răspunsul la aceste întrebări va contribui esențial la creșterea calității documentului AIR și va facilita identificarea costurilor și beneficiilor aferente sectorului IMM, ce vor fi incluse în calculul general al ACB [30, p.346].

Pentru îmbunătățirea secțiunii *Implementarea și monitorizarea* AIR se recomandă:

- descrierea procesului de implementare a opțiunii propuse pentru a atinge obiectivele (planul de activități, desemnarea autorităților responsabile, termenii etc.);
- prezentarea procesului de monitorizare și evaluare a opțiunii propuse după ce va începe implementarea cu formularea indicatorilor de performanță concreți și măsurabili;
- axarea pe indicatorii de rezultat și impact, și nu doar pe indicatorii de resurse și activități;
- includerea în AIR atât a indicatorilor care caracterizează mediul de afaceri, cât și a indicatorilor care descriu schimbarea în performanța afacerilor.

Autorul propune următoarele cerințele de calitate față de consultările în procesul AIR:

- descrierea în AIR a principalelor părți interesate în intervenția propusă, inclusiv instituțiile publice, mediul de afaceri, sectorul asociativ și cetățenii. Descrierea trebuie să conțină explicații cum s-a asigurat consultarea lor adecvată și cât timp le-a fost oferit.
- înregistrarea răspunsurilor din procesul de consultare și utilizarea în AIR a rezultatelor consultărilor (tabelul de sinteză / tabelul de divergențe urmează să fie anexat).
- publicarea documentului AIR pentru consultări, mediatizarea intervenției și oferirea posibilității de expunere a publicului asupra problemei.

Consultarea facilitează, în special, formularea unei alte componente a AIR, cum este **conformarea**. Aplicarea unui coeficient de conformare ar permite evaluatorilor să ajusteze mărimea indicatorilor calculați la nivele reale. Este important de luat în calcul un nivel realist al conformării, dar pentru aceasta este nevoie de apelat la unele statistici specifice sau studii

specializate pe fenomenul conformării / respectării legislației. Astfel, autorii documentelor AIR ar trebui să țină seama de următoarele criterii de calitate față de secțiunea „conformare”:

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

Este evident, că nivelul înalt de conformare asigură beneficiile intenționate de politica publică atât pentru mediul de afaceri (siguranță pentru afaceri, transparentă, concurență loială, previzibilitate, deciziile legate de investiții sunt mai puțin riscante etc.), cât și pentru societate în ansamblu (securitate, siguranță, sănătate).

Invocând criteriile de calitate descrise anterior drept instrumente de sporire a calității documentelor AIR, autorul realizează un studiu de caz, în cadrul căruia folosește indicatori propuși în vederea evaluării impactului de reglementare. În calitate de studiu de caz este selectat proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la prețurile de comercializare a produselor social importante, plasat pentru consultare pe portalul www.particip.gov.md, la data de 17.03.2016.

Autorul consideră, că atât Proiectul Hotărârii Guvernului, cât și documentul AIR, elaborat în baza lui, conțin o serie de lacune, care ar putea fi eliminate prin aplicarea metodologiei îmbunătățite, care ar crește atât calitatea documentului AIR respectiv, cât și a Hotărârii de Guvern. În această ordine de idei, autorul consideră că documentul AIR, realizat în baza proiectului Hotărârii menționate necesită o îmbunătățire calitativă, care ar permite să argumenteze temeinic opțiunea recomandată sau se vor propune alte soluții pentru rezolvarea problemei publice existente, în urma elucidării impacturilor posibile. Astfel, autorul oferă o altă abordare a documentului AIR.

Prin studierea situației pe piața PSI (oferta de produse, consumul, normele de consum, veniturile disponibile ale populației de quintile, structura cheltuielilor de consum destinate produselor alimentare), autorul elucidează faptul că cheltuielile, destinate consumului produselor alimentare, diferă considerabil la reprezentanții diferitor grupuri după nivelul de bunăstare, constituind, în medie, 55,8% din totalul cheltuielilor pentru quintila I; 50,4% – pentru quintila II; 46,8% – pentru quintila III; 42,8% – pentru quintila IV și 32,8% – pentru quintila V. Pentru quintilele I și V, cheltuielile destinate produselor alimentare au avut tendința de creștere în perioada 2008-2015, iar pentru quintilele II, III și IV – cheltuielile, au oscilat nesemnificativ în jurul mediei. Totodată, pentru măsurarea anvergurii problemei publice se realizează analiza cheltuielilor aferente PSI în totalul cheltuielilor aferente produselor alimentare pentru fiecare grup de bunăstare.

Astfel, autorul consideră că rata populației, aflate în dificultate, exprimată în dezechilibrul între veniturile populației și prețurile la PSI, este de circa 40% din totalul populației țării. Cele mai vulnerabile în acest sens sunt persoanele de vârstă pensionară, familiile cu 3 sau mai mulți copii, persoane cu dezabilități, fără studii, populația rurală [18, p.35-43].

Realizând corelarea dintre indicatorii volumul de producție și consumul, obținem funcția de tip regresie liniară $f(y) = a + bx$. (2)

Coeficienții de corelație obținuți sugerează existența legăturii puternice dintre consumul și volumul de producere a cărnii (0.922), a zahărului (0.651), a laptelui și produselor lactate (0.623), o legătura mai puțin intensă între consumul și producerea uleiului (0.499) și legătura foarte slabă dintre producerea pâinii și consumul ei (0.135). Nivelul mediu al coeficienților de

corelare dintre consumul lactatelor, zahărului și uleiului vegetal față de producerea acestora poate fi explicat nu prin lipsa dependenței dintre cererea pe piața internă la aceste produse și oferta internă, ci prin importul masiv al produselor lactate și al uleiului vegetal.

Însă, dacă pe piață nu există legătură directă între cerere și ofertă, atunci nu putem obține formarea unui preț de echilibru, care ar satisface atât interesele consumatorului, cât și ale producătorului. Astfel, *menținerea artificială a unor nivele ale prețurilor prin limitarea adaosului comercial se dovedește a fi eficientă doar în cazul cărnii (0.922)*. Pentru argumentarea temeinică a acestor raționamente se propune și analiza prețurilor de consum, a indicelui prețurilor de consum la PSI, precum și corelarea acestuia cu consumul mediu al PSI.

Pentru a confirma ipotezele înaintate, autorul cercetează corelația dintre consumul mediu și indicii prețurilor de consum la PSI, tab.8.

Tabelul 8. Corelația dintre consumul mediu și indicii prețurilor la PSI, 2008-2015

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

Sursa: calculele autorului.

Coeficienții de corelație obținuți demonstrează raportul puternic negativ dintre consumul de carne și a produselor din carne cu prețurile la aceste produse, la fel ca și între prețurile și consumul produselor lactate. Acest lucru dovedește că creșterea prețurilor la aceste categorii de produse influențează negativ consumul. În schimb, consumul pâinii și a zahărului nu este afectat puternic de schimbările de prețuri. Mai degrabă, în situația creșterii prețurilor la unele produse are loc substituirea lor cu produse mai ieftine (de exemplu, se minimizează consumul cărnii, în schimb crește consumul pâinii, a crupelor și a produselor mai ieftine).

Aceeași concluzie prezintă și coeficienții de elasticitate calculați pentru dependențele presupuse dintre indicatorii analizați. Dependența dintre consum și preț (inclusiv și alți factori, precum sunt: volumul producerii, veniturile populației) poate fi prezentată prin următoarea funcție neliniară:

$$Y = \beta_0 X^{\beta_1}, \text{ unde:} \quad (3)$$

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

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

β_0 – multiplicatorul ce indică valoarea inițială a variabilei independente;

β_1 – coeficientul de elasticitate [19, p.25].

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

$$\ln (y_{it}) = \ln (\beta_0) + \beta_1 \ln (X_{it}), \text{ unde:} \quad (4)$$

ln – logaritmul natural;

y – producerea;

X – consumul;

t – anul;

i – produsul.

Efectuând analiza corelațiilor și a coeficienților de elasticitate obținuți, constatăm că *cuantumul unic al adaosului comercial nu produce aceleași efecte asupra tuturor categoriilor de*

produse incluse în lista PSI. Astfel, nu este argumentată din punct de vedere metodologic de către factorul decizional nici stabilirea cuantumului unic (în afară de pâine) a adaosului comercial pentru toate PSI, nici însuși cuantumul în valoare de 10, 20 și 40%.

Constatând că stabilirea cuantumului limitat a adaosului comercial nu are același efect nici asupra consumului, nici asupra prețurilor PSI, în viziunea autorului, dinamica acestora este influențată puternic și de alți factori, cum ar fi: nivelul veniturilor populației, prețurile de achiziție, taxele la importul PSI, condițiile de concurență pe piața internă etc. Totodată, autorii inițiativei privind prețurile de comercializare a PSI promovează o politică unică față de toți operatorii lanțului valoric de distribuție a PSI. Acest fapt este binevenit atunci, când înregistrăm concurența perfectă pe piață. Dacă analizăm situația prin prisma protecției producătorului autohton, precum și intenția de a susține ÎMM, atunci divizarea adaosului comercial, fiind lăsată la discreția agenților economici (prin intermediul negocierilor), nu creează premise pentru susținerea nici a producătorului, nici a ÎMM.

Astfel, impactul stabilirii limitei adaosului comercial pe întregul lanț valoric al distribuției PSI va fi disproporțional pentru diferite categorii de agenți economici.

Ca urmare a analizei efectuate, autorul consideră inoportună aprobarea Hotărârii Guvernului cu privire la prețurile de comercializare a PSI în redacția propusă la moment și propune înlocuirea inițiativei legislative cu un set de *propuneri complexe și coerente de politici publice în vederea stabilizării pieței produselor agroalimentare în Republica Moldova*, care ar prevedea în calitate de obiectivele de bază: protecția concurenței pe piața PSI; garantarea siguranței alimentare și calității alimentelor pentru consumatori; păstrarea listei lărgite a PSI sau chiar includerea suplimentară în ea a unor produse (în baza demonstrării importanței sociale a acestora, precum și a imperfecțiunilor pieței); crearea fondului de subvenționare a producătorilor mici și mijlocii ai PSI; utilizarea optimă a factorilor de producție (în principal, a forței de muncă, deoarece cu creșterea ratei de ocupare a populației crește și capacitatea de cumpărare), stabilirea restricțiilor la importul PSI pentru protejarea producătorilor autohtoni etc.

Luând în considerație caracterul complex al politicii vizate, este necesar de desfășurat un proces amplu de consultare cu toate părțile implicate în proces. Fiecare componentă a politicii trebuie trecută prin „filtru” AIR, asigurându-se coerența acestora. Astfel, se va obține o creștere considerabilă a calității politicilor publice și sporirea predictibilității acestora.

III. CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

Reieșind din cercetările efectuate și problema științifică soluționată în teză, autorul menționează următoarele concluzii:

1. Sinteza efectuată a opiniilor în domeniul de cercetare confirmă că *evaluarea, ca funcție managerială*, se bazează pe procedeele de identificare și cuantificare a rezultatelor așteptate și/sau realizate și, respectiv, a raportului între eforturile întreprinse și efectele obținute. Abordarea etapizată a analizei PP și plasarea evaluării la finele ciclului este una doar teoretică, în realitate, evaluarea poate fi aplicată la diferite etape ale ciclului PP, fiind o funcție transversală.

2. La momentul actual, cerințele față de calitatea guvernării se intensifică atât din cauza presiunii interesului cetățenilor Republicii Moldova, cât și a partenerilor externi de dezvoltare. Acest fapt evocă necesitatea cercetării în domeniul managementului public, în general, precum și a metodelor și instrumentelor de argumentare a deciziei publice, în special [20, pp.191-192].

3. Funcția de evaluare în managementul public are un rol crucial pentru creșterea calității guvernării, dar există o serie de impedimente în calea evaluării adecvate a PP în Republica Moldova, precum: resursele materiale, umane și de timp limitate; competențele reduse ale

funcționarilor publici în materia evaluării; confundarea evaluării cu raportarea; manipularea cu datele; absența bazelor de date; lipsa culturii de evaluare bazate pe performanță; lipsa transparenței; lipsa voinței politice; responsabilitatea scăzută față de consecințele actului de guvernare [24, pp.130-132].

4. AIR, ca instrument de evaluare în managementul public, devine obligatoriu în procesul de elaborare din 01.01.2008. Analiza situației din perioada 2008-2013 nu demonstrează eficiența aplicării acestui instrument, din cauza caracterului formal de elaborare a AIR și calitatea joasă a documentelor, consecințe a limitelor stipulate în Metodologiei AIR, oficializate prin HG nr.1230 din 24.10.2006. Astfel, analiza calității documentelor AIR sugerează necesitatea revizuirii și rectificării Metodologiei (prin introducerea noilor criterii de calitate) [29, pp.245-253].

5. Eterogenitatea metodelor ce pot fi aplicate în AIR sugerează autorităților publice adoptarea unor standarde, modele general acceptate, care vor asigura calitatea evaluărilor realizate. În opinia autorului, metoda managementului bazat pe rezultate poate servi drept model în sistemul de evaluare a PP și reglementărilor în Republica Moldova [32, p.153].

6. Autorul argumentează relația dintre performanța globală a instituțiilor publice, mediul de afaceri, influențat de performanță și performanța globală a antreprenoriatului. Astfel, pentru aplicarea MBR în evaluarea PPPR, este nevoie de implementat un sistem de indicatori care ar include, pe lângă indicatorii de performanță a instituțiilor, indicatorii mediului de afaceri și indicatorii performanței globale ai agenților economici [32, pp.146-152].

7. Situația în sectorul de afaceri al Republicii Moldova, analizată prin prisma indicatorilor orientați spre rezultat, propuși de autor, demonstrează cu precădere stagnarea acestuia (ritmul mediu de creștere a numărului total de întreprinderi în perioada analizată a constituit 3,5%, ritmul de creștere a numărul întreprinderilor noi înregistrate a fost negativ -0,6%, iar ritmul mediu de creștere a întreprinderilor radiate – de 11,6%). În același timp, în documentele oficiale de politici în domeniul de afaceri nu se regăsesc prognoze pesimiste. Acest lucru demonstrează că în astfel de analize au fost utilizați doar indicatorii „tradiționali”, care nu reflectă obiectiv și sistemic schimbările în mediu de afaceri [35, pp.577-581].

8. Sistemul indicatorilor AIR trebuie să fie conceput reieșind din factorii de influență asupra mediului de afaceri (determinanții). Factorii determinanți sunt variați și au o influență diferită asupra performanței antreprenoriale. Totodată, nu toate rezultatele activității antreprenoriale se datorează influenței directe a reglementărilor de stat. Sarcina evaluatorului de impact este separarea, din totalitatea schimbărilor produse în activitatea antreprenorială, a schimbărilor care se datorează doar intervențiilor guvernamentale [25, pp.183-189].

9. Îmbinarea în AIR a diferitor tipuri de indicatori ar permite o evaluare multilaterală a impactului reglementărilor activității antreprenoriale, ceea ce va reduce situațiile de analiză unilaterală, prin intermediul cărora se evidențiază lucrurile pozitive și se ocolesc cele negative. Pentru o evaluare mai relevantă, autorul propune 4 categorii ale indicatorilor de evaluare a impactului: *I) indicatorii principali ai activității și performanțelor întreprinderii; II) indicatorii potențialului organizațional al întreprinderilor; III) indicatorii impactului macroeconomic al antreprenoriatului; și IV) indicatorii-barometru ai mediului de afaceri* [25, p.183-189].

10. În baza APIR-ului, elaborat de autor, concludem că creșterea calității reglementărilor depinde de coerența diferitor politici, de includerea unor *probleme sociale stringente* în agenda publică, opțiunile de soluționare ale cărora iau în considerație schimbările majore ale mediului de afaceri, fiind evaluate prin indicatorii de impact, accentul punându-se pe echilibrul socio-economic, protecția producătorilor autohtoni și susținerea sectorului ÎMM. Abordarea unor astfel

de probleme trebuie să fie multilaterală și să vizeze un set întreg de politici (de protecție a concurenței, de stimulare a investițiilor în anumite ramuri ale economiei, de susținere a sectorului IMM ș.a.), care, prin *efectul de sinergie*, vor aduce *schimbarea durabilă*.

În baza concluziilor obținute în teză, autorul propune următoarele recomandări:

1. De inclus în Metodologia AIR **noile criterii de calitate**, inclusiv sistemul de indicatori propus de autor și „întrebările de control” la care trebuie să răspundă inițiatorii unei reglementări, după principiul „gândește întâi la scară mică” [31, p.346].

2. De **acumulat o bază empirică a AIR** care va permite selectarea în timp a celor mai viabili și relevanți indicatori ce înregistrează obiectiv schimbările mediului antreprenorial. În acest scop, drept instrument poate servi portalul AIR, conceptul cărui a fost elaborat de către „Business Research Company” în cadrul Programului USAID „BRITE”. În acest context, este importantă **realizarea AIR atât ex-ante, cât și ex-post** asupra unei și aceleiași reglementări pentru evidențierea punctelor forte și valorificării lor, precum și a punctelor slabe ale procesului de analiză pentru evitarea acestora în evaluările ulterioare. Acumularea bazei empirice sugerează și **o perfecționare permanentă a statisticii în domeniul antreprenoriatului și îmbunătățirea accesului funcționarilor publici la date** [26, p.392-400].

3. De stabilit o marjă valorică, care ar reprezenta **„costul” problemei publice pentru societate**. Astfel, la stabilirea, în cadrul APIR, a unei valori mai mici a problemei, nu este necesară realizarea unei analize finale, profunde și costisitoare. Totodată, când este nevoie de realizat AIR final, este binevenit ca AAPC să prevadă în bugetul său resurse financiare pentru acest scop, iar suma banilor bugetați să fie determinată individual, în dependență de bugetul autorității publice, de numărul de reglementări ce se planifică a fi emise și de amploarea problemelor.

4. De analizat fiecare intervenție propusă din perspectiva conformării, deoarece reglementarea trebuie respectată în mod suficient pentru a asigura rezultatele. Aplicarea unui **coeficient de conformare în mărime de 75%** ar ajusta valoarea beneficiilor preconizate [21, p.178].

5. De aplicat **metodele de analiză cauzală** în AIR, care ar delimita influența factorului regulatoriu de alți factori ce provoacă schimbarea mediului de afaceri. Astfel, administrația publică va putea argumenta schimbările care se datorează nemijlocit intervențiilor realizate.

6. De îmbunătățit **dialogul dintre reprezentanții mediului de afaceri și autoritățile publice** pentru eficientizarea procedurilor de consultare în AIR. Eficiența dialogului va contribui la *creșterea credibilității* agenților economici și a întregii societăți față de guvernare, fapt ce depinde, în mod direct, de *voința, transparența și integritatea autorităților* [30, pp.126-127].

7. De dezvoltat **cultura de evaluare** prin promovarea învățării organizaționale și dezvoltarea atât a capacităților individuale de evaluare a PP și reglementărilor la funcționarii publici, cât și promovarea evaluării, la nivel de țară, prin elaborarea normelor și standardelor de evaluare; adoptarea legislației respective și implementarea politicilor de instituționalizare a sistemelor de monitorizare și evaluare a PP [33, pp.442-445].

Principalele rezultate, argumentate în teză, pot fi utilizate:

- În procesul dezvoltării în continuare a teoriei de evaluare a politicilor publice și a reglementărilor, în special, cu referire la țările cu economia emergentă;
- La argumentarea documentelor de politici ce vizează activitatea antreprenorială;

- În procesul didactic în învățământul superior cu profilul administrare publică, management public și cel economic; la cursurile de dezvoltare profesională pentru funcționarii publici;

- În procesul activităților asociațiilor de afaceri, precum și a altor instituții și organizații obștești, orientate spre sporirea activismului social în procesul de elaborare a politicilor publice și reglementărilor, în special care vizează activitatea antreprenorială.

IV. REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Legea nr. 166 din 11.07.2012 cu privire la aprobarea Strategiei Naționale de dezvoltare „Moldova 2020”: Șapte soluții pentru creșterea economică și reducerea sărăciei.
2. De Leon P. Democracy and the Policy Sciences. New-York: SUNY Press, 1997. 160 p
3. www.politanaliz.ru/articles_120.htm (citată 20.09.2012)
4. Ghidului metodologic cu privire la procesul decizional, elaborat de către Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, 2009. 25 p.
5. Howlett M., Ramesh M. Studiul politicilor publice. Chișinău: Epigraf, 2004. 272 p.
6. Cerkez M. (coord.). Evaluarea programelor și politicilor publice: teorii, metode și practici. Iași: Polirom, 2009. 232 p.
7. Arnaud S., Boudeville N. Evaluer des politiques et programmes publics. Editions de la Performance, Paris, 2004, 136 p.
8. Procedural Guidance Manual for Evaluation of NSRF Operational Programs in Romania, 2007-2013. 115 p. disponibil pe <http://www.evaluare-structurale.ro> (citată 19.06.2014)
9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1230 din 24.10.2006 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare. Monitorul Oficial nr. 170-173/1321 din 03.11.2006.
10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1429 din 16.12.2008 privind revizuirea și optimizarea cadrului normativ de reglementare a activității de întreprinzător. Monitorul Oficial Nr. 237-240 din 31.12.2008.
11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.168 din 09.03.2010 ”Cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice din cadrul organului central de specialitate al administrației publice”. Monitorul Oficial Nr. 36 din 16.03.2010.
12. Weimer D.L., Vining A.R. Analiza politicilor publice. Concepte și practică. Ediția a 3-a. Chișinău: Editura ARC, 2004. 598 p.
13. International Standard Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses. 63 p. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf> (citată 27.06.2014)
14. Barta P. (coord.) Promovarea antreprenoriatului ca factor cheie pentru dezvoltarea economică. București: Fundația Post-privatizare, 2012, 66 p.
15. Pecican E.Ș. Macroeconometrie. Politici economice guvernamentale și econometrie. București: Editura Economică, 1996, 319 p.
16. www.statistica.md
17. www.info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports (citată la 12.10.2016)
18. Raport privind sărăcia în Republica Moldova. Chișinău: Min. Economiei, 2013. 59 p.
19. Johnston J. Econometrics methods. 4-th edition. McGraw-Hill, 1997, 531 p.

V. LISTA PRINCIPALELOR PUBLICAȚII LA TEMA TEZEI

20. Prodan-Șestacova L. *Analiza impactului de reglementare: argumentarea deciziei publice*. Conf. tehn.-șt. a colaboratorilor, doctoranzilor și studenților, 15-17 noiembrie 2008, UTM, Vol. I. Ch.: UTM, 2009. ISBN 978-9975-45-0652, pp.191-192
21. Prodan-Șestacova L. *Aspecte practice ale realizării Analizei Impactului de Reglementare în Republica Moldova*. Conf. Intern. științifico - practică “Teoria și practica administrării

- publice”, 24 mai 2011, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, Chișinău: AAP, 2011. ISBN 978-99-75-4241-0-3, pp.177-179
22. Prodan-Șestacova L. *Evaluarea costurilor reglementării de stat a activității antreprenoriale*. Conferința naț. științifico - practică cu participare internaț. “Antreprenariat. Ingineria afacerii”, 13-14 octombrie 2011, Ch.: UTM, 2011. ISBN 978-9975-9653-7-8, pp. 86-91
 23. Prodan-Șestacova L. *Analiza impactului de reglementare în contextul cercetării sistemelor socio-economice*. Ediția a VI-a a Conf. Intern. Șt.-practice “Creșterea economică în condițiile internaționalizării”. Ch.: IEFS, 2011. ISBN 978-9975-4176-7-9. pp. 204-209
 24. Продан-Шестакова Л. *Функция оценки в менеджменте публичных политик*. 8-я Международная научно-практическая конференция «Государственное регулирование экономики и повышение эффективности деятельности субъектов хозяйствования», 26-27 апреля 2012 г, Академия Управления при Президенте Республики Беларусь. Минск: 2012. ISBN 978-985-527-075-2, сс.130-132
 25. Prodan-Șestacova L. *Sistemul de indicatori în evaluarea impactului politicilor publice*. Economie și sociologie, nr.4 din 2012. Chișinău: IEFS, 2012. ISSN 1857-4130, pp.183-189
 26. Prodan-Șestacova L. *Identificarea surselor de date și prelucrarea acestora la evaluarea impactului de reglementare*. Ediția a VII-a a Conf. Intern. Șt.-practice “Creșterea economică în condițiile globalizării”, 18-19 octombrie 2012, IFES, Chișinău: IEFS, 2012. ISBN 978-9975-4381-1-7. pp. 392-400.
 27. Prodan-Șestacova L. *Dezvoltarea capacității de evaluare a impactului de reglementare la funcționarii publici*. Conf. Intern. științifico - practică “Teoria și practica administrării publice”, 20 mai 2013, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, Chișinău: AAP, 2013. ISBN 978-9975-4241-5-8, pp. 486-489
 28. Gorobievski S., Prodan-Șestacova L. *Impactul politicilor socio-economice asupra calității vieții la nivel regional*. Conf. Șt. Intern. “Rolul euroregiunilor în dezvoltarea durabilă în contextul crizei mondiale”, Iași, 21 iunie 2013. Iași: Ed.Tehnopress, 2013, vol. XVIII. ISBN 978-973-702-913-3, pp. 144-153
 29. Prodan-Șestacova L. *Analiză cantitativă și calitativă a documentelor de evaluare a impactului de reglementare elaborate de autoritățile publice în Republica Moldova*. Conf. intern. științifico - practică „Creșterea economică în condițiile globalizării”, ed. A VIII-a, 17-18 octombrie 2013, INCE, 2013. ISBN 978-9975-53-245-7, pp. 245-253
 30. Gorobievski S., Prodan-Șestacova L. *Calitatea guvernării și satisfacția cu viața a populației în Republica Moldova*. În: Economica nr.2, 2014, Chișinău: ASEM, 2014. ISSN 1810-9136, pp. 121-135
 31. Prodan-Șestacova L. *Analiza cost-beneficiu – dimensiunea economică a analizei impactului de reglementare*. Conf. intern. “Teoria și practica administrării publice”, 23 mai 2014, Academia de Administrare Publică, Ch.: AAP, 2014. ISBN 978-9975-4241-9-6, pp. 344-347
 32. Prodan-Șestacova L. *Managementul bazat pe rezultate în evaluarea impactului de reglementare a activității antreprenoriale*. În: „Administrarea publică”, nr.1, Chișinău: AAP, 2015, ISSN 1813-8489, pp.143-154
 33. Prodan-Șestacova L. *Transformarea funcției de monitorizare - evaluare într-un proces de învățare în organizațiile publice*. Conf. intern. științifico - practică “Teoria și practica administrării publice”, 22 mai 2015, Academia de Administrare Publică, Chișinău: AAP, 2015. ISBN 978-9975-3019-3-0, pp.442-445
 34. Gorobievski S., Prodan-Șestacova L. *Identificarea și selectarea variantelor de proiecte investiționale de dezvoltare socio-economică durabilă în Republica Moldova*. În: Economica, nr.1, Ch.: ASEM, 2016. ISSN 1810-9136, pp. 38-53
 35. Prodan-Șestacova L. *Ineficiența politicilor economice – argument incontestabil pentru instruirea în domeniul elaborării și evaluării politicilor publice*. Conf. intern. științifico - practică “Teoria și practica administrării publice”, 20 mai 2016, Academia de Administrare Publică, Ch.: AAP, 2016. ISBN 978-9975-3019-6-1, pp. 577-581

ADNOTARE

PRODAN-ȘESTACOVA Liubovi, „Perfecționarea metodelor de evaluare a impactului de reglementare a activității antreprenoriale”. Teză de doctor în științe economice, Chișinău, 2017

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

Rezultatele obținute sunt publicate în 21 de lucrări științifice.

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

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

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

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

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

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

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

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

Rezultatele studiului au fost implementate:

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

ANNOTATION
PRODAN-ȘESTACOVA Liubovi,
“Improvement of the methods of regulatory impact assessment on entrepreneurial activity”. PhD thesis in economics, Chisinau, 2017

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

The results of research are published in 21 scientific articles.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

АННОТАЦИЯ
ПРОДАН-ШЕСТАКОВА Любовь
«Усовершенствование методов оценки регулирующего воздействия на предпринимательскую деятельность», диссертация на соискание степени экономических наук, Кишинёв, 2017

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

Результаты исследования опубликованы в 21-ой научной работе.

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

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

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

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

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

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

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

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

Результаты исследования были **внедрены:**

- в рамках Программы „Торговля, Инвестиции и Регулирование Предпринимательской Деятельности (BRITE)”, при поддержке USAID в 2014 году;

- в рамках проекта «Модернизация местных публичных услуг» при поддержке GIZ (тренинговая составляющая проекта) в период 2012-2016;

- на курсах профессионального развития для государственных служащих и программ мастерата в Академии Публичного Управления в период 2008-2016 гг.

PRODAN-ȘESTACOVA Liubovi

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

**SPECIALITATEA: 521.03 – ECONOMIE ȘI MANAGEMENT
ÎN DOMENIUL DE ACTIVITATE
(sectorul public)**

Autoreferatul
tezei de doctor în științe economice

Aprobat spre tipar 23.03.2017

Formatul hârtiei 60 x 84 1/16.

Hârtie ofset. Tipar RISO.

Tiraj 50 ex.

Coli de tipar 2,0

Comanda nr. 26

UTM, 2008, Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, nr. 168,
Editura "Tehnică-UTM"
MD2045, Chișinău, str. Studenților, nr. 9/9