

ANALIZA IMPACTULUI DE REGLEMENTARE ÎN CONTEXTUL CERCETĂRII SISTEMELOR SOCIO-ECONOMICE

*Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA,
doctorandă, Universitatea Tehnică a Moldovei*

Abstract: Intricate transformations of the socio-economic relations take place in the Republic of Moldova during the last years. The impact of the state on economy has been verified by different successfully or unsuccessfully implemented variants of economic policy. The relation between the state and economy has been analyzed taking into consideration the functions of the state and the possibilities of the market economy mechanism. However, nowadays the methodological problem is obviously more general. The economy of a state like the society as a whole represents an open and complex system that develops in nonlinear dynamics. Specific processes of the self-organization determine the evolution of such a system. They are conditioned by the social nature of the system itself. The state regulates the economy taking the initiative to organize the system. Consequently, this article analyses the issue of the interrelation of the organization and self-organization processes in the evolution of the socio-economic systems.

Starea actuală a economiilor lumii în general și a economiei Republicii Moldova în particular este caracterizată de un grad înalt de incertitudine. Devine tot mai greu de gestionat și de prognozat dinamica unor asemenea sisteme complexe. În aceste condiții, metodele tradiționale de prognozare socio-economică, care sunt bazate pe raționalitatea și liniaritatea clasică, întâlnesc un șir de greutăți în modelarea dinamicii unor asemenea sisteme economice. Deci, în dezvoltarea gândirii socio-economice are loc o trecere de la cercetarea sistemelor simple la sisteme complexe, de la liniare la neliniare, de la statice la dinamice.

Cercetarea sistemelor socio-economice, precum și a proceselor politice din cadrul acestora, devine o parte componentă a metodei sistemice și se exprimă printr-o agregare a noțiunilor, dintre care cele mai importante sunt: sistemul, element, structura, integritatea sistemului, parametrul sistemului, funcția, etc. Metoda sistemică apare ca o încercare de a găsi niște principii științifice universale. Apariția acestei metode se datorează, în primul rând, dorinței de a înțelege și de a evalua adecvat procesele ce au loc în societate. [5, 83]

Există o asemănare profundă a proceselor, ce au loc în sisteme naturale și sociale. Înțelegerea a ceea ce este comun, precum și a ceea ce este diferit în sistemele naturale și sociale este necesară pentru clarificarea problemei privind legătura dintre autoorganizarea și organizarea sistemelor economice. Această problemă este principială în determinarea rolului statului în evoluția sistemelor economice, mai ales în perioadele de transformare. [7, 76]

Transformările socio-economice actuale din Republica Moldova deseori se datorează tendințelor de „împrumutare” a experiențelor avansate din străinătate, a „practicilor bune” și a nenumăratelor reforme în domeniu economic. Una dintre aceste reforme, menită să amelioreze climatul de afaceri în țară este Reforma Regulatorie (Ghilotina I și Ghilotina II). Această reformă introduce în uzanță un instrument de ameliorare a calității reglementărilor numit Analiza Impactului de Reglementare (AIR). AIR presupune o evaluare ex-ante a tuturor impacturilor, fapt ce ar putea aduce ameliorare în activitatea agenților economici.

Deci, autoritățile publice conștientizează faptul că orice reglementare (sau intenție de a organiza sistemul economic) aduce anumite impacturi asupra sistemului socio-economic în întregime. Aceste impacturi pot avea atât un caracter pozitiv, cât și negativ. Totodată, încercarea de a estima impacturile ex-ante (adică înaintea adoptării unei reglementări) vorbește despre intenția de a evita impacturile negative, precum și posibilitatea de a opta pentru neamestecul statului în economie atunci când nu este cazul. Prin 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 se introduce AIR în mod obligatoriu în sistemul luării deciziei asupra domeniului antreprenorial. Deci, apare încă un instrument în totalitatea instrumentelor de organizare a sistemului economic. Cercetarea proprietăților sistemului și a legăturii dintre autoorganizarea și organizarea sistemului ne vor ajuta să apreciem eficiența acestui instrument.

Un aport considerabil în cercetarea sistemelor socio-economice și în înțelegerea legităților de dezvoltare a acestora a fost făcut în cadrul teoriei instituțional-evoluționiste. Asemenea genelor în biologie, în teoria evoluționistă a fost formulat acel element, acea unitate, care persistă în timp, se transmite de la un obiect economic la altul și, totodată, este capabilă să se transforme. În teoria instituțional-evoluționistă un asemenea element sunt considerate institutele. Institutele reprezintă mecanismele specifice de transmitere a informației. Informația, la rândul său, reprezintă un factor fundamental al proceselor de autoorganizare în sisteme. Se poate de spus că informația conduce procesul de evoluție al sistemelor. Acest fapt explică rolul important al institutelor în dezvoltarea socio-economică.

Institutele creează un anumit mediu socio-cultural în care se realizează activitatea omului. Prin intermediul lor se formează legăturile dintre oameni. Totodată, institutele creează cadru formal și neformal, limitează activitățile umane, anumite „reguli de joc”, făcând prin aceasta comportamentul uman previzibil și într-o anumită măsură predeterminat. Aceasta oferă posibilitatea prognozării unor sau altor pași. [7, 78]

Sistemelor sociale le este specifică o anumită dualitate. Pe de o parte, evoluția lor este supusă legităților generale de dezvoltare a sistemelor complexe. Pe de altă parte – dinamica lor se formează cu participarea nemijlocită a intelectului, care este capabil să aleagă variantele de dezvoltare. Acest lucru complică substanțial analiza sistemelor sociale. Specificul social se suprapune pe legitățile generale de autoorganizare a sistemelor complexe, ceea ce creează dificultăți suplimentare, mai ales la nivelul cercetărilor aplicative de funcționare a unor asemenea sisteme, precum și la rezolvarea problemelor concrete privind limitele de control din partea statului sau alegerea unor sau altor instrumente de reglementare. [7, 84]

«Apariția intelectului în sistemele complexe presupune nașterea unor programe flexibile de reacționare la informație externă, capacitatea nu numai de a reflecta această informație, dar și de a anticipa, a prevedea evenimentele, pregătind luarea deciziilor. Creșterea calitativă a posibilităților a devenit un izvor atât a soluțiilor originale, cât și a erorilor în alegerea modalității de acțiune». [1, 259]

În sistemele sociale, spre deosebire de cele naturale, acționează oamenii, capabili conștient să-și planifice și să-și organizeze acțiunile în conformitate cu scopul ales. Anume datorită acestui specific se consideră, că spre deosebire de evoluția spontană a sistemelor naturale, care se supune legităților naturale de autoorganizare, evoluția sistemelor sociale poate fi ajustată de către oameni. Anume interacțiunea autoorganizării și organizării stă la baza evoluției tuturor structurilor și sistemelor societății moderne. Prin această interacțiune se înțelege și îmbinarea mecanismului de piață cu “gestionarea conștientă organizatorică a societății în persoana organelor publice a puterii de stat și a institutelor publice”. [6, 113]

Unei înțelegeri mai bune a problemei interacțiunii proceselor de autoorganizare și organizare în evoluția sistemelor economice ar servi o abordare metodologică adecvată. La etapa actuală, rezultatele obținute în domeniul sinergeticii, a teoriei evoluționiste ne permit să ne apropiem de înțelegerea problemei corelației între organizarea și autoorganizarea în evoluția sistemelor economice și de soluționarea problemelor concrete privind gestionarea proceselor economice, adică a problemelor politicilor economice ale statului. [7, 98]

Cel mai important pas prezintă clarificarea a ceea ce trebuie și ceea ce poate să facă statul în relația cu economia de piață, ea fiind un sistem complex ce se dezvoltă conform legităților de autoorganizare a sistemelor sociale. Următorul pas este determinarea metodelor și instrumentelor de reglementare la care vor fi sensibili agenții economici în diferite perioade de dezvoltare a sistemului. Luând în considerație legăturile funcționale stabilite în sistemele de piață existente, e posibilă găsirea unor pârghii de influență, cu ajutorul cărora se poate de pus în mișcare mecanismele autoorganizării, primind efecte considerabile de la acțiunea colectivă a unor elemente independente ale sistemului. În acest fel, reglementarea de stat apare în calitate de izvor al organizării, jucând astfel rolul său în procesul de autoorganizare a sistemelor complexe. Totodată, la necesitate, statul poate prelua o parte a funcțiilor agenților economici (de exemplu, creînd întreprinderi de stat). Dar, în esență, el joacă unul și același rol – creează condiții pentru executare de către economie a funcțiilor sale în societate.

Relația între stat și economie este un proces complex ce are loc în conformitate cu aceleași legități de autoorganizare care sunt caracteristice evoluției oricăror sisteme complexe. Simbioza reglementării de stat și a pieței reprezintă un sistem în evoluție, care tot mai mult se complică și se perfecționează. Inițial, apărînd ca un sistem de reglementare primitiv, acest mecanism combinat, pe măsura complicării vieții economice, permanent evoluează, adaptîndu-se la mediu mereu în schimbare. [7, 166]

Deseori aceste schimbări se datorează schimbării cursului politic al statelor naționale. La aceste etape de dezvoltare ale sistemelor socio-economice atenția economiștilor, de obicei, se concentrează asupra erorilor comise la etapa precedentă. Autorii a unui din trei piloni a teoriei evoluționiste R.Nelson și S.Winter, analizînd opoziția sistemelor economiei de piață și a planificării centralizate, avertizează împotriva atribuirii a meritelor și/sau erorilor sistemice generale unui anumit tip concret de organizare a sistemului economic. [3, 395]

Nu trebuie de căutat legitățile interacțiunii statului cu economia în pașii concreți a unui sau altui guvern, ci în algoritmele generale ale dinamicii sociale, care se concretizează în condițiile specifice ale economiilor naționale.

Procesul de ordonare socială are loc conform legităților de alternanță ciclică a structurilor. Cîteodată această schimbare a structurilor sau regimurilor de funcționare a sistemelor sociale se tratează ca îmbinarea predominării tendințelor totalitariste și a economiei de piață, a democrației și autoritarismului, a liberalismului și conservatismului, a colectivismului și individualismului, etc. [1, 283]

Autorul ține să accentueze, că cu cît mai mari sunt schimbările cărora se supune mecanismul reglementării economiei, cu atît mai lung și treptat ar trebui să fie procesul de schimbare, și cu atît mai important este rolul statului ca un izvor conștient în ordonarea proceselor sociale. Mecanismul de reglementare trebuie să fie adaptat treptat la condițiile economice existente și să nu deștrădăcineze tradițiile care s-au format în perioada precedentă.

La acest aspect AIR are o dublă ipostază. Pe de o parte, instrumentarul acestuia vine să efectueze o analiză complexă calitativă și cantitativă, care ar ajuta la luarea unei decizii optime în vederea soluționării problemei de politică publică. În această situație,

criteriul de optim ne vorbește despre niște soluții adecvate mediului socio-economic existent, care nu schimbă în mod radical cadrul de funcționare a agenților economici în întregul sistem. Pe de altă parte, realitățile de astăzi ne arată, că, deseori, AIR-ul este folosit ca un instrument de argumentare a deciziilor deja luate. Multe acte legislative vin să armonizeze legislația națională cu cea comunitară, adică obiectivele finale a unor politici publice sunt cunoscute inițial, fără a face un studiu prealabil a mediului în care urmează să fie implementate aceste politici. În rezultat, documentele AIR au niște conținuturi „ajustate”. Deseori, acestea argumentează necesitatea intervenției statului în economie pentru a introduce în uzanță directivele europene, dar fără o trecere treptată la noile “reguli de joc”. Chiar și atunci, când reglementările noi conțin clauze de intrare în vigoare mai târzie a actului de reglementare, agenții economici au prea puțin timp la dispoziție pentru a se adapta noilor condiții.

Cercetările în domeniul schimbărilor instituționale scot în evidență două tipuri de schimbări: evoluționiste și revoluționare. Schimbările evoluționiste prezintă schimbări a institutelor, care au loc treptat, sub influența factorilor endogeni și exogeni a sistemului. Traectoria “dependenței de trecut” într-un mod specific canalizează schimbările eventuale în viitor. Societatea și economia reproduc institutele economice a trecutului, introducând treptat unele schimbări. «Teoria evoluționistă argumentează concluzia privind faptul că institutele neefective cu timpul dispar, iar cele efective supraviețuiesc, fapt datorită cărui și are loc evoluția treptată a unor forme organizatorice economice, politice și sociale mai efective». [4, 119]. Din întregul complex al institutelor economice, care formează sistemul socio-economic, se supun celor mai rapide schimbări acelea, care se află la suprafața sistemului, atunci când institutele mai profunde, esențiale manifestă o viabilitate și stabilitate mai mare.

Schimbările revoluționare reprezintă schimbări bruște a unui institut cu altul și, de obicei, au loc din afara sistemului. Un exemplu viabil al acestui tip de schimbări reprezintă importul institutelor, adică introducerea unui nou institut formal, care a fost sau nu verificat în practica altor țări. Aprecierea rolului schimbărilor revoluționare în evoluția economică este ambiguă, impactul lor asupra economiei fiind problematic. Problema de bază constă în aceea, că formarea (sau lichidarea) institutelor economice pe calea reformelor statale, poate întâmpina în societate lipsa premiselor și a mecanismelor reale pentru funcționarea efectivă a acestor institute în baza evoluției lor naturale. [8]

În acest context AIR la fel apare ca o practică împrumutată din experiența altor țări (majoritatea țărilor membre ale Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică - OCDE folosesc acest instrument în analiza politicilor publice, începând cu anii 80 ai secolului trecut). Dar pentru funcționarii publici din Republica Moldova acest instrument a apărut ca o povoaară suplimentară la toate celelalte funcții executate. Dacă în țările OCDE se consideră ca o analiză calitativă a impactului de reglementare este o procedură destul de costisitoare, atunci în Moldova funcționarii care elaborează documentele AIR nu primesc nici un supliment la salariu pentru acesta. Timpul dedicat analizei impactului este destul de mic în comparație cu acele cerințe care înaintează expertii OCDE față de AIR.

Totodată, actele legislative stabilesc înființarea Comisiei de Stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, a Grupului de Lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător și a Secretariatului Evaluării Impactului de Reglementare. Acestea vin să supravegheze corectitudinea procedurilor de reglementare a activității antreprenoriale, iar Secretariatul contribuie mult la calitatea documentelor AIR. Și totuși, necătfind la eforturile efectuate, unele proiecte de hotărâri de Guvern ajung să fie incluse pe ordinea de zi a Executivului fără a fi examinate în prealabil de Grupul de lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător sau cu avizul negativ al acestuia.

Aceasta, în condițiile în care Grupul de lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător a fost lansat anume cu scopul de a nu admite birocrațizarea serviciilor publice și adoptarea actelor normative care ar împiedica activitatea întreprinderilor.

Deci, realitățile zilei de azi ne demonstrează că sistemul luării deciziilor privind reglementarea mediului de afaceri este departe de perfecțiune, ceea ce are un impact direct asupra desfășurării afacerilor în țară și, respectiv, asupra întregului sistem socio-economic. Mai este nevoie de ceva timp pentru ca toate autoritățile publice (ministere, agenții, comisii, grupuri de lucru, etc.) să ajungă la o conlucrare fructuoasă, fără elemente de birocrație, corupție, interese personale sau de grup.

După cum se observă, atât momentele pozitive, cât și cele negative ale sistemului de luare a deciziilor de politici economice sunt puternic dominate de factorul uman. Omul este elementul indispensabil, figura centrală în sistemele sociale. Mai mult ca atât, fiind un element al sistemului, omul acționează conștient. În acțiunile sale el este limitat de cadrul mediului instituțional existent, care reprezintă rezultatul evoluției anterioare. Totodată, omul însuși participă la crearea institutelor noi, manifestând inițiativă în formularea și realizarea obiectivelor. De exemplu, la fondarea unei întreprinderi proprii, omul conștient formează structura acesteia. El acționează în cadrul regulilor formale și neformale, se sprijină pe experiența tradițiilor, dar conștient «adaugă» ceva de la sine, participând, în acest fel, împreună cu alți antreprenori în «selecția naturală» a institutelor. Este probabil că unii antreprenori ar dori să schimbe unele institute care deservesc activitatea lor. Ei pot conștient să inițieze aceste schimbări prin organizațiile sale – asociații de antreprenori – sau prin alegerea în organul legislativ a deputaților care ar ajuta la legiferarea inițiativelor antreprenorilor. Dar rezultatul concret al acțiunilor comune nu poate fi prezis univoc. El depinde de o serie de factori aleatori, de schimbările legate de acțiunea paralelă a altor grupuri de inițiativă etc. Această inițiativă conștientă va avea ca efect apariția unei noi structuri (a noului institut), care la rândul său ar putea să activeze mecanismul de autoorganizare în sistem sau revolta apărută la nivelul microeconomic va fi stinsă – depinde de un șir enorm de factori, inclusiv și al celor aleatori. «A calcula» situația se poate doar cu o anumită rată de probabilitate. Dar influența factorilor aleatori există întotdeauna. [7, 99]

Același algoritm se păstrează și în acțiunile oamenilor care reprezintă organele executive, adică aceora care nemijlocit promovează anumite politici (inclusiv cele economice). Acțiunile conștiente a acestor oameni sunt limitate de normele și regulile existente, pe care trebuie să le ia în considerație. Inițiativele unor miniștri se combină cu acțiunile altora (nu întotdeauna fiind coordonate între ele) și efectul colectiv al acestor acțiuni poate fi diferit față de cel așteptat de fiecare din ei. Un spectru și mai larg al impacturilor apare la nivelul executorilor concreți ai politicilor publice, și apoi la nivelul acelor structuri (institute) pentru care ele au fost adoptate. [2, 48]

Deci, acțiunile statului, reprezentat prin organele sale de conducere, nu pot fi reduse doar la un izvor al organizării. Nici la un nivel de planificare și organizare executării planurilor nu este posibil calculul exact al tuturor impacturilor, nu este posibilă excluderea proceselor spontane în diferite părți ale sistemului, precum nu este previzibil nici efectul colectiv al acțiunilor umane. Elementele spontaneității, imposibilitatea de a organiza și a prevedea totul, pot fi considerate cauzele de bază a încercărilor nereușite de reformare a economiei. Rata sa de incertitudine și imprevizibilitate în evoluția economică o aduce și faptul că în condițiile, când economia se află sub o puternică influență politică (ideologică), alegerea variantelor alternative depinde în mare măsură de coraportul forțelor politice care conduc țara la o etapă sau alta de dezvoltare. [7, 101]

Complexitatea proceselor economice în practică deseori are rezultate imprevizibile, care nu se încadrează în modelele economice teoretice. Numai în economiile

foarte bine reglementate, cu o carcasă instituțională dură, unde agenții economici respectă întocmai regulile de comportare, rezultatele proceselor economice, în unele cazuri, sunt aproape de cele modelate. Incertitudinea în previziunea evoluției proceselor economice se datorează și faptului că condițiile de funcționare a economiilor devin tot mai dinamice, mai ales în legătură cu dezvoltarea mijloacelor de comunicare și interdependenței tot mai mari a diferitor domenii de activitate umană. Devine tot mai greu să te orientezi în volumul imens de informații disponibile, dar și mai greu să filtrezi din fluxul de informații superficiale scrupulele de adevăr.

În aceste condiții analiza impactului de reglementare vine în ajutorul decidentului public și urmează să răspundă la două întrebări esențiale: există necesitatea de implicare a statului în economie pentru a rezolva o anumită problemă, și dacă există, atunci care ar fi cea mai adecvată, cea mai optimă metodă de intervenție. În contextul teoriei sistemelor răspunsul la aceste întrebări se conturează prin conștientizarea faptului că balanța între procesele de autoorganizare și organizare în sistemele cu economia de piață se schimbă treptat, avînd loc o căutare a combinației optime în fiecare caz concret. Dar interacțiunea inevitabilă a acestor procese în sistemele sociale duce la necesitatea căutării permanente a legităților generale de funcționare a sistemelor, indiferent de ponderea tendințelor de autoorganizare sau organizare în condițiile istorice concrete.

Ideile reflectate în prezentul articol aduc după sine concluzia că, formularea conștientă a politicilor economice, ce realizează funcțiile statului în economie, are loc cu ajutorul diverselor îmbinări ale alternativelor de reglementare, care prezintă încercările de organizare a sistemului economic din partea autorităților statale. Aceste eforturi împreună cu procesele de autoorganizare a economiei urmează să aducă o nouă ordine economică. Determinarea proporțiilor cantitative ce ar corespunde ordinii economice noi rămîne la moment cea mai complexă și slab dezvoltată problemă. În această situație, unica modalitate corectă de a omite extremități este cercetarea legităților generale de evoluție a sistemelor economice și folosirea acestor cunoștințe la determinarea obiectivelor politicilor economice.

BIBLIOGRAFIA

1. Василькова В.В. Порядок и хаос в развитии социальных систем: синергетика и теория социальной самоорганизации. Спб.: изд-во "Лань", 1999, 478 с.
2. Делягин М. Государственное управление: проблемы и перспективы. Журнал «Проблемы теории и практики управления», № 6, 1999, с.43-56
3. Нельсон Р., Уинтер С. Эволюционная теория экономических изменений. Москва: изд-во «Дело», 2002, 536 с.
4. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Москва: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 190 с.
5. Рой О.М. Исследования социально-экономических и политических процессов. Учебник для ВУЗов. Спб: изд-во «Питер», 2004. 364 с.
6. Рузавин Г.И. Самоорганизация как основа эволюции экономических систем. Журнал «Вопросы экономики», №3, 1996, с.103-114
7. Серёгина С.Ф. Роль государства в экономике. Синергетический подход. Москва: изд-во «Дело и сервис», 2002, 288 с.
8. Сопин В. С. Эволюционная теория в экономической науке: проблемы и перспективы. Электронный журнал «Проблемы современной экономики», N 3 (31), 2009. <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=26030>