Expert-Grup
Centru Analitic Independent

Pericolele îngheţării asistenţei financiare externe pentru Republica Moldova şi priorităţi de politici

Analiza şi evaluarea consecinţelor posibile

Autor:

Veaceslav Negruţa

Chişinău, iulie 2015

Cuprins:

Analiza şi evaluarea consecinţelor posibile 1

Contextul și scopul analizei 3

Efectele deciziei de blocare a finanţării 5

1. Bugetul rămâne fără acoperire financiară şi mai pronunţată 5

2. Deficitul şi datoria de stat: resurse externe limitate şi resurse interne mai scumpe pentru acoperirea deficitului 8

3. Implicaţiile problemelor din sectorul financiar asupra sectorului privat şi lupta pentru resurse financiare 9

Concluzii și recomandări 11

Contextul și scopul analizei

Prezenta analiză a fost concepută şi este elaborată în contextul în care decidenţii politici au decis, indirect, pe 10 iunie 2015, inadmisibilitatea unui nou program cu Fondul Monetar Internaţional (FMI). Cunoscând cert insistenţa FMI, dar şi a Băncii Mondiale (BM), Băncii Europene pentru Reconstrucţie şi Dezvoltare (BERD), precum şi a Delegaţiei Uniunii Europene, alte misiuni diplomatice ale principalilor parteneri de dezvoltare pentru soluţionarea problemelor existente în sistemul bancar, conducerea politică a Republicii Moldova, Alianţa pentru Moldova Europeană (ApME), a decis şi a declarat, contrar aşteptărilor, că va recurge la naţionalizarea Băncii de Economii din Moldova (BEM).

Această decizie a arătat clar Guvernului Gaburici că acesta nu are spaţiu şi mandat politic pentru negocierea subiectului legat de sectorul bancar în cadrul unor eventuale negocieri a unui nou program cu FMI în cadrul unei vizite, la solicitarea prim-ministrului, care era preconizată cu începere din 17 iunie 2015.

Rezultatul iniţial nu s-a lăsat prea mult aşteptat: prim-ministru Gaburici şi-a anunţat demisia pe 12 iunie (asta după ce a trimis o scrisoare deschisă conducerii Republicii Moldova, exprimându-şi îngrijorările pentru situaţia din sectorul financiar-bancar), iar FMI, prin intermediul reprezentantului său la Chişinău, a anunţat pe 13 iunie anularea vizitei misiunii FMI din motivele demisiei Guvernului. Ulterior şi Banca Mondială a anunţat imposibilitatea acordării suportului financiar pentru buget preconizat pentru anul 2015. Iar Comisia Europeană a anunţat că examinează dacă mai e posibil, în contextul lipsei unui program cu FMI, să mai ofere suport bugetar pentru anumite sectoare şi reforme. Cu atât mai mult, că anumite reforme sunt tărăgănate, amânate sau prost realizate. Ulterior, ambasadorul Pirka Tapiola a anunţat decizia politică a UE de suspendare a finanţării, în special a suportului bugetar în 2015 destinat pentru trei domenii cheie: justiţie, energetică şi dezvoltare rurală.

Deoarece componenta finanţării externe, granturi (suport bugetar) şi credite, a fost extrem de importantă în ultimii ani există un risc sporit ca în anul 2015 Republica Moldova să fie lipsită (s-ar putea doar parţial) de astfel de finanţări şi susţineri din partea partenerilor şi donatorilor externi tradiţionali din ultima perioadă de timp. Astfel, se vor crea mari discrepanţe între cele prevăzute în bugetul aprobat prin asumarea de răspundere a Guvernului pentru 2015 cu posibilităţile reale de finanţare.

Tabelul 1: Finanţarea externă şi ponderea în total venituri ale bugetului de stat.

	2012		***2013***		***2014***		***2015 buget***	
	milioane lei	% în total venit	milioane lei	% în total venit	milioane lei	% în total venit	milioane lei	% în total venit
1.Venit total	20091	100	22437	100	27717	100	30339	100
Granturi, total	**1558**	**7,76**	**1958**	**8,73**	**3929**	**14,18**	**2766**	**9,12**
Inclusiv:								
susţinere bugetară	760	3,78	704	3,14	1606	5,80	897	2,96
proiecte cu surse externe	708	3,53	1188	5,3	2219	8,01	1849	6,09
pentru instituţii	51	0,26	51	0,23	94	0,34	15	0,05

publice								
2. *Deficit şi surse finanţare:*	1584,7		1464,4		1631,0		3976,5	
Surse interne	401		654		498		517	
Surse externe	1163,9		587,9		1427,5		2823,4	
Inclusiv:								
Noi intrări	1763		1271		2133		**3601**	
Rambursări	-599		-683		-706		-778	

Sursa: Nota informativă la bugetul de stat 2015, Ministerul finanţelor

Urmare a anunţurilor de suspendare a finanţărilor din partea unor parteneri de dezvoltare şi Ministerul Finanţelor a reacţionat prin notificarea autorităţilor din Republica Moldova despre necesitatea aplicării blocării efectuării cheltuielilor prevăzute în bugetul 2015. Această măsură este una legală şi perfect se încadrează atât în contextul macroeconomic diferit decât cel iniţial pus la baza elaborării bugetului 2015, dar şi urmare a deciziilor de suspendare a finanţărilor externe. Totodată, aceste riscuri fusese evidenţiate de către Ministerul Finanţelor la etapa de elaborare a bugetului 2015. Menţionăm că această experienţă, de blocare a cheltuielilor bugetare anuale, nu este prima în experienţa Republicii Moldova: în anul 2009, imediat după alegerile din aprilie 2009, fiind determinaţi de izolarea în care a ajuns Republica Moldova la acea etapă, Guvernul Grecianîi a aplicat blocarea cheltuielilor bugetare în proporţie de 20 la sută. Blocările au fost aplicate inclusiv asupra transferurilor de la bugetul de stat către autorităţile publice locale.

Remarcăm că suportul financiar acordat Republicii Moldova în perioada 2010 – 2013 s-a bazat pe existenţa unui program cu FMI (2010-2013) – Memorandum de politici economice şi financiare – care includea şi un set de reforme structurale pentru acea perioadă. Alte condiţionalităţi au vizat un set de măsuri de ordin social, iar suportul financiar venea să compenseze anumite costuri politice din implementarea reformelor nepopulare. Din mai 2013 Republica Moldova a rămas fără acord cu FMI (precedentul a expirat, iar un nou program nu a fost negociat), iar credibilitatea politicilor economice şi financiare a fost pusă la îndoială pe parcursul anilor ulterior, după luna mai 2013. Situaţia a fost agravată şi de înrăutăţirea cadrului macroeconomic atât regional, cât şi cel intern. Cel intern – din cauza deciziilor politice în domeniul economic şi financiar inadecvate, deseori fiind ghidate de interese de grup şi de interesul electoral al partidelor aflate la guvernare şi aflate în campanii electorale (2014 şi 2015).

Prezentul studiul analizează posibilele pericole imediate, după declaraţii şi deciziile tranşante din partea partenerilor de dezvoltare despre suspendarea finanţării Republicii Moldova. Aceste pericole pot degenera într-un risc sporit pentru o eventuală incapacitate de onorare a angajamentelor asumate pe intern de către sectorul public. Scopul studiului este de a identifica riscurile şi vulnerabilităţile principale care pot afecta finanţele publice, funcţionalitatea instituţiilor bugetare, datoria publică, dar şi impactul asupra creşterii economice, relaţiilor cu partenerii de dezvoltare, dar şi expunerea la anumite riscuri de reflux de investiţii străine directe.

La baza constatărilor autorilor au stat prevederile legislaţiei în vigoare, Legii bugetului 2015 şi a materialelor explicative ce însoţeau proiectul bugetului 2015, precum şi evoluţiile ulterioare la nivel de decizii, inclusiv politice, care determină alte situaţii macroeconomice.

Efectele deciziei de blocare a finanţării

Efectele imediate şi pentru o perioadă medie de timp, 2015 – prima jumătate a anului 2016, vor fi evidente pe câteva dimensiuni cheie: bugetar, financiar, economic, social, politic.

În continuare ne-am propus să evaluăm riscurile şi eventualele efecte cuantificabile şi calitative, care reies din decizia partenerilor de dezvoltare de a suspenda susţinerea financiară oferită Republicii Moldova, asupra finanţelor publice (bugetul) şi datoriilor publice.

1. Bugetul rămâne fără acoperire financiară şi mai pronunţată

Bugetul de stat pentru anul 2015 a fost aprobat cu întârziere de către Guvern şi a devenit lege urmare a asumării răspunderii de către Guvern. Din această situaţie reiese că bugetul 2015, în mare parte, nu a avut susţinerea politică necesară. Decizia politică asupra modului de soluţionare a situaţiei de la BEM a fost un semnal clar că Guvernul nu are acoperire şi mandat politic pentru negocieri cu FMI şi, respectiv, bugetul 2015 nu poate fi executat în parametrii stabiliţi de Guvern.

Totodată, bugetul 2015 a fost aprobat şi a devenit lege când deja erau clare şi evidente unele devieri de la prognozele macroeconomice puse la baza construcţiei bugetului 2015. Garanţia emisă de guvern, dobânzile crescânde la valorile mobiliare de stat (VMS), aşteptări inflaţioniste în creştere, fluctuaţiile valutare de la început de an – sunt doar câţiva indicatori care puneau la îndoială realismul bugetului 2015, atât la partea de venituri cât şi angajamentele pe partea de cheltuieli.

Printre riscurile identificate de către Ministerul Finanţelor la momentul aprobării Legii bugetului 2015 a fost clar specificată lipsa unui nou Program cu FMI:

Din Nota informativă la Legea bugetului de stat 2015:

„Totodată, este necesar de accentuat că încheierea unui program de colaborare cu FMI, are o importanță majoră pentru asigurarea durabilității bugetului, atât pe termen scurt, cât și pe termen mediu.

Lipsa unui astfel de program ar putea periclita obținerea suportului bugetar extern, suma căruia, în proiectul bugetului de stat, este de circa 2 238,1 mil. lei (echivalentul a circa 116,0 mil. dolari SUA), dintre care granturi - 896,8 mil. lei (echivalentul a 46,5 mil. dolari SUA) și împrumuturi - 1 341,4 mil. lei (echivalentul a 69,5 mil. dolari SUA).

Totodată, în ceea ce privește obținerea suportului bugetar extern, este necesar de menționat riscul intern - în cazul când autoritățile publice nu vor realiza măsurile de politici prevăzute în matricele de politici pe fiecare program de suport bugetar în parte, suportul respectiv va fi redus."

Constatările făcute de autorii bugetului de stat 2015 clar indică că bugetul 2015 este realizabil şi sustenabil doar în condiţiile în care toate mijloacele externe prevăzute în buget vor intra, fie sub formă de granturi, fie sub formă de noi credite externe pentru finanţarea deficitului bugetar. Şi asta doar în condiţia când există un program cu FMI. Trebuie de remarcat că acele estimări valorice prezentate în Nota informativă au luat în calcul doar o parte din efectul unei eventuale lipse de relaţii cu FMI. Analiza mesajelor de suspendare a finanţărilor externe arată că efectele sunt mult mai complexe, cu un efect multiplicator, iar măsurile care se impun – vor fi mult mai drastice. Şi problema devine mai pronunţată nu doar pentru anul 2015, dar şi pentru anul 2016. Adică, pentru o perioadă medie de timp.

Suspendarea finanţării pentru anul bugetar 2015 nici într-un caz nu oferă siguranţa că mijloacele alocate în bugetele donatorilor externi vor fi disponibile ulterior, în 2016, după o eventuală semnare a acordului cu FMI. Principiul de alocare bugetară anulă este caracteristic şi pentru donatori. Mijloacele ratate de către ţara beneficiar sunt realocate şi nu se mai păstrează pentru alte perioade bugetare.

Astfel, din suma totală de finanţare externă (granturi plus credite externe pentru deficit bugetar) de 6,4 miliarde lei (din tabelul 1: 2,8 plus 3,6 miliarde lei) putem admite (şi în baza executării bugetului pentru prima parte a anului 2015), că suma efectiv oferită Republicii Moldova în 2015 va fi de doar aproximativ 3,5 miliarde. **Asta ar însemna o ratare directă de finanţare externă în sumă de circa 3 miliarde de lei.**

Granturile

Pentru 2015, în baza acordurilor de finanţare încheiate cu donatorii, suma totală a granturilor era prevăzută la nivel de 2,8 miliarde lei sau 9,1% faţă de veniturile totale. Din evoluţia declaraţiilor făcute recent putem deduce că, totuşi, o bună parte din acestea vor fi ratate.

Astfel, **granturile pentru susţinerea bugetului** de aproximativ 46,5 milioane dolari SUA vor rămâne suspendate. Din **granturile pentru finanţarea proiectelor din surse externe** (95,8 milioane dolari SUA) cel mai probabil vor fi finanţate doar proiectele în derulare, iar cele noi prevăzute a fi începute în 2015 nu vor mai începe. Astfel, aproape jumătate din suma preconizată ar putea fi ratată. Iar granturile pentru instituţiile bugetare – vor fi în mare parte sub risc de nefinanţare. Aici probabilitatea este de 50/50 din cauza că unele finanţări sunt în baza acordurilor bilaterale, dar totuşi condiţionate.

În astfel de condiţii am putea avea următoarea situaţie la capitolul granturi la sfârşit de 2015:

Tabelul 2. Evoluţia intrărilor de granturi externe în anii 2012-2015

	2012	***2013***	***2014***	***2015 buget***		***2015 estimări***	
	milioane lei	milioane lei	milioane lei	milioane lei	% în total venit	milioane lei	% în total venit
1.Venit total	20091	22437	27717	30339	100	27000	100
Granturi, total	**1558**	**1958**	**3929**	**2766**	**9,12**	**1076,5**	**3,98**
Inclusiv:							
susţinere bugetară	760	704	1606	897	2,96	65,5	0,24
proiecte cu surse externe	708	1188	2219	1849	6,09	1003,5	3,71
pentru instituţii publice	51	51	94	15	0,05	7,5	0,03

Iniţial, pentru anul 2015, de la Comisia Europeană a fost prevăzută finanțare sub formă de granturi externe **pentru susținerea bugetului** pentru următoarele sectoare: reforma în sectorul justiției - 280,5 mil. lei (echivalentul 14,5 mil. dolari SUA), stimularea economiei în zonele rurale - 250,8 mil. lei (echivalentul 13,0 mil. dolari SUA), suport pentru sectorul energetic - 220,0 mil. lei (echivalentul 11,4 mil. dolari SUA). Toate aceste angajamente sunt suspendate deocamdată. Nu este certă situaţia cu reforma educației vocaționale - 65,5 mil. lei (echivalentul 3,4 mil. dolari SUA) şi dacă este afectată de suspendarea anunţată.

Granturile pentru realizarea proiectelor finanţate din surse externe provin de la trei importanţi parteneri de dezvoltare.

- **Guvernul SUA** – erau iniţial prevăzute mijloace financiare pentru realizarea proiectelor finanțate din surse externe în sumă totală de 1 396,4 milioane lei (echivalentul a 72,4 mil. dolari SUA). Aici putem admite valorificarea aproape integrală a sumelor prevăzute luând în considerare că proiectele, în mare parte, sunt în ultimul an de realizare. Totuşi, unele nerealizări ar putea să apară.
- **Comisia Europeană** – erau iniţial bugetate mijloace financiare pentru realizarea proiectelor cu finanţare din surse externe în sumă de circa 271 milioane lei. Există un risc sporit faţă de realizarea şi obţinerea acestor finanţări.
- **Banca Mondială** – au fost prevăzute granturi pentru realizarea proiectelor finanțate din surse externe în valoare de 78,5 mil. lei (echivalentul a 4,1 mil. dolari SUA) şi există o certitudine, deocamdată, pentru obţinerea finanţărilor bugetate date.

Credite externe

În bugetul de stat pe anul 2015 sunt prevăzute intrări de împrumuturi de stat externe destinate susţinerii bugetului şi pentru realizarea proiectelor finanţate din **surse externe în suma totală de 3601,2 milioane lei** (echivalentul a 186,6 mil. dolari SUA). În structură observăm următoarea destinaţie:

- pentru realizarea proiectelor finanțate din surse externe - 2 259,8 mil. lei (echivalentul a 117,1 mil. dolari SUA);
- pentru susținerea bugetului - 1 341,4 mil. lei (echivalentul a 69,5 mil. dolari SUA).

Printre principalii creditori în 2015 sunt:

- **Banca Mondială**, prin intermediul Agenției Internaționale de Dezvoltare (AID), care va acorda finanțare sub formă de împrumuturi în valoare totală de 1 767,3 milioane lei (echivalentul a 91,6 milioane dolari SUA). Dintre care operațiuni pentru politicile de dezvoltare (DPO) - **45,0 milioane dolari SUA** (anunţat deja ca **suspendată** de către Banca Mondială), reforma învățământului - 10,5 milioane dolari SUA, reforma ajutorului social - 7,0 milioane dolari SUA, modernizarea sectorului sănătății - 4,3 milioane dolari SUA, suport pentru agricultura competitivă - 2,7 milioane dolari SUA).
- **Guvernul Japoniei**, care va acorda împrumuturi de 794,3 milioane lei (echivalentul a 41,2 milioane dolari SUA)
- **Banca Europeană de Investiții**, care va acorda finanțare în valoare de 426,3 milioane lei (echivalentul a 22,1 mil. dolari SUA)
- **Banca Europeană de Reconstrucție și Dezvoltare**, care va acorda finanțare în sumă de 285,8 milioane lei (echivalentul a 14,8 milioane dolari SUA)

Din această situaţie putem deduce că chiar dacă în 2015 politica oficială în domeniul datoriei de stat externe „este orientată spre contractarea împrumuturilor de stat externe pe termen mediu și lung, ținând cont de frontiera cost/risc”, iar politica în domeniul datoriei de stat interne „este orientată pe continuarea dezvoltării pieței interne a valorilor mobiliare de stat”, totuşi constrângerile create de riscurile materializate în 2015 **din lipsa unui acord cu FMI şi, respectiv, suspendarea unor finanţări externe vor determina schimbări de volume împrumutate pe extern şi pe intern de către Republica**.

Respectiv, la moment deocamdată cert este că din creditele externe prevăzute pentru finanţarea deficitului bugetar 2015 în sumă de 3,6 miliarde lei vor lipsi mijloacele Băncii Mondiale pe DPO în sumă de 45 milioane dolari SUA sau aproximativ 900 milioane lei. Dar din cauza unor proceduri şi reieşind din experienţa precedentă pe pornire cu greu a unor noi proiecte cu finanţare externă ar mai putea exista riscul neobţinerii şi altor finanţări, aproximativ 400-500 milioane lei.

Efectul direct şi imediat cumulativ este estimat în jur de 3 miliarde lei lipsă de finanţare externă în 2015. Din această sumă granturilor lipsă le revine 1,7 miliarde lei şi creditelor noi lipsă – 900 milioane lei. Dar nu sunt excluse alte tărăgănări de finanţare sub formă de credite externe pentru proiecte noi în sumă de aproximativ 400-500 milioane lei.

De rând cu faptul că veniturile proprii în 2015 sunt acumulate la buget cu mare dificultate, rezultat al răcirii consumului şi a activităţilor economice din sectorul real, iar resursele interne de împrumut sunt tot mai scumpe (dobânda medie la VMS a crescut de la 5% la începutul anului 2014 la circa 20% în prezent), **bugetul de stat în 2015 simte direct efectul lipsirii de finanţare externă în sumă de circa 3 miliarde de lei.**

Chiar dacă iniţial pentru finanţarea deficitului bugetului de stat în anul 2015 a fost prevăzută comercializarea VMS în piaţa primară în sumă de 600,0 milioane lei, urmare a insuficienţei resurselor externe, ar putea apărea necesitatea majorării împrumutului din piaţa internă.

.

2. Deficitul şi datoria de stat: resurse externe limitate şi resurse interne mai scumpe pentru acoperirea deficitului

Din Legea bugetului de stat 2015:

Dacă admitem un scenariu în care Republica Moldova pierde în 2015 definitiv o parte din finanţarea externă angajată în bugetul 2015 şi, pe de altă parte, îşi majorează finanţarea deficitului prin emiterea de VMS adiţionale la cele prevăzute în buget (cu 400 milioane lei) putem avea la sfârşit de 2015 următoarea situaţie cu soldul datoriilor de stat:

- Datoria externă:

	2012	2013	2014	2015 buget	2015 ajustat
Datoria de stat externă, mil. USD	1245,6	1290,2	1306,1	1472,4	1398,72
ca % PIB	17,0	16,8	18,3	25,5	24,2

- Datoria internă:

	2012	2013	2014	2015 buget	2015 ajustat	2015 ajustat + garanţia
Datoria de stat internă, mil. lei	6158,9	6675,8	7075,0	7582,2	7982,2	22982,2
ca % PIB	7,0	6,6	6,3	6,4	7,3	20,9

Articolul 7 din Legea bugetului de stat stabileşte că „la situaţia din 31 decembrie 2015, datoria de stat internă nu va depăşi 7 582,2 milioane de lei, datoria de stat externă – 1 472,4 milioane de dolari SUA, iar soldul garanţiilor de stat externe va constitui zero”.

Această prevedere înseamnă că garanţia emisă de către Guvern în favoarea BNM pentru creditele eliberate băncilor comerciale în dificultate nu va deveni activă în anul 2015. Dar nu este specificată nici suma garanţiei interne emise de către Guvern. Din acest punct de vedere, strict legal, garanţia emisă în baza unei decizii de Guvern (decizie secretă, ulterior desecretizată) nu poate fi preluată la datorie publică fără rectificarea bugetului de stat 2015, în cazul în care garanţia devine activă pe parcursul anului 2015. Pe de altă parte, nici cheltuieli de deservire a unei datorii interne mai mari decât soldul de 7,6 miliarde lei nu sunt prevăzute în bugetul 2015. Chiar dacă cheltuielile sunt în creştere din cauza dobânzilor crescânde la valorile mobiliare de stat (VMS).

Totuşi, **o eventuală preluare a garanţiei emise de către Guvern în datoria de stat internă, indiferent în 2015 sau 2016, ar presupune o creştere considerabilă, cu circa 15 miliarde lei, a stocului datoriei interne** de la 7 miliarde la sfârşit de 2014 la peste circa 22 miliarde la momentul preluării datoriilor (în cazul dacă creditele oferite de BNM nu vor fi recuperate de la băncile comerciale beneficiare). Această situaţie ar implica o creştere semnificativă a cheltuielilor de deservire a datoriei interne pe o perioadă lungă de timp – cu aproximativ **2,7 miliarde lei adiţional** anual calculat la dobânda actuală de circa 20%.

Am admis situaţia când garanţia emisă de Guvern în favoarea BNM pentru creditele oferite băncilor comerciale în dificultate este preluată la datoria de stat internă, deoarece o condiţie pentru negocieri cu succes al unui eventual nou program cu FMI este soluţionarea problemei acestei garanţii, care azi este în suspans. Aici există doar două opţiuni posibile: rambursarea creditelor de către băncile comerciale (variantă puţin probabilă) sau stingerea garanţiei prin preluarea sumei la datorie internă de stat. Varianta a două, evident, implicând costuri ulterioare de lungă durată asupra sectorului finanţelor publice.

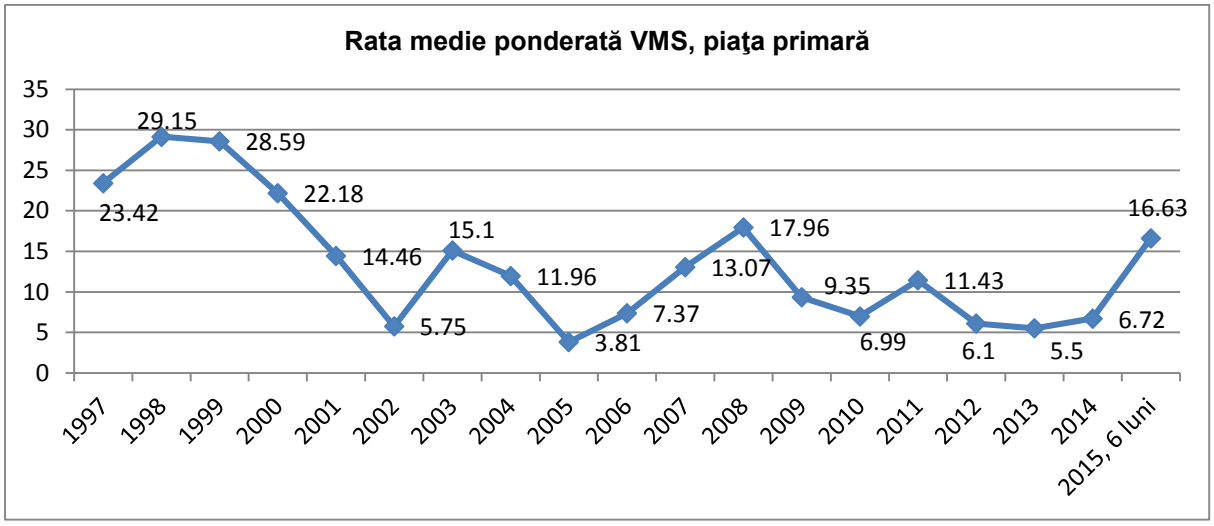
Republica Moldova nu are acces la resurse creditare în piaţa internaţională sau regională. Respectiv, este dificil sau practic imposibil de substituit resursele financiare externe care nu vor mai intra în buget. Din aceste considerente opţiunile viabile la dispoziţia Guvernului sunt limitate şi se reduc la câteva decizii: consolidarea fiscală pentru restul anului 2015 cu efecte de durată mai lungă sau/şi reducerea (blocarea cheltuielilor) şi/sau împrumut masiv pe piaţa internă la costuri exagerate şi în creştere.

Prin scrisoarea din 1 iulie 2015 Ministerul finanţelor deja anunţă blocarea cheltuielilor. Dacă e să comparăm suma „ratată" de finanţare externă, de aproximativ 2,6 – 3 miliarde lei cu amploarea şi efectul din blocarea cheltuielilor putem deduce că măsura Ministerului Finanţelor este cu rezervă, anticipând o revizuire (în sensul deteriorării) a cadrului macroeconomic, care la fel are efect pe parcursul anului 2015. Încetinirea activităţilor economice şi majorarea tarifelor reglementate vor necesita o revizuire şi realocare de resurse bugetare reieşind din priorităţile asigurării unui minim de funcţionare a instituţiilor bugetare.

3. Implicaţiile problemelor din sectorul financiar asupra sectorului privat şi lupta pentru resurse financiare

Situaţia din sectorul financiar, în special cel bancar, este rezultatul unor decizii cu efecte directe asupra transparenţei, credibilităţii, certitudinii şi dezvoltării, atât a sectorului financiar, dar şi a economiei Republicii Moldova. Deciziile partenerilor de dezvoltare de suspendare, deocamdată temporară, a finanţării trebuie privite prin prisma acestor decizii interne ale guvernării, pe de o parte, iar pe de altă parte – prin încercarea de a impune revenirea la politici economice, financiare şi sociale coerente care să ţintească creşterea economică şi dezvoltarea.

Costurile deciziilor sunt materializate în probleme financiare care ulterior ajung să fie plasate pe sectorul finanţelor publice, adică a contribuabililor. Povara preluării creditelor oferite de către BNM băncilor comerciale în dificultate va determina o nouă presiune asupra realocării mijloacelor bugetare de la sectoare tradiţional dependente de mijloace bugetare către deservirea unei datorii interne de stat crescânde de 3 ori. La acest sold de datorie internă vor fi aplicate dobânzile care sunt în creştere considerabilă de la 5% la început de 2014 la aproape 20% actualmente.



Totodată problemele financiare din buget şi accesul limitat şi suspendat la finanţările externe vor determina Guvernul să se împrumute mai activ în piaţa internă. Sectorul public, astfel, va intra în competiţie directă cu sectorul privat pentru resursele creditare disponibile în băncile comerciale. Tentaţia băncilor comerciale va fi mare să dea cu împrumut sectorului public (riscuri minore de rambursare, costuri administrative nule) decât să împrumute sectorul privat, care din plin este afectat de incertitudine în regiune, dar şi de fluctuaţiile incerte din piaţa internă. Sectorul privat nu poate face faţă şi nu poate intra în credite scumpe de la băncile comerciale în condiţiile în care activităţile economice sunt tot mai încete şi incerte.

Totodată politica monetară tot mai restrictivă a BNM impune noi presiuni asupra creşterii economice. Resursele financiare limitate şi excesul de lichidităţi în descreştere în băncile comerciale devin mai scumpe şi reprezintă un preţ prea mare pentru combaterea aşteptărilor inflaţioniste. Chiar dacă aceste aşteptări inflaţioniste au şi o explicaţie legată de o eventuală majorare a tarifelor reglementate, totuşi aşteptările inflaţioniste mai aula bază şi emiterea de credite sub formă de finanţări excepţionale oferite băncilor în dificultate.

Investiţiile, atât interne cât şi externe, sunt sub nivelul aşteptărilor. Şi în anumite perioade de raportare chiar se observă un reflux de investiţii, adică retragerea din activităţi economice în Republica Moldova. Incertitudinea politică şi economică, pe de o parte, dar şi anticiparea unor poveri fiscale crescânde ulterior ar putea fi explicaţia acestui comportament al investitorilor şi potenţialilor investitori.

Nesiguranţa şi lipsa de claritate referitor la cele întâmplate în 2014 în sectorul bancar determină tot mai puţine intrări de mijloace financiare sub formă de remiteri de la concetăţenii noştri aflaţi la muncă peste hotare. Proporţiile, dar şi posibilele contaminări ale întregului sistem bancar, abţin deponenţii potenţiali să depună economiile în sistemul bancar autohton.

Pentru o perspectivă medie şi lungă de timp avem un cadru macroeconomic incert, cu posibile erupţii şi fluctuaţii aparent inexplicabile. Consecinţele sunt atât de ordin financiar şi economic, cât şi de ordin social şi politic. Clasa politică este tot mai puţin credibilă prin „politicile sale" promovate. Iar costurile se transformă în unele sociale şi ating tot mai multă lume, agenţi economici, parteneriate şi proiecte.

Concluzii și recomandări

Putem concluziona că efectul financiar direct şi imediat de la suspendarea finanţării de către unii parteneri de dezvoltare va constituie circa 3 miliarde de lei. Important este de remarcat că această finanţare este importantă şi vitală pentru sectorul public şi, în special, pentru bugetul de stat. Lipsirea de această finanţare impune măsuri neordinare de blocare, optimizare şi realocare de cheltuieli bugetare.

Din cele identificate ca posibile efecte imediate şi pe o durată medie de timp se impun măsuri imediate pentru redresarea situaţiei şi readucerea certitudinii şi previzibilităţii macroeconomice în Republica Moldova. Există o multitudine de factori externi şi regionali care determină incertitudine şi pentru Republica Moldova. Dar situaţia creată este rezultatul, totuşi, a unor decizii pripite luate de către politicieni, fără o evaluare a opţiunilor posibile. Respectiv, **trebuie de abandonat idea autoizolării Republicii Moldova, promovată de către politic.** Strategia struţului nu este corectă în astfel de situaţii. Iar după investirea noului Guvern – este necesară înzestrarea acestuia cu un mandat cert şi suport politic necesar pentru reluarea discuţiilor şi negocierilor pentru un nou acord cu FMI. Respectiv, acest pas ar putea debloca comunicarea intrată în impas şi cu alţi parteneri de dezvoltare, inclusiv deblocarea finanţărilor anterior convenite. Asta ar permite de a reduce din incertitudinea pentru următoarea perioadă de timp. Atât pentru sectorul public cât şi pentru sectorul privat.

Guvernul nou instaurat va trebui de urgenţă să elaboreze un plan propriu anti-criză, care să acopere o perioada previzibilă de timp, până la 2 ani. Acest plan ar reprezenta o agendă de măsuri imediat aplicate, dar şi un set de reforme iniţiate pentru a fi credibili în comunicarea cu societatea şi cu partenerii externi de dezvoltare. Spiritul de ownership şi leadership asupra acestui plan trebuie să ghideze activitatea, deciziile şi acţiunile viitorului Guvern, cu o susţinere politică aproape necondiţionată. Notiţele de politici, prezentate de către partenerii de dezvoltare în februarie 2015, trebuie să servească drept repere majore ale acestui plan anticriză.

Rectificarea urgentă a bugetului pentru anul 2015 este prioritatea nr. 1 al viitorului Guvern şi măsura 0 din planul anti-criză al Guvernului. Ajustarea şi reevaluarea cadrului macroeconomic, reevaluarea disponibilului de finanţare (granturi şi credite), atât intern cât şi cel extern, reevaluarea şi consolidarea fiscală pentru anul 2015 şi ajustarea cheltuielilor la acest potenţial – de acest exerciţiu realizat cât mai urgent depinde supravieţuirea sistemului bugetar şi, respectiv, a instituţiilor bugetare. Dar, totodată, şi siguranţa şi certitudinea pentru o parte din sectorul privat implicat în furnizarea de bunuri, servicii şi lucrări în interes public. Blocarea cheltuielilor impuse de către Ministerul finanţelor poate fi eliminată doar după rectificarea bugetului.

Identificarea altor surse de finanţare a deficitului bugetului public este practic imposibilă. Republica Moldova nu are un rating de ţară care să-i permită împrumuturi în piaţa internaţională. Respectiv, miza trebuie să fie relansarea dialogului cu partenerii de dezvoltare şi deblocarea finanţărilor suspendate. Alte opţiuni reale practic nu există.

Cât de straniu n-ar pare, totuşi, problemele majore macroeconomice din Republica Moldova şi distorsiunile economice în diferite sectoare sunt generate de criză din sistemul bancar, admisă de către autorităţi pe parcursul anului 2014. (*trimitere la policy brief Expert-Grup: „Descifrarea raportului Kroll*) Stoarcerea resurselor financiare şi „plecarea" acestora în jurisdicţii dubioase din punct de vedere al siguranţei sistemelor bancare au creat mari schimbări şi probleme pentru activitatea atât a sectorului public, dar şi privat. Creşterea dobânzilor, urmare a măsurilor de înăsprire a politicii monetare de către BNM, sporeşte ritmul de încetinire a activităţilor economice, dar şi costurile pentru afaceri în 2015. Fluctuaţiile din piaţa valutară au afectat deja grav indicatorii de profitabilitate în anul 2015, riscurile valutare fiind transpuse în pierderi financiare şi ratări de contracte. O mai bună

coordonare a deciziilor între BNM şi Guvern este necesară, astfel încât deciziile unilaterale să nu afecteze perspectivele de creştere pentru următoarele etape.

Un risc sporit pentru domeniul finanţelor publice îl constituie garanţia emisă de către Guvern în favoarea BNM pentru creditele acordate băncilor comerciale în dificultate. Guvernul n-a prevăzut pentru anul 2015 preluarea acestei datorii în datoria de stat şi, respectiv, nu sunt alocate resurse financiare pentru deservirea datoriei interne, eventual în creştere „de ori". Cu atât mai mult, că şi dobânzile de deservire a datoriei interne sunt în creştere faţă de calculele iniţiale incluse în bugetul 2015. În aceste condiţii se impune stoparea imediată de emitere a garanţiei Guvernului pentru resurse excepţionale alocate de către BNM, evaluarea posibilităţilor reale şi aplicarea măsurilor necesare de recuperare a resurselor deja alocate. Aceste măsuri ar putea reduce din suma pentru care deja a fost eliberată garanţia Guvernului. Totodată, deoarece în cazul preluării sumei garantate în datorie de stat prin emiterea de valori mobiliare de stat dobânda aplicată va fi cea de piaţă – trebuie de întreprins măsuri pentru ajustarea cadrului de cheltuieli şi de limitat împrumutul intern oferit Ministerului finanţelor. Asta ar duce la reducerea dobânzilor pentru titlurile emise în piaţa primară şi, respectiv, la dobânzi aplicate la suma garantată şi, eventual, preluată de stat în datorie internă. Trebuie trimise semnale certe în piaţa că statul nu este interesat să se împrumute „la orice preţ" în piaţa internă. Asta ar trebui să reducă din pofta băncilor comerciale, care vor trebui să se reorienteze spre alte sectoare decât doar cel public.

De-offshore-izarea tranzacţiilor comerciale. Republica Moldova a întreprins câteva încercări pentru a realiza acest obiectiv în perioada 2009-2011. Fără nici un succes. Între timp, amploarea tranzacţiilor prin aceste regimuri şi jurisdicţii speciale fiscale au căpătat proporţii care atentează la siguranţa şi integritatea fluxurilor financiare în Republica Moldova. E vorba atât de acţionariat netransparent şi preluări de active de la stat, cât şi de stoarcerea banului public din bugetul public şi a venitului celor implicaţi în off-shore prin contractarea bunurilor, serviciilor şi lucrărilor cu achitări în alte jurisdicţii. Cu alte cuvinte, eliminarea companiilor off-shore din contractele cu implicarea banului public. Acest pas va permite ca fluxurile financiare să deservească sistemul economic intern, fără tentaţie de evadare în paradisuri fiscale. În cele din urmă, se va obţine şi o **consolidare fiscală** atât de necesară.

Pirkka Tapiola, şeful Delegaţiei Uniunii Europene la Chişinău:

"Această măsură nu este o pedeapsă, ci o măsură în conformitate cu cerințele procedurale în cadrul suportului bugetar. În același timp, ea oferă un sentiment de urgență. Eu sper foarte mult că se va forma o coaliție de guvernate neîntârziat, pentru a forma un Guvern care va fi capabil să ajungă la un acord cu FMI, atât de necesar pentru stabilirea macroeconomică a țării. Prin urmare, este necesară, în primul rând, pentru cetățenii Moldovei"