

IDENTIFICAREA UNOR RISCURI ÎN DOMENIUL FINANTELOR PUBLICE CU IMPACT ASUPRA STABILITĂȚII FINANCIARE A MOLDOVEI

NELLI RODIONOVA, cercet. șt., IEFS

In this article will be identified the following key risks of financial stability in the field of public finance, namely: low level of budgetary capacity; widescale external debt stocks and high share of debt services; reduced investment activity of the state; inefficiency of social expenditures; reducing the cost of R & D

Cuvinte cheie: riscuri, finanțele publice, stabilitatea financiară, veniturile și cheltuielile bugetului public, deficitului bugetar, împrumuturi externe, datoria externă brută/publică, raportat la PIB, investiții, știința.

JEL Classification: G32, H3, H63, H81

Scopul principal al Guvernului Republicii Moldova (RM) pentru viitorul apropiat trebuie să fie asigurarea stabilității financiare și sustenabilității dezvoltării economice a țării. Experiența străină arată, că la baza constituirii unui sistem financiar stabil al statului și dezvoltării echilibrate a economiei trebuie să stea un sistem eficient de gestionare a riscurilor existente și potențiale, care caracterizează probabilitatea înaltă de apariție a situației de criză în stat.

În opinia noastră, printre principalele riscuri existente în domeniul finanțelor publice cu impact asupra stabilității financiare a RM, pot fi identificate următoarele:

- √ nivelul scăzut al potențialului bugetar;
- √ datoria externă masivă și ponderea ridicată a cheltuielilor pentru deservirea acesteia;
- √ reducerea activității investiționale a statului;
- √ ineficiența cheltuielilor sociale;
- √ reducerea cheltuielilor pentru finanțarea sferei științei și inovării, etc.

Să examinăm mai detaliat riscurile enumerate mai sus. **Nivelul scăzut al potențialului bugetar.** Una dintre cerințele principale ale organizațiilor internaționale, puse în fața economiilor emergente este echilibrarea bugetului de stat, deoarece deficitul bugetului, conform concepției monetariste, tradițional este considerată principala cauză a dezechilibrului macroeconomic. În anii '90 RM, în condițiile recesiunii producției și scăderii încasărilor fiscale, precum și în scopul minimizării deficitului bugetar, a început să reducă cheltuielile de stat. În rezultat, s-a stabilit un control riguros asupra priorităților de cheltuieli, s-au „înghețat” plățile sociale și salariile în sfera bugetară. Ca urmare, în primii zece ani de reforme, cheltuielile bugetului consolidat s-au redus până la 22,3% (2001), în timp ce la finele anilor '80 acestea constituiau circa 50-60% din venitul național. Începând cu a.2004 s-a înregistrat tendința de creștere lentă, dar stabilă a cheltuielilor de stat și în anul 2009 ponderea lor a crescut până la 38,0%. Deși, în 2010 ponderea lor s-a redus cu 3,0 p.p., în 2011-2012 aceasta s-a apropiat de 40%.

Institutul cheltuielilor publice este unul dintre cele mai puternice mecanisme ale politicii financiare a statului. Cu toate acestea, în cadrul doctrinei neoliberalismului preferință se dădea instrumentelor monetar-creditar, în timp ce politicii bugetare i se atribuia un rol limitat, de subordonare. Acest fapt a dus la utilizarea insuficientă a potențialului acestei pârghii financiare în Moldova. Cheltuielile bugetului se limitau tot mai mult la sfera tradițională: întreținerea administrației de stat, achitarea plăților sociale, finanțarea securității, menținerea în volum redus a educației, sănătății etc.

În RM limitarea cheltuielilor publice a avut impact, în primul rând, asupra cheltuielilor de ordin social (asigurarea socială, educația, sănătatea), precum și asupra cheltuielilor cu caracter strategic: finanțarea sectorului real al economiei, investițiile capitale, cercetările științifice, etc. În rezultat, bugetul de stat efectiv se transformă în bugetul administrației de stat, care nu are nimic în comun cu reglementarea specifică a dezvoltării economice a țării.

E de menționat, că mulți experți susțin opinia privind existența legăturii strânse dintre nivelul cheltuielilor de stat și dezvoltarea economică. În special, se consideră, că cheltuieli prea mari necesită impozite excesiv de ridicate, care au impact negativ asupra creșterii economice. Dar și reducerea prea mare a cheltuielilor de stat conduc la faptul, că un șir de funcții necesare ale statului nu sunt executate, ceea ce inevitabil duce la reducerea ratelor de creștere economică. Mai mult, există o corelație pozitivă dintre nivelul înalt al cheltuielilor de stat ale bugetului și nivelul veniturilor lui, deși, cu siguranță, este necesară existența unui climat investițional și de afaceri favorabil.

Datoria externă masivă și ponderea înaltă a cheltuielilor pentru deservirea acesteia. La etapa inițială a reformelor, majoritatea țărilor au recurs la împrumuturile interne și externe. Însăși faptul majorării datoriei publice nu reprezintă o amenințare pentru stabilitatea financiară a statului. Potrivit acordului, semnat la Maastricht de țările, care au aderat la Uniunea Monetară Europeană, datoria sectorului public trebuie să constituie mai puțin de 60% din PIB sau să se apropie moderat de acest indicator. După depășirea acestui prag încep problemele cauzate de criza datoriei suverane, astfel precum ne demonstrează la moment experiența țărilor PIIGS și a unor alte state din zona euro.

În general, creșterea datoriei publice merită o evaluare pozitivă, dacă resursele financiare atrase sunt utilizate în scopul renovării și dezvoltării sectorului real al economiei, pentru investiții în producția națională, infrastructură și potențialul științifico-tehnologic, adică eficiența sectorului real, crescută în rezultatul investițiilor corespunzătoare, ar

permite acoperirea cheltuielilor pentru rambursarea și deservirea datoriei. O altă situație se creează, când mijloacele împrumutate sunt ”înghițite”, adică se utilizează pentru menținerea nivelului de consum din țară, finanțarea proiectelor ineficiente sau pur și simplu sunt furate.

În Moldova, obținerea împrumuturilor externe a urmărit, în special, scopuri pur financiare – acoperirea deficitului bugetar și deservirea datoriei și, astfel, nu a contribuit la soluționarea problemelor sectorului real al economiei.

Datoria externă brută a RM a constituit 6132,0 mil. dolari SUA la 31 decembrie 2012. Însă Guvernului RM, și efectiv plătitorilor de impozite le revine din această sumă 1762,6 mil. dolari SUA. Deci datoria externă publică și public garantată a RM a rămas totuși moderată (24,3% PIB). Cealaltă parte o constituie datoria privată negarantată, pentru care guvernul nu poartă responsabilitate juridică (4369,45 mil. dolari SUA). Este alarmantă evoluția structurii datoriei – crește ponderea împrumuturilor pe termen scurt. Aceasta înseamnă, că țara împrumută tot mai mulți bani pe termen scurt, iar termenul de achitare se apropie fulgerător de repede. În același timp, gradul de acoperire a datoriei externe pe termen scurt prin activele oficiale de rezervă ale statului a constituit 110,6 la sută.

E de menționat, că în aa.2009-2012 s-a înregistrat indice de creștere a datoriei externe brute a Moldovei mai mare decât cu 50 p.p., iar datoriei externe publice și public garantată - cu 84,1 p.p. Pe parcursul anului 2012, în urma noilor angajamente publice și private, raportul dintre datoria externă brută și PIB s-a majorat până la 84,5% la sută. Dezavantajul principal al noii practici de împrumuturi de stat constă anume în caracterul de consum al utilizării mijloacelor împrumutate, dar nu în parametrii cantitativi. La deteriorarea situației a influențat serios instabilitatea politică, venirea la putere a grupărilor oligarhice. Presiunea serviciului datoriei externe publice asupra finanțelor publice în anii 2008-2012 a rămas la nivelul de 3,5-3,7 la sută din veniturile bugetului public național, cu excepție a. 2009 (4,2%). În rezultatul utilizării ineficiente a împrumuturilor, în special pe fundalul situației politice și economice dificile din țară, impactului câtorva crize financiare mondiale, cheltuielile pentru deservirea datoriei RM au fost unul dintre cele importante articole de cheltuieli ale bugetului de stat.

E de menționat, că impactul, care îl are această situație asupra economiei țării, depinde de sursa mijloacelor, orientate asupra deservirii datoriei. În general, sunt posibile două variante de finanțare: din contul veniturilor a bugetului și din încasările bănești pentru acoperirea deficitului bugetar. Diferența esențială dintre aceste surse constă în faptul, că în primul caz cheltuielile pentru deservirea datoriei sunt incluse în cheltuielile curente ale bugetului de stat, efectuate, în special, din contul impozitelor, și corespunzător, cu această sumă se micșorează volumul serviciilor bugetare, oferite de guvern cetățenilor țării.

În al doilea caz, cheltuielile sunt acoperite în principal din contul împrumuturilor de stat suplimentare, care și mai mult măresc datoria publică. Sistemul bugetar cade într-un cerc vicios, când atragerea noilor credite este cauzată nu de necesitatea finanțării sectorului real al economiei, ci de necesitatea achitării datoriilor mai vechi ale statului. Potrivit experților, o astfel de situație se creează în cazul, în care mărimile plăților pentru deservirea datoriei publice depășesc mărimile creșterii anuale a PIB-ului țării.

Totodată un pericol deosebit reprezintă finanțarea deficitului bugetar prin împrumuturi externe, ceea ce nu doar mărește datoria principală, dar și componenta ei valutară.

Datorită politicii bugetar-fiscale stricte, din a.2001 până în a.2006 în Moldova s-a înregistrat un excedent al bugetului public. În anii 2007-2008 nivelul deficitului bugetar a constituit 0,3-0,4% din PIB. Însă în a.2009 deficitul bugetar a atins nivelul său maxim minus 6,3% din PIB. E de menționat, că în anii 2010-2011 deficitul bugetului s-a redus până la 2,5-2,1%, ce se încadrează în criteriile Maastricht.

Potrivit experienței mondiale, pragul finanțării externe, din punctul de vedere al securității financiar-economice, se consideră 20% din deficitul bugetului. Experiența țărilor PIIGS și a unor alte țări europene, care au permis depășirea pragului sus-menționat arată la ce duce inevitabil o astfel de politică: la o nouă rundă de datorii externe și cheltuieli pentru deservirea lor.

În opinia noastră, politica de stat în domeniul administrării datoriei publice trebuie să fie orientată spre implementarea noilor abordări în administrare finanțelor publice (în special cheltuielilor), orientate asupra reducerii și lichidării treptate a datoriei acumulate; controlului strict asupra eficienței de utilizare a mijloacelor împrumutate și argumentării atragerii noilor credite, care să prevadă finanțarea prioritară și susținerea proiectelor strategice, în special a celor tehnologic avansate și orientate spre export. Momentul cheie în administrarea mijloacelor atrase trebuie să fie anume aspectul calitativ, adică eficiența de utilizare a mijloacelor împrumutate.

Reducerea activității investiționale a statului. În cadrul conceptului neoliberal reglementarea de stat a proceselor economice și forma publică de proprietate sunt considerate cele mai ineficiente. De aceea, organizațiile financiare internaționale, care susțin financiar țările cu economiile emergente au înaintat astfel de cerințe precum reducerea subvențiilor bugetare, precum și privatizarea rapidă a proprietății de stat.

Lipsa unui management strategic de stat al economiei la etapele de tranziție a economiei a dus la apariția unor obstacole în calea activității agenților economici. Au apărut grupe ”oligarhice”, orientate nu asupra creșterii economice, ci asupra obținerii rentei, care, pentru realizarea scopurilor lor efectiv lobează activitatea organelor legislative, autorităților executive, ne mai vorbind de canalele informaționale, aflate în proprietate lor.

Ca urmare, până în prezent în Moldova, cheltuielile bugetului de stat pentru finanțarea sectorului real al economiei sunt semnificativ mai modeste, decât s-ar fi putut aștepta, având în vedere complexitatea și ambiguitatea

etapei de tranziție.

În Republica Moldova în perioada anilor 1994-2002 investițiile capitale s-au redus aproape de trei ori, constituind 2% din cheltuielile bugetului consolidat (sau mai puțin de 1% din PIB). Ponderele cheltuielilor bugetului de stat în economia țării este extrem de mică pe parcursul întregii perioade de reforme și rămâne practic neschimbată. Riscul de reducere a activității investiționale a statului în perioada actuală constă în faptul, că acest proces, suprapus declinului cererii de investiții private, intensifică și mai mult recesiunea activității de afaceri.

În general, experiența mondială arată, că între creșterea economiei și evoluția investițiilor capitale există o legătură directă și strânsă. Totodată, un rol nu mai puțin important l-au avut anume investițiile de stat în capitalul fix.

În condițiile reducerii cheltuielilor investiționale private, investițiile de capital ale statului trebuie să compenseze insuficiența lor, statul devenind catalizator al creșterii economice. Rolul investițiilor de stat la etapa respectivă este de a oferi economiei o serie de impulsuri inițiale, după care creșterea economică se va menține neavând nevoie de stimulente speciale din partea statului. Redresarea economică poate deveni un factor de creștere a veniturilor bugetare, fapt, care obiectiv va extinde posibilitățile de susținere din partea statului a investițiilor și realizare a programelor de modernizare și reformare structural-tehnologică a sectorului real al economiei.

Ineficiența cheltuielilor sociale. În Republica Moldova de la începutul reformelor economice, acestea din urmă au fost orientate asupra realizării obiectivelor de creștere economică în detrimentul nivelului de trai și dezvoltării sociale a societății. Reforma socială nu era printre prioritățile primordiale, și în cele din urmă, în decursul anilor '90, cheltuielile în aceste scopuri s-au micșorat. În rezultat, reducerea angajamentelor sociale ale statului a contribuit la scăderea standardelor de viață ale populației, polarizarea materială a societății, a dus la scăderea drastică a capacității de cumpărare a populației.

E de remarcat, că statele Europei Centrale și de Est au utilizat o abordare diferită în ceea ce privește sfera socială. La începutul reformelor economice, în scopul de a preveni scăderea standardelor de viață ale populației, majoritatea din ele au majorat cheltuielile sociale, mai mult, datorită sistemului avansat de indexare, transferurile sociale nu au fost supuse deprecierei inflaționiste. Mai târziu, rezultatul reformei sociale a fost crearea unui sistem deosebit de eficient de susținere a celor mai sărace pături ale populației și șomerilor. Legislația a identificat cercul de persoane, care au nevoie de susținere, procedura de acordare și sursele de finanțare; a fost introdus sistemul de protecție în baza asigurărilor sociale; s-a efectuat sistematizarea diferitor tipuri de plăți și servicii și s-a propus mecanismul de creștere permanentă a nivelului lui minim. La rândul său, crearea cadrului juridic a permis de a reduce cheltuielile sociale generale ale bugetului concomitent cu majorarea sumelor, achitate celor nevoiași.

Reducerea cheltuielilor pentru finanțarea sferei științei și inovării. În condițiile actuale cea mai mare parte a creșterii produsului național în țările dezvoltate este realizată datorită investițiilor în dezvoltarea sferei științei și inovării. Totodată, o parte semnificativă a acestor investiții se realizează de bugetul public: statul își asumă de la 1/5 până la jumătate din cheltuielile pentru știință (până în prezent nu există un răspuns univoc la întrebarea, care nivel de finanțare a sferei științei și inovării poate fi considerat optim pentru dezvoltarea economiei naționale. Însă ponderea cheltuielilor pentru știință în componența cheltuielilor publice ale țărilor dezvoltate în decursul ultimilor 20 de ani este stabilă: în SUA – 6-7%, Franța, Germania, Marea Britanie, Italia – 4-5%, Japonia – 3-3,5%).

În majoritatea țărilor cu economia în tranziție cheltuielile pentru știință au fost reduse și se mențin în prezent la un nivel extrem de scăzut. Cauzele care explică reducerea nivelului cercetărilor științifice și tehnice sunt separarea științei de practica economică, lipsa mecanismelor de evaluare/estimarea a eficienței programelor științifice și tehnice de stat; finanțarea prioritară a organizațiilor și nu a direcțiilor prioritare ale activității științifice. Astfel, reducerea finanțării sferei științei și inovării și utilizarea ineficientă a alocărilor financiare au dus la pierderea potențialului științific și tehnic din statele fostei URSS, care până la inițierea reformelor nu ceda potențialului țărilor dezvoltate.

În scopul dezvoltării științei, ca bază pentru viitoarea renaștere a țării, este necesar ca în ajutor trebuie să vină statul. Guvernul RM în aa.2004-2009 a colectat puțin câte puțin și a majorat în fiecare an investițiile financiare în acest sector important. Și acesta a început să reînvie. În știință a început să se întoarcă tineretul. S-au conturat tendințe pozitive, atât în creșterea cantității, cât și a calității realizărilor științifice, precum și în implementarea lor în practică.

Desigur, aceste îmbunătățiri au purtat caracter fragmentar și fragil. Salariile oamenilor de știință au rămas a fi rușinos de mici, în special salariile cercetătorilor științifici tineri.

În ansamblu, nivelul de finanțare al științei, caracterizat prin raportul cheltuielilor pentru cercetarea științifică la PIB, în Republica Moldova este de 10 ori mai mic, decât în medie în lume. Și dacă, în plus, am lua în vedere că țara noastră se află printre țări cu cel mai mic nivel de PIB pe cap de locuitor, așa-numitele țări din lumea a treia, atunci în termeni absoluți, acestea în general sunt niște "fărămituri".

Prin urmare, de aici reiese și contribuția adecvată la procesul informațional mondial (știința), adusă de savanții autohtoni.

La etapa actuală de dezvoltare umană, universal acceptată este axioma, că o alternativă a economiei, bazate pe cunoștințe, nu există. Dar nivelul cunoștințelor și a științei în țara noastră, precum și în întreaga lume, este o reflectare adecvată a propriei dezvoltări economice, sociale, culturale. Or, o societate nu poate prospera în cunoaștere și știință, atunci când în țară predomină permanent instabilitatea politică, corupția este înfloritoare, iar organele supreme de administrare doar concurează în verbiage demagogic privind lupta implacabilă cu acestea și în tendința nemărginită de a transforma Moldova într-un stat european.

Concluzii. Menționăm, că principalele riscuri în domeniul finanțelor publice cu impact asupra stabilității financiare a Republicii Moldova sunt:

- reducerea potențialului bugetar, ceea ce împiedică realizarea eficace a funcțiilor de către stat, inclusiv asigurarea stabilității financiare și reglementarea eficientă a reformelor economice;
- creșterea spectaculoasă a datoriei externe a Moldovei și a cheltuielilor pentru deservirea a acesteia pe fondul utilizării ineficiente a mijloacelor atrase;
- reducerea activității investiționale a statului, ceea ce contribuie la reducerea nivelului general al cererii investiționale;
- ineficiența cheltuielilor sociale și reducerea cheltuielilor pentru finanțarea științei.

Referințe bibliografice:

1. BARRO, ROBERT J. *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge, MA: MIT Press, 1997. 145 p.
2. ДИКУСАРЬ, А. Наукометрический анализ взаимного влияния процессов социально-экономического и научного (информационного) развития общества. Место исследователей Молдовы в мировом информационном процессе [accesat 8 iunie 2013]. Disponibil: <http://ava.md/analytics-commentary/011681-naukometricheskii-analiz-vzaimnogo-vliyaniya-processov-social-no-ekonomicheskogo-i-nauchnogo-informacionnogo-razvitiya-obshestva-mesto-issledovatelei-moldovi-v-mirovom-informacionn.html>
3. ПОЙСИК, Михаил. Наука и инновации в Молдове, перспективы развития. In: *Economic growth in conditions of internationalization: international scientific and practical conference, 20-21 october 2011*. VI-th edition. Institute of Economy, Finance and Statistics. Chișinău, 2011, vol. I, pp. 267-270. ISBN 978-9975-4176-7-9.
4. ТАРАН, И. *Финансовая политика и экономическая безопасность страны: учебное пособие*. Кишинэу: СЕР USM, 2005.
5. Banca Națională a Moldovei [accesat 10 mai 2013]. Disponibil: www.bnm.md
6. Biroul Național de Statistica [accesat 8 mai 2013]. Disponibil: www.statistica.md
7. World Bank [accesat 10 mai 2013]. Disponibil: www.worldbank