

Ce trebuie să conțină un potențial „Plan Anticriză” al noului Guvern?

Autor:

Veaceslav Negruța
Adrian Lupușor

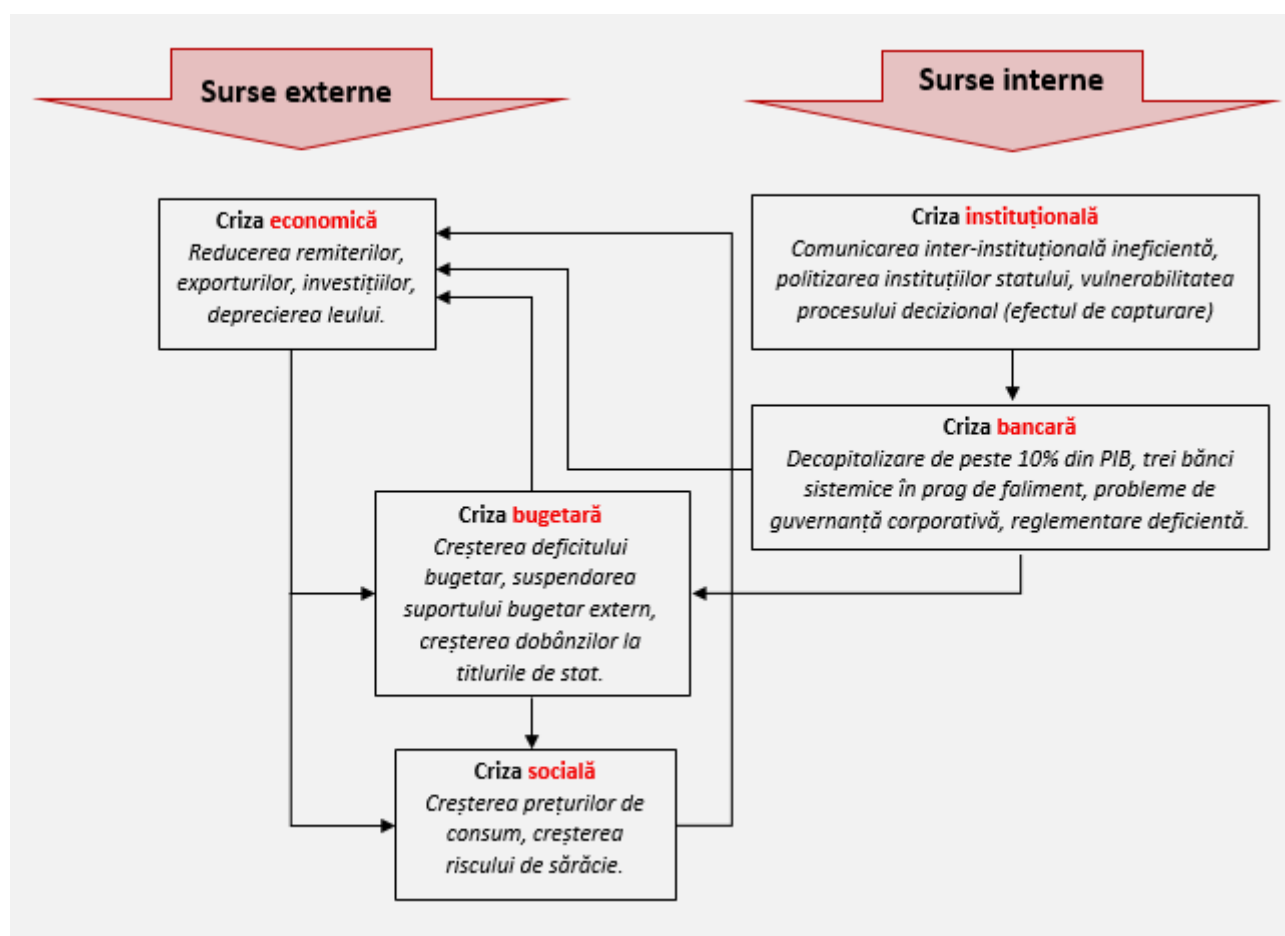
Chișinău, iulie 2015

Sumar

Situația în care s-a pomenit Republica Moldova poate fi catalogată drept criză generală de țară, manifestată prin suprapunerea a cel puțin cinci crize care se autoalimentează: criza economică, criza instituțională, criza bugetară, criza bancară și criza socială. În acest context, Guvernul, împreună cu Parlamentul, BNM, CNPF și alte instituții-cheie, trebuie să se angajeze în implementarea unui Plan Anticriză compus din măsuri imediate menite să atenueze efectele și, în special, cauzele crizei de țară. Astfel, Planul Anticriză trebuie să aibă menirea să stopeze degradarea continuă a situației economice, financiare și sociale, ca ulterior, Planul de activitate a Guvernului să devină credibil, realizabil și benefic dezvoltării Republicii Moldova pe fundalul unor premise macroeconomice durabile. Analiza respectivă prezintă o scurtă radiografie a crizelor, urmată de intervențiile de politici recomandate pentru depășirea fiecărei crize în parte.

Radiografia crizelor

Republica Moldova se confruntă la moment cu suprapunerea mai multor crize care provin atât pe filieră externă, cât și internă. Mai mult decât atât, crizele respective se autoalimentează reciproc, fapt ce duce la agravarea accelerată a situației economice și sociale din țară. Figura de mai jos reprezintă o radiografie schematică a crizelor, din care trebuie să derive viitorul plan anti-criză al noului Guvern.



FILIERA EXTERNĂ:

Criza economică. Pentru finele anului 2015, anticipăm o recesiune a economiei moldovenești de circa 1-2%, alimentată în mare măsură de recesiunea economică din Ucraina și Federația Rusă, precum și de perpetuarea situației economice dificile din UE. Acestea lovesc în exporturi, remiteri, investiții și stabilitatea monedei naționale.

La rândul său, criza economică creează premise și alimentează **criza bugetară internă** pe 3 filiere majore:

1. *Majorarea presiunilor asupra veniturilor:* încasări sub așteptări la buget, în special din contul TVA și accize.
2. *Majorarea presiunilor asupra cheltuielilor:* disponibilizări și trimiteri în șomaj temporar sau permanent, creșterea cererii pentru plăți sociale.
3. *Majorarea presiunilor asupra finanțării deficitului bugetar:* scumpirea surselor interne de acoperire a deficitului bugetar.

Într-o țară precum este și Republica Moldova, cu un nivel înalt al sărăciei și un nivel scăzut al oportunităților economice, orice criză economică se transformă rapid în **criză socială**. Aceasta se manifestă prin reducerea ratei de ocupare și creșterea prețurilor de consum pe fondul deprecierei monedei naționale, care alimentează riscul unei sărăciei în masă a populației.

Republica Moldova s-a dovedit a fi total nepregătită să facă față crizei care derivă preponderent pe filieră externă, deoarece pe intern s-au copt alte crize mult mai profunde și periculoase.

FILIERA INTERNĂ:

Criza instituțională este cauza principală a crizei bancare, crizei bugetare și crizei sociale. Aceasta se manifestă în mod special prin:

- Vulnerabilitatea pronunțată a procesului decizional la diverse interese obscure (despre fenomenul de capturare a instituțiilor statului discută în mod deschis atât comunitatea de experți, cât și unii parteneri de dezvoltare, și chiar membri de Guvern și Parlament).
- Nivelul profund de politizare a instituțiilor statului și încălcarea principiului fundamental de separare a puterilor în stat (inclusiv abuzul asumării de răspundere pentru pachete legislative din partea Guvernului, interferențe în funcționarea puterii judecătorești, etc.).

Aceasta a alimentat o stare generală de neîncredere din partea populației în instituțiile statului, corupția și birocrăția, paralizie și inacțiune a instituțiilor responsabile de reglementare și monitorizare, reacție întârziată de constatare și nu acțiuni de prevenire.

Criza bancară este rezultat direct al eșecului instituțional în sfera reglementării bancare, al independenței plăpânde a BNM, al interferenței unor grupuri de interese și politice în luarea deciziilor ce vizează domeniile de competență ale BNM și CNPF, precum și comunicării și coordonării ineficiente dintre instituțiile statului care urmau să asigure securitatea economică și financiară. Drept rezultat, 3 bănci, dintre care una de importanță sistemică, care reprezintă circa o treime din activele întregului sistem bancar au ajuns în prag de faliment după decapitalizarea acestora prin intermediul unor scheme obscure în proporții de peste 12% din PIB. Alte 3 bănci au fost recent incluse în supravegherea specială din partea BNM, fără explicații concludente din partea regulatorului.

Efectele crizei bancare:

- Credite urgente de circa 14,8 miliarde MDL acordate de către BNM băncilor în administrare specială, sub garanția de stat.
- Așteptări inflaționiste în creștere.

- Distorsiuni în piața valutară cu fluctuații majore.
- Însăprirea politicii monetare (cu niveluri record): rata de bază – 17,5%, rezervele obligatorii în lei – 32%.
- Costul resurselor creditare în creștere continuă, descreșterea activității de creditare.
- Epuizarea rezervelor valutare și scăderea acestora sub nivelul critic de 3 luni de import.

Criza bancară alimentează și mai mult **criza bugetară**, prin intermediul a 2 factori majori:

1. Reducerea și înghețarea finanțărilor externe – donatorii nu vor să încredințeze resurselor lor unor instituții în care nu au încredere. Riscul imediat este că în 2015 vor fi ratate 3 miliarde lei venituri bugetare în formă de granturi și noi credite externe. . Aceasta afectează atât partea de venituri a bugetului de stat, cât și capacitățile de finanțare a deficitului bugetar.
2. Riscul de incapacitate temporară de onorare a angajamentelor interne, în urma riscului de convertire în datorii de stat a garanțiilor emise de Guvern și creșterea costurilor de deservire a datoriei interne de stat (adițional 2,7 miliarde lei anual).

O criză socială se conturează urmare a problemelor bugetare (inclusiv în fondul social și fondul asigurărilor medicale), dar și a consecințelor crizei economice regionale, amplificate de majorarea tarifelor la energia electrică, gazelor naturale și la alte utilități. Efectele se evidențiază prin:

- Capacitate de cumpărare descrescândă.
- Îndesirea cazurilor de neachitare a salariilor, în special în sectorul privat.
- Intrarea în șomaj și creșterea numărului celor care ajung în să-și caute alt serviciu.
- Realocarea bugetelor casnice spre cheltuieli de întreținere preponderent.
- Capacități reduse ale bugetului public de a asigura un minim de protecție socială ajustat la inflație.
- Scăderea calității serviciilor de asistență medicală.

Plan anticriză – măsuri premergătoare planului de guvernare

Guvernul nou instaurat are nevoie urgent de un plan anticriză, fără de care nu va fi posibilă implementarea Programului de Guvernare. Planul respectiv trebuie să derive din radiografia crizelor, efectuată de propriile instituții, mediul de experți sau instituții financiare internaționale. Mai mult decât atât, acesta trebuie să fie concentrat preponderent pe eliminarea crizelor de sorginte internă (criza instituțională, criza bancară, criza bugetară și criza socială), fapt ce va spori reziliența Republicii Moldova în fața crizei economice care este alimentată preponderent de factori externi.

Având în vedere relația de cauzalitate, ilustrată în capitolul precedent, planul anticriză trebuie să includă atât măsuri de înlăturare a cauzelor crizei generale de țară în care s-a pomenit Republica Moldova (criza instituțională și criza bancară), cât și consecințele imediate ale acesteia (criza bugetară și, în special, criza socială).

Măsuri pentru atenuarea crizei instituționale:

1. **Who is who?** Elaborarea analizei funcționale a instituțiilor publice și celor cu funcții control, de către o entitate independentă. Eliminarea instituțiilor inutile, cu funcții suprapuse și care demotivează activitățile antreprenoriale.
2. **Oameni mai competenți în serviciul public.** Accent pe calitatea și nu cantitatea resurselor umane în serviciul public: majorarea autonomiei instituțiilor publice în distribuirea fondului de salarii, implementarea efectivă a sistemului de evaluare a performanțelor individuale și colective, consolidarea nivelului de independență profesională și majorarea nivelului de responsabilizare și meritocrație în serviciul public, sporirea flexibilității legislației muncii pentru

a putea mai rapid înlocui funcționarii ineficienți cu cei eficienți, dublarea salariilor în serviciul public în baza optimizărilor de personal ineficient.

3. **Fortificarea guvernantei interne în instituțiilor publice:** eficientizarea comunicării în interiorul și între instituțiile publice, eliminarea funcțiilor improprii, implementarea la scară largă a soluțiilor TIC pentru a facilita și transparentiza comunicarea și circulația internă a documentelor, extinderea legislației privind transparența decizională la nivelul deputaților și a Parlamentului, eliminarea discreției politice în distribuirea resurselor bugetare.
4. **Comunicare între instituțiile statului** să fie directă, conform obligațiilor și funcțiilor, fără intermediere politică și implicarea liderilor politici. Eliminarea/ocolirea blocajelor și limitărilor în funcționarea instituțiilor publice, inclusiv a Guvernului, impuse de acordul politic de constituire al AIE 3.

Măsuri pentru atenuarea crizei bancare¹

1. **Plan de asanare.** Elaborarea și prezentarea publică, urgentă, a unui plan de asanare a sectorului bancar reieșind din cele mai bune practici internaționale, cu indicarea exactă a opțiunilor și costurilor pentru băncile în dificultate. Instituțiile publice responsabile de domeniul economic și financiar trebuie să aibă posibilitatea modelării unor eventuale situații la nivel macroeconomic din implementarea planului de asanare a sectorului bancar. Soluția privind soarta celor 3 bănci aflate în prag de faliment (Banca de Economii, Banca Socială și Unibank) trebuie să respecte „principiul 3-R”: 1. Recuperarea tuturor depozitelor persoanelor fizice și juridice; 2. Responsabilizarea persoanelor și instituțiilor implicate în comiterea fraudelor de la cele 3 bănci; 3. Reformarea amplă a sistemului de reglementare și supraveghere a sistemului bancar.
2. **Eliminarea posibilităților legale prin care băncile comerciale interacționează cu companii din jurisdicții riscante sau puțin credibile,** inclusiv zone off-shore. În particular, este necesară interzicerea achiziționării acțiunilor bancare de către companii off-shore sau în baza împrumuturilor de la companii off-shore, gajarea acțiunilor bancare contra împrumuturilor de la companii off-shore sau cesionarea portofoliilor de credite companiilor off-shore.
3. **Demararea imediată a etapei a doua a investigației furtului din sectorul bancar,** cu atragerea și implicarea experților și companiilor internaționale specializate.
4. **Lansarea demersurilor organelor interne de anchetă și supraveghere** (PG, CNA, BNM) către jurisdicțiile indicate în primul „raport Kroll”, în vederea aplicării sechestrului asupra activelor scoase din sistemul bancar din Republica Moldova și plasate în alte țări.
5. **Investigarea implicării** (lipsă de reacție, reacție întârziată, decizii ilegale și inoportune legal, economic și financiar) **factorilor de decizie** din instituțiile statului și regulatorilor (BNM și CNPF) în devalizarea Statului și furtul (scoaterii) activelor din sistemul bancar. Demisionarea și tragerea la răspundere a factorilor de decizie, responsabili de supravegherea sectorului bancar.
6. **Consolidarea independenței băncii centrale** prin eliminarea posibilității ca judecătoriile de orice nivel să poată bloca deciziile BNM. În paralel, este necesar de responsabilizat BNM pentru evaluarea anuală a performanțelor instituției de către o entitate independentă, eventual din afara țării.
7. **Prezentarea informației despre utilizarea creditelor de urgență** acordate celor trei bănci în administrare specială. O analiză detaliată trebuie să identifice posibilitățile și riscurile recuperării creditelor oferite de către BNM, respectiv – efectele ulterioare asupra sectorului public.

¹ Măsurile respective sunt adresate preponderent Băncii Naționale a Moldovei, care trebuie să preia leadership-ul în implementarea acestei secțiuni a Planului Anticriză. Totodată, fără lezarea independenței BNM și în vederea dinamizării acțiunilor respective, considerăm oportună stabilirea unei colaborări intense dintre BNM și Guvern pe marginea eforturilor de asanare a sistemului bancar.

8. **Adoptarea unor măsuri hotărâte din partea BNM pentru recuperarea mijloacelor** creditare oferite băncilor comerciale. În special, dacă se constată, că creditele de urgență oferite de către BNM au fost folosite contrar destinației.
9. **Verificarea și investigarea structurii acționariatului în sectorul bancar cu începere de la 1%** acțiuni deținute. Identificarea tuturor beneficiarilor finali și eliminarea riscurilor de concentrare a capitalului bancar în mâinile unui/unor grupuri de beneficiari finali.
10. **Implementarea unei politici monetare coerente și corelate cu obiectivele de dezvoltare și creștere** (cel puțin, nu în detrimentul acestora). Eliminarea interferențelor externe, din afara BNM, în luarea deciziilor de politici monetare și creditare.

Măsuri pentru atenuarea crizei bugetare

1. **Dinamizarea dialogului cu partenerii de dezvoltare** și invitarea imediată a unei noi misiuni FMI pentru relansarea negocierilor asupra unui nou acord de politici economice și financiare.
2. Obținerea, prin dialog permanent, a **dezghețării fondurilor financiare angajate** de către partenerii de dezvoltare pentru anul bugetar 2015. Asigurarea pachetului financiar pentru anul 2016 prin promovarea credibilității a reformelor în care Republica Moldova este angajată.
3. **Reevaluarea cadrului macroeconomic** și a indicatorilor de bază, ajustarea cadrului bugetar reieșind din resursele financiare disponibile cert.
4. **Rectificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2015.** Procedura legală de rectificare trebuie să fie făcută în Parlament, cu discuții publice asupra necesităților modificării Legii. Este contraindicată procedura de asumare de răspundere asupra modificărilor Legii bugetului de stat.
5. **Consolidarea fiscală** prin realocarea resurselor disponibile în dependență de prioritățile și posibilitățile bugetare, menținerea unui nivel al deficitului bugetar sustenabil și asigurat financiar, mobilizarea rezervelor fiscale și o politică fiscală adecvată situației de criză.
6. **Menținerea blocării cheltuielilor până la rectificarea bugetului 2015, stabilind exact o expresie procentuală față de total cheltuieli pe an pentru fiecare categorie de cheltuieli.** Astfel, fiecare executor de buget ar ști exact care categorie de cheltuieli este blocată în proporție de X % din suma anuală prevăzută în bugetul instituției. Aceasta ar permite deblocarea activității autorităților de toate nivelurile și eliminarea riscurilor de paralizie în funcționarea instituțiilor bugetare.
7. **Efectuarea auditului general al sectorului public** de către o entitate independentă, eventual din afara țării. În baza acestui audit, elaborarea unui plan de acțiuni privind optimizarea sectorului public: comasarea instituțiilor cu responsabilități suprapuse, redimensionarea instituțiilor ineficiente și lichidarea instituțiilor inutile.
8. **Clarificarea și evaluarea impactului posibil din activarea garanției emise de către Guvern** în favoarea BNM pentru creditele de urgență eliberate băncilor comerciale în dificultate. Identificarea soluțiilor de minimizare a impactului posibil asupra sectorului public (ca sumă totală, dar și cost de deservire ulterior).
9. Aplicarea **metodelor indirecte de evaluare a veniturilor și proprietăților în scopuri fiscale.** Deși cadrul legal este creat, aplicarea prevederilor legale este tergiversată. Eliminarea evaziunilor fiscale admise prin legislația permisivă și interpretabilă.
10. **De-offshore-izarea tranzacțiilor comerciale,** în special în domeniile care sunt conectate la finanțele publice sau întreprinderi de stat, care fac achiziții de bunuri, servicii și lucrări.
11. **Temperarea și eliminarea practicilor de populism fiscal,** neasigurat financiar, care creează așteptări nefondate. Regulile fiscale trebuie să fie unificate maxim posibil pentru a reduce costurile ulterioare de administrare, dar și riscurile de migrare a obiectului impozabil către alte sectoare sau jurisdicții off-shore.

Măsuri pentru atenuarea crizei sociale

1. **Inițierea imediată a reformei sistemului de pensii.** Această reformă este în mare întârziere, iar costurile întârzierii creează presiuni financiare în creștere asupra bugetului de stat. Situația demografică și criza economică reduce din potențialul economic și financiar al sistemului de pensii.
2. **Reevaluarea protecției sociale** oferite anumitor categorii de beneficiari. Eliminarea dublărilor și a beneficiarilor incluși încorect, focusarea asupra familiilor cu adevărat în dificultate.
3. **Reevaluarea posibilităților financiare și stabilirea unui mecanism de indexare** a pachetelor financiare oferite beneficiarilor rămași în sistemul de protecție socială la nivelul creșterii prețurilor și tarifelor.
4. **Dezvoltarea posibilităților de angajare în activități remunerate în interes public** a cetățenilor care pot presta astfel de activități. Excluderea acestora din categoria beneficiarilor de protecție socială.
5. **Reexaminarea și crearea unui mecanism de stimulare a angajării în câmpul muncii** și demotivării înregistrării și parazitării pe seama sistemului de protecție de șomaj.
6. **Politică pro-activă, negocierea și semnarea acordurilor internaționale de protecție socială** cu țările în care concetățenii noștri sunt antrenați în activități economice.
7. **Comunicarea activă și credibilă între factori de decizie și populație** pe subiecte de interes economic, financiar și social cu scopul eliminării speculațiilor și așteptărilor create în baza unor informații eronate și manipulatorii, dar și cu scopul eficientizării mecanismelor de implementare a politicilor de guvernare, inclusiv de protecție socială.

Un eventual Plan anticriză al Guvernului urmează să includă seturi de măsuri pentru atenuarea crizelor identificate și trebuie să specifice în detalii fiecare măsură într-un anumit cadru de timp pentru realizare.

Totodată, trebuie să fie clar că Planul anticriză este doar o foaie de parcurs pentru a crea o platformă credibilă și a reveni la o normalitate elementară, necesare pentru implementarea reformelor necesare și a Programului de activitate a Guvernului.

Crizele oferă și oportunități. Din aceste considerente, poate, măsuri mult mai hotărâte și radicale s-ar cere la această etapă: reforme temeinice. Dar asta depinde de echipa de la guvernare: cât poate să-și asume politic și dacă resursele umane disponibile ar putea face față provocărilor.

Acest material/publicație este realizat de Centrul Analitic Independent Expert-Grup cu suportul **Fundației Est-Europene**, din resursele acordate de **Guvernul Suediei** prin intermediul **Agenției Suedeze pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională (Sida)** și **Ministerul Afacerilor Externe al Danemarcei/DANIDA**.

