

Monitorul Asistenței Externe nr. 1

Importanța finanțării externe în condiții de criză economică și de securitate

Martie, 2022

Autori (în ordinea alfabetică):

Adrian Lupușor (Expert-Grup)
Alexandru Fală (Expert-Grup)
Dorina Baltag (IPIS)
Ecaterina Rusu (Expert-Grup)
Marina Soloviova (Expert-Grup)
Stas Madan (Expert-Grup)
Victoria Olari (IPIS)

Cuprins

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| Lista de acronime | 3 |
| Creșterea suportului extern în contextul noilor realități politice | 4 |
| Noul Memorandum cu FMI: un nou suflu de încredere din partea partenerilor de dezvoltare | 7 |
| Suport financiar substanțial din partea UE | 8 |
| În condițiile acutizării crizei de securitate din regiune și a influxului major de refugiați, Republica Moldova are nevoie de mai mult suport financiar și tehnic extern | 8 |
| Republica Moldova trebuie să valorifice mai eficient oportunitățile programelor de suport extern | 9 |

Lista de acronime

AID – Asociația Internațională de Dezvoltare

AMF – Asistența macrofinanciară

APL – Administrația publică locală

BEI – Banca Europeană de Investiții

BERD – Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare

BIRD – Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare

BNM – Banca Națională a Moldovei

DST – Drepturi speciale de tragere

EUR – Euro

ECF – Mecanismul extins de creditare

EFF – Mecanismul de finanțare extinsă

FMI – Fondul Monetar Internațional

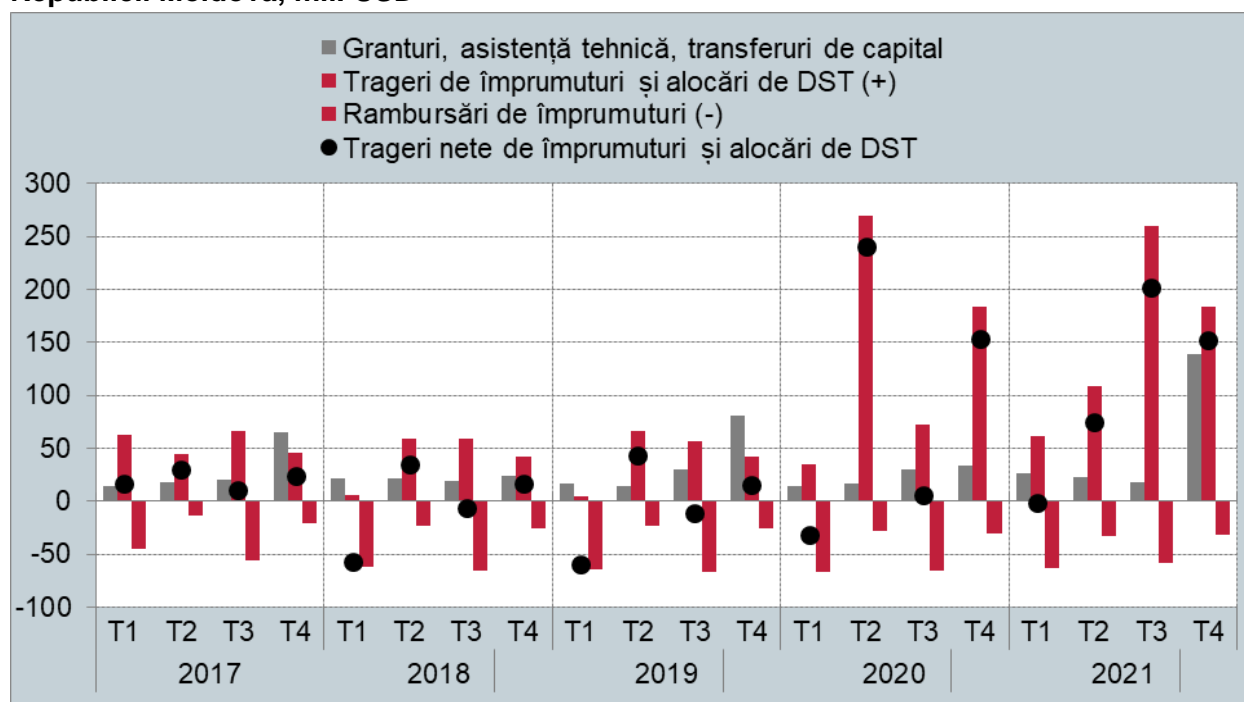
PIB – Produsul Intern Brut

USD – Dolar SUA

Creșterea suportului extern în contextul noilor realități politice

Schimbările politice din 2021 au adus un suflu nou în relațiile Republicii Moldova cu partenerii de dezvoltare, fiind dinamizate agendele de suport, în special odată cu avansarea relațiilor cu FMI și Comisia Europeană. Aceasta a sporit reziliența țării în contextul crizelor ce au urmat pe plan energetic, pandemic și de securitate. În anul 2021, sectorul public (Guvernul, BNM, administrația publică locală, corporațiile publice) a obținut asistență externă sub formă de împrumuturi și alocări de DST în valoare de 613 mil. USD (Figura 1). Această sumă este cu 10% mai mare decât cea înregistrată în anul 2020, când Republica Moldova a beneficiat de suport extern sporit în legătură cu declanșarea pandemiei Covid-19. Se remarcă o creștere substanțială a tragerilor în a doua jumătate a anului 2021, determinată, în principal, de suportul oferit de FMI și Comisia Europeană. Suportul extern sub formă de granturi, asistență tehnică, ajutoare umanitare și transferuri de capital, de asemenea, a înregistrat o creștere remarcabilă și a totalizat 201 mil. USD, dublu comparativ cu anul 2020. Rolul principal în majorarea asistenței externe nerambursabile i-a revenit grantului de 60 mil. EUR obținut la sfârșitul anului de la Comisia Europeană pentru atenuarea impactului socio-economic al creșterii prețurilor la gazele naturale.

Figura 1. Asistența externă rambursabilă și nerambursabilă primită de sectorul public al Republicii Moldova, mil. USD



Sursa: calculele Expert-Grup în baza datelor BNM (Balanța de plăți)

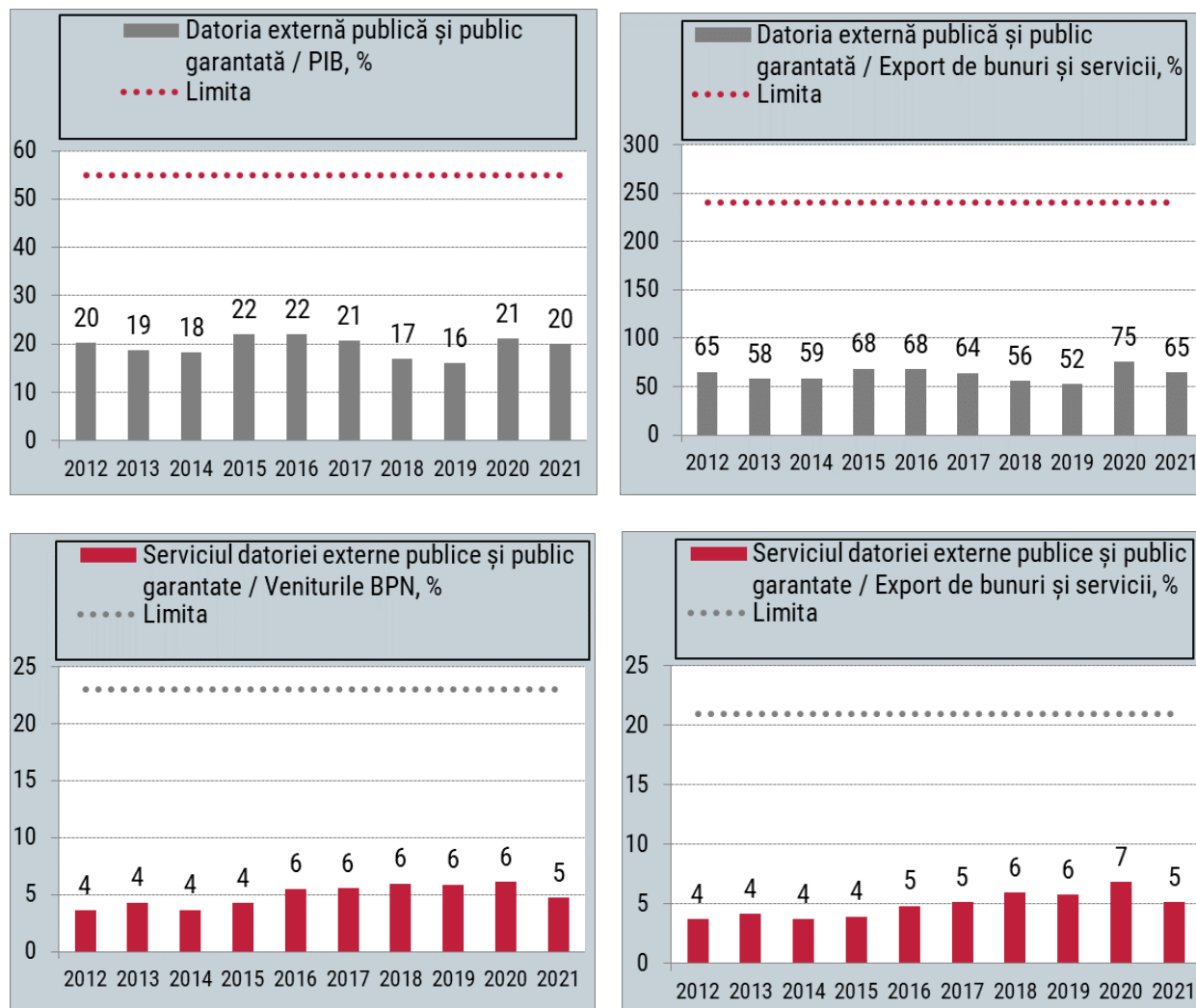
Granturi, asistență tehnică, transferuri de capital: calculate ca suma articolelor Cooperarea internațională curentă și Transferuri de capital, credit, administrația publică

Trageri/rambursări de împrumuturi și alocări de DST: calculate ca suma articolelor Alte investiții - împrumuturi, banca centrală și administrația publică și Drepturi speciale de tragere (alocări)

Creșterea finanțării și creditelor externe din ultima perioadă nu implică careva riscuri majore, deoarece Republica Moldova are un nivel scăzut de îndatorare. Din contra, există spațiu adițional pentru contractarea de alte credite externe, în special, în contextul necesarului de finanțare din 2022. Creșterea volumului de împrumuturi externe atrase pe parcursul anului 2021 nu a cauzat vreo majorare alarmantă a datoriei externe a sectorului public, indicatorii de îndatorare situându-se mult sub limitele critice recomandate pentru Republica

Moldova (limitele se stabilesc de FMI și Banca Mondială în funcție de calitatea politicilor și a instituțiilor în diferite țări)¹. Astfel, raportul datoriei externe publice la PIB la sfârșitul anului 2021 a constituit circa 20% (limita fiind de 55%) (Figura 2). Dacă sectorul public al Republicii Moldova ar mai împrumuta din exterior aproximativ 2 miliarde USD, atunci raportul datoriei externe publice la PIB ar ajunge la 35%.

Figura 2. Indicatorii de îndatorare externă a sectorului public al Republicii Moldova

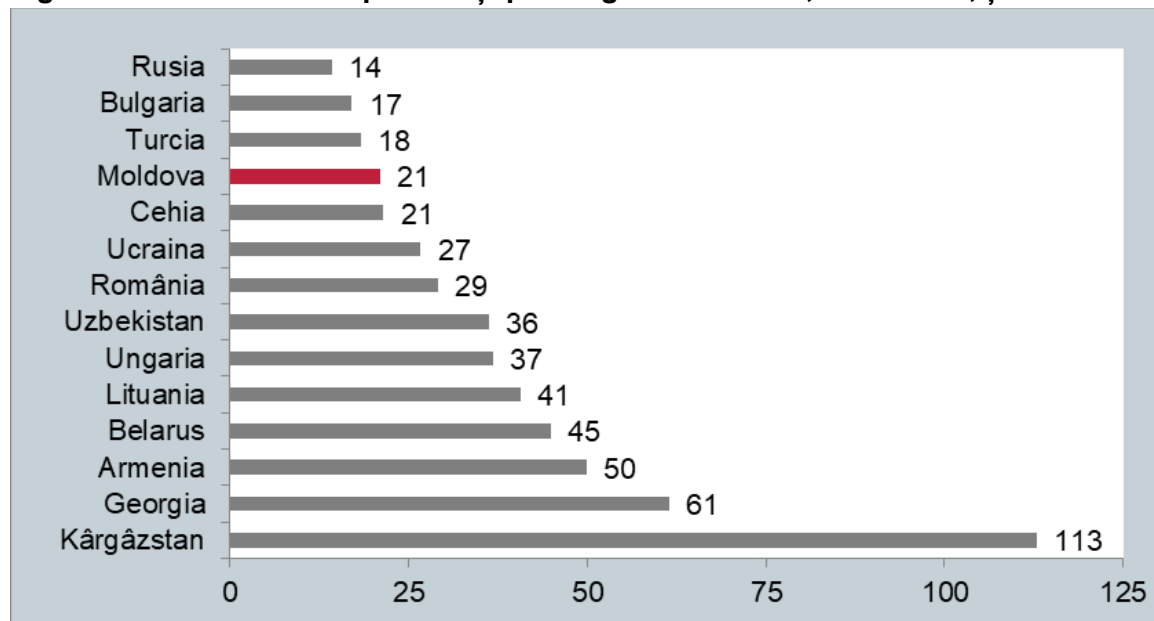


Surse: calculele Expert-Grup în baza datelor BNM, Ministerului Finanțelor și BNS

Capacitatea Republicii Moldova de a atrage mai multe credite externe pentru dezvoltare este confirmată și de faptul că, până în prezent, țara s-a împrumutat mai puțin față de regiune. Republica Moldova se află printre țările cu cele mai scăzute grade de îndatorare externă a sectorului public din regiune: la sfârșitul anului 2020, datoria externă publică și public garantată a Republicii Moldova a totalizat 2 430 mil. USD sau 21% relativ la PIB, ceea ce este la același nivel cu Cehia și sub nivelul înregistrat de multe alte țări din regiune (Figura 3).

¹ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.htm>

Figura 3. Datoria externă publică și public garantată / PIB, 31.12.2020, țări selectate, %



Sursa: calculele Expert-Grup în baza datelor Băncii Mondiale (QEDS & International Debt Statistics)

Pe lângă faptul că Republica Moldova are un nivel relativ scăzut de îndatorare, majoritatea creditelor externe contractate până în prezent au fost în condiții preferențiale, în cadrul relațiilor cu partenerii de dezvoltare strategici ai țării. Astfel, sub aspectul distribuției datoriei externe a sectorului public pe creditori, conform situației din 31.12.2021, principalii creditori sunt: FMI cu 33% din total, Banca Mondială (AID și BIRD) –30%, BEI – 14%, Comisia Europeană – 6%, BERD – 5% (Figura 4).

Figura 4. Datoria externă sub formă de împrumuturi și alocări de DST a sectorului public, pe creditori, mil. USD

| | 31.03.2020 | 30.06.2020 | 30.09.2020 | 31.12.2020 | 31.03.2021 | 30.06.2021 | 30.09.2021 | 31.12.2021 |
|---------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Total | 1 872 | 2 147 | 2 205 | 2 430 | 2 361 | 2 457 | 2 624 | 2 731 |
| Banca Națională a Moldovei | 170 | 161 | 149 | 141 | 126 | 115 | 335 | 92 |
| Fondul Monetar Internațional | 170 | 161 | 149 | 141 | 126 | 115 | 335 | 92 |
| Administrația publică | 1 702 | 1 987 | 2 056 | 2 289 | 2 234 | 2 342 | 2 289 | 2 639 |
| Datoria de stat directă | 1 666 | 1 941 | 2 010 | 2 242 | 2 189 | 2 296 | 2 239 | 2 586 |
| Fondul Monetar Internațional | 275 | 513 | 518 | 528 | 519 | 520 | 515 | 820 |
| Asociația Internațională de Dezvoltare | 613 | 622 | 645 | 680 | 667 | 712 | 702 | 701 |
| Banca Europeană de Investiții | 273 | 283 | 312 | 383 | 396 | 405 | 394 | 391 |
| Comisia Europeană | 2 | 23 | 47 | 110 | 106 | 107 | 105 | 159 |
| Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare | 75 | 86 | 90 | 120 | 118 | 122 | 120 | 129 |
| Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare | 99 | 102 | 107 | 112 | 117 | 117 | 117 | 112 |
| Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei | 30 | 30 | 32 | 45 | 43 | 87 | 83 | 80 |
| Fondul Internațional pentru Dezvoltare Agricolă | 69 | 72 | 75 | 76 | 75 | 78 | 78 | 77 |
| Japonia | 58 | 58 | 59 | 60 | 55 | 55 | 54 | 52 |
| Austria | 23 | 22 | 23 | 23 | 22 | 21 | 21 | 19 |
| SUA | 24 | 24 | 23 | 21 | 20 | 20 | 19 | 17 |
| Rusia | 30 | 30 | 25 | 25 | 20 | 20 | 15 | 15 |
| Germania | 13 | 13 | 13 | 13 | 11 | 11 | 10 | 9 |

| | 31.03. 20 | 30.06. 20 | 30.09. 20 | 31.12. 20 | 31.03. 21 | 30.06. 21 | 30.09. 21 | 31.12. 21 |
|-----------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| România | 60 | 61 | 41 | 43 | 19 | 19 | 6 | 6 |
| Polonia | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| Datoria unităților administrativ-teritoriale | 13 | 13 | 13 | 13 | 13 | 14 | 19 | 20 |
| Banca Europeană de Investiții | 10 | 10 | 10 | 11 | 10 | 10 | 16 | 16 |
| Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare | 3 | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 | 2 | 4 |
| Nordic Environment Finance Corporation | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Corporația Financiară Internațională | 1 | 0 | | | | | | |
| Datoria corporațiilor publice | 23 | 33 | 34 | 34 | 33 | 32 | 31 | 32 |
| Banca Europeană de Investiții | 5 | 16 | 17 | 18 | 17 | 17 | 17 | 16 |
| Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare | 16 | 16 | 16 | 15 | 14 | 14 | 14 | 15 |

Sursa: BNM (Datoria externă)

Noul Memorandum cu FMI: un nou suflu de încredere din partea partenerilor de dezvoltare

Noul Memorandum cu FMI oferă o flexibilitate fără precedent, fiind orientat în special pentru susținerea bugetului de stat, spre deosebire de principiile clasice prin care FMI susținea în mod prioritar balanța de plăți. La sfârșitul anului 2021 a fost încheiat un nou Acord cu Fondul Monetar Internațional care prevede alocarea a 400 milioane DST (echivalentul a 558,3 mil. USD) în următorii trei ani prin intermediul Mecanismului extins de creditare (ECF) și Mecanismului de finanțare extinsă (EFF)². Este preconizat ca circa 80% din asistența financiară să fie direcționată pentru suportul bugetar, iar restul pentru acoperirea rezervelor BNM.

Memorandumul cu FMI sugerează că Republica Moldova are suficiente resurse pentru a face față eventualelor șocuri macrofinanciare, dar are mai mare nevoie acum de mecanisme fiscale și bugetare pentru a susține păturile vulnerabile în condiții de criză. Scopul acordului este de a susține redresarea economiei post-pandemie și a aborda nevoile stringente de dezvoltare ale Republicii Moldova. Programul va permite autorităților să intervină în soluționarea problemelor structurale, inclusiv ce țin de guvernarea fiscală, financiară, reglementarea mediului de afaceri, dar și să elaboreze politici macroeconomice necesare pentru o creștere și dezvoltare incluzivă și sustenabilă.

Debursarea tranșelor din cadrul Memorandumului cu FMI va depinde de progresul unor reforme critice de guvernare în sectorul bugetar, financiar și al întreprinderilor de stat. Este important de menționat că acest acord este bazat pe un program de reforme economice, finanțarea fiind condiționată de progresul înregistrat de Guvern în livrarea angajamentelor asumate pe mai multe dimensiuni cum ar fi: (i) reformarea și consolidarea administrării bugetar-fiscale; (ii) sporirea rezilienței guvernării în sectorul financiar; (iii) fortificarea statului de drept și combaterea corupției; și (iv) reformarea sectorului întreprinderilor de stat și a sectorului energetic. Pentru monitorizarea progreselor de implementare, programul prevede realizarea rapoartelor de evaluare semestriale (în total 6 la număr). Evaluarea va urmări inclusiv respectarea *criteriilor cantitative de performanță* (plafonul deficitului de numerar al administrației publice și nivelul minim al activelor de rezervă ale BNM), *criteriului de performanță continuă* (plafonul de acumulare a restanțelor la plăți externe) și

² Scadența împrumutului este de 10 ani, cu începerea rambursării la expirarea a 5,5 ani de la fiecare tragere efectuată din cadrul ECF și 4,5 ani din cadrul EFF. Rata dobânzii pentru tragerile din cadrul EFF este flotantă, la moment aceasta constituie circa 1,3%, iar a celor trase din cadrul ECF a fost stabilită la 0% până în anul 2023 și va fi revizuită ulterior.

a *țintelor indicative* (nivelul maxim al cheltuielilor pentru salarizarea administrației publice; nivelul minim al cheltuielilor alocate pentru dimensiunea socială și de dezvoltare), după cum au fost agreeate în acord. Capacitatea de rambursare a împrumutului este evaluată ca fiind satisfăcătoare, care nu prevede riscuri de neonorare a obligațiilor la termen. Cu toate acestea, principala provocare în implementarea acordului ține de capacitățile instituționale de a realiza reformele necesare, dar și de provocările mediului extern, cum ar fi volatilitatea privind prețurile pe piața energetică și tensiunile geopolitice din regiune. Realizarea angajamentelor asumate în cadrul acordului cu FMI este esențială nu doar din perspectiva obținerii suportului bugetar prevăzut propriu-zis în acord, dar și valorificării finanțărilor oferite de alți parteneri externi, deblocarea cărora este condiționată de progresul vis-a-vis de aceste angajamente.

Suport financiar substanțial din partea UE

Uniunea Europeană a anunțat în iunie 2021 un pachet de suport financiar fără precedent pentru Republica Moldova în volum de până la 600 mil. EUR pentru perioada 2022-2024, care va susține redresarea economică a țării. Totuși, este necesar de urgentat intrarea în vigoare a suportului financiar și debursările în cadrul programului respectiv, având în vedere noile provocări în contextul crizei de securitate din regiune. Banii urmează să fie debursați sub formă de asistență macrofinanciară, granturi și investiții, cu scopul de a susține o recuperare durabilă și incluzivă după criza Covid-19. Planul încă nu a fost concretizat în memorandumuri detaliate, dar conform declarațiilor preliminare³, el va ținti 5 domenii: managementul finanțelor publice și guvernanta economică; economie competitivă, comerț și IMM-uri; infrastructură; educație și ocupare; reforma statului de drept și a justiției. Planul de redresare economică presupune un șir de condiționalități stricte. Debursarea se va face după principiul „mai mult pentru mai mult”, în baza progresului reformelor.

Debursările vor depinde de capacitatea țării de a face reforme, inclusiv de implementarea condiționalităților din cadrul Memorandumului cu FMI. Ca parte a Planului de redresare economică, Parlamentul European a aprobat în martie 2022 oferirea Republicii Moldova a unei noi asistențe macrofinanciare (AMF) de 150 mil. EUR, din care 30 mil. EUR sub formă de granturi și 120 mil. EUR în împrumuturi pe termen mediu, cu condiții favorabile de finanțare⁴. Scopul AMF este reducerea vulnerabilităților fiscale și susținerea balanței de plăți. AMF însoțește noul program al țării cu FMI, aprobat în decembrie 2021, astfel, debursările vor fi condiționate de progresul satisfăcător al programului cu FMI și de implementarea condiționalităților care urmează să fie convenite între Moldova și UE într-un memorandum. Deocamdată se cunoaște că aceste condiționalități vor aborda slăbiciunile fundamentale din economie și sistemul de guvernanta economică ale Republicii Moldova, precum și alte domenii cheie, inclusiv buna guvernare și lupta împotriva corupției, statul de drept și securitatea energetică.

În condițiile acutizării crizei de securitate din regiune și a influxului major de refugiați, Republica Moldova are nevoie de mai mult suport financiar și tehnic extern

Chiar dacă criza de securitate nu va avea careva consecințe catastrofale asupra economiei, pe lângă creșterea prețurilor, există anumite riscuri pentru balanța de plăți -

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2712

⁴ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/eu-moldova-commission-proposes-eu150-million-macro-financial-assistance-2022-01-04_en

reducerea influxurilor de valută în țară. Conform unei analize recente⁵, actualmente, riscul constă nu atât în potențiala majorare a ieșirilor de capital, care poate rezulta mai mult din evoluția depozitelor și mai puțin din dinamica celorlalte articole, ci mai degrabă în scăderea bruscă a intrărilor de capital în Republica Moldova drept rezultat al situației regionale. În acest din urmă caz, în afară de depozite, ar putea să scadă semnificativ intrările de investiții directe și de împrumuturi externe. Scăderea subită a intrărilor de capital („sudden stop”) poate avea efecte atât financiare, cât și reale. Întâi apar efectele financiare, manifestate prin deprecierea monedei naționale, scăderea activelor de rezervă și diminuarea prețurilor acțiunilor (dacă există o piață de capital dezvoltată). Apoi decelerează creșterea economică, scad investițiile, iar balanța contului curent crește.

Riscurile pentru balanța de plăți pot fi atenuate cu suportul partenerilor de dezvoltare, în special FMI. În primul rând, este necesară revizuirea aranjamentelor din acordul existent cu FMI, încheiat la sfârșitul anului 2021, în valoare totală de 400 milioane DST, ce urmează a fi realizat în următorii trei ani prin intermediul Mecanismului extins de creditare (ECF) și Mecanismului de finanțare extinsă (EFF). Astfel, Republica Moldova poate solicita excluderea sau amânarea unor condiționalități ce nu vor putea fi îndeplinite în termenele agreeate anterior din cauza situației curente, ce a necesitat schimbarea urgentă a priorităților (în favoarea gestionării fluxului de refugiați, de exemplu). În al doilea rând, este posibilă solicitarea asistenței de urgență (în caz de agravare a situației militare, energetice sau pandemice) prin intermediul Mecanismului de creditare rapidă (Rapid Credit Facility) și Instrumentului rapid de finanțare (Rapid Financing Instrument)⁶.

Pe lângă sprijinul FMI în gestionarea crizei refugiaților din Ucraina, pentru a reduce impactul umanitar și economic al acesteia, Republica Moldova urmează să primească, în prima etapă, 15 milioane de EUR de la Uniunea Europeană. Banii sunt destinați pentru a gestiona criza de securitate de la graniță. Un alt potențial ajutor financiar ar putea veni din partea Statelor Unite, în cadrul unui pachet de asistență de 2,75 de miliarde de dolari, destinat nevoilor Ucrainei, dar și ale acelor țări care ajută în gestionarea crizei refugiaților, inclusiv Republica Moldova.

Republica Moldova trebuie să valorifice mai eficient oportunitățile programelor de suport extern

O problemă majoră rămâne capacitatea de absorbție de către Republica Moldova a asistenței externe. Deseori, proiectele planificate de donatori se lovesc de specificul realităților din Republica Moldova, ceea ce duce la sub-executarea resurselor financiare alocate sau/și neîndeplinirea obiectivelor presetate. Principalele provocări în acest sens sunt comunicarea și coordonarea slabă între diverse instituții publice (în special, relevant pentru proiectele care implică un număr mare de instituții beneficiare), probleme de guvernare din sectorul public și privat, procesul lent al achizițiilor publice, și, per ansamblu, un proces slab de coordonare a asistenței externe din partea Guvernului. În condițiile ferestrei unice de oportunitate grație deschiderii din partea comunității internaționale de a acorda suport financiar, tehnic și politic Republicii Moldova,

⁵ „Războiul din Ucraina: este oare atât de mare riscul ieșirilor de capital din Moldova și cum ne pot ajuta partenerii de dezvoltare”, Expert-Grup, 2022: <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/2298-r%C4%83zboiul-din-ucraina-este-oare-at%C3%A2t-de-mare-riscul-ie%C8%99irilor-de-capital-din-moldova-%C8%99i-cum-ne-pot-ajuta-partenerii-de-dezvoltare>

⁶ FMI utilizează două instrumente de finanțare – Mecanismul de creditare rapidă (Rapid Credit Facility, disponibil pentru țările cu venituri joase) și Instrumentul rapid de finanțare (Rapid Financing Instrument, disponibil pentru toate țările-membre) pentru acordarea de asistență financiară rapidă statelor-membre în implementarea politicilor de remediere a situațiilor de urgență.

sunt necesare acțiuni ferme în vederea sporirii capacității de absorbție a suportului respectiv și valorificării mai plene a oportunităților respective. În particular, principalele priorități în acest sens trebuie să fie:

- Consolidarea unităților din cadrul Ministerului Finanțelor și a Cancelariei de Stat care sunt responsabile de gestiunea asistenței externe, prin completarea numărului de funcționari, îmbunătățirea proceselor interne care să permită o coordonare mai bună a proiectelor de asistență externă, actualizarea mai frecventă a platformei electronice privind debursările efective și rezultatele intermediare ale proiectelor respective, precum și îmbunătățirea proceselor de comunicare cu publicul larg pe marginea asistenței externe.
- Îmbunătățirea cadrului de planificare bugetară, în special prin sporirea capacităților instituțiilor publice să elaboreze programe bugetare mai calitative, relevante, cu activități și indicatori concreți și care iau în considerație suportul extern.
- Demararea unei campanii de comunicare orientată spre publicul larg despre proiectele de asistență externă: importanța și contribuția acestora la procesul de reforme și dezvoltare a țării.
- Monitorizarea activității întreprinderilor de stat implicate în proiecte finanțate din asistență externă, fortificarea capacității lor instituționale și recuperarea activelor lor înstrăinate abuziv.
- Simplificarea procedurilor de achiziții publice și a proiectelor tehnice, unde este posibil, astfel încât ofertanții locali să le poată îndeplini; implicarea mai activă a autorităților publice beneficiare în supravegherea lucrărilor.
- Minimizarea perioadei dintre semnarea contractului de finanțare și operaționalizarea proiectelor printr-o activitate de pregătire îmbunătățită.
- Analiza ex-ante minuțioasă a domeniilor de intervenție pentru o bună anticipare a capacității de asimilare a resurselor.
- Monitorizarea performanței sectoarelor și dezvoltarea programelor de stimulare pentru o mai bună performanță a furnizorilor de servicii, în special în sectorul utilităților. Furnizarea de asistență tehnică operatorilor ce gestionează obiectele investițiilor.
- Accelerarea tranziției la standardele europene în materie de construcții și îmbunătățirea situației aferente eliberării actelor permissive în construcții.
- Asigurarea transparenței în procesul de implementare, monitorizare și evaluare a proiectelor.
- În anumite proiecte de asistență externă sunt prevăzute și contribuții financiare ale APL-urilor beneficiare. De obicei, aceste sume reprezintă un efort substanțial pentru APL-uri. În acest context, ar fi oportun de creat în anumite fonduri dedicate (Fondul Național pentru Dezvoltare Regională și Locală, Fondul Național de Mediu, Fondul de Eficiență Energetică) a unor linii bugetare separate care ar prevedea acordarea unor sume ce ar acoperi contribuția financiară a APL-urilor beneficiare din cadrul proiectelor.