

3.4 Politica bugetar-fiscală

Situația actuală

Procesul tranziției la economia de piață necesită examinarea instrumentelor de politică bugetară și fiscală utilizate în prezent.

În primul rând, este vorba de partea fiscală, care ține de colectarea veniturilor la buget.

Practica ultimilor 5 ani demonstrează acel fapt că povara fiscală care există în economie generează colectarea veniturilor la buget la nivelul de cca. 85 la sută față de bugetul aprobat. Deși din an în an se colectează venituri tot mai mult în termeni nominali, totuși în termeni reali această creștere este negativă, mai mult ca atât, ea este inferioară creșterii PIB-ului (care la fel este negativă).

Cauzele acestor tendințe:

- corelarea între ponderea enormă a economiei tenebre ca raport către PIB (circa 60 la sută) și **evaziunea fiscală**;
- din cauza evaziunii fiscale enorme **povara fiscală** cade asupra acelor contribuabili **cinstiți**, numărul cărora este mic și în continuă descreștere;
- lobbismul unor inițiative de “iertare” a sancțiunilor și restanțelor la plățile în buget, fapt ce determină comportamentul de “așteptare” a unor noi “iertări” în continuare;
- indisciplina financiară a agenților economici din sectorul privat cât și a întreprinderilor publice.

În al doilea rând, este vorba de politica bugetară în domeniul cheltuielilor publice.

Deși Republica Moldova a reușit anumite reforme pe parcursul ultimilor ani, modificând rolul statului în economia națională, totuși rămân neajustate majoritatea cheltuielile bugetare.

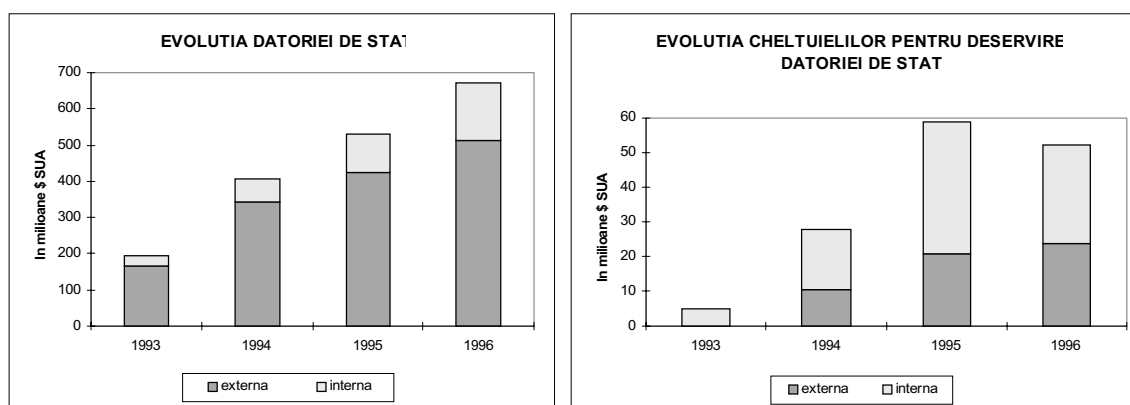
Astfel, nu are loc diminuarea cheltuielilor bugetare pentru întreținerea organelor de stat, deși rolul lor a scăzut evident. Se întrețin din contul mijloacelor financiare publice instituții care deseori dublează funcțiile altor instituții publice. Mai mult ca atât, activitatea acestor instituții se caracterizează printr-un lucru puțin eficient.

Este zădărnicită aprobarea Concepției reformei sistemului de protecție socială, sistemului de asigurare medicală, care ar permite substituirea cheltuielilor bugetare cu cheltuieli private pentru aceste scopuri.

Un alt moment reprezintă Concepția reformei organelor de forță, menținerii ordinii publice și securității statului, care la fel, în cazul reducerii de personal, ar diminua cheltuielile publice.

Provoacă îngrijorări situația privind cheltuielile bugetare ce țin de deservirea datoriei de stat. Tendințele de creștere continuă a acestor cheltuieli demonstrează situația dificilă în care se află Guvernul Republicii Moldova referitor la datoria publică. Conform tendințelor stabilite în economia națională pe parcursul ultimilor 5 ani constatăm acel fapt, că Moldova este afectată de așa-numitul **“mecanism de autoreproducere a datoriei”**, care poate fi descris prin următoarele efecte: crește deficitul bugetar primar → se majorează volumul de noi credite → crește datoria publică → cresc cheltuielile pentru deservirea datoriei publice → crește deficitul bugetar general → apelarea la noi credite → din nou crește datoria publică → cresc cheltuielile pentru deservirea datoriei publice → etc.

Funcționarea acestui “mecanism” poate fi demonstrată în următoarele grafice:



Notă: în anul 1996 cheltuielile pentru deservirea datoriei de stat interne au diminuat din cauza diminuirii ratei dobânzii

Atenționăm asupra acestui mecanism în scopul prevenirii unor decizii de ordin macroeconomic, care ar agrava și mai mult situația cu datoria de stat și deficitul bugetar. Urmează a stabili ca direcții prioritare în politica bugetar-fiscală controlul și dirijarea datoriei de stat și a deficitului bugetar.

Cu atât mai mult că cheltuielile bugetare pentru deservirea datoriei de stat enorme în mare măsură **substituie activitatea investițională** a statului, care pe parcursul ultimilor ani are un caracter de acoperire a unor cheltuieli capitale urgente fără o strategie sau politică bine determinată la nivel de stat.

Cheltuielile bugetare pot fi rațional utilizate prin aplicarea Legii privind achizițiile publice, care totodată ar asigura economii de resurse bugetare la compartimentele resurse energetice, energie electrică, hrană, medicamente etc.

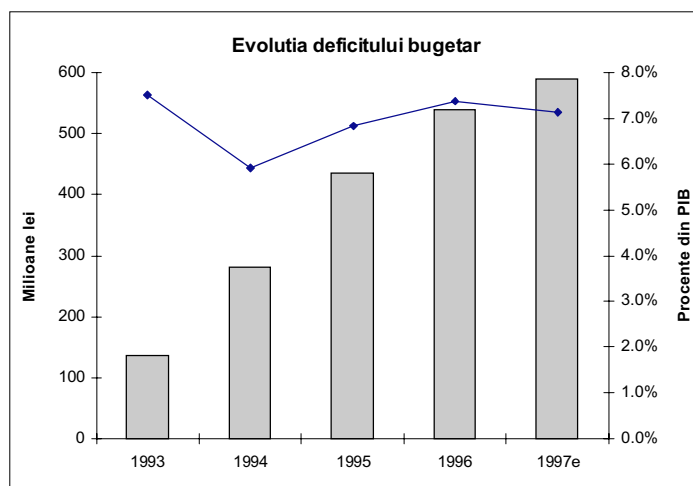
Discuție deosebită merită problema ce ține de deficitul bugetar. Tendințele pozitive de diminuare a nivelului deficitului înregistrat în anii 1993-1995, cu regret, au fost total stopate și chiar au pornit în sens opus în anul 1996, precum și estimările pentru anul 1997 ne permit de a constata aceleași tendințe negative.

Deficitul bugetar poate fi rezultanta unor politici sau instrumente de politici neadecvate privind colectarea veniturilor sau efectuarea cheltuielilor.

Veniturile se colectează cu mari dificultăți și situația poate fi corectată doar în condițiile unei creșteri economice sau creării unui cadru financiar transparent cu “reguli stabile de joc”. Aceasta necesită voință și timp.

Mult se discută asupra faptului că are loc reorientarea resurselor financiare din sectorul real al economiei (din industrie, agricultură) în sectorul serviciilor (bănci, asigurări, servicii). Este clar faptul că sectorul prestării serviciilor este mai atractiv din acele considerente că efectul se obține într-o perioadă de timp mai scurtă cu o dobândă majoră.

De regulă, statul colectează veniturile bugetului prin impozite și taxe de la întreprinderile industriale, agricole etc. În condițiile unui deficit bugetar care se finanțează prin emiterea hârtiilor de valoare de stat (HVS), bugetul (și în mod indirect sectorul real al economiei) suportă cheltuielile ce țin de deservirea acestor HVS, adică acele venituri colectate din sectorul real se redistribuie la deservire, adică pleacă în sectorul circulației. Mai mult ca atât, aceste venituri obținute de către sectorul circulației nu sunt supuse



impozitării. Probabil, că din aceste considerente și avem un sistem bancar mai mult sau mai puțin stabil, iar sectorul real și bugetul înfruntă dificultăți financiare.

Premisele reformării sistemului bugetar-fiscal

Analiza argumentelor pro în favoarea necesității tranziției la economia de piață demonstrează că reforma sistemului fiscal este nu doar o necesitate pentru tranziție ci și o componentă a complexului minimal de reforme necesară pentru asigurarea realizării procesului de tranziție.

Necesitatea reformei fiscale se lămurește prin, cel puțin, trei argumente:

- **în primul rând**, incompatibilitatea sistemului de impozite utilizat în economia centralizată cu principiile economiei de piață.

Acest argument poate fi exemplificat prin faptul că în fostele țări socialiste, precum este și Moldova, legile fiscale sunt subordonate unor legi cum sunt privind salarizarea, privind prețurile la mijloacele de producere și producția finită etc. Deseori pentru compensarea majorării nivelului salarizării și costului mijloacelor de producere în locul majorării prețurilor de realizare se recurge la diminuarea cotelor de impozitare.

Sau un alt exemplu: deseori autoritățile pot anunța despre introducerea unui nou impozit și el capătă caracter de lege, însă nu se recurge la școlarizarea contribuabilului sau/și nu este necesar acordul lui.

Și ultimul exemplu: deseori statul cunoaște care este situația economică a contribuabilului și acest fapt îi ușurează colectarea impozitului.

Nimic asemănător nu este caracteristic unui sistem economic bazat pe principiile economiei de piață. Cu atât mai mult, mecanismele de colectare a impozitelor diferă esențial în economia centralizată și în cea de piață;

- **în al doilea rând**, necesitatea reformei fiscale recurge din interdependența în cadrul sistemului economic și din faptul că pentru realizarea procesului de tranziție se cere o simultaneitate în petrecerea unor reforme. Pe parcursul anului 1996 și 1997 s-a conturat o înțelegere generală a faptului, că în condițiile unei stabilizări a economiei este necesară realizarea a cel puțin zece (!) reforme.

La aceste reforme se referă:

reforma sistemului de dirijare la nivel micro (noi stimulente, autonomie întreprinderilor, disciplina financiară);

reforma formării prețurilor (a nivelului prețului, cât și a prețurilor relative la bunuri);

crearea piețelor competitive;

reforma fiscală;

reforma sistemului financiar;

reforma sectorului extern;

reforma sistemului de reglare macroeconomică;

stabilirea unor drepturi asupra activelor și pasivelor în economie;

crearea piețelor factorilor de producție (muncii, pământului și capitalului);

reforma sistemului informației economice (statistica conturilor naționale, standardele naționale ale evidenței contabile și dările de seamă ale întreprinderilor).

Reforma fiscală, deși este o componentă a acestui set minimal de reforme paralele, trebuie să contribuie la realizarea altor reforme economice;

- **în al treilea rând**, este dificilă reformarea economiei naționale în condițiile instabilității macroeconomice. Pentru asigurarea stabilității este necesar un control dur asupra deficitului bugetar.

În timpul apropiat problemele bugetare se pot agrava și mai mult pe măsura realizării reformelor economice. Aceasta poate fi condiționat de faptul că unele reforme economice vor

necesita mijloace financiare publice adiționale pe termen scurt în sume mari, în special, pentru dezvoltarea infrastructurii economice, consolidarea și reorganizarea întreprinderilor industriale, finanțarea pierderilor băncilor și crearea programelor provizorii de susținere socială a șomerilor și păturilor social-vulnerabile.

Dat fiind faptul că în ultimii ani se reușește finanțarea parțială a deficitului prin emiterea HVS, împrumuturi externe și încasări din privatizare este mare probabilitatea că statul va fi nevoit să recurgă la emiterea banilor pentru finanțarea deficitului, adică se pot crea premise pentru majorarea inflației.

Reforma sistemului fiscal este necesară nu doar pentru satisfacerea necesităților statului în venituri pentru perioada tranziției, ci și pentru majorarea elasticității veniturilor bugetare cu scopul îmbunătățirii situației bugetului pentru o perioadă medie de timp. Dar totodată reforma fiscală trebuie efectuată luând în considerație stimularea inițiativei private și antreprenoriale și contribuirea la privatizarea întreprinderilor de stat.

Luând în considerație necesitatea promovării reformei bugetar – fiscale, precum și Concepția reformei fiscale în Republica Moldova, adoptate de către Parlament în anul 1997, care stabilește conceptul și direcțiile principale ale reformei, este necesară implementarea consecventă a reformei. Reforma fiscală este iminentă perioadei de tranziție, deoarece ea poate fi singura cale de asigurare a finanțării deficitului bugetar fără consecințe grave asupra stabilității macroeconomice fragile.

Măsuri de reformare

Reieșind din realizarea obiectivelor stabilite pentru perioada scurtă de timp în Programul de activitate a Guvernului pentru perioada ianuarie 1997 – martie 1998 politica bugetar-fiscală trebuie să fie orientată spre consolidarea sistemului financiar, în genere, și a sectorului bugetar-fiscal, în special.

Pentru aceasta se prevede:

- lichidarea divergențelor și contradicțiilor din baza legislativă și normativă acumulate în acest domeniu;
- diminuarea rolului statului în economia națională prin crearea condițiilor favorabile de dezvoltare a sectorului privat. Aceasta va permite reducerea considerabilă a infrastructurii statului, finanțate de la buget, precum și vor apărea posibilități de diminuare a poverii fiscale pentru stimularea unei creșteri economice ulterioare, acompaniată de activizarea investițiilor;
- crearea stimulentei pentru consolidarea situației financiare a sectorului real al economiei, în special, de redistribuire a poverii fiscale asupra acelor sectoare ale economiei în care "pleacă" mijloacele lichide ale sectorului real (în sectorul bancar, asigurări, servicii), ponderea cărora în structura PIB-ului este în creștere, iar contribuția la formarea bugetului public național este neînsemnată. Lichidarea facilităților fiscale și impunerea echitabilă a tuturor sectoarelor economiei va permite reflectarea justă a fluxurilor financiare spre producere;
- stabilirea unei liste clare de impozite și taxe, aplicarea cărora este admisă pe teritoriul Republicii Moldova. Pentru organele locale trebuie să fie stabilite cotele maxime de impozitare admisibile. Aceasta va permite evitarea unei poveri fiscale excedentare asupra agenților economici, precum și o posibilitate pentru organele locale de a avea o politică fiscală locală;
- stabilirea principiului conform căruia modificări în legislația fiscală pot fi operate doar o singură dată pe an – odată cu adoptarea legii bugetare anuale, fapt ce va permite asigurarea stabilității regulilor fiscale și evitarea incertitudinii condițiilor de impozitare;
- limitarea practicii de acordare a garanțiilor de stat. Pentru practica dată trebuie să fie stabilit un regulament, care ar prevedea responsabilități și obligațiuni pentru mijloacele bugetare (de exemplu prezentarea business planului, cota statului în garanție să nu depășească 50 la sută, monitoring-ul creditelor sub garanția de stat);

- excluderea tranzacțiilor barter între agenții economici în relațiile economice atât interne cât și externe;
- asigurarea transparenței instituției de achiziții publice și utilizarea eficientă și rațională a resurselor financiare publice. Urmează a stabili un regim sever de control asupra utilizării resurselor financiare la toate etapele procesului bugetar și a stabili responsabilități administrative pentru neutilizarea după destinație a acestor resurse financiare;
- diminuarea cheltuielilor pentru întreținerea administrației publice locale și centrale în condițiile diminuării rolului statului în economia națională. Reforma teritorial – administrativă, precum și eventuala reorganizare a instituțiilor administrației publice centrale cu scopul majorării eficienței lucrului acestora pot contribui la economisirea mijloacelor bugetare;
- reforma infrastructurii sociale (asigurarea medicală, educația, protecția socială etc.);
- reforma organelor de menținere a ordinii publice, apărării și securității statului.

3.5 Politica investițională

Resursele investiționale constituie componentele importante ale restructurării economiei naționale, premisele relansării creșterii producției și ameliorărilor sociale. Anume insuficiența de investiții explică lipsa creșterii PIB în perioada anilor 1995-1997, în pofida realizărilor cunoscute ale politicii financiare a BNM, în ceea ce privește rata stabilă a monedei naționale, reducerea inflației și a ratelor dobânzii pe credite.

În anii 90, pe fundalul general al crizei economice, s-a micșorat brusc activitatea investițională (1990 = 100%):

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Investiții capitale, total inclusiv pe obiecte de menire:	67	32	16	14	13	12
– productivă:	48	22	12	11	12	11
– neproductivă	99.8	49	24	18	13	13

Totodată, se modifică radical componența surselor de finanțare, – se reduce cota mijloacelor din bugetul de stat (12,0 % în 1997) și se intensifică orientarea spre resursele proprii ale întreprinderilor (77,0%). Nu este deocamdată perfectat mecanismul acumulării mijloacelor de la populație (11,0%). Eforturile de a atrage investitori străini au avut un succes limitat (5,5%). Rezultatele privatizării în masă, de asemenea nu au dat dovadă de o activizare a investițiilor.

O situație nefavorabilă este reflectată și de cota extrem de redusă a formării brute de capital fix în structura PIB: 16-17% în anii 1991-1996 și 19,4% în anul 1997. Criza bugetară, restanțele impozitare și orientarea a mai mult de jumătate din cheltuielile bugetare pentru scopuri sociale, au redus brusc volumul investițiilor din bugetul de stat: în 1995 -132,8 mil. lei; în 1996 -155,0 milioane; în 1997- circa 130 milioane lei, sau 4,2% din volumul cheltuielilor bugetare. Investițiile din toate sursele raportate la PIB în anii '90 nu au depășit cifra de 12%.

Stimularea investițiilor la etapa actuală înseamnă creșterea potențialului țării de mâine. De aceea, pentru a ieși din criză, cota investițiilor în PIB în perspectiva de până în anul 2005 trebuie să fie majorată cel puțin până la 25-27%, ceea ce constituie cel mai mic nivel în țările europene aflate în tranziție economică. Destinația investițiilor trebuie orientată în primul rând spre restructurarea capacităților de producție și infrastructurii, deoarece la etapa inițială de formare a economiei de piață în Moldova, ele au fost concentrate preponderent în sfera serviciilor.

Pentru intensificarea investițiilor în viitorul apropiat, sunt necesare următoarele măsuri: modificările bazei legislative; măsurile sectorului financiar de stat în vederea ameliorării mediului investițional în sfera de producție; stimularea utilizării pentru investiții a resurselor acumulate în interior (ale agenților economici și populației); tragerea investițiilor străine directe; extinderea construcției de locuințe în baza dezvoltării capacităților de producție a materialelor de construcție și a industriei de construcție; dezvoltarea formelor de finanțare a micului business.

Ameliorarea mediului investițional creează premise de bază pentru schimbările pozitive. În acest scop sunt necesare reducerea riscurilor politice și previzibilitatea politicii economice, protecția legislativă a dreptului de proprietate, facilitarea circulației libere a capitalului, dezvoltarea pieței funciare și spațiului locativ, îmbunătățirea managementului pe piața de capital.

În calitate de acțiuni concrete în vederea ameliorării mediului investițional, reieșind din experiența țărilor europene în perioadele situațiilor critice, sunt:

- (i) stimularea activității băncilor comerciale în creditarea pe termen lung a sectorului real (subvenționarea ratelor dobânzii pe împrumuturi, diferențierea cotelor alocărilor în fondurile de rezervă ale băncilor, etc.);
- (ii) dezvoltarea rețelei structurilor specializate în finanțarea investițională – băncile de investiții, companiile de leasing, precum și orientarea instituțiilor de finanțare nebancare spre activitatea investițională (fondurile investiționale de privatizare, companiile de asigurare, fondurile de pensii);
- (iii) legalizarea repatrierii capitalului – mijloacelor, care deși se consideră străine, pot fi o sursă enormă de finanțare a economiei Moldovei;
- (iv) simplificarea procedurilor tenderelor pentru proiectele individuale de privatizare contra bani, precum și a procedurilor pentru investițiile de portofoliu și procurarea acțiunilor întreprinderilor moldovene de către investitorii străini;
- (v) dezvoltarea sistemului de asigurare a investițiilor.

Direcția de bază a politicii investiționale de perspectivă – mobilizarea multiplă a surselor extrabugetare, din contul cărora trebuie asigurate nu mai puțin de 90% din investițiile capitale. Sunt trei surse de acest fel: mijloacele proprii ale agenților economici, mijloacele populației, investițiile străine.

Transformarea acumulărilor întreprinderilor și ale populației în investiții. În următorii 5-7 ani, în condițiile dezvoltării economiei, anume acumulările interne trebuie să devină catalizatorul principal al activității investiționale. În acest scop e necesară elaborarea și realizarea "politicii de stat a economiilor", care ar permite întreprinderilor și populației să: (1) acumuleze resurse și (2) să le transforme în investiții. Pentru aceasta sunt necesare amendamente în politica fiscală, în sfera de credit, în politica veniturilor și în asigurarea riscurilor.

Cât privește **întreprinderile**, politica aceasta trebuie să se manifeste prin:

- (i) mecanismul **amortizării accelerate** și prin controlul asupra utilizării cu destinație specială a mijloacelor de amortizare;
- (ii) investirea din contul **beneficiului**; scutirea totală sau parțială de impozite a beneficiului reinvestit;
- (iii) **emiterea hârtiilor de valoare corporative**, – finanțarea activității economice, inclusiv celei investiționale a întreprinderilor (societăților pe acțiuni), din contul realizării acțiunilor și obligațiunilor;
- (iv) investirea unei părți din **mijloacele obținute de la privatizarea** întreprinderii, pentru propria sa dezvoltare;
- (v) **creditarea ipotecară**, finanțarea construcțiilor (reconstrucției) blocurilor de producție, valorificarea loturilor de pământ pe baza creditului în baza gajului – imobilul.

O metodă de mare perspectivă (din experiența Cehiei, Sloveniei, Rusiei), de atragere a resurselor financiare din sectorul privat, se consideră **investirea mixtă a proiectelor** (statul și sectorul privat), pe baza concursurilor derulate de stat, în baza următoarelor condiții: termenul de recuperare a proiectului – 2 ani; cota investițiilor de stat – până la 20%, cota mijloacelor proprii ale investitorului privat (capitalul statutar, beneficiul, amortizarea) – nu mai puțin de 20%; credite bancare – până la 50%. Pentru concurs se prezintă: proiectul investițional, business –planul, garanția băncii de acordare a creditului întreprinderii.

Acumulările populației (peste 500 milioane lei pe conturile băncilor) constituie o sursă reală de investiții, în primul rând pentru construcția de locuințe. Unul din mecanisme – folosirea certificatelor investiționale locative, a fost determinat prin hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.601 de la 29.09.96. Alte variante – emiterea cambiilor locative, efectuarea licitațiilor, creditarea ipotecară. Rețeaua instituțiilor de creditare ipotecară trebuie să fie completată de sistemul companiilor de asigurare.

În perspectivă, în măsura redresării bugetului de stat, este oportun de a oferi împrumuturi pentru construcția de locuințe a păturilor social asigurate.

Către anul 2005, investițiile statului în sectorul locativ trebuie să constituie nu mai puțin de 0,5% din PIB, orientându-se în primul rând spre interesele familiilor tinere și ale grupurilor populației social vulnerabile.

Investițiile străine directe și de portofoliu – sunt o sursă importantă de resurse pentru restructurarea economiei. În Republica Moldova sunt înregistrate 1162 (01.10.97) întreprinderi cu investiții străine, inclusiv 30% cu capital străin integral. Întreprinderilor cu capital străin le revine circa 12% din mărfurile și serviciile produse în țară și asigură 10% din exporturi.

Evoluția investițiilor străine este instabilă, deocamdată nu a avut loc majorarea lor radicală.

Partea de bază a investițiilor străine e orientată spre complexul agrar-industrial și servicii, preponderent în întreprinderile mijlocii și mici. O importanță strategică pentru Moldova au investițiile în producerea

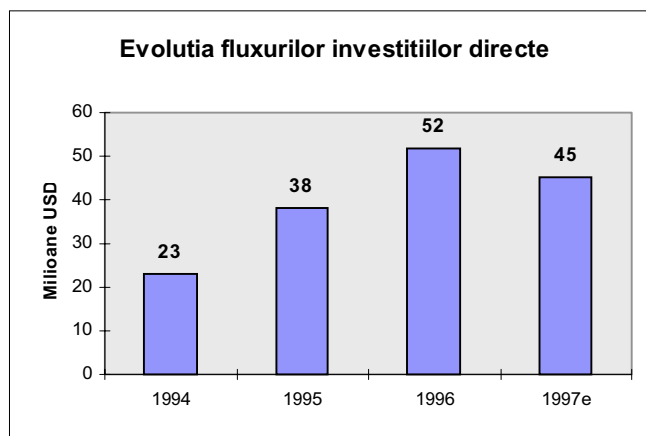
utilajelor, a cimentului și ghipsului, obiectelor infrastructurii – terminalul pe Dunăre, aeroportul din Chișinău, electrificarea căii ferate Razdelinaia-Ungheni și reconstrucția auto-magistralelor de bază.

Pentru re tehnologizarea întreprinderilor are o perspectivă **leasingul**, crearea instituțiilor financiare cu concursul investitorilor străini – coproprietari ai întreprinderilor din Moldova, care primesc utilaj și deservirea lui prin leasing.

Investițiile de portofoliu (cumpărarea de către companiile și băncile străine a acțiunilor întreprinderilor moldovene), în scopul neutralizării caracterului lor temporal și speculativ, sunt binevenite să fie orientate la finanțarea acestor întreprinderi în schimbul unei anumite cote din capitalul statutar.

Programul de investiții publice. Energetica, restructurarea gospodăriilor agricole, infrastructurii transportului, serviciilor comunale, construcțiilor și sferei sociale sunt atribuite sferelor prioritare pentru realizarea Programului de Investiții Publice (PIP).

Alte sectoare cum sunt: telecomunicațiile, transportul public, industria, comerțul – trebuie să constituie sfera investițiilor sectorului privat. Primul Program de Investiții Publice a fost elaborat pentru trei ani, 1995-1997; noul program, al doilea – este preconizat pentru anii 1998-2000. Finanțarea PIP se efectuează din propriile resurse ale țării și din contul împrumuturilor externe și donațiilor.



Guvernul a selectat 36 proiecte investiționale pentru al doilea PIP. Structura și sursele de finanțare ale proiectelor este reprezentată în grafice. Mai mult de 60% din volumul total al finanțărilor revin proiectelor în energetică, transporturi și gospodăria comunală, adică la modernizarea țării.

Concesiile. În baza acordului cu privire la concesiune, partenerul străin asigură construcția sau dezvoltarea obiectului din contul propriu și î-l primește în exploatare pentru un termen destul de lung, care ar asigura restituirea cheltuielilor sale (cu dobândă). Primul acord de concesiune în republică a fost încheiat cu compania americană "Redeco" (pentru elaborarea și exploatarea zăcămintelor de petrol și gaz în Sudul Moldovei).

Parlamentul a aprobat (octombrie 1996) lista obiectelor propuse pentru transferare în concesiune: construcția apeductului pentru asigurarea cu apă a orașelor Cantemir, Comrat, Ceadâr-Lunga, Basarabeasca; reconstrucția captării de apă și a apeductului Strășeni – Călărași; zăcămintele de nisipuri pentru sticlă din s. Codreni, raionul Ocnîța; uzina de ardere a gunoiului din Chișinău, etc.

Printre cele mai mari obiecte propuse pentru transferarea în concesiune sunt obiectele infrastructurii de transport: auto-magistrala Chișinău – Giurgiulești, sectorul Chișinău – Cimișlia și podul peste râul Nistru în orașul Dubăsari.

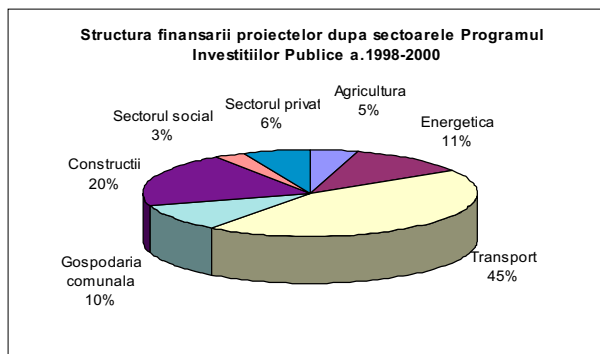
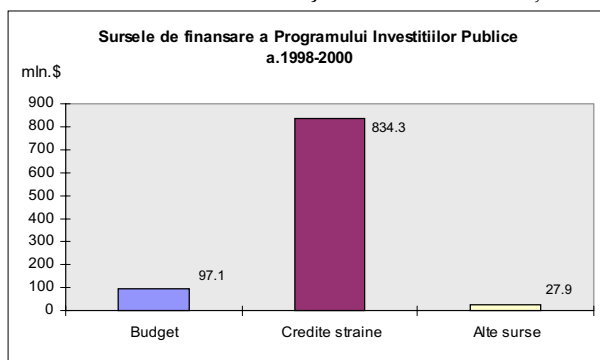
În fond politica de investiții străine se orientează spre: stabilitatea și transparența reglementării și politicii economice a Moldovei; concretizarea scopurilor și obiectelor pentru investire; utilizarea activă a priorităților specifice ale Moldovei; utilizarea investițiilor străine preponderent pentru crearea capacităților noi; luarea la evidență a intereselor securității economice, inclusiv împărțirea originii investițiilor străine pe diferite țări.

Dezvoltarea avantajelor competitive ale Moldovei, ca țară mică, economia căreia este orientată spre export, poate fi bazată numai pe factorii care apar, dacă în țară există întreprinderi atât naționale cât și internaționale, ceea ce presupune deschiderea Moldovei pentru investițiile străine și concesiuni.

Ele trebuie să fie salutate, însă nu necondiționat. Fluxul de capital, ca rezultat al investițiilor străine, este important, însă suntem în drept să ne așteptăm că aceste investiții vor crea și alți factori de dezvoltare de lungă durată – tehnologiile, accesul la piețele externe, cunoștințele, deprinderile manageriale, integrarea în economia mondială.

Cooperarea cu partenerii străini este un drum cu circulație în două sensuri. Dat fiind faptul că Moldova trebuie să-și extindă exportul, e necesară asigurarea internaționalizării activității întreprinderilor sale, inclusiv cu investiții peste hotare, în primul rând pe teritoriul partenerilor comerciali de bază – România, Ucraina, Rusia.

Prezența directă a agenților economici din Moldova peste hotare devine o condiție necesară pentru majorarea exportului. În perspectivă prezența investițiilor străine în Moldova trebuie să fie însoțită de fluxul paralel al producției din Moldova spre piețele țărilor respective.



3.6 Reducerea economiei tenebre

Situația actuală și problemele

Tranziția Republicii Moldova la economia de piață, la fel ca și a altor state ale Europei Centrale și de Est, se petrece în condițiile lărgirii fenomenului economiei tenebre. Economia tenebră prezintă totalitatea formelor de activitate economică, ce nu sunt oglindite în statistica oficială, tipurile de activitate ce creează valoare adăugată, dar sunt tănuite de control, ilegale sau legale, dar neînregistrate conform legislației din motive de evaziuni fiscale, or condiții social-economice neprielnice pentru funcționare în cadrul economiei formale (oficiale).

Fiind un fenomen complex, economia tenebră include atât laturi negative, parazitare, care necesită o combatere perseverentă, cât și laturi pozitive, productive, care necesită să fie de încorporate în economia oficială.

Printre **laturile negative** ale economiei tenebre menționăm următoarele:

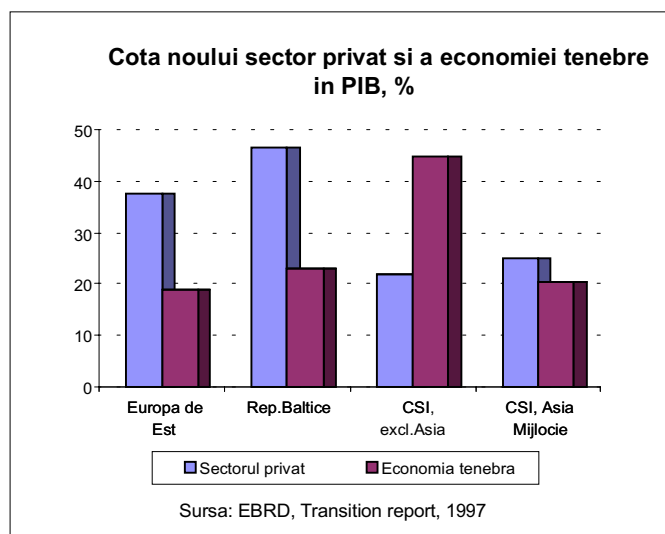
- pierderi în bugetul statului datorită evaziunilor fiscale;
- economia tenebră este una din cauzele diminuării disciplinei economice și, ca rezultat, a declinului de respect din partea populației față de organele de stat;
- economia tenebră, fiind nereglementată de stat, servește drept sursă potențială de șocuri economice, instabilitate economică și politică;
- economia tenebră duce la formarea distorsiunilor în informația economică și schimbă efectul politicii promovate de către stat;
- în multe cazuri ea funcționează în directă legătură cu criminalitatea;
- în cadrul activității în economia tenebră nu se respectă cerințele (condițiile) de muncă, durata zilei de lucru, buletinele, concediile etc.

La **momentele pozitive** ale economiei tenebre se pot alătura următoarele:

- economia tenebră aduce venituri suplimentare pentru participanți și membri ai familiilor lor și câte o dată servește drept unica sursă de existență a lor;
- ea creează locuri de muncă, diminuând rata șomajului;
- activitatea tenebră sporește competitivitatea producerii ca o alternativă, adesea mai ieftină, deși în multe cazuri datorată numai evaziunilor fiscale;
- activitatea tenebră poate fi mai elastică, mai adaptivă la noile condiții datorită faptului, că ocolește obstacolele birocratice obligatorii pentru participanții la economia formală;
- ea poate servi drept factor de stabilizare și balansare a pieței bunurilor și serviciilor, oferindu-le adesea anume pe acelea, la care se manifestă un deficit în economia formală;
- economia tenebră într-un mod poate servi drept factor de stabilizare financiară datorită tranzacțiilor, care se efectuează în cadrul ei în monedă națională, acoperind cu bunuri și servicii masa excesivă monetară.

Formele principale de activitate tenebră în Republica Moldova includ : tănuirea producției și veniturilor, evaziunea fiscală, operațiuni ilicite import-export, privatizarea ilicită, producerea și comercializarea produselor falsificate sau fără licențe, corupția ș. a.

Conform sondajului de opinii efectuat în cadrul proiectului “Strategia de dezvoltare” (CISR,



decembrie, 1997), economia tenebră prezintă un pericol serios al statalității, colectării veniturilor în buget, securității economice și a prestigiului statului. În opinia celor investigați cota economiei tenebre ar putea fi diminuată – pe căile juridice (40,8% din cei chestionați), recurgând la metodele administrative (32,6%) și prin metode economice (25,4%).

O formă de manifestare a activității tenebre este **evaziunea fiscală**. În anii 1995-1997 numărul agenților economici s-a dublat, iar încasările de impozite indexate la inflație practic au diminuat. Evaluarea proporțiilor evaziunilor fiscale în Republica Moldova a fost efectuată în baza informației Inspectoratului Fiscal Principal de Stat, reieșind din cota contribuabililor supuși controalelor fiscale și suma depistată de evaziuni.

Calcululele arată, că coraportul de evaziuni fiscale estimate total pentru agenții economici oficial înregistrați către veniturile bugetului consolidat au crescut de la 4,5% în a. 1994 până la 20% în 1997. Structura evaziunilor fiscale este prezentată în diagramă. Cota parte a contravențiilor în numărul celor supuși controlului a crescut în aceeași perioadă de la 33,5% până la 58%.

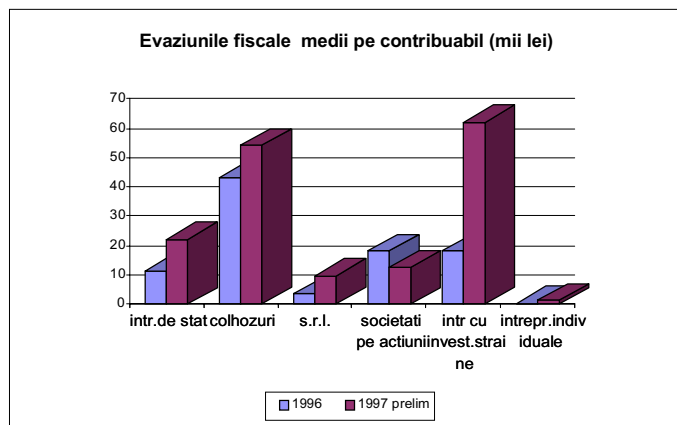
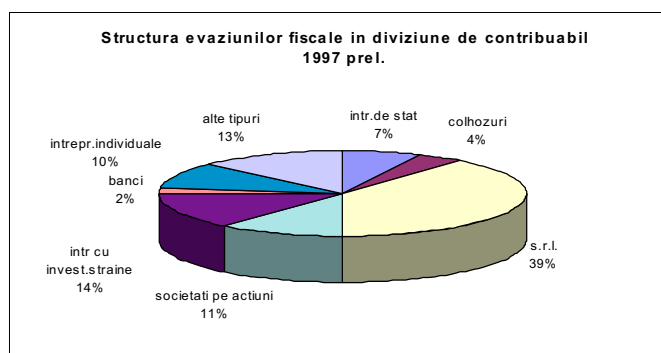
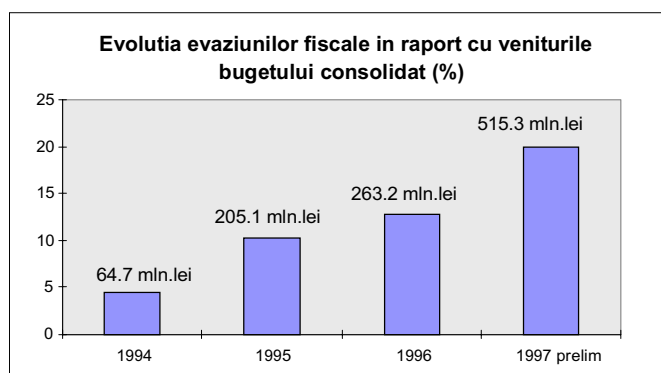
Printre cauzele înrăutățirii disciplinei impozitare și a răspândirii largi a fenomenului evaziunilor fiscale se desemnează povara fiscală grea, lipsa unei protecții din partea statului, inflația, activitatea slabă a organelor de control fiscal. Astfel, cota parte a agenților supuși controlului a diminuat de la 32,3% în a. 1994 până la 10% în a. 1997, ceea ce indică faptul, că probabilitatea de a fi detectat în evaziuni scade și evaziunea fiscală devine mai atrăgătoare pentru mase tot mai largi de contribuabili. Menționăm faptul, că volumul mediu al evaziunilor fiscale și al altor contravenții diferă esențial după tipul de contribuabili.

Restituirea despăgubirilor depistate de către colaboratorii Inspectoratului Fiscal Principal de Stat se petrece într-un ritm foarte jos. Astfel, în a. 1996 au fost restituite doar 19,09% de amenzi și sancțiuni, iar în I semestru al a. 1997 – doar 5,6%. Inflația și inexistența practică a unui mecanism de indexare a acestor sume le devalorizează rapid, ceea ce servește din nou drept un stimulent al evaziunilor fiscale. Combaterea evaziunilor fiscale ar oferi posibilitatea de a rezolva problema deficitului bugetar, diminua povara fiscală și stimula producerea în Republica Moldova.

Operațiunile import-export prezintă o sferă deosebit de prielnică pentru activitatea ilicită.

Formele ei în Republica Moldova includ:

- contrabanda (în anul 1997 de către colaboratorii Departamentului Controlului Vamal au fost prevenite 52 tentative de contrabandă în valoare de 6,4 milioane lei, ce constituie o creștere de 20 ori față de anul 1995);
- “pseudobarter”, când valorile materiale se exportă, se comercializează, sumele încasate fiind depuse la conturi în alte țări;
- “pseudoexport” (de exemplu, producția combinatului de tutun din Chișinău, care urma să fie



exportată, dar a fost comercializată pe teritoriul Republicii Moldova, în rezultat nu au fost încasate taxe pe valoare adăugată și accize în sumă de 4,9 mil. lei);

- tranzacții de import-export cu modificarea neîntemeiată a prețurilor și împărțirea beneficiului cu "partenerii" (de către serviciul Departamentului Control Financiar și Revizie au fost depistate cazuri, când prețul a fost diminuat de 20 ori);

- operațiuni de schimb evident neechivalent;

- exportul fără licențe;

- depășirea cotelor corespunzătoare la produsele destinate pentru export;

- "pseudotranziturile", în decursul cărora produsele nu ajung la locul de destinație indicat în documente și se vând în țara – tranzit, evitând impozitarea și altele.

Un exemplu elocvent al dimensiunilor tranzacțiilor ilicite este cel cu exportul de tutun. Astfel, exportul de tutun din Moldova în Rusia a constituit în anul 1996 circa 8 mii tone conform surselor de informație din Moldova ("Anuar Statistic de Comerț Exterior 1996, Chișinău, 1997). În sursele corespunzătoare din Rusia ("Финансовые известия", N82 (433), 1997) se menționează, că importul de tutun în Rusia din Republica Moldova a constituit deja 17,7 mii tone, adică circa de două ori mai mult.

Producerea și comercializarea bunurilor falsificate sau fără licențe prezintă o altă direcție a activității economice tenebre. În Republica Moldova ea se manifestă cu consecințe mai grave asupra unui număr mai larg de consumatori prin falsificarea produselor alimentare sau devierea de la standardele prevăzute în tehnologie (bomboane, produse de panificație și lactate, băuturi alcoolice ș. a.), comercializarea produselor fără certificatele corespunzătoare, omițând indicarea datei fabricării și a duratei de păstrare, calității și componenței chimice. Circa la 75% din întreprinderile supuse controlului de către Departamentul Standarde, Metrologie și Supraveghere Tehnică au fost depistate devieri de la normele prevăzute.

Tărăgănarea procesului de privatizare legitimă în Republica Moldova cauzată, pe de o parte, de necesitatea creării unei baze legislative a acestui proces, iar pe de altă parte, de necointerесarea unor persoane (în special a celor, care obțineau profituri considerabile din exploatarea nereglementată a resurselor materiale de stat) a dus la apariția procesului de **privatizare nereglementată** cu toate consecințele sale. Privatizarea nereglementată s-a manifestat pe larg atât în afara, cât și în limitele cadrului legitim privatizațional, dar încălcând anumite norme ale legislației în vigoare.

Printre formele privatizării nereglementate figurează "dăruirea" proprietății de stat (a întreprinderilor vinicole, din industria materialelor de construcții, a edificiilor, terenurilor etc.) prin hotărârile Guvernului Republicii Moldova unor întreprinderi nestatale (firmelor comerciale, colhozurilor, organizațiilor obștești etc.). Șanse favorabile pentru privatizarea nereglementată a avuției publice a oferit transmiterea în subordonarea Republicii Moldova a fostelor întreprinderi de subordonare unională în anii 1991-1992.

O metodă mai sofisticată este bazată pe asocierea întreprinderilor de stat și obștești cu întreprinderile nestatale și persoanele fizice. În acest caz erau realizate concomitent două scopuri: la conducerea acestor structuri asociate ajungeau întreprinzătorii cu inițiativă obținând astfel posibilitatea de a se folosi și de a dispune de proprietatea de stat și cea obștească; avuția de stat și cea obștească era foarte mult subestimată, ținând cont de faptul, ca reevaluarea fondurilor fixe în perioada anii 1983-1992 nu s-a efectuat în pofida inflației puternice, și respectiv cota avuției nestatale introduse, ca regulă, în forma bănească era supraestimată. Naționalizarea proprietății partidului comunist în anul 1991 de asemenea a fost folosită drept un prilej de a transfera în proprietatea nestatală, privată a autovehiculelor, utilajului, mobilierului, resurselor financiare etc. ce aparțineau partidului comunist. În mod nereglementat au fost transmise în multe cazuri persoanelor fizice și juridice de către organele de stat și autoadministrare locală apartamente, precum și clădiri și spații pentru activitatea comercială cu privatizarea lor ulterioară.

În pofida la faptul, că multe cazuri de încălcare a legii în vigoare au fost depistate de către organele de control respective, practic nu există cazuri când persoanele vinovate să fie simțitor pedepsite și să plătească despăgubirile corespunzătoare.

Corupția prezintă o barieră serioasă în dezvoltarea economiei de piață și desfășurarea activității de antreprenariat și a liberei concurențe. Datele multiplelor sondaje arată, că agenții economici plătesc într-un mod direct sau indirect serviciile funcționarilor pentru obținerea învoirilor sau licențelor pentru desfășurarea activității de producere, export, or comercializare. Astfel, conform rezultatelor sondajului sociologic realizat ("Barriers to Foreign Trade in Moldova", October, 1996, World Bank Resident Mission), suma medie a acestor plăți constituie circa \$ 3350 pe an de la întreprindere.

Cauzele dezvoltării economiei tenebre în Republica Moldova includ:

- slăbiciunea statului nou format și a structurilor lui, care a creat în decursul a câtorva ani practic de la început un sistem nou legislativ intransparent și adesea contradictoriu, adesea lipsa unui mecanism clar de realizare a legilor nou create;
- răspândirea largă a nerespectului și indiferenței față de instituțiile statului și proprietatea publică, care se consideră de către cetățeni drept o proprietate anonimă;
- sporirea șarjei impozitare;
- gradul înalt de reglementare birocratică;
- informarea slabă a populației și agenților economici în privința schimbărilor în legislația economică și interpretării juste a actelor legislative și normative;
- existența pe teritoriul Moldovei practic a trei formațiuni statale cu legislație și mecanisme economice diferite, mai ales în ceea ce privește raioanele transnistrene;
- lipsa serviciului de frontieră în partea de Est a statului, transparența și penetrabilitatea hotarelor – practic există un hotar administrativ, dar nu o frontieră de stat;
- amplificarea șomajului și sărăcirea populației, neuniformitatea repartii veniturilor;
- veniturile mai înalte în sectorul tenebru condiționate de evaziuni fiscale;
- dezechilibrul dintre cerere și ofertă în economia oficială;
- monopolismul în unele ramuri economice;
- lipsa voinței și fermității, a înțelegerii pericolului și a unei strategii clare de combatere a economiei paralele la organele de conducere.

Volumul economiei tenebre a fost și este proporțional cu gradul de severitate, cruzime, perseverență în persecutarea comportării "asociale" și variază de la țară la țară.

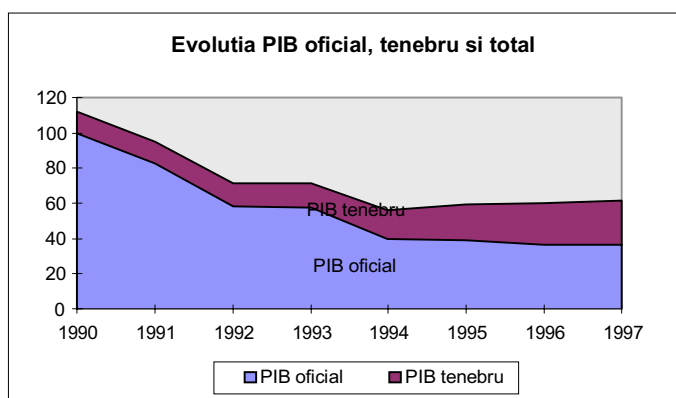
Cota economiei neoficiale în PIB, %

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Moldova	12	18.1	27.1	37.3	34	39.7	35.7
Bulgaria	22.8	25.1	23.9	25	29.9	29.1	36.2
Ungaria	27	28	32.9	30.6	28.5	27.7	29
Polonia	15.7	19.6	23.5	19.7	18.5	15.2	12.6
România	22.3	13.7	15.7	18	16.4	17.4	19.1
Rusia	12	14.7	23.5	32.8	36.7	40.3	41.6
Ucraina	12	16.3	25.6	33.6	38	45.7	48.9

Sursa: BERD, Transition Report 1997

Evaluarea proporțiilor economiei tenebre în Republica Moldova a fost efectuată după șase metode: metoda tranzacțiilor, currency-ratio, metoda analizei sistemului de mijloace circulante, consumului energiei electrice, metoda structurală și cea italiană (de analiză a pieței forței de muncă). Aplicarea metodelor date a arătat, că volumul economiei tenebre în raport cu cea formală variază după metode în limitele de 55-65%. Deși PIB oficial înregistrat a diminuat pe parcursul ultimilor ani, PIB total al Republicii Moldova, incluzând componenta sa tenebră, a început să crească, începând cu anul 1995.

Această creștere rapidă a sectorului economic tenebru se explică prin două tendințe: creșterea volumului tranzacțiilor tenebre și recesiunea în economia formală (PIB real în anul 1996 alcătuiește 36% față de anul 1990). Unele studii ale fenomenului dat presupun, că dezvoltarea economiei tenebre are un caracter anticiclic și se dezvoltă odată cu decăderea economiei oficiale asemenea unui stabilizator.



Existența unui sector tenebru masiv în economia Republicii Moldova creează un șir de **probleme** atât pentru stat, cât și pentru populație:

- Se lărgeste fenomenul evaziunilor fiscale, ceea ce condiționează instabilitate în societate;
- O parte considerabilă din cheltuielile statului revin cotei crescânde a agenților economiei tenebre (compensații pentru resurse energetice, sistemul gratuit de învățământ și asistență medicală, sfera socială ș. a.). Aceste cheltuieli acționează ca o povară suplimentară asupra agenților economiei formale;
- Veniturile în bugetul statului diminuează odată cu declinul în economia formală, adică mai rapid decât cheltuielile, ceea ce agravează problema deficitului bugetar;
- Scade încrederea populației în instituțiile statale și procesul de reforme și ca consecință diminuează disciplina economică și fiscală, ceea ce predispune o parte crescândă de populație la activitatea tenebră;
- Prețurile la produsele și serviciile create în cadrul economiei tenebre nu includ un șir de impozite impuse economiei formale, creând o competitivitate “nesănătoasă” sectorului formal și forțându-i dilema : faliment ori trecere în sectorul tenebru;
- Se extind fenomenele corupției și a crimelor economice;
- Crește continuu diferențierea populației după venituri;
- Se deformează astfel de indicatori macroeconomici ca produsul intern brut, rata șomajului, veniturile și cheltuielile populației, datele referitoare la calitatea vieții. Informația deformată de un astfel de tip creează suspiciuni la investitori străini potențiali;
- Se denaturează atât cantitativ, cât și calitativ practic toate modelele macroeconomice și se creează vizibilitatea unei situații, când economia țării nu se supune regulilor generale de dezvoltare economică. Se deformează rezultatele politicii statului referitoare la economia formală.

Scopuri și obiective

Deoarece sectorul tenebru economic conține atât componente pozitive, producătoare, care, în principiu, creează valoare adăugătoare și contribuie la creșterea bunăstării economice, cât și componente distructive, parazitare, care contribuie doar la destabilizarea, dezmembrarea și sărăcirea statului și a societății, rolul statului în reglementarea evoluției sectorului economic tenebru este esențial și diferă în dependență de caracterul componentelor respective. Scopul statului constă în combaterea componentelor parazitare ale economiei tenebre și incorporarea celor producătoare în economia oficială. Pentru a atinge aceste obiective este necesară desfășurarea a trei tipuri de măsuri: juridice, economice și administrative.

Cele **juridice** trebuie să includă crearea unui sistem legislativ stabil și transparent, care ar delimita real formele legitime și cele interzise de activitate economică, ar prevedea un mecanism clar de sancționare a activității interzise și un mecanism de asigurare a securității desfășurării activității economice legale.

Cele **economice** presupun crearea unor condiții, care ar stimula activitatea în cadrul economiei formale și ar descuraja activitatea tenebră din punct de vedere a eficienței ei.

Cele **administrative** ar trebui să includă înlăturarea tuturor barierelor birocratice în dezvoltarea inițiativei de antreprenoriat.

Politica și măsurile de realizare

Atribuind diferitor componente ale economiei tenebre un ten în dependență de importanța ei pentru societate, notăm, că pentru **economia "neagră"**, or astfel de forme de activitate tenebră, ca comercializarea drogurilor, racket-ul, corupția, comerțul neautorizat cu arme, delapidările, extorcările, există o cale universală *juridică* – cu cât mai severă, cu atât mai eficientă pentru a descuraja aceste activități.

Pentru **formele "sure"** ale economiei tenebre, astfel ca prostituția, jocurile de hazard este mai eficientă utilizarea măsurilor atât *juridice*, cât și *economice*. Astfel, ar fi mai bine venit de a examina posibilitatea de a le legaliza în locuri cu destinație specială, respectând anumite norme și condiții, ridicând costul lor și diminuând beneficiul. Aceasta ar putea fi făcut printr-o impozitare sporită a acestor forme de activitate, ar oferi posibilitatea de a le controla și a incasa sume suplimentare în bugetul statului.

Pentru rezolvarea practică a problemei **tranzacțiilor ilicite import-export** este necesar de a utiliza măsuri *juridice și administrative*, și anume, de a crea un teritoriu unic vamal cu un serviciu de frontieră comun cu organele vamale transnistrene. În caz, dacă această întrebare nu va fi soluționată într-o perioadă îndelungată, pentru prevenirea și contracararea fenomenul larg răspândit al contrabandei, dislocarea temporară a serviciului de frontieră la hotar cu Transnistria. Este necesară rezolvarea problemei demarcării hotarelor cu Ucraina la nivel interstatal.

Combaterea reușită a fenomenului **evaziunilor fiscale** necesită de a fi desfășurată prin toate căile, economice, juridice și administrative.

Măsurile economice ar include:

- diminuarea șarjei fiscale;
- majorarea ratelor penale și a densității controalelor organelor fiscale până la un așa nivel, când evaziunea fiscală devine economic neeficientă;
- utilizarea mai activă a Legii cu privire la faliment;
- "înghețarea" datoriilor întreprinderilor, deblocarea conturilor și examinarea posibilității de a micșora datoriile, luând în considerație neobiectivitatea formării lor.

Măsurile juridice ar include crearea sistemului legislativ pentru promovarea acestor schimbări precum și:

- simplificarea procedurilor de lichidare a întreprinderilor, care nu funcționează sau nu prezintă materiale referitoare la activitatea economică desfășurată într-o perioadă stabilită de timp;
- adoptarea Legii cu privire la management și elaborarea mecanismului de realizare a ei, care ar prevedea răspundere administrativă și penală a persoanelor cu funcții de răspundere pentru neachitarea impozitelor și altor datorii față de stat.

Măsurile administrative ar include:

- crearea unui organ unic, investit cu funcții și drepturi suficiente de combatere a evaziunii fiscale, inclusiv cu dreptul de anchetă și aplicare a sancțiunilor administrative; care ar promova o politică unică referitoare la investigarea, descoperirea și penalizarea persoanelor, care încalcă disciplina financiară;
- delimitarea strictă a funcțiilor organelor de control;
- ridicarea prestigiului, al nivelului de calificare și a stimulării lucrului colaboratorilor organelor de control fiscal;
- pregătirea unui program educațional orientat la explicarea consecințelor evaziunilor fiscale asupra bunăstării populației, educând o atitudine negativă către fenomen. Acest program ar lucra mai eficient, dacă se va desfășura de organizații nestatale, dar va fi finanțat de către stat;
- pregătirea psihologică a agenților economici către controlul mai sever al organelor fiscale

prin toate căile informaționale posibile (mass-media), explicând efectele pozitive așteptate de la o astfel de măsură, inclusiv posibila scădere a poverii fiscale;

- asigurarea transparenței și a accesului liber al maselor largi de populație la hotărârile primite de funcționarii de stat, care ar putea fi o măsură eficientă în combaterea corupției.

Componenta “albă” a economiei tenebre este economia informală, care include lucrul pe lângă gospodăria casnică, lucrul voluntar și micro business-ul. Anume micro business-ul este un element al economiei informale, funcționarea căruia poate fi reglementată de către stat. Deși partea majoră a micilor antreprenori nu declară veniturile sale cu scop de a eschiva de la impozite, această formă de activitate este o componentă creatoare și necesită să fie susținută de către stat și încurajată pentru desfacere în zona rurală. Adesea cadrul legal defavorizează activitatea mică de antreprenoriat și îl împinge la funcționarea în cadrul economiei tenebre. Cota parte a valorii noi create și, deci, a încasărilor de impozite în bugetul de stat de la agenții business-ului micro este prea mică pentru a conta la sporirea veniturilor bugetului din contul acestui sector. De aceea *măsurile economice*, care ar putea atrage micii antreprenori din sectorul tenebru în cel formal ar putea include examinarea posibilității de a elibera parțial de la impozite antreprenorii micro.

Măsurile juridice includ asigurarea securității fizice a producătorilor sectorului informal, combaterea fenomenului de estorcere nelegitimă a veniturilor numit "racket".

Măsurile administrative de încorporare a business-ului informal mic în economia formală servesc:

- înlăturarea piedicilor birocratice pentru desfășurarea activității de antreprenoriat în limitele economiei formale (producerea, comercializarea, activitatea import-export), simplificarea maximală a procedurii de înregistrare a întreprinderilor, a rapoartelor statistice și a sistemului de impozitare;
- crearea unui sistem informațional integrat, accesibil pentru masele largi de populație, care ar include toate aspectele activității economice și ar integra toate etapele legale, începând cu formele posibile de antreprenoriat, regulile înregistrării întreprinderilor noi, sistemele de plăți de înregistrare, condițiile de activitate, contabilitatea antreprenoriatului, procedura de impozitare, drepturile juridice și responsabilitatea penală în cazul încălcării legislației.

Diminuarea sferei economiei tenebre, legalizarea unei părți a ei, în primul rând, prin metode juridice și economice, prezintă o rezervă importantă de creștere a veniturilor bugetului de stat, sporirii protecției sociale a celor ocupați în acest sector și ameliorării climatului moral în țară.

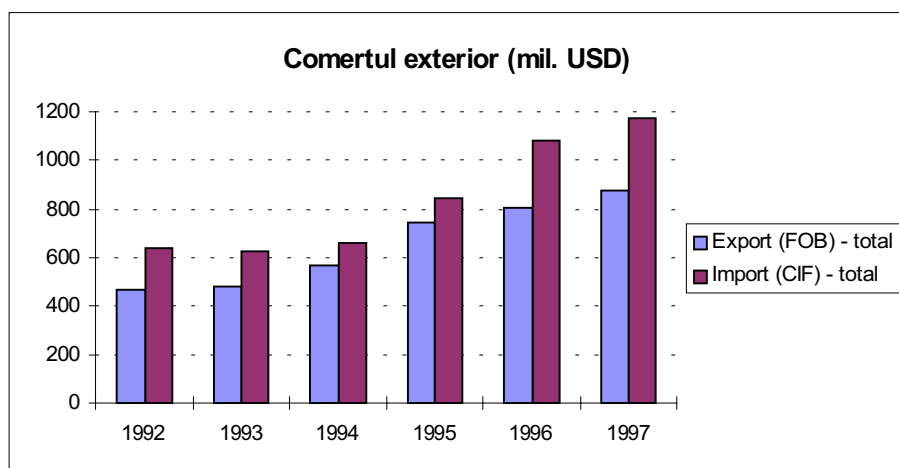
3.7 Relațiile economice externe, promovarea exportului

În cadrul Strategiei de dezvoltare relațiile economice externe sunt examinate ca componentă de bază a realizării concepției “Moldova – țară deschisă lumii”. Obiectivul strategic al acestor relații este obținerea recunoașterii Moldovei drept partener comercial de încredere, producător de bunuri de calitate. Împrumuturile și creditele, precum și asistența tehnică sunt necesare Moldovei pentru restructurare și dezvoltarea țării în perioada de tranziție și în procesul de integrare în Uniunea Europeană.

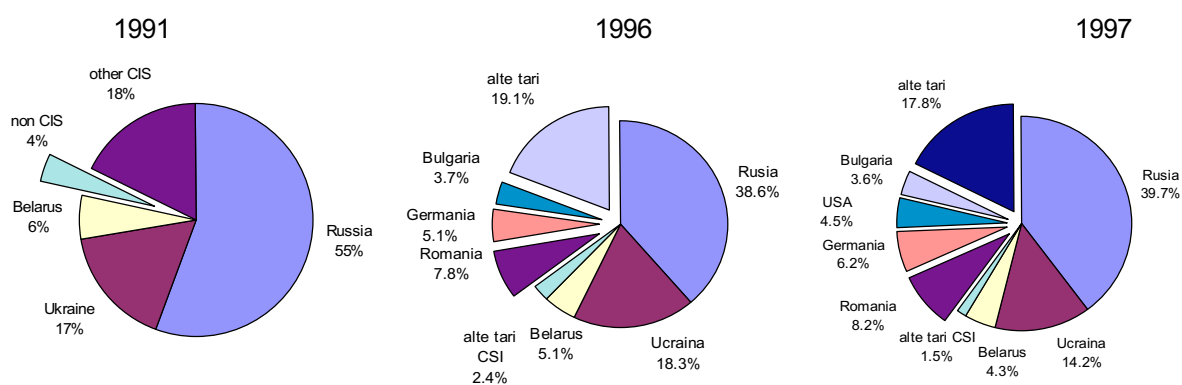
Comerțul exterior

Conform indicelui ponderii exportului în PIB (circa 47%) economia Moldovei este o economie cu un grad înalt de dependență de comerțul exterior. **Creșterea volumului total al exporturilor** constituie un obiectiv economic prioritar. În 1997 exportul a crescut cu 87% față de nivelul anului 1992 iar importul cu 83%.

În 1997, conform datelor Departamentului Controlului Vamal, exporturile au atins cifra de 879,6 milioane de dolari SUA (o creștere de 9,7% în comparație cu anul 1996), pe când importurile au crescut spectaculos până la 1172,4 milioane de dolari SUA (cu circa 8,6% în comparație cu anul 1996), fapt ce a contribuit la creșterea deficitului comercial și a balanței de plăți. Astfel, în 1997 deficitul comercial al Moldovei a crescut până la 292,8 milioane dolari SUA.



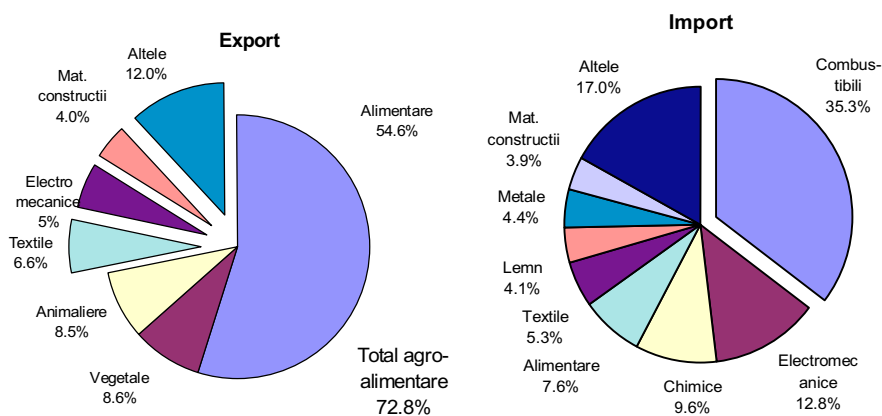
Diversificarea partenerilor comerciali constituie obiectivul strategic de maximă importanță pe termen lung. Țările CSI rămân în continuare partenerii cei mai importanți pentru Moldova; totodată exporturile către UE și restul lumii au crescut esențial reprezentând peste un sfert din totalul schimburilor comerciale. În anul 1997 exportul în țările UE a crescut cu 15,5%, iar în CSI - cu 12,2%. Totodată exportul către țările Europei Mediane s-a redus cu 27,7%. În exportul moldovenesc predomină produsele alimentare, vinurile, tutunul, textilele, încălțăminte, produsele industriei chimice și de mașini. Primele 10 țări partenere la export (Rusia - 58%, România - 6,7%, SUA - 6,6%, Ucraina - 5,9%, Belarus - 4,1%, Germania - 3,7%, Italia - 2,7%, Lituania - 1,2%, Bulgaria - 1,1%, Austria - 1,15) au însumat 91% din totalul exportului moldovenesc în 1997.



Modificarea geografiei comerțului exterior

Performanța economică a partenerilor comerciali ai Moldovei este un factor important ce determină creșterea exporturilor moldovenești, mai ales când partenerii economici principali ai Moldovei – statele CSI – se află într-o continuă recesiune economică. Totuși, deoarece pentru ei Moldova este un partener minor, aceasta reduce dependența ei și face posibil ca rata creșterii exporturilor Moldovenești să depășească creșterea economică în aceste țări.

Din totalul exporturilor Moldovei în anul 1997 - 30,3% au plecat în afara CSI. Acestea au fost: miez de nucă, semințe de floarea-soarelui, suc de mere concentrat, piei de bovine, confecții. Importurile s-au cifrat la \$1172,4 milioane din care 47,8% din afara CSI. Din totalul importurilor 39,8% au constituit petrolul, gazul, cărbunele și oțelul. Primii 10 furnizorii au fost: Rusia - 26,0%, Ucraina - 20,5%, România - 9,3%, Germania - 8,1%, Bulgaria - 5,4%, Belarus - 4,4%, Italia - 3,6%, SUA - 3,0%, Ungaria - 1,9% și Polonia - 1,3%, care împreună dețin 83,5% din totalul importurilor.

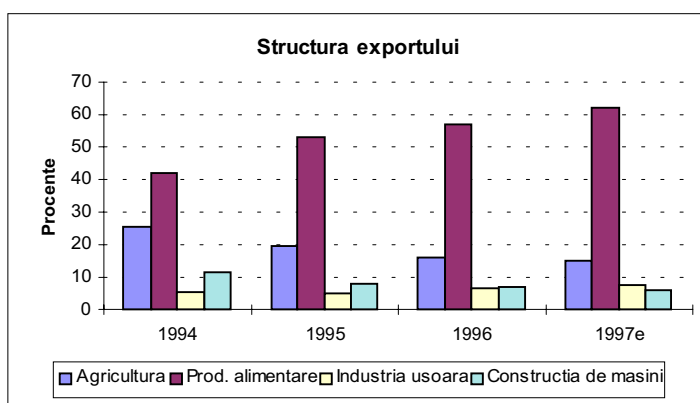


Structura comerțului exterior în 1997

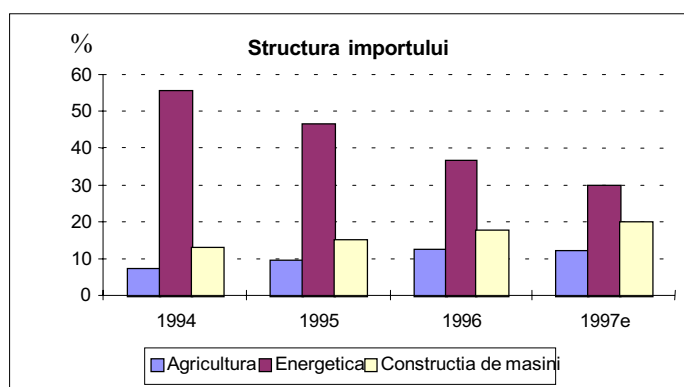
Iată câteva constatări referitor la exporturile Moldovei. Prima: produsele industriei agro-alimentare constituie principalul articol al exportului, înregistrând o creștere a ponderii în totalul exportului în 1996 de la 40,5% în 1992 la 71,7%. În aceeași perioadă ponderea produselor minerale și chimice, a mașinilor, a aparaturii electrice și a utilajelor de transport a scăzut de la 42% la 13,3%.

A doua: lipsa ambalajului de calitate, precum și insuficiența personalului calificat în marketing au dus la creșterea exportului de materii prime agricole spre țări în vederea reexportului. De exemplu, suc de mere și ketch-up-ul moldovenesc sunt dizolvate și reambalate în Germania, iar o parte din vinurile moldovenești sunt îmbuteliate și etichetate în Bulgaria etc.

Cota producției agricole în volumul total de export a scăzut de la 20,0% până la 17,1%, în timp ce cota producției alimentare a crescut de la 28,3% până la 54,6%. Întreprinderile industriei ușoare au reușit să sporească ponderea producției doar în 1997, când aceasta a atins cota de 6,6%. Așa precum s-a așteptat, întreprinderile constructoare de mașini și-au slăbit pozițiile, cota lor descrescând de la 9,5% în 1992 la 5,7% în 1997.



În cea ce privește importul, e necesar de menționat sporirea cotei producției constructoare de mașini în volumul total de import – de la 9,3% la 15,8%. De asemenea, se evidențiază descreșterea cotei produselor energetice de la 52,9% la 35,3%. Considerăm că, în scopul ameliorării reale a economiei, cota importului de mașini și utilaje ar trebui să crească până la 30-35%, iar cota produselor energetice trebuie redusă până la 20-25%.



Ponderea produselor alimentare în volumul total al importurilor s-a majorat de la 2,9% până la 7,1%. Totuși, anumite articole importate ca alcoolul, produsele lactate și carnea, de o calitate foarte proastă, nu întotdeauna reprezintă produse de primă necesitate pentru societate.

În domeniul exportului, pentru producătorii autohtoni au fost eliminate practic toate restricțiile (inclusiv

licențierea, cotele impuse și prețurile indicative, existente până nu demult). Totodată, restricțiile impuse de Legea “Bugetului pentru anul 1998” la importul unor anumite tipuri de produse prin intermediul taxelor vamale de import și a accizelor nu corespund cerințelor internaționale, în special ale Organizației Mondiale a Comerțului (OMC)

Moldova depune eforturi pentru a extinde geografia relațiilor externe și cooperarea cu diferite organizații și uniuni comerciale. Activitatea comercială externă a republicii cu țările din CSI și România se desfășoară în baza regimului de comerț liber. Moldova intenționează să devină membru a **Organizației Mondiale de Comerț** cu scopul lărgirii relațiilor comerciale cu țările lumii, reflectându-se clar tendința integrării Moldovei în comunitatea internațională.

Tendențe pe piața mondială. În prezent piața mondială este caracterizată de consolidarea blocurilor comerciale. La etapa actuală aceste blocuri au o orientare internă, protejând interesele țărilor membre. Deoarece comerțul dintre aceste blocuri este o necesitate, ele vor determina politica de concurență și creșterea economică în următorii 25 ani. Cel mai larg bloc comercial este Uniunea Europeană cu 337 mil. locuitori. Țările din Europa Centrală și de Est au legături istorice cu țările din Europa de Nord și de Vest și majoritatea dintre ele candidează la aderarea la UE, adaptându-se la cerințele Cărții Albe.

Problema calității: protecția consumatorului. UE își protejează cetățenii printr-o întreagă gamă de standarde de protecție a mediului, muncii, sănătății, consumatorului. Promovarea exportului moldovenesc în această direcție este legată de problema competitivității produselor moldovenești. Aceste cerințe exigente reprezintă noi barierele comerciale pentru întreprinderile moldovenești exportatoare (HACCP, AZO, CE, Pharma, Packaging).

Penetrarea mărfurilor occidentale pe piețele CSI. În prezent circa 66% din exportul moldovenesc se efectuează către CSI. Și acolo efectele cerințelor standardelor internaționale se fac simțite din cauza produselor Occidentale care au pătruns pe piață, unele din ele fiind chiar fabricate pe loc. De aceea problema calității pentru produsele moldovenești devine relevantă nu numai în comerțul său cu țările UE ci și în păstrarea piețelor tradiționale din CSI.

Strategia creșterii exporturilor

Amenințarea ce vine din partea nivelului jos de competitivitate al produselor moldovenești necesită o reacție adecvată promptă din partea statului și agenților economici din sfera producției. Standardizarea pe piețele occidentale este în creștere și acest fapt trebuie tratat ca unul primordial în politica Guvernului de promovare a exporturilor. Această politică trebuie să se sprijine pe trei piloni de bază:

- **Calitatea**
- **Competitivitatea și productivitatea**
- **Imaginea țării**

Astfel promovarea exportului trebuie să devină prioritatea majoră pentru dezvoltarea socială și economică a țării. Această sarcină revine în primul rând Ministerului Industriei și al Comerțului.

Liberalizarea și promovarea exportului va crea locuri de muncă, va stimula investiții, va ridica nivelul de cunoștințe și tehnologic și va mări productivitatea și eficiența, ceea ce va duce spre apariția produselor moldovenești competitive la scară mondială. Promovarea exportului trebuie considerată ca o cheie pentru echilibrarea balanței de plăți, apariția produselor noi, re tehnologizarea, dezvoltarea serviciilor.

Standardele de calitate nu trebuie privite ca o piedică ci mai curând ca o provocare pentru a atinge o mai mare eficiență, un consum redus de energie și costuri scăzute pe unitate de producție, ceea ce va ridica competitivitatea. Exigențele de calitate trebuie aplicate nu doar produselor destinate exportului ci și celor pentru piața internă. Calitatea presupune controlul la mai multe etape ale procesului tehnologic de către reprezentanții diferitor ministere. Supravegherea totală a calității și Inspectoratul de Stat al Calității sunt două instrumente importante în lupta cu economia tenebră.

Promovarea imaginii poate fi obținută prin crearea produselor de calitate și exportul lor către piețele regionale și europene.

- Exportul către piețele tradiționale din CSI are ca scop extinderea segmentului de piață deținut de Moldova, beneficiind de reputația tradițională de producător de calitate.
- Promovarea exporturilor către UE are ca scop, în primul rând, scăderea dependenței Moldovei de o singură piață. În al doilea rând, se urmărește atragerea de know-how tehnologic și managerial prin intermediul asocierii comerciale, întreprinderilor mixte și sub-contractării.
- Exportul către piața mondială. Adaptarea la standardele de calitate europene va garanta în același timp și accesul la piața mondială. În toate materialele publicitare trebuie accentuate eforturile de îmbunătățire a calității și, pe motivul eficienței sporite, capacitatea de ofertă a unor prețuri competitive.

Aceasta se va face prin intermediul dezvoltării potențialului managerial național și perfecționarea tehnicilor de producție și marketing până la standardele de calitate europene. Moldova trebuie să devină un **furnizor regional de produse și servicii de calitate mondială**.

Cea mai simplă cale a succesului este concentrarea asupra unui număr limitat de **sectoare cheie** ale economiei capabile să devină promotoare a exportului. Moldova s-a afirmat în următoarele domenii: prelucrarea avansată a materiilor prime agricole (struguri, tutun), prelucrarea pieii, producerea mașinilor agricole mici, produselor electronice, echipamentului medical, produselor farmaceutice, materialelor de construcție, industria ușoară (încălțăminte, blănuri, confecții, covoare, piele artificială), ambalaje.

Elaborarea unor **produse noi** în întâmpinarea cererii pe baza studiilor de marketing va duce la identificarea unor nișe proprii pe piața mondială, profitabile pentru producătorii moldoveni. Acestea ar putea fi produse alimentare ecologice și de o înaltă rentabilitate. Sectorul de servicii urmează să crească în domenii ca transportul, turismul etc.

Coordonarea activității guvernamentale în domeniul promovării comerțului exterior poate fi asigurată prin crearea unui Consiliu Interministerial de Promovare a Exportului. Acest Consiliu urmează să fie direcționat de Ministerul Economiei și a Reformelor, unicul reprezentant al țării pe lângă comunitatea de donatori. Tot acest minister trebuie să fie responsabil de implementarea Strategiei de Promovare a Exportului. Aceste activități ridică problema înființării unui post de Vice-ministru pentru Comerț și Liberalizare responsabil de promovarea exportului, de Programul de Calitate a Exportului și de cel privind introducerea produselor noi destinate exportului, de relațiile cu donatorii referitoare la comerț, de dezvoltarea comerțului bilateral și multilateral, de coordonarea activității atașatilor comerciali din ambasadele moldovene.

Misiunile diplomatice moldovenești în calitate de promotori ai exportului. Acestea fiind unicele instituții ale statului aflate în contact permanent cu piețele de export trebuie să devină ochii, urechile și purtătoarele de cuvânt ale Moldovei pe aceste piețe. Atașatii comerciali și trimișii

speciali în probleme de promovare a exportului trebuie să apere interesele Moldovei în organismele internaționale donatoare și în organizațiile de comerț (OMC, UE, NAFTA), să monitorizeze programele de investiții ale companiilor internaționale, în vederea găsirii de oportunități pentru subcontractare, să coopereze cu agențiile de comerț locale, să faciliteze relațiile oamenilor de afaceri moldoveni cu cei străini, să organizeze participării la târguri internaționale, să le acorde asistența necesară în problemele de legislație ale țărilor respective.

Facilizarea exportului prin lichidarea barierelor interne la export este deosebit de importantă datorită competiției impuse de către alte țări cu strategii similare. Prima sarcină este ridicarea tuturor piedicilor fiscale, procedurale (licențierea) și organizaționale (introducerea sistemului de *licență unică* la export) care să permită reacționarea promptă a agenților economici la oportunitățile de afaceri.

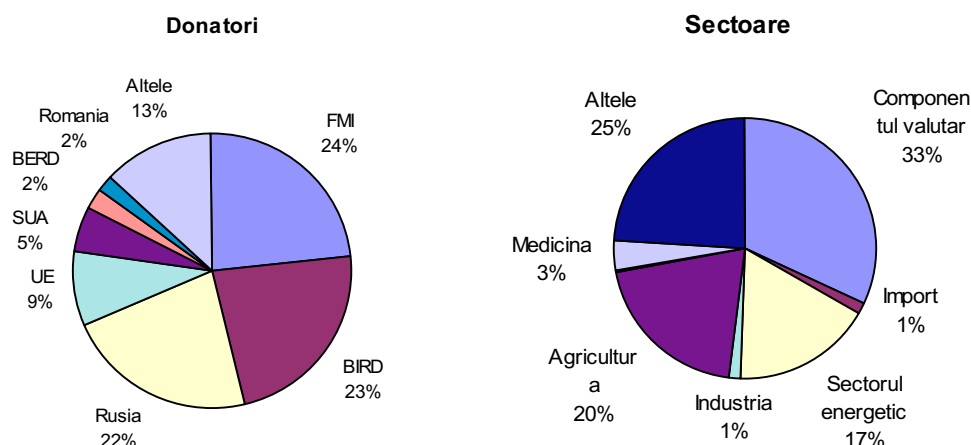
Organizația de Promovare a Exportului din Moldova (OPEM), înființată în februarie 1998, va constitui veriga de legătură dintre eforturile guvernului și ale producătorilor independenți în facilitarea și creșterea exporturilor. Organizația are ca scop acordarea de ajutor producătorilor moldoveni în lupta pentru obținerea unor poziții competitive pe piața internațională ceea ce va duce la ridicarea standardului de viață al populației Republicii Moldova.

Creditele externe

Valoarea totală a creditelor publice contractate de către Republica Moldova, la 1 ianuarie 1998, alcătuia 1192 milioane dolari SUA, din care: 59,5% sunt administrate de Ministerul Finanțelor, 19,3% (credite FMI) sunt gestionate de Banca Națională și 21,2% – reprezintă datoriile companiilor MoldovaGaz și Moldenergo. Datoria externă constă din următoarele componente: datoria guvernului acumulată din credite și împrumuturi externe – 709 milioane dolari (inclusiv 140 mil. dolari datoria față de Gazprom din Rusia); datoria Băncii Naționale pentru creditele FMI - 230 milioane dolari; datoria concernului MoldovaGaz față de Gazprom – 168 milioane dolari (fără Transnistria); datoria Moldenergo față de Ucraina – 85 milioane dolari.

Pe parcursul anului 1997 Moldova a contractat 110 milioane dolari în credite noi și a amortizat cca. 46 milioane dolari; în afară de aceasta s-au achitat dobânzi în sumă de cca. 50 milioane dolari – toate sumele menționate aici nu includ FMI. În anul 1998 Moldova are de rambursat 152 mil. dolari pentru creditele primite în anii 1994-1997, adică 47,3 mil. dolari - dobândă și 104,7 mil. dolari - suma împrumuturilor. Din această sumă, 38,5 mil. dolari vor fi restante la plată din anul 1997. Deja în primul semestru al anului 1998 Moldova trebuie să ramburseze 47,4 mil. dolari din datoria sa externă. Experții de la Ministerul Finanțelor afirmă că în anii 1999-2000 țara va trebui să cheltuiască circa 25% din buget doar pentru plata dobânzilor aferente datoriei externe.

Menționăm, că sursele creditare, în majoritatea lor, au fost contractate de la creditori multilaterali și bilaterali, corespunzător diagramei de mai jos:



Creditele publice externe, iulie 1997

Împrumuturile contractate în primii trei ani au fost utilizate, în special, pentru importuri critice. Începând cu 1996 au fost contractate credite publice destinate finanțării unor proiecte în sectorul agricol, industrial, energetic, etc. Distribuția surselor creditare este ilustrată în diagrama de mai sus.

Stocul datoriei raportat la volumul exportului a crescut de la 60% în 1994 la 102% în 1996. Raportul datoriei externe la PIB în 1995 a alcătuit 40,6%, în 1996 – 51% iar în 1997 – circa 63,5%. Volumul datoriei externe a Moldovei în 1997 a depășit de două ori suma veniturilor bugetului.

Adevărata preocupare, ce iese în evidență, este menținerea stabilității macro-economice și păstrarea încrederii partenerilor externi față de Republica Moldova și în perioada următoare. Anume din acest motiv orice strategie rezonabilă pe termen lung trebuie să se concentreze cât mai curând posibil asupra problemei datoriei externe și a balanței comerciale, înainte ca acestea să iasă de sub control.

Reieșind din cele expuse se propune:

(i) îndreptarea creditelor externe în mod prioritar în acele sectoare, susținerea financiară a căroră are un impact benefic real asupra revitalizării economiei naționale și atingerea rezultatelor practice vizibile.

(ii) utilizarea surselor financiare externe rambursabile în sectoarele neproductive doar în baza justificării valorii adăugate preconizate (creșterea productivității muncii și atractivității investiționale a Moldovei în baza consolidării sistemului de învățământ și perfecționării cadrelor manageriale locale etc.)

(iii) gestionarea atentă a datoriei externe și în general a tuturor fluxurilor de capital străin. În acest scop în perspectiva apropiată vor trebui implementate acțiuni reglementatorii directe și indirecte pentru a evita o situație de criză totală a obligațiunilor externe ale țării.

(iv) negocierea, începând cu anul 1998, a creditelor externe la condiții concesionale (pe o perioadă de cel puțin 25-30 ani, cu o perioadă de grație de cel puțin 10 ani);

(v) diminuarea practicii de atragere a creditelor externe sub Garanția Guvernului Republicii Moldova (trecerea la atragerea investițiilor străine directe).

Asistența tehnică

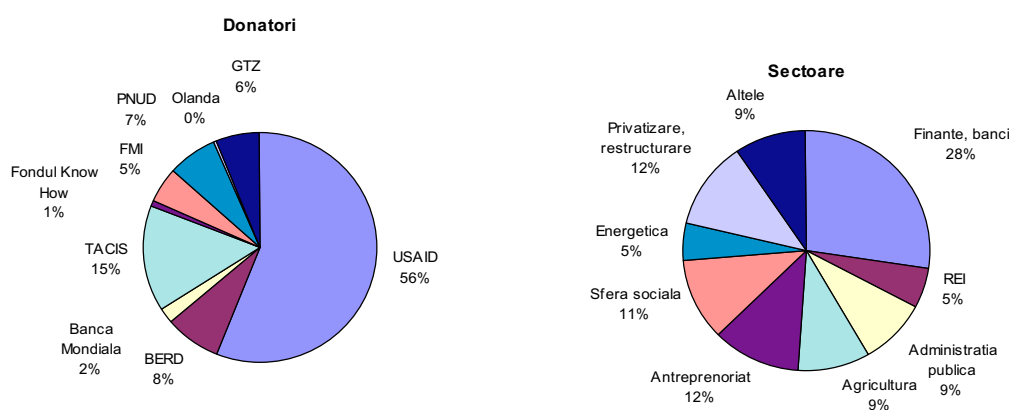
Relațiile de cooperare tehnică cu instituțiile donatoare au demarat în anul 1992, însă au căpătat amploare și au început să exercite un impact substanțial asupra procesului de reforme începând cu anul 1995.

Începând cu această perioadă, colaborarea tehnică se află în permanentă dezvoltare și a înregistrat o majorare netă a volumului de asistență cu 70% în 1996, constituind circa \$42 milioane cu 93 proiecte față de \$25 milioane cu 81 proiecte în 1995. Angajamentele donatorilor pentru cooperarea tehnică cu Moldova începând cu anul 1997 constituie peste \$120 milioane.

În contextul cooperării tehnice Moldova colaborează cu 15 instituții și țări donatoare, cele de bază fiind programul de asistență tehnică al Uniunii Europene (TACIS), agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID), Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Agenția pentru Asistență Tehnică a Germaniei (GTZ), Banca Mondială, Banca Europeană de Reconstrucție și Dezvoltare (BERD), Olanda ș.a. Începând cu 1 ianuarie 1997, Republica Moldova a fost transferată în partea I a Listei Comitetului pentru Asistență în Dezvoltare (CAD) al Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD), fiind astfel eligibilă pentru obținerea fondurilor Asistenței Oficiale pentru Dezvoltare (AOD), precum și diversificarea și valorificarea acestor surse de asistență, care pot fi oferite de donatori în condiții de concesiune. În rezultatul acestui transfer au fost inițiate relații de cooperare tehnică cu Japonia și Italia.

Coordonarea asistenței tehnice cu organizațiile și țările donatoare în 1996 s-a bazat pe prioritățile, stipulate în Programul asistenței tehnice pentru 1996-1997, aprobat la 27 martie 1996 de Comisia guvernamentală pentru reglementarea comerțului exterior, investițiilor străine, asistenței tehnice și ajutoarelor umanitare, el fiind o reactualizare și o dezvoltare a programului similar pentru perioada 1995-1996. Identificarea temelor de proiecte în cadrul celor 17 sectoare prioritare a fost efectuată de către ministerul Economiei și Reformelor, reieșind din Programul Guvernului pe anii 1994-1997.

În 1996 a fost atrasă finanțarea pentru 89 proiecte de asistență tehnică cu un buget total de 42,1 mil. USD. Acest indice reprezintă 49% de acoperire a priorităților, stipulate în programul de asistență tehnică al guvernului. Un aspect pozitiv îl constituie faptul, că nici unul din sectoarele programului nu a rămas fără asistență tehnică.



Repartizarea asistenței tehnice, 1996

Pe parcursul anului 1997, în contextul realizării proiectelor de asistență tehnică, Ministerul Economiei și Reformelor a colaborat cu 13 donatori. Donatorii de bază au fost USAID (SUA) și TACIS (UE) cu o pondere combinată de 71,2%.

În ciuda eforturilor permanente depuse și negocierilor desfășurate cu țările donatoare, rămâne încă nesoluționată problema **structurii bugetelor proiectelor**. Pondere principală în aceste bugete continuă să revină consultanților străini, ceea ce duce la acoperirea insuficientă a compartimentelor privind procurarea de echipamente și angajarea în aceste proiecte a experților locali. Pe parcursul anului trecut au fost obținute performanțe în optimizarea repartizării bugetelor, în implicarea pe scară mai largă a potențialului local și în majorarea ponderii echipamentului tehnic (ex.: proiectele TACIS, USAID, Olanda, PNUD). Cu toate acestea modificările în direcția dată trebuie continuate.

Nu s-a reușit punerea în aplicare a *sistemului de monitorizare* elaborat. După prezentarea lui la Comisia guvernamentală pentru reglementarea comerțului exterior, investițiilor străine, asistenței tehnice și ajutoarelor umanitare și analiza obiectivelor acestuia, s-a ajuns la concluzia că implementarea și controlul lui este dificilă. Actualmente, împreună cu agenția GTZ, se întreprind măsuri în vederea perfecționării și punerii sistemului de monitorizare în funcțiune.

În aceeași ordine de idei lasă de dorit *activitățile de informare publică* cu privire la posibilitățile programelor de asistență tehnică, rezultatele și perspectivele lor. Cu toate că au fost lansate un șir de publicații și emisiuni prin intermediul mass-media, programele existente nu sunt încă bine cunoscute și publicitar promovate.

Obiective. Reieșind din experiența acumulată în Moldova de obținere și utilizare a asistenței tehnice, se recomandă:

(i) În baza rezultatelor cooperării tehnice în 1992-1997, să se reactualizeze prioritățile asistenței tehnice pentru 1998-2000 (inclusiv, să se adopte un plan de perspectivă pentru anii 2000-2005), prezentându-le donatorilor sub forma unui program integrat.

(ii) În baza programului respectiv să se definitiveze și să se pună în aplicare planuri individuale de colaborare cu donatorii, asigurând valorificarea maximă a capacității de creditare a donatorilor și perfecționarea repartizării mijloacelor disponibile (alocărilor) în proiectele propuse. Complementarea programelor de asistență prin investiții în sectoarele respective.

(iii) Să se asigure realizarea măsurilor Programului de acțiuni pentru colaborarea cu țările-membre CAD (OECD), aprobat la 18 februarie 1997, în vederea atragerii asistenței economice externe.

(iv) Să se definitiveze și să se pună în funcțiune mecanismul de monitorizare pentru evaluarea proiectelor de asistență tehnică și a eficienței conlucrării între operatorii din străinătate și instituțiile recipiente.

(v) Să se desfășoare o activitate sistematică și permanentă în direcția informării prin mijloacele mass-media despre activitățile și rezultatele colaborării tehnice cu donatorii din străinătate.

Concluzii

Procesul de globalizare a economiei impune specializarea națiunilor în anumite sectoare unde companiile lor pot obține avantaje competitive pe piața mondială. Moldova trebuie să se specializeze în acele industrii și segmente în care întreprinderile sale sunt relativ mai productive, și să importe acele produse și servicii unde propriile întreprinderi sunt mai puțin productive decât competitorii externi, astfel ridicând productivitatea medie a economiei. Nu orice gen de muncă, ci numai munca înalt productivă, generează un venit național înalt.

Avantajele competitive ale țării nu-și vor găsi expresia în creșterea productivității fără ca întreprinderile sale să-și mențină accesul liber pe piețele străine. Obiectivul politicii de comerț extern este deschiderea accesului pe aceste piețe și eliminarea practicilor inegale, și nu protecția producătorilor interni.

Astfel, în perioada imediat următoare, Moldova va trebui să-și contureze, cel puțin la o primă încercare, nișele sale în economia mondială și să-și concentreze efortul asupra ridicării calității produselor sale și accesului pe piețele de desfacere. Și creditele, și asistența tehnică, și comerțul extern trebuie concertate pentru obținerea avantajelor competitive pe piețele internaționale în acele sectoare, enumerate mai sus, unde Moldova va putea concura cu succes cu competitorii internaționali.