



Institutul pentru
Dezvoltare și
Inițiativa Sociale
"Viitorul"

BULETIN DE POLITICĂ EXTERNĂ AL MOLDOVEI

Numărul 11, Septembrie 2010

ASISTENȚA EXTERNĂ ȘI DEZVOLTAREA ECONOMICĂ A REPUBLICII MOLDOVA

Valentin Lozovanu și Viorel Gîrbu

Buletinul de Politică Externă al Moldovei reprezintă o serie de analize scurte, scrise de experți locali și străini, dedicate celor mai importante subiecte de politică externă, dezvoltărilor majore din Marea Neagră, cooperarea cu organizațiile internaționale și a activităților de menținere a păcii din regiune. Buletinul are scopul să creeze o platformă comună pentru discuții între experți, comentatori, oficiali și diplomați care sunt interesați de perspectivele de integrare europeană a Moldovei. Buletinul mai tinde să ofere diplomaților și analiștilor moldoveni o tribună veritabilă pentru dezbaterile celor mai controversate puncte de vedere care ar putea ajuta Moldova să-și găsească mai ușor calea spre UE.

**CITIȚI ÎN
URMĂTOARELE
EDIȚII DESPRE:**

**Oportunități
în relațiile
moldo-germane**

D eși Republica Moldova a beneficiat de asistență oficială pentru dezvoltare (AOD,) deja de 16-17 ani impactul acesteia este încă îndoielnic. Moldova a trecut de la un nivel înalt de venit per cap locuitor pe care îl avea în cadrul Uniunii Sovietice la unul al țărilor sărace din Europa.¹ Nivelul actual al dezvoltării economice al țării tentează diverse organizații donatoare de a-și extinde și mai mult programele de asistență², dar în ce măsură putem afirma că AOD poate influența dezvoltarea economică a Moldovei?

1 Moldova în 1994 avea o rată înaltă a investițiilor domestice (55.8%) raportat la PIB iar IDU (HDI) în 1995 a fost de 0.7.

2 Întîlnirea în cadrul ședinței consultative a donatorilor din martie 2010 unde a fost oferit un suport de 2.6 miliarde US\$ pentru Moldova în următorii 5 ani

Definirea problemei

Pentru perioada ianuarie-iunie 2010, asistența externă a însumat 1490 ml MDL³ (122,13 ml USD), din care granturile reprezintă - 496 ml MDL (40,65 ml USD) și creditele - 994,1 ml MDL (81,48 ml USD) acoperind deficitul bugetar de 1305.3 ml MDL într-o proporție de 76% sau - 106,99 ml USD). Venitul global executat pentru perioada de gestiune reprezintă 1,239 ml MDL (100,93 ml USD), cu AOD (granturi și credite), constituind 12% din sumă și respectiv 10.8% din cheltuielile bugetare.

Pentru perioada 2008-2009, principalele domenii de interes pentru asistența externă în Moldova au constituit⁴:

- **Stabilitatea macroeconomică** 63,78 ml USD⁵ (23,7% AOD) în 2008 și 74,95 ml USD (31% AOD) în 2009;
- **Sectorul social** (sănătate, educație și servicii sociale) cuprinde aproximativ 52,6 ml. USD (22% AOD) în 2008 și 34 ml USD (14% ODA) în 2009;
- **Justiție, prevenirea corupției și managementul frontierei** – 44,18 ml USD (18% AOD) în 2008 și 44,76 ml USD (18% AOD) în 2009;
- **Dezvoltare regională** - 24,79 ml USD (10% AOD) în 2008 și 20,5 ml USD (8% AOD) în 2009;
- **Sectorul real al economiei**⁶ – 22,7 ml USD în 2008 (9% AOD) în 2008 și 17,7 ml USD (7% AOD) în 2009;
- **Bună Guvernare** – 20,25 ml USD în 2008 (8% AOD) și 19,97 (8% AOD) în 2009.

Alocările pentru anul 2009 (239,28 ml USD) au înregistrat o creștere ușoară comparativ cu anul anterior (234,08 ml USD).

Așa cum se poate vedea din structura alocărilor AOD, cel mai semnificativ suport este direcționat pentru asigurarea **stabilității** macrofinanciare (în majoritatea lor alocări FMI pentru a compensa repercursiunile crizei economice și financiare asupra economiei naționale), sectorul social și justiție, în timp ce asistența acordată pentru sectorul economic a înregistrat același nivel ca în 2009 sau chiar a scăzut.

Sectoarele social/ justiție/ bună guvernare sunt principalele beneficiare ale AOD (48% în 2008 și 40% în 2009 din suma totală a AOD) în timp ce sectorul real al economiei și dezvoltarea regională primește un suport limitat de (9-7% și 10-8% respectiv).

Conform informației prezentate de către Ministerul Economiei în cadrul ședinței Consiliului sectorial economic pe problemele de asistență externă⁷, volumul estimat al asistenței necesare pentru sectorul real al economiei este de circa 476,9 ml USD, dintre care doar 16 ml USD sunt acoperite din contul bugetului național și al asistenței externe.

O asemenea distribuție a AOD în Moldova pune la îndoială utilitatea ei pentru procesul de dezvoltare economică a Moldovei, având în vedere că este focalizată, precum o clasifică Erik S. Reinert, pe abordări economice "paliative"⁸ (E. Reinert, Y. E. Amaizo, R. Kattel, 2009, p 14) fiind direcționată pentru a trata mai degrabă simptomele "bolii" în loc de a-i înlătura cauzele.

Conform raportului FMI⁹ (IMF, 2010) majoritatea veniturii adiționale aduse de creșterea economică în 2010 mai mare decât cea prognozată inițial, va fi direcționată pentru a finanța o mărire cu 37 procente comparativ cu anul precedent, a cheltuielilor de capital precum și o creștere de peste 50 de procente a cheltuielilor pentru asistența socială.

În prezent, Guvernul de comun cu comunitatea donatorilor sunt preocupați mai degrabă de probleme ce țin de nevoile sociale ale populației, îmbunătățirea cadrului regulatoriu, buna guvernare, decât de problemele cu care se confruntă economia națională. Această abordare nu poate fi durabilă, deoarece creșterea cheltuielilor sociale de comun cu angajarea în reforme instituționale ambițioase, pentru a fi sustenabile, trebuie să fie gradual susținute și de o economie în creștere.

Prin reducerea numărului domeniilor asistate și focusarea pe probleme economice specifice cu care se confruntă Moldova, donatorii ar putea impulsiona activități productive în țară și susține soluționarea constrângerilor majore din aceste domenii (costuri înalte de producție, acces la finanțare, tehnologii și piețe de desfacere etc).

3 http://www.mf.gov.md/common/raportinfo/budget/national/lun/Anul2010/iunie_2010/Tab_1.pdf

4 Date din chestionarul "Donor mapping" (iulie 2009), prezentat la ședința donatorilor din 24.06.10 <http://www.un.md/donors/meetings/>

5 Rata de schimb 07.01.09

6 Industria manufacturieră, economia industrială / mai degrabă decât intangibilele

7 Conform informației deținute de Ministerul Economiei la data de 11 mai 2010

8 Reinert, E. 2007. Globalization, Economic Development and Inequality: an Alternative Perspective. Edward Elgard Publishing limited

9 Raportul FMI pe țară No. 10/234, Iulie 2010

O viziune interesantă în acest sens este exprimată de către ex-negociatorul-șef al României la UE – Excelența sa Vasile Pușcașcare, care a menționat: „În timp ce grupul de la Visegrad a folosit fondurile de pre-integrare pentru infrastructură și dezvoltare a instituțiilor de piață, România (între 1993 – 2000) a folosit aceste fonduri – 70% pentru dezvoltare democratică și 30% pentru dezvoltarea instituțiilor de piață și infrastructură. Din 2000, procentele s-au inversat” (L. Popescu, 2006, p 25).

Concluzia imediată a acestei remarci este că o concentrare anterioară pe obiective economice ar putea avea un impact mai mare asupra dezvoltării economice a României.

Analiza comparativă a abordărilor actuale a donatorilor

La acest moment, nu există nicio experiență notabilă de dezvoltare economică dintr-o țară în particular, care ar fi survenit drept consecință a unei asistențe externe în cadrul așa numitei AOD.

O excepție în acest sens îl constituie Programul European de Refacere derulat în Europa de după cel de-al doilea război mondial. Acesta însă oricum, așa cum rezidă din denumirea lui, a fost mai degrabă un program de refacere decât un veritabil program de dezvoltare economică.

Un exemplu de industrializare reușită o reprezintă țările din regiunea Asiei de Sud-Est, în care dezvoltarea economică a survenit ca urmare a unui proces coerent și bine coordonat gestionat de către Guvern.

În cazul Moldovei, AOD este oferită într-o proporție nesemnificativă pentru a produce careva schimbări esențiale (portofoliul anual de împrumuturi al Băncii Mondiale reprezintă circa 40-50 ml, deși, contribuția de la alți donatori ridică volumul anual total a AOD la 200 ml. USD¹⁰).

Conform informației prezentate de către Banca Mondială, pe durata întregii sale activități în Moldova, 46% din resursele creditate au fost direcționate pentru dezvoltarea politicilor, în timp ce sectorul financiar și privat a obținut numai 8% din total. De asemenea, media numărului anual al donatorilor prezenți în Moldova depășește cu ușurință 20 de unități, fără a lua în considerație numărul proiectelor donatorilor active timp de un an. O atare situație face capacitatea Guvernului de a coordona eficient activitățile donatorilor foarte improbabilă având în vedere capacitățile sale și așa limitate. Totodată, ținând cont de faptul că cel puțin jumătate din resursele donatorilor sunt livrate sub formă de împrumuturi și asistența este direcționată în special pe domeniul dezvoltării politicilor, sferei sociale și administrației publice, AOD s-ar putea transforma în Moldova într-o sarcină neperformantă pentru buget în cazul în care schimbări pozitive nu vor surveni în sectorul real al economiei.

Totodată, de remarcat că necesitatea unei dezvoltări economice direcționate nu este încă pe deplin înțeleasă în Moldova. Astfel, Strategia Națională pentru Dezvoltare **nu oferă vreo soluție pentru o recuperare economică a Moldovei**, ci mai degrabă acest proces este lăsat la discreția forțelor de piață.

Adițional la aceasta, “mediul sectorului de business în țară este afectat de mai multe disfuncționalități sociale specifice țărilor sărace, dar principala problemă economică rezidă în accesul limitat la finanțare căreia încă nu i s-a găsit o soluție eficientă.” (Girbu, 2010, p. 29). În acest sens, “Moldova trebuie să decidă ce strategie de dezvoltare să adopte. E vorba de o strategie ordinară de creștere economică urmată de societățile țărilor de la limita periferică de dezvoltare economică acolo unde viitorul economic este încă obscur? Or „aceasta trebuie să fie o strategie de recuperare unde instrumentele și tehnologiile folosite de către țările cu economie avansată și nu numai reglementările, sunt cunoscute, iar o abordare eficientă pentru a le transfera în Moldova e necesar a fi găsită (Girbu, 2010, p.26).

Așa cum reiese din experiența țărilor care au reușit o recuperare economică rapidă, importanța unei agenții/ fond specializate¹¹ este esențială pentru sprijinirea și edificarea industriilor cu potențial înalt tehnologic pentru a accelera modernizarea structurii economice și stimula creșterea exporturilor cu crearea ulterioară a locurilor de muncă. În ciuda acestui fapt, necesitatea de a crea o instituție financiară națională de dezvoltare nu poate fi găsită în nici un document strategic din Republica Moldova (Girbu, 2010, p.26).

10 Conform studiului indicatorilor Declarației de la Paris privind eficiența asistenței externe

11 A se vedea exemplele Finlandei – Fondul de Inovații Finlandez (SITRA), Agenția de Finanțare a Tehnologiilor și Inovațiilor (TEKES), Finnvera ; Estonia – Fondul de Dezvoltare Estonian, Enterprise Estonia ; Fondul de Dezvoltare din Singapore ; Fondul de Dezvoltare al IMM din Hong-Kong ; Fondul de Dezvoltare Industrială din Arabia Saudită ; Agenția de Dezvoltare Economică din Chile etc

Opțiuni de politici și recomandări

Situația descrisă mai sus prezintă anumite riscuri care ar putea deveni critice în viitorul apropiat pentru sustenabilitatea Moldovei ca stat independent, dacă nicio măsură în această privință nu va fi întreprinsă. În Moldova ar trebui să fie adoptată o abordare mai experimentală, care ar ține cont de experiențele recente de creștere economică. Dezvoltarea unei strategii proprii active și intervenționiste și nu încrederea exclusivă pe AOD și forțele de piață ar trebui să devină o prioritate pentru Guvernul din Moldova. Astfel, Guvernul trebuie să-și asume în totalitate responsabilitatea pentru dezvoltarea economică a țării, precum și întreprinderea măsurilor necesare eficiente pentru realizarea lor. O măsură importantă ar putea-o constitui accesul îmbunătățit pentru firmele moldovenești la resurse financiare mai ieftine sau chiar subsidiate, în scopul de a le ajuta să-și creeze stoc de capital precum și capacități operaționale pentru a concura eficient cu companiile străine.

Nu există nicio posibilitate pentru o companie să se dezvolte fără a avea acces la finanțare, după cum o plantă să crească fără apă. Așa cum intensitatea înfloririi în mediul natural este condiționată de disponibilitatea apei, felul cum mediul economic reacționează la stimulentele financiare nu prezintă nici o diferențiere de mediul natural. Avînd în vedere starea actuală a sectorului bancar subdezvoltat din Moldova, necesitatea de a institui cu participarea statului a unei agenții financiare specializate trebuie luată în considerare.

Mai mult ca atît, asistența financiară e necesar să fie sprijinită și de o politică coerentă de stat în domeniul investițiilor străine directe precum și de o protecție eficientă a pieții naționale care-i va da timp sectorului privat și-i a permite să crească. Așa cum sub umbra unui copac bine dezvoltat nu crește nici măcar iarba, nu trebuie să ne surprindă de ce nici o afacere viabilă mare n-a apărut pe piețele externe sau chiar pe piața internă din Moldova pînă acum. Moldova este o țară liberalizată, cu o economie deschisă care este plasată în întregime sub „umbra” mai vechilor și bine stabilite economii, o regulă care deja a devenit binecunoscută fermierilor din Moldova (și nu numai), dar care după cîte se pare, nu este pe deplin înțeleasă și la Guvern.

O altă problemă e legată de principiul **stabilității** care se regăsește în toate documentele majore care formulează viziunea Guvernului cu privire la dezvoltarea economică a țării. Guvernul Republicii Moldova trebuie să uite de cuvîntul “stabilitate” pînă cînd nu se va atinge o schimbare pozitivă la nivelul dezvoltării economice și sociale al țării, așa cum stabilitatea pentru Moldova la acest moment poate fi echivalată cu persistența fluxului masiv al forței de lucru/pierderea cetățenilor, corupție, trafic uman, economie vulnerabilă, incertitudine politică și sărăcie a populației.

Cuvîntul potrivit care ar putea descrie intențiile Guvernului în Moldova ar trebui să fie “schimbări” care trebuie să fie operate în toate domeniile socio-economice și mai întîi de toate, în rolul Guvernului în edificarea economiei naționale care ar trebui să fie unul activ, intervenționist.

Referințe:

Girbu, V. 2010, Problems and Prospects for Economic Growth in Moldova: A Critical View on Institutions, Master's Thesis
 Reinert, E. The Other Canon Foundation & Tallinn University of Technology, Ekoué Amaizo, Y. UNIDO, Vienna and Kattel, K. Tallinn University of Technology, The Economics of Failed, Failing, and Fragile States: Productive Structure as the Missing Link
 Popescu, L. 2006, Optimizarea practicilor și politicilor Republicii Moldova de utilizare constructivă a ofertei asistențiale a UE
 Raportul pe Țară al FMI Nr. 10/234, Iulie 2010.



Această publicație a fost elaborată de IDIS „Viitorul” cu sprijinul financiar al Fundației Soros – Moldova și al the National Endowment for Democracy. Opiniile exprimate în această publicație reflectă poziția autorilor/autorului și nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al instituțiilor finanțatoare.