**Ministerul Finanțelor**

**Nota**

**privind riscurile bugetar-fiscale**

Chișinău, 2018

## Cuprins

[Introducere 3](#_Toc498612421)

[1. Riscuri bugetar-fiscale explicite 5](#_Toc498612422)

[1.1 Riscuri, asociate prognozelor macroeconomice 5](#_Toc498612423)

[1.2 Riscuri, asociate estimărilor veniturilor bugetare 7](#_Toc498612424)

[1.3 Riscuri, asociate estimărilor cheltuielilor bugetare 9](#_Toc498612425)

[1.4 Riscuri, asociate managementului datoriei de stat 11](#_Toc498612426)

[2. Riscuri bugetar-fiscale implicite 13](#_Toc498612427)

[2.1 Riscuri, asociate bugetelor locale 13](#_Toc498612428)

[2.2 Riscuri, asociate întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat 17](#_Toc498612429)

[2.3 Riscuri,asociate sectorului financiar 25](#_Toc498612430)

[2.4 Alte riscuri 29](#_Toc498612431)

# Introducere

***Riscurile bugetar–fiscale*** reprezintă factorii care pot determina devierea rezultatelor bugetar-fiscale de la așteptări sau previziuni inițiale și care necesită o gestionare proactivă. Riscurile pentru buget pot apărea în rezultatul șocurilor macroeconomice, unor decizii ad-hoc referitoare la politica bugetar-fiscală și/sau din materializarea obligațiilor contingente. Datoriile contingente pot fi explicite, avînd o bază legală clară, cum ar fi garanțiile de stat pentru împrumuturi; sau implicite, care nu sunt bazate pe reglementări clare, dar pot surveni drept consecință a unor evenimente neprevăzute, care să necesite intervenția statului.

Scopul acestei Note este de a identifica riscurile potențiale pentru buget și de a estima probabilitatea riscului și a impactului acestuia în caz că se produce riscul. În afară de aceasta, sânt descrise și măsurile de atenuare a riscurilor, dacă acestea au avut loc, sau mecanismele care sunt prevăzute de cadrul normativ sau urmează a fi elaborate pentru a reduce riscurile bugetar-fiscale.

**Boxa 1. Evaluarea impactului și probabilității riscului**

Evaluarea impactului și probabilității riscului se bazează pe analiza estimărilor din Cadrul Bugetar pe Termen Mediu (CBTM) din ultimii 6 ani. Dimensiunea devierilor între estimarea indicatorilor și realizarea acestora, precum și frecvența acestor devieri reprezintă niște indicatori utilizați pentru estimarea impactului potențial și probabilitatea diferitor riscuri. Evaluările, deși nu sunt statistic reprezentative, reprezintă niște aproximări, reieșind din informația disponibilă (câte 4 estimări a unui indicator pentru fiecare an din cei 6 analizați vs realizarea acestui indicator).

*Impactul riscului* este:

***Jos*** – daca abaterea între estimări și date executate este mai mică de 1% din PIB

***Mediu*** - dacă abaterea între estimări și date executate este între 1% - 3% din PIB

***Ridicat*** - dacă abaterea intre estimări și date executate este mai mare de 3% din PIB

*Probabilitatea riscului* este:

***Joasă*** – dacă riscul se produce în mai puțin de 10% de cazuri

***Medie -*** dacă riscul se produce între 10% și 30% de cazuri

***Ridicată*** - dacă riscul se produce în mai mult de 30% de cazuri

Tabelele de mai jos prezintă tabloul riscurilor bugetar-fiscale aferente, cu o scurtă explicație a tipurilor acestora și o evaluare preliminară a importanței lor potențiale pentru Moldova (după caz).

### Tabelul 1. Riscuri bugetar-fiscale explicite

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Risc** | **Natura riscului** | **Impactul potențial** | **Probabi-litatea** |
| **Șocuri macroeconomice** | Evoluții macroeconomice neprevăzute, care modifică perspectivele de creștere economică și alterează poziția financiară | Ridicat | Ridicată |
| **Estimarea veniturilor** | Nerealizarea veniturilor planificate deteriorează soldul bugetar | Mediu | Ridicată |
| **Cheltuieli neprevăzute** | Obligațiile legale sau presiunile politice duc la ajustarea cheltuielilor și deteriorarea soldului bugetar | Mediu | Ridicată |
| **Expunerea la datorie a sectorului public** | Evoluțiile neprevăzute ale pieței, modificările ratelor dobânzii sau ale cursului de schimb duc la creșterea datoriei și a costurilor asociate deservirii acesteia | Mediu | Ridicată |

În afară de riscurile explicite, bugetul poate fi expus și unor riscuri implicite care se prezintă mai jos.

### Tabelul 2. Riscuri bugetar-fiscale implicite (inclusiv obligații contingente)\*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Risc** | **Natura riscului** | **Impactul potențial** |
| **Insolvența întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat** | Guvernul este obligat să salveze întreprinderile de stat și societățile pe acțiuni cu cota statului aflate în insolvență | Ridicat |
| **Insolvența sectorul financiar** | Guvernul este obligat să salveze băncile ce prezintă importanță sistemică, aflate în insolvență | Ridicat |
| **Transferuri majorate către autoritățile locale** | Transferurile către autoritățile locale trebuie majorate pentru a se asigura prestarea serviciilor | Redus |
| **Plăți în cadrul parteneriatului public-privat (PPP)** | Plățile aferente PPP-urilor sunt mai mari decât se anticipase și decât sumele prevăzute | Redus |
| **Executarea garanțiilor acordate de stat***(cu excepția sectorului financiar)* | Guvernul este obligat să efectueze plăți în cadrul garanțiilor de stat acordate | Redus |
| **Sume insuficiente prevăzute pentru situații neprevăzute** | Hotărâri judecătorești, înțelegeri de soluționare a unor dispute, dezastre naturale, etc. generează costuri bugetare ce depășesc nivelul planificat | Redus |

*\*Notă. În cazul riscurilor implicite este dificil de a estima probabilitatea producerii riscului, deoarece datele disponibile în unele cazuri sunt foarte limitate și/sau nu permit acest lucru. Spre deosebire de riscurile explicite, evoluțiile din trecut nu oferă îndrumări relevante privind evoluțiile viitoare. De asemenea este greu de cuantificat numeric impactul potențial, acesta fiind doar estimat ca fiind unul ridicat, mediu sau redus. Estimarea impactului pentru riscurile implicite este bazată pe aceleași criterii ca și cele explicite: jos- mai mic de 1% în PIB, mediu – 1-3% din PIB și ridicat - mai înalt de 3% din PIB.*

# Riscuri **bugetar-fiscale** explicite

## 1.1 Riscuri, asociate prognozelor macroeconomice

**Tendințe și evoluții recente**

Principalul risc macroeconomic pentru estimările bugetare este asociat unei creșteri mai mici a PIB comparativ cu cea prognozată. Astfel, prognoza *inexactă sau fluctuantă* influențează mult poziția bugetar-fiscală estimată.

Din 28 de observații prezentate mai jos, abateri mai mari de 3% din PIB au avut loc în 18 cazuri, fapt ce indică ***un grad înalt al riscului asociat estimărilor PIB*** (ca impact și ca probabilitate).

Prognozele PIB, efectuate pe parcursul ultimilor 7 ani, demonstrează o tendință constantă de subestimare a PIB nominal. În ce privește rata reală de creștere a PIB, prognoza a fost supraestimată numai în anii 2012 și 2015.În acești ani economia a fost perturbată de secetă, ceea ce a afectat esențial producția agricolă, iar în anul 2015 în afară de secetă un impact major l-a avut criza din sectorul bancar, care a determinat deprecierea monedei naționale.

Pe de altă parte, analiza prognozelor deflatorului PIB în această perioadă la fel indică o subestimare a acestuia, care poate fi explicată prin trecerea la regimul de țintire a inflației (5%+/-1,5% din anul 2012), astfel în prognoze utilizându-se ca reper nu atât prognoza, cit ținta acestui indicator.Ca rezultat, în caz că inflația realizată depășește ținta stabilită, cum a fost în anul 2015, aceasta explică subestimarea PIB nominal.

Este de menționat faptul că estimările din ultimii patru ani demonstrează o îmbunătățire în prognozarea PIB nominal, abaterile situându-se sub 2,3% din PIB (daca excludem abaterile mai mari pentru anul 2015).

***Graficul 1. Devierea prognozelor PIB comparativ cu realizarea acestuia\****



*\*Pentru fiecare an se prezintă devierea dintre prognozele efectuate în anii CBTM (3 ani: t-2, t-1, t),prognoza utilizată la aprobarea bugetului (t- buget)și valorile realizate de facto. Valorile pozitive înseamnă o supraestimare, iar cele negative – subestimare.*

Privit din perspectiva bugetului, subestimarea PIB are efecte directe asupra estimării veniturilor (în sensul subestimării acestora), a limitei soldului bugetar, permis de lege, fiind stabilit ca pondere în PIB, precum și asupra nivelului de îndatorare a țării (ca pondere în PIB).

**Prognozele PIB pe termen mediu**

Începând cu anul curent Biroul National de Statistica a început implementarea metodologiei de calcul a Sistemului Conturilor Naționale a Organizației Națiunilor Unite, versiunea 2008/Sistemul European de Conturi, versiunea 2010 (SCN, ONU-2008/SEC-2010), în special întru elaborarea celui mai important indicator macroeconomic Produsul Intern Brut. În rezultatul implementării acestei metodologii a fost revizuită în creștere valoarea nominală a PIB  pentru anul 2017, fiind revizuite datele preliminare. Prognoza Ministerului Economiei și Infrastructurii a fost revizuită pentru a acomoda aceste modificări în metodologie și a avea pe viitor un șir de date comparabile. BNS urmează să prezinte valorile reestimate ale PIB în baza noii metodologii pentru datele istorice.

Prognoza PIB pe termen mediu, actualizată in luna septembrie curent, este efectuată în baza noii metodologii de calcul a PIB, menționată mai sus, și prevede o creștere anuală a PIB nominal (în mediu) cu circa 9 la sută. Totodată, rata reală de creștere a PIB se prognozează la 3,8-4,5 la sută, iar deflatorul PIB situându-se în jur de circa 5%.Ținând cont de concluziile deduse mai sus, privind tendința din trecut de subestimare a PIB, există probabilitatea înaltă că creșterea PIB nominal pe termen mediu va fi mai mare decât a fost prognozat. Această concluzie este valabilă în condițiile absenței unor șocuri externe majore asupra economiei moldovenești.

***Graficul 2.Evoluția PIB, 2011-2021***



*Datele privind PIB pentru perioada 2011-2016 se prezinta în baza metodologiei* SCN, ONU-1993/SEC-1995*, iar începând cu anul 2017 - în baza metodologii SCN ONU-2008/SEC-2010 .*

Pe de o parte o prognoză mai prudentă conduce la o estimare mai prudentă a veniturilor pe termen mediu, fără impact major asupra bugetului în cazul producerii unor șocuri externe. Pe de altă parte, o subestimare a indicatorilor bugetari subminează o alocare eficientă a resurselor în scopul dezvoltării economice și sociale.

**Atenuarea riscurilor**

Practica existentă pentru diminuarea riscurilor asociate estimărilor PIB în scopurile bugetare se realizează prin reestimarea periodică a prognozelor indicatorilor macroeconomici, conform calendarului bugetar de cel puțin 2 ori pe an, iar la necesitate și mai des.

Pe termen mediu și lung diminuarea riscurilor se va realiza prin îmbunătățirea și diversificarea metodelor de prognozare a indicatorilor macroeconomici, precum și compararea prognozelor cu cele produse de instituțiile specializate în elaborarea prognozelor economice.

## 1.2 Riscuri, asociate estimărilor veniturilor bugetare

**Tendințe și evoluții recente**

Prognoza veniturilor reprezintă un alt factor important în determinarea poziției fiscale a unei țări. O supraestimare a veniturilor ar conduce la un deficit mai mare decât cel planificat. O subestimare a acestora ar limita deciziile de alocare a resurselor financiare și drept consecință ar influența indirect posibilitățile de dezvoltare economică și socială.

Prognoza veniturilor este influențată de prognozele indicatorilor macroeconomici, precum și de deciziile de politică în domeniul impozitelor și taxelor. Schimbările frecvente și semnificative în acest sens, contribuie la o volatilitate în estimarea veniturilor bugetare. Prognoza veniturilor fiscale depinde și de relația dintre fiecare tip de impozit (taxă) și baza acestuia. Pe parcursul ultimilor 16 ani raportul între creșterea veniturilor fiscale și a creșterii PIB nominal a fost de 1,2, fapt ce demonstrează că veniturile fiscale cresc mai repede decât PIB nominal.

Analiza prognozelor veniturilor agregate (ca % în PIB), efectuate pe parcursul ultimilor 7 ani, scoate în evidență o tendință spre supra estimare a acestora, cu toate că abaterea în mediu pe această perioadă constituie 1,4%. Din 26 de observații prezentate mai jos, abateri mai mici decât 1% din PIB au avut loc în 13 cazuri, iar între 1 și 3 % din PIB în 8 cazuri, fapt ce indică ***un grad scăzut al riscului asociat estimărilor veniturilor bugetare***. Abaterile prognozelor veniturilor (în sume nominale) de la executarea acestora, se încadrează, în ultimii 3 ani în limita de +/-6%.

***Graficul3. Devierea prognozelor veniturilor bugetare comparativ cu executarea acestora\****



Cu toate că analiza efectuată demonstrează o subestimare a PIB, fapt ce ar trebui să se manifeste în subestimarea veniturilor bugetare, acestea au demonstrat un trend invers, care se explică prin o abordare mai diversificată în estimarea veniturilor (bazată pe mai mulți indicatori macroeconomici), precum și în impactul politicii de impozitare asupra estimării veniturilor, și nu în ultimul rând în supraestimarea intrărilor de granturi externe.

Este de menționat, că supra-estimarea veniturilor, mai ales în ultimii ani, a fost substanțial influențată de supraestimarea intrărilor de granturi externe. Șocul asociat suspendării finanțării externe a redus semnificativ din resursele planificate a fi obținute, și a rezultat în reduceri drastice de cheltuieli bugetare. Analiza prognozelor veniturilor ***cu excluderea granturilor*** pentru anii 2015-2016, denotă o abatere maximă a acestora față de cele executate sub 2,6%.

Este firesc faptul că prognozele deviază de la realizările veniturilor bugetare. Important este ca aceste devieri să fie cât mai mici posibile, iar bunele practici internaționale stabilesc și unele criterii pentru abaterile menționate. La acest capitol conform ultimelor 2 sondaje PEFA[[1]](#footnote-1), Moldova s-a clasificat la cel mai înalt scor.

**Prognoza veniturilor bugetare pe termen mediu**

Prognozele pe termen mediu a veniturilor bugetare (ca pondere în PIB) denotă o încadrare a acestora în intervalul de 29-30% din PIB[[2]](#footnote-2). Reducerea prognozelor intrărilor de granturilor externe începând cu anul 2019 are la bază diminuarea suportului bugetar din partea UE. Ca urmare, estimările acestora reflectă o reducere de la 1% din PIB în 2019 la 0,3% din PIB către anul 2021. Prognozele pe termen mediu sunt prudente si sânt ajustate la măsurile de politică de impozitare, care au fost adoptate în luna iulie curent, din care motiv si diferă de cele estimate în CBTM 2019-2021. Aceste prognoze pot fi revizuite, bazându-se pe rezultatele aplicării politicilor noi de impozitare, și /sau a unor ajustări ale intrărilor de granturi.

***Graficul 4. Evoluția veniturilor bugetare, % în PIB***



**Atenuarea riscurilor**

În caz că veniturile sunt supraestimate, practica obișnuită impune măsuri de administrare fiscală mai stricte pe cât este posibil și/sau recurgerea la reduceri de cheltuieli (blocare de cheltuieli) mecanism prevăzut de Legea nr. 181/2014 privind finanțele publice si responsabilități bugetar-fiscale.

În caz că veniturile sunt subestimate, se poate recurge la majorare de cheltuieli bugetare (cu păstrarea sau reducerea deficitului), sau o altă abordare ar fi promovarea unei politici contra-ciclice, ce ar însemna economisirea supra încasărilor pentru ca acestea să fie utilizate în bugetele ulterioare, fără a recurge la împrumuturi.

## Riscuri, asociate estimărilor cheltuielilor bugetare

**Tendințe și evoluții recente**

Prognoza cheltuielilor bugetare se bazează pe estimarea cheltuielilor pentru menținerea obligațiilor deja asumate, politicilor sociale, salariale, investiționale în curs de realizare, precum și propuneri de politici noi, care sânt sau urmează a fi implementate.

Prognoza cheltuielilor este influențată de prognozele indicatorilor macroeconomici, prognoza veniturilor, nivelul de deficit, precum și de deciziile de politică în domeniul cheltuielilor (politici salariale, sociale, etc.). Schimbările frecvente și semnificative în acest sens, contribuie la o volatilitate în estimarea cheltuielilor bugetare.

Analiza prognozelor cheltuielilor agregate (ca % în PIB), efectuate pe parcursul ultimilor 7 ani, nu scoate în evidență o supraestimare sau subestimare constantă a acestora. Din 26 de observații prezentate mai jos, abateri mai mici decât 1% din PIB au avut loc în 9 cazuri, iar între 1 și 3 % din PIB în 12 cazuri, fapt ce indică ***un impact de grad mediu al riscului asociat estimărilor cheltuielilor bugetare***. În general, estimarea cheltuielilor este un rezultat ce derivă din estimarea resurselor bugetare (veniturilor și a surselor de finanțare a deficitului bugetar).

***Graficul 5.Devierea prognozelor cheltuielilor bugetare comparativ cu executarea acestora\****



Reforme majore cu impact semnificativ asupra cheltuielilor în perioada de referință nu au avut loc, iar raționalizarea cheltuielilor a fost dictată de evoluția cadrului de resurse. Cele mai mari supra estimări ale cheltuielilor bugetare au avut loc in anii 2015-2016, fiind bazate pe estimările cadrului de resurse, care nu s-a adeverit a fi realizat, in rezultatul crizei bancare, când s-au redus drastic veniturile proprii ale bugetului, precum și sursele externe de finanțare a deficitului în rezultatul suspendării finanțării din partea partenerilor de dezvoltare. În rezultat au fost reduse cheltuielile bugetare, fiind finanțate doar cele prioritare.

Concomitent cu reducerile de cheltuieli care au avut loc, în anul 2015 au crescut semnificativ arieratele[[3]](#footnote-3) la cheltuieli ale bugetului, în special a celui de stat – până la 0,6% în PIB (1,8% din suma totală de cheltuieli).

În anul 2015 în rezultatul suspendării finanțării externe din partea donatorilor externi, care a durat din anul 2015 până în august 2016, au crescut semnificativ datoriile bugetului față de furnizorii de mărfuri și servicii (arieratele bugetare). Dacă în anii 2011-2014 arieratele au fost nesemnificative (0,2-0,6% din suma cheltuielilor), la sfârșitul anului 2015 acestea au ajuns la 743,5 mil.lei (1,8% din suma cheltuielilor, 0,6% din PIB). Din acestea, arieratele bugetului de stat au constituit - 657,7 mil.lei (0,5% din PIB), iar arieratele bugetelor locale – 85,8 mil.lei (0,1% din PIB). La sfârșitul anului 2016 arieratele s-au redus până la 98,7 mil.lei, , iar la sfârșitul anului 2017 acestea au constituit 36,6 mil.lei ((0,07% din suma cheltuielilor, 0,02% din PIB).

Este de remarcat faptul, că spațiul fiscal (cheltuielile pentru politici noi asupra cărora Guvernul poate lua decizii) este foarte limitat, deoarece cheltuielile deja angajate constituie mai mult de 90% din cheltuielile totale, fapt ce lasă foarte puțin spațiu pentru implementarea politicilor noi.

**Prognoza cheltuielilor pe termen mediu**

***Graficul 6. Evoluția cheltuielilor bugetare, % în PIB***



Prognozele pe termen mediu a cheltuielilor bugetare (ca pondere în PIB) denotă o încadrare a acestora în intervalul de 30,5%-33,0% din PIB[[4]](#footnote-4) și au o tendință ușor descrescătoare, ca urmare a reducerii deficitului bugetar de la 2,7% în PIB până la 2,2% în PIB. Având în vedere constatările privind o subestimare a veniturilor pe termen mediu, volumul cheltuielilor poate fi revizuit în creștere, odată cu revizuirea corespunzătoare a cadrului de resurse.

**Atenuarea riscurilor**

Legea privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală 181/2014, prevede un mecanism de corectare a cheltuielilor bugetare în caz că acestea sunt supraestimate (prevenirea deficitului mai mare decât cel planificat, în rezultatul reducerii veniturilor). Acesta constă în blocarea prealabilă a cheltuielilor, pentru cel mult 2 luni, în perioada în care se recurge la reducerea cheltuielilor. În această perioadă sunt finanțate doar cheltuielile prioritare, care la fel sânt specificate în lege (deservirea datoriei de stat, salarii, pensii, indemnizații sociale, ș.a.). În cazul subestimării cheltuielilor acestea pot fi revizuite în sensul majorării, fără a admite depășirea deficitului.

Revizuirea politicilor existente ar rezulta într-o utilizare mai eficientă a cheltuielilor, și ar permite utilizarea resurselor limitate pentru implementarea politicilor de cheltuieli noi.

## Riscuri, asociate managementului datoriei de stat

**Tendințe și evoluții recente**

Riscurile aferente managementului datoriei de stat sunt abordate detaliat în cadrul Programului „Managementul datoriei de stat pe termen mediu” aprobat anual de către Guvern şi publicat pe pagina web oficială a Ministerului Finanțelor. Astfel, scenariile de șoc identificate în acest document strategic evidențiază, printre altele, riscul valutar drept cel mai semnificativ risc ce ar putea crea, în caz de materializare, presiuni semnificative asupra bugetului de stat, având în vedere că datoria de stat externă denominată în valută străină deține ponderea majoritară în portofoliul datoriei de stat. De asemenea, riscul ratei de dobândă tinde să se evidențieze, din perspectiva înlocuirii după caz a finanțării externe cu valori mobiliare de stat (VMS) emise pe piața internă care sunt preponderent caracterizate de maturitate redusă, fapt ce presupune refixarea frecventă a ratei de dobândă aferentă.

Analiza prognozelor soldului datoriei de stat (ca % în PIB), demonstrează o tendință de subestimare a acestora, în special a estimărilor în cadrul CBTM. Totodată în ultimii trei ani estimarea efectuată la proiectul legii bugetului de stat pe anul respectiv a fost supraestimată. Din 26 de observații prezentate mai jos, abateri mai mari de 3 p.p. din PIB au avut loc în 20 cazuri, iar între 1 și 3 p.p. din PIB în 3 cazuri, fapt ce indică ***un grad ridicat al riscului asociat estimărilor datoriei de stat.*** Abaterile prognozelor soldului datoriei de stat demonstrează aceeași tendință de subestimare pentru perioada 2011-2016, trendul inversând-se începând cu estimările efectuate in anul 2015.

**Graficul 7.Devierea prognozelor soldului datoriei de stat comparativ cu executarea acestuia**





Deprecierea monedei naționale pe parcursul anului 2015 reprezintă cauza principală a unei subestimări a soldului datoriei de stat (cu peste 10 p.p. în PIB) în toate estimările din CBTM, iar supraestimarea (cu 2,7 p.p. în PIB) a soldului în bugetul aprobat al aceluiași an se explică prin sistarea asistenței externe în acel an.

Cauzele indicate mai sus sunt valabile și pentru abaterile pentru anul 2016. Un alt factor al creșterii soldului datoriei în acel an a fost emisiunea în 2016 a obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat, acordate pe parcursul anilor 2014 și 2015 celor trei bănci aflate în proces de lichidare. Drept rezultat, datoria de stat internă s-a majorat cu circa 10,0 p.p. în PIB.

O tendință inversă se observă în anul 2017, când din patru observații - trei au fost supraestimate, explicația fiind aprecierea monedei naționale, precum și supraestimările de intrări de împrumuturi pentru acest an.

Pe parcursul ultimilor 7 ani se observă preponderent o ușoară supraestimare (în medie cu 0,1% din PIB) a cheltuielilor planificate aferente serviciului datoriei de stat. Totodată, este de menționat că în anii 2011, 2016 și 2017 sumele planificate în legea bugetului pentru anul respectiv au fost foarte aproape de sumele executate de facto. În anul 2016, acest fapt se explică prin aprobarea tardivă (iulie 2016) a legii bugetului de stat pe anul 2016.

**Prognoza pe termen mediu**

Pe perioada 2019-2021, se estimează că soldul datoriei de stat nu va depăși 32,0% din PIB, menținând aproximativ aceeași structură conform reședinței creditorilor (datorie internă vs datorie externă).

**Tabelul 3. Evoluția soldului datoriei de stat și a garanțiilor de stat**

*(% în PIB)*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016[[5]](#footnote-5)** | **2017[[6]](#footnote-6)** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** |
| Total Datorie de stat, inclusiv: | 23,3% | 24,0% | 23,4% | 24,5% | 27,3% | 37,5% | 29,2% | 29,7% | 30,0% | 31,2% | 30,9% |
| *Externă* | *16,3%* | *17,0%* | *16,8%* | *18,2%* | *21,4%* | *21,6%* | *16,5%* | *17,0%* | *17,7%* | *18,7%* | *18,4%* |
| *Internă* | *7,1%* | *7,0%* | *6,6%* | *6,3%* | *5,9%* | *15,9%* | *12,8%* | *12,8%* | *12,3%* | *12,5%* | *12,5%* |
| Garanții de stat | 0,07% | 0,04% | 0,02% | 5,76% | 11,17% | 0,0% | 0,0% | 0,5% | 0,5% | 0,7% | 0,8% |

Cheltuielile pentru serviciul datoriei de stat pe termen mediu vor atinge în mediu 0,9% din PIB și 5,0% din veniturile bugetului de stat cu excepția granturilor.

**Atenuarea riscurilor**

Întru atenuarea riscului valutar și riscului ratei de dobândă aferente datoriei de stat, Ministerul Finanțelor monitorizează în permanență evoluția ratei oficiale de schimb a monedei naționale în raport cu valutele în care este denominată datoria de stat externă și evoluția ratelor dobânzii de referință aferente datoriei de stat (Libor 6 luni, Euribor 6 luni, Rata de bază a BNM aplicată la principalele operațiuni de politică monetară pe termen scurt). Astfel, în momentul estimării soldului datoriei de stat și a cheltuielilor de deservire a acesteia, se iau în calcul scenariile cele mai pesimiste, și anume-fluctuații semnificative ale indicatorilor sus-menționați. La fel, în scopul diminuării expunerii față de riscul ratei de dobândă și riscul valutar, se va examina posibilitatea restructurării portofoliului datoriei de stat externe prin intermediul utilizării instrumentului de conversiune a ratei de dobândă și valutei aferente datoriei existente, ținând cont de condițiile și raportul cost-risc pe care acesta le implică.

Totodată, în scopul îmbunătățirii gestionării datoriei de stat și reducerii riscului de refinanțare al datoriei de stat și riscurilor legate de lichiditățile bugetului de stat, Ministerul Finanțelor va menține pe termen mediu rezerva de lichidități în monedă națională (cash buffer) și va asigura completarea acesteia până la atingerea plafonului de 2 000,0 mil. lei. Rezerva dată nu va implica costuri adiționale pentru deservirea datoriei de stat și nu va putea fi utilizată pentru finanțarea deficitului bugetar, cu excepția unor situații stabilite în Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale.

De asemenea, în scopul consolidării și extinderii curbei de randamente pe piața internă a VMS și consolidării portofoliului de datorie, Ministerul Finanțelor va continua operațiunile de redeschidere a valorilor mobiliare de stat.

În scopul implementării prevederilor Programul ”Managementul Datoriei de stat pe termen mediu (2018-2020)”, Direcția datorii publice a elaborat Planul de gestionare a riscului operațional și de continuitate a activităților aferente managementului datoriei de stat pentru anul 2018. Documentul stabilește principalele măsuri de reacție la riscurile operaționale, urmărindu-se în același timp diminuarea probabilității de apariție ulterioară a acestora. În acest sens, colaboratorii subdiviziunii urmează să implementeze și să se ghideze în activitatea sa de reacțiile de răspuns și strategiile de diminuare a riscurilor identificate. Documentul respectiv va fi revizuit pentru perioada anului 2019, odată cu actualizarea activităților din Planul de acțiuni al subdiviziunii pentru anul 2019.

# Riscuri **bugetar-fiscale** implicite

## Riscuri, asociate bugetelor locale

### *Riscurile asociate bugetelor APL sunt de diversă natură și pot fi atât implicite, cât și explicite, dar pentru a crea o imagine completă aspra situației în domeniul APL, acestea sunt prezentate într-un singur capitol. În prezenta Notă, riscurile asociate bugetelor locale sunt prezentate separat. Pe viitor se propune identificarea posibilelor corelări între aceste riscuri și o prezentare din perspectiva impactului potențial a diferitor riscuri.*

*Privite în parte, fiecare domeniu care ar putea reprezenta un risc pentru bugetele locale, și implicit pentru bugetul de stat,* ***acestea nu reprezintă un impact semnificativ****. Însă multitudinea acestor domenii, ar putea crește riscul per ansamblu pentru bugetele locale. Anume din aceste considerente, un management prudent al fiecărui sector, și implementarea măsurilor de atenuare a riscurilor ar reduce la minimum impactul acestor riscuri.*

### 2.1.1. Prognoza transferurilor către APL

În perioada 2011-2017 ritmul mediu anual de creștere a volumului veniturilor totale ale bugetelor locale constituie 10%, pe când ritmul mediu de creștere a volumului transferurilor de la bugetul de stat constituie 15,6%. Drept rezultat, are loc o redimensionare a structurii părții de venituri a bugetelor locale prin creșterea ponderii transferurilor cu 14,2 p.p. (de la 56,8% în 2011 la 71,0% în 2017) în detrimentul veniturilor autonome (venituri proprii și venituri partajate). Disparitatea în cauză este și mai mare în anul 2017 urmare a majorării volumului transferurilor de la bugetul de stat destinate infrastructurii drumurilor publice locale.

Transferurile de la bugetul de stat către bugetele autorităților publice locale reprezintă 71,0% din veniturile acestor bugete. În acest sens o supraestimare/subestimare a acestora reprezintă un risc semnificativ atât pentru bugetul de stat, cât și pentru bugetele locale.

Analiza prognozelor transferurilor către bugetele locale ca % în PIB, și ca sume nominale, efectuate pe parcursul ultimilor 7 ani, denotă o tendință clară de subestimare a acestora. Abateri mai mici de 1% în PIB se atestă în 23 din 26 de observații, ce denotă ***un impact scăzut al riscului*** (sub/supraestimarea volumului de transferuri), ***și o probabilitate înaltă de subestimare a transferurilor***. Cele mai semnificative subestimări au avut loc pentru anii 2014 și 2015 și se datorează reformării din anul 2014 a sistemului de relații interbugetare, cu revizuirea veniturilor partajate între bugetul de stat și bugetele locale și preluării finanțării de către bugetul de stat a învățământului preșcolar, primar, secundar general, special și complementar și a unor competențe delegate (asistența socială, paza depozitelor cu pesticide etc.).

***Graficul 8. Devierea prognozelor transferurilor către APL comparativ cu executarea acestora***



***Graficul 9. Evoluția transferurilor de la bugetul de stat către bugetele locale***



*Datele ntru 2019-21 sunt raportate la PIB, calculat in condițiile metodologiei noi SN 2008, ce explica reducerea de circa 1 p.p. a transferurilor în PIB.*

Totodată, formula existentă de calcul a transferurilor (cu destinație generală și specială pentru învățământ, asistență socială și infrastructura drumurilor) către bugetele locale a contribuit la o prognoza mai bună a transferurilor per total. O supra/subestimare a transferurilor poate avea loc în cazul unor schimbări în sistemul de relații interbugetare, iar impactul estimat ar unor posibile schimbări, similare celor care au avut loc în trecut, este unul sub 2,5% din PIB, abateri fiind înregistrate în anii 2014 și 2015.

### 2.1.2. Arierate la cheltuieli

**Situația curentă**

Pe parcursul anilor 2011-2017, arieratele bugetelor locale au înregistrat o dinamică neuniformă. Deși acestea au fost nesemnificative (0,3-1,8% din volumul cheltuielilor), a fost manifestată o tendință de existență permanentă a acestora..

Ținând cont că, autoritățile publice locale sunt independente și bugetele lor se execută în condiții de autonomie financiară, Ministerul Finanțelor nu poate interveni asupra impunerii achitării arieratelor formate. Decizia de efectuare a cheltuielilor, inclusiv de achitare a arieratelor, aparține exclusiv autorităților publice locale.

Principalele cauze de formare a arieratelor sunt: insuficiența alocațiilor bugetare, neîncasarea integrală a veniturilor colectate/proprii planificate, repartizarea incorectă a limitelor de alocații la planificarea bugetului, nefinanțarea lucrărilor de reparații și investiții capitale de către Fondul de eficiență energetică și Fondul ecologic.

Existența arieratelor denotă o acumulare de cheltuieli efectuate dar nefinanțate, care ar putea pune o povară asupra executării unor bugete locale în următorii ani. Impactul acestor arierate asupra bugetelor locale comportă ***un risc fiscal redus*** ca pondere în suma totală a cheltuielilor și ca pondere în PIB, însă existența permanentă a arieratelor impune întreprinderea unor măsuri în sensul neadmiterii lor.

***Graficul 10. Evoluția arieratelor la cheltuieli ale APL***



**Măsuri de atenuare a riscurilor**

În scopul reducerii și neadmiterii pe viitor a arieratelor:

* au fost operate modificări la articolul 67 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/ 2014, prin care s-au stabilit reglementări de achitare a arieratelor în mod prioritar.
* a fost modificat Ordinul ministrului finanțelor cu privire la aprobarea Planului de conturi contabile în sistemul bugetar şi a Normelor metodologice privind evidentă contabilă şi raportarea financiară în sistemul bugetar nr. 216din28.12.2015. Aceste modificări se referă la introducerea unui formular privind vechimea arieratelor, care va fi automatizat în sistemul informațional de management financiar (SIMF), ce va permite pe viitor o monitorizare și o analiză mai detaliată a arieratelor, și întreprinderea măsurilor de reducere a acestora.

### 2.1.3. Recreditarea și garanțiile acordate de la bugetul de stat APL

**Situația curentă**

Începând cu anul 2004 și până în prezent au fost implementate diverse proiecte investiționale în teritoriu în domeniul energetic, construcția locuințelor sociale și dezvoltarea serviciilor de aprovizionare cu apă și canalizare, finanțate din surse externe prin operațiunea de recreditare de stat. Astfel, 26 de autorități publice locale (APL) au beneficiat de împrumuturi recreditate în cadrul proiectelor investiționale. Soldul datoriilor APL la situația din 30.09.2018 constituia 694,5 mil. lei (0.4% din PIB), inclusiv datoria cu termen de achitare expirat constituie 1,1 mii lei

Totodată, APL au emis garanții în cadrul proiectelor investiționale. Soldul garanțiilor emise de APL la situația din 30.09.2018 constituie suma de 408,3 mil. lei ( 0,2% din PIB)

Astfel, riscurile bugetar-fiscale identificate aferente recreditării APL și acordării garanțiilor de către acestea sunt:

* riscul de schimb valutar;
* estimări nerealiste a veniturilor la adoptarea deciziei de angajare a împrumutului;
* supra-îndatorarea bugetelor locale;
* insolvența Regiilor Apă-Canal, beneficiari de împrumuturi recreditate, garantate de APL;

Pe parcursul anilor 2019-2021 se planifică mijloace financiare îndreptate pentru recreditarea APL în sumă de 0,8 mil. lei (în 2019) aceasta fiind implementată prin intermediul proiectelor finanțate din surse externe.

**Măsuri de atenuare a riscurilor**

* revizuirea cadrului normativ regulator privind angajarea și deservirea împrumuturilor de către APL, cu accent pe sustenabilitatea bugetelor locale, îmbunătățirea disciplinei și transparenței fiscale.
* analiza riguroasă ex-ante de către Ministerul Finanțelor și evaluarea ex-post angajării împrumuturilor de către APL.

### 2.1.4. Riscurile asociate întreprinderilor municipale

**Situația curentă**

Pe parcursul anilor 2004-2013 în cadrul implementării proiectelor investiționale în domeniul dezvoltării serviciilor de aprovizionare cu apă și de canalizare, 8 Regii Apă-Canal (întreprinderi municipale și/sau societăți comerciale cu capital integral sau majoritar municipal) au beneficiat de finanțare prin operațiunea de recreditare de stat din surse externe la condiții financiare avantajoase. Suma împrumuturilor recreditate în acest scop constituie cca 19,0 mil. dolari SUA.

În pofida acestui fapt, Regiile Apă-Canal întâmpină greutăți la rambursarea împrumuturilor contractate și solicită restructurarea acestora. Motivele principale invocate fiind, neajustarea la timp a tarifului pentru serviciile de aprovizionare cu apă și canalizare, pierderi de apă în rețea, deprecierea monedei naționale în anii 2014-2015 etc. Astfel, la situația din 30.09.2018 soldul datoriilor întreprinderilor municipale pe împrumuturile recreditate constituia circa 260,1 mil. lei (0,1% din PIB), inclusiv datoriile cu termen de achitare expirat – 4,7 *mil.lei* sau 1,8% din volumul total al soldului . În vederea gestionării riscului respectiv, au fost restructurate acorduri de recreditare cu extinderea termenului de rambursare cu 7 ani. Măsura respectiva va oferi posibilitatea beneficiarilor de a redistribui plăti anuale reieșind din posibilitățile bugetului local si de a onora datoria fata de buget.

Situațiile descrise mai sus reprezintă ***riscuri bugetar-fiscale directe pentru bugetul de stat***, deoarece aceste împrumuturi de stat externe au fost contractate de către Republica Moldova și sunt rambursate din bugetul de stat, indiferent de onorarea obligațiunilor financiare angajate de către beneficiarii recreditați prin operațiunea de recreditare.

**Măsurile de atenuare a riscurilor descrise** impun implicarea autorităților publice locale în redresarea situației economico-financiare a operatorilor apă-canal, revizuirea tarifelor pentru serviciile de aprovizionare cu apă și canalizare.

## 2.2 Riscuri, asociate întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat

**Prezentare generală și evoluții recente**

Pentru a evalua riscurile bugetar-fiscale asociate întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat (în continuare – societăți pe acțiuni), au fost supuse analizei rezultatele financiare, obținute în anul 2017 a:

* 169 întreprinderi de stat (Î.S.);
* 22 societăți pe acțiuni (S.A.) cu capital majoritar de stat (50%+1 acțiune);
* 13 societăți pe acțiuni cu capital integral de stat (100% cota statului).

În rezultatul activității economice în anul 2017, întreprinderile de stat au înregistrat, în ansamblu, pierderi nete în mărime de 79,5 mil. lei, sau cu 57,1 mil. lei mai mult comparativ cu situația anului 2016, în timp ce societățile pe acțiuni au înregistrat 390,2 mil. lei profit net, sau cu 244,7 mil. lei mai mult comparativ cu anul 2016. Principalii indicatori agregați se prezintă în tabelul de mai jos.

***Tabelul 3. Informația consolidată a principalilor indicatori economici ai întreprinderilor de stat***

***și societăților pe acțiuni cu capital majoritar de stat, conform situațiilor financiare (mil. lei)***

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Total** | **Întreprinderi de stat** | | | | **Societăți pe acțiuni** | | | | **TOTAL** |
| **01.01.2017** | **31.12.2017** | | **abaterea** | **01.01.2017** | | **31.12.2017** | **abaterea** | **la 31.12.2017** |
| **1** | **2** | **3** | | **4=3-2** | **5** | | **6** | **7=6-5** |
| **Active** | 22234,2 | 22099,0 | | -135,2 | 16703,5 | | 17461,7 | +758,2 | **39560,7** |
| **Capital propriu** | 15953,6 | 15212,2 | | -741,4[[7]](#footnote-7) | 9558,9 | | 10535,7 | +976,8 | **25747,9** |
| **Capital social** | 5914,7 | 6140,6 | | +225,9 | 2808,3 | | 2873,1 | +64,8 | **9013,7** |
| **Creanțe (pe termen lung și curente)** | 3254,2 | 2896,2 | | -358,0 | 3029,2 | | 3159,5 | +130,3 | **6055,7** |
| **Datorii (pe termen lung, curente)** | 6280,6 | 6886,8[[8]](#footnote-8) | | +606,2 | 7144,6 | | 6926,0 | -218,6 | **13812,8** |
| **Venituri din vînzări** (2016/ 2017) | 6524,0 | 6836,6 | | +312,6 | 13125,7 | | 13271,8 | +146,1 | **20108,4** |
| **Costul vînzărilor** (2016/ 2017) | 5421,3 | 5856,2 | | +434,9 | 12090,0 | | 12014,4 | -75,6 | **17870,6** |
| **Cheltuieli,** alte decît costul vînzărilor(2016/ 2017) | 2047,5 | 1659,1 | | -388,4 | 1032,6 | | 1080,6 | +48,0 | **2739,7** |
| **Rezultat total: profit net (pierderi nete)** (2016/ 2017), **din care:** | -22,4 | -79,5 | | +(-57,1) | 145,5 | | 390,2 | +244,7 | **310,7** |
| *Cu profit* | *9,1* | *219,2* | | *+210,1* | *210,3* | | *437,7* | *+227,4* | *656,9* |
| *Cu pierderi* | *-31,5* | *-298,7* | | *-267,2* | *-64,8* | | *-47,5* | *-(+17,3)* | *-346,2* |
| **Achitările impozitelor și taxelor în BPN** | 1387,5 | 1272,9 | | -114,6 | 1032,2 | | 1143,1 | +110,9 | **2416,0** |
| **Datorii față de BPN** | 142,6 | 145,3 | | +2,7 | 4,7 | | 2,0 | -2,7 | **147,3** |
| **Dividende/defalcări încasate din profitul net obținut în 2016 (la situația din 31.12.2017)** | | | 44,375 (106,9% executare față de planul rectificat) | | | 122,731 (100,8% executare față de planul rectificat) | | | **167,11** |

Totodată, se atestă că achitările impozitelor și taxelor ale entităților cu capital de stat în total venituri ale bugetului public național din impozite și taxe constituie circa 7,0 la sută.

În particular, din totalul entităților analizate, 130 entități sau 63,7% au activat cu profit în anul 2017, suma căruia a constituit 656,9 mil. lei, iar 70 entități cu capital de stat sau 34,3% din entități au activat cu pierderi, suma cărora a constituit 346,2 mil. lei. **Pierderi nete mai mari de 1 milion lei** se înregistrează la **20 întreprinderi de stat** (sau 32,3% din numărul întreprinderilor ce înregistrează pierderi) și **2 societăți pe acțiuni** (sau 25,0% din societățile ce înregistrează pierderi), din care cele mai mari pierderi se înregistrează la:

* Î.S. Compania Aeriană „Air Moldova” (190,4 mil. lei pierderi în anul 2017, **față de** 8,6 mil. lei profit în anul 2016);
* S.A. „CET Nord” (40,4 mil. lei pierderi în anul 2017, față de 52,9 mil. lei pierderi nete în 2016);
* Î.S. „VestMoldTransGaz” (26,0 mil. lei pierderi în anul 2017, față de 3,3 mil. lei pierderi nete în 2016);
* Î.S. „Fabrica de Sticlă din Chișinău” (19,7 mil. lei pierderi în anul 2017, față de 13,5 mil. lei pierderi nete în 2016);
* Î.S. „Colegiul Național de Viticultură și Vinificație din Chișinău” (18,9 mil. lei pierderi în anul 2017, față de 0,8 mil. lei pierderi nete în 2016).
* S.A. „Răut” (5,6 mil. lei pierderi în anul 2017, față de 7,8 mil. lei pierderi nete în 2016).

***Tabelul 4. Situaţia financiară a entităților economice cu capital de stat în anul 2017***

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Entităţi**  **economice** | **Numărul entităţilor supuse analizei** | **Au activat cu pierderi** | | | **Au activat cu profit** | | | **Rezultat financiar nul** | |
| numărul ent. ec. | ponderea,  % | suma, mil. lei | numărul ent. ec. | ponderea,  % | suma, mil. lei | numărul ent. ec. | ponderea,  % |
| 1 | 2 | 3 | 4=3/2 | 5 | 6 | 7=6/2 | 8 | 9 | 10=9/2 |
| Î.S. | 169 | **62** | 36,7 | 298,7 | **103** | 60,9 | 219,2 | **4** | 2,4 |
| S.A. | 35 | **8** | 22,9 | 47,5 | **27** | 77,1 | 437,7 | - | - |
| **Total entități** | **204** | **70** | **34,3** | **346,2** | **130** | **63,7** | **656,9** | **4** | **2,0** |

Concomitent, din 70 entități cu capital de stat care au activat cu pierderi în anul 2017, pierderile unor entități din ramura transportului aerian (în special Î.S. Compania Aeriană „Air Moldova”) constituie 191,9 mil. lei sau **55,4%** din suma totală a pierderilor, iar pierderile S.A. „CET-Nord” reprezintă 40,4 mil. lei sau **11,7%** din suma totală a pierderilor.

***Diagrama 11. Întreprinderile de stat și societățile pe acțiuni care au înregistrat pierderi nete (mil. lei)***

La fel, se atestă că *84 entități sau 41,2%* din entitățile supuse monitorizării, *înregistrează în anul 2017 pierderi din activitatea operațională*. **Cele mai considerabile pierderi din activitatea operațională** au fost înregistrate de:

* Î.S. Compania Aeriană „Air Moldova” – 209,4 mil. lei;
* S.A.„CET-Nord” – 43,0 mil. lei;
* Î.S. „Calea Ferată din Moldova” – 29,8 mil. lei;
* Î.S. „VestMoldTransGaz” – 26,4 mil. lei;
* S.A.„Termoelectrica” – 24,9 mil. lei;
* Î.S. „Fabrica de Sticlă din Chișinău” – 19,1 mil. lei;
* S.A.„Răut” – 10,2 mil. lei;
* S.A. „Uzina de Tractoare „TRACOM” – 1,6 mil. lei etc.

De asemenea, **57 entități economice** înregistrează o **depășire a capitalului social față de capitalul propriu**, din care **16 entități economice (întreprinderi de stat) înregistrează o valoare negativă a capitalului propriu** (spre deosebire de 19 entități în anul 2016) în mărime de 149,9 mil. lei, conform situației de la finele anului 2017, cele mai considerabile valori negative ale capitalului propriu fiind înregistrate de:

- Î.S. Compania Aeriană „Air Moldova” – 81,3 mil. lei (la 31.12.2017);

- Î.S. „Moldtranselectro” – 59,7 mil. lei (mai mult de 3 ani);

- Î.S. Stațiunea Tehnologică pentru Irigare „Vulcănești”–3,6 mil.lei (mai mult de 3 ani);

- Î.S. DIP „Casa de comerț” – 1,0 mil. lei (mai mult de 3 ani).

Potrivit Legii cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală/Legii privind societățile pe acțiuni, dacă, la expirarea celui de-al treilea an financiar consecutiv, valoarea capitalului propriu al entității, potrivit bilanțului anual al acesteia, va fi mai mică decât mărimea capitalului social, se impune necesitatea întreprinderii măsurilor conform cadrului legal (reducerea capitalului social, aporturi în numerar, dizolvare etc.).

Totodată, s-a constatat că, la situația din 31.12.2017, **la** **54 entități** cu capital de stat sau 26,5% din totalul entităților monitorizate, **datoriile curente depășesc activele circulante**, fapt care poate genera dificultăți în activitatea agenților economici, dacă această situație rămâne neschimbată.

**Analiza solvabilității celor mai mari întreprinderi de stat/ societăți pe acțiuni**

În contextul evaluării şi analizei riscurilor bugetar-fiscale aferente activității economico-financiare a entităților cu capital integral sau majoritar de stat, a fost efectuată analiza detaliată a principalilor indicatori financiari a celor mai mari Î.S./ S.A., selectate după active, venituri din vânzări și datorii înregistrate. Astfel, se atestă că veniturile din vânzări totale ale entităților menționate în tabelul 5 reprezintă 48,3% din veniturile din vânzări înregistrate în anul 2017 de către 204 entități monitorizate, activele acestora reprezintă 75,8% din totalul activelor Î.S. și S.A., iar datoriile (curente și pe termen lung) – 82,5% din suma datoriilor totale ale entităților.

***Tabelul 5. Analiza principalilor indicatori financiari aferenți***

***activității unor întreprinderi de stat/ societăți pe acțiuni, la 31.12.2017***

| **Nr.**  **d/o** | **Denumirea întreprinderii** | **Active, mil. lei** | **Datorii, mil. lei** | **Venituri din vînzări, mil. lei** | **Profit net (pierdere netă), mil. lei** | **Lichiditatea curentă[[9]](#footnote-9), coef.** | **Marja profitului operațional[[10]](#footnote-10), %** | **Levierul financiar[[11]](#footnote-11), coef.** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1. | Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” | 8892,3 | 2439,5[[12]](#footnote-12) | 52,2 | 0,6 | **0,59** | 1,72 | 1,38 |
| 2. | S.A. „Moldtelecom” | 5948,3 | 1606,3 | 1770,8 | 61,9 | **0,31** | 1,29 | 1,37 |
| 3. | S.A.„Termoelectrica” | 5468,7 | 3696,5 | 2389,7 | 38,1 | 9,30 | **-0,67** | **3,09** |
| 4. | Î.S. „Calea Ferată din Moldova” | 3343,7 | 529,6 | 1009,0 | 7,1 | 1,03 | -  **(-2,95)** | 1,19 |
| 5. | S.A. „Red Nord” | 1895,2 | 246,2 | 667,3 | 99,3 | **0,66** | 18,73 | 1,15 |
| 6. | Î.S. „Moldelectrica” | 1580,0 | 415,4 | 585,4 | 46,9 | 2,71 | 3,11 | 1,36 |
| 7. | Î.S. Compania Aeriană „AIR Moldova” | 1032,9 | 1114,1 | 2727,9 | -190,4 | **0,31** | -  **(-7,68)** | **-**  *(capital propriu negativ (-81,3 mil. lei)* |
| 8. | Î.S. „Modtranselectro” | 608,5 | 668,2 | - | 68,9 | **0,97** | -  *(nu înregistrează venituri din vînzări)* | -  *(capital propriu negativ (-59,7 mil. lei)* |
| 9. | S.A. „CET-Nord” | 606,1 | 366,6 | 242,1 | -40,4 | **0,76** | **-17,76** | **2,53** |
| 10. | S.A. „Combinatul de Vinuri Cricova” | 605,8 | 309,0 | 260,9 | 25,5 | 2,50 | 9,77 | **2,04** |

Indicatorii economico-financiari ai entităților selectate pentru evaluarea riscurilor fiscale au fost analizați utilizând de asemenea modele scoring de estimare a riscului de insolvabilitate (Altman, Holder, Taffler). Prin urmare, cele mai semnificative aspecte constatate în rezultatul analizei sunt:

* indicatorii de rezultat ai **Î.S. „Calea Ferată din Moldova”** la situația din 31.12.2017 înregistrează o ușoară îmbunătățire comparativ cu situația aferentă anului 2016 (majorare a veniturilor din vânzări, a profitului brut, diminuarea pierderilor din activitatea operațională, a datoriilor curente, înregistrarea unui profit net al perioadei de gestiune modest). Cu toate acestea, indicatorii de rentabilitate ai întreprinderii înregistrează un nivel scăzut, nivelul de lichiditate al întreprinderii necesită a fi majorat, precum și eforturi suplimentare sunt necesare de întreprins pentru înregistrarea rezultatului pozitiv din activitatea operațională. Ameliorarea situației financiare la întreprindere către finele anului 2017 nu s-a dovedit a fi durabilă, or în perioada anului 2018 entitatea continuă să întimpine dificultăți financiare.
* o situație nefavorabilă se înregistrează și la **S.A. „Termoelectrica”** și **S.A. „CET-Nord”**, care în anul 2017 au obținut marje negative ale rezultatului operațional, ceea ce le creează sau poate crea dificultăți la onorarea angajamentelor asumate. Situația financiară a S.A. „CET-Nord” este mai dificilă comparativ cu situația S.A. „Termoelectrica”, aceasta înregistrând pierderi brute de 17,4 mil. lei, dar care s-au diminuat față de pierderile anului 2016. În contextul tarifelor la serviciile prestate reglementate, se impune necesitatea optimizării costurilor și cheltuielilor sau restructurării activității societăților, pentru a asigura înregistrarea unor rezultate pozitive din activitatea desfășurată. Concomitent, dat fiind contractarea de către societăți a împrumuturilor pe termen lung în valută străină, acestea pot fi expuse riscului valutar (fluctuației cursului valutar), care poate deteriora situația fluxurilor de numerar în legătură cu plata ratei dobânzii și rambursării împrumutului.
* o situație dificilă se atestă și la **Î.S. Compania Aeriană „AIR Moldova”**, care în 2017, comparativ cu 2016, înregistrează o înrăutățire considerabilă a situației economico-financiare, având un capital propriu negativ de 81,3 mil. lei. Apariția valorii negative a capitalului propriu confirmă o stare de criză, când întreprinderea nu dispune de active formate pe seama surselor proprii şi activitatea pe deplin se finanțează din contul surselor împrumutate. Deci, se constată dependența financiară absolută a întreprinderii de creditorii acesteia. Cu atât mai mult, se atestă că întreprinderea înregistrează un nivel scăzut al numerarului (rata lichidității curente este de 0,31, față de minim 1 recomandat). Acest fapt indică că întreprinderea nu dispune de active curente suficiente pentru acoperirea datoriilor curente, fiind un prim semnal al riscului de insolvabilitate. Totodată, o situație alarmantă se atestă și cu privire la înregistrarea de către întreprindere a pierderilor din activitatea operațională și respectiv a pierderilor nete.
* o situație dificilă se atestă inclusiv la **Î.S. „Moldtranselectro”[[13]](#footnote-13)**, care la fel înregistrează un capital propriu negativ, respectiv o insuficiență de resurse proprii pentru finanțarea activelor sale. Dat fiind specificul de activitate, întreprinderea nu înregistrează venituri din vânzări, activitatea de bază fiind concentrată pe gestionarea datoriilor debitoare și creditoare proprii, cât și cele preluate de la întreprinderile din sectorul electroenergetic în proces de privatizare, în conformitate cu Legea nr. 336/1999 cu privire la restructurarea datoriilor întreprinderilor din sectorul electroenergetic. Incertitudinea cu privire la recuperarea anumitor creanțe poate afecta sustenabilitatea activității întreprinderii.

Activitatea celorlalte entități economice reflectate în tabel nu prezintă careva riscuri imediate. Totodată, se menționează că întreprinderile de stat din domeniul irigării și gospodăririi apelor la fel înregistrează dificultăți financiare, restructurarea sectorului dat fiind absolut necesară.

Este de remarcat că S.A. „Moldovagaz” nu este inclusă în sfera de analiză, întrucât cota statului în capitalul social al acesteia este mai mică de 50%. Cu toate acestea, dat fiind importanța strategică a entității, activitatea societății a fost analizată suplimentar în contextul notei privind riscurile bugetar-fiscale. Prin urmare, se atestă că creanțele curente ale societății constituie la 31.12.2017 suma de 6,37 mlrd. lei, din care creanțele comerciale însumează 3,43 mlrd. lei, iar creanțele părților afiliate – 2,16 mlrd. lei. Deopotrivă, datoriile societății, la 31.12.2017, constituie 13,80 mlrd. lei, inclusiv față de părțile afiliate – 9,81 mlrd. lei. De asemenea, capitalul propriu al S.A. „Moldovagaz”, la finele anului 2017, a înregistrat o valoare negativă de 1,03 mlrd. lei, iar pierderea neacoperită a anilor precedenți a constituit 4,58 mlrd. lei. Cu toate acestea, în rezultatul activității economico-financiare în anul 2017, societatea a obținut profit net de circa 1,93 mlrd. lei.

***Tabelul 6. Analiza principalilor indicatori financiari aferenți***

***activității S.A. „Moldovagaz”, în dinamică (mil. lei)***



Așadar, în condițiile unei lichidități curente de 0,56 unități la situația din 31.12.2017 și a unui levier financiar negativ (rata generală de acoperire a capitalului propriu negativă), se atestă o situație economico-financiară dificilă la această entitate, existând riscul considerabil de neonorare/ insuficiență a resurselor pentru onorarea obligațiilor asumate. În același timp, se constată că pe parcursul ultimelor 2 perioade de gestiune, indicatorii economico-financiari ai societății înregistrează un trend ascendent de îmbunătățire, ca rezultat al ajustării tarifelor la gazele naturale în anul 2016.

Concomitent, se constată dependența directă a indicatorilor economici ai societății de fluctuația cursului valutar (ratei de schimb a monedei naționale), fapt care reprezintă un risc major pentru entitate în lipsa unor instrumente de acoperire a eventualelor pierderi din activitatea financiară.

Generalizând asupra celor expuse, se constată că o parte din entitățile supuse analizei se confruntă cu o serie de probleme comune precum: rata scăzută a lichidității curente (insuficiența mijloacelor financiare pe termen scurt), marja scăzută sau negativă a profitului (rezultatului) operațional (activitatea de bază nu aduce profit), finanțarea activelor preponderent din surse împrumutate (la 4 din 10 entități analizate) etc. La fel, se atestă că activitatea unor entități este expusă inclusiv riscului valutar (condiționat de procurarea combustibilului, gazelor naturale, contractarea împrumuturilor în valută străină etc.) care, în lipsa unor instrumente eficiente de gestionare a acestor riscuri, poate influența considerabil situația financiară a entităților și respectiv crește riscurile fiscale aferente.

**Relațiile întreprinderilor de stat și societăților pe acțiuni cu bugetul de stat**

Pe parcursul anilor 2014-2018, au fost efectuate plăți bugetare către întreprinderile de stat şi societățile pe acțiuni, sub formă de subvenții, aport la capitalul social, acordare de împrumuturi recreditate din surse externe prin intermediul Ministerului Finanțelor. Subvențiile sunt oferite în mare parte entităților din domeniul teatral-concertistic, pentru compensarea cheltuielilor (circa 60% din totalul subvențiilor). De asemenea, pentru anul 2018 sunt prevăzute aporturi considerabile la capitalul social al Î.S. „Calea Ferată din Moldova” din contul împrumutului acordat de Banca Europeană de Investiții în cadrul proiectului „Proiectul de achiziție a locomotivelor şi de restructurare a infrastructurii feroviare”.

Plățile întreprinderilor de stat și societăților pe acțiuni către bugetul de stat, sub formă de defalcări/ dividende, dobânzi și rambursări de împrumuturi sunt inferioare plăților din buget către aceste entități (în special pentru anii 2018-2019), fapt care a condiționat înregistrarea unei cifre nete negative în acest sens.

Un sumar al plăților bugetare nete, efectuate în perioada 2014-2017, și o prognoză a acestora pentru perioada 2018-2019 se prezintă în tabelul 7.

***Tabelul 7. Plăți bugetare aferente întreprinderilor de stat și societăților pe acțiuni, mil. lei***

| **Nr.** | **Indicatori** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017 executat** | **2018 aprobat** | **2019 estimat** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **I.** | **Plăți de la buget către Î.S.[[14]](#footnote-14) și S.A. sub formă de:** | | | | | | |
| **I.1** | **Subvenții, total** | **209,8** | **167,9** | **181,9** | **195,4** | **201,4** | **183,5** |
|  | inclusiv: |  |  |  |  |  |  |
|  | Î.S. | 206,9 | 167,7 | 180,1 | 193,6 | 199,9 | 182,0 |
|  | S.A. | 2,9 | 0,2 | 1,8 | 1,8 | 1,5 | 1,5 |
| **I.2** | **Aport la capitalul social, total** | **19,0** | **-** | **14,82** | **13,5** | **114,3** | **247,3** |
|  | inclusiv: |  |  |  |  |  |  |
|  | Î.S. | 19,0 | - | 14,8 | 12,5 | 114,3 | 247,3 |
|  | S.A. | - | - | 0,02 | 1,0 | - | - |
| **I.3** | **Împrumuturi recreditate din surse externe, total** | **-** | **38,5** | **306,8** | **313,4** | **639,4** | **741,3** |
|  | inclusiv: |  |  |  |  |  |  |
|  | Î.S. | - | - | 22,9 | 50,6 | 419,9 | 668,7 |
|  | S.A. | - | 38,5 | 283,9 | 262,8 | 219,5 | 72,6 |
| **I.4** | **TOTAL (I.1+I.2+I.3):** | **228,8** | **206,4** | **503,52** | **522,3** | **955,1** | **1172,1** |
| **II.** | **Plăți de la Î.S. și S.A. în bugetul de stat, sub formă de:** | | | | | | |
| **II.1** | **Defalcări și dividende, total** | **127,5** | **133,9** | **124,4** | **167,1** | **71,5** | **89,5** |
|  | inclusiv: |  |  |  |  |  |  |
|  | defalcări din profitul Î.S. | 41,5 | 63,2 | 48,1 | 44,4 | 16,5 | 13,5 |
|  | dividende aferente cotei statului în S.A. | 86,0 | 70,7 | 76,3 | 122,7 | 55,0 | 76,0 |
| **II.2** | **Rambursări de împrumuturi și dobînzi aferente, total (II.2.1+II.2.2)** | **66,36** | **66,29** | **69,21** | **77,7** | **89,11** | **132,7** |
|  | din care rambursarea garanțiilor | 7,08 | 5,12 | 0,91 | - | 2,06 | 1,34 |
| **II.2.1** | **rambursări de dobînzi** | **19,65** | **24,55** | **29,38** | **42,6** | **47,07** | **57,34** |
|  | inclusiv: |  |  |  |  |  |  |
|  | Î.S. | 19,58 | 24,52 | 28,01 | 31,5 | 30,34 | 34,39 |
|  | S.A. | 0,07 | 0,03 | 1,37 | 11,1 | 16,73 | 22,95 |
| **II.2.2** | **rambursări de împrumuturi** | **46,71** | **41,74** | **39,83** | **35,1** | **45,48** | **75,36** |
|  | inclusiv: |  |  |  |  |  |  |
|  | Î.S. | 41,66 | 36,02 | 37,98 | 35,1 | 42,04 | 63,10 |
|  | S.A. | 5,05 | 5,72 | 1,85 | - | 3,44 | 12,26 |
| **II.3** | **TOTAL (II.1+II.2)** | **193,86** | **200,19** | **193,61** | **244,8** | **160,61** | **222,2** |
| **III.** | **Transferuri nete (II.3-I.4)** | **-34,94** | **-6,21** | **-309,9** | **-277,5** | **-794,49** | **-949,9** |

În perioada anilor 2014-2018 nu au fost acordate garanții de stat întreprinderilor de stat și societăților pe acțiuni, la contractarea creditelor. La momentul actual, are loc rambursarea garanțiilor pentru împrumuturile contractate până în anul 1999. De asemenea, nu se preconizează oferirea garanțiilor de stat pentru anii viitori.

Începând cu anul 1992 și până în prezent au fost recreditate 6 întreprinderi de stat prin intermediul proiectelor investiționale, finanțate din surse externe. La situația din 30.09.2018, datoriile acestora se cifrează la cca 119,3 mil. lei (0,6% din PIB), dintre care datoriile cu termen de achitare expirat constituie 89,2 mil. lei sau 7,8% (0,05% din PIB). Cei mai mari beneficiari ai creditelor externe, recreditate prin intermediul proiectelor investiționale, în perioada anilor 2015-2019 sunt S.A. „Termoelectrica”, S.A. „CET-Nord”, Î.S. „Moldelectrica” - pentru reutilarea și modernizarea utilajului, Î.S. „Calea Ferată din Moldova” - pentru reabilitarea infrastructurii feroviare și procurarea locomotivelor.

Neachitarea de către întreprinderile de stat şi societățile pe acțiuni a obligațiilor față de instituțiile financiare pe creditele externe recreditate devine obligațiune convențională de stat, fapt care creează riscul de stingere a obligațiilor date din contul surselor bugetului de stat și prezintă principalul risc pentru buget, asociat acestui sector. Este dificil de estimat probabilitatea riscurilor asociate întreprinderilor de stat și societăților pe acțiuni, însă este clar că impactul acestor riscuri asupra bugetului care se poate materializa prin capitalizarea acestor entități, sau prin nerambursarea creditelor acordate, poate fi considerat ca fiind unul ridicat (semnificativ).

**Măsuri de atenuare a riscurilor**

În vederea eficientizării activității întreprinderilor de stat și societăților pe acțiuni cu capital de stat sunt întreprinse următoarele acțiuni:

* la data de 23.11.2017 a fost adoptată Legea nr. 246 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală (în vigoare din 22.12.2017). Conform legii vizate:

- Guvernul şi autoritățile administrației publice locale, în termen de 12 luni de la intrarea în vigoare a legii, vor aduce actele sale normative şi actele de constituire a întreprinderilor de stat şi a întreprinderilor municipale în concordanță cu legea nominalizată.

*- Guvernul:*

a) în termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi, va aproba listele întreprinderilor de stat supuse procedurilor de lichidare benevolă;

b) în termen de pînă la 24 de luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi, va iniția reorganizarea întreprinderilor de stat în alte forme juridice de organizare prevăzute de legislație.

*- autoritățile administrației publice locale,* cu titlu de recomandare, vor examina oportunitatea reorganizării întreprinderilor municipale în alte forme juridice de organizare prevăzute de legislație, asigurând eficientizarea administrării proprietăți transmise acestora în gestiune.

În acest sens, Ministerul Economiei și Infrastructurii, care conform art. 7 alin. (1) din Legea nr. 121/2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice promovează politica statului în domeniul administrării și deetatizării proprietății publice, a elaborat proiectul hotărârii Guvernului pentru aprobarea unor acte normative vizând funcționarea Legii cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, care include Statutul-model al întreprinderii de stat/ municipale, Regulamentul cu privire la organizarea concursului pentru ocuparea funcției vacante de administrator al întreprinderii de stat, Regulamentul-model privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor la întreprinderea de stat/ municipală etc.

* la data de 5.04.2018 a fost adoptată Legea nr. 29 privind delimitarea proprietății publice. Scopul acestei legi este consolidarea cadrului legal în vederea delimitării proprietății publice, asigurării dreptului de proprietate și folosirii eficiente a bunurilor proprietate publică a statului, precum și bunurilor proprietate publică a autorităților publice locale.
* la data de 18.06.2018 a fost aprobată Hotărârea Guvernului nr. 554 cu privire la aprobarea Planului sectorial anticorupție în domeniul administrării şi dezetatizării proprietății publice pentru anii 2018-2020. Dat fiind că administrarea şi dezetatizarea proprietății publice reprezintă activități cu risc sporit de corupție, prezentul Plan sectorial urmărește atingerea unor rezultate tangibile în vederea sporirii integrității responsabililor prin parcurgerea unor etape distincte de implementare a unor măsuri şi acțiuni concrete.
* de către Ministerul Economiei și Infrastructurii a fost elaborat și se află la etapa avizării noul Cod al transportului feroviar, care prevede subvenționarea de către stat a domeniului transportului de călători și mentenanța infrastructurii feroviare, ceea ce va permite dezvoltarea Î.S. „Calea Ferată din Moldova” și reducerea pierderilor acesteia.
* prin Hotărârea Guvernului nr.806 din 1.08.2018 cu privire la modificarea unor hotărâri ale Guvernului, majoritatea întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu cota statului au trecut în administrarea Agenției Proprietății Publice, cu excepția unor întreprinderi de stat care urmează a fi reorganizate de autoritățile-fondator în instituții publice;
* derulează procesul de reorganizare a entităților cu capital de stat prin fuziune (comasare) a celor cu gen similar de activitate în vederea optimizării resurselor; de transformare a unor întreprinderi de stat în instituții publice, care preponderent prestează servicii populației; precum și de privatizare/ vânzare a unor entități care, potrivit specificului de activitate, nu necesită a fi menținute în proprietatea statului;
* Agenția Proprietății Publice în calitate de unic fondator al întreprinderilor de stat și deținător de acțiuni/ părți sociale în societățile comerciale, în vederea consolidării, protecției și valorificării competente a proprietății publice de stat, intensifică dialogul cu aceste entități prin convocarea ședințelor corpului administrativ superior al sectorului proprietății publice; solicitarea inventarierii bunurilor imobile administrate de entități, înregistrării bunurilor imobile neînregistrate; solicitarea diverselor informații pentru stabilirea indicatorilor de performanță pentru entități, transparentizării activității prin publicarea obligatorie a informațiilor stabilite de lege etc.

În ce privește recreditările entităților economice cu capital de stat din contul unor împrumuturi externe, aceste solicitări de împrumut urmează să fie însoțite de:

1. studii de fezabilitate ample, care au fost supuse unei revizuiri independente, care confirmă viabilitatea economică și financiară a proiectului;
2. un plan de afaceri pe termen mediu al entității, care demonstrează confirmarea viabilității operațiunilor sale de bază; și

(iii) o evaluare independentă a riscului de credit care identifică măsurile necesare pentru consolidarea administrării și gestionării întreprinderii.

## 2.3 Riscuri, asociate sectorului financiar

**Tendințe și evoluții recente**

Problemele din sectorul financiar pot genera costuri pentru bugetul de stat. Unele costuri posibile sunt directe: în cazul crizelor, guvernul poate injecta capital în băncile problematice sau proteja creditorii (deponenții) de pierderi pentru a preveni probleme financiare mai grave. Suplimentar, crizele financiare pot rezulta în costuri fiscale indirecte, deoarece reduc producția economică și, prin urmare, veniturile din impozite și taxe, determinarea acestora însă presupune estimări mult mai complexe.

În perioada de referință, în sectorul bancar a continuat tendința de creștere a activelor, depozitelor, capitalului, băncile fiind capabile să acopere riscurile ce rezultă din activitatea lor. De asemenea, sectorul bancar dispune de lichiditate și profitabilitate înaltă. Cu toate că în sectorul bancar a avut loc descreșterea activității de creditare în perioadele precedente, începând cu martie 2018, au fost înregistrate creșteri lunare ale portofoliului de credite. Ponderea creditelor neperformante în portofoliul de credite pe parcursul perioadei menționate s-a diminuat, dar rămâne a fi înaltă, băncile urmând să continue strategia de diminuare a creditelor neperformante.

Pe parcursul perioadei 2009-2016 au fost retrase licențele de desfășurare a activităților financiare la 5 bănci:

1. BC„Investprivatbank” S.A.
2. BC „Universalbank” S.A.
3. Banca de Economii S.A.
4. BC „BANCA SOCIALĂ” S.A.
5. B.C. „UNIBANK” S.A.

**BC„Investprivatbank” S.A.**

Licența băncii a fost retrasă la data de 19.06.2009, urmare a insolvabilității acesteia.

În cadrul procesului de lichidare BC„Investprivatbank” S.A. a contractat un împrumut de la Banca de Economii S.A. în valoare de 589,9 mil. lei. Ulterior, la 30.09.2011 (conform Legii nr.190/2011 privind unele măsuri suplimentare de asigurare a stabilității financiare, Ministerul Finanțelor a subrogat Banca de Economii S.A. în raporturile legate de creanța respectivă față de BC „Investiprivatbank” S.A., prin emiterea de către Ministerul Finanțelor a obligațiunilor de stat și transmiterea acestora către Banca de Economii S.A. în scop de preluare a creanței Băncii de Economii S.A. față de BC „Investprivatbank” S.A. în valoare de 428,5 mil. lei. La 30.09.2018 soldul datoriei BC „Investprivatbank” S.A. față de Ministerul Finanțelor a constituit 358,0 mil. lei.

**BC „Universalbank” S.A.**

Licența băncii a fost retrasă la data de 15.02.2012, urmare a insolvabilității acesteia.

Banca nu a beneficiat de garanții sau injecții de capital.

**Banca de Economii S.A., BC „BANCA SOCIALĂ” S.A., BC „UNIBANK” S.A.**

Licențele acestor trei bănci au fost retrase la data de 16.10.2016, urmare a insolvabilității lor.

Anterior retragerii licenței, în perioada noiembrie 2014 – octombrie 2015, BNM a acordat Băncii de Economii S.A., BC „BANCA SOCIALĂ” S.A. și B.C. „UNIBANK” S.A. credite de urgență asigurate cu garanții de stat (prin Hotărârile de Guvern nr.938 din 13.11.2014 și nr.124 din 30.03.2015), în sumă totală de 14 121,7 mil. lei, după cum urmează:

- Banca de Economii S.A. – 9 273,2 mil. lei;

- BC „BANCA SOCIALĂ” S.A. – 2 700,0 mil. lei;

- B.C. „UNIBANK” S.A. – 2 148,5 mil. lei.

În conformitate cu Legea nr.235/2016, Ministerul Finanțelor a subrogat Banca Națională a Moldovei în raporturile legate de creanța față de Banca de Economii S.A., BC „BANCA SOCIALĂ” S.A. şi BC „UNIBANK” S.A. prin emiterea obligațiunilor de stat în valoare egală cu creditele neachitate de către Banca de Economii S.A., BC „BANCA SOCIALĂ” S.A. şi BC „UNIBANK” S.A. Astfel, au fost emise obligațiuni de stat în valoare de 13.341,2 mil. lei, care au fost transmise în contul Băncii Naționale.

La data de 30.09.2018 soldul datoriei celor 3 bănci față de Ministerul Finanțelor a constituit 12 859,3 mil. lei, după cum urmează:

- Banca de Economii S.A. – 8 857,0 mil. lei;

- BC „BANCA SOCIALĂ” S.A. – 2 159,0 mil. lei;

- B.C. „UNIBANK” S.A. – 1 843,3 mil. lei.

În același timp, Banca Națională a aplicat unele prevederi ale Legii privind redresarea și rezoluția băncilor nr. 232/2016 în vederea asigurării unei activități sănătoase și prudente a băncii în perioada de soluționare a deficiențelor identificate.

**Prognoze bugetare pe termen mediu**

Având în vedere emisiunea obligațiunilor de stat în valoare de 13341,2 mil. lei, pe termen de până la 25 de ani, care au fost transmise în contul Băncii Naționale a Moldovei în scopul executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat acordate în anii 2014-2015 pentru cele trei bănci, estimările privind plățile ce urmează a se efectua din bugetul de stat în contul deservirii obligațiunilor de stat respective (plata dobânzilor și a sumei principale) se situează sub 0,4% din PIB în perioada anilor 2019-2021.

***Tabelul 8. Plățile MF pentru deservirea obligațiunilor de stat emise în scopul executării obligațiilor la garanțiile de stat acordate în anii 2014-2015\*)***

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2018**  **aprobat** | **2019**  ***prognoza*** | **2020**  ***prognoza*** | **2021**  ***prognoza*** |
| - mil. lei | 827,5 | 844,5 | 853,0 | 867,9 |
| *- % din PIB* | *0,4* | *0,4* | *0,4* | *0,3* |

\*) *conform graficului de emisiune și răscumpărare a obligațiunilor de stat*

**Evaluarea riscurilor viitoare**

Experiența internațională sugerează că există o probabilitate mai mare de apariție a crizelor financiare după o perioadă în care împrumuturile totale din economie au crescut rapid. În ultimii ani creditarea marchează dinamici inferioare în raport cu evoluția economiei. Suma totală a creditelor acordate de toate instituțiile financiare a descrescut considerabil în ultimii ani revenind pe un trend crescător doar în 2108. Raportul Credite în PIB la situația actuală este sub media pe ultimii 20 ani, ceea ce indică asupra lipsei unei creditări excesive în economie, care ar putea duce la acumularea riscurilor prociclice.

Expunerea maximală a statului față de sectorul bancar poate fi exprimată prin suma obligațiunilor totale a sectorului bancar (cu excepția capitalului) care la finele trimestrului III 2018 însumează 37,6% din PIB. Această cifră oferă un indiciu brut al pasivelor maxime posibile pe care guvernul ar putea fi solicitat să le asume într-un scenariu extrem de puțin probabil (cel mai rău caz). Cea mai semnificativă parte a obligațiunilor bancare reprezintă depozitele clienților care la finele trimestrului II 2018 au constituit 60,9 mlrd. lei, dintre care suma depozitelor garantate de Fondului de Garantare a depozitelor în sistemul bancar (FGDSB), în limita plafonului actual de 20 mii lei, reprezintă 7,9 mld. lei. Reieșind din resursele financiare ale FGDSB la situația 30.06.2018 (465,3 mil. lei) suma depozitelor garantate dar neacoperite de Fond constituie 6,6 mld. lei sau 3,7% din PIB.

|  |
| --- |
| **Graficul 12. Indicatorul credite-în-PIB este inferior trendului pe termen lung** |
|  |
| *\*creditarea nebancară include soldul împrumuturilor acordate de organizațiile de microfinanțare și asociațiile de economii și împrumut*  Sursa: BNM, CNPF |

Conform datelor raportate de bănci la situația din 31.08.2018, acestea dispun de capital și lichidități cu mult peste prevederile reglementare și sunt bine protejate de efectele deteriorării calității creditelor și lipsuri temporare de lichiditate. Nivelul înalt al indicatorului suficienței capitalului ponderat la risc (media pe sector – 28,46%, limita reglementată pentru fiecare bancă ≥10%) a permis băncilor absorbirea pierderilor legate de înrăutățirea calității creditelor, precum și reprezintă un nivel de capital confortabil pentru pierderile neașteptate. Lichiditatea curentă pe sector (Active lichide/Total active≥20%) constituie 55,65%, astfel mai mult de jumătate din activele sectorului bancar sunt concentrate în active lichide. La nivel agregat, activele lichide totale acoperă în totalitate soldul depozitelor persoanelor fizice – 114,1%.

Mai jos sunt prezentați principalii indicatori pentru aprecierea solidității financiare:

***Tabelul 9.Indicatori de soliditate financiară***

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Indicatorul** | **31.08.2018** | **31.12.2017** | **Media 5 ani** |
| Fonduri proprii, mil. lei | 11 053,8 | 10 586,3 | 9 927,9 |
| Rata fondurilor proprii totale[[15]](#footnote-15)  (limita minimă reglementată ≥ 10%), % | 28,46 | 31,32 | 25,96 |
| Rata creditelor neperformante, % | 14,16 | 18,38 | 14,13 |
| Lichiditatea curentă (Active lichide/Total active ≥ 20%), % | 55,65 | 55,46 | 44,92 |
| Soldul activelor lichide/Soldul depozitelor persoanelor fizice, % | 114,09 | 111,23 | 92,73 |
| Creditele sectorului financiar[[16]](#footnote-16)/PIB\*, % | 25,39 | 26,79 | 31,35 |

*\*PIB prognozat de Ministerul Economiei și Infrastructurii pentru anul 2018*

*Sursa: BNM, CNPF, BNS, MEI*

Pe parcursul a 8 luni ale anului 2018 a fost marcată dinamică descendentă a ponderii creditelor neperformante în total credite pe sector. Această tendință favorabilă se datorează reducerii soldului total al creditelor nefavorabile (-22,1%), concomitent cu creșterea stocului total al creditelor acordate de bănci (1,1%) care au rezultat într-o îmbunătățire a ratei creditelor neperformante cu 4,2 p.p.

**Măsuri de atenuare a riscurilor**

În vederea menținerii stabilității sectorului bancar autohton și asigurării dezvoltării acestuia, în perioada recentă au fost întreprinse un șir de măsuri. Acestea măsuri sunt menite, inclusiv, să reducă posibilele necesități de intervenție a Guvernului, și, respectiv, riscurile fiscale, asociate sectorului financiar.

Odată cu intrarea în vigoare la 1 ianuarie 2018 a Legii privind activitatea băncilor, Banca Națională a Moldovei a aprobat în semestrul I nouă acte normative care vizează cerințele de fonduri proprii ale băncilor și cerințele de capital, amortizoarele de capital, tratamentul riscurilor de credit pentru bănci potrivit abordării standardizate, tehnicile de diminuare a riscului de credit utilizate de bănci, tratamentul riscului operațional pentru bănci potrivit abordării de bază și abordării standardizate, tratamentul riscului de piață potrivit abordării standardizate, tratamentul riscului de decontare/livrare pentru bănci, calculul de către bănci al ajustărilor specifice și al ajustărilor generale pentru riscul de credit, precum și Regulamentul cu privire la auditul extern al băncilor.

Totodată, Banca Națională a Moldovei a aprobat Instrucțiunea cu privire la prezentarea de către bănci a rapoartelor COREP în scopuri de supraveghere, prin care se instituie cerințe uniforme în ceea ce privește raportarea în scop de supraveghere și se stabilește formatul și modul de raportare a informației aferente fondurilor proprii și expunerilor la risc.

Banca Națională a Moldovei continuă elaborarea actelor normative, pentru implementarea în totalitate a prevederilor Legii privind activitatea băncilor nr.202 din 6 octombrie 2017.

Alinierea legislației bancare a Republicii Moldova la standardele internaționale prin perfecționarea mecanismelor cantitative și calitative de administrare a băncilor va contribui la promovarea unui sector bancar sigur și stabil, la creșterea transparenței, încrederii și atractivității sectorului bancar autohton pentru potențiali investitori și creditori ai băncilor, precum și pentru deponenți. Cadrul nou condiționează dezvoltarea noilor produse și servicii financiare, datorită asigurării unui mediu de stabilitate financiară ce permite menținerea solidității financiare a băncilor și a întregului sistem.

## Alte riscuri

**Parteneriatul public-privat(PPP)**

**Parteneriatul public-privat (PPP)** reprezintă o formă de cooperare între autoritățile publice și mediul de afaceri ce se instituie în scopul contribuirii la atragerea de investiții private pentru realizarea proiectelor de interes public. Cadrul normativ este reglementat prin Legea nr. 179-XVI din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat.

**Tabelul 10. Numărul de contracte PPP înregistrate în Registru PPP pe fiecare an (la nivel central si local)\***

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2011** | | | **2012** | | | **2013** | | | **2014** | | | **2015** | | | **2016** | | | **2017** | | | **2018 (30.09.18)** | | |
|  | **total** | **central** | **local** | **total** | **central** | **local** | **total** | **central** | **local** | **total** | **central** | **local** | **total** | **central** | **local** | **total** | **central** | **local** | **total** | **central** | **local** | |  |  |  | | --- | --- | --- | | **total** | **central** | **local** | | |  |  | | --- | --- | | **central** | **local** | | |  | | --- | | **local** | | **1** | |
| **Nr. de contracte înregistrate anual** | **12** | **1** | **11** | **34** | **0** | **34** | **5** | **1** | **4** | **15** | **4** | **11** | **4** | **1** | **3** | **2** | **1** | **1** | **4** | **1** | **3** | **6** | **4** | **2** |

*\*sursa: Agenția Proprietății Publice*

Parteneriatele public-private au devenit tot mai populare în ultimii ani, mai ales cele încheiate la nivel local.

La momentul actual, de către Agenția Proprietății Publice sunt monitorizare 82 de contracte PPP, dintre care 13 la nivel central și 69 la nivel local, o parte de contracte fiind suspendate.

La nivelul central domeniile în care au fost încheiate contractele PPP sunt următoarele: construcțiile sociale pentru angajații din sectorul bugetar, ocrotirea sănătății (prestare a serviciilor de radiologie și diagnostică imagistică, serviciilor calitative de hemodializă convențională şi hemofiltrare; sport și agrement (construcția arenei polivalente de interes național), jocuri de noroc, concesiune a activelor aflate în gestiunea Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău” și a terenului aferent acestora; concesionare a lucrărilor de explorare geologică a hidrocarburilor pe teritoriul Republicii Moldova.

La nivelul local aceste domenii se refera la servicii de salubritate, aprovizionare cu apă, construcții /infrastructură socială, ocrotirea sănătății, serviciu de videomonitorizare a traficului rutier(suspendate/reziliate) s.a.

Pentru fiecare contract PPP/concesiune, au fost analizate și partajate între parteneri riscuri aferente proiectelor în cauză. Astfel, fiecare contract este individual, iar riscurile sunt monitorizate de partenerii publici care au încheiat contractele de parteneriat public-privat. La moment, nici APP, nici Ministerul Finanțelor nu sunt implicate în monitorizarea acestor riscuri, din care motiv nu există informație generalizatoare referitor la aceste riscuri.

Informația mai amplă privind PPP in Moldova va fi prezentată și analizată sub aspectul riscurilor bugetar-fiscale în următorul ciclu bugetar.

**Garanțiile de stat emise și plățile**

**ce ar putea fi efectuate de Ministerul Finanțelor, în calitate de garant**

Având în vedere că garanții de stat pentru împrumuturile interne și externe contractate de către agenții economici nu au fost emise în ultimii 18 ani, cu excepția garanțiilor de stat emise în anii 2014-2015 pentru asigurarea stabilității sistemului financiar național, precum și soldul garanțiilor de stat ce ar putea fi emise în cadrul Programului de stat ”Prima casă”, estimările privind plățile ce urmează a se efectua din bugetul de stat în contul acestor garanții se situează sub 0,02% din PIB în perioada anilor 2019-2021.

Programul de stat ”Prima casă” are drept scop facilitarea accesului persoanelor fizice la achiziția unei locuințe prin contractarea de credite garantate parțial de stat (50 la sută din soldul creditului acordat), în special pentru familii tinere. Implementarea Programului respectiv va avea loc prin intermediul Organizației pentru Dezvoltarea Sectorului Întreprinderilor Mici și Mijlocii.

**Tabelul 11. Prognoza soldului garanțiilor de stat și a plăților contingente aferente**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019**  ***prognoză*** | **2020**  ***prognoză*** | **2021**  ***prognoză*** |
| ***Soldul garanțiilor de stat la sfârșit de perioadă[[17]](#footnote-17))*** | | | | | | | |
| - mil. lei | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1000,0 | 1000,0 | 1500,0 | 2000,0 |
| - % din PIB | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,5 | 0,5 | 0,7 | 0,8 |
| ***Plăți MF în calitate de garant pentru garanțiile de stat emise*** | | | | | | | |
| - mil. lei | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 50,0 |
| - % din PIB | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,03 | 0,02 | 0,02 | 0,02 |

1. PEFA –Evaluarea performantei finanțelor publice, 2008-2011, 2012-2014. [↑](#footnote-ref-1)
2. Datele pentru 2019-21 sunt raportate la PIB, calculat in condițiile metodologiei noi SN 2008, ce explica reducerea de cir ca 5p.p. a veniturilor în PIB. [↑](#footnote-ref-2)
3. ***Arierat - datorie cu termen de achitare expirat****– obligație de plată, ce nu mai poate fi contestată, asumată de către autoritatea/instituția bugetară în baza actelor legislative, normative şi juridice în vigoare, termenul de achitare a căreia a expirat şi care a devenit restantă.* [↑](#footnote-ref-3)
4. Datele pentru 2019-21 sunt raportate la PIB, calculat in condițiile metodologiei noi SN 2008, ce explica reducerea de circa 5p.p. a cheltuielilor în PIB. [↑](#footnote-ref-4)
5. În vederea executării obligațiilor de plată derivate din garanțiile de stat acordate în anii 2014 și 2015, Ministerul Finanțelor în temeiul Legii nr.235 din 3 octombrie 2016, a emis și a transmis la 4 octombrie 2016 Băncii Naționale a Moldovei obligațiuni de stat în suma creditelor neachitate Băncii Naționale a Moldovei de către „Banca de Economii” S.A., BC ”Banca Socială” S.A. și BC ”Unibank” S.A. la data emiterii acestora. [↑](#footnote-ref-5)
6. Diminuarea ponderii datoriei de stat raportat la PIB cu aproximativ 8 p.p. în anul 2017, comparativ cu anul precedent, se datorează revizuirii pe parcursul anului 2018 a valorii indicatorului PIB pentru anul 2017, conform noii metodologii de estimare SCN 2008/2010. [↑](#footnote-ref-6)
7. Diminuarea capitalului propriu a fost influențată în mare parte de micșorarea considerabilă a rezervelor Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” cu 482,0 mil. lei, ca rezultat al transmiterii, pe parcursul anului 2017, autorităților publice locale de nivelul doi a circa 3500 km drumuri locale aflate în gestiunea întreprinderii, în temeiul Hotărîrii Guvernului nr. 1468/ 2016 cu privire la aprobarea listelor drumurilor naționale și locale din Republica Moldova. [↑](#footnote-ref-7)
8. 2134,8 mil. lei sau 31.0% reprezintă alte datorii pe termen lung înregistrate de Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”, care sunt în mare parte finanțări și încasări cu destinație specială pe termen lung în cadrul Proiectului de susținere al Programului în sectorul drumurilor. [↑](#footnote-ref-8)
9. Se calculează ca raport dintre activele curente și datoriile curente ale întreprinderii. Nivelul acestui indicator trebuie să fie mai mare de 1. [↑](#footnote-ref-9)
10. Se calculează ca raport dintre rezultatul din activitatea operațională și veniturile din vânzări ale întreprinderii. Nivelul acestui indicator trebuie să depășească rata dobânzii pentru creditele contractate. [↑](#footnote-ref-10)
11. Se calculează ca raport dintre activele totale și capitalul propriu al întreprinderii. Nivelul acestui indicator trebuie să fie mai mic ca 2. [↑](#footnote-ref-11)
12. 2134,8 mil. lei sau 87,5% reprezintă alte datorii pe termen lung înregistrate de Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”, care sunt în mare parte finanțări și încasări cu destinație specială pe termen lung în cadrul Proiectului de susținere al Programului în sectorul drumurilor. [↑](#footnote-ref-12)
13. În septembrie 2018 Î.S. Compania Aeriană „AIR Moldova” a fost vândută prin concurs comercial de către Agenția Proprietăți Publice. [↑](#footnote-ref-13)
14. Întreprinderile de stat urmează a fi reorganizate fie în instituții publice fie în societăți comerciale. Pentru unele din întreprinderi deja au fost elaborate proiectele de hotărâri ale Guvernului de reorganizare a acestora în instituții publice. Din acest motiv, sumele planificate pentru 2019 pot devia semnificativ față de executare. [↑](#footnote-ref-14)
15. Începând cu 30.07.2018 a intrat în vigoare Regulamentul privind fondurile proprii care a înlocuit Regulamentul privind suficiența capitalului ponderat la risc [↑](#footnote-ref-15)
16. Soldul total al creditelor acordate de bănci și instituțiile financiare nebancare [↑](#footnote-ref-16)
17. cu *excepția garanțiilor de stat emise în anii 2014-2015 pentru asigurarea stabilității sistemului financiar național, care au fost convertite în anul 2016 în datorie de stat* [↑](#footnote-ref-17)