

Un an de Acord cu FMI: care au fost realizările în 2022 și la ce trebuie să ne așteptăm în 2023?

Opinie pe marginea rolului suportului oferit de FMI asupra dimensiunii de protecție socială

Ecaterina Rusu

Directoare de program, Expert-Grup

Ianuarie 2023

La începutul lunii ianuarie curent, FMI a anunțat despre deblocarea următoarei tranșe pentru suportul bugetar acordat Republicii Moldova, astfel, totalul debursărilor în cadrul Acordului va consemna circa 275 mil. USD. Valorificarea suportului financiar din partea FMI a jucat un rol vital în răspunsul la crizele cu care s-a confruntat economia în anul 2022 și care continuă să persiste. Suportul bugetar primit de la FMI, dar și resursele financiare pe care le-a catalizat de la alți donatori și creditori externi, au permis intervenția promptă pe dimensiunea de protecție socială pentru a atenua din gravitatea crizelor și impactul lor asupra grupurilor vulnerabile. Scopul acestui comentariu este de a analiza modul în care este valorificată finanțarea din partea FMI, progresul înregistrat în realizarea angajamentelor asumate în cadrul Acordului, dar și ce oportunități oferă acesta pentru consolidarea funcției de protecție socială a statului.

Memorandumul cu privire la politicile economice și financiare încheiat cu Fondul Monetar Internațional (FMI) a pus la dispoziția Guvernului resurse financiare indispensabile pentru a veni cu răspuns la efectele crizelor combinate care au caracterizat anul 2022 și continuă să perpetueze și la începutul anului curent. Suportul financiar în cadrul programului susținut prin Mecanismul extins de creditare (ECF) și Mecanismul de finanțare extinsă (EFF)¹ disponibil pentru Republica Moldova până în anul 2025 este de circa 796 mil. USD², cu 260 mil. USD mai mult decât se prevăzuse inițial la semnarea Acordului în decembrie 2021. Finanțarea suplimentară a fost solicitată de autoritățile de la Chișinău în primăvara anului trecut, pe fundalul circumstanțelor complicate de ordin economic, social și de securitate. Mai mult ca atât, aprobarea deciziei de augmentare a programului a fost însoțită de deblocarea imediată a 145 mil. USD care au fost direcționate integral pentru finanțarea necesităților bugetului de stat și a permis autorităților să acționeze rapid. Astfel, conform situației de la sfârșitul anului 2022, în cadrul acordului cu FMI au fost debursate 250,5 mil. USD, tragerile respectând graficului agreeat de părți. Pentru anul 2023 sunt prevăzute circa 216 mil. USD destinate integral pentru suportul bugetar. Deblocarea primei tranșe prevăzută pentru anul curent în valoare de circa 27 mil. USD a fost aprobată de Bordul FMI la începutul lunii ianuarie³. Totodată, este de menționat faptul, că acest program se bazează preponderent pe acordarea împrumuturilor destinate suportului bugetar (80%). Astfel, doar tranșele prevăzute pentru anii 2024-2025 vor fi împărțite în mod egal

¹ Mecanismul extins de creditare (ECF) oferă asistență financiară într-o formă mai flexibilă și mai bine ajustată la necesitățile statelor cu venituri mici, inclusiv în timpul crizelor. Mecanismul de finanțare extinsă (EFF) oferă asistență statelor cu dezechilibre în balanța de plăți cauzate de barierele de ordin structural sau ritmului lent al creșterii economice. În cazul Republicii Moldova, finanțarea prin aceste mecanisme se realizează conform raportului de distribuție a resurselor ECF/EFF de 1:2. Rata dobânzii pentru tragerile din cadrul ECF a fost stabilită la 0% până în anul 2023, inclusiv, iar a celor tragerilor din cadrul EFF este flotantă (rata FMI pentru Drepturile Speciale de Tragere).

² <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/05/11/pr22149-moldova-imf-board-concludes-adhoc-review-under-ecf-and-augmentation-under-ecf-and-eff>

³ <https://www.imf.md/press/pressw/press-230109ro.html>

între Ministerul Finanțelor (suport bugetar) și Banca Națională a Moldovei (pentru consolidarea activelor de rezervă). Acest mixt al distribuției resurselor este justificat de faptul că activele oficiale de rezervă la moment respectă criteriile de suficiență, oferind o pernă de siguranță solidă pentru realizarea politicii monetare și valutare, și pentru a face față incertitudinii pieței.

Valorificarea resurselor disponibile depinde de gradul de realizare a reformelor și respectarea condiționalităților asumate. Acordul are la bază mai multe angajamente structurale, divizate în 4 blocuri: (i) anticorupție și statul de drept; (ii) managementul fiscal; (iii) supravegherea sectorului financiar și (iv) sectorul companiilor cu capital de stat, și prevede termeni clari de realizare a acestora. Pe lângă aceasta, Acordul stipulează și respectarea unor indicatori cantitativi de performanță, ce țin de deficitul soldului bugetar, nivelul activelor oficiale de rezervă și, totodată, nu permite acumularea restanțelor la plățile externe ale administrației publice. În acest sens, Acordul cu FMI implică și monitorizarea sistematică a derulării proceselor de reformă, prevăzând astfel 7 runde de evaluări pe durata implementării programului. Pe parcursul anului 2022 a avut loc o evaluare ad-hoc (în contextul augmentării programului) și 2 evaluări programate. Rapoartele de evaluare denotă faptul, că în pofida contextului plin de provocări, autoritățile au avansat în realizarea angajamentelor structurale (deși unele au fost finalizate cu întârziere), respectând totodată și indicatorii cantitativi de performanță. Făcând o trecere în revistă a angajamentelor realizate, putem menționa următoarele progrese:

(i) anticorupție și statul de drept

- ✓ a fost modificată Legea cu privire la procuratură și numit în funcție procurorul-șef al Procuraturii Anticorupție;

(ii) managementul fiscal

- ✓ a fost elaborat raportul privind executarea proiectelor investiționale cu finanțare din fondurile extrabugetare pentru anul 2021;
- ✓ a fost efectuată analiza cuprinzătoare a cheltuielilor fiscale;
- ✓ fost modificat Regulamentul cu privire la modalitatea de ținere a Registrului electronic al angajaților, utilizarea sistemului devenind obligatorie pentru toate instituțiile bugetare;

(iii) supravegherea sectorului financiar

- ✓ a fost finalizată evaluarea solvabilității companiilor de asigurări;
- ✓ a fost modificat cadrul regulator cu privire la asistența de lichiditate în situații de urgență;
- ✓ a fost modificată Legea privind Banca Națională a Moldovei, pe dimensiunea ce ține de consolidarea independenței instituției prin eliminarea posibilelor ingerințe ale altor entități publice în procesul decizional, dar și prin o mai bună reglementare a procesului de demisie a membrilor organelor de conducere ale BNM⁴.

(iv) sectorul companiilor cu capital de stat

- ✓ a fost aprobată Strategia cu privire la administrarea proprietății de stat în domeniul întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat pentru anii 2022-2030;

Totodată, în vederea asigurării implementării măsurilor prioritare de reformă, pentru anul 2023, lista angajamentelor a fost actualizată, adăugându-se alte șase criterii de performanță structurale. Acestea includ: (i) asigurarea unei linii bugetare separate pentru Procuratura Anticorupție, astfel ca aceasta să opereze cu un buget independent; (ii) extinderea analizei privind cheltuielilor fiscale, cu includerea analizei

⁴ <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6298/language/ro-RO/Default.aspx>

accizelor, taxelor vamale și impozitul pe proprietate; (iii) completarea Codului fiscal cu prevederi ce țin de cadrul general anti-evaziune; (iv) implementarea unui program automatizat de monitorizare a raportării fiscale; (v) realizarea cartografierii întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital de stat care va servi ca bază pentru demararea eforturilor de deetatzare și (vi) adoptarea legislației secundare privind licențierea, cerințele prudențiale, acționarii calificați în sectorul asigurărilor.

Este important de menționat că, Acordul cu FMI recunoaște necesitatea consolidării funcției de protecție socială în scopul reducerii vulnerabilității populației și sărăciei. În particular, FMI recomandă autorităților ca nivelul cheltuielilor pentru categoria „asistența socială bine-țintită”⁵ să nu coboare sub pragul stabilit în Acord. Mai mult ca atât, luând în considerație contextul complicat, pe parcursul anului 2022, FMI a majorat ținta indicativă pentru acest grup de cheltuieli, de la 1 546 mil. lei la 2 065 mil. pentru întreg anul 2022, și recomandă un nivel de minim 5 989 mil. lei pentru anul 2023⁶. Cu toate acestea, FMI pune un accent important pe ajustarea programelor pe dimensiunea socială într-un mod care se bazează mai mult pe evaluarea indirectă a veniturilor decât doar pe acordarea prestațiilor sociale în funcție de categoria de beneficiari. La moment, doar jumătate din plăți sunt efectuate în baza evaluării veniturilor beneficiarilor, ceea ce poate lăsa fără sprijin persoanele cu adevărat vulnerabile și care au nevoie de suport din partea statului, creându-se astfel spațiu pentru utilizarea ineficientă a resurselor.

Resursele atrase de la FMI, dar și suportul pe care îl deblochează de la alți parteneri de dezvoltare permite acoperirea necesităților financiare ale unui buget deficitar. Creșterea prețurilor a pus presiuni mari pe bugetele gospodăriilor și a amplificat riscurile de creștere a sărăciei, amenințând coeziunea socială. Conform estimărilor Expert-Grup⁷, rata sărăciei absolute în anul 2022 a crescut la 27% (24,5% în 2021). Totodată, în această perioadă, a fost readusă în prim plan *sărăcia energetică*, concept care descrie incapacitatea oamenilor de a face față costurilor pentru consumul de energie necesar pentru un trai decent. În acest context, pentru a aborda în mod corespunzător prioritățile urgente de cheltuieli, pe parcursul anului 2022 bugetul de stat a fost rectificat de câteva ori, alocându-se resurse financiare suplimentare pentru implementarea unor măsuri ce țin de protecția grupurilor vulnerabile și asigurarea incluziunii sociale. Din bugetul de stat pentru dimensiunea de protecție socială au fost prevăzute cheltuieli de circa 19 mld. de lei, cu 5 mld. lei mai mult decât a fost stabilit inițial la adoptarea Legii Bugetului de Stat. Per total, în urma rectificărilor, în anul 2022, bugetul public național a prevăzut circa 39 mld. lei pentru dimensiunea de protecție socială (Figura 1). Conform situației de la sfârșitul lunii noiembrie 2022, cheltuielile pentru protecția socială au fost executate în proporție de 87% (34,4 mld. lei), depășind volumul cheltuielilor executate pentru perioada similară a anului 2021 (26,4 mld. lei). Extinderea cheltuielilor a fost orientată preponderent spre adoptarea măsurilor de protecție socială în contextul atenuării impactului inflației, care a erodat semnificativ veniturile reale ale populației, afectând în mod special categoriile cele mai vulnerabile. În speță, majorările au vizat următoarele măsuri:

- acordarea suportului financiar unic de 1 500 de lei beneficiarilor de pensii/alocații sociale cuantumul cărora nu depășește 5 000 lei;
- majorarea ajutorului destinat pentru perioada rece a anului;
- stabilirea începând cu 1 octombrie a indemnizației lunare de 1 000 lei pentru îngrijirea copilului până la vârsta de 2 ani;

⁵ Asistența socială bine ținută cuprinde: ajutorul pentru șomaj, programul Ajutor Social, alocațiile destinate ca ajutor pentru perioada rece a anului și pentru Fondul de reducere a vulnerabilității energetice

⁶ https://imf.md/press/SR_1MDAEA2023001.pdf

⁷ Raport de Stare a Țării, Expert-Grup, 2022 <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/2436-raportul-de-stare-a-a%C8%9B%C4%83rii-2022>

- crearea și finanțarea Fondului de reducere a vulnerabilității energetice, pentru care s-au alocat 870 mil. lei pentru anul 2022 în vederea acordării sprijinului unor categorii de persoane în contextul creșterii costurilor la resursele energetice.

Anul 2022 a fost caracterizat de adoptarea unor documente de politici și acte normative cu impact pozitiv asupra dimensiunii de protecție socială a grupurilor vulnerabile, dar care reclamă și o finanțare corespunzătoare. A fost adoptat Programul național pentru ocuparea forței de muncă 2022-2026 și Planul de acțiuni pentru implementarea acestuia⁸. Programul pune accent inclusiv pe încadrarea în câmpul muncii a persoanelor cu nevoi speciale, a femeilor, dar și reducerea ocupării informale. Pentru realizarea acțiunilor propuse în acest program, se estimează necesarul a peste 270 mil. lei, resursele financiare urmează a fi acoperite atât din bugetul de stat, cât și de partenerii externi de dezvoltare. Totodată, au fost operate modificări la Regulamentul cu privire la modul de stabilire și plată a ajutorului social⁹. Astfel, prevederile noi ale regulamentului se focusează pe: (i) stimularea angajării persoanelor apte de muncă din cadrul familiilor beneficiare de ajutor social, prin urmare, veniturile salariale ale șomerilor sau zilierilor, care se vor încadra în câmpul muncii, nu vor fi luate în considerare la evaluarea dreptului la ajutor social și/sau ajutor pentru perioada rece a anului timp de 3 luni consecutive din luna angajării; (ii) sporirea numărului de familii cu copii participante la programul de ajutor social, prin majorarea cu 396 de lei a venitului lunar minim garantat (VLMG) pentru fiecare copil și creșterea suplimentară cu 169 lei a VLMG pentru copiii cu grad sever sau accentuat de dizabilitate; și (iii) modificarea venitului lunar minim garantat al persoanelor cu dizabilități, diferențierea mărimii acestuia fiind calculată în funcție de gradul de dizabilitate atât în cazul adulților, cât și al copiilor. Astfel, pentru un adult cu grad sever de dizabilitate, VLMG a fost majorat suplimentar cu circa 273 de lei. Pentru implementarea noilor prevederi ale regulamentului dat, în anul 2022 au fost necesare alocarea suplimentară a circa 50 mil. lei.

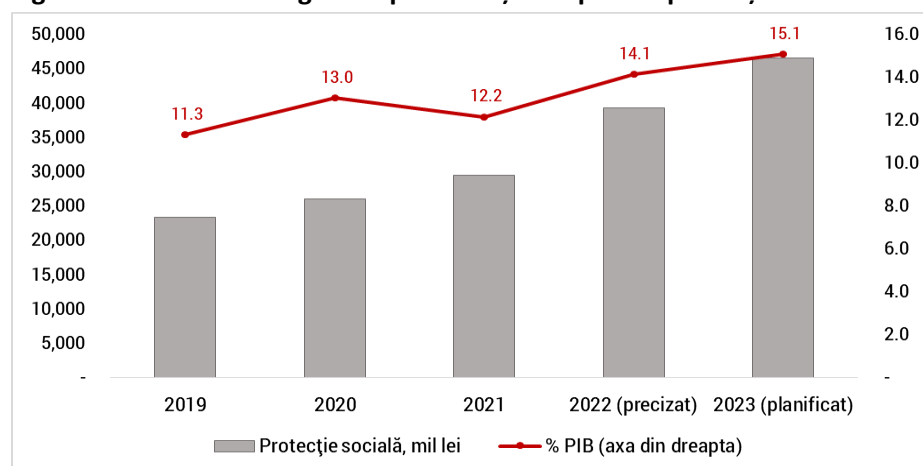
Și pentru anul 2023 o parte semnificativă a cheltuielilor bugetului public național va fi destinată pentru protecția socială - 39%, consemnând 46,5 mld. lei. Prin urmare, în anul 2023 față de 2022 se estimează o creștere a cheltuielilor pe domeniul protecției sociale cu 20% (+7,2 mld. lei). O componentă importantă care a determinat planificarea majorării cheltuielilor pentru protecția socială pentru anul 2023 revine compensațiilor pentru achitarea facturilor la energie destinate consumatorilor vulnerabili de energie – 5 mld. lei, indexarea pensiilor, dar și celorlalte cheltuieli aferente măsurilor adoptate în 2022 (menționate mai sus).

Din bugetul de stat este planificată alocarea a circa 24 mld. lei, dintre care 17 mld. lei vor constitui transferurile către bugetul asigurărilor sociale de stat. Deoarece bugetul asigurărilor sociale de stat este unul deficitar, circa 6 mld. de lei dintre transferurile de la bugetul de stat sunt planificate pentru acoperirea acestui deficit, restul fiind reprezentat de transferurile cu destinație specială pentru acordarea prestațiilor sociale.

⁸ <https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/subiect-06-nu-488-mmpps-2022.pdf>

⁹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=133839&lang=ro#

Figura 1. Cheltuielile bugetului public național pentru protecția socială



Sursa: Rapoartele privind executarea bugetului de stat ale Ministerului Finanțelor și Legea Bugetului de Stat pentru 2023

În vederea realizării noilor măsuri de asistență socială care necesită mai multe resurse, și luând în considerație constrângerile bugetare actuale, suportul financiar extern devine o verigă indispensabilă în acest sens. Pentru anul 2023 soldul deficitului bugetului public național se estimează la 18,3 mld. lei, finanțarea deficitului urmând a fi acoperită în special din valorificarea împrumuturilor externe destinate atât pentru suportul bugetar cât și pentru realizarea proiectelor specifice. Astfel, pentru anul 2023, sunt estimate intrări de împrumuturi externe pentru susținerea bugetului de stat în sumă de 12,5 mld. lei, dintre care 34% urmează a fi acoperite de tranșele debursate de FMI. Pentru realizarea proiectelor acoperite din surse externe se preconizează intrări de împrumuturi în valoare de 6,1 mld. lei. Totodată, este important de menționat, că veniturile bugetului vor fi suplinite de granturi externe, care se preconizează în sumă de 5,5 mld. lei.

Mai mult ca atât, adițional la cheltuielile de protecția socială deja prevăzute în bugetul pentru anul 2023, în spațiul public fost anunțat o reformă amplă a asistenței sociale prevăzută pentru perioada următoare, precum și lansarea Fondului de argint (care va ținti implementarea măsurilor de implicare activă a persoanelor în etate și majorarea plăților pentru un grup mic de pensionari longevivi), dar și adoptarea unor noi programe naționale pentru protecția persoanelor cu dizabilități. Pentru realizarea acestor măsuri va fi necesară identificarea surselor de finanțare, și cu siguranță, suportul donatorilor/creditorilor externi va deveni indispensabil.

Asistența financiară externă trebuie canalizată spre sporirea impactului programelor de asistență socială și obținerea unor schimbări structurale calitative cu efect pe termen lung. Schemele de asistență socială trebuie ajustate corespunzător pentru a crește potențialul și eficiența acestora și a asigura accesul echitabil al grupurilor defavorizate, asigurând în același timp un nivel înalt de transparență. Mai mult ca atât, un accent deosebit trebuie pus pe aspectul de prevenție a funcției de asistență socială, pentru a evita materializarea riscului de a cădea sub pragul sărăciei. Mai cu seamă, aceste obiective capătă o conotație deosebită în contextul Strategiei de dezvoltare națională „Moldova Europeană 2030”, care stabilește ținte importante pe domeniul social:

- reducerea ratei de sărăcie absolută la 23,7% până în 2025 și respectiv 10% până în 2030;
- creșterea acoperirii populației celei mai sărace cu prestații de ajutor social: 25% până în 2025 și 35% până în 2030;
- creșterea ponderii serviciilor sociale în bugetul alocat protecției sociale, la 6,5% până în 2025 și 9% până în 2030;

- extinderea numărului de persoane cu dizabilități care au beneficiat de programe de formare și orientare profesională pentru încadrarea în câmpul muncii: 1 000 până în 2025 și 3 000 până în 2030;

Atingerea obiectivelor de dezvoltare, inclusiv pe dimensiunea socială trebuie corelată cu consolidarea sustenabilității bugetare. În mare parte, prestațiile de ajutor social oferă o siguranță redusă pentru persoanele și familiile care depind cu adevărat de prestație, și nu permit ieșirea din sărăcie. Prin urmare, ajustarea programelor există, dar și lansarea noilor programe de protecție socială care să crească accesul corespunzător la serviciile sociale rămâne imperativă pentru atingerea obiectivelor de eradicare a sărăciei și de asigurare a incluziunii sociale. La nivelul Uniunii Europene, cheltuielile pentru protecția socială depășesc 20% din PIB, pentru unele state atingând și ponderea de circa 30%¹⁰. Pentru Republica Moldova, deși acest indicator este în creștere, totuși rămâne relativ scăzut - 15% din PIB. Astfel, politicile și măsurile în domeniul social sunt importate și trebuie prioritizate pe agenda Guvernului, cu o mobilizare suficientă a resurselor pentru realizarea acestora. Totodată, în dinamică se observă că bugetul asigurărilor sociale de stat devine tot mai dependent de transferurile de la bugetul de stat pentru acoperirea deficitului acestuia, indicând asupra problemelor de sustenabilitate pe termen lung a sistemului de protecție socială, în special al sistemului de pensii, deja fragil. Aceasta invocă necesitatea consolidării sistemului de colectare a contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale de stat prin majorarea salariului minim, încurajarea formalizării lucrătorilor din economia informală, eliminarea vulnerabilităților instituționale în combaterea muncii nedeclarate și subdeclarată (cum ar fi reformarea Inspectoratului de Stat al Muncii¹¹), însoțită de îmbunătățirea funcției de ocupare a forței de muncă.

În esență, consolidarea funcției de protecție socială nu este posibilă fără promovarea unor politici macroeconomice orientate spre reforme care stimulează creșterea economică și care, se vor transpune, respectiv, într-o mai bună mobilizare a veniturilor pe intern. În acest sens, reieșind din prevederile Acordului cu FMI, conchidem că, rolul acestuia nu este doar de a pune la dispoziție mijloace financiare care permit atenuarea promptă a șocurilor existente, cu efect pe termen scurt, dar și de a responsabiliza instituțiile statului să adopte mixtul adecvat de politici care să permită avansarea în direcția atingerii obiectivelor de dezvoltare sustenabilă și incluzivă.

¹⁰ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp/default/table?lang=en

¹¹ Cum reformarea Inspectoratului de Stat al Muncii poate contribui la combaterea muncii nedeclarate? Expert-Grup, 2023
<https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/2466-cum-reformarea-inspectoratului-de-stat-al-muncii-poate-contribui-la-combaterea-muncii-nedeclarate?>