

Un nou Memorandum cu FMI: ce presupune acesta pentru Moldova și în special pentru grupurile vulnerabile

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

Ecaterina Rusu

Directoare de program, Expert-Grup

Ianuarie 2022

Republica Moldova a fost afectată de o criză economică severă urmare pandemiei Covid-19, cu implicații asupra tuturor sferelor de activitate umană. În mod deosebit pandemia a afectat grupurile cele mai vulnerabile, și anume familiile sărace, persoanele în etate, copiii, femeile, precum și alte grupuri sociale¹. Din punct de vedere economic, criza a afectat nu doar veniturile unor categorii ale populației, adâncind astfel inegalitățile de venituri, dar și capacitatea persoanelor de a accede la diverse servicii primare oferite de stat, conturându-se un decalaj în creștere în ceea ce privește accesul la educație, sănătate și protecție socială. În aceste condiții, crește riscul de sărăcie pentru mai multe grupuri sociale. Doar în primul an de pandemie, rata sărăciei absolute s-a majorat cu circa 2 p.p până la 27% (2020), în timp ce rata sărăciei extreme a rămas la un nivel ridicat, de aproximativ 11%². Pe lângă aceasta, criza energetică declanșată în toamna anului 2021 vine cu o povară adițională pentru grupurile vulnerabile, în contextul în care asistăm la o creștere a facturilor la gaze fără precedent.

Circumstanțele scot în evidență, mai mult ca oricând, necesitatea unor intervenții prompte la nivelul politicilor publice pentru protecția grupurilor vulnerabile. Acest fapt a fost vizibil, mai ales, în contextul alegerilor parlamentare anticipate din iulie 2021, când toate partidele au prezentat programe electorale care au inclus acțiuni în domeniul social³. Astfel, angajamentele sociale ale partidului care a câștigat alegerile au fost transpuse și în cadrul programului de guvernare – „Moldova Vremurilor Bune”, precum și în acțiuni ulterioare ale guvernului ca răspuns la criza energetică și anume:

- i. *Susținerea persoanelor în etate prin majorarea pensiilor peste nivelul minimului de existență și instituirea „Fondului de Argint” pentru finanțarea serviciilor de îngrijire a vârstnicilor nevoiași și solitari;*
- ii. *Majorarea pensiei minime pentru dizabilitate și a alocațiilor pentru dizabilitate;*
- iii. *Atingerea ratei de ocupare de cel puțin 50% pentru bărbați și 46% pentru femei, și reducerea cu 20% a decalajului salarial de gen;*
- iv. *Facilitarea angajării în câmpul de muncă a șomerilor, a tinerilor, a persoanelor cu dizabilități;*
- v. *Reducerea ratei sărăciei până la 20% și a sărăciei extreme până la 5%;*

¹ Social and economic impact assessment of the COVID-19 pandemic on vulnerable groups and economic sectors in the Republic of Moldova, UNDP, 2020, https://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/library/inclusive_growth/social-and-economic-impact-assessment-of-covid-19-in-the-republi.html

² Biroul Național de Statistică, statistica socială, <https://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774>

³ Licitație pentru alegători, din contul alegătorilor: între populism, fezabilitate și fantezii electorale, Expert-Grup, 2021, https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Licitatie_pentru_alegtori_din_contul_alegtorilor_yntre_populism_fezabilitate_ui_fantezii_electorale.pdf

vi. Subvenționarea consumului de gaze pentru gospodăriile casnice.

Pentru atenuarea consecințelor pandemiei și a celor generate de criza energetică, Guvernul este în căutarea unor resurse financiare considerabile, care depășesc cu mult posibilitățile bugetului național. Suportul pare să fie asigurat de partenerii externi, care manifestă o deschidere financiară fără precedent. Imediat, după instaurarea unui nou Guvern, mai multe angajamente financiare externe au fost deblocate. Acestea asigură o sursă importantă de venituri pentru reducerea constrângerilor bugetare și permit angajarea de cheltuieli substanțiale în anii următori, inclusiv pentru domeniul de asistență socială. În aceste condiții, a fost posibilă adoptarea unui deficit bugetar de circa 15 mlrd. MDL pentru anul 2022, care urmează a fi acoperit preponderent din sursele partenerilor de dezvoltare. O componentă fundamentală în acest sens ține de Memorandumul cu Fondul Monetar Internațional (FMI) și de efectul catalizator pe care acesta îl are asupra deblocării altor împrumuturi.

Fondul Monetar Internațional – un partener în context pandemic

Pe plan global FMI a fost printre primele organizații financiare care a sprijinit țările membri pentru a face față pandemiei Covid-19. Suportul imediat a venit necondiționat, cu alocarea de mijloace financiare țărilor membre încă în primăvara anului 2020. Republica Moldova, de asemenea, fost parte a acestui efort de atenuare a șocului pandemic și menținere a stabilității financiare globale, beneficiind de un suport financiar de circa 234 mil. USD pentru susținerea balanței de plăți (aprilie 2020)⁴. În același timp, în perioada următoare, FMI a continuat să acorde sprijin țărilor noastre, atât prin asistență financiară directă, cât și indirectă, prin mobilizarea suportului financiar din partea altor parteneri (ex. Banca Mondială, Comisia Europeană). Astfel, începând cu a doua jumătate a anului 2021, FMI a pus la dispoziția Moldovei un suport financiar semnificativ, și anume:

- i. August 2021 – suport financiar de circa 236 mil. USD pentru necesitățile bugetului de stat; Mijloacele au fost transferate Moldovei integral, într-o singură tranșă, în luna august.
- ii. Decembrie 2021 – program de reforme economice în valoare de 558,3 mil. USD. Banii urmează a fi debursați gradual, în 7 tranșe, în perioada 2021-2025.

August 2021. În contextul deciziei istorice a FMI de a acorda asistență țărilor membre în vederea atenuării consecințelor generate de pandemia Covid-19, Republica Moldova a beneficiat de 165,3 mil. Drepturi Speciale de Tragere (DST) (236 mil. USD). Debursare banilor nu implică obligația de rambursare și îndeplinirea niciuneia condiționalități (cum este în cazul prezenței unui Acord), respectiv aceste mijloace pot fi utilizate conform necesităților interne. Prin Legea 138/2021⁵ Parlamentul a aprobat utilizarea acestor bani pentru finanțarea directă a necesităților bugetului de stat. În luna noiembrie, Banca Națională a Moldovei a transferat mijloacele financiare pe contul Ministerului Finanțelor.

Decembrie 2021. Bordul FMI a aprobat un nou program de asistență financiară pentru Moldova, în valoare cumulativă de 400 milioane DST (echivalentul a 558,3 mil. USD) cu o durată de 40 luni. Este preconizat ca din această sumă 431 mil. USD să fie utilizați direct pentru suportul bugetar, iar restul pentru acoperirea rezervelor BNM. Conform graficului debursărilor, mijloacele financiare vor fi alocate în tranșe, după cum urmează: 2021 - 78 mil. USD (realizat); 2022 - 78 mil. USD; 2023 - 157 mil. USD; 2024 - 157 mil. USD; 2025 - 78 mil. USD.

⁴ IMF Executive Board Approves US\$235 Million in Emergency Assistance to Moldova to Address the COVID-19 Pandemic, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/18/pr20173-moldova-imf-executive-board-approves-emergency-assistance-to-address-covid-19>

⁵ LEGE Nr. 138 din 14-10-2021 privind utilizarea Drepturilor Speciale de Tragere alocate de Fondul Monetar Internațional Republicii Moldova, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128233&lang=ro

Maturitatea împrumutului este de 10 ani (2030), iar rambursarea începe la expirarea a 5 ani de la fiecare tragere efectuată. Memorandumul cu FMI conține însă și o serie de condiționalități, care prioritizează reformele pe 5 dimensiuni cheie: (i) reformarea și consolidarea administrației fiscale; (ii) sporirea rezilienței și consolidarea guvernantei în sectorul financiar; (iii) fortificarea independenței băncii centrale; (iv) consolidarea statului de drept și combaterea corupției; (v) reformarea sectorului întreprinderilor de stat și a sectorului energetic.

Pe lângă sursele financiare prevăzute în Programul cu FMI, acesta este important și pentru valorificarea suportului din partea altor parteneri externi prin credibilitatea pe care țara o capătă ca debtor. Programul servește ca un garant că Republica Moldova, prin realizarea angajamentelor asumate, își va ajusta politicile economice în vederea depășirii problemelor curente, și va fi capabilă să ramburseze împrumuturile fără a intra într-o criză a datoriilor. Prin urmare, Acordul cu FMI precedă deblocarea asistenței din partea altor creditori, cum ar fi plățile în cadrul asistenței macrofinanciare din parte UE și împrumuturile oferite de Banca Mondială, care sunt strict condiționate de progresele înregistrate vis-a-vis de Acord.

Cum reflectă bugetul și politica bugetar-fiscală pentru anul 2022 sprijinul pentru grupurile vulnerabile?

Deoarece majoritatea suportului financiar oferit de FMI urmează a fi direcționat către susținerea bugetului, gestionarea eficientă, și mai ales incluzivă a banilor, este prioritară. Suportul bugetar este un instrument mai flexibil decât ar fi programele ținute pe un anumit domeniu, controlul asupra cheltuielilor fiind transferat de la creditor către Guvern. Prin urmare, succesul sprijinului bugetar depinde de guvernare și capacitatea acesteia de a canaliza eficient banii. În acest sens, politicile adoptate de Guvern sunt reflectate de programele de cheltuieli propuse în cadrul bugetului național, care pentru anul 2022 au o puternică tentă de susținere a populației.

Consecințele pandemiei Covid-19, dar și creșterea fără precedent a prețurilor la resursele energetice, au determinat majorarea programelor de cheltuieli care vin în sprijinul populației, inclusiv a grupurilor vulnerabile. În acest sens, deficitul bugetului public național (BPN) pentru 2022 este unul major, de peste 15 mlrd. MDL, propus spre a fi finanțat preponderent din împrumuturi și granturi externe (circa 70%). În același timp, din totalul cheltuielilor bugetare (96,2 mlrd. MDL), 36% sunt destinate pentru protecția socială, cu 4,4 mlrd. MDL mai mult decât în anul 2021. Aceste cheltuieli reflectă inclusiv angajamentele asumate în 2021, atât în ceea ce privește asigurarea unui minim de existență pentru persoanele în etate și cei mai vulnerabili, cât și susținerea întregii populații în fața creșterii accelerate a tarifelor la gazele naturale, eventual și la alte utilități.

Principalele programe de cheltuieli care au drept scop diminuarea gradului de vulnerabilitate

- asigurarea unei pensii minime pentru limită de vârstă de 2 000 MDL, cheltuieli suplimentare de circa 1,6 mlrd. MDL pentru fondul de pensii;
- creșterea alocațiilor sociale pentru persoanele cu dizabilități, inclusiv copiii, persoanele vârstnice și alte categorii, cheltuieli suplimentare de circa 500 mil. MDL;
- susținerea angajatorilor și salariaților în situația de criză economică provocată de pandemia Covid-19 prin acordarea indemnizației pentru șomaj tehnic, cheltuieli suplimentare de circa 200 mil. MDL;
- majorarea ajutorului pentru perioada rece a anului cu 200 MDL (de la 500 la 700 MDL) concomitent cu creșterea numărului de beneficiari a acestei alocații (+86 mii familii), cheltuieli suplimentare de circa 412 mil. MDL;
- compensarea parțială a gospodăriilor casnice a costurilor facturilor la gaze naturale și energie termică, cheltuieli suplimentare de circa 900 mil. MDL.

Principalele măsuri de politică bugetar-fiscală cu tentă socială

- majorarea cuantumului indemnizației unice la nașterea copilului de la 9 459 MDL până la 10 078 MDL;
- majorarea scutirii la impozitul pe venit al persoanelor fizice pentru fiecare copil la întreținere de 25,2 mii MDL la 27 mii MDL;
- dublarea scutirii pentru persoanele întreținute până la 9 mii MDL.

Conform cadrului bugetar actual, cea mai mare parte a cheltuielilor pentru protecție socială sunt realizate prin intermediul Bugetului Asigurărilor Sociale de Stat (BASS). Totuși, din cauza resurselor limitate, o bună parte din cheltuielile BASS sunt acoperite de transferurile de la Bugetul de Stat. Pentru 2022, urmare angajamentelor menționate mai sus, transferurile de la Bugetul de Stat sunt destul de consistente, de circa 12,6 mlrd. MDL sau puțin peste 40% din total. Pe lângă acestea, s-au majorat și transferurile cu destinație specială pentru asistență socială de la bugetul de stat către bugetele locale cu circa 63 mil. MDL (+21% față de anul 2021).

Pașii următori în domeniul politicilor sociale

Un asemenea volum al transferurilor de la bugetul de stat pentru protecția socială nu ar fi fost posibil fără mobilizarea de resurse externe, inclusiv sprijinul bugetar de la FMI. Acordul cu FMI nu prevede limitări privind cheltuielile date, însă propune niște ținte minime privind nivelul cheltuielilor pentru categoria „asistența socială bine ținută”⁶. Respectiv, potrivit Acordului, programele de cheltuieli pentru categoria menționată pentru anul 2022 nu ar trebui să se situeze sub limitele prezentate în tabelul 1. Din analiza programelor aferente Legii Bugetului de Stat pentru 2022, se observă că guvernul dorește să asigure un suport mai mare pe această dimensiune - un lucru pozitiv pentru grupurile vulnerabile care beneficiază de această formă de asistență socială.

Tabelul 1. Țintele minime privind „asistența socială bine ținută” vs. programele BPN

	Acordul cu FMI, mil. MDL	Programe de cheltuieli în cadrul bugetului, mil. MDL
Ajutor de șomaj	168	179
Ajutor social	511	681
Ajutorului pentru încălzire perioada rece a anului	820	947

Sursa: Acordul cu FMI și anexele la legea Bugetului de Stat și Legea Bugetului Asigurărilor Sociale de Stat pentru anul 2022

Totodată, în contextul acordului cu FMI, Guvernul și-a asumat angajamente importante la capitolul administrare fiscală, care urmăresc eficientizarea cheltuitelor bugetare pentru susținerea creșterii economice sustenabilă. În cadrul acestora, unele obiective se referă la perfecționarea programelor pe dimensiunea socială, după cum urmează:

1. Ajustarea modelelor de țintire a programelor de asistență socială, bazându-se mai puțin pe plățile în funcție de categorii și mai mult pe cele bazate pe evaluarea veniturilor indirecte. Pe de o parte cheltuielile pentru programele de asistență socială sunt modeste și insuficiente să asigure un suport semnificativ categoriilor vulnerabile. Pe de altă parte, țintirea multor programe este ineficientă, respectiv, aceasta nu ia în calcul evaluarea indirectă a veniturilor și lasă multe familii sărace fără sprijin, alocându-l celor care nu li se cuvine.

⁶ Conform Acordului cu FMI, „asistența socială bine ținută” cuprinde ajutorul de șomaj, ajutorul social, și susținerea financiară a familiilor defavorizate prin acordarea sprijinului pentru încălzire în perioada rece a anului.

2. **Reformarea sistemului de pensii pentru a asigura sustenabilitatea și capacitatea acestuia de a susține beneficiarii.** Majorarea pensiei minime și indexarea corespunzătoare inflației este o măsură indispensabilă, dar aceste ajustări pun sub presiune fondul de pensii. Prin urmare, Guvernul trebuie să ajusteze formula de indexare și să extindă baza de contribuții pentru a diminua din presiunile asupra sustenabilității și a asigura rate de înlocuire viabile. De asemenea, subiectul pensiilor private nu trebuie abandonat. Din contra, acesta trebuie adus în actualitate deoarece poate aduce mai multă echitate persoanelor ajunse în perioada post-activă de viață.
3. **Suținerea femeilor pentru diminuarea inegalității de gen și oferirea unui sistem mai eficient în domeniul îngrijirii copilului.** În contextul în care ponderea femeilor inactive este în creștere, dar și faptul că tradițional, femeile obțin venituri mai mici decât bărbații, Guvernul urmează să vină cu politici clare pentru diminuarea inegalității de gen și încadrarea acestora în piața muncii. În parteneriat cu agențiile internaționale guvernul trebuie să identifice soluții în acest sens, inclusiv prin oferirea unui sistem mai eficient în domeniul îngrijirii copilului și extinderii infrastructurii de educație ante- preșcolară.

În concluzie putem afirma că finanțarea din partea FMI oferă oportunități pentru o mai bună susținere a categoriilor vulnerabile ale societății. Suportul oferit de FMI deschide uși și pentru accesarea fondurilor de la alți parteneri externi, oferind mai multă predictibilitate pentru managementul bugetar. Astfel, datorită suportului bugetar oferit, de FMI, dar și de alți parteneri externi, pentru anul 2022 au fost deja prevăzute cheltuieli mai mari pentru măsurile de protecție socială susținute prin finanțarea de la bugetul de stat. Aceste măsuri iau în considerație atât necesitățile celor mai vulnerabile persoane, cât și a celor supuse riscului de a ajunge în așa o situație. Prin urmare, având deja asigurată o anvelopă financiară importantă, Guvernul trebuie să asigure realizarea angajamentelor asumate, eficientizând cheltuielile bugetare și ținând mai bine grupurile cu adevărat vulnerabile, pentru a oferi acestora suportul necesar. Totodată, este important să se asigure transparența în procesul de realizare a angajamentelor din Memorandum. Prin urmare, comunicarea și raportarea periodică din partea Guvernului va fi foarte importantă, și va asigura societatea că suportul oferit de FMI este valorificat pe deplin, aducând rezultatele scontate.

Această opinie a fost realizată de Centrul Analitic Independent „Expert-Grup” în cadrul inițiativei „Administrarea social responsabilă a finanțării externe”, în parteneriat cu Institutul pentru Inițiative Strategice (IPIS), cu suportul Fundației Soros Moldova.