

Finanțarea protecției sociale în Moldova prin prisma proiectului de buget 2018

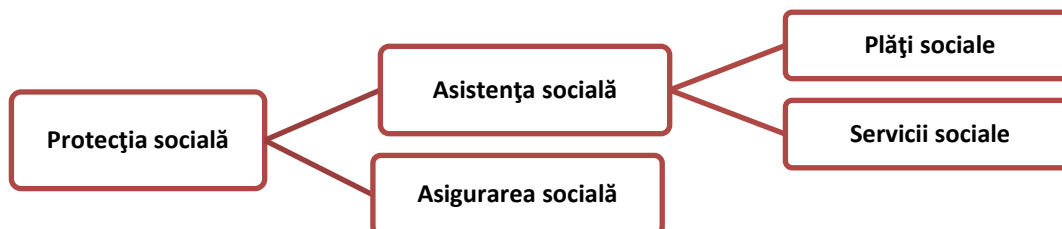
Autor: Veronica Sandu

Analiza tendințelor și priorităților pe termen mediu și scurt în cadrul acestei note este făcută prin prisma analizei Cadrului Bugetar pe Termen Mediu (CBTM) 2018-2020 (aprobat prin HG nr. 609 din 28 iulie 2017) și nota informativă la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2018 și bugetul de stat pentru 2017 rectificat și anexele relevante.

Distribuția resurselor pentru protecția socială¹

Scopul protecției sociale este diminuarea riscurilor sărăciei și excluziunii tuturor persoanelor printr-un set de măsuri și politici publice. Posibilitatea protecției sociale să ofere un suport adecvat și relevant depinde de volumul fondurilor alocate. În anul 2017 cheltuielile pentru protecția socială au constituit 19.351.5 milioane lei, ceea ce reprezintă cam 13,6% din Produsul Intern Brut² (PIB) al țării. Protecția socială are cea mai mare pondere în cheltuielile Bugetului Public National (BNP), de aproximativ 33,9%³. În 2018 se preconizează cam același volum de cheltuieli pentru protecția socială - 20.947,0 milioane lei, ceea ce reprezintă 13,1% din PIB și 33,9% pondere în cheltuielile BPN⁴.

Figura 1. Structura sistemului formal de protecție socială



Sursa: Elaborată de autor

Sistemul formal de protecție socială în Moldova are două componente majore: asigurarea socială de stat și asistența socială (Figura 1). Asigurarea socială este setul de plăți de asigurarea socială (pensii, indemnizații). Asistența socială este oferită prin livrarea plăților de asistență socială și serviciilor de asistență socială. Majoritatea banilor sunt destinați asigurărilor sociale - aproximativ 65% din total cheltuieli pentru protecția socială, respectiv asistența socială reprezintă 35%. Această pondere rămâne constantă în decursul ultimilor ani.

Asigurarea socială

Rolul asigurărilor sociale de stat este de a garanta un venit în situația când acesta nu poate fi obținut prin muncă. Riscurile garantate sunt: vârsta înaptă de muncă, șomajul, maternitatea și îngrijirea copilului mic,

¹ Datele financiare extrase în: BS (anul 2016, 2017 (rectificat))

² În această notă cifrele care arată ponderea în PIB au fost calculate conform volumului PIB estimat în Documentul CBTM 2018-2020, HG 609 din 28 iulie 2017, capitolul perspective economice, MF, 2017

³ Notă informativă la legea bugetului 2018, MF 2017

⁴ ibid

boală și dizabilitate. Este eligibilă pentru plată de asigurare socială persoana pentru care a contribuit la fondul de asigurări sociale de stat. Anual cam 15 tipuri de plăți de asigurare socială ajung la aproximativ la 776 mii de persoane.

Cheltuielile pentru asigurarea socială sunt în creștere continuă, cheltuielile pentru BASS în 2018 sunt cu 8,6% mai mari față de 2017 și vor constitui 19.312,5 milioane lei. În 2017 cheltuielile de asigurare socială au fost de 12.359,3 milioane lei, ceea ce reprezintă 9% din PIB. Cheltuielile fondului de asigurări sociale sunt acoperite de contribuția fiecărei persoane asigurate, contribuțiile fiind 17.513,8 milioane lei sau 65% din totalul cheltuielilor Bugetului de Asigurări Sociale de Stat (BASS). Restul cheltuielilor (deficitul) din BASS sunt acoperite de către Bugetul de Stat (BS).

Deficitul bugetului asigurărilor sociale de stat s-a mărit semnificativ. În 2017 transferurile de la BS către BASS au fost de 6.023,5 milioane lei dintre care 898,6 milioane lei pentru acoperirea deficitului. În 2018 transferurile se vor mări la 35% din totalul BASS (6.758,5 milioane lei). Transferurile pentru acoperirea deficitului vor constitui 1.329,4 milioane lei, cu 32,4% mai mari în comparație cu 2017. Transferurile pentru acoperirea deficitului BASS rezultă în bani mai puțini pentru alte feluri de suport social, cum ar fi plățile de asistență socială sau serviciile sociale.

Cea mai mare parte a banilor merg pentru plata pensiilor⁵, cam 85% din totalul cheltuielilor de asigurare socială. O mică parte este pentru plata indemnizațiilor de asigurare socială (13,3%) și foarte puțin (0,2%) pentru alte prestații de asigurare socială (2017). Această distribuție arată că banii pentru alte riscuri asigurate, cum ar fi cel de maternitate sau incapacitate temporară de lucru sunt foarte puțini. Lucru are un potențial impact negativ asupra disponibilității oamenilor de a plăti cotizații, dat fiind faptul că ei beneficiază puțin de asigure în perioada activă de viață.

În pofida reformei pensiilor din 2017 deficitul BASS crește reducând potențial cheltuielile pentru alte forme de suport social, cum ar fi serviciile sociale sau plata de ajutor social. În 2017 guvernul a implementat reforma pensiilor în Republica Moldova. Din păcate reforma se refera exclusiv la partea de plată a pensiilor și nu are prevederi ce ar ține de colectarea contribuțiilor. Deficitul BASS crește semnificativ de la an la an, și va crește în continuare ca urmare a îmbătrânirii masive a populației, migrației semnificative și ocupării informale.

Asistența socială

Rolul asistenței sociale este oferirea suportului temporar, eradicarea sărăciei și promovarea incluziunii sociale. Asistența socială este oferită în cazul când persoana sau familia este expusă unei situații de risc sau vulnerabilitate. Natura vulnerabilităților considerate de sistemul de asistență socială se diversifică de la an la an. Acestea pot ține de: starea financiară a persoanei sau a familiei, starea fizică și de sănătate, de statutul familial (persoanele orfane sau singuratice), statutul ocupațional, expunerea la situații de violență abuz și exploatare, persoanele cu adicție sau comportament deviant. Setul de măsuri oferite acestor persoane sunt de două tipuri: 1) plăți sociale și 2) servicii sociale.

Fondurile pentru asistența socială scad iar necesitățile de suport cresc. În anul 2016 asistența socială reprezenta aproximativ 14,8% din total cheltuieli BNP, în anul 2017 – 13,7%, 2018-13,1% iar prognoza

⁵ Majoritatea pentru pensia limită de vârstă plus o parte mai mică pentru pensia de dizabilitate.

arată o scădere de până la 12,9% până în 2020⁶. Ponderea cheltuielilor de asistență socială în PIB scade 5,2% (7.655,7 milioane lei) pentru 2017, 4,9% estimările pentru 2018. În același timp, diversificarea și intensificarea vulnerabilităților pentru care sistemul de asistență socială trebuie să facă față nu are susținere financiară.

Banii pentru asistență socială sunt în mare parte (94%) cheltuiți pentru plățile de asigurări sociale, doar 6% din fonduri sunt destinate serviciilor sociale.

Plățile de asistență socială

Plățile de asistență socială rămân fragmentate, valoarea plăților este mică, respectiv impactul asupra bunăstării este nesemnificativ iar sistemul dificil de administrat. Aproximativ 56 mii beneficiari primesc alocația socială de stat, valoarea medie fiind de 339 lei (2015). Cam 36 mii beneficiari primesc alocația lunară de stat (valoarea medie de 340 lei), alocație de îngrijire destinată 16 mii beneficiari cu valoarea medie lunară de 566 lei. Alte plăți sociale sunt livrate în formă de compensații, alocații lunare, indemnizații, plăți unice. Cele două plăți țintite, ajutorul social și ajutorul pentru perioada rece a anului au performanță mai bună, aproximativ 56,5 mii persoane au primit ajutor social pe parcursul anului 2014 și alți 133 mii ajutor pentru perioada rece a anului, plata medie lunară fiind de 648 lei. Plățile de asistență socială trebuie revizuite, din perspectiva: a) impactului real asupra bunăstării beneficiarului; b) analizei indicatorilor demografici și a vulnerabilităților în societate; c) eficiența în gestionarea sistemului de plată; d) evitarea suprapunerilor plăților; e) evitarea hazardului moral și dependenței față de plățile sociale.

Serviciile de asistență socială

Serviciile sociale sunt critic sub-finanțate în Moldova, responsabilitatea instituirii, dezvoltării și finanțării serviciilor sociale le revin autorităților publice locale. Modul de finanțare a serviciilor sociale este transferarea fondurilor de la BS către Bugetele Unităților Administrative Teritoriale (BUAT). APL decide cum aceste fonduri sunt distribuite în dependență de prioritățile locale. În mod diferit sunt finanțate competențele delegate, unde sunt incluse plățile de asistență socială și plățile pentru serviciile de educație. Aceste cheltuieli sunt acoperite prin transferuri cu destinație specială de la BS.

Dezvoltarea serviciilor sociale finanțate prin transferuri generale este neomogenă și inconsistentă. Datele din 2017 arată că transferul de fonduri pentru servicii sociale către APL au fost doar de 7.595,8 mii lei (aici nu sunt considerate transferurile pentru servicii sociale cu destinație specială), ceea ce reprezintă cam 1,15% din totalul fondurilor pentru asistență socială. În 2018 transferurile pentru servicii sunt planificate de 10.456,5 mii lei⁷. Dacă analizăm distribuția acestora vedem ca 26% din bani au fost solicitați de municipiul Bălți și 13% de municipiul Chișinău. Către unele raioane nu au fost deloc transferate fonduri pentru serviciile sociale. Strategia de Descentralizare a Serviciilor Sociale arată că doar 17% din necesitățile în serviciile sociale erau acoperite (2011). O parte din deficitul serviciilor sociale este oferit de către organizațiile societății civile.

Dezvoltarea coerentă, omogenă, sustenabilă și relevantă a rețelei de servicii sociale trebuie să fie o prioritate a autorităților publice centrale. Statul trebuie să spună clar ce angajamente își asumă în privința serviciilor sociale, care sunt regulile de prestare a serviciilor, să impulsioneze dezvoltarea sectorului privat

⁶ Documentul CBTM 2018-2020, HG 609 din 28 iulie 2017, capitolul perspective economice, MF, 2017

⁷ Anexa 5 la legea bugetului 2018, MF, 2017

în prestarea serviciilor. Astăzi autoritățile fac eforturi semnificative să instituie rețeaua de servicii sociale prin: dezvoltarea regulamentelor de funcționare și standardelor de calitate, prin instituirea mecanismelor și determinarea responsabililor pentru acreditare și control, metodologia de calculare a costului serviciilor sociale. Dar toate aceste eforturi sunt doar irosire de resurse în cazul în care bani pentru prestarea acestor servicii nu sunt, iar prestarea serviciilor de către sectorul privat este descurajat.

Considerând reforma de de-instituționalizare precum și factorii demografici, lipsa banilor pentru serviciile sociale are un impact negativ semnificativ asupra acelor persoane care au nevoie de servicii elementare de îngrijire, supraveghere și securitate. Există categorii de persoane care, în lipsa familiei, nu pot să supraviețuiască înafara unui sistem formal de suport. Pentru aceste categorii statul trebuie să își asume responsabilitatea livrării serviciilor elementare într-o manieră sustenabilă. Este necesar de determinat aceste grupe vulnerabile precum și numărul potențial de beneficiari. Cheltuielile pentru aceste grupuri trebuie acoperite prin transferuri cu destinație specială. Practica regională arată că printre categoriile deosebit de vulnerabile sunt: copii lipsiți de grijă părintească/fără familie extinsă, persoanele cu dizabilitate accentuată fără suport, persoanele cu dizabilitate accentuată mintală, persoanele în etate singuratice.

Vârstnicii⁸ - grupul cel mai masiv finanțat în cadrul protecției sociale

Populația Moldovei are unul dintre cele mai mari grade de îmbătrânire din lume, raportul Națiunilor Unite pe îmbătrânire estimează ca în 2030 aproximativ 28,4% din populația țării va avea vârsta de peste 60 de ani, iar în 2050 ponderea va fi de 33,6% (UN, 2015). Coeficientul de îmbătrânire în Moldova este în creștere, în 1980 numărul persoanelor de peste 60 ani la 100 de locuitori era de 8,8 pentru bărbați și 12,2 pentru femei, același indicator în 1990 era de 10,4 bărbați și respectiv 15 femei, în 2000 de 11,2 bărbați și 15,9 femei, 2010 de 11,8 bărbați și 16,5 femei iar în 2015 se ridică la 13,8 bărbați și 16,3 femei. Astfel indicii sarcinii demografice, precum și rata de dependență cresc semnificativ. Rata de dependență a adulților în 2017 era de 15,1 la nivel național, dar atinge valori de până la 42,5 în regiunile de nord a țării.

Ca urmare a fenomenului de îmbătrânire, un număr semnificativ de persoane vârstnice vor avea nevoie de suportul oferit de către sistemul formal de protecție socială. În primul rând numărul pensionarilor crește foarte mult. Acest lucru pune presiune mare pe fondul asigurărilor sociale de stat și rezultă în degradarea ratei de înlocuire a venitului pierdut, respectiv valoarea pensiei este foarte mică. Pensionarii în Moldova sunt extrem de dependenți de pensie și rar au oarecare altă sursă constantă de venit. Dat fiind faptul că plata pensiei este și va fi în continuare destul de mică pensionarii vor intra masiv în schema de asistență socială, solicitând plăți de asistență socială precum și servicii de asistență socială. Doar în schema de servicii sociale vor intra, până în 2020, aproximativ 186 mii de vârstnici⁹; conform unui studiu care face proiecții despre populația care va avea nevoie de servicii sociale bazându-se pe indicatori demografici (OPM, EveryChild, UNICEF, 2011).

Ce poate oferi protecția socială pentru vârstnicii vulnerabili în Moldova? Necesitățile de suport a vârstnicilor nu diferă de celelalte grupuri, dar intensitatea și durata suportului diferă semnificativ. Sistemul formal de protecție socială oferă următoarele forme de suport pentru vârstnici: a) pensii pentru limită de

⁸ Persoană după vârsta standard de pensionare

⁹ De menționat că această cifră nu reflectă persoanele care vor fi eligibile pentru plăți sociale și transferuri de la fondul de asigurări sociale.

vârstă, plăți țintite precum și alte plăți sociale pentru prevenirea sărăciei; b) servicii de incluziune socială și acces la piața muncii; c) servicii de îngrijire și securitate (azilurile, centrele pentru persoanele expuse violenței în familie); d) servicii de alimentare în cantine sociale; e) îngrijire și tratament (servicii socio-medicale, geriatrie etc.).

Mai mult de o treime din totalul cheltuielile de protecția socială în Moldova sunt destinate vârstnicilor (aproximativ 31,9% din BPN¹⁰). Această cifră însumează plățile de asistență socială precum și plățile și serviciile de asigurare socială. Din plățile de asistență socială cam 60% din bani sunt destinați pensiei pentru limita de vârstă, aproximativ 12% pentru pensia de dizabilitate (acordată vârstnicilor), 8% pensia militarilor. Din plățile de asistență socială, în cea mai mare parte vârstnicii beneficiază de plățile țintite - ajutorul social (23%) și APRA (11%), alocație socială de stat (14%) și alocație pentru îngrijire (8%). Dacă analizăm distribuția cheltuielilor pentru servicii sociale, cele mai multe fonduri sunt alocate pentru azilurile de bătrâni (22,4%), alte servicii livrate în cadrul unei instituții/centru (21,3%), servicii de îngrijire la domiciliu (13,4%)¹¹.

Chiar dacă doua treimi din fondurile de asigurări sociale de stat deja merg la vârstnici, standardele de viață a pensionarilor scad din cauza micșorării în termeni reali a valorii pensiilor. Rata de înlocuire a venitului pierdut cu valoarea pensiei este de 25,2% și scade în pofida reformei pensiilor din 2017. Pensia limită de vârstă este aproximativ 80% din coșul minim de consul pentru vârstnici și mai mult de 80% din pensionari primesc o pensie mai mică decât acesta. Standardele de viață a pensionarilor vor degrada, considerând performanța sistemului asigurărilor sociale și gradul de dependență a vârstnicilor față de pensie.

În cadrul asistenței sociale, cel mai finanțat grup vulnerabil sunt vârstnicii, cam o treime din asistența socială merge la acoperirea plăților și serviciilor livrate vârstnicilor. Cei mai mulți bani din asistența socială sunt alocați pentru prestații pentru vârstnici (80% din fonduri), totodată acest grup este și cel mai mare, aproape 507 mii persoane în 2015.

Din cauza pensiilor mici, vârstnicii migrează în schema de asistență socială prin livrarea plăților țintite. În ultimii ani, numărul gospodăriilor din pensionari care intră în chema plăților țintite s-a mărit semnificativ. Dacă în 2012 doar 3,3% din gospodăriile vârstnicilor primeau plăți țintite (AjS și APRA); în 2015 aproape 21,4% dintre aceste gospodării au primit cel puțin plată țintită. Nu este clar, la acest moment, dacă sistemul de asistență socială este pregătit pentru afluxul de pensionari în schema țintită.

Fondurile pentru serviciile sociale merg, la fel, în proporție mai mare grupului vârstnici. Cheltuielile pentru serviciile sociale oferite vârstnicilor sunt de 44,7% din total cheltuieli servicii sociale (2015). Totuși, dat fiind natura costurilor mari pentru serviciile sociale numărul celor care primesc un serviciu social versus celor care au nevoie de servicii este mic. Ultimii ani numărul beneficiarilor vârstnici care primesc servicii sociale scade, de exemplu beneficiari ai serviciului îngrijire la domiciliu sau numărul beneficiarilor cantinelor sociale.

¹⁰ Datele pentru 2015, Banca Mondială, Social protection of the elderly in Moldova 2016.

¹¹ ibid

Riscurile deficiențelor în finanțarea reformelor sociale structurale

Documentul de planificare bugetară pe termen mediu CBTM 2018-2020 stipulează că sistemul social trebuie să se transforme din pasiv în pro activ. Un sistem pro-activ vine să prevină riscurile și să ofere suport temporar, prin scăderea dependenței de sector. Instrumentele unui sistem pro-activ țin, mai degrabă, de serviciile sociale (servicii de recalificare, de incluziune, suport financiar temporar). În același timp, majoritatea priorităților pentru perioada 2018-2020 țin de plăți sociale, în mod special plăți pentru îngrijirea și creșterea copilului.

Măsuri pentru îmbunătățirea colectării contribuțiilor depășesc cadrul politicilor sociale, în același timp, lisa acestora afectează în mod semnificativ performanța ambelor sisteme. Pe de o parte plățile de asigurare socială (pensiile) se vor diminua în termeni reali astfel standardele de viață a vârstnicilor se vor înrăutăți semnificativ. Sectorul de asistență socială va fi afectat dublu, pe de o parte fondurile destinate asistenței se vor diminua pentru a acoperi deficitul, pe de altă parte vârstnicii vor migra masiv în schemele de asigurare (foarte mulți se vor califica pentru plata de ajutor social și pentru APRA).

Fragmentarea continuă a plăților va diminua efectul acestora asupra reducerii sărăciei și va spori povara financiară a sistemului. Plățile ineficiente trebuie anulate iar sistemul de plăți care țin de sărăcie trebuie întărit.

Dezvoltarea serviciilor sociale trebuie abordată în mod special din perspectiva sustenabilității financiare. Competențele APC și APL trebuie revizuite, altfel riscul ca serviciile sociale să se dezvolte ne-omogen și necalitativ sunt mari. Mai mult, unele servicii existente ar putea să dispară. Procesul de de-instituționalizare (care este unul foarte pozitiv) plasează multe persoane vulnerabile în grija autorităților locale, lipsa serviciilor de alternativă pentru aceste persoane este extrem de critică.

Structura sistemului de asistență socială este în continuă ajustare pentru a putea livra servicii sociale. Proceduri noi sunt implementate, cum ar fi acreditarea, evaluarea, inspecția prestatorilor, în același timp fonduri pentru servicii sociale sunt alocate foarte puține, iar suportul donatorilor pentru servicii scade. Astfel, există riscul să avem un sistem scump dar lipsit de servicii.

Îmbătrânirea populației Moldovei este un fenomen de amploare, care se va intensifica în termen mediu și lung. Vulnerabilitățile în rândurile persoanelor vârstnice se vor adânci ca urmare sarcinii demografice în creștere, gradului mare de dependență, speranța la o viață sănătoasă scăzută, deficiențelor sistemului public de a asigura servicii pentru necesitățile specifice acestui grup. Fondurile destinate acestui grup, în termeni comparativi, sunt deja mari și nu este clar cum sistemul de protecție socială va face față necesităților în creștere ale acestui grup. CBTM pentru 2018-2020 nu prevede măsuri, politici de prevenire a efectelor fenomenului de îmbătrânire, lucru îngrijorător din perspectiva imposibilității sistemului de a le atenua.

Notă de limitare a responsabilității



Prezentul document a fost elaborat de Centrul Analitic Independent Expert-Grup în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: monitorizarea transparenței și promovarea controlului public” finanțat de Fundația Soros-Moldova.

Totodată, numai autorii sunt responsabili de afirmațiile din acest document, care nu sunt în mod necesar împărtășite de finanțator sau de persoanele care au făcut comentarii.

Expert-Grup nu adoptă poziții colective.