

”Ajutor la contor” – eficiența răspunsului statului la criza energetică

Opinie pe marginea eficienței răspunsului statului la criza energetică

Victoria Olari

Expertă asociată, IPIS

Martie 2023

Anul 2022, marcat de agresiunea militară a Rusiei împotriva Ucrainei, a bulversat piața energetică. Volatilitatea prețurilor și insecuritatea energetică în întreaga lume a avut un impact enorm și asupra Republicii Moldova. Prețurile gazelor și ale energiei electrice au atins în 2022 cele mai ridicate niveluri din toate timpurile (figura 1), urmate de scumpirea semnificativă a energiei electrice. Pentru a răspunde acestor provocări, UE și statele sale membre își remodelează dinamic strategiile energetice, pentru a reflecta noile realități de securitate și geopolitică, dar și pentru a răspunde provocărilor economice și sociale emergente. Autoritățile moldovenești, la rândul lor, au avut de rezolvat câteva probleme simultan.

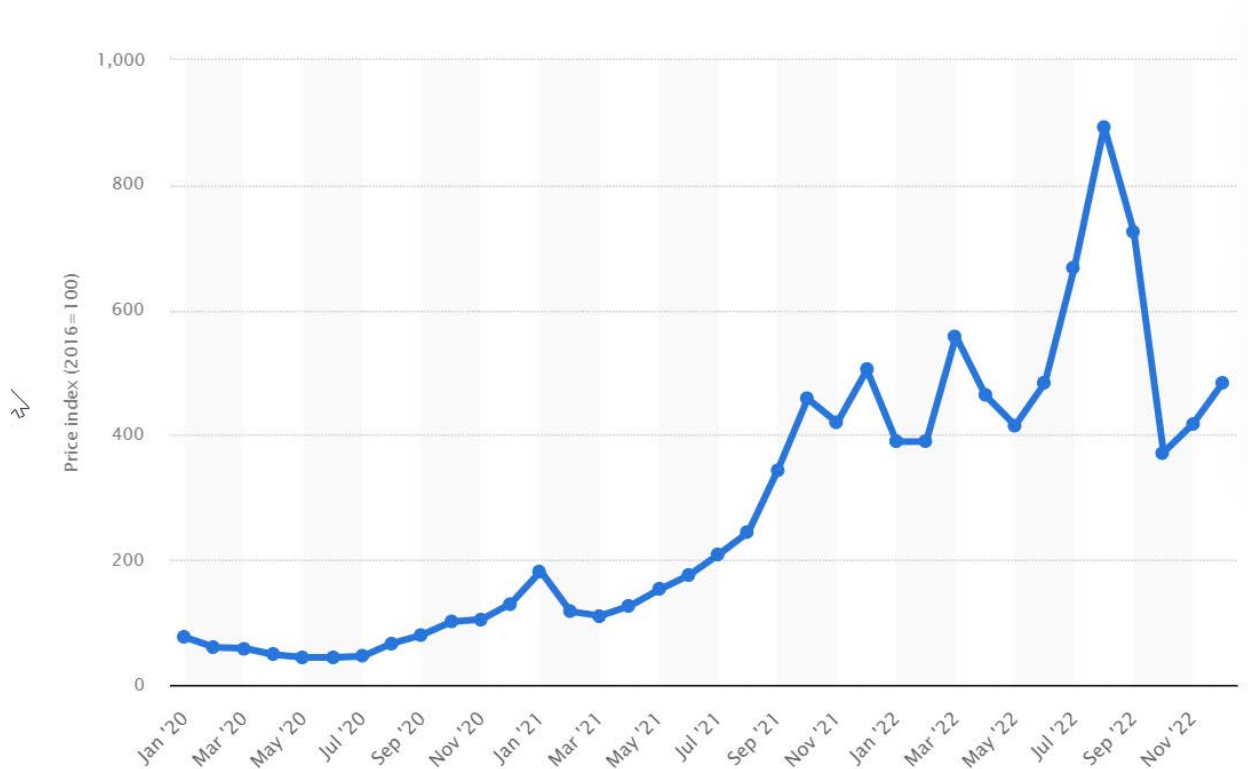


Figura 1. Indicele lunar al prețului gazelor naturale la nivel mondial din ianuarie 2020 până în decembrie 2022 (Sursa: Statista.com)

Republica Moldova se află într-o poziție vulnerabilă, importând 100% din consumul de gaze. În plus, există și o serie de probleme legate de diversificare și infrastructură, cum ar fi lipsa unei rețele bine dezvoltate și a unor sisteme moderne de transport energetice. În ultimul an, Gazprom a majorat de 7 ori prețurile la gaze pentru Moldova. Ceea ce a contribuit semnificativ la creșterea inflației, care a atins nivelul de 34% în luna august. Aceste probleme au fost și mai mult exacerbate de decizia unilaterală a Gazprom de a reduce volumul de gaze importat în Moldova. În ciuda faptului că Moldova (malul drept) a plătit

integral și chiar în avans pentru gaz, din octombrie 2022, Gazprom a redus cu aproape 50% din volumul convenit. Ca urmare a acestei decizii, Moldova s-a confruntat cu o penurie de energie electrică, iar prețul acesteia a crescut de aproape 3 ori, comparativ cu aceeași perioadă a anului trecut¹.

Evoluțiile pe piața energetică, consecințe ale "războiului energetic" inițiat de Federația Rusă, influențează direct economia națională și bunăstarea populației. Criza energetică duce la stagnarea economiei având un impact direct asupra balanței energetice, balanței comerciale, balanței de plăți și în cele din urmă asupra bunăstării populației. Creșterea prețurilor la resursele energetice afectează atât sectorul de producție, cât și cel al consumului. Creșterea ponderii componentei energetice în structura costurilor produselor și serviciilor, face să scadă competitivitatea acestora atât pe piața internă, dar și pe cea externă. În același timp, procesul de inflație poate provoca falimentul unui șir de afaceri și duce la creșterea ratei șomajului. Creșterea prețurilor la toate bunurile și serviciile, în timp ce veniturile disponibile a majorității populației rămân neschimbate, reduce puterea cumpărare.

De asemenea, crește riscul discrepanței al nivelului de trai dintre diverse categorii de populație, dar și riscul creșterii ratei sărăciei. În mod evident, pentru a nu permite o explozie a ratei sărăciei, creșterea gradului de deprivare materială, este datorată fiecărui stat să intervină cu măsuri compensatorii: beneficii sociale, subsidii, diverse tipuri de plăți și servicii sociale, care să diminueze impactul negativ al exploziei de prețuri ale surselor energetice.

Ca să nu admită acest lucru și să reducă impactul negativ asupra populației, autoritățile au venit cu un șir de măsuri menite să compenseze creșterea tarifelor la gaz și energia electrică, precum și alte politici de susținere a păturilor vulnerabile.

Sistemul de compensare a prețurilor la resursele energetice – un record istoric

Pentru a reduce efectele șocului generat de majorarea prețurilor la gaze naturale și pentru a spori protecția socială a populației, Guvernul a folosit mecanismul de compensații pe factură pentru diferența de prețuri la gaze naturale/energie termică utilizat în iarna 2021/2022. În acest sens, a fost instituit Fondul de reducere a vulnerabilității energetice², prin intermediul căruia este finanțat programul de compensații „Ajutor la contor”. Crearea Fondului permite acordarea în factură a compensațiilor lunare pentru consumul de energie, sprijinind gospodăriile sărace energetic prin compensații pe termen scurt. Conform acestui mecanism, calcularea compensației pe factură a diferenței de preț este realizată de furnizorii de gaze naturale, furnizorii de agent termic și/sau intermediarii de decontare. Adicional, în acest an, au fost incluși și agenții de energie electrică. Procesul de achitare a compensației este realizat de Ministerul Muncii și Protecției Sociale, prin transferul mijloacelor financiare bugetare aprobate în acest scop către conturile de decontare ale furnizorilor.

Pentru plata facturilor la gaze naturale, energie termică și energie electrică prin compensații, care urmează a fi acordate în perioada noiembrie 2022 – martie 2023, statul a rezervat cinci miliarde de lei (circa 250 mln de euro), suma fiind dublă față de cea din anul trecut și o premieră istorică pentru sistemul de protecție socială din Republica Moldova. De remarcat că deși a fost creat un mecanism nou de compensare a costurilor la căldură, cu o finanțare record, Guvernul a decis păstrarea și suplimentarea plăților vechi. Respectiv, pe lângă compensațiile directe în factură, guvernul a prevăzut acordarea tradiționalului ajutor pentru perioada rece a anului, cu un buget de circa un miliard de lei. Cumulativ, statul alocă șase miliarde de lei pentru atenuarea presiunii creșterii prețurilor asupra cetățenilor, fiind cel mai mare program social de acest fel din istoria țării.

¹ Prețurile la energia electrică livrată consumatorilor casnici, 2015-2022,

<https://statistica.gov.md/ro/statistic-indicator-details/14>

² Legea privind Fondul de reducere a vulnerabilității energetice nr. 241 din 28.07.2022

https://www.moldovagaz.md/files/documents/files/1625/Legea_nr_241_din_28.07.2022_ro.pdf

Spre deosebire de anul trecut, când compensațiile au fost acordate în baza unor principii universale, fără a stabili careva criterii speciale de eligibilitate și fără a fi direcționate doar spre grupurile vulnerabile sau aflate în sărăcie energetică, în acest an Guvernul, prin intermediul Ministerului Muncii și Protecției Sociale, a venit cu un program mai țintit. Ca urmare a apelului autorităților de profil, până la 1 decembrie 2022, un număr de 695 039 de familii au depus cereri pentru a beneficia de ajutor de la stat la plata consumului de gaze, energie electrică și termică. În total este vorba despre 1,5 milioane de persoane, adică 58% din populația R. Moldova. Dintre aceștia, 79,8% au fost atribuiți categoriei maxime de vulnerabilitate energetică, respectiv „foarte ridicată”. Alte 11,4% au fost încadrate în categoria „ridicăta” a vulnerabilității energetice, iar 4,9% - în cea „medie”, 2,8% - în cea „scăzută”, în timp ce 1,1% au fost declarate non-vulnerabile.

Ulterior, Ministerul Muncii și Protecției Sociale a coborât și mai mult pragul pentru gradul de vulnerabilitate medie. Dacă inițial în această categorie se încadrau persoanele pentru care cheltuielile pentru energie reprezintă mai mult de 20% din venitul disponibil, acesta a fost redus la 15%, astfel măbind numărul familiilor care pot beneficia de compensații mai mari pentru energie. De menționat că perioada de înregistrare pentru a beneficia de compensații este în continuare activă până în luna martie inclusiv. Compensațiile urmând a fi acordate începând cu următoarea lună celei în care a fost înregistrată cererea. Însă faptul că modificările la sistemul de testare a veniturilor (target-are) a fost făcut inclusiv după prima lună de plăți, demonstrează că direcționarea plăților sociale în funcție de veniturile cetățenilor, încă nu este suficient de exactă, iar ministerul de profil, în comun cu autoritățile responsabile de guvernarea electronică, vor trebui să perfecționeze instrumentele de integrare a datelor fiscale, de proprietate și sistemul de plăți sociale.

În ce privește programul de ajutor pentru perioada rece a anului (APRA), în mărime de 700 lei lunar, potrivit datelor Casei Naționale de Asigurări Sociale, la situația din 13 decembrie, au fost incluși în listele de plată 184 446 de beneficiari. Pentru solicitările de acordare a ajutorului social depuse în perioada 1 decembrie 2022 – 31 martie 2023, cabinetul de miniștri intenționează să majoreze multiplicatorului pentru venitul lunar minim garantat, utilizat la stabilirea dreptului la ajutor pentru perioada rece a anului de la 2,2 actual la 2,6, astfel majorând pragul de trecere pe venit la evaluarea dreptului pentru ajutor pentru perioada rece a anului pentru familiile defavorizate. Acest program este menit să susțină gospodăriile pe parcursul celor cinci luni reci ale anului din noiembrie până-n martie, atunci când acestea sunt cel mai vulnerabile din perspectiva energetică. APRA reprezintă o componentă a Programului Ajutor Social și este oferit familiilor/gospodăriilor defavorizate în mod simultan cu Ajutor social și în aceleași condiții.

Aceste programe de sprijin al populației au drept scop atenuarea presiunii asupra grupurilor vulnerabile și vine să contribuie la reducerea inegalităților accentuate de criza multidimensională cu care se confruntă Moldova în domeniul securității, energiei și al costului vieții.

Rolul finanțării externe în răspunsul statului la criza energetică

Luând în considerare costurile pe care le implică programele sus menționate, presiunea financiară pe bugetul public național este foarte mare. **Pentru a ajuta Republica Moldova să facă față crizei energetice, ca urmare a apelului lansat de autoritățile moldovenești, mai multe țări și-au arătat deschiderea să contribuie financiar pentru sprijinirea acestor măsuri.**

Însăși fondul de reducere a vulnerabilității energetice a fost instituit de Guvernul Republicii Moldova, cu sprijinul financiar al Uniunii Europene și al Guvernului Slovaciei. La rândul său PNUD a ajutat la dezvoltarea sistemului informațional, instruirea asistenților sociali, crearea și funcționarea call-centrului, precum și desfășurarea campaniei de informare.

În total, Guvernul R. Moldova a obținut, în 11 luni ale anului trecut, din partea donatorilor externi asistență financiară în sumă de peste 460 milioane de euro pentru a putea face față crizei energetice³.

Comisia Europeană a oferit un grant în valoare de 75 milioane de euro, drept suport bugetar pentru sprijinirea măsurilor de atenuare a impactului socio-economic produs de creșterea prețurilor la gazele naturale.

Guvernul Germaniei a alocat Republicii Moldova un suportul bugetar nerambursabil în valoare de 40 de milioane de euro, oferit prin intermediul Băncii de Dezvoltare a Germaniei KfW. Bani fiind direcționați direct pentru compensarea creșterii bruște a costurilor energiei pentru populația țării.

Moldova, de asemenea, a primit 30 de milioane de dolari prin Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID), drept sprijin bugetar direct. Bani mențiți să ajute la depășirea crizei energetice, precum și să compenseze creșterea prețului resurselor energetice pentru cetățeni și agenții economici. În februarie 2023 Statele Unite au anunțat un nou ajutor de 300 de milioane de dolari⁴ pentru Republica Moldova. Din această sumă, 80 de milioane de dolari vor veni ca sprijin bugetar pentru a compensa prețurile ridicate la electricitate, 135 de milioane de dolari pentru proiecte de generare a energiei electrice și 85 de milioane de dolari pentru îmbunătățirea capacității de a obține surse alternative de energie.

Alte 12,7 și respectiv 10 milioane de euro au venit din partea Guvernului Norvegiei și cel al României, pentru depășirea crizei economice generată de războiul din Ucraina, gestionarea situațiilor de criză și în domeniul energetic, procurarea de gaze naturale și cărbuni, și alte măsuri de eficiență energetică.

Pe lângă asistența financiară nerambursabilă, Republica Moldova beneficiază de un șir de credite bancare la prețuri preferențiale oferite de partenerii de dezvoltare. Un astfel de acord de împrumut a fost semnat cu Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) pentru proiectul „Securitatea furnizării gazelor naturale”. Împrumutul, în valoare totală de 300 de milioane de euro, vine să ajute Moldova să-și asigure rezerve de gaze naturale și să compenseze posibilele întreruperi ale livrărilor. Până la 10 ianuarie curent suma a fost valorificată în întregime⁵.

Un rol important în mobilizarea sprijinului internațional a jucat Platforma de Sprijin pentru Republica Moldova, creată la inițiativa miniștrilor de Externe ai României, Germaniei și Franței. Platforma este un instrument de susținere a eforturilor autorităților de la Chișinău de a face față provocărilor majore pe care le resimte țara noastră în plan energetic, socio-economic și umanitar, pe fundalul războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei. În anul 2022, au avut loc trei conferințe ministeriale ale Platformei – la Berlin (5 aprilie), la București (15 iulie) și la Paris (21 noiembrie). Următoarea rundă urmând să aibă loc la Chișinău.

În cadrul celor trei reuniuni, partenerii externi de dezvoltare au anunțat angajamente financiare și umanitare pentru R. Moldova în valoare echivalentă cu circa 1,4 de miliarde de euro. Este important de menționat că o parte semnificativă din suportul anunțat la aceste conferințe nu este gestionată de guvern, dar de agențiile ONU și beneficiarii diferitor proiecte investiționale. Iar o parte din ajutoarele anunțate la București, Berlin și Paris nu sunt noi, ci vizează proiecte investiționale curente și în examinare, precum și asistență umanitară. Într-un comentariu acordat pentru Europa Liberă, Ministerul Finanțelor a precizat că creditele anunțate de partenerii externi de dezvoltare și instituțiile financiare internaționale vor fi

³ <https://moldova.europalibera.org/a/c%C3%A2%C8%9Bi-bani-a-primit-r-moldova-de-la-donatorii-externi-ca-s%C4%83-gestioneze-criza-energetic%C4%83-/32232267.html>

⁴ <https://moldova.europalibera.org/a/sua-anun%C8%9B%C4%83-un-ajutor-de-300-de-milioane-de-dolari-pentru-consolidarea-securit%C4%83%C8%9Bii-energetice-a-r-moldova-/32286942.html>

⁵ <https://www.energo.com.md/press-ro/362-gaz-berd-300>

contractate la necesitate⁶. La moment, capacitatea de absorbție a acestora este limitată, în mare parte din cauza unui deficit de resurse umane calificate în ministere, fapt remarcat atât de donatori dar și de autoritățile centrale.

Lecții învățate

Republica Moldova este o țară care importă toate resursele sale energetice, ceea ce o face extrem de vulnerabilă la acest capitol. Din octombrie 2021, prețurile gazelor au cunoscut o tendință de creștere semnificativă, în consecință determinând o creștere a prețurilor la energie electrică și alte resurse de care țara are nevoie. Actualele prețuri ridicate și volatile la gaze și energie au un impact asupra consumatorilor, afectând nu numai gospodăriile cu venituri mici, ci și gospodăriile cu venituri medii inferioare, IMM-urile și industriile. Efectul în lanț al creșterilor de preț în toate domeniile a intensificat fenomenul de sărăcie energetică. Acest lucru a pus o presiune semnificativă asupra finanțelor publice și asupra capacității cetățenilor din grupurile vulnerabile de a plăti factura la încălzire în timpul iernii. Sărăcia energetică este o mare provocare pentru societate, având impact direct asupra cetățenilor și afectând aproximativ 60% din populația Moldovei. În plus, războiul din Ucraina, care a cauzat aflulul de refugiați, precum și scăderea remitențelor din Ucraina și Rusia, au exacerbât presiunea economică asupra Moldovei.

În aceste condiții dificile, guvernul a reușit să găsească și/sau să mobilizeze resurse necesare pentru a susține populația afectată de criza energetică. Reluarea mecanismului de compensații și adaptarea acestuia pentru o captare mai bună și protecție mai bine direcționată a gospodăriilor sărace din punct de vedere energetic, a fost un pas necesar. Este prima dată când autoritățile au instituit un „audit al gospodăriilor” din țară, acumulând o bază de date care poate servi o sursă importantă de informație pentru alte programe sociale. Deși s-a renunțat la experiența din anul trecut de acordare a compensațiilor pe principii universale, fără careva elemente de orientare spre cei vulnerabili, pentru o mai bună acuratețe noului mecanism încă îi lipsește componenta de verificare și control. Modul de determinare a categoriilor de vulnerabilitate în mare parte a fost bazat pe încredere. Nu este clar în ce măsură a fost efectuată verificarea informațiilor prezentate de cetățeni, astfel încât să fie identificate neconcordanțe cu informațiile deținute de Serviciul Fiscal de Stat sau Cadastru. Este necesară perfecționarea instrumentelor de verificare a veniturilor populației, prin interconectarea sistemelor electronice ale statului, pentru a evita oferirea compensațiilor către cele mai bogate categorii de populație. Dezvoltarea unui sistem electronic integrat pentru tot sistemul de protecție socială, ar spori considerabil capacitatea de răspuns a autorităților și ar eficientiza activitatea instituțiilor responsabile. În același timp, mecanismul nou trebuie să fie complementat de o serie de măsuri curente cum ar fi eficientizarea consumului de energie, sau ridicarea nivelului de conștientizare în rândul populației.

La fel de important este ca autoritățile să găsească o posibilitate de a integra în acest mecanism și agenții economici, pentru a compensa măcar parțial costurile în creștere la gazele naturale. Chiar dacă Guvernul a implementat un program foarte extins de compensații, cu un buget record, totuși se observă un dezechilibru major în ce privește suportul oferit pentru agenți economici, IMM-uri. Ori în lipsa acestora, situația IMM-urilor va avea două evoluții majore. Fie falimentarea lentă – costurile mari pentru energie le va afecta rentabilitatea și competitivitatea, în cazul celor care produc. Fie va cauza în continuare creșterea prețurilor la produse și servicii, care în cele din urmă va reduce impactul măsurilor compensatorii oferite categoriilor vulnerabile ale populației ca urmare a creșterii prețurilor indicilor de consum.

Autoritățile Republicii Moldova au pus la dispoziția populației o serie de mecanisme de suport menite să reducă povara costurilor pentru energie pe parcursul sezonului rece, cât și pentru a reduce șocul cauzat de majorarea prețurilor la gaze în 2022. Fapt care a fost posibil datorită eforturilor conjugate ale comunității internaționale și ale partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova. Autoritățile însă nu au vorbit suficient despre sursele de finanțare ale acestor programe. Având în vedere natura geopolitică a

⁶ <https://moldova.europalibera.org/a/un-miliard-de-euro-ajutor-extern-pentru-guvern-80-sunt-%C3%AEmprumuturi-/32230624.html>

crizei actuale energetice, sprijinul generos din partea partenerilor de dezvoltare, fie că vorbim de Comisia Europeană, Statele Unite, Germania sau România, trebuie scos în evidență. **După o lungă perioadă de lupte și provocări, Republica Moldova ar putea ieși din dependența de gazul rusesc. Asta se poate realiza doar cu efortul conjugat al autorităților statului, cetățenilor și partenerilor de dezvoltare. Însă creșterea gradul de conștientizare și informare a cetățenilor depinde direct de efortul guvernului de a comunica în mod eficient cu proprii cetățeni.**

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