

Nota analitică privind proiectul Legii bugetului de stat 2013: advocacy pentru finanțarea mai bună a sectoarelor prioritare

Materiale reprezentanților societății civile din cadrul mesei rotunde din 23 octombrie organizate de EXPERT-GRUP pentru dezbateri asupra Proiectului Legii bugetului de stat pentru anul 2013

Document de Lucru

Chișinău, 2012

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.

Autori

Eduard Mihalaș, Consiliul Național al Tineretului din Moldova (CNTM) - Educație, politici de tineret.

Ghenadie Sandu, Federația Națională a Fermierilor - Agricultura.

Vladimir Garaba, Organizația Teritorială Chișinău a Mișcării Ecologice din Moldova - Politici de mediu.

Ion Manole, Asociația Promolex – Drepturile omului în stânga Nistrului.

Valentina Moțpan, consultant Alianța Organizațiilor pentru Persoane cu Dizabilități (AOPD) – Incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități.

Angela Stafii, Expert politici publice - Cultura.

Eugenia Veverița, Expert politici publice - Sănătate.

Dumitru Budianschi, Expert-Grup – Principalele lacune în elaborarea bugetului de stat în 2013, Concluzii generale.

Notă: Afirmările și concluziile din acest document aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția sau opiniile finanțatorului sau ale Centrului Analitic Independent EXPERT-GRUP.

Cuprins:

1. Introducere	5
2. Principalele lacune în elaborarea bugetului de stat pentru anul 2013.....	6
3. Sănătatea	9
4. Incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități	14
5. Educație	19
6. Cultura	26
7. Politici de tineret	29
8. Politici de mediu	34
9. Agricultură	37
10. Drepturile omului în regiunile de est ale țării.....	41
11. Concluzii și recomandări generale	44

Lista figurilor:

Figura 1. Dinamica mărimii primei de asigurare în sumă fixă, anii 2004-2013.....	10
Figura 2. Cheltuielile bugetului de stat pentru sănătate, 2013.	12
Figura 3. Ponderea cheltuielilor din educație în PIB, %.	19
Figura 4. Numărul studenților , învățământ superior, mii.	22
Figura 5. Cheltuieli medii pentru pregătirea unui student.....	23
Figura 6. Bugetul Ministerului Tineretului și Sportului, 2009-2015, mii lei.	29
Figura 7. Cheltuieli medii per program/proiect, mii lei.	30
Figura 8. Numărul de acte legislative/normative elaborate și adoptate/aprobate.	31

Lista tabelelor:

Tabelul 1. Numărul mediu de copii din instituții de învățământ special și cheltuielile medii pentru pregătirea acestora	21
Tabelul 2. Recomandări pentru a fi incluse în Legea bugetului de stat 2013.....	24
Tabelul 3. Recomandări pentru a fi incluse în Legea bugetului de stat 2013.....	33

1. INTRODUCERE

Scopul Notei analitice este de a prezenta o opinie independentă asupra modului în care bugetul de stat reflectă politicile în domeniile prioritare și să servească drept punct de pornire în dezbaterile societății civile privind proiectul bugetului pentru anul 2013. Problemele și unele recomandări ce se conțin în Notă ar putea constitui obiectul unei monitorizări ulterioare efectuate de reprezentanții societății civile privind implementarea recomandărilor de politici.

Subiectele analizate în Notă țin de domenii precum drepturile omului, educație, ocrotirea sănătății, politici de tineret, dezvoltarea gospodăriilor de fermier, incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, cultură și mediu. O deosebită atenție s-a acordat respectării bunelor practici privind asigurarea transparenței în procesul bugetar.

Structura Notei analitice constă din 9 capitole de bază, introducere și concluzii generale. Primul capitol de bază este consacrat problemelor legate de procesul bugetar și respectarea principiului transparenței.

Fiecare din capitolele următoare sunt destinate subiectelor din domeniile menționate. Privind ocrotirea sănătății, s-a analizat structura generală a cheltuielilor și a fost descrisă implementarea principalelor politici.

Capitolul destinat incluziunii sociale a persoanelor cu dizabilități conține descrierea acestui segment al societății, problemele cu care se confruntă, și o viziune asupra mecanismelor de rezolvare a acestor probleme. Accentul este plasat pe sustenabilitatea serviciilor deja create și necesitatea dezvoltării noilor forme de prestare a acestor servicii.

În continuare, educația rămâne una din prioritățile Guvernului, nu numai sub aspectul ponderii cheltuielilor destinate acestui sector, însă și prin amploarea reformelor. Pe lângă beneficii, aceste reforme comportă și riscuri, ce necesită o gestionare foarte atentă.

Capitolul destinat culturii pune accent nu atât pe prioritățile de cheltuire imediată a resurselor financiare, cât pe necesitatea schimbării paradigmei de dezvoltare a culturii.

Politicile de tineret sunt analizate sub aspectul eficienței mecanismelor existente de cheltuire a banilor, problemelor legate de interacțiunea dintre diferite nivele de bugete și capacitate Ministerului de resort de a monitoriza efectiv implementarea acestora în teritoriu.

În cadrul capitolului privind protecția mediului sunt prezentate principalele probleme ale sectorului, prioritățile de mediu și se propune o repartitie a resurselor Fondului Ecologic Național în conformitate cu aceste priorități.

În capitolul destinat agriculturii este prezentată opinia privind modul în care Guvernul susține agricultorii mici și mijlocii, precum și efectul politiciei bugetar fiscale pentru anul 2013 asupra acestor politici.

Nota analitică se încheie prin a prezenta concluzii și recomandări generale.

2. PRINCIPALELE LACUNE ÎN ELABORAREA BUGETULUI DE STAT PENTRU ANUL 2013

În mare măsură, calitatea bugetului depinde de procesul de elaborare a bugetului. Elaborarea proiectului bugetului de stat pentru anul 2013 a revelat mai multe probleme, printre care cooperarea și conlucrarea insuficientă dintre instituțiile de stat și societatea civilă, nefinalizarea în termen a CBTM și luarea în calcul a unei creșteri economice prea optimiste.

Cele mai bune practici privind procesul de elaborare a bugetului indică necesitatea respectării cât mai ample a principiului transparenței. Este necesar de menționat că acesta nu ține numai de dreptul cetățenilor la informare, ci în primul rând de faptul că nu se poate obține un buget calitativ în afara unui cadru de cooperare și consultate cu societatea civilă și publicul larg. Prin urmare, atât instituțiile publice cât și publicul ar trebui să fie interesate în aceeași măsură de un proces efectiv de consultare.

Cu regret aprobarea bugetului de stat pentru anul 2013 are loc fără o consultare efectivă a publicului și cu serioase deficiențe la elaborarea acestuia în Guvern. Această situație a fost cauzată în primul rând de faptul că procesul de asigurare a transparenței privind elaborarea bugetului de stat este reglementat doar de Legea **privind transparența în procesul decizional** și nu are o reglementare aparte¹. Procesul de elaborare a bugetului de stat este un proces complex și care nu poate fi acoperit în totalitate de legea menționată, în special dacă ținem cont de faptul că și această lege este una cu deficiențe.

Pentru satisfacerea necesităților obiective privind consultarea publică a proiectului de buget, de altfel și cum recomandă bunele practici² Guvernul trebuie să transmită proiectul de buget în Parlament cu cel puțin 3 luni înainte de începutul anului fiscal, cu acordarea unui termen suficient pentru consultări publice. În timp ce Legea privind transparența decizională acordă maximum 15 zile din momentul anunțării inițierii procesului de elaborare a deciziei. Bugetul de stat este un document care nu poate fi tratat ca unul elaborat exclusiv de Ministerul Finanțelor sau orice altă instituție și respectiv, poate fi pus în dezbateră publică doar după aprobarea de către Guvern. În condițiile date sunt necesare reglementări exhaustive care ar prevedea în mod detaliat procesul de participare la toate autoritățile implicate în procesul bugetar.

De asemenea, procesul de elaborare a bugetului de stat are carențe de natură să diminueze considerabil efectivitatea și eficiența cheltuielilor publice. Principalele probleme la acest capitol sunt *legate de planificarea strategică, managementul riscurilor și cooperarea instituțiilor statului* la elaborarea bugetului. Toate aceste probleme sunt probleme vechi, ce nu se rezolvă de ani de zile. Și mai rău, în unele privințe se înregistrează regrese. Anul 2012 a întrunit mai multe condiții, care pur și simplu au revelat aceste probleme într-un mod mai vizibil decât în alți ani. În primul rând, este vorba

¹ Legea privind sistemul și procesul bugetar enunță doar principiul transparenței.

² OECD Best Practices for Budget Transparency, 2002, www.oecd.org.

de volatilitatea indicatorilor privind creșterea economică din regiune și condițiile climaterice. De asemenea, aceste rezultate au fost cauzate și de lipsa angajamentului birocratic al instituțiilor guvernamentale față de rezultate, fiind substituit de cel politic, iar în condițiile unei guvernări de coaliție această lipsa doar s-a accentuat.

Pentru a spori calitatea planificării finanțelor publice, Republica Moldova a implementat Cadrul Bugetar pe Termen Mediu (CBTM, inițial CCTM). Acesta este un instrument extrem de important, fără de care nu este posibilă (decât întâmplător) alocarea eficientă a resurselor, nici pentru anul pentru care se elaborează bugetul și nici pentru următorii ani. Prin urmare, în loc ca acest proces să fie perfecționat din an în an, acesta s-a transformat într-un instrument povară, care nu este înțeles pe deplin chiar și de principalii actori.

În conformitate cu obiectivele și logica acestui document este foarte important (preluată și în cadrul legal³), ca acesta să fie aprobat de către Guvern. Așa a fost până în 2009, când acesta nu a mai fost aprobat prin Hotărâre de Guvern ci prin Dispoziție de Guvern. Ulterior, nici această formalitate nu s-a respectat în fiecare an, de altfel ca și în anul curent referitor la CBTM 2013-2015. Aceasta, doar menține și înrădăcinează și mai mult, printre agențiile guvernamentale și societate, opinia (de altfel, extrem de dăunătoare) că bugetul este a Ministerului de Finanțe și că toate problemele sunt din cauză că acesta nu alocă resursele în modul necesar. De asemenea, lipsa unei finalizări în Guvern, marcate de discuții și evaluarea documentelor prezentate în CBTM pentru aprobare a influențat negativ și asupra procesului de pregătire a documentelor, diminuând calitatea acestora.

O altă problemă legată de CBTM este termenul de aprobare a acestuia. Din 2005 până în 2009 inclusiv în Legea privind procesul bugetar a existat o prevedere în conformitate cu care Guvernul avea obligația să aprobe CBTM în fiecare an până la data de 1 mai. Deoarece această prevedere nu se respecta, din 2010 aceasta a fost înlocuită prin sintagma "termene proximă". Care, probabil urmează a fi înțeles ca "atunci când va fi să fie". Astfel, în 2012 acesta așa și nu a fost încă aprobat, însă nu se poate spune că nu se respectă legea.

Managementul riscurilor este un subiect care practic încă nu a fost abordat la modul serios. Chiar dacă avem în nota informativă la proiectul de buget un capitol „Analiza riscurilor”, în realitate acesta se reduce la o simplă enumerare a câtorva riscuri. Astfel, bugetul va fi aprobat iarăși fără o analiză veritabilă a riscurilor, adică fără evaluarea, identificarea și elaborarea strategiilor de prevenire sau diminuare a efectelor acestora. Lipsa managementului riscurilor în fiecare an conduce la luarea deciziilor fără o fundamentare corespunzătoare, iar în cazul realizării situației de risc răspunsurile nu mai pot fi cele mai eficiente. Acest lucru, a devenit și mai clar în anul 2012, când riscul privind neîndeplinirea prognozelor macroeconomice s-a realizat, iar Guvernul a fost nevoit să aplice măsuri de diminuare a cheltuielilor pentru anul bugetar 2012, fără o strategie pregătită. De asemenea, lipsa instrumentelor de management a riscurilor, a

³ Legea nr.847 din 24.05.1996 (republicată în 2005) privind sistemul bugetar și procesul bugetar, Art. 18.

perturbat și procesul de elaborare a bugetului pentru anul 2013, cauza fiind dificultățile de prognoză a indicatorilor macroeconomici.

Creșterea economică pusă la baza acestui proiect este puțin exagerată. Mai mult decât atât, însăși Ministerul Economiei a venit cu o prognoză mai rezervată după ce Guvernul a trimis proiectul de buget în Parlament. În ciuda acestor detalii, Parlamentul a adoptat bugetul de stat în primele lecturi. Sunt mai multe motive din care s-a ajuns în această situație, însă aici vom menționa doar câteva. Primul și cel mai important, este faptul că nu se calculează riscurile asociate prognozelor macroeconomice, astfel se creează iluzia că intervențiile ulterioare pentru respectarea politicilor de stabilitate bugetară nu costă nimic, iar metoda intervențiilor de rectificare bugetară „ad-hoc” este una potrivită. A doua cauză ține de cooperarea insuficientă dintre instituțiile statului privind formularea pronosticurilor și incapacitatea de a interveni la nivel de Guvern pentru a remedia lucrurile. De asemenea, o cauză serioasă este și lipsa capacității Ministerului Economiei de a răspunde adecvat acestei sarcini.

Pentru anul 2013, Guvernul a planificat un deficit al bugetului public național la nivel de 1,14% din PIB, în linie cu politica asumată privind stabilizarea bugetar-fiscală. Însă, problemele apărute în procesul de elaborare a bugetului pentru anul 2013 vor pune în pericol acest obiectiv. Pentru înlăturarea acestui risc costurile pot fi foarte mari. Ținând cont de faptul că încă din luna aprilie se cunoștea că economia mondială și regională intră într-o perioadă de incertitudine sporită, Guvernul pur și simplu a fost obligat să elaboreze o variantă mai pesimistă de buget.

Concluzii și recomandări

În mare parte, calitatea bugetului depinde de calitatea procesului de elaborare, astfel, pentru susținerea principiului de transparență este necesară completarea legii ce reglementează (sau va reglementa) procesul bugetar cu câteva prevederi privind transparența procesului bugetar. De asemenea, aceasta trebuie să fie completată și cu formularea de către Ministerul Finanțelor a unei politici privind asigurarea transparenței.

Lipsa evaluării calității bugetelor la etapa de raportare a executării acestora nu a permis scoaterea în evidență a erorilor de planificare. Prin urmare, nu este posibilă identificarea necesităților de îmbunătățire a procesului și instrumentelor de planificare. Pentru sporirea responsabilității Guvernului privind calitatea documentelor bugetare, Parlamentul trebuie să se pronunțe anual privind aprobarea Raportului de executare a bugetului de stat și privind calitatea procesului bugetar.

CBTM este un element cheie în procesul bugetar, de aceea este crucial ca Guvernul să-și asume principalele documente din CBTM, inclusiv limitele de cheltuieli pe autorități ale administrației publice centrale. În acest sens, este necesar ca Parlamentul să insiste pe respectarea legislației în vigoare și să nu admită modificarea legislației, care conduce la îndepărtarea de bunele practici ce țin de procesului bugetar.

3. SĂNĂTATEA

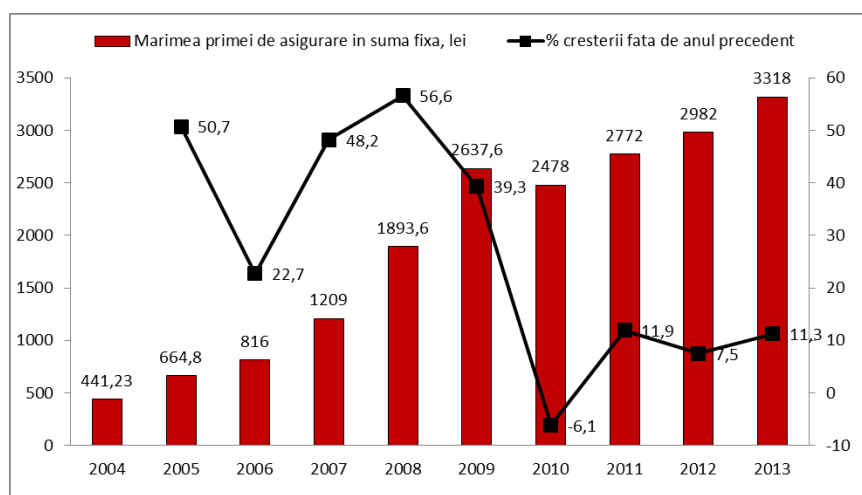
Acest capitolul prezintă o informație succintă privind dinamica bugetului pentru sănătate administrat de către Ministerul Sănătății și Compania Națională de Asigurări Sociale. Problemele evidențiate țin de finanțarea sectorului și prioritățile de cheltuieli pentru anul bugetar 2013.

Bugetul pentru ocrotirea sănătății, constituit din cheltuielile pentru serviciile prestate de către instituțiile medicale și întreținerea aparatului Ministerului și a Companiei de asigurări medicale, se aprobă în trei bugete distincte: bugetul de stat, bugetul fondurilor de asigurări obligatorii de asistență medicală (FAOAM) și bugetele locale. Deoarece bugetele locale sunt aprobate de către fiecare consiliu raional în parte după aprobarea bugetul de stat și constituie un procent foarte mic din totalul cheltuielilor pentru sănătate (max. până la 1%), în acest capitol vom încerca să identificăm tendințele sectorului reflectate în bugetul de stat și în fondurile de asigurări medicale.

În anul 2013 (ca și în ultimii trei ani) se menține același nivel al primei de asigurare obligatorie în sumă procentuală în mărime de 7%, vedeți Figura 1. Suma procentuală este repartizată în mod egal, astfel se înregistrează câte 3,5% atât pentru angajator cât și pentru angajat. Pe lista categoriilor ce achită prima în formă procentuală sunt incluși angajatorii, angajații, unitățile economice, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare. De asemenea, pe listă figurează atât persoanele fizice, notarii privați și avocații ce plătesc persoanelor fizice ori în folosul lor alte recompense, cât și persoanele fizice ce primesc alte recompense.

Formula de calcul a primei de asigurare în formă de sumă fixă pentru anul viitor a rămas aceeași și este calculată prin aplicarea primei de asigurare în formă de contribuție procentuală la salariul mediu anual prognozat pentru anul respectiv în baza indicatorilor macroeconomici. Astfel, mărimea primei de asigurare în formă de sumă fixă va fi proporțională creșterii salariului mediu anual prognozat pe țară.

FIGURA 1. DINAMICA MĂRIMII PRIMEI DE ASIGURARE ÎN SUMĂ FIXĂ, ANII 2004-2013.



Sursa: Calculele autorului în baza Notei explicative la proiectul bugetului pentru 2013.

Aplicarea noii metodologii de calcul a nivelului primei de asigurare în sumă fixă, afectează direct partea de venituri a bugetului FAOAM, aceasta crește mai lent decât este necesar pentru onorarea obligațiilor. Creșterea mai lentă a sumei primei este înregistrată începând cu anul bugetar 2011, și are aceeași tendință în ultimii trei ani.

Majorările expuse în prognoza bugetului pentru 2013 sunt nesemnificative și indică mai mult tendința de a menține sistemul. Acestea sunt după cum urmează:

- Majorările de salarii, impact al politicii aprobate în anul 2012 – 11,1 milioane lei;
- Indexarea cheltuielilor pentru mărfuri și servicii – 7,2 milioane lei;
- Majorarea pentru programele naționale de ocrotire a sănătății – 16,0 milioane lei sau cu 15,3% mai mult față de bugetul aprobat pentru anul 2012. În total pentru aceste măsuri se planifică 120,5 milioane lei;
- Cheltuieli pentru întreținerea Serviciului de Supraveghere de Stat a Sănătății Publice – 19,1 milioane lei;
- Reconstrucția Spitalului Clinic Republican (surse externe) – 51,8 milioane lei.

Cu părere de rău, din această listă lipsesc cheltuielile pentru reparația edificiilor instituțiilor medicale. Putem presupune că acestea parțial vor fi acoperite de către mijloacele bugetelor locale, dar aceasta este doar o presupunere, deoarece autoritățile locale nu doresc să finanțeze asemenea cheltuieli, astfel, toată povara rămâne pe bugetul FAOAM.

Proiectul finanțat de către Banca Mondială ce planifică o majorare a cheltuielilor cu 53,4 milioane lei pentru anul 2013 va avea un mare aport în continuitatea reformelor. Cu părere de rău, aceste cheltuieli nu mai sunt vizibile în buget în anii 2014-2015, ce ne duce spre concluzia că proiectul trebuie să-și finalizeze activitățile în 2013.

Pe lângă acesta vor fi implementate și alte proiecte, finanțate din surse externe:

- Programul de profilaxie și control al infecției HIV/ SIDA/infecțiilor cu transmitere sexuală/tuberculozei. Costul programului pentru 2013 este de 72,1 milioane lei. Din informația expusă în notă nu putem spune câte persoane vor beneficia în urma implementării acestui program anual. Însă un lucru este cert: acest program ține de soluționarea problemelor medicale rezultate din starea socială precară a populației și trebuie să aibă suport din partea mijloacelor bugetului de stat și FAOAM, pentru a asigura continuitatea reformelor inițiate cu suportul donatorilor externi.

Adăugător pentru mijloacele prevăzute de către donatori (Fondul Global) în bugetul FAOAM sunt planificate 39,8 milioane lei în Fondul măsurilor de profilaxie. În același timp în bugetul de stat se planifică încă 91,4 milioane lei. Deci, în total pentru programele naționale sunt prevăzute 203,3 milioane lei. Sunt acești bani suficienți sau nu este greu de spus, deoarece în Nota explicativă la Legea bugetului nu sunt expuse detaliile necesare.

- Proiectul "Securitatea transfuzională în Republica Moldova". Costul pentru 2013 este planificat la nivel de 3,9 milioane lei, obiectivul fiind creșterea securității transfuzionale conform standardelor internaționale.

În urma analizei programelor bugetare a Fondurilor de asigurare Medicală putem spune că ponderea asistenței medicale spitalicești se menține la același nivel înalt ca și anii precedenți, deși este cunoscut că obiectivul reformei în medicină este de a crește rolul asistenței medicale primare.

Obiectivele incluse pentru următorii trei ani de planificare sunt în concordanță cu documentele strategice aprobate în sector. Anume pentru dezvoltarea resurselor sistemului de sănătate precum baza tehnico-materială a instituțiilor medico-sanitare, reglementarea pieței produselor farmaceutice, fortificarea sistemului de control al calității medicamentelor, crearea laboratoarelor moderne de analiză s-au planificat mai multe mijloace în anul 2013 comparativ cu 2014 și 2015.

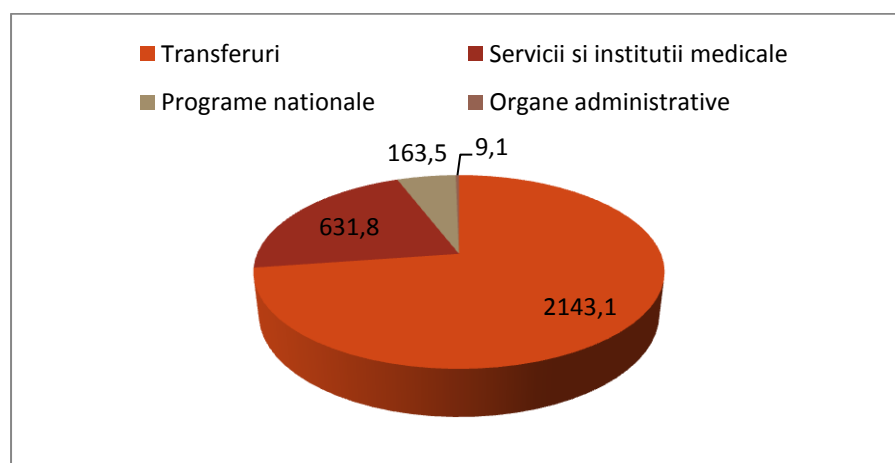
Cheltuielile destinate ocrotirii sănătății, incluse în proiectul bugetului de stat pentru 2013, depășesc cu 8,3% sau 225,6 milioane lei cele planificate pentru 2012. Comparativ cu alte sectoare sociale, ponderea cheltuielilor pentru ocrotirea sănătății în PIB a beneficiat de o mică creștere față de bugetul aprobat pentru 2012 (plus 0,2 puncte procentuale). Prin acest pas se identifică o stopare a căderii ponderii în PIB, care ne readuce la nivelul anului 2011 – 5,1% din PIB (bugetul executat pentru 2011 a constituit 5,2% din PIB). Această tendință este caracteristică în total cheltuielilor bugetare ca pondere în PIB, care s-a micșorat de la 45,3% în 2009 spre 38,1% în bugetul aprobat pentru 2012 și 38,4% planificate pentru 2013. Pentru comparație cheltuielile pentru educație în continuu scad ca rezultat a reformei sistemului de învățământ de la 9,4% în 2009 până la 7,2% în proiectul pentru 2013.

În ultimii doi ani bugetul de stat este orientat social însă cu o creștere mai rapidă a cheltuielilor în sectorul economic. Acesta se datorează investițiilor enorme în reabilitarea drumurilor. Ca pondere totală în PIB cheltuielile

sociale se micșorează, deși în sumă absolută acestea cresc. Comparativ cu bugetul aprobat pentru 2012, ponderea cheltuielilor pentru sănătate este într-o mică creștere, iar dinamica atestată până în anul prezent a fost oprită. Această se explică prin investițiile capitale enorme ce sunt realizate în prezent în sector și anume ce țin de renovarea spitalului republican și procurarea echipamentului costisitor pentru sistemul medical. Acestea sunt finanțate în mare parte de investitorii străini.

Comparativ cu anul curent, de la componenta de baza a bugetului se vor cheltui adițional doar 27,2 milioane lei (o creștere de doar 1,1% ce este mult mai mic sub nivelul inflației prognozate pentru 2013 de 5%) comparativ cu 174,9 milioane lei din surse externe sau de circa de 3 ori mai mult. Atragerea mijloacelor externe pentru atingerea obiectivelor strategice este un succes pentru sector. Este important ca reforma să nu înceteze odată cu finisarea finanțării din mijloace externe.

FIGURA 2. CHELTUIELILE BUGETULUI DE STAT PENTRU SĂNĂTATE, 2013.



Sursa: Nota explicativă la proiectul bugetului pentru 2013.

Din Figura 2 observăm că ponderea cea mai mare a cheltuielilor o dețin transferurile către FAOAM (fondurile de asigurare obligatorie de asistență medicală) în sumă de 2143,1 milioane lei. Conform cerințelor legale, aceste mijloace sunt destinate pentru acordarea serviciilor medicale pentru persoanele asigurate de stat (copii, studenți, pensionari etc.). Modificarea aplicată recent cadrului normativ legal privind stabilirea unui cuantum procentual fix din cheltuielile totale a bugetului de stat pentru suma transferurilor către FAOAM, a afectat negativ partea de venituri a bugetului fondurilor. Din aceste considerente a și apărut deficitul bugetului pentru prima dată în bugetul aprobat pentru 2012. În perioada creșterii bugetului de stat, această prevedere este mult mai favorabilă. Însă tendința ultimilor trei ani afectează negativ veniturile FAOAM, ce depinde în proporție de mai mult de 52,5 la sută de transferurile de la bugetul de stat. Este greu de spus dacă această modificare este corectă sau nu.

Pentru programele naționale sunt planificate 163,5 milioane lei (5,5% din total cheltuieli ale bugetului de stat), cu 26 milioane mai mult decât în anul 2012. Cota parte a mijloacelor străine din această sumă este de 44,1%. Treptat, aceasta din urmă se micșorează, comparativ cu anii precedenți.

Argumentele donatorilor privind micșorarea finanțării sunt aferente crizei financiare mondiale.

Pe lângă cheltuielile tradiționale pentru care se transferă mijloace către FAOM în bugetul de stat se planifică mijloace pentru finanțarea deficitului – circa 100 milioane lei pentru 2013, ce este cu 43 milioane lei mai mult comparativ cu 57 milioane în 2012. Asta se întâmplă din cauza că cheltuielile necesare de a fi acoperite din mijloacele FAOM nu sunt compensate de către contribuțiile obligatorii a potențialilor beneficiari și bugetul de stat este nevoit să-și asume aceste cheltuieli

Concluzii și recomandări

Concluzia principală ce poate fi expusă privind acest compartiment de cheltuieli, este că pentru reformarea sistemului de asistență medicală **sunt necesare mult mai multe cheltuieli de tranziție**, ce țin de cheltuieli capitale pentru procurarea echipamentului performant și renovarea edificiilor instituțiilor medicale. Atragerea mai multor mijloace financiare sub formă de donații poate fi o soluție pentru țara noastră.

O altă parte a problemei este creșterea încrederii populației în serviciile prestate de instituțiile medicale ce va permite realizarea mai multor acumulări la bugetul FAOM. Dacă această problemă nu va fi soluționată, ne vom confrunta cu un deficit în creștere. Pe de altă parte, se va pune în discuție creșterea primei de asigurare obligatorie cu cel puțin 1% .

În același timp, este necesar de a continua **susținerea programele naționale** ce au menirea de a preveni îmbolnăvirea populației și de a susține bolnavii tratamentul cărora este foarte costisitor.

4. INCLUZIUNEA SOCIALĂ A PERSOANELOR CU DIZABILITĂȚI

În acest capitol sunt prezentate categoriile de persoane cu dizabilități, principalele probleme ale acestora și măsurile finanțate în 2013. În condițiile bugetare actuale, rezolvare problemelor acestor persoane se vede în primul rând prin perfecționarea managementului în acest sector, inclusiv și prin dezvoltarea formelor de implicare a societății civile și sectorului privat.

Incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități presupune implicarea statului în crearea condițiilor pentru asigurarea reală de egalitate a șanselor pentru această categorie de persoane. Asigurarea incluziunii sociale a persoanelor cu dizabilități este o condiție necesară în vederea atingerii obiectivelor Republicii Moldova de integrare europeană, reducere a sărăciei, inegalității și inechității în societate, creștere a calității vieții familiilor în mediile defavorizate, asumată odată cu ratificarea Convenției ONU privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități. Precum și în documentele strategice naționale:

- Programul de Activitate a Guvernului Republicii Moldova "Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare" pe anii 2011-2014;
- Strategia de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități (2010-2013), aprobată prin Legea nr.169-XVIII din 09 iulie 2010;
- Legea privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități nr.60 din 30 martie 2012

Procesul de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități este afectat de un șir de factori, cum ar fi: cadrul legal, starea de sănătate, sărăcie, nivelul de educație, accesul la serviciile și utilitățile publice și nivelul de servicii medico-sociale pentru această categorie de persoane.

În Republica Moldova persoanele cu dizabilități cuprind următoarele categorii:

- Persoanele cu dizabilități. Potrivit raportului Casei Naționale de Asigurări Sociale, în republică, conform situației din 1 ianuarie 2012, existau circa 176,9 mii de pensionari. Din aceștia, 132,9 mii persoane sunt beneficiari de pensii de invaliditate în sistemul public de asigurări sociale cu o mărime a pensiei de 717,67 lei, 4,6 mii persoane – invalizi beneficiari de alocații sociale cu o mărime medie a alocației sociale de 99,24 lei, 25,4 mii persoane reprezintă invalizii din copilărie cu o mărime a alocației sociale pe lună de 271,25 lei și circa 14,0 mii – copiii invalizi în vârstă de până la 18 ani, mărimea medie a alocației cărora constituie 277,35 lei;
- Persoanele cu dizabilități ale aparatului locomotor. Din numărul total de persoane cu dizabilități circa 8,2 mii persoane sunt persoanele cu dizabilități ale aparatului locomotor;
- Persoanele cu dizabilități severe (copii și maturi), care necesită îngrijire permanentă din partea unei terțe persoane. Numărul invalizilor de gradul I (inclusiv copii în vârstă de până la 18 ani) constituie circa 26,8 mii persoane. Dacă presupunem că circa 1/3 din

aceștia necesită îngrijire permanentă numărul acestora va fi de 8,9 mii persoane;

- Copiii cu necesități speciale (inclusiv cei din instituțiile rezidențiale) Numărul acestor copii constituie circa 18,8 mii copii. Din aceștia 14,0 mii copii sunt copii care se află la întreținere în familii, 4,1 mii copii – în instituțiile rezidențiale de învățământ special ale Ministerului Educației și autorităților administrației publice locale și 0,7 mii copii – în casele de copii cu deficiențe mintale ale Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei.
- Membrii familiilor persoanelor cu dizabilități severe;
- Organizații nonguvernamentale care prestează servicii de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități.

În procesul de incluziune socială a persoanele cu dizabilități grupurile țintă se confruntă cu următoarele probleme:

- Persoanele cu dizabilități, în special cele cu dizabilități ale aparatului locomotor, nu au acces la infrastructura socială. Aceștia sunt siliți să stea izolați la domiciliul său. Ei nu pot să meargă la grădinițe, școli, instituții superioare de învățământ, să-și primească pensia, să-și procure medicamentele și alimentele necesare, să achite serviciile comunale etc. Cu toate că, la nivel legislativ, există prevederi care reglementează obligativitatea atât a structurilor publice cât și a celor private de a asigura accesul persoanelor cu dizabilități (la informație, la servicii), aceasta rămâne a fi preponderent la nivel declarativ, fără a se întreprinde careva eforturi majore de a soluționa această problemă. Chiar dacă sarcina de asigurare a accesului este pusă în seama unor structuri concrete, până la moment, nu există mecanisme clare de realizare a acesteia, de evaluare a situației, monitorizare a procesului de realizare a acestor prevederi (monitorizarea se efectuează superficial, în baza unor informații oferite de către structurile implicate la mod general (se prezintă doar numărul obiectelor în care s-au construit rampe) fără o specificare detaliată (câte din căile de acces corespund normativelor de adaptare stabilite, reprezintă aceste rampe accesul la întreg spațiul sau doar parțial etc.), precum și raportare a indicatorilor de performanță atinși. Din practică, nu au existat cazuri când persoanele responsabile au fost pedepsite (au fost mustrate, au achitat careva amenzi etc.) pentru faptul că nu au asigurat respectarea prevederilor legale;
- La nivel de comunitate lipsesc serviciile sociale specializate pentru incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități (case comunitare, locuințe protejate, echipe mobile, servicii de asistență personală etc.). Pentru anul 2012, la stabilirea raporturilor bugetului de stat cu bugetele unităților administrativ-teritoriale au fost luate în calcul mijloace financiare pentru crearea a 9 servicii specializate (2 locuințe protejate, 2 echipe mobile, 2 centre de îngrijire la domiciliu a persoanelor ținute la pat și 3 case comunitare). Suplimentar, în proiectul bugetului pe anul 2013, au fost estimate cheltuieli pentru crearea încă a 21 servicii analogice (2 locuințe protejate, 6 echipe mobile, 9 servicii de asistență personală, 3 case comunitare și 1

serviciu de plasament de răgaz. Cu toate acestea, aceste servicii rămân a fi mult la nivel subdezvoltat. Cu toate că prevederile legislației creează condiții pentru dezvoltarea, la nivel național, a serviciului de îngrijire personală, acesta a fost asigurat doar în 9 unități administrativ-teritoriale. Costul de creare a acestui serviciu la nivel național constituie (în condițiile anului 2013) circa 238,7 milioane lei (8900 persoane cu normativul de cheltuieli de 26820,27 lei/an). Dezvoltarea graduală a acestui serviciu (circa 10% anual) ar necesita în jur de 23,9 milioane lei. Cu atât mai mult, 4,8 milioane lei deja și-au găsit reflectate în proiectul bugetului pe anul 2013. Crearea unui astfel de serviciu în fiecare unitate administrativ-teritorială de nivelul al doilea și municipiul Bălți ar duce la reducerea numărului șomerilor, ar permite persoanelor care îngrijesc o astfel de persoană să beneficieze de un salariu, poliță de asigurare medicală, să-și realizeze stagiul contributiv pentru a obține o pensie în sistemul public de asigurări sociale, ar favoriza procesul de dezinstituționalizare a copiilor din instituțiile rezidențiale pentru copii cu deficiențe severe. Cheltuielile în cauză ar putea fi parțial acoperite din contul: alocațiilor pentru îngrijirea persoanelor cu dizabilități (în cazul prestării serviciului de asistență personală, alocația pentru îngrijire se anulează) – circa 0,3 milioane lei, redistribuirii mijloacelor prevăzute pentru întreținerea instituțiilor rezidențiale în cazul copiilor care vor pleca din instituțiile rezidențiale - 4,8 milioane lei, reducerii cheltuielilor pentru plata ajutorului de șomaj, precum și a cheltuielilor de asigurarea obligatorie de asistență medicală din partea statului (pentru mamele care îngrijesc de un copil invalid în vârstă de până la 18 ani cu severitatea I);

- Asociațiile persoanelor cu dizabilități, organizațiile nonguvernamentale din domeniu sunt antrenate în procesul de incluziune a persoanelor cu dizabilități doar în momentul elaborării unui sau altui proiect de act normativ (în procesul de consultări publice). Multe din acestea au dezvoltat programe și servicii sociale de incluziune socială și educațională a persoanelor cu dizabilități (din contul granturilor, proiectelor finanțate de donatori străini), dețin practici bune în domeniu, însă acestea nu pot beneficia de susținere din partea statului întru asigurarea unei durabilități ale acestor programe și servicii. De asemenea, în domeniu lipsesc careva programe de stat, care să fie dezvoltate în condiții de parteneriat public-privat, lipsește un mecanism de cumpărare/contractare a serviciilor de incluziune socială și educațională din sectorul privat și cel nonguvernamental. Respectiv, în programele de stat nu se regăsește nici funcția de evaluare și monitorizare a realizării prevederilor legislației în vigoare în domeniul respectiv, aceasta fiind efectuată pe principii benevole, cu acoperirea cheltuielilor din surse proprii;
- Procesul de incluziune educațională decurge foarte lent și anevoios, instituțiile educaționale nu dispun: de cadre didactice pregătite pentru asigurarea incluziunii educaționale, programe și curricule educaționale individuale. Procesul de incluziune educațională decurge diferit în fiecare instituție de învățământ. Nu există practici

pozitive care pot fi implementate la nivel național. Cu toate acestea, întru asigurarea realizării procesului de educație incluzivă în proiectul bugetului pe anul 2013 au fost evaluate cheltuieli în volum total de 89,3 milioane lei.

Întru asigurarea protecției și incluziunii sociale a persoanelor cu dizabilități în proiectul bugetului pe anul 2013 au fost estimate cheltuieli în volum de circa 1014,4 milioane lei, ceea ce constituie cu 168,0 milioane lei mai mult față de mijloacele aprobate în anul 2012.

Este plauzibil faptul că, la elaborarea proiectului bugetului pe anul 2013, și-au găsit reflectarea așa factori ca:

- Reorganizarea Consiliului Republican de Expertiză Medicală a Vitalității și a subdiviziunilor lui teritoriale în Consiliul Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității în Muncă cu subdiviziunile teritoriale respective;
- Completarea personalului Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă și în structurile sale teritoriale (cu 43 unități), prin responsabilizarea acestora de angajarea în câmpul muncii a persoanelor cu dizabilități;
- Crearea a 9 servicii de asistență personală, 6 servicii sociale „Echipa mobilă”, 2 servicii „Locuința protejată”, 3 case comunitare, 1 serviciu plasament de răgaz;
- Majorarea cu 100 lei a cuantumului alocațiilor pentru îngrijirea invalizilor;
- Majorarea cu 100 lei a cuantumului compensației anuale pentru compensarea cheltuielilor de deservire cu transport a persoanelor cu dizabilități ale aparatului locomotor;
- Crearea serviciilor de asistență psihopedagogică;
- Susținerea educației inclusive;
- Asigurarea cu cadre didactice de sprijin a centrelor de resurse, precum și dotarea acestora în proporție de 40 la sută.

Cu toate că sectorul a fost suplimentat cu mijloace financiare considerabile, alocațiile rămân a fi insuficiente pentru asigurarea majorării cuantumurilor alocațiilor sociale de stat, creării serviciilor de incluziune socială și educațională etc.

Concluzii și recomandări

Persoanele cu dizabilități ale aparatului locomotor rămân în continuare a fi izolate, fără a avea acces la infrastructura socială și serviciile publice, iar serviciile de incluziune socială și educațională sânt slab dezvoltate.

Nu există condițiile necesare la nivel de politici în domeniul incluziunii sociale a persoanelor cu dizabilități, care să poată fi realizate în condițiile parteneriatului public-privat (cu participarea organizațiilor nonguvernamentale care dețin practici pozitive în domeniu).

Există riscul de a nu fi asigurată valorificarea integrală a mijloacelor financiare alocate pentru realizarea procesului de incluziune educațională.

Pentru sporirea eficacității cheltuielilor publice destinate acestui domeniu să fie asigurată o mai mare transparență a procesului de elaborare a proiectului bugetului și anume, implicarea, la etapa de identificare a priorităților în sector nu doar a autorităților publice cu atribuții în domeniu, ci și a reprezentanților organizațiilor nonguvernamentale.

Pentru asigurarea durabilității serviciilor sociale din domeniul incluziunii sociale a persoanelor cu dizabilități care au fost create de către organizații nonguvernamentale din mijloace proprii, granturi și proiecte investiționale și nu au statut de instituții publice sunt necesare programe ce ar evalua statutul acestora și formularea unei politici la acest subiect. Este mult mai ușor și ieftin să asiguri durabilitatea unui serviciu creat, decât să investești bani în crearea.

Se recomandă identificarea mijloacelor financiare suplimentare în volum de circa 19,0 milioane lei pentru dezvoltarea, la nivel național, a serviciului de asistență personală pentru circa 711 persoane (total să fie o acoperire de 10 la sută din numărul estimativ de potențiali beneficiari de 8900 persoane, adică 890 persoane).

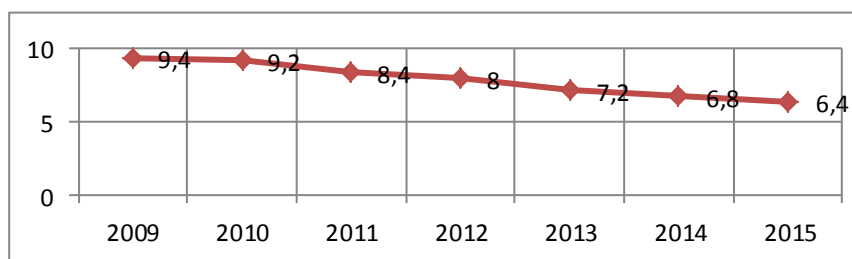
5. EDUCAȚIE

Principalul obiectiv al politicilor din educație sunt diminuarea cheltuielilor ca pondere în PIB, sporind în același timp beneficiile sistemului educațional. Totodată, lipsa unui mecanism de evaluare a reformelor realizate în instituțiile de învățământ primar și secundar poate crea probleme în atingerea acestui obiectiv. Autonomia financiară a universităților este o oportunitate de dezvoltare pentru universități, însă în același timp este și un risc.

Educația este una din principalele priorități cuprinse în strategiile sectoriale de cheltuieli pe anii 2012-2014⁴. Astfel, sistemul educațional a devenit în ultimii ani, unul din cele mai finanțate domenii din bugetul de stat. Este oare majorarea bugetului asociată direct cu calitatea în sistemul educațional? Corespunde bugetul planificat cu prioritățile stabilite în strategiile elaborate de către Ministerul Educației?

Ponderea educației din Produsul Intern Brut (PIB) este în continuă descreștere începând cu anul 2009, atunci atingând cifra maximă de 9,4% din PIB. Cu toate acestea, valoarea din bugetul public național (BPN) este în creștere, pentru anul 2013 fiind planificat cu 1448,8 mii lei mai mult decât în 2009. Această tendință de descreștere ca pondere din PIB și creștere ca valoare în bugetul public național va persista și în următorii ani (vedeți Figura 3).

FIGURA 3. PONDERA CHELTUIELILOR DIN EDUCAȚIE ÎN PIB, %.



Sursa: Proiectul Legii bugetului de stat 2013.

În anul 2013 cheltuielile în educație vor constitui 7114,7 mii lei, echivalentul a 7,2% din PIB sau cu 2,2p.p. mai puțin față de anul 2009.

Cel mai înalt nivel de cuprindere în sistemul educațional este în învățământul primar (93,8%), urmat de învățământul gimnazial cu 87,5% și învățământul preșcolar cu 79,6%. Astfel, mai mult de 20% dintre copiii cu vârstă cuprinsă între 3 – 6 ani nu sunt încă școlarizați. Cu toate acestea, în cazul învățământului preșcolar se înregistrează o creștere cu 5,2% a nivelului școlarizării în anul 2011/12 față de anul 2008/09 și o descreștere de 1,8% a învățământului gimnazial pentru aceeași perioadă⁵.

Majoritatea cheltuielilor în bugetul pentru educație în 2013 sunt direcționate către învățământul secundar (709,5 milioane lei), urmat de învățământul

⁴ Cadrlui bugetar pe termen mediu pentru anii 2012 – 2014, pag. 24.

⁵ Biroul Național de Statistică, Rapoartele statistice nr. 1-SGL, nr.2-prof, nr.3-colegiu, nr. 4-IS, <http://statbank.statistica.md/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>.

superior cu 596,2 milioane lei. Cele mai puține cheltuieli pentru anul 2013 sunt planificate în învățământul preșcolar – doar 55,2 milioane lei.

Învățământul primar și secundar

În 2013 vor fi simțite rezultatele procesului de reformare structurală în învățământ (optimizarea rețelei de școli și a claselor) ce a fost realizată până în prezent. **La acest moment, se evidențiază necesitatea unui mecanism clar de evaluare a procesului de reformă realizat în instituțiile de învățământ primar și secundar.** Începând cu anul 2013, instituțiile de învățământ primar și secundar general vor fi finanțate în bază de cost standard per/elev⁶. Noua metodologie de finanțare va fi aplicată începând cu anul 2013 în 22 unități administrativ-teritoriale. Această formulă este aplicată pentru școli primare-grădinițe, școli primare, gimnazii și licee. Numărul elevilor din instituțiile de învățământ primar și secundar general a fost în descreștere în ultimii 5 ani. La începutul anului de studii 2011/2012 numărul elevilor din instituțiile de învățământ primar și secundar general a constituit 381,4 mii persoane, reprezentând o micșorare de 17,6% comparativ cu anul de studii 2007/2008. Cheltuielile medii pentru pregătirea unui elev în gimnazii și licee este de 14608,53 lei, fiind în creștere cu 986,5 lei față de anul 2010, iar în 2015 se estimează că aceste costuri vor ajunge la 17444,70 lei.

Observăm că situația demografică negativă influențează sistemul de învățământ primar și secundar general. Cu cât numărul elevilor este în descreștere, cu atât cheltuielile pentru aceștia cresc. Astfel, reorganizarea unor instituții de învățământ de către Ministerul Educației este justificată. **Însă o dată cu punerea în aplicare a reformei structurale în învățământ se va atesta și o reducere a numărului de profesori implicați în sistemul de educației, în special din localitățile cu o populație redusă.** Anumite programe ale Ministerului Educației inițiate anterior ar putea să nu-și atingă rezultatul scontat – cum ar fi programul de stimulare a tinerilor absolvenți de-a se implica în calitate de profesori în localitățile rurale. La nivel social, această reformă va influența și relațiile sociale dintre elevii care până la acest moment au fost în instituții de învățământ diferite. Pentru aceasta, Ministerul Educației trebuie să-și planifice pentru 2013 acțiuni sau chiar programe care să aibă drept rezultat consolidarea relațiilor de comunicare și încredere între elevii din medii și instituții diferite.

Creșterea cheltuielilor o dată cu micșorarea numărului mediu de copii se întâlnește și în cadrul instituțiilor de învățământ special. După cum putem observa din Tabelul 1, în anul 2013 se propune o majorare cu 12442,9 lei în raport cu anul 2010, iar până în anul 2015 acestea vor crește cu încă 12507,10 lei, atingând suma de 58696,3 lei per/elev.

⁶HG nr. 728 din 02.10.2012 cu privire la finanțarea în bază de cost standard per elev cu utilizarea coeficienților de ajustare în modul stabilit de Guvern pentru instituțiile de învățământ primar și secundar general, finanțate din bugetele unităților administrativ-teritoriale.

TABELUL 1. NUMĂRUL MEDIU DE COPII DIN INSTITUȚII DE ÎNVĂȚĂMÂNT SPECIAL ȘI CHELTUIELILE MEDII PENTRU PREGĂTIREA ACESTORA

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Numărul mediu de copii din instituții de învățământ special total	4,431	3,4	2,713	2,442	2,198	1,978
Cheltuielile medii pentru pregătirea unui copil în instituțiile de învățământ special	33.746,3	35.660,3	46.189,2	48.114,7	54.088,6	58.696,3

Sursa: Proiectul Legii bugetului de stat 2013.

Reducerea numărului de copii și creșterea cheltuielilor per/elev provoacă însă probleme serioase referitor la întreținerea spațiilor, la angajarea cadrelor didactice și deschiderea claselor. Un studiu al UNICEF relevă faptul că optimizarea unor instituții de învățământ duce la un număr exagerat de elevi sau la crearea claselor mixte, ceea ce nu contribuie la îmbunătățirea calității educației⁷.

Educația incluzivă

Sistemul rezidențial de îngrijire a copilului din R. Moldova este alcătuit din 55 instituții de tip rezidențial. În subordinea Ministerului Educației sunt 50 de instituții rezidențiale, dintre care 24 școli-internat auxiliare, 14 școli de tip-internat pentru copii orfani și rămași fără îngrijirea părinților, 7 instituții speciale pentru copii cu deficiențe fizice și senzoriale, 3 școli-internat sanatoriale și 2 case de copii. În perioada anilor 2012-2015 Ministerul Educației planifică reorganizarea a 22 instituții de tip rezidențial⁸. Numărul total al copiilor plasați în instituțiile din subordinea Ministerului Educației constituie 4843 copii. Cei mai mulți copii sunt plasați în școlile-internat auxiliare - 2093 copii; 1682 sunt plasați în școlile de tip-internat pentru copiii orfani și rămași fără îngrijirea părinților; 588 copii sunt plasați în școlile speciale pentru copiii cu deficiențe fizice și senzoriale; 451 copii sunt plasați în școlile internat sanatoriale; 29 copii sunt plasați în casa de copii.

Pentru anul 2013, în cadrul grantului oferit de către Proiectul Parteneriatul Global pentru Educație în vederea îmbunătățirii accesului la programele de educație timpurie de calitate Ministerul Educației planifică dotarea cu echipamentul necesar și autovehicule speciale a 3 centre de resurse pentru 60 copii cu cerințe educaționale speciale, precum și înrolarea suplimentară a 1200 copii prin dotarea a 40 instituții preșcolare cu mobilier, materiale didactice și jucării. Aceste acțiuni se încadrează în Programului de dezvoltare a educației incluzive în Republica Moldova pentru anii 2011-2020⁹. Cu toate acestea, în prezent, în școlile convenționale încă lipsesc condiții logistice elementare, destinate integrării copiilor cu cerințe educative speciale: spații special amenajate, manuale adaptate, echipamente etc. Pregătirea cadrelor didactice din școlile convenționale pentru lucrul cu categoriile vizate de copii

⁷ Arcadie Barbăroșie, Anatol Gremalschi, Ion Jigău [et al.], Institutul de Politici Publice, „Educația de bază în Republica Moldova din perspectiva școlii prietenoase copilului”, ; 2009.

⁸ Ministerul Educației.

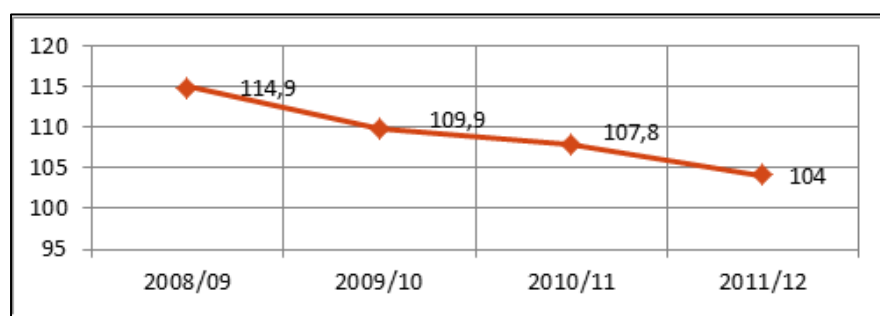
⁹ HG nr. 523 din 11.07.2011 cu privire la aprobarea Programului de dezvoltare a educației incluzive în Republica Moldova pentru anii 2011-2020.

este insuficientă, iar motivația lor se bazează mai mult pe entuziasm decât pe un mecanism eficient de stimulare a acestor activități¹⁰, iar bugetul alocat pentru incluziunea socială a copiilor, în special din granturi, este insuficient, afectând astfel și o creștere a cheltuielilor per/elev în instituțiile de învățământ special.

Învățământul superior

Datele Biroului Național de Statistică arată o descreștere a numărului de studenți în învățământul superior. În anul de studii 2011/12 au fost 104 mii studenți, cu 3,8 mii mai puțini față de anul 2010/11 (Figura 4)¹¹. Aproximativ 72% din studenți își fac studiile în bază de contract cu achitarea taxei de studiu. Cu toate acestea, rata de înmatriculare în instituțiile superioare de învățământ este în continuare mai mică comparativ cu statele din regiune, Moldova fiind devansată la acest capitol de Ucraina, Romania, Belarus, Rusia¹².

FIGURA 4. NUMĂRUL STUDENȚILOR , ÎNVĂȚĂMÂNT SUPERIOR, MIL.



Sursa: Ministerul Educației.

Începând cu anul 2013 Ministerul Educației va pune un nou sistem de finanțare a instituțiilor de învățământ superior. Universitățile vor beneficia de autonomie financiară, ceea ce ar putea fortifica managementul intern al universităților, precum și o reevaluare a unor specialități pe care acestea le dezvoltă. Astfel, Ministerul Educației va acoperi cheltuielile doar pentru studenții bugetari. Conform datelor din proiectul legii bugetului de stat, în anul 2013 Ministerul Educației planifică instruirea în cadrul instituțiilor de învățământ superior a 22554,0 studenți finanțați integral de la bugetul de stat (inclusiv studenți ciclul I, masteranzi și doctoranzi). Pentru comparație, în anii 2011 și 2012 totalul studenților bugetari, cu excepția doctoranzilor, a constituit 18612,3 persoane în 2011 și 18337 studenți în 2012.

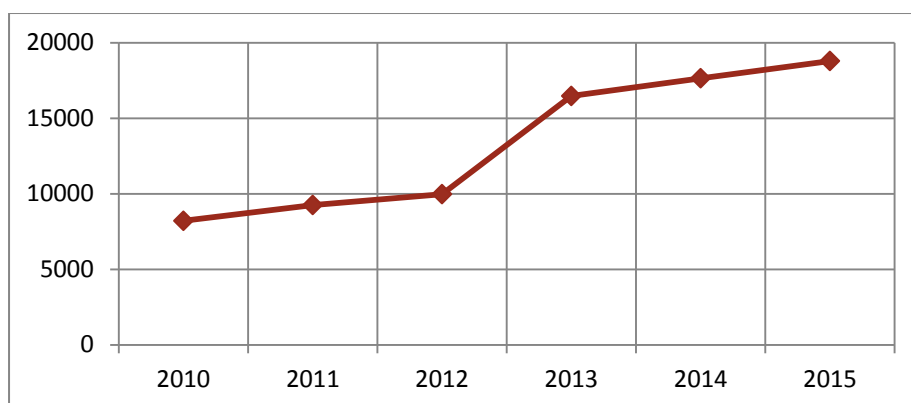
Un alt punct important ce vizează învățământul superior este creșterea, începând cu anul 2013, cheltuielilor medii pentru pregătirea unui student (vedeți Figura 5).

¹⁰ Arcadie Barbăroșie, Anatol Gremalschi, Ion Jigău [et al.], Institutul de Politici Publice, „Educația de bază în Republica Moldova din perspectiva școlii prietenoase copilului”, ; 2009.

¹¹ Biroul Național de Statistică, Banca de Date, <http://statbank.statistica.md/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>

¹² Expert-Grup, Raport de Țară, Analiza relației dintre dezvoltarea capitalului uman și echitate în Republica Moldova, 2010-2011. Sursa: World Development Indicators, 2007.

FIGURA 5. CHELTUIELI MEDII PENTU PREGĂTIREA UNUI STUDENT.



Sursa: Ministerul Educației.

Astfel, Ministerul Educației în anul 2013 va aloca 16 472,3 lei pentru pregătirea unui student la buget, cu 6 497,6 lei mai mult decât în anul 2012, iar până în 2015 costurile vor crește până la 18 787,8 lei per/student. Conform informației oferite de către Ministerul Finanțelor¹³ nu există o formulă de calcul a cheltuielilor medii pentru pregătirea unui student.

Orientarea Ministerului Educației spre piața muncii va crea o mai bună competiție între instituțiile de învățământ superior și eficiența acestora în raport cu suportul primit din partea statului. Drept rezultat, începând cu anul 2013 costul contractului în universități va crește, reducându-se astfel accesibilitatea studiilor, în special pentru tinerii ce provin din familii cu venituri modeste, iar o parte din aceștia se vor orienta spre învățământul secundar profesional sau colegii.

O dată cu creșterea cheltuielilor per student, este important de monitorizat și calitatea studiilor. Conform propunerii de politică publică inițiată de Ministerul Educației în 2011 cu privire la dezvoltarea capacităților manageriale ale universităților prin extinderea autonomiei universitare, raportul dintre creșterea cheltuielilor pentru un student și calitatea studiilor poate fi asigurat prin (1) optimizarea sistemelor în interiorul universităților; (2) concurența între universități care vor trebui să implementeze modele și sisteme de predare-învățare utile; (3) racordarea la cerințele pieții muncii, creând un mecanism clar de comunicare între universitate și angajatori¹⁴. Veniturile pe care le vor obține universitățile ar putea fi insuficiente pentru a realiza schimbări calitative în sistemul universitar, acestea ar putea să se orienteze doar spre majorarea salariilor profesorilor. Experiența anterioară, aplicată până în anul 2005 a demonstrat că resursele din mijloacele speciale erau folosite la discreția universităților, fiind înregistrate și cazuri când acestea foloseau resursele în scopuri improprii, lucru care s-ar putea întâmpla și acum, în lipsa unei monitorizări eficiente din partea Ministerul Educației. Crearea Agenției Naționale de Control și Asigurare a Calității în sistemul universitar de învățământ ar putea oferi o evaluare obiectivă

¹³ Ministerul Finanțelor, Direcția finanțele în învățământ, cultură și știință, Secția finanțele în învățământ superior, postuniversitar, știință și inovare.

¹⁴ Propunerea de Politică Publică inițiată de Ministerul Educației, „Dezvoltarea capacităților manageriale ale universităților prin extinderea autonomiei universitare”, 2011.

universităților și o stimulare de adaptare a acestora la necesitățile pieții muncii.

Concluzii și recomandări

Instituțiile de învățământ primar și secundar general vor fi finanțate în bază de cost standard per/elev, iar începând cu 2013 costurile per/elev vor constitui 14608,53 lei. O dată cu introducerea acestei formule de calcul, va fi stimulat procesul de optimizare sau reorganizare a instituțiilor de învățământ primar și secundar general.

La nivelul sistemului de învățământ superior, din 2013 universitățile vor beneficia de autonomia financiară. Chiar dacă există stabilită de către Ministerul Finanțelor o sumă care să acopere cheltuielile de pregătire a unui student, aceasta este una aproximativ, din cauza inexistenței unei formule de calcul a cheltuielilor de pregătire per/student. Mai mult decât atât, statul nu va acoperi alte costuri, decât cele pentru studenții finanțați de la bugetul de stat, ceea ce ar putea duce la o majorare a contractului pentru studenți pentru a acoperi toate cheltuielile suportate de către universitate. De asemenea, universitățile vor trebuie să-și evalueze managementul și resursele interne, pentru asigurarea unui echilibru în veniturile obținute și cheltuielile realizate în pregătirea studenților cu finanțare de la bugetul de stat sau în bază de contract. Aceasta va duce și la creșterea concurenței între universități, care vor fi motivate să ofere atât contracte accesibile pentru studenți, cât și o calitate a studiilor înaltă. Pentru a asigura o creștere și a eficienței sistemului universitar de învățământ este necesară crearea până la începutul anului 2013 Agenției Naționale de Control și Asigurare a Calității, vedeți Tabelul 2. Recomandări pentru a fi incluse în Legea bugetului de stat 2013 Recomandări pentru a fi incluse în Legea bugetului de stat 2013.

Este imperios necesară alocarea resurselor financiare pentru programe de comunicare care să faciliteze incluziunea socială a copiilor cu necesități speciale în instituțiile de învățământ, ori, stigma și discriminarea la care sunt supuși acești copii ar putea influența negativ procesul educațional, chiar dacă instituția de învățământ dispune de toate instrumentele tehnice de implicare a copiilor în activitatea școlară.

TABELUL 2. RECOMANDĂRI PENTRU A FI INCLUSE ÎN LEGEA BUGETULUI DE STAT 2013

Recomandările pentru a fi incluse sau extinse în buget pentru subiectul dat	Costul estimativ al recomandărilor	Prevederile bugetare planificate de guvern pentru subiectul dat
Elaborarea unei formule de calculare a cheltuielilor medii de pregătire a unui student	0 lei, această formulă poate fi elaborată de către Ministerul Finanțelor	0 lei
Crearea până la începutul anului 2013 a Agenției Naționale de Control și Asigurare a Calității și majorarea bugetului acesteia pentru a oferi o evaluare eficientă tuturor instituțiilor de învățământ superior din Republica Moldova	4 mln lei	2 mln lei, utilizați în mare parte pentru personal și activitatea acesteia

Sursa: Calculele autorului.

În anul 2013 am putea asista la fuzionarea și închiderea unor universități, din cauza competiției acerbe pentru comanda de stat. În lipsa sau insuficiența de studenți care să acopere costurile necesare pentru studii, unele universități, în special private, ar putea să se închidă sau să fuzioneze, asta însă ar putea spori calitatea studiilor, universitățile fiind interesate în a atrage studenții prin studii calitative și contracte accesibile pentru tineri. Creșterea cheltuielilor în sistemul primar și secundar general va duce la noi optimizări, care ar putea avea ca consecință excluderea socială a copiilor din familii social vulnerabile sau din grupuri de risc, a căror încadrare școlară este dificilă. Reformele în care este angajat Ministerul Educației, atât în învățământul primar, cât și cel universitar, vin să ofere o nouă abordare în educație, cea bazată pe elev/student și mai puțin pe instituție. Drept rezultat, acest proces ar trebui să încurajeze calitatea, concurența și eficiența în întreg sistemul educațional. Iar pe termen mediu, o corelare a acestuia cu necesitățile pieței muncii.

6. CULTURA

Finanțarea culturii este practic neglijată, în mare parte, din lipsa unei viziuni clare privind rolul culturii în dezvoltarea, inclusiv economică, a societății. În primul rând, este necesar ca mijloacele acordate culturii să devină un instrument de reformare și dezvoltare și nu de menținere a situației actuale.

Bugetul culturii pentru anul 2013 nu merită să fie descris prin cifre absolute, mai curând prin unele comparative. Acest buget constituie doar 0,6% din totalul bugetului de stat. Cheltuielile pentru investiții capitale care, teoretic, ar fi trebuit să contribuie nemijlocit la dezvoltarea domeniului, să aducă schimbări calitative, sunt circa 0,45% din totalul investițiilor capitale ale statului.

Atât cifrele absolute (sub 145 milioane lei) cât și raportul dintre cheltuieli în total și cele capitale, raportate la totalul fiecărui capitol din bugetul de stat, arată că domeniul culturii este unul marginalizat, neimportant, scos din prioritățile de bază în cadrul planificării bugetare pentru fiecare an. Situația se păstrează pe parcursul ultimilor trei ani. Începând cu anul 2010, bugetul culturii păstrează aceeași structură și aceleași indicatoare financiare, acestea se modifică concomitent cu indexările salariale și creșterea unor tarife. În rest – bugetul culturii deja de trei ani este un „copy/paste” din legea anului precedent.

Deși în cifre absolute alocațiile cresc, reducerile constante ale cheltuielilor curente pentru instituțiile publice din sfera culturii, excluderea unor capitole de cheltuieli (în primul rând achiziția de mijloace fixe) vor conduce la urmări nefaste în următorii doi ani. Având în vedere că instituțiile din sfera culturii vor rămâne fără tehnică de calcul funcțională, fondul imobiliar degradează etc., putem ajunge la incapacitatea funcțională a unora dintre acestea.

Menținerea aceleiași logici de cheltuieli în sfera culturii va conduce în scurt timp **la colapsul multor instituții**, acestea nu vor mai fi capabile să funcționeze din punct de vedere tehnic.

Cultura are nevoie de o schimbare de paradigmă.

Printre prioritățile Guvernului se numără „majorarea investițiilor publice productive” (Programul Alianței de Guvernare (PAG) 2011-2014, pag.29), „Dezvoltarea artei contemporane ca mijloc de promovare și afirmare a culturii naționale, atât pe plan intern, cât și pe plan internațional” (PAG 2011-2014, pag.74), „Promovarea culturii ca factor primordial al păstrării și dezvoltării identității naționale” (PAG 2011-2014, pag.74), „stabilirea unei cote minime de alocații pentru cultură în bugetele de toate nivelurile” (PAG 2011-2014, pag.74).

Din câte se vede acum păstrarea identității naționale ne costă anual 2/3 de procent din cheltuielile de stat. În loc de cotă, unică anual consiliile raionale redirecționează fondurile pentru cultură spre alte domenii – aceleași automobile de lux. În același sens în 2012 Guvernul a redus 13 milioane lei din investițiile alocate la început de an Ministerului Culturii.

Dezastrul din cultură este generat în primul rând de atitudinea, mai bine zis de lipsa acesteia din partea elitei politice. Cultura este tratată drept consumator de bani, cheltuielile de stat au drept scop atingerea unor obiective de ordin ideologic, politic. Guvernul actual s-a concentrat pe a redirecționa fonduri spre domenii care pot impulsiona creșterea economică – infrastructură, educație, statul de drept. Instituțiile de cultură doar consumă bani publici, veniturile proprii sunt mici, venitul indirect generat de activitățile culturale sau evitarea unor potențiale pierderi nu au fost evaluate de nimeni.

Una dintre soluții ar fi trecerea domeniului culturii după 20 ani de independență la economia de piață. Muzeele, teatrele, sălile de concert etc. trebuie să devină prestatori de servicii în liberă concurență cu agenții economici privați și între ele. Iar, instituțiile de cultură trebuie să înceteze să răspundă la comanda elitei politice în activitățile lor și să răspundă la cererea pieței de servicii, să satisfacă setea de frumos a cetățenilor, în acea formă pe care o solicită aceștia.

Politicile elaborate în cadrul Ministerului Culturii permit atingerea obiectivului propus, acesta va avea două efecte de bază:

- Instituțiile de cultură vor deveni mai aproape de cetățean;
- Veniturile proprii și eficiența alocărilor bugetare vor crește considerabil.

Baza de la care pornesc instituțiile de cultură acum ar permite această schimbare, unicul impediment major în acest sens este lipsa de personal calificat pentru adaptarea la condițiile de piață, pentru elaborarea de produse culturale atractive cu adevărat. Cu alte cuvinte, la această etapă, cultura are nevoie de investiții considerabile în expertiză.

Problema majoră este că actualele grile de salarizare nu permit antrenarea în cadrul fiecărei instituții a unor specialiști în atragerea publicului, unica soluție este subcontractarea unor echipe specializate, inclusiv din afara țării. Cu toate acestea toate solicitările de a obține fonduri de la buget pentru servicii de consultanță se lovesc de răspuns negativ. Veșnica problemă a reparațiilor și amenajărilor ar putea fi lesne și eficient rezolvată prin aplicarea mecanismelor de parteneriat privat-public, diminuând presiunea asupra bugetului de stat. Cu toate acestea solicitările de alocații pentru îndeplinirea studiilor de fezabilitate necesare se lovesc de nepăsare.

În această situație bugetul de stat pentru 2013 poate fi un instrument care să susțină acea reformă cardinală a instituțiilor teatrale și muzeelor naționale care au fost elaborate în cadrul Ministerului Culturii. Pe parcursul următorilor trei ani (2013-2015), adică în cadrul bugetar pe termen mediu, Parlamentul ar trebui să planifice un buget de 10 milioane lei pentru investiții capitale anume în servicii de consultanță. Drept rezultat muzeele naționale vor avea expoziții moderne atractive pentru public, teatrele și instituțiile concertistice vor avea repertorii solicitate de către spectatori. Cel mai important – componenta de venituri proprii va spori mult iar angajații din sfera culturii nu vor mai fi cel mai prost plătiți din economie.

Alocarea acestor fonduri poate fi realizată prin redirectionări, eventual din sfera științei, reducerea cu 10 milioane lei anual a investițiilor capitale pentru AȘM nu va afecta cu siguranță nici într-un fel creșterea economică a Republicii Moldova.

Ceea ce ar mai fi deosebit de util pentru sfera culturii ar fi un document de politici special pentru modul de repartizare a fondurilor pe proiecte și instituții, introducerea componentei de concurs unde principal criteriu va fi raționamentul economic.

Investițiile în cultură pot fi eficiente economic, pot concura la acest capitol chiar și cu cele mai importante proiecte de infrastructură.

Concluzii și recomandări

Sfera culturii are nevoie de mai mulți bani, și mai mult are nevoie de o viziune clară, orientată antreprenorial și spre cerințele publicului.

Această viziune a apărut pentru prima dată după 20 ani pentru muzee și teatre. Urmează doar să fie finanțată realizarea acestei noi viziuni. Trebuie să se renunțe la raționamentele politico-ideologice de repartizare a finanțărilor, pentru că nu poți să investești (cum s-a încercat în 2012) 10 milioane lei în cărți pentru bibliotecile care sunt goale nu din cauza de lipsă de cărți noi. Cititorii nu mai merg la biblioteci pentru că au acces la internet, acesta e o realitate tristă dar care trebuie recunoscută. Aceleași 10 milioane lei investite în crearea unor expoziții moderne la muzeele naționale, vor genera venituri similare în fiecare an. Pentru că cererea consumatorului pentru muzeu crește an după an, cea pentru biblioteci scade în proporții geometrice. O asemenea abordare va scoate sectorul din dezastrul actual. Drept rezultat a introducerii evaluării instituțiilor culturale în bază de indicatori de performanță, numărul de beneficiari a produsului cultural va crește substanțial.

7. POLITICI DE TINERET

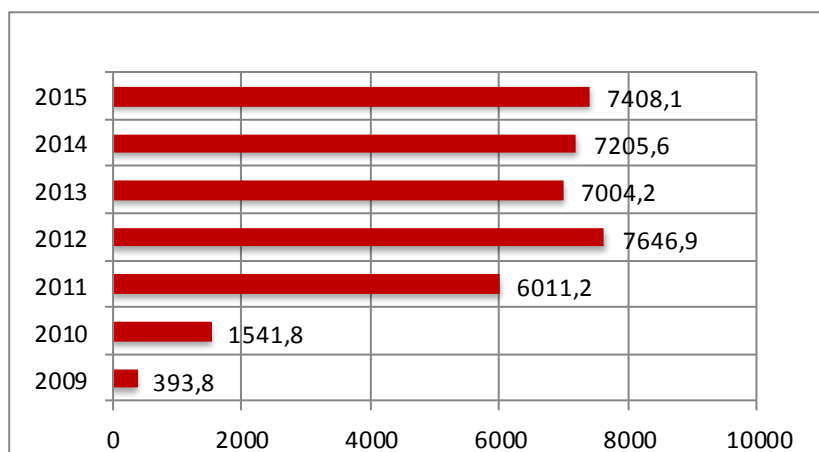
În acest capitol sunt analizate politicile de tineret cuprinse în bugetul pentru 2013, nivelul de finanțare a sectorului în ultimii ani și principalele probleme în realizarea acestora. Una din principalele probleme este monitorizarea slabă a modului de către Ministerul Tineretului și Sportului a utilizării mijloacelor în teritoriu.

Ministerul Tineretului și Sportului este principala instituție publică responsabilă de sectorul de tineret la nivel central. Creat în anul 2009, acesta a înregistrat o creștere semnificativă a bugetului pentru domeniul tineret începând cu anul 2011. Atunci bugetul MTS a fost mărit de 4 ori. Este oare asociată majorarea bugetului acestei instituții cu asigurarea eficienței și impactului asupra tinerilor din Republica Moldova? Sunt oare politicile de tineret o prioritate pentru Guvern? Care sunt instrumentele prin care MTS își dezvoltă propriile programe?

La baza sectorului este tineret sunt câteva acte normative importante. Unul din aceste documente este Strategia Națională a Tineretului pentru anii 2009 – 2013 care are drept scop asigurarea tinerilor oportunități egale și condiții adecvate, ceea ce le va permite să-și dezvolte cunoștințele și competențele în vederea participării active la toate aspectele vieții prin integrare și implicare deplină, prin acces la informare și servicii de calitate în educație, sănătate și petrecerea timpului liber¹⁵.

Bugetul Ministerului Tineretului și Sportului pentru anul 2013 este de 7004,2 mii lei, fiind în descreștere cu 642,7 mii lei față de anul 2012, însă cu 993 mii lei mai mult decât în anul 2011, vedeți Figura 6.

FIGURA 6. BUGETUL MINISTERULUI TINERETULUI ȘI SPORTULUI, 2009-2015, MII LEI.

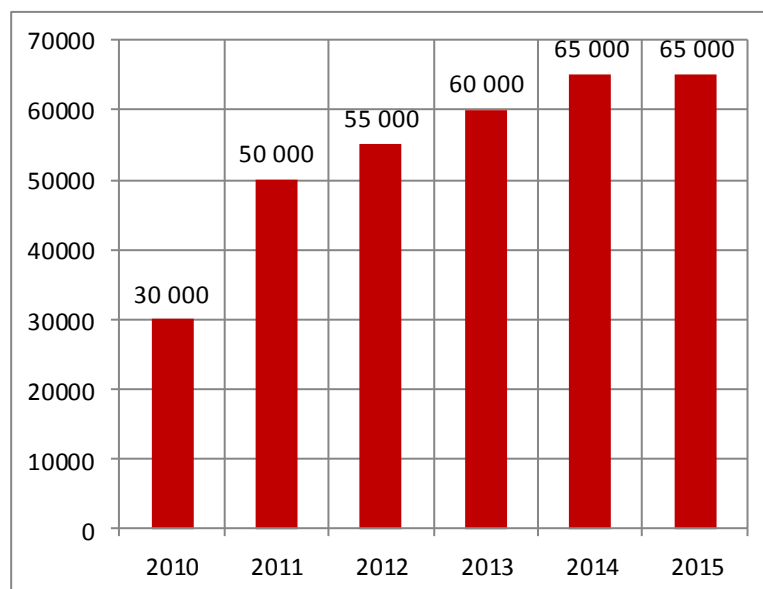


Raportul dintre bugetul aprobat și cel executat pe anii precedenți demonstrează faptul că în pofida unui buget mic de care beneficiază, Ministerul nu reușește să cheltuiască toți banii timp de un an. Astfel, începând cu anul 2011 a fost lansat de către MTS un program de granturi în domeniul tineret. Suportul financiar acordat din partea instituției publice guvernamentale responsabile de sectorul de tineret este realizată în baza Regulamentului cu privire la modul de finanțare a activităților pentru tineret

¹⁵ Legea nr. 25 din 03.02.2009 privind aprobarea Strategiei naționale pentru tineret pe anii 2009–2013.

aprobat de Guvern¹⁶ și a Metodologia-cadru de organizare și desfășurare a concursului pentru finanțarea programelor și/sau proiectelor pentru tineret. În anul următor MTS își propune o creștere cu 5 mii lei a cheltuielilor medii per program/proiect, atingând cifra de 60 mii lei, cu 20 mii lei mai mult față de anul 2010, vedeți Figura 7.

FIGURA 7. CHELTUIELI MEDII PER PROGRAM/PROIECT, MII LEI.



Sursa: Proiectul Legii bugetului de stat 2013.

Acesta prevede și o creștere proporțională a numărului de beneficiari ai programelor desfășurate, de până la 3000 persoane, cu 1000 beneficiari mai mult față de anul 2010 și cu 300 mai mult decât în 2012. Conform bugetului planificat pentru anul următor, cheltuielile per beneficiar vor crește cu 50 lei față de anul 2012 și cu 150 lei față de anul 2010, de la 700 în 2010, la 850/lei în 2013. În baza căror indicatori este stabilit cheltuielile per/beneficiar, cum apreciem dacă creșterea cheltuielilor per/beneficiar și a numărului acestora este direct proporțională cu calitatea serviciilor prestate? Este evidentă lipsa unui mecanism de monitorizare și evaluare a beneficiarilor și a calității serviciilor de care aceștia beneficiază.

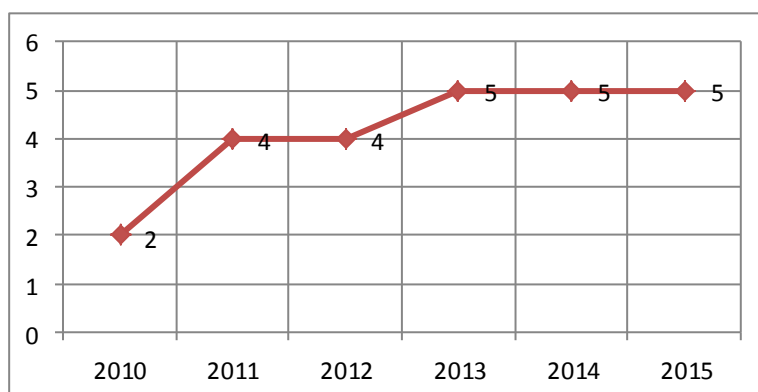
Analizând programul servicii pentru tineret, **observăm că majoritatea programelor /proiectelor propuse de Ministerul Tineretului și Sportului sunt realizate de către organizațiile de tineret, cu suportul Ministerului.**

Conform Regulamentul Ministerului Tineretului și Sportului, misiunea acestuia constă în elaborarea și implementarea politicii naționale în domeniul tineretului și sportului, determinarea orientărilor strategice de dezvoltare și modernizare continuă a sistemului instituțional din domeniu, crearea condițiilor de participare a tinerilor în viața politică, economică, socială și culturală a țării, promovarea culturii fizice și sportului, formarea și dezvoltarea profesională a resurselor umane din sistemul tineretului și

¹⁶ HG nr. 1213 din 27.12.2010 privind aprobarea unor măsuri de susținere a activităților pentru tineret, Regulamentul cu privire la modul de finanțare a activităților pentru tineret.

sportului¹⁷. Cu toate acestea, elaborarea politicilor de tineret în anul 2013 se rezumă la 5 acte legislative/normative, cu un document mai mult decât a fost indicat în programul pentru anul 2012, vedeți Figura 8.

FIGURA 8. NUMĂRUL DE ACTE LEGISLATIVE/NORMATIVE ELABORATE ȘI ADOPTATE/APROBATE.



Sursa: Ministerul Tineretului.

Programul bugetar de servicii pentru tineret și Planul de acțiuni al Guvernului în domeniul tineret se contrazică, deoarece pentru anul 2012 Ministerul și-a asumat elaborarea și aprobarea a 6 acte legislative/normative, față de 4 acte incluse în programul bugetar. Până în prezent (22 octombrie 2012), doar unul din aceste 5 acte au fost aprobate. Până în anul 2015, se planifică menținerea tendinței de elaborare și adoptare a 5 documente de politici pe an.

Analiza bugetului alocat sectorului de tineret administrat de Ministerul Tineretului și Sportului relevă faptul că majoritatea activităților realizate reprezintă proiecte și programe de tineret realizate de către organizațiile societății civile. **Nerealizarea rolului de bază al Ministerului Tineretului și Sportului, cel de elaborare și promovare a politicilor, influențează direct procesul de implementare a Strategiei Naționale a Tineretului, astfel Ministerul devine o agenție de desfășurare a activităților de tineret și donator în același timp** (în anul 2012 aproximativ 52% din bugetul Ministerului a fost utilizat pentru acordarea de granturi).

Din totalul de 146 de programe/proiecte planificate pentru anul 2013, MTS își propune implementarea a doar 10,95%, restul urmând a fi realizate de organizațiile de tineret, în baza finanțării acordate de Minister. Compararea atribuțiilor instituționale cu Ministere similare din alte state, cum ar fi România, demonstrează faptul că implementarea majorității activităților proiectelor sunt realizate de către Autoritatea Națională pentru Tineret și Sport, subordonată Ministerului Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului al României. Observăm necesitatea crearea unei agenții specializate care să se ocupe cu desfășurarea proiectelor de tineret și o intensificare a procesului

¹⁷ HG nr. 766 din 26.11.2009 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Tineretului și Sportului, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia.

de realizare a funcțiilor de bază ale Ministerului – de elaborare și promovare a politicilor.

Centrele de Tineret – al 5-lea an fără monitorizare din partea MTS

Începând cu anul 2008, în baza unui Acord între UNICEF și Guvernul Republicii Moldova, statul nostru oferă suport pentru Centrele de Tineret din Republica Moldova. Numărul celor ce beneficiază de suport financiar este în continuă creștere, în anul 2012 atingând cifra de 19. Chiar dacă aceste Centre sunt susținute din cadrul bugetului de stat, Ministerul Tineretului și Sportului nu are pârghii de monitorizare și coordonare a activităților. În anul 2011, la inițiativa Consiliului Național al Tineretului din Moldova au fost evaluate bugetelor tuturor centrelor de tineret finanțate de către stat. Evaluarea a demonstrat că lipsa unei coordonări dintre instituția publică centrală responsabilă de sectorul de tineret și Centrele de Tineret conduce la utilizarea ineficientă a resurselor financiare, majoritatea cheltuielilor fiind concentrate pe salarii, echipament, servicii de întreținere. În baza unui document de politică publică elaborat în urma acestui proces de monitorizare, începând cu anul 2013, Centrele de Tineret urmează să beneficieze de suportul financiar nu din partea Ministerului Finanțelor, ci a Ministerului Tineretului și Sportului, pentru a realiza o coordonare nu doar la nivel de activități, ci și bugetară. Cu toate acestea, **bugetul pentru Centrele de Tineret nu este reflectat în bugetul planificat al MTS pentru 2013, astfel, și în anul următor aceste instituții publice, aflate la balanța autorităților publice locale, vor utiliza resursele financiare ineficient, fără o monitorizare obiectivă și în lipsa unei monitorizări de ansamblu din partea Ministerului.**

Hulubi, coroane și flori din bugetele alocate tinerilor

Raportul de evaluare a bugetelor publice locale elaborat de Consiliul Național al Tineretului din Moldova în anul 2011 și 2012, pune în evidență faptul că Ministerul Tineretului și Sportului nu are o sincronizare a acțiunilor la nivel local. Astfel, din bugetele unităților administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova, banii dedicați acțiunilor de tineret sunt în mare parte orientați către activități sportive (33%) și culturale (17%), iar 52% din banii alocați tinerilor la nivel local sunt cheltuiți anume pe aceste tipuri de activități¹⁸. **Existența unei Strategii Naționale a Tineretului nu influențează mecanismul de planificare a strategiei la nivel local**, unde, în mare parte, această strategie nu există. **Managementul defectuos din partea MTS influențează negativ mecanismul de lucru cu tinerii la nivel local.** În pofida susținerii proiectelor și programe de consolidare a capacităților actorilor din domeniul politicilor de tineret, specialiștii de tineret din raioane nu beneficiază de instruire continuă din partea Ministerului.

¹⁸ Consiliul Național al Tineretului din Moldova, „Evaluarea bugetelor publice locale de tineret în anul 2011”, , 2012.

Concluzii și recomandări

Bugetul Ministerului Tineretului și Sportului planificat pentru anul 2013 este în mare parte orientat spre proiecte și programe de tineret, 90% din aceste proiecte vor fi realizate de către organizații de tineret. Funcțiile de baza ale unei instituții publice guvernamentale sunt reduse la minim, astfel această instituție planifică anual elaborarea și adoptarea a doar 5 documente de politici, influențând negativ procesul de implementare a Strategiei Naționale a Tineretului. Mai mult decât atât, lipsește o coordonare în cadrul MTS și altor instituții publice ce activează în domeniu, cum ar fi Centrele de Resurse pentru Tineri și cu specialiștii de tineret din raioane. **Nu există instrumente de evaluare a calității serviciilor prestate în domeniul tineret în baza cărora să fie acordată finanțarea, chiar dacă din bugetul de stat se prevăd anual transferuri către unitățile teritorial-administrative, în beneficiul centrelor de tineret.** Ținând cont de cele sus-menționate, în tabelul de mai jos se propun recomandările de mai jos, vedeți Tabelul 3.

TABELUL 3. RECOMANDĂRI PENTRU A FI INCLUSE ÎN LEGEA BUGETULUI DE STAT 2013

Recomandările pentru a fi incluse sau extinse în buget pentru subiectul dat	Costul estimativ al recomandărilor	Prevederile bugetare planificate de guvern pentru subiectul dat
Transferarea Centrelor de Resurse pentru Tineri de la Ministerul Finanțelor în monitorizarea Ministerului Tineretului și Sportului, rămânând la balanța Autorităților Publice Locale.	Costurile rămân aceleași ca și în bugetul planificat pentru 2013, 16 mln lei, însă se îmbunătățește calitativ managementul	16 mln lei
Crearea unei Agenții Naționale pentru Tineret, care să administreze proiectele și programele Ministerului Tineretului și Sportului și reevaluarea competențelor nivelului de implicare și necesității acestuia în elaborarea și promovarea politicilor de tineret	1 mln lei	zero lei
Elaborarea de către Ministerul Tineretului și Sportului unor indicatori de evaluare a serviciilor de tineret, în baza cărora să fie acordată finanțarea atât Centrelor de Resurse pentru Tineri, cât și programelor / proiectelor de tineret	10 mii lei	Zero lei

Sursa: Estimările autorului.

Tolerarea de către MTS a unui proces bugetar inefficient în sectorul de tineret la nivel local, lipsa de intervenție la nivel de politici pentru a crea mecanisme de suport în planificarea bugetară pentru sectorul de tineret la nivel local, duce la o gestiune incorectă a banilor publici. Drept rezultat, cheltuielile realizate în domeniul tineret nu neapărat se finalizează cu utilizarea eficientă a fondurilor, ci cu management inefficient la toate nivelele, lipsa de coordonare și chiar substituie a unor funcții ce ar trebui să-i fie atribuite unei agenții specializate în domeniul tineret. Recomandările propuse au rolul de a (1) facilita procesul de implementare a politicilor de tineret la nivel local și de a (2) intensifica rolul Ministerului în elaborarea și adoptarea de politici publice care să asigure participarea și bunăstarea tinerilor din Republica Moldova.

8. POLITICI DE MEDIU

Principalul instrument pentru implementarea politicilor de mediu sunt Fondurile Ecologice, iar lichidarea acestora ar lăsa sectorul fără puținele resurse de care mai dispune. Care sunt prioritățile de mediu și cum acestea sunt sau ar trebui să fie finanțate este analizat în prezentul capitolul.

Pe plan național, protecția mediului este un domeniu mai larg decât cel pe care îl gestionează instituția centrală de mediu. Unele ministere și agenții de ramură, cum ar fi al Economiei, Agriculturii, Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriilor, altele, au incluse în planul de cheltuieli finanțarea unor programe și activități legate de eficiența energetică, protecția solurilor, gestionarea deșeurilor, protecția apelor etc.

Analiza bugetului de stat arată că protecția mediului nu face parte din domeniile prioritare de activitate ale Guvernului. Respectivă este și cota finanțării – circa 0,2% din bugetul de stat. Aceasta este mult mai mică decât alocările bugetare pentru mediu în țările Uniunii Europene, mărimea cărora constituie 2-4%. Majoritatea veniturilor și cheltuielilor legate de activitatea Ministerului Mediului și subdiviziunilor acestuia sunt legate de Fondul Ecologic Național (211 ml lei din totalul pe domeniu de 395,8 ml). După felul cum sunt repartizate mijloacele fondului respectiv pentru anul 2013 nu se poate face concluzie dacă cheltuielile corespund, cel puțin aproximativ, problemelor existența în republică. Studiile efectuate de către reprezentanții societății civile pe parcursul ultimilor ani demonstrează că pe prim plan se situează problemele legate de managementul deșeurilor și de protecția apelor, mai cu seamă a celor de suprafață. În ordinea descrescătoare urmează problemele protecției solurilor, biodiversității și ale aerului atmosferic. Analiza alocării mijloacelor din fond în anul 2011 arată că cea mai mare parte a banilor au fost cheltuită pentru proiectele de alimentare cu apă. Sectorul alimentare cu apă și sanitație care este parte componentă mai degrabă a ramurii sociale, decât ce de mediu, întrece cu mult volumul de finanțare al altor componente de mediu.

Este pozitiv faptul că majoritate programelor de mediu, cu excepția alimentării cu apă și canalizare, sunt finanțate din bugetul centralizat. Programele respective nu prevăd surse din mijloacele FEN, dar de fapt în 2011 s-au cheltuit peste acest sector peste 100 de milioane lei.

Proiectul Legii "Cu privire la finanțele publice" prevede lichidarea fondurilor speciale, inclusiv al FEN. Asemenea decizie, din punctul de vedere al experților independent, nu este justificată. Fondul se formează din mijloacele acumulate de la plata pentru poluarea mediului și e logic ca acestea să fie îndreptate la repararea prejudiciului adus naturii și nici de cum pentru alte scopuri. Fondul este necesar și pentru cofinanțarea programelor și proiectelor internaționale inițiate de instituțiile finanțatoare și guvernele unor state. Ca regulă, granturile de mediu din străinătate sunt condiționate de contribuția din partea țării și acești bani pot fi alocați din FEN.

Este recunoscut faptul că modul de gestionarea FEN lasă mult de dorit. La moment activitatea acestuia nu are gradul suficient de transparență, o parte din proiectele admise pentru finanțare nu corespund priorităților actuale de

mediu, deciziile Consiliului FEN uneori sunt politizate, monitorizarea implementării proiectelor se efectuează necalitativ. O condiție a păstrării în continuare a acestui fond ar fi modificarea obligatorie a regulamentului de funcționare. Repartizarea mijloacelor disponibile să se facă în corespundere cu prioritățile de mediu, dar și în dependență de volumul acumulărilor pe componentele de mediu. Proiectele propuse pentru finanțare la fond trebuie fie mult mai bine argumentate și obligatoriu trecute prin concurs.

Deși acumulările în fondurile ecologice locale sunt mult mai mici decât în cel național, importanța acestora nu este de neglijat. La moment, din cauza centralizării mijloacelor financiare pe contul Inspectoratului Ecologic de Stat, alocarea banilor pentru diferite proiecte și activități se efectuează fără reglementări legale. Regionalizarea acestor fonduri, având ca criteriu suma mijloacelor acumulate, ar putea duce la creșterea eficienței utilizării mijloacelor financiare în teritoriu.

Analiza implementării programelor și activităților de mediu ale ministerelor și agențiilor de ramură arată că unele din ele doar după denumire pot fi atribuite la ecologie, conținutul lor este economic și chiar anti ecologic. Acest lucru poate fi spus despre Programul de protecția a solurilor gestionat de Agenția Relații Funciare, Cadastru și Geodezie care costă mai mult de 22 milioane de lei. Banii sunt alocați pentru defrișarea livezilor, construcția digurilor, regularizarea râurilor și adâncirea canalelor din lunci etc. Activități anti erozionale și de ridicare a fertilității solurilor în acest program lipsesc. La fel e și programul "Dezvoltarea transportului naval" de 8 milioane lei, realizat de Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Rutiere, care de fapt prevede exclusiv lucrări de adâncire a albiilor râurilor, adică de extragere a nisipului și prundișului.

O direcție importantă în activitatea Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare ar putea fi susținerea bugetară a agriculturii organice. Însă în Legea bugetului pentru anul 2013 nu se prevede alocarea banilor la acest capitol.

Concluzii și recomandări

Domeniul mediului este mult subfinanțat. Cu asemenea resurse financiare este imposibil de a reforma acest domeniu și a asigura securitatea ecologică a țării.

- a) Sursa principală de finanțare a activităților de protecție a mediului rămâne a fi Fonul Ecologic Național care nici pe departe nu acoperă necesitățile domeniului;
- b) Repartizarea mijloacelor FEN nu corespunde întru totul priorităților de mediu. Transparența activității Consiliului de Administrare al FEN lasă de dorit, deciziile continuă să fie influențate politic. Regulamentul de funcționare al FEN este învechit, reformarea acestuia a devenit o necesitate urgentă;
- c) Alocarea din buget a mijloacelor pentru unele programe implementate de ministerele și agențiile de ramură nu este îndreptățită din punct de vedere ecologic, activitățile prevăzute cel mai des nu contribuie la ameliorarea situației ecologice, ba chiar și o agravează.

- d) Se recomandă alocarea mijloacelor din FEN și FEL pentru mediu (din suma totală anuală de circa 220 milioane lei) în următoarele proporții:
- Gestionarea deșeurilor – 50 milioane;
 - Protecția apelor de suprafață, inclusiv construcția sistemelor de sanitație – 50 milioane;
 - Combaterea eroziunii și creșterea fertilității solului – 35 milioane;
 - Protecția biodiversității – 25 milioane;
 - Protecția aerului atmosferic 20 milioane;
 - Altele – 40 milioane.
- e) Finanțarea dezvoltării sistemelor de alimentare cu apă trebuie să fie efectuată din surse centralizate, acestea făcând parte din domeniul gospodăriei comunale. Sumele minimale pentru un an ar putea constitui 250-200 milioane lei.

9. AGRICULTURA

În acest capitol, este prezentată opinia Federației Fermierilor din Moldova asupra politicii fiscale pentru anul 2013, în partea ce afectează agricultorii, subvențiile și alte politici în domeniul agrar. De asemenea, se atrage atenția asupra necesității sporirii susținerii micilor fermieri și dezvoltarea noilor ferme.

Pe parcursul anilor de reformă producătorii agricoli au activat și continuă să activeze în condiții de permanentă incertitudine și criză economică profundă generată de lipsa unei abordări complexe și promovări consecvente a politicilor în agricultură. Politicile agricole nu sunt coerente, nu sunt adecvate situației reale agricole și nu sunt de lungă durată. Cu toate acestea, sectorul agricol asigură peste 12% din PIB-ul țării, peste 42% din exporturile produselor agroalimentare, peste 30% din populația aptă de muncă cu locuri de muncă.

În procesul de integrare europeană Republica Moldova urmărește alinierea politicilor agricole cu cele europene. Actualmente, abordările și politicile de subvenționare în Republica Moldova diferă considerabil de cele din UE. Acest lucru este cauzat de mai mulți factori, printre cei mai importanți fiind inconsistența politicilor de subvenționare în Republica Moldova și lipsa mijloacelor financiare necesare pentru aplicarea unor politici de genul celor europene.

Lecțiile pe care Republica Moldova le-ar putea învăța de la UE sunt cele ce țin de continuitatea politicilor, instrumentele utilizate și planificare. Uniunea Europeană a putut crea o singură politică cu obiective și cu instrumente durabile. Vorbim aici de Politica Agricolă Comună, politica care se axează pe dezvoltarea agriculturii într-un mediu rural sănătos. Principalele documente de reglementare ar fi Legea privind subvenționarea, Legea bugetară anuală și regulamentul de implementare a Legii de subvenționare, care ar suferi modificări în caz de necesitate. Tot aici putem menționa specificul finanțării PAC, care are loc într-un cadru financiar multianual pe o perioadă de 7 ani.

Pe de altă parte, Republica Moldova, prin strategiile adoptate, continuă să privească sectorul agrar ca unul separat de dezvoltarea rurală, cu obiective multiple și foarte generale. Până la momentul actual nu au fost stabilite obiective specifice cuantificabile care urmează să fie atinse în procesul de subvenționare a producătorilor agricoli. De asemenea, politicile de substituție a importurilor cu produsele autohtone nu dau rezultatele așteptate.

Agricultura este un factor multiplicator al economiei naționale, care asigură cu materie primă industria de procesare, cu mărfuri și servicii - comerțul, alimentația publică, transportul etc., sectoare, care la rândul lor, oferă peste 400 mii locuri de muncă. Astfel, rolul și importanța agriculturii în Republica Moldova este cu mult mai mare decât ponderea ei în structura PIB.

Principalelor probleme cu care se confruntă agricultorii: acces limitat la credite cu dobânzi rezonabile, acces limitat la piața mijloacelor de producție, acces limitat la piețele de desfacere a produselor agricole, resurse energetice costisitoare etc.

Pe parcursul anului 2012 organizațiile neguvernamentale din domeniul agricol și-au adus aportul lor modest la îmbunătățirea politicilor statului în agricultură. Cu regret, factorii de decizie nu întotdeauna au luat în considerație propunerile noastre la acest proiect de lege, ci au manifestat ignoranță față de societatea civilă din domeniu.

Încasările din taxa pe valoarea adăugată la mărfurile produse și serviciile prestate pe teritoriul țării pentru anul 2013 se estimează în sumă de 3668 milioane lei și vor crește în comparație cu anul 2012 scontat cu 306 milioane lei sau cu 9,1 la sută. Aceste majorări se fac inclusiv din contul stabilirii cotei standard pentru zahărul din sfeclă de zahăr și introducerii cotei standard pentru producția agricolă primară, astfel contribuind la suplinirea bugetului cu circa 200 milioane lei.

Introducerea cotei standard a TVA de 20% pentru producția agricolă primară în schimbul cotei reduse a TVA de 8%, paralel cu restituirea sumei TVA aferente diferenței dintre cotele de 20% și 8% (12 pp.) va afecta și mai mult fermierii mici și medii, care constituie circa 80% din totalul numărului de fermieri. Aceasta va supune falimentului majoritatea producătorilor agricoli, prejudiciați grav de efectele unei secete fără precedent.

În opinia noastră, statul nu va putea face față garanțiilor date că restituirea sumei TVA aferente diferenței dintre cotele de 20% și 8% va fi efectuată în maxim 30 zile. Aceasta va contribui la întârzierea efectuării unor lucrări de sezon necesare de efectuat la timp.

Totodată, luând în considerație practicile recente de restituire a TVA, fermierii solicitanți vor fi supuși unor presiuni și controale din partea organelor fiscale ceea ce va perturba încă mai tare procesul tehnologic al gospodăriilor. Ținând cont că într-o gospodărie țărănească de obicei fermierul este și administrator și contabil etc., aceste controale îl va determina să nu mai apeleze la restituirea TVA, cauza fiind distorsionarea activității sale de întreprinzător, barierele birocratice, timpul pierdut etc.

O greșeală a politicii bugetare este de a supune aceeași presiuni fiscale atât fermierii mari cât și pe cei mici, dat fiind faptul că această politică mărește tot mai tare decalajul dintre fermieri mari și mici, adică unii devin tot mai săraci, iar alții tot mai bogați. În general, această categorie de fermieri este cea mai dezavantajată, revenindu-i doar 30% din totalul subvențiilor acordate de stat, restul 70% fiind asimilate de întreprinderile mari.

Credem că politicile statului ar trebui să facă o delimitare între fermierii mici și cei mari, în așa fel ca și povara fiscală pentru unii și pentru alții să fie diferită. Politicile actuale de subvenționare și impozitare nu favorizează apariția noilor afaceri în agricultură și prin urmare nu stimulează menținerea tinerilor la sate și totodată diminuând numărul fermierilor deja existenți.

Totodată sporirea TVA va crea stimulente suplimentare pentru ca agenții economici să nu declare venitul real și favorizează trecerea lor la economia tenebră. În asemenea cazuri credem că bugetul statului va avea de suferit mai mult decât va beneficia.

Astfel Politica fiscală pentru anul 2013, promovată de Guvern și adoptată de Parlament, o caracterizăm ca una dăunătoare pentru Bugetul de stat, pentru

agricultură și pentru economia națională integral. Credem că statul prin, introducerea cotei TVA de 20% pentru producția agricolă în schimbul cotei reduse a TVA de 8%, paralel cu restituirea sumei TVA aferente diferenței dintre cotele de 20% și 8%, urmărește scopul de a transforma agricultura într-o sursă de creditare a statului, credit ce nu totdeauna va fi rambursat, astfel acumulând-se suplimentar în buget circa 200 milioane lei, conform prevederilor Legii bugetului pentru anul 2013.

Pentru anul 2013 este prevăzut un fond de subvenționare de 400 milioane lei, ceea ce nu este îndeajuns pentru susținerea tuturor solicitanților. Organizațiile din domeniu demult atenționează că un fond de 800 milioane lei ar acoperi parțial cerințele fermierilor, dar această solicitare nu se ia în considerație. O politică pe care ar trebui să o promoveze guvernul, MAIA și AIPA este plafonarea subvențiilor în așa fel ca să aibă acces toți doritorii de subvenții, atât fermierii mari cât și acei mici.

O soluție pentru a diminua efectul sus menționat ar fi promovarea asocierii fermierilor. Este necesar de a stimula cooperarea fermierilor prin politici de stat, ceea ce din păcate este târăgănat de organele de decizie. Asocierea fermierilor ar permite apariția unor noi agenți economici în agricultură, capabilă să concureze după capacități cu agenții mari.

Cheltuielile incluse în proiect pentru agricultură însumează 1502,7 milioane lei, ceea ce constituie o majorare cu 673,7 milioane lei sau cu 81,3 la sută față de executat în anul 2011 și cu 526,1 milioane lei sau cu 53,9 la sută față de aprobat pe anul 2012. Această majorare a cheltuielilor ar fi foarte binevenită la suplinirea fondului de subvenționare, dar din păcate nu observăm acest fapt.

Este lăudabil faptul că la fondul de subvenționare a producătorilor agricoli suplimentar la ceea ce a fost în anul 2012, în direcțiile de utilizare a mijloacelor acestui fond pentru anul 2013, se includ două direcții noi: stimularea consolidării terenurilor agricole și stimularea irigațiilor terenurilor agricole.

Am dori să atragem atenția la serviciile de extensiune rurală, care prevăd circa 14,0 milioane lei din cheltuieli. Credem că aceste cheltuieli ar fi bine de distribuit pe baza de concurs. Astfel de servicii ar trebui să facă parte dintr-un regim de achiziții publice, licitațiile fiind făcute în mai multe localități ce vor cuprinde fermierii, membri ai diferitor asociații obștești din domeniu, din toate localitățile republicii. De regulă de aceste fonduri beneficiază doar o singură asociație, nerespectându-se principiul concurenței. Totodată se pune întrebarea privind calitatea acestor servicii în condițiile care fermierii mici și medii așa și nu primesc asistența corespunzătoare ceea ce ține accesul la subvenții, aceasta fiind alocată unui grup restrâns de beneficiari.

Ținem să menționăm unele progrese din partea Ministerului Agriculturii ce țin de procesul de consultare cu societatea civilă la elaborarea unor proiecte. Membrii acestora sunt invitați la dezbateri, sunt implicați în diferite comisii de decizie etc. Nu observăm același efort din partea altor organe de decizie cum ar fi Guvernul, Parlamentul, unde chiar dacă se fac consultări și dezbateri publice, nu sunt luate în considerație părerea fermierilor și chiar uneori au comportament negativ, agresiv.

În general Proiectului Legii bugetului de stat pentru anul 2013, după părerea noastră, este nerealist, prea optimist. Nu credem că politicile fiscale care stau la baza bugetului actual vor avea efectul prevăzut în lege. Obiectivul major fiind pus pe veniturile fiscale și nu pe investiții. Totodată accentul major se pune mai mult pe consumul populației a produselor de import și pe remitențele din străinătate.

10. DREPTURILE OMULUI ÎN REGIUNILE DE EST ALE ȚĂRII

Pe parcursul ultimilor 21 ani, drepturile omului pentru circa 500 mii persoane, în mare parte cetățeni ai Republicii Moldova cu drepturi depline, au beneficiat de o atenție minimală din partea autorităților constituționale. Din aceste considerente, Asociația Promo-LEX a constatat discriminarea acestei categorii vaste de persoane, domiciliată într-un spațiu aflat în afara controlului de facto al Statului. Anume acest motiv a servit drept argument principal pentru autorități de a ignora orice subiect, aspect sau problemă privind situația locuitorilor din regiunea transnistreană a Republicii Moldova.

Astfel, populația regiunii respective este lipsită practic de accesul la serviciile și garanțiile oferite de către Stat altor categorii de persoane și cetățeni. În lipsa unor structuri teritoriale guvernamentale importante, sau activitatea lor în mod necorespunzător, precum instanțele de judecată, instituții tutelare, centre militare, oficii teritoriale ale CNAM sau CNAS, sunt create numeroase obstacole, probleme sau abuzuri ale drepturilor și libertăților fundamentale pentru persoanele ce locuiesc în cele 5 raioane (Camenca, Râbnița, Dubăsari, Grigoriopol și Slobozia) și două municipii (Bender și Tiraspol) ale Republica Moldova.

În bugetul național nu au fost prevăzute separat sume pentru regiunea transnistreană, cu excepția ultimilor ani, linie de buget ce prevede expres o anumită sumă pentru activități de reintegrare a țării. Astfel, în cadrul acestui teritoriu, bugetul național finanțează 8 instituții de învățământ, subordonate autorităților constituționale, 2 instituții penitenciare, Comisariatul de poliție, Procuratura și instanța de judecată municipiul Bender. Parțial sunt finanțate și funcționează unele instanțe de judecată (spre exemplu pentru raionul Râbnița cu sediul în orașul Rezina, pentru r-nul Dubăsari în satul Ustia, pentru r-nul Grigoriopol în municipiul Chișinău, pentru r-nul Slobozia în orașul Căușeni).

Totodată, autoritățile constituționale ale Republica Moldova oferă compensații fermierilor din r-nul Dubăsari, terenurile cărora sunt aflate sub controlul administrației separatiste. De asemenea, de compensații de la bugetul național beneficiază locuitorii din unele localități din Zona de Securitate pentru achitarea facturilor la gaze naturale și energia electrică. Unele categorii de bugetari, ce activează în aceiași Zonă de Securitate primesc anumite sporuri la salarii și la calcularea vechimii în muncă (spre exemplu un an de activitate în organele de drept va fi calculat a fi egal cu doi).

Bugetul național al Republicii Moldova suportă cheltuieli considerabile din cauza menținerii și nesoluționării problemei transnistrene, ce presupune achitarea unor sume pentru Biroul de Reintegrare sau pentru presupusul format și contingent de pacificatori.

Suma totală a tuturor cheltuielilor legate de lipsa controlului acestui spațiu nu poate fi calculată exact, însă este cert faptul că situația continuă să creeze numeroase probleme în calea respectării drepturilor și libertăților fundamentale.

În 2012 a fost prevăzută suma de 10 milioane lei în bugetul național pentru activități de reintegrare a țării. Suma respectivă pentru 2013 se află în creștere cu 50%, ceea ce presupune 15 milioane lei, adică 0,63% din bugetul total anual. Nu ne putem pronunța privind natura și caracterul acestor activități, din cauza lipsei informațiilor privind cheltuirea lor în 2012 și destinația exactă pentru 2013. Suma este nesemnificativă pentru complexitatea dar și numărul enorm de probleme ce există pe acest segment. Spre exemplu, recent Curtea Europeană pentru Drepturile Omului a obligat Federația Rusă să achite despăgubiri de peste 1 milion de euro pentru 170 persoane, adică o sumă aproximativ egală cu suma prevăzută de bugetul național pentru reintegrare. 15 milioane lei pentru un teritoriu cu cca.500.000 oameni ar însemna că în medie fiecărui locuitor al regiunii îi revine 30 lei, adică nici 2 euro.

Capitolul drepturile omului nu contribuie cu încasări la bugetul național și se regăsește în mod firesc doar la categoria „cheltuieli”. În condițiile în care teritoriul nu este controlat de către autoritățile constituționale, Guvernul central trebuie să suporte toate cheltuielile pentru a asigura condiții și drepturi egale tuturor persoanelor din acest teritoriu, chiar dacă acestea nu contribuie cu impozite și taxe.

Astfel, la insistența societății civile, recent au fost introduse modificări la Planul Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului 2011-2014 (PNADO), fiind acceptate o serie de activități, menite să contribuie la elaborarea unor soluționarea unor probleme ce încalcă drepturile omului în regiunea transnistreană. Analiza proiectului bugetului pentru 2013 ne permite să vorbim despre faptul că pentru anul următor nu sunt prevăzute expres sume pentru îndeplinirea acestor acțiuni, deși una dintre acestea a fost deja realizată (CpDOM a deschis la Varnița o reprezentanță a sa).

Proiectul bugetului 2013 prevede de asemenea o majorare substanțială pentru instanțele judecătorești de la 130 milioane 524 mii lei la 205 milioane 777 mii lei, însă nu cunoaștem dacă din aceste sume vor fi rezolvate problemele ce țin de instanțele judecătorești teritoriale pentru regiunea transnistreană.

Aceiași incertitudine se menține și pentru alte capitole. Spre exemplu, pentru programul de profilaxie și control al infecției HIV/SIDA infecțiilor de transmitere sexuală/tuberculozei în Moldova sunt prevăzute 72,1 milioane lei însă nu este clar dacă din aceste sume vor fi desfășurate activități pentru sau în regiunea transnistreană a Republica Moldova.

De asemenea, observăm că lipsesc în proiectul de buget sumele necesare pentru instituirea și activitatea unui Mecanism Național de monitorizare a situației privind drepturile omului în regiune, în special a locurilor de detenție în regiune.

Recomandări:

- instituirea autorității tutelare pentru regiunea transnistreană (sau cel puțin alocarea unor sume suplimentare pentru autoritățile tutelare din localitățile limitrofe);

- susținerea socială a populației: indemnizații, compensații și pensii pentru categoriile respective de persoane, locuitori ai regiunii transnistrene, de asemenea pentru reabilitarea victimelor torturii din regiune;
- activitățile avocaților în instanțele din regiune pentru asigurarea asistenței juridice garantate de stat.

11. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI GENERALE

Baza ce a stat la elaborarea bugetului **este exagerat de optimistă**. Acest lucru pune în pericol menținerea deficitului bugetului public național în limitele propuse. Intervențiile ulterioare pentru îndepărtarea acestui risc ar putea deveni extrem de costisitoare. Pentru diminuarea viitoare a acestui risc și pentru îmbunătățirea situației la acest capitol, se recomandă sporirea capacității de prognozare a instituțiilor statului, o mai bună colaborare dintre acestea și selectarea variantelor mai rezervate în astfel de cazuri.

În mare parte, calitatea bugetului **depinde de calitatea consultărilor publice**. Este inadmisibilă practica conform căreia recuperarea din întârzierile față de graficul de elaborare a bugetului din contul consultărilor publice. Parlamentul trebuie să fie conștient de faptul că acesta este principalul responsabil pentru consultările publice a bugetului de stat și prin urmare, trebuie să aibă grijă și să acorde timpul necesar pentru consultări. Ținând cont de complexitatea acestui document, perioada destinată consultărilor publice până la aprobarea în primă lectură nu trebuie să fie mai mică de o lună.

Analizele prezentate scot la iveală că procesul de elaborare a **strategiilor bugetare pe unele sectoare au un nivel redus de transparență**. De asemenea, pentru scoaterea în evidență a rolului Ministerelor de linie în elaborarea și executarea bugetelor acestora, Ministerul Finanțelor va veni cu o inițiativă către Guvern privind asigurarea transparenței procesului bugetar la nivel sectorial.

Procesul de elaborare a bugetului de stat din acest an a scos la iveală faptul că instituțiile statului abordează elaborarea bugetului doar în condiții de certitudine, chiar dacă nu recunosc acest lucru. Această abordare este una irealistă, fiindcă în mod practic, orice **plan conține elemente de incertitudine**. Prin urmare, managementul riscurilor în procesul bugetar trebuie să devină o parte indispensabilă a acestuia.

Un șir de sectoare publice se află într-un **proces amplu de reformare**. Scopul acestui proces este reducerea dimensiunii unor sectoare și sporirea eficienței cheltuielilor. La efectuarea acestor reforme este foarte important ca deciziile să fie luate în baza unor simulări ale situațiilor posibile și în urma unei monitorizări operative și efective a rezultatelor obținute. Astfel, ar fi diminuate erorile și ar fi îmbunătățită implementarea acestor procese sub toate aspectele.