

Nota analitică privind proiectul Legii
bugetului de stat pentru anul 2012:
advocacy pentru finanțarea mai bună a
unor sectoare prioritare.

Versiune preliminară

Chișinău, 2011

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.

Afirmațiile și concluziile din acest document aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția sau opiniile finanțatorului.

Cuprins:

1.	Introducere	5
2.	Bugetului public național 2012: prevederile esențiale.....	6
3.	Grupurile vulnerabile	8
	Obligațiile legale asumate de guvern privind susținerea grupurilor vulnerabile.....	8
	Principalele probleme ale grupurilor vulnerabile	8
	Susținerea grupurilor vulnerabile: ce prevede bugetul pentru anul 2012?	9
	Concluzii și recomandări	11
4.	Sănătatea	13
	Subiectele abordate.....	13
	Cheltuielile prevăzute pentru programe naționale de sănătate	13
	Problema medicamentelor compensate	15
	Concluzii și recomandări	16
5.	Educație	18
	Obligațiile statului față de educație și contextul general	18
	Accesul la educație a grupurilor vulnerabile	19
	Obligațiile asumate de stat privind accesul la educație a grupurilor vulnerabile.....	20
	Alocațiile pentru asigurarea accesului la educație a grupurilor vulnerabile	21
	Concluzii și recomandări	23
6.	Întreprinderile mici și mijlocii	25
	Sectorul IMM și importanța acestuia	25
	Suportul preconizat pentru IMM din bugetul național	26
	Facilitarea accesului IMM la resurse financiare prin garantarea de stat a creditelor	26
	Infrastructura de dezvoltare a sectorului IMM	27
	Concluzii și recomandări	28
7.	Agricultura	30
	Contextul și rolul agriculturii în dezvoltarea țării	30
	Resursele alocate pentru dezvoltarea agriculturii și producătorilor agricoli.....	30
	Facilitățile și impedimentele din politica bugetar-fiscală	34
	Concluzii și recomandări	34
8.	Concluzii și recomandări generale	36

Lista figurilor:

Figura 1 Dinamica cheltuielilor pentru programele naționale de sănătate.....	14
Figura 2 Cheltuieli pentru medicamente compensate, milioane	16
Figura 3 Evoluția cheltuielilor pentru agricultură	31

Lista tabelelor:

Tabelul 1 Dinamica cheltuielilor de ordin social, 2010-2012	Error! Bookmark not defined.
Tabelul 2 Proiectul Bugetului Pentru Asigurare Și Asistență Socială, Mil Lei	10
Tabelul 3 Modificări necesare pentru proiectul bugetului de stat, mii lei.....	Error! Bookmark not defined.
Tabelul 4 Dinamica cheltuielilor de ordin social, 2010-2012	13
Tabelul 5 Recomandări de repartizare a Cheltuielilor BS pe componente, mii lei	16
Tabelul 6 Modificări necesare pentru proiectul bugetului de stat, mii lei.....	17
Tabelul 7 Evoluția cheltuielilor publice pentru învățământ.....	21
Tabelul 8 Structura pe vârste a numărului de copii	22
Tabelul 9 Normativele de cheltuieli utilizate de către Ministerul Finanțelor la stabilirea raporturilor interbugetare.....	22
Tabelul 10 Cadrul de cheltuieli	24
Tabelul 11 Cheltuielile autorităților publice centrale, fundamentate în bază de programe „Susținere a întreprinderilor mici și mijlocii” (2009-2012)	28
Tabelul 12 Opțiuni de finanțare pentru realizarea programului „Susținerea IMM” în anul 2012 <i>mii. lei</i>	29
Tabelul 13 Finanțarea agriculturii pe programe	Error! Bookmark not defined.
Tabelul 14 Proiecte cu finanțare externă	33

1. INTRODUCERE

Bugetul este cel mai important și cuprinzător instrument prin care guvernul își implementează politicile sale. Pentru țările democratice, prin aprobarea de către Parlament a bugetului de stat și raportului privind executarea acestuia, societatea controlează modul de colectare a mijloacelor financiare și modul de cheltuire a acestora. Totodată, deoarece în final, prin politicile sale guvernul urmărește sporirea bunăstării cetățenilor săi, este dificil de imaginat că acest scop poate fi atins fără implicarea directă a societății civile în procesul de stabilire a politicilor, inclusiv la formarea bugetului. Asigurarea unui proces participativ complex reduce din riscurile stabilirii unor obiective ce nu corespund necesităților reale ale societății și conduce la sporirea responsabilității guvernului.

Scopul acestei Note Analitice este de a prezenta o analiză a prevederilor proiectului bugetului de stat pentru anul 2012 pentru a elucida în ce măsură bugetul reflectă prioritățile de dezvoltare durabilă și inclusivă a societății. În acest sens au fost selectate cinci domenii de analiză: protecția grupurilor sociale, sănătate, educație, întreprinderile mici și mijlocii și agricultura. Pe fiecare din aceste domenii atenția a fost focalizată pe câteva subiecte. Criteriile de bază la selectarea domeniilor și subiectelor au stat asigurarea respectării dreptului omului, protecția grupurilor vulnerabile sau defavorizate și impactul acestora asupra dezvoltării durabile și inclusive a societății. Nota Analitică va fi utilizată pentru dezbateri în procesul participativ și ca document de recomandări pentru instituțiile guvernamentale. De asemenea, această Notă va putea servi ca punct de pornire într-un proces continuu de advocacy pentru identificarea și prezentarea subiectelor ce ar trebui să se bucure de o mai mare atenție din partea instituțiilor guvernamentale.

Structural, Nota Analitică constă din 7 capitole de bază.

Primul capitol este unul introductiv în care se regăsesc principalele caracteristici ale politicii bugetar-fiscale, evoluției veniturilor și cheltuielilor, precum și a componentelor Bugetului Public Național.

În capitolul doi sunt analizate grupurile vulnerabile, care sunt obligațiile legale asumate de stat privind susținerea acestora, care sunt problemele acestora și ce suport este planificat pentru acestea.

Următorul capitol este dedicat domeniului sănătății, și anume următoarelor subiecte: securitatea transfuzională și autoasigurarea țării cu produse sangvine, imunoprofilaxia și măsurile antiepidemice, profilaxia și combaterea diabetului zaharat, profilaxia și controlul infecției HIV/SIDA/ITS, controlul și profilaxia tuberculozei, cancerului și a hepatitelor virale, precum și problema medicamentelor compensate.

În capitolul patru este reflectat domeniul educației, și anume, subiectul ce ține de accesul la educație a grupurilor vulnerabile.

Capitolul cinci este dedicat Întreprinderilor Mici și Mijlocii, fiind descrisă sumar importanța acestora, prezentate principalele prevederi din proiectul bugetului și formulate recomandări.

Capitolul șase prezintă domeniul agricultură, importanța acestui sector, alocațiile bugetare planificate pentru acest sector și implicațiile politicii fiscale, în special asupra micilor producători agricoli.

Nota Analitică se finalizează cu un capitol de concluzii și recomandări generale.

2. BUGETULUI PUBLIC NAȚIONAL 2012: PREVEDERILE ESENȚIALE

Proiectul legii bugetului de stat pe anul 2012 este elaborat în conformitate cu proiectele inițiate în anii precedenți, politicile definite în prognozele Cadrului Bugetar pe Termen Mediu (2012-2014) și ținând cont de obiectivul de reducere a deficitului bugetului public național ca pondere în Produsul intern brut (PIB) de la 1,9 % în anul 2011, până la 0,8 % în anul 2012. Totodată, considerând dimensiunea mare a sectorului public, se dorește diminuarea acestuia ca pondere în PIB, prin urmare diminuând cheltuielile curente ca pondere în PIB și sporind ponderea investițiilor.

Începând cu anul 2012, Guvernul a propus un șir de modificări la politica fiscală, care sunt menite să echilibreze structura de venituri la bugetul public național și să aducă mai multă simplitate și claritate în administrarea fiscală. În această ordine de idei au fost anulate practic toate facilitățile cu excepția sectorului IT și celor asumate prin acte legale pentru o perioadă de timp concretă, cum ar fi funcționarea agenților economici în zonele economice libere, dobânzile la depozite bancare și valori mobiliare corporative sub formă de obligațiuni. Însă aceste modificări au adus și un șir de probleme în privința facilitării IMM și spiritului antreprenorial, fără a fi înlocuite cu alte instrumente de susținere a acestora.

Veniturile Bugetului Public Național (BPN) planificate pentru anul 2012 vor constitui 35,3 miliarde lei, ceea ce reprezintă o creștere de circa 13,9% față de 2011 (sau mai mult cu 4,3 miliarde), iar cheltuielile - 36 miliarde, adică 10,6% față de anul precedent (sau mai mult cu 3,45 miliarde). În consecință, va rezulta într-un deficit global de 729 mil lei, reprezentând 0,8% din PIB.

Cele mai importante elemente ale evoluției veniturilor în 2012 față de cele aprobate pentru anul 2011 sunt:

- Creșterea veniturilor fiscale cu circa 15,5% și o descreștere a veniturilor nefiscale cu 1,2%;
- Granturile în continuare vor deține o pondere importantă din veniturile totale, circa 6,8%;
- Creșterea semnificativă, cu 208%, a veniturilor din impozitul pe venitul din activitatea din întreprinzător, care va constitui 5% din veniturile totale, fiind considerabil mai aproape de veniturile din impozitul pe venit ale persoanelor fizice, ce va deține o pondere de 5,8%.

Cele mai importante elemente ale evoluției cheltuielilor față de cele aprobate pentru anul 2011 sunt:

- Cheltuielile destinate sectoarelor economice vor crește cu 31,2% cu o pondere de 14,4% din cheltuielile totale în creștere cu 2,3 p.p. și vor constitui 5,66% din PIB;
- Cheltuielile planificate pentru sfera socială vor crește cu 5,8% și vor constitui 24,3 miliarde lei, deținând o pondere de 67,4% din totalul cheltuielilor în scădere cu 3,1 p.p. față de anul precedent, ce va constitui 26,5% ca pondere din PIB de asemenea în scădere;
- Cea mai impunătoare creștere în valoare absolută au înregistrat cheltuielile destinate transporturilor și gospodăriei drumurilor, de 1,1 miliarde lei, cu o pondere de 2,88% din PIB.

Cele mai importante elemente ale evoluției componentelor BPN sunt:

- În linii mari, structura veniturilor pe componente a rămas aceeași, totuși este de menționat sporirea ponderii Bugetelor Unităților Administrativ-

teritoriale în BPN cu circa 1,1% față de 2011, constituind 12,1% din total, cea mai mare pondere revenind în continuare bugetului de stat (BS), cu circa 60,8%;

- În structura cheltuielilor BPN pe componente, cheltuielile BS au crescut ca pondere în BPN cu circa 2,2%, ajungând la 38,9%, restul componentelor și au micșorat ponderea cu 0,4-0,6 p.p.;
- Transferurile de la BS la alte componente a continuat să se reducă și în 2012 ajungând la 8,17 miliarde lei, față de 8,39 miliarde în anul 2011.

Ținând cont de obiectivul de reducere a dimensiunii cheltuielilor publice, în special în partea recurentă a sa, guvernul intenționează să diminueze ponderea sectoarelor sociale în totalul cheltuielilor și ca pondere din PIB. Prin urmare principala sursă de sporire a beneficiilor obținute în sectoarele sociale este văzută a fi sporirea eficienței și economisirea resurselor destinate acestor sectoare.

3. GRUPURILE VULNERABILE

În acest capitol sunt analizate acțiunile incluse în bugetul de stat pentru 2012 și nivelul lor de finanțare comparativ cu necesitățile păturilor vulnerabile. De asemenea se face o încercare de a vedea dacă sumele estimate sunt alocate în coordonare cu politicile aprobate în sectorul protecției sociale. Care sunt grupurile vulnerabile?

Noțiunea de „grupuri vulnerabile” se utilizează pentru păturile sociale ce nu pot, să supraviețuiască în viața lor de zi cu zi fără suportul statului. În contextul prezentei analize, la aceste grupuri am inclus categoriile sociale care sunt cele mai dependente de plățile și serviciile sociale prestate gratis de către stat sau sectorul asociativ.

Persoanele cu necesități speciale identificate ca grupe vulnerabile în cadrul analizei noastre sunt: **persoane cu dizabilități** care au deficiențe fizice, mintale, intelectuale sau senzoriale de durată (orbi, surzi), **persoane cu HIV/SIDA, copii și familii cu copii, pensionari** (persoane neasigurate). Aceste persoane se întâlnesc cu diferite obstacole sociale care le limitează libertățile și drepturile, iar bunăstarea lor în foarte mare măsură depinde de politicile sociale ale statului.

OBLIGAȚIILE LEGALE ASUMATE DE GUVERN PRIVIND SUSȚINEREA GRUPURILOR VULNERABILE

În pofida acțiunilor întreprinse pe parcursul ultimilor ani la nivel național, cât și local, aceste grupuri vulnerabile au acces limitat la serviciile de infrastructură socială și educație, întâmpină obstacole și limitări de încadrare în câmpul muncii¹. Pentru atingerea obiectivului de asigurare a drepturilor sociale ale populației, pentru ridicarea nivelului de trai și promovarea bunăstării sociale asumate de Republica Moldova prin ratificarea Cartei Sociale Europene revizuite, a fost adoptată Strategia de incluziune socială a persoanelor cu dezabilități pentru perioada 2010–2013.

Drepturile copilului la protecție și la un mediu familial au fost consolidate prin numeroase politici. Legislația primară și secundară ce ține de protecția copilului reflectă parțial politicile declarate. Legislația primară include Codul Familiei, Legea privind asistența socială și proiectul Legii privind serviciile sociale. Legislația secundară include un șir de regulamente, norme și standarde ce susțin dezvoltarea organizațiilor prestatoare de servicii sociale sau promovează calitatea serviciilor. Toate aceste acte legale pe parcursul ultimilor 4 ani s-au modificat în contextul strategiilor aprobate la nivel de țară precum Strategia Națională și Planul de Acțiuni pentru Dezinstituționalizare 2007-12 aprobat de Guvernul Republicii Moldova în 200, și Programul Național privind Crearea Sistemului Integrat de Servicii Sociale 2008-12 aprobat în 2008.

Problema integrării sociale a persoanelor din grupele vulnerabile identificate nu poate fi soluționată numai prin aprobarea regulamentelor, standardelor minime de calitate și altor acte normative. Sunt necesare mijloace financiare, care la rândul său să fie repartizate echitabil, conform necesităților.

PRINCIPALELE PROBLEME ALE GRUPURILOR VULNERABILE

Rapoartele statistice anuale precum și alte studii din domeniul protecției sociale denotă mai multe probleme care impune statul de a elabora politici și aloca mijloace financiare pentru soluționarea acestora.

Modificările aplicate la sistemul de alocații sociale trebuie să fie bazate pe analiza Bugetului Gospodăriilor Casnice. Conform datelor din anul 2010 **persoanele în etate**

¹ Strategia de incluziune socială a persoanelor cu dezabilități pentru perioada 2010–2013 aprobată prin Legea nr. 169 din 09.07.2010.

sunt cele mai vulnerabile categorii. Practic fiecare a patra persoană în etate (21,9%) are un nivel de trai sub pragul sărăciei. Cheltuielile de consum ale gospodăriilor cu vârstnici sunt determinate de venitul lor disponibil, care este format din pensia de vârstă și careva prestații sociale, dacă sunt eligibili. În medie, o gospodărie cu vârstnici cheltuiește² lunar 1243,3 lei per persoană. Ponderea cea mai mare în venitul lor o constituie prestațiile sociale – circa 47% din venitul lunar.

Mărimea gospodăriei și numărul de copii în gospodărie sunt alți factori care determină nivelul vulnerabilității familiei. Gospodăriile cu trei și mai mulți copii sunt expuse mai mult sărăciei. Circa 39% gospodării cu trei și mai mulți copii sunt în sărăcie, comparativ cu 20% de familii cu un copil. Conform datelor anului 2010, circa 24,2% (188,6 mii) copii trăiesc în sărăcie absolută și 1,9% (14,8 mii) în sărăcie extremă.

În aceste **familii cu copii** prestațiile sociale constituie 9,5% din venitul gospodăriei. Prestațiile sociale sunt mai importante pentru gospodăriile cu mulți copii (13,6% din total venituri). Familiile date contează pe prestațiile direcționate direct familiilor cu copii: indemnizații pentru copii, ajutorul social, compensațiile nominative.

Principalele probleme care trebuie să fie soluționate cu suport de la buget sunt:

- revederea modelului medical în stabilirea invalidității, care nu încurajează incluziunea socială;
- cuantumul redus al prestațiilor sociale, care sporește riscul de sărăcie în rândurile **persoanelor cu dezabilități**, familiilor cu copii, persoanelor în vârstă;
- predominarea formelor rezidențiale de protecție socială a copiilor, care afectează direct relațiile familiale și creează impedimente incluziunii lor sociale;
- lipsa de servicii medico-sociale de intervenție timpurie, care să prevină și să minimizeze consecințele negative în dezvoltarea și în sănătatea copiilor de vârstă fragedă;
- persistența unui sistem subdezvoltat de incluziune educațională a persoanelor cu dezabilități;
- nivelul redus de încadrare în câmpul muncii a persoanelor cu dezabilități; dezvoltarea ca urmare a creșterii competitivității pe piața forței de muncă, coordonarea insuficientă între domeniul ocupării forței de muncă și cel al protecției sociale a acestei categorii de persoane;
- accesul limitat al persoanelor cu dezabilități la infrastructura socială;
- toleranța societății față de problemele persoanelor cu dezabilități.

SUSȚINEREA GRUPURILOR VULNERABILE: CE PREVEDE BUGETUL PENTRU ANUL 2012?

Bugetul pentru măsurile ce pot îmbunătăți calitatea vieții persoanelor din grupurile vulnerabile este foarte divers. El este repartizat nu numai pe componentele BPN (bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale și bugetele UAT), dar și pe diferite funcții ale statului în cadrul instituțiilor publice centrale, locale și unităților (instituțiilor) subordonate lor.

Proiectul bugetului de stat pentru compartimentul „Asigurare și asistență socială” prevede 3,5 miliarde lei. Acestea sunt în descreștere cu 103,1 milioane lei comparativ cu bugetul executat în anul 2010 și cu 135,1 milioane lei mai puțin față de bugetul aprobat pentru anul 2011 (vezi Tabelul 1).

² Sursa: Biroul Național de Statistică. Bătrânii în Moldova,)

TABELUL 1 PROIECTUL BUGETULUI PENTRU ASIGURARE ȘI ASISTENȚĂ SOCIALĂ, MIL LEI

	Executat 2009	Executat 2010	Aprobat 2011	Proiect 2012	Proiect 2012 față de			
					executat 2010		aprobat 2011	
					+, -	%	+, -	%
Cheltuieli, total	3048,4	3628,1	3660,1	3525,0	-103,1	97,2	-135,1	96,3
<i>inclusiv pe componente:</i>								
componenta de bază	2954,5	3522,8	3537,4	3385,0	-137,8	96,1	-152,4	95,7
mijloace speciale	8,7	13,8	10,7	11,3	-2,5	81,9	0,6	105,6
fonduri speciale	75,4	87,9	81,0	83,4	-4,5	94,9	2,4	103,0
proiecte finanțate din surse externe	9,8	3,6	31,0	45,3	41,7	1258,3	14,3	146,1

Sursa: Nota informativă la proiectul bugetului de stat pentru 2011

Micșorarea bugetului cu 3,7 % este rezultatul implementării politicii ce ține de acordarea asistenței sociale monetare bazate pe evaluarea veniturilor familiilor și nu pe baza de categorii vulnerabile cărora se atribuie. În mare măsură economiile bugetului s-au format din:

- economii create în urma modificării modalității de plată a ajutoarelor pentru perioada rece a anului de la principiul categorial la principiul bazat pe evaluarea necesităților individuale ale familiilor cu venituri mici³. În urma implementării acestei măsuri s-au economisit 146,3 milioane lei. Așa beneficiari precum persoane în etate cu pensii mari, funcționarii publici, familii cu copii, a căror venit este mare vor fi excluși din listă;
- excluderea unor persoane în rezultatul reformării sistemului de compensații nominative prin substituirea treptată a acestuia cu sistemul de asistență socială bazat pe testarea veniturilor reale și evaluarea necesităților solicitanților. Această măsură va economisi circa 128,5 milioane lei.

Economiile date au creat posibilitate de a implementa alte politici aprobate, ce solicită mijloace financiare adăugătoare. Acestea au fost îndreptate pentru:

- crearea premiselor pentru oferirea echitabilă și eficientă a mijloacelor de protecție socială persoanelor cu dezabilități, inclusiv pentru acordarea asistenței protetico-ortopedice invalizilor și participanților la război, în vederea antrenării acestora în viața socială și economică a societății - 30,1 mil.lei;
- organizarea odihnei de vară și întremarea sănătății copiilor și adolescenților în special din familiile social vulnerabile - 19,0 mil.lei;
- îndeplinirea prevederilor Hotărârii Guvernului nr.870 din 28 iulie 2004 „Despre aprobarea Normelor provizorii de cheltuieli în bani pentru elevii (studenții) orfani și cei aflați sub tutelă/curatelă din școlile profesionale și de meserii, instituțiile de învățământ mediu de specialitate și superior, școlile de tip internat și casele de copii” - 38,4 mil.lei;
- finanțarea măsurilor de protecție socială a șomerilor - 22,5 mil.lei sau cu 4,7 mil.lei mai mult față de aprobat pe anul 2011.
- în scopul implementării prevederilor Strategiei de incluziune socială a persoanelor cu dezabilități (2010-2013) aprobată prin Legea nr.169 din 9 iulie 2011 – 2,6 mil.lei pentru suplimentarea cu 43 unități a Agenției Naționale și agențiilor teritoriale pentru ocuparea forței de muncă;

³ Această modalitate de calcul este stabilită prin Legea nr.133-XVI din 13 iunie 2008 cu privire la ajutorul social.

- majorarea indemnizației unice la nașterea copilului cu 300 lei.
- majorarea indemnizației pentru tutelă cu 100 de lei, până la 600 lei lunar. Însă datorită faptului că numărul beneficiarilor în calcul a fost micșorat creșterea față de anul 2010 este de numai 6,5 milioane lei;

Cea mai mare parte a cheltuielilor pentru păturile vulnerabile s-a regăsit în transferurile de la bugetul de stat din fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale pentru nivelare bugetară. Este de menționat că practic 90% din bugetele locale pentru aceste categorii de cheltuieli sunt susținute de bugetul de stat. Anume autoritățile publice locale sunt responsabile prin lege de prestarea serviciilor sociale, funcția de acordare a prestațiilor sociale revenind bugetului de stat, a căror administrare se efectuează prin casele teritoriale de asigurări sociale. În acest sens, suma prestațiilor sociale și a pensiilor achitate prin BASS este planificată la nivel de 1578,7 mil.lei.

Oricum, serviciile sociale comunitare sunt considerate cele mai eficiente măsuri în susținerea păturilor vulnerabile. Pentru aceste acțiuni bugetul de stat va susține APL cu 325,3 milioane lei ce constituie cu 16,9% (47 milioane lei) mai mult față de suma planificată pentru anul 2011.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

La cele expuse mai sus putem spune că statul își asumă responsabilitatea privind susținerea persoanelor vulnerabile. Aceste măsuri au fost posibile de a fi implementate datorită aplicării reformei demult anunțate în domeniul prestațiilor sociale, care prevede redirectionarea cât mai eficientă a prestațiilor sociale prin anularea compensațiilor nominative, precum și revederea listei prestațiilor sociale. O altă parte a reformei, care duce la mai puține economii însă la mai mare eficiență în prestarea serviciilor și influențează pozitiv viața acestor persoane, este reformarea sistemului rezidențial și nu numai cel din învățământ dar și cel pentru persoane cu dezabilități, în etate și cu necesități speciale.

Totuși, o atitudine specială Guvernul trebuie să o acorde persoanelor cu dezabilități și serviciilor prestate acestora (vezi recomandările din Tabelul 2). Deși alocațiile sociale⁴ pentru persoane cu dezabilități cresc în sumă, totuși nivelul lor (media pentru alocația socială este de 247 lei și pentru alocație de îngrijire – 300 lei) este prea mică ca să acopere necesitățile reale ale persoanelor vulnerabile comparativ cu cuantumul venitului lunar minim garantat de stat, care pentru 2012 se planifică în sumă de 640 lei. Dacă cifra alocației de stat va atinge venitul minim garantat de stat, atunci posibil că această persoană va trebui să aleagă între două tipuri de prestații.

TABELUL 2 MODIFICĂRI NECESARE PENTRU PROIECTUL BUGETULUI DE STAT, MII LEI

Recomandări	Costul estimativ al recomandărilor	Prevederile planificate în bugetul de stat
Majorarea cheltuielilor pentru alocații sociale de stat	+33051,7	154926,7
Majorarea cheltuielilor pentru alocații sociale de stat pentru îngrijitori	+19278,0	57834,0
Includerea cheltuielilor pentru asistență parentală profesionistă pentru persoane cu dizabilități	+11768,1	7506,3
Includerea cheltuielilor pentru servicii de intervenție timpurie	+2049,6	-

Sursa: estimările autorilor.

⁴ Beneficiari de alocații de stat sunt pensionarii neasigurați, pensionari de invaliditate, invalizi din copilărie, copii invalizi sub 18 ani, copii care și-au pierdut întreținătorul și ambii părinți, beneficiarii de alocații din aziluri.

În bugetul pentru 2012 nu toate serviciile au acoperirea financiară necesară, inclusiv și cele mai eficiente pentru potențialii beneficiari .

Una din cauze este lipsa cadrului normativ legal, alta fiind potențialul scăzut al autorităților publice locale în prestarea acestor servicii. În același timp, se menține dinamica de creștere a numărului centrelor de asistență socială de plasament pentru copii, asistenților parentali profesioniști și a caselor de tip familie.

Nu sunt prevăzute mijloace în bugetul asistenței sociale pentru persoane cu HIV/SIDA. Activitatea de asistență socială a persoanelor afectate de HIV/SIDA și a membrilor familiilor acestora face parte din Programul bugetar Susținerea persoanelor cu necesități speciale, care nu are prevăzut nici un buget. Măsurile întreprinse în prezent țin numai de educarea populației privind perceperea vizavi de aceste persoane și incluziunea lor în viața socială. Numai recunoașterea acestei probleme ca problemă socială ar putea fi considerată un important pas înainte. În prezent aceste acțiuni sunt susținute numai din punct de vedere medical în programele naționale de ocrotire a sănătății.

4. SĂNĂTATEA

Capitolul dat prezintă o informație succintă privind dinamica bugetului pentru sănătate, care este administrat de către două structuri ale statului: Ministerul Sănătății și Compania Națională de Asigurări Sociale. Problemele evidențiate pentru analiză țin numai de finanțarea programelor naționale în sănătate și problema medicamentelor compensate.

SUBIECTELE ABORDATE

Sănătatea omului este valoarea cea mai mare a unui stat. Prevenirea bolilor este o modalitate de a educa populația să aibă grijă de sănătatea sa, pe de o parte, și de a face economii în bani pe tratament, pe de altă parte. Nu în zadar se spune că este mai simplu să previi o boală decât să o tratezi, aceasta având și implicații financiare corespunzătoare. Din aceste considerente Guvernul, prin Ministerul Sănătății și toate structurile din domeniul sănătății, trebuie să promoveze ideea modului sănătos de viață și profilaxia la timp a bolilor de diferite tipuri.

Multe acțiuni de prevenire a celor mai răspândite boli sau a căror incidență în statistica medicală crește, sunt prevăzute în programe naționale de sănătate aprobate de către Guvern - mai mult de 10 la număr - și care țin de securitatea transfuzională și autoasigurarea țării cu produse sangvine, imunoprofilaxia și măsurile antiepidemice, profilaxia și combaterea diabetului zaharat, profilaxia și controlul infecției HIV/SIDA/ITS, controlul și profilaxia tuberculozei, cancerului și a hepatitelor virale, etc.

CHELTUIELILE PREVĂZUTE PENTRU PROGRAME NAȚIONALE DE SĂNĂTATE

Înainte de a vedea care sunt cheltuielile destinate programelor naționale în domeniul sănătății, constatăm mai întâi că pentru ocrotirea sănătății în bugetul public pentru anul 2012 sunt prevăzute 4,6 miliarde lei, ce constituie 5% din PIB (vezi Tabelul 3). Din toate cheltuielile de ordin social, cheltuielile pentru sănătate sunt plasate pe locul trei după suma planificată de a fi cheltuită. Deși ca valoare absolută cheltuielile pentru sănătate cresc, în ultimii trei ani se înregistrează o scădere a finanțării sectorului ca pondere în PIB. Este de menționat că scăderea este mai lentă comparativ cu sectoarele învățământ și asistență și asigurare socială.

TABELUL 3 DINAMICA CHELTUIELILOR DE ORDIN SOCIAL, 2010-2012

	2010 executat			2011 aprobat			2012 proiect		
	mil.lei	% în PIB	% în total cheltuieli	mil.lei	% în PIB	% în total cheltuieli	mil.lei	% în PIB	% în total cheltuieli
Cheltuieli de ordin social	21407,0	29,8	73,0	22981,8	28,0	70,5	24304,8	26,5	67,4
Învățământul	6574,5	9,2	22,4	6930,0	8,4	21,2	7280,4	7,9	20,2
Cultură, arta, sportul și activități pentru tineret	589,9	0,8	2,0	733,2	0,9	2,2	789,3	0,9	2,2
Ocrotirea sănătății	3996,6	5,6	13,6	4295,3	5,2	13,2	4620,6	5,0	12,8
Asigurare și asistență socială	10246,0	14,3	34,9	11023,3	13,4	33,8	11614,5	12,7	32,2

Sursa: Nota informativă la proiectul legii bugetului de stat pentru anul 2012.

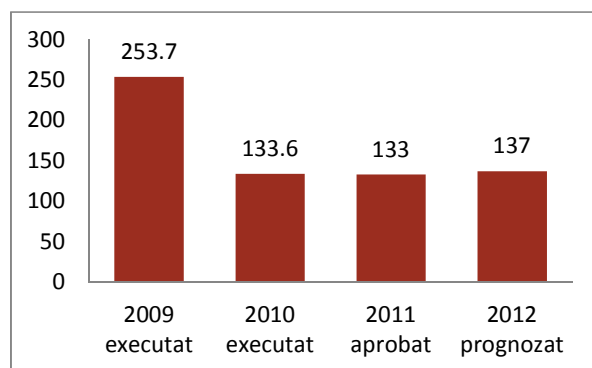
În totalul cheltuielilor destinate ocrotirii sănătății, costul măsurilor de politici noi va constitui doar 0,7% din resursele planificate și țin doar de majorarea salariilor. Chiar și această măsură a fost posibilă datorită micșorării cheltuielilor pentru alte

activități, una din care este neacoperirea solicitărilor pentru programele naționale de stat în sănătate⁵.

După cum am menționat mai sus, programele naționale stabilesc politica statului în tratarea sau minimizarea consecințelor anumitor boli asupra populației. Măsurile prevăzute în aceste programe în majoritatea cazurilor țin de (i) promovarea modului sănătos de viață, (ii) accesul universal la asistența medicală și (iii) asigurarea cu medicamente gratuit sau parțial gratuit a bolnavilor înregistrați.

Pentru programele naționale de sănătate (vezi Figura 1) în proiectul bugetului sunt planificate 2,97% din BPN sau 137,2 milioane lei. Suma dată este mai mare (vezi Figura 1) decât cea aprobată pentru anul bugetar 2011, însă se menține sub nivelul necesităților minime.

FIGURA 1 DINAMICA CHELTUIELILOR PENTRU PROGRAMELE NAȚIONALE DE SĂNĂTATE



Sursa: Raportul anual pe sănătate 2010.

Cheltuielile pentru măsurile stabilite în documentele politice sunt în creștere, însă ajung numai la 54% din bugetul executat în anul 2009. S-ar putea presupune că indicatorii medicali s-au îmbunătățit și de aceea și cheltuielile sunt mai mici. În realitatea nu este așa. Indicatorii de performanță prezenți în bugetele pe programe ale bugetului de stat indică o îmbunătățire pentru cazurile de incidență numai pentru bolnavii de tuberculoză (de la 112,4 cazuri la 100 mii locuitori în anul 2009 până la 103,9 cazuri prognozate pentru 2012).

Proгноza nu este clară, ținând cont de estimarea a 117,0 posibile cazuri pentru 2011 și cele 107,4 cazuri reale în 2010. Nu se simte o consecvență în procesul de planificare: banii nu sunt direct legați de indicatori. Putem presupune că acest decalaj va fi acoperit de către partenerii externi în dependență de bugetul lor disponibil. Pentru anul 2012 se planifică de a primi susținere în sumă de 68,9 milioane lei pentru intervenții de sănătate publică ce țin de prevenirea și control al bolilor transmisibile, de promovare a sănătății și a modului sănătos de viață în special cu referire la bolile reflectate în Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului - HIV/SIDA și tuberculoză.

Un alt indicator care solicită majorarea cheltuielilor pentru programe naționale este indicatorul de rezultat „cazurile de incidență a bolilor de diabet” care s-a majorat de la 19,8 cazuri la 100 mii locuitori în 2009 până la 21,7 cazuri în 2010. Datele statistice medicale⁶ ne indică o creștere a numărului bolnavilor de diabet de la 55,0 mii persoane în 2005 la 60,9 mii persoane în 2010, din care 20% sunt insulino-

⁵ Este important să nu confundăm programele bugetare cu programe naționale de stat. Programul bugetar este o modalitate de planificare și repartizare a mijloacelor publice, care este bazată pe rezultat, pe performanța utilizării banilor. Programele naționale de stat sunt documentele care trasează politica statului într-un domeniu sau altul.

⁶ Anuar Statistic al Sistemului de Sănătate din Moldova, anul 2010.

dependenți. Doar pentru a menține această incidență a bolii (fără a mai vorbi de reducerea până la 19,9 cazuri, după cum se planifică) sunt necesare mijloace adăugătoare, care însă nu sunt suficiente la moment. Pentru anul 2012 mijloacele pentru acest program s-au majorat doar cu 3,8 milioane lei din necesarul de 19,6 milioane lei.

PROBLEMA MEDICAMENTELOR COMPENSATE

În condițiile de criză Republica Moldova reușește cu greu să asigure accesul adecvat al populației la servicii calitative de sănătate. Resursele financiare publice limitate, pe de o parte, dar și capacitatea redusă de cumpărare a populației, pe de altă parte, influențează sistemul de asigurare medicală, care în mare măsură depinde de numărul persoanelor asigurate. Cu câte mai multe persoane sunt asigurate, cu atât mai mulți bani se adună la Fondurile de asigurări obligatorii medicale. Anume din aceste fonduri se finanțează serviciile medicale, inclusiv cele primare unde se includ banii pentru medicamentele compensate.

Produsele farmaceutice în Republica Moldova sunt în majoritatea cazurilor importate. Acest fapt influențează, alături de alți factori, prețul acestor produse. Creșterea prețului medicamentelor are un impact direct asupra sănătății în perioada de criză, deoarece cheltuielile individuale scad pe măsură ce scad veniturile în familie.

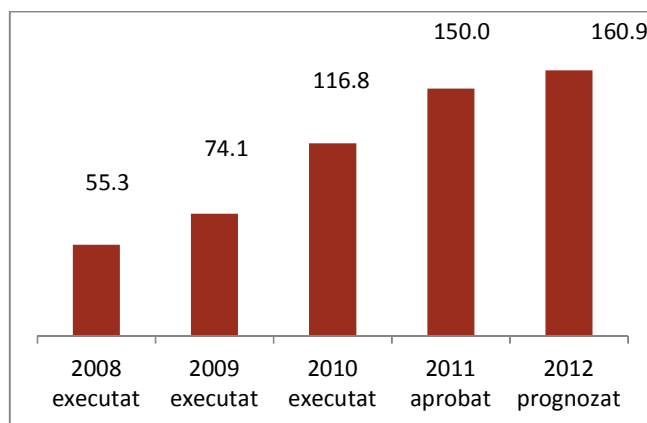
Lista medicamentelor esențiale (LME)⁷, care sunt parțial sau total compensate din fondul de asigurare obligatorie de asistență medicală (FAOAM) este aprobată de către Compania Națională de Asigurări în Medicină (CNAM) și Ministerul Sănătății. Componenta listei se bazează pe recomandările Organizației Mondiale a Sănătății (OMS) și este adaptată la condițiile naționale specifice în funcție de indicatorii de morbiditate. LME este revăzută și revizuită în mod regulat pentru a include medicamente noi sau exclude cele învechite. Pentru anul 2010 lista a fost extinsă cu medicamente predestinate tratamentului copiilor și maturilor, inclusiv de vârsta a treia, cu medicamente psihotrope și anti-convulsivante, antidiabetice, etc.

Per ansamblu, volumul cheltuielilor pentru medicamente compensate suportate de instituțiile medicale se majorează anual (vezi Figura 2). Însă dacă până în anul 2009 creșterea anuală ajungea de la 28% până la 57% față de anul precedent, atunci pentru anul 2012 această creștere a constituit doar 7,3%, care abia dacă acoperă inflația de 6,3% prognozată pentru anul 2012.

Argumentul autorităților este insuficiența de mijloace financiare. Acumulările la FAOAM nu permit lărgirea listei de medicamente esențiale compensate și nici mărirea cotei de compensare pentru aceste medicamente.

⁷ Lista medicamentelor esențiale compensate poate fi accesată pe site-ul Agenției Medicamentului.

FIGURA 2 CHELTUIELI PENTRU MEDICAMENTE COMPENSATE, MILIOANE



Sursa: Darea de seamă anuală privind executarea FAOAM.

Aici trebuie de menționat, că rambursarea costului pentru medicamentele prescrise se face și din programele naționale de sănătate, a cărui subiect a fost capitolul precedent. Există un sistem paralel de acoperire și de rambursare a costurilor la medicamente.

Pentru rambursarea medicamentelor compensate, CNAM încheie contracte cu farmaciile, care sunt apoi direct rambursate pentru distribuirea de medicamente pacienților. Medicamentele sunt rambursate până la o sumă fixă, bazată pe prețul minim al clasificărilor ATC pe piață. Deoarece prețurile diferă nu doar la produse, ci și între aceleași produse în toată țara (de exemplu, medicamentele în zone îndepărtate sunt comparativ mai scumpe), la final, cota de rambursare (și suma totală a pacientului de co-plata) diferă în funcție de produse și localitate. În 2010, cheltuielile CNAM pentru rambursarea medicamentelor compensate s-a ridicat la aproximativ până la 116,8 milioane lei.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Insuficiența de mijloace pentru programele menționate sunt prezentate în Tabelul 4 de mai jos.

TABELUL 4 RECOMANDĂRI DE REPARTIZARE A CHELTUIELILOR BS PE COMPONENTE, MII LEI

Recomandări	Costul estimativ al recomandărilor	Prevederile planificate în bugetul de stat
Majorarea cheltuielilor pentru procurarea preparatelor diabetice și antidiuretice	+ 15729,2	25132,2
Majorarea cheltuielilor pentru procurarea preparatelor de combatere a cancerului	+ 11558,8	3257,0

Sursa: estimarea autorilor.

În cheltuielile pentru programe naționale medicale au fost incluse mijloace pentru procurarea preparatelor ce țin de combaterea cancerului. Însă acestea sunt foarte mici comparativ cu necesitățile populației. Datele statistice din medicină ne indică creșterea incidenței a tumorilor la 100 mii persoane de la 145,8 cazuri în 2005 până la 160,0 cazuri în 2010. Această creștere trebuie să pună în gardă sistemul de medicină, deoarece tratarea acestor boli este foarte costisitoare și greu de suportat de către bolnavi.

TABELUL 5 MODIFICĂRI NECESARE PENTRU PROIECTUL BUGETULUI DE STAT, MII LEI

Recomandări	Costul estimativ al recomandărilor	Prevederile planificate în bugetul de stat
Majorarea cheltuielilor pentru medicamente compensate	+19050,0	160950,0

Sursa: estimarea autorilor.

Costul recomandării propuse în Tabelul 4 a rezultat din dinamica istorică a cheltuielilor la acest capitol, procentul creșterii bolnavilor și nivelul inflației la produsele medicamentoase din anul 2010. Desigur, o influență asupra modului de calcul a avut noile decizii din domeniu privind stabilirea prețurilor la medicamente. Ținând cont de acești factori, cheltuielile planificate trebuie să se majoreze cu cel puțin 20% față de prevederile anului 2011.

5. EDUCAȚIE

Dezvoltarea durabilă a societății și economiei naționale poate avea loc doar cu participarea plenară a cetățenilor bine instruiți, înzestrați cu cunoștințe practice, valori morale, intelectuale și estetice, obligație ce revine sistemului educațional. În ultimii ani au fost lansate mai multe inițiative menite să impulsioneze dezvoltarea acestui sector atât prin asigurarea accesului universal la studii, cât și prin creșterea calității acestora. Însă, constrângerile financiare și economice au creat nevoia revizuirii tendințelor în cheltuielile publice, în general, și reducerea cheltuielilor publice pentru învățământ, în particular, fapt ce obligă Guvernul să accelereze măsurile de reformă pentru atingerea dezideratelor sus-menționate.

OBLIGAȚIILE STATULUI FAȚĂ DE EDUCAȚIE ȘI CONTEXTUL GENERAL

În Republica Moldova, educația este o prioritate națională⁸, iar dreptul la educație este un drept fundamental al omului consfințit prin Constituție, care se asigură, în primul rând, prin învățământul general obligatoriu, dar și prin învățământul liceal și prin cel profesional, prin învățământul superior, precum și prin alte forme de instruire și de perfecționare.⁹ Învățământul general obligatoriu durează nouă ani, iar frecventarea obligatorie a școlii încetează la sfârșitul anului de învățământ în care elevul atinge vârsta de 16 ani.¹⁰ Pregătirea copiilor preșcolari către școală este obligatorie de la vârsta de 5 ani și se realizează în grupe pregătitoare, în grădiniță sau școală ori, la solicitarea părinților, în familie.¹¹ Dreptul la învățătură este garantat, indiferent de naționalitate, sex, vârstă, de originea și starea socială, de apartenența politică sau religioasă, de antecedentele penale¹², iar toate preocupările privind instruirea și educația copiilor orfani și a celor lipsiți de ocrotirea părinților revin statului și societății.¹³

Caracterul prioritar al educației se reflectă și în cheltuielile publice pentru acest sector, care au crescut substanțial în perioada 2000-2009, atât ca pondere în PIB, cât și în totalul cheltuielilor publice, fiind devansate doar de cheltuielile pentru asistență și servicii sociale. Astfel, dacă în anul 2000 cheltuielile publice pentru educație constituiau 5,4% din PIB și 15,7% din totalul cheltuielilor publice, atunci în 2009 acestea au ajuns la 9,4% și, respectiv, la 20,7%. În același timp, cheltuielile pentru învățământ la nivelul țărilor UE-27 în anul 2009 au constituit 5,6% din PIB¹⁴, iar cele ale țărilor OECD – 4,6%¹⁵.

Deși cheltuielile publice în învățământ au înregistrat o creștere importantă, evoluția sectorului nu a fost încurajatoare. Astfel, cca. 30% din copiii de 3-7 ani sunt încă privați de dreptul la educație, deoarece în cca. 230 de localități rurale nu există instituții preșcolare¹⁶, chiar dacă rata brută de cuprindere în învățământul preșcolar a crescut de la 44,1% în anul 2000 până la 77,1% în anul 2010¹⁷.

Totodată, înrolarea în învățământul primar și secundar se află în continuă scădere și datele dezagregate prezintă disparități și diferențe în funcție de nivelul sărăciei,

⁸ Art. 3 din Legea învățământului nr. 547 din 21 iulie 1995.

⁹ Art. 35 din Constituția Republicii Moldova.

¹⁰ Art. 9 din Legea învățământului nr. 547 din 21 iulie 1995.

¹¹ Art.17, Idem.

¹² Art.6, Idem.

¹³ Art. 49 din Constituția Republicii Moldova.

¹⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-042/EN/KS-SF-11-042-EN.PDF

¹⁵ <http://www.oecd.org/dataoecd/45/48/37864432.pdf>

¹⁶ Programul de dezvoltare a educației incluzive în Republica Moldova pentru anii 2011-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.523 din 11 iulie 2011.

¹⁷ Biroul Național de Statistică.

azezarea geografică și apartenența etnică. Rata brută de înrolare în învățământul primar a scăzut de la o cuprindere aproape universală în anul 2000 până la 93,6% în anul 2010, în mare măsură, datorată discrepanțelor mari între rata brută de înrolare în regiunile urbane, de 101,6%, și cea din mediul rural, 89,4%. Acest declin este observat și în educația gimnazială, unde rata brută de înrolare s-a redus de la 90,2% în 2000 la 88,1% în anul 2010, iar discrepanțele regionale sunt de 5,8%.

Începând cu anul 2010, ponderea cheltuielilor publice pentru învățământ în PIB au început să fie diminuate ca urmare a revizuirii priorităților politicii bugetar-fiscale¹⁸ în vederea reducerii impactului crizei economico-financiare manifestate pe parcursul anilor 2008-2009. Ulterior, Guvernul și-a asumat angajamentul față de partenerii de dezvoltare, în special Fondul Monetar Internațional și Banca Mondială, să reducă treptat ponderea cheltuielilor sociale în PIB.¹⁹ Astfel, ponderea cheltuielilor pentru educație în PIB au fost reduse la 9,15% în 2010, 8,44% în 2011, până la 7,95% în proiectul bugetului public național pentru 2012. Aceste reduceri sunt realizate concomitent cu reformarea profundă a sistemului de învățământ, în special a celui general obligatoriu, provocarea majoră în acest domeniu fiind asigurarea incluziunii grupurilor social vulnerabile.

ACCESUL LA EDUCAȚIE A GRUPURILOR VULNERABILE

Rata sărăciei în anul 2010 a variat de la 4,8% în cazul gospodăriilor conduse de persoane cu studii superioare până la 39,1% pentru gospodăriile unde capul gospodăriei nu are studii medii generale și 53,5% pentru gospodăriile conduse de persoane fără studii.²⁰

Este evident că nivelul scăzut de educație este cel mai mare factor de risc în ceea ce privește sărăcia atât la nivel personal, cât și la nivelul comunității. Iar un nivel înalt de educație, depinde în mare măsură de învățământul preșcolar și cel primar, care pun bazele dezvoltării copilului, fiind cruciale pentru adaptarea și incluziunea ulterioară a acestuia.

Cea mai mare parte a copiilor excluși și cu acces limitat la educație sunt cei afectați de sărăcie - patru din zece copii sub vârsta de zece ani trăiesc în sărăcie extremă. Din cauza problemelor socio-economice, multe familii se confruntă cu problema insuficienței de hrană, a lipsei de haine și încălțăminte, de cărți și rechizite școlare sau de bani necesari pentru transport. Sărăcia predomină mai ales în mediul rural – 34,1% față de 24,8% în mediul urban, iar cele mai sărace rămân a fi familiile numeroase (3 și mai mulți copii), în rândul cărora rata sărăciei variază între 39% și 48%. Ponderea cheltuielilor pentru educație în totalul cheltuielilor de consum ale populației sărace este cea mai mică din toate categoriile de cheltuieli – 1,5%.

Numărul copiilor cu diferite grade de incapacitate psihofizică, cu vârsta de până la 16 ani a crescut de la 12,2 mii în anul 1995 până la 12,5 mii în anul 2008. Sistemul educațional asigură instruirea copiilor cu dezabilități/cerințe educaționale speciale în instituții de învățământ special, prin instruire la domiciliu sau prin încadrare în

18 Programul de Stabilizare și Relansare Economică pentru anii 2009-2011, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.

19 În Memorandumul suplimentar cu privire la politicile economice și financiare convenit între Guvernul Republicii Moldova și Fondul Monetar Internațional la 24 martie 2011, Guvernul și-a luat angajamentul să reducă cheltuielile publice în învățământ cu 0,5% din PIB începând cu anul 2013, angajament care se regăsește și în Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2011-2013, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.179 din 23 martie 2011. Însă, deja în anul 2011, ponderea cheltuielilor publice pentru învățământ în PIB au început a fi diminuate cu această rată, deși în valoarea nominală au crescut cu 5,4% în 2011 și cu 5,1% în proiectul bugetului pentru 2012.

20 Nota informativă "Sărăcia în Republica Moldova în anul 2010", elaborată de Ministerul Economiei în iulie 2011;

http://mec.gov.md/files/documents/NOTA%20privind%20saracia%202010_FINAL.doc

învățământul general. Deși există forme alternative, educația copiilor cu cerințe educaționale speciale se realizează, preponderent, pe principii de segregare, în instituții de învățământ special: 26 de școli auxiliare pentru copii cu probleme de cunoaștere și învățare, 8 instituții speciale pentru copii cu deficiențe fizice și senzoriale.

Un număr de 3413 copii orfani și rămași fără îngrijirea părinților, copii din familii vulnerabile, incomplete, cu vârste între 7 și 16 ani sunt instituționalizați în 16 instituții de tip internat. Instituționalizarea are un șir de efecte negative asupra copiilor, care reduc șansele de integrare școlară și socială.

În anul 2010, 135 mii copii de vârstă școlară aveau ambii părinți plecați peste hotare în căutarea unui loc de muncă. Ponderea acestui grup de copii în localitățile rurale atinge 17%. Categoria respectivă de copii se confruntă cu risc înalt de neglijare, abuz sau exploatare.

Prezența unei rate mari de analfabetism în rândurile romilor (21% comparativ cu 2% pentru populația non-romă) contribuie la excluderea unei părți semnificative a populației din viața socială și economică. Motivele nefrecventării instituțiilor de învățământ de către copiii rromi sunt lipsa de capacitate financiară, căsătoriile timpurii, migrarea și discriminarea percepută de romi, precum și faptul că părinții și copiii nu conștientizează avantajele și rostul educației.

Încadrarea psihologilor și psihopedagogilor se asigură în doar 59% din instituțiile preuniversitare din țară, în localitățile rurale acest indicator fiind și mai mic – 23%. În absența serviciilor psihopedagogice specializate și a cadrelor didactice special pregătite, problemele copiilor cu cerințe educative speciale rămân în afara atenției sistemului.²¹

OBLIGAȚIILE ASUMATE DE STAT PRIVIND ACCESUL LA EDUCAȚIE A GRUPURILOR VULNERABILE

Pe parcursul ultimilor ani, pentru soluționarea problemelor ce vizează accesul la educație, în general, și cea pentru copii și tineri în dificultate, în particular, au fost elaborate un șir de documente strategice, precum Strategia Națională „Educație pentru toți”²² (2003-2015), Strategia națională și Planul de acțiuni privind reforma sistemului rezidențial de îngrijire a copilului pe anii 2007-2012²³, Strategia națională privind acțiunile comunitare pentru susținerea copiilor aflați în dificultate pe anii 2007-2014²⁴, Strategia de incluziune socială a persoanelor cu dezabilități/dezabilități (2010-2013)²⁵. Însă, rezultatele acestora au un caracter sporadic, deoarece nu tratează exhaustiv toate elementele educației incluzive, ceea ce a impus necesitatea elaborării *Programului de dezvoltare a educației incluzive în Republica Moldova pentru anii 2011-2020*, aprobat în iulie 2011²⁶. Programul în cauză oferă o viziune complexă asupra creării condițiilor necesare pentru asigurarea accesului tuturor copiilor la sistemul de învățământ, indiferent de capacitatea lor fizică, intelectuală sau financiară.

Elaborarea Programului s-a centrat pe respectarea drepturilor universale ale omului, în special, a dreptului la educație, care face obiectul mai multor documente emise/aprobat la nivel internațional și național, precum cele promovate de

²¹ Programul de dezvoltare a educației incluzive în Republica Moldova pentru anii 2011-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.523 din 11 iulie 2011.

²² Hotărârea Guvernului nr.410 din 4 aprilie 2003

Hotărârea Guvernului nr.784 din 9 iulie 2007.

²⁴ Hotărârea Guvernului nr.954 din 20 august 2007.

²⁵ Legea nr.169 din 9 iulie 2010.

²⁶ Hotărârea Guvernului nr.523 din 11 iulie 2011.

Organizația Națiunilor Unite (Declarația Universală a Drepturilor Omului (1948); Convenția privind lupta împotriva discriminării în domeniul învățământului (1960); Convenția Internațională cu privire la drepturile copilului (1989); Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități (2007) etc.), și declarațiile adoptate în cadrul diferitelor foruri internaționale (Declarația mondială asupra educației pentru toți de la Jomiten (1990), Declarația de la Salamanca (1994), Declarația Forumului mondial al educației de la Dakar (2000).

Programul va fi implementat în trei etape:

- 2011 – 2012: elaborarea cadrului normativ de dezvoltare a educației incluzive;
- 2013 – 2016: pilotarea modelelor de educație incluzivă;
- 2017 – 2020: realizarea la scară largă a Programului.

Pentru implementarea Programului de dezvoltare a educației incluzive, urmează a fi aprobat Planul de acțiuni pe anii 2011 – 2016, care a fost elaborat și consultat de către Ministerul Educației, însă pentru care încă nu au fost calculate costurile de implementare. Totuși, reieșind din etapele propuse în Program, cheltuieli pentru dezvoltarea propriu-zisă a educației incluzive vor fi necesare începând doar cu anul 2013.

Tot în acest an a fost aprobat și Planul de acțiuni privind susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pentru anii 2011-2015²⁷, care conține un șir de acțiuni pentru creșterea ratei de participare a copiilor romi în sistemul educațional preșcolar și preuniversitar. Însă, ca și Programul de dezvoltare a educației incluzive, aceasta nu conține costurile de implementare, motiv pentru care în luna septembrie 2011 s-a format un grup de lucru care va să cuantifice costurile, dar și indicatorii de impact și cei de monitorizare.

Angajamentul internațional al Republicii Moldova privind realizarea dreptului universal la educație este asumat și prin aderarea la procesul de realizare a Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului, în conformitate cu care țara se obligă să asigure, către 2015, accesul universal la învățământul obligatoriu.

ALOCAȚIILE PENTRU ASIGURAREA ACCESULUI LA EDUCAȚIE A GRUPURILOR VULNERABILE

Cheltuielile publice pentru învățământ, deși cresc în valoare nominală, ca pondere în PIB se estimează că vor scădea în următorii 3 ani (vezi Tabelul 6):

TABELUL 6 EVOLUȚIA CHELTUIELILOR PUBLICE PENTRU ÎNVĂȚĂMÂNT

	2009 executat	2010 executat	2011 aprobat	2012 proiect	2013 estimat	2014 estimat
BPN (mil.lei)	5665,9	6574,5	6930,0	7280,4	7631,0	8017,6
Ponderea în PIB (%)	9,38	9,15	8,44	7,95	7,56	7,24

Surse: ####.

Numărul copiilor de vârstă preuniversitară înregistrați pe teritoriul Republicii Moldova, la fel, are o tendință de reducere pe parcursul ultimilor 3 ani, deși numărul copiilor de vârstă preșcolară crește (vezi Tabelul 7)

²⁷ Hotărârea Guvernului nr 494 din 08.07.2011.

TABELUL 7 STRUCTURA PE VÂRSTE A NUMĂRULUI DE COPII

	1 ianuarie 2009	1 ianuarie 2010	Creștere/ reducere față de 2009	1 ianuarie 2011	Creștere/ reducere față de 2010
3-6 ani	140120	142818	1,92	144944	1,48
3-7 ani	174248	176594	1,34	179725	1,77
7-16 ani	432041	411855	-4,67	389595	-5,40

Sursa: Anexa nr.16 „Evoluția bugetului public național la venituri, cheltuieli, deficit și surse de finanțare pe anii 2009 - 2014” la Nota informativă la proiectul legii bugetului de stat pe anul 2012.

Anume numărul copiilor înregistrați de Biroul Național de Statistică și normativele descrise în Tabelul 8 de cheltuieli per elev, stau la baza calculului în proiectul bugetului public național a cheltuielilor pentru învățământ. Prin urmare, apriori, nu se poate vorbi despre excluderea anumitor categorii de copii din sistemul educațional

TABELUL 8 NORMATIVELE DE CHELTUIELI UTILIZATE DE CĂTRE MINISTERUL FINANTELOR LA STABILIREA RAPORTURILOR INTERBUGETARE

	2010	2011	+/-, %	2012	+/-, %	2013	+/-, %	2014	+/-, %
Instituții preșcolare									
bugetele raionale și Bălți	8736,4	8798,7	0,71	9051,5	2,87	9546,6	5,46	10031,6	5,08
Chișinău	9618,9	9845,8	2,35	10036,6	1,93	10531,7	4,93	11016,7	4,60
Școli, gimnazii și licee									
bugetele raionale și Bălți	5246,5	6036,5	15,05	6159,4	2,03				
Chișinău	5839,3	6459,2	10,61	-	-				
Școli-internat de cultură generală	25119,9	37687,3	50,02	37551,3	-0,36	38802,6	3,33	40047,7	3,20
Școli-internat cu regim special	32421,6	36006,1	11,05	37130,5	3,12	39232,0	5,65	41277,7	5,21

Surse: În baza Anexei nr.5 „Sinteza cheltuielilor medii la un locuitor luate în calcul la stabilirea raporturilor între bugetul de stat și bugetele UAT de nivel al doilea pe anul 2010” la [Notele metodologice privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor bugetelor UAT pentru anul 2010](#), Anexei nr.21 „Normativele de cheltuieli la un locuitor în dinamica pe anii 2011-2013” la [Note metodologice privind elaborarea de către APL a proiectelor de buget pe anul 2011 și a estimărilor pe anii 2012-2013](#), Anexei nr.24 „Informație privind cheltuielile medii la un beneficiar luate în calcul la stabilirea raporturilor interbugetare dintre bugetul de stat și bugetele UAT pe anii 2012-2014” la [Notele metodologice privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor de buget pe anul 2012 și a estimărilor pe anii 2013-2014](#).

Normativele de cheltuieli per elev se constituie din cheltuielile totale pentru întreținerea instituțiilor de învățământ și salariul personalului care activează în acestea. Creșterea normativelor este determinată în mare măsură de creșterea prețurilor la energia electrică/termică/combustibili și creșterea salariilor.

Pe lângă cheltuielile propriu-zise pentru educație, în sistemul educațional mai există și cheltuieli pentru acordarea dejunurilor calde elevilor claselor I-IV, care pentru următorii trei ani, 2012-2014, se estimează a fi 133866,7 lei, în scădere față de anul 2011 și 2010 cu 2,3% (136995,7 lei) și, respectiv, 3,5% (138580,3 lei).

Pentru prima dată, în proiectul bugetului pentru anul 2012 se includ cheltuieli pentru servicii de asistență psihopedagogică (1584,2 mii lei) și cheltuieli pentru

susținerea educației incluzive (1197,6 mii lei). Însă, cheltuielile pentru serviciile de asistență psihopedagogică sunt prevăzute doar pentru 3 raioane, și anume, acolo unde se planifică reformarea instituțiilor educaționale de tip rezidențial. Serviciul de asistență psihopedagogică se propune a fi creat în subordinea Direcției Generale Raionale/municipale Învățământ, Tineret și Sport, cu scopul evaluării complexe și multidisciplinare a dezvoltării copiilor și identificarea timpurie a necesităților specifice acestora și acordarea asistenței copilului aflat în dificultate prin elaborarea recomandărilor privind traseul educațional și serviciile de suport pentru copii și organizarea și acordarea asistenței metodologice în abordarea copiilor cu cerințe educaționale speciale.

În ceea ce privește cheltuielile pentru susținerea educației incluzive, acestea includ asigurarea cu prânz și rechizite școlare a copiilor ce urmează a fi integrați în instituții de învățământ convenționale.

În conformitate cu unele evaluări prealabile, costul serviciilor de educație incluzivă, care trebuie să formeze pachetul minim, însumează cheltuieli pentru:

- întreținerea Serviciului raional de asistență psihopedagogică și retribuirea muncii angajaților acestui serviciu (633900 lei/unitate);
- retribuirea muncii cadrului didactic de sprijin și întreținerea centrului de resurse în incinta instituției de învățământ (5968,8 lei/copil);
- retribuirea muncii cadrelor didactice pentru orele de meditație (109,1 lei/copil);
- alimentația copiilor din familii vulnerabile și/sau a copiilor cu cerințe educaționale speciale (1650 lei/copil);
- asigurarea cu manuale și rechizite școlare copiilor din familii vulnerabile și / sau a copiilor cu cerințe educaționale speciale (3764,5

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Ținând cont de metoda de calcul utilizată, se poate spune că sistemul educațional nu exclude nici un copil la planificarea cheltuielilor în învățământ. Totodată, situația existentă distorsionează percepția privind cheltuielile reale per copil. Astfel, spre exemplu, ținând cont de rata brută de cuprindere în învățământul preșcolar, 77%, costul real per copil în municipiul Chișinău este de 12475,8 lei, față de 9618,9 lei stabiliți prin normative de către Ministerul Finanțelor. Dacă luăm în considerare și plățile neformale ale părinților, acestea se majorează considerabil. Totodată, autoritățile administrației publice locale de nivelul doi nu sunt constrânse în utilizarea resurselor destinate sistemului educațional pentru alte tipuri de cheltuieli, în cazul unei rate mai mici de înrolare a copiilor.

Astfel, pornind de la cele constate mai sus, putem formula trei recomandări de bază:

Recomandarea 1: Utilizarea în calcule a numărului de elevi, dar nu a numărului de copii înregistrați, propunere ce a fost formulată și din către Banca Mondială, precum și interzicerea utilizării surselor alocate sistemului educațional pentru alte categorii de cheltuieli.

Modalitatea de finanțare și alocare a resurselor financiare pentru educație este supusă unui proces amplu de reformare în vederea reflectării costurilor reale per elev și ajustării corespunzătoare a cheltuielilor publice pentru învățământ, din care motiv, la moment, pot fi operate doar modificări ce țin de costul serviciilor de educație inclusivă menționate mai sus. Însă, până în prezent nu au fost estimate costurile acestor servicii, incluse în Programul de dezvoltare a educației incluzive în Republica Moldova pentru anii 2011-2020 și Planul de acțiuni privind susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pentru anii 2011-2015. Prin

urmare, putem utiliza doar cheltuielile pentru educație incluzivă incluse în proiectul bugetului public național.

Recomandarea 2: Extinderea Serviciului raional de asistență psihopedagogică încă în 4 raioane, și anume în acelea unde sunt cele mai multe instituții rezidențiale de diferite tipuri cu cei mai mulți copii instituționalizați: Hâncești, Strășeni, Bălți, Florești.

Obiectivul general al *Planul de acțiuni privind reforma sistemului rezidențial de îngrijire a copilului pe anii 2007– 2012* este reducerea cu 50% a numărului de copii ce locuiesc separat de mediul familial către anul 2012. Cel mai ușor pot fi integrați în mediul familial copiii din instituțiile de tip internat pentru copii orfani și rămași fără îngrijire părintească. Astfel, dacă în anul 2006 în acest tip de instituții erau plasați 5344 copii, către anul 2013, odată cu finisarea implementării Planului menționat, în instituții urmează să rămână doar 2672 copii. În anul 2011, în internate erau plasați 3413 copii, astfel încât urmează a fi reintegrați în mediul familial 741 copii. Însă, cheltuieli de educație incluzivă au fost prevăzute doar pentru cca. 221 copii.

Recomandarea 3: Prevederea cheltuielilor de educație incluzivă suplimentar pentru 520 copii.

În prezent, întreținerea a 520 de copii în instituții de tip internat costă 19526,7 mii lei (Tabelul 9).

TABELUL 9 MODIFICĂRI PROPUSE LA CADRUL DE CHELTUIELI PENTRU ÎNVĂȚĂMÂNT

Recomandările pentru a fi incluse sau extinse în buget	Costul estimativ al recomandărilor	Prevederile bugetare planificate de Guvern
Extinderea Serviciului raional de asistență psihopedagogică încă în 4 raioane	2535,6 mii lei	1584,2 mii lei
Prevederea cheltuielilor de educație incluzivă suplimentar pentru 520 copii.	2815,3 mii lei	1197,6 mii lei

Surse: estimările autorilor.

Reintegrarea acestora în mediul familial ar necesita următoarele costuri: (i) cheltuieli pentru educația în școli, gimnazii și licee – 3202,9 mii lei; (ii) cheltuieli pentru dejunuri calde – 495,3 mii lei; (iii) cheltuieli pentru servicii de educație incluzivă – 2815,3 mii lei; în total 6513,2 mii lei. Economii create astfel, în sumă de 13013,5 mii lei, vor putea fi utilizate la crearea serviciilor alternative de îngrijire a copiilor, precum casele de copii de tip familie, servicii de asistență parentală profesionistă, centre de asistență socială de zi pentru copii.

6. ÎNTRINDERILE MICI ȘI MIJLOCII

În acest capitol sunt analizate cheltuielile bugetului de stat pentru componenta „Susținerea Întreprinderilor mici și mijlocii (IMM)” , realizate în perioada 2007-2011, precum și cele prognozate pentru anul 2012, este evaluată repartitia resurselor pe programe, elucidate principalele probleme cu care se confruntă sectorul IMM și în ce măsură resursele alocate din buget reflectă necesitățile specifice de dezvoltare a sectorului.

Este estimat impactul politicii bugetar fiscale aplicate pentru anul 2012 asupra subiecților IMM

SECTORUL ÎMM ȘI IMPORTANȚA ACESTUIA

În ultimul deceniu în Republica Moldova s-a înregistrat o dezvoltare importantă a întreprinderilor mici și mijlocii (ÎMM)²⁸, contribuind intens la realizarea obiectivelor fundamentale ale oricărei economii naționale, devenind „forța motrice” a progresului economic-social. IMM-urile constituie un sector cu cea mai mare flexibilitate și mobilitate în adaptarea la cererea pieței, formarea ofertei de bunuri și servicii și, în acest fel, la formarea PIB, la creșterea exporturilor și a investițiilor naționale.

În anul 2010 ponderea ÎMM a constituit 97,7% din numărul total de întreprinderi active, rămânând, practic, la nivelul anilor 2007-2009, (respectiv: 97,8%, 97,6%, 97,8%); veniturile din vânzări au atins 36,8% din total vânzări pe economie, în diminuare cu 2,4%, comparativ cu 2009, și cu 0,3%, comparativ cu 2008. Din punct de vedere al ponderii forței de muncă angajate în sectorul IMM în totalul forței de muncă angajate în economie, în anul 2010 sectorul IMM a asigurat 58,8% din totalul locurilor de muncă, acestea sunt în creștere cu 0,1% comparativ cu anul 2009, și 1,5%, comparativ cu anul 2008, faptul ce denotă că sectorul IMM este un factor important în absorbția forței de muncă, contribuie la crearea locurilor de muncă, constituind o importantă alternativă de combatere a șomajului. Prin urmare, este cert faptul că, susținerea IMM-urilor este o parte importantă pentru susținerea politicilor sociale ale statului și consolidarea stabilității economice a țării, bazate pe capacitățile performante de dezvoltare a întreprinderilor mici și mijlocii.

Prin aprobarea Strategiei de susținere a dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2006-2008, Guvernul s-a angajat să creeze condiții propice pentru creșterea acestui sector, sporirea competitivității și a contribuției sale la dezvoltarea economică durabilă a țării.

²⁸ Sectorul întreprinderilor mici și mijlocii se constituie din totalitatea întreprinderilor micro, mici și mijlocii. Conform Legii nr. 206-XVI din 07.07.2006 privind susținerea sectorului întreprinderilor mici și mijlocii, IMM-urile din Moldova sunt definite în baza a trei criterii: numărului mediu scriptic anual de salariați, sumă anuală a veniturilor din vânzări și valoare totală anuală de bilanț a activelor:

(2) Este întreprindere micro agentul economic ce corespunde următoarelor criterii: număr mediu scriptic anual de salariați de cel mult 9 persoane, sumă anuală a veniturilor din vânzări de cel mult 3 milioane de lei și valoare totală anuală de bilanț a activelor ce nu depășește 3 milioane de lei.

(3) Este întreprindere mică agentul economic ce corespunde următoarelor criterii: număr mediu scriptic anual de salariați de cel mult 49 de persoane, sumă anuală a veniturilor din vânzări de cel mult 25 milioane de lei și valoare totală anuală de bilanț a activelor ce nu depășește 25 milioane de lei, cu excepția agenților economici care cad sub incidența alin.(2).

(4) Este întreprindere mijlocie agentul economic ce corespunde următoarelor criterii: număr mediu scriptic anual de salariați de cel mult 249 de persoane, sumă anuală a veniturilor din vânzări de cel mult 50 milioane de lei și valoare totală anuală de bilanț a activelor ce nu depășește 50 milioane de lei, cu excepția agenților economici care cad sub incidența alin.(2) și (3).

Asigurând continuitatea Strategiei de susținere a dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2006-2008 și durabilitatea rezultatelor obținute în urma implementării acesteia, a fost aprobat Programul de stat de susținere a dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2009-2011. Prezentul Program, elaborat în concordanță cu Strategia Națională de Dezvoltare pe anii 2008-2011 și cu Strategia de parteneriat de țară pentru Republica Moldova pe perioada 2009-2012 a Băncii Mondiale asigură continuitatea direcțiilor prioritare identificate de Strategie și promovează soluții noi de susținere a dezvoltării sectorului întreprinderilor mici și mijlocii.

Acțiuni prioritare pentru dezvoltarea IMM în 2012 sunt: promovarea dezvoltării tehnologice, dezvoltarea infrastructurii de suport pentru activitatea întreprinderilor, asigurarea condițiilor de dezvoltare a unei economii bazate pe cunoaștere.

SUPORTUL PRECONIZAT PENTRU ÎMM DIN BUGETUL NAȚIONAL

Proiectul Bugetului de stat pe anul 2012 presupune o creștere de 2406,8 mil. lei, sau 12,6%, la venituri și 1828,9 mil. lei, sau 9,0%, la cheltuieli față de anul 2011. Cheltuielile destinate sectorului economic au o pondere de 18,9% din cheltuielile totale, ce reprezintă o majorare de 1188,9 mil. lei comparativ cu cele aprobate pe anul 2011, și cu 1953,2 mil. lei, sau 7,0% comparativ cu cele executate în 2010. Planul Sectorial de cheltuieli în domeniul economiei pentru anul 2012-2014 a stabilit prioritățile pentru finanțare în cadrul sectorului economic în anul 2012, care rămâne preponderent aceeași ca și în anul 2011.

În proiectului bugetului de stat pe anul 2012 cota cheltuielilor instituționale (fără serviciul datoriei de stat și transferurile la alte bugete), fundamentate pe programe, constituie 70%, cu 12 % mai mult, comparativ cu 58 % în anul 2011. Cheltuielile bugetului pentru componenta Susținerea IMM sunt prevăzute în creștere - cheltuielile autorităților publice centrale, fundamentate în bază de programe și performanță, incluse în proiect bugetului 2012 la grupa „Susținere a întreprinderilor mici și mijlocii” însumează 73127,2 mii. lei, ceea ce constituie o majorare de 13,77% (cu 10067.2 mii. Lei), față de aprobat în anul 2011, creștere este cu 4,77 p.p. peste creșterea cheltuielilor totale, ceea ce confirmă faptul că dezvoltarea sectorului IMM se află printre prioritățile Guvernului.

În anul 2012 promovarea antreprenorialului și susținerea sectorului IMM din bugetul de stat va avea loc prin alocarea din compartimentul Cheltuieli a mijloacelor pentru realizarea Programului „Susținerea întreprinderilor mici și mijlocii”, care va fi implementat prin intermediul Ministerului Economiei și Ministerului Finanțelor. Programul stabilește acțiunile de facilitare a accesului IMM la finanțare prin dezvoltare Fondului de Stat de garantare a creditelor în cadrul ODIMM cu aplicarea a patru produse de garantare, formarea și dezvoltarea abilităților antreprenoriale prin promovarea instruirii continue, promovarea dialogului public-privat întru soluționarea problemelor sectorului. Un factor important în dezvoltarea infrastructurii de suport în afaceri este crearea rețelei de business incubatoare – mecanism de suport în inițierea și estinderea activității antreprenoriale în zonele rurale.

Mijloacele financiare, preconizate pentru alocare din Bugetul de stat și conform Matricei de politici aferente Grantului Comisiei Europene de suport bugetar pentru sectorul rural întru realizarea Programului în anul 2012, se propun a fi repartizate după cum urmează:

FACILITAREA ACCESULUI IMM LA RESURSE FINANCIARE PRIN GARANTAREA DE STAT A CREDITELOR

Acțiunea dată este condiționată de satisfacerea necesităților IMM în mijloace financiare pentru inițierea și extinderea activității de întreprinzător. Garanție de stat este un instrument important de sprijinire a dezvoltării întreprinderilor mici și

mijlocii și de facilitare a accesului acestora la resurse financiare. De asemenea, garanțiile de stat sunt apreciate și de stat datorită amplificării impactului bugetelor de stat. Ele pot permite creșterea împrumuturilor private, în special pentru IMM, fără a necesita o contribuție imediată din partea statului, deoarece achitarea garanției este necesară numai în caz de neplată. Suma cheltuielilor preconizate în bugetul pe anul 2012 pentru aceste acțiuni constituie 8351,0 mii lei, rămânând aceeași ca și în anul 2011. Acest fapt va duce la micșorarea numărului de garanții acordate și respectiv la diminuarea investițiilor în economia națională.

INFRASTRUCTURA DE DEZVOLTARE A SECTORULUI IMM

Infrastructura de dezvoltare a sectorului IMM în Moldova se preconizează a fi dezvoltată prin crearea centrelor de suport în afaceri, a parcurilor industriale, incubatoarelor de afaceri. Pentru realizarea acestor activități în bugetul pe anul 2012 cheltuielile sunt prevăzute 15021,2 mii lei cu 4821.2 mii mai mult decât în anul 2011.

PARE 1+1

Programul-pilot de atragere a remitențelor în economie „PARE 1+1”, lansat în anul 2010, este axat pe atragerea resurselor umane și financiare ale lucrătorilor migranți și rudelor de gradul I ale acestora în dezvoltarea economică durabilă a Republicii Moldova.

Comparativ cu suma aprobată pe anul 2011, la componenta PARE cheltuielile s-au redus dublu, cu 5 mil lei. Mijloacele financiare în suma de 5 mil lei, planificate pentru 2012 întru acordarea finanțării nerambursabile în cadrul programului vor fi suficiente pentru a cofinanța doar 25 afaceri și a instrui 100 persoane. Cheltuielile planificate pe anul 2012, în scopul formării și dezvoltării abilităților antreprenoriale prin promovarea instruirii continuă și dezvoltării dialogului public-privat constituie 1 mil lei.

PNAET

Programul Național de Abilitare Economică a Tinerilor (PNAET) presupune realizarea a trei componente: instruire și consultanța antreprenorială tinerilor din localitățile rurale ale republicii, finanțarea proiectelor investiționale cu porțiuni de grant și monitorizarea post-finanțare. În scopul atingerii obiectivelor de bază ale Programului, pentru anul 2012 din bugetul de stat este planificată alocarea mijloacelor financiare în suma de 33,4 mil lei, care va fi divizată pe direcții de utilizare (vezi Tabelul 10). Se vor aloca 33,0 mil lei – pentru acordarea granturilor beneficiarilor PNAET prin intermediul Directoratului Liniei de Credit, iar 404 mii lei, mai mult cu 44 mii lei comparativ cu suma executată în anul 2011 – pentru realizarea cursurilor de instruire și acordarea consultanței antreprenoriale în cadrul Componentei I PNAET. Finanțarea IMM din sursele JNPGA pe anul 2012 se prevede în suma de 8351 mii lei.

De asemenea, pentru Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei sunt prevăzute cheltuieli în mărime 2000.0 mii lei, care vor fi folosite în scopul susținerii sociale suplimentate a persoanelor cu dezabilități, acordării sprijinului asociațiilor obștești pe persoanelor cu dezabilități prin finanțarea cu destinație specială pentru procurare de utilaj și materiei prime (prog 127.50.03).

TABELUL 10 CHELTUIELILE APC, FUNDAMENTATE ÎN BAZĂ DE PROGRAME „SUSȚINERE A ÎNȚREPRINDERILOR MICI ȘI MIJLOCII” (2009-2012)

	2009, executat	2010, executat	2011, aprobat	2012, proiect	Proiect 2012		
					2009, executat, +-	2010, executat, +-	2011, aprobat, +-
Măsurile de susținere a micului business	1500	2500	63060.0	73127.2	+71627,2	+70627,2	+10067,2

Surse: Nota informativă la proiectul legii bugetului de stat pentru anul 2012

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Considerăm tardivă prezentarea către public a documentelor ce țin de procesul bugetar, iar dialogul public-privat pare a fi limitat, deoarece principalii actori economici, sociali și politici ai societății, inclusiv structurile ce reprezintă sectorul IMM, au puțin timp pentru a formula o opinie asupra indicatorilor incluși în proiectul bugetului și asupra principalilor căi de atingere a acestora.

Prin introducerea cotei de 12% pe impozitul pe venit pentru persoanele juridice concomitent cu anularea tuturor facilităților fiscale generale și individuale, exceptând cele garantate pentru o perioadă de timp concretă, se va majora presiunea fiscală asupra acestor contribuabili în raport cu perioada de până la introducerea cotei zero (anul 2008) la impozitul pe venit.

La fel, atragem atenția asupra faptului, că evidența simplificată în schimbul unei impozitări pe venit din activitatea operațională în mărime de 4% nu este acceptabilă pentru mulți antreprenori, și, cu certitudine, va rezulta în creșterea costurilor de operare.

Cu privire la anularea facilităților prevăzute de art. 49 Cod Fiscal, optăm pentru menținerea în continuare a facilităților fiscale privind impozitul pe venit. Intenția de abrogare a facilităților fiscale ar defavoriza dezvoltarea unor sectoare-cheie ale economiei Moldovei și ar crea impedimente în dezvoltarea IMM-urilor, gospodăriile țărănești (de fermier), care la ora actuală, reprezintă partea majoritară a numărului total de întreprinderi care operează în Moldova.

Considerăm neargumentate modificările privind instalarea obligatorie a terminalelor POS, precum și condițiile privind utilizarea lor, care nu pot fi stabilite în legislația fiscală, deoarece acest domeniu vizează doar activitatea bancară și activitatea economică a întreprinderii. Atenționăm faptul că, această modificare va favoriza doar băncile comerciale, care percep comision pentru administrarea terminalelor POS.

Modificările legislației fiscale în vederea extinderii mecanismului de restituire a TVA la procurarea bunurilor investiționale, eliminării plafoanelor aplicate la restituirea acestei taxe și majorării cotei de amortizare a obiectelor investiționale, ceea ce va contribui la sporirea exporturilor și majorarea locurilor de muncă. Concomitent, este important de menționa că, menținerea impozitului pe dividende va afecta negativ climatul investițional precum și atragerea investițiilor în economia națională.

În vederea creșterii capacităților de export a mediului de afaceri trebuie eliminate unele constrângeri specifice, inclusiv practica actuală a Republicii Moldova în materia de repatriere a mijloacelor bănești provenite din tranzacțiile economice externe, ceea ce contravine practicilor comunitare (fiind un element moștenit din spațiul CSI). La moment, stabilirea de către stat a unor termene obligatorii, care trebuie să fie respectate de agenții economici rezidenți ai Republicii Moldova în efectuarea unor tranzacții economice externe, precum și aplicarea sancțiunilor

pentru neconformare, reprezintă o barieră care contravine practicii internaționale și nu corespunde cerințelor FMI. Mai mult ca atât, mărimea amenzilor (până la 30%) este exagerată, aplicarea acestor sancțiuni constituind o povară grea pentru antreprenori.

O mare constrângere în dezvoltarea mediului de afaceri, inclusiv sectorului IMM, rămâne corupția. Acesta constrângere poate fi eliminată prin reducerea birocrăției și a controalelor excesive, care duc la creșterea corupției. În acest context, ne îngrijorează și faptul că, practica sancționării agenților economici cu amenzi dure și exagerate pentru unele fapte nesemnificative se păstrează pe parcursul ultimilor ani. Mai mult ca atât, anual în politica fiscal-bugetară, inclusiv pentru anul 2012, se reînnoiesc prevederile referitor la majorare a sancțiunilor de câteva ori, ceea ce influențează direct și negativ dezvoltarea mediului de afaceri. Aceste măsuri efectuate în scopul educării agenților economici și sporirii responsabilităților acestora întru respectarea obligațiilor administrativ-fiscale, cu regret, rezultă în creșterea numărului întreprinderilor radiate din Registrul de Stat, care în 2010 s-a dublat, comparativ cu anul 2005.

O constrângere principală pentru sectorul IMM este dificultatea accesului la finanțare. Un sprijin real pentru sectorul IMM poate fi suplimentarea în 2012 a Fondului de garantare, gestionat de ODIMM cu cca 12 mln lei, cu majorarea cca 10 mln anual. Prin urmare, se va majora numărul de garanții acordate întreprinderilor mici și mijlocii până la cca 50, totodată, poate fi majorată și valoarea maximă a unei garanții. Luând în considerație ratele înalte la dobânda percepute la credite, acordate de sectorul bancar IMM, inclusiv cele preferențiale, se recomandă subvenționarea parțială a acestor dobânzii cu cca 5-6%.

Concluzionăm că, întreprinderile mici și mijlocii joacă un rol important în dezvoltarea economică a Republicii Moldova. Cu toate că susținerea sectorului IMM este se consideră a fi o prioritate pentru Guvernul RM, resursele bugetare alocate pe anul 2012 nu sunt suficiente pentru acoperirea necesităților ce ar duce la evoluția sectorului.

Pentru realizarea programului „Susținerea IMM” în anul 2012 se propune finanțarea după modelul din Tabelul 11:

TABELUL 11 OPȚIUNI DE FINANȚARE PENTRU REALIZAREA PROGRAMULUI „SUSȚINEREA IMM” ÎN ANUL 2012 *MLD. LEI*

Recomandările Expert Grup pentru a fi incluse sau extinse în buget pentru subiectul dat	Costul estimativ al recomandărilor	Prevederile bugetare planificate de Guvern pentru subiectul dat
Majorarea fondului de garantare	+11649.0	8351.0
Proiect PARE 1+1	+45000.0	5000.0
Total	+56649.0	13351.0

Surse: estimările autorilor.

Implementarea Programului Susținerea IMM, în limita resurselor financiare recomandate, va contribui la generarea de noi locuri de muncă, la extinderea ariei de creare și funcționare a întreprinderii din sectorul IMM pe întreg teritoriul Moldovei, accentul fiind pus pe zonele rurale, și încadrarea în activitatea antreprenorială a tinerilor și a păturilor social vulnerabile.

7. AGRICULTURA

În acest capitol sunt abordate cheltuielile bugetului de stat pentru agricultură și repartizarea resurselor alocate pe programe și subprograme. Totodată, s-a pus accentul pe relevarea problemelor și principalelor impedimente cauzate de politica bugetar – fiscală, la fel ca și impactul acestei politici asupra dezvoltării agriculturii și a micilor producători agricoli în special.

CONTEXTUL ȘI ROLUL AGRICULTURII ÎN DEZVOLTAREA ȚĂRII

În anul 2010 ponderea agriculturii în Produsul Intern Brut constituia 11,9%, iar ponderea sectorului agro-alimentar, în ansamblu, 16,9%. Suprafața totală a terenurilor agricole constituie la data de 01.01.2010 – 2506,1 mii ha sau 74% din teritoriul Moldovei, iar populația ocupată în agricultură constituie circa 34% din totalul populației ocupate. Totodată, populația din spațiul rural înregistrează cel mai înalt nivel de sărăcie 30.3%, iar 80% din toți cei săraci locuiesc în mediul rural. Ținând cont de faptul că terenurile agricole și clima sunt principalele noastre resurse naturale, dezvoltarea agriculturii rămâne una din rezervele noastre de bază pentru creșterea economică și reducere a sărăciei.

Nivelul înalt de sărăcie în spațiul rural este cauzat, în primul rând, de subdezvoltarea sectorului agricol și a afacerilor corespunzătoare spațiului rural, a silviculturii și pisciculturii. Principalele probleme cu care se confruntă producătorii agricoli sunt legate de competitivitatea joasă a produselor, incapacitatea dezvoltării piețelor de desfacere, lipsa unei infrastructuri agricole ce ar asigura o mai redusă dependență de factorii climaterici și controlul calității produselor. Pentru a depăși aceste probleme este necesară susținerea sectorului agricol prin susținerea nemijlocită a producătorilor agricoli, precum și prin programe ce vin să îmbunătățească condițiile de afaceri pentru acest sector.

În Programul de activitate al Guvernului “Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare 2011-2014” sunt stipulate câteva obiective de dezvoltare ale sectorului agro-alimentar. Printre acestea se regăsesc:

- Modernizarea sectorului agricol și diminuarea dependenței acestuia de factorii climaterici adverși.
- Armonizarea reglementărilor în domeniul alimentară cu cele ale UE în asigurarea inofensivității alimentare.
- Eficientizarea sistemului de subvenționare a agriculturii și promovarea programelor multianuale.
- Repunerea activelor din sectorul agricol în circuitul economic și asigurarea accesului investitorilor la aceste active.
- Creșterea calității capitalului uman în agricultură prin stimularea instituțiilor de extensiune agricolă.
- Stoparea degradării resurselor funciare prin modernizarea și extinderea sistemului de îmbunătățiri funciare.

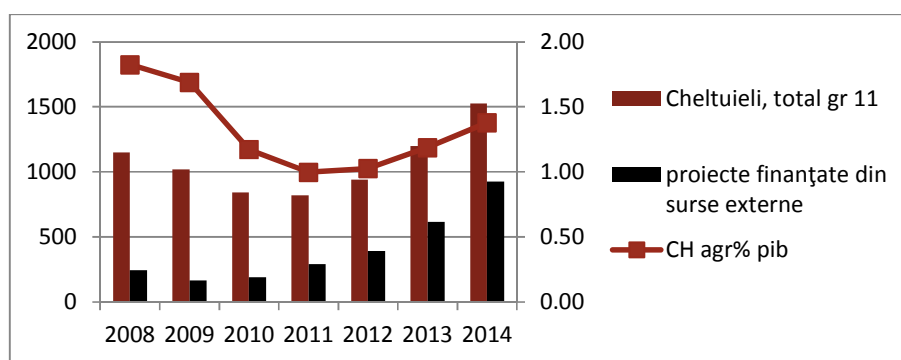
RESURSELE ALOCATE PENTRU DEZVOLTAREA AGRICULTURII ȘI PRODUCĂTORILOR AGRICOLI

Pentru anul 2012 pentru grupa principală „Agricultura, gospodăria silvică, gospodăria piscicolă și gospodăria apelor” sunt planificate cheltuieli în sumă de 961.9 mil lei, din care 941 mil din BS. După o perioadă mai lungă de timp în care alocațiile din BS destinate agriculturii descreșteau, în anul 2012 acestea au crescut față de suma aprobată pentru anul precedent cu circa 14,8% sau cu 121 mil lei. De asemenea a crescut și valoarea exprimată ca procent din PIB de la 1,02% la 1,05% în 2012, însă aceasta este departe de nivelul atins în 2008 când acestea au constituit 1,82%.

Dacă ținem cont de modificările în ponderea acestei grupe în totalul cheltuielilor BS față de alte grupe, putem face concluzia că Guvernul a ținut cont de faptul că dezvoltarea agriculturii și a spațiului rural este o prioritate pentru țara noastră. Doar Drumurile, Mediul și Energetica au avut creșteri mai mari în ponderea din total cheltuielilor BS, sectoare care indirect, de asemenea, contribuie la dezvoltarea spațiului rural. Acest lucru se confirmă și prin faptul că până în 2014 pentru această grupă se intenționează să se ajungă la cheltuieli din BS de 1.38% din PIB.

Totodată, este necesar de ținut cont de faptul că pentru 2012 ponderea finanțării externe a acestei grupe constituie circa 41,6%, iar până în 2014 această pondere va ajunge la 60%. În așa mod, aproape în întregime creșterea cheltuielilor pentru acest sector va fi realizată din surse externe. Această situație denotă o dependență excesivă a finanțării acestui sector de resursele externe ce poate crea probleme o dată cu finalizarea proiectelor din aceste resurse. De asemenea, circa 49% din finanțarea externă în 2012 este din împrumuturi.

FIGURA 3 EVOLUȚIA CHELTUIELILOR PENTRU AGRICULTURĂ



Sursa: Ministerul Finanțelor, Nota Informativă la Proiectul Legii Bugetului de stat pe anul 2012, calculele aparțin autorului.

La această grupă se realizează 5 programe/ subprograme (vezi **Error! Reference source not found.**) în valoare de 750,15 mil lei implementate de Ministerul Agriculturii și un subprogram implementat de Ministerul Mediului în valoare de 16,97 mil lei.

TABELUL 12 FINANȚAREA AGRICULTURII PE PROGRAME

Denumire	Descriere	Obiective	2012	2013	2014
			proiect	estimat	estimat
Dezvoltarea agriculturii			740,4	803,3	1179,4
Elaborarea politicii și managementul agriculturii	Activitățile ministerului legate de elaborarea, coordonarea politicilor de dezvoltare a sectorului agroindustrial	Monitorizarea sectorului agroindustrial. Coordonarea programelor agricole și respectarea legislației în domeniu.	11,28	13,95	14,82
Dezvoltare durabilă a sectoarelor fitotehnie și horticultură	Testarea soiurilor de plante de origine autohtonă și străină, modernizarea genofondului de plante agricole, formarea și menținerea fondului genetic de plante decorative. Măsuri de facilitare a dezvoltării	Implementarea metodologiilor UPOV și UE de testare a soiurilor noi la criteriile de brevetabilitate și testarea până în 2014 a 1300,0 soiuri de plante. Modernizarea, întărirea și menținerea capacității de control în domeniul fitosanitar, controlului	537,5	424,7	522,7

	horticulturii și fitotehnicii, certificarea semințelor și materialului săditor. Examinarea dosarelor, autorizarea și plata subvențiilor, desfășurarea procedurilor de inspecții și control.	semincer, calității produselor de origine vegetală și produselor derivate. Asigurarea tuturor producătorilor agricoli cu material semincer calitativ. Menținerea suprafețelor protejate contra grindinei la nivel de 1400,0 mii ha			
Reproducere, creștere și sănătate a animalelor	Controlul și prevenirea intoxicării cu produse animaliere și transmiterea bolilor de la animale la om. Măsuri de creștere a animalelor, activitățile de supraveghere sanitar-veterinară promovate de Agenția Sanitar-Veterinară și pentru Siguranța Produselor de Origine Animală.	Menținerea până la 100% a nivelului de diagnosticare și asigurare a calității produselor de origine animală și preparate de uz veterinar. Protecția și prevenirea apariției și răspândirea bolilor infecțioase ale animalelor. Protecția de boli comune omului și animalelor.	141,4	155,5	185,2
Dezvoltare durabilă a viticulturii	Control și monitorizarea respectării legislației în domeniul fabricării și stocării alcoolului etilic și a producției alcoolice, de monitorizare a mărcilor proprietate a statului, măsuri de implementare a restructurării sectorului vitivinicol, lucrări agricole de menținere a fondului genetic viticol	Asigurarea respectării legislației în vigoare privind fabricarea, stocarea și comercializarea producției alcoolice și a alcoolului etilic, înființarea plantațiilor noi de viță de vie	50,2	209,1	456,7
Securitatea alimentară	Asigurarea securității alimentare a populației prin inspectarea produselor vegetale, fonului radiologic a acestora și implementarea sistemului de identificare și trasabilitate a animalelor.	Ameliorarea asigurării tehnice, metodice, informaționale în controlul radiologic în sfera producerii agroindustriale. Asigurarea și menținerea sistemului de identificare și trasabilitate a animalelor, monitoringul radiologic al stratului atmosferic adiacent cu pământul, al solului, terenurilor agricole și a producției fitotehnice și menținerea începând cu anul 2012 a sistemului național de identificare a animalelor pe întreg teritoriul țării.	9,75	9,75	9,75
Gestionarea sistemelor de irigare și desecare	Controlul și gestionarea resurselor de apă, exploatarea sistemelor de irigare, întreținerea	Majorarea suprafețelor terenurilor agricole irigate până la 52 mii ha în 2014, prevenirea inundațiilor și	16,97	12,97	12,97

	digurilor de protecție împotriva inundației localităților și a terenurilor, a construcțiilor hidrotehnice și a terenurilor din luncă, asigură utilizarea durabilă a resurselor de apă. Se realizează de către Agenția "Apele Moldovei" și întreprinderile subordonate.	subinundărilor.			
--	--	-----------------	--	--	--

Sursa: Ministerul Finanțelor, Nota Informativă la Proiectul Legii Bugetului de stat pe anul 2012

Este necesar de ținut cont de faptul că o parte din programele/ subprogramele implementate la această grupă conțin integral sau parțial proiectele finanțate din surse externe. În anul 2012 la grupa dată vor derula 6 proiecte cu finanțare externă, vezi Tabelul 13:

TABELUL 13 PROIECTE CU FINANȚARE EXTERNĂ

Denumire	Gr. fun	2012	Intrări externe	Granturi	Împrumuturi	Guvernul
Al doilea proiect de investiții și servicii rurale. (150 mii beneficiari vor fi consultanți de către ACSA, în cadrul componentului Servicii de Extensiune Rurală; implementarea a circa 50 afaceri familiale noi cu caracter de demonstrare sau consolidarea celor existente și crearea a cel puțin 100 locuri de muncă; circa 100 consultanți se planifică a fi instruiți în anul 2012; dezvoltarea Sistemului Informațional de Marketing Agricol; debursarea a circa 50 mil.lei sub formă de credite, etc.)	5	128,4	117,69	23,1	94,59	10,68
Programul " Servicii de finanțare rurală și marketing". (dezvoltarea lanțului valoric; finanțarea grupurilor țintă de antreprenori rurali; dezvoltarea capacităților instituțiilor financiare participante în cadrul proiectului; activități privind managementul programului)	5	39,81	39	1,86	37,2	0,75
Proiectul pentru servicii de finanțare rurală și dezvoltare a businessului agricol. (dezvoltarea businessului agricol și sistemelor de marketing; acordarea serviciilor financiare rurale pentru diverse categorii de antreprenori rurali în funcție de grupul țintă al proiectului; efectuarea investițiilor în infrastructura din mediul rural; activități privind managementul proiectului)	5	28,4	25,1	7,16	17,9	3,3
Programul de Restructurare a Sectorului Viticulturii și Vinificației. (examinarea și selectarea solicitărilor de creditare a întreprinderilor; examinarea și selectarea proiectelor de plantare a viței de vie cu denumire de origine; acordarea consultațiilor în procesul elaborării planurilor de afaceri)	5	48,1	45,9	5,3	40,6	2,2
Program de susținere a comunităților pentru managementul durabil și integrat al pădurilor și sechestrarea carbonului prin împădurire. (instruire privind managementul pădurilor și pajiștilor comunale; editarea publicațiilor; ameliorarea/ reconstrucția, regenerarea,	2	3,88	3,88	3,88		

întreținerea arboreturilor comunale degradate; dotarea tehnică primară a deținătorilor de păduri și alte tipuri de vegetație comunale)						
Proiectul "Tranziția la agricultura performantă". (creșterea vânzărilor producției cu productivitate înaltă; sporirea accesului la finanțarea în agricultură; elaborarea reformei sectorului de irigare; reabilitarea sistemelor de irigare)	5	159,65	159,65	159,65		
Total		408,24	391,22	200,95	190,29	16,93

Sursa: Ministerul Finanțelor, Nota Informativă la Proiectul Legii Bugetului de stat pe anul 2012

Un deosebit interes pentru agricultori îl au alocațiile destinate pentru subvenționarea producătorilor agricoli pe anul 2012, care sunt planificate în sumă de 250 mln.lei și constituie circa 26% din cheltuielile prevăzute în Bugetul de stat (BS) din totalul cheltuielilor planificate pentru grupa 11 „Agricultura, gospodăria silvică, gospodăria piscicolă și gospodăria apelor.

Considerăm, că această pondere trebuie mărită, iar la planificarea acestor mijloace statul urmează să stimuleze, prioritar, dezvoltarea sectorului agriculturii de valoare înaltă la fel și o repartizare mai echitabilă a acestora.

FACILITĂȚILE ȘI IMPEDIMENTELE DIN POLITICA BUGETAR-FISCALĂ

Constatăm, cu părere de rău, că toate facilitățile pentru gospodăriile țărănești și întreprinderile individuale (formele organizatorico-juridice majoritare în sectorul agricol rural) au fost anulate și, deci, crește automat povara fiscală. Cu atât mai mult, gospodăriile țărănești (GT) și întreprinderile individuale (ÎI) vor fi mai drastic impozitate la articolul “impozit pe venit” și față de ceilalți agenți economici – persoane juridice..

Așa, GT și ÎI urmează să achite, începând cu anul 2012 18% din venitul anual impozabil ce depășește suma de 25200 lei.

Majorarea planificată a accizelor la motorină și benzină cu 6-7% (proporțional ratei medii de inflație în 2011) îi va pune într-o situație și mai dificilă pe producătorii agricoli, deoarece aceasta, inevitabil, va duce la scumpirea combustibilului.

Majorarea semnificativă a nivelului amenzilor va afecta în special antreprenorii mici și mijlocii din agricultură și mediul rural care, nu-și pot permite angajarea unor specialiști competenți în evidența contabilă.

Completarea art. 104 cu articolul 201¹ “Organul fiscal este în drept să sechestreze producția agricolă nerecoltată” va duce la noi scheme de corupere a funcționarilor publici.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Proiectul Bugetului de Stat pe anul 2012 și politica bugetar-fiscală au fost prezentate pentru consultări publice cu întârzieri, astfel, limitând actorii economici, sociali și politici, inclusiv organizațiile reprezentative din sectorul agrar să vină cu modificări profesionale a indicatorilor incluși în proiectul bugetului și asupra principalelor căi de atingere a acestora. Considerăm oportun următoarele:

- Prezentarea pe viitor a politicilor fiscal-bugetare și Proiectelor Bugetului de Stat în termenele prevăzute de legislația în vigoare;
- În scopul unei mai bune implicări a producătorilor agricoli în procesul bugetar:
 - Publicarea pe site-ul MAIA a proiectelor detaliate a programelor, parte component a BS, cu specificarea costurilor și activităților ce urmează a fi realizate;

- Analiza anuală a rezultatelor și cheltuielilor efectuate pentru fiecare program-parte a Bugetului de Stat cu publicarea pe pagina web al MAIA;
- Implicarea părților interesate în elaborarea programelor;
- În scopul nepermiterii determinării arbitrare a mărimii Fondului de subvenționare este necesar de specificat mărimea acestuia ca pondere din PIB într-o lege. Până la introducerea acestor modificări fondul de subvenții trebuie să fie de cel puțin 500 mil. lei;
- Majorarea scutirii personale a persoanelor fizice până la echivalentul minimului de existență calculate pentru un an;
- Impozitul pe venit a gospodăriilor țărănești (de fermier) din venitul anual impozabil ce depășește suma de 25200 lei să constituie 12%;
- De micșorat accizele la motorina folosită pentru efectuarea lucrărilor agricole cu 70%;
- Schimbarea termenilor de achitare a impozitului funciar pentru terenurile agricole la 15 octombrie și 15 decembrie.

Lipsa informațiilor mai detaliate privind conținutul programelor propuse spre finanțare pentru agricultură nu permite să facem concluzii pertinente privind oportunitatea și dimensiunile acestora.

8. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI GENERALE

Proiectul bugetului pentru anul 2012 denotă o mai mare insistență pe reformele structurale. Se intenționează diminuarea ponderii cheltuielilor bugetare destinate sectoarelor sociale. Totodată, acest lucru nu trebuie să conducă la reducerea, ci din contra, chiar la sporirea calității serviciilor oferite de aceste sectoare. Acest lucru este posibil doar printr-o mai bună identificare a necesităților și priorităților din aceste sectoare și excluderea cheltuielilor în spatele cărora se află doar întreținerea anumitor instituții.

Experiența noastră de formare a bugetului ține mai mult de o abordare de sus în jos. Pentru a obține o reflectare cât mai adecvată a priorităților finanțate din buget elaborarea procesului trebuie să se bazeze și pe abordarea de jos în sus, iar acest lucru este posibil doar având un cadru participativ adecvat. Există semne că acest lucru este înțeles de către unele autorități publice, printre care se regăsește și Ministerul Finanțelor. Totodată, în prezent se poate de vorbit doar de un început.

Calitatea procesului participativ depinde de mai mulți factori printre care:

- oferirea de către autorități a informațiilor cuprinzătoare,
- publicarea din timp a materialelor,
- organizarea eficace a dezbaterilor,
- asigurarea continuității procesului,
- asigurarea unui proces care să cuprindă toate nivelele,
- existența unor organizații din societatea civilă capabile să facă advocacy
- procesul să fie bazat pe încredere, loialitate și cooperare.

La etapa actuală cele mai înguste locuri sunt legate de asigurarea unei continuități a procesului participativ și de cuprindere a tuturor nivelelor. Lipsa experienței și a tradițiilor în acest domeniu sunt alte impedimente în calea obținerii a unor rezultate bune.

În prezent, procesul participativ în mare parte are un caracter formal, cerut prin anumite norme legale, și care se concentrează mai mult pe faza finală de elaborare a documentului, în timp ce faza de stabilire a priorităților în interiorul sectoarelor rămâne în umbră. Multe programe și articole de cheltuieli nu sunt discutate în modul adecvat cu reprezentanții societății civile din domeniile respective și prin urmare poartă un risc sporit de alocare a resurselor nu pentru necesitățile reale din sector, ci pentru acoperirea anumitor interese proprii ale agențiilor publice.