

Counterpart International, Inc./LIESAP
Centrul de Investigații Strategice și Reforme (CISR)

Evaluarea eficienței asistenței sociale acordat unor categorii de populație prin intermediul programului de compensații nominative

Studiul a fost efectuat cu suportul financiar al Agenției SUA pentru dezvoltare internațională (Counterpart International, Inc./Low-Income Energy and Social Assistance Project (LIESAP)). Evaluările, efectuate în continuare, aparțin autorilor și în nici un caz nu reflectă poziția Agenției SUA sau ale structurilor de stat.

Chișinău, ianuarie 2003

Cuprins

Rezumat	3
Introducere	3
1. Problemele de asistență socială într-o economie în tranziție	
1.1. Asistența socială în Republica Moldova – trăsăturile de bază și asigurarea sa financiară	5
1.2. Achitarea serviciilor comunale – o povară apăsătoare pentru populație	12
2. Experiența anilor 90 pentru îmbunătățirea mecanismului asistenței sociale a populației Moldovei la achitarea serviciilor comunale	
2.1. Primele încercări ale statului de a soluționa această problemă (anii 1997-1999)	14
2.2. Trecerea de la sistemul de facilități spre sistemul de compensații nominative (anul 2000)	18
3. Argumente în favoarea perfecționării sistemului de asistență socială prin intermediul tranziției de la principiul pe categorii la principiul de necesitate.	
3.1. Evaluarea critică a ordinii existente de acordare și plată a compensațiilor nominative	21
3.2. Compararea nivelului și structurii veniturilor populației și celor ale beneficiarilor de compensații nominative în baza studiului bugetelor gospodăriilor casnice	24
3.3. Necesitatea perfecționării sistemului de protecție socială în contextul Strategiei de creștere economică și reducere a sărăciei	30
Concluzii	36
Bibliografie	41
Anexă. Compensațiile nominative: studiu sociologic (octombrie 2002)	

Rezumat

Orientarea ajutorului social spre cele mai vulnerabile grupe ale populației este una din direcțiile de bază ale reformelor din țările cu economia în tranziție. Republica Moldova este un exemplu elocvent de țară, nevoită să creeze un sistem de asistență socială în condițiile unei severe constrângeri bugetare, în condițiile unei depresii economice de lungă durată și de extindere a zonei de sărăcie.

În studiul dat s-a întreprins o încercare de a evalua, cât de eficient în țară se asigură orientarea asistenței sociale spre păturile cu adevărat defavorizate ale populației; totodată, sunt utilizate sursele oficiale de informație, rezultatele studiului sociologic în cadrul contingentului beneficiarilor de compensații nominative și rezultatele studiului bugetelor gospodăriilor casnice. O atenție deosebită a fost acordată identificării eficienței ajutorului social acordat populației prin intermediul programului de compensații nominative. (USAID/LIESAP). Sunt examinate și argumentele în favoarea necesității perfecționării în continuare a sistemului asistenței sociale în contextul Strategiei naționale de reducere a sărăciei.

Introducere

În Republica Moldova, ca și în majoritatea țărilor post-sovietice, ce trec în perioada de tranziție printr-o stare de criză economică, scădere a veniturilor populației și a ocupării, o extindere a zonei sărăciei, aceste fenomene au primit un cu caracter de masă și de durată. Aceste motive au impus Parlamentul și Guvernul țării să revizuiască sistemul asistenței sociale pentru populație, moștenit din trecut. Cu părere de rău trebuie să remarcăm faptul, că aceste acțiuni au fost întreprinse în condițiile unei tensiuni bugetare și a unei insuficiențe acute de mijloace financiare. Din acest motiv, orientarea resurselor destul de limitate ce sunt la dispoziție, în vederea sprijinirii celor mai nevoiași, a devenit principalul scop de reformare a sistemului de asistență socială.

De pe la mijlocul anilor – 90 în Republica Moldova se efectuează, prin perfectarea legislației și a instituțiilor corespunzătoare, reforma sistemului de asistență socială pentru populația nevoiașă ce necesită aceasta. În prezent el include diverse tipuri de garanții sociale, compensații direcționate, sprijinirea instituțiilor orientate spre necesitățile invalizilor, pensionarilor și copiilor, serviciile sociale pentru persoanele înapte de muncă, și ajutor material - finanțate din diverse surse, inclusiv și din contul mijloacelor fondului de susținere social a populației și acțiunilor de binefacere.

De rând cu resursele statului, în scopurile de asistență socială se utilizează de asemenea și mijloacele, acordate de organizațiile internaționale și statele donatoare. Guvernul Statelor Unite ale Americii, acționând prin intermediul Agenției SUA pentru dezvoltare internațională (USAID), a încheiat în septembrie 2001, un acord cu Guvernul Republicii Moldova în vederea cooperării în realizarea Proiectului de acordare a ajutorului la plata energiei electrice și a asistenței sociale a păturilor cu un nivel scăzut al veniturilor (Counterpart International, Inc/ LIESAP). De rând cu serviciile de consultanță și cu reutilizarea tehnică a Casei Naționale de Asigurări Sociale și a structurilor ei teritoriale, de către proiect mai este prevăzută și acoperirea financiară a cheltuielilor pentru plata compensațiilor nominative pentru anumite categorii de populație, ce au dreptul la acestea în conformitate cu Legea cu privire la protecția socială specială a unor categorii de populație nr.933-XIV din 14 aprilie 2000 și Hotărârea Guvernului cu privire la compensațiile nominative pentru unele categorii de populație nr.761 din 31 iulie 2000.

Prezentul studiu, a fost efectuat la inițiativa proiectului Counterpart International, Inc/ LIESAP în scopul evaluării eficacității sistemului, existent din anul 2000, de compensații nominative pentru unele categorii de populație (în jur de 250 mii beneficiari de compensații direcționate) și identificarea posibilelor direcții pentru perfecționarea acestuia.

În conformitate cu programul studiului acesta a fost efectuat în două etape consecutive:

- Analiza, în baza sondajului sociologic din cadrul contingentului de beneficiari de compensații, în scopul obținerii nemijlocit de la ei a informației, atât cu privire la procedurile existente de acordare și de plată a compensațiilor nominative, a condițiilor de trai și a veniturilor, cât și propuneri pentru perfecționarea pe mai departe a sistemului de asistență socială;
- Studiul, bazat pe surse oficiale de informație (Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Casa Națională de Asigurări Sociale, Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor) și pe datele obținute din studierea bugetelor gospodăriilor casnice, în scopul comparării gradului de nevoie, nivelului și a structurii veniturilor beneficiarilor de compensații nominative și a întregii populații pentru ca să se poată identifica problemele existente și a înainta propuneri pentru adoptarea unor decizii politice.

Lucrarea are următoarea structură: Capitolul 1 examinează trăsăturile principale ale sistemului de asistență socială ce funcționează în prezent, , organizarea și finanțarea acestuia; se arată, de ce anume plata pentru serviciile comunale este cel mai critic capitol de cheltuieli a populației în condițiile creșterii tarifelor și a veniturilor reduse. Capitolul 2 analizează eficiența acțiunilor, întreprinse de Guvern în anii 90 în legătură cu scumpirea în mai multe rânduri a resurselor energetice, și de asemenea cu orientarea sa spre renunțarea la sistemul de facilități în favoarea programului de compensații nominative. În Capitolul 3 este întreprinsă o încercare de a face o evaluare critică a ordinii existente de acordare și de plată a compensațiilor, a fost efectuată compararea nivelului și a structurii veniturilor beneficiarilor de compensații nominative și a întregii populații. A fost motivată necesitatea perfecționării sistemului de asistență socială în cadrul procesului de realizare a Strategiei preliminare de reducere a sărăciei. În Încheiere, au fost abordate un șir de chestiuni de discuție cu privire la acordarea asistenței sociale și a posibilelor schimbări din acest sector.

Metodologia și organizarea studiului a fost coordonată cu beneficiarul – proiectul Counterpart/ LIESAP. Studiul a fost efectuat în lunile octombrie – decembrie, anul 2002.

Executorii: Anatol Gudîm, Gheorghe Bălan, Anatol Bucatcă, Andrei Țurcan (CISR), Anatol Rojco, Elena Gorelova (Institutul de Investigații Economice al Academiei de Științe a Republicii Moldova), Valentin Țurcan și Ion Jigău (Universitatea de Stat a Moldovei).

1. Problemele asistenței sociale într-o economie în tranziție

1.1. Asistența socială în Republica Moldova – trăsăturile de bază și asigurarea financiară

Tranziția spre economia de piață și erorile în efectuarea reformelor au complicat considerabil situația social-economică a populației din Republica Moldova. În prezent, două tendințe pot fi evidențiate ca fiind cele mai semnificative, evoluția cărora, în final, a determinat situația actuală din domeniul asigurării materiale a cetățenilor:

- reducerea considerabilă a veniturilor reale a marii părți a populației, îndeosebi a tipurilor tradiționale de venituri – a salariilor și pensiilor; rolul principal l-a jucat în aceasta, criza de durată din economie, ce a avut drept rezultat o reducere de trei ori a volumului PIB și un șomaj de mari proporții;
- diferențierea rapidă și nejustificat de substanțială a populației după venituri, cauza acesteia fiind - erori în efectuarea reformelor și slăbiciunea statului ca subiect al protecției sociale, ce a dus la mari diferențe în plata muncii pe diverse sectoare ale economiei, în veniturile locuitorilor orașelor mari, orașe mici și sate, apariția la cetățeni a unor noi surse importante de venit, ce au adesea o proveniență ilegală.

Drept urmare a apărut un fenomen ce nu era caracteristic perioadei precedente – sărăcia, ce s-a transformat într-o problemă social-economică fundamentală, acuitatea căreia încă se mai păstrează, în pofida relansării creșterii economice din anul 2000.

Drept rezultat, situația actuală din sectorul social a Republicii Moldova e caracterizată prin creșterea dimensiunii fenomenelor sociale negative, rădăcinile cărora provin din anii precedenți (invaliditate, alcoolism, traumatism și a.), cât și prin dezvoltarea unor procese noi – sărăcia în masă, șomaj, vagabondaj, migrația forțată ș.a.. Toate acestea au contribuit obiectiv la sporirea bruscă a numărului populației ce are nevoie de susținere socială. În același timp considerabil s-a redus domeniul realizării funcțiilor sociale a patronilor și sindicatelor; s-a redus și responsabilitatea acestora pentru executarea unor astfel de funcții.

În asemenea condiții activitatea statului în domeniul protecției sociale a populației a căpătat o importanță deosebit de mare. Situația este agravată de acel fapt, că *actele legale ce sunt în vigoare în Republica Moldova determină în calitate de subiect a protecției sociale doar statul* în persoana organelor puterii executive. Participarea altor subiecți (patronului, a însuși cetățenilor, organizațiilor nonguvernamentale), de obicei, nu sunt prevăzute. O astfel de abordare ridică în fața statului astfel de probleme, dificultatea și dimensiunea cărora sunt incomparabile cu resursele pe care acesta le are la dispoziție.

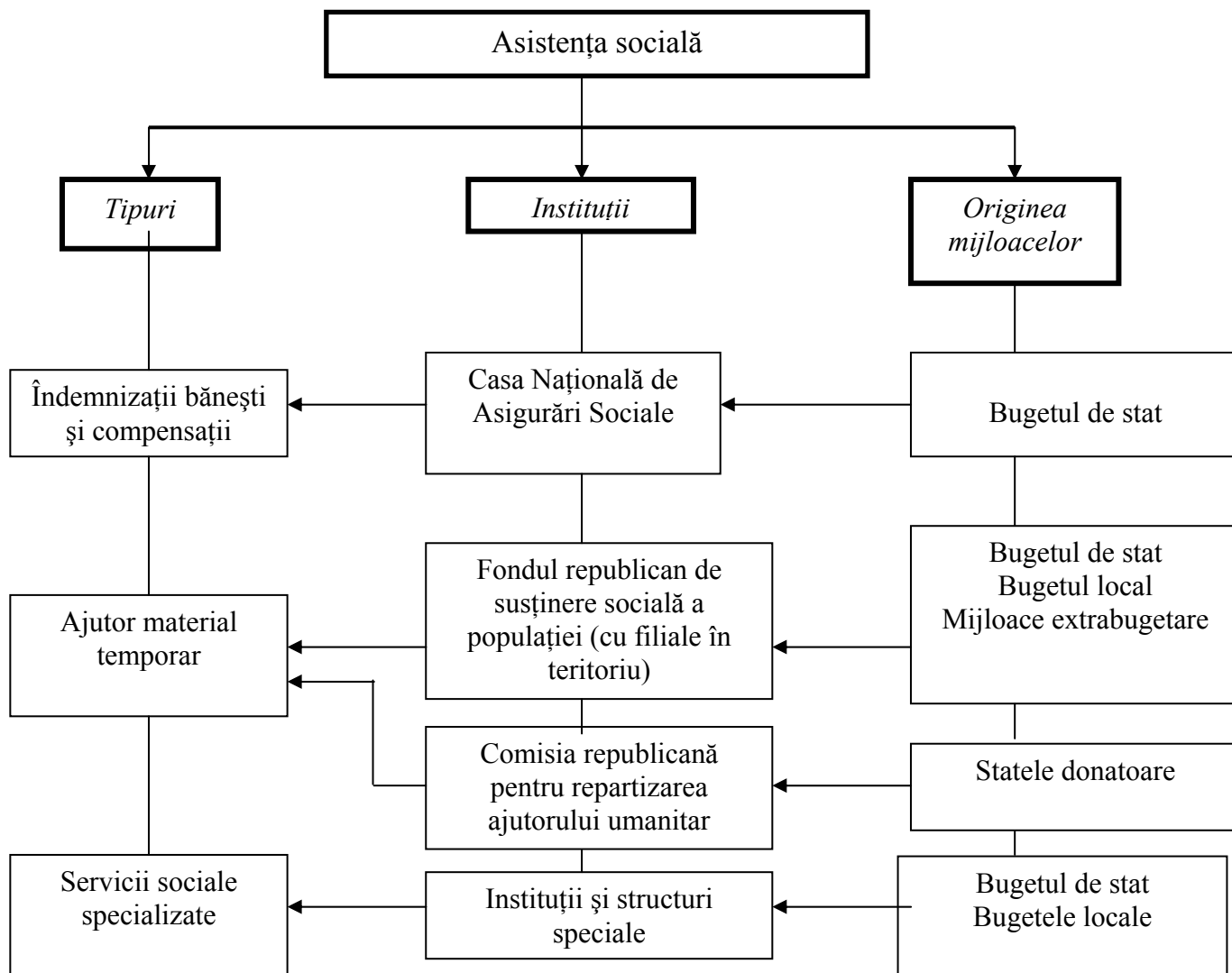
Drept rezultat, volumul și rata creșterii angajamentelor statului au început să depășească considerabil capacitățile sale financiare, fapt ce a dus la apariția a cel puțin patru tipuri de urmări:

- *politice*, condiționate de discreditarea statului din motivul neîndeplinirii de către acesta a garanțiilor pentru protecția socială a populației;
- *financiare*, legate de devierea unor resurse considerabile ale statului, ce complică crearea premiselor creșterii economice, și o eficacitate extrem de scăzută a utilizării acestora;

- *social-economice*, condiționate de lipsa unor influențe real sesizabile a rezultatelor activității sistemului de protecție socială asupra nivelului de viață a populației defavorizate;
- *social-psihologice*, determinat de consolidarea dorinței de a fi întreținut social, apatiei sociale și a marginalizării societății.

Situația socio-economică creată a necesitat acțiuni adecvate, îndreptate spre susținerea celor mai vulnerabile pături ale populației. În acest scop au fost întreprinse măsuri în vederea reformării sistemului de acordare a asistenței sociale (vezi schema 1).

Schema 1. Sistemul de asistență socială pentru populația Republicii Moldova



În schemă sunt oglindite doar acele elemente ale asistenței sociale, care sunt dirijate și reglementate de către stat. În acest domeniu participă de asemenea diverse fonduri, organizații caritabile, agenți economici, ce alocă mijloace pentru asistența socială, însă informația cu privire la activitatea lor nu este inclusă în cea generală, din acest motiv evaluarea aportului acestora în constituirea sistemului național comun de asistență socială, este încă dificilă.

În prezent, în Republica Moldova, populației i se acordă următoarele tipuri de asistență socială:

- a) *beneficii bănești și compensații* – pensii (îndemnizații) sociale pentru copiii invalizi, invalizii din copilărie, în caz de pierdere a întreținătorului; indemnizații pentru copii; indemnizații sociale pentru participanții și invalizii de război; compensații și ajutor material persoanelor, ce au avut de suferit în urma avariei de la CAE Cernobîl; compensații nominative la plata serviciilor comunale; compensarea cheltuielilor de transport a persoanelor cu dereglări locomotorii. Finanțarea se efectuează din bugetul de stat – mijloacele alocate vin sub forma de transferuri în bugetul asigurărilor sociale de stat. Aceste mijloace se acumulează în Fondul de pensii și indemnizații și în Fondul de protecție a familiilor cu copii, care sunt părți componente ale bugetului asigurărilor sociale de stat, împreună cu mijloacele, ce vin din asigurările sociale. Utilizarea acestor mijloace sub forma beneficiilor bănești și a compensațiilor are loc în conformitate cu legislația în vigoare și cu alte acte normative, ce reglementează asistența socială pentru diferite categorii de populației;
- b) *ajutorul material* este efectuat sub forma unui ajutor temporar (sub formă naturală și parțial bănească) cetățenilor deosebit de nevoiași – bătrânilor solitari, familiilor cu mulți copii, invalizilor ș. a. Mijloacele financiare pentru ajutorul material, sunt constituite din bugetul de stat și cel local, de asemenea și din sursele extrabugetare, fiind acumulate în Fondul extrabugetar republican de susținere socială a populației, ce are filiale și în teritoriu. Ajutorul material este acordat în baza testării cetățenilor ce apelează la acesta. Un alt tip de ajutor material este ajutorul umanitar de la donatorii străini, administrat de o comisie guvernamentală și comisii din teritoriu. Acesta este acordat cetățenilor nevoiași (fără evaluarea veniturilor acestora) și instituțiilor de stat, ce acordă servicii sociale (spitale, școli, case-internat și a.). Primirea ajutorului umanitar se efectuează în conformitate cu acordurile bilaterale. În domeniul acordării și repartizării ajutorului umanitar există un șir de probleme, legate de finanțarea cheltuielilor, de transportarea și păstrarea acestuia, cu estimarea prețului volumului de ajutor, cu determinarea împuternicirilor structurilor de stat și a celor nonguvernamentale la primirea și repartizarea ajutorului, cu ordinea de repartizare, cu nominativitatea ș. a.;
- c) *serviciile sociale speciale* se oferă de către instituțiile sociale pentru invalizi, persoanelor în etate, și bolnavilor psihocronici. Aceste instituții (casele-internat pentru copiii deficiențe mintale, centrele republicane pentru reabilitarea invalizilor, veteranilor și pensionarilor, internatele psihoneurologice) sunt finanțate din bugetul de stat și cel local. Alte tipuri de servicii sociale sunt direcționate pentru ajutorarea bătrânilor solitari, ce au nevoie de îngrijire, pentru organizarea cantinelor gratuite și a. Ele sunt finanțate, în special, din contul resurselor bugetare și parțial – cu utilizarea mijloacelor agenților economici și a structurilor nonguvernamentale.

În anii - 90 schimbările esențiale în organizarea asistenței sociale sau manifestat prin următoarele:

- s-a extins setul tipurilor de ajutor; ele au devenit mai diverse, de rând cu cele tradiționale, au apărut unele noi (ajutorul material temporar sub formă bănească și naturală, serviciile cantinelor gratuite și a.);
- au apărut noi structuri instituționale, ce asigură acordarea asistenței sociale (Fondul republican pentru susținerea socială a populației cu filialele din teritoriu, Comisia de stat pentru repartizarea ajutorului umanitar de pe lângă Guvernul RM);
- au fost extinse funcțiile structurilor teritoriale de stat pentru acordarea asistenței grupurilor social-vulnerabile ale populației (ajutorarea persoanelor solitare în etate din partea secțiilor de deservire socială).

Important este faptul, că *noile tipuri și instituții de asistență socială sunt orientate spre individualizarea ajutorului*, aceasta fiind un lucru pozitiv și în conformitate cu scopul principal al reformării sistemului – *direcționarea ajutorului pentru cei mai nevoiași și inapți să facă față acestei situații critice de viață*.

Cu toate acestea, cota noilor tipuri de ajutor social și a structurilor ce le oferă este încă neînsemnată, ele într-o mare măsură sunt finanțate din surse neguvernamentale, din contul mijloacelor donatorilor străini, agenților economici, organizațiilor nonguvernamentale (cantinele gratuite, ajutorul material temporar). În conformitate cu datele Raportului social anual. anul 2001 (Ministerul muncii și protecției sociale a RM), volumul general a mijloacelor, direcționate spre asistență socială a populației (fără de ajutor umanitar), a constituit 374,7 mil. lei (*vezi Tabelul 1*). Cheltuielile pentru acordarea noilor tipuri de ajutor (ajutorul material temporar, serviciile pentru îngrijirea persoanelor în etate la domiciliu, cantinele de ajutor social) au constituit 18,6 mil. lei, sau în jur de 5% din cheltuielile statului pentru acordarea asistenței sociale.

Fără de a reduce rolul noilor tipuri de asistență socială și servicii specializate, remarcăm faptul, că și *în perspectivă, ca și în prezent, locul principal în sistemul de asistență socială pentru populație va fi deținut de tipurile deja aprobate – beneficiile bănești și compensațiile*. Acum de ele beneficiază un număr destul de mare de cetățeni, pentru finanțarea acestora sunt direcționate partea principală a mijloacelor, ce sunt alocate pentru necesitățile asistenței sociale (în anul 2001 – 255,5 mil. lei, sau aproape 70% din toate mijloacele).

Tabel 1. Repartizarea cheltuielilor de stat după tipurile de asistență socială în anul 2001

	<i>Cheltuieli</i>	
	<i>mil. lei</i>	<i>în % față de total</i>
Asistență socială – total	374,7	100,0
inclusiv:		
• indemnizații bănești și compensații *	255,5	68,2
• ajutorul material temporar	16,4	4,4
• serviciile instituțiilor sociale și asigurarea invalizilor cu proteze	90,1	24,0
• servicii pentru îngrijirea persoanelor în etate	2,2	0,6
• servicii pentru restabilirea sănătății și tratamentul balneo - sanatorial	10,5	2,8
• cantinele de asistență socială	0.0	0.0

* fără de cheltuielile pentru administrare.

Sursă: «Raportul social anual. 2001»

Practica actuală de acordare a beneficiilor bănești și a compensațiilor, este caracterizată printr-un șir de probleme, principalele dintre care sunt următoarele:

- *lipsa unui buget special* (sumele beneficiilor și compensațiilor, oferite sub forma asistenței sociale, sunt incluse în bugetul asigurărilor sociale de stat);
- *finanțarea instabilă* - variațiile extrem de mari a mărimii sumelor anuale alocate pentru aceste scopuri;
- *abordarea pe categorii* la acordarea majorității beneficiilor și compensațiilor.

La prima vedere, printre aceste probleme predomină cele financiare. Însă anume ele destul de adecvat oglindesc starea și neajunsurile în organizarea asistenței sociale în întregime.

În prezent, suma beneficiilor și compensațiilor, acordate pe linia asistenței sociale, sunt incluse în bugetul asigurărilor sociale de stat. Astfel, în Fondul de pensii și indemnizații sunt acumulate alocațiile lunare de stat acordate invalizilor de război, participanților la cel de-al doilea război mondial și familiilor acestora, compensațiile nominative pentru plata serviciilor comunale, compensațiile și ajutorul material pentru participanții la lichidarea consecințelor

avariei de la CAE Cernobîl ș. a. Mărimea generală a acestor plăți sociale va constitui în anul 2002 aproape $\frac{1}{4}$ din toate plățile, efectuate din Fondul de pensii și indemnizații (23% a bugetului, aprobat pentru anul 2002). Prin Fondul de protecție a familiilor cu copii se efectuează plata indemnizațiilor unice la nașterea copilului și indemnizații pentru copiii persoanelor neasigurate, care constituie partea principală a resurselor de care dispune acest fond (62% în anul 2002). În general plățile pe linia asistenței sociale constituie 20% din toate plățile sociale, ce vor fi efectuate din bugetul asigurărilor sociale de stat pentru anul 2002.

Bugetul inseparabil al asigurărilor sociale și a asistenței sociale împiedică dezvoltarea ambelor acestor sisteme, menite să îndeplinească funcții complet diferite:

- sistemul asigurărilor sociale trebuie să efectueze asigurarea cetățenilor, să acumuleze depunerile de asigurare și să asigure plățile corespunzătoare în cazul apariției sau venirii unui sau altui caz de asigurare (bătrânețe, incapacității temporale de a munci, maternitate, șomaj, deces)
- sistemul asistenței sociale e chemat să asigure sprijinul (bănesc, material, sub forma serviciilor sociale speciale) celor mai sărace și vulnerabile grupuri ale populației, care nu pot de sine stătător să depășească situațiile critice din viață.

Sistemul asigurărilor sociale și de asistență socială aprioric trebuie să acționeze pe principii diferite și să utilizeze mecanisme diferite. Existența unui buget unic duce la aceia, că în cazuri separate principiile și mecanismele asigurărilor sociale sunt utilizate automat în domeniul acordării asistenței sociale. Astfel, din mijloacele destinate pentru asistență socială sunt acordate aceleași tipuri de indemnizații, care sunt stabilite și acordate în sistemul asigurărilor sociale, - indemnizațiile unice pentru nașterea copilului și indemnizațiile lunare pentru îngrijirea copilului până la atingerea de către acesta a vârstei de 1,5 ani (fără evaluarea veniturilor familiilor). Pentru plata indemnizațiilor specificate se direcționează 24% din toate mijloacele Fondului de protecție a familiilor cu copii (în conformitate cu bugetul Fondului pentru anul 2002). La drept vorbind, mărimea acestor indemnizații pentru cetățenii neasigurați e mai mică, decât la cei asigurați. Însă apare întrebarea cu privire la raționalitatea eficienței de utilizare a acestor tipuri de indemnizații în sistemul asistenței sociale, criteriilor de determinare a dimensiunilor acestora și a gradului de nominativitate. Aceste întrebări vor rămâne deschise și pe viitor, până când nu va avea loc separarea bugetelor și a sistemelor de asigurare și asistență socială.

După părerea noastră, lipsa unui buget aparte a sistemului de asistență socială împiedică:

- determinarea fundamentată a mărimii necesităților și a resurselor bănești necesare;
- evidențierea contingentului de persoane, ce într-adevăr au nevoie de ajutor financiar, de crearea și ținerea unui registru corespunzător;
- raționalizarea tipurilor de beneficii și compensații, formelor și termenelor de acordare a acestora;
- administrarea eficientă și transparentă a întregului proces de acordare a ajutorului financiar.

Lipsa de independență bugetară a sistemului de asistență socială se oglindește într-un mod destul de negativ asupra volumului și durabilității finanțării sale din partea statului. Pe durata ultimilor cinci ani volumul anual al finanțărilor a trecut prin oscilații considerabile: așa, dacă în anul 1998 comparativ cu anul 1997 el s-a redus de 2,2 ori, atunci în anul 2000, comparativ cu anul 1999, el din contra s-a majorat de 2,7 ori (vezi Tabelul 2). Astfel de oscilații sunt imposibil de explicat doar prin instabilitatea situației socio-economice generale pe țară. Nu este lipsit de importanță și acel fapt, că și cota cheltuielilor de stat pentru ajutorul social acordat populației, în PIB, de asemenea se schimbă sesizabil – de la 3,4% în anul 1997, până la 1,0% în anul 1999. Să remarcăm, că anii 2000 și 2001 nu au dat o dinamică pozitivă a

mărimii și a cotei acestor cheltuieli de stat în PIB, cu toate că în acești ani statistica a fixat deja, începutul creșterii economice în țară.

Tabel 2. Cheltuielile de stat pentru acordarea ajutorului financiar populației (transferurile în bugetul asigurărilor sociale obligatorii)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002, aprobat
Cheltuieli* – total, mil. lei	305,5	136,9	124,8	334,5	300,5	392,3
Cheltuieli – total, mil. dol. SUA	66,4	25,4	11,9	27,0	23,3	29,1
Cheltuieli în % față de PIB	3,4	1,5	1,0	2,1	1,6	1,7
Indicele cheltuielilor reale, în % față de anul precedent **	creștere 10,4 ori	41,5	65,6	creștere 2,0 ori	81,7	118,7

*inclus în sine și cheltuielile administrative

** ținând cont de inflație

Sursă: «Raportul social anual. 2001»; «Legea cu privire la bugetul de stat pentru anul 2002»; «Republica Moldova în cifre. 2001» (Departamentul Statistică și Sociologie al RM).

Cu părere de rău, în acești ani, mărimea volumului real a sumelor alocate pentru plata indemnizațiilor și compensațiilor de asemenea aveau tendința de a se reduce. În asemenea condiții ele nu mai puteau într-o măsură deplină să îndeplinească rolul de amortizoare sociale. Însă problema constă nu atât în lipsa mijloacelor, dar și în utilizarea rațională a acestora.

Acordarea ajutorului social este reglementat printr-un șir de legi, decizii ale Guvernului și acte normative, care periodic se modifică și se completează. Realizarea lor deplină și concomitentă, însă nu poate fi asigurată prin resursele financiare ale statului. În aceasta constă una din cauzele, că planificarea cheltuielilor pentru acordarea ajutorului social populației se bazează nu pe necesitățile clar definite ale cetățenilor cu adevărat nevoiași, ci pe programele sociale bazate pe categorii.

Astfel, în Legea bugetului de stat pentru anul 2003 este remarcat, că «la elaborarea bugetului pe programe accentul a fost pus pe protecția de către stat a păturilor social-vulnerabile ale populației », că «volumul bugetului la acest capitol este dictat de atenția deosebită pentru domeniul îmbunătățirii asistenței sociale a populației și reducerea nivelului de sărăcie». Totodată, finanțarea activităților pe acest compartiment al bugetului de stat se extinde de asemenea și asupra programelor, ce nu au de a face cu protecția socială a populației - «Suplimentele la pensii pentru meritele deosebite aduse statului», «Pensiile deputaților Parlamentului, membrilor Guvernului și a funcționarilor de stat». Considerăm, că aceste programe trebuie să fie finanțate din alte capitole ale bugetului de stat.

Toate programele bugetare de asistență socială, tradițional sunt bazate pe categorii (cu excepția programului de compensații pentru copiii în vârstă de 1,5 - 1,6 ani, ce prevede evaluarea veniturilor familiei). Și cel mai costisitor dintre acestea – este programul compensațiilor nominative pentru plata serviciilor comunale (54% din toate cheltuielile de stat pentru acordarea ajutorului social financiar, prevăzute în anul 2002 și 53% - după proiectul bugetului pentru anul 2003). Remarcăm, că unui șir de categorii de beneficiari de compensații nominative, li se acordă ajutor financiar și din cadrul altor programe, ce prevăd plata beneficiilor pentru participanții la război, persoanelor, ce au avut de suferit în urma avariei de la CAE de la Cernobîl ș. a. Trebuie de asemenea de remarcat, că unele categorii de cetățeni, inclusiv de beneficiari de compensații, se bucură de anumite facilități fiscale.(vezi Tabelul 3)

Tabel 3. Unele categorii de beneficiari de compensații nominative, cărora li se acordă alte tipuri de ajutor bănesc și înlesniri fiscale

<i>Categoriile beneficiarilor de compensații nominative</i>	<i>Îndemnizații și compensații</i>	<i>Înlesniri fiscale</i>
Invalizii de război	îndemnizații lunare de stat	sunt scutiți de la plata impozitului funciar și a impozitului pe bunurile imobile au facilități la plata impozitului pe venit de la persoanele fizice
Invalizii în urma avariei de la CAE Cernobâl	ajutorul anual material unic pentru tratament compensația unică pentru daunele aduse sănătății	sunt scutiți de la plata impozitului funciar și a impozitului pe bunurile imobile au facilități la plata impozitului pe venit de la persoanele fizice
Participanții la al doilea război mondial și soțiile (soții) acestora	îndemnizații lunare de stat	
Familiile cu 4- și mai mulți copii	îndemnizațiile lunare pentru copii în vârstă de până la 1,5 ani îndemnizații lunare pentru copii în vârstă de la 1,5 – la 16 ani (în baza testării veniturilor)	
Familiile persoanelor, ce au decedat ca urmare a participării la lichidarea consecințelor avariei de la CAE de la Cernobâl	compensația lunară membrilor de familie ce sunt inapți de muncă ajutorul material anual unic pentru copii	sunt scutiți de la plata impozitului funciar și a impozitului pe bunurile imobile
Pensionarii solitari		sunt scutiți de la plata impozitului funciar și a impozitului pe bunurile imobile

În astfel de situații este destul de complicată evaluarea reală a volumului general și a eficienței asistenței sociale, primite pe categorii concrete de cetățeni (inclusiv de beneficiarii de compensații nominative) din toate sursele și de la diverse structuri. Situația se agravează prin faptul, că informația necesară pentru studiere, este dispersată la diverse instituții și organizații. Din acest motiv este întemeiată concluzia, că organizarea actuală a asistenței sociale în țară nu dispune pe deplin de o sistematizare:

- *lipsește baza normativ – legală consolidată* (asistența socială este reglementată printr-o multitudine de legi, hotărâri și alte acte normative ce nu au legătură între ele, orientate spre diferite categorii de cetățeni);
- *volumul mijloacelor alocate de către stat este unul instabil*, planificarea acestor mijloace are loc prin sumarea cheltuielilor pe programe aparte de sprijinire socială a diferitor categorii de cetățeni;
- *lipsește bugetul de sine stătător al asistenței sociale financiare*, cheltuielile și plățile corespunzătoare în principiu sunt efectuate prin bugetul unui alt sistem– cel al asigurărilor sociale;
- nu sunt elaborate și, respectiv, *nu sunt utilizate criteriile gradului de necesitate*, eficacitatea abordării pe categorii utilizate, nu este analizată;
- *structurile și a organizațiile*, ce participă în acordarea asistenței sociale, într-un șir de cazuri acționează autonom, *fără să coordoneze între ele măsurile întreprinse*.

Reieșind din aceste considerente, crearea unui sistem de asistență socială eficient și transparent trebuie să fie examinată de către Guvern în calitatea unei direcții prioritare a perfecționării politicii sociale.

1.2. Achitarea serviciilor comunale – o povară apăsătoare pentru populație

De la începutul anilor 90, viața populației din Republica Moldova este marcată de creșterea vertiginoasă a prețurilor pentru resursele energetice, necesitățile statului în acestea practic fiind în întregime acoperite din contul importurilor. În trecut, prețurile pentru resursele energetice în republică erau considerabil mai mici decât cele mondiale (din cauza apartenenței economiei țării la complexul economic național al URSS, ce asigura accesul la resurse energetice ieftine). Prețurile actuale ale acestora în Republica Moldova se apropie de nivelul prețurilor de piață mondială, însă trebuie să luăm în considerație faptul că ritmul de creștere a acestora le depășesc considerabil pe cele, pe care le-au suportat statele economic dezvoltate în cursul crizelor petroliere din anii 1973-1974 și 1979-1980.

Aceste procese au dus la o inevitabilă majorare a tarifelor pentru serviciile locativ-comunale prestate populației. În perioada anilor 1995-2002 acestea s-au majorat la gazul natural de 3,0 ori, energie electrică – de 7,0 ori, apă potabilă – de 10,9 ori, canalizare – de 11,0 ori, energie termică – de 12,3 ori, servicii pentru deservirea caselor de locuit – de 90,5 ori (Tabel 4).

Tabel 4. Dinamica tarifelor la serviciile locativ-comunale în anii 1995-2002.

	<i>Unități de măsură</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
Energie electrică	bani/KW/h.	10	15	24	25,5	50	65	68	69,7
Energie termică	lei/Gkal	19,00	28,50	70,00	189,00	233,00	233,00	233,00	233,00
Gaz natural	lei/1000 m. ³	281,47	281,47	454,00	638,00	926,00	972,30	972,30	857,70
Apă potabilă	lei/m. ³	0,18	0,30	0,42	0,53	0,62	1,54	1,96	1,96
Apă uzată*	Lei/m. ³	0,06	0,10	0,14	0,18	0,20	0,52	0,66	0,66
Costul serviciilor comunale pentru un apartament cu 2 camere (3 persoane)	Lei	99,45	150,77	314,23	424,66	505,34	567,91	-	-

Sursă: Ministerul economiei a Republicii Moldova

* situația la data de 30 noiembrie 2002

În această perioadă ritmul de creștere a veniturilor populației a înregistrat mărimi mult mai mici. Acest fapt a determinat o reducere considerabilă a capacității de cumpărare a principalelor tipuri de venit bănesc al populației (salariului și pensiei) utilizate pentru achitarea consumului de servicii comunale și resurse energetice.

În anul 1995, dintr-un salariu mediu lunar era posibilă achitarea consumului a 1432,0 KW/h de energie electrică, în timp ce în anul 1999 – doar 609,2 KW/h, sau de 2,4 ori mai puțin. Cu toate că în anul 2002, capacitatea de cumpărare a salariilor a crescut, ea încă rămâne de 1,6 ori mai mică, decât în anul 1995. O situație și mai dificilă este caracteristică pentru pensionari. În anul 2000, de pe o pensie medie lunară era posibil de achitat cantitatea cea mai mică de energie electrică, și anume - 130,9 KW/h.

Ritmul reducerii capacității de cumpărare a salariului și pensiei pentru achitarea consumului de energie electrică în perioada anilor 1995-2002 a constituit corespunzător, 1,6 și 2,8 ori, energie termică - de 2,8 și 4,9 ori (la achitarea consumului gazului natural capacitatea de cumpărare a salariului s-a majorat cu 46,0%, a pensiei s-a redus cu 18,4%) – *vezi Tabelul 5*. Remarcăm, că pentru încălzirea unui apartament orașenesc standard cu 2 camere sunt necesare aproximativ 2 Gcal. de căldură pe lună. Dacă admitem faptul, că pensionarii

direcționează pensiile sale exclusiv pentru achitarea încălzirii apartamentelor sale, atunci, începând cu anul 1998, pensia lor medie lunară nu acoperă mărimea costurilor necesare pentru încălzirea centralizată nici măcar pentru un apartament cu o cameră.

Tabel 5. Capacitatea de cumpărare a salariului și pensiei la achitarea consumului resurselor energetice în anii 1995-2002

Anii	<i>Pot fi achitate următoarele cantități de resurse energetice:</i>					
	<i>dintr-un salariu mediu lunar</i>			<i>dintr-o pensie medie lunară</i>		
	<i>gazul natural, m.³</i>	<i>energia electrică, KW/h</i>	<i>energia termică, Gcal</i>	<i>gazul natural, m.³</i>	<i>energia electrică, KW/h</i>	<i>energia termică, Gcal</i>
1995	508,7	1432,0	7,5	228,4	643,0	3,4
1996	664,7	1247,3	6,6	277,5	520,7	2,7
1997	484,1	915,8	3,1	182,4	345,0	1,2
1998	392,5	982,0	1,3	131,5	329,0	0,4
1999	328,3	609,2	1,3	89,4	165,6	0,3
2000	486,4	627,5	1,7	87,5	130,9	0,4
2001	534,0	763,5	2,2	139,7	199,7	0,6
2002*	742,5	913,6	2,7	186,4	229,4	0,7

* 9 luni (ianuarie – septembrie 2002 r.)

Calculat după Monitorul oficial al Republicii Moldova, a.1995, nr.21, art.157; a.1996, nr.28, art.216; a.1997, nr.19-20, art. 240; a.1997, nr.43-44, art.469; a.1999, nr.106-108, art.940; a.2000, nr.94-97, art.849; a.2001, nr.114-115; Anuarul statistic al Republicii Moldova, a.1996, p.37; Republica Moldova, 1999, p.17-18; Republica Moldova. Breviar statistic, 2001, p.22-23; Situația social-economică a Republicii Moldova în ianuarie-septembrie a.2002, Chișinău,2002.

Majorarea permanentă a tarifelor pentru serviciile locativ-comunale, ce are loc pe fondul unui nivel scăzut de viață al populației, cărora aceste servicii le sunt acordate, creează probleme serioase la achitarea acestora. Despre aceasta ne vorbește faptul, că la plata serviciilor comunale și a resurselor energetice, aproape jumătate din gospodăriile casnice din țară, permanent se confruntă cu dificultăți, la 1/3 aceste dificultăți au un caracter periodic și doar la mai puțin de 1/5 din gospodăriile casnice nu apar dificultăți din acest motiv (vezi tabelul 6).

Gradul de dificultate la achitarea serviciilor comunale și ale resurselor energetice este diferit pentru gospodăriile casnice, aflate în localitățile urbane sau în rurale. Situația mai bună din gospodăriile casnice de la sate se oglindește prin faptul, că doar 36,0% din ele se confruntă în permanență cu dificultăți la achitarea serviciilor comunale și a resurselor energetice, în timp ce la oraș - 62,6%. Gradul diferit de dificultăți este caracteristic și pentru diversele tipuri de așezări urbane. În orașele mici această problemă nu e atât de acută, ca în orașele mari. Însă acest fapt se datorează, în primul rând, slabei asigurări cu condiții comunale a caselor (apartamentelor) locuitorilor de la sat și a celor din orașele mici.

Tabel 6. Repartizarea gospodăriilor casnice în dependență de nivelul de dificultăți la plata serviciilor comunale și a resurselor energetice, %

	<i>La achitarea serviciilor comunale cu dificultăți:</i>		
	<i>Nu se confruntă niciodată</i>	<i>Se confruntă uneori</i>	<i>Se confruntă permanent</i>
Toate gospodăriile casnice	19,9	33,4	46,7
Localizarea gospodăriilor casnice:			
- oraș	8,3	29,1	62,6
inclusiv orașele mari	8,4	22,4	69,2
Alte orașe	8,2	37,2	54,6
- sate	27,8	36,2	36,0
Tipul de gospodărie casnică:			
- cu invalizi	15,8	30,4	53,8
- cu pensionari	21,1	31,1	47,8
- cu 4 și mai mulți copii	17,3	28,4	54,3

Gospodăriile casnice cu pensionari, invalizi, cu 4 și mai mulți copii sunt cele mai puțin protejate în sectorul achitării serviciilor comunale și a resurselor energetice. Cota celor ce se confruntă permanent cu dificultăți la achitarea acestor servicii în gospodăriile casnice cu pensionari e mai mare, decât în mediu pe totalitatea gospodăriilor casnice cu 2,4%, în gospodăriile casnice cu invalizi - cu 15,2%, cele cu 4 și mai mulți copii - cu 16,3%.

Situația dificilă creată pentru populație în domeniul achitării serviciilor comunale și a resurselor energetice a necesitat consolidarea protecției sociale pentru populația puțin asigurată anume în acest sector. Aceasta s-a exprimat prin adoptarea și realizarea Legii cu privire la protecția socială specială a unor categorii de populație nr. 933-XIV din 14 aprilie 2000.

2. Experiența anilor 90 pentru îmbunătățirea mecanismului asistenței sociale a populației Republicii Moldova la achitarea serviciilor comunale

2.1. Primele încercări ale statului de a soluționa această problemă (anii 1997-1999)

Reducerea nivelului de trai a populației, micșorarea veniturilor acesteia față de creșterea vertiginoasă a tarifelor la serviciile locativ-comunale pe la mijlocul anilor 90, a necesitat din partea statului adoptarea unor măsuri în vederea protecției sociale a păturilor defavorizate ale populației țării. Încercând să soluționeze această problemă, Guvernul a declarat și aprobat următoarele abordări metodice:

- asigurarea nominativității plății compensațiilor prin limitarea primirii acestora doar pentru păturile defavorizate ale populației;
- stabilirea contingentului de beneficiari de compensații nominative după criteriul venitului mediu lunar pe un membru al familiei, sau prin includerea apriorică în componența celor nevoiași a anumitor categorii de populație;
- respectarea echității sociale, ce s-ar manifesta, în particular, prin stabilirea unor tarife diferențiate la încălzirea locuințelor în dependență de mărimea acestora.

În a doua jumătate a anilor 90, abordările protecției sociale a populației în sectorul achitării serviciilor locativ-comunale, menționate mai sus, au fost utilizate în diferite combinații.

Astfel, de la 1 martie 1997, în condițiile majorării tarifelor pentru energia electrică de la 0,15 la 0,20 lei pentru 1 KW/h, energiei termice – de la 28,50 lei până la 37,00 lei pentru 1 Gcal și la gazul natural – de la 324 lei până la 454 lei pentru 1 000 m³ (vezi tabelul 7). *Hotărârea Guvernului nr. 231 din 10 martie 1997*, anumitor categorii de cetățeni nevoiași le-au fost stabilite compensații nominative lunare, venitul mediu lunar al cărora (calculat la un membru al familiei) nu depășea 3 salarii minimale sau 3,5 pensii minimale pentru limită de vârstă (luând în considerație compensațiile, incluse în pensii). Mărimea compensațiilor lunare raportate la o persoană, constituiau pe durata perioadei de încălzire: pentru gazul utilizat pentru încălzire - 3,2 lei, energie termică - 3,6 lei, pentru energie electrică - 3 lei.

Tabel 7. Dinamica tarifelor pentru resursele termice în anii 1995-2002

	<i>Gaz natural</i>	<i>Energia electrică</i>		<i>Energia termică</i>
		<i>Oraș</i>	<i>Sat</i>	
din 1 martie 1995	281,47	10	8	19,00
din 1 mai 1996	281,47	15	12	28,00
din 1 martie 1997	324,00	20	16	37,00
din 1 iunie 1997	454,00	24	24	70,00
din 1 august 1998	407,00	25,5	25,5	116,00
din 1 octombrie 1998	370,00	25,5	25,5	-
din 1 martie 1998	370,00	25,5	25,5	126,00
din 1 noiembrie 1998	638,00	42	42	189,00
din 1 iulie 1999	926,00	50	50	233,00
din 1 aprilie 2000	872,30	65*/57**		233,00
din 1 aprilie 2001	972,30	68*/65**		233,00
din 1 august 2002	857,70	72*/65**		233,00

* sunt livrate tuturor categoriilor de consumatori de la AO RED Centru, RED Sud și RED mun. Chișinău.

** sunt livrate tuturor categoriilor de consumatori de la AO RED Nord, RED Nord - Vest.

Sursă: Monitorul oficial al Republicii Moldova, a. 1995, nr.21, art.157; a.1996, nr.28, art.216; a.1997, nr.19-20, art. 240; a.1997, nr.43-44, art.469; 1999, nr.106-108, art.940. a.2000, nr.94-97, art.849; a.2001, nr.114-115.

În curând a devenit clar, că eficacitatea acestor măsuri a fost extrem de joasă, pentru că mărirea compensațiilor, permitea efectuarea achitărilor doar pentru 9,3 m³ de gaz natural și la 0,1 Gcal de energie termică pentru încălzirea locuinței, și 15 KW/h de energie electrică. Influența destul de nesemnificativă a compensațiilor stabilite pentru protecția populației defavorizate s-a manifestat și prin aceea, că în conformitate cu normele de consum al gazului natural pentru încălzirea caselor particulare, mărirea lor era comparabilă cu prețul gazului natural, necesar pentru încălzirea a mai puțin de 1 m² de spațiu din locuință.

Prin Hotărârea nr.231 (din 1997) se stabilea, că de compensații pot beneficia următoarele categorii de populație: persoanele (inclusiv pensionarii), ce au dreptul la facilități la achitarea gazului, energiei electrice și termice, șomerii, angajații, familiile cu 3 și mai mulți copii. Practic această Hotărâre se referea asupra tuturor categoriilor de populație, care puteau deveni potențiali beneficiari de compensații. În același timp a fost declarată respectarea principiului nominativ al protecției sociale, ce era asigurat prin criteriul, ce dădea dreptul la primirea compensației în condițiile majorării tarifelor la resursele energetice, și anume de mărirea venitului mediu lunar.

În Regulamentul cu privire la modul de plată a compensațiilor nominative lunare păturilor defavorizate ale populației în legătură cu majorarea tarifelor la energia electrică, termică și gaze (Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr.231 din 10 martie 1997) au fost stabilite instituțiile, ce efectuează plata compensațiilor. Pentru pensionari – direcția de asistență socială și protecție a familiei, pentru angajați – la locul de muncă, pentru șomeri – oficiile forței de muncă. Pentru plata compensațiilor în bugetul de stat pentru anul 1997, au fost prevăzuți 35 mil. lei (sau 0,97% din partea de cheltuieli a bugetului consolidat), iar în bugetul asigurărilor sociale de stat - 49 mil. lei.

În procesul realizării Hotărârii date au apărut dificultăți în asigurarea corectitudinii, din punct de vedere metodologic, a calculării venitului comun mediu lunar. În Regulamentul cu privire la ordinea efectuării plății compensațiilor nominative lunare păturilor defavorizate ale populației în legătură cu majorarea tarifelor la energia electrică, termică și gaze se indică doar, că această calculare se efectuează conform Hotărârii Guvernului nr.548 din 30 august 1994. Însă, nici această Hotărâre și nici schimbările ulterioare aduse la aceasta nu au pus baza pentru o evaluare obiectivă a unei componente a venitului familial de o importanță majoră în condițiile Republicii Moldova – venitului, obținut din gospodăria individuală și cota de teren

agricol. Din această cauză, nedefinitivarea metodologiei calculării mărimii venitului mediu lunar general pe familie, ce ar lua în considerație toate sursele de constituire a acestuia, a micșorat considerabil eficiența utilizării măsurilor nominative prevăzute în practică.

De la 1 iunie 1997, adică peste 3 luni, a urmat o nouă majorare a tarifelor pentru resursele energetice, ce s-a manifestat prin creșterea tarifelor la gazul natural cu 40,1 %, la energia electrică pentru populația urbană - cu 20,0 %, iar pentru populația rurală - cu 50,0 %; energiei termice - cu 89,2%. O creștere atât de bruscă a tarifelor într-o perioadă destul de scurtă de timp a impus căutarea unor soluții noi în asigurarea protecției sociale a populației. În acest scop a fost adoptată *Hotărârea Guvernului privind prețurile și tarifele la gazele naturale, energia electrică și termică și măsurile pentru protecția socială a păturilor defavorizate ale populației nr.512 din 15 iunie 1997*, ce se baza pe aceleași principii, ca și Hotărârea nr.231.

O inovație, comparativ cu ordinea precedentă de plată a compensațiilor nominative lunare a fost diferențierea mărimilor compensațiilor în dependență de venitul mediu lunar general. O astfel de abordare a permis într-o măsură mai mare, față de perioada anterioară, de a se orienta spre echitatea socială și nominativitatea plății compensațiilor. Astfel, mărimea compensațiilor pentru gazul natural, utilizat sezonier pentru încălzirea apartamentelor (apartamente, case) varia de la 3,10 lei la un venit lunar între 131 până la 150 lei pentru o persoană, până la 20,76 lei la un venit sub 100 lei. Compensația stabilită în acest mod, permitea achitarea de la 6,8 m.³, până la 45,7 m.³ de gaz natural, ce după normele consumului lunar pentru încălzirea caselor private în mărime de 10 m.³ pentru 1 m.² a spațiului încălzit este echivalentă, corespunzător, 0,7 m.² și 4,6 m.² de locuință.

La consolidarea protecției sociale a populației defavorizate au contribuit și compensațiile pentru energia electrică, care asigurau achitarea consumului lunar al acesteia în mărime de 4,6 KW/h în orașe și 6,3 KW/h – în zonele rurale, la un venit general mediu lunar de la 131 la 150 lei pe lună și, corespunzător, în mărime de 30 KW/h și 40 KW/h – la un venit de până la 100 lei. Orientarea spre echitatea socială la stabilirea compensațiilor pentru utilizarea energiei termice, și-a găsit materializarea prin ceea ce, mărimea lor pentru familiile, ce locuiesc în apartamente de o cameră și dispun de un venit mediu pe o persoană de până la 100 lei - de 3,0 ori depășea compensațiile plătite familiilor cu un venit de la 131 la 150 lei, celor ce locuiesc în apartamente de două camere, - de 4,9 ori, în apartament cu trei camere - de 5,1 ori.

Cu toate acestea chiar și mărimea maximală a compensațiilor plătite pentru utilizarea energiei termice, pentru familiile cu un venit mediu pe membru de până la 100 lei, ce locuiesc într-un apartament cu o cameră (60,0 lei), două camere (54,0 lei) și trei camere (96,0 lei), nu acoperea costul căldurii consumate. Pentru consumul energiei termice la încălzirea unui apartament de o cameră la nivelul de 1 Gcal, două camere - 2 Gcal, trei camere - 3 Gcal și stabilirea tarifului pentru energia termică în mărime de 70 lei pentru 1 Gcal, diferența dintre costul energiei termice consumate și compensației maxime pentru aceasta pentru cei ce locuiesc în apartamente de 1, 2, 3 camere, constituia corespunzător, 10, 86, și 114 lei.

Luând în considerație aceste motive, prin *Hotărârea Guvernului nr.988 din 24 octombrie 1997 "Privind modificarea și completarea Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr.512 din 5 iunie 1997"* a fost introdusă o măsură suplimentară, care a consolidat considerabil protecția socială a întregii populații la achitarea energiei termice consumate. Ea constă în faptul, că acele cheltuieli, legate de majorarea tarifelor pentru energie termică, erau compensate populației, în întregime. Suma, necesară pentru acoperirea acestor cheltuieli, calculată ca diferența dintre tariful stabilit (70 lei pentru 1 Gcal) și tariful, după care populația efectua plățile pentru energia termică consumată (37 lei pentru 1 Gcal – tarif, ce a fost utilizat

până la 1 iunie 1997) erau transferate din bugetul de stat nemijlocit companiilor, ce asigurau populația cu energie termică.

Trebuie să remarcăm faptul, că acele categorii de populație, ce beneficiau de facilități la plata serviciilor pentru gaz, energie termică și electrică, și după noua ordine și-au păstrat aceste facilități, iar pe lângă aceasta, în dependență de venitul mediu lunar pe un membru al familiei, au primit și dreptul la compensații nominative.

Din motivul că situația financiară a complexului energetic din Republica Moldova se agrava din ce în ce mai mult, în bugetul de stat pentru anul 1998 a fost prevăzută compensarea pierderilor companiilor energetice, pe care acestea le-au suportat în legătură cu acordarea facilităților indicate mai sus, pentru anumite categorii de populație.

O nouă încercare pentru economie, bugetul de stat și populația Republicii Moldova, a reprezentat-o urmările crizei financiare regionale din anul 1998, când din cauza devalorizării leului moldovenesc, de la 1 octombrie 1998, au fost introduse tarife noi majorate pentru gazul natural și energia electrică, de la 1 noiembrie – pentru energia termică, iar din 24 decembrie acestea au fost majorate considerabil pentru toate tipurile de resurse energetice.

În aceste condiții atât de complicate era necesar de a asigura protecția socială, în primul rând, a celor mai nevoiași cetățeni, direcționând mijloacele financiare destul de reduse ale statului spre plata compensațiilor pentru consumul acelor resurse energetice (în limita normelor stabilite), tariful cărora a crescut în măsura cea mai mare. Acele tipuri de resurse energetice au fost gazul natural și energia termică.

Reieșind din aceasta, prin *Hotărârea Guvernului nr.1080 din 26 octombrie 1998*, au fost introduse noi măsuri în vederea protecției sociale, ce permitea populației parțial să-și compenseze cheltuielile avute, în primul rând, la achitarea energiei termice consumate pentru încălzirea locuințelor și pentru apa caldă.

În ceea ce ține de compensațiile nominative lunare pentru achitarea energiei electrice, ele au continuat să fie acordate în același mod și mărimi (prevăzute de Hotărârile Guvernului nr.512 din 5 iunie 1997 și nr.988 din 24 octombrie 1997). Întrucât compensațiile nominative pentru gaz utilizate anterior, folosite sezonier pentru încălzirea locuinței în dependență de venitul general mediu lunar, calculat pe un membru de familie, erau mici chiar și pentru familiile defavorizate, a fost considerat oportun la acordarea compensațiilor de a se refuza la realizarea principiului de trebuință după venituri și de a restabili ordinea utilizării reducerilor la achitarea gazului natural după normele spațiului comun încălzit, care a fost aprobat încă în anul 1994 (Decretul Președintelui Republicii Moldova N 30 din 2 februarie 1994, "Cu privire la măsurile suplimentare de protecție socială a pensionarilor").

În ce privește compensațiile pentru gazul natural, utilizat în scopul de încălzire, Hotărârea nr.1080 a introdus în practica protecției sociale a populației principiul de categorii, cu respectarea echității sociale prin reduceri la achitarea încălzirii a normei sociale stabilite a suprafeței locuinței pentru anumite categorii de populație. Concret aceasta s-a manifestat pentru ei prin faptul, că acordarea gazului natural pentru încălzirea locuinței era efectuată după un tarif cu 50 % mai redus. Pentru utilizarea gazului natural peste normele indicate, achitarea se efectua prin utilizarea tarifului stabilit pentru gazul natural.

De la 1 noiembrie 1998, la plata energiei termice în apartamente (case), racordate la sistemele centralizate de încălzire, era utilizat tariful de 37 lei pentru 1 Gcal (adică tariful practicat până la 1 iunie 1997) la achitarea încălzirii în limitele de 9 m² din suprafața totală

pentru fiecare persoană, ce permanent locuiește în aceste apartamente (case), iar pentru încălzirea suprafeței ce a mai rămas – prin utilizarea tarifului stabilit. Totodată, pentru familiile, formate dintr-un pensionar sau doi, de asemenea dintr-un pensionar și un copil în vârstă de până la 16 ani, achitarea energiei termice după tariful de 37 lei pentru 1 Gcal era utilizat pentru încălzirea a 27 m² din spațiul comun al apartamentului (casei).

Următoarea încercare de perfecționare a mecanismelor protecției sociale la achitarea serviciilor locativ-comunale, au fost măsurile prevăzute prin *Hotărârea Guvernului nr.106 din 2 februarie 1999*. În conformitate cu aceasta, norma spațiului pentru care erau utilizate tarife reduse la încălzire (37 lei pentru 1 Gcal), a fost majorată până la 12 m² pentru fiecare persoană care locuiește permanent în apartament (casele) racordate la sistemele centralizate de încălzire, iar pentru familiile compuse din pensionari, pensionari și copii – până la 30 m². Modul de utilizare a tarifului redus pentru încălzirea a 12 m² din spațiul comun pe o persoană (37 lei pentru 1 Gcal) și stabilirea tarifului (233 lei pentru 1 Gcal) pentru încălzirea spațiului rămas în locuință, era utilizat, în conformitate cu *Hotărârea Guvernului nr.128 din 15 februarie 2000*, și în perioada de încălzire, din noiembrie 1999 până în martie anul 2000.

Manevrări atât de complicate ale statutului, corectarea permanentă a hotărârilor Guvernului și mecanismelor de calcul și plată a compensațiilor sociale pentru serviciile comunale au făcut parte din categoria măsurilor impuse. Însă, o astfel de practică nu putea să continue și pe viitor – prea evidentă a devenit contradicția dintre abordarea extensivă a contingentului de persoane defavorizate și dintre posibilitățile financiare ale statului.

2.2. Trecerea de la sistemul de facilități spre sistemul de compensații nominative (anul 2000)

În cadrul reformării generale a sistemului de asistență socială din Republica Moldova, în a doua jumătate a anilor 90, s-a manifestat tendința spre separare a două subsisteme majore ale acesteia – a asigurărilor sociale și asistenței sociale.

În mai 1999, Parlamentul a adoptat *Strategia de reformare a sistemului de asistență socială*, orientând-o spre «condiționarea efectivă și asigurarea în măsură cât mai deplină a nevoilor persoanelor și familiilor în dificultate, pe care acestea nu le pot depăși prin propriile mijloace, capacități, precum și din cauza lipsei de drepturi; sistemul va fi efectiv din punct de vedere fiscal, va adresa necesitățile populației, și va fi în corelație cu posibilitățile statutului».

În calitate de idei de principale pentru reforma sistemului de asistență socială sunt următoarele: orientarea îndemnizațiilor, în numerar și în natură – explorarea posibilităților și modalităților pentru implementarea mecanismului de testare a mijloacelor; sporirea capacității autorităților locale de a distribui prestațiile și serviciile de asistență socială la nivelul cuvenit, inclusiv decentralizarea asistenței sociale; sporirea capacității structurilor de asistență socială centrale, teritoriale și locale de distribui servicii complexe de asistență socială pentru păturile cele mai vulnerabile: crearea unui sistem de administrare și de tehnologii informaționale pe trei nivele, introducerea sistemului de identificare a beneficiarilor (persoane și familii) de asistență socială, îmbunătățirea calității de organizare a protecției sociale – procesele de aplicare, de pregătirea a documentelor, luarea de decizii și distribuirea prestațiilor de asistență socială, monitorizarea și evaluarea eficienței diverselor forme de asistență socială și realocarea resurselor în interiorul acestor forme; ș. a. (vezi *Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.416-XIV din 28 mai 1999*).

Trecând la o reformare atât de cardinală a sistemului de asistență socială, Guvernul a fost nevoit să acționeze în condiții reale: nivelul scăzut al veniturilor a mării majorități a populației, limitările în resurse financiare și capacități instituționale. Luând în considerație aceasta, inevitabilă era căutarea compromisului dintre *include* (cota săracilor, ce beneficiază de indemnizații), *nominativitate* (cota mijloacelor acordate pentru indemnizații, care sunt plătite săracilor) și *eficacitate* (cota beneficiilor în raport cu cheltuielile medii pe gospodăria casnică). Pe lângă aceasta, era necesar de a lua în considerație moștenirea de la fostele programe de asistență socială a populației și păstrarea mentalității post-socialiste la marea parte a societății.

Guvernul este nevoit să efectueze reformarea sistemului protecției sociale în condițiile, când în memoria populației este încă proaspătă sistema socialistă precedentă, ce asigură un nivel ridicat de protecție, pe care populația o dorește și în prezent, fără să țină cont de depresia din economie, de reducerea ocupării în câmpul muncii și de resursele destul de limitate ale bugetului de stat ce sunt destinate scopurilor asistenței sociale.

Cu toate acestea, Parlamentul și Guvernul s-au decis să facă schimbări cardinale – renunțarea la sistemul de facilități, introdus încă din epoca sovietică. În Republica Moldova la începutul anului 2000 beneficiau de dreptul la facilități 47540 persoane (în jur de 12% din populație) repartizați în 37 de categorii. Costul total al acestor facilități era evaluat la 36755 mil. lei (30 mil. dolari SUA)¹, din care în buget erau prevăzute doar 207 mil. lei (17 mil. dolari SUA). O parte considerabilă din aceste mijloace erau direcționate spre asigurarea facilităților din domeniul serviciilor locativ-comunale.

Spre deosebire de alte regiuni ale lumii, în statele post-sovietice, inclusiv Republica Moldova, unde în perioada precedentă pentru dezvoltarea infrastructurii au fost direcționate investiții importante, săracii au un larg acces la serviciile comunale. Astfel, în Republica Moldova (anul 2001) practic 100% din gospodăriile casnice sunt racordate la rețelele de asigurare cu energie electrică, gaz natural sau în butelii au 71,8%, telefon – în jur de 60%, iar încălzire centrală, apă caldă și apeducte – 30,0%-33,0% din gospodăriile casnice. În același timp, majorările repetate a tarifelor ce a avut loc în anii 90, efectuate pe fundalul reducerii veniturilor mării părți a populației, a creat probleme serioase pentru aceștia.

Conștientizând, că situația creată nu este una durabilă, Parlamentul și Guvernul au întreprins măsuri în vederea stabilizării acesteia. Reieșind din experiența de raționalizare a asistenței sociale din acest domeniu în anii 1997 – 1999, în aprilie 2000, Parlamentul a adoptat sistemul de compensații nominative, anulând facilitățile, introduse prin legile anterioare sau prin hotărârile Guvernului.

În locul acestora prin *Legea cu privire la protecția socială specială a unor categorii de populație» nr.933-XIV din 14 aprilie 2000*, a fost reglementată acordarea compensațiilor nominative pentru achitarea serviciilor comunale (energiei electrice, gazului natural, utilizat pentru încălzire, gazului lichefiat în butelii, utilizat pentru prepararea bucatelor, cărbunelui și lemnului), considerate ca fiind cel mai greu de plătit.

Programul compensațiilor nominative, prin care din a doua jumătate a anului 2000, au fost cuprinse peste 250,0 mii persoane, împărțiți la început în 9, apoi în 11 categorii, are menirea de a consolida eficiența protecției sociale a populației defavorizate în domeniul achitării serviciilor comunale și a resurselor energetice, reieșind din următoarele criterii: importanța

¹ *Sursă* : Making Transition Work for Everyone : Poverty and Inequality in Europe and Central Asia. World Bank, 2000, Chapter 9.

compensațiilor pentru achitarea energiei electrice și a serviciilor comunale; primirea compensațiilor în întregime și într-un timp util; accesibilitatea sistemului de compensații.

Legea Republicii Moldova nr.933 – XIV din 14 aprilie 2000 « Cu privire la protecția socială specială a unor categorii de populație» este în vigoare și în prezent cu completări și modificări, introduse în aceasta prin Legea nr.477 – XV din 28 septembrie 2001.

Este important de remarcat, că în Legea dată *sub termenul de compensație nominativă este înțeleasă plata bănească, care se efectuează în schimbul facilităților la achitarea serviciilor comunale acordate anterior.* În ea pentru prima dată este făcută o definiție clară a pensionarului solitar – persoana, care locuiește solitar în apartament și nu are copii, sau are copii minori, sau are copii, ce fac parte din categoriile de persoane, ce au dreptul să beneficieze de compensații în conformitate cu prezenta Lege.

Prin Hotărârea Guvernului «Cu privire la compensațiile nominative pentru unele categorii de populație» nr.761 din 31 iulie anul 2000, compensațiile erau acordate următoarelor categorii de populație:

- 1) invalizii de gr. I și II indiferent de cauza invalidității;
- 2) următoarele categorii de invalizi de gr. III cu gradul de invaliditate stabilit fără termen: invalizi de muncă, persoanele cărora li s-a constatat invaliditatea în urma unor mutilări, traume sau răni cauzate în exercițiul serviciului militar, participanții la acțiunile de luptă pentru apărarea integrității și independenței Republicii Moldova, victimele represiei politice din perioada anilor 1917-1990, foștii deținuți în lagărele de concentrare și ghetouri;
- 3) copii invalizi sub 16 ani;
- 4) invalizii din copilărie;
- 5) participanții la cel de-al doilea război mondial și soțiile (soții) lor;
- 6) persoanele asimilate participanților la cel de-al doilea război mondial;
- 7) familiile (părinții sau soțiile necăsătorite sau copii până la atingerea vârstei majoratului) celor căzuți la datorie și celor decedați în urma participării la lichidarea consecințelor avariei de la Cernobîl;
- 8) familiile cu 4 și mai mulți copii în vârstă de până la 18 ani;
- 9) pensionarii solitari;
- 10) persoanele care au lucrat în spatele frontului în anii celui de-al doilea război mondial;
- 11) persoanele care s-au aflat în Leningrad (Sankt-Petersburg) în timpul blocadei.

Compensațiile nominative sunt determinate în dependență de costul normativ al consumului lunar:

în mărime de 50% - invalizilor de gradul I și II (cu excepția invalizilor de gradul II de afecțiune generală sau profesională, traume de muncă); invalizilor din copilărie de gradul I și II; persoanelor enumerate în punctele 3) - 8);

în mărime de 25% - invalizilor de gradul II de afecțiune generală sau profesională, traume de muncă; invalizilor din copilărie de gradul III; persoanelor enumerate în punctele 2) și 9).

Mărimile concrete a compensațiilor nominative pentru achitarea serviciilor locativ-comunale sunt prezentate în tabelul 8:

**Tabelul 8. Mărimea compensațiilor nominative pentru
achitarea serviciilor comunale**

Tipuri de servicii	Mărimea	
	50%	25%
1. Energie electrică, lunar pentru un contor (60 kW.h)	22,00	11,00
1.1 Persoanele, ce folosesc reșourile electrice, lunar, pentru un contor (100 kW.h)	27,00	14,00
2. Servicii comunale, lunar, pentru o persoană	În dependență de tariful practicat în localitatea dată	
2.1 Apă rece și canalizare		
2.2 Servicii ascensor	2,00	1,00
2.3 Deservirea sau închirierea locuinței	3,00	2,00
2.4 Servicii de salubritate pentru locuințele private sau de stat	1,00	1,00
2.5 Gaz pentru plită	4,00	2,00
2.6 Aragazul, încălzitor de gaz în locuințele cu încălzirea centralizată, dar cu lipsa asigurării centralizate cu apă caldă, pentru perioada de încălzire (5 luni)	13,00	7,00
3. Energie termoelectrică, pentru o persoană, lunar, pentru perioada de încălzire (5 luni)	112,00	56,00
4. Gaz natural pentru încălzirea locuințelor și prepararea bucatelor, de la surse individuale pentru o singură persoană, lunar , pentru perioada de încălzire (5 luni)	146,00	73,00
5. Gaz lichefiat în butelii, lunar pentru o singură persoană	13,00	7,00
6. Cărbune, o dată pe an, pentru o singură persoană (1 t)	360,00	
7. Lemne, o dată pe an, pentru o singură persoană (1 m ³)	64,00	
8. Apă caldă, lunar , pentru perioada de încălzire (5 luni)): municipiile Chișinău și Bălți	22,00	11,00

Compensațiile nominative sunt acordate nemijlocit beneficiarilor din mijloacele bugetului de stat prin intermediul Casei Naționale de Asigurări Sociale. În anul 2002 pentru aceste scopuri au fost preconizate a fi direcționate 212909,0 mii lei, ceea ce constituie 54,3% din volumul total de mijloace transferate din bugetul de stat Casei Naționale de Asigurări Sociale pentru plata pensiilor, beneficiilor și compensațiilor.

Astfel, la baza sistemului de protecție socială în domeniul achitării serviciilor comunale existent la moment, a fost utilizată abordarea pe categorii, potrivit căreia compensațiile sunt acordate unor anumite categorii de populație. Și acest fapt ne indică, că modelul dat este unul de trecere la un alt model, orientat în mare parte spre necesitățile reale ale populației.

3. Argumente în favoarea perfecționării sistemului de asistență socială prin trecerea de la principiul pe categorii la principiul de necesitate.

3.1. Evaluarea critică a modului existent de acordare și plată a compensațiilor nominative

Având drept scop analiza efectivă a sistemului de compensații nominative (CN) pentru achitarea serviciilor comunale și resurselor energetice, pus în funcțiune la mijlocul anului 2000, în octombrie 2002 Centrul de investigații strategice și reforme a efectuat o cercetare sociologică specială, care a cuprins 1200 de beneficiari ai acestor compensații din municipiile Chișinău și Bălți, 6 orașe mici și 15 sate din diferite zone ale țării. Concluziile de bază ale acestui studiu constau în următoarele:

1. *Compensațiile primite de către anumite categorii de populație* în conformitate cu Legea nr.933-XIV din 14.04.2000, cuprind întreaga gamă de servicii comunale, necesare pentru menținerea condițiilor de viață necesare omului – energia electrică, căldură, apă. În cea mai mare măsură sunt acordate compensațiile pentru achitarea energiei electrice – de acestea beneficiază 96,1% din beneficiari, gazului natural – circa 60%, încălzire centralizată – 32,9%, apă caldă – 18,5%, apă rece – 50,4%. Mijloacele financiare alocate pentru cărbune și lemne le primesc circa 40% din întregul contingent al beneficiarilor. Majoritatea beneficiarilor primesc compensații în sumă de până la 50 lei lunar, cea mai mare parte din care se cheltuie pentru achitarea agenților energetici (energiei electrice, gaz, combustibil).

Atitudinea pozitivă a populației față de compensațiile nominative în cea mai mare parte este determinată prin aceea, că în structura venitului mediu a unui membru de gospodărie, ce primește CN, ponderea compensațiilor pentru achitarea energiei și serviciilor comunale constituie 10,6% în orașe și 16,8% în localitățile rurale.

Majoritatea (92,2%) beneficiarilor de CN folosesc mijloacele bănești anume pentru destinația lor, achitând serviciile comunale și numai 5,3% folosesc aceste mijloace în alte scopuri. “Pentru alte scopuri” (îmbrăcăminte, medicamente etc.), în cea mai mare parte, sunt folosite mijloacele alocate pentru procurarea cărbunelui și lemnului.

2. *Majoritatea beneficiarilor de CN sunt satisfăcuți* atât de modul stabilirii categoriilor de beneficiari (76,6%), cât și de calitatea serviciilor oferite de către structurile teritoriale ale CNAS și Banca de Economii. În ianuarie-septembrie 2002, Banca de Economii a asigurat lunar plata a 94-97% din plăți și compensații nominative din țară.

Însă, în rezultatei analizei s-a constatat că se înregistrează întârzieri la plata CN, acestea acumulându-se de regulă la început de an, când are loc confirmarea drepturilor cetățenilor la CN. În perioada analizei (octombrie) astfel de întârzieri au fost înregistrate pentru a cincia parte din beneficiari: 11,2% - circa o lună, iar pentru 8,2% - de la 2 până la 9 luni. Printre cei nesatisfăcuți de modul stabilirii categoriilor cel mai mare „% de nesatisfăcuți” (23-27%) este cel stabilit pe grupurile de invalizi, participanți la război și familii cu mulți copii. Cauza dominantă a insatisfacției este necesitatea confirmării anuale a acelor calități, care pe parcursul vieții beneficiarului de CN nu se vor mai schimba.

Ce ține de relația CNAS și Banca de Economii, 13,5% din beneficiari au indicat durata pregătirii documentelor necesare, 68,0% - întârzierile la plata compensațiilor și 17,0% - la rândurile mari și insuficiența de timp pentru primirea CN, drept rezultat - amânarea primirii compensațiilor pentru viitor. Cu toate acestea, existența problemelor la întocmirea documentelor le-a indicat numai 11,1%, iar majoritatea (75,1%) primesc compensație în decursul a 1-3 zile, 6% din ei primesc compensațiile într-o săptămână. Sunt careva diferențieri în evaluarea capacității de lucru a sistemelor CNAS și Băncii de Economii în orașe și în localitățile rurale.

3. *Beneficiarii de CN în sistemul de relații familiale și legături de rubedenie:* $\frac{2}{3}$ din contingentul beneficiarilor locuiesc în familii ce sunt compuse din doi (24,6%), trei (14,5%), patru și mai multe persoane (27,4%). De rând cu aceasta, este mare și ponderea celor ce locuiesc singuri (33,8%). Este important de remarcat, că jumătate din beneficiarii de CN locuiesc împreună cu persoane apte de muncă și compensațiile lor se prezintă ca surse suplimentare de venituri pentru bugetul familial. Cealaltă jumătate de beneficiari însă (persoanele singure) sunt lăsați în voia soartei și au nevoie de atenția serviciilor de asistență socială.

Conform analizei, $\frac{1}{3}$ din beneficiarii de CN au la întreținerea lor persoane inapte de muncă, în același timp pentru categoriile 3), 5) și 7) – câte o persoană la întreținere, iar pentru categoria 8) – în mediu 4 persoane.

4. *Caracteristicile condițiilor de trai ale beneficiarilor de CN sunt foarte contradictorii.* Pe de o parte (moștenirea socialismului) în majoritatea cazurilor aceștia sunt asigurați cu locuință, iar pe de altă parte, ei n-au mijloace financiare pentru a întreține această locuință. Cu atât mai mult, că după privatizarea locuințelor în anii 90, la moment 89,9% din beneficiari trăiesc în locuințe particulare (case, apartamente) și numai 5,4% trăiesc în locuințe de stat sau de serviciu.

Calitatea locuințelor beneficiarilor de CN nu diferă cu mult de cele ale majorității cetățenilor Republicii Moldova. Practic toți beneficiarii sunt branșați la energia electrică (96,9%), conducta de apă (60,3%), gaz natural (53,7%), iar la telefon – 62,2%. Cu toate că 61,2% din beneficiarii de CN au locuințe cu două-trei camere (și numai 11,4% - o singură cameră), numai 3-5% dintre ei obțin venit suplimentar din oferirea în chirie a spațiului locativ.

5. *Sursele de venituri.* Beneficiarii de compensații nominative au statut social și situația materială diferită (de la deputați în Parlament până la persoane foarte sărace), prin aceasta diferențiindu-se foarte mult după nivelul de bunăstare. În general însă, pe întregul contingent al beneficiarilor de CN se înregistrează trei surse de venit de bază: pensia – 63,0%, salariul – 19,6% și venitul din proprietate – 5,3%.

Conform unei evaluări generale a beneficiarilor de CN, suma totală a veniturilor în bani ale familiei lor a constituit pentru ultima luna (septembrie 2002) 480,7 lei (salariul mediu pe economia națională în septembrie 2002 a constituit 733 lei). Un nivel relativ bun al bunăstării se înregistrează pentru 16,8% familii ale beneficiarilor, care au un venit egal sau aproape de mărimea bugetului minim de consum (în septembrie 2002 a înregistrat 1055 lei). Venitul celorlalte familii ale beneficiarilor este cu mult mai mic. De remarcat faptul, că a patra parte din respondenți (!) n-au indicat din diferite motive mărimea venitului lunar. Acest fapt se poate explica prin autoocupare sau prin implicarea lor în sectorul neformal al economiei.

Sărăcia din Republica Moldova diferă de sărăcia din multe alte țări prin aceea, că după privatizarea pământului din anii 1998-2002, beneficiarii de CN din localitățile rurale, cât și cei din orașe, obțin venituri sub formă naturală (în mediu pe contingentul de beneficiarilor de CN astfel de venituri le au 40,0% din beneficiari). 50,9% din beneficiari au indicat existența terenurilor de pe lângă casă sau a loturilor pentru vilă, iar 40,0% din beneficiarii din localitățile rurale au confirmat dreptul de proprietate asupra cotelor de teren agricol (în mediu 1,4 ha).

Având în proprietate pământ beneficiarii își pot permite să crească păsări și animale. Cu această îndeletnicire se ocupă 41,3% din beneficiari, inclusiv 12,8% - cu vitele mari cornute, 17,3% - cu porcinele, 11,2% - cu ovinele și 45,4% cu păsările de casă.

Alte surse de venit ale beneficiarilor de CN sunt ajutorul din parte rudelor (pentru 27,4%) și, de asemenea, ajutorul umanitar (pentru 23,9%). De remarcat faptul, că ajutorul umanitar din țară, în prezent nu este orientat numai spre păturile cele mai defavorizate ale populației.

Diferențierile în evaluarea după importanță a surselor de venit pentru beneficiarii de CN din orașe și localitățile rurale constă în aceea, că pentru primii sursele de venit sunt pensia, apoi salariul, iar pentru ultimii acestea sunt pensia și salariul, apoi venitul din proprietate și gospodărirea individuală. Însă în ambele cazuri, compensațiile nominative se prezintă ca un suport financiar important pentru asigurarea unui trai mai decent.

Pe perioada efectuării cercetării, beneficiarii de CN și angajații administrației locale au înaintat propuneri pentru perfectarea sistemului protecției sociale din țară (vezi anexa § 3.7). Cantitativ, majoritatea acestora sunt orientate spre îmbunătățirea sistemului de categorii de acordare a compensațiilor nominative existent din anul 2000. În realitate însă, cea mai importantă propunere a fost necesitatea orientării asupra venitului comun al familiei beneficiarului de CN, adică de a înregistra *gradul de necesitate al populației*.

3.2. Compararea nivelului și structurii veniturilor populației și celor ale beneficiarilor de compensații nominative în baza studiului bugetelor gospodăriilor casnice.

Pentru a determina cât de real este orientat sistemul de compensații pentru achitarea serviciilor comunale și agenților termoeenergetici, pus în funcțiune din a doua jumătate a anului 2000, spre cele mai defavorizate pături ale populației, a fost efectuată o analiză a acestei probleme în baza informației obținute din baza de date a studiilor bugetelor gospodăriilor casnice (GC) pentru anul 2001. În continuare sunt enumerate concluziile de bază ale acestei analize.

1. Familiile ce primesc compensații pentru plata serviciilor comunale și energie nu sunt numai decât cele mai defavorizate din țară. Mai mult decât atât, ele dispun de un nivel mai mare al veniturilor, decât în mediu pe totalul gospodăriilor casnice din țară. În localitățile urbane venitul mediu la un membru din aceste familii în anul 2001 constituia 335,30 lei pe lună, ce e mai mult cu 13,7% decât venitul mediu pentru totalitatea gospodăriilor casnice orășenești (tab. 9). În sate, beneficiarii de compensații dispun de un venit de 213,17 lei, ce e cu 1,6% mai mult decât media pe toate gospodăriile casnice din localitățile rurale. Astfel, familiile ce primesc compensații, se află în condiții materiale de trai relativ mai bune, decât alte gospodării casnice.

Tabelul 9. Venitul mediu disponibil pentru un membru al gospodăriei casnice(GC), lei

	<i>Urban</i>		<i>Rural</i>	
	<i>Total GC</i>	<i>GC ce primesc compensații</i>	<i>Total GC</i>	<i>GC ce primesc compensații</i>
Venitul disponibil – total	294,81	335,30	210,29	213,17
din care:				
Plăți sociale	31,70	146,25	26,65	63,26
inclusiv:				
- pensii	27,67	87,83	24,08	25,25
- ajutor de șomaj	0,08	0,00	0,04	0,00
- indemnizații pentru mamele cu mulți copii ș.a.	0,46	1,14	0,47	1,86
alocații participanților la II război mondial și văduvele lor	0,68	16,11	0,01	0,00
- compensații pentru achitarea serviciilor comunale și agenților termoeenergetici	1,03	35,38	1,51	35,83
- alte plăți sociale și indemnizații	1,78	5,79	0,54	0,32

2. Mărimea medie pe o persoană a plăților sociale pentru gospodăriile casnice, ce primesc compensații, constituie în orașe 146,25 lei, iar în localitățile rurale - 63,26 lei, ceea ce corespunzător constituie sume de 4,6 și 2,4 ori mai mari decât pentru numărul total al

gospodăriilor casnice. Această depășire este caracteristică pentru toate tipurile de plăți sociale (excluzând ajutorul pentru șomaj) în localitățile urbane și pentru majoritatea acestora – în localitățile rurale. O semnificație deosebită o prezintă decalajul dintre mărimea compensațiilor pentru achitarea serviciilor comunale și agenților termoeenergetici.. În comparație cu întreaga totalitate de gospodării casnice, mărimea compensațiilor, pentru familiile ce le primesc, este mai mare în orașe de 34,3 ori, iar în localitățile rurale de 23,7 ori.

3. Compensațiile pentru achitarea serviciilor comunale și agenților termoeenergetici au un rol semnificativ la formarea veniturilor disponibile în gospodăriile casnice ce beneficiază de aceste compensații. În veniturile medii ale acestor gospodării casnice, practic fiecare al zecelea leu se îndreaptă spre localitățile urbane și fiecare al șaselea spre localitățile rurale – acestea sunt plăți compensatorii de acest tip. În același timp "contribuția" compensațiilor în veniturile disponibile ale membrilor întregii colectivități de gospodării casnice, este destul de nesemnificativ – doar 0,4% în localitățile urbane și 0,7% în localitățile rurale (tab. 10).

O pondere destul de mare compensațiile o au și în volumele transferurilor sociale către gospodăriile casnice, ce primesc compensații. Aceasta din urmă constituie pentru membrii acestor gospodării ce se află în orașe - 40,3%, iar pentru cei din localitățile rurale - 56,7%, în timp ce în mediu pentru localitățile urbane și rurale - corespunzător, 3,2% și 5,7%. În localitățile rurale, importanța compensațiilor în plățile sociale pentru gospodăriile casnice, ce primesc compensații, deține locul întâi printre alte tipuri de plăți sociale, în timp ce în orașe acestea cedează întâietatea pensiilor.

Tabelul 10. Structura venitului mediu disponibil pentru un membru al GC, %

	<i>Urban</i>		<i>Rural</i>	
	<i>Total GC</i>	<i>GC ce primesc compensații</i>	<i>Total GC</i>	<i>GC ce primesc compensații</i>
Venitul disponibil – total	100,0	100,0	100,0	100,0
din care:				
<i>Plăți sociale</i>	10,8	43,6	12,7	29,7
inclusiv:				
- pensii	9,4	26,2	11,5	11,8
- ajutor de șomaj	0,0	0,0	0,0	0,0
- indemnizații pentru mamele cu mulți copii ș.a. pentru copii	0,2	0,3	0,2	0,9
- alocații participanților la II război mondial și văduvele lor	0,2	4,8	0,0	0,0
- compensații pentru achitarea serviciilor comunale și agenților termoeenergetici	0,4	10,6	0,7	16,8
- alte plăți sociale și indemnizații	0,6	1,7	0,3	0,2

4. Situația creată este determinată într-o anumită măsură de semnificația diferită a surselor de venit ale diferitor gospodării casnice. În localitățile urbane în structura veniturilor disponibile ale întregii colectivități de gospodării casnice prevalează veniturile din munca de salariat ș.a. (60,9%), în timp ce plățile sociale constituie doar 10,8%. Însă în familiile, care primesc compensații, invers, domină plățile sociale (43,6% din volumul veniturilor disponibile), iar veniturile din munca salariată ocupă poziția a doua - 28,2%. În localitățile rurale, atât pentru întreaga colectivitate de gospodării casnice, cât și pentru cele ce primesc compensații, veniturile din producția agricolă dețin o poziție mai prioritară față de plățile sociale.

5. Mărimea compensațiilor au un nivel înalt de diferențiere după cuantilele veniturilor disponibile. Mărimea compensațiilor ce îi revine unui membru din cele mai asigurate gospodării casnice din a V cuantilă, constituie 2,63 lei, ce e de 8,8 ori mai mare, decât la membrii din cele mai sărace gospodării casnice din grupa primei cuantile – 0,30 lei. (*tab. 11*). Aceasta, este încă o confirmare a orientării insuficiente a sistemului de compensații existent spre păturile populației cele mai defavorizate.

Tabelul 11. Veniturile medii pentru un ale membru al gospodăriei casnice pe grupuri cuantilice, lei

	Cuantilele veniturilor disponibile				
	I	II	III	IV	V
Total gospodării casnice					
Venitul disponibil – total	51,82	124,33	179,46	261,40	589,51
din care:					
<i>Plăți sociale</i>	<i>10,47</i>	<i>25,61</i>	<i>31,83</i>	<i>38,34</i>	<i>36,24</i>
inclusiv:					
- pensii	9,58	23,68	28,97	35,49	29,23
- ajutor de șomaj	0,00	0,11	0,05	0,10	0,00
- indemnizații pentru mamele cu mulți copii ș.a. pentru copii	0,36	0,68	0,49	0,25	0,55
- alocații participanților la II război mondial și văduvele lor	0,00	0,00	0,01	0,19	1,09
- compensații pentru achitarea serviciilor comunale și agenților termoeenergetici	0,30	0,76	1,69	1,31	2,63
- alte plăți sociale și indemnizații	0,23	0,38	0,62	1,00	2,74
Gospodăriile casnice, ce primesc compensații pentru achitarea serviciilor comunale și agenților termoeenergetici					
Venitul disponibil – total	58,37	123,59	180,25	259,91	546,74
din care:					
<i>Plăți sociale</i>	<i>27,70</i>	<i>40,90</i>	<i>76,57</i>	<i>93,47</i>	<i>168,45</i>
inclusiv:					
- pensii	14,40	17,01	38,66	55,96	74,19
- ajutor de șomaj	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- indemnizații pentru mamele cu mulți copii ș.a. pentru copii	0,28	1,08	3,65	1,44	0,61
- alocații participanților la II război mondial și văduvele lor	0,00	0,00	0,00	0,00	22,18
- compensații pentru achitarea serviciilor comunale și agenților termoeenergetici	13,02	22,70	33,45	31,51	68,48
- alte plăți sociale și indemnizații	0,00	0,11	0,81	4,56	2,99

6. Existența «*erorii de includere*» în contingentul beneficiarilor de CN nu a celor mai defavorizate gospodării casnice este confirmată prin aceea, că chiar și printre gospodăriile casnice care au dobândit dreptul de a primi compensații, are loc o diferențiere semnificativă după venituri. Mai mult decât atât, gradul de inechitate la aceste familii este chiar mai mare decât pentru totalitatea gospodăriilor casnice. Dacă în mediu coeficientul cuantic a diferențierii veniturilor constituie 11,3, atunci printre beneficiari de compensații, acesta constituie 15,5. În același timp, odată cu majorarea veniturilor beneficiarilor de compensații crește și mărimea compensațiilor, ce revin unui membru al gospodăriei casnice. Astfel, dacă în primul grup cuantic ea constituie 13,02 lei, atunci pentru grupul V cuantic – 68,48 lei sau de 5,3 ori mai mult (*tab. 11*).
7. În condițiile analizei eficienței sistemului de protecție socială a păturilor defavorizate existent la moment în țară, de asemenea, este important de a lua în considerație repartizarea plăților sociale și indemnizațiilor fără pensii după grupe cuantilice a veniturilor disponibile. Astfel, se constată că dacă pentru 20% din populația cea mai

nevoiașă revine numai 5,7% din volumul total al asistenței sociale, atunci 20% din populația cu nivelul de trai cel mai bun acumulează în veniturile sale 43,6% din totalul asistenței sociale acordate populației țării. (tab. 12).

Pe tipuri aparte de asistență socială cel mai mare grad de inechitate are loc în cazul compensațiilor acordate participanților la al doilea război mondial și văduvelor lor. Din volumul total al acestor compensații pentru gospodăriile casnice din I și II cuantilă revine o mărime statistică nesemnificativă, în timp ce pentru gospodăriile casnice din grupul V cuantilic revine 84,8%. Repartizarea veniturilor sub formă de indemnizații mamelor cu mulți copii și altor indemnizații pentru copii poartă un caracter mai echilibrat (coeficientul cuantilic de diferențiere este egal cu 1,5).

Au loc diferențieri nejustificate, din punct de vedere social, în repartizarea cuantilică a volumelor compensațiilor pentru achitarea serviciilor comunale și a agenților energetici: 20% dintre cele mai sărace gospodării casnice beneficiază de 4,5% din volumul total al compensațiilor, în același timp pentru 20% dintre cele mai avute gospodării casnice, revine 39,2% din volumul total al compensațiilor.

La aceasta trebuie de adăugat, că și repartizarea ajutorului umanitar nebănesc, menirea de bază a căruia este oferirea suportului material persoanelor celor mai defavorizate, de asemenea are o direcționare foarte prost organizată – în expresie bănească, gospodăriile din cuantila V primesc ajutor umanitar de 13,1 ori mai mult, decât familie din prima grupă cuantilică.

Tabelul 12. Repartizarea pe cuantile a veniturilor gospodăriilor casnice, %

	Cuantila veniturilor disponibile				
	I	II	III	IV	V
Total gospodării casnice					
Venit disponibil – total	4,3	10,4	14,8	21,7	48,8
Plăți sociale și indemnizații, pensii	7,4	18,2	22,2	27,1	25,2
Plăți sociale și indemnizații fără pensii	5,7	13,4	18,1	19,3	43,6
Indemnizații mamelor cu mulți copii ș.a. pentru copii	15,3	29,6	20,9	10,7	23,6
Alocații participanților la II război mondial și vădulele lor	0,0	0,0	0,5	14,7	84,8
Compensații pentru achitarea serviciilor comunale și agenților termoeenergetici	4,5	11,5	25,2	19,6	39,2
Plăți sociale și indemnizații fără indemnizațiile pentru copii și compensațiile nominative	3,2	18,5	13,2	34,7	30,3
Ajutorul material și social nebănesc	4,7	6,6	10,2	16,8	61,7
Gospodăriile casnice, ce primesc compensații pentru achitarea serviciilor comunale și agenților termoeenergetici					
Venit disponibil – total	2,9	9,0	19,6	23,4	45,1
Plăți sociale și indemnizații, pensii	4,0	8,6	23,8	24,0	39,8
Plăți sociale și indemnizații fără pensii	3,8	9,9	23,3	18,9	44,1
Indemnizații mamelor cu mulți copii ș.a. pentru copii	2,1	11,8	59,2	19,4	7,5
Alocații participanților la II război mondial și vădulele lor	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Compensații pentru achitarea serviciilor comunale și agenților termoeenergetici	4,5	11,5	25,2	19,6	39,2
Plăți sociale și indemnizații fără indemnizațiile pentru copii și compensațiile nominative	0,0	0,0	5,7	67,6	26,7
Ajutorul material și social nebănesc	0,0	2,6	21,1	31,4	44,9

8. Efectuând o analiză comparativă a situației din localitățile rurale și urbane, s-a constatat că pentru întreaga colectivitate a gospodăriilor casnice raportul după mărimea medie pentru o persoană a compensației, spre deosebire de veniturile disponibile și plățile sociale, este favorabil localităților rurale – în gospodăriile casnice din sate mărimea medie a compensațiilor este de 1,5 ori mai mare, decât în orașe (*tab. 9*). Aceeași situație are loc și pentru totalitatea gospodăriilor casnice, membrii cărora primesc compensații. Mărimea medie pentru o persoană a lor în gospodăriile casnice de la sate (35,83 lei), deși nesemnificativ, totuși este mai mare decât cele din orașe (35,38 lei).
9. Gradul de protecție socială a populației urbane în domeniul achitării serviciilor comunale și agenților termoeenergetici se află în dependență directă de mărimea localităților urbane. Locuitorii orașelor mari (Chișinău, Bălți) se află într-o situație mai favorabilă. Având un venit mediu de 2,2 ori mai mare, aceștia și după mărimea compensațiilor au un avantaj față de gospodăriile casnice aflate în orașele mici. Mărimea compensațiilor, ce revin unui membru al întregii colectivități de gospodării casnice, constituie în orașele mari 1,45 lei, ceea ce e de 3,2 ori mai mult, decât în orașele mici (*tab. 13*).

Tabelul 13. Venitul mediu disponibil pentru un membru al GC, ce se află în diferite localități, lei

	Total gospodării casnice			GC, ce primesc compensații pentru achitarea serviciilor comunale și agenților termoeenergetici		
	Orașe mari	Orașe mici	Sate	Orașe mari	Orașe mici	Sate
Venitul disponibil – total	384,17	173,49	210,29	355,54	210,15	213,17
din care:						
<i>Plăți sociale</i>	35,26	26,85	26,65	145,58	150,34	63,26
inclusiv:						
- pensii	29,01	25,84	24,08	85,44	102,61	25,25
- ajutor de șomaj	0,03	0,15	0,04	0,00	0,00	0,00
- indemnizații pentru mamele cu mulți copii ș.a. pentru copii	0,65	0,19	0,47	1,32	0,00	1,86
- indemnizații participanților la II război mondial și văduvele lor	1,18	0,01	0,01	18,71	0,00	0,00
- compensații pentru achitarea serviciilor comunale și agenților termoeenergetici	1,45	0,45	1,51	33,38	47,73	35,83
- alte plăți sociale și indemnizații	2,94	0,21	0,54	6,73	0,00	0,32

Ceea ce ține de gospodăriile casnice, ce primesc compensații, mărimea medie pentru un membru al GC (47,73 lei) în orașele mici e de 1,4 ori mai mare, decât în orașele mari. Însă ponderea gospodăriilor casnice, în care sunt persoane care primesc compensații, este diferită pentru diferite tipuri de localități. Dacă în orașele mari se află 33,5% de gospodării casnice, membrii cărora primesc compensații, atunci în orașele mici acestea constituie doar 4,4%, iar în sate - 62,1%. Prin aceasta este determinat caracterul distribuției volumului compensațiilor între gospodăriile casnice, aflate în diferite localități: orașelor mari le revine 22,6% din toate plățile compensatorii pentru achitarea serviciilor comunale și agenților termoeenergetici, orașelor mici - 5,2%, iar localităților rurale - 72,1% (*tab. 14*).

**Tabelul 14. Repartizarea veniturilor disponibile ale GC,
ce se află în localități diferite, %**

	Total gospodării casnice			GC, ce primesc compensații pentru achitarea serviciilor comunale și agenților termoeenergetici		
	Orașe mari	Orașe mici	Sate	Orașe mari	Orașe mici	Sate
Venit disponibil – total	33,4	11,1	55,5	34,8	3,3	61,9
Plăți sociale și indemnizații, pensii	25,9	14,6	59,6	40,7	6,8	52,5
Plăți sociale și indemnizații fără pensii	42,1	4,7	53,2	33,3	4,3	62,4
Indemnizații mamelor cu mulți copii ș.a. pentru copii	29,3	6,2	64,5	19,3	0,0	80,7
Alocații participanților la II război mondial și văduvele lor	96,2	0,5	3,2	100,0	0,0	0,0
Compensații pentru achitarea serviciilor comunale și agenților termoeenergetici	22,6	5,2	72,1	22,6	5,2	72,1
Plăți sociale și indemnizații fără indemnizațiile pentru copii și compensațiile nominative	51,0	6,7	42,4	100,0	0,0	0,0
Ajutorul material și social nebănesc	69,1	2,9	28,0	80,2	0,0	19,8

10. Mărimea compensațiilor în gospodăriile casnice, ce beneficiază de acestea, diferă după tipuri de gospodării casnice. Cea mai mare mărime a fost înregistrată în gospodăriile, în care ca membri sunt pensionari. În aceste gospodării casnice, ce se află în localitățile urbane și rurale, mărimea compensațiilor este respectiv de 1,7 și 2,0 ori mai mare, decât în familiile, ce nu au în componență pensionari, însă au ca membri alte categorii de populație, ce primesc compensații. (tab. 15). În familiile cu invalizi și în cele cu 4 și mai mulți copii mărimea medie a compensațiilor pentru un membru al GC este mai mică, decât în alte gospodării casnice, care la fel primesc compensații, din cauza dimensiunilor mari ale acestor familii.

Tabelul 15. Mărimea medie a compensațiilor pentru un membru al GC pentru achitarea serviciilor comunale și agenților termoeenergetici în gospodăriile casnice ce primesc aceste compensații, lei

Tipul GC	Total GC	Urban	Rural
GC, în componența cărora:			
- <i>invalizi</i>			
prezenți	30,42	28,35	31,44
lipsește	44,17	53,87	41,72
- <i>pensionari</i>			
prezenți	50,57	44,01	55,34
lipsește	27,52	25,55	28,02
- <i>copii</i>			
4 și mai mulți	25,93	-	25,93
lipsește	57,18	12,01	70,36

11. Plățile compensatorii au un efect pozitiv asupra caracterului distribuției gospodăriilor casnice după cuantilele veniturilor lor. Dacă compensațiile se exclud din volumele de venituri disponibile, atunci nu numai că se va micșora mărimea veniturilor, dar va avea

loc și o „deplasare” a gospodăriilor casnice spre direcția cuantilelor cu un nivel mult mai scăzut al veniturilor. Pentru întreaga colectivitate a gospodăriilor casnice acest proces va provoca o micșorare a numărului de gospodării casnice mai înstărite ale grupului V cuantic și creșterea numărului de gospodării cele mai sărace ale I cuantile. Printre gospodăriile casnice cu caracteristici diferite, modificări asemănătoare vor avea loc în gospodăriile casnice aflate în orașele mici și localitățile rurale (*tab. 16*). Restul gospodăriilor se divizează în 2 grupe. În prima vor intra gospodăriile casnice, excluderea plăților compensatorii din volumul veniturilor disponibile ale cărora va determina "mișcarea" cea mai semnificativă a lor în partea de sus a distribuției după venituri. Acestea sunt gospodăriile casnice, ce se află în orașele mari și gospodăriile cu pensionari. Celălalt grup îl va constitui gospodăriile casnice cu invalizi și cu 4 sau mai mulți copii. În aceste familii lipsa compensațiilor va fi resimțită mult mai expresiv: anume pentru gospodăriile casnice cu invalizi și cu 4 sau mai mulți copii semnificația plăților compensatorii este destul de importantă.

Tabelul 16. Repartizarea GC pe grupuri cuantile, %

		Cuantile ale veniturilor disponibile				
		I	II	III	IV	V
Total GC	a)	15,3	19,1	20,1	22,9	22,6
	b)	15,5	19,4	20,0	22,8	22,3
Orașe mari	a)	8,3	12,8	14,2	21,5	43,2
	b)	8,6	13,1	14,0	21,7	42,7
Orașe mici	a)	21,7	26,2	20,4	18,4	13,3
	b)	21,9	26,2	20,5	18,2	13,2
Sate	a)	15,9	19,4	22,2	24,8	17,7
	b)	16,1	19,7	22,2	24,6	17,5
GC cu invalizi	a)	13,1	22,8	23,0	22,0	19,1
	b)	14,0	23,9	23,1	21,2	17,8
GC cu invalizi	a)	8,9	20,6	24,2	28,0	18,3
	b)	9,0	20,9	24,3	28,0	17,8
GC cu 4 și mai mulți copii	a)	45,7	22,2	23,5	1,2	7,4
	b)	50,7	22,2	18,5	1,2	7,4

a) incluzând plăți compensatorii.

b) excluzând plățile compensatorii.

Acestea sunt concluziile cele mai generale, obținute în rezultatul comparării nivelului și structurii veniturilor disponibile ale gospodăriilor casnice, în componența cărora sunt persoane, ce primesc compensații și a întregii colectivități de gospodării casnice cuprinse în studiul (Household Budget Survey, 2001) organelor statistice de stat. Concluzia este univocă – sistemul actual de compensații nu este încă unul desăvârșit și necesită a fi perfecționat în continuare.

3.3. Necesitatea perfecționării sistemului de protecție socială în contextul Strategiei de creștere economică și reducere a sărăciei

Principalele obiective ale politicii Guvernului Republicii Moldova la moment și în anii apropiați sunt asigurarea unei creșteri economice durabile și reducerea sărăciei. Potrivit evaluărilor situației din economia mondială (Banca Mondială, 2001), Republica Moldova face parte din grupul de 66 de țări cu niveluri reduse ale veniturilor. Spre sfârșitul anilor '90 după indicatorii sărăciei absolute (ponderea persoanelor cu venitul mai mic de 2,15 dolari pe zi, PIB la un locuitor ș.a.) printre cele 24 de țări foste sovietice – europene și asiatice – țări cu economia în tranziție, o situație mai proastă, decât cea din Republica

Moldova, se înregistra numai în Tadjikistan. Majoritatea dintre aceste țări realizează programe de reducere a nivelului sărăciei.

În aprilie 2002 Guvernul țării a aprobat varianta preliminară a *Strategiei preliminare de reducere a sărăciei*. Varianta finală trebuie să fie elaborată până în martie 2003 asigurându-se realizarea ei ulterioară cu sprijinul FMI, Băncii Mondiale și alți donatori.

Reieșind din realitățile situației social-economice actuale, această Strategie trebuie să determine obiectivele și sarcinile, condițiile juridice și organizatorice, măsurile pentru dezvoltarea ramurilor economiei și regiunilor, mobilizarea resurselor pentru creșterea economică și micșorarea ariei sărăciei. În rezultat, va trebui de asigurat bazele pentru reformarea ulterioară și progresul țării.

Practic, pentru elaborarea unei abordări mai raționale în soluționarea problemei sărăciei, în Republica Moldova trebuie de luat în considerație următoarele circumstanțe: a) caracterul total, în masă al sărăciei în țară și b) insuficiența, cu părere de rău, a posibilităților de creștere economică pentru viitorul apropiat (6-7% de creștere a PIB-ului) pentru soluționarea cardinală a problemei.

Marea parte a populației a țării obține venituri, care nu este suficient pentru a menține nivelul minim de consum și a asigura necesitățile vitale de prim ordin. Potrivit datelor din anul 2001 ale Departamentului statisticii și sociologiei al RM, 85,3% din locuitorii țării au avut un venit mai scăzut decât minimul de existență, iar 51,2% din ei au avut venituri, care nu acoperea nici ½ din minimul de existență.

În același timp, declinul producției sociale și ratele insuficiente a creșterii ei, constituie o restricție obiectivă pentru o micșorare semnificativă a sărăciei ce are deja proporții impunătoare. Această restricție fa fi prezentă și în perspectiva pe durată medie pentru o depășire rapidă a sărăciei.. Sunt necesare modificări impunătoare în favoarea extinderii ocupației forței de muncă și sporirea veniturilor atât ale populației, cât și ale statului.

De aceea, luând în considerație circumstanțele reale, sistemul protecției sociale trebuie să se orienteze, pentru început, nu spre cuprinderea masivă a populației, dar spre un contingent de persoane relativ restrâns, ce se află într-o sărăcie absolută și care nu sunt în stare să-și soluționeze problema de sine stătător din cauza lipsei sau a unui nivel foarte scăzut al venitului, limitat de starea sănătății sau vârstă.

Este necesar de conștientizat faptul, că chiar și în condițiile elaborării unui sistem de protecție socială destul de efectiv, mărimea sumară a beneficiilor și compensațiilor va fi limitată de posibilitățile bugetului și ratele de creștere economică. În același timp, efectul asistenței sociale poate fi consolidat semnificativ (și sporit în măsura creșterii economiei), dacă aceasta va fi direcționată strict cetățenilor celor mai săraci.

Pentru moment, sistemul de protecție socială existent în Republica Moldova nu conține în sine principiile distributive egalitariste, caracteristice trecutului. În perioada socialistă distribuția egalitaristă a veniturilor primare se suplimenta cu distribuția analogică a veniturilor secundare (diferite plăți sociale). Diferențierea după venituri a populației era relativ mică. În prezent în ciuda unor circumstanțe, inițiate de perioada tranziției, stratificarea după venituri și avuție a populației este destul de semnificativă. În același timp, însă, sistemul protecției sociale încă mai poartă în sine atavismele echității (incluzând abordarea pe categorii), deși obiectivul de bază al acestui sistem este

atenuarea inechităţii în venituri şi distribuţia resurselor asistenţei sociale în favoarea cetăţenilor celor mai nevoiaşi.

Conform analizei datelor studiului bugetelor gospodăriilor casnice rezultă, că sistemul protecţiei sociale existent nu soluţionează problema dată. Şi problema constă nu numai în faptul că mărimea asistenţei distribuite populaţiei este destul de nesemnificativă – 1,3% din venitul mediu disponibil al gospodăriilor casnice în anul 2001. Ajutorul bănesc (îndemnizaţii, compensaţii) este distribuit nu în favoarea săracilor, ci în favoarea celor îndestulaţi: pentru 20% din populaţia cea mai nevoiaşă a revenit în anul 2001 doar 5,7% din totalul ajutorului social bănesc, iar pentru 20% din populaţia cea mai îndestulată – 45,9%.

Dacă cea mai mare parte – nu mai puţin de 80% din asistenţa socială financiară ar fi redistribuită în favoarea celor mai nevoiaşi, atunci:

- decalajul în venituri dintre 20% a celor bogaţi şi 20% a celor mai nevoiaşi se va micşora de la 11,4 până la 9,3 ori;
- venitul mediu disponibil al celor 20% de gospodării casnice defavorizate ar fi mai mare decât cel obţinut în realitate cu $\frac{1}{4}$ (aproximativ cu 24%).

Necesitatea reorientării asistenţei sociale financiare spre categoriile sărace ale populaţiei este destul de vădită. Dar pentru a reorienta sistemul, trebuie să se cunoască contingentul potenţialilor beneficiari ai acestui ajutor. Însă criteriile şi pragul sărăciei în republică până ce nu au fost stabilite.

Departamentul statisticii şi sociologiei calculează trimestrial mărimea minimului de existenţă şi ponderea gospodăriilor casnice cu venitul pe o persoană mai mic cu 50% decât acest minim de existenţă – aceste gospodării casnice sunt considerate sărace. Conform datelor Departamentului, în anul 2001, sărăcia a fost răspândită cel mai mult printre locuitorii oraşelor mici şi localităţilor rurale, familiile cu 4 şi mai multe persoane, cât în familiile care au 2 şi mai mulţi copii.

Potrivit altei surse – «Raportul social anual. 2001» (Ministerul muncii şi protecţiei sociale), $\frac{1}{4}$ din populaţia republicii se află în sărăcie (pragul sărăciei este determinat ca 50% din mărimea medie a cheltuielilor de consum a numărului total al populaţiei). După această sursă, problema sărăciei este cea mai acută pentru populaţia din regiunile de sud, oraşele mici, familiile cu mulţi copii, persoane cu un nivel scăzut de instruire, şomeri, persoanele parţial ocupate, cât şi pentru angajaţii cu un nivel scăzut al salariilor (4 dintre 10 persoane defavorizate nu au un loc de muncă).

Astfel, potrivit surselor de mai sus, cât şi reieşind din rezultatele cercetărilor sociologice, se poate de făcut concluzia, că în Moldova nivelul sărăciei este destul de înalt, iar componenţa populaţiei sărace este variată. De sigur, nevoiaşi sunt în toate ţările, inclusiv şi în ţările dezvoltate. Însă, eficienţa programelor de depăşire a sărăciei depinde, în fiecare din ele, de faptul, cât de exact sunt determinate grupurile cele mai defavorizate, vulnerabile şi cât de corect sunt selectate mecanismele de oferire a asistenţei.

Presupunem, că în condiţiile Republicii Moldova *pentru trecerea la un sistem, orientat spre ajutorul celor mai nevoiaşi, va trebui de soluţionat un şir de probleme complicate. Să examinăm pe cele mai importante dintre ele.*

1. Problema modificării contingentului beneficiarilor de îndemnizații și compensații

Noul obiectiv (asistență nominativă nevoiașilor) deocamdată este slab realizat de sistemul protecției sociale existent. Din punct de vedere al acestui obiectiv nou, în condițiile sistemului actual, există și o probabilitate mare de apariție a erorilor de excludere (erorile de includere). Pentru a micșora aceste erori, este necesar de modificat componența beneficiarilor, sporind ponderea nevoiașilor. Soluționarea acestei probleme atrage interesele unui număr semnificativ de cetățeni și familii, ce primesc la moment diferite plăți sociale. Modificarea bruscă a contingentului de beneficiari va provoca o nemulțumire socială. În afară de aceasta, există categorii de beneficiari (invalidi din copilărie, copii-invalidi, persoane și familii, care au suferit în rezultatul avariei de la Cernobîl, participanții la cel de al doilea război mondial), excluderea cărora sau trecerea la un alt mod de oferire a asistenței sociale este inadmisibilă.

Reieșind din aceste circumstanțe, este rațional de a efectua o «inventariere» a tuturor tipurilor de asistență financiară oferită la moment din punct de vedere al atingerii lor a obiectivului noului sistem și în baza rezultatelor acestei inventarieri de a soluționa problema păstrării unui anumit tip de îndemnizații sau a modificării condițiilor de primire a lor (de exemplu, prin includerea testării veniturilor reclamanților).

2. Problema includerii beneficiilor după criteriul de necesitate (de sărăcie)

Necesitatea includerii alocației date este determinată de faptul, că alocația după necesitate corespunde în cea mai mare parte cu problema reducerii sărăciei.. Utilizarea acestei îndemnizații în sistemul protecției sociale micșorează erorile de excludere în totalitate din sistem. Introducerea ei necesită elaborarea și determinarea pragului de sărăcie, determinarea numărului și contingentului potențialilor beneficiari, și mărimilor resurselor financiare necesare, reglementării clare a condițiilor de oferire a beneficiilor. Pregătirea activităților în această direcție în țară, deja s-a început. Însă pentru crearea unei baze metodologice, normativ-juridice, financiare și organizaționale necesare, va fi nevoie nu mai puțin de un an. Accelerarea procesului de pregătire poate fi provocată de aprobarea Legii cu privire la minimul de existență, actualizarea instrucțiunilor pentru calcularea acestuia, cât și atragerea diferitor structuri guvernamentale (Ministerul muncii și protecției sociale, Ministerul economiei, Ministerul finanțelor, Departamentul statisticii și sociologiei) la efectuarea calculelor și pregătirea documentelor pentru introducerea alocației după necesitate.

3. Problema mărimii beneficiilor și compensațiilor

Este necesar de consolidat baza metodologică de justificare a mărimilor diferitor tipuri de plăți sociale. La moment este dificil de evaluat în ce măsură contribuie un tip de alocație sau altul la soluționarea problemei corespunzătoare și cum acționează asupra situației materiale a beneficiarilor. Majoritatea acestor îndemnizații sunt nesemnificative după mărime. Sporirea mărimii diferitor plăți sociale se efectuează în perioade de timp diferite și în mărimi diferite. Beneficiarii unor tipuri de îndemnizații se pomenesc în perioade diferite timp în situații mai bune, sau în condiții mult mai proaste decât beneficiarii altor tipuri de îndemnizații. S-a actualizat necesitatea elaborării și implementării metodologiilor de calcul a mărimilor beneficiilor stabilite, ce reglementează de asemenea condițiile și modul de revizuire a mărimilor alocațiilor. În cazuri aparte, este oportun de diferențiat mărimea alocației acordate în dependență de veniturile beneficiarilor (de exemplu, în condițiile stabilirii beneficiilor pentru copii), ceea ce ar fi o contribuție determinată în

sporirea caracterului nominativ al sistemului și protecție socială și o experiență, ce ar preveni includerea de mai departe a alocației după necesitate.

4. Problema evidenței beneficiarilor

Introducerea registrului unic al beneficiarilor de asistență socială ar contribui la optimizarea în general a sistemului. La moment majoritatea persoanelor și familiilor defavorizate nu primesc nici un ajutor financiar, iar unii (atât dintre cei săraci, cât și dintre cei mai avuți) primesc câteva tipuri de indemnizații, mărimea cărora diferă considerabil.

Introducerea evidenței personificate pe persoane ar permite:

- efectuarea monitoringului asistenței financiare, acordate diferitor beneficiari;
- obținerea de informații permanente pentru evaluarea influenței unuia sau altui tip de alocație asupra situației unor grupuri concrete de beneficiari;
- formarea și realizarea unor propuneri argumentate pentru reglementarea tipurilor, mărimii beneficiilor și condițiilor de acordare a lor.

Necesitatea acestui tip de evidență este necesară ca o condiție obligatorie pentru introducerea alocației după necesitate, mărimea și termenul de plată ale căreia trebuie să fie foarte diferențiate.

5. Problema accesului săracilor la învățământ și serviciile medicale

Este cunoscut faptul, că serviciile educaționale și de ocrotire a sănătății au devenit, în mare parte, cu plată și costisitoare, iar de ele depinde viitorul țării. În afară de aceasta, utilizarea serviciilor date este legată de cheltuieli suplimentare – pentru procurarea medicamentelor, manualelor ș.a.m.d. Toate acestea limitează accesul săracilor la învățământ și serviciile medicale, ceea ce se reflectă negativ asupra sănătății, nivelului de educație a lor și îngreunează ieșirea lor de sine stătătoare din sărăcie. În Republica Moldova deocamdată nu s-au conturat căile de soluționare a acestei probleme.

Inițierea soluționării ei poate fi efectuată de structurile răspunzătoare de organizarea asistenței sociale, deoarece domeniile învățământului și sănătății au obiectivele sale independente, specifice și probleme de dezvoltare. Actualmente, a fost elaborat cadrul juridic și instituțional, privind trecerea la asigurarea medicală obligatorie, care va fi pusă în practică din iulie 2003. Este rațional de utilizat această situație pentru a simplifica accesul săracilor la serviciile medicale, cu atât mai mult, că mărimea planificată a fondului de asigurare medicală obligatorie va permite de a direcționa o parte din mijloace la subvenționarea cheltuielilor suplimentare ale cetățenilor celor mai nevoiași – cheltuieli legate de achitarea serviciilor necesare și medicamentelor, prețul cărora depășește mărimea celor oferite gratis. Aici este necesar de definitivat mecanismele și formele de asistență, ca și în cazul soluționării problemei de acordare a asistenței pentru obținerea unui nivel de educație de către copiii din familiile sărace.

6. Problema organizării instituționale

Pentru a crea un sistem efectiv de protecție socială, este necesar de a moderniza nu numai tipurile de indemnizații și compensații, dar și instituția de administrare. La moment, administrarea sferei de protecție socială a populației este efectuată de Ministerul muncii și protecției sociale, Departamentul asistență socială și subdiviziunile sale teritoriale, Fondul republican de susținere socială a populației, Casa Națională de Asigurările Sociale și subdiviziunile sale teritoriale, administrația locală. Gradul de conlucrare a lor nu este întotdeauna satisfăcător.

Luând în considerație complexitatea și importanța socială a sarcinilor, pe care trebuie să le soluționeze sistemul protecției sociale, este rațional de a reforma administrarea acestuia. O posibilă variantă ar fi crearea Centrului de asistență socială prin asocierea în cadrul lui a unor structuri existente la moment.

Centrul de asistență socială va fi menit să soluționeze problemele comune ale dezvoltării sistemului de protecție socială (formarea politicii, monitoringului, evidenței unice a beneficiarilor, elaborarea metodologiilor, instrucțiunilor ș.a.m.d.) și să aibă o rețea de subdiviziuni în regiuni, orientate spre lucrul practic cu cetățenii reclamanți, beneficiarii de asistență, comunitățile locale și administrația teritorială.

Una dintre propunerile pentru discuții este de a transmite Departamentului asistență socială și subdiviziunilor sale teritoriale toate funcțiile ce țin de asistență socială, care la moment este atribuită CNAS și subdiviziunilor sale teritoriale, iar la nivel teritorial de a comasa direcțiile de asistență socială de fondurile de susținere socială a populației.

7. Problema finanțării

Pentru stabilitatea sistemului de asistență socială, este necesar de a avea o bază financiară constantă și diferențiată. La atingerea acestui obiectiv ar contribui separarea bugetului pentru asistență socială din bugetul asigurărilor sociale de stat. Urmează de elaborat și de stabilit modul corelației bugetului dat cu bugetul de stat.

Administrarea unui astfel de buget cu destinație specială trebuie să fie efectuată de către Centrul de asistență socială, în funcțiile căruia trebuie să intre și atragerea altor surse extrabugetare de finanțare – mijloace ale donatorilor externi (iar aportul lor la moment este destul de important), agenților economici, fondurilor obștești ș.a. Pentru a atrage resursele structurilor nonguvernamentale, este necesară o încredere, ceea ce presupune existența unor programe de asistență socială efective și transparente. În perspectiva apropiată un astfel de program ar putea fi programul «Alocație după necesitate», care după sensul său corespunde în totalitate obiectivului întregului sistem și este un program actual și de perspectivă.

Acestea sunt, într-o prezentare mai generală, cele mai actuale probleme ale reformării sistemului de asistență socială, care treptat urmează a fi soluționate în perspectiva apropiată. Pentru aceasta există deja următoarele premise: în perioada anilor 1997-2002 a fost acumulată deja o anumită experiență, problemele sunt mai clare și este evident obiectivul – sporirea gradului de nominativitate; pe lângă aceasta, situația economică generală în țară are o tendință de stabilizare și îmbunătățire, atât ce ține calitatea guvernării, cât și utilizarea resurselor, de care dispune statul.

Concluzie

În fața acestei lucrări a fost pus scopul de a examina pe cât de obiectiv posibil condițiile, în care funcționează programul compensațiilor nominative, realizat în Republica Moldova de la mijlocul anului 2000 și de a evidenția direcțiile posibile de perfecționare a lui reieșind din caracterul explorativ al cercetării. Cu toate, că aceasta a avut loc într-o perioadă scurtă de timp (octombrie – noiembrie 2002), se pot formula careva concluzii și recomandări pentru politica de viitor.

1. Tranziția la economia de piață în perioada anilor '90 a decurs în Republica Moldova în condițiile unei crize social-politice și financiar-economice, în rezultatul căreia îndeplinirea de către stat a funcțiilor sociale caracteristice lui, s-a pomenit a fi în afara posibilităților acestuia. Statul a fost nevoit să renunțe la sistemul socialist de garanții sociale, a micșorat la maxim numărul funcțiilor sale sociale, aproape în totalitate transpunând pe umerii cetățenilor preocuparea pentru supravețuire. Un amortizor caracteristic al slăbirii instituțiilor protecției sociale, a devenit în această perioadă ocuparea pe cont propriu a populației, inclusiv și peste hotare, cât și dezvoltarea pe scară largă a sectorului neformal din economie, ce a devenit pentru populație o sursă suplimentară de venituri. Un rol semnificativ în acordarea asistenței sociale populației l-a avut de asemenea finanțarea externă și ajutorul umanitar.
2. Pe măsura stabilizării economice și bugetare, în Republica Moldova treptat se cristalizează condițiile pentru activizarea rolului statului în contracțiunea extinderii sărăciei și îndestulării reduse. Despre importanța acestei probleme se poate de judecat după faptul, că potrivit evaluării Băncii Mondiale, în anul 1997 circa 37% din populația Republicii Moldova se afla în afara pragului sărăciei absolute. În același timp, problemele bugetului se complicau prin aceea, că dreptul la înlesniri, cu un volum total de 25-30 mil. dolari SUA, îl aveau 37 de categorii de populație, unele dintre care au fost determinate după criterii noneconomice. După aprobarea de către Parlament (mai 1999) a Strategiei de reformare a sistemului de asistență socială, a fost pusă în aplicare Legea despre protecția socială specială a unor categorii de populație (aprilie 2000) și hotărârea de Guvern corespunzătoare (iulie 2000), care au anulat înlesnirile pentru consumul de energie electrică și serviciile comunale, limitând contingentul de beneficiari de compensații nominative cu 11 categorii de populație defavorizate. Această Lege a înlocuit cele 100 de acte normative existente până atunci, potrivit cărora înlesnirile și compensațiile erau acordate pentru circa 1,2 mil. de cetățeni la un cost de 600 mil. lei. Ca rezultat, în corespundere cu noua lege în anul 2001, compensațiile nominative în volum total de 204 mil. lei, au fost primite de 260,6 mii persoane. După doi ani de realizare a unui program atât de amplu și important pentru populație, este întemeiată lansarea problemei de evaluare preliminară a eficienței lui, depistarea erorilor de includere («asistență celor ce nu merită») și erorilor de excludere («persoanele într-adevăr defavorizate rămase fără asistență»), pentru a introduce anumite modificări în programul compensațiilor sociale.
3. Având la bază informația obținută de la 1200 de beneficiari de compensații nominative, ce locuiesc în 2 municipii, 6 orașe și 15 sate din diferite zone teritoriale ale Republicii Moldova (*vezi: Anexa*), se poate ajunge la concluzia, că trecerea pe parcursul anilor 2000-2002 de la sistemul de facilități la un sistem de compensații nominative a fost efectuată cu succes și populația în general a recepționat pozitiv la aspirația Guvernului de a trece de la principiul egalitarist de acordare a asistenței sociale la un unul nominativ. S-a determinat, că majoritatea beneficiarilor de compensații (76, 6 %) sunt satisfăcuți atât de modul de

stabilire a categoriilor, cât și de plata compensațiilor, efectuată de către structurile teritoriale ale Casei Naționale de Asigurări Sociale (CNAS) și Băncii de economii. Compensațiile primite de anumite categorii de populație în corespundere cu Legea nr.933-XIV din 14 aprilie 2000, cuprind întreaga gamă a serviciilor comunale, necesare pentru menținerea condițiilor vitale ale omului – energie electrică, căldură, apă. În cea mai mare parte sunt acordate compensațiile pentru achitarea energiei electrice – de acestea beneficiază 96,1% din beneficiari, gazului natural – circa 60%, încălzire centralizată – 32,9%, apă caldă – 18,5%, apă rece – 50,4%. Mijloacele financiare alocate pentru cărbune și lemne le primesc circa 40% din întregul contingent al beneficiarilor. Atitudinea pozitivă a populației față de compensațiile nominative în cea mai mare parte este determinată prin aceea, că în structura venitului mediu a unui membru de gospodărie, ce primește CN, ponderea compensațiilor pentru achitarea energiei și serviciilor comunale constituie 10,6% în orașe și 16,8% în localitățile rurale.

Cu toate acestea, s-a depistat, că sistemul existent de acordare a compensațiilor nu duce lipsă de neajunsuri. Unele dintre ele pot fi înlăturate în mod operativ, în procesul de perfecționare a sistemului existent: înlăturarea problemelor la pregătirea documentelor, necesare pentru primirea compensațiilor (la 11,1 % din respondenți), rețineri la plata compensațiilor (de la 1 până la 9 luni – pentru 19, 4% din respondenți); îmbunătățirea activității structurilor teritoriale ale CNAS, Băncii de economii și expertizei medicale. Existența unor rezerve în acest domeniu este confirmată prin aceea, că numai în prima jumătate a anului 2002, CNAS a depistat 3,6 mii invalizi cu documentele înregistrate incorect, iar pentru 17,0% dintre aceștia nu a fost confirmată invaliditatea. În rezultatul studierii mai amănunțite a situației, numărul persoanelor cu invaliditatea de grupa I și II, a fost micșorat în mod întemeiat cu 51% și 36%, iar pentru grupa III – mărit cu 44%. Drept urmare, s-a efectuat o economisire a resurselor, care a constituit 6 mil. lei. Au fost luate măsuri de combatere a corupției în structurile, ce determină de sine stătător categoriile beneficiarilor de compensații nominative.

Operativitatea acțiunii a mecanismului de plată a compensațiilor în continuare, depinde în mod direct de prezentarea (lunară) de către structurile CNAS filialele Băncii de Economii a listelor beneficiarilor de compensații nominative cu alocarea în același timp a mijloacelor financiare pentru asigurarea acestora. Totodată, se presupun cazuri posibile de plată a compensațiilor nominative noi stabilite. Însă, în practică mecanismul dat nu întotdeauna funcționează. Cauza unei astfel de situații, se rezumă în însăși procesul de transferare a mijloacelor, destinate compensațiilor. Astfel, în decursul a 9 luni ale anului 2002, Ministerul finanțelor a transferat CNAS 168,0 mil. lei, sau 94,4% din suma destinată (181,8 mil. lei), din care, la rândul său, CNAS a transferat Băncii de economii 144,8 mil. lei, sau 86,2%. Pentru aceeași perioadă, filialele Băncii de economii a efectuat plăți de compensații nominative în sumă de 190,0 mil. lei (din contul restanțelor acumulate). Merită de evidențiat faptul, că filialele Băncii de economii, încălcând regulamentul, efectuează plata compensațiilor persoanelor, ce se recomandă a fi membru al familiei sau rudă a beneficiarului de compensații și care prezintă bonul de plată, fără existența unei procuri înregistrate. Deseori se întâlnesc cazuri când beneficiarii lipsesc de la locul de trai precum și alte încălcări. Banca de economii primește pentru plata compensațiilor nominative 0,8% și 0,5% de comision, inclusiv și pentru plata în numerar a banilor pentru procurarea cărbunelui, lemnului, gazului lichefiat în butelii, fără municipiile Chișinău, Bălți și un șir de sate de pe malul stâng al Nistrului. Totodată, în bugetul de stat pentru plata procentului pentru plata compensațiilor în anul 2000, a fost preconizată suma de 0,64 mil. lei, în 2001 – 1,61 mil. lei, în 2002 – 2,66 mil. lei. După cum se observă, sunt evidente anumite rezerve de mijloace bugetare destinate pentru plata compensațiilor nominative.

4. Caracteristicile condițiilor de viață ale beneficiarilor de CN sunt foarte contradictorii. Pe de o parte (buna moștenire a socialismului), în majoritatea cazurilor ei sunt asigurați cu locuințe, iar pe de altă parte – la moment ei nu au mijloace ca să întrețină aceste locuințe. Cu atât mai mult, că actualmente, după privatizarea locuințelor în anii '90, 89,9% de beneficiari locuiesc în apartamente private, iar în localitățile rurale – în case particulare și doar 5,4% stau în locuințe de stat sau cooperatiste. Calitatea locuințelor beneficiarilor de CN nu diferă cu mult de cea a locuințelor majorității cetățenilor Republicii Moldova. Practic, toți au energie electrică (96,9%), conductă de apă (60,3%), gaz natural (53,7%). Necâtând la faptul, că la 61,2% de beneficiari de CN locuința constă din două-trei camere (și numai la 11,4% - dintr-o cameră), numai 3-5% dintre ei obțin venituri suplimentare din oferirea în chirie a spațiului locativ.

Surse de venituri: beneficiarii de CN au statut și situație materială diferită (de la deputați în Parlament până la pensionarii solitari foarte săraci), diferențiindu-se brusc după nivelul de îndeostulare. În general, însă, după contingentul de beneficiari de CN, prevalează trei cele mai importante surse de venituri: pensiile – 63,0%, salariile – 19,6% și venitul din proprietate – 5,3%. În același timp «potențialul economic» al aproximativ 40% din familiile beneficiarilor de compensații are o tendință de creștere din contul existenței cotei de teren agricol sau a loturilor de pe lângă casă, surplusului suprafeței locuibile, ce se dă în chirie sau ocupării în sectorul neformal al economiei (comerț, construcții, agricultură).

Pentru Republica Moldova este caracteristic faptul, că după privatizarea pământului în perioada anilor 1998-2000, atât pentru beneficiarii din localitățile rurale, cât și pentru cei din orașe, sunt înregistrate venituri sub formă naturală (de acesta dispun, în mediu, circa 40% din respondenți după contingentul de beneficiarii de CN). Existența lotului de pe lângă casă sau vilei (6-30 ari) a fost confirmată de 50,9% de beneficiari, iar existența cotei de teren agricol (în mediu 1,4 ha) – circa 40% din beneficiarii de CN din localitățile rurale. Având în proprietate terenuri agricole, gospodăriile casnice î-și pot permite creșterea animalelor și păsărilor. Acestea sunt în proprietatea a 41,3% din beneficiari, inclusiv: vite mari cornute dețin 12,8% din beneficiari, porcine – 17,3%, ovine și caprine – 11,2% și păsări de casă – 45,4%. Alte surse de venituri pentru beneficiarii de CN sunt ajutorul din partea rudelor (pentru 27,4%), cât și ajutorul umanitar (pentru 23,9%).

5. Neajunsurile cele mai generale ale sistemului existent de compensații nominative constau în următoarele:
- determinarea persoanelor ce necesită asistența socială din partea statutului se efectuează, în mare parte, pe baza principiului de evidențiere a unor categorii aparte, ce a existat în condițiile economiei centralizat planificate, inclusiv reieșind din meritele cetățenilor față de țară sau potrivit facilităților stabilite ca rezultat a îmbolnăvirii.
 - la determinarea mărimii compensațiilor nominative se iau în considerație normativele de consum a serviciilor, calculate după criterii învechite, fără a lua în calcul datele despre consum în case și apartamente, utilizate cu contoare (contoare de apă, gaz și contoare termice);
 - la determinarea mărimii compensațiilor nominative conform legislației existente, nu se ia în calcul faptul decentralizării complexului locativ-comunal și transmiterea formării prețurilor și tarifelor la servicii la nivelul local (județe, municipii). În afară de aceasta, luând în considerație faptul, că în republică există diferiți furnizori de energie electrică

(Union Fenosa, RED Nord și Nord-Vest), tarifele pentru 1 kW/h de energie electrică de asemenea diferă pe zonele deservite de aceștia;

- există imperfecțiuni în determinarea numărului de categorii ale nevoiașilor. Astfel, nu există o apreciere clară: căror persoane care au lucrat spatele frontului sunt predestinate compensațiile nominative; apar greutăți cunoscute la determinarea categoriilor pensionarilor solitari, invalizilor, în special în cazurile locului de trai neformal în altă localitate, familiilor cu mulți copii (de exemplu dacă este vorba de tutela copiilor) și alte neclarități;
- conform Legii în vigoare despre protecția socială specială a unor categorii de populație, mărimile concrete ale compensațiilor nominative sunt revăzute pe măsura modificării tarifelor și prețurilor conform situației de la 1 ianuarie a anului corespunzător. Însă, după cum a arătat experiența anilor 2001-2002, organele administrației publice centrale dispun de date numai despre modificarea tarifelor la energia electrică și prețurilor la cărbune și lemne, iar modificarea tarifelor și prețurilor la alte servicii comunale pentru anii indicați nu a fost efectuată atât din cauza complexității depistării schimbării lor, cât și din cauza imperfecțiunii mecanismului de recalculare a compensațiilor în ordin teritorial, ca rezultat acestea erau stabilite în mediu pe republică;

Sistemul existent de facilități sub forma de compensații nominative pentru achitarea energiei electrice și serviciilor comunal-locative, având la bază principiul pe categorii, în condițiile în care asistența socială este acordată cetățenilor după apartenența lor formală la una dintre categoriile sociale fără evidența factorului de necesitate, nu soluționează până la sfârșit problema echității sociale, lăsând în afara lui multe persoane în vârstă, familii tinere, unele grupuri de angajați în localitățile rurale, șomerii. Majoritatea persoanelor ce fac parte din aceste grupuri presupun, că sistemul de compensații nominative (îndemnizații) trebuie să aibă la bază principiul reclamant și să se determine în dependență de veniturile familiei.

6. În general, experiența reușită de 2 ani în realizarea Legii cu privire la protecția socială specială a unor categorii de populație (aprilie 2000) păstrează, însă, actualitatea problemei întrucât principiul pe categorii (în baza căruia funcționează legea dată) permite de a acorda asistență socială anume persoanelor care într-adevăr au nevoie de această asistență. Această concluzie este argumentată prin comparațiile și calculele efectuate în baza datelor Studiilor bugetelor gospodăriilor casnice pentru anul 2001, care indică, că familiile, care primesc compensații pentru achitarea serviciilor comunale și agenților termoeenergetici nu sunt neapărat cele mai defavorizate din țară. Surprinzător, însă, acestea au un nivel mult mai ridicat al veniturilor disponibile, decât în mediu pe întreaga totalitatea de gospodării casnice din țară. În anul 2001 în localitățile urbane venitul mediu disponibil pentru aceste familii a constituit 335,30 lei pe lună, ceea ce e cu 13,7% mai mult decât venitul mediu al colectivității gospodăriilor casnice din aceste localități. În localitățile rurale, beneficiarii de compensații nominative dispuneau de venituri lunare în sumă de 213,17 lei, puțin mai mult (cu 1,6%) decât în mediu pe toate gospodăriile casnice de la sate. Atrage atenția și o circumstanță nu mai puțin importantă, că mărirea compensațiilor au un nivel înalt de diferențiere după cuantilele veniturilor disponibile. Mărirea compensațiilor ce îi revine unui membru din cele mai asigurate gospodării casnice din a V cuantilă, constituie 2,63 lei, cu mult mai mare, decât la membrii din cele mai sărace gospodării casnice din grupa primei cuantile – 0,30 lei. Concluzia de bază ce rezultă din analiza bugetelor gospodăriilor casnice este următoarea: au loc diferențieri semnificative și neîntemeiate, din punct de vedere al echității sociale, în cuantilele repartizării

compensațiilor pentru achitarea serviciilor comunale și agenților termoeenergetici: 20% din populația cea mai nevoiașă dispun de 4,5% din volumul total al compensațiilor, în timp ce pentru 20% din populația cu nivelul de trai cel mai ridicat acumulează în veniturile sale 39,2% din volumul total al compensațiilor.

O analiză comparativă simplă a datelor prezentate cu parametrii ariei reale a sărăciei în Republica Moldova, duce la concluzia că selectarea categoriilor de beneficiari de CN nu este raportată până ce cu statutul material real al persoanelor și familiilor, ce primesc indemnizații și alte tipuri de asistență. Pe de o parte, la moment în componența beneficiarilor de CN sunt incluse persoanele ce se află în aria zonei cel mai prost asigurate (pensionari solitari și familiile compuse din persoane inapte de muncă). Pe de altă parte, ca și în alte foste țări sovietice, practica contemporană nu este lipsită de coloratură politică, ceea ce se observă din acordarea asistenței sociale unor categorii de populație fără a lua în calcul situația materială a familiei (compensații victimelor represiunilor politice din perioada anilor 1917-1990, participanților la acțiunile de luptă pentru apărarea integrității și independenței țării ș.a.). Fără a pune la îndoială motivele morale de acordare a asistenței persoanelor, ce au suferit pe parcursul evenimentelor istorice, în condițiile resurselor financiare limitate, asistența unor astfel de persoane ar trebui să aibă la bază situația materială reală a lor.

7. Pentru Republica Moldova prioritățile pentru perspectiva apropiată sunt crearea condițiilor pentru o dezvoltare economică durabilă și contramăsuri în direcția extinderii sărăciei. Premisele de bază în direcția micșorării ariei sărăciei în țară sunt ridicarea economiei reale și extinderea în această bază a surselor de finanțare ale activității sociale a statului. Reieșind din aceasta, obiectivul de bază al Strategiei de creștere economică și reducere a sărăciei trebuie să devină activizarea potențialului de muncă al populației țării, inclusiv crearea unui climat favorabil pentru antreprenoriat. O componentă suplimentară și importantă a acestei Strategii trebuie să fie activitatea efectivă a sistemului de protecție socială, orientată, mai întâi de toate, spre persoanele inapte de muncă ale societății, care în cea mai mare parte necesită de a fi protejați de către stat.

Actualitatea acestei sarcini este confirmată și de contradicția abordărilor de a perfecționa sistemul protecției sociale, incluse în proiectul Legii asistenței sociale», care recent a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.997 din 24 iulie 2002 și adoptat în primă lectură de către Parlament în noiembrie 2002: acesta păstrează contradicția dintre declararea acordării asistenței sociale celor mai nevoiași și păstrarea de facto a categoriilor de beneficiari. Astfel, în articolul 5 al acestui proiect de Lege se menționează că de asistență socială beneficiază cetățenii Republicii Moldova în funcție de venitul brut global pe o persoană. Iar în articolul 7, că în categoriile de beneficiari sunt indicate 9 categorii de persoane și familii, inclusiv și invalizii, persoanele în vârstă, familiile cu mulți copii ș.a., cât și o categorie mai puțin clară – alte persoane aflate în situație de dificultate(?).

Situația economică grea a țării nu permite să presupunem, că în perioada apropiată este posibilă realizarea unor programe sociale de scară largă. Cu toate acestea, în condițiile existenței unei activități strict coordonate a instituțiilor (Ministerul muncii și protecției sociale, Casa Națională de Asigurări Sociale, Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei ș.a.) și unor calcule și estimări ale urmărilor posibile în rezultatul modificărilor preconizate, sarcina de acordare a asistenței sociale categoriilor populației cele mai defavorizate poate fi soluționată cu succes și în bază financiară modernă. Premisele obligatorii ale succesului promovării reformelor în această direcție sunt crearea cadrului instituțional și legislativ respectiv.

Bibliografie

1. *Strategia de reformare a sistemului de asistență socială*. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.416 – XIV din 28 mai 1999.
2. *Legea cu privire la protecția socială specială a unor categorii de populație*, nr.933 – XIV din 14 aprilie 2000.
3. Hotărârea Guvernului *cu privire la compensațiile nominative pentru unele categorii de populație*, nr.761 din 31 iulie 2000.
4. Hotărârea Guvernului «*Despre aprobarea proiectului Legii asistenței sociale*», nr.997 din 24 iulie 2002.
5. *Strategia dezvoltării Republicii Moldova pe termen mediu (până în anul 2005)*. Hotărârea Guvernului nr.1415 din 19 decembrie 2001
6. *Strategia preliminară de reducere a sărăciei*. Hotărârea Guvernului nr.524 din 24 aprilie 2002.
7. *Raportul social anual. 2001*. Ministerul muncii și protecției sociale. Chișinău, 2002.
8. *Strategy of Social Assistance in transition countries*. World Bank, 2000.
9. Braithwaite I., Grootaert C. and Milanovic B. *Determination of Poverty and Targeting of Social assistance in Eastern Europe and the Former Soviet Union*. World Bank, 1998.
10. Sinitsina I. *Social Assistance System Reform in Georgia*. CASE, Warsaw, 2001.
11. Kotzeva M. *Targeting Social Assistance Under Hard Budget Constraints: Evidence from Bulgaria*. CASE – CEU, Warsaw, 1999.
12. *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*. World Bank, 2000
13. *Moldova: Public Economic Management Review, Summary Report*. World Bank, 2002.
14. *Evaluarea Nivelului de Trai al populației în Republica Moldova (în baza analizei bugetelor casnice)*. UNDP/PNUD, Chisinau, 1999.
15. *Report on Poverty in Moldova 2000*. Poverty and Policy Monitoring Unit at the Ministry of Economy under UNDP support, July 2002.