

Dr. Mariana Iațco

Hanns
Seidel
Stiftung



Institutul pentru
Dezvoltare și Inițative
Sociale (IDIS) „Viitorul”
www.viitorul.org

LABORATORUL
SOCIOMETRIC

2015

STUDIUL POLITICILOR DE REDUCERE A SĂRĂCIEI ÎN REPUBLICA MOLDOVA





www.viitorul.org



LABORATORUL SOCIOMETRIC

2015

STUDIUL POLITICILOR DE REDUCERE A SĂRĂCIEI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Dr. Mariana Iațco

Acest produs apare cu suportul Hanns Seidel Stiftung.

Opiniile exprimate aparțin autorilor. Nici Administrația IDIS „Viitorul”, și nici Consiliul Administrativ al Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” nu poartă răspundere pentru estimările și opiniile prezentate în cadrul acestei publicații. Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați direct Serviciul de Presă și Comunicare Publică al IDIS „Viitorul”. Persoana de contact: Diana Lungu – diana.lungu@viitorul.org.

Adresa de contact:

Chișinău, Iacob Hîncu 10/1, 2004, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

www.viitorul.org

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui Studiu trebuie să conțină o referință la seria de Politici Publice și IDIS „Viitorul”.



I. Abordarea fenomenului sărăciei: elemente generale

Fenomenul sărăciei reprezintă o preocupare importantă pentru multe guverne și continuă să afecteze un procent considerabil din numărul populației la nivel global. În ultimele decenii, problema sărăciei rămâne prezentă pe agenda multor guverne, în pofida dezvoltării economice și tehnico-informaționale.

Ce reprezintă sărăcia? Fiind răspândită masiv, nu există un consens referitor la definirea sărăciei. Fiind un concept preluat de către științe sociale, a devenit o preocupare morală și politică a colectivității umane, bucurându-se de un interes sporit atât din partea cercetătorilor, cât și a guvernării.

În aparență, sărăcia pare o noțiune cunoscută fiecăruia dintre noi, însă, în contextul universal al cercetării, claritatea dispare, generând unele probleme. Una din probleme reiese din faptul că, în mod obișnuit, se presupune o înțelegere comună a acesteia, ceea ce face deosebit de dificilă încercarea de a o redefini dintr-o perspectivă universală. O altă problemă apare datorită trecerii de la un context individual la unul social general. Fiindcă, la un nivel cognitiv comun, sensul conceptului este relaționat frecvent de percepția cazurilor individuale. Știm cu toții că x și y sunt săraci. Problema constă însă în a defini, în condițiile unei abordări științifice, categoria tuturor persoanelor sărace, indiferent de timpul și locul în care se află într-o colectivitate determinată.

În același context, o altă problemă o reprezintă lipsa consensului în ceea ce privește măsurarea sărăciei. Diferite organisme internaționale utilizează diverși indicatori, ceea ce conduce la apariția situațiilor de confuzie în utilizarea datelor și, în consecință, la eficiența redusă a politicilor de eradicare a sărăciei.

În ultimele decenii ale secolului trecut, în cadrul studiilor prezentate de organizațiile internaționale, s-a încercat definirea fenomenului sărăciei. Astfel, în anii '90, experții ONU propun definirea sărăciei ca o condiție umană caracterizată de privarea cronică de resurse, capacități, alegeri, securitate și putere, necesare pentru a se bucura de nivelul de viață adecvat și de alte drepturi civile, culturale, economice, politice și sociale.

Deși există o definire de către ONU a sărăciei și a indicatorului dezvoltării umane, totuși, comunitatea internațională nu a acceptat o definiție unică a sărăciei, ceea ce face ca problema sărăciei să fie tratată interdisciplinar, complex, iar soluționarea acesteia să reprezinte un efort comun a politicilor din diverse sectoare social-economice ale statului. Totuși, ceea ce se regăsește în majoritatea studiilor, este definirea sărăciei ca o privare economică. Susținerea acestui concept se face prin faptul că sărăcia caracterizează persoanele lipsite de resursele materiale, care să le poată asigura consumul necesar de bunuri și servicii.

Multe state au elaborat strategii și politici proprii de reducere a sărăciei, însă nu toate oferă o abordare clară a sărăciei. În Republica Moldova, fenomenul sărăciei începe să fie studiat abia după mijlocul anilor '90, de către Departamentul de Statistică (astăzi Biroul Național de Statistică) cu suportul Băncii Mondiale și al PNUD. Pe parcursul acestor ani au fost elaborate un șir de acte legislative naționale în care apare încercarea de a-i defini pe cei săraci, însă puține documente de politici conțin definiții clare. Astfel, pe parcursul perioadei de tranziție există o multitudine de noțiuni și definiții care încearcă să contureze specificul sărăciei în Republica Moldova, însă nu există o definiție clară din perspectiva politicilor publice.

II. Cadrul teoretico-metodologic al studiului

În ultimele două decenii, problemele sociale din țară au suscitât atenția și interesul academic al multor cercetători interesați de fenomenul sărăciei. Pentru analiza fenomenului sărăciei în prezentul studiu s-a făcut apel la o abordare dublă din perspectiva literaturii de specialitate în domeniu, precum și a documentelor de politici elaborate de către guvernele Republicii Moldova din anii 2000 până în prezent. Sărăcia reprezintă una din probleme majore care nu a dispărut din programele de guvernare și care necesită politici eficiente de combatere a stării de sărăcie pe țară.

În acest sens, la sfârșitul anilor 2000 încep să apară primele studii despre fenomenul sărăciei în țară realizate de un șir de autori autohtoni, precum Timuș A., Movileanu P. *Perfecționarea politicii sociale – imperativul timpului*. Chișinău, Ed. Alma – Mater, 2001 care menționează despre importanța politicilor coerente în domeniul social ca o cerință majoră a timpului. De asemenea, este remarcabilă lucrarea autorului Milicenco S. *Fenomenul sărăciei din perspectivă teoretico-metodologică*, publicată în „Aspecte teoretice și practice ale asistenței sociale” Bulgaru M. (coord.), 2004, abordând sărăcia prin prisma criteriilor metodologice de estimare a acesteia. În același context, semnificativ este studiul autorului Șonțu N. *Analiza fenomenului sărăciei în contextul legislației din Republica Moldova*, publicat în Studia Universitatis, USM, 2009 cercetând sărăcia din punct de vedere al legislației naționale. Într-o ordine succintă, menționăm contribuția la studierea problemei sărăciei și a autorilor: Barbăroșie A., Danii T., Prohnițchii V., Munteanu I., Rojco A., ș.a.

Un interes considerabil prezintă rapoartele și publicațiile organizațiilor internaționale – ONU, UNDP, BM, FMI,

OIM, OMC, BERD, SIDA, Comisia Europeană, ș.a. Din contextul autohton pot fi consultate analizele, sondajele și publicațiile organizațiilor precum: IDIS ”Viitorul”, Expert-Grup, Adept, Institutul de Politici Publice, CBS AXA, CIVIS, ș.a. Suportul informațional al studiului l-au constituit datele statistice ale Biroului Național de Statistică, ale ONU, BM, Eurostat.

În cadrul studiului au fost utilizate un ansamblu de metode de cercetare, precum analiza statistică, inducția, deducția, abordarea sinergetică, analiza de impact a politicilor de eradicare a sărăciei. În general, trebuie să remarcăm faptul că într-un studiu, metodele utilizate dintr-o perspectivă combinatorie ne permit să observăm realitatea socială într-o dinamică complexă și multidimensională. Scopul și ipoteza studiului a fost identificarea politicilor de combatere a sărăciei în Republica Moldova și aprecierea impactului acestor politici în reducerea ei. Studiul nu își propune ca scop concretizarea conceptului de sărăcie, ci evaluarea acțiunilor și politicilor de reducere a sărăciei și recomandarea unor acțiuni specifice de eficientizare a politicilor în domeniul combaterii sărăciei în țară.

Desigur, obiectivele propuse nu finalizează obiectul de cercetare, ci reprezintă o inițiere pentru următoarele studii. Pretindem într-o manieră modestă să contribuim la analiza fenomenului politicilor sociale, încercând să evaluăm și să comparăm realități și obiective sociale fundamentale, care în ultimii ani au constituit centrul dezbaterilor politice și ideologice atât în țările dezvoltate, cât și în cele în tranziției spre un sistem democratic și economie de piață.

III. Stadiul în care se află Republica Moldova din perspectiva atingerii obiectivelor asumate de lupta împotriva sărăciei și excluziunii sociale: legislație, programe și măsuri

Pe parcursul anilor de independență a Republicii Moldova au fost întreprinse o serie de activități și eforturi pentru îmbunătățirea vieții cetățenilor, însă ele deseori nu erau coerente, eficiente și durabile. O parte semnificativă a populației este nevoită să soluționeze problema nivelului scăzut de trai cu forțe proprii: emigrare, modificarea consumului alimentar, instituționalizarea copiilor etc.

Drept urmare, au fost adoptate un șir de programe naționale care prevăd atenuarea fenomenului sărăciei. Vom aduce câteva exemple. Astfel, în decembrie 1998, Primăria Municipiului Chișinău a adoptat Decizia nr.27/1 „**Cu privire la Programul municipal de protecție socială a categoriilor socialmente defavorizate și de combatere a sărăciei**”. Acesta a prezentat una din primele măsuri întreprinse la nivel local. Ulterior, au fost elaborate programe naționale de reducere a sărăciei în Republica Moldova. Astfel, primul **Program Național de Atenuare a Sărăciei** a fost adoptat de Guvern în 2000, dar nu a fost implementat, deoarece Banca Mondială nu a acceptat acest tip de document de politică pentru **Planul Strategic preliminar de Reducere a Sărăciei**, motivând prin gradul nesatisfăcător de corelare a activităților planificate cu resursele bugetului național care nu permitea primirea finanțării de la Banca Mondială¹.

În aceeași perioadă a fost elaborată **Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă Moldova – XXI**, propusă pentru perioada 2000-2020. Acest document de politică publi-

că a fost elaborat de către Consiliul Economic de pe lângă Președinția Republicii Moldova cu suportul PNUD, însă nu a fost aprobat. Elaborarea unei noi politici de reducere a sărăciei a fost amânată de schimbarea Guvernului în 2001 și, ulterior, modificarea conceptului strategiei preliminare de reducere a sărăciei a durat încă doi ani. Astfel, în decembrie 2004, legislativul Republicii Moldova a aprobat **Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (SCERS) 2004-2006**. Etapa de implementare a început în 2005, ulterior fiind prezentat primul raport de evaluare a acestei politici.

În acest sens, analiza acestui document de politici elaborat de fostul Guvern în Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (2004-2006) denotă o situație absorbantă, precum că în anexa nr. 6 se conțin acțiunile prioritare pentru 17 domenii și aproximativ 50% din acțiuni au implicații „zero” sau minime de finanțare adițională. De exemplu, costurile totale au fost de la 2144,1 mil. lei în 2004 până la 3778,9 mil. lei în 2006. Cifrele ne indică 44,2%, 34,9% și 29,5% din costul total al activităților în 2004, 2005, 2006².

În același timp, evaluările Ministerului Finanțelor de atunci sugerau că nu este real de așteptat că această strategie va genera fluxuri mari de resurse adiționale pe parcursul perioadei 2004-2006. În acest sens, volumul resurselor a fost extrem de limitat pe parcursul anilor de implementare a Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei. Așadar, o cale sigură de a elimina un program de politici

¹ Trofimov V., Șonțu N. Reducerea sărăciei în Republica Moldova: experiențe și aprecieri. Revista Economica nr.2(76) 2011, p.61-62

² *Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei 2004-2006, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 14 ianuarie 2005 nr.5-12, pag. 89*

sau o strategie este privarea acestora de fondurile necesare. O astfel de dificultate este deseori întâlnită în practica implementării politicilor din țara noastră. Prin urmare, alocarea suficientă de fonduri poate asigura într-o mare măsură implementarea reușită a politicilor.

Deși în cadrul SCERS s-au prevăzut trei obiective majore pe termen mediu: creșterea economică durabilă și exhaustivă; reducerea sărăciei și a inechităților, plus sporirea participării celor săraci la dezvoltarea economiei; precum și dezvoltarea resurselor umane, pentru realizarea acestor obiective, SCERS a presupus măsuri bazate pe trei piloni:

- *promovarea unei creșteri economice durabile și exhaustive;*
- *îmbunătățirea dezvoltării umane;*
- *fortificarea protecției sociale a celor mai vulnerabile categorii.*

Nerealizarea unui șir de activități prevăzute în SCERS a condus la prelungirea etapei de implementare a acestei politici până la sfârșitul anului 2007, prin Hotărârea de Guvern nr. 1433 din 19 decembrie 2006. Prin urmare, au fost corecți și ajustați indicatorii de monitorizare a implementării acestei politici publice, precum și costurile acțiunilor din cadrul strategiei. În pofida modificărilor de îmbunătățire a SCERS în versiunea extinsă, nu a fost asigurată acoperirea în totalitate a măsurilor prioritare, rămânând fără acoperire 54,2% din costul acțiunilor prevăzute de politică.

Ulterior, în Raportul final de evaluare a implementării SCERS (2004-2007) se menționează faptul că este dificil de apreciat situația sărăciei în Republica Moldova, din cauza înregistrării pe anii 2003-2004 a unei reduceri slabe a sărăciei, după care, în 2005 s-a evidențiat o creștere a acesteia³.

În anul 2006 a început să fie aplicată o nouă metodologie de estimare a ratelor sărăciei, drept rezultat, compararea datelor din anii precedenți a devenit dificilă și a creat deficiențe în determinarea efectelor și impactului politicilor promovate de Guvern asupra bunăstării populației în țară. În ceea ce privește popularizarea acestei politici și rezultatele sale, au fost puțin cunoscute populației, probabil, din cauza nivelului slab de informare a populației⁴.

³ *Raport final de evaluare a implementării Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei 2004-2007*, Guvernul R. Moldova, 2008

⁴ *Raportul privind impactul SCERS în opinia cetățenilor*, Guvernul Republicii Moldova, ianuarie, 2007

În aceeași ordine de idei, în ianuarie 2005 a fost lansat **Programul Național „Satul Moldovenesc”** cu o acoperire financiară destul de ridicată de 45 mlrd. lei, fiind una din politicile cu cel mai mare buget din Republica Moldova de până atunci. Însă, majoritatea activităților planificate nu au fost realizate nici după câțiva ani de la aprobarea programului⁵.

Programul de activitate al Guvernului, din anii 2001-2005, **„Renașterea economiei - renașterea țării”**⁶ nu prevedea expres reducerea sărăciei ca obiectiv, dar avea inclusă o serie de măsuri din domeniul sectorial al politicii sociale. Acele măsuri presupuneau la acel timp ansamblul general al politicii sociale din țară. În comparație cu următorul Program de guvernare pe anii 2005-2009 **„Modernizarea țării-bunăstarea poporului”** deja era prevăzută reducerea sărăciei ca una din prioritățile de guvernare⁷, ulterior, pentru următoarele guverne reducerea sărăciei va constitui una din prioritățile cheie ale guvernării, alături de integrarea europeană și combaterea corupției.

Deși au mai fost elaborate un șir de programe cu tangență la reducerea sărăciei, precum Strategia ocupării forței de muncă pentru perioada 2002-2008, Programul național de ocupare a forței de muncă pe anii 2003-2005, Programul de dezvoltare a micului business pentru anii 2002-2005 etc., guvernarea nu a oferit un suport informațional pentru evaluarea și analiza adecvată a acestor programe⁸.

Următoarea politică publică elaborată pe termen mediu, în vederea creșterii economice și reducerii sărăciei, a fost **Planul Național de Dezvoltare a Republicii Moldova (2008-2011)**⁹, document care a renunțat la abordarea sectorială și

⁵ Muncă de Sisif, revizuirea strategiilor și programelor guvernamentale. <http://www.allmoldova.com/ro/article/munc-de-sisif-revizuirea-strategiilor-i-programelor-guvernamentale/>

⁶ „Renașterea economiei - renașterea țării”. Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2001-2005 <http://www.e-democracy.md/files/parties/program-activitate-guvern-moldova-2001-2005-ro.pdf>

⁷ „Modernizarea țării-bunăstarea poporului”. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2005-2009 <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=304738>

⁸ Guvernul promite crearea a 300 mii de noi locuri de muncă și majorarea salariului mediu pe economie până la 300 dolari SUA, 02 Noiembrie 2006, <http://economie.moldova.org/news/guvernul-promite-crearea-a-300-mii-de-noi-locuri-de-munc-imajorarea-salariului-mediu-pe-economie-pn-la-300-usd-19629-rom.html>

⁹ A se vedea: Legea Republicii Moldova privind aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011, nr.295-XVI din 21.12.2007 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr.18-20/57.

a identificat prioritățile generale de dezvoltare. Totodată, implementarea acestei politici a permis o reducere nesemnificativă a sărăciei în țară. Conform datelor, în anul 2009 rata sărăciei absolute în țară a constituit 26,3%, având practic același nivel cu anul 2008 de 26,4%¹⁰. Această Strategie Națională de Dezvoltare a stabilit ca obiectiv fundamental crearea condițiilor pentru îmbunătățirea calității vieții prin consolidarea fundamentului pentru o creștere economică robustă, durabilă și incluzivă.

În contextul analizei politicilor de reducere a sărăciei, următorul program de guvernare „**Progres și Integrare**” pentru anii 2008-2009, includea priorități ale Guvernului axate pe șase direcții de bază: 1. educație; 2. sănătate; 3. protecție socială; 4. cultură și turism; 5. dezvoltarea regională; 6. protecția mediului și utilizarea resurselor naturale¹¹. Prin urmare, nu era abordată direct reducerea sărăciei ca obiectiv al guvernării, deși, începând cu anul 2008, sărăcia are o amplificare ridicată, rata acesteia, calculată conform pragului internațional, a constituit 30,4% și a fost în creștere cu 0,6 puncte procentuale în comparație cu anul precedent. Drept rezultat, în anul 2009, criza economică din Republica Moldova se adâncește, afectând și mai mult nivelul de viață al cetățenilor și a sporit nivelul sărăciei.

Probabil, lipsa unor politici îndreptate direct spre reducerea sărăciei a avut mai mult un suport politic, clasa politică fiind în pragul alegerilor din anul 2009 nu a recunoscut direct consecințele crizei economice financiare mondiale, care afectase deja economia țării, iar lipsa unor măsuri anti-criză a accentuat necesitatea revizuirii politicilor de reducere a sărăciei prin optimizarea managementului sistemului de asistență socială.

Următorul program de guvernare pentru anii 2009-2013 „**Integrare europeană: libertate, democrație, bunăstare**”¹² (apoi în varianta 2011-2014; 2013-2014) prevede obiectivul guvernării „*Republica Moldova - o societate fără sărăcie*”. Programul de activitate al Guvernului pe anii 2011-2014,

consideră eliminarea sărăciei și lipsa accesului la educație, asistență medicală calitativă și servicii publice decente drept una dintre principalele provocări pentru societatea noastră.

În ce privește varianta programului de guvernare pentru 2013-2014, acesta prevede combaterea sărăciei ca un obiectiv primordial al Guvernului, în pofida tuturor provocărilor. Sarcina de bază a fost menținerea rezultatelor obținute, continuarea reformei sistemului în totalitatea sa, precum și perfecționarea și eficientizarea instrumentelor de bază necesare: ajutorul social, pensiile și alte beneficii sociale, școlile, spitalele etc. Elementul-cheie al tuturor acestor transformări era modernizarea instituțiilor, abordărilor, principiilor de funcționare, echipamentului utilizat, astfel încât evoluția sistemelor sociale să faciliteze obiectivul de integrare a Republicii Moldova în familia europeană¹³.

În contextul analizei programelor de guvernare, ultimul program al Guvernului demis în 2015 nu include expres reducerea sărăciei, ci prevede o viziune mai extinsă a asistenței sociale prin prisma asigurării accesului la servicii sociale și, pentru prima dată, este prevăzută monitorizarea și evaluarea acestor servicii sociale prin implementarea mecanismelor de acreditare și inspecție a prestatorilor de servicii sociale¹⁴. Aceasta denotă o diversificare a accesului la resursele bunăstării nu doar din perspectiva etatistă, dar și a implicării altor actori sociali ce ar putea furniza aceste servicii și ar reduce din costurile acestor servicii adresate diverșilor beneficiari. Nu cunoaștem care vor fi eventualele finalități în următorul program de guvernare, însă, presupunem ca acestea vor asigura lărgirea accesului spre bunăstarea socială și nu invers, or, extinderea bunăstării este scopul oricărei guvernări și nu cel al sărăcirii populației.

În ceea ce privește analiza documentelor de politici adresate reducerii sărăciei, trebuie menționată **Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”**. Acesta este primul document de planificare strategică pe termen lung. Spre deosebire de documentele strategice anterioare (SCERS și SND), oficialii guvernamentali pledează pentru elaborarea acestei strategii de dezvoltare prin prisma unei abordări focalizată pe rezolvarea problemelor critice care împiedică

¹⁰ Motil N. Fragile States and Their Characteristics. Studia Universitatis. Seria Științe economice și exacte, Chișinău, 2008, p.134-138

¹¹ Progres și Integrare. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2008-2009. <http://www.old.gov.md/homepage.php?l=ro>

¹² „Integrare europeană: libertate, democrație, bunăstare” Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2009-2013 <http://www.old.gov.md/lib.php?l=ro&idc=445>

¹³ „Integrare europeană: libertate, democrație, bunăstare” Programul de activitate la Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2011-2014 <http://www.old.gov.md/lib.php?l=ro&idc=445>

¹⁴ Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova (2015-2018)

creșterea economică calitativă și incluzivă a țării, bazată pe o analiză a constrângerilor. Accentul se pune pe schimbarea paradigmei de dezvoltare, despre care se discută intens în societate și realizarea acesteia prin stimularea investițiilor și înlăturarea barierelor critice care constrâng activitatea economică.

Prin urmare, politicile din Strategia „Moldova 2020” își propun articularea unei viziuni îndreptate spre creșterea economică durabilă pe termen lung, având la bază un studiu diagnostic al constrângerilor de creștere. În aceeași ordine de idei, am susține că schimbarea paradigmei de dezvoltare poate avea loc doar în condițiile unui efort susținut atât din partea Guvernului, cât și din partea întregii societăți. Sub aspectul obiectivelor strategice pe termen lung, Strategia „Moldova 2020” este focalizată pe 7 priorități de dezvoltare:

- *Racordarea sistemului educațional la cerințele pieței forței de muncă în scopul sporirii productivității forței de muncă și majorării ratei de ocupare în economie.*
- *Investiții publice în infrastructura de drumuri naționale și locale în scopul diminuării cheltuielilor de transport și sporirii vitezei de acces.*
- *Diminuarea costurilor finanțării prin intensificarea concurenței în sectorul financiar și dezvoltarea instrumentelor de management al riscurilor.*
- *Ameliorarea climatului de afaceri prin optimizarea cadrului de reglementare și prin aplicarea tehnologiilor informaționale în serviciile publice destinate mediului de afaceri și cetățenilor.*
- *Diminuarea consumului de energie prin sporirea eficienței energetice și utilizarea surselor regenerabile de energie.*
- *Sustenabilitatea financiară a sistemului de pensii întru asigurarea unei rate adecvate de înlocuire a salariilor.*
- *Sporirea calității și eficienței actului de justiție și combaterea corupției întru asigurarea accesului echitabil la bunurile publice pentru toți cetățenii¹⁵.*

Conform Raportului privind sărăcia în Republica Moldova pe anul 2013, elaborat de Ministerul Economiei, se menționează că Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020” își propune ca scop, am zice ambițios pe fonul evenimen-

telor din țară, scoaterea din sărăcie cel puțin a 149 mii cetățeni sau 20% din cei aflați în sărăcie până în anul 2020¹⁶.

În ceea ce privește cadrul de monitorizare și evaluare a strategiei, se pune accent pe planul consolidat de acțiuni al Guvernului și pe Cadrul Bugetar pe Termen Mediu ca instrumente principale de implementare a Strategiei. Actualizarea anuală a celor două instrumente de planificare strategică multianuală se va realiza în funcție de prioritățile identificate, permițând ajustarea obiectivelor la realitățile momentului. O evaluare intermediară era prevăzută în anul 2015, care va fi urmată de evaluarea finală în 2020 și prezentarea raportului de evaluare Parlamentului.

Un alt aspect important în analiza politicilor de reducere a sărăciei reprezintă semnarea Declarației Mileniului din anul 2000, prin care Republica Moldova își asumă angajamentul pe plan internațional de a contribui la eradicarea sărăciei. Astfel, pe parcursul anilor 2000-2015, guvernarea și-a propus realizarea următoarelor obiective:

1. *Reducerea ratei populației cu un consum sub 4,3 \$ per zi pe persoană de la 34,5% în 2006 până la 29% în 2010 și până la 23% în 2015*
2. *Micșorarea ponderii populației sub pragul absolut al sărăciei de la 30,2% în 2006 până la 25% în 2010 și până la 20% în 2015*
3. *Micșorarea ponderii populației sub pragul sărăciei extreme de la 4,5% în 2006 până la 4% în 2010 și până la 3,5% în 2015.*

În pofida acestui succes înregistrat de statistica oficială, activitatea în vederea reducerii sărăciei din Republica Moldova nu s-a încheiat. Dacă am evalua politicile după trei criterii importante pentru obținerea unor rezultate precum creșterea remitențelor, sistemul social bine orientat și sporirea veniturilor în agricultură, ar rezulta că, în timp, remitențele și sistemele sociale pot reprezenta soluții pe termen scurt, acestea fiind extrem de fragile în raport cu factorii externi și sunt lipsite de durabilitate pe termen lung.

În acest context, anul 2015 poate reprezenta o probă de încercare pentru metoda de abordare a reducerii sărăciei în

¹⁵ <http://www.gov.md/ro/advanced-page-type/programul-de-activitate-guvernului> <http://www.timpul.md/articol/strategia-naionala-de-dezvoltare-moldova-2020-32456.html>

¹⁶ Raportului privind sărăcia în Republica Moldova. 2013., Chișinău, 2014 http://www.mec.gov.md/sites/default/files/raport_privind_saracia_in_republica_moldova_2013_1.pdf

Moldova prin formula tranziției de la soluțiile pe termen scurt la cele pe termen lung. Pentru viitor, un acces mai bun și o calitate sporită a educației, un mediu de afaceri mai prietenos și politici incluzive de creștere economică vor trebui să aibă un rol proeminent în reducerea sărăciei, precum și crearea sistemelor ce vor spori rezistența față de factorii climaterici, cum ar fi seceta.

În prezent, guvernarea se bucură de suportul din partea agențiilor ONU ce acordă asistență autorităților moldovenești în această direcție. Astfel, Noile Obiective de Dezvoltare Durabilă (ODD) și țintele globale aprobate de Adunarea Generală ONU în luna septembrie 2015 urmează să fie transpuse în ținte naționale. În acest sens, Obiectivul nr. 1 - reducerea sărăciei, ONU îl va susține cu implementarea prin consultări deschise cu populația din Republica Moldova, recurgând la instrumente participative online și offline pentru a colecta o gamă cât mai largă de soluții în efortul de reducere a sărăciei, precum și pentru măsurarea mai credibilă a progresului atins.

În comparație cu declarațiile experților ONU, economiștii de la Banca Mondială susțin că nivelul sărăciei în Republica Moldova va crește în următorii ani. Previzuniile nefavorabile au fost expuse într-un nou raport al Băncii Mondiale ce cuprinde economiile din Europa și Asia Centrală. Principala cauză a sărăciei o reprezintă criza din sectorul bancar și creșterea rapidă a prețurilor. Ca urmare, în acest an, nivelul de sărăcie în Moldova va crește la aproape 38%, din cauza deprecierii leului cu un sfert din valoarea sa în raport cu dolarul, scumpirii creditelor, depășirii inflației de două ori etc. Conform datelor Băncii Mondiale, o mare parte din populație va fi nevoită să trăiască cu 5\$ pe zi și, în pofida redresării ușoare a economiei în 2016, nivelul de trai al moldovenilor nu se va îmbunătăți¹⁷.

Și aceste previziuni pot fi ușor argumentate prin următorul exercițiu, potrivit datelor Biroului Național de Statistică, salariul mediu lunar (în octombrie 2013) a fost de **3 785,8 MDL** – **circa 290** dolari SUA, iar salariul mediu lunar înregistrat în anul 2014 a constituit suma de **4172 lei** – **circa 220** dolari SUA¹⁸. După cum ne sugerează aceste date, salariul mediu

din Republica Moldova nu permite majorității moldovenilor să-și câștige existența și oamenii caută surse alternative de venit, locuri de muncă suplimentare și nedeclarate.

De asemenea, din resursele financiare ale moldovenilor, remitențele reprezintă o sursă importantă de venit, întrucât 22% din populație fac parte din gospodăriile care beneficiază de remitențe. Astfel, remitențele constituie circa 57% din venitul gospodăriilor care le primesc, în timp ce în mediul rural, ponderea remitențelor este 60%. Majoritatea populației din Moldova locuiește în mediul rural (58% în anul 2013) pe când, aproximativ 34,2% din populație activează în sectorul agricol (48,5% - în sectorul serviciilor, 16% sunt angajați în sectorul industrial)¹⁹.

În ce privește sistemul de asistență socială ca mecanism de implementare a politicilor sociale în Republica Moldova, acesta continuă să fie în tranziție. Conform reformei managementului serviciilor sociale, există trei tipuri de servicii de care beneficiază oamenii și, care pot fi clasificate în servicii sociale primare (sau „comunitare”), servicii sociale specializate și servicii sociale cu specializare înaltă. În prezent, autoritățile centrale acordă populației majoritatea serviciilor cu specializare înaltă, însă toate celelalte servicii sunt prestate de către administrațiile raionale. Deși au fost înregistrate progrese în acest domeniu în ultimii ani, accesul la asistență socială și servicii de calitate rămâne foarte limitat.

Conform datelor statistice, la 1 ianuarie 2013, mărimea medie a pensiei a fost de 957,6 MDL pe lună (circa 73 dolari SUA), iar șomerii înregistrați puteau primi între 30% și 50% din salariul mediu pe economie (3 785,4 MDL – valoarea medie în 2013) în funcție de circumstanțele în care a fost încetată activitatea lor. În decembrie 2008, Guvernul Republicii Moldova a aprobat Programul național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale pentru anii 2008-2012, promovat de Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, care avea ca obiectiv rezolvarea deficiențelor actuale ale sistemului de asistență socială. De asemenea, în domeniul protecției sociale activează și un număr de organizații internaționale și organizații neguvernamentale.

¹⁷ Banca Mondială: sărăcia în Moldova va crește. <http://mbc.md/rom/news/social/banca-mondiala-saracia-in-moldova-va-crete/>

¹⁸ Populația Republicii Moldova trăiește la limita minimului de existență. <http://agora.md/analize/112/populatia-republicii-moldova-traieste-la-limite-minimului-de-existență>

¹⁹ Hotărârea nr. 409 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, din 10.06. 2014, nr.152.

Conform datelor statistice, PIB-ul real al țării pe cap de locuitor este cel mai mic din Europa în ultimii ani, iar Banca Mondială clasifică Republica Moldova în calitate de țară cu venituri mai mici decât medii. PIB-ul pe cap de locuitor la paritatea puterii de cumpărare (PPP) a fost estimat la 3 630 dolari SUA în anul 2012.²⁰

În general, țara suferă de o incidență mare a sărăciei, în special în mediul rural și are un nivel ridicat de emigranți. Republica Moldova rămâne mai săracă țară din Europa și este pe locul 113 din 187 de țări din întreaga lume, care sunt menționate în Indicele Dezvoltării Umane 2013.

Concluzii și recomandări

- ▶ Așadar, politicile de reducere a sărăcie sunt politici naționale. Atât măsurarea sărăciei, cât și instrumentele pentru combaterea ei sunt elaborate în dependență de standardele statului respectiv. Spre exemplu, țările dezvoltate, precum SUA și statele membre ale Uniunii Europene au elaborate propriile politici de combatere a sărăciei, deși, după standardele unor țări asiatice sau africane, acestea nici nu se confruntă cu sărăcia. Evaluarea dimensiunilor sărăciei constituie o construcție a pragmatismului politicii socio-economice dintr-o societate dată.
- ▶ Pentru a formula un ansamblu complex de măsuri de reducere a sărăciei, trebuie să determinăm următoarele aspecte: situația de lipsă temporară și situația de sărăcie, care reprezintă o situație de nevoie permanentizată, asociată cu caracteristici sociale specifice.
- ▶ Deseori, în cadrul formulării politicilor de reducere a sărăciei, un motiv frecvent invocat este lipsa resurselor financiare publice. Indiscutabil, factorul respectiv este unul important, resursele financiare reprezintă un suport fundamental pentru oricare politică socială, însă nu trebuie considerate drept elemente decisive în estimarea posibilității și oportunității lansării unei politici de reducere a sărăciei. Resursele financiare sunt importante doar pentru stabilirea formelor și dimensiunilor acestora, iar invocarea lor frecventă constituie mai degrabă o justificare a incompetenței în fața necesității absolute de a întreprinde ceva semnificativ, a ignorării unei probleme care este crucială pentru dezvoltarea întregii colectivități²¹.

Guvernarea țării, în procesul de formulare a politicilor de reducere a sărăciei, trebuie să țină cont de trei elemente structurale de **prevenire, recuperare și suport**.

1 Prevenirea: în cadrul politicilor de reducere a sărăciei, se referă la un ansamblu de acțiuni orientate spre eliminarea factorilor generatori de sărăcie. Finalitatea politicilor reprezintă eradicarea sărăciei, având ca rezultat prevenirea instalării sărăciei. Menționăm faptul că sărăcia reprezintă un fenomen social și este un risc firesc și inevitabil pentru orice societate fără excepții. Prin urmare, măsurile de prevenire a sărăciei sunt necesare oricărei societăți, nu doar celor aflate în situație de risc sporit de sărăcire. Din acest considerent, măsurile de prevenire a extinderii situațiilor de dificultate socio-economică în situații de sărăcie, reprezintă un mijloc de atac asupra sărăciei în orice context de politici sociale. Pot fi identificate următoarele recomandări de acțiuni pentru prevenirea sărăciei:

- *prin prevenirea căderii veniturilor sub un anumit nivel minim de viață;*
- *crearea locurilor de muncă, care să asigure bunăstarea materială personală;*
- *crearea și dezvoltarea capacităților de producere a bunăstării prin formare, menținere și dezvoltare a potențialului uman, în așa fel încât să se producă cu succes în noile contexte;*
- *monitorizarea și evaluarea situațiilor generatoare de sărăcie;*
- *asistarea și protecția grupurilor vulnerabile în sistemul economic, ceea ce semnifică asistarea profesională a salariaților cu calificări scăzute și sprijinirea inițiativelor din partea întreprinderilor mici și mijlocii.*

²⁰ Întrebările frecvente – Republica Moldova, migrație, traficul de ființe umane. OIM, Chișinău, 2014. http://iom.md/attachments/110_faqiomro2014.pdf

²¹ Milicenco S. Abordări multidimensionale ale fenomenului sărăciei. USM, Chișinău, 2014 p. 115-120

2 Recuperarea din sărăcie se referă la măsurile de atenuare a situațiilor de sărăcie, care sunt specifice diverselor categorii sociale, printre care:

- crearea posibilităților de producere a veniturilor, în condițiile în care există un deficit de asemenea oportunități;
- corectarea deficitelor de capacități economice, motivaționale și de socializare;
- crearea unui sistem de suport social care să evite dependența și să stimuleze bunăstarea autonomă, care se realizează atât prin dezvoltarea capacității de a identifica surse de venit, cât și prin stimularea participării la activități de interes comunitar;
- minimizarea proceselor sociale care întrețin sărăcia, precum combaterea criminalității, șomajul etc.

3 Suportul ca tactică în cadrul politicilor se realizează în situațiile în care prevenirea sau recuperarea din sărăcie nu poate fi eficient realizată și are loc prin intervenția statului, îndeosebi, în special, la compensarea deficitului sever de resurse. Politicile de suport, acordate celor aflați în dificultate, urmăresc obținerea de către beneficiari a unui minim de resurse necesare pentru un trai decent și, desigur, posibilitatea de recuperare din starea de dificultate în care se află. Politicile de suport în cadrul reducerii sărăciei se manifestă prin următoarele mecanisme:

- ajutor social în bani sau în natură pentru categoriile aflate în dificultate acută și care, temporar, nu pot depăși această stare;
- ajutor în bani sau în natură pentru categoriile care nu reușesc să-și producă propria bunăstare și care nu sunt susținute de alte sisteme de asigurare socială precum, per-

soanele fără loc de muncă, care însă nu se califică pentru ajutorul de șomaj²²; persoanele vârstnice care nu dețin suficientă asigurare socială; diverse alte situații în care dezechilibrul resurse-nevoi este prea mare pentru a fi compensat de sistemul de beneficii categoriale;

- suport la achiziționarea spațiului locativ pentru cei aflați în imposibilitatea de a realiza aceste acțiuni și care se află în situație de dificultate acută, precum ar fi tinerii care nu au locuință, familiile cu mulți copii și cu venituri modeste, și alte persoane care, din diferite motive, nu au resurse pentru a obține spațiu de trai;
- suport în furnizarea de producere a bunurilor necesare pentru consumul propriu, care constituie un factor compensator eficient al incapacității economiei de a oferi resurse necesare. Astfel de activități ar putea să se transforme treptat în activitate economică competitivă pe piață; pe de altă parte, ele dezvoltă și întrețin capacitatea și motivația de activitate productivă, de producere a bunăstării prin efort propriu.

Pentru a schimba situația politicilor de reducere a sărăciei, la etapa actuală, se recomandă ca autoritățile din Moldova, în primul rând, să restabilească stabilitatea macro-financiară. Și să continue implementarea reformelor structurale, cu suportul partenerilor de dezvoltare pentru a îmbunătăți competitivitatea țării. Prin urmare, cu cât este mai mic pragul sărăciei, cu atât mai puțini oameni vor fi considerați săraci. Totuși, numărul oamenilor săraci este în creștere, iar această tendință trebuie să fie în continuare un subiect de îngrijorare pentru dezvoltatorii de politici din Republica Moldova.

²² Legea privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, nr.102-XV din 13.05.2003 (art. 29).

Bibliografia

Acte legislative:

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de calculare a mărimii minimului de existență, nr.285 din 30.04.2013.
2. Hotărârea nr. 409 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020.//Monitorul Oficial al Republicii Moldova, din 10.06. 2014, nr. 152.
3. Legea Republicii Moldova „Privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă”, nr.102-XV din 13.03.2003.
4. Legea Republicii Moldova „Privind aprobarea Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei” (2004-2006), nr.398-XV din 2.12.2004.
5. Legea Republicii Moldova „Privind aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011”, nr.295-XVI din 21.12.2007.
6. Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei 2004-2006, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 14 ianuarie 2005 nr.5-12, pag. 89

Articole, manuale, monografii:

- Banca Mondială: sărăcia în Moldova va crește. <http://mbc.md/rom/news/social/banca-mondiala-saracia-in-moldova-va-creste/>
- „Integrare europeană: libertate, democrație, bunăstare” Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2009-2013 <http://www.old.gov.md/lib.php?l=ro&idc=445>
- „Integrare europeană: libertate, democrație, bunăstare” Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2011-2014 <http://www.old.gov.md/lib.php?l=ro&idc=445>
- Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova (2015-2018) <http://www.gov.md/ro/advanced-page-type/programul-de-activitate-guvernului>
- Milicenco S. Abordări multi-dimensionale ale fenomenului sărăciei. USM, Chișinău, 2014 p. 115-120
- Motili N. Fragile States and Their Characteristics. Studia Universitatis. Seria Științe economice și exacte, Chișinău, 2008, p.134-138
- Muncă de Sisif, revizuirea strategiilor și programelor guvernamentale. <http://www.allmoldova.com/ro/article/munc-de-sisif-revizuirea-strategiilor-i-programelor-guvernamentale/>
- Populația Republicii Moldova trăiește la limita minimului de existență. <http://agora.md/analize/112/populatia-republicii-moldova-traieste-la-limita-minimului-de-existenta>
- Progres și Integritate. Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2008-2009. <http://www.old.gov.md/homepage.php?l=ro>
- Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova (2015-2018) <http://www.gov.md/ro/advanced-page-type/programul-de-activitate-guvernului>
- Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare. Raportul Național al Dezvoltării Umane. Republica Moldova 1999. Tranziție și securitate umane. – Chișinău, 2000, p.122-127.
- Raportul privind sărăcia în Republica Moldova. 2013., Chișinău, 2014 http://www.mec.gov.md/sites/default/files/raport_privind_saracia_in_republica_moldova_2013_1.pdf
- Raport final de evaluare a implementării Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei 2004-2007, Guvernul Republicii Moldova, 2008
- Raportul privind impactul SCERS în opinia cetățenilor, Guvernul Republicii Moldova, ianuarie, 2007
- Trofimov V., Șonțu N. Reducerea sărăciei în Republica Moldova: experiențe și aprecieri. Revista Economica nr.2(76) 2011, p.61-62

IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor. IDIS activează în calitate de platformă comună care reunește tineri intelectuali, preocupați de succesul tranziției spre economia de piață și societatea deschisă în Republica Moldova.

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.

