

Raport nr. 28024-MD

Recesiunea, Recuperarea si Saracia în Moldova

Noiembrie 2004

Regiunea Europa si Asia Centrala
Unitatea de sector pentru dezvoltare umana



Document al Bancii Mondiale

ECHIVALENTE MONETARE

Unitatea monetara: LEU moldovenesc (MDL) (Septembrie 2004)

12,07 MDL = 1 dolar SUA

SISTEM DE MASURI SI GREUTATI

Sistemul metric

AN FISCAL

1 ianuarie - 31 decembrie

PRESCURTARI SI ACRONIME

SIDA	Sindromul imunodeficientei achizitionate
CSI	Comunitatea Statelor Independente
TECS	Tarile din Europa Centrala si de Sud
DSS	Departamentul Statistica si Sociologie
SCERS	Strategia de Crestere Economica si Reducere a Saraciei
PIB	Produsul Intern Brut
CBGC	Cercetarea bugetelor gospodariilor casnice
SPT	Sanatate pentru Toti
CFM	Cercetarea fortei de munca
RM	Rata mortalitatii
OCED	Organizatia pentru Cooperare Economica si Dezvoltare
UMSP	Unitatea de monitorizare a saraciei si politicii, Ministerul Economiei
UEP	Unitate de esantionare primara
TBC	Tuberculoza
ATSIMS-R	Al treilea studiu international la matematica si stiinte (Repetat)
PNUD	Programul Natiunilor Unite pentru Dezvoltare
OMS	Organizatia Mondiala a Sanatatii

Vicepresedinte	:	Shigeo Katsu
Director regional	:	Luca Barbone
Director de sector	:	Charles Griffin
Manager de sector	:	Arup Banerji
Sef de echipa	:	Reema Nayar

CUPRINS

CUPRINS.....	ii
Prefata	iv
Rezumat executiv	v
I. Introducere si constatari principale	1
II. Dinamica saraciei.....	4
III. Investirea în capitalul uman de calitate – un lux în Moldova?	13
IV. Mediul de rezidenta si saracia.....	21
V. Caile de iesire din saracie	26
VI. Lupta cu saracia	32
VII. Directiile în materie de politici pentru reducerea saraciei.....	40
Lista materialelor tehnice de fundamentare.....	52
Bibliografie	53

LISTA TABELELOR

Tabelul 1: Moldova este într-o situatie mai nefavorabila în raport cu multe dimensiuni ale standardelor de viata conform comparatorilor regionali.....	10
Tabelul 2: Gospodariile într-o situatie mai buna au fost afectate cel mai mult de criza	11
Tabelul 3: Agricultorul tipic din rural nu produce pentru piata	23
Tabelul 4: Gospodariile rurale au devenit tot mai dependente de transferurile de la stat.....	24
Tabelul 5: Ocuparea remunerata în sectorul formal reduce riscul de saracie	26
Tabelul 6: Venitului din ocuparea remunerata îi revine numai un sfert din venitul celor mai sarace gospodarii	28
Tabelul 7: Gospodariile cu pensionari din rural si din orasele le mici s-au confruntat cu crestere mai mari în nivelul saraciei fata de restul populatiei, în timp ce pensionarii din orasele mari au fost relativ protejati.....	33
Tabelul 8: Multi beneficiari de pensii lucreaza, dar pensionarii privilegiati se integreaza cel mai bine pe piata muncii.....	34

LISTA FIGURILOR

Figura A: Cresterea economica si saracia sunt strâns legate în Moldova.....	v
Figura B: Este mai putin probabil ca gospodariile mai sarace sa apeleze la servicii de asistenta medicala sau sa investeasca în instruirea copiilor lor.....	vii
Figura C: Exista deosebiri considerabile în raport cu dimensiunile bunastarii ce nu sunt legate de venit, în functie de mediul de rezidenta.....	ix
Figura D: Circa trei sferturi din toate gospodariile nu mentioneaza vânzari ale recoltei sau produselor agricole	x
Figura E: Doar firmele private sunt ofertanti neti de locuri de munca, dar dimensiunile acestui sector sunt reduse în Moldova.....	xii
Figura F: O cota mare din asistenta sociala le revine celor care se afla într-o situatie mai buna.....	xiii
Figura 1: Moldova a avut cea mai înalta incidenta a saraciei din Europa de Est si Caucaz	1
Figura 2: Cresterea economica si saracia sunt strâns legate în Moldova	5
Figura 3: Saracia s-a redus în toate regiunile odata cu cresterea economica recenta.....	6
Figura 4: Cresterea gradului de utilizare a asistentei medicale pe parcursul recuperarii economice a fost determinata de gospodariile care se afla într-o situatie mai buna.....	13
Figura 5: Ratele de înscriere au fost surprinzator de rezistente la criza	17
Figura 7: Deosebirile în înscriere la nivelurile neobligatorii între saraci si non-saraci au persistat ori s-au accentuat.....	18
Figura 8: Decalajul de performanta între elevii de clasa a sasea din urban si rural a crescut.....	20
Figura 9: Rezidentii rurali sunt dezavantajati în mod sistematic în raport cu toate dimensiunile bunastarii care nu sunt legate de venit	21
Figura 10: Utilizarea resurselor procurate continua a fi limitata	23
Figura 11: Reteaua rurala nedezvoltata creeaza constrângeri pentru	23

Figura 12: Doar firmele private mici constituie furnizori neti de locuri de munca, dar dimensiunile acestui sector sunt reduse în Moldova.....	29
Figura 13: Cota serviciilor în ocupare s-a redus, în timp ce agricultura a actionat ca “absorbant al socului”	30
Figura 14: Pensile pentru limita de vârsta reprezinta cel mai amplu program, urmat de compensatiile la gaz si energie	32
Figura 15: Alocatiile de asistenta sociala si, în special, compensatiile nominative nu sunt bine directionate si o cota mare din buget le revine celor mai înstariti	36
Figura 16: Din cauza migrarii, tot mai multi copii din Moldova, în special din mediul rural si orasele mici, nu locuiesc împreuna cu mamele lor.....	38
Figura 17: Cei înstariti au mai multe sanse sa beneficieze de pe urma transferurilor private.....	38

LISTA CASETELOR

Caseta 1: Cercetarea bugetelor gospodariilor casnice	3
Caseta 2: Masurarea saraciei în Moldova	4
Caseta 3: Care este amploarea saraciei si cine sunt cei saraci?	9
Caseta 4: Grupurile social excluse din Moldova	11
Caseta 5: Rezultatele din sfera sanatatii în Moldova.....	14
Caseta 6: Estimarea impactului transferurilor publice si private asupra saraciei.....	34
Caseta 7: Traficul de fiinte umane	37
Caseta 8: Unele caracteristici ale beneficiarilor de transferuri private.....	39
Caseta 9: Sporirea investitiilor în capitalul uman de catre cei saraci: programul „Progresă” din Mexic	44
Caseta 10: Unele caracteristici ale alocatiilor de saracie pentru familiile din Armenia	47
Caseta 11: Experienta din El Salvador în încurajarea utilizarii banilor expeditiati în cadrul proiectelor locale de investitii sociale	49
Caseta 12: Transformari si probleme recente în sfera monitorizarii saraciei din Moldova	51

Prefata

Pregatirea acestui raport a coincis cu elaborarea Strategiei de Crestere Economica si Reducere a Saraciei (SCERS). Cu scopul informarii procesului dat, constatarile intermediare ale raportului au fost diseminate si discutate cu mai multe parti interesate din Moldova. Prima etapa de elaborare a acestui raport, realizata în strânsa colaborare cu partenerii din Moldova (în special cu Departamentul Statistica si Sociologie, Ministerul Economiei si Ministerul Muncii si Protectiei Sociale), s-a axat asupra modalitatii de evaluare a saraciei în Moldova, asupra tendintelor si profilului acesteia, astfel contribuind la desfasurarea discutiilor privind pragurile saraciei si la studiul initial care sta la baza SCERS. Rezultatele acestei prime etape au fost diseminate si discutate la Chisinau în martie 2003, în cadrul unui seminar organizat de Ministerul Economiei si sponsorizat de PNUD si Banca Mondiala, la care au participat diverse parti interesate din Guvern si din afara acestuia implicate în pregatirea SCERS, comunitatea academica si cea stiintifica, precum si membrii comunitatii donatorilor.

În cadrul celei de-a doua etape, constatarile intermediare si recomandarile în materie de politici, care reieseau din analiza diverselor sectoare (bunaoara, saracia în spatiul rural, pietele de munca, sanatatea, învatamântul, protectia sociala) au fost discutate în cadrul unei serii de seminare realizate în iulie 2003, la care a participat un numar la fel de mare de parti interesate, si în special grupurile de lucru sectoriale pentru elaborarea SCERS.

Raportul "Recesiunea, Recuperarea si Saracia în Moldova" este o parte constituenta a dialogului în curs de desfasurare privind saracia si standardele de viata în Moldova. În raport este finalizata si sintetizata analiza din cele doua etape de colaborare si consultari mentionate anterior. Acest raport principal prezinta un rezumat cuprinzator al celor mai importante constatari si recomandari în materie de politici. Materialele tehnice suplimentare de fundamentare (care se pot obtine la solicitare) contin analiza tehnica detaliata pe care se bazeaza raportul principal.

Raportul a fost elaborat de o echipa a Bancii Mondiale condusa de Reema Nayar. Materiale de fundamentare sau notele succinte au fost elaborate de Emily Andrews, Kathleen G. Beegle, Maria-Eugenia Bonilla-Chacin, Paulette Castel, Nora Dudwick, Monika Huppi, Hanan Jacoby, Diana Marginian, Meritxell Martinez, Andrei Munteanu, Reema Nayar, Guido Porto, Jan Rutkowski, Akshay Sethi, Jose Signoret. Comentarii si contributii suplimentare au fost oferite de Anush Bezhanyan, Lawrence Bouton, Rena Eichler, Henry Gordon, Betty Hanan si Alan Thompson. Jariya Hoffman, Maya Sandu si Viorica Strah au adus o contributie esentiala în coordonarea procesului de consultari si în stabilirea legaturilor cu grupurile de lucru pentru elaborarea SCERS si cu partile interesate locale. Nadejda Mochinova a acordat sprijin calificat la elaborarea acestui raport.

Echipa doreste sa mentioneze comentariile utile primite de la recenzentii-colegi Margaret Grosh si Giovanna Prennushi. De asemenea, suntem recunoscatori dlui Gordon Betcherman pentru analiza si comentariile sale valoroase privind materialele referitoare la pietele de munca. Echipa tine sa-i aduca multumiri dlui Luca Barbone si dlui Edward Brown pentru conducere si îndrumare, precum si dlui Arup Banerji pentru comentariile sale cuprinzatoare si îndrumarea oferita în elaborarea versiunilor initiale. Tinem sa mentionam cu recunostinta si sugestiile oferite de Mamta Murthi, Ellen Hamilton si Asad Alam.

În sfârșit, dar nu si un ultimul rând, echipa Bancii Mondiale este extrem de recunoscatoare tuturor partenerilor locali si donatorilor din Moldova care au participat la diverse discutii si seminare. Tinem sa aducem multumiri Ministerului Economiei, UMSP, DSS si ministerelor de resort (Ministerul Sanatatii, Ministerul Agriculturii si Industriei Alimentare, Ministerul Educatiei, Ministerul Muncii si Protectiei Sociale) pentru colaborare. Datoram multumiri personalului DSS si sefilor de departamente responsabili pentru CBGC, CFM si Recensamântul anual al întreprinderilor pentru îngaduinta de care au dat dovada oferind raspunsuri la diverse întrebări detaliate ale echipei, precum si dlui Valcov, Director general al DSS, pentru rolul sau determinant în încurajarea colaborarii si a schimbului deschis de informatii.

Recesiunea, Recuperarea si Saracia în Moldova

Rezumat executiv

I. Introducere

1. După colapsul Uniunii Sovietice, Moldova s-a confruntat cu cea mai profundă și prelungită recesiune în rândul țărilor în curs de tranziție, iar creșterea survenită a nivelului săraciei a transformat-o în cea mai săracă țară din Europa la etapa actuală. Deși până la jumătatea anului 1998 a fost înregistrat un progres considerabil în stabilizarea financiară și macroeconomică, criza financiară din Rusia, care s-a produs în 1998, a constituit o lovitură grea pentru economie din cauza legăturilor strânse comerciale și migratională existente între cele două țări. După circa un deceniu de declin economic, activitatea economică a suferit o schimbare radicală în anul 2000, PIB înregistrând o rată medie de creștere de peste 5% anual. Performanța îmbunătățită a creșterii s-a datorat unei majorări a cererii consumatorilor (drept rezultat al creșterii apreciabile a fluxurilor de bani expediți de către cetățenii care lucrează peste hotarele țării și a salariilor reale), restabilirii cererii din partea partenerilor comerciali principali ai Moldovei (Rusia și Ucraina), rezultatelor transformărilor structurale pozitive din perioada anilor 1998-2001 și ritmului susținut al consolidării fiscale care a urmat după criza financiară din Rusia. Totuși, realizările asociate creșterii sunt fragile și perspectivele pe termen mediu sunt neclare, iar progresul lent în sfera reformelor structurale începând cu anul 2001 a accentuat vulnerabilitatea Moldovei față de sursele externe.

2. Obiectivul principal al acestui raport constă în actualizarea și evaluarea săraciei în Moldova conform dimensiunilor sale multiple în vederea informării politicilor publice. Raportul se axează asupra perioadei de recesiune care a urmat după criza din Rusia și asupra recuperării ulterioare. În ce privește acoperirea geografică, raportul se concentrează doar asupra malului drept al Nistrului. Raportul se bazează pe o varietate de surse de date, dar în special pe Cercetările bugetelor gospodăriilor casnice, efectuate de către Departamentul Statistică și Sociologie în anii 1997-2002. Aceste studii bazate pe opinia publică permit o analiză a bunăstării gospodăriilor și conferă valoare adițională datelor administrative, oferindu-ne posibilitatea să examinăm gospodăriile care nu participă la serviciile și programele publice.

II. Dinamica săraciei

? ? *Saracia în Moldova este strâns legată de creșterea economică.*
? ? *Investirea în capitalul uman de calitate constituie un "lux" în Moldova.*

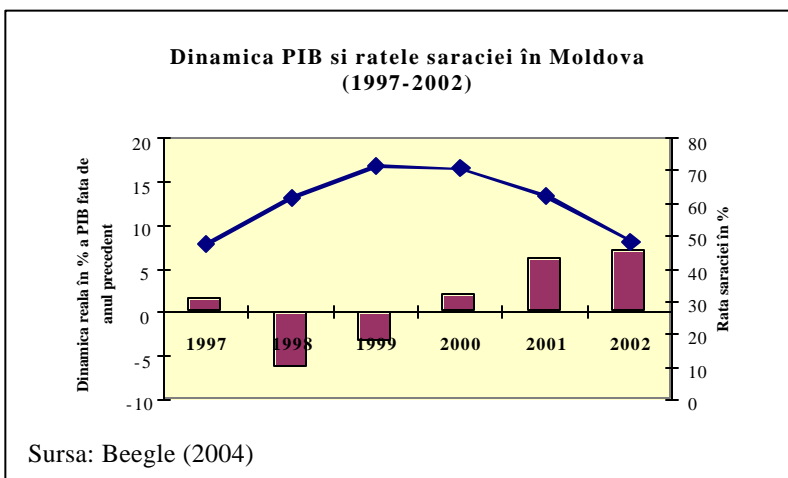


Figura A: Creșterea economică și săracia sunt strâns legate în Moldova

3. *Creșterea economică și săracia în funcție de venit sunt strâns legate în Moldova – săracia a sporit brusc și a devenit mai profundă și mai severă în timpul recesiunii care a urmat după criza din Rusia, însă rata, profunzimea și severitatea săraciei au*

început sa se reduca odata cu recuperarea economica ulterioara. Rata saraciei a crescut brusc si constant în perioada recesiunii care a urmat dupa criza ruseasca. Catre anul 1999, 71% din populatia Moldovei era saraca, înregistrând o crestere de la 47% în 1997. Schimbarea radicala în activitatea economica, care a început în anul 2000, a fost însoțita de reduceri în nivelul saraciei si, catre anul 2002, rata saraciei a revenit practic la nivelul existent anterior crizei din Rusia (Figura A). Elasticitatea estimata a saraciei în raport cu cresterea consumului mediu era de circa -2,9 (ceea ce denota ca, pentru fiecare majorare cu 1% a cresterii, saracia scadea cu 2,9%), indicând un nivel de receptivitate care este comparabil cu, sau puțin mai înalt decât cel observat pretutindeni în lume. Alte masuri ale saraciei s-au caracterizat printr-un tipar asemanator – saracia a devenit mai profunda si mai severa odata cu recesiunea, dar profunzimea si severitatea acesteia au început sa scada odata cu restabilirea economica. Inegalitatile, masurate cu ajutorul coeficientului Gini pentru consum, au sporit puțin în timpul crizei, dar erau comparabile cu nivelurile din 1997 catre anul 2002.

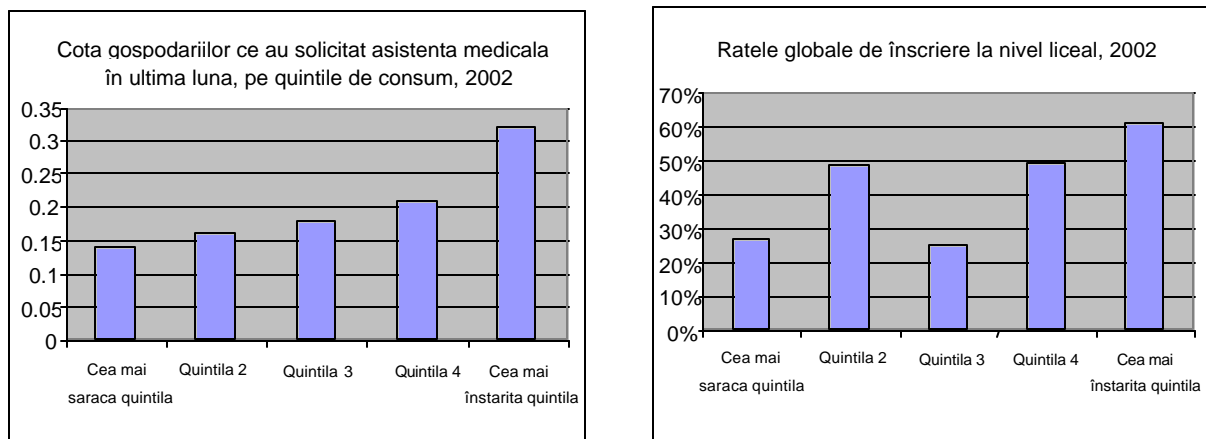
4. ***Cresterea economica constituia factorul-cheie pentru reducerea saraciei, dar mediul de rezidenta a reprezentat în sine un factor determinant pentru cei saraci.*** În mediul rural si orasele mari cele mai sarace segmente ale populatiei s-au confruntat cu cele mai mici scaderi proportionale în consum pe parcursul recesiunii si cu cele mai mari cresteri proportionale în timpul recuperarii economice. Aceasta reprezinta probabil stabilitatea relativa asigurata de agricultura de subzistenta în mediul rural si de locurile de munca comerciale prost platite din orasele mari. Prin contrast, cele mai sarace segmente din orasele mici s-au confruntat cu scaderi catastrofale în consum pe durata recesiunii si au avut de câștigat cel mai mult în timpul recuperarii. Schimbarile anuale în cheltuielile pe locuitor au fost relativ similare printre toate celelalte gospodarii, în special pe parcursul recuperarii: este deosebit de frapant faptul ca consumul pe echivalent adult s-a majorat, atingând o rata uniforma (de circa 10% anual) pentru toate gospodariile, cu exceptia celor mai sarace, în tot spatiul rural, orasele mici si orasele mari.

5. ***Perioada anilor 1997-2002 a reflectat, de asemenea, unele schimbari în raport cu riscurile de saracie pentru diferite grupuri.*** Riscurile de saracie în functie de mediul de rezidenta au sporit: catre anul 2002, reflectând standardele îmbunatatite de trai în Chisinau si Balti, rezidentii din aceste orase mari se confruntau cu o probabilitate mai mica de a fi sarace fata de alte gospodarii comparativ cu anul 1997. În mod similar, persoanele cu studii superioare au avut oportunitati mai bune pe piata muncii în 2002 fata de 1997 si membrii familiilor conduse de aceste persoane au constatat ca riscul lor relativ de saracie a scazut în continuare. Pe de alta parte, riscurile relative de saracie au crescut în mod vizibil pentru copii, pentru persoanele din familii cu multi copii, precum si pentru persoanele din gospodarii ai caror capi erau ocupati în agricultura, în special în calitate de lucratori angajati.

6. ***Legatura strânsa între cresterea economica si saracie reflecta ca, în timp ce cresterea de durata va avea drept rezultat reducerea ulterioara a saraciei, o parte considerabila din populatie este vulnerabila si poate deveni saraca în cazul unei crize economice.*** Mentinerea cresterii continue este esentiala pentru reducerea ulterioara a saraciei. În lipsa oricaror schimbari substantiale în structura consumului, chiar daca Moldova ar înregistra o crestere de 8% anual pe parcursul unei perioade de cinci ani, mai mult de un moldovean din cinci ar continua sa se confrunte cu saracia în anul 2007. Pe de alta parte, daca economia Moldovei s-ar confrunta cu un soc similar crizei din Rusia, rata saraciei ar spori imediat cu cel puțin 25%. Desi un segment considerabil al populatiei este vulnerabil si se poate confrunta cu saracia în caz de criza, exista un grup de baza de dimensiuni considerabile, ce constituie circa un sfert din populatie, care a ramas sarac pe parcursul perioadelor de recesiune si recuperare – un grup reprezentat disproportionat de gospodariile cu multi copii si de cele ai caror capi de familie aveau studii sub nivel de colegiu.

7. ***Inegalitatile persistente sau în crestere, asociate accesului la asistenta medicala si învatamânt, modifica distributia oportunitatilor economice în Moldova si vor spori în viitor diferentele în bunastare pentru cei înstariți si cei saraci.*** Investirea în capital uman de calitate este un “lux” în Moldova. Desi pe parcursul perioadei de recesiune utilizarea serviciilor de asistenta medicala s-a redus pentru toate gospodariile, în perioada recuperarii economice utilizarea sporita a serviciilor medicale a fost determinata în cea mai mare parte de gospodariile care se aflau într-o situatie mai buna. În cazul învatamântului, ratele de înscriere au fost deosebit de rezistente la criza, exceptia principala fiind înscrierile la nivel prescolar. În perioada de recuperare ratele de înscriere printre copiii de vârsta scolara medie si, în special, de vârsta universitara au sporit, ultimele fiind determinate practic în totalitate de participarea sporita a gospodariilor înstariate. Astfel, în anul 2002 gospodariile sarace au avut o probabilitate cu mult mai mica de a apela la institutiile de asistenta medicala de toate nivelurile si de a investi în învatamântul copiilor lor – în special la nivel liceal si superior (Figura B). Odata ce nivelurile superioare de învatamânt sunt în mod sigur si tot mai mult asociate unui grad mai mare al bunastarii, prin urmare se consolideaza un proces prin care saracia este transmisa de la o generatie la alta.

Figura B: Este mai puțin probabil ca gospodariile mai sarace sa apeleze la servicii de asistenta medicala sau sa investeasca în instruirea copiilor lor



Sursa : Huppi si Jacoby (2004) si Bonilla-Chacin si Nayar (2004)

8. ***Diferentele ce tin de utilizarea asistentei medicale se manifesta la toate nivelurile, în timp ce în învatamânt acestea încep sa apara spre finele învatamântului general.*** În cazul asistentei medicale, ratele reduse de utilizare a serviciilor în rândul populatiei sarace si rurale se observa atât pentru asistenta primara, cât si pentru asistenta spitaliceasca. În cazul învatamântului, diferentele încep sa apara spre sfârșitul studiilor obligatorii, deoarece copiii saraci si din mediul rural au o probabilitate mai mare de a abandona studiile pâna la încheierea ciclului de învatamânt si, astfel, exista mai putine posibilitati ca ei sa-si continue studiile pâna la nivel liceal si universitar. Desi Moldova este într-o postura favorabila fata de alte tari ale CSI în ce priveste înscrierile în învatamântul mediu general, înscrierile la nivel liceal sunt considerabil mai reduse, reflectând în mare parte rata mult mai scazuta de continuare a studiilor pâna la acest nivel de catre copiii din rural si cei saraci.

9. ***Costul înalt al serviciilor în raport cu utilitatea perceputa a acestora pare a fi motivul principal pentru utilizarea lor redusa de catre populatia saraca si cea rurala.*** Cheltuielile publice pentru asistenta medicala si învatamânt s-au redus considerabil drept rezultat al ajustarii

fiscale care a urmat dupa criza din Rusia. În ambele cazuri acestea au început sa creasca, dar au ramas la niveluri mult mai inferioare celor pe care le înregistrau în anul 1997. Ajustarea fiscala a fost însoțita de cheltuieli sporite din buzunarul propriu. În cazul asistentei medicale, gospodariile au mentionat constrângerile financiare drept motiv principal pentru a nu apela la servicii: exista o probabilitate mai mare ca populatia saraca si cea rurala sa raporteze barierele financiare drept constrângere sau sa mentioneze lipsa necesitatii. În cazul învățământului liceal, beneficiile percepute ca fiind mici fata de costurile (inclusiv costurile de oportunitate) asociate continuarii studiilor par a constitui motivul principal pentru necontinuarea studiilor la acest nivel. Înscriserile reduse la nivel prescolar reflecta, în primul rând, calitatea inadecvata a institutiilor din mediul rural.

10. ***Gospodariile sarace cheltuiesc mai puțin pentru asistenta medicala si cheltuielile pentru asistenta medicala nu produc un impact considerabil de pauperizare asupra celor saraci, în primul rând pentru ca grupurile cu venit redus renunta pur si simplu la îngrijire medicala.*** Gospodariile care se afla într-o situatie mai buna cheltuiesc mai mult decât cele sarace pentru asistenta medicala în expresie absoluta, dar si ca parte din totalul cheltuielilor generale. Gospodariile sarace renunta pur si simplu la solicitarea asistentei, deoarece nu-si pot permite s-o achite si nu este surprinzator ca impactul de pauperizare al asistentei medicale nu este mare: cheltuielile pentru asistenta medicala contribuie la sporirea saraciei cel mult cu 1,4 p. p. Preparatelor farmaceutice le revine cea mai mare parte din cheltuielile gospodariei. Circa un sfert din populatie efectua plati neoficiale si circa a cincina parte din toate platile efectuate din propriul buzunar erau neoficiale (în cazul populatiei sarace si celei rurale, probabilitatea efectuării platilor neoficiale era cea mai mare). Desi gospodariile sarace cheltuiesc mai puțin pentru asistenta medicala, cheltuielile publice, de asemenea, îi avantajeaza pe cei care se afla într-o situatie mai buna. În pofida restructurarii considerabile, cheltuielile publice continua a fi orientate în favoarea asistentei spitalicesti, probabilitatea utilizarii careia este mai mare printre cei care se afla într-o situatie mai buna.

11. ***Povara cheltuielilor pentru învățământ, care sunt achitate din buzunarul propriu, este extrem de inegala.*** Gospodariile mai înstarite cheltuiesc mai mult pentru învățământ în termeni absoluti, dar ca pondere din totalul cheltuielilor quintila cea mai saraca cheltuieste de doua ori mai mult decât cea mai înstarita. Printre tarile CSI, numai Armenia are o povara a cheltuielilor la fel de inegala. Studiile universitare sunt cele mai costisitoare – taxele contractuale oficiale constituind articolul principal de cheltuieli – o politica adecvata în vederea obtinerii unor rate înalte ale rentabilitatii private la acest nivel. Totusi, cea mai înalta incidenta a platilor neoficiale este observata în legatura cu admiterea la universitati. Chiar si studiile medii generale sunt costisitoare – pentru fiecare elev înscris la studii platile efectuate de gospodarii constituie o treime din consumul pe echivalent adult al unei gospodarii care se afla la pragul saraciei. Chiar si la nivelurile obligatorii costurile pentru un elev nu sunt neglijabile. La nivelurile obligatorii si liceal contributiile neoficiale constituie circa un sfert din cheltuielile gospodariei. Cheltuielile publice pentru învățământ nu-i avantajeaza în special pe cei saraci. În timp ce cheltuielile pentru studiile de baza sunt slab progresive, cele de la nivel liceal si superior îi favorizeaza pe cei înstariti, reflectând diferentele acute în înscrieri între gospodariile mai sarace si cele mai înstarite.

12. ***Exista unele dovezi de îmbunatatire a calitatii studiilor (masurata conform reusitei elevilor), dar continua sa existe provocari si sa persiste inegalitati.*** În momentul culminant al crizei din Rusia din anul 1999, elevii din Moldova au avut rezultate slabe în cadrul unui studiu international privind reusita la matematica si stiinte (studiul ATSIMS-R). Din anul 1997 Guvernul s-a ocupat de implementarea reformelor sistemice, dar în scoli resursele lipsesc în continuare si absenteismul mai constituie o problema. Exista unele dovezi (dintr-un studiu realizat pe baza unui esantion pentru clasa a 6-a, precum si din evaluarile modernizate la clasele a

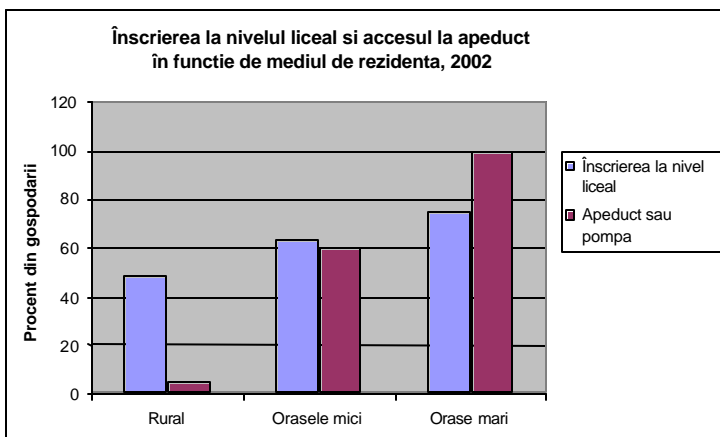
4-a și a 9-a) ca, posibil datorită reformelor, precum și îmbunătățirii situației socio-economice a gospodăriilor, reușita elevilor se îmbunătățește treptat. Cu toate acestea, în general, decalajele între reușita elevilor din urban și rural s-au accentuat în mare parte.

III. Mediul de rezidență și sărăcia

? ? *Exista diferențe acute în ce privește sărăcia în orașele mari (Chisinau și Balti), orașele mici și mediul rural.*
 ? ? *Extinderea proprietății private asupra pământului s-a soldat doar cu ameliorări modeste ale bunăstării rurale.*

13. *Privarea de venit este la cel mai scăzut nivel în cele două orașe mari (Chisinau și Balti), în primul rând datorită unor oportunități mai bune de ocupare, în timp ce proprietatea privată asupra pământului, răspândită pe larg, reduce riscurile sărăciei în spațiul rural comparativ cu orașele mici.* În anul 2002, 63% din rezidenții orașelor mici erau săraci față de 52% din rezidenții rurali și 29% din rezidenții orașelor mari. Riscul considerabil mai mic de sărăcie în funcție de venit în orașele mari reflecta, în primul rând, oportunitățile mai bune de ocupare. Cu toate acestea, rezidenții rurali trăiesc mai bine decât rezidenții orașelor mici, care nu se bucură nici de avantajul sistemului de protecție oferit de pământul de care dispun cei din rural, nici de oportunitățile de ocupare de care dispun cei din orașele mari. Deși riscul de sărăcie este cel mai mare în orașele mici, deoarece majoritatea (63% față de 16% din orașele mici) populației locuiește în rural, sărăcia rurală predomină și 68% din toată populația săracă din Moldova, sau numeric 1,2 milioane de săraci, locuiesc în mediul rural.

Figura C: Exista deosebiri considerabile în raport cu dimensiunile bunăstării ce nu sunt legate de venit, în funcție de mediul de rezidență

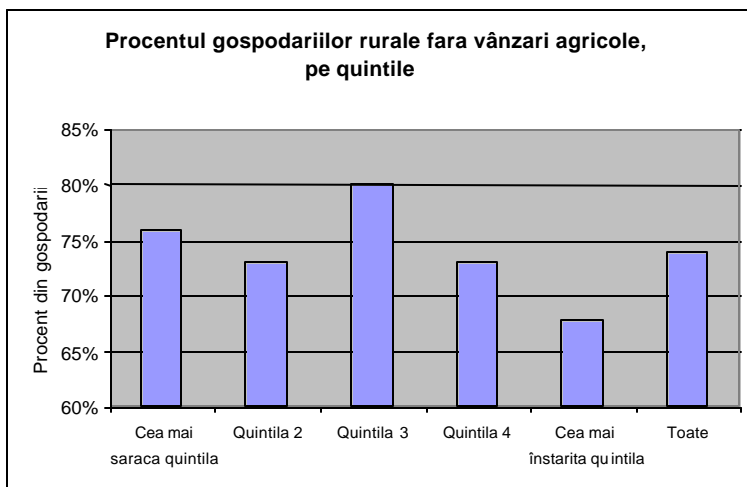


Sursa: Cercetarea bugetelor gospodăriilor casnice, 2002

privind calitatea apei din fântâni, este îngrijorător faptul că accesul la alimentarea cu apă din apeduct pare să fi scăzut în mediul rural și orașele mici în anii 1997-2002.

14. *De asemenea, există diferențe considerabile între localități în ce privește dimensiunile bunăstării care nu sunt legate de venit.* Utilizarea serviciilor de asistență medicală, absolvirea studiilor obligatorii și continuarea studiilor la niveluri mai avansate sunt situate sistematic la un nivel mai redus în rândul locuitorilor din rural (Figura C). La fel ca în alte țări sărace, în mediul rural lipsesc, de regulă, comoditățile instalate în casa, majoritatea populației rurale consumând apă din fântâni. Deși nu există date recente fiabile

Figura D: Circa trei sferturi din toate gospodariile nu mentioneaza vânzari ale recoltei sau produselor agricole



Sursa: Jacoby (2004)

15. *În pofida privatizării extinse a pamântului, gospodaria rurala tipica nu produce pentru piata.* Distribuirea recenta a pamântului care apartinea anterior colhozurilor s-a soldat cu o proprietate privata extrem de egalitarista asupra pamântului din mediul rural. Desi dimensiunile proprietatii funciare medii erau înca mici în anul 2002,

constituind 2 hectare, cele mai sarace gospodarii

dispuneau în mediu de cel puțin aceeasi suprafata de teren ca si cele mai înstarite. O caracteristica surprinzatoare a tranzitiei Moldovei la cultivarea privata a pamântului este, totusi, faptul ca prelucrarea pamântului de catre gospodariile taranesti s-a schimbat foarte puțin. Catre anul 2002 o gospodarie rurala tipica cultiva doar jumătate din pamântul sau, de regula arendând terenul ramas "liderilor" sau fostilor administratori ai colhozurilor distruse. Gospodaria rurala tipica cultiva în special pentru propria subzistenta: circa trei sferturi din gospodarii nu mentioneaza vânzari ale recoltei sau produselor agricole (Figura D) si vânzarile agricole, desi fiind o sursa importanta de venit în expresie baniasca pentru gospodarii, constituie sub 10% din valoarea productiei totale. Exista unele dovezi ca reseaua nedezvoltata de transport rural ar putea fi un factor care determina stimulentele reduse de a produce pentru piata.

16. *Conform situatiei din anul 2002, proprietatea funciara privata care s-a extins a avut drept rezultat doar ameliorari modeste ale bunastarii gospodariei rurale tipice.* Speranta ca privatizarea pamântului va constitui o modalitate de asigurare a mijloacelor de trai în mediul rural înca urmeaza a fi realizata pe deplin. Consumul pe echivalent adult pentru gospodaria rurala tipica a sporit cu 6% pe parcursul unei perioade de doi ani, drept rezultat al cresterii proprietatii private asupra pamântului, cifra modesta comparativ cu cresterea medie a proprietatii funciare private de 67% pe parcursul aceleiasi perioade. Explicatia este ca majoritatea gospodariilor continua sa produca preponderent pentru propria subzistenta. Acestea sunt incapabile sa cultive eficient cotele de teren care le-au fost alocate recent si dau în arenda cea mai mare parte a acestor terenuri în conditii dezavantajoase "liderilor" care dispun de o putere considerabila pe piata.

17. *Transferurile de la stat, în special pensiile, au devenit a doua sursa majora de subzistenta pentru familiile rurale.* În anii urmatori crizei financiare rusesti, gospodariile rurale au devenit tot mai dependente de programele de transfer al mijloacelor de la stat, în special de pensiile pentru limita de vârsta. În anul 2002, 16% din venitul gospodariilor rurale constituiau transferuri de la stat, fata de 10% în 1997. Acesta este în mare parte un rezultat al cresterii numarului gospodariilor care primesc pensii (de la 30% în 1997 pâna la 44% în 2002), din motivul lichidarii datoriilor la pensii si îmbatrânirii populatiei rurale. În lipsa cresterii transferurilor de la stat din anul 1999, saracia ar fi constituit cu 8 p.p. mai mult în 2000, ramânând la un nivel mai înalt în anii urmatori.

18. ***Dar nivelul redus al contributiilor de la fermierii actuali denota ca pentru familiile rurale siguranta pe viitor la o vârsta înaintata este expusa riscului.*** Desi reduc saracia rurala, pensiile pentru limita de vârsta (destinate, în primul rând, înlesnirii consumului în perioada batrânetii) nu reprezinta un mecanism deosebit de eficient pentru reducerea saraciei. În special ca sistemul actual presupune transferuri considerabile de la lucratorii urbani pentru fermieri, iar nivelurile scazute ale contributiilor fermierilor submineaza durabilitatea fiscala a sistemului de pensii. Prin prisma bunastarii, crearea unei legaturi mai strânse între contributi si alocatii (în spiritul reformei pensiilor din anul 1999, care este esentiala pentru durabilitatea fiscala) denota ca, în cazul în care nivelurile contributiilor de la fermierii actuali nu vor spori, în viitor multe gospodarii de fermieri pensionati vor primi pensii considerabil mai mici decât cei care se pensioneaza în prezent. Daca statul nu va interveni, deficitul rezultat al venitului din pensii va trebui completat din economii, transferuri sau stagii prelungite de lucru.

IV. Caile de iesire din saracie

? ? ***Ocuparea bine remunerata constituie o cale sigura de iesire din saracie în Moldova, dar crearea locurilor de munca este la un nivel mult mai redus comparativ cu lichidarea locurilor de munca.***

? ? ***Numai firmele private noi si firmele mici constituie furnizori/ofertanti neti de locuri de munca, dar numarul acestora este înca mic în Moldova.***

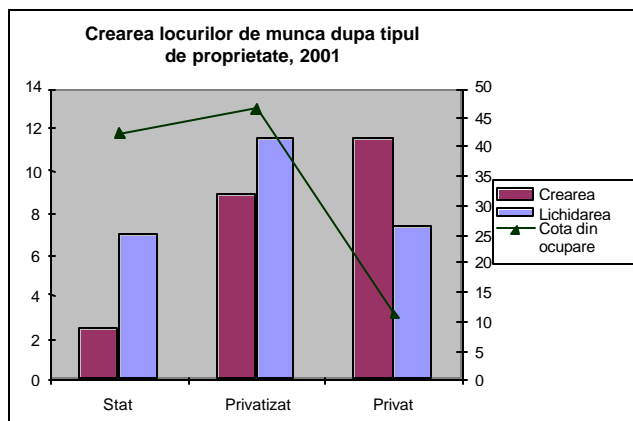
19. ***Ocuparea bine remunerata constituie o cale sigura de iesire din saracie în Moldova, dar piata muncii din Moldova este slabita si se caracterizeaza prin locuri de munca cu productivitate redusa.*** În Moldova, ca si în alte tari ale CSI, ocuparea nu reduce considerabil riscul de saracie. În anul 2002 rata saraciei în rândul persoanelor din gospodariile ai caror capi de familie erau angajati în câmpul muncii era comparabila cu rata pentru persoanele din gospodariile ai caror capi erau inactivi (mai ales pensionari). Aceasta reflecta, de altfel, oportunitatile mici de obtinere a câstigurilor pentru majoritatea lucratorilor si, de asemenea, mentinerea venitului asigurat de pensii. Circa trei sferturi din cei saraci fac parte din gospodarii ai caror capi de familie sunt angajati în câmpul muncii. Printre angajati, cei care lucreaza în sectorul formal se expun unui risc putin mai mic de a se confrunta cu saracia, dar circa 40% din lucratorii sectorului formal sunt, de asemenea, saraci. Chiar si multe locuri permanente de munca din Moldova sunt asociate productivitatii reduse sau utilizarii incomplete a fortei de munca (si incidentei înalte a activitatilor cu jumatate de norma), partial din motiv ca multe companii din sectorul formal lupta sa supravietuiasca sau se afla la un pas de colaps. Aceasta productivitate redusa se exprima prin salarii mai mici si, respectiv, printr-un nivel scazut al bunastarii. Desi somajul oficial de 7% nu este deosebit de mare, aceasta cifra practic se dubleaza daca sunt inclusi lucratorii care au ramas descurajati si au parasit rândurile fortei de munca.

20. ***Rezultatele slabe de pe piata muncii reflecta conditiile nesatisfacatoare din agricultura, dar si crearea insuficienta de locuri de munca în sectorul formal neagricol – crearea locurilor de munca este la un nivel mult mai redus decât lichidarea locurilor de munca existente în Moldova.*** Agriculturii îi revine circa jumatate din toate ocuparile, dar mai putin de o treime din toate locurile de munca care sunt platite, peste trei sferturi din toate activitatile cu jumatate de norma si cea mai mare cota a ocuparilor neformale. Rezultatele slabe de pe piata muncii reflecta, de asemenea, crearea insuficienta a locurilor de munca în sectorul formal neagricol. Moldova trece printr-un proces amplu de reducere a numarului firmelor ineficiente si de eliminare a unui numar excesiv de personal si locuri neviabile, ceea ce este tipic pentru tarile în curs de tranzitie. Problema principala în Moldova este ca locurile de munca vechi nu sunt înlocuite într-un ritm suficient de rapid cu locuri de munca noi, mai productive, si decalajul considerabil între crearea si

lichidarea locurilor de munca afecteaza negativ sansele lucratorilor de a trece de la o ocupare mai putin productiva la o activitate mai productiva.

21. **Sectorul neguvernamental al serviciilor mai trebuie sa se dezvolte în calitate de ofertant major al ocuparilor în sectorul formal.** La fel ca în majoritatea tarilor în curs de tranzitie care trec printr-o perioada de restructurare, majoritatea locurilor de munca noi sunt create în cadrul sectorului de servicii, în timp ce locurile de munca care sunt lichidate se afla mai mult în sfera industrială. Cu toate acestea, prin contrast cu alte tari în curs de tranzitie, sectorul serviciilor din Moldova nu creeaza locuri suficiente de munca si este incapabil sa ofere ocupare lucratorilor care si-au pierdut locurile de munca în sfera industrială sau celor care sunt în somaj partial în sfera agricolă. Aceasta a condus la o situatie în care cota serviciilor în ocupari a scazut, în timp ce agricultura a functionat ca “absorbant al socului”. Distributia regională a oportunitatilor de ocupare este, de asemenea, foarte inegală: singura regiune în care oportunitatile de ocupare sunt în crestere este capitala. În toate celelalte regiuni distrugerea locurilor de munca vechi n-a fost urmata de crearea unor locuri noi. Astfel, cei care nu pot profita de oportunitatile limitate de ocupare în capitala fie revin la agricultura de subsistentă, fie parasesc tara în cautarea unui loc de munca. Numarul moldovenilor care sunt în cautarea locurilor de munca sau care lucreaza peste hotare a sporit dramatic si circa un sfert din forta de munca a Moldovei a parasit tara în anul 2002 în cautare de lucru.

Figura E: Doar firmele private sunt ofertanti neti de locuri de munca, dar dimensiunile acestui sector sunt reduse în Moldova



Sursa: Rutkowski (2004)

22. **Doar firmele private si firmele mici poseda calitatea de furnizor/ofertant net de locuri de munca, dar acestea sunt putine în Moldova deocamdata, în special din motivul costurilor mari de reglementare a afacerilor.** În sectorul de afaceri neagricol, sectorul privat nou este singura sursa de crestere a numarului de ocupari. Drept rezultat al ratei sale înalte de creare a locurilor de munca si ratei modeste de lichidare a locurilor existente, acesta creeaza locuri de munca pe o baza neta – prin contrast, atât sectorul de stat, cât si sectorul privatizat lichideaza locurile de munca pe baza

neta. Sectorul privat nou tinde sa fie reprezentat mai mult de firme mici – prin contrast, societatile privatizate si cele în proprietate de stat sunt, de regula, mai mari. La fel ca în alte tari, firmele mai mici din Moldova sunt mult mai dinamice în crearea locurilor de munca. Noile firme private mici tind sa fie foarte productive si ar putea oferi multor moldoveni o cale pentru a iesi din saracie. Cu toate acestea, problema Moldovei este cota deocamdata mica a sectoarelor ce ofera locuri de munca (Figura E). Factorul principal care determina rata lenta a crearii locurilor de munca este costul înalt de reglementare a unei afaceri în Moldova. Mediul de reglementari excesive, libertate birocratică si coruptie asociată, precum si principiul de la baza ce consta în impozitarea întreprinderilor constituie motivul principal pentru activitatea redusa în Moldova. Acest fapt descurajeaza intrarea pe piata a întreprinderilor si extinderea acestora, în special pentru firmele mai mici, si se soldeaza cu mai putine locuri de munca si, în cele în urma, cu un nivel mai ridicat de saracie.

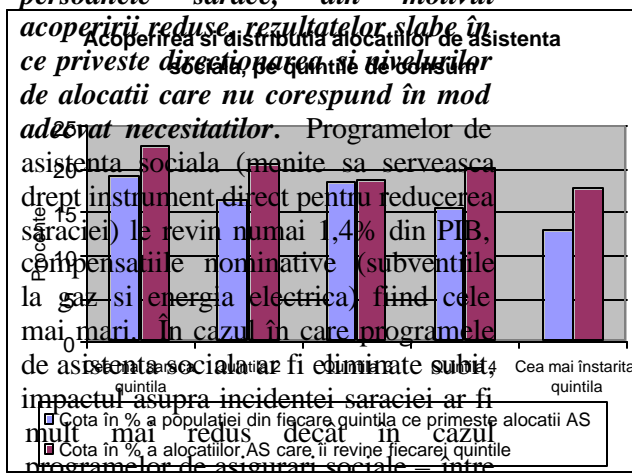
V. Lupta cu saracia

- ? ? *Programele de asigurari sociale reduc saracia, dar asistenta sociala n-a reusit sa-i protejeze într-un mod adecvat pe cei saraci.*
- ? ? *Migrarea internationala este o strategie importanta pentru a face fata saraciei, dar are costuri sociale înalte si prezinta riscuri considerabile de ordin personal pentru majoritatea populatiei.*

23. *Programele de asigurari sociale, în special pensiile pentru limita de vârsta (cel mai amplu program), se caracterizeaza printr-o acoperire mare în prezent si, drept rezultat, reduc saracia la etapa actuala.* La fel ca în alte tari în curs de tranzitie, Moldova dispune de un sistem vast de protectie sociala, care acopera circa jumatate din populatie. Programele de asigurari sociale (menite, în primul rând, sa atenueze socurile de consum, de exemplu, din motivul pierderii capacitatii de a câstiga) sunt cele mai ample, revenindu-le circa 6,6 % din PIB. Pensiile pentru limita de vârsta, cel mai mare program de asigurari sociale, au acoperit circa 90% din populatia în etate în anul 2002. Datorita acoperirii mari, programele de asigurari sociale reduc saracia în rândul beneficiarilor si familiilor acestora. Daca alocatiile de asigurari sociale ar fi eliminate subit, incidenta saraciei ar spori cu circa 4,5 – 11,2 p.p. Acoperirea extinsa a persoanelor în etate de astazi reflecta, totusi, drepturile obtinute de pensionarii actuali pâna la tranzitie. Contributiile mai reduse si acoperirea limitata a unei parti mari din forta de munca actuala – fermieri, angajati neplatiti si lucratori cu jumatate de norma sau angajati temporar – denota ca, odata ce legaturile între contributiile la pensii si alocatiile la care vor avea dreptul pensionarii vor fi stabilite, o cota substantiala din lucratorii actuali fie nu vor avea dreptul la pensii, fie vor primi pensii considerabil mai mici în perioada pensionarii comparativ cu persoanele care se pensioneaza în prezent.

Figura F: O cota mare din asistenta sociala le revine celor care se afla într-o situatie mai buna

24. *Prin contrast, programele de protectie sociala nu reusesc sa protejeze în mod adecvat persoanele sarace, din motivul acoperirii reduse, rezultatelor slabe în ce priveste directionarea si nivelurile de alocatii care nu corespund în mod adecvat necesitatilor.* Programelor de asistenta sociala (menite sa serveasca drept instrument direct pentru reducerea saraciei) le revin numai 1,4% din PIB, compensatiile nominative (subventiile la gaz si energia electrica) fiind cele mai mari. În cazul în care programele de asistenta sociala ar fi eliminate subit, impactul asupra incidentei saraciei ar fi mult mai redus decât în cazul programelor de asigurari sociale – între 0,3 si 1,4 p.p. Directionarea



Sursa: Castel (2004)

insuficienta (Figura F) se datoreaza partial dependentei de programele de asistenta sociala si, în special, programului de compensatii nominative, de directionarea pe categorii ale populatiei (asa ca pensionarii singuri), care sunt percepute ca fiind deosebit de sarace, dar care în realitate nu sunt. Suplimentar, programele de asistenta sociala se disting printr-o acoperire mult mai limitata, acoperind doar sub o cincime din cea mai saraca quintila. În sfârșit, alocatiile fie sunt prea mari, fie prea mici si nu sunt bine directionate conform necesitatilor celor saraci. Printre programele de

asistenta sociala, alocatiile pentru copii sunt cele mai eficiente în reducerea saraciei, iar compensatiile nominative sunt cel mai puțin eficiente.

25. ***Migrarea internationala în cautarea oportunitatilor de ocupare constituie o strategie importanta de reducere a saraciei pentru multe familii din Moldova.*** Un numar tot mai mare de moldoveni au plecat în cautarea unor oportunitati de ocupare si a unor conditii mai bune de viata peste hotarele tarii. Migrantii sunt preponderent barbati tineri din mediul rural, dar circa 30% din migranti sunt femei. Desi a existat un oarecare export de inteligenta, migrantii din Moldova tind, în general, sa fie lucratori cu studii medii: este mai puțin probabil ca absolventii universitatilor, care dispun de oportunitati mai bune de ocupare în Moldova, sa paraseasca tara. Absolventii studiilor medii profesionale, în schimb, au o probabilitate mai mare de a pleca peste hotare. Cea mai mare parte din transferurile private - peste doua cincimi - (care includ si bani trimisi de peste hotare) ajung la cea mai bogata quintila, dar multi dintre cei saraci primesc, de asemenea, transferuri private. Dat fiind ca nivelurile transferurilor private primite sunt, în mediu, mai ridicate decât profunzimea saraciei pe locuitor pentru familii si considerabil mai ridicate decât cele ale alocatiilor de asistenta sociala, transferurile private îi ajuta pe multi beneficiari sa iasa din saracie.

26. ***Dar migrarea se caracterizeaza prin costuri sociale înalte si prezinta riscuri personale considerabile pentru multi.*** În cea mai mare parte, migrantii sunt lucratori ilegali în tarile-gazda si multe dintre cele mai sarace si tinere femei devin victime ale traficului, ajungând în industria sexului din strainatate. Migrarea a contribuit, de asemenea, la unele schimbari importante si derutante în structura familiilor si relatiile de familie: în special, s-a înregistrat o crestere dramatica a numarului de copii care nu locuiesc cu mamele lor, preponderent în mediul rural si oraselele mici (ajungând la 10% în anul 2002). Implicatiile acestor schimbari care au survenit în structura familiilor înca urmeaza a fi înțelese.

VI. Directiile în materie de politici pentru reducerea saraciei

În vederea trasarii politicilor de reducere a saraciei se contureaza urmatoarele prioritati:

I. *Sustinerea cresterii economice si reducerea vulnerabilitatii macroeconomice.* Pentru a reduce saracia si vulnerabilitatea, Moldova va trebui sa sprijine sau sa îmbunatateasca rezultatele actuale de crestere sustinuta. O premisa obligatorie este mentinerea stabilitatii macroeconomice, dar va fi, de asemenea, esential de întreprins masuri pentru a consolida elementele fundamentale ale cresterii durabile, ceea ce denota ca:

A. *Cresterea trebuie sa fie însoțita de ocupari sporite ale fortei de munca si de venituri mai bune.*

a. Pentru a îmbunatati veniturile rurale, investirea în infrastructura rurala (drumuri si irigare) si consolidarea institutiilor rurale (cu axare pe pietele funciare) sunt domenii esentiale si justificabile pentru interventia Guvernului. Investitiile durabile în infrastructura rurala necesita o participare locala substantiala si un angajament pe termen lung din partea Guvernului. Tinând cont de orientarea comerciala limitata a gospodariilor taranesti, interventiile axate pe stimulentele pentru productie (de exemplu, perfectionarea canalelor de marketing pentru productia fermierilor si acordarea creditelor oficiale) trebuie sa fie directionate spre acordarea alocatiilor pe termen mediu celor saraci din Moldova.

b. Pentru a încuraja crearea ocuparii productive neagricole în sectorul privat, sunt necesare reforme radicale pentru a reduce gradul reglementarii activitatilor comerciale si, astfel, pentru a limita costul desfasurarii afacerilor în Moldova. De asemenea, va fi important

de redus puterea discreționară a birocratiei și corupția asociată. Restructurarea continuă a întreprinderilor de stat este esențială pentru eliberarea resurselor (inclusiv a forței de muncă) care sunt închise în societăți mai puțin productive. În cele din urmă, investițiile în infrastructura de bază, în special în afara capitalei, pot completa îmbunătățirile din climatul investitional pentru a îmbunătăți stimulentele în vederea generării oportunităților de ocupare în sectorul privat.

B. Creșterea trebuie să fie însoțită de o vulnerabilitate redusă în situații de scădere a activității economice. Pe lângă intervențiile de consolidare a elementelor fundamentale pentru creșterea susținută discutată anterior, care vor reduce vulnerabilitatea economică, eforturile continue pentru diversificarea pietelor de export (suplimentar celor doi parteneri comerciali principali actuali – Rusia și Ucraina) și diversificarea bazei de export (pe lângă produsele agricole) vor reduce în continuare vulnerabilitatea vizavi de șocurile externe care limitează creșterea economică și bunăstarea.

II. Este necesar de a le permite celor săraci să investească în capitalul lor uman. Trebuie să fie abordate dimensiunile bunăstării ce nu sunt legate de venit și, în special, inechitățile din cadrul oportunităților care se accentuează tot mai mult – ce semnifică, de fapt, inegalități mai mari pe viitor și, prin urmare, o reducere mai puțin eficientă a sărăciei. Aceasta necesită:

A. Îmbunătățirea accesului celor săraci la servicii educaționale și medicale.

- a. Pentru a reduce costurile achitate din buzunarul propriu de către cei săraci, este necesar de a introduce sau extinde subvențiile direcționate spre reducerea costurilor oficiale ale serviciilor medicale și educaționale la toate nivelurile. Acoperirea subvenționată direcționată spre cei săraci în cadrul reformei propuse a asigurărilor medicale obligatorii (pe lângă definirea alocațiilor durabile din punct de vedere fiscal) va fi esențială în vederea evitării exacerbarii inechităților recente aferente accesului. Reducerea costurilor neoficiale necesită asigurarea unui acces vast la informație privind drepturile și obligațiile în asistența medicală și învățământ, precum și măsuri pentru sporirea responsabilității furnizorilor. Dacă o parte din alocațiile sociale ar fi efectuate în dependență de utilizarea măsurilor preventive de asistență și de frecventarea și absolvirea școlii, aceasta ar oferi un ajutor adițional în abordarea constrângerilor aferente cererii în legătură cu accesul la aceste servicii.*
- b. Abordarea constrângerilor aferente ofertei pentru învățământul prescolar prin încurajarea asigurării neguvernamentale și comunitare cu finanțare publică direcționată.*

B. Ridicarea calității și eficacității serviciilor, cu axare specială asupra celor utilizate în mod disproporțional de către săraci.

- a. Realocarea cheltuielilor publice pentru ridicarea calității asistenței medicale primare și a învățământului mediu general prin restructurarea și optimizarea sau închiderea instituțiilor care nu sunt folosite la capacitate deplină.*
- b. Consolidarea sănătății publice, monitorizarea și îmbunătățirea rezultatelor nutriționale printr-o axare continuă asupra programelor ce vizează bolile infecțioase, îmbunătățind alimentarea cu apă și canalizarea în mediul rural, prin fortificarea alimentației și intervenții cu privire la nutriție realizate de comunități.*
- c. Ameliorări continue ale calității învățământului, cu axare pe spațiul rural prin aprofundarea reformelor actuale, dincolo de asigurarea centralizată a resurselor investite, până la o centrare pe stimulente pentru asigurarea unei calități mai bune și pentru sporirea responsabilității furnizorilor. Revizuirea și îmbunătățirea relevanței programelor din învățământul liceal (inclusiv a programelor pentru învățământul profesional) disponibile pentru elevii din rural și cei săraci.*

III. Consolidarea rețelei de protecție. Programele și instituțiile de protecție socială trebuie reformate pentru a asigura o protecție eficientă. Va fi important de efectuat următoarele măsuri:

A. Consolidarea rețelei publice de protecție socială.

- a. Continuarea reformei sistemului de pensii pentru a asigura durabilitatea fiscală și a oferi siguranță necesară la bătrânețe. Reforma pensiilor în agricultură cu scopul majorării contribuțiilor, ținând cont de dificultatea de ordin practic asociată evaluării veniturilor fermierilor; o soluție practică este de a introduce o contribuție la o cotă unitară și alocații la o cotă unitară pentru toți agricultorii care dispun de pământ, oferindu-le concomitent tuturor lucrătorilor agricoli oportunitatea de a contribui și primi mai mult pe baza voluntară. În mod similar, opțiunile pentru reforma pensiilor trebuie să se refere în mod explicit la riscul unor alocații mai reduse pe viitor drept rezultat al contribuțiilor mai mici și acoperirii mai reduse a forței de muncă de astăzi.
- b. Revizuirea asistentei sociale prin eforturi continue de îmbunătățire a direcționării și definire a alocațiilor conform necesităților, sporind concomitent resursele pentru programele axate pe sărăcie. Atenție necesită a fi atrasă concentrării resurselor pentru un tip de program de acordare a mijloacelor banesti orientat spre gospodăriile sărace. Pe termen scurt, acțiunile de îmbunătățire a direcționării compensațiilor nominative au un caracter deosebit de urgent, de exemplu, prin introducerea testării mijloacelor (după să a procedat recent în cazul unor alocații pentru copii).

B. Sporirea impactelor pozitive asupra bunăstării și reducerea impactelor negative ale migrației.

- a. Realizarea eforturilor pentru facilitarea transferului rentabil al banilor expediți cu scopul de a reduce sărăcia prin eforturi depuse în vederea asigurării unor mecanisme demne de încredere, sigure și la costuri reduse pentru canalizarea mijloacelor banesti expediate de peste hotare membrilor gospodăriilor. Factorii de decizie din Moldova ar putea dori, de asemenea, să exploreze relevanța experiențelor – cum ar fi cele din El Salvador – prin încurajarea utilizării banilor expediți pentru proiectele locale de investiții sociale.
- b. Abordarea problemei costurilor sociale sporite asociate migrației printr-o înțelegere mai bună a impactelor migrației asupra copiilor lăsați acasă și printr-o posibilă ajustare a serviciilor de asistență socială direcționată. Niste reforme mai ample care să abordeze rata înaltă a instituționalizării copiilor, esențiale pentru reducerea excluderii sociale, ar putea, de asemenea, avantaja acest grup.
- c. Reducerea riscurilor personale asociate migrației sporite, de exemplu, printr-o supraveghere mai strictă a agenților de ocupare, colaborare internațională în raport cu canalele pentru migrarea legală și schimb de informații privind oportunitățile pieței muncii.

IV. Îmbunătățirea monitorizării sărăciei: Dat fiind că Moldova se orientează spre implementarea Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei, responsabilii pentru elaborarea politicilor vor necesita o informare continuă cu privire la sărăcie și impactul politicilor publice. Va fi important de continuat eforturile recente pentru consolidarea monitorizării sărăciei prin:

A. Îmbunătățirea bazei informaționale pentru monitorizarea sărăciei.

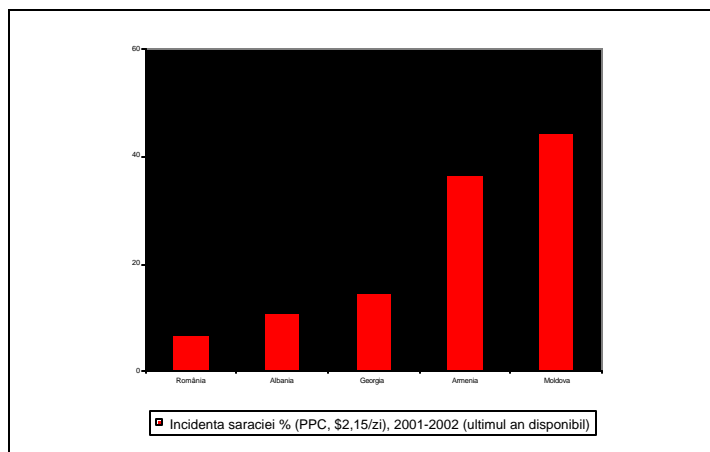
- a. Implementarea urgenta a unui recensamânt actualizat al populatiei are un rol decisiv pentru asigurarea unui cadru de esantionare sigur si actualizat pentru datele ce tin de monitorizarea saraciei.
 - b. Extinderea acoperirii regionale a informatiilor cu privire la saracie prin implementarea planurilor pentru o structura mai buna a esantionarii care va fi utilizata în analiza gospodariilor. Este important de finalizat recensamântul populatiei pe anul 2004, acesta fiind esential pentru elaborarea hartii saraciei, care ar putea reprezenta un posibil instrument deosebit de important pentru directionarea investitiilor publice si a politicilor publice.
 - c. Consolidarea bazei de date pentru a masura mai bine si monitoriza mai reusit saracia în functie de venit, precum si dimensiunile non-venit ale bunastarii. O anumita activitate în aceasta directie a fost deja initiata de DSS, activitatea ulterioara urmând sa puna accent pe coordonarea cu ministerele de resort si agentiile corespunzatoare.
- B. *Perfectionarea aranjamentelor institutionale pentru monitorizarea saraciei si consolidarea analizei saraciei si a diseminarii.*
- a. Clarificarea aranjamentelor institutionale si consolidarea coordonarii prin delimitarea responsabilitatilor institutionale pentru monitorizarea saraciei, delegarea unei singure agentii guvernamentale în vederea determinarii metodologiei oficiale pentru pragul saraciei si obtinerii unui consens (si adoptarii legislatiei nationale) pentru acesta si a informatiei despre saracie, necesare cu scopul informarii politicilor publice.
 - b. Consolidarea analizei saraciei si diseminarii datelor prin eforturi continue pentru a oferi datele utilizatorilor potentiali, pentru a instrui si dezvolta capacitatile în cadrul si în afara Guvernului în ce priveste analiza saraciei si crearea mecanismelor de obtinere a comentariilor de raspuns de la utilizatorii datelor.

Recesiunea, Recuperarea si Saracia în Moldova

I. Introducere si constatari principale

Dupa colapsul Uniunii Sovietice, Moldova sa confruntat cu cea mai profunda si prelungita recesiune în rândul tarilor în curs de tranzitie, iar cresterea survenita a nivelului saraciei a transformat-o în cea mai saraca tara din Europa la etapa actuala (Figura 1). Recesiunea initiala asociata procesului de tranzitie a fost agravata de separarea Transnistriei în anul 1992, fapt ce a contribuit în continuare la distrugerea bazei industriale a Moldovei. Cu toate acestea, pâna la mijlocul anului 1998, s-a realizat un progres considerabil în raport cu stabilizarea financiara si macroeconomica, ca parte a transformarii Moldovei într-o tara cu o economie de piata. Criza financiara din Rusia, care s-a produs în august 1998, a constituit un soc puternic pentru economie, datorita legaturilor strânse comerciale si migrationale între cele doua tari. Productia a scazut în continuare, dezechilibrele macroeconomice s-au accentuat si situatia financiara a devenit precara.

Figura 1: Moldova a avut cea mai înalta incidenta a saraciei din Europa de Est si Caucaz



Sursa: Datele Bancii Mondiale din Tabelul 1

Dupa circa un deceniu de declin economic, activitatea economica a suferit o schimbare radicala în anul 2000, PIB înregistrând o rata medie de crestere de peste 5% anual. Cresterea a fost determinata în mare parte de cerere, cheltuielile consumatorilor fiind stimulate de o majorare substantiala a salariilor reale si de intrarile valutare din tara obtinute din activitatea moldovenilor peste hotare. De asemenea, restabilirea cererii în tarile-parteneri comerciali principali ai Moldovei (Rusia si Ucraina) i-a permis tarii sa recupereze treptat pietele pierdute drept urmare a crizei financiare regionale din anul 1998. Performanta îmbunatatita a cresterii este în parte datorata si rezultatelor obtinute de pe urma reformelor structurale pozitive din anii 1998-2001, precum si pasului sustinut al consolidarii fiscale care a urmat dupa criza financiara din Rusia. Totusi, realizarile asociate cresterii sunt fragile, iar perspectivele pe termen mediu sunt neclare. Progresul lent în sfera reformelor structurale începând cu anul 2001 a accentuat vulnerabilitatea Moldovei fata de socurile externe, perspectivele pentru crestere fiind, de asemenea, constrânse de înrautatarea situatiei financiare si de progresul lent în solutionarea conflictului cu Transnistria.

Obiectivul principal al acestui raport consta în actualizarea si evaluarea saraciei în Moldova conform dimensiunilor sale multiple în vederea informarii politicilor publice. Raportul se axeaza pe perioada de recesiune care a urmat dupa criza din Rusia si pe recuperarea ulterioara. Acesta se bazeaza mai mult pe Cercetarile bugetelor gospodariilor casnice (Caseta 1), colectate trimestrial de catre Departamentul Statistica si Sociologie între anii 1997 si 2002, desi cercetarile sunt completate în functie de necesitati cu informatie din alte studii efectuate de catre Departamentul Statistica si Sociologie din Moldova (DSS), precum si din surse de date administrative, studii calitative existente si studii efectuate de cercetatorii locali si de alte organizatii ale donatorilor. Trebuie de mentionat ca CBGC reprezinta un studiu bazat pe opinia publica. Oferind informatie detaliata referitoare la consumul gospodariilor casnice, studiul ne permite o analiza a bunastarii în functie de venit (consum). Concomitent, prin furnizarea informatiei despre cei care nu utilizeaza servicii sau programe publice, suplimentar informatiei despre cei care le utilizeaza, studiul confera o valoare aditionala datelor administrative din analiza dimensiunilor saraciei ce nu sunt legate de venit, asa ca accesul la asistenta medicala sau învatamânt. În realitate, distributia utilizatorilor de servicii publice, precum sunt serviciile de asistenta medicala (de exemplu, conform mediului de rezidenta rural si urban) pare a fi diferita de cea obtinuta din datele administrative (de regula bazata pe informatia de la institutii). În final, din motivul caracterului limitat al informatiei, studiul se bazeaza pe indicatorii aferenti Moldovei din dreapta Nistrului.

Constatarile principale

Dinamica saraciei

1. *Saracia în Moldova este strâns legata de cresterea economica.* Dat fiind ca ratele cresterii au constituit în medie 5% anual în anii 2000-2002, saracia a scazut de la 71% pâna la sub 49% din populatie. Aceasta a reflectat o imagine inversa a situatiei din anii 1997-1999, când declinul economic mediu de circa 4% anual a condus spre o crestere a saraciei de la 47% la 71% din populatie. Prin urmare, mentinerea cresterii continue se va solda în timp cu un nivel mai redus al saraciei. Totusi, chiar daca Moldova ar înregistra o crestere de 8% anual pe parcursul unei perioade de cinci ani, mai mult de o persoana din cinci moldoveni ar continua sa se confrunte cu saracia în anul 2007. Si aceasta legatura strânsa cu cresterea economica denota, de asemenea, vulnerabilitate – în cazul în care s-ar produce o alta scadere brusca a activitatii economice, probabilitatea este ca saracia s-ar accentua.

2. *Investirea în capitalul uman de calitate este un lux pentru multi moldoveni.* Tot mai multi cei înstariti folosesc atât asistenta oferita în institutiile de asistenta medicala primara, cât si asistenta oferita în spitale într-o masura mult mai mare decât cei saraci, care pur si simplu renunta la asistenta, apelând doar în caz de necesitate critica. De asemenea, platile neoficiale pentru asistenta medicala par a fi caracteristice mai mult celor saraci, diminuând în continuare cererea. Desi accesul la scolarizarea obligatorie este destul de uniform printre grupurile de venit, multi copii din mediul rural si din familii sarace abandoneaza studiile înainte de absolvirea ciclului de învatamânt obligatoriu. Copiii din familiile mai înstarite si din mediul urban au, de asemenea, o tendinta sporita de a-si continua studiile la niveluri mai înalte. Spre regret, dat fiind ca studiile superioare sunt considerate a fi corelate cu un nivel mai redus de saracie, acest fapt consolideaza procesul prin care saracia se transmite de la o generatie la alta.

Mediul de rezidenta si saracia

3. *Exista divergente considerabile în raport cu saracia între orasele mari (Chisinau si Balti), orasele mici si mediul rural.* Acest fapt este valabil atât pentru riscurile de saracie legate de venit, cât si pentru dimensiunile saraciei care nu sunt legate de venit. Populatia din cele doua orase mari se expune celui mai redus risc de saracie. Riscul de saracie este cel mai înalt în orasele mici, reflectând atât lipsa oportunitatilor de ocupare, cât si absenta agriculturii de subsistenta ca un prim sistem de protectie. Circa 63% din populatia oraselelor mici erau saraci în anul 2002, fata de peste o jumatate din toti rezidentii rurali si circa 28% din rezidentii urbani. În ce priveste dimensiunile saraciei care nu sunt legate de venit, mediul rural este dezavantajat în mod sistematic vizavi de realizările pe plan educational sau de utilizarea asistentei medicale. Exista diferente sistematice de acces la serviciile comunale de baza, asa ca alimentarea cu apa si canalizarea.

4. **Proprietatea funciara tot mai extinsa s-a soldat doar cu unele îmbunatatiri modeste ale bunastarii în mediul rural.** În pofida privatizarii funciare de amploare, gospodaria tipica din rural nu produce pentru piata. În schimb, localitatile rurale continua sa depinda foarte mult de agricultura de subzistenta. Transferurile de la stat – în special pensiile – au devenit a doua sursa majora de existenta pentru familiile din rural. De fapt, în lipsa majorarii transferurilor pentru gospodariile din rural, rata saraciei rurale ar fi constituit cu 8 p.p. mai mult în anul 2000 si, de asemenea, ar fi ramas mai înalta în anii urmatiori.

Caile de iesire din saracie

5. **Ocuparea bine remunerata reprezinta o cale viabila de iesire din saracie în Moldova, dar crearea locurilor de munca este la un nivel mult mai redus decât lichidarea acestora.** Ratele înalte de lichidare a locurilor de munca sunt tipice si necesare în tarile în curs de tranzitie, însa locurile noi de munca trebuie sa fie create într-un ritm mai rapid. Sectorul serviciilor din Moldova înca mai trebuie sa se manifeste drept furnizor major de locuri de munca în sectorul formal, iar cota sa în ocupare a scazut constant – un contrast evident fata de alte tari în curs de tranzitie. Cei care nu reusesc sa profite de oportunitati revin, de regula, la agricultura de subzistenta pentru familiile lor sau migreaza în alte tari în cautare de lucru.

6. **Numai noile firme private si firmele mici constituie furnizori neti de locuri de munca, însa aceste firme sunt deocamdata putine la numar în Moldova.** Sectorul privat nou este singura sursa de crestere a ocuparii în Moldova, sporindu-si angajarile cu 4% anual. Dar acestor firme le revine doar o cota mica din ocupare în sfera neagricola. Costurile mari de reglementare a afacerilor sunt cauza principala a numarului mic de locuri nou create în acest sector.

Lupta cu saracia

7. **Programele de asigurari sociale reduc saracia, dar asistenta sociala na reusit sa asigure o protectie adecvata pentru cei saraci.** Programele de asigurari sociale reduc saracia cu 5-11 p.p., datorita acoperirii mari. Prin contrast, programele de asistenta sociala, care sunt menite a servi drept instrumente directe pentru diminuarea saraciei, nu reusesc sa produca un efect substantial – datorita acoperirii mai reduse, directionarii slabe si necorespunderii nivelurilor de alocatii cu necesitatile.

8. **Migrarea internationala este o strategie importanta pentru a face fata saraciei, dar are costuri sociale înalte si prezinta riscuri personale considerabile pentru multi.** Circa un sfert din forta de munca a Moldovei a parasit tara. Banii expediti de peste hotare membrilor familiei par sa-i fi scos din saracie pe multi. Dar migrarea a mai condus la o subminare considerabila a vietilor personale si a relatiilor de familie. Un numar tot mai mare de copii din Moldova, în special din rural si din orasele mici, cresc fara mama. Majoritatea migrantilor lucreaza ilegal în tarile-gazda si multe femei tinere devin victime ale traficului.

Caseta 1: Cercetarea bugetelor gospodariilor casnice

Datele primare pentru monitorizare si standardele de viata din Moldova provin din Cercetarea bugetelor gospodariilor casnice (CBGC). Cercetarea bugetelor gospodariilor casnice este un studiu al gospodariilor individuale din Moldova, realizat de catre Departamentul Statistica si Sociologie (DSS).

⚡⚡ **Periodicitatea.** CBGC este efectuata trimestrial, cu începutul în al doilea trimestru al anului 1997.

⚡⚡ **Continutul.** CBGC include o evidenta zilnica a consumului gospodariei, un registru al membrilor gospodariei, inclusiv studiile lor si statutul profesional, informatie despre comoditati, inclusiv caracteristici ale spatiului locativ si detinerea în proprietate a unor active financiare si durabile.

⚡⚡ **Esantionul.** În fiecare trimestru CBGC intervieveaza circa 1 600 gospodarii casnice. Un sub-esantion al acestor gospodarii se pastreaza în calitate de observatii înregistrate într-o schema amanuntita de rotatie. Structura studiului urmeaza un model obisnuit de esantionare în doua etape. Unitatile de esantionare primara (UEP) au fost selectate pentru prima etapa, fiind create pe baza listelor de votare ale sectoarelor de votare din 1996. În cadrul celei de-a doua etape gospodariile sunt alese din lista gospodariilor casnice din fiecare unitate selectata de esantionare primara (UEP).

⚡⚡ **Acoperirea regionala.** Stratificarea initiala a CBGC a desemnat unitatile de esantionare primara în patru niveluri: Chisinau, Balti, alte orase si mediul rural.* La fel ca pentru majoritatea cercetarilor gospodariilor casnice, datorita structurarii în doua etape a esantionarii si marimii esantionului, nu este posibil de calculat cu exactitate indicatorii la nivelurile mai mici de examinare (dupa *judet*, de exemplu). Datorita nivelului înalt al gruparii, orasele Chisinau si Balti sunt sintetizate într-un singur strat (orase mari).

*Aceasta discutie se concentreaza numai asupra esantionului de pe malul drept al Nistrului.

II. Dinamica saraciei¹

Legatura dintre saracia în functie de venit si cresterea economica

Cresterea economica si saracia în functie de venit sunt strâns legate între ele în Moldova. Rata saraciei a crescut brusc si constant în perioada recesiunii care a urmat dupa criza din Rusia. Catre anul 1999, conform masurii saraciei utilizate în acest raport (Caseta 2), 71% din populatia Moldovei era saraca, înregistrând o crestere de la 47% în 1997. Schimbarea radicala în activitatea economica, care a început în anul 2000, a fost însoțita de reduceri în nivelul saraciei si, catre anul 2002, rata saraciei a revenit practic la nivelul existent anterior crizei din Rusia (Figura

Caseta 2: Masurarea saraciei în Moldova

Saracia reprezinta un concept multidimensional ce cuprinde numeroase aspecte ale bunastarii. În practica, nici un indicator nu poate capta toate dimensiunile. În scopul clasarii gospodariilor, raportul utilizeaza o masura a bunastarii bazata pe consum. Masura bunastarii este ajustata dupa diferentele de pret existente între localitati si în timp. Pentru a obtine amploarea si profilul saraciei, aceasta este evaluata în functie de un prag *absolut* al saraciei, determinat prin modalitatea “costului necesitatilor fundamentale”. Pragul saraciei determinat astfel reprezinta costul unui grup de marfuri si servicii esentiale. Cei al caror consum este situat sub pragul saraciei sunt considerati saraci, iar cei care se situeaza deasupra pragului - non-saraci.

Pentru a stabili pragul saraciei absolute, initial se foloseste componenta alimentara a pragului saraciei. Aceasta componenta este determinata ca fiind costul unui cos de 2 100 calorii pe un echivalent adult pe zi, tinând cont de tendintele reale ale consumului în rândul populatiei sarace. Componenta alimentara a pragului saraciei (circa 172 lei pe locuitor pe luna în 2002) este utilizata pentru a caracteriza saracia “severa”, iar toti cei cu un consum pe un echivalent adult situat sub acest prag au fost considerati “extrem de saraci”. Pragul total al saraciei se obtine adaugându-se componentei alimentare cheltuielile pentru produse nealimentare si servicii efectuate de gospodariile al caror consum alimentar se situeaza în vecinatatea componentei alimentare a pragului saraciei. Valoarea pragului saraciei în 2002 era de 202 lei pe locuitor lunar. Acest prag al saraciei este puțin mai ridicat decât pragul saraciei obtinut prin folosirea PPC=2,15 dolari SUA pe locuitor pe zi, care este egal cu 193,7 lei pe locuitor pe luna.

Desi consumul pe un echivalent adult este folosit ca masura de baza a bunastarii, a fost efectuata o analiza de sensibilitate a profilului saraciei la diferite prezumții privind economiile de scara si necesitatile unor masuri diferite pentru gospodarii. Rezultatele raportate aici sunt valabile, cu exceptia unor cazuri în care se adopta prezumții cu un caracter mai extrem privind economiile de scara.

Elaborarea raportului dat si metodologia utilizata pentru evaluarea saraciei au contribuit la desfasurarea unor discutii privind evaluarea saraciei în Moldova în contextul SCERS si la elaborarea masurilor saraciei în cadrul implementarii Hotarârii nr. 619 din mai 2002. Metodologia (pregatita de UMSP) este examinata în prezent de Guvern în vederea aprobării sale oficiale si include multe caracteristici ale pragului saraciei utilizate în acest raport. Exista unele diferente importante care se datoreaza deosebirilor în modelul de masurare a bunastarii, definitiei grupurilor “sarace” al caror tipare de consum servesc drept referinte în determinarea componentei alimentare a pragului saraciei, precum si consumului minim de calorii utilizat, metodologiei de indexare a preturilor si grilei de echivalenta. Cu toate acestea, multe rezultate de baza referitoare la tendintele si profilul saraciei sunt similare.

Desi pentru clasarea gospodariilor casnice este utilizat un indicator monetar, pentru a examina saracia în dimensiunile sale multiple, sunt luati în considerare alti indicatori, asa ca învatamântul, sanatatea, spatiul locativ si protectia, precum si diferentele între acestia în functie de nivelul venitului si al saraciei.

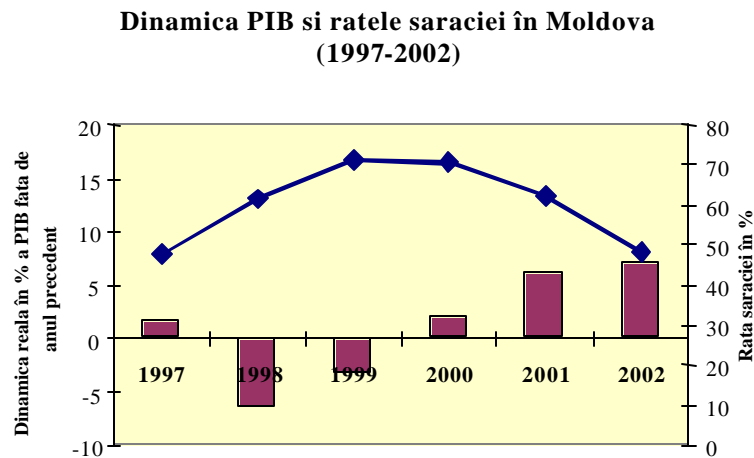
Nota: Vezi Signoret (2004) si Beegle (2004) pentru o discutie mai cuprinzatoare privind modalitatea de masurare a saraciei utilizata în acest raport.

2). Aceasta tendinta nu depinde de pragul absolut al saraciei ales. Elasticitatea estimata a saraciei în raport cu cresterea consumului mediu era de circa -2,9 (ceea ce denota ca, pentru fiecare majorare cu 1% a cresterii, saracia scadea cu 2,9%), indicând un nivel de receptivitate care este comparabil cu, sau puțin mai înalt decât cel observat pretutindeni în lume. Regional,

¹ Acest punct se bazeaza pe documentele de fundamentare elaborate de Beegle, “Standardele de viata si saracia în Moldova,” Signoret, “Saracia în Moldova” si Porto, “Cresterea economica si reducerea saraciei”.

elasticitatea se situeaza între nivelul observat în România (în medie -2 între anii 1999-2001) și cel remarcat în Polonia (în mediu $-3,4$ între anii 1998-2001). Alte masuri ale saraciei sau caracterizat printr-un tipar asemanator – saracia a devenit mai profunda și mai severa odata cu recesiunea, dar profunzimea și severitatea acesteia au început să scada odata cu recuperarea (Casetă 3).

Figura 2: Cresterea economica și saracia sunt strâns legate în Moldova

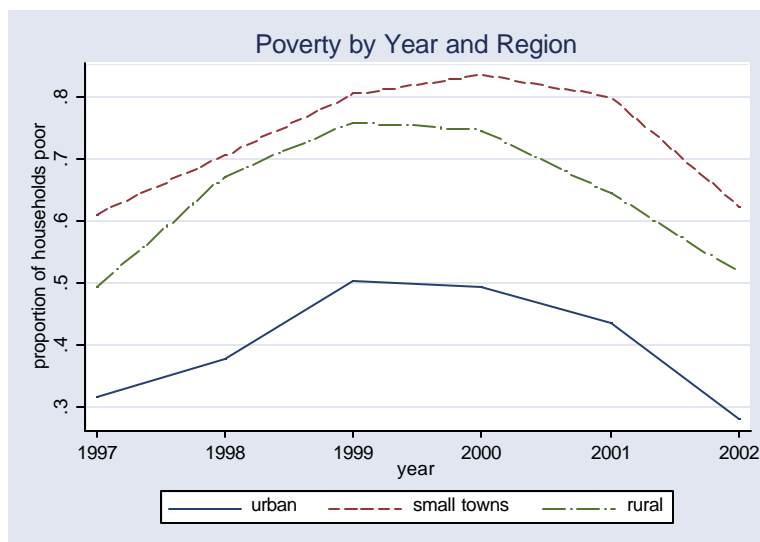


Sursa: Beegle (2004)

Saracia a sporit odata cu recesiunea și a scăzut odata cu recuperarea recentă. Direcțiile schimbării au fost aceleași în spațiul rural, în orășelele mici și orășelele mari. Au existat unele diferențe vizavi de ratele și durata schimbărilor, orășelele mici confruntându-se cu cele mai prelungite creșteri ale saraciei, iar cele două orășele mari înregistrând scăderi care au survenit în cel mai brusc mod (Figura 3). Către anul 2002 numai orășelele mari se distingeau prin rate, profunzime și severitate ale saraciei mai reduse față de anul 1997.

Inegalitățile au crescut puțin în timpul crizei, dar către anul 2002 erau comparabile cu nivelurile din 1997. În general, inegalitățile au suferit foarte puține schimbări la nivel național pe parcursul acestei perioade, cu excepția unor creșteri mici în 1998 și 2001. Coeficientul Gini constituia 0,34 în 2002 față de 0,35 în 1997 (Casetă 3). Inegalitățile, după cum sunt măsurate de coeficientul Gini de consum, au urmat tipare puțin diferite între regiuni: în special în orășelele mari inegalitățile au crescut treptat până în anul 2001, înainte de a scădea brusc, revenind în 2002 la valoarea din 1997. În anul 2002 inegalitățile au fost mai reduse decât în anul 1997 numai în mediul rural, reflectând probabil importanța sporită a pământului pentru familiile mai sărace.

Figura 3: Saracia s-a redus în toate regiunile odata cu cresterea economica recenta



Sursa: Jacoby (2004)

Nota: "Urban" se refera la Chisinau si Balti

Reducerile în consum pe parcursul recesiunii si cresterile în timpul recuperarii au fost comparabile pentru toate gospodariile, cu exceptia celui mai sarac decil. Desi cresterea constituia factorul-cheie pentru reducerea saraciei, aceasta a afectat cele mai sarace segmente ale populatiei în mod diferit. În general, ele s-au confruntat cu cele mai mici scaderi proportionale în consum pe parcursul recesiunii si cu cele mai mari cresteri proportionale în timpul recuperarii economice. Aceasta reprezinta probabil stabilitatea relativa asigurata de agricultura de subzistenta în mediul rural si de locurile de munca comerciale prost platite din orasele mari. Prin contrast, cei mai saraci din orasele mici s-au confruntat cu scaderi catastrofale în consum pe durata recesiunii si au avut de câstigat cel mai mult în timpul recuperarii (Figura 4). În orasele mari, gospodariile care se situau la mijlocul distributiei au dus-o cel mai prost în cadrul recesiunii. Schimbarile anuale în cheltuielile pe locuitor au fost relativ similare printre toate celelalte gospodarii din toate regiunile. Este de remarcant faptul ca, pe parcursul recuperarii, consumul pe echivalent adult s-a majorat, atingând o rata uniforma (de circa 10% anual) pentru toate gospodariile, cu exceptia celor mai sarace, în tot spatiul rural, orasele mici si orasele mari.

Legatura strânsa între cresterea economica si saracie reflecta ca, în timp ce cresterea de durata va avea drept rezultat reducerea ulterioara a saraciei, o parte considerabila din populatie este vulnerabila si poate deveni saraca în cazul unei crize economice. Privind într-o perspectiva de cinci ani si în lipsa unor schimbari substantiale în structura consumului, o rata a cresterii consumului pe echivalent adult de 8% anual va rezulta în anul 2007 într-o rata a saraciei care s-ar situa exact sub jumatate din nivelul anului 2002. Cresterea anuala de 5% pâna în anul 2007 va determina scaderea ratei saraciei cu o treime, în timp ce o rata de crestere anuala sustinuta de 2% va reduce saracia numai cu 12 p.p. Pe de alta parte, daca economia Moldovei ar trebui sa se confrunte cu un soc similar crizei din Rusia, rata saraciei ar creste imediat cu circa 25%.

Între anii 1997 si 2002, riscul relativ de saracie a crescut pentru persoanele din gospodariile cu multi copii si gospodariile ai caror capi de familie sunt ocupati în agricultura, dar a scazut pentru locuitorii oraselor mari si pentru persoanele din gospodariile ai caror capi de familie aveau studii superioare. Catre anul 2002, reflectând standardele îmbunatatite de trai

în orasele mari, gospodariile din Chisinau și Balti se confruntau cu o probabilitate mai mică de a fi sărace față de alte gospodării. Cu alte cuvinte, diferențele în riscurile de săracie în funcție de mediul de rezidență au sporit. În mod similar, reflectând oportunitățile mai bune de pe piața muncii pentru persoanele cu studii superioare în 2002 față de 1997, membrii familiilor conduse de aceste persoane au constatat că riscul lor relativ de săracie a scăzut în continuare. Pe de altă parte, riscurile relative de săracie au crescut în mod vizibil pentru copii, pentru persoanele din familii cu mulți copii, precum și pentru persoanele din gospodării ai căror capi erau ocupați în agricultură, în special în calitate de lucrători angajați.

Figura 4: Scaderile în consum pe parcursul recesiunii și creșterile în perioada de recuperare au fost comparabile printre grupurile de venit, cu excepția celor mai săraci decili din toate regiunile și a grupurilor cu venit mediu din orasele mari

1. Orase mari 1997-1999

2. Orase mari 1999-2002

Pe verticală : Dinamica anuală în procente

Pe orizontală: Funcțiile de repartitie a cheltuielilor pe locuitor

3. Orasele mici 1997-1999

4. Orasele mici 1999-2002

Pe verticală : Dinamica anuală în procente

Pe orizontală: Funcțiile de repartitie a cheltuielilor pe locuitor

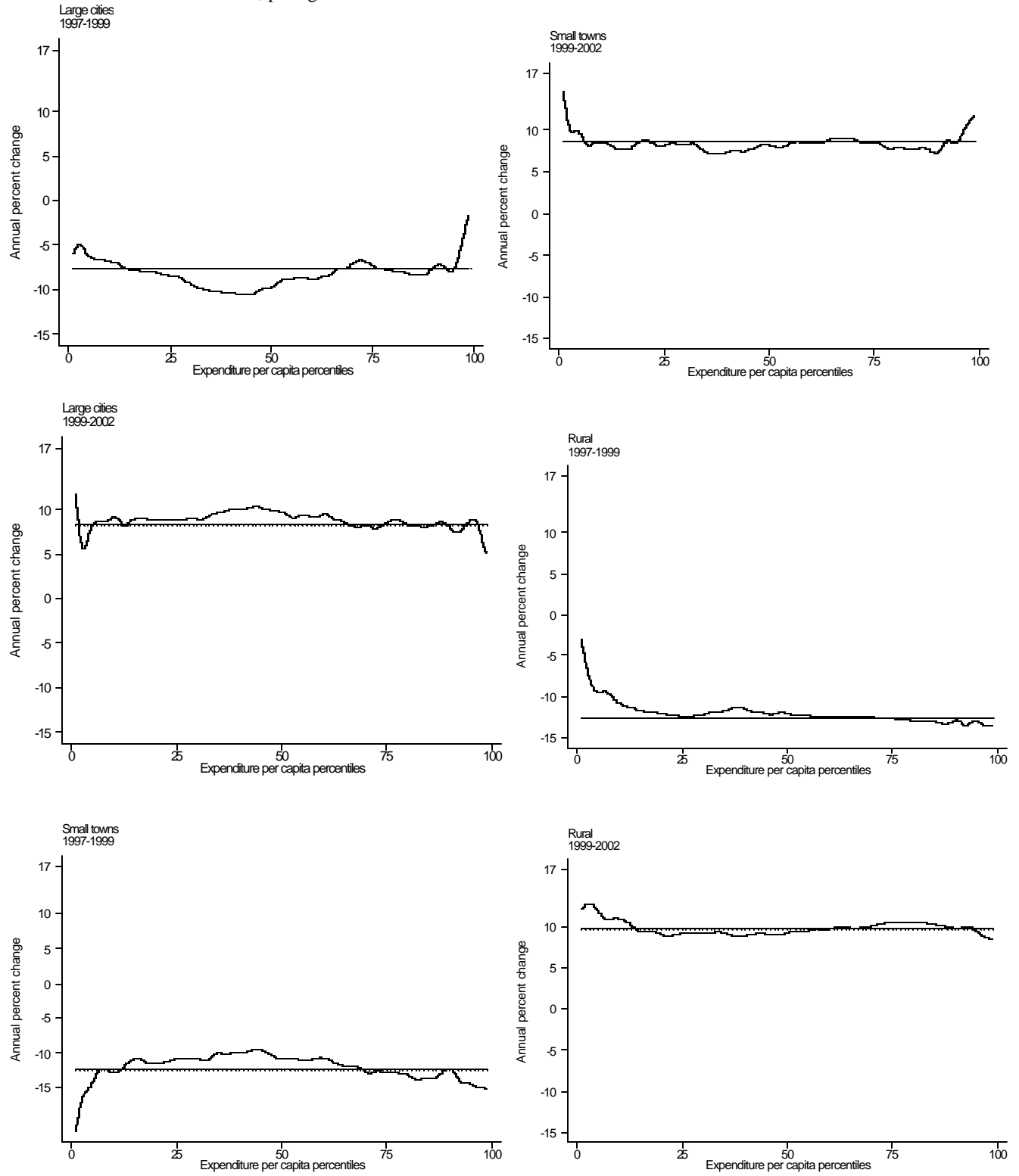
5. Rural 1997-1999

6. Rural 1999-2002

Pe verticală: Dinamica anuală în procente

Pe orizontală: Funcțiile de repartitie a cheltuielilor pe locuitor

Curbele de incidenta a cresterii, pe regiuni



Sursa: Beegle, 2004

Caseta 3: Care este amploarea saraciei si cine sunt cei saraci?

Care este amploarea saraciei? În anul 2002 Moldova era cea mai saraca tara din Europa si se afla printre cele mai sarace tari din regiunea Europei si Asiei Centrale (vezi Figura 1 si Tabelul 1 pentru comparatii internationale ale saraciei si inegalitatilor). PIB pe locuitor constituia 447 dolari SUA, 1 431 dolari SUA în expresie PPC. Inegalitatile, desi nu deosebit de mari în raport cu standardele internationale, erau printre cele mai mari din regiune. În functie de masura saraciei absolute folosita, între 40-50% din rezidentii malului drept al râului Nistru din Moldova sunt saraci si majoritatea lor poate fi considerata extrem de saraca. Folosind estimarea Bancii Mondiale pentru saracia pe locuitor, în Moldova existau 1,75 milioane de saraci în anul 2002.

Desi conceptul de saracie pe locuitor reprezinta un instrument important, acesta ofera un tablou partial al saraciei. Alte masuri asociate includ profunzimea saraciei (decalajul între cheltuielile celor saraci si pragul saraciei) si severitatea saraciei (masurând cât de departe se afla cei saraci de pragul saraciei). În tabelul de mai jos este prezentata evolutia în timp a masurilor diverse ale saraciei si inegalitatilor.

Evolutia masurilor saraciei si inegalitatilor în Moldova (1997-2002)						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Pragul saraciei (lei pe locuitor pe luna)</i>	99,3	104,7	130,0	175,2	193,1	201,8
Incidenta	47,4	61,6	71,2	70,6	62,4	48,5
Profunzimea	16,5	25,1	29,7	28,9	24,0	16,5
Severitatea	7,9	13,2	15,7	15,0	12,0	7,6
<i>Pragul saraciei severe (lei pe locuitor pe luna)</i>	85,5	88,4	107,8	147,5	163,4	171,6
Incidenta	37,5	51,7	61,3	60,9	52,0	37,8
Profunzimea	12,0	19,3	23,0	22,2	18,0	11,6
Severitatea	5,6	9,7	11,5	10,8	8,4	5,0
<i>Pragul international \$2,15 PPC pe zi (valoarea in lei pe locuitor pe luna)</i>	85,0	91,6	127,6	167,5	183,9	193,7
Incidenta	43,4	57,7	67,6	67,1	58,4	44,6
<i>Masurile inegalitatilor</i>						
Coeficientul Gini	0,35	0,37	0,35	0,34	0,36	0,34
Raport decilii 90/10	9,9	11,1	9,6	9,3	10,0	9,0

Sursa: CBGC 1997-2002

Tendinte generale similare sunt observate în estimarile cu privire la saracie efectuate de Unitatea de monitorizare a saraciei si politiciii. La un prag al saraciei de 271 lei pe adult pe luna si la un prag al saraciei severe (alimentare) de 212 lei pe adult pe luna, estimarile UMSP în anul 2002 erau urmatoarele:

Saracia pe locuitor - 40,4%; Saracia severa pe locuitor - 26,2%; Profunzimea saraciei - 12,4% si Severitatea saraciei - 5,2%

Cine sunt saracii? Analiza de baza a saraciei din 2002.

- ?? Exista divergente considerabile în ce priveste saracia în functie de *mediul de rezidenta*; ratele saraciei sunt cele mai înalte în orasele mici (63% saraci), urmate de spatiul rural (52%), dar cele mai reduse sunt în orasele mari (29%).
- ?? Desi rezidentii oraselelor mici sunt expusi celui mai înalt risc de saracie, deoarece majoritatea populatiei din Moldova locuieste în rural (63% în 2002 comparativ cu 21% si 16% în orasele mari si cele mici respectiv), saracia rurala predomina si 68% dintre toti cei saraci locuiesc în rural.
- ?? Caracteristicile *demografice* sunt, de asemenea, importante: în special, este mai curând probabil ca persoanele din gospodariile mari, cu multi copii si persoane vârstnice sa fie sarace. Ratele saraciei cresc brusc odata cu numarul copiilor si ratele saraciei sunt în mediu mai înalte în rândul copiilor decât în rândul adultilor sau al vârstnicilor. Aceste rezultate sunt deosebit de rezistente la diverse grile de echivalenta (ceea ce denota ca gospodariile mai mari pot beneficia de economiile de scara si se pot adapta dupa diferentele din structura de vârsta a gospodariei) si se schimba doar în cazul unor prezumtii mai extreme (vezi Beegle, 2004).
- ?? Persoanele din gospodariile ai caror capi de familie au studii *superioare* au sanse considerabil mai putine de a fi sarace, dar, reflectând piata muncii din perioada de tranzitie, persoanele din gospodariile ai caror capi de familie au absolvit ciclul de învatamânt mediu general nu duc o existenta considerabil mai buna decât cele din gospodariile ai caror capi de familie se disting prin niveluri mai joase de studii.

- ?? *Ocuparea* nu ofera o protectie adecvata contra saraciei: riscurile de saracie pentru persoanele din gospodariile conduse de angajati nu sunt considerabil mai reduce decât pentru persoanele din gospodariile conduse de reprezentanti ai populatiei inactiva (mai mult pensionari). Majoritatea (73%) celor saraci traiesc în cadrul gospodariilor ai caror capi sunt angajati.
- ?? *Pensionarii* nu se expun unui risc deosebit de înalt de saracie: riscul lor de a se confrunta cu saracia este similar cu riscul altor categorii ale populatiei.
- ?? Persoanele din gospodariile casnice ai caror capi de familie sunt angajati în *activitati agricole*, în special ca lucratori agricoli, se expun celui mai înalt risc de saracie.

Tabelul 1: Moldova este într-o situatie mai nefavorabila în raport cu multe dimensiuni ale standardelor de viata conform comparatorilor regionali

Tara	Anul stud.	2002 PIB/PPC pe locuitor, curent international \$ ^A	Saracia pe locuitor (\$2,15) 1996 PPC ^B	Coefficient Gini bazat pe consum ^C	Consumul de energie electrica kw -ora/locuitor (2000) ^D	Procentul gospodariilor rurale cu acces la canalizare/veceu cu jet de apa	Procentul gospodariilor rurale cu acces la conducta de apa ^F	Ratele globale de înscriere nivel de baza (2000) ^G	Ratele globale de înscriere nivel mediu (2000) ^H
Albania	2002	3973	10,8 %	0,28	1073	54,5 %	25 %	107	78
Armenia	2001	2957	36,8 %	0,28	1154	25 %	64 %	78	73
Georgia	2001	2190	14,8 %	0,36	1235	-	66 %	95	73
Kîrgîza	2001	1572	53,6 %	0,30	1606	4,1 %	1 %	101	86
Moldova	2002	1431	44,6 %	0,34	720	3 %	5 %	95	42
Tadjikistan	2003	916	56,6 %	0,33	2137	-	-	104	79
România	2002	6326	6,8 % *	0,29	1513	32 %	-	99	82

Surse:

- ?? A – estimarile Bancii Mondiale
- ?? B,C, E, F – cele mai recente Evaluari ale Saraciei efectuate de catre Banca Mondiala
- ?? E & F calculate pentru anul respectiv al studiului
- ?? D – WDI, Banca Mondiala, 2003
- ?? G, H – Bonilla-Chacin si Nayar (2004)
- ?? * - “Sa facem ca tranzitia sa functioneze pentru fiecare”, Banca Mondiala, 2000 (calculele pe adult în România sunt pentru anul 1998)

Criza ruseasca a avut un impact diferit asupra diferitor gospodarii – cele mai prospere gospodarii au fost afectate cel mai mult. Datele înscrise în lista CBGC indica faptul ca a existat un grad înalt de tranzitie în ce priveste situatia relativa a diverselor gospodarii – unele gospodarii fiind relativ mai prospere, iar altele aflându-se într-o situatie mai nefavorabila. Numai 28% din gospodarii au ramas conform quintilei de consum în clasamentul de pâna la criza în perioada imediat urmatoare acesteia. Gospodariile care initial au fost mai prospere aveau mai multe sanse de a se confrunta cu declinuri economice fata de gospodariile mai sarace si ele au suportat cele mai mari declinuri proportionale ale bunastarii, criza conducând la o crestere a ratei saraciei (Tabelul 2). Spre deosebire de gospodariile cu un consum initial mai ridicat, gospodariile afectate cel mai mult de criza din Rusia (care se confruntau cu cele mai mari scaderi proportionale în consum) erau gospodariile situate în afara oraselor mari, în special cele din orasele mici, cele ai caror capi de familie nu aveau studii superioare, gospodariile cu multi copii si gospodariile ai caror capi de familie erau angajati în activitati neagricole ².

² Signoret si Murrugarra (2003).

Desi vasta majoritate a populatiei a fost expusa saraciei în anii 1997-2002, a existat un grup de baza de dimensiuni considerabile, care a ramas sarac pe parcursul întregii perioade.

Vasta majoritate a populatiei a fost expusa saraciei pe parcursul anilor 1997-2002. Numai 14% din gospodarii n-au fost sarace în patru runde consecutive ale cercetarii din aceasta perioada. Totusi, un sfert din gospodarii au ramas sarace pe parcursul perioadei – acest grup a fost reprezentat disproportional de gospodariile cu multi copii si de cele ai caror capi de familie aveau studii sub nivel de colegiu. Saraciei cronice³ îi revine 90% din saracia generala.

Tabelul 2: Gospodariile într-o situatie mai buna au fost afectate cel mai mult de criza

Schimbarile proportionale medii în consum în perioada de pâna la criza – dupa criza		
	<i>Schimbare proportionala</i>	<i>% din gospodarii cu scaderi</i>
Toate	-0,008	62,7
Dupa quintila de pâna la criza		
Cele mai sarace 20%	0,487	30,4
20-40%	0,051	58,2
40-60%	-0,128	68,7
60-80%	-0,144	72,2
Cele mai înstarite 20%	-0,304	83,9

Sursa: Signoret si Murrugarra (2003),
Nota: Pe baza gospodariilor din CBGC cu liste pe 2 ani; datele de la etapa anterioara crizei corespund trimestrelor si anilor 1997 T4-1998 T2 si cele de la etapa ulterioara crizei - anilor 1998 T4-1992 T2

Unui risc deosebit de a ramâne în capcana saraciei se expun grupurile social excluse, asa cum sunt copiii institutionalizati, copiii strazii, tineretul, unele persoane în etate si romii. Desi nu sunt cuprinsi în studiile cantitative la scara mare, cercetarile calitative si cele efectuate pe plan intern în tara sugereaza faptul ca barierele cumulative la active/bunuri, precum si obstacolele create de barierele si normele sociale fac aceste grupuri deosebit de vulnerabile (Casetă 4).

Casetă 4: Grupurile social excluse din Moldova

Cercetarile gospodariilor casnice au ajutat la identificarea celor care sunt saraci – prin masurare în functie de consum. Multi dintre cei care sunt saraci în functie de venit sufera de dimensiuni multiple ale privarii – de exemplu, nu pot avea acces la serviciile de baza sau nu pot investi în capitalul uman al copiilor lor. Pe lânga aceste bariere cumulative la bunuri, multe grupuri se mai confrunta cu obstacole impuse prin bariere si norme sociale – nivelurile multiple ale privarii tin de excluderea sociala si discriminarea în cadrul societatii. Unele dintre aceste grupuri, care adesea nu sunt vizate adecvat în cercetarile gospodariilor casnice, sunt descrise mai jos.

³ Saracia cronica este calculata prin evaluarea ratei saraciei în cazul în care pentru fiecare gospodarie din lista este stabilit consumul mediu pe echivalent adult pe parcursul a 4 interviuri. Raportul dintre rata saraciei cronice si rata medie a saraciei este utilizat pentru a calcula în ce masura saracia este cronica (peste 90% în cazul dat). Vezi Signoret (2004) pentru detalii.

Copiii institutionalizati: instabilitatea familiilor asociata saraciei a condus la o situatie în care institutionalizarea copiilor a devenit replica sistemului de protectie sociala la problemele copiilor cu venituri mici, ale copiilor abandonati si celor invalizi. La începutul anului 2001 existau 13 207 copii în institutiile de pe malul drept al Nistrului din Moldova. Situatia acestor copii aflati în institutii lasa mult de dorit. Copiii cu handicap mintal si fizic sunt deseori grupati împreuna în aceleasi institutii, existând putina asistenta specializata sau oportunitati pentru reintegrare. Copiii care parasesc institutiile sunt dezavantajati în mod special din cauza izolarii lor sociale si a oportunitatilor educationale reduse si constituie nucleul celor care vor trai în viitor într-o saracie severa. De asemenea, copiii cu handicap se confrunta cu riscuri sporite de supravietuire: rata mortalitatii în rândul copiilor invalizi este de zece ori mai mare decât rata medie a mortalitatii celorlalti copii.

Copiii strazii, copiii maltratati, copiii care sunt exploatați, traficati sau în conflict cu legea constituie grupuri noi deosebit de vulnerabile. Gradul abuzului si al neglijarii este mai înalt în familiile cu venituri mici, unde exista tendinta ca acestia sa ramâna nerecunoscuti, nedocumentati si nesanctionati. Multi copii care fug din familii disfunctionale sau violente sau din institutii ajung în cele din urma pe strazi. În anul 1998 pe strazile Chisinaului a fost înregistrat un numar de 1 000 copii vagabonzi fara adapost. Multi dintre copiii strazii au pierdut legatura cu parintii din cauza migrarii sau a altor situatii. Dar multi copii ai strazii nu sunt fara adapost – trei sferturi din ei înnopteza acasa din câte se spune, multi parasesc scoala din suburbiile orasului pentru a calatori zilnic în capitala cu scopul de a câstiga bani prin cersit, munca necalificata, furturi marunte si comerț stradal. Multi sunt exploatați de “protectori” sau lideri de grup, care își atribuie o parte din câstigul acestor copii. Pe de alta parte, sistemul de drept trateaza adolescentii de 14 ani si peste aceasta limita de vârsta la fel ca pe infractorii adulti, retinându-i în institutiile de detentie pentru adulti si dându-le sentinte de lunga durata pentru crime minore, multe dintre acestea fiind legate de familii alcoolice si disfunctionale.

Romii. Conform recensământului din anul 1989, în Moldova locuiesc 11 571 romi, desi un studiu efectuat în anul 2001 de catre un ONG a stabilit cifra de 20 000 romi. Dupa cum se afirma, romii sunt printre cei mai saraci din Moldova, pot ramâne someri mult mai usor decât altii din cauza nivelurilor joase de studii, a declinului ocupatiilor traditionale si a discriminarii. Munca în rândul copiilor este raspândita pe larg printre romi si multi dintre ei nu frecventeaza cel puțin scoala primara. Excluderea din serviciile sociale constituie o problema suplimentara pentru copiii romi, multi dintre acestia necalificându-se pentru alocatii pentru copii sau alte îndemnizatii sociale, deoarece nu dispun de certificate oficiale de nastere. Multe comunitati de romi nu sunt asigurate nici cu energie electrica, nici cu apa potabila si duc lipsa de drumuri pavate care ar asigura legatura cu celelalte comunitati învecinate. Somajul sever, în special în mediul rural, a încurajat migrarea sezoniera a barbatilor, femeile si copiii angajându-se în munca platita local. Somajul are legatura, de asemenea, cu activitatile ilicite si cu dependenta de droguri, în special în rândul romilor tineri care sufera în plus din cauza stereotipurilor de criminali si traficanti de droguri. Romii mai sunt supusi violentei rasiale, dar se bucura de puțin sprijin oficial. Participarea politica este redusa din motiv ca autoritatile nu creeaza spatii pentru votare lânga comunitatile romilor.

Tinerii si persoanele în etate. Desi tineretul si batrânii nu se expun unui risc mare de saracie în functie de venit, aceste grupuri sunt vulnerabile în multe privinte. Multi tineri de vârsta scolara medie intra pe piata muncii si se confrunta cu un somaj mare sau cu pericole grave asociate angajarii neoficiale. Cunostintele insuficiente despre sanatatea reproductiva, accesul limitat la metodele de contraceptie si nesolicitarea asistentei medicale au condus la un numar tot mai mare de adolescente însarcinate, precum si la ITS si HIV/SIDA. Circa o jumatate din toate cazurile înregistrate de persoane infectate cu HIV au vârsta cuprinsa între 14 si 29 de ani. Mai mult ca atât, adolescentii reprezinta 15% din utilizatorii de droguri. Printre cei tineri, tineretul rural este deosebit de vulnerabil. În plus, tinerii cu parinti care lucreaza peste hotare si-au asumat responsabilitati solicitante emotional si fizic din contul nefrecventarii scolii, activitatii scolare si participarii la activitati de recreare corespunzatoare vârstei. În unele cazuri, acesti copii își câstiga existenta doar cu o supraveghere minima si se expun riscului de esec scolar, delincventei si altor conduite antisociale. Desi literatura sociologica demonstreaza ca dezavantajele din tinerețe pot genera un impact considerabil asupra realizarilor viitoare din viata (dezavantajul fiind mai grav pentru fete), putine servicii se axeaza pe necesitatile specifice ale adolescentilor. Multi oameni cu o vârsta mai înaintata nu sunt în mod necesar saraci conform venitului, dar sunt deosebit de vulnerabili la cheltuielile medicale mari, inclusiv din motivul pierderii multor servicii si bunuri subventionate care completau anterior venitul din pensii. Multi se descurca cersind sau solicitând asistenta în natura de la autoritatile oficiale.

Sursa: Aceasta caseta se bazeaza în fond pe datele UNICEF (2000, 2002) si Gomart (2000)

III. Investirea în capitalul uman de calitate – un lux în Moldova?⁴

Inegalitățile persistente sau în creștere, asociate accesului la asistența medicală și învățământ, modifică distribuția oportunităților economice în Moldova și vor spori în viitor diferențele în bunăstare pentru cei înstăriți și cei săraci. Accesul la serviciile de asistență medicală (atât asistența primară, cât și spitalicească) devine tot mai inegal. Gradul utilizării serviciilor de către gospodăriile mai sărace nu s-a recuperat după criză, în timp ce gradul utilizării de către gospodăriile care se afla într-o situație mai bună este în creștere. Ratele joase de utilizare a serviciilor de către cei săraci pot conduce la rezultate mai slabe în sfera sănătății și, prin urmare, productivitatea și bunăstarea lor pe viitor sunt expuse riscului (vezi Caseta 5 privind starea sănătății în Moldova). În învățământ, participarea la nivelurile obligatorii de studii a fost deosebit de rezistentă la criză, atât pentru săraci, cât și pentru non-săraci. Totuși, este mai puțin probabil ca cei săraci să se înscrie la studii la etapa post-obligatorie. Disparitățile persistente în înscrieri, începând cu ultimii ani ai ciclului obligatoriu și continuând până la nivelul universitar, denotă ca decalajele de cunoștințe – între bogați și săraci, rezidenții de la sate și cei de la orașe – nu se sfârșesc. Ținând cont de faptul că gospodăriile cu studii mai avansate au tot mai multe șanse de a deveni prospere și, odată ce acestea sunt mai capabile să investească în studiile copiilor lor, deosebirile persistente la nivelurile superioare consolidează procesul prin care sărăcia este transmisă de la o generație la alta.

Accesul la asistența medicală

Toate gospodăriile au redus utilizarea serviciilor oferite de instituțiile de asistență medicală pe parcursul recesiunii, dar sporirea gradului de utilizare a acestora în perioada recuperării a fost determinată în fond de familiile care se aflau într-o situație mai bună. Astfel, către anul 2002, consumul asistenței medicale a fost considerabil denaturat în favoarea grupurilor mai înstărite comparativ cu anul 1997 (Figura 5). Acest tipar a fost observat atât prin vizitele la instituțiile de tratament ambulatoriu, cât și la spitale. Către anul 2002 procentul persoanelor din quintila de sus de venit care apelau la asistență era de peste șase ori mai mare decât pentru cei din quintila de jos, iar locuitorii orașelor, după cum se pare, solicitau de două ori mai mult ajutor medical decât cei de la sate. Constrângerile financiare sunt menționate drept motiv principal pentru a nu apela la asistența medicală: populația săracă și cea rurală are o tendință mult mai mare să menționeze barierele financiare drept constrângere sau să susțină lipsa necesității.

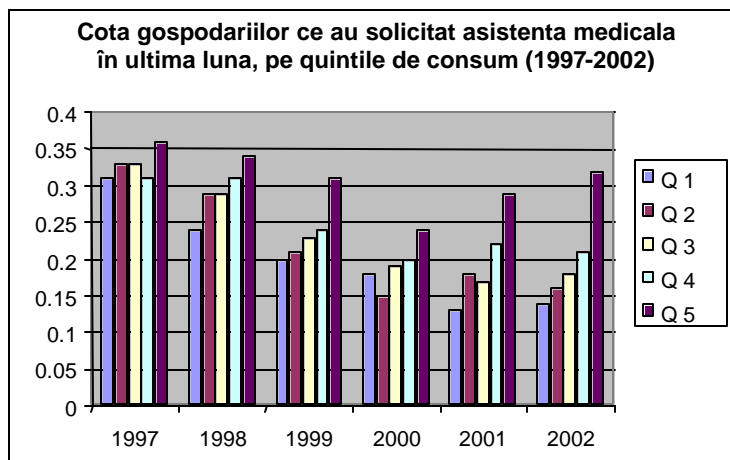


Figura 5: Creșterea gradului de utilizare a asistenței medicale pe parcursul recuperării economice a fost determinată de gospodăriile care se aflau într-o situație mai bună

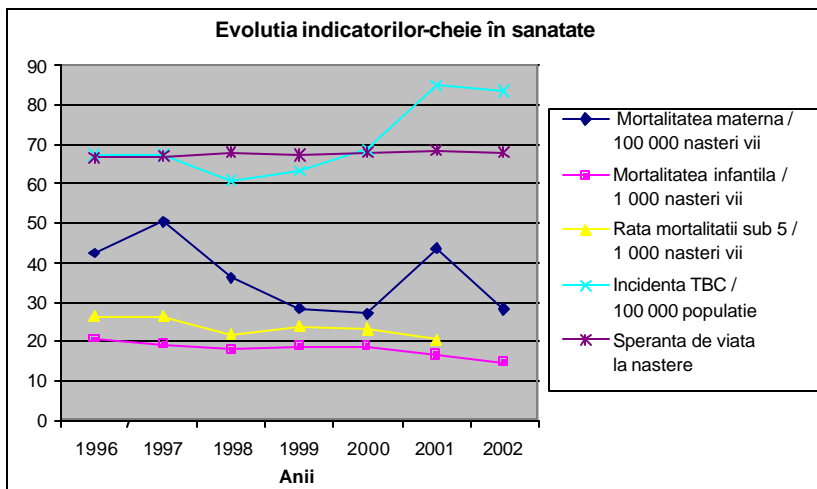
Sursa: Huppi și Jacoby (2004)

⁴ Acest punct se bazează pe materialele de fundamentare elaborate de Huppi și Jacoby, "Sărăcia și asistența medicală" și Bonilla-Chacin și Nayar, "Sărăcia și învățământul în Moldova".

Caseta 5: Rezultatele din sfera sanatatii în Moldova

Rezultatele din sfera sanatatii în perioada crizei si dupa criza:

Dupa ce au început a se restabili pe la mijlocul anilor 90, indicatorii principali ai sanatatii au reflectat unele ameliorari, dar au avut de suportat un alt regres în perioada crizei rusesti. Totusi, acestia si-au reluat tendinta de avansare catre anul 2000 si, catre anul 2002, majoritatea indicatorilor starii sanatatii (diferiti de incidenta SIDA si TBC) au demonstrat o îmbunatatire fata de anul 1997.



Informatia referitoare la starea de nutritie este insuficienta. Desi accesul amplu la pamânt a stopat posibila subnutritie severa a unei mari parti din populatie, veniturile în scadere par sa fi fost asociate cu o deficiente micronutrienta grava. Anemia, o reflectare a insuficientei de fier, a continuat sa se accentueze pe parcursul perioadei si, catre anul 2002, a afectat deja 28% din copiii cu vârsta sub cinci ani si chiar fiecare a cincea femeie de vârsta reproductiva. Peste o treime din toti copiii cu vârsta cuprinsa între 8-10 ani manifesta simptome de gusa.

Sursa: Baza de date a OMC-SPT. <http://hfadb.who.dk/hfa/>

Tabelul 1: Starea sanatatii

	Moldova (2001)	Europa (2000)	TECS (2001)	CSI (2001)
Speranta de viata				
-barbati	64.5	69.7	69.4	61.8
-femei	71.9	77.8	77.2	72.9
Mortalitatea infantila la 1000 nasteri vii	16.4	9.7	10.5	16.5
Mortalitatea materna	43.1	18.1	13.0	34.2
Rata mortalitatii standard. (la 10 000) toate cauzele	1390	964	988	1371
Rata mortalitatii standard. / boli sistem circulator	816	475	524	773
Rata mortalitatii standard. / ischemie	558	99	185	407
Rata mortalitatii standard. / tumori maligne	149	181	204	166
Rata mortalitatii standard. / boli tract digestiv	128	39	47	48
Rata mortalitatii standard. / boli tract respirator	80	63	44	69
Incidenta TBC (la 100 000)	85	44	49	88
Incidenta SIDA (la 100 000)	0.2	1.3	0.4	0.3
Prevalenta diabetului (%)	0.7	n.a.	2.5	1.3

Sursa: OMS - SPT

Starea comparata a sanatatii

Indicatorii sanatatii au tendinte mai defavorabile fata de tarile din Europa Centrala si de Sud, în timp ce unii dintre acestia – în special ratele mortalitatii de pe urma bolilor aparatului digestiv, a afectiunilor sistemului respirator, apoplexiei si bolilor cardiace – denota o postura dezavantajoasa chiar si comparativ cu alte tari ale CSI (Tabelul 1). Moldova se deosebeste prin una dintre cele mai înalte incidente ale cancerului mamar si de colon în Europa si CSI, iar incidenta tuberculozei este doar putin mai redusa decât media pentru tarile CSI. Predominarea anemiei si a gusii este la un nivel ridicat fata de alte tari din regiune (cu exceptia tarilor Asiei Centrale).

Spre regret, indicatori fiabili privind starea sanatatii în functie de venit si mediu de rezidenta nu exista în prezent, desi DSS implementeaza un studiu nou care ar putea potential permite aceasta.

Pe masura ce cheltuielile publice pentru asistenta medicala se diminueau, gospodariile finantau asistenta medicala tot mai mult independent. Cheltuielile publice pentru asistenta medicala s-au redus drept rezultat al unei ajustari fiscale considerabile, care a urmat dupa criza din Rusia, si cu toate ca aceste cheltuieli au crescut odata cu recuperarea economica, ele au ramas sub nivelurile pe care le înregistrau în anul 1997 – atât fata de PIB (4%), cât si în termeni reali. Totusi, cheltuielile pentru sanatate publica fata de PIB sunt într-o situatie favorabila fata de alte tari (3,2% în mediu pe plan international si 2,4% în tarile cu venituri comparabile cu cele din Moldova). De altfel, cheltuielile din buzunarul propriu pentru asistenta medicala ale gospodariilor au devenit mai importante: de la circa 27% din totalul cheltuielilor pentru sanatate în 1997 pâna la aproape jumătate din totalul cheltuielilor în 2001 si 2002. Gospodariile din toate grupurile de venit au cheltuit mai putin ca urmare a crizei din Rusia, dar cheltuielile achitate din buzunarul propriu pentru asistenta medicala au sporit din nou în mod considerabil în 2001 si 2002, odata cu reducerea nivelului saraciei si cu sporirea totalului de cheltuieli.

Gospodariile sarace cheltuiesc mai putin pentru asistenta medicala atât în termeni absoluti, cât si ca pondere din totalul cheltuielilor, iar cheltuielile publice pentru asistenta medicala sunt, de asemenea, în favoarea celor prosperi. În general, oamenii din quintila superioara cheltuiesc lunar de circa douazeci de ori mai mult pentru asistenta medicala decât cei din quintila inferioara, quintila superioara cheltuind circa de trei ori mai mult decât nivelul pe tara. Spre deosebire de alte câteva tari cu venituri mici, grupurile cu venituri mai mici cheltuiesc o cota mai redusa din totalul cheltuielilor proprii pentru asistenta medicala comparativ cu gospodariile mai prospere. Desi restructurarea considerabila în sfera asistentei medicale s-a soldat cu o reducere a cotei cheltuielilor sectorului public destinate spitalelor (63% în 2002 fata de 75% în 1998), tendinta continua a cheltuielilor publice în favoarea asistentei spitalicesti are drept rezultat cheltuieli publice regresive pentru asistenta medicala. Non-saracilor le revin aproximativ 80% din vizitele spitalicesti si doua treimi din vizitele pentru asistenta ambulatorie.

Preparatelor farmaceutice le revine cea mai mare pondere din cheltuielile gospodariilor casnice, iar platile neoficiale predomina în povara introducerii co-achitarilor oficiale în 1999. Cheltuielile pentru medicamente constituie circa 74% din cheltuielile individuale pentru asistenta medicala, în timp ce doar câte 10% sunt efectuate pentru consultatii, asistenta spitaliceasca si stomatologica. Aproximativ jumătate din cei care solicita asistenta medicala au suportat cheltuieli pentru consultatii, asistenta spitaliceasca sau servicii stomatologice, în timp ce practic fiecare persoana care solicita ajutor a suportat cheltuieli pentru medicamente. Desi platile neoficiale (platile pentru servicii care ar trebui sa fie gratuite, sau adaosurile la platile stabilite oficial) nu pot fi masurate direct, circa un sfert din populatie a efectuat plati care n-au trecut prin canale oficiale (casierii), revenindu-le circa o cincime din totalul platilor efectuate. Platile neoficiale reprezinta o povara dubla pentru cei saraci – o treime din populatia saraca efectueaza aceste plati, cu toate ca si le poate permite într-o masura mai mica. Non-saracii si cei din mediul urban manifesta tendinte mai reduse de a efectua plati neoficiale.

Nivelurile foarte scazute de utilizare a serviciilor medicale si ale cheltuielilor pentru asistenta medicala achitate de catre cei saraci denota ca cheltuielile pentru asistenta medicala nu produc un efect considerabil de pauperizare asupra celor saraci, în primul rând pentru ca grupurile cu venituri mai mici pur si simplu se abtin de la solicitarea asistentei medicale, cu exceptia cazurilor în care aceasta este absolut necesara. Spre deosebire de experienta altor tari, cota celor care cheltuiesc în exces cu 10% sau cu 20% din totalul cheltuielilor pentru asistenta medicala – niveluri de cheltuieli ce ar putea fi considerate catastrofale – ramâne în permanenta mai înalta în rândul grupurilor cu venit mai mare. Acest fapt pare sa reflecte o situatie în care grupurile cu venit mai mic renunta la asistenta medicala pâna la momentul critic în care serviciile

medicale devin absolut necesare. Nu este surprinzător faptul că impactul de pauperizare al cheltuielilor pentru asistența medicală nu este mare – cheltuielile pentru asistența medicală contribuiau la o creștere a nivelului săraciei de cel mult 1,4 p.p. în anul 2002, deși acestea sporesc incidența săraciei severe cu circa 2,7 p.p. Totuși, trebuie de remarcat că impactul de pauperizare a sporit pe parcursul anilor.

Trecerea recentă în Moldova de la finanțarea bugetară la asigurări obligatorii în medicina ar putea limita în continuare utilizarea serviciilor de asistență medicală de către grupurile sărace și rurale ale populației. Conform situației de la 1 ianuarie 2004, asigurările obligatorii în medicina au înlocuit finanțarea bugetară a asistenței medicale⁵. Există riscul ca cei săraci, majoritatea acestora nefiind ocupați în sectorul formal, să nu aducă contribuțiile necesare (care se ridică la 35-40% din cheltuielile lor pe locuitor) și ca acest fapt să-i excludă de la obținerea accesului la servicii la costuri reduse sau gratuite. Se prevede ca fondurile bugetare ale autorităților de stat și locale să facă contribuții în numele unor anumite grupuri-tintă (copii și studenți, invalizi, pensionari și somerii înregistrați). Cu toate acestea, grupurile respective nu coincid în mod necesar cu cele mai defavorizate segmente și până în prezent n-au fost elaborate mecanisme pentru a asigura acoperirea asigurărilor medicale și, respectiv, accesul la asistența de bază al grupurilor cu venituri mici din alte categorii, așa ca săracii care lucrează.

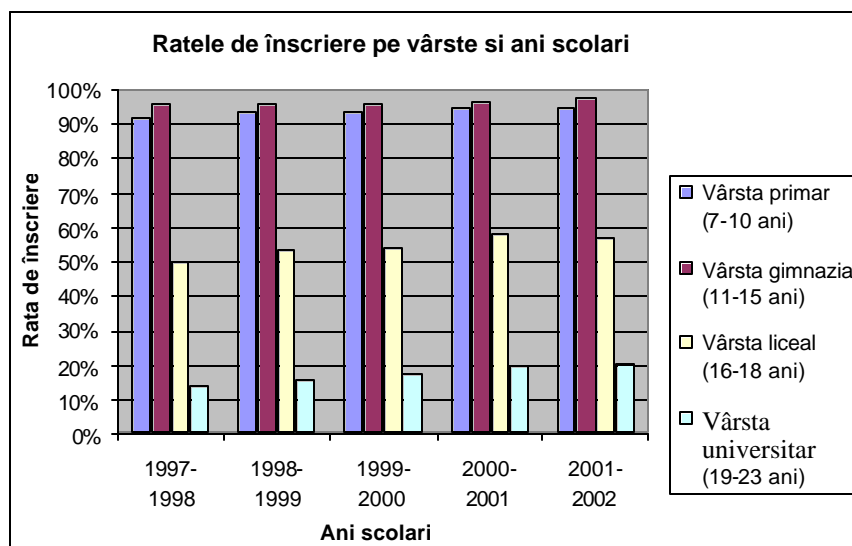
Accesul la învățământ

În cea mai mare parte, ratele de înscriere la studii au fost surprinzător de rezistente la criza din Rusia. În pofida constrângerilor legate de venituri și bugetele publice și ajustării fiscale considerabile din perioada crizei, ratele de înscriere – diferite de cele la nivel prescolar – s-au menținut, în timp ce ratele de înscriere la nivelurile superioare (în special universitar) au crescut (Figura 6). Acest fapt sugerează că, în general, oportunitățile reduse de ocupare au tinut majoritatea copiilor în școli, dominând necesitatea de a completa veniturile familiei prin munca proprie⁶. Către anul 2002 participarea la nivel mediu liceal și universitar a crescut față de 1997, în timp ce participarea în învățământul de bază a rămas stabilă. Numai înscrierile la nivel prescolar au înregistrat un declin survenit în urma închiderii instituțiilor prescolare, care a început înainte de criza din Rusia. Către anul 2002 ratele de participare din Moldova continuau a fi mai mici decât în țările din Europa Centrală și de Est și țările Baltice, dar într-o postură favorabilă comparativ cu ratele din alte țări ale CSI cu venituri mici (Tabelul 1). Excepția majoră este reprezentată de înscrierea în ciclul liceal, nivelurile din Moldova fiind la acest capitol cu mult mai mici decât în aceste țări.

⁵ Vezi Banca Mondială (2003a) pentru o discuție cu privire la asigurările medicale obligatorii în Moldova.

⁶ Totuși, punctul culminant al crizei s-a caracterizat printr-o probabilitate sporită de abandon al studiilor de către adolescenții din rural, împreună cu mulți frați și surori mai mici. Vezi Signoret și Murrugarra, 2003.

Figura 6: Ratele de înscriere au fost surprinzător de rezistente la criza

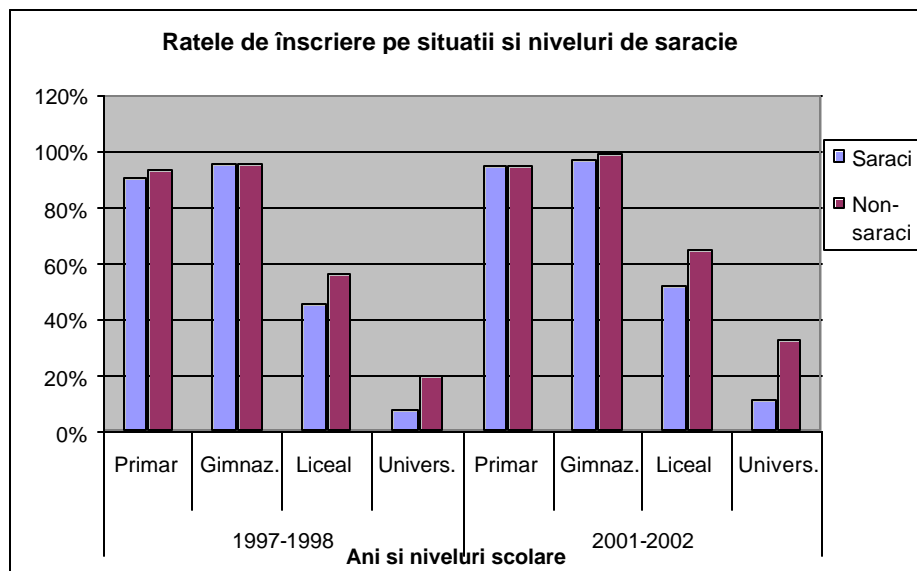


Sursa: Bazat pe calculele efectuate de Bonilla -Chacin și Nayar (2004)

Cu toate acestea, inechitatile în accesul la nivelurile neobligatorii de învățământ, care încep spre finele ciclului de învățământ obligatoriu, s-au menținut sau chiar au sporit. Către anul 2002 un simplu moldovean cu vârsta cuprinsă între 18-30 ani absolvă circa 12 ani de studii. Totuși, un rezident obișnuit al orașului Chișinău sau Balti absolvă cu 2 ani de studii oficiale mai mult decât un rezident obișnuit din rural, cel non-sarac cu circa un an mai mult decât cel sarac, iar o femeie cu circa jumătate de an mai mult decât un bărbat. Între anii 1997 și 2002 deosebiriile în cadrul înscrierilor la studii evidențiate între cei saraci și non-saraci, între rural și urban, au persistat la nivel liceal și au sporit la nivel universitar (Figura 7). Deosebirile încep de la finele ciclului obligatoriu de 9 ani de studii, copiii mai saraci manifestând o tendință mai accentuată de a întrerupe studiile. De asemenea, copiii mai saraci încep studiile mai târziu și mulți dintre aceștia nu participă la ultimul an de studii preșcolare, care este obligatoriu, fapt ce îi face să se simtă dezavantajați atunci când se alătură colectivului. Prin urmare, decalajele asociate reușitei școlare urmează probabil să se mențină sau chiar să crească. Deosebirile în cadrul înscrierilor la studii între bărbați și femei s-au redus totuși, iar la nivel de învățământ mediu general au dispărut. Între anii 1997 și 2002 participarea băieților a sporit la nivel liceal la o rată mult mai ridicată decât în cazul fetelor, astfel încât, către anul 2002, ratele de înscriere la acest nivel erau egale.

Atât factorii aferenți cererii, cât și cei aferenți ofertei par a sta la baza ratelor mai reduse de înscriere la nivelurile neobligatorii. Factorii aferenți ofertei par să reprezinte constrângerea principală la nivelurile preșcolare – unde lipsa sau închiderea instituțiilor preșcolare a fost menționată de trei gospodării din fiecare cinci. Prin contrast, factorii aferenți cererii – sau beneficiile percepute ca fiind mici față de costurile continuării studiilor (inclusiv costurile de oportunitate), sunt cei mai importanți în rândul adolescenților cu vârsta cuprinsă între 16-18 ani. Circa 73% din cei care nu sunt înscriși la nivel mediu general sunt din mediul rural și circa 86% din aceștia lucrează. Există unele dovezi preliminare că copiii ai căror mame nu locuiesc acasă, cel mai probabil din motiv că au parasitat țara în căutare de lucru, par a manifesta o tendință mai redusă de a-și continua studiile la nivel liceal.

Figura 7: Deosebirile în înscriere la nivelurile neobligatorii între saraci si non-saraci au persistat ori s-au accentuat



Sursa: Bazat pe calculele efectuate de Bonilla-Chacin si Nayar (2004)

Întrucât cheltuielile publice pentru învățământ s-au redus, platile individuale au devenit mai importante. Ca și în cazul asistenței medicale, colapsul cheltuielilor publice pentru învățământ a fost însoțit de o finanțare sporită a învățământului de către gospodăriile casnice. În anul 2002 cheltuielile individuale în raport cu PIB constituiau 1,6-1,8%, în timp ce cheltuielile publice – circa 5,5%. Exact sub 40% din cheltuielile individuale sunt suportate la nivel de colegii și universități (mai mult de către gospodăriile înstărite), dar circa jumătate sunt suportate pentru studiile de bază. Cota mare a cheltuielilor individuale la nivelurile de colegii și universități reflectă politica de plată a taxelor oficiale la aceste niveluri: circa 70% din studenții universitari achitau taxe pentru studii în anul 2002, conform CBGC⁷.

În afara de platile oficiale care sunt solicitate la nivelurile obligatorii, multe gospodării aduc contribuții neoficiale, cu cheltuieli mari din buzunarul propriu, descurajând astfel studenții mai saraci. Studiile universitare sunt inaccesibil de costisitoare. Constituind circa 223 lei pe luna, platile unei gospodării pe student sunt mai mari decât consumul pe echivalent adult în valoare de 202 lei al unei gospodării aflate la pragul saraciei. Taxele oficiale reprezintă cea mai mare componentă a costurilor la nivel universitar. Deși recuperarea costurilor la nivel universitar este o politică adecvată în vederea obținerii unor rate înalte ale rentabilității private, doare gospodăriile care sunt capabile să aibă acces la studii subvenționate își trimit copiii la universitate. Mai mult ca atât, cea mai mare incidență a platilor neoficiale este observată în procesul de admitere la universități. Inclusiv studiile medii generale sunt costisitoare – circa 60 lei pe luna – plata gospodăriei obișnuite pe copil este exact sub o treime din consumul pe echivalent adult al gospodăriei aflate la pragul saraciei. Deși învățământul obligatoriu este declarat oficial gratuit, costurile pentru un elev nu sunt neglijabile nici la aceste niveluri, constituind circa o jumătate din costurile la nivel liceal. La nivelurile obligatoriu și liceal contribuțiile neoficiale și suplimentelor pentru școli și pentru asociațiile de părinți și profesori le

⁷ Aceasta este practica studiilor prin “contract” în universități. Taxele contractuale reprezintă un nivel înalt de împărțire a costurilor, constituind aproape 90% din totalul cheltuielilor de student la nivel universitar. Vezi pentru detalii Berryman, Tibi și Peleah (2002).

revine un sfert din cheltuielile gospodariei. Ceea ce ramâne sunt, în primul rând, contributii pentru rechizite scolare si activitati extracurriculare la nivelurile obligatorii, iar la nivel liceal, suplimentar taxelor oficiale, manuale si profesori-meditatori individuali pentru asigurarea unor rezultate mai bune si, prin urmare, a unui acces sporit la institutiile de studii superioare.

Povara cheltuielilor individuale pentru învățământul din Moldova este deosebit de inegala. Cei saraci cheltuiesc mai puțin decât gospodariile prospere în termeni absoluti: cea mai saraca quintila cheltuiește în mediu pentru învățământ 18 lei pe luna, iar cea mai înstarita quintila circa 34 lei pe luna, fapt ce reflecta diferentele în cadrul abilitatii de a plati studiile la nivel superior (si mai costisitoare) si de o calitate mai înalta. Cu toate acestea, ca pondere din totalul cheltuielilor, cea mai saraca quintila cheltuiește de doua ori mai mult decât cea mai înstarita quintila. În anul 2002 cheltuielile unei gospodarii pentru învățământ se situau exact sub 9 % din consumul total pentru cei mai saraci si în limita de 4% din consumul total pentru quintila cu cel mai mare venit. Cotele cheltuielilor individuale pentru învățământ din totalul cheltuielilor în Moldova sunt printre cele mai mari si cele mai inegale în rândul tarilor CSI. Numai Armenia se distinge prin niveluri si inegalitati comparabile.

Cheltuielile publice pentru învățământ nu favorizeaza în mod special gospodariile mai sarace. Cheltuielile publice pentru învățământul de baza evolueaza foarte încet – o reflectare a înscrierilor aproape universale, a numarului mai mult sau mai puțin egal de studenti în toate quintilele si a unei cote limitate de cheltuieli directionate spre cei saraci. Cheltuielile pentru institutiile prescolare ofera, într-adevar, beneficii celor saraci, dar acestea nu sunt determinate de o utilizare mai intensa de catre cei saraci a serviciilor institutiilor prescolare. Mai curând, acesta este rezultatul predominarii copiilor mai mici în familiile mai sarace. În cazul nivelului liceal, incidenta beneficiilor pro-înstariti reflecta diferenta între ratele de înscriere în rândul quintilelor de consum. Desi cheltuielile pentru studii superioare au un caracter regresiv în Moldova, acestea sunt relativ mai puțin regresive decât în alte tari din regiune sau decât ar fi sugerat distributia înscrierilor la studii. Astfel, raportul concentrarii cheltuielilor publice pentru studii superioare în Moldova era de 0,17 fata de 0,36 în Albania si 0,3 în Bosnia si Herzegovina.⁸ Aceasta se datoreaza partial faptului ca majoritatea studentilor înscrisi la studii achita taxe, precum si faptului ca numai studentii saraci care beneficiaza de finantare publica își pot permite sa frecventeze institutiile de învățământ superior.

Eficienta medie a cheltuielilor publice în învățământ pare sa se amelioreze, dupa cum sugereaza îmbunatatirea calitatii învățământului obligatoriu (masurata conform reusitei elevilor), în pofida nivelului mai redus al cheltuielilor publice. În anul 1999 elevii de clasa a 8-a din Moldova au avut rezultate slabe la Studiul International din 1999 la matematica si stiinte (ATSIMS-R). Scorul mediu al elevilor din Moldova a fost statistic si considerabil situat sub media internationala (a 38 de tari participante), media pentru alte tari din Europa si Asia Centrala, media tarilor OCED. Totusi, Moldova a fost cea mai saraca tara din esantion si studiul a coincis cu punctul culminant al crizei, când saracia era la cel mai înalt nivel, iar resursele din scoli la cel mai jos nivel. ATSIMS-R sugereaza ca factorii posibili explicativi pentru reusita relativ slaba a Moldovei erau resursele scolare insuficiente, frecventarea necorespunzatoare a scolilor si a orelor, curriculumul învechit si pregatirea inadecvata a cadrelor didactice. Din anul 1997 Guvernul a implementat reforme pentru a moderniza curricula, a asigura manuale la un pret acceptabil si o anumita instruire de baza destinata cadrelor didactice pentru a moderniza evaluarea pe plan

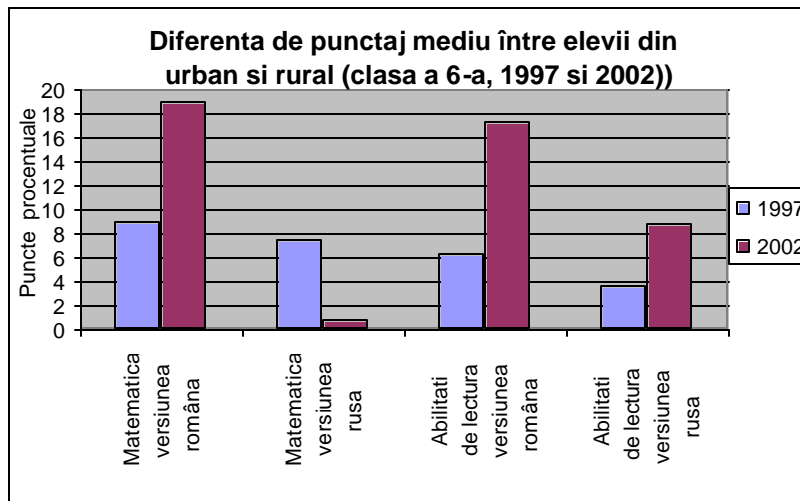
⁸ Raportul concentrarii este un concept similar coeficientului Gini. Valoarea sa variaza între [1,1]. Valorile pozitive indica o distributie a cheltuielilor publice în favoarea celor înstariti, valorile negative – contrariul.

national. Rezultatele unui studiu comparabil pentru elevii de clasa a 6-a, înainte și după inițierea reformelor, indică ameliorarea reușitei elevilor la matematică și lectură între anii 1997 și 2002 pentru majoritatea elevilor. Aceasta se datorează probabil reformelor și condițiilor socio-economice ale gospodăriilor, care se îmbunătățesc. În mod similar, testările naționale noi la clasele a 4-a și a 9-a indică o reușită care se ameliorează treptat (dar nu linear) – mai mult în rândul elevilor de clasa a 4-a.

Totusi, continua sa existe probleme vizavi de calitatea studiilor. În pofida tendinței generale de îmbunătățire a reușitei elevilor, eforturi ulterioare de sporire a calității sunt necesare – rezultatele denotă ca mulți elevi moldoveni obțin punctaje reduse la capacitățile de bază de citire și numărare (studiul pentru clasa a 6-a) și la rezolvarea problemelor și expunerea independentă (studiul pentru clasa a 6-a, dar și testările pentru clasele a 4-a și a 9-a). Resursele continua să lipsească în școli, iar absenteeismul mai constituie o problemă în învățământul obligatoriu. În anul 2002 aproximativ 5% din elevi au raportat că au lipsit mai mult de o lună de la studii anul trecut.

Mai mult ca atât, inechitățile persista în cadrul învățământului obligatoriu, după cum arată decalajul de reușită între elevii din urban și rural. Studiul următor pentru elevii claselor a 6-a denotă că decalajul de performanță între elevii din urban și rural a crescut în trei din cele patru testări (Figura 8). Acesta reprezintă mai ales rezultatul unei creșteri mult mai mari a performanței elevilor din urban față de cei din rural (Figura 8). Deși decalajul pare să se fi micșorat la o testare (versiunea în limba rusă a testării la matematică), acest fapt reflectă, în primul rând, scăderea mai mică a reușitei elevilor din rural⁹. Rezultate similare ale testărilor naționale pentru clasele a 4-a și a 9-a indică în permanență că elevii din orașe se descurcă mai bine decât cei de la sate. Nu este de mirare că ratele de abandon al ciclului de învățământ obligatoriu sunt mai înalte, iar ratele de participare în învățământul neobligatoriu sunt mai mici pentru copiii mai săraci, de la sate, care suportă costuri individuale mai mari, dar o duc mai greu și sunt mai puțin capabili să concureze pentru locurile de la nivelurile superioare de învățământ.

Figura 8: Decalajul de performanță între elevii de clasa a șasea din urban și rural a crescut



Sursa: Ministerul Educației (2002)

⁹ Tendințele rezultatelor din versiunea rusă a testării la matematică nu pot fi ușor interpretate și necesită investigații ulterioare.

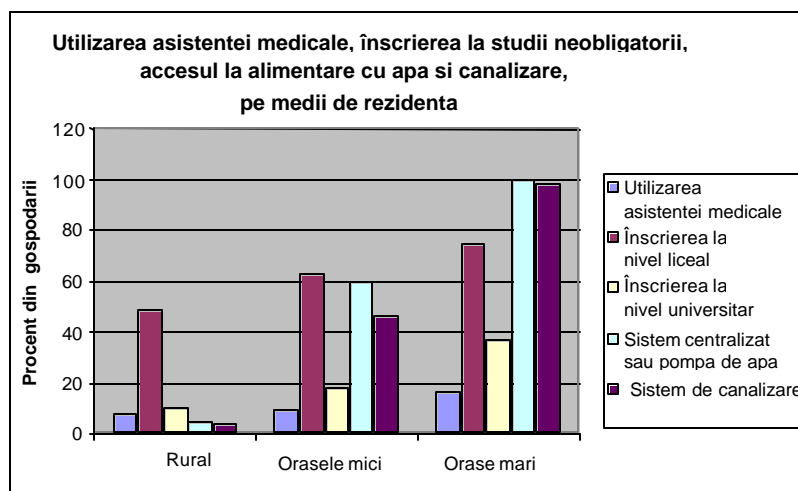
IV. Mediul de rezidenta si saracia¹⁰

Divergentele accentuate în raport cu saracia pe medii de rezidenta

Exista divergente accentuate în raport cu riscurile de saracie între orasele mari (Chisinau si Balti), orasele mici si mediul rural – gospodariile casnice din orasele mici fiind expuse celui mai mare risc de privare. Mediul de rezidenta este unul dintre cei mai puternici factori corelat cu saracia. Oamenii din cele doua orase mari se caracterizeaza prin cel mai scazut risc de saracie, acest risc diminuându-se în perioada recuperarii economice. În anul 2002 riscul de saracie era cu 47% mai mic pentru gospodariile casnice din orasele mari fata de restul populatiei. În anul 1997 riscul era cu 39% mai mic. În orasele mici aproximativ 63% din gospodarii erau sarace în 2002 fata de 52% din rezidentii rurali si 29% din gospodariile casnice din cele doua orase mari. Desi riscul de saracie este cel mai mare în orasele mici, din motiv ca majoritatea populatiei (63% comparativ cu 16% din orasele mici) locuieste în mediul rural, saracia rurala predomina si 68% din toata populatia saraca, sau numeric 1,2 milioane de saraci, locuiesc în mediul rural.

Motivul principal de la baza acestor diferente este distributia inegala a pamântului si a oportunitatilor de câstig. Rezidentii din rural au o viata mai buna decât rezidentii din orasele mici, deoarece venitul si consumul de pe terenuri le ofera acest avantaj, în timp ce oportunitatile mai bune de câstig în sfera neagricola reduc cel mai mult riscul de saracie în Chisinau si Balti. Catre anul 2002 rezidentii rurali dispuneau de terenuri cu o suprafata de douazeci de ori mai mare decât cei din orasele mici. Rezidentii din mediul rural se deosebesc, de asemenea, de rezidentii oraselor mici si ai oraselor mari prin dependenta acestora de activitatile agricole: pe parcursul anilor ei au obtinut în mediu circa 73% din venitul lor total din activitati agricole. Totusi, potentialul deplin al proprietatii funciare înca urmeaza sa se realizeze. Pe de alta parte, numai capitala ofera oportunitati noi de ocupare cu scopul de a înlocui posturile pierdute odata cu procesul tranzitiei. Majoritatea celorlalte regiuni, în special orasele mici care erau dependente preponderent de câteva firme publice pâna la tranzitie, pur si simplu n-au fost martori ai unor perspective bune de ocupare. Aceasta diferenta reprezinta motivul principal pentru ratele mult mai mici ale saraciei în cele doua orase mari fata de mediul rural si orasele mici.

Figura 9: Rezidentii rurali sunt dezavantajati în mod sistematic în raport cu toate dimensiunile bunastarii care nu sunt legate de venit



Sursa: CBGC 2002

¹⁰ Acest compartiment se bazeaza pe documentele de fundamentare elaborate de Jacoby, "Saracia rurala în Moldova" si Beegle, "Standardele de viata si saracia în Moldova".

De asemenea, între localitati exista diferente accentuate în functie de dimensiunile saraciei care nu sunt legate de venit. Exista diferente mari vizavi de utilizarea serviciilor de asistenta medicala, participarea la nivelurile de învățământ după absolvirea ciclului obligatoriu, rezidenții rurali fiind dezavantajați în mod sistematic (Figura 9). La fel ca în alte țări sarace, comoditățile instalate în interiorul caselor lipsesc de cele mai multe ori în spațiul rural, majoritatea populației rurale consumând apa din fântâni. Nu există date recente fiabile privind calitatea apei de fântână comparativ cu apa din apeduct. Totuși, este îngrijorător faptul că accesul la apa din apeduct pare să fi scăzut în mediul rural și, într-o măsură mai mică, în orășelele mici. Pe de altă parte, accesul la energia electrică este practic universal și accesul la serviciile telefonice la domiciliu s-a extins în rural și urban (deși rămâne a fi mai curând o excepție decât o normă în rândul rezidenților rurali).

Privatizarea pământului, transferurile publice și mijloacele de existență în mediul rural

Distribuirea recentă a pământului, care fusese proprietate colectivă pe timpul sovietic, s-a soldat cu o proprietate funciara privată foarte egalitaristă în mediul rural. În anul 1999 marea majoritate a gospodăriilor rurale dispuneau de mai puțin de un hectar de pământ, cea mai mare parte fiind situată pe o parcelă învecinată cu casa în care locuiau. Alocarea fizică a pământului care se cultiva sub formă de proprietate colectivă a demarat cu adevărat în anii 2001-2002 și în mediul rural a început să se mărească considerabil suprafața de pământ aflată în proprietate privată. În anul 2002 proprietatea funciara, deși încă redusă ca proporții, constituia în mediu 2 hectare. Chiar înainte de privatizarea la scară mare, în anul 1999 cele mai sarace gospodării aveau doar ceva mai puțin pământ decât alte gospodării. Această situație s-a schimbat drept rezultat al caracterului progresist al decolectivizării și, către anul 2002, distribuția terenurilor private în Moldova era foarte egalitaristă: cea mai saracă quintilă detinea în mediu între 2 și 2,5 hectare, iar cea mai înstărită quintilă circa 1,9 hectare. Distribuția inventarului viu este mai mult distorsionată în favoarea celor mai înstărite gospodării, dar este, totuși, destul de echitabilă. Proprietatea asupra altor active agricole necesare pentru cultivarea pământului – tractoare, utilaje pentru prelucrarea terenurilor – și accesul la instalațiile de irigație al gospodăriei agricole tipice nu este un lucru frecvent ¹¹.

O trasatură caracteristică accentuată a tranziției Moldovei spre cultivarea privată a pământului este faptul că prelucrarea pământului de către gospodăriile țărănești s-a schimbat foarte puțin. În anul 2002 majoritatea gospodăriilor continuau să cultive mai puțin de un hectar din pământul propriu. Suprafața cultivată medie a crescut cu 64% în anii 1997-2002 de la ceva mai puțin de un acru, în același timp proprietatea funciara medie crescând cu circa 300%. Către anul 2002 o gospodărie rurală tipică cultiva doar o jumătate din pământul său – 44% din quintilă inferioară, cifra majorându-se modest până la 52% pentru quintilă superioară. Pământul rămas era, în general, dat în arenda gospodăriilor agricole mari, care erau adesea conduse de foști gestionari sau de “liderii” colhozurilor lichidate. Pietele de arenda pentru cotele de pământ obținute prin dezmembrarea fostelor colhozuri au tendința de monopson – pământul este imobil, iar “liderii” care deja cultiva o porțiune mare de teren de la un anumit fost colhoz dispun de o putere considerabilă pe piață. Gospodăriile țărănești care întâmpina dificultăți la cultivarea cotelor noi care le-au fost alocate primesc foarte puțin pentru pământul pe care îl dau în arenda. ¹²

¹¹ Date fiind dimensiunile mici ale loturilor gospodăriilor, deținerea în posesiune a tractoarelor sau a altor piese mari de utilaj ar avea un raționament economic limitat, dar se pare, totuși, că pietele de arenda ar putea să nu funcționeze bine. Vezi Banca Mondială (2002), Lerman (2001).

¹² CBGC nu pune în mod explicit întrebarea referitor la arenda pământului. Totuși, un studiu al CISR (2001) indică faptul că lipsa accesului la utilaj agricol ar putea constitui un motiv important pentru darea în arenda a pământului de către gospodăriile țărănești. Plățile ulterioare de arenda sunt efectuate mai mult în

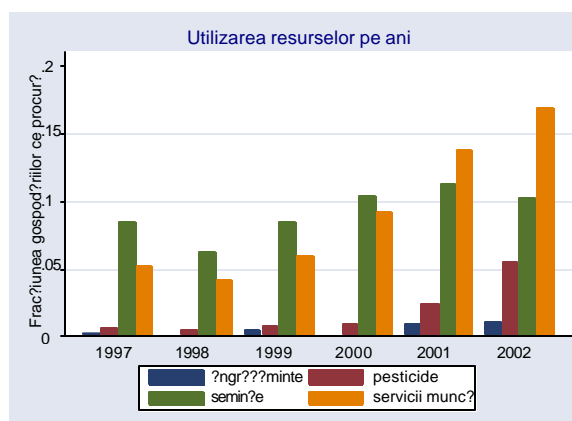
Tabelul 3: Agricultorul tipic din rural nu produce pentru piata

Vânzarile agricole ale gospodariilor rurale, 2002			
Quintila de cheltuieli	% gospodariilor cu vânzari	Vânzarile ca pondere din totalul productiei	Vânzarile ca pondere din venitul în numerar
Cea mai saraca	24%	12%	19%
A doua	27%	8%	19%
A treia	20%	5%	13%
A patra	27%	7%	17%
Cea mai înstarita	32%	10%	20%
Toate	26%	8%	17%

Sursa: Jacoby (2004)

Gospodaria rurala tipica cultiva preponderent pentru propria existenta, iar infrastructura nedezvoltata poate avea un rol în reducerea stimulentei de a produce pentru piata. Doar aproximativ un sfert din gospodariile rurale raporteaza vânzari ale recoltei si/sau a produselor animaliere. Spre deosebire de suprafata cultivata, predominanta vânzarilor agricole sporeste odata cu majorarea cheltuielilor gospodariei¹³. Raportul între vânzarile agricole si valoarea productiei totale, o alta masura a orientarii comerciale, este redus la un nivel de sub 10% (Tabelul 3). Cu toate acestea, vânzarile constituie o sursa importanta de bani pentru gospodariile rurale, revenindu-le circa 20% din venitul în expresie baniasca practic pentru fiecare quintila. Lipsa orientarii comerciale în agricultura se reflecta, de asemenea, în utilizarea relativ limitata a contributiilor procurate (Figura 10). Mai mult ca atât, cheltuielile pentru mijloacele investite pe hectar cresc foarte mult în functie de quintila de consum¹⁴. Fractiunea gospodariilor care comercializeaza produse agricole scade drastic odata cu cresterea distantei pâna la pieta (Figura 11), sugerând ca reseaua nedezvoltata de transport rural din Moldova creeaza constrângeri pentru comercializarea agricola.

Figura 10: Utilizarea resurselor procurate continua a fi limitata



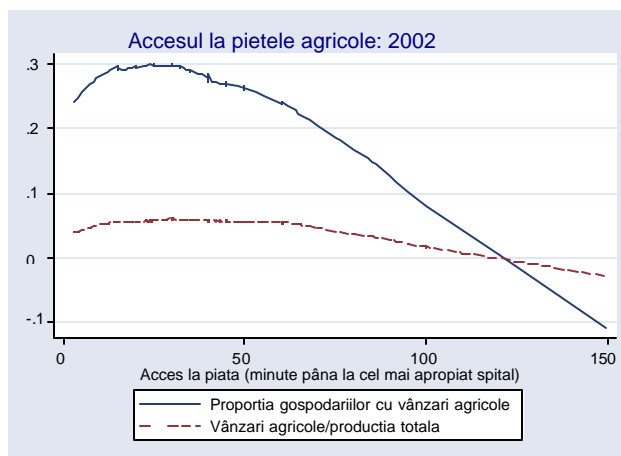
Sursa: Jacoby (2004)

natura si, prin urmare, nu sunt cuprinse în datele privind venitul în expresie baniasca. Dovezile fragmentate vizavi de rentabilitatea scazuta a arendarii pamântului sunt sprijinite de probe indirecte privind îmbunatatirile modeste în bunastare de pe urma sporirii considerabile a proprietatii asupra pamântului.

¹³ Desi Tabelul 3 indica o distributie oarecum în forma de U (cel puțin este posibil ca a treia quintila sa aiba vânzari agricole), un tabel comparabil pentru anii precedenti indica faptul ca predominanta vânzarilor agricole sporeste foarte mult de la o quintila de cheltuieli la alta (Jacoby, 2004).

¹⁴ Accesul diferit la credite oficiale nu pare sa determine acest fapt – practic nimeni nu raporteaza receptia împrumuturilor bancare. Cu toate acestea, accesul diferit la credite neoficiale – împrumuturi de la prieteni si rude – pot cel puțin partial sta la baza acestei constatari.

Figura 11: Reteaua rurala nedezvoltata creeaza constrângeri pentru comercializarea agricola



Sursa: Jacoby (2004)

Din anul 2002 proprietatea funciara extinsa a avut drept rezultat doar îmbunatatiri modeste ale bunastarii gospodariilor rurale tipice. Speranta ca privatizarea pamântului va constitui un mijloc de asigurare a existentei la tara mai urmeaza a fi materializata pe deplin. Consumul pe echivalent adult pentru gospodaria rurala tipica a sporit cu 6% pe parcursul unei perioade de doi ani, drept rezultat al extinderii proprietatii funciare, ceea ce este o cifra modesta în comparatie cu majorarea medie a proprietatii asupra pamântului de 67% pe parcursul aceleiasi perioade. Dupa cum s-a indicat anterior, aceasta se datoreaza faptului ca majoritatea gospodariilor continua sa produca în primul rând pentru subzistenta, fiind incapabile sa cultive în mod eficient cotele de pamânt care le-au fost alocate recent, astfel dând în arenda cea mai mare parte a acestora în conditii nefavorabile.

Tabelul 4: Gospodariile rurale au devenit tot mai dependente de transferurile de la stat

Anii	% din venitul brut obtinut din transferurile de la stat
1997	10%
1998	7%
1999	5%
2000	9%
2001	13%

Sursa: Jacoby (2004)

În anii urmatori crizei rusesti, gospodariile rurale au devenit tot mai dependente de programele statale de transferuri. Proportia veniturii brut al gospodariilor rurale obtinut din transferurile de la stat a crescut constant în perioada anilor 1999-2002 si a fost considerabil mai mare decât nivelul de pâna la criza (Tabelul 4). Pensiile pentru limita de vârsta constituie cea mai mare parte a transferurilor de la stat. Acesta este în primul rând rezultatul cresterii proportiei gospodariilor rurale care primesc venituri din pensii (de la doar circa 30% în 1997 pâna la 44% catre anul 2002), datorita lichidarii datoriilor la pensii si îmbatrânirii populatiei rurale. O parte din crestere, în special dupa anul 2001, se datoreaza efectului recalcularii alocatiilor de pensii

pentru a compensa inflatia din trecut. Analiza din raport sugereaza ca, fara majorarea platilor de transfer de la stat în favoarea gospodariilor rurale, rata saraciei rurale ar fi constituit 82% (în loc de 74%) în anul 2000 si ar fi ramas, de asemenea, mai înalta în anii urmatori (vezi Caseta 6 pentru o discutie asupra metodologiei).

Sistemul actual de pensii în agricultura prevede transferuri substantiale de la lucratarii urbani pentru agricultori. În sistemul actual agricultorii contribuie la sistemul de pensii pe baza marimii suprafetei proprietatii lor funciare cu o cota unitara de 1,7 lei/ha în 2002, care împreuna cu proprietatea funciara medie de 2 hectare în 2002 se ridica la cifra minuscula de 4 lei pe gospodarie în contributii, aceasta fiind în cazul mai putin probabil al colectarii efective a contributiilor datorate. Pentru persoanele care se pensioneaza în prezent, venitul realizat a fost în mare parte independent de contributii. Aceasta implica un dezechilibru fiscal total în cadrul sistemului de pensii pentru agricultori si este efectiv echivalent cu transferarea venitului de la lucratarii urbani catre agricultori. Desi saracia rurala se situeaza la cote înalte, sistemul de pensii nu este un mecanism deosebit de eficient pentru redistribuirea resurselor. În particular, exista o eterogenitate considerabila în raport cu nivelurile bunastarii si nu este clar de ce un lucrator urban sarac trebuie sa subventioneze un agricultor care o duce destul de bine.

În lipsa contributiilor mai mari la pensii din partea grupurilor mai tinere de agricultori rurali, bunastarea lor viitoare este în pericol. Din anul 1999 Moldova a initiat o reforma fundamentala a sistemului de pensii. Obiectivul reformei de pensii este de a consolida legatura între alocatiile de pensii si contributiile platite de facto. Daca sunt implementate asa cum au fost concepute initial, aceste reforme ar putea întari capacitatea sistemului de pensii de a asigura o protectie la batrânete într-o forma durabila din punct de vedere fiscal. Cu toate acestea, consolidarea legaturilor între contributiile la pensii si alocatii reflecta ca, în cazul în care nivelurile contributiilor de la agricultorii actuali nu se vor majora, în viitor multe familii de agricultori pensionati vor beneficia de pensii considerabil mai mici decât persoanele care se pensioneaza în prezent. Daca statul nu intervine, decalajul în cadrul veniturilor de pensionare care rezulta va trebui completat din economii acumulate, transferuri sau stagii mai îndelungate de lucru.

V. Caile de iesire din saracie¹⁵

Ocuparea si saracia – piata interna a muncii cu activitate redusa

Ocuparea bine remunerata poate asigura o cale viabila de iesire din saracie în Moldova, desi ocuparea nu reduce considerabil riscul de saracie. În anul 2002 rata saraciei constituia 50% pentru persoanele din gospodariile ai caror capi de familie erau ocupati fata de rata saraciei de 46% în rândul persoanelor din gospodariile ai caror capi de familie erau inactivi (mai mult pensionarii). Aceasta reflecta, pe de o parte, oportunitatile reduse de obtinere a unui câstig pentru majoritatea lucratorilor si, pe de alta parte, mentinerea venitului asigurat prin pensii. Cu toate ca cei neocupati se expun unui risc mai mare de a trai în saracie, somajul înregistrat oficial nu este mare în Moldova. Nu este surprinzator ca aproape trei sferturi din cei saraci din Moldova sunt din gospodarii ai caror capi de familie sunt angajati. În plus, aceasta reflecta importanta încurajarii crearii unor locuri de munca mai multe ca numar si mai productive.

Printre cei ocupati, persoanele care lucreaza în sectorul formal sau în mai multe locuri de munca duc o existenta mai buna. Rata saraciei este considerabil mai redusa în rândul lucratorilor cu serviciu permanent si salarizati în sectorul formal. Totusi, acesti lucratori constituie doar un sfert din populatia de vârsta apta de munca. O parte foarte mica din lucratorii care au mai multe locuri de munca traiesc foarte bine. Desi ei nu reprezinta o parte considerabila din populatie, acestora le revine o cota mai mare din ocuparea rurala si agricola, sugerând ca lucratorii agricoli care pot combina lucrul pe loturile gospodariei cu alte activitati economice sunt mai prosperi. Saracia este situata la cele mai înalte cote în rândul a 10% din lucratorii care nu sunt salarizati sau care se confrunta cu restante la plata salariilor. Ratele saraciei sunt în jurul mediei pentru cei care, în primul rând, lucreaza neremunerati pe parcela gospodariei, reprezentând rolul de mentinere a venitului pe care îl are agricultura de subzistenta.

Tabelul 5: Ocuparea remunerata în sectorul formal reduce riscul de saracie

Saracia si ocuparea în Moldova, 2002		
Statut profesional	Rata saraciei	% din populatia de vârsta apta de munca
Activitate remunerata în sectorul formal	37,4%	25%
Activitate în sectorul neformal (neagricol)	47,3%	5%
Activitate neformala (agricultura)	40,2%	8%
Mai multe locuri de munca	25%	3%
Lucru pe lotul gospodariei	46,9%	27%
Alti lucratori neremunerati	63,8%	10%
Someri	59,9%	2%
În afara fortei de munca	46,5%	20%
Total	45,2%	100%

Sursa: CBGC 2002

¹⁵ Acest punct se bazeaza pe materialele de fundamentare elaborate de Andrews, "Participarea, ocuparea si somajul," si Rutkowski, "Firmele, locurile de munca si ocuparea în Moldova".

În pofida semnelor de ameliorare a conditiilor de pe piata interna a fortei de munca începând cu anul 1999, piata muncii din Moldova continua sa se caracterizeze printr-o activitate redusa. Salariile reale au crescut (la o rata impresionanta de 11% anual) în perioada cresterii si cota fortei de munca reprezentata de someri sau de cei descurajati (si cei care au renuntat sa mai caute activ un loc de munca) a scazut. În anul 2002 somajul oficial era de 7% – nu foarte înalt comparativ cu tarile în curs de tranzitie. Cu toate acestea, angajarea în câmpul muncii a stagnat si rata ocuparii¹⁶ – o masura mai buna a utilizarii fortei de munca – a ramas neschimbata si se situeaza mult sub media pentru tarile OCED. Mai mult ca atât, multe locuri de munca au o productivitate scazuta. Cresterea salariilor reale a depasit cresterea productivitatii muncii, reflectând partial majorarea substantiala a salariilor din sectorul public. Desi numarul lucratorilor descurajati a scazut, daca acestia sunt considerati someri, rata somajului este aproape dubla.

Drept consecinta, un numar în crestere de moldoveni se afla în cautare de lucru peste hotarele tarii. Numarul moldovenilor care sunt în cautare de lucru peste hotare sau care lucreaza deja în strainatate a crescut drastic chiar si pe parcursul anilor de recuperare economica din Moldova. Daca se presupune ca toti acesti lucratori sunt ocupati reusit peste hotare, majorarea brusca ar putea fi interpretata ca oportunitati considerabil îmbunatatite pe piata muncii pentru moldovenii de pe piata globala a muncii. Prin urmare, coeficientul ocuparii moldovenilor pe piata globala a muncii a crescut de la 44% la 48% din forta potentiala de munca. Cu toate acestea, dupa cum se indica mai jos, nu toti acesti lucratori au succese pe piata globala a muncii, multi dintre ei confruntându-se cu riscuri considerabile .

Pe piata interna a muncii chiar si ocuparea nu este asociata în mod necesar cu o productivitate si câstiguri mari sau cu o ocupatie permanenta si cu norma deplina. Dupa cum s-a discutat mai sus, o mare parte din lucratori activeaza în afara sectorului formal, în cultivarea neremunerata a pamântului cu scopul de asigurare a existentei, efectuând lucrari cu caracter temporar pe loturile de pamânt, sau nefiind salarizati în alt mod. Concomitent, multe posturi permanente sunt asociate cu o productivitate scazuta si cu somaj partial, în mare parte din motiv ca multe firme lupta pentru a supravietui si sunt la un pas de colaps. În anul 2002 circa o treime din toti lucratorii din Moldova au lucrat mai putin de 30 ore pe saptamâna. Aceasta productivitate scazuta determina câstiguri mai mici si, deseori, aparitia saraciei.

Putinele realizari de pe piata muncii reflecta conditiile nesatisfacatoare din agricultura si deficitul oportunitatilor de ocupare productiva în afara sferei agricole. Agriculturii îi revine circa jumatate din ocuparea totala, dar mai putin de o treime din toate locurile de munca remunerate, reflectând munca neremunerata în familie, precum si importanta arieratelor la salarii. Peste trei sferturi din toti lucratorii cu jumatate de norma sunt ocupati în activitati agricole si doar aproximativ o jumatate din acestia sunt lucratori care muncesc pe loturile proprii pentru consum. De fapt, agriculturii îi revine cea mai mare cota a ocuparii neformale. Salariile reale si productivitatea muncii au continuat sa scada în agricultura pe parcursul anilor de recuperare, desi la o rata mai redusa decât anterior; nu este surprinzator, or salariile erau la cel mai scazut nivel în agricultura fata de alte sectoare. Dupa cum se va argumenta mai jos, cu oportunitati productive insuficiente generate în sectorul formal neagricol, tot mai multi moldoveni au revenit la activitati agricole. În Tabelul 6 se reflecta ca doar circa 30% din venitul gospodariilor din Moldova si numai un sfert din venitul celor mai sarace gospodarii este obtinut din ocupatii remunerate. Activitatea pe cont propriu în agricultura si pensiile constituie sursele principale de venit, în special pentru gospodariile sarace.

¹⁶ Rata ocuparii este definita ca procentul populatiei apte de munca, care este angajata în câmpul muncii.

Tabelul 6: Venitului din ocuparea remunerata îi revine numai un sfert din venitul celor mai sarace gospodarii

Cota veniturii pe surse si quintile de cheltuieli, 2002						
	Cea mai saraca quintila	A doua quintila	A treia quintila	A patra quintila	Cea mai înstarita quintila	Total
Activitatea pe cont propriu în agricultura	49,8%	46,9%	45,4%	45,1%	34,5%	44,3%
Salarii	25,4%	26,4%	27,4%	29,0%	38,4%	29,3%
Activitatea pe cont propriu în afara sferei agricole	0,3%	1,0%	0,9%	1,0%	1,9%	1,0%
Pensii	14,0%	15,1%	15,8%	12,5%	7,4%	13,0%
Transferuri de la stat	2,1%	1,7%	1,5%	1,4%	1,5%	1,7%
Transferuri private	6,9%	7,9%	7,8%	9,4%	14,4%	9,3%
Alte venituri	1,4%	1,0%	1,1%	1,6%	1,9%	1,4%

Sursa: Beegle (2004)

Sectorul formal – putine firme si putine locuri de munca

La fel ca în alte tari în curs de tranzitie, lichidarea locurilor de munca în sectorul formal din Moldova este destul de avansata. Acest grad avansat de lichidare a locurilor de munca se datoreaza în special firmelor care se elibereaza de surplusul de cadre; iesirea de pe piata muncii a firmelor care sunt lipsite de eficienta este limitata, iar închiderea firmelor nu reprezinta un factor important pentru pierderea locurilor de munca. Ca si alte tari în curs de tranzitie, Moldova trece printr-un proces major de reducere a capacitatii firmelor lipsite de eficienta si de eliminare a excesului de cadre si a locurilor neviabile de munca. Majoritatea firmelor existente se micsoreaza ca proportii si peste 60% din ocuparile formale sunt anume în aceste firme. O astfel de lichidare intensa a locurilor de munca trebuie privita, deocamdata, ca o transformare pozitiva, deoarece conduce la o competitivitate si productivitate sporita a firmelor. Rata de lichidare a locurilor de munca în Moldova este comparabila cu cea de pe alte piete ale muncii mai dinamice, asa ca piata din Lituania.

Problema principala în Moldova este ca locurile de munca vechi nu sunt înlocuite cu altele noi, mai productive, într-un ritm suficient de rapid. Rata de creare a locurilor de munca în Moldova este mai lenta decât cea de lichidare a posturilor si constituie doar doua treimi fata de cea din Lituania. Rata lenta de creare a locurilor de munca reflecta atât rata scazuta (si în declin) a intrarii firmelor pe piata¹⁷, cât si rata redusa a crearii locurilor de munca în firmele existente. Decalajul substantial între crearea si lichidarea locurilor de munca în Moldova este o sursa pentru apatia pietei de munca, care afecteaza negativ sansele lucratorilor de a trece de la ocuparea mai putin productiva la cea mai productiva si limiteaza restructurarea industrială. Acest fenomen se soldeaza cu o rata mai redusa a cresterii productivitatii, cu o crestere mai limitata a venitului si, în final, cu o reducere mai mica a saraciei.

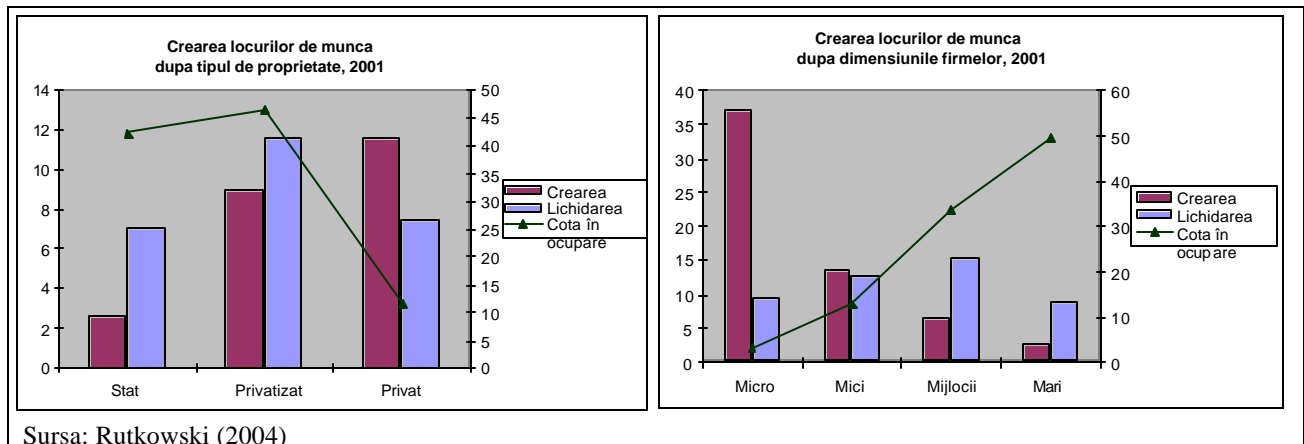
Numai firmele private noi si firmele mici reprezinta furnizori neti de posturi productive. În sectorul de business neagricol, sectorul privat nou este singura sursa de sporire a

¹⁷ Iesirea limitata a firmelor de pe piata ar putea fi un motiv pentru intrarea limitata a firmelor pe piata si, prin urmare, pentru crearea locurilor de munca si poate constitui un rezultat al procedurii complicate sau costisitoare de închidere sau al procedurilor dificile de faliment. Resursele, inclusiv forta de munca, sunt blocate în societati neviabile, fapt ce retine restructurarea si sporirea productivitatii.

gradului ocupării. Drept rezultat al ratei sale înalte de creare a posturilor și a ratei mici de lichidare a locurilor de muncă, acesta creează locuri de muncă pe o bază netă și își sporește ocupările cu circa 4% anual. Prin contrast, atât sectorul de stat, cât și cel privat lichidează locurile de muncă pe bază netă (Figura 12). Realocarea locurilor de muncă de la firmele care sunt în declin la cele care se extind se situează la cel mai înalt nivel în sectorul privatizat – circa 9% din toate locurile de muncă din firmele privatizate au trecut de la societățile cu activitate în declin la cele care își extindeau activitatea¹⁸. La fel ca în alte țări, firmele mai mici din Moldova sunt mult mai dinamice în crearea posturilor noi decât firmele mari (Figura 12). Există o corelare pozitivă puternică între productivitatea muncii și creșterea ocupării în Moldova. Realizările firmelor în raport cu crearea locurilor de muncă se îmbunătățesc vizibil odată cu productivitatea mai mare a muncii. O implicație importantă a acestui fapt este că realocarea forței de muncă conduce la câștiguri vizavi de productivitate, deoarece locurile de muncă sunt transferate de la firmele mai puțin productive la cele cu o productivitate mai mare. În Moldova firmele private și cele mici tind, de asemenea, a fi cele mai productive. Aceasta sugerează că sectorul nou privat de întreprinderi mici și mijlocii, prin generarea oportunităților de ocupare productivă, ar putea probabil să le asigure o cale de ieșire din sărăcie multor moldoveni.

Totusi, ponderea mica a acestor sectoare generatoare a locurilor de munca limiteaza grav potentialul lor de a contribui la cresterea ocuparii si la reducerea saraciei. Dimensiunile acestor segmente ce creează locuri de muncă sunt mici în Moldova – firmele private noi constituind numai 11% din ocuparea în sfera neagră și numai 17% din toți lucrătorii sunt angajați în firme mici (comparativ cu aproximativ o treime în Lituania).

Figura 12: Doar firmele private mici constituie furnizori neti de locuri de munca, dar dimensiunile acestui sector sunt reduse în Moldova

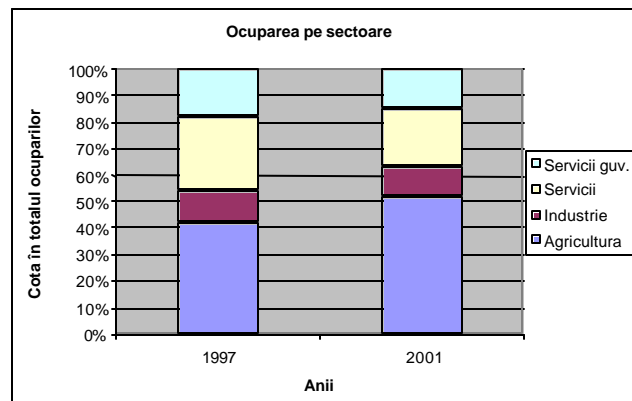


Sectorul neguvernamental de servicii mai urmează să se afirme ca furnizor important de ocupări în sectorul formal, fapt ce este în contrast puternic cu alte țări în curs de tranziție. La fel ca în majoritatea țărilor în curs de tranziție care trec prin etapa de restructurare, cea mai mare parte a locurilor noi de muncă din Moldova sunt create în sectorul serviciilor, în timp ce locurile în proces de lichidare sunt preponderent în sectorul de producție. Totuși, sectorul serviciilor în ansamblu nu creează locuri de muncă suficiente în Moldova. Astfel, acesta nu este

¹⁸ Aceasta indică o eterogenitate/diversitate considerabilă între firmele privatizate. Unele se comportă ca firme private și demonstrează un potențial pentru creștere, în timp ce altele continuă să fie asemănătoare cu întreprinderile de stat și reduc angajările.

capabil sa ofere ocupatii lucratorilor care si-au pierdut locurile de munca în sfera de productie sau celor care vad oportunitati suficiente pentru lucratorii angajati cu norma incompleta în agricultura. Aceasta a condus la o situatie în care cota serviciilor a scazut în ocupari, agricultura actionând ca “absorbantul socului” generat de tranzitia economica (Figura 13). Acest fapt este în contrast cu transformarile din alte economii în curs de tranzitie, unde sectorul serviciilor a constituit furnizorul principal de locuri noi de munca.

Figura 13: Cota serviciilor în ocupare s-a redus, în timp ce agricultura a actionat ca “absorbant al socului”



Sursa: Pe baza datelor Porto (2004)

Distributia regionala a oportunitatilor de ocupare este foarte inegala: singura regiune în care oportunitatile de ocupare cresc este capitala. În alte regiuni lichidarea locurilor vechi de munca n-a fost urmata de crearea locurilor noi, ceea ce implica pierderi mari ale ocuparilor. Dupa cum s-a discutat anterior, lipsa aparitiei unor perspective bune de ocupare în afara capitalei constituie un motiv esential pentru ratele mult mai mari ale saraciei în orasele mici si în mediul rural. Ratele regionale reduse de creare a locurilor de munca, ratele în cadere constanta ale lichidarii locurilor de munca în toate regiunile nu permit o restructurare regionala de amploare – nu exista regiuni care se extind (cu exceptia capitalei) si care ar putea absorbi resursele muncii eliberate din regiunile care se contracta. Cresterea ocuparii regionale este determinata mai curând de ratele de lichidare a posturilor si nu de ratele de creare a acestora. Concentrarea puternica a oportunitatilor regionale de ocupare într-o singura regiune ar putea conduce la un “efect contrar” prin care munca, în special munca calificata, si capitalul se deplaseaza de la regiunile periferice cu activitate economica slaba la regiunea capitalei care se extinde, subminând în continuare perspectivele slabe de dezvoltare ale regiunilor care au ramas mai în urma¹⁹.

Factorul principal care sta la baza ratei reduse de creare a locurilor de munca este costul înalt de reglementare a afacerilor în Moldova. Legislatia de protectie a ocuparii din Moldova pare a fi stricta si, teoretic, ar putea doar descuraja ocuparea prin ridicarea costurilor de ajustare a nivelurilor de ocupare. Totusi, ratele înalte de lichidare a locurilor de munca sugereaza ca aceste legi nu sunt absolut obligatorii la etapa actuala în Moldova. Costurile directe si indirecte asociate regulamentelor de intrare a întreprinderilor pe piata nu sunt excesive conform standardelor regionale, dar le depasesc cu mult pe cele din economiile care genereaza multe locuri de munca, pe când mita si platile neautorizate sporesc costurile date. Surprinzator este, totusi, ca dovezile indica costurile înalte de reglementare a afacerilor drept cauza principala a crearii insuficiente de locuri de munca. Angajatii moldoveni mentioneaza obstacole mari legate

¹⁹Aceste idei își au originea în lucrarile lui Hirschman (1958) si Myrdal (1957).

de costurile înalte (monetare – atât oficiale, cât și neoficiale – și procedurale) asociate obținerii de permise, certificate și licențe, cu proceduri vamale complicate și cu inspecții îndelungate și frecvente. Datele obținute în cadrul studiului confirmă faptul că reglementarea întreprinderilor din Moldova constituie o povară imensă pentru timpul de administrare și pentru resursele firmei.²⁰ Aceste costuri sunt mari chiar și conform standardelor regionale. Nu există un singur element responsabil pentru mediul neprietenos de afaceri din Moldova. Mai curând este vorba despre mediu în ansamblu, ce constă din reglementări excesive, libertate birocratică și corupție asociată, precum și de filozofia adoptată la bază, ce prevede impozitarea întreprinderilor - fapt ce constituie motivul principal pentru activitatea economică redusă din Moldova. Acest fenomen descurajează intrarea pe piață și dezvoltarea firmelor, în special a firmelor mai mici, și se soldează cu un număr mai mic al locurilor de muncă și, în cele din urmă, cu o sărăcie mai mare.

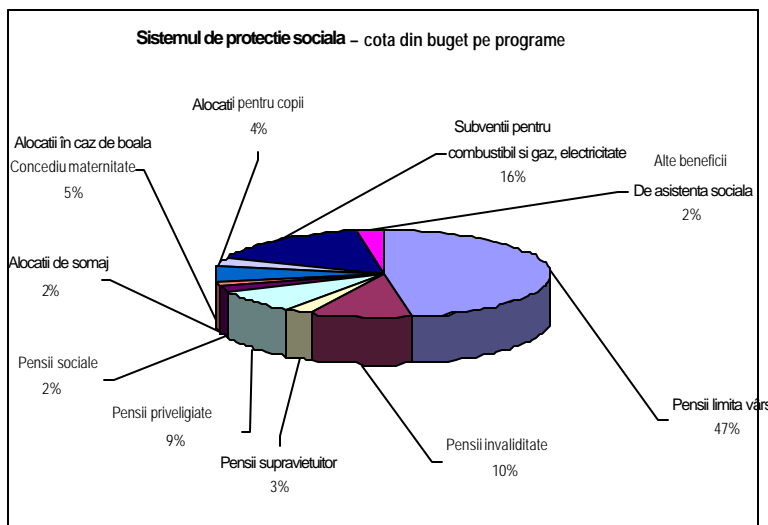
²⁰ Vezi Rutkowski (2004) și Banca Mondială (2004c) pentru rezultatele din Studiul climatului de afaceri și al activității întreprinderilor (abr. engl. BEEPS II), Studiul de evaluare a costurilor de reglementare 2000-2002, precum și pentru grupurile focalizate cu patroni.

VI. Lupta cu saracia ²¹

Sistemul public de protectie sociala

La fel ca în alte tari în curs de tranziție, Moldova dispune de un sistem extins de protecție socială, care acopera aproape o jumătate din populație. În anul 2002 cheltuielile pentru protecția socială se situau exact sub 8% fata de PIB pentru mai multe programe diferite. În ansamblu, ele aduceau beneficii unui numar de circa jumătate din populație, daca se includ familiile beneficiarilor. Programelor de asigurari sociale le revine majoritatea cheltuielilor și beneficiarilor programelor de protecție socială (circa 6,6% în raport cu PIB). Programelor de asistenta socială le reveneau numai 1,4% fata de PIB. Programele de asistenta socială sunt menite să servească drept instrument direct pentru reducerea săraciei. Prin contrast, programele de asigurari sociale sunt menite să atenueze socurile de venit datorate pierderii capacității de câștig al veniturilor (de exemplu, drept rezultat al bătrânetii sau bolii) și sumele alocate depind de înscrierea anterioară în programul de protecție socială. Cele patru programe de proporții, deosebite sub aspect de cheltuieli, sunt: pensiile pentru limita de vârstă, compensațiile la gaz și energie (asistenta socială), pensiile pentru invaliditate și, respectiv, pensiile privilegiate (Figura 14).

Figura 4: Pensiile pentru limita de vârstă reprezintă cel mai amplu program, urmat de compensațiile la gaz și energie



Sursa: Castel (2004) pe baza datelor administrative

Pensiile pentru limita de vârstă au un succes deosebit în acoperirea persoanelor în etate de astăzi, dar alocațiile ulterioare din sistemul de pensii vor fi mai reduse. Pensiile pentru limita de vârstă au acoperit circa 90% din bătrâni în anul 2002. Acoperirea mare reflectă în mare măsură drepturile capătate de persoanele care se pensionează actualmente până la tranziție, când acoperirea în asistenta socială era practic universală. Deși bătrânii de astăzi sunt acoperiți într-un mod perfect de sistemul de pensii, o pondere considerabilă din lucrătorii actuali fie nu vor avea dreptul la pensii, fie vor primi pensii considerabil mai mici când se vor pensiona comparativ cu cei care se pensionează astăzi, deoarece legăturile între contribuțiile la pensii și sumele alocate devin mai strânse. Parțial, acest fapt are loc datorită contribuțiilor mai mici ale unor grupuri, așa

²¹ Acest punct se bazează pe materialul de bază elaborat de Castel, "Sistemul public și privat de protecție din Moldova," și nota cu privire la migrare elaborată de către Dudwick și Sethi.

ca agricultorii. Suplimentar, acoperirea fortei actuale de munca prin asistenta sociala este mai redusa din motivul ponderii mari de lucratori care depind de locuri de munca cu jumatate de norma, de ocupari cu caracter temporar sau de posturi cu salarii mici sau care nu sunt achitate cu regularitate.

Totusi, urmare a crizei din Rusia, sporirea arieratelor la pensii a condus la o crestere mai mare în nivelul saraciei în rândul gospodariilor cu pensionari fata de restul populatiei, pe când cei care le-au primit, în primul rând pensionarii din orasele mari, erau protejati de o scadere mare în consum. Primirea în prezent a pensiilor de catre persoanele în etate constituie o realizare recenta, arieratele la pensii crescând substantial în 1998 si 1999, urmare a crizei din Rusia, deoarece cheltuielile pentru protectia sociala au suferit un colaps. Desi arieratele la pensii au fost lichidate complet în anul 2001, partial datorita impactelor initiale ale reformei în sfera pensiilor, gospodariile care întâmpinau probleme din motivul arieratelor la achitarea pensiilor au fost deosebit de vulnerabile la criza si s-au confruntat cu scaderi mari în consum. De exemplu, consumul a scazut în mediu cu 13,3 % pentru gospodariile care n-au primit în 1998 alocatia de pensie, dar a scazut în mediu numai cu 4% pentru gospodariile care n-au fost afectate de arieratele la pensii. De fapt, toti pensionarii din rural si din orasele mici s-au confruntat cu arierate la pensii, în timp ce pentru pensionarii din orasele mari probabilitatea de a se confrunta cu arierate la pensii era mai mica. Desi aceasta tendinta putea fi justificata partial prin faptul ca pensionarii din rural aveau acces la pamânt ca la un sistem de protectie, aceasta a contribuit la cresteri mai mari în nivelul saraciei în rândul gospodariilor de pensionari din rural si din orasele mici comparativ cu orasele mari.

Tabelul 7: Gospodariile cu pensionari din rural si din orasele mici s-au confruntat cu cresteri mai mari în nivelul saraciei fata de restul populatiei, în timp ce pensionarii din orasele mari au fost relativ protejati

Rata cresterii nivelului saraciei pentru gospodariile pensionarilor fata de populatia totala, anii 1997 si 1999		
	Populatia totala	Gospodarii cu pensionari
Orase mari	59%	43%
Orasele mici	32%	48%
Mediu rural	54%	61%

Sursa: Castel (2004)

Multi beneficiari de asigurari sociale își completeaza veniturile prin munca, dar pensionarii privilegiiati sunt cel mai bine integrati pe piata muncii. Desi gama alocațiilor de asigurari sociale este larga, majoritatea pensionarilor sunt beneficiari ai unor pensii relativ mici. De exemplu, în anul 2002 circa 87% au avut venit din pensii sub pragul saraciei. Multi beneficiari de pensii tind sa-si completeze venitul prin ocupare cu jumatate de norma sau ocupare cu caracter temporar. Ocuparea temporara – cel mai probabil în agricultura de subzistenta – este cea mai raspândita. Cu toate acestea, o parte mica dar importanta din pensionari este ocupata cu norma deplina. Cei care par mai bine integrati pe piata muncii sunt pensionarii privilegiiati, care au tendinta de a fi mai tineri. Peste 18% din pensionarii privilegiiati lucreaza cel puțin cu jumatate de norma si câstiga cu peste 40% mai mult decât alti lucratori cu vârste comparabile. Prin urmare, este mai puțin probabil ca ei sa fie saraci. Pentru comparatie, 12% din pensionarii invalizi si numai 6% din pensionarii de vârsta înaintata sunt ocupati în serviciu cu jumatate de norma sau la locuri de munca cu norma deplina (Tabelul 8). Astfel, eliminarea privilegiilor este adecvata din punct de vedere al echitatii în cadrul reformei sistemului de pensii si, de asemenea, îmbunătătește eficacitatea pensiilor în cadrul sistemului de protectie.

Tabelul 8: Multi beneficiari de pensii lucreaza, dar pensionarii privilegiati se integreaza cel mai bine pe piata muncii

Distributia beneficiarilor de pensii conform situatiei pe piata muncii, 2002 (%)

	Pensii sociale	Pensii pentru limita de vârsta	Pensii pentru limita de vârsta – privilegiati	Pensii de invaliditate	Pensii de supravietuitor	Pensii de veteran
Norma completa	1,4	2,2	14,7	8,3	8,3	0
Norma partiala	1,4	3,9	3,7	4,1	4,1	0
Activitate temporara	47,6	73,5	58,3	61,7	61,7	65,4
Inactivi si someri	49,7	20,4	23,2	26	26	34,6
Total	100	100	100	100	100	100

Sursa: Castel (2004)

Caseta 6: Estimarea impactului transferurilor publice si private asupra saraciei

Pentru a estima impactul transferurilor asupra saraciei, este necesara o comparatie a saraciei în lipsa transferurilor (contrafaptica) cu saracia constatata (dupa transferuri). Aceasta necesita calcularea consumului înainte si dupa transfer. Odata ce gospodariile își pot schimba conduita lor ca raspuns la transferurile de stat sau private, nu este suficient de a scadea mecanic suma transferurilor din consumul constatat pentru a determina consumul ex-ante sau consumul în absenta unor astfel de transferuri. De fapt, impactul eliminarii sau reducerii substantiale a transferurilor asupra consumului ar fi cel mai probabil mai redus, deoarece multe gospodarii se vor stradui sa compenseze pierderea venitului din transferuri prin utilizarea economiilor facute, vânzarea bunurilor pe care le detin, majorarea numarului orelor de lucru, încadrarea altor membri ai familiei pe piata muncii sau contarea pe sprijinul familiei.

Se cere este o estimare a modului în care s-ar schimba consumul la o anumita schimbare a venitului din transfer, sau o estimare a tendintei marginale de a consuma din transferuri. Aceasta se efectueaza în raportul dat prin utilizarea schimbarilor din consum si transferuri pentru lista gospodariilor CBGC. Detaliile privind tehnica de estimare pot fi gasite la Jacoby (2004) si Castel (2004). Rezultatele principale urmeaza. În cazul asigurarilor sociale (mai ales al pensiilor), scaderea cu un leu a venitului din pensii duce la o reducere în consum cu 0,33 lei. (Pentru pensiile rurale scaderea corespunzatoare este de 0,25 lei). O scadere cu un leu în asistenta sociala duce la o reducere cu 0,17 lei în consumul unei gospodarii, iar o scadere cu un leu în transferurile private duce la o reducere cu 0,20 lei în consumul gospodariei respective.

Pentru a obtine consumul ex-ante sau consumul în absenta transferului, transferul real este înmultit cu tendinta de a consuma din consumul constatat, iar rezultatul este scazut din consumul constatat. În acest fel, consumul în absenta asigurarilor sociale este estimat ca un consum constatat minus 33% din alocatiile de asigurari sociale. Consumul în lipsa asistentei sociale este estimat ca un consum constatat minus 17% din alocatiile de asistenta sociala. În mod similar, consumul în absenta transferurilor private este estimat ca un consum constatat minus 20% din transferurile private.

Consumul estimat în lipsa transferurilor este utilizat pentru a masura incidenta, profunzimea si severitatea saraciei în lipsa transferurilor. El mai este folosit pentru a evalua rezultatele directionarii transferurilor (fiind utilizat si pentru a clasa gospodariile în quintile de consum înainte de transfer, de exemplu, în Figurile 15 si 17). Cu scopuri comparative, acest raport principal prezinta impactul transferurilor asupra saraciei ca pe o gama în care limita de sus constituie impactul într-o situatie ipotetica în care tot venitul din transferuri sustine consumul si nu se poate utiliza nici o alta sursa de venit pentru a înlocui alocatiile de protectie sociala daca acestea ar fi anulate.

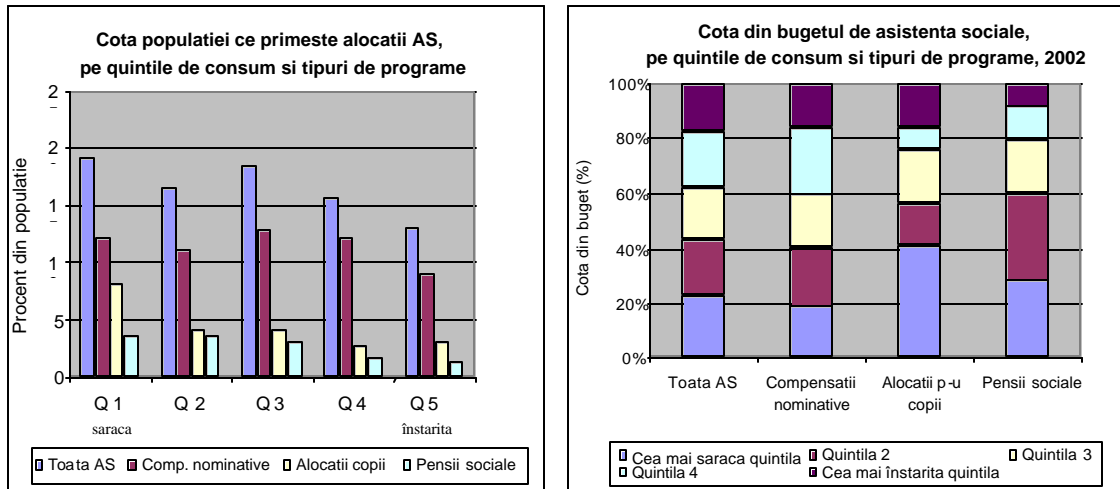
Nota: Vezi Jacoby (2004) si Castel (2004) pentru rezultate complete.

Programele de asigurari sociale reduc saracia, dar programele de protectie sociala nu reusesc sa protejeze în mod adecvat populatia saraca. Daca alocatiile de asigurari sociale ar fi eliminate imediat, incidenta saraciei ar creste cu circa 4,5-11,2 p.p. Limita de sus este impactul maxim, în situatia mai putin probabila în care gospodariile nu ar fi apte sa compenseze pierderea lor cu alte resurse (vezi Caseta 6). În cazul în care programele de asistenta sociala ar fi eliminate subit, impactul asupra incidentei saraciei ar fi mult mai redus – între 0,3 si 1,4 p.p. În mod similar, programele de asigurari sociale produc un impact considerabil asupra profunzimii saraciei (distanta medie între consumul gospodariei pe echivalent de adult pâna la pragul saraciei) si severitatii saraciei, comparativ cu programele de asistenta sociala. Bunaora, ele reduc profunzimea saraciei cu 5,1-15,3 p.p., în timp ce programele de asistenta sociala reduc profunzimea saraciei cu 0,4-2,1 p.p.

Contrar perceptiilor populare, pensionarii singuri nu sunt cei care se caracterizeaza printr-o tendinta mai mare de a deveni saraci în functie de venit; utilizarea acestora drept categorie pentru identificarea persoanelor sarace a contribuit la directionarea ineficienta a programelor. Nivelul mai redus de saracie în rândul gospodariilor cu pensionari singuri a fost remarcat practic în toti anii examinati în analiza si pentru toate regiunile, desi, mai ales în ce priveste pensionarii singuri din rural, exista o probabilitate mai mica de confruntare cu saracia fata de alti pensionari din rural. Rezultatele ramân egale chiar daca se efectueaza ajustari pentru costurile mai înalte de gestionare a unei gospodarii de o singura persoana. În anul 2002, de exemplu, rata saraciei în rândul pensionarilor singuri din rural a atins 26% fata de 52% pentru alte gospodarii cu pensionari din rural, ratele saraciei fiind cele mai înalte pentru pensionarii din gospodariile mari. Rata mai redusa a saraciei în rândul pensionarilor singuri demonstreaza ineficienta programelor, asa ca programul de compensatii nominative (compensatiile la energie), care se bazeaza pe directionarea dupa categoriile percepute ca fiind sarace sau mai vulnerabile.

Impactul relativ scazut asupra saraciei, generat de programele de asistenta sociala, se datoreaza acoperirii limitate, directionarii ineficiente si nivelurilor de alocatii care nu corespund necesitatilor în mod adecvat. Programele de asistenta sociala nu acopera în mod adecvat populatia extrem de saraca: sub o cincime din cea mai saraca quintila este acoperita de asistenta sociala. Desi cea mai saraca quintila este acoperita mai bine decât celelalte quintile, diferenta nu este prea mare. În special, 13% din cea mai înstarita quintila sunt, de asemenea, acoperite de asistenta sociala (Figura 15). Din cele trei programe, numai pensiile sociale si alocatiile pentru copii au sanse mai mari sa-i beneficieze pe cei extrem de saraci. Totusi, exista o dispersare considerabila a resurselor în toate programele de asistenta sociala si între 20-40% din resurse aduc beneficii celor mai înstarite 40% din populatie (Figura 15). În final, alocatiile fie sunt prea mari, fie prea mici si nu sunt bine directionate pentru a satisface necesitatile celor saraci. Printre cei saraci acoperiti de asistenta sociala, 14% beneficiaza de doua ori mai mult decât au nevoie pentru a iesi din saracie, pe când la cealalta extrema, 73% din populatia extrem de saraca au mai putin de trei sferturi din necesitati acoperite de asistenta sociala (Castel 2004).

Figura 5: Alocatiile de asistenta sociala si, în special, compensatiile nominative nu sunt bine directionate si o cota mare din buget le revine celor mai înstarii



Nota: Situatia bunastarii unei gospodarii este determinata ex-ante, presupunându-se ca, în lipsa transferurilor sociale, consumul real va fi mai redus decât consumul constatat cu 17% din alocatiile de asistenta sociala (vezi Casetă 6). Mesajul de baza privind rezultatele slabe ale directionarii de catre programe ramâne chiar si atunci când situatia ex-ante a bunastarii (quintila de consum) a familiei este determinata prin reducerea consumului curent cu suma deplina a alocatiei (vezi Castel, 2004).
Sursa: Castel (2004)

Performanta directionarii programului de compensatii nominative (subventii la energie) este cea mai slaba. Performanta insuficienta a programelor de asistenta sociala reflecta în mare masura performanta ineficienta a compensatiilor nominative: circa 40% din toate resursele acestui program le revine celor mai înstarii doua quintile. Dupa cum s-a afirmat anterior, aceasta se datoreaza faptului ca programul respectiv se bazeaza foarte mult pe directionarea spre niste categorii care nu coincid cu cele mai sarace grupuri, asa ca pensionarii singuri²².

Alocatiile pentru copii constituie cel mai eficient program de reducere a saraciei, în timp ce compensatiile nominative reprezinta cel mai puțin eficient program din Moldova. Performanta directionarii, gradul de acoperire si nivelurile alocatiilor pot fi îmbinate pentru a defini o masura a eficientei programului: sau volumul saraciei reduce, care poate fi obtinut pentru fiecare procent din PIB cheltuit pentru program. Pentru 1% din PIB cheltuit pentru alocatiile destinate copiilor, saracia a fost redusa cu circa 4,2 p.p. Performanta pensiilor sociale a urmat – cu aceleasi resurse reducând saracia cu cel mult 1,9 p.p. Pe de alta parte, 1% din PIB cheltuit pentru compensatii nominative reduce saracia cu cel mult 0,2 p.p., iar 1% cheltuit pentru pensiile de veteran reduce saracia cu cel mult 0,9 p.p. Trebuie de mentionat ca eficienta programelor de alocatii pentru copii s-a îmbunatatit pe parcursul anilor. Aceasta se datoreaza partial introducerii recente a mijloacelor de testare a venitului pentru unele alocatii destinate copiilor. Pe de alta parte, aceasta se mai datoreaza faptului ca nivelurile alocatiilor s-au majorat în timp ce saracia s-a redus, astfel încât, în mediu, alocatiile acopera o cota mai mare din profunzimea saraciei.

²² Sistemul existent de protectie sociala si compensatiile nominative în particular au fost instituite prin legea nr. 933-XIX din 14 aprilie 2000 privind protectia sociala speciala pentru anumite categorii ale populatiei. Compensatiile nominative sunt oferite pentru 11 categorii de persoane, inclusiv invalizi, pensionari singuri, mame cu multi copii, etc. Compensatiile sunt oferite pentru servicii comunale: încălzire si energie electrica, apa calda si rece, gaze naturale, gaze lichefiate, salubritate, carbune si lemne.

Sabia cu doua taisuri a migrarii internationale din tara

Migrarea în cautarea oportunitatilor de ocupare peste hotare este o strategie importanta de reducere a saraciei pentru multe gospodarii. Dat fiind ca oportunitatile pentru moldoveni în tara au ramas la un nivel limitat, un numar tot mai mare de moldoveni au plecat în cautarea serviciului si a conditiilor mai bune de trai peste hotarele Moldovei. Migrantii sunt predominant barbati mai tineri din rural, dar aproximativ 30% din migranti sunt femei. Desi a avut loc un anumit “export de inteligenta”, migrantii tind, în general, sa fie lucratori cu studii medii. Astfel, absolventilor de universitati le revin doar 7% de persoane care sunt în cautarea lucrului peste hotare fata de 14% din cei angajati în tara. Prin contrast, absolventii studiilor medii profesionale manifesta o tendinta mai mare de a pleca – peste o treime din lucratorii plecati peste hotare au studii medii profesionale fata de un sfert din lucratorii ramasi în tara. Aceasta reflecta partial oportunitatile mai bune de ocupare pentru absolventii studiilor superioare în Moldova.

Totusi, migrarea internationala are costuri sociale înalte si prezinta riscuri personale considerabile. Dupa cum se sustine, majoritatea migrantilor sunt lucratori ilegali în tarile-gazda, multi dintre ei parasind Moldova cu ajutorul intermediarilor sau al agentilor de turism. Migrarea poate fi costisitoare si, în cazul migrantilor care nu reusesc, contribuie la îndatorarea familiilor. Odata ce parasesc tara, foarte putin se stie despre migranti, desi exista dovezi ca multe dintre cele mai sarace si mai tinere femei care migreaza (intentionat sau neintentionat) devin victime ale traficului în industria sexului din strainatate (Caseta 7). Migrarea a mai contribuit la unele schimbari importante si derutante în structura si relatiile de familie. Trebuie mentionata majorarea numarului de copii fara unul sau fara ambii parinti (Figura 16). Circa 50% din copiii din scolile rurale pot fi în situatia în care unul sau ambii parinti lucreaza peste hotare si, catre anul 2002, circa 10% din copiii din mediu rural si din orasele mici nu locuiau împreuna cu mamele lor. Numarul mare de copii ai strazii si al copiilor institutionalizati se datoreaza partial si migrarii parintilor.

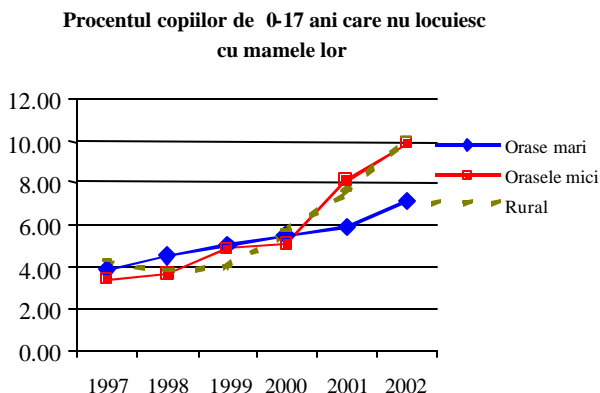
Caseta 7: Traficul de fiinte umane

Moldova este o tara în care originea femeilor si fetelor traficate este majora. Desi estimarile variaza foarte mult în ce priveste numarul total al femeilor traficate, Moldova se deosebeste, fiind plasata pe locul doi (dupa Albania) printre tarile Europei de Sud-est dupa numarul femeilor traficate, care au fost identificate si carora li s-a acordat asistenta. Cea mai mare parte a femeilor este traficata în Kosovo si Bosnia si Herzegovina, iar în tarile Europei de Vest: în Italia, Belgia si Grecia. Cei care le recruteaza sunt deosebit de activi la Cahul, de-a lungul hotarului cu România si în Transnistria, unde controalele de stat nu sunt prea stricte. Spre deosebire de unii vecini care au obtinut calitatea de membru al UE, cetatenii din Moldova mai au nevoie de vize pentru a intra în tarile din Europa Occidentala, chiar si pe durate mai mici de trei luni. Aceasta duce la o dependentă mai mare de intermediari si traficanti pentru a facilita intrarea în cautarea serviciului si explica incidenta relativ înalta a traficului din Moldova.

Victimele traficului din Moldova sunt, de regula, mame casatorite sau separate de sot, care si-au lasat copii cu rudele, mai ales cu bunicii sau, în unele cazuri, la institutii-internat. Lipsa sistemelor de sprijin oficial si neoficial în Moldova poate constitui un factor determinant important care obliga femeile sa se lase traficate. La fel ca în alte tari, alti factori care determina femeile din Moldova sa aleaga calea traficului sunt, dupa cum se pare, saracia, lipsa oportunitatilor si violenta în familie bazata pe discriminarea femeii. În multe cazuri, traficul conduce la neglijarea copiilor, lipseste gospodariile de banii trimisi pe care contau si chiar ameninta comunitatile si familiile prin distrugerea capitalului uman. Studiile au confirmat, de asemenea, ca traficul contribuie la raspândirea infectiilor cu transmitere sexuala (ITS). Desi ratele HIV/SIDA continua sa ramâna la niveluri joase în cea mai mare parte a EAC, se poate stabili o legatura între trafic si cresterea raspândirii HIV/SIDA în tarile din Europa de Sud-est, inclusiv în Moldova.

Sursa: Pe baza datelor Clert si Gomart (2004)

Figura 6: Din cauza migrării, tot mai mulți copii din Moldova, în special din mediul rural și orașele mici, nu locuiesc împreună cu mamele lor



Sursa: Beegle 2004

Transferurile private au o probabilitate sporită să beneficieze mai curând gospodăriile înstărite, dar scot din saracie multe gospodării. Catre anul 2002 banii expediați în suma de 275 milioane dolari SUA constituiau o suma de 2,5 ori mai mare decât în 1997, revenindu-le 17% din PIB (fata de 6% în 1997). Ca pondere din PIB, Moldova este printre cele 10 tari care se afla în top în ce privește transferurile private primite; dintre țările în curs de tranziție numai Albania primește la fel de multi bani expediați din strainatate. Desi “transferurile private” menționate în CBGC sunt mult mai mici ca valoare și includ alte transferuri decât banii expediați de lucrătorii migranți, acestora le revenea, totuși, circa 5,5 % din PIB în anul 2002. Transferurile private beneficiază mai curând gospodăriile prospere (Figura 17, vezi Caseta 8 pentru o discuție cu privire la alte caracteristici ale beneficiarilor de transferuri private). Desi o parte mare din resursele transferurilor private ajung la cei înstăriți, mulți săraci și extrem de săraci primesc, de asemenea, transferuri private. Mai mult ca atât, nivelurile transferurilor private primite în mediu sunt mai mari decât profunzimea săraciei pe locuitor pentru gospodăriile sărace și mai mari decât alocațiile de asistență socială. Prin urmare, nu este surprinzător faptul că transferurile private scot multe gospodării beneficiare din saracie. Ratele mai mici ale săraciei în rândul beneficiarilor de transferuri private față de restul populației (33,5% comparativ cu 51%) se datorează parțial faptului că majoritatea destinatarilor sunt cu mult mai puțin săraci, dar și faptului că un număr deloc neglijabil de familii sunt apte să iasă din saracie.

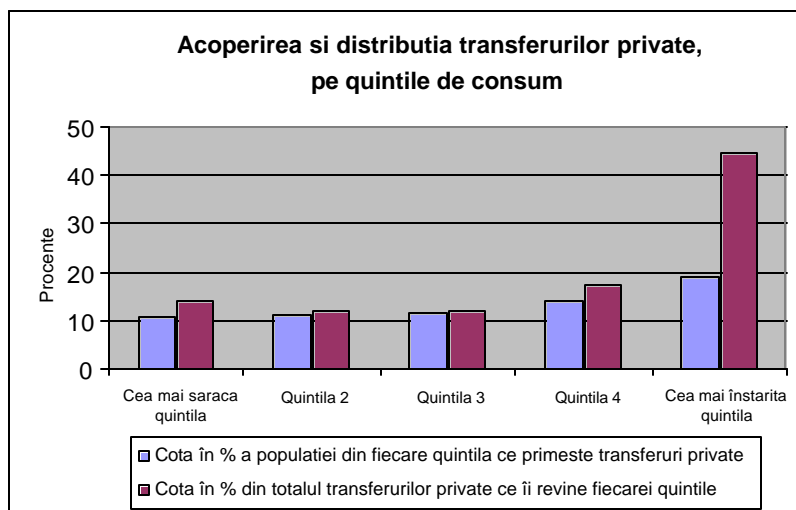


Figura 7: Cei înstăriți au mai multe șanse să beneficieze de pe urma transferurilor private

Nota: Situația bunăstării este determinată pe baza consumului ex-ante (consumul constatat minus 20% din transferurile private) vezi Caseta 6. (Sursa: Castel, 2004)

Caseta 8: Unele caracteristici ale beneficiarilor de transferuri private

Potrivit CBGC, transferurile private se ridică la 5,5% în raport cu PIB și beneficiază circa 13% din populația totală. Există probabilitatea ca transferurile private – în special venitul obținut din banii expediți de peste hotare – să fie subestimate. Cu toate acestea, conform CBGC:

- ?? 45% din beneficiarii transferurilor locuiesc în orașe mari, 41% în mediul rural și 13% în orașele mici. Dar beneficiarii transferurilor reprezintă o cota mult mai mică în rândul beneficiarilor din rural (8,7%) și din orașele mici (11%) față de orașele mari (28%). Astfel, peste un sfert din toți rezidenții orașelor mari beneficiază de pe urma transferurilor private.
- ?? Femeile reprezintă cel puțin trei sferturi din numărul beneficiarilor. Deși transferurile private nu se limitează în contextul dat la banii expediți de peste hotare, cota mai mare de femei printre beneficiarii de transferuri corespunde migrației mai mari a bărbaților tineri.
- ?? Peste o jumătate (55%) din beneficiarii mai în vârstă ai transferurilor locuiesc singuri și trei sferturi fie locuiesc singuri, fie cu o altă persoană mai în vârstă. Prin contrast, 93% dintre beneficiarii mai tineri locuiesc cu alți membri mai tineri ai familiei. Acest fapt sugerează că există două grupuri de gospodării care beneficiază de transferuri – cei mai în vârstă, de regulă gospodăriile pensionarilor, și gospodăriile moderne mai tinere.
- ?? Circa 80% din beneficiarii mai în vârstă sunt pensionari. Faptul dat sugerează că mulți pensionari își completează veniturile din pensii cu transferuri private pe lângă lucru.
- ?? Destinatarilor mai tineri primesc transferuri private mai mari (601 lei) decât cei mai în vârstă (în medie 348 lei). Aceasta se poate datora faptului că beneficiarii mai în vârstă au, de asemenea, mai multe șanse de a dispune de acces la transferurile publice și familiile iau aceasta în considerare.
- ?? În rândul populației mai tinere, beneficiarii au mai multe șanse decât non-beneficiarii de a avea mulți copii. Este mai puțin probabil ca gospodăriile beneficiare să fie alcătuite dintr-o mamă singură cu copii față de restul populației. În măsura în care transferurile private provin în mare parte din banii expediți de persoane care lucrează peste hotare, aceasta reflectă fie coexistența beneficiarilor de transfer cu alți adulți care lucrează, fie epuizarea transferurilor în rândul femeilor singure lăsate în urmă împreună cu copiii.
- ?? Există o probabilitate mai mare ca beneficiarii de transferuri private să aibă studii de nivel superior față de alte familii. Împreună cu concluziile din Cercetarea forței de muncă, conform cărora emigranții au studii medii, aceasta sugerează că: (a) există alte transferuri private care au importanță printre familiile cu studii mai avansate și (b) emigranții cu studii superioare vor transfera mai curând resurse membrilor familiei lor de acasă (care se presupune că au la fel studii superioare). Totuși, este interesant că beneficiarii-bărbați ai transferurilor private au, de asemenea, în general numai studii primare – consecvent cu importanța veniturii obținute din migrație și cu transferurile pentru familiile cu niveluri mai inferioare de studii.

Nota: Pe baza constatarilor din raportul elaborat de Castel (2004)

VII. Directiile în materie de politici pentru reducerea saraciei

Prioritatile de mai jos se contureaza în vederea elaborarii politicilor de reducere a saraciei:

I. Mentinerea cresterii economice si reducerea vulnerabilitatii macroeconomice.

Legatura puternica între saracie si crestere denota ca Moldova va trebui sa mentina sau sa majoreze realizarile actuale considerabile asociate cresterii. Suplimentar mentinerii stabilitatii macroeconomice prin politici stricte fiscale si monetare, Moldova va trebui sa întreprinda masuri pentru consolidarea elementelor fundamentale pentru o crestere durabila:

A. *Cresterea trebuie sa fie însoțita de o ocupare sporita si venituri mai mari.*

?? Îmbunătățirea veniturilor agricole: Analiza din acest raport sugereaza ca politicile ce urmeaza vor genera cel mai mare impact, în special pe termen mediu spre lung:

- i. Investirea în infrastructura rurala. Dovezile denota ca rețeaua rurala subdezvoltata de transport din Moldova constrânge comercializarea produselor agricole. Drumurile si irigarea reprezinta necesitati de o importanta cardinala în localitatile rurale din Moldova si care, în cele din urma, ar putea ajuta un grup mare de fermieri rurali sa treaca de la agricultura de subzistenta la productia orientata spre piata. O participare locala sporita si un angajament pe termen lung din partea Guvernului reprezinta elemente esentiale ale oricarei politici cu privire la infrastructura rurala, care vor reduce probabilitatea lipsei de întretinere sau a gestionarii inadecvate²³.
- ii. Investirea în institutiile rurale. În Moldova, accentul urmeaza a fi plasat pe pietele funciare. Veniturile obtinute de la arendarea pamântului au fost modeste în cel mai bun caz. Consolidarea drepturilor asupra pamântului si furnizarea informatiilor despre consilierea juridica agricultorilor ar putea îmbunătăti situatia. Totusi, este puțin probabil ca doar astfel de masuri sa redreseze asimetria existenta între lideri si proprietarii de pamânt de la care arendeaza acestia²⁴. De aceea, este important de a înțelege mai bine barierele majore pentru intrarea în sfera cultivarii pamântului la scara larga în vederea determinarii unor cai de a diminua puterea de monopson a acestor arendasi de pamânt. Totusi, aceasta va necesita o colectare mai buna a datelor la nivel de întreprinderi agricole.
- iii. Directionarea eficienta a oricaror politici si programe axate pe stimulentele de productie (asa ca îmbunătățirea canalelor de marketing pentru productia agricultorilor, acordarea creditelor oficiale, facilitarea utilizarii resurselor investite). Tinând cont de orientarea comerciala limitata a gospodariilor agricole de fermieri si utilizarea în masura mica a resurselor/mijloacelor moderne investite, în caz daca aceste interventii nu sunt bine directionate, este prea puțin probabil ca acestea sa ofere beneficii prea mari pe termen mediu populatiei sarace din Moldova²⁵.

²³ Dovezile din Studiul asupra comerțului realizat în paralel sugereaza ca gama larga de probleme aferente transportarii (drumuri de calitate proasta, retineri la vama) si logisticii (intermediari insuficienti, lipsa spatiului frigorific pentru depozitare) reprezinta constrângeri considerabile pentru accesarea pietelor interne si pentru sporirea competitivitatii bunurilor autohtone în sfera "bunurilor sensibile, de valoare redusa" ce constituie partea principala a comerțului sau spre Vest.

²⁴ Politicile care extind domeniul de actiune al pietei de arenda a tractoarelor ar putea fi utile în acest sens, dat fiind ca ar putea înlătura o sursa artificiala a economiilor de scara în agricultura.

²⁵ Unitatile mari de gospodarie agricola sunt într-o pozitie mult mai buna pentru a profita de credite subventionate si de resurse investite comparativ cu gospodariile individuale si nu este deocamdata clar în ce

- iv. Îmbunătățirea înțelegerii legăturilor între producția agricolă și sărăcie și a constrângerilor pentru productivitatea agricolă în ansamblu. Aceasta va necesita un studiu complex la nivel de gospodărie agricolă, acoperind atât agricultura gospodăriilor, cât și cea corporativă.
- ?? Încurajarea creării ocupării productive în sfera neagricolă din sectorul privat. Următoarele măsuri pot fi calificate drept acțiuni care au șansele să producă cel mai mare impact asupra generării locurilor productive de muncă în afara sferei agricole și, prin urmare, asupra oferirii unei căi de ieșire din sărăcie:
- i. Reformele radicale pentru reducerea gradului de reglementare a activității întreprinderilor, astfel reducând costurile de reglementare a afacerilor în Moldova. Există necesitatea de a reduce drastic numărul de permisiuni, certificate și licențe necesare pentru desfășurarea activității antreprenoriale.²⁶ Deși reglementările pentru intrarea pe piață nu sunt excesive conform standardelor internaționale, reglementările din Moldova le depășesc cu mult pe cele din economiile dezvoltate care creează multe locuri de muncă și există, totuși, posibilitatea de a le reduce.²⁷ Este esențial de a reduce și frecvența inspecțiilor și a auditelor. Reducerea reglementărilor trebuie să fie însoțită de acțiuni concentrate în vederea reducerii costurilor monetare asociate.
 - ii. Diminuarea puterii discreționare a birocrației și corupției asociate. Reducerea cerințelor de reglementare va reduce domeniul de acțiune pentru puterea discreționară a oficialităților publice și, prin urmare, costurile neoficiale și mita. De asemenea, este deosebit de important să fie introduse reguli clare și criterii transparente în deciziile administrative care afectează întreprinderile, precum și să fie realizate acțiuni pentru a spori responsabilitatea oficialităților publice.
 - iii. Restructurarea continuă a întreprinderilor de stat. Aceasta este esențială pentru a elibera resursele, inclusiv forța de muncă, care activează în cadrul unor firme mai puțin productive.
 - iv. Investițiile în infrastructura de bază (drumuri, alimentare cu apă, canalizare) în afara capitalei. Odată cu ameliorările din cadrul climatului general de investiții, acestea ar putea îmbunătăți stimulentele pentru generarea oportunităților de ocupare în sectorul privat și, posibil, ar putea soluționa problema diferențelor regionale asociate oportunităților de ocupare. Cu toate acestea, este necesară înțelegerea ulterioară a constrângerilor pentru dezvoltarea regională și a rigidităților posibile de pe piețele regionale ale muncii. Aceasta, la rândul său, va solicita mai multe date privind piețele de muncă, condițiile economice, infrastructura și sărăcia la nivel regional.

mod câștigurile productive ale primelor unități se vor transforma în reducerea nivelului sărăciei pentru ultimele, în special având în vedere importanța limitată a salariilor de la întreprinderile agricole și veniturile mici de la leasing.

²⁶ Angajatii menționează costurile înalte (monetare și procedurale) pentru obținerea permisiunilor/autorizațiilor, certificatelor și licențelor, procedurile vamale complicate, precum și costurile înalte asociate cu diverse inspecții drept cele mai severe constrângeri pentru activitatea comercială – vezi Rutkowski (2004) și Banca Mondială (2004c) pentru detalii. Aceste percepții ale patronilor sunt confirmate de rezultatele Studiului de evaluare a costurilor reglementării pe anii 2000-02 (ProEra, 2003).

²⁷ Baza de date a Băncii Mondiale privind reglementarea afacerilor (<http://rru.worldbank.org/DoingBusiness>).

B. Creșterea trebuie să fie însoțită de o vulnerabilitate redusă față de scăderile în activitatea economică.

- i. Îmbunătățirea mediului de afaceri pentru o creștere axată în primul rând pe sectorul privat, reducerea intervențiilor de stat în activitatea sectorului privat și continuarea restructurării întreprinderilor de stat vor consolida elementele fundamentale pentru o creștere durabilă și vor contribui la o vulnerabilitate redusă.
- ii. O cauză importantă pentru vulnerabilitatea economică a Moldovei este dependența mare de activitatea cu succes a celor doi parteneri comerciali ai săi, Rusia și Ucraina. Mai mult ca atât, exporturile sale de bază sunt constituite din produse agricole expuse socurilor de preț și condițiilor meteorologice. Eforturile continue de a ajunge la alte piețe de export și de a diversifica baza de export a Moldovei dincolo de produsele sale agricole vor reduce în continuare vulnerabilitatea față de socurile externe.²⁸

II. Abilitarea celor săraci să investească în capitalul lor uman. Accesul distorsionat în prezent la asistența medicală și învățământ, accentuarea inechităților în cadrul oportunităților care rezultă de aici denotă inevitabil inegalități mai mari în viitor și, prin urmare, o reducere mai puțin eficientă a săraciei. Abordarea dimensiunilor bunăstării care nu sunt legate de venit este la fel de importantă.

A. Îmbunătățirea accesului celor săraci la servicii medicale și educaționale.

?? Reducerea cheltuielilor din buzunarul propriu, atât a celor oficiale, cât și a celor neoficiale pentru cei săraci. Aceasta se poate obține prin:

- i. Introducerea sau extinderea subvențiilor direcționate în vederea reducerii costurilor oficiale ale asistenței medicale și ale studiilor – la toate nivelurile – pentru populația săracă și cea rurală. În cazul asistenței medicale, aceasta este deosebit de importantă odată cu trecerea recentă la asigurările medicale obligatorii. În cazul în care nu se vor lua măsuri pentru asigurarea unei acoperiri subvenționate pentru cei săraci și alocațiile vor fi strict definite pentru a se încadra în limitele resurselor disponibile²⁹, reformele anticipate ar putea accentua în continuare inechitățile în utilizarea asistenței medicale. În cazul învățământului, subvențiile direcționate sunt necesare pentru cei săraci cu scopul de a reduce costurile asociate absolvirii ciclului obligatoriu și continuării la nivel liceal. De asemenea, este necesar de revizuit modalitatea actuală de acordare a subvențiilor pentru învățământul superior, pentru a include mijloace conform meritelor. La fel ca în cazul asistenței sociale, dificultatea de implementare a acestor acțiuni va consta în identificarea celor săraci.
- ii. Reducerea costurilor neoficiale pentru serviciile medicale și educaționale achitate de populația săracă și cea rurală. O informare mai extinsă cu privire la drepturile și obligațiile din aceste domenii (inclusiv drepturi în cadrul asigurărilor medicale) și măsuri de sporire a responsabilității furnizorilor (bunaoară, mecanismele de

²⁸ Aceste chestiuni sunt examinate detaliat în Studiul asupra comerțului, care este în proces de desfășurare.

²⁹ Pachetul actual de bază prevede o gamă de servicii și medicamente esențiale – dar exclude serviciile spitalicești cu caracter non-urgent – pentru întreaga populație, indiferent de statutul asigurării.

reclamatie, o supraveghere comunitara mai mare) pot fi foarte eficiente în reducerea incidentei platilor neoficiale.³⁰

- iii. În masura în care constrângerile asociate cererii sunt determinante în procesul utilizarii asistentei medicale si absolvirii ciclului obligatoriu, trebuie de examinat posibilitatea de a face ca o parte din alocatiile de asistenta sociala sa depinda de utilizarea asistentei preventive si de absolvirea scolii obligatorii (Caseta 9 ofera informatie cu privire la un astfel de program care a avut mare succes). Totusi, în elaborarea programului va fi important de asigurat ca sumele alocatiilor sa capteze în mod adecvat toate costurile directe si indirecte asociate utilizarii serviciilor. În cazul asistentei medicale, sunt necesare cercetari ulterioare privind masura în care calitatea împiedica utilizarea, pentru a determina daca un astfel de program ar putea fi eficient.

?? Abordarea constrângerilor asociate ofertei (în cazurile în care este relevant). Închiderea sau lipsa institutiilor prescolare adecvate constituie cu siguranta o problema pentru accesul la studiile prescolare în mediul rural. La fel ca în alte tari, încurajarea acordarii facilitatilor pentru vârsta prescolara si primii ani de copilarie de catre organizatii neguvernamentale si comunitati, cu o anumita finantare publica directionata, poate constitui o cale de abordare a acestei constrângeri. Pentru ultimul an prescolar se poate examina posibilitatea integrarii acestuia în scolile primare existente.

B. Ridicarea calitatii si eficacitatii serviciilor, cu axare speciala asupra celor utilizate de oamenii saraci.

?? Redirectionarea cheltuielilor publice spre serviciile utilizate în mod disproportionat de saraci. În cazul asistentei medicale, aceasta semnifica restructurarea continua a institutiilor spitalicesti si transferul ulterior al resurselor de la nivel spitalicesc la nivel de asistenta medicala primara. În cazul învățământului, aceasta reprezinta o axare permanenta pe studiile de baza, desi fiind însoțita de ameliorari ale eficientei în utilizarea resurselor retrase din finantarea institutiilor si a salilor de clasa care nu sunt folosite la capacitate deplina.³¹

?? Consolidarea sanatatii publice, monitorizarea si îmbunatatirea rezultatelor de ordin nutritional. Dupa cum se vede din Caseta 5, Moldova are o incidenta relativ înalta a bolilor infectioase si exista probe ale unei grave deficiente nutritionale la microniveluri. Desi informatiile cu privire la gradul de saracie nu sunt disponibile, saracii sunt, de regula, afectati în mod disproportionat în toate tarile. Urmatoarele actiuni ar putea consolida sanatatea publica si îmbunatati rezultatele de ordin nutritional:

- i. Axarea permanenta pe bolile infectioase, consolidarea programelor în vederea abordarii aspectelor ce tin de TBC si SIDA, îmbunatatirea alimentarii cu apa si a canalizarii în mediul rural, oraselele mici si solutionarea acestei probleme în caz de necesitate.

³⁰ În cazul studiilor superioare, rationalizarea examenelor de intrare si a procedurilor de admitere ar putea reduce potentialul pentru discretia/libertatea asociata cu admitterile, precum si mita asociata.

³¹ Profilul demografic al Moldovei a condus la sub-utilizarea considerabila a capacitatii din sistemul educational – si insuficienta utilizarii poate sa se accentueze daca nu se întreprind masuri pentru a rationaliza resursele umane si fizice – Vezi Tibi, Berryman si Peleah (2003).

- ii. Abordarea deficientelor la nivel micronutritional prin interventii eficiente din punct de vedere al costurilor, asa ca fortificarea alimentelor (fer, iod, etc.), si o monitorizare mai buna a rezultatelor din sfera nutritionala în rândul copiilor.

?? Îmbunatatirea continua a calitatii învățământului, cu axare speciala pe mediul rural.

- i. Aprofundarea reformelor pentru ridicarea calitatii învățământului obligatoriu. Dovezile existente sugereaza faptul ca sa ridicat calitatea, desi mai ramâne de realizat actiuni pentru a pregati copiii moldoveni sa reusesca pe piata muncii. Aprofundarea reformelor actuale prin depasirea fazei de asigurare centralizata a mijloacelor investite în favoarea adoptarii stimulentele (de catre profesori, scolii, autoritati locale) pentru o calitate mai buna si sporirea responsabilitatii acestora fata de cetateni constituie în mod sigur un pas urmator³². Deosebirile persistente sau în crestere, asociate performantei elevilor din rural si urban, trebuie sa fie înțelese mai bine, însa ele sugereaza faptul ca este justificata o strategie pentru sporirea calitatii învățământului în mediul rural.
- ii. Sporirea beneficiilor pentru populatia saraca si cea rurala în vederea continuarii studiilor dupa învățământul obligatoriu. Familiile sarace si cele rurale, pentru care pare inaccesibila instruirea calitativa în licee si universitati, au probabilitatea de a fi dependente de studiile medii generale si de cele profesionale. Politicile din acest domeniu urmeaza a fi revazute. În particular, cererea pentru studii medii profesionale pare sa scada si absolventii acestor institutii par a se confrunta cu mai multe probleme privind gasirea unor locuri mai bune pe piata muncii din tara. Reducerea specializarii timpurii, cresterea relevantei studiilor profesionale, ridicarea calitatii studiilor medii generale în rural ar putea constitui o prioritate.

Caseta 9: Sporirea investitiilor în capitalul uman de catre cei saraci: programul „Progresă” din Mexic

Sporirea Programul pentru învățământ, sanatate si alimentatie “Progresă” din Mexic a introdus un set de transferuri banesti conditionale pentru familiile sarace – în cazul în care copiii din aceste familii erau scolarizati si membrii familiei vizitau institutiile medicale pentru controale si pentru a primi informatii despre alimentatie si igiena. Programul a fost conceput pentru a solutiona problema capacitatii scazute a celor saraci de a investi în capitalul uman, recunoscând interdependenta între învățământ, sanatate si alimentatie. Pentru a extinde resursele limitate, programul prevedea acordarea conditionata a transferurilor banesti în functie de comportamentul familiei cu scopul de a schimba atitudinile. Pentru reducerea interferentelor de la nivel politic, obiectivele, regulile, cerintele si metodele de evaluare ale programului au fost diseminate pe larg. Proiectul a fost lansat de catre administratia Presedintelui Ernesto Zedillo, dar a fost adoptat de Presedintele Vincente Fox, care a implementat programul utilizând rezultatele evaluarii si i-a schimbat denumirea în “Oportunidades”(Oportunitati). Catre finele anului 2002 circa o cincime din populatia Mexicului a beneficiat de acest program – succesul programului „Progresă” a determinat implementarea unor programe similare, în special în alte tari latino-americane (Columbia, Honduras, Jamaica si Nicaragua).

Planul detaliat:

- ?? Copiii cu vârsta de peste 7 ani sunt eligibili pentru transferuri banesti. Alocatiile cresc cu fiecare an scolar (odata ce costurile de oportunitate cresc cu vârsta) si sunt mai mari pentru fetele care învata la scoala medie pentru a favoriza scolarizarea lor. Pentru a continua sa primeasca alocatiile, copiii trebuie sa mentina o prezenta de 85% si nu pot ramâne repetenti mai mult de un an.

³² Dovezile relatate sugereaza ca mediul rural considera ca este deosebit de dificil (si într-o masura tot mai mare) de atras cadre didactice bune.

- ?? Familiile eligibile primesc, de asemenea, o bursa lunara daca membrii lor efectueaza controale medicale regulate, iar mamele frecventeaza cursurile lunare despre alimentatie si igiena. Gospodariile cu copii mai mici de trei ani pot primi un supliment micronutritional.
- ?? Alocatiile erau primite de mame considerate a fi mai responsabile pentru cresterea copiilor. O limita lunara maxima era stabilita pentru fiecare familie. În anul 1999 transferul lunar pentru o familie constituia aproximativ 20% din consumul mediu al familiei pâna la initierea programului. De asemenea, alocatiile au fost indexate conform inflatiei la fiecare 6 luni (în prezent suma maxima este de 95 dolari si media pentru fiecare familie este de 35 dolari).
- ?? Programul este foarte centralizat si exista doar un intermediar între oficialii programului si beneficiari – o femeie promotoare a comunitatii, aleasa de o adunare generala a familiilor din comunitatile vizate. De asemenea, ea poate stabili legatura între beneficiari si furnizorii de servicii educationale si medicale.
- ?? Catre sfârșitul anului 1999 programul acoperea circa 40% din gospodariile rurale si a noua parte din toate familiile din Mexic. Bugetul programului constituia aproximativ 0,2% din PIB si 20% din bugetul federal pentru reducerea saraciei.
- ?? Circa 60% din transferurile în cadrul programului au fost orientate spre familiile din cele mai sarace 20% conform distribuirii veniturii national, iar peste 80% - spre cele mai sarace 40%.

Impacte:

- ?? Încadrarea fetelor în scoala medie a crescut de la 67% la circa 75%, iar în cazul baietilor - de la 73% la 78%. Majorarea a fost determinata în mare parte de sporirea numarului de elevi care trec de la nivelul primar la nivelul mediu de studii. Programul a functionat în special prin retinerea copiilor în scoli si nu prin încurajarea celor care au parasit scoala sa revina. Programul a contribuit si la reducerea numarului de copii care muncesc: participarea la forta de munca a scazut cu circa 20% în cazul baietilor. Totusi, o mare parte din copiii din familii sarace continua sa combine scoala cu munca.
- ?? Impactul asupra învățământului este mai puțin clar. Cadrele didactice mentioneaza ameliorari drept rezultat al prezentei îmbunătățite, al interesului elevilor si al alimentarii. Însa un studiu efectuat la un an dupa demararea programului n-a constatat nici o diferenta în raport cu notele obtinute la testari.
- ?? Programul a contribuit la reducerea incidentei înalte a sub-dezvoltarii – înaltimea mica pentru vârsta lor – în rândul copiilor cu vârsta cuprinsa între 1-3 ani. În mediu, înaltimea a crescut cu 1-4%, iar greutatea cu 3,5% pentru copiii încadrati în program. Aceste rezultate se datoreaza doar partial suplimentelor micronutritionale, efectul provenind si de la frecventarea cursurilor despre alimentatie, ceea ce a condus la un consum sporit de alimente mai nutritive.
- ?? Programul a sporit considerabil vizitele medicale preventive/profilactice. Vizitele femeilor gravide în primul trimestru de graviditate s-au majorat cu 8%, starea sanatatii mamelor si a copiilor îmbunătățindu-se. Rata morbiditatii a scazut cu 25% în rândul celor nou-nascuti si cu 20% în rândul copiilor cu vârsta de pâna la 5 ani. Raspândirea anemiei în rândul copiilor cu vârsta cuprinsa între 2-4 ani s-a redus, de asemenea, cu 19%. Sanatatea adultilor s-a îmbunătățit.
- ?? Programul nu doar majoreaza salariile temporar, dar ar trebui sa ajute la sporirea productivitatii si veniturilor ulterioare ale copiilor care beneficiaza în cadrul programului. Exercițiile model constata ca numai suplimentele nutritionale ar ridica veniturile viagere cu circa 3%, iar impactul studiilor - cu 8%.

Sursa: Raportul privind dezvoltarea în lume (2004)

III. Consolidarea rețelei de protecție socială

A. Consolidarea rețelei publice de protecție socială.

?? Continuarea reformării sistemului de pensii

i. Programele de asigurări sociale și, în special, pensiile generează un impact considerabil asupra reducerii sărăciei. Pentru a continua, este necesară în primul rând o durabilitate fiscală. Reforma sistemului de pensii din anul 1999 a constituit un punct de turneră pentru inițierea unor reforme importante în această direcție. Totuși, implementarea a decurs mai lent decât fusese prevăzut. Elementul-cheie al reformei – trecerea la un sistem de plată a pensiilor bazat pe contribuțiile reale – încă urmează să fie implementat. Pentru a menține reforma sistemului de pensii, pensiile trebuie să fie indexate cel puțin în raport cu prețurile: Moldova a ales modelul elvețian de indexare, luând media salariilor și inflația prețurilor.³³ Cu toate acestea, orice schimbări ad hoc ale politicilor cu privire la pensii – cum ar fi încercarea recentă de indexare a pensiilor prin majorarea tuturor pensiilor cu o cotă unitară – subminează reforma sistemului de pensii, în același timp generând o promisiune pe termen lung vizavi de pensii, cu consecințe fiscale pe termen scurt, mediu și lung. Implementarea consecventă a reformei de pensii va fi esențială dacă se va oferi protecția necesară la bătrânețe. Odată cu eforturile continue de a reduce lipsa conformității în cadrul sistemului, aceasta ar putea ajuta și la reducerea ratelor contribuțiilor în viitor. Aceasta ar reduce un element al costurilor oficiale ale forței de muncă, precum și stimulentele asociate caracterului neoficial.

ii. Pensiile pentru agricultori. După cum s-a menționat, mediul rural din Moldova este tot mai dependent de pensiile pentru limita de vârstă. Extinderea reformei sistemului de pensii pentru a include agricultorii și majorarea contribuțiilor agricultorilor au un rol esențial în vederea îmbunătățirii durabilității fiscale și reducerii ineficiențelor asociate redistribuirii actuale. Mai mult ca atât, fara contribuții sporite din partea agricultorilor, consolidarea legăturilor dintre contribuții și alocații va avea semnificația ca majoritatea fermierilor vor beneficia de pensii mult mai mici decât pensionarii de astăzi, cu posibile consecințe pentru situația materială la bătrânețe. Având în vedere dificultatea asociată evaluării veniturilor agricultorilor, o soluție practică ar fi supunerea tuturor agricultorilor proprietari de pământ unei contribuții la o cotă unitară, ceea ce ar genera o alocație la o cotă unitară. Lucrătorii agricoli angajați (în gospodăriile agricole mai mari) ar putea contribui cu un procent din salariu la fel ca și lucrătorii din industrie. Pe lângă aceasta, toți agricultorii incluși în schema de pensii trebuie să dispună de posibilitatea de a contribui cu mai mult și de a primi mai mult în mod voluntar.

iii. Data fiind rata scăzută a somajului în prezent și ponderea mare a ocupării neremunerată sau neformale, implementarea reformei de pensii va conduce în mod sigur la o situație în care mulți vor atinge vârsta de pensionare cu puține drepturi la pensie sau chiar fara acestea. În măsura în care persoanele sunt incapabile să lucreze mai mult sau să-și sporească economiile, aceasta implică vulnerabilitatea acestora pe viitor. În cadrul opțiunilor din reforma dată acest risc urmează să fie luat în considerare în mod concret.

?? *Reexaminarea asistentei sociale.* Analiza demonstrează clar ineficacitatea programelor de asistență socială în diminuarea gradului de sărăcie. Sunt sugerate următoarele direcții:

³³ Acest model prevede o creștere reală a valorii pensiilor în cazul în care salariile cresc mai repede decât prețurile.

- i. Eforturi continue pentru a perfecționa direcționarea și a defini nivelurile de alocații în corespundere cu necesitățile, sporind concomitent resursele pentru programele axate asupra săraciei. Există unele dovezi, ca testarea mijloacelor și a echivalentelor acestora poate îmbunătăți direcționarea în Moldova.³⁴ Totuși, o direcționare mai bună nu va rezolva problema dacă resursele pentru asistența socială rămân prea limitate. Urmează a acorda atenție concentrării resurselor doar asupra unui tip de program de alocare a mijloacelor banesti, direcționat în favoarea gospodăriilor sărace³⁵. Armenia, cu limitări bugetare similare, a sporit cu succes eficiența asistenței sociale prin reorientarea bugetului sau spre finanțarea unei alocații familiale unice (vezi Caseta 10 pentru o descriere succintă a programului din Armenia).
- ii. Pe termen scurt, acțiunile pentru îmbunătățirea reușitei direcționării programului de compensații nominative necesită o implementare imediată. O modalitate ar putea consta în introducerea testării mijloacelor, după cum s-a procedat recent în cazul unor alocații pentru copii.

Caseta 10: Unele caracteristici ale alocațiilor de săracie pentru familiile din Armenia

În anul 1999 în Armenia a fost introdusă o reformă amplă a sistemului de asistență socială: 26 de alocații fragmentate, orientate spre diferite categorii, moștenite din timpul Uniunii Sovietice, au fost unite într-o singură alocație pentru familiile sărace. Noul program s-a bazat pe experiența - baze de date și proceduri - obținută prin distribuirea ajutoarelor umanitare după cutremurul dezastruos din 1988. Acest program s-a dovedit a fi deosebit de eficient, deși alocarea resurselor limitate (sub 1% din PIB în anul 2003) limitează impactul general din prezent asupra săraciei.

Un mecanism actualizat sistematic de testare a mijloacelor și echivalentelor lor: familiile sunt eligibile pentru o alocație de săracie conform unei formule. Formula este actualizată sistematic pe baza constatărilor privind profilul săraciei din cel mai recent studiu al bugetelor gospodăriilor casnice, precum și a constatărilor lucrătorilor sociali din teren. Punctajul de calificare este evaluat pentru fiecare familie, în dependența de „risc social” al familiei și membrilor ei, mediul de rezidență, mărimea gospodăriei, deținerea unui automobil, posibilitățile de desfășurare individuală a afacerilor și venitul total al familiei. Ministerul Muncii și Protecției Sociale este responsabil de baza de date, care conține descrierea caracteristicilor gospodăriilor candidaților. Această bază de date este conectată la alte baze de date relevante pentru verificarea din alte surse a situației economice și sociale a familiilor candidaților (consumul de energie electrică, facturile pentru telefon, documentele fiscale, lista pensionarilor, etc.). Asistenții sociali efectuează o selecție suplimentară a candidaților. Alocația este oferită pe o perioadă de 12 luni. După această perioadă familiile beneficiare trebuie să aplice din nou pentru asistență și să treacă prin aceeași procedură de testare a eligibilității.

Punctajul de calificare a familiei este folosit și în cazul introducerii subvențiilor temporare: în 1999 când tarifele la electricitate în Armenia au fost majorate substanțial, Guvernul a hotărât să nu introducă nici o alocație suplimentară. În schimb, familiile ale căror „punctaje de necesități” se situau la un anumit nivel au beneficiat de compensații speciale pe o perioadă de un an.

Participarea locală și supravegherea: programul este administrat de o rețea națională de centre teritoriale pentru servicii sociale. Cu scopul de a spori participarea comunităților, au fost create consilii locale pentru protecție socială, cu reprezentanți ai ONG-urilor. Aceste consilii revizuiesc cererile, examinează plângerile și alocă ajutoare de o singură dată unor familii sărace cărora nu li s-a acordat dreptul la alocația de săracie pentru familie.

³⁴ Ministerul Muncii și Protecției Sociale, cu sprijinul USAID/LIESAP, a elaborat un model pentru testarea mijloacelor și a echivalentelor lor (METSAP). O evaluare a modelului METSAP este prezentată în Remco H. Oostendrop (2003).

³⁵ De asemenea, o atenție sporită urmează a fi acordată nivelurilor de alocații și corespunderii acestora cu necesitățile diverselor gospodării în vederea atingerii unor standarde minime de existență.

Un program relativ eficient: sistemul de asistenta sociala din Armenia pare a fi relativ eficient: scaparile sunt mici (numai 9% din categoria celor non-saraci, „pre-asistenta sociala”, primesc ajutoare), iar nivelurile alocatiilor sunt bine directionate (cele mai sarace segmente ale populatiei beneficiaza în mediul de cel mai înalt nivel al alocatiilor). Drept consecinta, 45% din beneficiari provin din quintila inferioara de consum „pre-asistenta sociala” si primesc 51% din bugetul de asistenta sociala. Per total, 2,4 p.p. ale saraciei sunt eliminate la fiecare procent din PIB cheltuit pe transferuri (3,1 p.p. în cazul saraciei severe).

Avertismente si directive pentru îmbunatatirea procedurilor de selectare: conform datelor CBGC 2001, capii de familie analfabeti, rezidentii rurali care nu sunt proprietari de pamânt si familiile care se ocupa doar de agricultura nu sunt, de fapt, prea bine acoperiti de asistenta sociala, desi incidenta saraciei în aceste grupuri este mai mare decât pentru restul populatiei. Mai mult ca atât, trierea între saracii si non-saracii care nu raporteaza nici un venit pare a fi deosebit de dificila. Introducerea vizitelor administratorilor de ajutoare în familii, ca element obligatoriu al evaluarii eligibilitatii, si cresterea rolului consiliilor pentru protectie sociala prin autorizarea acestora sa efectueze auditul oficial al hotarârilor emise de centrele teritoriale pentru servicii sociale ar trebui sa consolideze în continuare acest program.

Nota: Evaluarea saraciei în Armenia (2003) ofera o descriere mai detaliata a variabilelor si a formulei utilizate.

B. Sporirea impactelor pozitive asupra bunastarii si reducerea impactelor negative ale migrarii.

- ?? Facilitarea transferului rentabil al intrarilor valutare din tara provenite din activitatea moldovenilor peste hotare cu scopul de a reduce saracia. Tinând cont de importanta banilor expediat pentru bunastarea familiilor, eforturile pentru a asigura mecanisme sigure, viabile si la un cost redus pentru canalizarea banilor expediat catre membrii familiilor ar putea spori foarte mult impactele pozitive ale migrarii asupra bunastarii membrilor familiilor din Moldova. Totodata, unele tari au lansat mecanisme care pot facilita canalizarea banilor expediat din strainatate prin sistemul bancar sau microfinante, facilitând astfel utilizarea acestora pentru investitii productive. Caseta 11 contine o prezentare a experientei din El Salvador în încurajarea utilizarii veniturilor din mijloacele expediate în cadrul proiectelor locale de investitii sociale. Pentru experienta din Moldova ar putea fi studiată relevanta acestora.
- ?? Reducerea costurilor sociale asociate sporirii gradului de migrare. Pentru cei lasati în urma, în special pentru copii, este necesara o înțelegere mai buna a impactelor generate de migrare si a schimbarilor în structura familiei. Prin urmare, ar putea fi planificate unele servicii sociale directionate si un sprijin social orientat. În masura în care migrarea este asociata cu rate mai înalte de institutionalizare a copiilor, anumite reforme mai ample care ar solutiona problema ratei înalte de institutionalizare din Moldova, esentiale pentru limitarea excluderii sociale, ar putea avantaja copiii lasati acasa.
- ?? Reducerea riscurilor personale asociate migrarii fortei de munca. Este necesara o supraveghere mai stricta a agentilor de ocupare pentru a reduce incidenta traficului de fiinte umane în colaborare cu alte guverne. De asemenea, colaborarea internationala vizavi de canalele pentru migrare legala si schimbul de informatii privind posibilitatile pietei fortei de munca ar putea reduce riscurile pentru migranti.

Caseta 11: Experienta din El Salvador în încurajarea utilizării banilor expediati în cadrul proiectelor locale de investiții sociale

Peste 2,5 milioane de cetățeni ai Salvadorului trăiesc peste hotarele țării lor, iar comunitatea salvadorienilor de peste hotare constituie aproximativ 1% din numărul total al imigranților din toată lumea. În El Salvador venitul din banii expediati reprezintă ceva mai mult de 14% din PIB. Venitul din banii expediati este utilizat, în general, pentru consum și, la fel ca în Moldova, a contribuit în mod direct la ieșirea familiilor din sărăcie. Totodată, studiile recente sugerează că circa 24% din venitul ce provine din banii expediati sunt utilizate, după cum se afirmă, pentru crearea microîntreprinderilor, drept rezultat al unor politici speciale de direcționare cu scop de microfinanțare. În sfârșit, au avut loc câteva cazuri în care banii au contribuit la proiecte locale de investiții sociale.

Pentru a extinde și a continua tendința din urmă, Guvernul din El Salvador i-a delegat Fondului de Investiții Sociale pentru Dezvoltare Locală din El Salvador (FISDL) responsabilitatea de a facilita includerea comunităților salvadoriene din afara țării în procesele locale de dezvoltare. Inițial, FISDL a acordat servicii și relații de informare cu mediul local, pentru a le arăta comunităților din afara prioritățile și necesitățile municipiilor din țară. Acestea se bazează pe procesele participative locale și FISDL a oferit sprijin tehnic și comunicare. La a doua etapă, FISDL a propus mecanisme concrete la nivel local și guvernamental pentru facilitarea și extinderea investițiilor sociale care sunt trimise de comunitățile salvadoriene de peste hotare. Aceasta s-a dezvoltat, ajungând să se numească „Programul Unitate pentru Solidaritate”.

Obiectivul acestui program este de a crea parteneriate între salvadorienii de peste hotare, organizațiile locale și guvernul central în vederea maximizării resurselor orientate spre atenuarea sărăciei. La nivel operational, asociațiile și comisiile salvadorienilor din afara țării prezintă unul sau două proiecte, specificând suma contribuției pentru implementarea acestuia. FISDL analizează inventarul propunerilor prezentate și alocă resurse complementare, acordând cea mai înaltă prioritate propunerilor care oferă cea mai mare parte din cofinanțare. Potrivit rezultatelor recente din cele 14 runde ale Programului Unitate pentru Solidaritate, Programul a implementat 45 de proiecte ce prevăd sprijin de la organizațiile salvadoriene de peste hotarele țării. Valoarea totală a proiectelor este de 11,45 milioane dolari SUA, din care FISDL a contribuit cu 6,92 milioane dolari SUA, organizațiile salvadoriene de peste hotare cu 2,13 milioane dolari SUA, autoritățile municipale cu 2,28 milioane dolari SUA și alte instituții ale guvernului central cu 0,12 milioane dolari SUA. Aceste proiecte au oferit avantaje celor mai sărace comunități (mai ales celor rurale), de exemplu, ajutându-le în crearea serviciilor publice și prin acordarea asociată a unor ocupații temporare. Și cel mai important este faptul că aceștia au oferit o oportunitate diasporei Salvadorului să participe în dezvoltarea comunităților de bastina.

IV. Îmbunătățirea monitorizării sărăciei în Moldova. Din moment ce Moldova finalizează SCERS și intenționează să o implementeze, este important de a asigura monitorizarea continuă a sărăciei și a profilului ei, a evalua impactul politicilor publice și a ajusta politicile publice la aceste informații. Recent au fost întreprinse multiple măsuri importante pentru consolidarea monitorizării sărăciei: au fost concepute planuri în vederea îmbunătățirii cadrului de esanționare pentru cercetările bugetelor gospodăriilor casnice (CBGC, CFM), au fost lansate instrumente îmbunătățite de analiză a sănătății și învățământului și a fost propusă și pusă în circulație o metodologie oficială de monitorizare a sărăciei în funcție de consum și de stabilire a unui prag absolut al sărăciei pentru Moldova. (Caseta 12)³⁶. Este necesară continuarea eforturilor date. Mai mult ca atât, valoarea datelor ce tin de monitorizarea sărăciei, colectate fie de DSS, fie de ministerele de resort, depinde în final de analiză și diseminarea informațiilor ce se conțin în aceste date. Urmatoarele sunt priorități pentru consolidarea în continuare a monitorizării sărăciei în Moldova.

³⁶ Multe dintre aceste eforturi reflectă implementarea Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 619 din 16 mai 2002. Există necesitatea actualizării hotărârii și reflectării priorităților marcante.

A. *Ameliorarea bazei informationale pentru monitorizarea saraciei.*

- ?? Implementarea imediata a recensamântului actualizat al populatiei Ultimul recensamânt al populatiei a fost efectuat în anul 1989, iar de atunci s-au produs schimbari substantiale în structura si repartizarea populatiei. Un nou recensamânt demografic este esential pentru obtinerea unei informatii veridice în vederea elaborarii politicilor sociale. Suplimentar, un recensamânt actualizat este esential pentru a oferi un cadru de esantionare sigur si actualizat pentru cercetarile existente realizate pe baza opiniei publice si, în special, pentru Cercetarile bugetelor gospodariilor casnice, care reprezinta studiile principale pentru analiza saraciei.
- ?? Extinderea acoperirii regionale a informatiei cu privire la saracie. Implementarea planificata a unui nou cadru de esantionare va extinde acoperirea regionala a CBGC si CFM dincolo de deosebirile generale între mediul rural, orase mari si orasele mici. Finalizarea recensamântului populatiei va permite elaborarea unei harti a saraciei în Moldova, utilizând tehnici ultramoderne pentru combinarea recensamântului cu studiile CBGC³⁷. Acesta ar putea fi un instrument foarte util în viitor pentru directionarea investitiilor si politicilor publice pe baza orientarii geografice.
- ?? Consolidarea bazei de date pentru masurarea si monitorizarea mai buna a dimensiunilor de venit si non-venit ale bunastarii: DSS a întreprins eforturi pentru perfectionarea instrumentului de studiu cu scopul de a oferi o masura mai complexa a bunastarii pentru saracia în functie de venit. De asemenea, este esentiala implementarea unor planuri pentru monitorizarea sistematica a dimensiunilor bunastarii care nu sunt legate de venit si pentru monitorizarea utilizarii serviciilor medicale de catre saraci, de exemplu, odata ce sunt implementate asigurarile medicale obligatorii, sau a costurilor individuale ale saracilor în învatamânt. Un neajuns considerabil este lipsa informatiei privind rezultatele din sfera sanatatii si cea alimentara – în mod ideal, conform gradului saraciei – din cercetarile realizate pe baza opiniei populatiei. DSS a initiat solutionarea unora dintre aceste probleme, activitatea în continuare urmând sa accentueze coordonarea cu ministerele de resort relevante si cu agentiile responsabile de politicile publice din Moldova.

B. *Îmbunatatirea aranjamentelor institutionale pentru monitorizarea saraciei si consolidarea analizei saraciei si a diseminarii.*

- ?? Clarificarea aranjamentelor institutionale si consolidarea coordonarii. Exista o lipsa de claritate privind responsabilitatile institutionale de monitorizare a saraciei si nici unei agentii unice nu i s-a delegat responsabilitatea determinarii metodologiei oficiale pentru pragul saraciei care urmeaza a fi adoptat. Numeroase agentii continua sa elaboreze masuri proprii ale bunastarii pe baza diferitor metode, ceea ce rezulta într-o varietate (adesea foarte diferita) de statistici ale saraciei, precum si într-o lipsa de consens în raport cu cele care sunt mai adecvate pentru informarea politicilor publice.
- ?? Consolidarea analizei saraciei si a diseminarii datelor. Printr-o initiativa de importanta majora DSS a plasat pe web-site datele pe unitati ale CBGC: un pas important pentru a facilita analiza saraciei de catre utilizatori guvernamentali si neguvernamentali interesati si pentru a obtine comentarii si sugestii utile în vederea îmbunatatirii calitatii datelor. Totusi, pentru ca acestea sa serveasca scopului lor, va fi necesar sa fie însoțite de documentatie suficienta pentru utilizatorii potentiali de date. Trebuie de mentionat ca, în Moldova, capacitatea de analiza a saraciei ramâne a fi limitata atât în cadrul, cât si în afara Guvernului, si trebuie sporita – multe dintre datele de valoare nefiind utilizate pentru analize interne ale saraciei si determinarea impactului politicilor publice. De asemenea, este important ca DSS sa creeze mecanisme de încurajare si sa colecteze informatii de la utilizatorii de date din cadrul Guvernului, precum si de la comunitatea neguvernamentala de cercetatori si donatori.

³⁷ Acestea se bazeaza pe listele electorale prezidentiale din 1996 la fel de învechite.

Caseta 12: Transformari si probleme recente în sfera monitorizarii saraciei din Moldova

?? **Listele de esantionare.** Catre finele anului 2001 în unele unitati de esantionare primara (UEP) urbane listele principale ale gospodariilor din 1997 au fost epuizate si s-a procedat la alcatuirea listelor noi pentru actualizarea listelor de esantionare. Într-un timp, în alte UEP lista de esantionare utilizata este lista originala din 1996. Lista învechita a familiilor denota ca orice deplasari majore ale populatiei între straturi (sau pe plan international) dupa anul 1996 nu vor fi captate de CBGC. Desi în prezent CBGC este unica sursa buna de informare cu privire la saracia în tara, aceasta lista învechita de esantionare ar putea afecta masura în care datele sunt reprezentative pentru populatie si ar putea conferi un caracter distorsionat analizei.

?? **Acoperirea regionala.** Esantionul CBGC consta din 45 UEP pe trei straturi de baza (dupa cum este descris în Caseta 1). Întrucât esantionul se caracterizeaza printr-o grupare foarte generala, se produce o diminuare a exactitatii indicatorilor masurati cu ajutorul studiului. Mai mult ca atât, nivelurile mai joase de dispersare regionala, prin prisma cadrului de politici, nu sunt fezabile. Desi DSS era în proces de examinare a replanificarii esantionului, fapt ce s-ar solda cu mai multe UEP si cu estimari mai precise ale indicatorilor, aceasta înca urmeaza a se implementa.

?? **Instrumente de cercetare.** DSS a lansat în anul 2002 un instrument revazut pentru CBGC cu scopul de a masura dimensiunile de venit si non-venit ale bunastarii. Aceste eforturi s-au concentrat asupra revizuirii modulelor educationale si medicale din chestionar. Pentru ca CBGC sa fie oportuna pentru mediul social si economic, astfel de initiative trebuie sa fie continuate si coordonate cu ministerele si cu alti mandatarari pentru a revizui CBGC, pastrând totodata comparabilitatea.

?? **Analiza.** De la initierea CBGC, DSS a elaborat rapoarte trimestriale de indicatori ai saraciei, bazate pe informatiile cu privire la venit din CBGC. Recent, Unitatea de monitorizare a saraciei si politicii (UMSP) în comun cu Ministerul Economiei au calculat masurile saraciei pe baza cheltuielilor de consum din CBGC. Raportul social anual al Ministerului Muncii si Protectiei Sociale include uneori si calcule ale saraciei. Aceasta dedublare este foarte costisitoare. Repetarea aceleiasi analize nu reprezinta o utilizare eficienta a resurselor umane limitate. O analiza mai extinsa a CBGC (ca asa ca utilizarea a componentei "lista") a fost întreprinsa mai recent în contextul rapoartelor de fundamentare pentru Banca Mondiala.

?? **Metode.** DSS calculeaza un "minim de subzistenta" si utilizeaza o masura relativa a acestei sume pentru a defini pragul saraciei. Acest prag este comparat cu venitul pe locuitor (nu cheltuieli de consum) pentru a calcula statistica saraciei. Pe de alta parte, UMSP utilizeaza o metoda mai apropiata de metodele BM pentru masurarea saraciei. Acestea masoara saracia pe baza pragului absolut al saraciei si a consumului pe echivalent adult. Discrepantele mari între metode determina diferente între ratele saraciei si, uneori, în cadrul profilului saraciei.

?? **Diseminarea.** Datele pe unitati ale CBGC au devenit disponibile recent pe site-ul DSS (www.statistica.md), desi nu sunt însoțite de prea multe documente pentru a facilita utilizarea lor. Rapoartele UMSP pot fi gasite pe internet.

Lista materialelor tehnice de fundamentare

(Disponibile la solicitare)

- Andrews, E, 2004. “Participarea, ocuparea si somajul”;
- Beegle, K., 2004. “Standardele de viata si saracia în Moldova”;
- Bonilla-Chacin M., si R. Nayar, 2004. “Învatamântul si saracia în Moldova”;
- Castel, P., 2004. “Moldova: Sistemul de protectie public si privat”;
- Dudwick, N. si Sethi, 2004. “Migrarea: Redresarea dificultatilor economice”;
- Huppi, M. si H. Jacoby, 2004. “Saracia si asistenta medicala”;
- Jacoby, H., 2004. “Saracia rurala în Moldova”;
- Porto, G., 2004. “Cresterea economica si reducerea saraciei”;
- Rutkowski, J. 2004. “Firmele, locurile de munca si ocuparea în Moldova”; Document de lucru privind cercetari ale politicilor, nr. 3253, Banca Mondiala, martie 2004.
- Signoret, J., 2004. “Saracia în Moldova, 1997-2001”.

Bibliografie

Clert, C. si Gomart, E., 2004. "Traficul de fiinte umane în Europa de Sud-est: Pe lângă combaterea crimei, o agenda pentru includerea si dezvoltarea sociala", Banca Mondiala

Hirschman, A., 1958. *Strategia dezvoltarii economice*, New Haven, Connecticut: Yale University Press

Lerman, Zvi, 2001. *Moldova: Analiza de baza a gospodariilor agricole, octombrie-noiembrie 2000*, Raport analitic în versiune-proiect. Banca Mondiala, Washington D.C.

Ministerul Învatamântului, Moldova, 2002. "Proiect-pilot privind evaluarea aptitudinilor de baza ale elevilor: Clasa a VI-a", Raport analitic, Ministerul Învatamântului, Moldova

Myrdal, G., 1957. *Teoria economica si regiunile sub-dezvoltate*, Londra: Duckwork

ProEra Group (2003), Raport privind studiul de evaluare a costurilor de reglementare în perioada 2000-2002, procesat

Republica Moldova (2002) Raport social anual, Ministerul Muncii si Protectiei Sociale, Chisinau

Signoret, J. si E. Murrugarra, 2003. "Vulnerabilitate în consum, învatamânt si sanatate: Probe din Moldova în perioada crizei din Rusia," Document de lucru privind cercetari ale politicilor, nr. 3010, Banca Mondiala

Tibi, C, S. Berryman, si M. Peleah, 2002. "Sectorul de învatamânt din Moldova: O strategie de finantare pentru echilibrarea îmbunatatirilor în cadrul întregului sistem," raport nepublicat, Banca Mondiala

Banca Mondiala, 2001. *Strategia agricola pentru Moldova: Accelerarea recuperarii si cresterii*. Washington, D.C.

Banca Mondiala, 2003a. *Nota privind politicile în domeniul sanatatii din Moldova: Sectorul sanatatii în tranzitie*. Washington, D.C.

Banca Mondiala, 2003b. *Armenia: Evaluarea saraciei*. Washington, D.C.

Banca Mondiala, 2004a. *A face ca serviciile sa functioneze pentru cei saraci*, Raport privind dezvoltarea în lume, Washington, D.C.

Banca Mondiala, 2004b. *Afacerile în 2004, Întelegeria regulamentelor*, Washington, D.C.

Banca Mondiala, 2004c. *Evaluarea climatului investitional din Moldova*, Washington, D.C.

Banca Mondiala, 2004d. *Studiul asupra comertului*, Washington, D.C.



World Bank
1818 H Street N.W.
Washington D.C. 20433
U.S.A.

Telephone 202-477-1234



World Bank
Moldova Country Office
Sciusev Str., 76/6
MD 2012, Chisinau, Moldova

Telephone 373-2-237-0665