

Instrumente pentru depistarea decalajelor în dezvoltarea regională din Republica Moldova

Oleg FRUNZE,
doctor, lector,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The Indices of deprivation is a deprivation index at the small area level, created by the British Department for Communities and Local Government (DCLG). It is unusual in its inclusion of a measure of geographical access as an element of deprivation and in its direct measure of poverty (through data on benefit receipts). The Indices of deprivation is based on the idea of distinct dimensions of deprivation which can be recognised and measured separately. These are then combined into a single overall measure. The Index is made up of seven distinct dimensions of deprivation called Domain Indices.

Cuvinte-cheie: strategie de dezvoltare, indice de deprivare a ariilor mici, dezvoltare locală.

REZUMAT

Indicii de privare sunt indici de privare la nivelul zonei mici, creat de Departamentul britanic pentru comunități și administrație locală (DCLG). Este neobișnuit în includerea sa a unui act de acces geografic ca element al privării și în măsura ei directă a sărăciei (prin intermediul datelor privind încasările de beneficii). Indicii de privare se bazează pe ideea de dimensiuni distincte ale privării care pot fi recunoscute și măsurate separat. Acestea sunt apoi combinate într-o singură măsură per ansamblu. Indicele este alcătuit din șapte dimensiuni distincte ale privării numite Indici de Domeniu.

Cuvinte-cheie: strategie de dezvoltare, indice de deprivare a ariilor mici, dezvoltare locală.

Studiile privind sărăcia în Republica Moldova, efectuate pe parcursul implementării programelor naționale de dezvoltare, au evidențiat că fenomenul sărăciei persistă îndeosebi în mediul rural. Preponderent este afectată de sărăcie populația din satele mici, cu o infrastructură slab dezvoltată, cu viața economică dominată de agricultură.

Dezechilibrul în dezvoltarea economică și socială a contribuit la apariția unor probleme mari în dezvoltarea localităților, inclusiv concentrarea dezvoltării și tendințele de creștere în municipiul Chișinău, declinul orașelor, subdezvoltarea comunităților rurale și dezechilibrul în dezvoltarea dintre localități. Soluționarea acestor probleme este principala provoca-

re pentru politica de dezvoltare regională.

Instituțiile implicate în elaborarea și realizarea strategiilor pentru dezvoltarea regională sunt reprezentate de Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale (CNCDR), Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor (MDRC), Consiliul Regional pentru Dezvoltare (CRD), Agențiile de Dezvoltare Regională Nord, Centru și Sud, respectiv.

Actele normative utilizate în planificarea dezvoltării regionale, care reflectă politica națională și determină mecanismele de implementare, sunt:

- Legea nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova;

- Legea nr. 412 din 09.12.2004 privind statistica oficială;

- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.158 din 4 martie 2010 cu privire la aprobarea Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională (SNDR);

- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 808 din 7 octombrie 2014 privind aprobarea Planului de Acțiuni privind implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016 (capitolele 6 și 20);

- Regulamentul CE nr. 1023-2003 privind Nomenclatorul Unităților Teritoriale de Statistică.

Documente-cheie de planificare strategică a dezvoltării regionale sunt următoarele:

- Strategia Națională de Dezvoltare Regională (SNDR) - principalul document de planificare a dezvoltării regionale care reflectă politica națională în domeniu și introduce mecanismele naționale ale acestei dezvoltări;

- Planul Anual de Implementare (PAI) - document de planificare anuală a procesului de implementare a Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională;

- Documentul Unic de Program (DUP) - document guvernamental, elaborat în baza strategiilor de dezvoltare regională și a planurilor operaționale regionale, de programare pe termen scurt a implementării politicii de dezvoltare regională;

- Strategia de Dezvoltare Regională (SDR) - document al politicii de dezvoltare regională pe termen mediu care identifică priorități, include proiecte și măsuri specifice pentru implementarea acestei politici în cadrul regiunii de dezvoltare;

- Planul Operațional Regional (POR) - plan de implementare a strategiei de dezvoltare regională, care conține programele, proiectele și activitățile prioritare.

Conceptul și obiectivele politicii de dezvoltare regională sunt conforme experienței țărilor europene și se încadrează în Programul de Vecinătate. La fel de important este și planul de acțiuni al SNDR 2016-2020 elaborat în conformitate cu:

- Prevederile Hotărârii Guvernului Republicii

Moldova nr. 33 din 11.01.2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici;

- Prevederile proiectului SNDR, compartimentul „Cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici”;

- Recomandările raportului de evaluare a SNDR 2010-2012 și SNDR 2013-2015;

Principalele obiective ale dezvoltării regionale sunt:

a) obținerea unei dezvoltări social-economice echilibrate și durabile pe întreg teritoriul Republicii Moldova;

b) reducerea dezechilibrului nivelurilor de dezvoltare social-economică dintre regiuni și din interiorul lor;

c) consolidarea oportunităților financiare, instituționale și umane pentru dezvoltarea social-economică a regiunilor;

d) susținerea activității autorităților administrației publice locale și a colectivităților locale, orientate spre dezvoltarea social-economică a localităților și coordonarea interacțiunii lor cu strategiile și programele naționale, de sector și regionale de dezvoltare.

Proiectele întocmite conform metodologiilor elaborate sunt evaluate de către Comisia de Evaluare a Proiectelor de Dezvoltare Regională, formată pe lângă Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, ce întrunește șase persoane din ministerele implicate și doi experți tehnici specialiști în domeniile relevante pentru proiectele ce urmează a fi evaluate. Proiectele ce au acumulat scoruri maxime sunt selectate și recomandate către implementare.

Reieșind din necesitatea de a înțelege mai profund cauzele care provoacă sărăcia în mediul rural al țării, dar și din necesitatea urgentă de date la nivelurile local și raional pentru elaborarea și direcționarea adecvată a politicilor de reducere a sărăciei și de creștere economică, Ministerul Economiei a elaborat Indicele de deprivare a ariilor mici (IDAM), un Indicator agregat/compus/compozit, constituit în baza unui set de indicatori relativi, grupați pe domenii social-economice, care oferă o viziune comparativă asupra nivelului de dezvoltare a

unităților de cercetare (localităților rurale).

Scopul primar al acestui indice este țintirea politicilor antisărăcie și alocarea resurselor pentru reducerea sărăciei. Evoluția istorică a IDAM în Republica Moldova a fost următoarea:

- 2003 – apariția necesității de analiză mai profundă a cauzelor care provoacă sărăcia în mediul rural; elaborarea instrumentarului pentru analiza și monitorizarea sărăciei la nivel local (chestionar);

- 2004 - elaborarea metodologiei de calculare a IDAM pentru Republica Moldova;

- 2005 – instituirea mecanismului de monitorizare a sărăciei la nivel local (aprobarea Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 851 din 15.08.2005);

- ulterior - calcularea sistematică a IDAM și constituirea Bazei de Date la nivel național (serii de date IDAM: 2006, 2007, 2008, 2009, 2012);

- 2013-2014 – revizuirea metodologică a IDAM, precum corelarea cu cadrul strategic promovat de Guvern și asigurarea calității datelor primare.

Indicele de deprivare a ariilor mici este un indicator care arată nivelul de dezvoltare a comunităților locale și este utilizat în practica internațională, în special, la implementarea politicii de dezvoltare regională. Acesta oferă informații la nivelul cel mai jos de dezagregare, reflectă nivelul de dezvoltare a comunităților și cuprinde toate localitățile rurale din Republica Moldova. La fel, oferă informații despre dezvoltarea economică a localităților, accesul la diferite facilități de infrastructură, acces la educație, servicii de sănătate, posibilitățile bu-

getelor publice locale de a susține categoriile vulnerabile ale populației (persoane în etate, cu dizabilități, șomeri, familii cu 3 și mai mulți copii), alte informații. Baza de date este publică, plasată pe site-ul Ministerului Economiei.

Indicatorii social-economici, ce caracterizează condițiile de trai ale populației localităților, sunt furnizați de primării către Ministerul Economiei și apoi sunt analizați privind realizarea obiectivelor principale de dezvoltare regională. Pentru analiză, au fost identificate 7 domenii, fiecare reprezentând un aspect aparte al deprivării rurale, acestea fiind: deprivarea după venituri, deprivarea economică, deprivarea demografică, deprivarea asistenței medicale, deprivarea educațională, deprivarea condițiilor de trai și deprivarea geografică. Pentru fiecare domeniu a fost elaborat un indice de deprivare separat, care, cu utilizarea anumitor ponderi, a fost combinat în unul complex.

Indicii de deprivare sunt calculați pentru 843 de comunități rurale ale Republicii Moldova (cu excepția localităților din regiunea transnistreană). Pentru a stabili nivelul de deprivare a localității într-un anumit domeniu, primăriile au fost aranjate în ordinea rangului obținut: rangul 1 indică cea mai deprivată comunitate (cea mai săracă, lipsită de anumite servicii), rangul 843 – cea mai mică deprivare (regiunea cea mai prosperă).

În figurile de mai jos este reprezentat indicele de deprivare multiplă sau indicele agregat în mediul rural în Republica Moldova pentru anii 2008, 2012 și 2014 corespunzător.

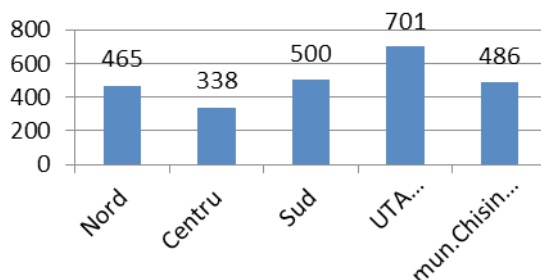


Figura 1. Deprivarea multiplă în mediul rural al Moldovei, anul 2008.

Sursă. Notă tehnică. Elaborarea indicelui de deprivare a ariilor mici (IDAM), Chișinău, 2008.

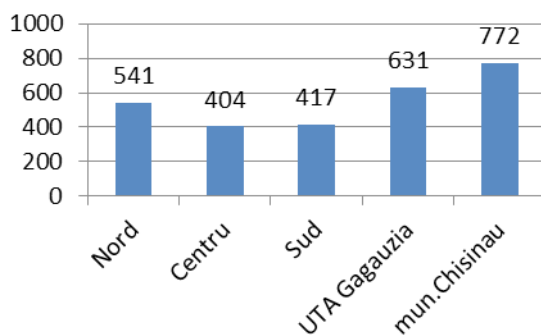


Figura 2. Deprivarea multiplă în mediul rural al Moldovei, anul 2012.

Sursă: <http://www.mec.gov.md/ro/content/idam>.

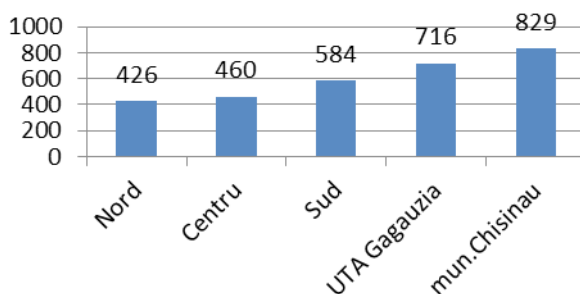


Figura 3. Deprivarea multiplă în mediul rural al Moldovei, anul 2014.

Sursă: <http://www.mec.gov.md/ro/content/idam>.

Pentru evaluarea sărăciei nemonetare și calcularea indicelui de deprivare multiplă a ariilor mici, a fost necesar de a combina date din diverse surse. Dat fiind faptul că statistica oficială nu a dispus inițial de date la cel mai jos nivel de dezagregare (primării), în acest scop se utiliza o formă specială, și anume „Indicatorii social-economici care caracterizează condițiile de trai ale populației localității (comună, oraș)”. Aceste date au fost completate și prezentate de către toate primăriile (mai puțin Transnistria) și au inclus informații privind situația social-economică a localităților, dar și un set de indicatori care caracterizează toate satele din comunele rurale și urbane. În scopul colectării unor date cât mai veridice, în 2006 a fost elaborat un soft specializat pentru introducerea și controlul datelor la nivel de primării, raioane. Alte surse de date pot fi obținute de la Direcțiile raionale finanțe, Casa Națională de Asigurări Sociale, Agenția Relații Funciare și Cadastru, Biroul Național de Statistică. Baza integrată de date a fost constituită utilizând Clasificatorul Unităților Administrativ-Teritoriale al Republicii Moldova (CUATM).

În anul 2013 a fost inițiat procesul de perfecționare a metodologiei de calculare a Indicelui de deprivare a ariilor mici în vederea ajustării acestuia la politicile actuale promovate de Guvern și în vederea îmbunătățirii calitative a datelor, conform criteriilor statistice de calitate. Odată cu finalizarea exercițiului de perfecționare a metodologiei, în 2014 au fost publicate datele conform noii metodologii (Figura 4). În metodologia pentru anul 2015 au mai fost operate și alte modificări și completări.

Deprivarea economică se calculează prin Indicele de deprivare economică:

Activitatea economică:

- numărul salariaților în unități economice la 1000 populație;
- numărul unităților economice la 1000 populație;
- numărul unităților comerciale și al celor ce prestează servicii ce revine în medie la 1000 locuitori;
- rata șomerilor înregistrați, %;
- deprivarea demografică.

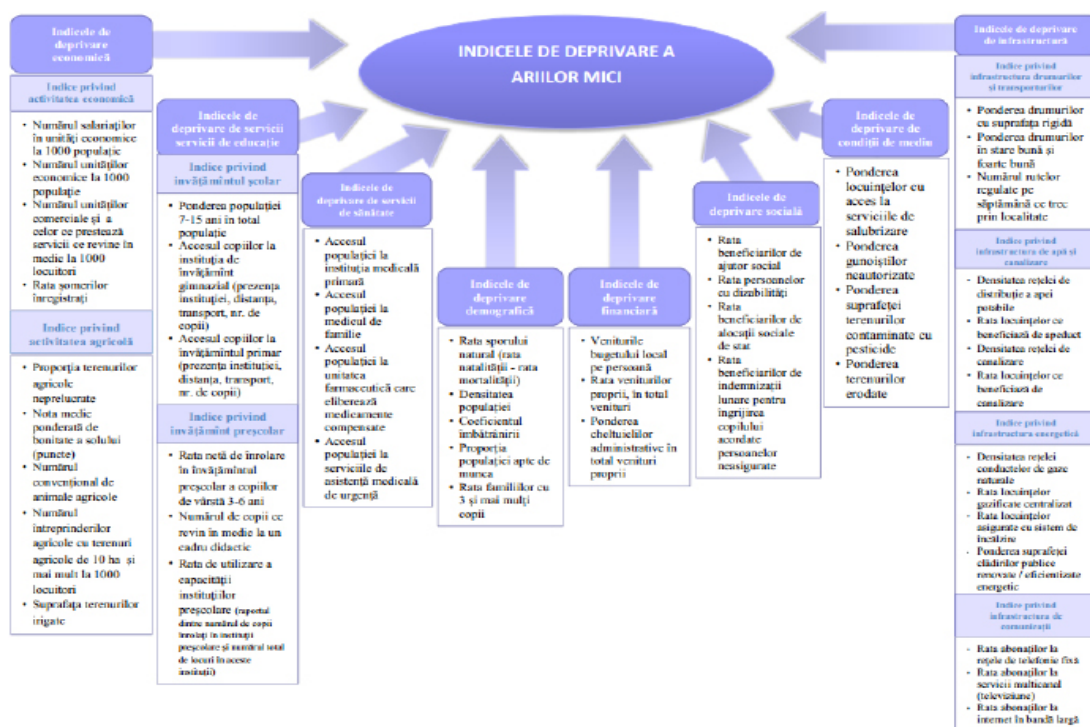


Figura 4. Indicele de deprivare a ariilor mici, metodologia 2015.

Sursă. <http://www.mec.gov.md>.

Agricultura:

- suprafața terenurilor arabile pe cap de locuitor;
- proporția terenurilor agricole neprelucrate, %;
- cota terenurilor asigurate cu sistem de irigare, %;
- nota medie ponderată de bonitate a solului (puncte);
- numărul convențional de animale agricole;
- numărul întreprinderilor agricole cu terenuri agricole de 10 ha și mai mult la 1000 locuitori.

Deprivarea demografică se determină prin Indicele de deprivare demografică:

- rata sporului natural (rata natalității - rata mortalității);
- densitatea populației;
- coeficientul îmbătrânirii;
- rata femeilor de 15-49 ani, în total nr. de femei;
- proporția populației apte de muncă;
- rata familiilor cu 3 și mai mulți copii.

Deprivarea de servicii de educație se determină cu Indicele de deprivare educațională:

Învățământ școlar:

- ponderea populației 7-15 ani, în total populație;
- accesul copiilor la instituția de învățământ gimnazial (existența instituției, distanța, existența/inexistența transportului, nr. de copii);
- accesul copiilor la învățământul primar (existența instituției, distanța, existența/inexistența transportului, nr. de copii).

Învățământ preșcolar:

- rata de înrolare în învățământul preșcolar a copiilor cu vârsta de 3-6 ani;
- rata copiilor 5-6 ani înrolați în pregătirea către școală;
- numărul de copii ce revin în medie la un cadru didactic;
- raportul dintre numărul de copii înrolați în instituții preșcolare și numărul total de locuri în aceste instituții - rata de utilizare a capacității instituțiilor preșcolare.

Deprivarea de servicii de sănătate se face cu ajutorul Indicelui de deprivare de servicii de sănătate:

- accesul populației la instituția medicală primară (Distanța medie până la instituția medicală primară);
- accesul populației la medicul de familie (numărul mediu de zile de prezență a medicului de familie în localitate);
- accesul populației la unitatea farmaceutică care eliberează medicamente compensate (distanța medie până la unitatea medicală care eliberează medicamente compensate);
- accesul populației la serviciile de asistență medicală de urgență (distanța medie până la instituția de asistență medicală de urgență).

Deprivarea financiară se prezintă prin Indicele de deprivare financiară a bugetelor locale:

- veniturile bugetului local pe persoană, mii lei;
- rata veniturilor proprii, în total venituri, %;
- ponderea cheltuielilor administrative, în total venituri proprii, %.

Deprivarea de infrastructură se calculează prin următorii indici:

Infrastructura drumurilor și transporturilor:

- ponderea drumurilor cu suprafața rigidă, %;
- ponderea drumurilor în stare bună și foarte bună, %;
- acces la transportul rutier (numărul rutelor regulate pe săptămână ce trec prin localitate).

Infrastructura de apă și canalizare:

- densitatea rețelei de distribuție a apei potabile;
- rata locuințelor ce beneficiază de apeduct;
- densitatea rețelei de canalizare;
- rata locuințelor ce beneficiază de canalizare;
- infrastructura energetică;
- densitatea rețelei conductelor de gaze naturale;
- rata locuințelor gazificate centralizat;

- rata locuințelor neasigurate cu sistem de încălzire;

- ponderea suprafeței clădirilor publice renovate/eficientizate energetic.

Infrastructura de comunicații:

- densitatea rețelei de telefonie fixă;
- rata abonaților la servicii multicanal (televiziune);
- rata abonaților la internet în bandă largă (rata de penetrare a internetului în bandă largă).

Deprivarea socială:

- rata beneficiarilor de ajutor social, %;
- rata persoanelor cu dizabilități, %;
- rata beneficiarilor de alocații sociale de stat, %;
- rata beneficiarilor de indemnizații lunare pentru îngrijirea copilului acordate persoanelor neasigurate, %;
- rata persoanelor peste vârsta aptă de muncă, %.

Deprivarea de condiții de mediu:

- ponderea locuințelor cu acces la serviciile de salubritate, %;
- ponderea gunoștilor neautorizate, %;
- ponderea suprafeței terenurilor contaminate cu pesticide, %;
- ponderea terenurilor erodate, %.

Dezavantajele și limitările în utilizarea IDAM sunt următoarele: IDAM nu este integrat într-un sistem de diseminare a datelor, crează limitări în utilizare; nu există IDAM pentru localitățile urbane; capacități insuficiente de utilizare IDAM în rândul potențialilor utilizatori; nu este cunoscută sursa de diseminare.

Indicele de deprivare a ariilor mici poate permite și servește la: măsurarea disparităților interregionale, implementarea politicii de dezvoltare regională; evaluarea performanței generale privind condițiile de trai la nivel de comunitate; evaluarea performanței relative a regiunilor de dezvoltare, raioanelor, comunelor; posibilitatea efectuării unor analize aprofundate în cazurile depistării problemelor; direcționarea politicilor și acțiunilor relevante problemelor depistate; luarea deciziilor cu privire la distribuirea resurselor între regiuni, raioane, comune; elaborarea documentelor de planificare strategică.

BIBLIOGRAFIE

1. Tatiana Tofan, Sveatoslav Mihalache, Oleg Frunze. Specificul strategiei naționale de dezvoltare regională în Republica Moldova, articol în revista „Managementul Intercultural politici”, volumul XVI, Ed. Fundația Română pentru Inteligența Afacerii, nr. 2 (31), 2014, p. 343-348.
2. <[www.undp.md/jobs/jobget_doc/862/Notă tehnică](http://www.undp.md/jobs/jobget_doc/862/Notă%20tehnică)>. Elaborarea indicelui de deprivare a ariilor mici (IDAM). Maria Vremiş, Rodica Nicoara, Chişinău, 2008.
3. <<http://www.mec.gov.md/ro/content/indicatori-social-economici-pe-localitati>> (accesat 10.07.2016).
4. <<http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=486>> Proiectul UE „Îmbunătățirea statisticii regionale în Republica Moldova”.

Prezentat: 15 iulie 2016..

E-mail: frunze_oleg@yahoo.com