

ANALIZA BUGETULUI COPIILOR

- Studiu exploratoriu -





Salvați Copiii
Save the Children Romania

ANALIZA BUGETULUI COPILOR

- Studiu exploratoriu -

Coordonare:

Gabriela Alexandrescu, Președinte Executiv Organizația Salvați Copiii

Autori:

Elena Calistru, consultant

Mihaela Manole, coordonator proiect (asistent social) Organizația Salvați Copiii

Raportul înglobează rezultatele unei analize documentare realizate de către Asociația Sociometrics – Grupul de Analiză Socială și Economică, pentru Organizația Salvați Copiii. În vederea completării analizei, demersurile de cercetare au fost continuate de Asociația Funky Citizens, la cererea Organizației Salvați Copiii.

Consultanță:

Adina Codreș, reprezentant Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție

Ciprian Grădinaru, sociolog Organizația Salvați Copiii

Elena Tudor, reprezentant Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție

Roxana Paraschiv, coordonator proiect (jurist) Organizația Salvați Copiii

Liliana Preoteasa, consilier ministru, Ministerul Educației și Cercetării Științifice

Mulțumim pentru participarea la interviurile și consultările realizate în cadrul cercetării: specialiștilor responsabili cu dialogul social, publicarea datelor și bugete din cadrul Ministerului Finanțelor Publice, Ministerului Educației și Cercetării Științifice, Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârștnice, Ministerului Sănătății, Autorității Naționale pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție, Direcției Generale de Asistență Socială și Protecția Copilului Sector 3, Direcției de Asistență Socială din cadrul Primăriei Voluntari, precum și primarului și directoarei economice din Primăria Municipiului Călărași, reprezentantei Direcției de Asistență Socială din Primăria Călărași, inspectorului școlar și responsabilului Direcției economice din Inspectoratul Școlar Călărași, directorului și directorului adjunct ai Colegiului Economic din Călărași. Pe tot parcursul cercetării, am beneficiat de sprijinul domnului Nelu Dobre, din cadrul Biroului Resurse Umane din Primăria Municipiului Călărași, care a facilitat un dialog constructiv și permanent între echipa de cercetare și persoanele responsabile din cadrul primăriei.

Noiembrie 2015

ISBN 978-606-94062-1-2

Editura BMI Publishing

Raport tipărit în proiectul „Participare și transparență pentru o mai bună asigurare a drepturilor copilului”, finanțat prin granturile SEE 2009-2014, în cadrul Fondului ONG în România.

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009 – 2014.

Pentru informații oficiale despre granturile SEE și norvegiene accesați www.eeagrants.org

Cuprins

Introducere	4
1. Context	5
1.1. Argumente în favoarea analizării „bugetului copiilor”	5
1.2. Exemple de analiză a „bugetului copiilor”	6
2. Mecanisme bugetare în România	9
2.1. Sistemul bugetar: tipologie, cadrul legal și actori implicați	9
2.2. Etapele procesului bugetar	12
2.3. Cheltuieli bugetare	15
2.4. Raportarea cheltuielilor	17
2.5. Mecanisme de elaborare a bugetului pentru educație, sănătate și protecție socială	18
2.5.1. Educație	18
2.5.2. Sănătate	21
2.5.3. Protecția socială a copiilor	26
3. Metodologie de determinare a bugetului copiilor	30
3.1. Educație	30
3.2. Sănătate	32
3.3. Asigurări și asistență socială	35
4. Bugetul pentru copii - analiza datelor existente	38
4.1 Cheltuieli generale	38
4.1.1. România din perspectivă europeană	38
4.1.2. Cheltuieli generale din bugetul general consolidat	39
4.2. Bugetul educației – analiză în detaliu	42
4.2.1. Comparații la nivel european	42
4.2.2. Cheltuieli totale pentru învățământ în România	42
4.2.3. Finanțarea exclusiv din bugetul de stat	46
4.2.4. Bugetele de la nivel local pentru învățământ	53
4.3. Bugetul sănătății – analiză în detaliu	57
4.3.1. Cheltuieli exclusiv centrale - bugetul de stat și FNUASS	57
4.3.2. Bugetele locale și sănătatea	62
4.3.3. Indicatori privind măsurile din domeniul sănătății adresate direct copiilor	65
4.4. Bugetul protecției sociale – analiză în detaliu	68
4.4.1. Comparații la nivel european	68
4.4.2. Bugetele centrale și protecția socială a copiilor	70
4.4.3. Bugetele locale și protecția socială a copiilor	74
4.4.4. Indicatori privind protecția socială a copiilor	77
5. Studiu de caz – Municipiul Călărași	79
5.1. Totalul bugetelor locale	79
5.2. Totalul bugetelor la nivelul județului Călărași	80
5.3. Bugetul Consiliului Județean Călărași	81
5.4. Bugetul la nivelul Municipiului Călărași	82
5.5. Bugetul Primăriei Municipiului Călărași	83
5.5.1. Situația veniturilor și cheltuielilor	83
5.5.2. Finanțarea educației	86
5.5.3. Finanțarea sănătății	88
5.5.4. Finanțarea asistenței sociale	88
6. Concluzii și recomandări	91
Lista abrevierilor și acronimelor	96

Introducere

Noțiunea de *bugetul copiilor* se referă la sumele alocate și cheltuite din bugetele publice, care contribuie la aplicarea drepturilor copilului. Elementele care trebuie să stea la baza analizării bugetului copiilor sunt detaliate de către Comitetul pentru Drepturile Copilului din cadrul Organizației Națiunilor Unite (ONU), în *Comentariul General nr. 5 privind măsurile generale de implementare a Convenției cu privire la drepturile copilului*.

Analiza bugetului copiilor este un proces dificil, uneori considerat chiar imposibil. Totuși, experiențele altor state, în care au fost realizate astfel de demersuri, au demonstrat că, deși la început sunt mai degrabă exploratorii, aceste studii pot oferi informații importante și pot constitui un punct de plecare pentru crearea unui cadru complex de analiză. În plus, aceste experiențe demonstrează că analizarea bugetului copiilor nu este un proces imposibil. Primul capitol al raportului de față detaliază importanța acestor demersuri și prezintă exemple de analize derulate în diferite state precum Marea Britanie, Iordania, India sau Africa de Sud.

Preocuparea Organizației Salvați Copiii de a analiza măsura în care se pot identifica sumele alocate și cheltuite pentru copii începe în 2011, în contextul studiului *Administrație publică în beneficiul copiilor*, când au fost organizate interviuri cu reprezentanți ai autorităților centrale și locale, pentru a vedea dacă, în opinia acestora, datele existente la acea dată permiteau o astfel de analiză. În 2012, Salvați Copiii a găzduit la București un atelier de formare pe această temă, beneficiind de prezența unor specialiști din țări care efectuaseră deja astfel de studii. În plus, în cadrul alianței internaționale Save the Children, subiectul bugetului copiilor a primit o atenție deosebită în ultimii ani.

În 2014 am realizat, cu sprijinul Grupul de Analiză Socială și Economică Sociometrics, o analiză documentară, cu scopul de a înțelege mai bine mecanismele bugetare, dar și cadrul legal și instituțional relevant. În 2015, am continuat acest demers, prin analizarea în detaliu a bugetelor publice și a celor mai recente date. În plus, pentru a înțelege mai bine mecanismele bugetare de la nivel local, am efectuat unui studiu de caz la nivelul Municipiului Călărași.

Astfel, studiul de față este unul exploratoriu, în cadrul căruia au fost analizate, atât la nivel național, cât și local, trei mari domenii – **educație, sănătate și protecție socială**. Raportul prezintă informații despre mecanismele bugetare și principalele instituții implicate, datele disponibile cu privire la sumele alocate și cheltuite direct sau indirect pentru copii și, acolo unde a fost posibil, analizează o serie de indicatori non-bugetari care fac referire la resursele destinate asigurării drepturilor copilului la educație, sănătate și protecție. **Perioada analizată a fost 2008-2014** (unele date au fost disponibile doar până la nivelul anilor 2012 sau 2013, acest lucru precizându-se în conținutul raportului). De asemenea, **demersul propune și o metodologie de analiză a bugetului copiilor din cele trei domenii**.

În ceea ce privește metodologia studiului, precizăm că analiza documentelor sociale s-a aplecat asupra actelor normative, datelor statistice, documentelor privind situațiile financiare ale principalilor ordonatori de credite, diferitelor rapoarte de cercetare sau studii. Sursele de date au inclus: instituții publice (centrale, deconcentrate, locale), instituții internaționale și organizații neguvernamentale. În plus, au fost realizate interviuri individuale și de grup cu reprezentanți din cadrul mai multor instituții publice de la nivel central, județean și local.

1. Context

1.1. Argumente în favoarea analizării „bugetului copiilor”

Analizele cheltuielilor publice pentru copii aduc un plus de cunoaștere privind efectele pe care le au politicile publice asupra copiilor, **rezultatele acestor demersuri putând ghida elaborarea și implementarea celor mai eficiente măsuri, contribuind astfel la asigurarea drepturilor copilului.** Mai mult, **asigurarea vizibilității și analizarea acestor sume sunt responsabilități ale autorităților, care decurg din Convenția ONU cu privire la drepturile copilului:**

ARTICOLUL 4: „Statele părți se angajează să ia toate măsurile legislative, administrative și de orice altă natură necesare în vederea punerii în aplicare a drepturilor recunoscute în prezenta convenție. În cazul drepturilor economice, sociale și culturale statele părți se obligă să adopte aceste măsuri, fără a precupeți resursele de care dispun (...)”

Această responsabilitate este detaliată în Comentariul General nr. 5 privind măsurile generale de implementare a Convenției, adoptat de Comitetul ONU pentru Drepturile Copilului, în 2003:

„Niciun stat nu poate susține că asigură realizarea drepturilor economice, sociale și culturale ale copiilor <fără a precupeți resursele de care dispune>, așa cum se prevede în articolul 4, decât dacă poate determina proporția din resursele bugetului de stat și din celelalte bugete care este alocată, atât direct, cât și indirect, sectorului social și, implicit, copiilor. Unele state au susținut că nu ar fi posibil ca bugetele de stat să fie analizate din această perspectivă. Însă alte state au reușit să realizeze acest lucru și publică anual <bugetele copiilor>.”

Așadar, **autorităților române le revine responsabilitatea de a analiza bugetul copiilor**, având în vedere că, din anul 1990, țara noastră este parte la Convenția ONU cu privire la drepturile copilului. Inclusiv Comitetul ONU pentru Drepturile Copilului, în 2009, a atras atenția României că nu și-a îndeplinit această responsabilitate și a solicitat autorităților să depună eforturi pentru a asigura transparența necesară și pentru a crea un sistem care să permită identificarea și monitorizarea cheltuielilor destinate copiilor:

„Comitetul salută eforturile depuse de statul parte în ceea ce privește aplicarea observațiilor finale referitoare la precedentul său raport, dar notează cu regret că unele dintre aceste recomandări nu au fost puse în practică în totalitate (...) îndeamnă statul parte să ia toate măsurile necesare pentru a pune în practică acele recomandări din Observațiile finale referitoare la precedentul raport care nu au fost încă sau au fost insuficient implementate. În acest context, **Comitetul atrage atenția statului parte asupra Comentariului General nr. 5.**”

„Comitetul notează cu regret că nu se fac alocări bugetare explicite pentru copii și că nu se colectează date referitoare la cheltuielile publice generale destinate îndeplinirii obligațiilor prevăzute în Convenție, fiind astfel dificilă evaluarea eficienței resurselor alocate. Comitetul ia notă și de îngrijorarea exprimată de Raportorul Special al ONU pe problema vânzării de copii, prostituției copiilor și pornografiei infantile (...), potrivit căruia **corupția reprezintă o problemă întâlnită la orice nivel al administrației, ce șubrezește aplicarea legii**, furnizarea de servicii sociale și capacitatea generală a statului de a preveni și combate încălcarea drepturilor omului.

Comitetul **recomandă cu insistență** (...) statul să creeze un mecanism de monitorizare și de supervizare prin care să se asigure că alocarea resurselor și efectuarea cheltuielilor se fac într-un mod cât mai eficient (...) prin **implementarea unui sistem de urmărire a alocărilor și a folosirii resurselor pentru copii la nivelul bugetului, oferind astfel vizibilitate în ceea ce privește investițiile făcute în folosul copiilor.** (...) în contextul procesului de descentralizare desfășurat la ora actuală de statul parte, să asigure o **bugetare transparentă și participativă** prin dezbateri publice și **participarea în special a copiilor**, dar și responsabilizarea corectă a autorităților locale.”¹

Dorim să sprijinim autoritățile în îndeplinirea responsabilităților ce le revin, propunând, prin studiul de față, o metodologie de analiză a bugetului copiilor, în perspectiva îmbunătățirii acesteia în timp, prin repetarea periodică a demersului și asigurarea unei detalieri mai mari a surselor de date.

1 Comitetul ONU pentru Drepturile Copilului, Analiza reportului periodic al României cu privire la implementarea Convenției, 2009, observații și recomandări.

1.2. Exemple de analiză a „bugetului copiilor”

Prezentăm în continuare abordările unor cercetări sau analize relevante, care surprind situația în diferite țări sau la nivelul unor instituții internaționale.

Uniunea Europeană, 2011

În anul 2011, Salvați Copiii a efectuat o analiză care, printre altele, a privit bugetul Uniunii Europene. Salvați Copiii a constatat bariere în analizarea bugetului copiilor, date fiind structurile bugetare rigide, care nu reflectă alocarea directă de fonduri pentru copii. Totodată s-a putut constata la acea dată și lipsa unei prioritizări la nivel politic a unei astfel de analize.²

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, 2009

Studiul „A child's portion - an analysis of public expenditure on children in the UK”³, realizat, la inițiativa Salvați Copiii Marea Britanie, de către Tom Sefton din cadrul London School of Economics and Political Science, și-a propus să identifice în ce măsură autoritățile manifestă interes în crearea cadrului necesar respectării drepturilor copilului.

Autorul analizează cheltuielile publice din Marea Britanie, raportându-le la populație și realizând comparații între țările care formează Regatul Unit. Datele analizate provin de la Trezoreria Majestății Sale, cheltuielile publice fiind structurate conform clasificării funcțiilor guvernului - COFOG.

Problema pe care o semnalează autorul este comună altor inițiative și anume nepublicarea datelor exacte cu privire la cheltuielile destinate copiilor de către administrațiile centrale.

Cu toate acestea, datele care au putut fi analizate au arătat că există diferențe între țările componente ale Regatului, atât de structură, cât și de valoare medie pe locuitor. De exemplu, Anglia cheltuia 7000 lire pe locuitor, în timp ce în Irlanda suma atingea 9000 lire. De asemenea, comparând cu valoarea medie din Regatul Unit, cheltuielile din Anglia erau cu 3% mai mici, iar cele din Țara Galilor cu 23% mai mari.

Autorul s-a concentrat și asupra cheltuielilor aferente programului „Sure Start”⁴, dedicate educației preșcolare și beneficiilor obținute prin reducerile de taxe pentru cheltuielile de îngrijire a copilului (Child Tax Credit). Analiza compară sumele totale cheltuite de fiecare țară, dar calculează și cheltuieli pe copil. De asemenea, autorul analizează date cu privire la impactul acestor politici publice (cum ar fi rata de participare la educația timpurie, care a avut evoluții ascendente în toate țările analizate).

Analiza cheltuielilor alocate educației s-a concentrat asupra educației primare și secundare, urmărindu-se dacă și în ce măsură au fost prioritizați copiii defavorizați.

Valorile cele mai mari aferente cheltuielilor pentru familie și copil au fost raportate în Țara Galilor, în valoare de 544 lire/copil, dublându-se în termeni reali din 1998 până în 2007. Această caracteristică este deosebit de importantă pentru combaterea sărăciei, studiul concluzionând că din 1998/99 guvernele Marii Britanii au urmărit să mărească nivelul cheltuielilor destinate familiilor cu copii.

India, 2010

Studiul „Budget for Children – A summary report 2004-05 to 2008-09”⁵, realizat de HAQ Centre for Child Rights a analizat măsura în care resursele alocate programelor ce vizează copiii reușesc să răspundă nevoilor acestora, precum și evoluția în timp a resurselor alocate și a celor cheltuite efectiv.

Metodologia acestei analize este utilizată de autori de mai mult de 10 ani și presupune identificarea departamentelor care au programe care vizează copiii. De exemplu, analiza cheltuielilor alocate educației a avut în vedere 60 de programe din cele mai mult de 100 din acest domeniu, fiind astfel selectate doar cele care vizează direct sau indirect populația 0-18 ani.

2 Save the Children (2009), Governance Fit for Children. To what extent have the general measures of implementation of the UNCRC been realised in the EU Institutions?, disponibil la: <http://resourcecentre.savethechildren.se/library/governance-fit-children-what-extent-have-general-measures-implementation-uncrc-been-realised-0>

3 Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science (2009), A child's portion - an analysis of public expenditure on children in the UK, disponibil la: https://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/A_Childs_Portion_FINAL_AMENDED.pdf

4 O politică publică adresată copiilor cu vârste 0 – 3 ani, din grupuri dezavantajate și familiilor lor, asigurându-se servicii de sănătate, educație și protecție socială

5 HAQ Centre for Child Rights (2010), Budget for Children – A summary report 2004-05 to 2008-09, disponibil la http://www.haqcrc.org/sites/default/files/BfC%20Summary%20Report_HAQ_0.pdf

Astfel, autorii pornesc prin a realiza o listă a ministerelor relevante și culeg date de la nivel central, din bugetul cerut (Detailed Demands for Grants) și bugetul de cheltuieli, precum și alte date disponibile la nivelul ministerelor.

Autorii extrag sumele alocate diverselor programe, iar acestea sunt apoi agregate la nivel de sector de intervenție. Sumele calculate la nivel de sector se cumulează, rezultând bugetul alocat copiilor. Acesta este analizat și ca proporție în bugetul total al Indiei, autorii arătând tendințele înregistrate (de exemplu, în anul 2004-2005 bugetul pentru copii a reprezentat 2,76% din bugetul total, acesta crescând la 5,23% în 2006-2007, dar în perioada 2008-2009 a scăzut la 4,63%, pe fondul reducerii alocărilor pentru sectorul educație). De asemenea, capacitatea guvernului de a planifica și de a utiliza eficient resursele bugetare este reflectată de analiza resurselor din diferitele etape ale ciclului bugetar (planificare, rectificare, cheltuieli realizate).

Printre limitările specifice unei astfel de analize autorii menționează: nepotrivirile între date (lucru care necesită verificarea în mai multe documente de buget), faptul că datele disponibile nu permit identificarea contribuției ajutorului extern, precum și dificultățile în a dezagrega datele specifice copiilor din scheme de finanțare care sunt gândite pentru categorii mai largi cum sunt femeile și copiii.

Iordania, 2009

Studiul „Child Budget Analysis - Jordan, 2009” a fost realizat în colaborare de UNICEF și National Council for Family Affairs, având ca scop analizarea politicilor, planurilor și bugetelor asociate cu realizarea drepturilor copilului. Datele au fost preluate din Legea Bugetară din Iordania pe anul 2009 cât și de la ministerele luate în considerare ca fiind de importanță pentru studiu. În anul 2003 a fost elaborat, în cazul Iordaniei, Planul Național de Acțiune, ce reprezintă metodologia ce trebuie pusă în aplicare de unitățile administrative, în sensul de a separa și reflecta efortul financiar pe grupe diferite de vârstă, luând în considerare drepturile copilului.

Studiul arată că, în cei 10 ani analizați, guvernul a făcut progrese în sprijinirea dezvoltării copiilor, dar cu toate acestea, în Iordania persistă o serie de probleme precum:

- Lipsa echității și transparenței fondurilor alocate în cadrul programelor regionale și centrale;
- Nivelul redus al cheltuielilor din domeniul sănătății;
- Servicii și cheltuieli insuficiente pentru copiii cu dizabilități;
- Fonduri insuficiente alocate educației, rate de creștere mici, chiar în scădere pe segmentul activităților sociale și sportive;
- Bugetul destinat pregătirii profesionale scade începând cu 2009.

Autorii recomandă crearea, implementarea și respectarea unei strategii de angajament pe termen lung cu privire la bugetul copiilor.

Țările din Africa, 2011

Raportul „Budgeting For Children In Africa – Rhetoric, Reality and the Scorecard”⁶ a fost realizat de African Child Policy Forum (instituție independentă non-profit), cu susținerea Salvați Copiii Suedia, International Child Support și Plan International.

Raportul insistă pe importanța definirii din punct de vedere guvernamental a bugetului destinat copiilor. Bugetul pentru copii nu are ca țintă crearea unui buget separat, ci reflectarea în bugetele de stat a efortului destinat copiilor. Exercițiul realizat de autori se concentrează asupra datelor pentru un interval de timp de 10 ani, comparând valorile din 2001 cu cele din 2009, dar și analizând valorile unor indicatori relevanți, precum mortalitatea infantilă, rata imunizărilor, participare școlară etc..

Metodologia pentru analiza bugetului copiilor urmărește utilizarea fondurilor publice pentru rezolvarea directă a unor probleme legate de copii, autorii considerând necesar să ia în considerare:

- Proporția din veniturile realizate din taxe, comparată cu venitul național;
- Sumele provenite din fonduri externe destinate în mod direct problematicii copilului;
- Partea de venit sau cheltuieli bugetare destinată exclusiv copiilor.

Pe lângă sumele investite în programele pentru copii, bugetele trebuie analizate și din punctul de vedere al adecvării la nevoi, eficiență și eficacitate.

Primul drept analizat este cel la sănătate, reflectat prin volumul total al cheltuielilor bugetare pentru sănătate în total cheltuieli, din anul 2008. Valoarea medie obținută este de 9%, o valoare extrem de mică, Rwanda

6 The African Child Policy Forum (2011), Budgeting For Children In Africa – Rhetoric, Reality and the Scorecard, disponibil la <http://resourcecentre.savethechildren.se/library/budgeting-children-africa-rhetoric-reality-and-scorecard-supplement-african-report-child>

situându-se în top cu 19%. Analiza constată că aproximativ 81% din sistemul de sănătate este acoperit din fonduri private și, în plus, fondurile externe alocate pentru sănătate au valori semnificative, expunând guvernele Africii la riscuri ce țin de gradul de îndatorare și volatilitatea piețelor.

Cel de-al doilea aspect luat în considerare este legat de investiția în dezvoltarea timpurie a copiilor, constatându-se că învățământul preșcolar este privit ca „bun de lux” în foarte multe state, iar programele destinate educației și dezvoltării timpurii sunt practic inexistente.

Educația este cel de-al treilea pilon analizat, cheltuiala medie situându-se la nivelul de 4,2% din PIB și variind între 13% și mai puțin de 1,3%. Acordul de la Dakar, adoptat de guvernele Africane, presupune ca 7-9% din PIB să fie destinat educației, însă în multe din cazuri nu se respectă acest nivel.

Ultimul pilon analizat se referă la investițiile în protecția socială. Față de Europa vestică, unde, la momentul elaborării raportului, 25% din PIB mergea către protecție socială, țările Africii cheltuiesc, în medie, mai puțin de 3% din PIB (valorile variind între aproape 0% în cazul Kenyei și 12,6% în Seychelles). Problema identificată este incapacitatea guvernelor africane de a-și dezvolta propriul sistem de protecție socială pentru a-și proteja copiii.

La final, autorii împart statele în funcție de un Indice al Angajării Bugetare (Budgetary Commitment Index), care ia în calcul: cheltuielile cu sănătatea din totalul cheltuielilor bugetare, totalul cheltuielilor pentru educație raportate la PIB, procentul de buget destinat vaccinărilor, procentul cheltuielilor cu armata în PIB și variația procentuală a cheltuielilor cu sănătatea din 2004 până în prezent. Ca rezultat, țări ca Tanzania, Mozambic și Nigeria ocupă primele locuri, mai puțin implicate fiind Republica Central Africană, Guineea și Angola.

Africa de Sud, 2010

În cadrul unui studiu⁷ realizat de Universitatea din Cape Town (Institutul pentru Copii al universității) și Community Agency for Social Enquiry, cu sprijinul financiar al UNICEF Africa de Sud, s-a analizat în ce măsură deciziile adoptate de guvern influențează nivelul de bunăstare al copiilor.

Legea bugetară din Africa de Sud conține date privind sumele alocate pe domeniile de interes în contextul analizei „bugetului pentru copii”, dar și date privind bugetul alocat, pe categorii de cheltuieli, la nivelul provinciilor. Raportul se concentrează asupra cheltuielilor efectuate și măsurilor adoptate de patru departamente de stat relevante.

Departamentul pentru Justiție este considerat de autorii studiului ca fiind cel mai dificil de analizat din prisma alocării fondurilor direct pentru copii. Autorii au analizat și date aferente unor sub-programe și au putut observa tendințele de creștere sau scădere a cheltuielilor.

La nivelul Departamentului pentru Femei, Copii și Persoane cu Dizabilități (nou înființat la momentul studiului) s-au putut identifica date despre subprogramele ce țin de respectarea drepturilor copilului, însă, conform observațiilor autorilor studiului, mandatul departamentului nu era încă bine definit, iar bugetul alocat era unul foarte redus.

Studiul prezintă date cu privire la bugetul Departamentului pentru Dezvoltare Socială, care cuprinde sumele destinate programelor de protecție socială. Separat, autorii au identificat și analizat date cu privire la subprogramele care vizează copiii, familiile și prevenirea comportamentelor violente sau infracționale prin măsuri sociale și economice.

Analiza centrată asupra Departamentului de Sănătate arată că Africa de Sud cheltuiește mai mult de 8% din PIB pe sănătate, îndeplinind ținta stabilită pentru țările în curs de dezvoltare, de Organizația Mondială a Sănătății (5% din PIB). Procentul de 8% se referă însă la totalul cheltuielilor cu sănătatea și nu doar la cele guvernamentale, care în 2008/09 au ajuns doar la 3,7% din PIB. Autorii realizează o analiză comparativă, pe provincii, a nivelului cheltuielilor pentru sănătate și a ratei de utilizare a îngrijirilor medicale după vârstă, datele permițând concentrarea analizei asupra copiilor sub 5 ani. Autorii subliniază faptul că bugetele destinate sănătății au structuri diferite în funcție de provincii și concluzionează că există o inadecvare a alocării bugetare pe programe și sub-programe.

Bugetul Departamentului de Educație este astfel structurat încât reflectă întocmai nivelul cheltuielilor destinate copiilor. Autorii afirmă că, la nivel central, în comparație cu celelalte domenii analizate, bugetul pentru educația copiilor este cel mai ușor de identificat.

În final, studiul insistă asupra întocmirii unui buget al sumelor destinate copiilor, pentru a putea urmări cât mai corect progresele.

7 Budlender D, Proudlock P. (2010), Child centered analysis of government's budgets 2010-2012, Children's Institute, University of Cape Town, disponibil la: http://www.ci.org.za/depts/ci/pubs/pdf/researchreports/child_centred_budget_analysis_2010-2012.pdf

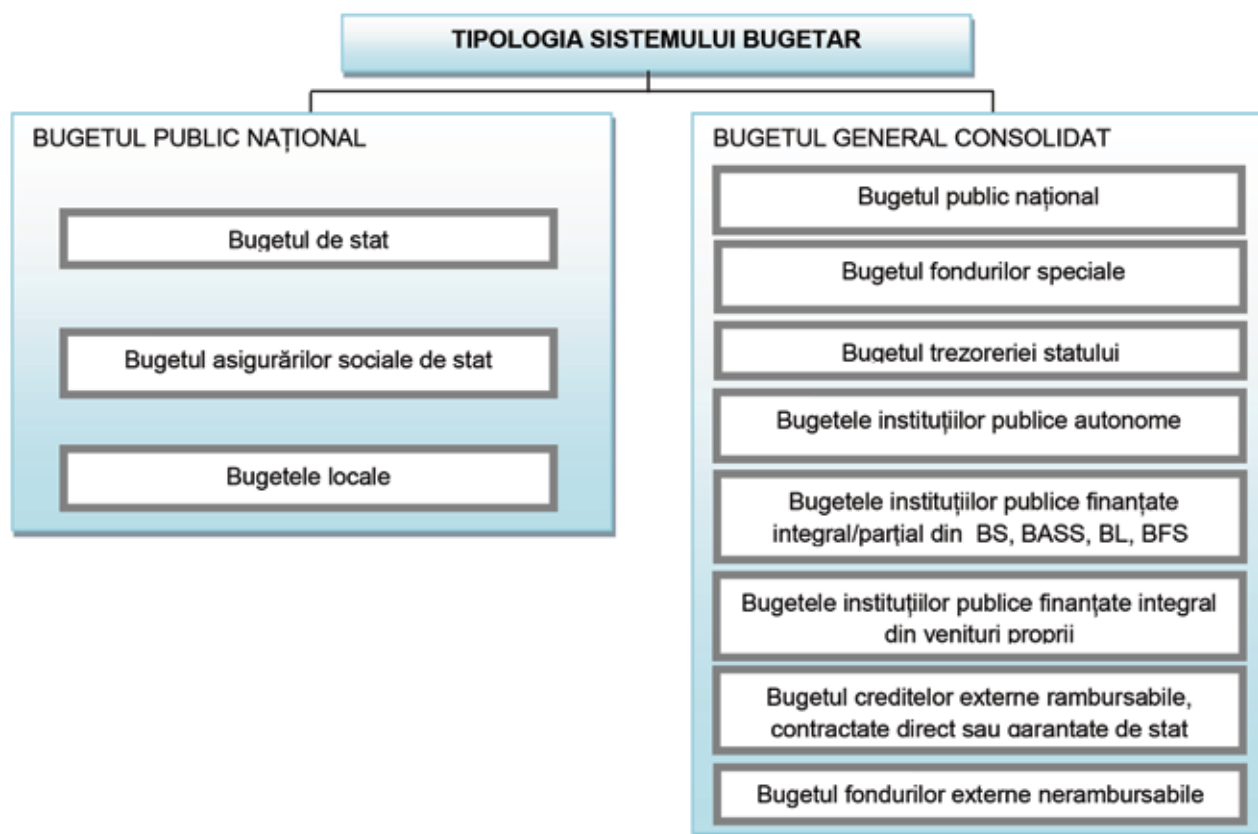
2. Mecanisme bugetare în România

2.1. Sistemul bugetar: tipologie, cadrul legal și actori implicați

În România, bugetul public este structurat în mai multe categorii de bugete, alcătuiind un sistem bugetar. Acesta este definit prin lege, actul normativ în vigoare care reglementează acest domeniu fiind Legea nr. 500/2000 privind finanțele publice. Aceasta stabilește principiile, cadrul general și procedurile privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor publice, precum și responsabilitățile instituțiilor publice implicate în procesul bugetar. Prin această lege a fost introdusă noțiunea de buget general consolidat care reprezintă „ansamblul bugetelor componente ale sistemului bugetar agregate și consolidate pentru a forma un întreg”⁸, consolidarea fiind „operațiunea de eliminare a transferurilor de sume dintre două bugete componente ale bugetului general consolidat în vederea evitării dublei evidențieri a acestora”⁹. Deși acesta nu este un buget de sine stătător, reprezintă un document foarte important pentru analiză, pentru identificarea efortului financiar public și mai ales pentru determinarea deficitului bugetar.

Structura și conceptele din domeniul finanțelor publice s-au modificat de-a lungul timpului, în prezent tipologia sistemului de bugete trebuind să aibă în vedere atât Legea 500/2002 cât și Constituția României care definește la articolul 138 Bugetul public național. Această tipologie este prezentată schematic în figura 1¹⁰.

Figura 1 - Tipologia sistemului bugetar



Elaborarea bugetului trebuie să reflecte cât mai real posibil resursele care pot fi colectate, precum și modul de distribuire a acestora. De asemenea, la finele exercițiului bugetar, bugetul trebuie să permită compararea veniturilor încasate și a cheltuielilor efectuate, dar și analiza veniturilor pe surse de proveniență și a cheltuielilor pe destinații.

8 Legea 500/2002 publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 597 / 13 august 2002

9 idem

10 Moșteanu, T., Attila, G., – „Buget și Trezorerie Publică”, Editura Universitară 2008

Principii bugetare

Legea nr. 500/2002 impune următoarele principii bugetare:

Principiul universalității, care presupune ca toate veniturile și cheltuielile să fie incluse în buget, în sume totale brute. Un aspect complementar important este neafectarea veniturilor bugetare¹¹, fapt care presupune că veniturile încasate la buget se depersonalizează, astfel încât veniturile în totalitatea lor se utilizează pentru acoperirea tuturor cheltuielilor. Acest principiu interzice ca un anumit venit bugetar să fie alocat acoperirii unei anumite cheltuieli.

Principiul publicității (transparentei), care se realizează prin :

- dezbateră publică a proiectelor de buget;
- dezbateră publică a conturilor generale anuale de execuție a bugetelor;
- publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a actelor normative de aprobare a bugetelor și conturilor anuale de execuție a acestora;
- difuzarea, prin mijloace de informare în masă, a informațiilor asupra conținutului bugetului, cu excepția datelor nepublicabile, prevăzute de lege.¹²

Principiul unității, care spune că ca veniturile și cheltuielile trebuie să fie trecute într-un document unic, pentru a asigura monitorizarea și utilizarea eficientă a fondurilor publice.

Principiul anualității se referă la autorizarea dată prin lege de efectuare a cheltuielilor și încasarea veniturilor pe o perioadă de 12 luni, adică a unui singur an bugetar.

Principiul specializării bugetare, potrivit căruia veniturile bugetare trebuie să fie înscrise în buget și aprobate de către Parlament pe surse de proveniență, iar creditele bugetare pe categorii de cheltuieli. Prin credit bugetar se înțelege suma limită, înscrisă în bugetul de stat și aprobată de puterea legislativă, până la care se pot efectua plăți în contul fiecărei cheltuieli publice.

Principiul unității monetare presupune ca toate operațiunile să se execute în moneda națională.

Competențe și responsabilități în procesul bugetar

Procesul bugetar implică o gamă foarte largă de instituții publice centrale și locale.

Parlamentul are rolul de a adopta cadrul legal necesar:

- legile bugetare anuale și legile de rectificare, elaborate de Guvern în contextul strategiei macroeconomice asumate de acesta. În cazul în care legile bugetare anuale, depuse în termen legal, nu au fost adoptate de către Parlament până la cel târziu la data de 15 decembrie a anului anterior anului la care se referă proiectul de buget, Guvernul va solicita Parlamentului aplicarea procedurii de urgență. În timpul dezbaterilor nu pot fi aprobate amendamente la legile bugetare anuale, care determină majorarea nivelului deficitului bugetar;
- legile contului general anual de execuție.

Guvernul are competențe în:

- realizarea politicii fiscal-bugetare, care ia în considerare perspectivele economice și prioritățile politice cuprinse în Programul de guvernare aprobat de Parlament;
- elaborarea raportului privind situația macroeconomică pentru anul bugetar respectiv și proiecția acesteia în următorii 3 ani;
- elaborarea și trimiterea pentru adoptare în Parlament a proiectelor legilor bugetare anuale;
- exercitarea conducerii generale a activității executive în domeniul finanțelor publice, scop în care examinează periodic execuția bugetară și stabilește măsuri pentru menținerea sau îmbunătățirea echilibrului bugetar, după caz;
- supunerea spre adoptare Parlamentului a proiectelor legilor de rectificare și a contului general anual de execuție;
- utilizarea fondului de rezervă bugetară și a fondului de intervenție la dispoziția sa, pe bază de hotărâri.

11 Văcărel, I. – „Finanțe Publice”, Ediția a VI-a , Editura Didactică și Pedagogică, București, 2007

12 Legea 500/2002 publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 597 / 13 august 2002

Ministerul Finanțelor Publice are unul din cele mai complexe roluri:

- coordonează acțiunile care sunt în responsabilitatea Guvernului cu privire la sistemul bugetar, și anume: pregătirea proiectelor legilor bugetare anuale, ale legilor de rectificare, precum și ale legilor privind aprobarea contului general anual de execuție;
- dispune măsurile necesare pentru aplicarea politicii fiscal-bugetare;
- elaborează previziuni bugetare bazate pe previziunile macroeconomice elaborate și comunicate de către Comisia Națională de Prognoză;
- emite norme metodologice privind elaborarea bugetelor și forma lor de prezentare;
- emite norme metodologice, precizări și instrucțiuni prin care se stabilesc practicile și procedurile pentru încasarea veniturilor, angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor, activitățile de control intern și audit intern privind modul de gestionare a acestora, încheierea exercițiului bugetar anual, contabilizarea și raportarea acestuia;
- solicită rapoarte și informații oricărei instituții care gestionează fonduri publice;
- aprobă clasificări bugetare, precum și modificările acestora;
- analizează propunerile de buget în etapele de elaborare a bugetelor;
- furnizează Parlamentului, la cerere, cu sprijinul ordonatorilor principali de credite, documentele care au stat la baza fundamentării proiectelor legilor bugetare anuale;
- asigură monitorizarea execuției bugetare, iar în cazul în care se constată abateri ale veniturilor și cheltuielilor de la nivelurile autorizate, propune Guvernului măsuri pentru reglementarea situației;
- blochează sau reduce utilizarea unor credite bugetare constatate ca fiind fără temei legal sau fără justificare în bugetele ordonatorilor de credite;
- dispune măsurile necesare pentru administrarea și urmărirea modului de utilizare a fondurilor publice destinate cofinanțării în bani, rezultate din contribuția financiară externă acordată Guvernului României.

Autoritățile administrației publice locale¹³ – prin acestea înțelegând consilii locale și consilii județene, respectiv consiliul general și consiliile de sector, ca autorități deliberative și primarii și președinții de consilii ca autorități executive – au următoarele responsabilități:

- formulează propuneri de transferuri consolidabile și de sume defalcate (de la bugetul de stat) pe care le comunică Ministerului Finanțelor Publice;
- elaborează și aprobă bugetele locale;
- stabilesc, constată, controlează, urmăresc și încasează impozitele și taxele locale, precum și celelalte venituri ale unităților administrativ-teritoriale;
- urmăresc și raportează execuția bugetelor locale, precum și rectificarea acestora;
- administrează fondurile publice locale pe parcursul execuției bugetare, în condiții de eficiență;
- stabilesc opțiunile și prioritățile în aprobarea și în efectuarea cheltuielilor publice locale;
- elaborează, aprobă, modifică și urmăresc realizarea programelor de dezvoltare în perspectivă a unităților administrativ-teritoriale ca bază a gestionării bugetelor locale anuale.

În procesul bugetar este foarte importantă calitatea de ordonator de credite, aceasta aducând competențe și responsabilități. Astfel, ordonatorii de credite principali (miniștrii, conducătorii celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, conducătorii altor autorități publice și conducătorii instituțiilor publice) repartizează creditele de angajament¹⁴ și creditele bugetare aprobate pentru bugetul propriu și pentru bugetele instituțiilor publice din subordine sau coordonare, ai căror conducători sunt ordonatori secundari sau terțiari de credite. Ordonatorii secundari de credite (conducătorii instituțiilor publice cu personalitate juridică din subordinea ordonatorilor principali de credite) repartizează creditele de angajament și bugetare aprobate, pentru bugetul propriu și pentru bugetele instituțiilor publice subordonate, ai căror conducători sunt ordonatori terțiari de credite, în raport cu sarcinile acestora, potrivit legii. Ordonatorii terțiari de credite angajează cheltuieli în limita creditelor de angajament repartizate și utilizează creditele bugetare ce le-au fost repartizate numai pentru realizarea sarcinilor instituțiilor pe care le conduc, potrivit prevederilor din bugetele aprobate și în condițiile stabilite prin dispozițiile legale.

¹³ Legea 273/2006 publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 618 din 18.07.2006, modificată prin Legea nr. 329/2009

¹⁴ Legea 500/2002 – Credit de angajament: limită maximă în cadrul căreia pot fi încheiate angajamentele legale (obligații de plată pe seama fondurilor publice) în timpul anului bugetar;

Credit bugetar – Sumă aprobată prin buget, reprezentând limita maximă până la care se pot ordonanța și efectua plăți în cursul anului bugetar pentru angajamentele legale contractate în cursul exercițiului bugetar și/sau din exerciții anterioare

2.2. Etapele procesului bugetar

Bugetul de stat

Legea Finanțelor Publice 500/2002 descrie toate etapele prin care trece procesul bugetar, de la elaborarea proiectului de buget și până la aprobarea documentului privind execuția bugetară.

1. Elaborarea proiectului de buget

Proiectul de buget este elaborat de Guvern, prin instituțiile publice aflate în structura acestuia. Legea 500/2002 prevede ca elaborarea proiectului de buget să fie realizată în raport cu rezultatele obținute în domeniile economico sociale finanțate de la buget, iar structurarea cheltuielilor fiecărui minister și agenții guvernamentale să fie realizată pe programe specifice atribuțiilor și competențelor acestora, precum și pe baza formulării de criterii concrete de performanță, adaptate la particularitățile sectoriale de activitate, pentru evaluarea eficienței, eficacității și economicității programelor cu finanțare bugetară și pe ansamblul bugetului.

În cadrul elaborării proiectului de buget, atribuțiile de coordonare le are Ministerul Finanțelor Publice. Proiectul de buget are ca punct de plecare prognozele specifice ale indicatorilor macroeconomici și sociali pentru anul bugetar vizat precum și pentru următorii 3 ani. Acești indicatori sunt elaborați de organele abilitate și comunicați tuturor instituțiilor implicate în elaborarea bugetului.

2. Examinarea și aprobarea proiectului bugetului de stat

După întocmire, proiectul de buget este supus dezbaterii și aprobării Parlamentului. Aceasta presupune :

- dezbaterea la nivelul comisiilor de specialitate, la care are loc avizarea proiectului;
- întocmirea Raportului comun;
- dezbaterea generală în ședința comună a celor două camere ale Parlamentului;
- votarea Legii bugetului de stat;
- promulgarea Legii bugetului de stat de către Președintele țării;
- publicarea Legii bugetului de stat în Monitorul Oficial.

Dacă legile bugetare nu au fost adoptate cu cel puțin 3 zile înainte de expirarea exercițiului bugetar, Guvernul își exercită acțiunile conform bugetul anului precedent. Legile bugetare anuale pot fi modificate în cursul exercițiului bugetar prin legi de rectificare elaborate cel mai târziu până la data de 30 noiembrie. Acestor legi rectificative li se aplică aceleași proceduri ca și legilor bugetare anuale inițiale.

3. Execuția bugetului de stat

Execuția bugetului de stat reprezintă procesul de încasare a veniturilor bugetare și de efectuare a cheltuielilor aprobate prin acest buget. Aceste activități de încasare și plată – întrucât vorbim despre venituri și cheltuieli – se mai numesc și execuție de casă a bugetului.

Înainte de execuția efectivă a bugetului are loc operațiunea de repartizare a veniturilor și cheltuielilor bugetare pe trimestre și pe instituții. Astfel, veniturile și cheltuielile aprobate prin bugetul de stat sunt repartizate pe trimestre în funcție de termenele legale de încasare a veniturilor, de termenele și posibilitățile de asigurare a surselor de finanțare a deficitului bugetar și de perioada în care este necesară efectuarea cheltuielilor.

Etapele execuției cheltuielilor bugetare cuprind: angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata, definite astfel:

- Angajarea : actul care generează obligația unei instituții publice de a plăti o sumă de bani unui terț pe baza unui act juridic (lege, contract, decizie ministerială, hotărâre judecătorească).
- Lichidarea: fază în procesul execuției bugetare ce constă în verificarea existenței angajamentelor, a sumelor datorate, a condițiilor de exigibilitate ale angajamentului, pe baza documentelor justificative care să ateste operațiunea respectivă.
- Ordonanțarea: se confirmă că livrările de bunuri și servicii au fost efectuate sau alte creanțe au fost verificate și că plata poate fi realizată.
- Plata: reprezintă actul final prin care instituția publică achită obligațiile sale față de terți.

4. Încheierea execuției bugetare

Execuția bugetară se încheie la data de 31 decembrie a fiecărui an. Pe baza situațiilor financiare prezentate de ordonatorii principali de credite, a conturilor privind execuția de casă a bugetului de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și a bugetului fondurilor speciale, prezentate de organele care, potrivit legii, au această sarcină, și în urma verificării și analizării acestora, Ministerul Finanțelor Publice elaborează contul general anual de execuție a bugetului de stat și, respectiv, contul de execuție a bugetului asigurărilor sociale de stat, care au ca anexe conturile anuale de execuție a bugetelor fondurilor speciale și bugetele ordonatorilor principali de credite, inclusiv anexele la acestea, pe care le prezintă Guvernului.

5. Controlul execuției bugetare

După primirea contului privind execuția bugetară, Parlamentul îl transmite instituției supreme de control al finanțelor publice, respectiv Curtea de Conturi. Curtea de Conturi raportează Parlamentului rezultatele controalelor efectuate, propunând, totodată, măsuri de îmbunătățire a unor dispoziții legale în vederea creșterii eficienței utilizării fondurilor publice. În final, Curtea de Conturi prezintă Parlamentului raportul privind controlul contului de execuție bugetară în vederea dezbaterii și aprobării acestui cont.

6. Aprobarea execuției bugetare

Pe baza raportului privind contul de execuție bugetară, Parlamentul declanșează procedura de dezbatere și aprobare a acestuia. Legea privind aprobarea contului de execuție bugetară poate conține pe lângă articolele privind aprobarea contului respectiv, prevederi referitoare la continuarea verificării de către Curtea de Conturi a anumitor aspecte ale execuției bugetare și la raportarea către Parlament a constatărilor rezultate și a măsurilor legale aplicate.

Bugetele locale

Bugetul local reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor unităților administrativ teritoriale elaborate pentru o perioadă de 1 an. În categoria bugetelor locale sunt incluse bugetele comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, județelor și municipiului București¹⁵.

Întregul proces de elaborare, aprobare și executare a bugetelor locale are la bază principiul autonomiei locale¹⁶, dar rolul autorităților centrale este totuși unul foarte important. Astfel, veniturile bugetare locale cuprind venituri proprii, dar și „sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, subvenții primite de la bugetul de stat și de la alte bugete, donații și sponsorizări, sume primite de la Uniunea Europeană și/sau alți donatori în contul plăților efectuate și pre-finanțări”¹⁷.

Nivelul veniturilor proprii și ponderea acestora în veniturile bugetare locale asigură premisele autonomiei locale. Veniturile proprii cuprind taxele și impozitele locale (al căror nivel poate fi influențat într-o anumită măsură de autoritățile locale) și „contribuții, alte vărsăminte, alte venituri și cote defalcate din impozitul pe venit”. În categoria alte venituri sunt incluse sume rezultate din valorificarea mijloacelor fixe, a bunurilor materiale, din închirierea sau concesiunea unor bunuri. De asemenea, taxele speciale pentru funcționarea unor servicii publice locale sau activitățile de natură economică reprezintă venituri ale bugetelor locale. Cotele defalcate din impozitul pe venit reprezintă o metodă de transfer de la bugetul de stat, lunar, către bugetele locale. Astfel, legea 273/2006 prevede ca 41,75%¹⁸ din impozitul pe venit încasat la bugetul de stat la nivelul fiecărei unități teritoriale administrative să fie transferat la bugetul comunei/orașului/municipiului, 11,25% la bugetul județului, iar 18,5% este la dispoziția direcției generale a finanțelor publice județene pentru echilibrarea bugetelor locale (atât ale comunelor, orașelor sau municipiilor cât și ale județelor).

15 Legea 273/2006 privind finanțele publice locale, publicată în Monitorul Oficial nr. 618 din 18.7.2006, actualizată prin Legea nr. 329/2009

16 Cadrul normativ ce reglementează elaborarea, aprobarea și executarea bugetelor locale este reprezentat de: Legea Finanțelor Publice 500/2002, Legea Administrației Publice Locale 215/2001 și Legea Finanțelor Publice Locale nr. 273/2006.

17 Legea 273/2006.

18 Aceste cote au suferit de-a lungul timpului modificări. În 2006, la momentul adoptării legii cotele erau: 47%, 13%, 22%.

Repartizarea sumelor de la bugetul central către bugetele locale pentru echilibrarea acestora din urmă se realizează la nivel de județ având în vedere criteriul capacității financiare (în funcție de impozitul pe venit încasat pe locuitor) și suprafața unității administrativ-teritoriale. Repartizarea în cadrul județului, la nivel de unități administrativ-teritoriale urmărește asigurarea unui venit minim pe locuitor astfel că, într-o primă etapă, se distribuie sume către unitățile care au avut un impozit pe venit mediu pe locuitor mai mic decât cel încasat la nivel de județ, iar în a doua etapă se repartizează tuturor unităților administrativ-teritoriale în funcție de capacitatea financiară a acestora. Pentru stimularea autorităților locale de a crește gradul de colectare a unor venituri proprii, legea prevede din 2008 diminuarea acestor sume repartizate de la bugetul de stat cu un coeficient corespunzător gradului de necolectare.

Procedurile implicate în adoptarea bugetelor locale și calendarul acestora sunt prevăzute în aceeași lege a finanțelor publice locale.

- Până la data de 1 iunie a fiecărui an Ministerul Finanțelor Publice transmite o scrisoare-cadru care specifică ”contextul macroeconomic pe baza căruia vor fi întocmite proiectele de buget prognozate, metodologiile de elaborare a acestora, limitele sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și ale transferurilor consolidabile, pe ansamblul județului și municipiului București, după caz”¹⁹. Metodologiile de elaborare trimise de Ministerul Finanțelor Publice sunt importante pentru crearea unui cadru standardizat pentru formularea propunerilor bugetare.
- În termen de 10 zile de la comunicarea limitelor de cheltuieli aprobate de Guvern, ”ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat sau ai altor bugete, în bugetele cărora sunt prevăzute transferuri către bugetele locale, transmit autorităților administrației publice locale sumele aferente” pentru a fi cuprinse în proiectele de buget.
- Până la data de 1 iulie, primarii unităților administrativ-teritoriale (inclusiv primarul general al municipiului București și primarii sectoarelor municipiului București) și președinții consiliilor județene elaborează și depun la direcțiile generale ale finanțelor publice proiectele bugetelor locale echilibrate și anexele la acestea pentru anul bugetar următor, precum și estimările pentru următorii 3 ani.
- Până la data de 15 iulie, direcțiile generale ale finanțelor publice transmit proiectele bugetelor locale la Ministerul Finanțelor Publice.
- În termen de 5 zile de la publicarea în Monitorul Oficial al României a Legii Bugetului de Stat, Ministerul Finanțelor Publice transmite direcțiilor generale ale finanțelor publice sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și transferurile consolidabile, aprobate prin legea bugetului de stat.
- În termen de 5 zile de la comunicare, Direcțiile generale ale finanțelor publice județene, precum și consiliile județene repartizează pe unități administrativ-teritoriale sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, precum și transferurile consolidabile, în vederea definitivării proiectelor bugetelor locale.
- În termen de 15 zile de la publicarea legii bugetului de stat, pe baza veniturilor proprii și a sumelor repartizate, ordonatorii principali de credite definitivează proiectul bugetului local, care se publică în presa locală sau se afișează la sediul unității administrativ-teritoriale.
- În termen de 15 zile de la data publicării sau afișării acestuia, locuitorii unității administrativ-teritoriale pot depune contestații privind proiectul de buget.
- În termen de 5 zile de la expirarea termenului de depunere a contestațiilor, proiectul bugetului local este supus aprobării autorităților deliberative (consiliile locale respectiv consiliile județene), de către ordonatorii principali de credite (primari, respectiv președinți ai consiliilor județene).
- În termen de maximum 10 zile de la data supunerii spre aprobare a proiectului de buget, autoritățile deliberative se pronunță asupra contestațiilor și adoptă proiectul bugetului local.
- În cazul în care autoritățile deliberative nu aprobă proiectele bugetelor locale în termenul prevăzut (maxim 45 de zile de la publicarea Legii Bugetului de Stat), direcțiile generale ale finanțelor publice dispun sistarea alimentării cu cote, respectiv sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și cu transferuri consolidabile, până la aprobarea bugetelor locale.
- În termen de 5 zile de la aprobare, ordonatorii principali de credite au obligația să transmită direcțiilor generale ale finanțelor publice bugetele locale, iar direcțiile generale ale finanțelor publice, în termen de 10 zile, întocmesc și transmit Ministerului Finanțelor Publice bugetele pe ansamblul fiecărui județ, grupate pe comune, orașe, municipii (respectiv sectoare ale municipiului București).

19 Legea 273/2006.

Execuția bugetară la nivelul bugetelor locale parcurge următoarele faze: angajament, lichidare, ordonanțare, plată. Efectuarea plăților, în limita creditelor bugetare aprobate, se face numai pe bază de acte justificative, întocmite în conformitate cu dispozițiile legale, și numai după ce acestea au fost angajate, lichidate și ordonanțate. Închiderea execuției bugetare are loc la data de 31 decembrie a fiecărui an. Orice venit neîncasat și orice cheltuială angajată, lichidată și ordonanțată în cadrul prevederilor bugetare și neplătită până la data de 31 decembrie se va încasa sau se va plăti, după caz, în contul bugetului pe anul următor. Disponibilitățile din fondurile externe nerambursabile și cele din fondurile publice destinate cofinanțării contribuției financiare a Comunității Europene, rămase la finele exercițiului bugetar în conturile structurilor de implementare, se reportează în anul următor cu aceeași destinație.

Ordonatorii principali de credite întocmesc și prezintă spre aprobare autorităților deliberative, până la data de 31 mai a anului următor, conturile anuale de execuție a bugetelor.

Este important de amintit că, potrivit legii 544/2001, informații precum cele referitoare la sursele de finanțare, buget, bilanțul contabil, programele și strategiile proprii reprezintă informații de interes public, cu liber acces. De asemenea, „*autoritățile și instituțiile publice au obligația să publice și să actualizeze anual un buletin informativ care va cuprinde informațiile de interes public*” amintite în lege. Pe lângă acesta, „*sunt obligate să dea din oficiu publicității un raport periodic de activitate, cel puțin anual, care va fi publicat în Monitorul Oficial al României partea a II-a*”. Accesul la informațiile prezentate mai sus, se poate face, conform legii, prin: „*afișare la sediul autorității, publicare în Monitorul Oficial, mijloace de informare în masă, mijloace de informare proprii, pagina de internet, fie prin consultarea lor la sediul autorității sau instituției publice*.”²⁰

2.3. Cheltuieli bugetare

Legea 273/2006 privind finanțele publice locale și Legea bugetului de stat (adoptată anual) conțin prevederi referitoare la cheltuielile ce trebuie prevăzute în bugetele locale sau privind transferurile între diferitele niveluri ale administrației. Astfel, Legea privind finanțele locale conține în anexa nr. 2 cheltuielile care trebuie prevăzute în bugetele locale. Legea bugetului de stat prevede pe de-o parte destinațiile unor sume de la bugetul de stat (pentru finanțarea cheltuielilor descentralizate, pentru echilibrarea bugetelor locale etc.), dar și sumele alocate pentru respectivul an bugetar.

Redăm prevederile aplicabile domeniilor analizate (educație, sănătate și protecție socială):

Bugetele județelor	Bugetele comunelor, orașelor, municipiilor
<u>Anexa nr. 2, Legea 273/2006</u>	<u>Anexa nr. 2, Legea 273/2006</u>
Cheltuielile care se prevăd în bugetele proprii ale județelor	Cheltuielile care se prevăd în bugetele proprii ale comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București și al municipiului București
4. Transferuri cu caracter general între diferite niveluri ale administrației:	4. Transferuri cu caracter general între diferite niveluri ale administrației:
- transferuri din bugetele consiliilor județene pentru finanțarea centrelor de zi pentru protecția copilului.	- transferuri din bugetele locale pentru instituțiile de asistență socială pentru persoanele cu dizabilități.
7. Învățământ:	7. Învățământ:
a) învățământ preșcolar și primar*);	a) învățământ preșcolar și primar:
- învățământ preșcolar*);	- învățământ preșcolar;
- învățământ primar*);	- învățământ primar;
b) învățământ special;	b) învățământ secundar:
c) alte cheltuieli în domeniul învățământului.	- învățământ secundar inferior;
8. Sănătate:	- învățământ secundar superior;
a) servicii medicale în unitățile sanitare cu paturi:	- învățământ profesional;
- spitale generale;	c) învățământ postliceal;

20 Legea 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, publicată în Monitorul Oficial nr. 663/23 octombrie 2001, modificată prin legea 188/2007

<p>Bugetele județelor (cont.) b) alte cheltuieli în domeniul sănătății: - alte instituții și acțiuni sanitare. 10. Asigurări și asistență socială: a) asistență acordată persoanelor în vârstă; b) asistență socială în caz de boli și invalidități: - asistență socială în caz de invalidități; c) asistență socială pentru familie și copii; d) alte cheltuieli în domeniul asigurărilor și asistentei sociale. *) Se cuprind cheltuielile pentru acordarea de produse lactate și de panificație, conform Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 96/2002 privind acordarea de produse lactate și de panificație pentru elevii din clasele I-IV din învățământul de stat, precum și pentru copiii preșcolari din grădinițele de stat cu program normal de 4 ore, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 16/2003, cu modificările și completările ulterioare.</p>	<p>Bugetele comunelor, orașelor, municipiilor (cont.) d) învățământ special*); e) servicii auxiliare pentru educație: - internate și cantine pentru elevi; - alte servicii auxiliare; f) alte cheltuieli în domeniul învățământului. 8. Sănătate: a) servicii medicale în unitățile sanitare cu paturi: - spitale generale; b) alte cheltuieli în domeniul sănătății: - alte instituții și acțiuni sanitare. 10. Asigurări și asistență socială: a) asistență socială în caz de boli și invalidități: - asistență socială în caz de invalidități; b) asistență socială pentru familie și copii*); c) ajutoare pentru locuințe; d) creșe; e) prevenirea excluderii sociale: - ajutor social; - cantine de ajutor social; f) alte cheltuieli în domeniul asigurărilor și asistentei sociale. *) Pentru bugetele sectoarelor municipiului București.</p>
<p><u>Legea bugetului de stat pe anul 2014</u> Din sumele defalcate din TVA pentru finanțarea cheltuielilor descentralizate la nivelul județelor Art. 5 a) finanțării sistemului de protecție a copilului și centrelor de asistență socială a persoanelor cu handicap; b) finanțării drepturilor privind acordarea de produse lactate și de panificație pentru elevii din învățământul primar și gimnazial de stat și privat, precum și pentru copiii preșcolari din grădinițele de stat și private cu program normal de 4 ore c) finanțării drepturilor privind acordarea de miere de albine ca supliment nutritiv pentru preșcolari și elevii din clasele I-IV din învățământul de stat și confesional; d) finanțării cheltuielilor privind implementarea programului de încurajare a consumului de fructe proaspete în școli, e) finanțării învățământului special și centrelor județene de resurse și asistență educațională;</p>	<p><u>Legea bugetului de stat pe anul 2014</u> Din sumele defalcate din TVA pentru finanțarea cheltuielilor descentralizate la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor a) finanțării de bază a unităților de învățământ preuniversitar de stat pentru categoriile de cheltuieli prevăzute la art. 104 alin. (2) din Legea educației naționale nr. 1/2011 c) finanțării drepturilor asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav sau indemnizațiilor lunare ale persoanelor cu handicap grav d) finanțării ajutorului pentru încălzirea locuinței cu lemne, cărbuni și combustibili petrolieri, pentru beneficiarii de ajutor social; f) finanțării cheltuielilor creșelor g) finanțării cheltuielilor descentralizate la nivelul sectoarelor și municipiului București, respectiv pentru: sistemul de protecție a copilului, centrele de asistență socială a persoanelor cu handicap, drepturile privind acordarea de produse lactate și de panificație pentru elevii din învățământul primar și gimnazial de stat și privat, precum și pentru copiii preșcolari din grădinițele de stat și private cu program normal de 4 ore (4) Sumele defalcate din taxa pe valoarea adăugată destinate finanțării drepturilor privind acordarea de produse lactate și de panificație pentru elevii din învățământul primar și gimnazial de stat și privat, precum și pentru copiii preșcolari din grădinițele de stat și private cu program normal de 4 ore.</p>

În cazul bugetelor comunelor, orașelor și municipiilor, în procesul distribuirii acestor sume provenite de la bugetul de stat (sume defalcate din taxa pe valoare adăugată) rolul decizional îl au direcțiile generale ale finanțelor publice, cu consultarea consiliului județean, primarilor sau asistența tehnică a inspectoratelor școlare:

„(5) Repartizarea sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată, prevăzute la alin. (3), pe comune, orașe, municipii, sectoare și municipiul București, după caz, se face prin decizie a directorului direcției generale regionale a finanțelor publice/șefului administrației județene a finanțelor publice, după consultarea consiliului județean și a primarilor, iar pentru finanțarea unităților de învățământ preuniversitar de stat cu asistența tehnică de specialitate a inspectoratului școlar, în funcție de numărul de elevi/preșcolari și standardele de cost aferente și de numărul de beneficiari ai serviciilor respective.

(6) Pentru finanțarea cheltuielilor prevăzute la alin. (1) și (3), autoritățile administrației publice locale alocă pe lângă sumele defalcate din taxa pe valoarea adăugată și sume din bugetele locale ale acestora.”²¹

2.4. Raportarea cheltuielilor

La finalul anului bugetar se întocmește contul de execuție bugetară care cuprinde toate operațiunile de încasare a veniturilor și efectuare a cheltuielilor, precum și soldul cu care s-a încheiat anul bugetar: excedent sau deficit. Ministerul Finanțelor Publice are și în acest caz un rol important centralizând situațiile financiare privind execuțiile bugetare transmise de ordonatorii de credite și întocmind contul anual de execuție a bugetului general consolidat.

În plus, trimestrial, ordonatorii principali de credite realizează situații financiare pe care le transmit direcțiilor generale ale finanțelor publice, iar după verificare, acestea le transmit către Ministerul Finanțelor Publice. Acesta realizează și o situație centralizată a bugetelor locale pe care o transmite către Ministerul Administrației Publice.

Execuția bugetară poate fi raportată utilizând diferite tipuri de clasificării, stabilite de Ministerul Finanțelor Publice, prin ordin de ministru. Acestea reprezintă „gruparea veniturilor și cheltuielilor bugetare într-o ordine obligatorie și după criterii unitare”²², cele mai frecvent utilizate fiind:

- Clasificația economică – gruparea cheltuielilor după natura și efectul lor economic;
- Clasificația funcțională – gruparea cheltuielilor după destinația lor, pentru a evalua alocarea fondurilor publice unor activități sau obiective care definesc necesitățile publice²³.

În 2005, în vederea alinierii sistemului conturilor naționale cu standardele organismelor internaționale, inclusiv pentru a îndeplini angajamentele României privind implementarea acquis-ului comunitar în domeniul finanțelor publice, Ministerul Finanțelor Publice a adoptat o nouă clasificare a indicatorilor privind bugetele publice. Clasificarea funcțiilor guvernului (COFOG), dezvoltată de OECD și publicată de ONU, a fost adoptată și la nivelul Uniunii Europene fiind considerată o bază potrivită pentru analiza structurii cheltuielilor guvernamentale. Aceasta definește funcțiile importante ale statului precum: educație și cultură, sectorul social, sănătate, utilizarea forței de muncă, apărare națională etc. Clasificația funcțională este structurată pe mai multe niveluri de detaliere: capitol (care reprezintă un obiectiv al guvernării), subcapitole și paragrafe (care prezintă acțiuni mai detaliate prin care se pot realiza aceste obiective). De exemplu, pentru învățământ, cheltuielile se grupează astfel:

65 00 Învățământ
65 00 01 Administrație centrală
65 00 02 Servicii publice descentralizate
65 00 03 Învățământ preșcolar și primar
65 00 03 01 Învățământ preșcolar
65 00 03 02 Învățământ primar

Ordinul 1954/2005 pentru aprobarea Clasificației indicatorilor privind finanțele publice prevedea faptul că selectarea și utilizarea unui anumit grad de detaliere a bugetului depinde de necesitățile instituțiilor publice.

„Art. 3: Clasificația economică este prevăzută în anexa nr. I în forma extinsă, urmând ca instituțiile publice să utilizeze numai subdiviziunile specifice domeniului lor de activitate și pentru care există bază legală pentru efectuarea lor.

Art. 4: Instituțiile publice pot detalia subdiviziunile prevăzute în clasificarea economică și funcțională a cheltuielilor, pentru necesități de analiză, raportare sau prelucrare a datelor.

21 Legea nr. 356/2013 a bugetului de stat pe anul 2014

22 Legea 500/2002 a finanțelor publice

23 idem

Art. 5: În funcție de modificările ce vor interveni în legislație, clasificările prevăzute în anexele la prezentul ordin vor fi adaptate și completate în mod corespunzător. Aceste modificări și completări vor fi publicate pe pagina de Internet a Ministerului Finanțelor Publice și vor fi comunicate direcțiilor generale ale finanțelor publice și altor instituții interesate.”²⁴

Clasificarea funcțională este cea care oferă informațiile cele mai valoroase pentru analiza bugetului copilului. Și la nivelul Eurostat sunt prezentați indicatori privind situația conturilor naționale utilizând metodologia COFOG. Ministerul Finanțelor Publice și Institutul Național de Statistică sunt principalele instituții care transmit date către Eurostat.

2.5. Mecanisme de elaborare a bugetului pentru educație, sănătate și protecție socială

2.5.1. Educație

Legea educației naționale, adoptată în 2011 introduce o nouă tipologie a finanțării sistemului de învățământ preuniversitar, cu surse, destinații și mecanisme distincte. Costul standard per elev/preșcolar este utilizat pentru stabilirea finanțării de bază a învățământului preuniversitar.

Finanțarea de bază este prevăzută anual în Legea bugetului de stat precizându-se sursa veniturilor, respectiv sumele defalcate din taxa pe valoarea adăugată (TVA), și destinația acestora. De exemplu, Legea bugetului de stat pe anul 2014 prevede la articolul 4, lit. b) suma alocată cheltuielilor descentralizate la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor și municipiului București, potrivit anexei 5, iar articolul 5, alin. (2) detaliază aceste cheltuieli descentralizate printre care se regăsește și finanțarea de bază: „a) finanțării de bază a unităților de învățământ preuniversitar de stat pentru categoriile de cheltuieli prevăzute la art. 104 alin. (2) din Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare.”

Ulterior, prin hotărâri de guvern, se stabilesc valorile acestor costuri standard, aplicabile pentru fiecare an școlar în parte. Legislația prevede și corecții care se pot aplica acestor formule de calcul, pentru situațiile în care costul standard per elev/preșcolar nu acoperă necesarul de fonduri pentru finanțarea de bază. Actualul mecanism de finanțare este considerat a fi deficitar în cazul stabilirii finanțării pentru școlile cu dimensiuni reduse sau școlile care și-au pierdut statutul de școală independentă²⁵.

Finanțarea de bază, așa cum sugerează și denumirea, acoperă cheltuielile esențiale pentru procesul educativ: cheltuielile cu resursele umane (salarii și diverse sporuri sau drepturi salariale, dar și cheltuieli cu pregătirea profesională a acestora), cheltuielile cu bunuri și servicii (aici fiind cuprinse diverse furnituri de birou, cheltuieli cu utilitățile, cu curățenia etc.) și evaluările periodice ale elevilor. În ceea ce privește sursele din care se asigură finanțarea de bază, legea menționează în primul rând bugetul de stat (sumele defalcate din TVA), iar autoritățile locale (inclusiv cele județene) pot contribui la această finanțare de bază.

Finanțarea complementară are rolul de a asigura cheltuielile de capital (investiții, reparații, consolidări) dar și cheltuieli sociale sau alte cheltuieli necesare procesului educativ: subvențiile pentru internate și cantine, bursele și transportul pentru elevi, evaluarea periodică națională a elevilor, concursuri școlare, cheltuieli pentru naveta personalului, pentru examinarea medicală obligatorie a personalului (dacă aceasta nu este gratuită) și pentru asigurarea securității și sănătății în muncă etc.. Finanțarea complementară este asigurată din bugetele locale și din bugetul de stat, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată. Necesarul de fonduri pentru cheltuielile ce intră în categoria „complementară” nu se calculează pe baza unui cost standard sau mediu, ci pe baza unor indicatori precum devize estimative, număr estimat de elevi ce vor beneficia de burse sau de cazare în internate școlare și de masă în cantine, număr de elevi ce beneficiază de programe naționale (de exemplu cornul și laptele).

Legea prevede și o finanțare suplimentară care are rolul de a premia unitățile de învățământ cu rezultate deosebite, atât în ceea ce privește performanțele școlare, dar și în domeniul incluziunii. Finanțarea suplimentară se alocă de la bugetul Ministerului Educației, ca o sumă globală. De asemenea, autoritățile locale pot contribui la finanțarea suplimentară, prin granturi acordate pe baza unor metodologii stabilite la nivel local.

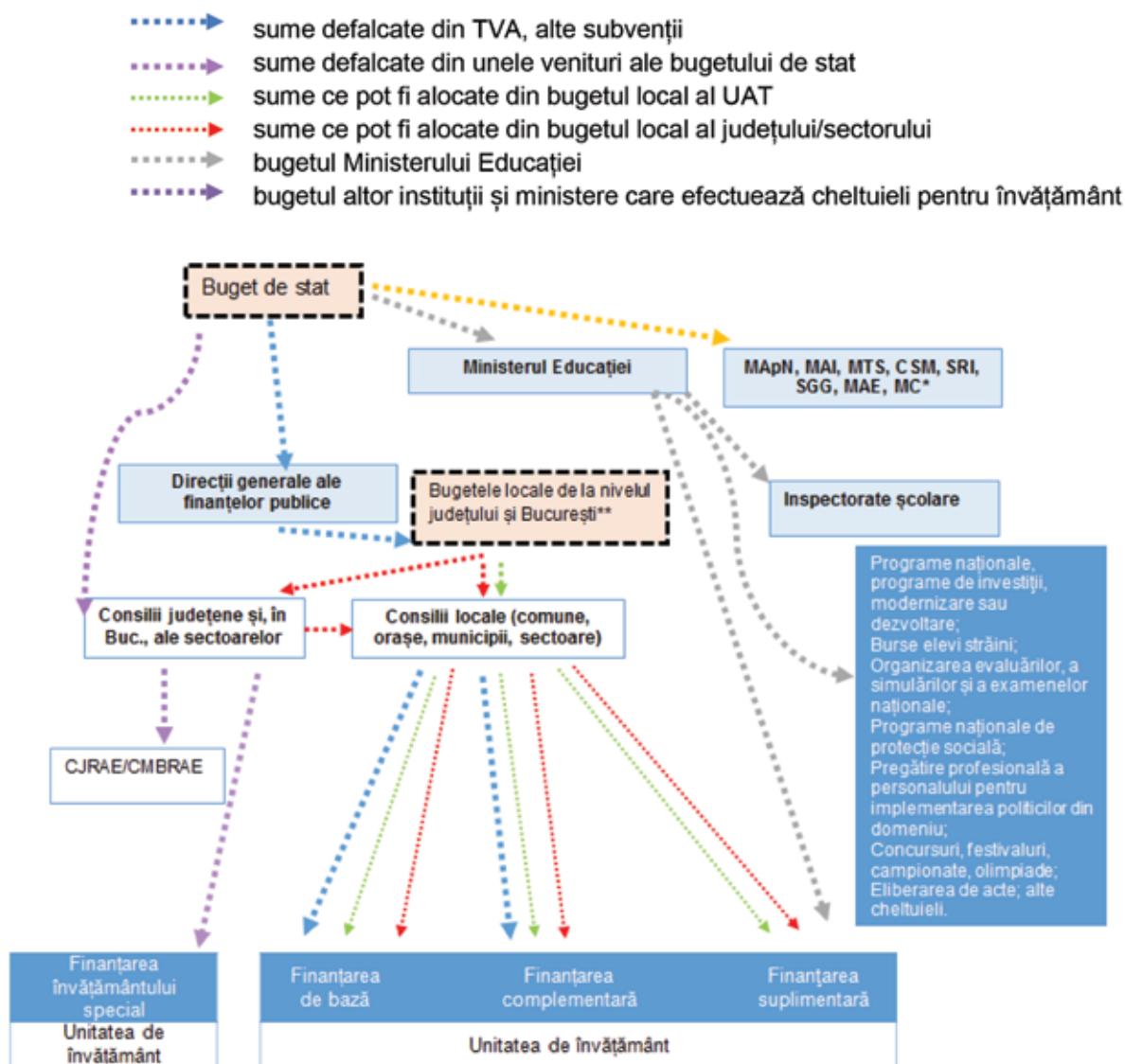
24 Ordinul Ministerului Finanțelor Publice nr. 1954/2005 pentru aprobarea Clasificății indicatorilor privind finanțele publice

25 Ciprian Fartușnic (coord.), Institutul de Științe ale Educației, UNICEF, (2014), Finanțarea sistemului de învățământ preuniversitar pe baza standardelor de cost: o evaluare curentă din perspectiva echității, București, Ed. Vanemonde, consultat la http://www.unicef.ro/wp-content/uploads/Studiu.ISE_RO.pdf, pag. 76

Finanțarea educației antepreșcolare este reglementată de HG 1252/2012 privind aprobarea Metodologiei de organizare și funcționare a creșelor și a altor unități de educație timpurie antepreșcolară. Astfel, finanțarea creșelor publice se face din: bugete locale (acoperă cheltuielile de personal și de organizare și funcționare a creșei), sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, contribuții lunare ale părinților/reprezentanților legali, donații, sponsorizări și alte surse legal constituite. Părinții plătesc o contribuție lunară (a cărei valoare se stabilește prin dispoziția primarului, luându-se în calcul numărul de copii și venitul familiei). Pot fi scutiți de plata contribuției cei care beneficiază de un plan de servicii pentru prevenirea separării familiale, în acest caz contribuția fiind acoperită de la bugetul local. Contribuția poate fi achitată și prin tichete de creșă sau sociale.²⁶

Figurile următoare prezintă sintetic mecanismele de finanțare, instituțiile implicate și circuitul sumelor alocate învățământului preuniversitar.

Figura 2 - Mecanisme de finanțare a sistemului de învățământ preuniversitar

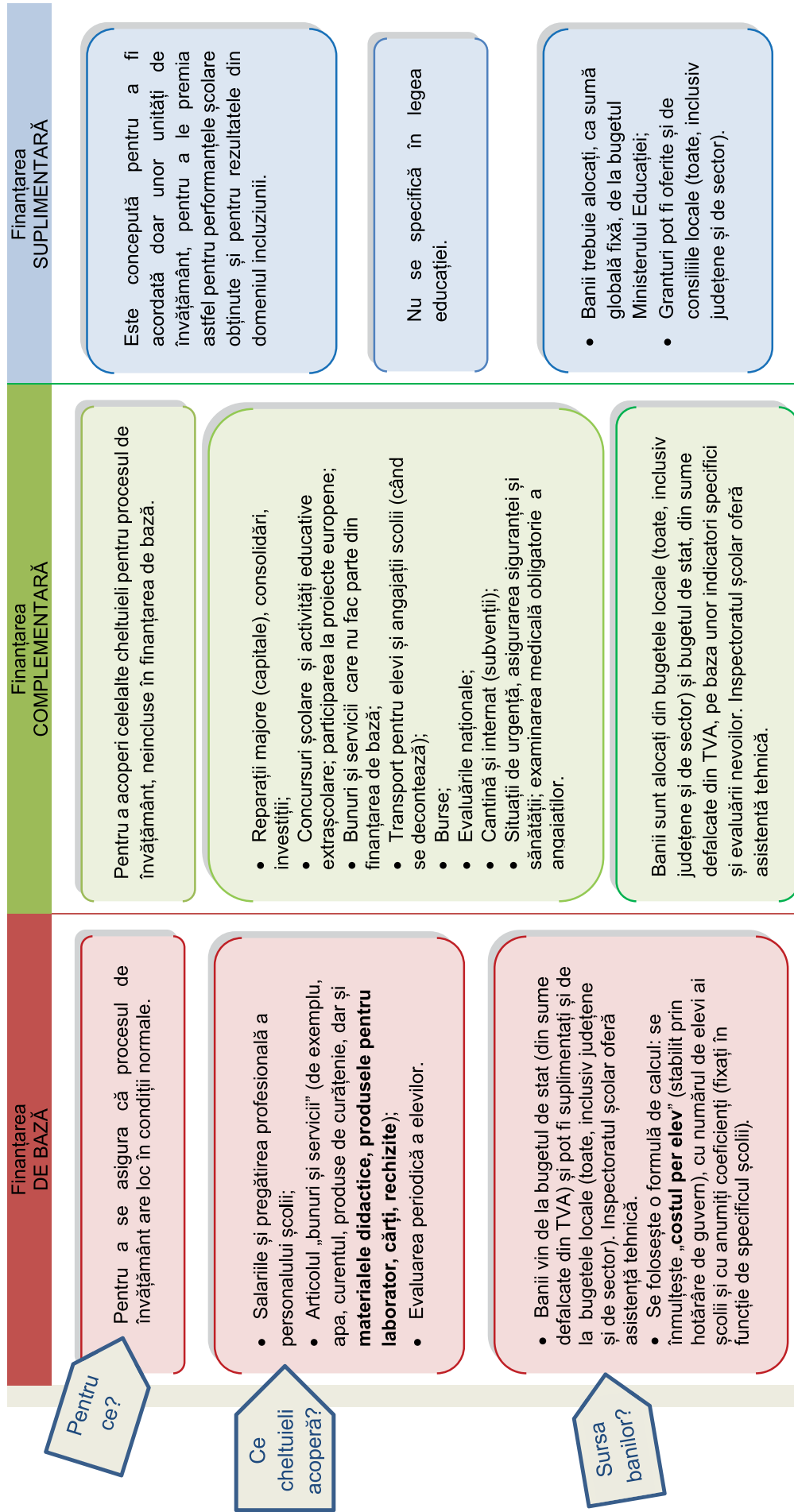


*În bugetele acestor ordonatori principali de credite de la nivel central pot fi incluse cheltuieli cu impact direct asupra finanțării învățământului (puține din aceste cheltuieli vizează însă învățământul preuniversitar).

**În bugetele locale, la capitolul "Învățământ", pe lângă cheltuielile pentru unitățile de învățământ, pot apărea cheltuieli destinate altor instituții (de exemplu biblioteci locale, cluburi ale copiilor etc.). Pe acestea nu le detaliem în graficul de mai sus, pentru simplificarea schemei.

26 HG 1252/2012 privind aprobarea Metodologiei de organizare și funcționare a creșelor și a altor unități de educație timpurie antepreșcolară, articolele 69-72.

Figura 3 - Tipuri de finanțare a învățământului preuniversitar

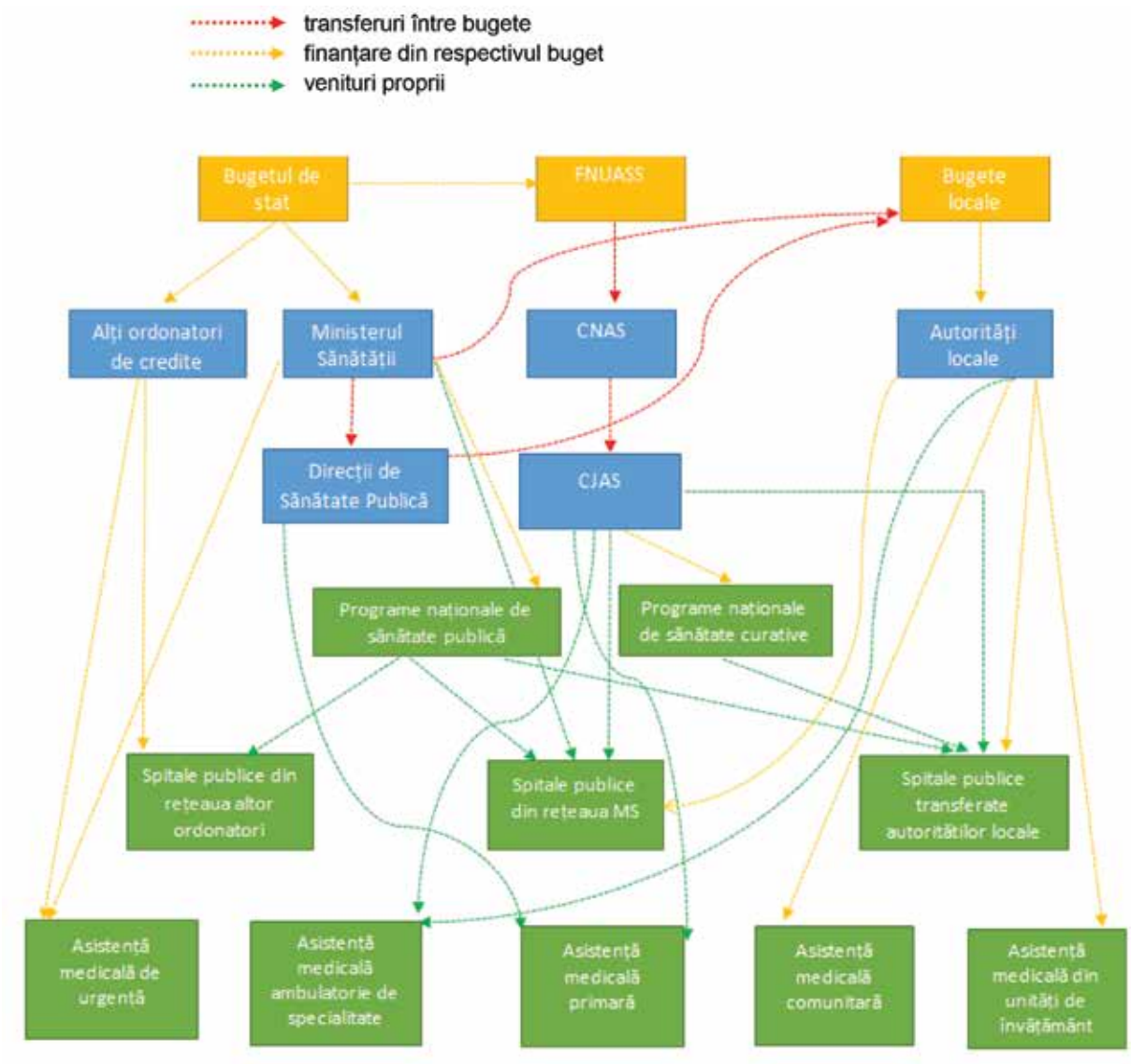


2.5.2. Sănătate

Atunci când vorbim de bugetele publice, cheltuielile pentru sănătate se realizează din bugetul de stat, fondul național unic al asigurărilor sociale de sănătate (FNUASS) și bugetele locale.

Redăm mai jos o schemă ce încearcă să prezinte, într-un mod simplificat, principalele mecanisme de finanțare a asistenței medicale publice. Nu au putut fi redată grafic unele elemente sau excepții specifice fiecărui tip de serviciu medical (acestea ar fi încărcat schema, făcând-o dificil de interpretat); așadar, figura prezintă doar principalele proceduri de finanțare. Explicații mai detaliate despre mecanismele de finanțare, inclusiv despre excepțiile și elementele specifice, sunt însă oferite în paginile imediat următoare.

Figura 4- Mecanisme de finanțare a sistemului de sănătate



Din această prezentare schematică lipsesc furnizorii privați de servicii de sănătate, care pot încheia contracte cu casele de asigurări de sănătate, direcțiile de sănătate publică sau, după caz, cu instituții publice din subordinea Ministerului Sănătății, pentru furnizarea de servicii acoperite din fonduri publice.

Programele naționale de sănătate

Conform Legii 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, programele naționale din domeniul sănătății sunt finanțate din „*bugetul de stat, bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate, din fonduri externe rambursabile și nerambursabile, din venituri proprii, donații și sponsorizări, precum și din alte surse, potrivit legii*” (art. 9, alin. 4).

Detalierea modalităților de finanțare se face în cuprinsul aceleiași legi, astfel:

„Art. 53

(1) *Implementarea programelor naționale de sănătate publică se realizează din sumele alocate din bugetul Ministerului Sănătății, de la bugetul de stat și din venituri proprii, după cum urmează:*

a) *prin instituții publice și furnizori de servicii medicale din subordinea Ministerului Sănătății;*

b) *prin furnizori de servicii medicale din rețeaua autorităților administrației publice locale și a ministerelor și instituțiilor cu rețea sanitară proprie, instituții publice, precum și furnizori privați de servicii medicale, cu respectarea art. 52 alin. (2) lit. c), în baza contractelor încheiate cu direcțiile de sănătate publică sau, după caz, cu instituții publice din subordinea Ministerului Sănătății.*

(2) *Implementarea programelor naționale de sănătate curative se realizează din sumele alocate din bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate prin furnizorii de servicii medicale, medicamente și dispozitive medicale evaluați, în baza contractelor încheiate cu casele de asigurări de sănătate.”*

„Art. 58

(1) *Finanțarea programelor naționale de sănătate se realizează astfel:*

a) *de la bugetul Ministerului Sănătății, din bugetul de stat și din venituri proprii, pentru programele naționale de sănătate publică;*

b) *de la bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate, pentru programele naționale de sănătate curative;*

c) *din alte surse, inclusiv din donații și sponsorizări, în condițiile legii.*

(2) *Sumele alocate programelor naționale de sănătate multianuale sunt aprobate prin legea bugetului de stat (...).*

(4) *În cazul programelor naționale de sănătate curative, medicamentele, materialele sanitare, dispozitivele medicale și altele asemenea, eliberate prin farmaciile cu circuit deschis, care se acordă beneficiarilor cuprinși în programele naționale curative, se suportă din bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate la nivelul prețului de decontare.”*

„Art. 61

(1) *Ministerul Sănătății asigură fondurile pentru finanțarea programelor naționale de sănătate publică la solicitările unităților de asistență tehnică și management al programelor naționale de sănătate.*

(2) *CNAS asigură fondurile pentru finanțarea programelor naționale curative la solicitările caselor de asigurări de sănătate.*

(3) *Solicitările de finanțare a programelor naționale de sănătate prevăzute la alin. (1) și (2) sunt întocmite pe baza cererilor fundamentate ale unităților de specialitate, care vor solicita finanțarea în funcție de realizarea indicatorilor și cu încadrarea în limita fondurilor aprobate cu această destinație.”*

Un aspect important este acela că Legea 95/2006 stipulează un anumit grad de transparență, astfel că, la art. 59, se prevede că sumele alocate pentru implementarea programe naționale se publică pe site-ul Ministerului Sănătății, iar unitățile de specialitate publică execuția bugetului de venituri și cheltuieli aferente acestor programe.

Spitalele publice

Finanțarea spitalelor publice este descrisă la art. 190-208 ale Legii 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată.

Astfel, spitalele publice, inclusiv cele din rețeaua administrației publice locale, sunt instituții publice finanțate din venituri proprii, respectiv din sumele încasate pentru serviciile medicale și alte prestații, pe baza contractelor de furnizare se servicii medicale semnate cu casele de asigurări de sănătate, dar și din alte surse

(precum cele din servicii medicale, hoteliere sau de altă natură furnizate pe baza contractelor cu asiguratorii privați, cu operatori economici sau la cererea terților, coplata, închirierea de spații sau aparatură, activități de cercetare, publicații, donații, sponsorizări etc.).

Spitalele publice din rețeaua administrației publice locale pot fi finanțate și de la bugetul de stat și de la bugetul local pentru anumite cheltuieli, după cum urmează:

„Art. 198:

(1) Spitalele publice din rețeaua autorităților administrației publice locale pot primi sume de la bugetul de stat și din veniturile proprii ale Ministerului Sănătății, care se alocă prin transfer în baza contractelor încheiate între direcțiile de sănătate publică județene și a municipiului București și autoritățile administrației publice locale în subordinea cărora funcționează respectivele unități, pentru:

a) finalizarea obiectivelor de investiții noi, de investiții în continuare, aflate în derulare și finanțate, anterior datei transferării managementului spitalelor publice, prin programele de investiții anuale ale Ministerului Sănătății;

b) dotarea cu aparatură medicală, în condițiile în care autoritățile administrației publice locale participă la achiziționarea acestora cu fonduri în cuantum de minimum 10% din valoarea acestora;

c) reparații capitale la spitale, în condițiile în care autoritățile administrației publice locale participă cu fonduri în cuantum de minimum 5% din valoarea acestora;

d) finanțarea obiectivelor de modernizare, transformare și extindere a construcțiilor existente, precum și expertizarea, proiectarea și consolidarea clădirilor, în condițiile în care autoritățile administrației publice locale participă la achiziționarea acestora cu fonduri în cuantum de minimum 10% din valoarea acestora.”

„Art. 199: *Autoritățile publice locale pot participa la finanțarea unor cheltuieli de administrare și funcționare, respectiv cheltuieli de personal, stabilite în condițiile legii, bunuri și servicii, investiții, reparații capitale, consolidare, extindere și modernizare, dotări cu echipamente medicale ale unităților sanitare cu paturi transferate, în limita creditelor bugetare aprobate cu această destinație în bugetele locale.”*

De asemenea, aceste spitale pot fi finanțate pe bază de contract semnat cu direcția de sănătate publică județeană și a municipiului București pentru: implementarea programelor naționale de sănătate publică, cheltuieli de personal și cheltuieli cu bunuri și servicii necesare anumitor tipuri de cabinete medicale cuprinse în cadrul spitalelor (cabinete de medicină sportivă, planificare familială, HIV/SIDA, distrofici, TBC, LSM), cheltuieli de personal din activitatea de cercetare științifică, drepturile salariale pentru rezidenți (art. 194), cheltuieli de personal și cheltuieli cu bunuri și servicii necesare cabinetelor de medicină legală din cadrul acestor spitale (art. 195).

Așa cum a fost menționat anterior, spitalele publice sunt finanțate în principal din serviciile medicale pe baza contractelor cu casele de asigurări de sănătate.

Spitalele publice din rețeaua Ministerului Sănătății și a altor ordonatori (ministere și instituții cu rețea sanitară proprie) primesc finanțare și de la bugetul de stat și bugetele locale, care poate fi utilizată doar pentru anumite destinații (art. 193). Astfel, din resursele alocate de la bugetul de stat pot fi finanțate: implementarea programelor naționale de sănătate publică, achiziția de echipamente și alte dotări, reparații capitale, consolidare, extindere și modernizare, construirea de noi spitale, activități specifice acelor ministere și instituții în a căror rețea proprie se află, activități de cercetare și didactice, activități din cabinete, dar și, acolo unde este cazul, a unor componente ale asistenței medicale de urgență. Din resursele alocate din bugetele locale se pot finanța: cheltuieli de administrare și funcționare (bunuri și servicii), investiții, reparații capitale, consolidare, extindere și modernizare, precum și dotări cu echipamente medicale.

Ministerele și instituțiile din domeniile apărare, ordine publică, siguranță națională și autoritate judecătorească participă, prin bugetul propriu, la finanțarea unor cheltuieli de administrare și funcționare a spitalelor din structura sanitară proprie.

O situație aparte o are Spitalul Universitar de Urgență Elias. Astfel, finanțarea de la bugetul de stat o primește prin bugetul Academiei Române și prin transfer de la bugetul Ministerului Sănătății, prin Direcția de Sănătate Publică a Municipiului București, iar pentru activitatea didactică se transferă fonduri și de la Ministerul Educației. Și cazul acestui spital, finanțarea poate veni și de la bugetele locale.

Asistența medicală de urgență oferită în spital este finanțată diferit, în funcție de tipul spitalului (spital de urgență sau spital cu structuri de urgență), după cum vom prezenta în continuare.

Asistența medicală publică de urgență

Conform art. 96 din Legea 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, activitatea echipajelor de prim ajutor calificat (inclusiv dotarea acestora) se finanțează de la bugetul de stat, bugetul autorităților publice locale și din alte resurse financiare prevăzute în lege, inclusiv sponsorizări și donații.

Finanțarea celorlalte componente, inclusiv a unităților de primiri urgențe (UPU) și compartimentelor de primiri urgențe (CPU) se face după cum urmează:

„Art. 100:

(1) *Finanțarea acordării asistenței medicale publice de urgență se face prin bugetul Ministerului Sănătății de la bugetul de stat și din venituri proprii, prin bugetul Ministerului Afacerilor Interne, prin bugetele ministerelor și instituțiilor cu rețea sanitară proprie, din donații și sponsorizări, precum și din alte surse prevăzute prin lege.*

(2) *Finanțarea serviciilor de ambulanță județene, respectiv a Serviciului de Ambulanță București-Ilfov se asigură de la bugetul de stat prin bugetul Ministerului Sănătății. Criteriile de alocare a fondurilor se aprobă prin ordin al ministrului sănătății.*

(3) *Consultațiile de urgență la domiciliu și transportul sanitar neasistat pot fi realizate și de furnizori privați prin relație contractuală directă cu casa de asigurări de sănătate, sub coordonarea serviciilor publice de ambulanță.*

(...)

(5) *Fondurile pentru îngrijirea cazurilor critice ale căror costuri nu pot fi acoperite din sumele obținute pe baza contractelor cu casele de asigurări de sănătate vor fi asigurate de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Sănătății, și din venituri proprii.*

(6) *Lista spitalelor, a secțiilor din structura acestora, detalierea cheltuielilor, modalitatea de distribuire a fondurilor prevăzute la alin. (5), precum și orice alte termene și condiții se stabilesc prin ordin al ministrului sănătății.*

(7) *UPU și CPU din cadrul spitalelor de urgență sunt finanțate din bugetul de stat și din veniturile proprii ale Ministerului Sănătății, din bugetul de stat prin bugetele ministerelor și instituțiilor cu rețea sanitară proprie cu sumele aferente cheltuielilor de personal, cheltuielilor cu medicamentele, reactivi și materiale sanitare, cheltuielilor ocazionate de investigațiile paraclinice pentru cazurile rezolvate în aceste structuri, fără a fi necesară internarea lor în unitatea sanitară din care face parte respectiva UPU sau respectivul CPU.*

(8) *Pentru UPU care au în structură și SMURD, pe lângă sumele prevăzute la alin. (7) de la bugetul de stat și din veniturile proprii ale Ministerului Sănătății se alocă și sume pentru următoarele cheltuieli:*

a) *cheltuieli de personal propriu unității de primire a urgențelor care participă la intervenții SMURD;*

b) *cheltuieli cu medicamente și materiale sanitare pentru echipajele de terapie intensivă mobilă și de prim ajutor calificat;*

c) *cheltuieli de transmisii date pentru echipajele de terapie intensivă mobilă și de prim ajutor calificat;*

d) *cheltuieli de întreținere și verificare a echipamentelor medicale pentru echipajele de terapie intensivă mobilă și de prim ajutor calificat;*

e) *cheltuieli de asigurare a mijloacelor de intervenție necesare echipajelor de terapie intensivă mobilă și de prim ajutor calificat;*

f) *cheltuieli de funcționare și întreținere a mijloacelor de intervenție a echipajelor de prim ajutor calificat care funcționează în sistemul SMURD, în structura serviciilor publice voluntare pentru situații de urgență, cu excepția cheltuielilor de personal paramedical care deservește aceste echipaje. Aceste cheltuieli pot fi cofinanțate și din bugetul local, în baza unor protocoale de colaborare încheiate între spitalul în structura căruia se află respectiva UPU care coordonează activitatea medicală din cadrul SMURD, primăria sau consiliul județean implicat și Inspectoratul pentru Situații de Urgență din județul respectiv sau al municipiului București;*

g) cheltuieli cu medicamente și materiale sanitare, precum și cheltuieli de întreținere și verificare a echipamentelor medicale pentru autospecialele de intervenție la accidente colective și calamități, acolo unde este cazul;

h) cheltuieli de funcționare și întreținere ale autospecialei/autospecialelor utilizate în cadrul structurii de coordonare și intervenție medicală regională a SMURD, dacă astfel de autospecială sau autospeciale există în dotare.

(9) Detalierea cheltuielilor prevăzute la alin. (8) și modalitățile de decontare a acestora se stabilesc prin norme aprobate prin ordin comun al ministrului sănătății și al ministrului afacerilor interne.

(10) UPU și CPU din cadrul spitalelor cu structuri de urgență aprobate potrivit dispozițiilor legale, alte decât cele prevăzute la alin. (7), precum și activitățile desfășurate în camera de gardă sunt finanțate din bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate și sunt cuprinse în structura tarifului pe caz rezolvat.

(...)

(12) UPU din cadrul spitalelor județene de urgență pot include în structura proprie CPU din unitățile sanitare de pe raza administrativ-teritorială a județului respectiv.

(13) Finanțarea CPU prevăzute la alin. (12) este asigurată din bugetul Ministerului Sănătății, de la bugetul de stat și din veniturile proprii ale acestui minister, în limita bugetului aprobat.

(...)

(16) Pentru serviciile de ambulanță județene, respectiv pentru Serviciul de Ambulanță București-Ilfov se aprobă, prin hotărâre a Guvernului, înființarea unei activități finanțate integral din venituri proprii, respectiv activitatea de transport sanitar la cerere, atât intern, cât și extern, și de asigurare a asistenței medicale la cerere pentru manifestații sportive și alte manifestații cu public larg.”

Asistența medicală ambulatorie de specialitate

Structurile care realizează activități de asistență medicală ambulatorie de specialitate pot realiza venituri, după caz, din: contracte cu casele de asigurări de sănătate, cu asiguratorii privați sau cu autorități publice locale, activități de cercetare și activități didactice, prestarea de servicii plătite de terți, donații, sponsorizări și alte surse prevăzute de lege (art. 140 din Legea 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată).

Asistența medicală primară

În ceea ce privește finanțarea diverselor componente ale asistenței medicale primare, Legea 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată prevede următoarele:

„Art. 85: Cabinetul de medicină de familie poate realiza venituri din:

a) contracte încheiate cu casele de asigurări de sănătate din cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate, în condițiile Contractului-cadru;

b) contracte încheiate cu autoritățile teritoriale de sănătate publică, pentru servicii de planificare familială, servicii speciale de consiliere, servicii de îngrijiri medicale la domiciliu în fază terminală și postspitalicești;

c) contracte încheiate cu societățile de asigurări private de sănătate;

d) contracte încheiate cu autoritățile teritoriale de sănătate publică sau instituții publice din subordinea Ministerului Sănătății, pentru implementarea programelor naționale de sănătate publică;

e) contracte încheiate cu autoritățile teritoriale de sănătate publică, pentru servicii de medicină comunitară;

f) contracte încheiate cu terți, pentru servicii aferente unor competențe suplimentare;

g) plata directă de la consumatori, pentru serviciile necontractate cu terți plătitori;

h) coplata aferentă unor activități medicale;

i) contracte de cercetare;

j) contracte pentru activitatea didactică în educația universitară și postuniversitară;

k) donații, sponsorizări;

l) alte surse, conform dispozițiilor legale, inclusiv din valorificarea aparaturii proprii, uzată fizic sau moral.”

„Art. 87.

(1) Din bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Sănătății, se pot finanța cheltuieli pentru investiții în infrastructură, în localitățile rurale, în vederea construcției, reabilitării, dotării minime standard a spațiilor medicale și nemedicale în care se desfășoară activități de îngrijire medicală primară.

(2) Ministerul Sănătății alocă sumele prevăzute la alin. (1) sub formă de transferuri prin direcțiile de sănătate publică județene către autoritățile administrației publice locale.”

Asistență medicală comunitară

Ordonanța de Urgență 162/2008 privind transferul ansamblului de atribuții și competențe exercitate de Ministerul Sănătății către autoritățile administrației publice locale stipulează, la art. 10, că salariile asistenților medicali comunitari și mediatorilor sanitari se suportă de la bugetul local. Art. 21 alin. (1) al OUG 162/2008 precizează că „autoritățile publice locale sunt responsabile de acoperirea cu servicii de asistență medicală comunitară”, în timp ce art. 3 menționează că, în vederea exercitării de autoritățile locale a atribuțiilor de asistență medicală comunitară, se vor asigura transferuri de la bugetul de stat către bugetele locale, prin bugetul Ministerului Sănătății, sumele transferate fiind stabilite anual, prin legea bugetului de stat, în anexă la bugetul Ministerului Sănătății. Același articol completează că aceste sume sunt repartizate pe județe și mun. București de direcțiile de sănătate publică sau de autorități/instituții de sănătate publică naționale. Pentru serviciile de medicină comunitară oferite prin cabinetele de medicină de familie, veniturile se obțin pe baza contractelor cu autoritățile teritoriale de sănătate publică (art. 85 lit. e, din Legea 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată).

Asistență medicală în unități de învățământ

Legea 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată face următoarele precizări cu privire la finanțarea cheltuielilor de personal și de dotare cu medicamente și materiale sanitare pentru cabinetele din unitățile de învățământ de la bugetul de stat:

„Art. 20

(1) Direcțiile de sănătate publică județene și a municipiului București colaborează cu autoritățile administrației publice locale pentru asigurarea asistenței medicale.

(2) Direcțiile de sănătate publică încheie contracte cu autoritățile administrației publice locale pentru asigurarea cheltuielilor de personal aferente medicilor, medicilor dentiști, asistenților medicali și a cheltuielilor pentru baremul de dotare cu medicamente și materiale sanitare din cabinetele de medicină generală și dentară din unitățile de învățământ.

(3) Sumele necesare pentru derularea contractelor prevăzute la alin. (2) se asigură din fonduri de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Sănătății.”

Ordonanța de Urgență 162/2008 privind transferul ansamblului de atribuții și competențe exercitate de Ministerul Sănătății către autoritățile administrației publice locale precizează, la art. 21, că „autoritățile publice locale sunt responsabile de acoperirea cheltuielilor pentru bunuri și servicii necesare întreținerii și funcționării cabinetelor medicale din unitățile de învățământ preșcolar și școlar, precum și pentru înființarea de noi cabinete medicale în unități de învățământ cu personalitate juridică, prin sume alocate de la bugetul local cu această destinație.”

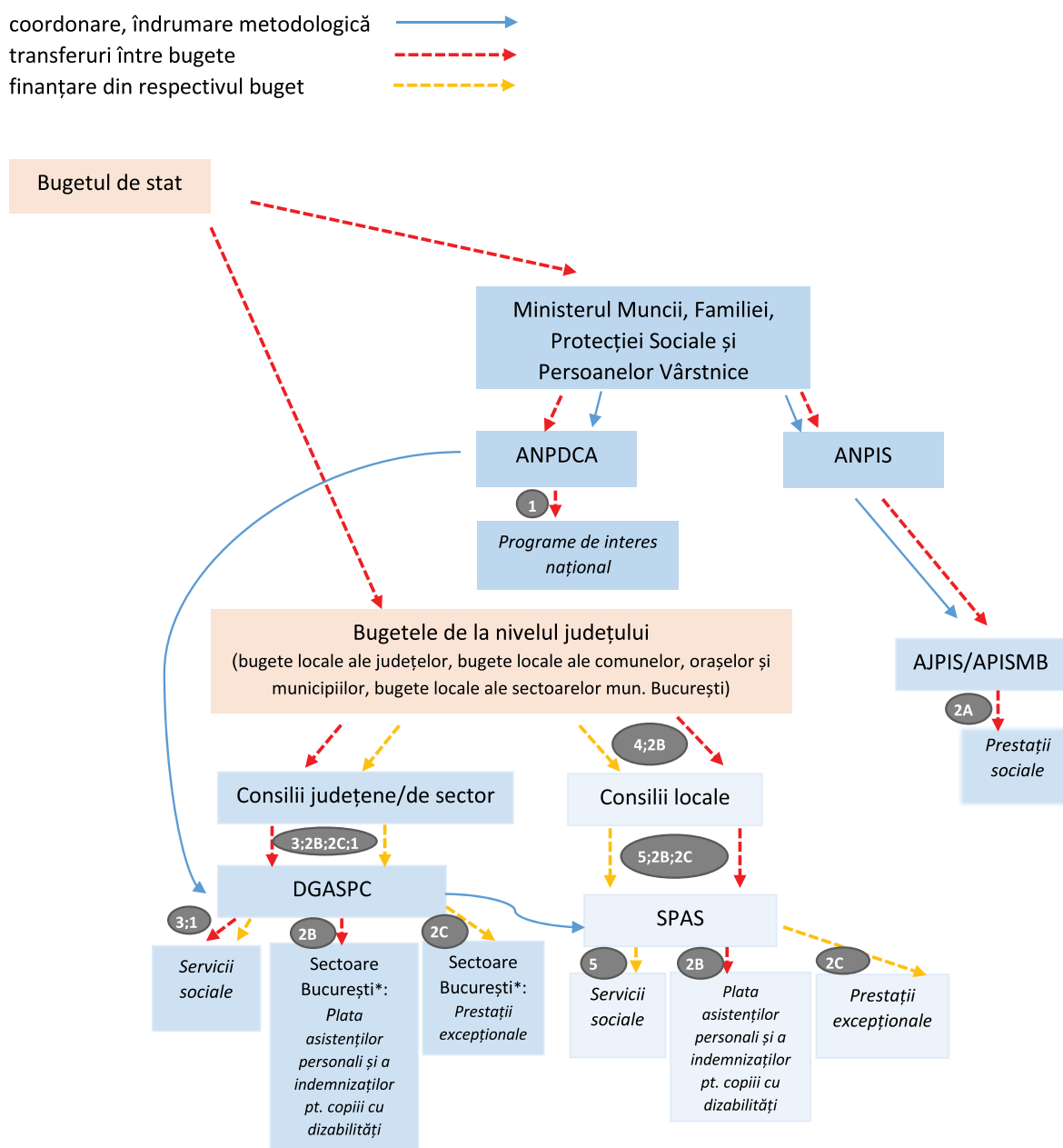
2.5.3. Protecția socială a copiilor

Legea 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările sale ulterioare conține un capitol ce descrie finanțarea sistemului de protecție a copilului. Principalele venituri se constituie din bugetul de stat, bugetul județelor/sectoarelor mun. București și bugetele locale, la care se adaugă donații, sponsorizări, dar și fonduri externe rambursabile și nerambursabile.

Analiza finanțării sistemului de protecție a copilului trebuie să aibă în vedere procesul de descentralizare început încă din 1997, fapt ce a adus responsabilități în găsirea resurselor necesare la nivelul autorităților locale și, de asemenea, procesul de standardizare a costurilor ce stau la baza realizării bugetelor.

În 2010, prin Hotărârea de Guvern nr. 23 s-au adoptat standardele de cost pentru serviciile sociale ale furnizorilor publici. Standardul de cost reprezintă costul minim de furnizare a unui serviciu social unui beneficiar, pe parcursul unui an. Așa cum menționează actul normativ, standardele de cost stau la baza alocării sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru bugetele locale (art. 1, alin. 2 din HG 23/2010 privind aprobarea standardelor de cost pentru serviciile sociale).

Figura 5 - Mecanisme de finanțare a sistemului de protecție a copilului



Notă: * la nivelul sectoarelor municipiului București, direcțiile generale de asistență socială și protecția copilului îndeplinesc și atribuții specifice serviciilor publice de asistență socială.

Din această prezentare schematică lipsesc furnizorii privați de servicii sociale, care pot primi subvenții de la bugetul de stat, prin Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice sau prin administrația publică locală.

Programele de interes național

1 Pentru promovarea și protecția drepturilor copilului, Ministerul Muncii poate finanța programe de interes național, din fonduri alocate de la bugetul de stat specific pentru acest lucru, din fonduri externe rambursabile și nerambursabile, dar și din alte surse (art. 127 alin. 2 din Legea 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările sale ulterioare). Odată cu reînființarea Autorității Naționale pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție, acesteia i-a fost acordată responsabilitatea finanțării sau, după caz, cofinanțării programelor de interes național (art. 4, alin. 1, lit. d, din HG 299/2014 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție).

Prestațiile (beneficiile²⁷) sociale

2A Agențiile județene pentru plăți și inspecție socială (AJPIS), respectiv Agenția pentru Plăți și Inspecție Socială a Municipiului București (APISMB) gestionează bugetele pentru prestațiile sociale.

2B Din sumele defalcate din TVA pentru finanțarea cheltuielilor descentralizate la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor, se asigură finanțarea drepturilor asistenților personali și finanțarea indemnizațiilor lunare pentru persoanele cu dizabilități grave.

2C Pe lângă prestațiile sociale menționate mai sus, în baza articolului 130 din Legea 272/2004, se pot acorda prestații financiare excepționale dacă familia se confruntă temporar cu probleme financiare cauzate de situații deosebite care pun în pericol dezvoltarea armonioasă a copilului. În aceste cazuri, aprobarea acordării și cuantumul prestației se stabilesc prin dispoziția primarului.

Serviciile sociale

3 Serviciile înființate la nivel de județ/sector pentru protecția specială a copilului sau prevenirea separării copilului de familia sa se finanțează de la bugetul de stat din sume defalcate din TVA (există prevederi clare în Legea bugetului de stat și în Legea 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările sale ulterioare) și de la bugetul județului/sectorului (din venituri proprii sau din sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru echilibrarea bugetelor locale).

Raportul dintre sumele alocate, pentru finanțarea acestor cheltuieli, de la bugetul de stat și cele de la bugetul județean/de sector a variat, atât în timp, cât și de la un județ/sector la altul. Începând cu 2014, ponderea cheltuielilor pentru sistemul de protecție a copilului finanțate de la bugetul de stat a fost stabilită prin Ordonanța de Urgență 103/2013 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2014, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice. Aceasta a stabilit ca, din octombrie 2014, cel puțin 90% din necesar să fie asigurat de la bugetul de stat, din sume defalcate din TVA:

„Art. 20.

(1) *Finanțarea sistemului de protecție a copilului și a centrelor de asistență socială a persoanelor cu handicap se asigură de la bugetul de stat, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată, în proporție de cel puțin 90% din necesarul stabilit anual de Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, la elaborarea bugetului de stat, în baza standardelor de cost calculate pentru beneficiari/tipuri de servicii sociale, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 23/2010 privind aprobarea standardelor de cost pentru serviciile sociale.*

(2) *Finanțarea drepturilor asistenților personali ai persoanelor cu handicap grav sau indemnizațiilor lunare ale persoanelor cu handicap grav, acordate în baza prevederilor art. 42 alin. (4) din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare, se asigură de la bugetul de stat, din sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată, în proporție de cel puțin 90% din necesarul de fonduri stabilit anual la elaborarea bugetului de stat, în baza numărului de beneficiari comunicat de unitățile administrativ-teritoriale.*

(3) *Pentru finanțarea integrală a cheltuielilor prevăzute la alin. (1) și (2), autoritățile administrației publice locale au obligația să aloce sume, în completare, din bugetele locale ale acestora.”*

27 În Legea 292/2011 a asistenței sociale, cu modificările sale ulterioare, se folosește termenul de „beneficii de asistență socială” cu sensul de „măsuri de redistribuire financiară/materială destinate persoanelor sau familiilor care întrunesc condițiile de eligibilitate prevăzute de lege” (art. 6, lit. c)..

Necesarul stabilit pe baza standardelor de cost reprezintă un cost minim pentru funcționarea acestor servicii, costurile suplimentare putând fi suportate din veniturile proprii ale consiliilor județene/de sector și consiliilor locale ale municipiilor, orașelor și comunelor (art. 3 al HG 23/2010).

Legea 292/2011 a asistenței sociale, cu modificările sale ulterioare prevede ca din bugetele locale ale județelor să fie asigurate și alte cheltuieli, după cum urmează:

„Art. 135

(1) Din bugetele locale ale județelor se alocă fonduri pentru:

a) finanțarea serviciilor sociale aflate în administrare proprie, contractate sau subvenționate în condițiile legii, ori cofinanțate în baza contractelor de parteneriat;

b) finanțarea sau cofinanțarea înființării, organizării și funcționării unor noi servicii sociale;

c) cofinanțarea serviciilor sociale care funcționează în mediul rural și în localități defavorizate, în baza unor contracte de parteneriat încheiate bianual;

d) finanțarea cheltuielilor de funcționare a comisiilor de evaluare și a serviciilor de evaluare complexă, prevăzute de lege, până la intrarea în vigoare a noului sistem de evaluare prevăzut la art. 110;

e) finanțarea sau, după caz, cofinanțarea în parteneriat cu autoritățile administrației publice locale a cheltuielilor necesare formării continue a personalului cu atribuții în domeniul serviciilor sociale și care activează la nivelul județului respectiv;

f) finanțarea și cofinanțarea în parteneriat cu autoritățile administrației publice locale a acțiunilor de sensibilizare a comunității privind nevoile și riscurile sociale de la nivelul județului;

g) cofinanțarea proiectelor susținute din fonduri structurale și alte fonduri internaționale pentru proiecte din domeniul serviciilor sociale;

h) finanțarea subvențiilor destinate serviciilor sociale acordate de furnizorii privați;

i) alte finanțări sau cofinanțări prevăzute de lege.

(2) Consiliul județean are obligația să asigure din bugetul propriu sumele în completarea celor alocate din bugetul de stat.”

4 Legea 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările sale ulterioare prevede ca în situațiile în care consiliile locale nu dispun de resursele financiare necesare organizării serviciilor adecvate nevoilor comunității, consiliul județean contribuie la asigurarea finanțării necesare, prin hotărâre a consiliului județean (art. 124, alin 2).

5 În cazul serviciilor create de consiliile locale, acestea sunt susținute din bugetul local sau, așa cum a fost menționat mai devreme, pot fi sprijinite din bugetele consiliilor județene. Legea 292/2011 a asistenței sociale, cu modificările sale ulterioare enumeră obligațiile autorităților locale în ceea ce privește finanțarea serviciilor sociale:

„Art. 136

(1) Din bugetele locale ale comunelor, orașelor și municipiilor, respectiv din bugetele

locale ale sectoarelor municipiului București se alocă fonduri pentru:

a) finanțarea serviciilor sociale aflate în administrare proprie, contractate sau subvenționate în condițiile legii, ori cofinanțate în baza contractelor de parteneriat;

b) finanțarea sau cofinanțarea înființării, organizării și funcționării unor noi servicii sociale;

c) finanțarea sau, după caz, cofinanțarea în parteneriat cu consiliul județean a cheltuielilor necesare formării continue a personalului cu atribuții în domeniul serviciilor sociale și care activează la nivelul comunității respective;

d) finanțarea și cofinanțarea în parteneriat cu consiliul județean a acțiunilor de sensibilizare a populației privind nevoile și riscurile sociale de la nivelul comunității;

e) cofinanțarea proiectelor susținute din fonduri structurale și alte fonduri internaționale pentru proiecte din domeniul serviciilor sociale;

f) alte finanțări sau cofinanțări prevăzute de lege.

(2) Autoritățile administrației publice locale au obligația să asigure sumele din bugetele proprii și alte venituri extrabugetare, în completarea celor alocate din bugetul de stat.”

3. Metodologie de determinare a bugetului copiilor

Având în vedere specificul politicii bugetare din România, analiza datelor cantitative și calitative din cadrul cercetării a revelat că, pe baza clasificății bugetare existente în acest moment în finanțele publice din România, nu se permite o identificare exactă a bugetelor alocate și cheltuite pentru copil. Prin urmare, pe lângă evidențierea cheltuielilor de la capitolele și subcapitole bugetare care par a avea impact direct și indirect asupra copilului, propunem, ca metodă de evaluare a resurselor și a evoluției în timp, raportarea acestor sume la numărul de beneficiari sau, după caz, potențiali beneficiari ai serviciilor (de exemplu: număr de persoane înscrise în învățământ, număr de locuitori și, unde se poate analiza, număr de copii, elevi etc.).

În lista sub-capitolelor sunt păstrate unele tipuri de cheltuieli bugetare, conform clasificății funcționale, deși acestea nu mai au sume alocate în prezent, ca urmare a unor modificări legislative și instituționale (precum cele generate de descentralizarea unor servicii, de exemplu, unele cheltuieli din domeniul sănătății nu mai apar detaliate conform clasificății funcționale, ele fiind însă tratate ca transferuri, prin urmare le regăsim incluse la un alt sub-capitol, deoarece respectivele servicii sunt furnizate în baza unor contracte). Această alegere metodologică este generată, pe de o parte, de necesitatea de a observa evoluția în timp a tipurilor de cheltuieli incluse, iar, pe de altă parte, de coerența numerotării conform reglementărilor Ministerului Finanțelor.

Vom prezenta mai jos metodologia propusă pentru cele trei sectoare analizate: învățământ, sănătate și asigurări și asistență socială.

3.1. Educație

Pentru învățământ, cheltuielile bugetare pentru elevi sunt relativ ușor de determinat, având în vedere faptul că politicile publice implementate cu ajutorul bugetului alocat au un impact fie direct, fie structural asupra elevului. Clasificația funcțională a cheltuielilor include categorii ce permit delimitarea nivelurilor de învățământ la care au acces în principal, dar nu exclusiv, copiii (0-17 ani). În efectuarea analizei, este important să se țină cont că unele cheltuieli au impact numai asupra beneficiarilor din sistemul public de învățământ, în timp ce altele se adresează tuturor beneficiarilor, inclusiv celor din învățământul privat.

Limitele analizei sunt date de faptul că, în diferite niveluri ale învățământului preuniversitar, se regăsesc și elevi adulți (persoane adulte înscrise în învățământul primar sau secundar, în învățământul seral, cu frecvență redusă sau în clase sau grupe de tipul „A doua șansă” din învățământul primar și secundar inferior). Defalcarea insuficientă a subcapitolelor limitează, la rândul ei, analiza.

Modalitatea de calcul presupune:

Cod	Sursa	Bugetul de stat	Bugete locale (bugetul județului, incluzând bugetele locale și bugetul consiliului județean, după consolidare)
Cap. 65	ÎNVĂȚĂMÂNT Total = 1 + 2	1	2
	Modalitatea de calculare	A+B	Sume totale cheltuite/ număr total de persoane înscrise în învățământul preuniversitar public din unitatea administrativ teritorială (UAT)
A. Determinarea cheltuielilor DIRECTE medii per beneficiar de învățământ preuniversitar			
Subcapitole paragrafe	Modalitatea de calculare	Media aritmetică ponderată a valorilor de mai jos (ponderile corespunzând numărului de beneficiari din fiecare categorie, cărora le sunt adresate sumele de la fiecare paragraf bugetar):	

Cod	Sursa	Bugetul de stat	Bugete locale (bugetul județului, incluzând bugetele locale și bugetul consiliului județean, după consolidare)
65.00.03 65.00.03.01 65.00.03.02	Învățământ preșcolar și primar Învățământ preșcolar; Învățământ primar.	Sume totale cheltuite/ număr total de copii înscriși în învățământ preșcolar, fără cei din învățământ special, din sistemul public. Sume totale cheltuite/ număr total de persoane înscrise în învățământ primar, fără cele din învățământ special, din sistemul public.	<i>Sume totale cheltuite / număr total de persoane înscrise, pe categorii de învățământ preșcolar/primar public din UAT</i>
65.00.04 65.00.04.01 65.00.04.02 65.00.04.03	Învățământ secundar Înv. secundar inferior; Înv. secundar superior; Înv. profesional.	Sume totale cheltuite/ număr total de persoane înscrise, pe categorii de învățământ secundar, fără cei din învățământ special, în sistemul public (și, pentru 2008-2011, cooperatist secundar superior și profesional)	<i>Sume totale cheltuite/ număr total de persoane înscrise, pe categorii de învățământ secundar, în sistemul public (și, pentru 2008-2011, cooperatist secundar superior și profesional) din UAT</i>
65.00.07 65.00.07.04 (65.00.07.03)	Învățământ nedefinibil prin nivel Învățământ special. (Case de copii)	Sume cheltuite/ număr total de beneficiari ai învățământului special (Sume cheltuite/ număr total de copii beneficiari)	<i>Sume cheltuite/ număr total de beneficiari ai învățământului special din UAT</i>
B. Determinarea cheltuielilor INDIRECTE medii per beneficiar de învățământ preuniversitar			
	Modalitatea de calculare	B1+B2	
B1 – determinarea cheltuielilor indirecte medii per beneficiar, de la subcapitolele care se adresează exclusiv învățământului preuniversitar			
Subcapitole paragrafe	Modalitatea de calculare	Media aritmetică ponderată a valorilor de mai jos (ponderile corespunzând numărului de beneficiari din fiecare categorie, cărora le sunt adresate sumele de la fiecare paragraf bugetar):	
65.00.02	Servicii publice descentralizate	Sume totale cheltuite/ număr total de persoane înscrise în învățământ preuniversitar	<i>Sume totale cheltuite / număr total de persoane înscrise în învățământ preuniversitar din UAT</i>
B2 – determinarea cheltuielilor indirecte medii per beneficiar, de la subcapitolele care se adresează exclusiv învățământului preuniversitar			
Subcapitole paragrafe	Modalitatea de calculare	Media aritmetică ponderată a valorilor de mai jos (ponderile corespunzând numărului de beneficiari din fiecare categorie, cărora le sunt adresate sumele de la fiecare paragraf bugetar):	
65.00.01	Administrație centrală	Sume totale cheltuite/ număr total de beneficiari de educație la nivel național	-
65.00.07 65.00.07.02	Învățământ nedefinibil prin nivel Biblioteci centrale, universitare și pedagogice.	Sume cheltuite/ număr total de beneficiari de educație la nivel național	<i>Sume totale cheltuite/ număr total de persoane înscrise în învățământul preuniversitar din UAT</i>

Cod	Sursa	Bugetul de stat	Bugete locale (bugetul județului, incluzând bugetele locale și bugetul consiliului județean, după consolidare)
65.00.11 65.00.11.01 65.00.11.02 65.00.11.03 65.00.11.30	Servicii auxiliare pentru educație Tabere și turism școlar; Casa Corpului Didactic; Internate și cantine pentru elevi; Alte servicii auxiliare.	Sume totale cheltuite/ număr total de beneficiari de educație la nivel național	<i>Sume totale cheltuite/ număr total de persoane înscrise în învățământul preuniversitar din UAT</i>
65.00.25	Cercetare și dezvoltare pentru învățământ	Sume totale cheltuite/ număr total de beneficiari de educație la nivel național	-
65.00.50	Alte cheltuieli în domeniul învățământului	Sume totale (adică transferuri între unități ale administrației publice)/ număr total de beneficiari de educație la nivel național	-

Notă: Pentru analiza cuprinsă în prezentul raport (efectuată pentru anii 2008-2014), utilizarea mediei aritmetice simple este suficientă pentru determinarea cheltuielilor medii de la punctele A, B1 și B2 din tabel, deoarece categoriile de beneficiari ai cheltuielilor de la respectivele paragrafele bugetare nu se intersectează. Există posibilitatea ca, în viitor, să vedem o altă detaliere pe subcapitole sau paragrafe bugetare, precum și o mai mare diversitate a categoriilor de beneficiari, caz în care media aritmetică ponderată ar fi cea mai utilă pentru determinarea cheltuielilor medii per beneficiar, mai ales dacă se vor constata variații mai mari și intersecții ale categoriilor de beneficiari.

La nivelul Eurostat, domeniul educației este defalcat în 8 categorii:

- GF0901 – Învățământ preșcolar și primar
- GF0902 – Învățământ secundar
- GF0903 – Învățământ post-secundar și non-terțiar
- GF0904 – Învățământ terțiar
- GF0905 – Învățământ nedefinibil prin nivel
- GF0906 - Servicii auxiliare pentru educație
- GF0907 - Cercetare și dezvoltare pentru învățământ
- GF0908 - Alte cheltuieli în domeniul învățământului neincluse în altă categorie

3.2. Sănătate

Pentru sănătate, cheltuielile bugetare pentru copil sunt mult mai greu de determinat, clasificarea funcțională pentru domeniul sănătății nepermițând defalcarea cheltuielilor realizate pe categorii de beneficiari (aceasta este realizată pe baza clasificății COFOG, utilizată și la nivelul Uniunii Europene, astfel că datele prezentate de Eurostat nu aduc un plus de cunoaștere în acest domeniu).

Cu toate acestea, modalitatea de asigurare a resurselor bugetare necesare sistemului sanitar precum și sistemul de contribuții presupun faptul că aceste servicii se află, potențial, la îndemâna oricărui cetățean asigurat. Mai mult, legislația asigurărilor sociale de sănătate prevede că, atât copiii, cât și tinerii până la 26 de ani (în anumite condiții), beneficiază de asigurarea de sănătate fără plata contribuției.

Modalitatea de calcul presupune, așadar, evaluarea costului per cetățean pentru serviciile medicale, astfel:

Cod	Sursa	Bugetul de stat		FNUASS (Total - Asigurări și asistență socială)		Bugete locale (bugetul județului, incluzând bugetele locale și bugetul consiliului județean, după consolidare)
		1	2	3	4	
66	SĂNĂTATE Total = 1 + 2 + 3 + 4 + 5	1	2	3	4	5
	Sursa	Bugete locale (orașe și municipii)	Ministerul Sănătății (Sume totale Sănătate – Transferuri între unități ale administrației publice)	CJAS	CNAS	Bugetul instituțiilor finanțate integral sau parțial din venituri proprii
Subcapitol	Modalitate de calcul:	Sume totale cheltuite/ populația UAT	Suma totale cheltuite/ populația României	Sume totale cheltuite/ populația județului	Suma totale cheltuite/ populația României	Subvenții de la bugetele locale pt. finanțarea cheltuielilor curente în domeniul sănătății (cod 43.10.10) + cheltuielilor de capital în domeniul sănătății (cod 43.10.14)/ populația UAT
66.00.01	Administrația centrală		Sume totale cheltuite/ populația României		Sume totale cheltuite/ populația României	
66.00.02	Servicii publice descentralizate		Sume totale cheltuite/ populația României			
66.00.03	Produse farmaceutice, materiale sanitare specifice și dispozitive medicale			Sume totale cheltuite/ populația județului		
66.00.04	Servicii medicale în ambulator		Sume totale cheltuite/ populația României	Sume totale cheltuite/ populația județului		
66.00.05	Servicii de urgență prespitalicești și transport sanitar			Sume totale cheltuite/ populația județului		

Cod	Sursa	Bugetul de stat		FNUASS (Total - Asigurări și asistență socială)		Bugete locale (bugetul județului, incluzând bugetele locale și bugetul consiliului județean, după consolidare)
66.00.06	Servicii medicale în unități sanitare cu paturi		Sume totale cheltuite/ populația României	Sume totale cheltuite/ populația județului		
66.00.07	Îngrijiri medicale la domiciliu			Sume totale cheltuite/ populația județului		
66.00.08	Servicii de sănătate publică		Sume totale cheltuite/ populația României	Sume totale cheltuite/ populația județului		
66.00.09	Hematologie și securitate transfuzională		Sume totale cheltuite/ populația României	Sume totale cheltuite/ populația județului		
66.00.10	Cercetare aplicativă și dezvoltare experimentală în sănătate		Sume totale cheltuite/ populația României			
66.00.11	Prestații medicale acordate în baza documentelor internaționale					
66.00.50	Alte cheltuieli în domeniul sănătății					
66.00.50.50	Alte instituții și acțiuni sanitare	Sume totale cheltuite/ populația UAT	(Sume totale Sănătate - Transferuri între unități ale administrației publice)/ populația Ro.			

Eurostat prezintă cheltuielile pentru sănătate defalcate pe 6 subcapitole, după cum urmează:

- GF0701 - Produse medicale, dispozitive și echipamente medicale
- GF0702 - Servicii medicale în ambulator
- GF0703 - Servicii medicale în spitale
- GF0704 - Servicii de sănătate publică
- GF0705 - Cercetare și dezvoltare în sănătate
- GF0706 – Alte servicii de sănătate neincluse în alte categorii

3.3. Asigurări și asistență socială

La fel ca în cazul bugetelor pentru sănătate, multe dintre cheltuielile bugetelor pentru asigurări și asistență socială nu pot fi defalcate în funcție de beneficiarul final al acestora. Însă, spre deosebire de bugetul pentru sănătate, clasificarea funcțională pentru asigurări și asistență socială permite atât identificarea unor domenii ce țin strict de protecția copilului, cât și excluderea unor capitole în rândul beneficiarilor cărora nu se pot înscrie copiii:

Cod	Sursa	Bugetul de stat	FNUASS	BAS	Bugete locale (bugetul județului, incluzând bugetele locale și bugetul consiliului județean, după consolidare)
68	ASIGURĂRI ȘI ASISTENȚĂ SOCIALĂ Total = 1 + 2 + 3 + 4	1	2	3	4
	Modalitatea de calcul:	Sume totale cheltuite/ populația României	Sume totale cheltuite/ populația României	Sume totale cheltuite/ populația României	Sume totale cheltuite/ populația României
68.00.01	Administrație centrală	<i>Sume totale cheltuite/ populația României</i>			
68.00.02	Servicii publice descentralizate	<i>Sume totale cheltuite/ populația României</i>			
68.00.05	Asistență socială în caz de boli și invalidități	<i>Sume totale cheltuite/ populația României</i>	<i>Sume totale cheltuite/ populația României</i>		
68.00.06	Asistență socială pentru familie și copii				<i>Sume totale cheltuite/ populația UAT</i>
68.00.09	Ajutoare pentru urmași	<i>Sume totale cheltuite/ populația României</i>		<i>Sume totale cheltuite/ populația României</i>	
68.00.10	Ajutoare pentru locuințe				<i>Sume totale cheltuite/ populația UAT</i>
68.00.11	Creșe				<i>Sume totale cheltuite / număr copii înscriși în creșe publice, la nivelul UAT</i>
68.00.15	Prevenirea excluderii sociale	<i>Sume totale cheltuite/ populația României</i>			<i>Sume totale cheltuite/ populația UAT</i>
68.00.25	Cercetare și dezvoltare în domeniul asigurărilor și asistenței sociale	<i>Sume totale cheltuite/ populația României</i>			

Cod	Sursa	Bugetul de stat	FNUASS	BAS	Bugete locale (bugetul județului, incluzând bugetele locale și bugetul consiliului județean, după consolidare)
68.00.50	Alte cheltuieli în domeniul asigurărilor și asistenței sociale	<i>Sume totale cheltuite/ populația României</i>		<i>Sume totale cheltuite/ populația României</i>	
69	ASIGURĂRI ȘI ASISTENȚĂ SOCIALĂ PENTRU ACCIDENTE DE MUNCA ȘI BOLI PROFESIONALE				
69.00.05	Asistență socială în caz de boli și invalidități			<i>Sume totale cheltuite/ populația României</i>	
69.00.09	Ajutoare pentru urmași			<i>Sume totale cheltuite/ populația României</i>	
69.00.50	Alte cheltuieli în domeniul asigurărilor și asistenței sociale			<i>Sume totale cheltuite/ populația României</i>	

Pot apărea și cheltuieli ocazionale (de exemplu, cele pentru situațiile de urgență), care au impact asupra protecției copilului, dar nu putem standardiza metoda de alocare a acestora, având în vedere că se alocă în funcție de nevoi.

Mai sus este prezentată clasificarea funcțională aprobată de Ministerul Finanțelor Publice pentru anul 2014, existând mici modificări aduse de la an la an. Astfel, în 2006, când s-a făcut transpunerea la noua clasificare a indicatorilor astfel încât să fie respectate standardele internaționale de realizare a statisticilor privind finanțele publice, „asistența socială pentru familie și copii” includea și „susținerea sistemului de protecție a drepturilor copilului și creșele”. Analizând clasificarea din 2014, observăm că pentru creșe există un cod distinct. În 2014 a fost introdus codul „68.00.50.50 Alte cheltuieli în domeniul asistenței sociale”, unde, conform discuțiilor cu reprezentanți ai direcțiilor generale de asistență socială și protecția copilului (DGASPC), sunt incluse cheltuieli cu sistemul de protecție a copilului, precum și cheltuieli cu protecția persoanelor cu dizabilități.

Dificultățile în a efectua un calcul al cheltuielilor realizate pentru copii sunt legate în primul rând de modul de înregistrare a acestora. Astfel, multe din codurile prezentate mai sus cuprind atât cheltuieli pentru copii cât și adulți aflați în situații de vulnerabilitate. O posibilitate de a defalca aceste cheltuieli la nivel de DGASPC este de a calcula costurile pe servicii, dar această metodă ar exclude salariile care sunt înregistrate separat, iar unele resurse umane deservesc atât componenta de copii, cât și cea de adulți.

La nivelul Eurostat datele privind cheltuielile guvernamentale cu protecția socială sunt structurate pe următoarele categorii:

- GF10 – Protecție socială
- GF1001 Boală și invaliditate
- GF1002 Vârștnici
- GF1003 Urmași
- GF1004 Familie și copii
- GF1005 Șomaj
- GF1006 Locuire
- GF1007 Excluziune socială care nu este cuprinsă în alte categorii
- GF1008 Cercetare-dezvoltare în domeniul protecției sociale
- GF1009 Protecție socială care nu este cuprinsă în alte categorii

Categoria „Familie și copii”²⁸ cuprinde:

- Furnizarea protecției sociale sub forma beneficiilor în numerar sau în natură gospodăriilor cu copii dependenți;
- Administrație, operațiuni sau suport pentru astfel de scheme de protecție socială;
- Beneficii în numerar precum alocație de maternitate, indemnizație acordată la naștere, concediu de creștere a copilului, alocații pentru familii și copii, alte sume acordate periodic sau global pentru a sprijini gospodăriile și a le ajuta să suporte costurile pentru anumite nevoi (de exemplu, acelea ale familiilor monoparentale sau ale familiilor cu copii cu dizabilități);
- Beneficii în natură precum adăpost și hrană furnizate copiilor preșcolari pe parcursul zilei sau într-o anumită perioadă a zilei, asistență financiară pentru a plăti o asistentă care să îngrijească copilul pe parcursul zilei, adăpost și hrană furnizate copiilor sau familiilor într-o manieră permanentă (centre de plasament, asistenți maternali etc.), bunuri și servicii furnizate copiilor la domiciliu sau celor care îi îngrijesc, diverse servicii și bunuri furnizate familiilor, tinerilor sau copiilor (tabere);
- Nu include: servicii de planificare familială.

Categoria „Protecție socială care nu este cuprinsă în alte categorii” cuprinde:

- Administrare, operațiuni și sprijinul activităților precum formularea, administrarea, coordonarea și monitorizarea politicilor sociale în ansamblu, a planurilor, programelor și bugetelor; pregătirea și punerea în aplicare a legislației și a standardelor pentru furnizarea protecției sociale; producerea și diseminarea informațiilor generale, documentației tehnice și a statisticilor privind protecția socială;
- Include furnizarea de servicii sociale sub formă de beneficii în numerar și beneficii în natură pentru victimele incendiilor, inundațiilor, cutremurelor și altor dezastre din perioade de pace; achiziționarea și depozitarea hranei, echipamentelor și altor provizii pentru situații de urgență apărute în perioade de pace;
- Alte măsuri de protecție socială și servicii care nu pot fi incluse într-una din celelalte categorii.

28 Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics, (2007), Eurostat, disponibil la <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5901713/KS-RA-07-022-EN.PDF/42751ae2-aa62-4ed3-ba90-a92ad7d8c6d0?version=1.0>

4. Bugetul pentru copii - analiza datelor existente

Acest capitol se concentrează pe determinarea cheltuielilor totale pentru cele trei domenii analizate, educație, sănătate și asistență socială, în contextul bugetului general consolidat al țării (în care se adună toate bugetele și se elimină transferurile între acestea), per capita.

Sunt analizate și cheltuielile efectuate din trei bugete centrale cu impact asupra domeniului: bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetul fondului unic de asigurări sociale de sănătate, încercându-se identificarea sumelor cheltuite pentru un copil.

După privirea de ansamblu, capitolul continuă cu prezentarea în detaliu, pentru fiecare dintre cele trei domenii, a cheltuielilor bugetare de la nivel central și estimarea sumelor per copil, pentru fiecare dintre acestea.

Analiza are în vedere perioada 2008-2014 și datele au ca sursă execuțiile bugetelor respective (sumele finale cheltuite).

4.1 Cheltuieli generale

4.1.1. România din perspectivă europeană

Pentru o privire de ansamblu asupra sumelor totale cheltuite pentru funcțiile guvernamentale, am analizat mai întâi, pe baza datelor Eurostat²⁹, care este procentul din PIB cheltuit la nivelul Uniunii Europene, la nivelul României și, pentru comparație, în alte două state membre, Bulgaria și Polonia. Deși datele sunt disponibile doar pentru perioada 2008-2013, acestea oferă o imagine relevantă asupra priorităților de finanțare din bugetul general consolidat al statului.

Din aceste date observăm că, în ansamblul cheltuielilor realizate de stat pentru toate cele trei domenii, România cheltuiește, deseori, unele din cele mai mici procente din PIB pentru educație, sănătate și protecție socială din UE.³⁰

Mai mult, dacă ne uităm la ultimul an disponibil, observăm că deși, ca procent din PIB, cheltuielile generale totale ale României au fost cu 27,57% mai mici decât media europeană, în cazul celor trei domenii, cheltuielile au ajuns să fie chiar și cu peste 41% mai mici decât mediile europene.

Făcând o comparație între România și Bulgaria, două țări cu valori apropiate ale cheltuielilor generale exprimate ca procent din PIB (cu un mic avantaj pentru țara noastră în patru din cei șase ani analizați), vedem că doar în domeniul protecției sociale tinde România să cheltuiască mai mult decât Bulgaria (dar, și în acest caz, țara noastră se situează considerabil sub media europeană, iar în 2012 și 2013 chiar și sub Bulgaria). România a cheltuit mai puțin decât țara vecină pentru educație, în patru din cei șase ani analizați. În ceea ce privește sănătatea, în toată perioadă analizată, țara noastră a cheltuit mai puțin decât Bulgaria.

29 Eurostat, Database, General government expenditure by function (COFOG), [gov_10a_exp], disponibilă la <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>, actualizată la 07.07.2015.

30 România a fost pe ultimul loc din UE în ceea ce privește bugetul educației (ca % din PIB) în anii 2009, 2010, 2012 și 2013 și pe penultimul loc în 2011. În privința bugetului sănătății, țara noastră a ocupat antepenultimul loc în patru din cei șase ani analizați. În ceea ce privește bugetul protecției sociale, România s-a poziționat pe antepenultimul loc în 2013 și pe locul patru de la coadă în 2012.

Tabelul 1 – Total cheltuieli generale, cheltuieli pentru educație, sănătate și protecție socială (% din PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total cheltuieli generale - % din PIB						
EU28	46,5	50,3	50,0	48,5	49,0	48,6
EU27	46,5	50,3	50,0	48,5	49,0	48,6
Bulgaria	37,7 (↓)	40,6 (↕)	37,4 (↓)	34,7 (↓)	35,2 (↓)	38,3 (↑)
Polonia	44,4	45,2	45,9	43,9	42,9	42,2
România	38,9 (↑)	40,6 (↕)	39,6 (↑)	39,2 (↑)	36,4 (↑)	35,2 (↓)
Educație - % din PIB						
EU28	5,0	5,3	5,3	5,1	5,0	5,0
EU27	5,0	5,3	5,3	5,1	5,0	5,0
Bulgaria	4,0 (↓)	4,2 (↑)	3,7 (↑)	3,5 (↓)	3,4 (↑)	3,8 (↑)
Polonia	5,7	5,4	5,6	5,5	5,4	5,3
România	4,5 (↑)	4,1 (↓)	3,3 (↓)	4,1 (↑)	3,0 (↓)	2,8 (↓)
Sănătate - % din PIB						
EU28	6,8	7,4	7,3	7,1	7,2	7,2
EU27	6,8	7,4	7,3	7,1	7,2	7,2
Bulgaria	4,5 (↑)	4,1 (↑)	4,6 (↑)	4,3 (↑)	4,5 (↑)	4,6 (↑)
Polonia	5,0	5,0	5,0	4,7	4,7	4,6
România	3,2 (↓)	3,8 (↓)	3,3 (↓)	4,1 (↓)	3,8 (↓)	4,0 (↓)
Protecție socială - % din PIB						
EU28	17,5	19,5	19,4	19,1	19,4	19,6
EU27	17,6	19,5	19,4	19,1	19,4	19,6
Bulgaria	10,7 (↓)	13,2 (↓)	13,2 (↓)	12,4 (↓)	12,5 (↑)	13,7 (↑)
Polonia	15,8	16,4	16,7	15,8	15,9	16,2
România	11,9 (↑)	14,0 (↑)	14,6 (↑)	12,8 (↑)	12,3 (↓)	11,5 (↓)

(Comparație România-Bulgaria: ↓ valoarea mai scăzută, ↑ valoarea mai ridicată, ↕ valori egale)

Sursa: Eurostat.

4.1.2. Cheltuieli generale din bugetul general consolidat

În perioada 2008-2014, execuția bugetului general consolidat arată evoluții diferite pentru cele trei domenii. Au fost analizate cheltuielile generale din bugetul consolidat per capita, dar și ca procent din totalul cheltuielilor³¹.

Privind cifrele globale, se observă că, deși în termeni nominali se înregistrează o creștere a cheltuielilor guvernamentale totale (naturală, dacă e să luăm în calcul fie și doar rata inflației) în 2014 față de anul de referință 2008, acest lucru nu se reflectă și în domeniul învățământului.

Tabelul 2 – Totalul cheltuielilor guvernamentale (mil. lei)

Cheltuieli	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	204.182,40	207.455,60	211.450,50	221.324,10	216.895,00	224.183,50	225.808,10
Servicii publice generale	25.243,00	22.190,50	24.082,80	27.346,10	29.306,20	31.319,80	28.047,50
Apărare	7.665,50	7.524,30	7.729,10	4.759,40	4.273,20	5.014,00	5.694,30

31 Datele privind execuțiile bugetare 2008-2013 sunt preluate de pe website-ul Eurostat (acolo fiind disponibile în format deschis), iar pentru 2014 au fost prelucrate pe baza Raportului final cu privire la execuția bugetară a anului 2014 (disponibil pe website-ul Ministerului Finanțelor Publice). Datele privind numărul populației sunt preluate de la Institutul Național de Statistică - Populația rezidentă a României (la 1 ianuarie).

Cheltuieli	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ordine publică și siguranță	11.601,20	10.854,90	12.712,50	12.311,00	12.898,30	14.035,90	15.480,60
Acțiuni economice	42.011,80	40.264,20	37.351,50	39.940,40	39.061,40	39.321,90	35.234,00
Protecția mediului	2.586,50	2.880,80	4.035,90	5.239,00	4.637,90	4.735,40	4.757,90
Locuințe, servicii și dezvoltare publică	6.751,80	6.948,00	6.841,70	6.860,70	6.548,30	7.362,40	7.982,40
Cultură, recreere și religie	5.677,50	5.408,60	5.533,40	5.976,50	5.968,10	5.536,30	6.349,50
Sănătate	16.691,30	19.252,10	17.619,40	23.235,10	22.882,80	25.620,00	26.660,90
Învățământ	23.640,60	20.681,80	17.785,40	23.215,50	17.935,20	18.079,40	20.643,40
Asigurări și asistență socială	62.313,20	71.450,40	77.758,80	72.440,40	73.383,60	73.158,40	74.957,60

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, cheltuielile Bugetului General Consolidat.

Aceleași date, privite dintr-o altă perspectivă, cea a procentului din bugetul general consolidat (BGC), oferă un nou indiciu despre poziționarea statului față de aceste domenii. Evoluția procentului din totalul cheltuielilor efectuate pentru fiecare dintre domenii arată că protecția socială reprezintă în mod constant cea mai mare proporție din BGC, acestea aflându-se în mod constant la peste 30%, cu un vârf de creștere în 2010. O creștere procentuală se observă și în cheltuielile pentru sănătate, în timp ce cele pentru învățământ scad la 9.14% din bugetul general consolidat din 2014 (față de 11.58% în 2008).

Tabul 3 – Cheltuielile pe domenii (% din BGC)

% din totalul cheltuielilor	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Servicii publice generale	12,36%	10,70%	11,39%	12,36%	13,51%	13,97%	12,42%
Apărare	3,75%	3,63%	3,66%	2,15%	1,97%	2,24%	2,52%
Ordine publică și siguranță	5,68%	5,23%	6,01%	5,56%	5,95%	6,26%	6,86%
Acțiuni economice	20,58%	19,41%	17,66%	18,05%	18,01%	17,54%	15,60%
Protecția mediului	1,27%	1,39%	1,91%	2,37%	2,14%	2,11%	2,11%
Locuințe, servicii și dezvoltare publică	3,31%	3,35%	3,24%	3,10%	3,02%	3,28%	3,54%
Cultură, recreere și religie	2,78%	2,61%	2,62%	2,70%	2,75%	2,47%	2,81%
Sănătate	8,17%	9,28%	8,33%	10,50%	10,55%	11,43%	11,81%
Învățământ	11,58%	9,97%	8,41%	10,49%	8,27%	8,06%	9,14%
Asigurări și asistență socială	30,52%	34,44%	36,77%	32,73%	33,83%	32,63%	33,20%

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, cheltuielile Bugetului General Consolidat.

O evoluție interesantă se observă și în alocarea pe domenii raportată la numărul populației. Astfel, vedem că dacă în anii de criză economică (2009-2010) apar fluctuații importante în cheltuielile per capita pentru sănătate și învățământ, protecția socială înregistrează o creștere nominală a cheltuielilor din bugetul general consolidat.

Tablul 4 – Cheltuieli guvernamentale medii per locuitor al României (lei/capita)

Anul	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Populație (în milioane)							
	20,6	20,4	20,3	20,2	20,1	20,0	19,9
Domenii	Cheltuieli per capita						
Total	9.894,70	10.149,30	10.419,00	10.957,10	10.792,90	11.197,90	11.320,20
Servicii publice generale	1.223,30	1.085,60	1.186,70	1.353,80	1.458,30	1.564,40	1.406,10
Apărare	371,50	368,10	380,80	235,60	212,60	250,40	285,50
Ordine publică și siguranță	562,20	531,10	626,40	609,50	641,80	701,10	776,10
Acțiuni economice	2.035,90	1.969,80	1.840,50	1.977,30	1.943,70	1.964,10	1.766,40
Protecția mediului	125,30	140,90	198,90	259,40	230,80	236,50	238,50
Locuințe, servicii și dezvoltare publică	327,20	339,90	337,10	339,70	325,90	367,80	400,20
Cultură, recreere și religie	275,10	264,60	272,70	295,90	297,00	276,50	318,30
Sănătate	808,90	941,90	868,20	1.150,30	1.138,70	1.279,70	1.336,60
Învățământ	1.145,60	1.011,80	876,40	1.149,30	892,50	903,10	1.034,90
Asigurări și asistență socială	3.019,70	3.495,60	3.831,50	3.586,30	3.651,70	3.654,30	3.757,80

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, cheltuielile Bugetului General Consolidat. Sumele sunt calculate pe bugetele consolidate pentru domenii și includ toate cheltuielile guvernamentale, indiferent dacă apar la nivel local sau central.

Deși acest tip de analiză oferă o perspectivă de ansamblu valoroasă asupra priorităților guvernării în ansamblul său, ea nu oferă detalii despre ce fel de impact au aceste fluctuații asupra copilului. Este evident că măsurile de austeritate generate de criza economică s-au reflectat în cheltuieli mai reduse pentru învățământ și sănătate, dar și într-o creștere a cheltuielilor cu protecția socială. Nu este însă clar dacă creșterea bugetului pentru asigurări și asistență socială a dus la o mai bună acoperire a nevoilor copiilor (sau măcar la compensarea efectelor măsurilor de austeritate).

Nici revenirea la sume mai mari pentru învățământ și sănătate nu este neapărat un indiciu că statul (în sensul său larg) a repus în capul listei priorităților aceste domenii. Este posibil ca această creștere procentuală a sumelor pentru domenii precum învățământul și protecția socială să fie doar consecința conjuncturală a scăderii procentelor de cheltuieli pentru domeniul „acțiuni economice” (în acest capitol sunt incluse și transporturile) unde ultimii ani au arătat că există o incapacitate de a cheltui banii alocați pentru investiții.

Pentru a răspunde la acest tip de ipoteze, este necesară o analiză în detaliu asupra fiecăruia dintre domenii și a evoluțiilor din interiorul lor, precum și de o izolare a acelor sume cu un impact direct sau indirect asupra copilului.

4.2. Bugetul educației – analiză în detaliu

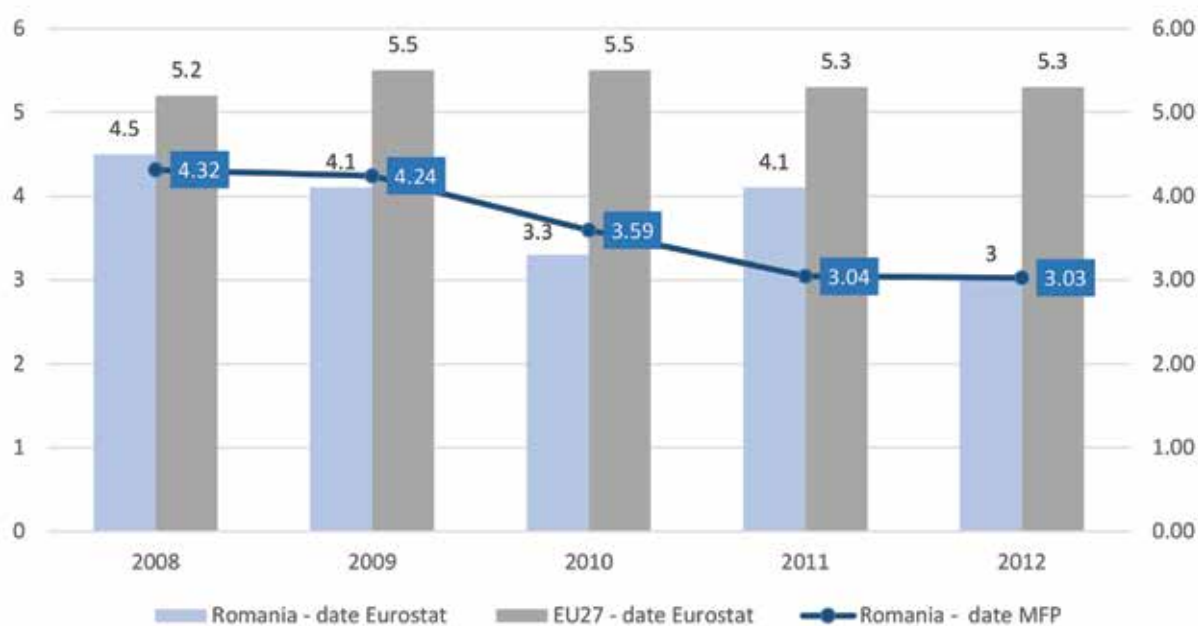
4.2.1. Comparații la nivel european

Educația este singurul domeniu pentru care principala lege care-l reglementează prevede și un nivel minim de finanțare. Astfel, Legea nr. 1/2011 menționează la articolul 8 că „pentru finanțarea educației naționale se alocă anual din bugetul de stat și din bugetele autorităților publice locale minimum 6% din produsul intern brut al anului respectiv.” Datele prezentate în secțiunea precedentă (a se vedea tabelul 1) arată că nivelul de finanțare a educației a fost mult sub 6% din PIB, în toată perioada analizată. De altfel, adoptarea Legii 1/2011 pare să nu fi avut niciun efect asupra nivelului de finanțare, acesta rămânând constant atunci când este calculat ca pondere din PIB, aplicarea articolului 8 fiind amânată de către Guvern.

Constatăm în primul rând că la nivel european au existat mici variații în această perioadă în ceea ce privește cheltuielile medii pentru educație. Comparând datele raportate de Eurostat observăm că, în perioada 2008-2013, cheltuielile cu educația au fost într-o continuă scădere (cu excepția anului 2011), iar scăderea a fost una importantă, de la 4,5% în 2008, la 2,8% în 2013. Ultimii cinci ani au adus o adâncire a diferențelor între nivelul de finanțare a educației în România și nivelul mediu din Uniunea Europeană.

Trebuie precizat că se constată diferențe între datele raportate de Eurostat și cele disponibile la nivelul Ministerului Finanțelor Publice (a se vedea graficul următor). Acestea se pot explica prin utilizarea unor metodologii diferite de calcul (lucru care se poate remarca mai ales în calculul deficitului), însă țara noastră este în proces de aliniere la metodologia europeană.

Graficul 1 – Nivelul de finanțare al educației în România comparativ cu UE (% din PIB)



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice și Eurostat

4.2.2. Cheltuieli totale pentru învățământ în România

Pentru a determina suma medie cheltuită pentru un beneficiar al învățământului preuniversitar vom folosi următoarea metodologie:

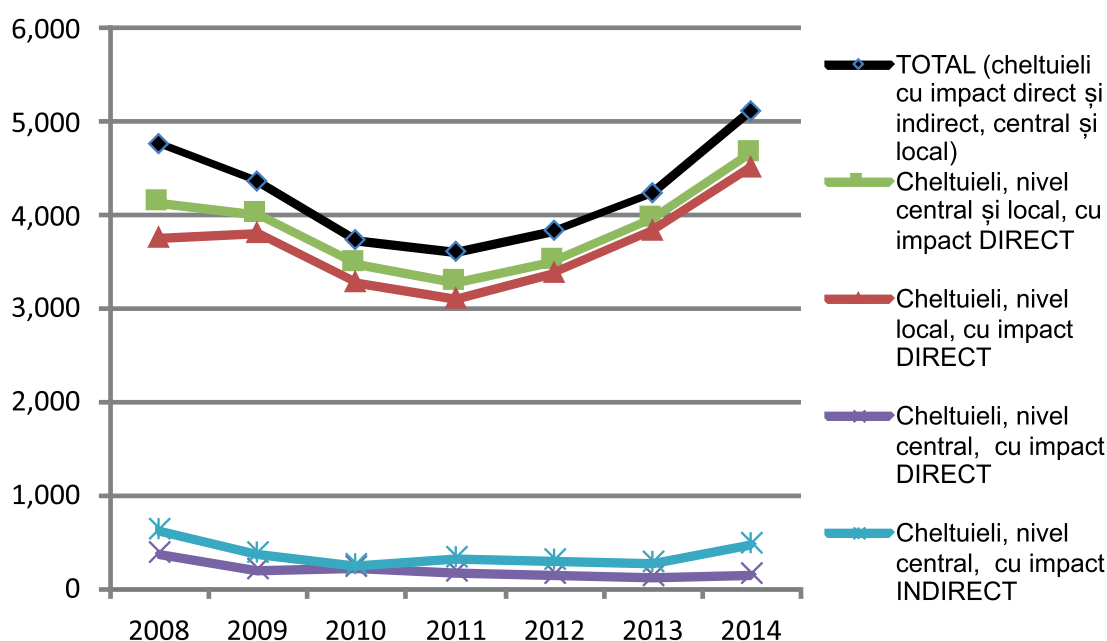
- Se vor analiza **sumele cheltuite din bugetul de stat, fără a cuprinde transferurile** către autoritățile locale (sub forma sumelor defalcate din TVA sau a altor tipuri de subvenții), la capitolul „Învățământ” și subcapitolele aferente acestuia. Astfel, vor fi determinate atât **cheltuielile cu impact direct** asupra

preșcolarilor și elevilor, dar și **cheltuielile cu impact indirect** – o parte a acestora este în beneficiul elevilor din învățământul preuniversitar (toate nivelurile), iar o altă parte este în beneficiul larg al tuturor persoanelor cuprinse în sistemul de învățământ (neputându-se analiza defalcarea în funcție de nivel), deci și al preșcolarilor și elevilor. *Această analiză este detaliată la secțiunea „4.2.3 Finanțarea exclusiv din bugetul de stat” a raportului.*

- Se vor analiza **sumele cheltuite din bugetele de la nivel local** (execuțiile bugetare pe județe și București, care reflectă, după consolidare, toate cheltuielile efectuate din bugetele consiliilor județene, locale, de sector și general al mun. București), care cuprind transferurile (sub forma sumelor defalcate din TVA sau a altor tipuri de subvenții). *Analiza este detaliată la secțiunea „4.2.4 Bugetele de la nivel local” a prezentului raport.*
- Suma medie cheltuită pentru un beneficiar al învățământului preuniversitar va rezulta din adunarea sumelor medii cheltuite din bugetul de stat (cu impact direct și indirect) cu sumele medii cheltuite din bugetele de la nivel local.

Prezentăm mai jos rezultatul calcului pentru perioada 2008-2014.

Graficul 2 – Evoluția cheltuielilor medii per beneficiar de învățământ preuniversitar, 2008-2014 (lei/capita)



Tabelul 5 – Cheltuieli medii per beneficiar de învățământ preuniversitar (lei/capita)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL (cheltuieli cu impact direct și indirect, central și local)	4.737,93	4.350,77	3.713,52	3.601,58	3.811,40	4.228,74	5.108,78
Cheltuieli, nivel central și local, cu impact DIRECT	4.121,07	3.990,21	3.479,06	3.274,81	3.506,47	3.955,56	4.643,46
Cheltuieli, nivel local, cu impact DIRECT	3.757,19	3.795,56	3.270,14	3.103,47	3.363,53	3.826,92	4.504,10
Cheltuieli, nivel central, cu impact DIRECT	363,88	194,65	208,91	171,34	142,93	128,64	139,36
Cheltuieli, nivel central, cu impact INDIRECT	616,86	360,56	234,46	326,77	304,94	273,18	465,33

Sursa: Date prelucrate pe baza execuțiilor bugetului de stat 2008-2014 (date MFP) și statisticilor INS privind numărul de persoane înscrise în învățământ. A se vedea tabelele de la secțiunile 4.2.3. și 4.2.4. pentru detalierea modului de calcul.

Cheltuielile pentru învățământ, comparație 2008 – 2014



3.338.881

Preșcolari și elevi înscriși în învățământul public și cooperatist (fără nivelul postliceal) în 2008



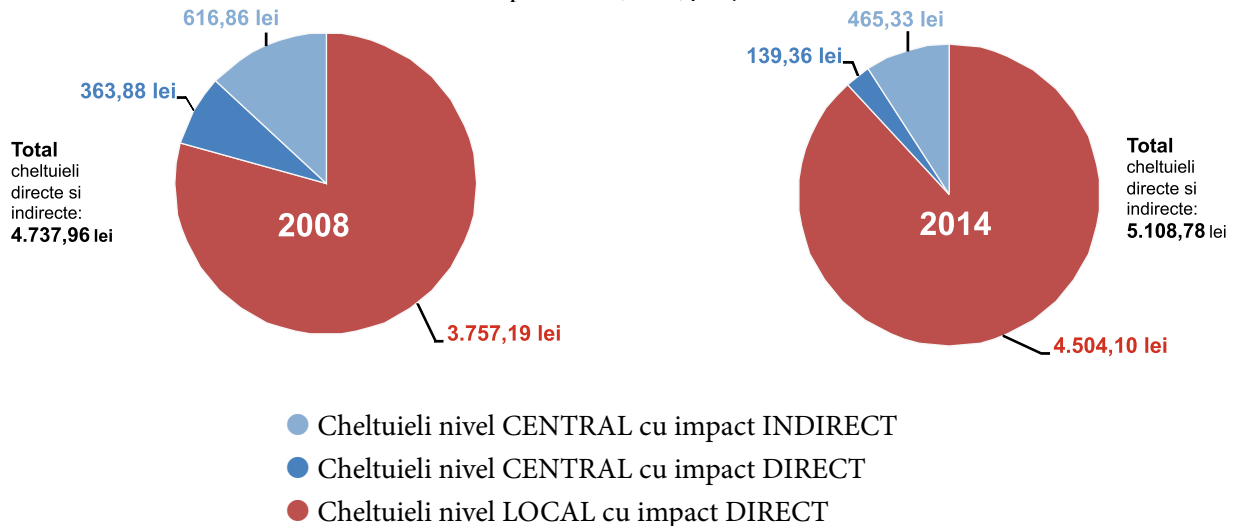
3.042.784

Copii în creșe, preșcolari și elevi înscriși în învățământul public (fără nivelul postliceal) în 2014

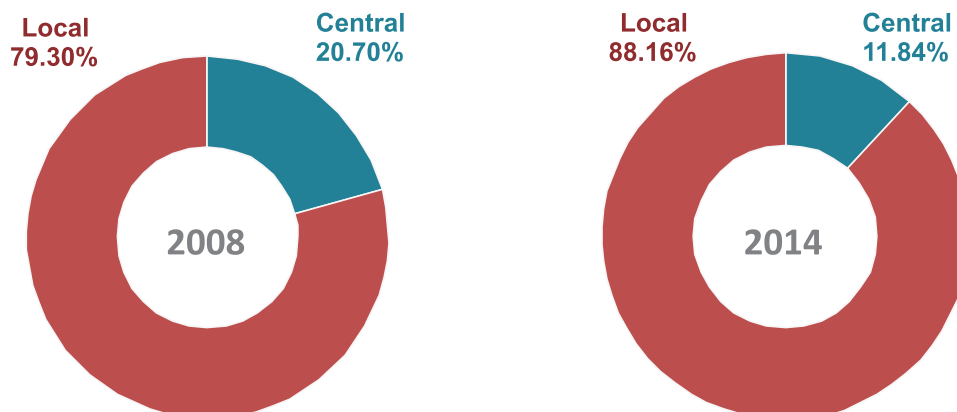
EVOLUȚIA CHELTUIELILOR PER ELEV/(ANTE)PREȘCOLAR ÎN BUGETELE PENTRU ÎNVĂȚĂMÂNT DE LA NIVEL CENTRAL ȘI LOCAL- ESTIMARE

Cheltuielile estimate la nivel central cuprind costuri cu impact direct asupra elevului și (ante)preșcolarului (învățământ preșcolar și preuniversitar), dar și cu impact indirect (precum sumele pentru administrația centrală). Cheltuielile la nivel local sunt calculate pe baza cheltuielilor pentru învățământ la nivelul județelor (toate bugetele locale).

Raportul între cheltuielile medii DIRECTE și INDIRECTE de la nivel central și local, sume per elev/(ante)preșcolar:



Totalul cheltuielilor medii DIRECTE și INDIRECTE- raportul între nivelul local și central:



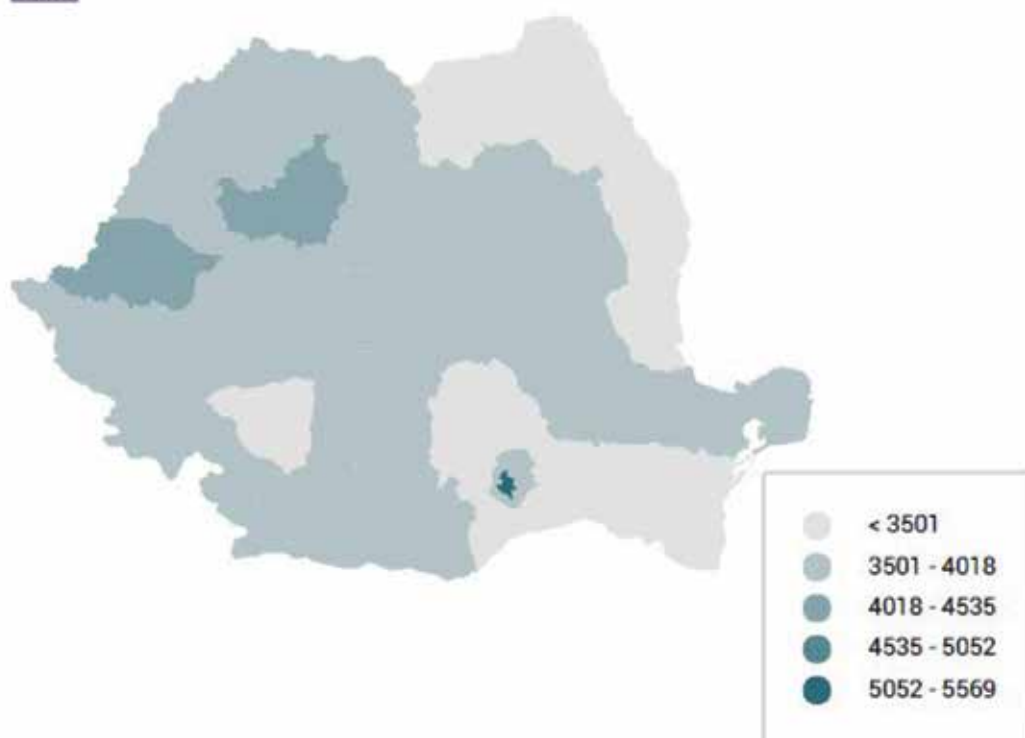
Totalul cheltuielilor medii DIRECTE, per elev/preșcolar (nivel local+nivel central):

4.121,07 lei în 2008

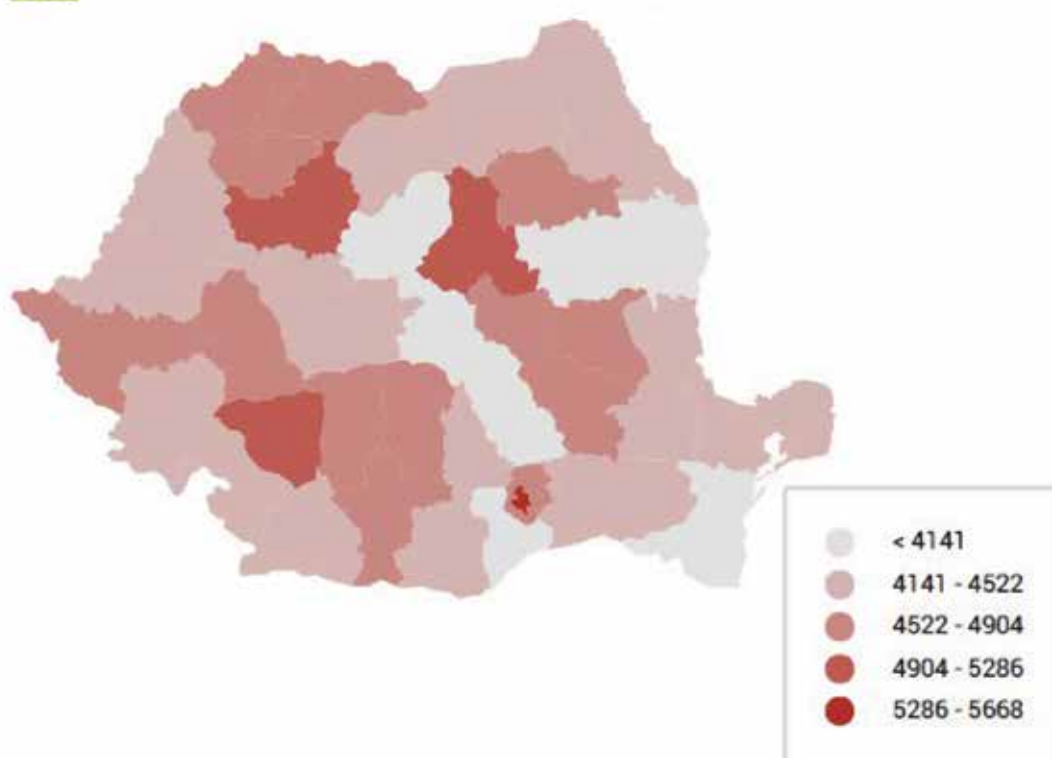
4.643,46 lei în 2014

Cheltuielile medii DIRECTE, per elev/(ante)preșcolar la nivelul județelor României:

2008



2014



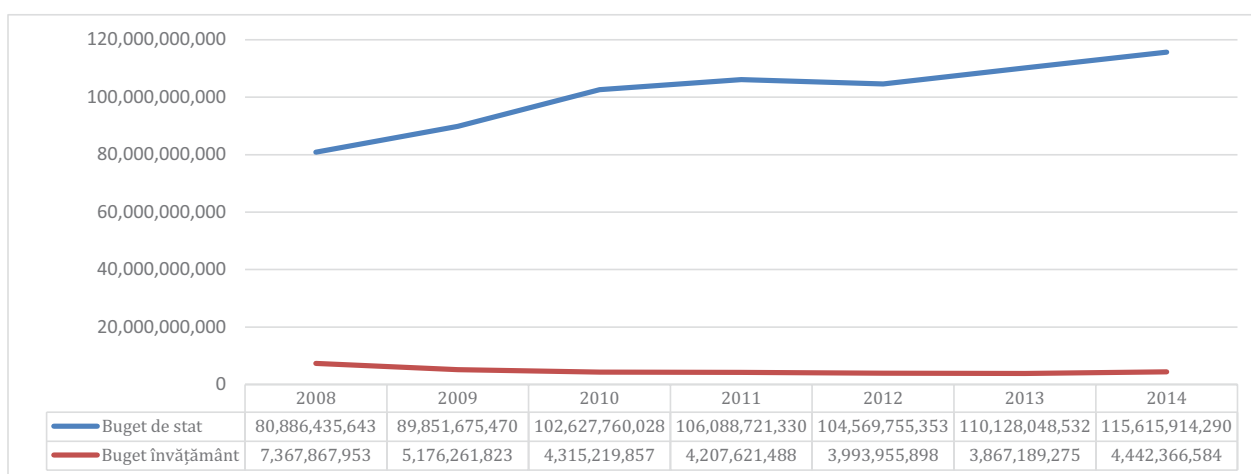
4.2.3. Finanțarea exclusiv din bugetul de stat

În această secțiune sunt analizate sumele cheltuite din bugetul de stat, fără a cuprinde transferurile către autoritățile locale (sub forma sumelor defalcate din TVA sau a altor tipuri de subvenții).

Finanțarea învățământului direct din bugetul de stat poate fi analizată din perspectiva a două tipuri de influențe pe care aceste alocări le au asupra copilului. Pe de o parte, există alocări bugetare care au un impact direct asupra copilului (finanțarea învățământului primar, secundar etc.). În același timp, unele alocări bugetare – precum cele care apar la nivelul administrației centrale – pot fi considerate ca susținând politica educațională care vine în sprijinul copilului. Vom analiza ambele tipuri de finanțări, raportând aceste sume la datele Institutului Național de Statistică privind numărul de elevi înscriși pe fiecare nivel de învățământ, sau la numărul total de beneficiari de educație acolo unde sunt servicii publice care nu sunt localizate la un anumit nivel educațional. Vom acorda atenție și distincției public-privat, după cum se va putea observa în paginile următoare.

Cheltuielile totale pentru învățământ **din bugetul de stat** arată o tendință de scădere accentuată din 2008 până în 2014, atât ca valoare, cât și ca procent din totalul cheltuielilor din bugetul de stat.

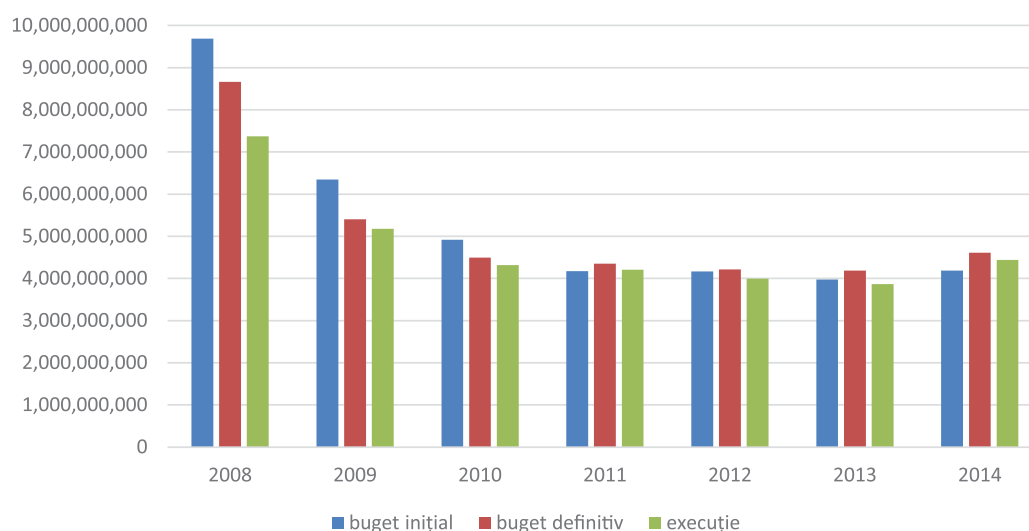
Graficul 3 – Execuția bugetului de stat și a cheltuielilor pentru învățământ din acesta, în perioada 2008 – 2014 (lei)



Sursa: Datele Ministerului Finanțelor Publice privind execuția bugetului de stat 2008-2014. Valorile sunt exprimate în lei. Sumele cuprind cheltuielile de la capitolul „Învățământ” cu toate subcapitolele sale (pt. toate nivelurile de învățământ) din bugetul de stat și nu cuprind transferurile (sub forma sumelor defalcate din TVA sau a altor tipuri de subvenții) către autoritățile locale. Trebuie specificat faptul că, în bugetul pentru învățământ, pot apărea și alte tipuri de venituri (precum venituri proprii din taxele universitare sau credite interne și externe) pe care, pentru standardizarea informației și comparabilitatea între anii analizați, nu le-am inclus, fiind astfel analizate doar cheltuielile din bugetul de stat.

Mai mult, pentru fiecare an analizat, se observă că, în execuția bugetului pentru învățământ, sunt întotdeauna sume mai mici decât cele alocate inițial sau prin rectificări. Vedem că din 2011, educația primește mai mult în urma rectificărilor bugetare (aici trebuie luat în calcul că sumele includ și drepturi salariale câștigate în instanță).

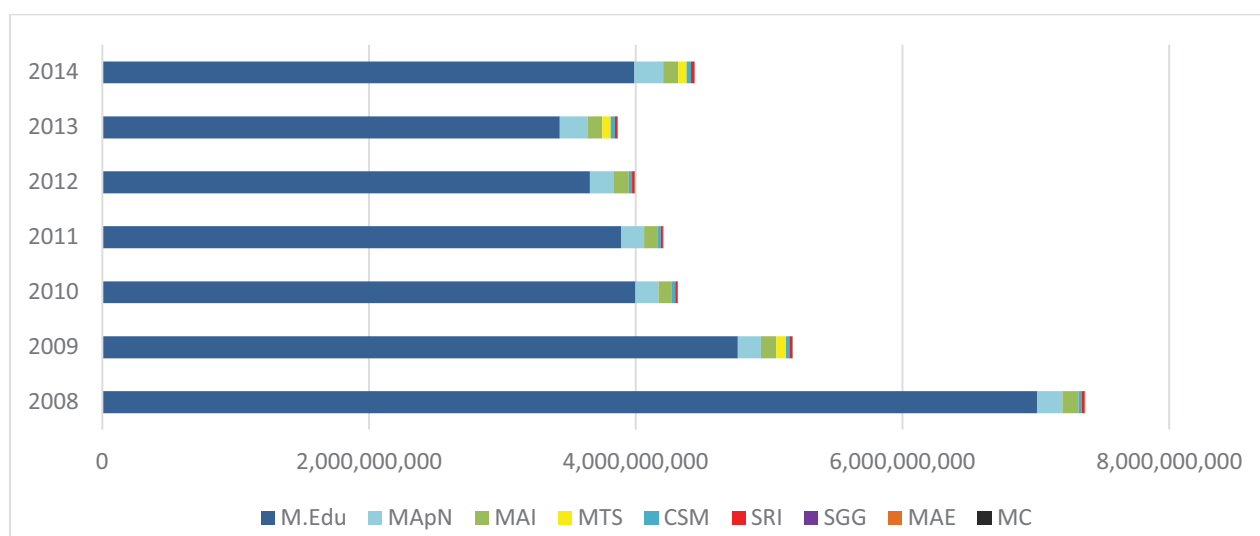
Graficul 4 – Diferențe între bugetul inițial, cel definitiv și execuția bugetară pentru învățământ din bugetul de stat (lei)



Sursa: Datele Ministerului Finanțelor Publice privind execuția bugetului de stat 2008-2014. Valorile sunt exprimate în lei. Sumele cuprind cheltuielile de la capitolul „Învățământ” din bugetul de stat și nu cuprind transferurile (sub forma sumelor defalcate din TVA sau a altor tipuri de subvenții) către autoritățile locale. Trebuie specificat faptul că, în bugetul pentru învățământ pot apărea și alte tipuri de venituri (precum venituri proprii din taxele universitare sau credite interne și externe) pe care, pentru standardizarea informației și comparabilitatea între anii analizați, nu le-am inclus, fiind astfel analizate doar cheltuielile din bugetul de stat.

Este important de subliniat că, în cheltuielile din bugetul de stat pentru învățământ, nu sunt incluse doar sumele din bugetul Ministerului Educației și Cercetării Științifice, ci și din bugetele altor ordonatori principali de credite. Dacă ne uităm la execuția bugetului de stat din perspectiva instituțiilor care administrează aceste sume, evoluția arată că, deși cele mai mari sume cheltuite efectiv pentru învățământ din bugetul de stat se regăsesc în bugetul Ministerul Educației, sunt și alți ordonatori principali de credite care au acțiuni destinate învățământului.

Graficul 5 – Bugetele cheltuite pentru învățământ din bugetul de stat, pe ordonatori principali de credite (lei)



Anul	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
M.Edu	7.007.636.551	4.765.663.084	3.996.134.485	3.889.353.056	3.654.968.434	3.430.218.620	3.990.242.692
MApN	190.686.040	173.022.243	173.792.838	174.267.811	182.844.737	209.096.672	214.570.881
MAI	121.360.703	115.393.785	100.957.123	101.312.873	108.149.677	109.544.902	113.028.756
MTS	-	72.514.452	-	-	-	61.638.967	62.161.827
CSM	25.120.982	25.430.678	25.410.783	23.839.032	26.109.501	32.584.828	33.603.493
SRI	19.333.367	20.497.289	16.001.249	15.292.613	17.686.300	19.834.527	24.256.467
SGG	-	-	1.482.328	1.616.969	-	2.176.604	2.442.515
MAE	2.457.304	2.105.898	1.441.051	1.939.134	2.386.151	2.094.155	2.059.953
MC	1.273.006	1.634.394	-	-	1.811.098	-	-

Sursa: Datele MFP privind execuția bugetului de stat 2008-2014. Valorile sunt exprimate în lei. Sumele cuprind cheltuielile de la capitolul „Învățământ” din bugetul de stat și nu cuprind transferurile (sub forma sumelor defalcate din TVA sau a altor tipuri de subvenții) către autoritățile locale. Trebuie specificat faptul că, în bugetul pentru învățământ pot apărea și alte tipuri de venituri (precum venituri proprii din taxele universitare sau credite interne și externe) pe care, pentru standardizarea informației și comparabilitatea între anii analizați, nu le-am inclus, fiind astfel analizate doar cheltuielile din bugetul de stat.

Tipurile de cheltuieli care apar în bugetele altor instituții decât Ministerul Educației (M.Edu - cu toate denumirile purtate de acesta de-a lungul perioadei analizate) **pentru învățământ** (toate nivelurile de învățământ) sunt:

- Ministerul Apărării Naționale (MApN) – sunt cuprinse cheltuieli destul de mici pentru învățământul preșcolar (în jur de 3 mil. de lei în ultimii ani) și, în rest, cheltuieli pentru nivelul secundar superior și învățământul universitar, dar și transferuri către instituții care primesc subvenții de la MApN;
- Ministerul Afacerilor Interne (MAI) – cheltuieli constante, chiar și în perioada când acest minister cuprindea și portofoliul Administrației, cele mai multe sume mergând către învățământul postliceal, universitar și postuniversitar derulat în instituții care primesc subvenții de la MAI;
- Ministerul Tineretului și Sportului (MTS) – cuprinde transferurile către direcțiile județene pentru tineret și sport. În anii în care Ministerul nu a existat, aceste sume se regăsesc în bugetul Ministerului Educației (pe parcursul perioadei analizate, MTS a fost înființat, desființat și reînființat);
- Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) – cuprinde sume relativ constante pentru alte cheltuieli în domeniul învățământului, respectiv pentru activitatea Institutului Național al Magistraturii;
- Serviciul Român de Informații (SRI) – are cheltuieli între aproximativ 15 și 25 milioane de lei pentru învățământul superior desfășurat în instituțiile care țin de acest ordonator de credite;
- Secretariatul General al Guvernului (SGG) și Ministerul Culturii (MC) – sunt cuprinse cheltuielile pentru salarizarea personalului neclerical din învățământul superior (în 2010-2011 și 2013-2014 sunt cuprinse la SGG, în 2008-2009 și 2012 la MC);
- Ministerul Afacerilor Externe (MAE) – cuprinde alte cheltuieli în domeniul învățământului, adică transferuri către instituții publice precum Institutul Diplomatic Român.

Cele mai multe dintre cheltuielile acestor instituții nu privesc însă nivelul preuniversitar.

Se constată că, în execuțiile bugetare, nu sunt evidențiate sumele din bugetul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP) pentru programe precum cele de reabilitare a infrastructurii școlare sau cele de achiziționare a autobuzelor școlare, acestea fiind cuprinse în linii bugetare precum cele privind transferurile între unități ale administrației publice. Acest lucru arată că aceste programe nu par a avea o alocare constantă, planificată și transparentă, decizia privind destinația resurselor fiind hotărâtă prin ordine de ministru, care, uneori, nu se fac publice.

A. Cheltuieli exclusiv centrale cu impact direct asupra copilului

Utilizând clasificarea bugetară funcțională, putem determina, într-o măsură exactă, cât a fost cheltuit, din bugetul de stat pentru învățământ, pentru aspecte care au un impact direct asupra copilului. Pe baza execuțiilor bugetare din perioada 2008-2014, acestea sunt:

Tabelul 6 – Cheltuieli cu impact direct asupra beneficiarilor învățământului preuniversitar, efectuate exclusiv din bugetul de stat (lei)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL buget de stat, din care:	80.886.435.643	89.851.675.470	102.627.760.028	106.088.721.330	104.569.755.353	110.128.048.532	115.615.914.290
TOTAL Învățământ, din care:	7.367.867.953	5.176.261.823	4.315.219.857	4.207.621.488	3.993.955.898	3.867.189.275	4.442.366.584
Învățământ preșcolar și primar, din care:	154.544.059	86.456.930	101.498.677	39.255.195	27.314.326	18.266.137	9.461.186
Învățământ preșcolar;	103.155.009	54.095.788	59.099.092	20.527.313	4.897.634	4.873.309	4.805.405
Învățământ primar.	51.389.050	32.361.142	42.399.585	18.727.882	22.416.692	13.392.828	4.655.781
Învățământ secundar, din care:	1.050.931.045	555.025.943	575.110.609	500.675.224	418.993.872	374.731.068	411.049.255
Învățământ secundar inferior;	493.810.257	201.965.827	203.275.581	132.455.642	56.666.893	48.688.440	29.481.366
Învățământ secundar superior;	494.253.723	309.142.743	334.269.310	347.890.451	349.859.337	306.145.931	348.394.347
Învățământ profesional	62.867.065	43.917.373	37.565.718	20.329.131	12.467.642	19.896.697	33.173.542
Învățământ special.	9.558.315		951.365	1.454.251	1.749.437	2.315.467	3.559.515

Sursa: Datele MFP privind execuția bugetului de stat 2008-2014. Valorile sunt exprimate în lei. Sumele cuprind cheltuielile de la capitolul „Învățământ” din bugetul de stat și nu cuprind transferurile (sub forma sumelor defalcate din TVA sau a altor tipuri de subvenții) către autoritățile locale. Sunt incluse doar cheltuielile din bugetul de stat, nu și alte tipuri de venituri proprii.

Atunci când raportăm aceste date la numărul de elevi înscriși în fiecare dintre aceste cicluri de învățământ, se observă că există totuși diferențe destul de mari între diferitele niveluri de învățământ. Vom folosi pentru acest tip de analiză datele disponibile de la Institutul Național de Statistică (INS).

Tabelul 7 – Numărul elevilor înscriși în sistemul de învățământ, pe forme de învățământ

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total beneficiari educație înscriși	4.324.992	4.176.866	4.029.226	3.823.515	3.734.326	3.650.933	3.735.552
Total copii în creșe și grădinițe și elevi în inv. primar, secundar și special (fără postliceal)	3.378.805	3.338.972	3.286.258	3.204.197	3.176.880	3.115.022	3.088.342
- public (și cooperatist, pt. anii 2008-2011)	3.338.881	3.295.399	3.243.112	3.159.540	3.134.507	3.072.736	3.042.784
Total copii înscriși în creșe	-	-	-	-	-	-	18.612
- publice	-	-	-	-	-	-	17.848
- private							764
Total copii înscriși în grădinițe, inclusiv din inv. special	652.855	666.123	673.736	673.641	581.144	568.659	559.565
- publice	640.610	653.973	661.428	656.508	565.609	551.920	540.038
- private	12.245	12.150	12.308	17.133	15.535	16.739	19.527
- inv. special public	2.156	2.147	2.139	2.324	2.039	1.956	1.956 *

Total elevi înscriși în învățământul primar, secundar și special (fără postliceal)	2.725.950	2.672.849	2.612.522	2.530.556	2.595.736	2.546.363	2.510.165
- public	2.693.498	2.636.579	2.577.370	2.499.593	2.568.898	2.520.816	2.484.898
- privat	27.679	31.423	30.838	27.524	26.838	25.547	25.267
- cooperatist	4.773	4.847	4.314	3.439	-	-	-
- inv. special public	25.377	24.012	23.561	22.586	24.069	22.973	23.373
- inv. special privat	13	8	3	35	46	50	59
Elevi în inv. primar și gimnazial (inclusiv inv. special)	1.752.335	1.719.676	1.691.441	1.629.406	1.744.192	1.743.254	1.732.305
Elevi în inv. primar (inclusiv inv. special)	859.169	845.679	828.853	810.126	931.951	942.747	947.205
Elevi în inv. gimnazial (inclusiv inv. special)	893.166	873.997	862.588	819.280	812.241	800.507	785.100
Elevi în inv. liceal	784.361	837.728	866.543	888.768	831.810	776.616	727.072
Elevi în inv. profesional	189.254	115.445	54.538	12.382	19.734	26.493	50.788
Elevi în inv. postliceal	55.089	62.575	69.967	79.466	92.854	102.677	105.557
- public	31.833	34.896	37.901	41.419	47.858	55.296	59.920
- privat	22.530	26.994	31.523	37.445	44.996	47.381	45.637
- cooperatist	726	685	543	602	-	-	-
- inv. special public	224	197	183	210	263	323	343
Studenti înscriși	891.098	775.319	673.001	539.852	464.592	433.234	541.653

Sursa: Institutul Național de Statistică, baza de date Tempo-online, date extrase la 17.09.2015. *Date lipsă cu privire la numărul preșcolarilor din învățământul special, la nivelul anului 2014; au fost folosite cele din anul anterior.

Împărțind cheltuielile efectuate din bugetul de stat (fără sumele defalcate din TVA sau alte subvenții pentru autoritățile locale) pentru fiecare tip de învățământ la numărul de preșcolari sau elevi înscriși, observăm o scădere considerabilă a sumelor per beneficiar de educație. Aceste sume sunt cele asociate proiectelor majore de investiții și altor demersuri coordonate de nivelul central (cum ar putea fi, pe viitor, oferirea finanțării suplimentare, pentru care, la acest moment, nu există norme de aplicare). Astfel, se observă impactul metodologiilor de calcul a finanțării pentru învățământul preuniversitar (metodologii de aplicare a Legii educației naționale din 2011), dar și trecerea clasei pregătitoare la școală (din 2012).

Tablel 8 – Cheltuieli medii per beneficiar de învățământ preuniversitar, exclusiv din bugetul de stat, estimate a avea impact direct (lei/capita)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
A. Total învățământ, din care:	1.703,56	1.239,27	1.070,98	1.100,46	1.069,53	1.059,23	1.189,21
B. Total cheltuieli directe	363,88	194,65	208,91	171,34	142,93	128,64	139,36
C. Învățământ preșcolar, fără inv. special	161,57	82,99	89,64	31,38	8,69	8,86	8,64
D. Învățământ primar și secundar, fără inv. special	412,41	224,42	241,39	209,40	173,46	155,39	168,89
E. Învățământ special	344,36	0,00	36,76	57,89	66,34	91,69	138,65 *

Sursa: Calculele noastre au la bază datelor MFP privind execuția bugetului de stat 2008-2014 și datelor INS privind numărul persoanelor înscrise în învățământul preuniversitar. Valorile sunt exprimate în lei. Sumele cuprind cheltuielile incluse la capitolul „Învățământ” din bugetul de stat, și nu cuprind transferurile (sub forma sumelor defalcate din TVA sau a altor tipuri de subvenții) către autoritățile locale, ci doar cheltuielile efectuate de ordonatorii principali de credite finanțati din bugetul de stat. Sunt incluse doar cheltuielile din bugetul de stat, nu și alte tipuri de venituri proprii. Formula de calcul a presupus împărțirea sumelor cheltuite pentru respective sub-capitole la numărul elevilor înscriși în respectiva formă de învățământ. Formula a fost aplicată după cum urmează: rândul A – totalul sumelor de la capitolul „Învățământ” (sumele totale pentru învățământ cheltuite din bugetul de stat)/ număr total de beneficiari, de la preșcolari la studenți; rândul B – media aritmetică ponderată pentru valorile de la rândurile C, D și E (pondera fiind dată de numărul copiilor/elevilor

din fiecare categorie analizată); rândul C – sumele din bugetul de stat de la subcapitolul „Învățământ preșcolar” / număr preșcolari înscriși în sistemul public și, pentru 2014, se adaugă copiii din creșe publice, fără copiii din învățământul special; rândul D – sumele din bugetul de stat de la subcapitolul „Învățământ preuniversitar” / număr elevi înscriși în învățământul primar și secundar, iar pentru 2008-2011 se adaugă și cei din învățământul preuniversitar cooperatist³², fără elevii din învățământul special (și fără postliceal³³); și rândul E – sumele din bugetul de stat de la subcapitolul „Învățământ special” / număr preșcolari și elevi din învățământul special public, inclusiv nivelul postliceal³⁴.

*Date lipsă cu privire la numărul preșcolarilor din învățământul special, la nivelul anului 2014; au fost folosite cele din anul anterior.

B. Cheltuieli exclusiv centrale cu impact indirect asupra copilului

Dintre capitolele bugetului de stat, care nu au sume alocate direct pentru copil, există unele direcționări bugetare care, în sens larg, au un impact asupra acestora. Pentru o analiză cât mai exactă cu putință, dat fiind nivelul redus de defalcare a informațiilor bugetare, vom împărți aceste cheltuieli indirecte în două tipuri, în funcție de potențialii beneficiari finali.

Astfel, unul dintre tipuri este dat de cheltuielile indirecte care par să fie adresate doar învățământului preuniversitar (majoritatea beneficiarilor fiind copiii), iar aici includem subcapitolul „Servicii publice descentralizate” (care privește inspectoratele școlare). Ne confruntăm cu limitările date de imposibilitatea analizării mai în detaliu a cheltuielilor (de exemplu, inspectoratele școlare au atribuții și în ceea ce privește învățământul preuniversitar postliceal, iar, în contextul demersului nostru de determinare a bugetului copilului, ar fi fost de ajutor să fi avut informațiile care să ne permită excluderea din analiză a cheltuielilor făcute pentru acest nivel). Pentru acest tip, cheltuielile medii vor fi date de raportarea sumelor de la subcapitolul relevant la numărul elevilor înscriși în tot sistemul de învățământ preuniversitar (există posibilitatea ca, în viitor, să regăsim mai multe subcapitole sau paragrafe bugetare în acest tip de cheltuieli, precum și o mai mare diversitate a categoriilor de beneficiari indirecti, caz în care media aritmetică ponderată ar fi cea mai utilă pentru determinarea cheltuielilor medii per beneficiar).

Următorul tip îl reprezintă cheltuielile care pot fi interpretate ca fiind în beneficiul tuturor celor înscriși într-o formă de învățământ, inclusiv celor din învățământul preuniversitar (dar nu numai). În această categorie intră subcapitolele pentru „Administrație centrală”, „Alte servicii auxiliare”, „Cercetare și dezvoltare pentru învățământ” și „Biblioteci” (de care pot beneficia și copiii), precum și unele cheltuieli de la subcapitolul „Alte cheltuieli în domeniul învățământului” (unde sunt incluse instituții din subordine, precum Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Preuniversitar, care sunt finanțate parțial și din subvenții de la bugetul de stat). Aceste sume trebuie însă tratate cu precauție, deoarece, în absența unei mai mari detalieri a execuției bugetare (ca de exemplu, o eventuală defalcare pe instituții care primesc subvenții din bugetele ordonatorilor principali de credite), este dificilă identificarea cu exactitate a sumelor care au impact indirect doar asupra copilului. Vor fi calculate cheltuielile medii pentru acest tip, prin adunarea sumelor de la subcapitolele relevante și împărțirea lor la numărul total de beneficiari de învățământ din România, de la toate nivelurile și din toate formele de proprietate (în calculul de față, folosirea mediei aritmetice simple a fost suficientă, pentru că beneficiarii tuturor subcapitolelor au fost aceiași, însă dacă, în analizele viitoare, se vor constata variații mai mari și intersecții ale categoriilor de beneficiari, se recomandă folosirea mediei aritmetice ponderate).

Vom analiza sumele cheltuite din bugetul de stat (a se vedea Tabelul 9), iar pentru raportarea la numărul beneficiarilor de învățământ, vom folosi datele INS. Cheltuielile medii indirecte per beneficiar de învățământ preuniversitar vor fi date de suma cheltuielilor medii indirecte de la cele două tipuri de cheltuieli descrise mai sus (a se vedea Tabelul 10).

Se observă o creștere importantă a cheltuielilor pentru administrația publică centrală începând din 2011. În 2014, cheltuielile pentru acest sub-capitol au ajuns la 461.476.455 lei, fiind de aproape 4 ori mai mari decât

32 Salariile pentru o parte a personalului din învățământul cooperatist au fost acoperite din fonduri publice, de la bugetul Ministerului Educației, fapt ce necesită includerea acestui tip de învățământ în calculul nostru referitor la cheltuielile efectuate exclusiv din bugetul de stat.

33 La calculul cheltuielilor medii pentru învățământul primar și secundar nu am luat în considerare numărul elevilor din învățământul postliceal, deoarece finanțarea acestui nivel este prezentată distinct (la un subcapitol bugetar diferit), fapt ce permite o mai mare rafinare a datelor, benefică analizei noastre.

34 În bugetul de stat, învățământului special de stat îi este alocat un subcapitol distinct, însă acesta nu este defalcat pe niveluri de învățământ (fiind oferită doar suma totală). Prin urmare, costul mediu per beneficiar de învățământ special a luat în calcul toate persoanele înscrise într-o formă de învățământ special preuniversitar (așadar, nivelurile preșcolar, primar, secundar și postliceal).

cele din anul precedent (de 123.318.246 lei) și de 15 ori mai mari decât în 2008 (29.978.369 lei). Pentru anul 2015, datele din bugetul inițial arătau o alocare de 250.960.000 lei. La aceste variații contribuie și diferențele de încadrare a unor instituții din subordinea Ministerului Educației (de exemplu, pentru o perioadă, Institutul Cantacuzino a trecut în coordonarea Ministerului Educației, de la Ministerul Sănătății, fapt care a avut impact asupra bugetului pentru învățământ din 2014).

Totodată, pentru 2014, trebuie privită cu mari rezerve includerea, în rândul cheltuielilor cu impact indirect asupra copiilor, a sumei prevăzute la sub-capitolul „Alte cheltuieli în domeniul învățământului”. Se observă că acesta a înregistrat o creștere majoră comparativ cu anii precedenți, ajungând, în 2014, să reprezinte 62,10% din totalul cheltuielilor din bugetul de stat cu învățământul, fapt ce necesită o analiză mai detaliată a posibilelor cauze. Astfel, constatăm că, inițial, acestui sub-capitol îi fusese alocată suma de 591.455.000 lei, dar, în urma rectificărilor de pe parcursul anului, sub-capitolul a primit în plus 2.214.518.358 lei. Concomitent, așa cum se observă din analiza primei rectificări, bugetul pentru sub-capitolul „Învățământul superior” a fost diminuat cu 2.048.282.000 lei, ajungând la o alocare de 10,4 ori mai mică decât cea inițială. Având în vedere aportul bugetului de stat la finanțarea învățământului superior (precum și schimbările înregistrate la nivelul cadrului legislativ cu privire la acest domeniu³⁵), putem deduce că rectificările bugetare descrise mai sus au privit aspecte ce țin de finanțarea acestui nivel de învățământ și, prin urmare, fondurile aferente nu pot fi incluse în categoria celor cu impact indirect asupra copilului. Astfel, propunem ca în analiza noastră, pentru subcapitolul „Alte cheltuieli în domeniul învățământului”, pentru 2014, să luăm în considerare o valoare a cheltuielii pe care am calculat-o prin scăderea, din execuția finală a acestui subcapitol, a alocării pierdute, la prima rectificare, de subcapitolul „Învățământ superior”.

Tabelul 9 – Cheltuieli cu învățământul efectuate exclusiv din bugetul de stat, cuprinse la subcapitolele estimate ca putând avea impact indirect asupra copilului (lei)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Învățământ, din care:	7.367.867.953	5.176.261.823	4.315.219.857	4.207.621.488	3.993.955.898	3.867.189.275	4.442.366.584
Total sub-capitole analizate	2.352.443.482	1.396.998.079	898.262.906	1.200.195.481	1.094.075.691	955.598.006	3.743.357.608
A. Subcapitole exclusiv pentru preuniversitar: Servicii publice descentralizate	1.176.724.169	458.026.691	223.466.699	284.534.587	293.671.914	290.709.789	250.525.436
B. Subcapitole pentru întregul sistem de învățământ	1.175.719.313	938.971.388	673.844.842	914.206.643	798.654.340	662.572.750	1.440.990.657
a) Administrație centrală	29.978.369	26.140.228	39.953.039	73.580.500	61.400.520	123.318.246	461.476.455
b) Biblioteci centrale, universitare și pedagogice	76.733.931	42.452.372	35.872.883	27.169.355	25.482.990	28.731.876	35.128.105
c) Alte servicii auxiliare	349.852.940	317.061.618	244.126.241	221.604.659	216.017.983	257.084.055	234.110.932

Sursa: Datele MFP privind execuția bugetului de stat 2008-2014. Valorile sunt exprimate în lei. Sumele cuprind sumele cheltuite incluse la capitolul „Învățământ” (se referă la toate nivelurile de învățământ) din bugetul de stat, și **nu cuprind transferurile** (sub forma sumelor defalcate din TVA sau a altor tipuri de subvenții) către autoritățile locale, ci doar cheltuielile efectuate de ordonatorii principali de credite finanțați din bugetul de stat. Sunt incluse doar cheltuielile din bugetul de stat, nu și alte tipuri de venituri proprii.

* Pentru subcapitolul „Alte cheltuieli în domeniul învățământului”, cheltuielile cu impact indirect din 2014 au fost estimate conform explicației oferite la paragrafele care preced prezentul tabel.

35 OUG 94/2014 privind modificarea și completarea Legii educației naționale nr. 1/2011, precum și modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 75/2005 privind asigurarea calității educației, precum și Ordinul Ministerului Educației Naționale nr. 668 din 28.11.2014 privind aprobarea Metodologiei de alocare a fondurilor bugetare pentru finanțarea de bază și finanțarea suplimentară a instituțiilor de învățământ superior de stat din România pentru anul 2014.

Tabelul 10 – Cheltuieli medii per beneficiar de învățământ preuniversitar, efectuate exclusiv din bugetul de stat, la subcapitolele estimate ca putând avea impact indirect asupra copilului (lei/capita)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cheltuieli medii indirecte per beneficiar de învățământ preuniversitar	616,86	360,56	234,46	326,77	304,94	273,18	465,33
A. Subcapitole exclusiv pentru inv. preuniversitar: Servicii publice descentralizate	345,02	135,76	67,23	87,67	91,07	91,70	79,58
B. Subcapitole pentru întregul sistem de învățământ:	271,84	224,80	167,24	239,10	213,87	181,48	385,75
a. Administrație centrală	6,93	6,26	9,92	19,24	16,44	33,78	123,54
b. Biblioteci centrale, universitare și pedagogice	17,74	10,16	8,90	7,11	6,82	7,87	9,40
c. Alte servicii auxiliare	80,89	75,91	60,59	57,96	57,85	70,42	62,67
d. Cercetare și dezvoltare pentru învățământ*	0,014	0,01	0,00	-	-	0,00	0,00
e. Alte cheltuieli în domeniul învățământului	166,26	132,46	87,83	154,79	132,76	69,42	190,14 **

Sursa: Calculele noastre pe baza datelor MFP privind execuția bugetului de stat 2008-2014 (a se vedea tabelul 9) și datelor INS privind numărul persoanelor înscrise în învățământ. Valorile sunt exprimate în lei. Sumele cuprind sumele cheltuite incluse la capitolul „Învățământ” (se referă la toate nivelurile de învățământ) din bugetul de stat, și nu cuprind transferurile (sub forma sumelor defalcate din TVA sau a altor tipuri de subvenții) către autoritățile locale, ci doar cheltuielile efectuate de ordonatorii principali de credite finanțați din bugetul de stat. Sunt incluse doar cheltuielile din bugetul de stat, nu și alte tipuri de venituri proprii. Formula de calcul a presupus: totalul cheltuielilor medii indirecte a fost dat de suma cheltuielilor medii indirecte de la rândurile A și B; pentru tipul de cheltuieli A – raportarea sumelor de la subcapitolul „Servicii publice descentralizate” la numărul total de beneficiari ai învățământului preuniversitar, inclusiv postliceal (elevi din învățământul postliceal, secundar și primar, copii din grădinițe și, pentru 2014, creșe); pentru tipul de cheltuieli B – raportarea sumelor cheltuite pentru respectivele subcapitole la numărul total de beneficiari ai sistemului de învățământ (de la preșcolari la studenți).

* Sumele cheltuite la subcapitolul „Cercetare și dezvoltare pentru învățământ” sunt reduse, astfel încât cheltuielile medii per beneficiar de educație sunt aproape de zero (în 2010: 0,0037 lei/capita; în 2013: 0,0022 lei/capita; în 2014: 0,0027 lei/capita).

** Pentru subcapitolul „Alte cheltuieli în domeniul învățământului”, cheltuielile cu impact indirect din 2014 au fost estimate conform explicației oferite la paginile anterioare.

4.2.4. Bugetele de la nivel local pentru învățământ

Din păcate, datele privind execuțiile bugetare detaliate pentru fiecare categorie de beneficiari ai sistemului educațional nu sunt disponibile și pentru nivelul local. De asemenea, după cum specificam în introducerea capitolului, sumele defalcate din TVA pentru finanțarea învățământului nu sunt singurele care ajung să finanțeze sistemul educațional la nivel local. Pe lângă acestea, la nivel local mai pot fi folosite pentru finanțarea învățământului alte tipuri de subvenții de la nivel central sau venituri proprii ale autorităților locale județene sau de la nivelul municipiului, orașului, comunei.

Astfel, vom analiza datele privind execuția bugetară la nivelul țării pe județe și mun. București (reprezintă, după consolidare, toate cheltuielile efectuate din bugetele consiliilor județene și consiliilor locale, inclusiv de sector) și, distinct, la nivelul consiliilor județene³⁶, pentru capitolul „Învățământ”³⁷. Datele sunt colectate de la Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și vor fi raportate la numărul total de beneficiari de educație înscrși în învățământul preșcolar și preuniversitar public.

36 Pentru perioada de timp analizată (2008-2014), din bugetul Consiliului General al Municipiului București, au fost cheltuite sume la capitolul „Învățământ” doar în anul 2009, acestea fiind cuprinse în analiza noastră.

37 La nivel local, cheltuielile pentru capitolul „Învățământ” se referă la învățământul preuniversitar.

Tabelul 11 – Cheltuieli cu impact direct asupra beneficiarilor învățământului preuniversitar, efectuate la nivel local (lei)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total (lei)	12.646.473.305	12.621.928.811	10.715.276.692	9.923.404.678	10.703.989.350	11.970.736.920	13.974.889.749

Sursa: Date prelucrate pe baza execuțiilor bugetare la nivel local, centralizate de Direcțiile Finanțelor Publice Locale și a statisticii INS privind numărul beneficiarilor înscriși în învățământul preșcolar și preuniversitar din sistemul public. Sumele bugetare sunt exprimate în lei. Sumele reprezintă, după consolidare, toate cheltuielile efectuate din bugetele județene și locale (la București, bugetele de sector și bugetul general) pentru capitolul „Învățământ”. Date defalcate pe județe și mun. București sunt prezentate în Tabelul 13 și Tabelul 14.

Tabelul 12 – Cheltuieli medii per beneficiar de învățământul preuniversitar, efectuate la nivel local, estimate a avea impact direct (lei/capita)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cheltuieli medii	3.757,19	3.795,56	3.270,14	3.103,47	3.363,53	3.826,92	4.504,10

Sursa: Date prelucrate pe baza execuțiilor bugetare la nivel local, centralizate de Direcțiile Finanțelor Publice Locale și a statisticii INS privind numărul beneficiarilor înscriși în învățământul preșcolar și preuniversitar din sistemul public. Cheltuielile medii per beneficiar sunt calculate împărțind sumele totale prezentate în tabelul 11 la numărul total de beneficiari ai sistemului public de învățământ preuniversitar, inclusiv nivelul preșcolar și, pentru anul 2014, ante-preșcolar. Date defalcate pe județe și mun. București sunt prezentate în Tabelul 13 și Tabelul 14.

În continuare, vom utiliza, ca puncte de referință, anii 2008 și 2014, pentru a vedea în ce măsură există diferențe între județe/mun. București și în timp. Datele arată că în anul 2008 existau cheltuieli relativ constante în județele țării, cu două excepții toate cheltuind peste 3.000 lei/an/beneficiar de învățământ preuniversitar, dar nu mai mult de 4.500 lei. Cele două excepții se întâlnesc la nivelul Municipiului București, cu cea mai mare alocare (5.569 lei/an/beneficiar) și al județului Constanța, cu cea mai mică alocare (2.984 lei/an/beneficiar).

Comparativ cu anul 2008, după descentralizarea finanțării sistemului de învățământ, se poate observa o creștere a cheltuielilor pe județe și București. În 2014, Bucureștiul continuă să aibă cea mai mare alocare (5.668 lei/an/beneficiar), însă și județele Cluj și Harghita trec de pragul de 5.000 lei/an/beneficiar. Foarte puține județe au păstrat cheltuielile sub 4.000 lei/an/beneficiar: Vaslui, Prahova, Mureș, Giurgiu, Constanța și Bacău.

Aceste sume reflectă, printre altele, cheltuielile cu salariile, așadar inclusiv nivelul pregătirii profesionale a resurselor umane, care reprezintă un factor important pentru calitatea educației de care beneficiază elevii. Separat de plata personalului, statul a calculat un cost standard per preșcolar/elev (exceptând nivelul post-liceal) situat, în 2013, între 251 și 399 lei, în 2014, între 255 și 406 lei, iar în 2015, între 321 și 414 lei, care vizează acoperirea cheltuielilor curente ale unității de învățământ, cheltuielilor pentru pregătirea profesională a personalului, dar și pentru manuale, rechizite sau materiale didactice³⁸. Așadar, având în vedere ampla destinație, aceste sume par să permită cheltuieli reduse pentru achiziționarea resurselor didactice necesare unei educații de calitate.

Datele privind cheltuielile de la nivel local arată că, în realitate, **calcularea costului standard pentru elev conform metodologiilor aferente nu reușește să asigure un caracter echitabil pentru finanțarea învățământului și este departe de a asigura derularea în „condiții normale”³⁹ a procesului de învățământ.**

Deosebit de îngrijorător este nivelul redus al sumelor totale per beneficiar din județe aflate în regiuni afectate de sărăcie (a se vedea în special județele Vaslui și Bacău).⁴⁰

38 Cheltuielile prevăzute la articolul bugetar „bunuri și servicii” și pentru cele cu pregătirea profesională a personalului și evaluarea periodică a elevilor, conform HG nr. 72/2013 privind aprobarea normelor metodologice pentru determinarea costului standard per elev/preșcolar și stabilirea finanțării de bază a unităților de învățământ preuniversitar de stat, care se asigură din bugetul de stat, din sume defalcate din T.V.A. prin bugetele locale, pe baza costului standard per elev/preșcolar.

39 Legea Educației Naționale 1/2011 menționează, la art. 104, că finanțarea de bază, calculată conform costului per elev, „asigură desfășurarea în condiții normale a procesului de învățământ la nivel preuniversitar”.

40 Conform datelor Ministerului Muncii, în regiunile din estul țării (Nord-Est și Sud-Est) și din sud (Sud-Oltenia) se înregistrează cele mai mari rate ale sărăciei relative. A se vedea raportul:

Tabelul 13 – Cheltuieli totale și cheltuieli medii per beneficiar de învățământul preuniversitar, efectuate la nivel local, estimate a avea impact direct, defalcate pe județe și mun. București, în 2008

A. 2008 Județe și mun. București	B. Sume pentru învățământ (lei)		C. Nr. beneficiari - sistemul public		D. Total cheltuieli județ/ mun. București, per beneficiar (lei/capita)
	B1. Sume total județ/ mun. București	B2. Total CJ	C1. Preșcolar	C2. Preuniversitar	
Total	12.646.473.305	1.005.429.144	640.610	2.725.331	3.757,188
Alba	233.977.934	13.677.599	11.556	47.496	3.962,236
Arad	304.163.721	25.128.177	12.954	56.721	4.365,464
Argeș	382.628.920	19.805.415	19.449	83.840	3.704,450
Bacău	408.355.187	20.729.882	22.786	93.759	3.503,841
Bihor	385.102.189	37.258.630	19.617	83.458	3.736,136
Bistrița - Năsăud	216.667.308	23.941.859	11.630	45.017	3.824,868
Botoșani	250.279.772	17.757.001	15.773	63.158	3.170,868
Brașov	334.086.040	20.719.547	16.425	68.005	3.956,959
Brăila	196.943.913	14.121.349	10.536	42.349	3.724,003
Buzău	298.138.429	21.614.942	14.490	59.786	4.013,927
Caraș - Severin	179.995.406	15.415.875	9.476	41.927	3.501,652
Călărași	158.404.698	7.966.234	9.176	40.962	3.159,374
Cluj	425.901.369	43.069.753	19.912	76.542	4.415,591
Constanța	338.752.194	28.268.203	20.544	92.980	2.983,970
Covasna	146.451.897	7.983.355	8.700	29.820	3.801,970
Dâmbovița	274.856.516	14.757.890	14.850	68.298	3.305,630
Dolj	392.898.055	29.671.585	19.531	88.250	3.645,337
Galați	321.423.700	26.261.871	16.959	77.953	3.386,544
Giurgiu	130.244.609	7.447.344	7.099	33.389	3.216,869
Gorj	233.076.015	12.640.961	12.543	59.290	3.244,693
Harghita	223.365.543	9.617.721	13.076	44.153	3.903,013
Hunedoara	269.162.897	17.787.124	11.957	62.004	3.639,254
Ialomița	159.823.334	6.655.519	8.489	38.283	3.417,073
Iași	484.038.774	36.244.135	27.399	116.021	3.374,974
Ifov	156.178.745	10.321.491	7.389	33.837	3.788,356
Maramureș	307.725.573	133.531.329	16.838	66.987	3.671,048
Mehedinți	177.053.610	11.978.315	8.691	38.956	3.715,945
Mureș	347.447.988	20.155.866	21.291	72.999	3.684,887
Neamț	313.128.453	25.466.654	15.234	70.695	3.644,037
Olt	273.766.298	98.034.479	13.944	60.280	3.688,380
Prahova	412.884.966	23.107.463	21.524	98.373	3.443,664
Satu Mare	249.107.244	13.515.238	13.804	50.563	3.870,108
Sălaj	167.155.663	8.944.960	9.230	33.161	3.943,188
Sibiu	246.677.903	17.464.836	14.343	54.351	3.590,967
Suceava	447.577.023	51.586.958	24.629	103.871	3.483,090
Teleorman	207.915.836	11.729.265	10.918	46.565	3.616,997
Timiș	393.532.437	38.933.761	19.693	84.168	3.789,030
Tulcea	131.518.232	6.983.834	8.135	29.128	3.529,459
Vaslui	273.947.901	25.093.098	17.193	67.504	3.234,446
Vâlcea	247.665.513	7.669.474	12.413	54.446	3.704,296
Vrancea	207.844.001	22.370.152	10.113	46.275	3.685,962
Mun. București	1.336.607.499	-	40.301	199.711	5.568,919

Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice (2015), Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, Setul național de indicatori de incluziune socială corespunzător anului 2014, București, disponibil la http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/2014/2015-07-27_Indicatori_2014.pdf

Tabelul 14 – Cheltuieli totale și cheltuieli medii per beneficiar de învățământul preuniversitar, efectuate la nivel local, estimate a avea impact direct, defalcate pe județe și mun. București, în 2014

A. 2014 Județe și mun. București	B. Sume pentru învățământ (lei)		C. Nr. beneficiari – sistemul public		D. Total cheltuieli județ/mun. București, per beneficiar (lei/capita)
	B1. Sume total județ / mun. București)	B2. Total CJ	C1. Preșcolar și creșe	C2. Preuniversitar	
Total	13.974.889.749	986.369.829	557.886	2.544.818	4.504,10
Alba	228.158.230	15.279.425	9.536	43.870	4.272,15
Arad	274.748.948	27.693.674	12.063	52.456	4.258,42
Argeș	443.312.831	25.753.226	17.715	76.209	4.719,91
Bacău	412.044.910	28.592.987	17.504	83.401	4.083,49
Bihor	424.303.989	43.438.088	18.458	77.749	4.410,32
Bistrița - Năsăud	221.264.989	25.936.276	10.024	40.944	4.341,25
Botoșani	305.039.123	20.209.504	11.826	59.916	4.251,89
Brașov	346.034.922	32.334.562	17.401	66.717	4.113,68
Brăila	220.551.198	14.454.704	8.437	40.851	4.474,74
Buzău	323.015.071	25.846.796	12.755	56.242	4.681,58
Caraș - Severin	193.537.441	19.902.983	7.548	36.354	4.408,40
Călărași	188.732.696	9.649.999	7.834	37.390	4.173,29
Cluj	471.947.516	54.953.281	19.629	73.869	5.047,67
Constanța	420.870.446	34.704.959	19.455	89.764	3.853,45
Covasna	169.817.863	10.641.832	7.102	28.293	4.797,79
Dâmbovița	325.636.181	19.635.347	13.057	61.526	4.366,09
Dolj	423.408.082	29.105.522	17.270	79.931	4.356,01
Galați	369.022.479	29.177.847	13.836	70.527	4.374,22
Giurgiu	138.787.003	6.895.182	5.895	30.986	3.763,10
Gorj	293.663.971	16.408.248	9.013	50.729	4.915,54
Harghita	266.827.951	12.210.141	10.615	42.141	5.057,77
Hunedoara	293.198.202	20.581.741	9.796	53.049	4.665,42
Ialomița	180.563.174	9.679.093	6.887	34.121	4.403,12
Iași	569.437.815	52.754.988	22.780	113.302	4.184,52
Ilfov	211.033.733	10.124.088	9.213	36.773	4.589,09
Maramureș	362.518.355	25.547.040	13.632	60.337	4.900,95
Mehedinți	182.952.106	14.013.023	6.579	34.175	4.489,18
Mureș	349.184.268	22.956.380	17.573	71.435	3.923,07
Neamț	361.231.487	33.021.279	12.468	64.431	4.697,48
Olt	305.231.312	16.977.388	11.056	54.984	4.621,92
Prahova	424.856.605	31.120.412	18.853	94.177	3.758,80
Satu Mare	270.910.080	11.824.818	11.722	44.828	4.790,63
Sălaj	184.772.016	11.645.442	7.634	30.291	4.872,04
Sibiu	275.829.695	24.859.262	13.291	51.024	4.288,73
Suceava	530.584.095	60.281.586	20.309	99.145	4.441,74
Teleorman	215.661.470	13.382.046	8.501	41.586	4.305,74
Timiș	452.309.927	50.798.057	19.049	77.665	4.676,78
Tulcea	142.848.524	9.438.130	6.004	26.650	4.374,61
Vaslui	289.986.712	26.011.930	12.718	61.319	3.916,78
Vâlcea	257.518.908	15.473.221	10.048	46.818	4.528,52
Vrancea	237.710.998	23.055.322	8.904	42.933	4.585,74
Mun. București	1.415.824.427	-	43.896	205.910	5.667,70

Sursa pentru Tabelul 13 și Tabelul 14: Date prelucrate pe baza execuțiilor bugetare la nivel local, centralizate de Direcțiile Finanțelor Publice Locale și a statisticii INS privind numărul persoanelor înscrise în inv. preșcolar și preuniversitar din sistemul public. Sumele bugetare sunt exprimate în lei. Sumele per totalul județului/mun. București, coloana B1, reprezintă, după consolidare, toate cheltuielile efectuate din bugetele județene și locale (la București, bugetele de sector și bugetul general) pentru capitolul „Învățământ”. Total CJ, coloana B2, reprezintă bugetul cheltuit pentru capitolul „Învățământ” în bugetul consiliului județean. Totalul cheltuielilor județ/Mun. București per beneficiar este calculat împărțind sumele totale per județ/

Mun. București, coloana B1, la numărul total de beneficiari ai sistemului public de învățământ preuniversitar, inclusiv nivelul preșcolar și, pentru anul 2014, ante-preșcolar, adică la suma coloanelor C1 și C2 (metoda de calcul descrisă este utilizată deoarece nu sunt disponibile detalieri pe cheltuielile pentru nivelurile învățământului preuniversitar – antepreșcolar, preșcolar, primar și secundar – la nivelul bugetelor locale).

4.3. Bugetul sănătății – analiză în detaliu

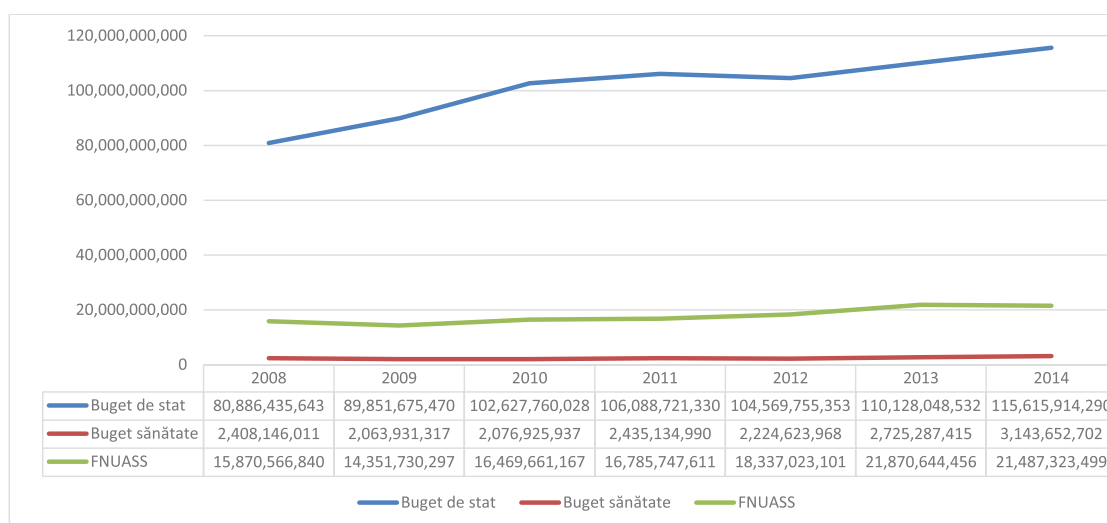
Datele de la Eurostat arată că, în România, cheltuielile publice în domeniul sănătății, ca procent din PIB, se află la un nivel care reprezintă mai puțin de jumătate din media înregistrată în Uniunea Europeană, iar această diferență s-a menținut în intervalul de timp analizat, cu toate că România a avut o ușoară creștere a procentului ce revine sănătății (a se vedea tabelul 1 din secțiunea 4.1).

Datele de la Ministerul Finanțelor Publice ne indică o creștere a cheltuielilor publice pentru sănătate după 2011. În continuare vom analiza trei tipuri de alocări bugetare pentru sănătate, în funcție de sursa de finanțare: bugetul de stat, Fondul Național Unic al Asigurărilor Sociale de Sănătate (FNUASS) și bugetele locale. Acestea vor fi raportate la numărul de locuitori asupra cărora au impact respectivele servicii.

4.3.1. Cheltuieli exclusiv centrale - bugetul de stat și FNUASS

Procentul cheltuielilor cu sănătatea din bugetul central este unul mai mare față de anul de referință 2008, însă și acesta a suferit o ușoară scădere în timpul crizei economice. Deși bugetele pentru sănătate sunt mai mari, acest lucru nu reflectă neapărat o mai mare atenție acordată domeniului sănătății, ci poate fi pus în legătură și cu exigențele acordurilor cu creditorii internaționali (plata arrieratelor din domeniul sanitar) sau cu directivele europene (plata prestațiilor pentru servicii realizate în alte state membre UE pentru cetățeni români).

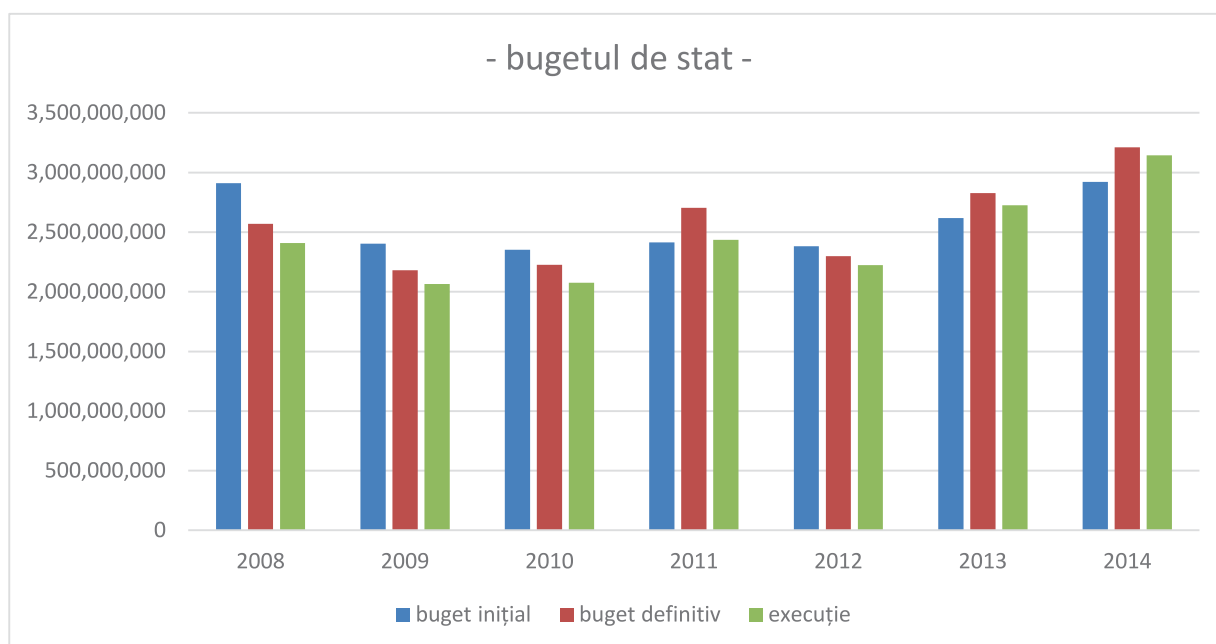
Graficul 6 – Execuția bugetului de stat și a cheltuielilor pentru sănătate din acesta, 2008 – 2014 (lei)



Sursa: Datele MFP privind execuția bugetului de stat 2008-2014. Valorile sunt exprimate în lei. Sumele cuprind cheltuielile de la capitolul „Sănătate” din bugetul de stat și nu cuprind transferurile (sub forma sumelor defalcate din TVA sau a altor tipuri de subvenții) către autoritățile locale sau sumele transferate pentru echilibrarea bugetelor asigurărilor sociale de sănătate (acestea sunt incluse în FNUASS). Trebuie specificat faptul că **în bugetul pentru sănătate pot apărea și alte tipuri de venituri** (precum venituri proprii din donații sau credite interne și externe) pe care, pentru standardizarea informației și comparabilitatea între anii analizați, nu le-am inclus, fiind astfel analizate doar cheltuielile din bugetul de stat, respectiv din bugetul Fondului Național Unic al Asigurărilor Sociale de Sănătate.

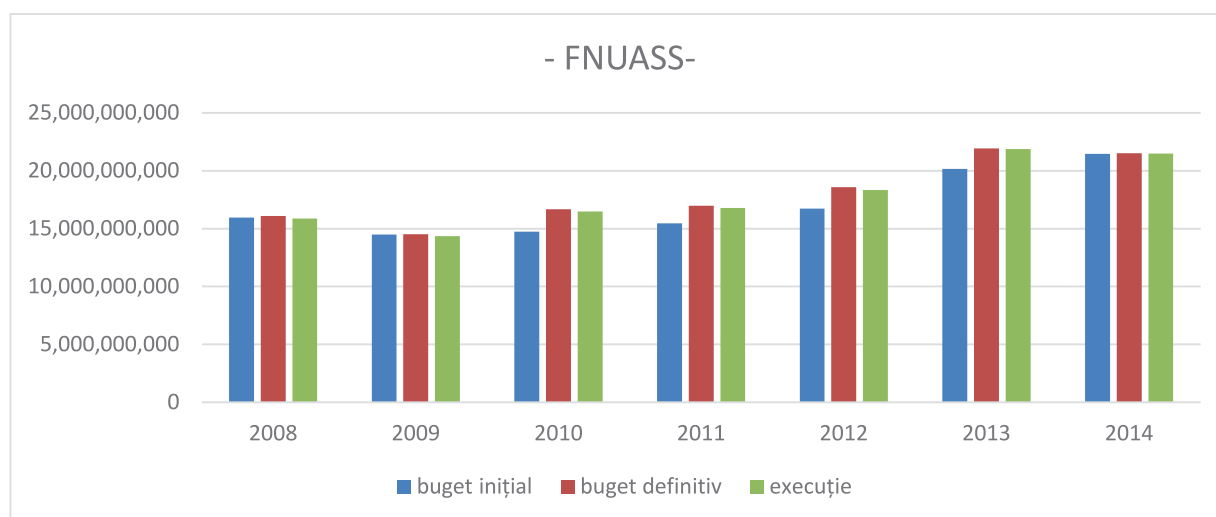
Spre deosebire de domeniul educației, evoluția dintre momentul aprobării bugetelor pentru sănătate și execuția acestora arată în unii ani o creștere a cheltuielilor pentru acest domeniu față de alocările din timpul anului.

Graficul 7 – Diferențe între bugetul inițial, cel definitiv și execuția bugetară pentru sănătate în cheltuielile din bugetul de stat (lei)



Sursa: Datele MFP privind execuția bugetului de stat 2008-2014. Valorile sunt exprimate în lei. Sumele cuprind cheltuielile de la capitolul „Sănătate” din bugetul de stat și nu cuprind transferurile (sub forma sumelor defalcate din TVA sau a altor tipuri de subvenții) către autoritățile locale sau sumele transferate pentru echilibrarea bugetelor asigurărilor sociale de sănătate (acestea sunt incluse în FNUASS). Trebuie specificat faptul că, în bugetul pentru sănătate pot apărea și alte tipuri de venituri (precum venituri proprii din donații sau credite interne și externe) pe care, pentru standardizarea informației și comparabilitatea între anii analizați, nu le-am inclus, fiind astfel analizate doar cheltuielile din bugetul de stat.

Graficul 8– Diferențe între bugetul inițial, cel definitiv și execuția bugetară pentru sănătate în FNUASS (lei)



Sursa: Datele MFP privind execuția bugetului FNUASS 2008-2014. Valorile sunt exprimate în lei. Sumele cuprind cheltuielile de la capitolul „Sănătate” din bugetul FNUASS.

Domeniile pe care sunt cheltuiți banii alocați pentru sănătate nu sunt, după cum precizăm, de natură să permită identificarea beneficiarilor finali. Din discuțiile realizate cu reprezentanți ai ministerului de resort rezultă că în prezent nu se colectează date prin care să poată fi evidențiate costurile pe serviciile acordate doar copiilor și/sau fiecărui copil în parte. Cu toate acestea, există disponibilitate pentru elaborarea unei astfel de

metodologii de culegere a datelor, rezultatele fiind utile atât pentru instituțiile publice abilitate cât și pentru organizațiile non-profit interesate de acest domeniu.

Dacă ne uităm la împărțirea per capita pentru subcapitolele bugetului, avem o imagine de ansamblu care ne permite să aproximăm investiția statului pentru sănătatea unui cetățean. Vom compara așadar evoluția pentru anul de referință 2008 versus anul 2014 pentru fiecare dintre aceste capitole.

Observăm o creștere importantă a cheltuielilor medii per capita pentru sănătate (total cheltuieli medii), de la 885,79 lei/capita în 2008, la 1.234,80 lei/capita în 2014.

În 2008, cele mai mari cheltuieli medii per capita apar la nivelul serviciilor medicale oferite în cadrul unităților sanitare cu paturi (aproape 367 lei/capita), urmate fiind de cheltuielile cu produsele farmaceutice, materiale sanitare specifice și dispozitive medicale (aprox. 237 lei/capita). În 2014, aceleași două mari categorii înregistrează cele mai mari cheltuieli, însă clasamentul se inversează, cheltuielile cu produsele, materialele și dispozitivele specifice (aproape 475 lei/capita) poziționându-se înaintea celor pentru serviciile din unitățile sanitare cu paturi (aprox. 432,39 lei/capita). Ne atrage atenția nivelul redus al cheltuielilor medii pentru asistența medicală stomatologică, de 3,82 lei/capita în 2008 și de 2,39 lei/capita în 2014 (aflate, așadar, în scădere).

Tabelul 15 – Alocări, rectificări, cheltuieli totale și cheltuieli medii per locuitor, pentru sănătate, efectuate exclusiv în bugetul de stat și bugetul FNUASS, la nivelul anului 2008

2008	Bugetul de stat (lei)			Bugetul FNUASS (lei)			Cheltuieli medii (lei/capita)
	buget inițial	buget definitiv	execuție	buget inițial	buget definitiv	execuție	
TOTAL Sănătate	2.909.507.000	2.568.557.000	2.408.146.011	15.959.826.000	16.099.394.000	15.870.566.840	885,79
Administrația centrală	26.013.000	19.377.000	16.028.627	549.217.000	135.408.080	90.453.820	5,16
Servicii publice descentralizate	243.033.000	206.645.000	200.824.452	286.441.000	178.032.920	159.291.809	17,45
Produse farmaceutice, materiale sanitare specifice și dispozitive medicale				5.043.477.000	4.973.190.080	4.896.006.540	237,26
Medicamente cu și fără contribuție personală				3.060.931.000	3.097.147.080	3.094.696.743	149,97
Medicamente pentru boli cronice cu risc crescut utilizate în programele naționale cu scop curativ				1.180.000.000	1.168.713.000	1.155.520.428	56,00
Materiale sanitare specifice utilizate în programele naționale cu scop curativ				118.456.000	130.615.000	116.970.171	5,67
Servicii medicale de hemodializă și dializă peritoneală				518.090.000	464.657.000	417.943.694	20,25
Dispozitive și echipamente medicale				166.000.000	112.058.000	110.875.504	5,37
Alte produse farmaceutice, materiale sanitare specifice și dispozitive							0,00

2008	Bugetul de stat (lei)			Bugetul FNUASS (lei)			Cheltuieli medii (lei/capita)
	buget inițial	buget definitiv	execuție	buget inițial	buget definitiv	execuție	
Servicii medicale în ambulator	9.622.000	9.058.905	9.023.502	2.861.895.000	2.698.498.600	2.618.592.772	127,33
Asistența medicală primară				1.555.000.000	1.500.406.000	1.456.551.839	70,58
Asistența medicală pentru specialități clinice				395.306.000	395.306.000	389.958.180	18,90
Asistența medicală stomatologică				86.702.000	78.989.170	78.797.044	3,82
Asistența medicală pentru specialități paraclinice				728.351.000	632.999.000	602.872.929	29,22
Asistența medicală în centre medicale multifuncționale	9.622.000	9.058.905	9.023.502	96.536.000	90.798.430	90.412.780	4,82
Servicii medicale acordate în cadrul programelor naționale de sănătate							0,00
Servicii de urgență prespitalicești și transport sanitar				440.453.000	556.169.000	555.574.162	26,92
Servicii medicale în unități sanitare cu paturi	49.587.000	62.609.095	56.152.901	6.601.920.000	7.523.142.320	7.516.658.894	366,98
Spitale generale	49.587.000	62.609.095	56.152.901	6.534.605.000	7.453.225.000	7.446.749.909	363,59
Spitale de specialitate							0,00
Unități de recuperare-reabilitare a sănătății				67.315.000	69.917.320	69.908.985	3,39
Îngrijiri medicale la domiciliu				16.858.000	19.484.000	19.272.078	0,93
Servicii de sănătate publică	127.154.000	72.987.000	65.790.724				3,19
Hematologie și securitate transfuzională	130.857.000	111.612.000	110.745.215				5,37
Cercetare aplicativă și dezvoltare experimentală în sănătate	7.260.000	6.328.000	6.167.679				0,30
Prestații medicale acordate în baza documentelor internaționale				159.565.000	15.469.000	14.716.765	0,71
Alte cheltuieli în domeniul sănătății	2.315.981.000	2.079.940.000	1.943.412.911				94,18
Activități de ergoterapie în unități medico-sanitare							0,00
Alte instituții și acțiuni sanitare	2.315.981.000	2.079.940.000	1.943.412.911				94,18

Tabelul 16 – Alocări, rectificări, cheltuieli totale și cheltuieli medii per locuitor, pentru sănătate, efectuate exclusiv în bugetul de stat și bugetul FNUASS, la nivelul anului 2014

2014	Bugetul de stat (lei)			Bugetul FNUASS (lei)			Cheltuieli medii (lei/capita)
	buget inițial	buget definitiv	execuție	buget inițial	buget definitiv	execuție	
TOTAL Sănătate	2.921.401.000	3.210.014.000	3.143.652.702	21.453.336.000	21.520.377.000	21.487.323.499	1.234,80
Administrația centrală	20.460.000	97.134.000	96.286.579	214.854.000	78.384.120	74.897.822	8,58
Servicii publice descentralizate	135.896.000	140.214.000	138.359.369	208.995.000	251.309.160	249.352.624	19,44
Produse farmaceutice, materiale sanitare specifice și dispozitive medicale				9.004.494.000	9.479.131.170	9.470.983.395	474,80
<i>Medicamente cu și fără contribuție personală</i>				5.463.973.000	5.759.911.500	5.755.160.125	288,52
<i>Medicamente pentru boli cronice cu risc crescut utilizate în programele naționale cu scop curativ</i>				2.256.746.000	2.544.122.620	2.542.794.001	127,48
<i>Materiale sanitare specifice utilizate în programele naționale cu scop curativ</i>				280.665.000	216.965.490	216.935.593	10,88
<i>Servicii medicale de hemodializă și dializă peritoneală</i>				803.110.000	780.110.000	778.362.023	39,02
<i>Dispozitive și echipamente medicale</i>				200.000.000	178.021.560	177.731.653	8,91
<i>Alte produse farmaceutice, materiale sanitare specifice și dispozitive</i>							0,00
Servicii medicale în ambulator	7.482.000	7.447.000	7.424.212	3.042.404.000	2.738.534.190	2.734.176.102	137,44
<i>Asistența medicală primară</i>				1.484.600.000	1.425.065.950	1.422.995.106	71,34
<i>Asistența medicală pentru specialități clinice</i>				647.768.000	623.341.580	622.073.578	31,19
<i>Asistența medicală stomatologică</i>				80.000.000	47.740.580	47.699.130	2,39
<i>Asistența medicală pentru specialități paraclinice</i>				730.000.000	552.829.490	551.994.930	27,67
<i>Asistența medicală în centre medicale multifuncționale</i>	7.482.000	7.447.000	7.424.212	100.036.000	89.556.590	89.413.358	4,85
<i>Servicii medicale acordate în cadrul programelor naționale de sănătate</i>							0,00

2014	Bugetul de stat (lei)			Bugetul FNUASS (lei)			Cheltuieli medii (lei/capita)
	buget inițial	buget definitiv	execuție	buget inițial	buget definitiv	execuție	
Servicii de urgență prespitalicești și transport sanitar				37.837.000	31.465.890	31.299.294	1,57
Servicii medicale în unități sanitare cu paturi	27.700.000	59.321.000	58.732.090	8.297.561.000	8.578.520.370	8.566.379.875	432,39
<i>Spitale generale</i>	27.700.000	59.321.000	58.732.090	8.240.846.000	8.529.451.200	8.517.313.847	429,93
<i>Spitale de specialitate</i>							0,00
<i>Unități de recuperare-reabilitare a sănătății</i>				56.715.000	49.069.170	49.066.028	2,46
Îngrijiri medicale la domiciliu				62.126.000	52.667.100	52.468.004	2,63
Servicii de sănătate publică	39.500.000	50.244.000	45.829.177				2,30
Hematologie și securitate transfuzională	93.707.000	137.643.000	137.016.298				6,87
Cercetare aplicativă și dezvoltare experimentală în sănătate	6.211.000	5.296.000	5.244.199				0,26
Prestații medicale acordate în baza documentelor internaționale				585.065.000	310.365.000	307.766.383	15,43
Alte cheltuieli în domeniul sănătății	2.590.445.000	2.712.715.000	2.654.760.778				133,09
Activități de ergoterapie în unități medico-sanitare							0,00
<i>Alte instituții și acțiuni sanitare</i>	2.590.445.000	2.712.715.000	2.654.760.778				133,09

Sursa: Datele MFP privind execuția bugetului de stat și FNUASS 2008-2014. Valorile sunt exprimate în lei. Sumele cuprind cheltuielile de la capitolul "Sănătate" din bugetul de stat și nu cuprind transferurile (sub forma sumelor defalcate din TVA sau a altor tipuri de subvenții) către autoritățile locale sau sumele transferate pentru echilibrarea bugetelor asigurărilor sociale de sănătate (acestea sunt incluse în FNUASS). Trebuie specificat faptul că, în bugetul pentru sănătate pot apărea și alte tipuri de venituri (precum venituri proprii din donații sau credite interne și externe) pe care, pentru standardizarea informației și comparabilitatea între anii analizați, nu le-am inclus, fiind astfel analizate doar cheltuielile din bugetul de stat, respectiv din bugetul Fondului Național Unic al Asigurărilor Sociale de Sănătate.

4.3.2. Bugetele locale și sănătatea

Descentralizarea din domeniul sanitar a adus cu sine o serie de noi cheltuieli pentru autoritățile locale (mai ales pentru consiliile județene), prin transferul unor unități medico-sanitare în administrarea acestora. Cu toate acestea, cu puține excepții (precum sumele pentru cabinetele medicale școlare), majoritatea cheltuielilor cu sănătatea par a fi acoperite din contractele cu casele județene de asigurări sociale de sănătate (prin urmare, din FNUASS, din sumele defalcate de la bugetul de stat sau din subvenții de la nivel central).

Vom analiza datele privind execuția bugetară la nivelul județelor/Mun. București și la nivelul consiliilor județene, respectiv consiliului general și consiliilor locale de sector în București. Pentru aceasta vom pune în oglindă bugetele pentru sănătate la nivel întregului județ/Mun. București și partea din acestea care revine consiliilor județene, respectiv consiliului general și consiliilor locale de sector în București. Datele sunt colectate

de la Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și vor fi raportate la numărul populației din județ/Mun. București. Vom utiliza ca puncte de referință anii 2008 și 2014, pentru a vedea în ce măsură există diferențe între județe/Mun. București și în timp.

Cifrele din anul 2008 sunt coerente cu cheltuielile de la nivel central – lipsa descentralizării financiare a făcut ca în acel an alocarea per capita la nivel local să fie una extrem de scăzută. Evoluția până în 2014 arată însă care este impactul descentralizării și cum cresc cheltuielile la nivelul județelor. În același timp, există discrepanțe mari între județe. Aceste date trebuie privite cu prudență și în corelație cu distribuția rețelei unităților medico-sanitare. Totodată, datele pot reprezenta un punct de plecare în analiza disponibilității unor autorități locale de a investi în sănătate, precum și a riscului ca unii copii să nu aibă șansa accesului egal la servicii medicale de calitate.

Tabelul 17 – Cheltuieli totale și cheltuieli medii per locuitor pentru sănătate, efectuate la nivel local, defalcate pe județe și mun. București, la nivelul anului 2008

A. 2008 Județ/mun. București	B. Sănătate – cheltuieli (lei)		C. Populație (număr locuitori)	D. Total județ/mun. București, per locuitor (în lei)
	B1. Total județ/mun. București	B2. Total CJ		
Total	244.280.407	97.460.212	22.561.686	10,83
Alba	2.384.817	559.333	393.390	6,06
Arad	2.017.968	85.000	481.638	4,19
Argeș	7.779.255	3.347.151	665.041	11,70
Bacău	25.410.504	4.261.738	760.013	33,43
Bihor	11.276.542	1.625.510	625.611	18,02
Bistrița - Năsăud	3.310.490	1.953.000	330.903	10,00
Botoșani	3.611.553	1.542.960	475.347	7,60
Brașov	19.745.181	10.330.250	379.622	52,01
Brăila	1.959.948	997.020	624.778	3,14
Buzău	1.423.579	777.292	502.883	2,83
Caraș - Severin	385.900	217.834	329.329	1,17
Călărași	142.085	31.500	347.793	0,41
Cluj	16.582.124	10.278.749	707.647	23,43
Constanța	13.710.824	12.236.387	765.703	17,91
Covasna	267.735	0	232.408	1,15
Dâmbovița	2.785.258	1.872.000	538.712	5,17
Dolj	9.643.357	6.971.471	728.295	13,24
Galați	10.621.611	4.499.149	645.697	16,45
Giurgiu	1.385.202	454.786	286.040	4,84
Gorj	5.536.242	2.673.586	381.300	14,52
Harghita	1.449.850	274.000	338.031	4,29
Hunedoara	4.682.484	303.154	499.521	9,37
Ialomița	1.671.228	342.453	305.343	5,47
Iași	7.514.999	2.138.544	857.689	8,76
Ilfov	12.188.564	7.944.924	298.047	40,89
Maramureș	4.348.690	1.019.011	535.747	8,12
Mehedinți	4.619.581	4.309.581	305.042	15,14
Mureș	6.473.335	2.290.684	605.092	10,70
Neamț	3.645.758	1.750.000	592.673	6,15
Olt	2.983.603	469.760	484.604	6,16
Prahova	10.249.647	3.371.936	838.485	12,22
Satu Mare	1.740.449	837.081	254.828	6,83
Sălaj	1.449.366	1.126.457	396.470	3,66
Sibiu	5.101.367	3.578.336	457.417	11,15
Suceava	1.775.519	0	734.036	2,42
Teleorman	1.704.125	497.711	427.564	3,99
Timiș	5.329.690	359.048	720.785	7,39
Tulcea	527.148	200.000	257.108	2,05

A. 2008 Județ/mun. București	B. Sănătate – cheltuieli (lei)		C. Populație (număr locuitori)	D. Total județ/mun. București, per locuitor (în lei)
	B1. Total județ/mun. București	B2. Total CJ		
Vaslui	2.714.411	1.121.153	416.295	6,52
Vâlcea	1.838.308	769.915	474.483	3,87
Vrancea	1.997.412	41.748	399.405	5,00
Mun. București	20.294.698*	-	2.160.871	9,39

Tabelul 18 – Cheltuieli totale și cheltuieli medii per locuitor pentru sănătate, efectuate la nivel local, defalcate pe județe și mun. București, la nivelul anului 2014

A. 2014 Județ/mun. București	B. Sănătate – cheltuieli (lei)		C. Populație (număr locuitori)	D. Total județ/mun. București per locuitor (în lei)
	B1. Total județ/mun. București	B2. Total CJ		
Total	1.250.838.193	516.851.494	19.947.311	62,71
Alba	15.849.255	4.499.791	337.658	46,94
Arad	13.807.873	7.417.912	427.974	32,26
Argeș	28.894.764	17.781.716	604.058	47,83
Bacău	22.075.666	11.733.006	606.589	36,39
Bihor	16.984.483	2.009.047	573.691	29,61
Bistrița - Năsăud	15.752.198	10.190.378	283.832	55,50
Botoșani	31.849.137	27.408.415	403.088	79,01
Brașov	16.201.320	8.582.030	312.089	51,91
Brăila	23.748.129	18.442.022	550.765	43,12
Buzău	28.283.846	19.140.617	440.931	64,15
Caraș Severin	27.180.735	5.879.157	301.251	90,23
Călărași	16.680.362	8.246.525	288.925	57,73
Cluj	30.199.836	5.807.483	698.929	43,21
Constanța	54.895.608	40.794.372	684.257	80,23
Covasna	5.720.490	3.920.111	208.603	27,42
Dâmbovița	18.375.678	11.801.969	512.668	35,84
Dolj	35.345.442	12.263.313	650.548	54,33
Galați	33.392.473	12.323.560	527.979	63,25
Giurgiu	5.287.635	4.301.750	278.425	18,99
Gorj	9.139.002	2.393.772	334.819	27,30
Harghita	9.142.772	3.853.861	310.336	29,46
Hunedoara	32.261.971	5.469.202	407.892	79,09
Ialomița	7.670.293	2.031.932	269.251	28,49
Iași	36.403.894	21.808.062	780.948	46,62
Ilfov	29.472.205	25.974.922	417.825	70,54
Maramureș	33.665.935	22.542.717	472.335	71,28
Mehedinți	16.644.950	10.227.556	259.011	64,26
Mureș	25.537.280	16.581.648	547.757	46,62
Neamț	23.095.506	15.139.531	461.869	50,00
Olt	24.630.033	11.897.217	423.352	58,18
Prahova	48.295.159	25.330.251	752.322	64,19
Satu Mare	27.194.865	24.169.073	220.447	123,36
Sălaj	4.855.034	2.210.112	340.986	14,24
Sibiu	37.689.202	21.550.160	400.193	94,18
Suceava	17.523.305	4.045.673	631.410	27,75
Teleorman	52.919.340	18.204.110	367.120	144,15
Timiș	31.460.903	2.673.692	693.104	45,39
Tulcea	36.197.220	20.657.015	208.242	173,82
Vaslui	22.973.908	13.584.418	365.630	62,83
Vâlcea	23.136.320	13.963.396	389.463	59,41
Vrancea	13.974.436	0	335.596	41,64
Mun. București	246.429.730	-	1.865.143	132,12

Sursa: Date prelucrate pe baza execuțiilor bugetare la nivel local, centralizate de Direcțiile Finanțelor Publice Locale și a statisticilor INS privind numărul locuitorilor pe județe/Mun. București. Sumele sunt exprimate în lei. Sumele per totalul județului/Mun. București (coloana B1) reprezintă, după consolidare, toate cheltuielile efectuate din bugetele județene și locale (la București, bugetele de sector și bugetul general) pentru capitolul „Sănătate”. Total CJ (coloana B2) reprezintă bugetul pentru capitolul „Sănătate” în bugetul consiliului județean. Totalul cheltuielilor județ/Mun. București per beneficiar (coloana D) este calculat împărțind sumele totale per județ/Mun. București (coloana B1) la numărul total de beneficiari potențiali (coloana C).

4.3.3. Indicatori privind măsurile din domeniul sănătății adresate direct copiilor

Conform datelor furnizate de Ministerul Sănătății, în 2013 existau aproximativ 740 de medici școlari angajați și 2.880 de asistente medicale școlare plătiți de la bugetul de stat prin transfer de la Ministerul Sănătății către autoritățile locale. Numărul medicilor școlari sau a asistentelor medicale plătiți din bugetele locale este unul foarte redus, acestea fiind mai degrabă situații izolate (în 2013 erau 17 medici și 28 asistente medicale). În 2013, rețeaua de medici școlari și asistente medicale acordau servicii medicale pentru 2.012.109 elevi dintr-un total de 3.217.699 elevi.

În cabinetele stomatologice școlare lucrau, în 2013, 475 de medici și aproximativ 280 de asistente, plata acestora realizându-se de la bugetul de stat prin transferul de la Ministerul Sănătății. Aceștia asigurau asistența medicală pentru 1.390.704 elevi.

În localitățile rurale în care serviciile medicale pentru școlari și preșcolari nu sunt asigurate de medicul școlar sau de cel de familie, asistentul medical comunitar este cel care furnizează servicii medicale în limita competențelor. Astfel, din datele existente, în 2013 lucrau aproximativ 980 de asistenți medicali comunitari plătiți de la bugetul de stat prin transferul de la Ministerul Sănătății.

Atât numărul de beneficiari cât și cheltuielile privind salarizarea asistenților medicali comunitari și a personalului din cabinetele medicale și stomatologice școlare sunt disponibile la nivelul Ministerului Sănătății. În costul total al acestor servicii trebuie incluse însă și materialele sanitare specifice utilizate. Cheltuielile legate de acestea sunt suportate de către autoritățile locale, iar situația diferă de la o comunitate la alta, în acest moment neexistând o centralizare a acestor costuri.

„Nu știm instrumentarul sau materialele sanitare pe care le folosesc sau serviciile. V-am spus, e greu să cuantificăm... s-a folosit o fașă, un algocalmin sau nu știu ce ...Asta nu se colectează și nici nu cred că o să se colecteze. Putem să spunem numărul de copii care au beneficiat de servicii, dar nu putem cuantifica financiar că atât s-a cheltuit pentru ei la x consultație sau la nu știu câte alte intervenții. În asistența medicală comunitară avem aceeași situație: am furnizat servicii pentru x copii, dar noi acolo furnizăm foarte multe servicii informative, nu efectiv un pansament ca să iau exemplu sau o intervenție chirurgicală sau ceva, ca să putem cuantifica cumva.” (reprezentant al Ministerului Sănătății)

„Deci noi plătim doar salariile, prin transfer de la Minister la autoritatea locală, iar autoritatea locală asigură funcționarea cabinetului. Dar nu știm ... și cred că e destul de diferit de la o primărie la alta. Unii s-au ocupat, le-au achiziționat aparatură medicală, alții n-au bani și n-au făcut niciodată nimic. Sunt Primării care s-au implicat, iar acolo sunt alte costuri care nu sunt numai ale Ministerului Sănătății, care derulează activități în cabinetele școlare. Au dotat, că au fost interesați să doteze cabinetele școlare. Și aia e o finanțare care se adresează copilului.” (reprezentant al Ministerului Sănătății)

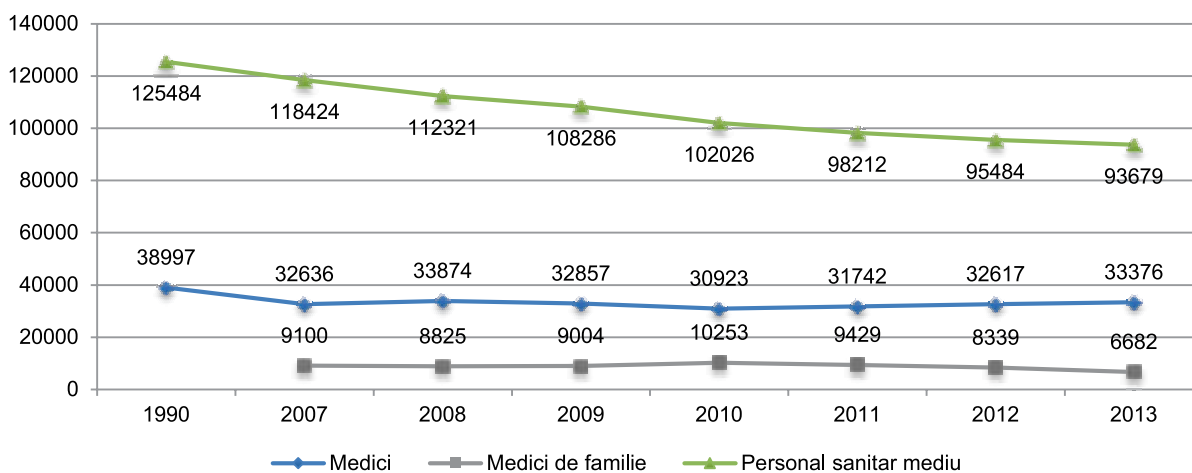
Totodată, este de menționat faptul că asistența medicală comunitară nu se adresează în exclusivitate copiilor, iar costurile doar pentru această categorie sunt dificil de estimat, fiind necesară elaborarea și utilizarea unei metodologii specifice de calcul.

O altă dimensiune pentru care se pot obține date privind cheltuielile sunt programele naționale derulate de către Ministerul Sănătății. Cele care vizează în mod clar categoria copiilor sunt următoarele: programul național de imunizare, programul național de sănătate a femeii și copilului care include subprogramul pentru ameliorarea stării de nutriție a gravidei și copilului, subprogramul de sănătate a copilului, subprogramul de sănătate a femeii. Totuși, copiii pot fi beneficiarii și altor programe de sănătate. La acestea se adaugă activitățile de promovare a sănătății derulate prin Direcțiile de Sănătate Publică, prin compartimentele de promovare a sănătății. Resursele financiare pentru finanțarea programelor naționale de sănătate provin de la bugetul de stat și din veniturile proprii ale Ministerului Sănătății.

Un studiu realizat de Institutul pentru Politici Publice, „Programele Naționale de Sănătate și impactul acestora asupra comunităților rome” prezintă datele obținute de la Ministerul Sănătății cu privire la bugetele alocate programelor naționale. Deși bugetele agregate ale programelor naționale arată o evoluție ascendentă, de la 1,006,567 mii lei în 2011 la 1,722,033 mii lei în 2013, autorii menționează faptul că datele sunt dificil de comparat: *”Desele modificări ale modului de organizare, raportare a modului în care programele naționale de sănătate sunt gestionate și finanțate ne împiedică să realizăm comparații liniare, însă așa cum se poate constata (...) distribuția alocărilor bugetare pentru fiecare program național indică o scădere cu peste 40% a bugetelor alocate în anul 2013 față de anul 2011.”*⁴¹ Același raport arată că dintre cei peste 18 milioane de pacienți asigurați în 2013, 3.933.458 erau copii din familii și 41.725 erau copii cu o măsură de protecție specială.

Datele privind capacitatea sistemului sanitar și starea de sănătate a populație sunt, de asemenea, destul de limitate. Totuși, datele publicate de Institutul Național de Statistică arată că volumul personalului sanitar mediu se află într-un proces de scădere în timp ce numărul total de medici (fără a include medicii de familie) se menține la un nivel relativ constant. În ceea ce privește medicii de familie, aceștia înregistrează o dinamică negativă în ultimii trei ani.

Graficul 9 - Evoluția personalului medico-sanitar din sistemul public (număr persoane)

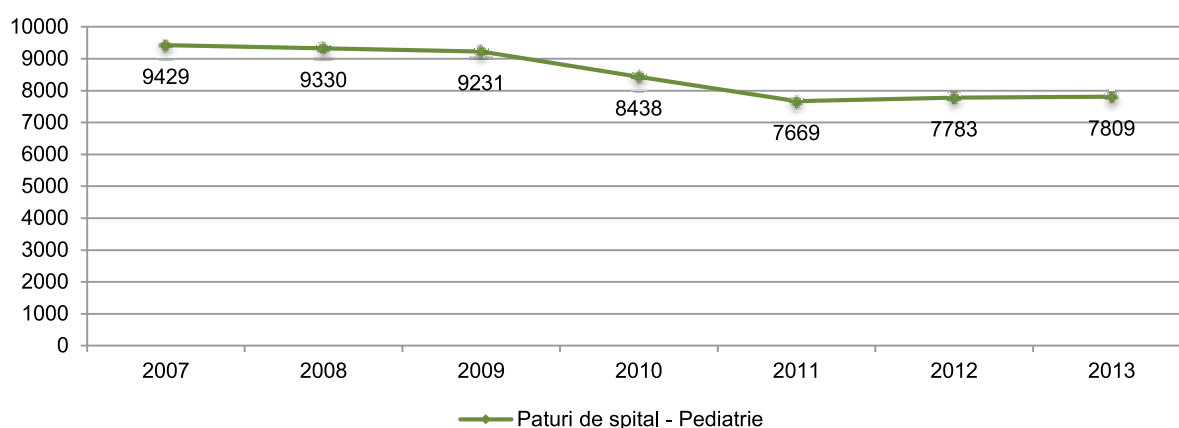


Sursa: INS.

De asemenea, și infrastructura spitalicească adresată în mod special copiilor a avut o evoluție negativă, constatându-se că numărul de paturi din secțiile de pediatrie a cunoscut o scădere importantă începând cu anul 2008.

41 Programele Naționale de Sănătate și impactul acestora asupra comunităților rome, Institutul pentru Politici Publice (p. 28), disponibil la www.ipp.ro/protfiles.php?IDfile=222

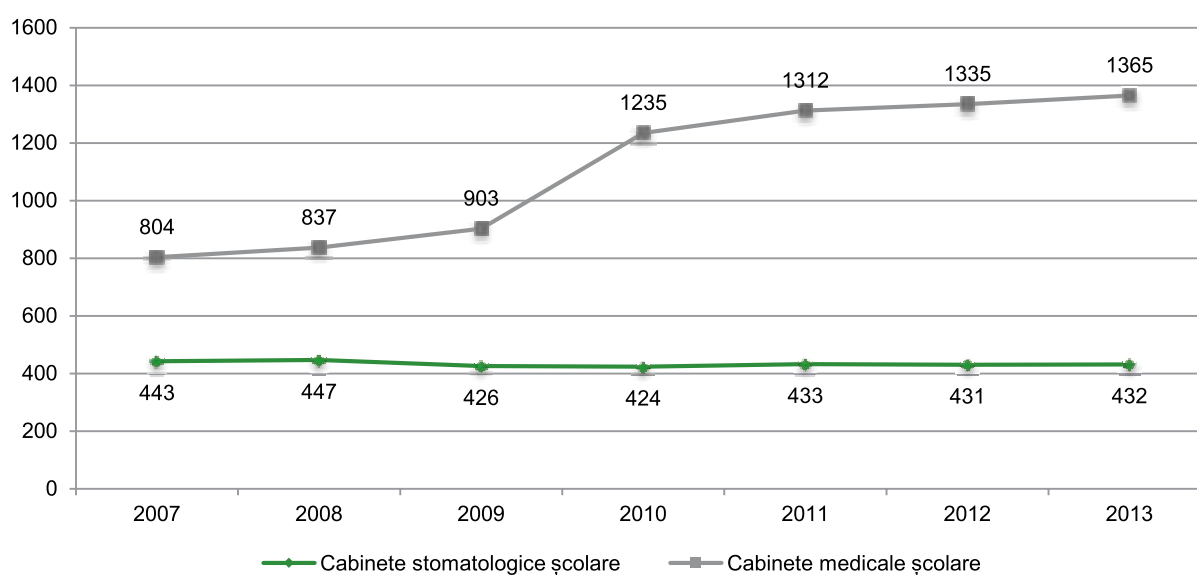
Graficul 10 - Evoluția numărului de paturi de spital în secțiile de pediatrie



Sursa: INS.

Dacă numărul de cabinete stomatologice școlare a rămas relativ constant în ultimii ani, numărul de cabinete medicale școlare a înregistrat o creștere importantă. Ambii indicatori arată că, în raport cu populația școlară, aceste servicii sunt cronic sub-dezvoltate.

Graficul 11 - Evoluția numărului de cabinete medicale școlare⁴²



Sursa: INS.

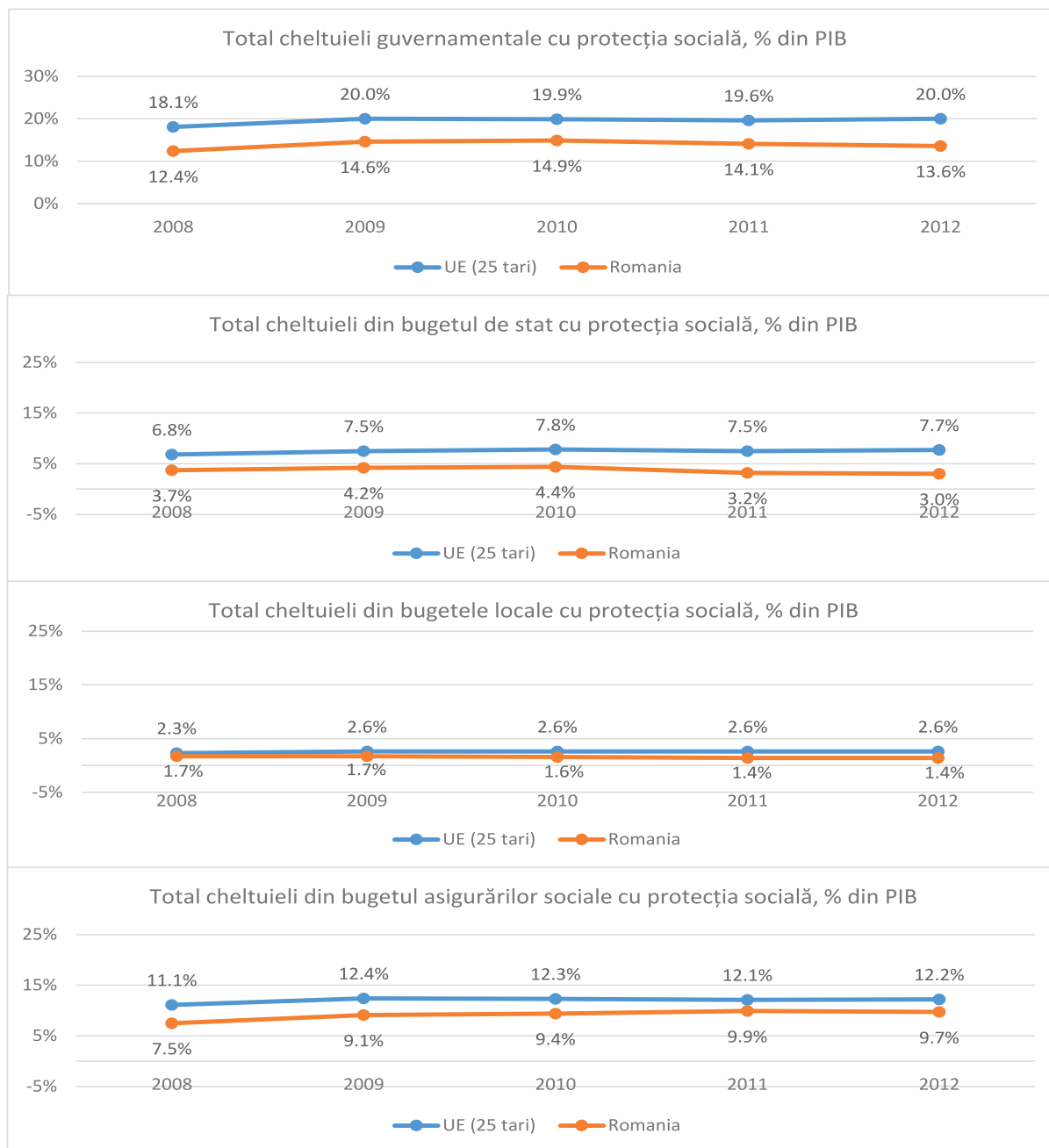
⁴² Conform INS, „Cabinetele medicale școlare sunt unități sanitare care funcționează în școli, care asigură asistență medicală generală preventivă, curativă de urgență pentru elevii arondați.”

4.4. Bugetul protecției sociale – analiză în detaliu

4.4.1. Comparații la nivel european

La nivelul Uniunii Europene, statisticile realizate prin intermediul ERUOSTAT includ cheltuielile cu protecția socială pentru „Familii și copii” (care reprezintă estimarea cea mai bună a efortului financiar făcut de state pentru a asigura protecția socială pentru copii). Din păcate, nu toate statele membre pot furniza astfel de date, printre acestea aflându-se și România. Prezentăm, în schimb, datele comparative pentru întregul domeniu de „Protecție socială”, pentru perioada 2008-2012:

Graficul 12– Nivelul de finanțare al protecției sociale în România comparativ cu UE (% din PIB)

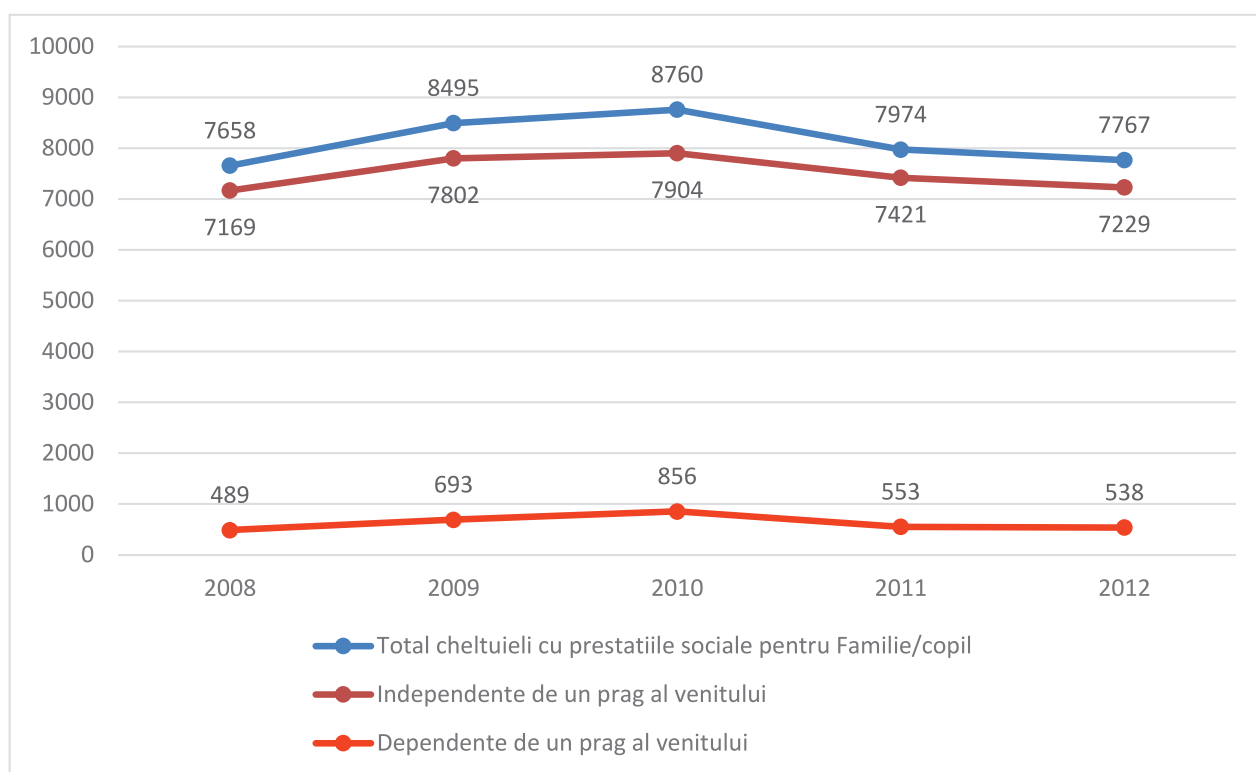


Sursa: Eurostat.

Observăm că România se află constant sub nivelul mediu de finanțare a acestui sector în Uniunea Europeană. În ceea ce privește contribuția diverselor bugete la cheltuielile pentru acest sector, proporțiile sunt similare cu media europeană: bugetul asigurărilor sociale contribuie cel mai mult, urmat de bugetul de stat și, într-o măsură mai mică, de bugetele locale.

Institutul Național de Statistică prezintă o serie de date importante pentru subiectul acestui raport, respectiv cheltuielile de protecție socială⁴³, dar incluzând aici doar prestațiile sociale. Metodologia utilizată în calcularea acestor cheltuieli este una europeană - European system of integrated social protection statistics (ESSPROS) - și clasifică prestațiile în funcție de 8 categorii de riscuri, una dintre categorii referindu-se la familie și copii⁴⁴. Datele calculate de INS ne arată în primul rând evoluția acestor prestații care au avut nivelul cel mai ridicat în anul 2010, după care au scăzut dramatic. De asemenea, în 2010, s-a înregistrat o creștere a ponderii prestațiilor adresate familiilor cu venituri mici (prestațiile dependente de un prag al venitului), aceste ajungând la aproximativ 10% din totalul prestațiilor.

Graficul 13 - Cheltuieli cu prestațiile sociale pentru Familii/copii (mil. lei)



Sursa: INS.

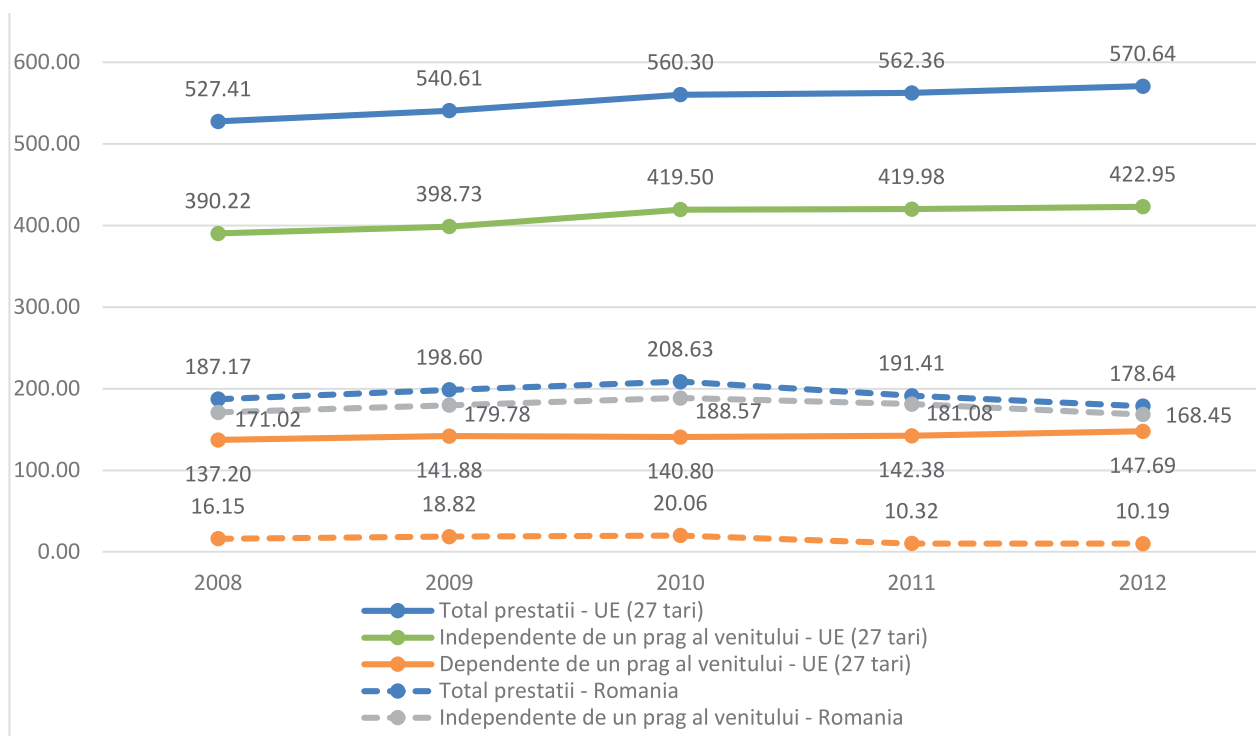
Datele de la Eurostat permit comparații între România și celelalte țări membre UE cu privire la nivelul beneficiilor sociale, inclusiv cele pentru familii și copii. Prezentăm datele în standarde ale puterii de cumpărare pe cap de locuitor. În figura următoare observăm că în 2008, nivelul beneficiilor sociale era de 2,8 ori mai mic în România față de media din Uniunea Europeană, iar această diferență s-a accentuat, în 2012 prestațiile sociale pentru familii și copii fiind de 3,2 ori mai mici în România.

43 Definiția acestui indicator este: "Totalitatea intervențiilor întreprinse de organismele publice sau private în scopul protejării gospodăriilor și indivizilor de consecințele unui set definit de riscuri sociale sau nevoi, în condițiile în care nu este implicat nici un aranjament simultan de reciprocitate sau unul individual." Sursa: INS, TEMPO Online.

44 Cheltuielile de protecție socială cuprind: "cheltuieli cu prestațiile sociale; costuri administrative; alte tipuri de cheltuieli (de exemplu: dobânzi bancare în conexiune cu fondurile sociale)."

"Prestațiile de protecție socială se clasifică pe opt funcții de protecție socială, corespunzătoare celor opt riscuri sociale majore identificate de ESSPROS. Funcțiile de protecție socială sunt: boală/îngrijirea sănătății; invaliditate; limită de vârstă; urmaș; familie/copii; șomaj; locuința;excluziune socială (neclasificată în altă parte)." Sursa: INS, TEMPO Online.

Graficul 14 - Cheltuieli cu prestațiile sociale pentru familii/copii, România comparativ cu UE – standardele puterii de cumpărare pe cap de locuitor



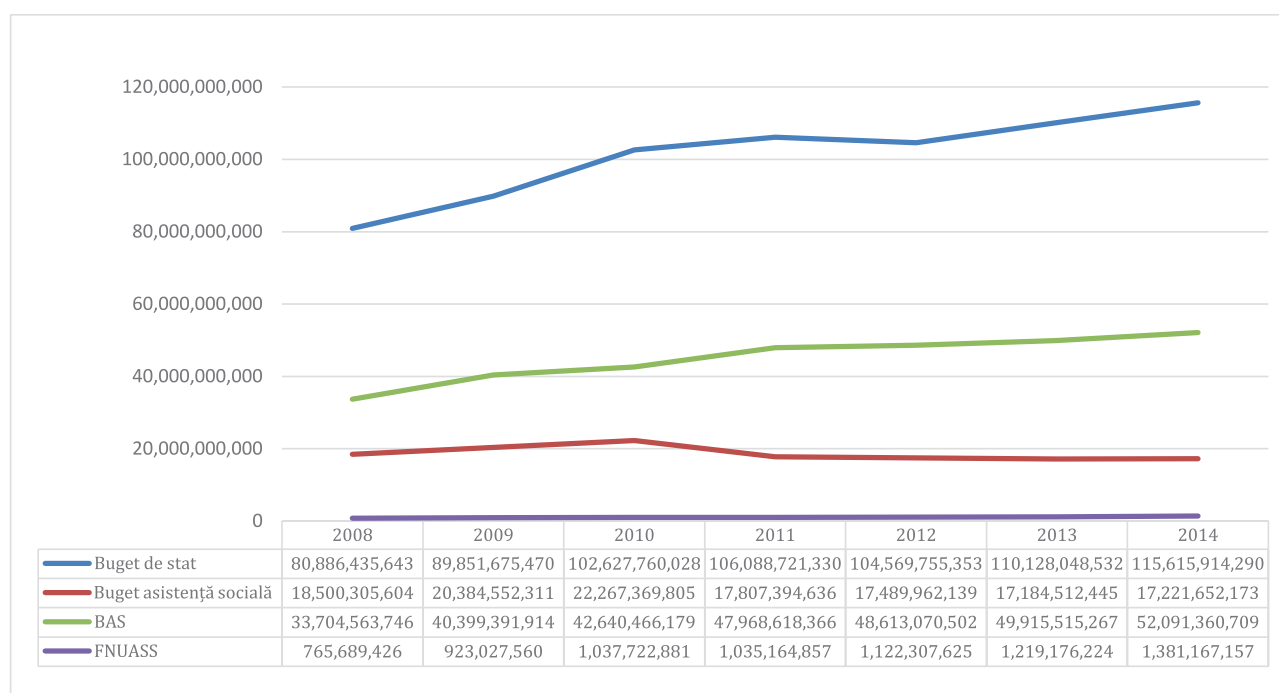
Sursa: Eurostat

4.4.2. Bugetele centrale și protecția socială a copiilor

Ca și în cazul învățământului, resursele financiare pentru protecția socială a copilului pot fi alocate fie direct pentru acest domeniu, fie pot fi incluse în politici mai largi (în acest caz, de asistență socială), care au un impact indirect asupra bunăstării copilului. De aceea, în această secțiune vom analiza, pentru o viziune mai cât mai completă posibil, atât cheltuielile financiare directe, cât și cele indirecte pentru protecția copilului. Nu sunt însă incluse cheltuielile explicite pentru serviciile descentralizate (sumele defalcate), acestea urmând a fi analizate în cadrul secțiunii despre bugetele locale.

Pentru că protecția copilului face parte, din perspectiva funcțională a bugetelor, din politica de „asigurări și asistență socială”, trebuie luate în calcul nu doar cheltuielile directe din bugetul de stat (prin Ministerul Muncii), ci și cheltuielile din bugetele asigurărilor sociale. Acestea au înregistrat în perioada acoperită de cercetare o evoluție ascendentă, cu un vârf de alocare ca procent din PIB în anii de criză economică.

Graficul 15 - Execuția cheltuielilor bugetului de stat și a bugetelor asigurărilor sociale pentru capitolul „Asigurări și asistență socială” (lei)



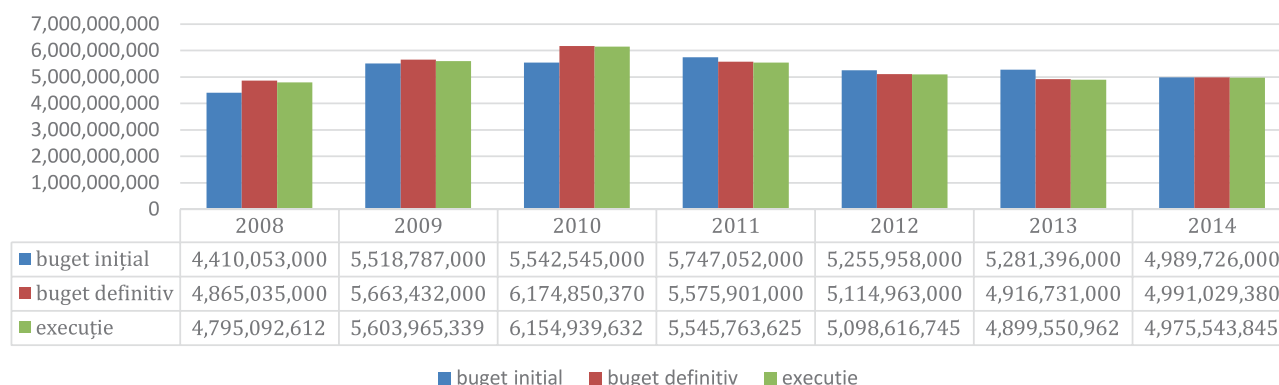
Sursa: Datele MFP privind execuția Bugetului de stat, execuția Bugetului Asigurărilor Sociale și bugetului Fondului Național Unic al Asigurărilor Sociale de Sănătate 2008-2014. Valorile sunt exprimate în lei. Sumele le cuprind pe cele de la capitolul „Asigurări și asistență socială” din bugetul de stat, dar nu și nu transferurile (sub forma sumelor defalcate din TVA sau a altor tipuri de subvenții) către autoritățile locale sau sumele transferate pentru echilibrarea bugetelor asigurărilor sociale (acestea sunt incluse în BAS, respectiv FNUASS). Trebuie specificat faptul că, în bugetul pentru „Asigurări și asistență socială”, pot apărea și alte tipuri de venituri (precum venituri proprii sau credite interne și externe) pe care, pentru standardizarea informației și comparabilitatea între anii analizați, nu le-am inclus, fiind astfel analizate doar cheltuielile din bugetele respective. În aceste sume sunt prevăzute toate măsurile privind politica de asigurări și asistență socială (inclusiv pensii), nu doar cele pentru protecția copilului, pentru o imagine de ansamblu asupra efortului bugetar al statului român.

Asistența socială pentru familie și copii

Capitolul bugetar care are explicit printre beneficiari copilul este „Asistența socială pentru familie și copii”. Acesta se regăsește atât direct în bugetul de stat, cât și în bugetul asigurărilor sociale de sănătate (FNUASS), iar în unii ani (2008 și 2012, la nivelul perioadei analizate) și în bugetul asigurărilor sociale (BAS). Evoluțiile din 2008 și până în 2014 arată că, în cei mai mulți ani, pentru bugetul de stat și FNUASS, bugetele inițiale aprobate au fost suplimentate, ajungând ca în execuția bugetară să fi fost cheltuiți mai mulți bani pentru acest capitol.

Graficul 16 – Evoluția sumelor pentru „Asistență socială pentru familie și copii” în bugetul de stat (lei)

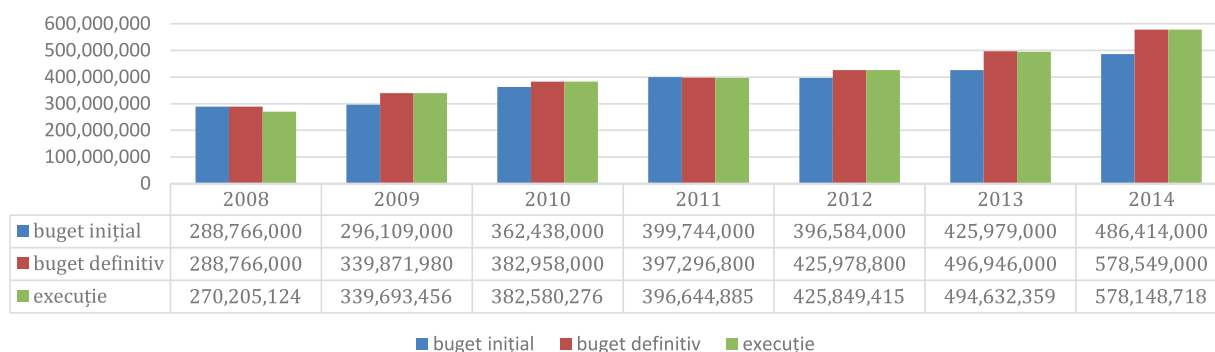
- bugetul de stat -



Sursa: Datele MFP privind execuția Bugetului de stat 2008-2014. Valorile sunt exprimate în lei și cuprind sumele de la capitolul „Asistență socială pentru familie și copii” din bugetul de stat și nu cuprind transferurile (sub forma sumelor defalcate din TVA sau a altor tipuri de subvenții) către autoritățile locale sau sumele transferate pentru echilibrarea bugetelor asigurărilor sociale (acestea sunt incluse în BAS, respectiv FNUASS). Trebuie specificat faptul că, în bugetul pentru „Asigurări și asistență socială”, pot apărea și alte tipuri de venituri (precum venituri proprii sau credite interne și externe) pe care, pentru standardizarea informației și comparabilitatea între anii analizați, nu le-am inclus, fiind astfel analizate doar cheltuielile din bugetul de stat.

Graficul 17– Evoluția sumelor pentru „Asistență socială pentru familie și copii” în FNUASS (lei)

- FNUASS-



Sursa: Datele MFP privind execuția bugetului Fondului Național Unic al Asigurărilor Sociale de Sănătate 2008-2014. Valorile sunt exprimate în lei și cuprind sumele de la capitolul „Asistență socială pentru familie și copii” din bugetul FNUASS.

În 2008, deși bugetul BAS nu a avut alocări inițiale pentru „Asistența socială pentru familie și copii”, execuția finală a cuprins unele cheltuieli în valoare totală de 1.032.118 lei (în scădere față de alocarea de 5.000.000 decisa la rectificare). Situația s-a repetat și în 2012, sumele cuprinse de această dată fiind și mai mici – cheltuieli de 8.066 lei, de la o alocare, primită la rectificare, de 9.000 lei.

Alte cheltuieli din domeniul asigurărilor și asistenței sociale cu impact posibil asupra copiilor

Ca și în cazul învățământului sau al sănătății, o mare parte dintre politicile de protecție socială au un impact indirect și asupra copilului. Deși nici aici nu putem vorbi despre posibilitatea identificării clare a beneficiarilor acestor politici, unele dintre domeniile finanțate din bugetele centrale pot avea ca potențiali beneficiari copiii. De aceea, o analiză detaliată a acestor domenii este importantă pentru a determina dimensiunea cât mai apropiată de realitate a bugetului copiilor.

Aceste politici de asigurări și asistență socială se regăsesc cu precădere în bugetul de stat, dar și în bugetele asigurărilor sociale sau de sănătate. Dintre acestea, relevante pentru protecția copilului sunt sub-capitolele: Administrație centrală, Servicii publice descentralizate, Asistența socială în caz de boli și invalidități, Creșe, Unități de asistență medico-sociale, Prevenirea excluderii sociale, Cercetare și dezvoltare în domeniul asigurărilor și asistenței sociale, Alte cheltuieli în domeniul asigurărilor și asistenței sociale.

Pentru a avea o dimensiune a acestor cheltuieli, vom folosi o comparație între cheltuielile din anul 2008 și anul 2014, determinând, pentru fiecare dintre acestea, suma per capita (bugetele împărțite la numărul total al locuitorilor, pe baza datelor INS, pornind de la premisa că orice cetățean, deci și copilul, este un potențial beneficiar al acestora).

Tabelul 19 – Cheltuieli totale și cheltuieli medii per locuitor, pentru asigurări și asistență socială, efectuate exclusiv de la bugetul de stat, FNUASS și BAS, la nivelul anilor 2008 și 2014

	Bugetul de stat - cheltuieli (lei)	2008		Cheltuieli medii (lei/capita)	2014			
		FNUASS - cheltuieli (lei)	BAS - cheltuieli (lei)		Bugetul de stat - cheltuieli (lei)	FNUASS - cheltuieli (lei)	BAS - cheltuieli (lei)	Cheltuieli medii (lei/capita)
Total	10.735.476.000	495.484.302	33.351.573.814	2.160,48	12.232.845.523	803.018.439	51.741.958.895	3.247,45
Cap. 68	ASIGURĂRI ȘI ASISTENȚĂ SOCIALĂ							
Administrație centrală	94.205.000			4,57	81.444.373			4,08
Servicii publice descentralizate	98.608.000			4,78	251.634.497			12,61
Asistență socială în caz de boli și invalidități:	1.253.352.000	495.484.302	120.444	84,75	2.272.034.307	803.018.439		154,16
As. socială în caz de boli;		495.484.302	120.444	24,02		803.018.439		40,26
As. socială în caz de invaliditate.	1.253.352.000			60,74	2.272.034.307			113,90
Ajutoare pentru urmași	754.000		329.142.332	15,99	792.621		511.605.902	25,69
Prevenirea excluderii sociale:	1.155.594.000			56,00	967.565.111			48,51
Ajutor social;	1.042.500.000			50,52	930.867.458			46,67
Centre de primire și cazare a persoanelor solicitante a statutului de refugiat;	2.517.000			0,12	1.553.695			0,08
Servicii sociale;	34.019.000			1,65				0,00
Alte cheltuieli în domeniul prevenirii excluderii sociale.	76.558.000			3,71	35.143.958			1,76
Cercetare și dezvoltare în domeniul asigurărilor și as. sociale	1.566.000			0,08				0,00
Alte cheltuieli în domeniul asigurărilor și as. sociale	239.776.000		510.899.266	36,38	649.199.074		547.672.818	60,00

	Bugetul de stat - cheltuieli (lei)	2008			2014			
		FNUASS - cheltuieli (lei)	BAS - cheltuieli (lei)	Cheltuieli medii (lei/capita)	Bugetul de stat - cheltuieli (lei)	FNUASS - cheltuieli (lei)	BAS - cheltuieli (lei)	Cheltuieli medii (lei/capita)
Cap. 69	ASIGURĂRI ȘI ASISTENȚĂ SOCIALĂ PENTRU ACCIDENTE DE MUNCĂ ȘI BOLI PROFESIONALE							
Asistență socială în caz de boli și invalidități:			19.310.210	0,94			29.172.809	1,46
As. socială în caz de boli;			11.304.718	0,55			12.627.026	0,63
As. socială în caz de invaliditate.			8.005.492	0,39			16.545.783	0,83
Ajutoare pentru urmași			2.078.538	0,10			2.066.536	0,10
Alte cheltuieli în domeniul asigurărilor și asistenței sociale			5.800.811	0,28			7.263.550	0,36

Sursa: Datele MFP privind execuția bugetului de stat, execuția bugetului asigurărilor sociale (BAS) și bugetului fondului național unic al asigurărilor sociale de sănătate (FNUASS) 2008-2014. Valorile sunt exprimate în lei și cuprind sumele de la sub-capitolele selectate din cadrul capitolelor 68 „Asigurări și asistență socială” și 69 „Asigurări și asistență socială pentru accidente de muncă și boli profesionale” din bugetul de stat, dar nu și transferurile (sub forma sumelor defalcate din TVA sau a altor tipuri de subvenții) către autoritățile locale sau sumele transferate pentru echilibrarea bugetelor asigurărilor sociale (acestea sunt incluse în BAS, respectiv FNUASS). Trebuie specificat faptul că, în bugetul pentru aceste capitole pot apărea și alte tipuri de venituri (precum venituri proprii sau credite interne și externe) pe care, pentru standardizarea informației și comparabilitatea între anii analizați, nu le-am inclus, fiind astfel analizate doar cheltuielile din bugetele respective. Sumele totale de la aceste sub-capitole au fost împărțite la numărul total al potențialilor beneficiari (populația totală).

4.4.3. Bugetele locale și protecția socială a copiilor

La fel ca în cazul celorlalte două domenii analizate, învățământul și sănătatea, nici în cazul protecției sociale nu putem identifica foarte precis care sunt alocările și cheltuielile de care beneficiază în mod direct doar copiii, cu excepția unor cazuri punctuale și pe bugete specifice, cum va fi cazul Primăriei Municipiului Călărași (a se vedea capitolul următor). Acest lucru este urmare a descentralizării care, dincolo de efectele sale benefice, creează riscul furnizării inegale a unor servicii sociale.

În cazul alocărilor care se fac prin intermediul bugetelor locale, sumele defalcate din TVA sau alte subvenții alocate de la nivel central sunt adeseori insuficiente pentru acoperirea întregului necesar al furnizorilor de servicii sociale. De aceea, în cele mai multe cazuri, bugetele locale pentru protecție socială depășesc sumele alocate din bugetul central, fiind compensate de alocări locale.

Vom analiza datele privind execuția bugetară la nivelul județelor și la nivelul consiliilor județene, iar pentru București, la nivelul bugetelor de sector și bugetului general. Vom pune în oglindă diferențele dintre bugetele pentru protecție socială la nivel național, la fel ca în cazul celorlalte două domenii. Datele sunt colectate de la Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și vor fi raportate la numărul total al populației din respectivul județ/Mun. București. Vom utiliza ca puncte de referință anii 2008 și 2014, pentru a vedea în ce măsură există diferențe între județe/Mun. București și în timp.

Spre deosebire de educație, dar la fel ca în cazul sistemului sanitar, se poate observa în acest domeniu o încărcătură mai mare pe bugetele consiliilor județene, cele care au preluat responsabilitatea majoră în finanțarea acestor servicii descentralizate. Din păcate însă, nici în acest caz nu există date detaliate la nivelul tuturor localităților pe subcapitolele din cadrul domeniului.

Se remarcă în cazul asistenței sociale o mai mare stabilitate în timp a cheltuielilor per capita, ceea ce arată că procesul de descentralizare (inclusiv financiară) din acest domeniu pare să fi avut loc mult mai repede decât în cazul sănătății sau învățământului. Pe de altă parte, și aici observăm diferențe majore între județe, ceea ce

poate fi un indiciu că pentru mulți copii din județe cu risc de sărăcie mai mare există mai puține resurse pentru protecția lor.

Tablelul 20 – Cheltuieli totale și cheltuieli medii per locuitor, pentru asigurări și asistență socială, efectuate la nivel local, defalcate pe județe și mun. București, la nivelul anului 2008

A. 2008	B. Asigurări și asistență socială – cheltuieli (lei)		C. Populație (nr. locuitori)	D. Cheltuieli medii per locuitor (lei/capita)
	B1. Total județ/mun. București	B.2 Total CJ		
Județe și mun. București				
Total	6.324.947.711	3.011.850.487	22.561.686	280,34
Alba	120.316.303	72.359.923	393.390	305,84
Arad	124.961.417	64.705.088	481.638	259,45
Argeș	200.797.330	123.238.571	665.041	301,93
Bacău	189.278.758	93.438.149	760.013	249,05
Bihor	204.745.380	119.134.064	625.611	327,27
Bistrița - Năsăud	73.984.440	39.246.550	330.903	223,58
Botoșani	131.925.399	74.458.241	475.347	277,53
Brașov	141.959.835	77.268.167	379.622	373,95
Brăila	95.201.875	46.323.264	624.778	152,38
Buzău	144.219.231	70.160.938	502.883	286,78
Caraș - Severin	108.313.545	62.312.785	329.329	328,89
Călărași	103.801.791	55.626.866	347.793	298,46
Cluj	182.785.316	99.330.264	707.647	258,30
Constanța	179.912.994	83.385.743	765.703	234,96
Covasna	55.044.771	27.440.276	232.408	236,85
Dâmbovița	163.540.189	78.789.417	538.712	303,58
Dolj	181.760.849	83.106.233	728.295	249,57
Galați	158.296.300	80.538.494	645.697	245,16
Giurgiu	85.237.912	44.567.361	286.040	297,99
Gorj	121.161.757	70.682.060	381.300	317,76
Harghita	77.124.484	40.762.770	338.031	228,16
Hunedoara	145.331.733	86.839.237	499.521	290,94
Ialomița	81.922.992	41.825.809	305.343	268,30
Iași	252.180.639	137.897.611	857.689	294,02
Ilfov	71.459.944	33.865.795	298.047	239,76
Maramureș	139.656.894	21.298.599	535.747	260,68
Mehedinți	102.840.536	51.744.263	305.042	337,14
Mureș	155.262.334	93.080.106	605.092	256,59
Neamț	153.747.159	83.358.129	592.673	259,41
Olt	129.647.814	11.155.233	484.604	267,53
Prahova	219.953.609	132.481.865	838.485	262,32
Satu Mare	104.300.550	59.015.253	254.828	409,30
Sălaj	94.460.338	56.633.943	396.470	238,25
Sibiu	134.594.783	83.966.941	457.417	294,25
Suceava	213.570.363	116.884.732	734.036	290,95
Teleorman	100.410.575	44.586.627	427.564	234,84
Timiș	220.065.047	135.551.521	720.785	305,31
Tulcea	76.302.312	44.537.171	257.108	296,77
Vaslui	172.629.786	95.318.508	416.295	414,68
Vâlcea	144.531.428	88.361.485	474.483	304,61
Vrancea	152.000.306	86.572.435	399.405	380,57
Mun. București	615.708.693	0	2.160.871	284,94

Tabelul 21 – Cheltuieli totale și cheltuieli medii per locuitor, pentru asigurări și asistență socială, efectuate la nivel local, defalcate pe județe și mun. București, la nivelul anului 2014

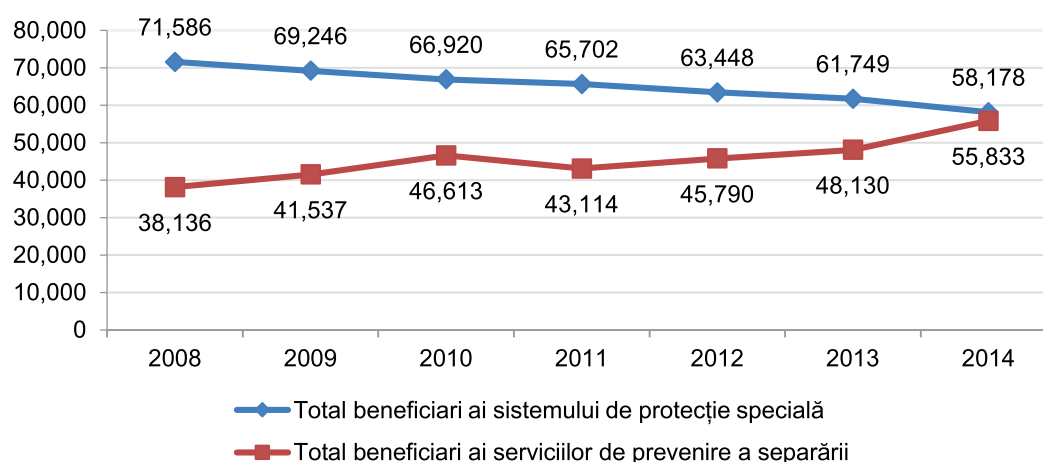
A. 2014	B. Asigurări și asistență socială – cheltuieli (lei)		C. Populație (nr. locuitori)	D. Cheltuieli medii per locuitor (lei/capita)
	B1. Total județ/mun. București	B.2 Total CJ		
Județe și mun. București				
Total	6.527.463.281	3.611.065.570	19.947.311	327,24
Alba	120.701.405	81.604.127	337.658	357,47
Arad	132.873.859	77.112.427	427.974	310,47
Argeș	186.439.384	128.958.860	604.058	308,64
Bacău	186.391.198	109.476.537	606.589	307,28
Bihor	185.588.454	121.266.708	573.691	323,50
Bistrița - Năsăud	98.017.190	65.172.217	283.832	345,34
Botoșani	111.251.257	73.316.963	403.088	276,00
Brașov	146.009.905	86.210.324	312.089	467,85
Brăila	97.278.402	51.607.940	550.765	176,62
Buzău	135.221.397	85.201.974	440.931	306,67
Caraș - Severin	107.566.969	68.313.699	301.251	357,07
Călărași	115.656.846	78.332.797	288.925	400,30
Cluj	227.316.335	123.858.292	698.929	325,24
Constanța	199.670.835	99.915.252	684.257	291,81
Covasna	55.468.495	33.669.110	208.603	265,90
Dâmbovița	157.911.672	79.316.784	512.668	308,02
Dolj	150.312.774	91.086.359	650.548	231,06
Galați	139.514.293	78.151.751	527.979	264,24
Giurgiu	87.039.610	53.379.309	278.425	312,61
Gorj	111.583.266	71.765.625	334.819	333,26
Harghita	77.711.419	48.594.082	310.336	250,41
Hunedoara	147.237.389	85.744.903	407.892	360,97
Ialomița	70.559.049	44.880.332	269.251	262,06
Iași	251.096.887	167.396.353	780.948	321,53
Ilfov	109.557.102	50.529.698	417.825	262,21
Maramureș	150.783.132	87.275.483	472.335	319,23
Mehedinți	127.862.325	76.425.050	259.011	493,66
Mureș	164.116.110	110.614.798	547.757	299,61
Neamț	152.922.037	105.167.821	461.869	331,09
Olt	134.651.549	91.786.127	423.352	318,06
Prahova	275.020.698	170.499.098	752.322	365,56
Satu Mare	115.782.784	66.403.366	220.447	525,22
Sălaj	99.604.785	64.472.347	340.986	292,11
Sibiu	135.006.779	92.774.651	400.193	337,35
Suceava	206.296.096	138.299.472	631.410	326,72
Teleorman	96.858.264	54.250.427	367.120	263,83
Timiș	220.039.544	141.690.626	693.104	317,47
Tulcea	82.955.880	54.945.041	208.242	398,36
Vaslui	162.315.231	108.140.982	365.630	443,93
Vâlcea	176.985.752	109.652.258	389.463	454,44
Vrancea	134.106.853	83.805.600	335.596	399,61
Mun. București	684.180.070	0	1.865.143	366,82

Sursa pentru tabelele 20 și 21: Date prelucrate pe baza execuțiilor bugetare la nivel local, centralizate de Direcțiile Finanțelor Publice Locale și statisticilor INS privind numărul beneficiarilor potențiali (populația județului). Sumele bugetare sunt exprimate în lei. Sumele per totalul județului/Mun. București (coloana B1) reprezintă, după consolidare, toate cheltuielile efectuate din bugetele județene și locale (la București, din bugetele de sector și bugetul general) pentru capitolul „Asigurări și asistență socială”. Total CJ (coloana B2) reprezintă bugetul pentru capitolul „Asigurări și asistență socială” în bugetul consiliului județean. Totalul cheltuielilor județ/Mun. București per beneficiar (coloana D) este calculat împărțind sumele totale per județ (coloana B1) la numărul total de beneficiari (coloana C). (Nu au fost disponibile detalieri pe diferitele sub-capitole la nivelul bugetelor locale, prin urmare a fost folosit totalul acestora, adică sumele pentru toate serviciile de asigurări și asistență socială furnizate la nivel local.)

4.4.4. Indicatori privind protecția socială a copiilor

Analizând datele furnizate de MMFPSPV cu privire la numărul de copii beneficiari ai serviciilor de prevenire a separării copilului de părinți și ai serviciilor de protecție socială observăm în primul rând o tendință de scădere a celor din urmă, și o creștere a numărului celor care au beneficiat de sprijin pentru prevenirea separării. Atât procesul de dezinstituționalizare, cât și întărirea serviciilor de prevenire au fost priorități promovate de toți actorii implicați în sistemul de protecție a copilului. Totuși, o analiză mai detaliată este necesară pentru a înțelege dacă aceste evoluții sunt efectul creșterii eficienței serviciilor de prevenire sau o consecință a creșterii nevoilor în condițiile crizei financiare.

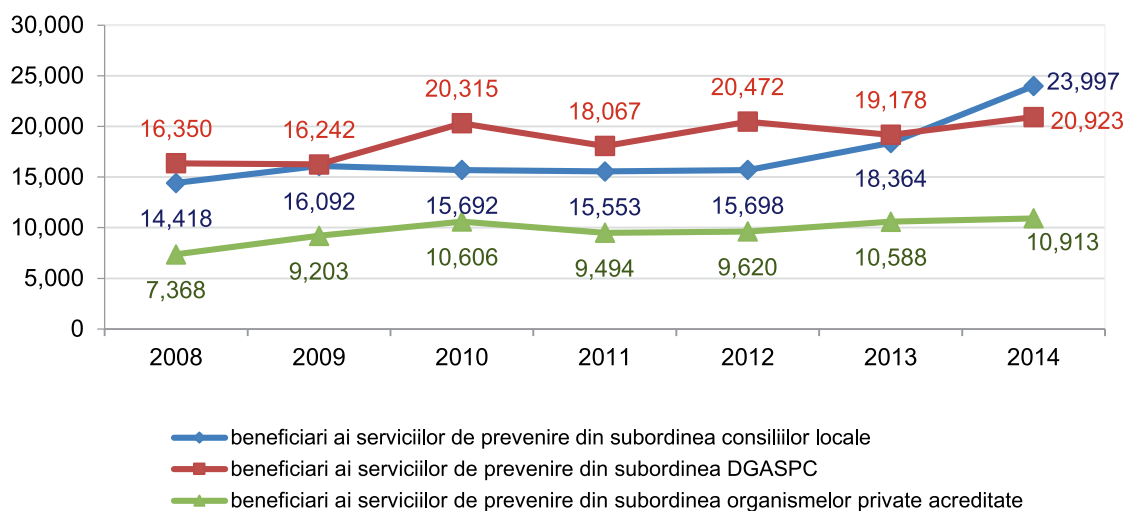
Graficul 18 – Numărul de beneficiari ai sistemului de protecție a copilului



Sursa: MMFPSPV și ANPDCA

În ceea ce privește prevenirea separării copilului de părinți, observăm că în perioada 2008-2013, cei mai mulți beneficiari erau cuprinși în serviciile din subordinea DGASPC, care compensau astfel lipsa de capacitate a autorităților locale. Abia în 2013 și 2014 se observă creșteri importante ale numărului beneficiarilor serviciilor din subordinea autorităților locale.

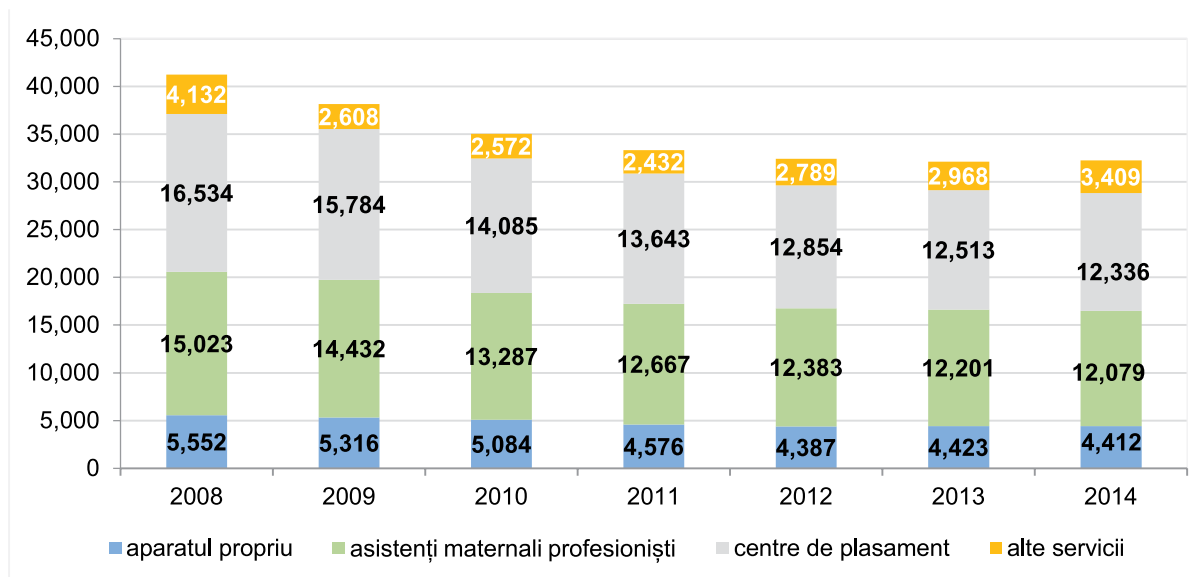
Graficul 19 – Numărul de beneficiari ai serviciilor de prevenire a separării de părinți



Sursa: MMFPSPV și ANPDCA

Personalul angajat al direcțiilor generale de asistență socială și protecția copilului s-a aflat într-o permanentă scădere, aceasta fiind cauzată de mai mulți factori printre care am putea aminti și măsurilor de austeritate cu impact direct asupra angajărilor în sistemul bugetar. Numărul asistenților maternali înregistrează o tendință de scădere, mai accentuată în perioada 2008-2011, în ciuda numărului încă mare al copiilor îngrijiți în servicii de tip rezidențial (numărul acestora fiind, în 2014, de 18.526, dintre care 716 copii până în 3 ani).

Graficul 20 – Personalul angajat al direcțiilor generale de asistență socială și protecția copilului (număr de persoane)



Sursa: MMFPSPV și ANPDCA

5. Studiu de caz – Municipiul Călărași

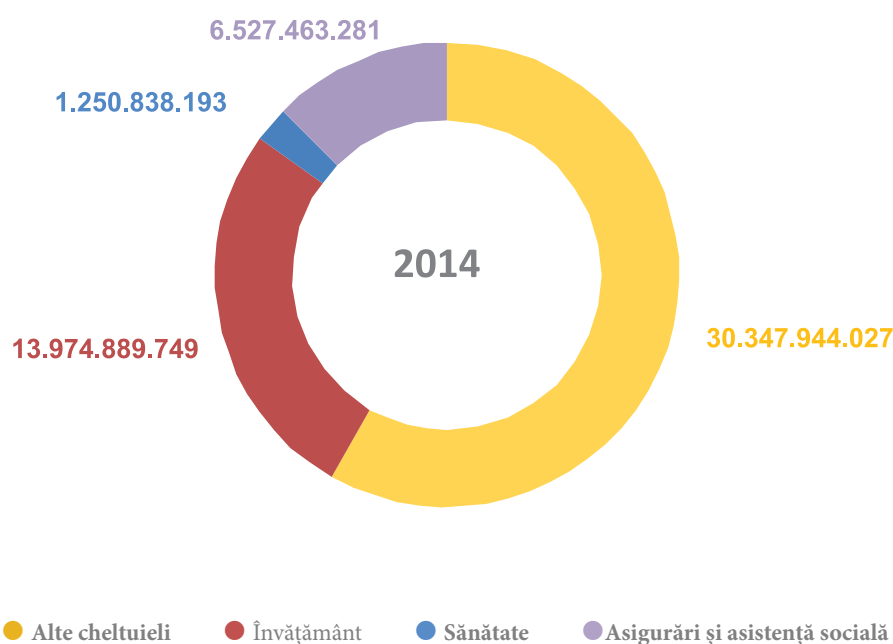
Pentru a pune în ansamblu resursele bugetare pentru protecția copilului în municipiul selectat pentru analiză – Călărași – trebuie analizat mai întâi contextul mai larg al alocărilor și **cheltuielilor** bugetare care au impact asupra orașului.

Pentru acest lucru, ne uităm la execuțiile bugetare din perioada 2008-2014, pentru patru niveluri ale bugetelor locale, urmărind cheltuielile pentru învățământ, sănătate și asistență socială în contextul cheltuielilor bugetare totale pentru:

- Totalul la nivelul tuturor bugetelor locale
- Totalul la nivelul județului Călărași
- Bugetul Consiliului județean Călărași
- Bugetul Municipiului Călărași

5.1. Totalul bugetelor locale

Graficul 21 – Cheltuieli totale pentru învățământ, sănătate și asigurări și asistență socială, la nivelul tuturor unităților administrativ teritoriale din România (lei)



Sursa: A se vedea Tabelul 22

La nivelul tuturor bugetelor unităților administrativ-teritoriale se pot identifica unele evoluții semnificative ale domeniilor acoperite de diferitele niveluri ale administrației.

Bugetele locale acoperă, în cea mai mare parte, cheltuieli legate de învățământ, acestea crescând în perioada analizată de la 12,6 miliarde lei la 13,9 miliarde lei. Cu toate acestea, procentul cheltuielilor cu învățământul a scăzut ca pondere în totalul bugetelor locale.

Astfel, evoluția bugetelor locale arată că, dacă în anul 2008, aproape o treime (30%) din bugetele locale mergea către învățământ, în 2014 acest procent a scăzut la 27%.

Scăderea nu este foarte mare, dar denotă un trend descendent, care, coroborat cu banii primiți de la centru, ce nu sunt o sumă constantă de-a lungul anilor, ba chiar din ce în ce mai puțini, poate agrava situația unităților de învățământ.

Se poate însă observa o creștere semnificativă – atât în cifre absolute, cât și în procente – a cheltuielilor cu sănătatea la nivel local începând cu anul 2010. De la aproximativ 245 de milioane cât era în 2008, suma se mărește de aproape cinci ori, ajungând la peste 1 miliard în anii 2013 și 2014. Acest fapt se poate datora prioritizării acestui domeniu, ce necesită investiție constantă.

Spre deosebire de domeniile învățământului și sănătății care au înregistrat fluctuații, asigurările și asistența socială rămân relativ constante ca sume, chiar dacă, la nivel procentual, acestea scad ca încărcătură în bugetele locale. Cifrele pentru perioada studiată nu ajung la 7 miliarde dar nici nu scad sub aproximativ 6 miliarde, cu excepția anilor 2011, 2012, având însă o scădere ne semnificativă.

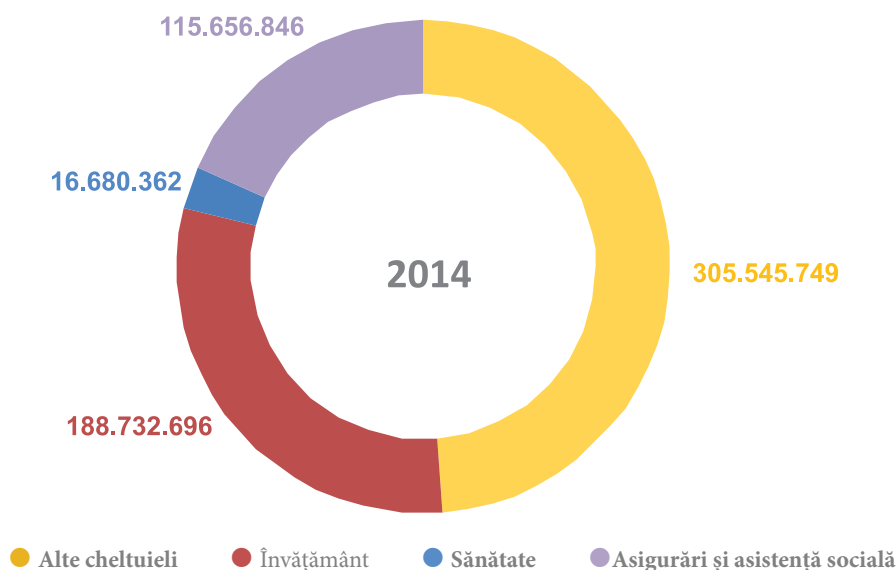
Tabelul 22 – Cheltuieli totale pentru învățământ, sănătate și asigurări și asistență socială, la nivelul tuturor unităților administrativ teritoriale din România (lei)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total Buget	42.210.198.056	42.074.516.431	41.207.064.453	44.003.827.690	46.333.437.354	47.380.442.383	52.101.135.250
Alte cheltuieli	22.994.496.633	22.631.455.223	23.040.400.554	27.363.648.166	28.748.329.989	28.061.107.637	30.347.944.027
Învățământ	12.646.473.305	12.621.928.811	10.715.276.692	9.923.404.678	10.703.989.350	11.970.736.920	13.974.889.749
Sănătate	244.280.407	452.721.332	707.999.958	947.024.030	989.843.633	1.032.155.957	1.250.838.193
Asigurări și asistență socială	6.324.947.711	6.368.411.065	6.743.387.249	5.769.750.816	5.891.274.382	6.316.441.869	6.527.463.281

Sursa: Date consolidate privind execuțiile bugetare la nivel local, centralizate de Direcțiile Finanțelor Publice Locale 2008-2014. Sumele bugetare sunt exprimate în lei. Bugetele cuprind toate sumele (nu doar cele pentru copil) cheltuite la capitolele „Învățământ”, „Sănătate” și „Asigurări și asistență socială” la nivelul tuturor unităților administrativ teritoriale din România.

5.2. Totalul bugetelor la nivelul județului Călărași

Graficul 22 – Cheltuieli totale pentru învățământ, sănătate și asigurări și asistență socială, la nivelul tuturor unităților administrativ teritoriale din județul Călărași (lei)



Sursa: A se vedea Tabelul 23

În totalul bugetelor de la nivelul județului Călărași se menține aceeași dominație a cheltuielilor cu învățământul, acestea reprezentând în mod constant o parte considerabilă a bugetului local total. Sumele se mențin undeva între 130 de milioane și 160 de milioane, cu excepția anului 2011, cu o scădere nu foarte abruptă de aproximativ 8 milioane față de 2010 și anul 2014, cu o creștere de aproape 36 de milioane, comparativ cu 2013.

Spre deosebire însă de tendința de la nivelul tuturor bugetelor locale, la nivelul județului Călărași se înregistrează cheltuieli comparabile și în ceea ce privește asigurările și asistența socială. Sumele sunt în general, de peste 100 de milioane de lei, cu excepția anilor 2011, 2012, când scad ușor.

De asemenea, la nivelul județului Călărași se poate observa o creștere exponențială a cheltuielilor cu sănătatea începând cu anul 2011, costurile din bugetele locale ajungând să se tripleze din 2010 până în 2011. Fluctuații majore au apărut și la nivelul anilor 2012-2013-2014, bugetul pentru sănătate cunoscând o reducere de peste 50% în 2013, pentru a crește de aproape patru ori în 2014. De altfel, la nivel de sănătate, în județul Călărași există diferențe considerabile și destul de bruște, poate chiar nesănătoase, cei mai afectați fiind, desigur, beneficiarii direcți ai serviciului: cetățenii, fie ei copii sau adulți.

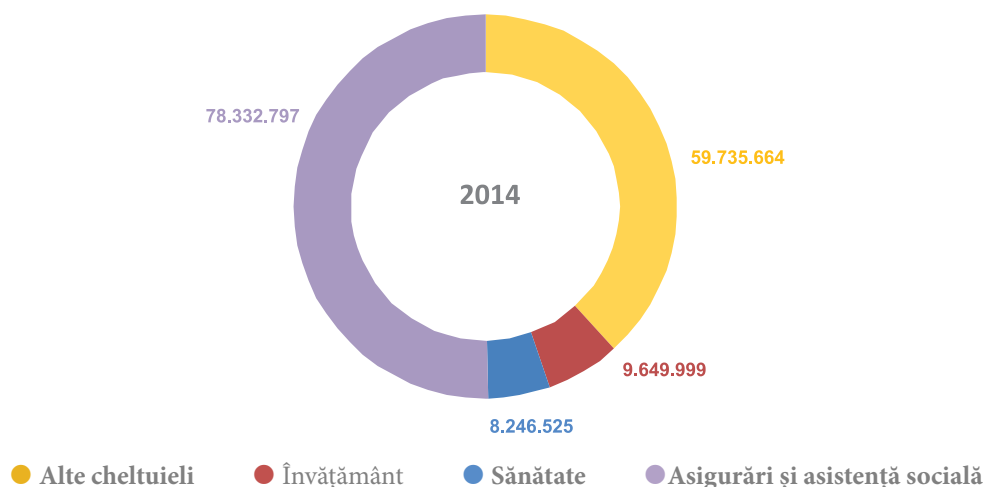
Tabelul 23 – Cheltuieli totale pentru învățământ, sănătate și asigurări și asistență socială, la nivelul tuturor unităților administrativ teritoriale din județul Călărași (lei)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total Buget	493.433.671	463.416.952	455.153.025	499.177.970	531.841.183	525.605.566	626.615.653
Alte cheltuieli	231.085.097	206.890.702	197.620.615	270.762.144	293.870.698	260.927.333	305.545.749
Învățământ	158.404.698	150.686.621	131.471.645	123.604.377	132.142.383	152.012.677	188.732.696
Sănătate	142.085	873.459	2.365.662	7.417.721	10.759.256	4.713.454	16.680.362
Asigurări și asistență socială	103.801.791	104.966.170	123.695.103	97.393.728	95.068.846	107.952.102	115.656.846

Sursa: Date consolidate privind execuțiile bugetare la nivel local, centralizate de Direcțiile Finanțelor Publice Locale 2008-2014. Sumele bugetare sunt exprimate în lei. Bugetele cuprind toate sumele (nu doar cele pentru copil) cheltuite la capitolele „Învățământ”, „Sănătate” și „Asigurări și asistență socială” la nivelul tuturor unităților administrativ teritoriale din județul Călărași (bugete consolidate, după transferuri, de la nivelul consiliului județean și al tuturor consiliilor locale).

5.3. Bugetul Consiliului Județean Călărași

Graficul 23 – Cheltuieli totale pentru învățământ, sănătate și asigurări și asistență socială, nivelul bugetului Consiliului Județean Călărași (lei)



Sursa: A se vedea Tabelul 24.

În bugetul Consiliului Județean Călărași, cea mai mare parte a cheltuielilor înregistrate în domeniile analizate se întâlnește la nivelul asigurărilor și asistenței sociale, o tendință normală având în vedere responsabilitatea acestuia pentru Direcția Generală de Asistență Socială.

Cheltuielile în domeniul asigurărilor și asistenței sociale se mențin într-o tendință de creștere constantă, ajungând de la 55,6 milioane lei în 2008 la 78,3 milioane lei în 2014.

Bugetul pentru sănătate este însă cel care înregistrează cea mai spectaculoasă creștere, reflectarea acestuia în bugetul Consiliului Județean Călărași fiind cea care dă și tendința de la nivelul bugetului consolidat al județului. Astfel, de la 31,500 lei în anul 2008, ajungându-se la 8,246,525 lei în anul 2014. Tendința de creștere constantă în domeniul sănătății se păstrează precum la nivelul județului sau bugetelor locale.

Pentru învățământ sumele sunt aproape constante, aflându-se permanent în intervalul 7,8 – 9,9 milioane de lei. Acest echilibru poate fi dat de o balanță între veniturile și cheltuielile din acest domeniu, chiar dacă acestea nu reflectă nevoile financiare reale la nivel de învățământ preșcolar și preuniversitar.

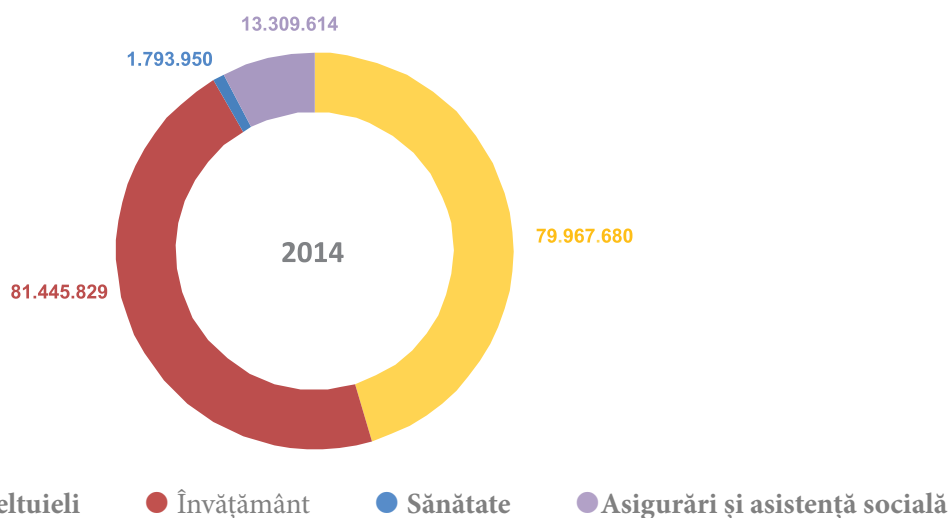
Tabelul 24 – Cheltuieli totale pentru învățământ, sănătate și asigurări și asistență socială, la nivelul bugetului Consiliului Județean Călărași (lei)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total Buget	121.794.005	105.902.294	113.109.584	160.078.391	169.036.696	146.948.039	155.964.985
Alte cheltuieli	58.169.405	34.018.128	36.941.745	80.024.860	86.539.788	64.322.372	59.735.664
Învățământ	7.966.234	7.795.738	8.532.153	9.402.583	8.923.496	9.906.804	9.649.999
Sănătate	31.500	70.661	996.652	6.117.300	8.577.892	2.295.572	8.246.525
Asigurări și asistență socială	55.626.866	64.017.767	66.639.034	64.533.648	64.995.520	70.423.291	78.332.797

Sursa: Date consolidate privind execuțiile bugetare la nivel local, centralizate de Direcțiile Finanțelor Publice Locale 2008-2014. Sumele bugetare sunt exprimate în lei. Bugetele cuprind toate sumele (nu doar cele pentru copil) cheltuite la capitolele „Învățământ”, „Sănătate” și „Asigurări și asistență socială” la nivelul bugetului Consiliului Județean Călărași.

5.4. Bugetul la nivelul Municipiului Călărași

Graficul 24 – Cheltuieli totale pentru învățământ, sănătate și asigurări și asistență socială, la nivelul municipiului Călărași (lei)



Sursa: A se vedea Tabelul 25.

La nivelul municipiului Călărași se poate observa o constantă în finanțarea semnificativă a învățământului – proporția cheltuielilor cu acest domeniu a reprezentat în perioada analizată peste 40% din totalul bugetului local. Astfel, chiar și în anul 2011, când bugetul local s-a aflat în scădere, cheltuielile cu învățământul s-au menținut la același 40% din bugetul local. Sumele nu au scăzut niciodată sub 50 de milioane și în același timp, nu au crescut mai mult de 81 de milioane.

O alocare constantă se înregistrează și la nivelul cheltuielilor cu asigurările și asistența socială, însă doar în termeni nominali, acestea menținându-se în medie la aproximativ 10 milioane de lei. Excepția se înregistrează în anul 2014, unde media este depășită cu 3 milioane de lei.

Cheltuielile cu sănătatea sunt în creștere față de anul 2008 (o creștere de aproape 70 de ori la momentul 2014), însă marea majoritate a acestor cheltuieli apar strâns legate de domeniul învățământului (prin plata asistenților școlari și comunitari). În ciuda creșterii, ponderea sumelor pentru sănătate din bugetul Municipiului este una mult mai mică, comparativ cu celelalte niveluri ale studiului nostru de caz. În ciuda celor menționate anterior, într-o privire de ansamblu, putem observa o tendință de creștere constantă peste tot, atât la nivel local, județean, consiliu județean, municipal în toate cele trei domenii: sănătate, învățământ, asigurări și asistență socială. Singurele perioade care înglobează unele scăderi la nivel de alocare a sumelor pentru programe sunt între 2009-2011, anii ce corespund crizei economice și recesiunii. Diferențele nu sunt dramatice, fiind normale unei perioade caracterizate de instabilitate financiară.

Tabelul 25 – Cheltuieli totale pentru învățământ, sănătate și asigurări și asistență socială, la nivelul municipiului Călărași (lei)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total Buget	151.499.785	140.745.991	136.224.611	129.690.271	136.312.651	149.752.696	176.517.073
Alte cheltuieli	69.280.920	63.594.841	65.865.650	67.542.087	68.818.122	71.783.517	79.967.680
Învățământ	71.355.119	65.077.329	56.783.123	51.931.332	55.689.885	63.909.981	81.445.829
Sănătate	25.400	340.106	737.648	651.901	1.661.082	1.517.662	1.793.950
Asigurări și asistență socială	10.838.346	11.733.715	12.838.190	9.564.951	10.143.562	12.541.536	13.309.614

Sursa: Date consolidate privind execuțiile bugetare la nivel local, centralizate de Direcțiile Finanțelor Publice Locale 2008-2014. Sumele bugetare sunt exprimate în lei. Bugetele cuprind toate sumele (nu doar cele pentru copil) cheltuite la capitolele „Învățământ”, „Sănătate” și „Asigurări și asistență socială” la nivelul municipiului Călărași.

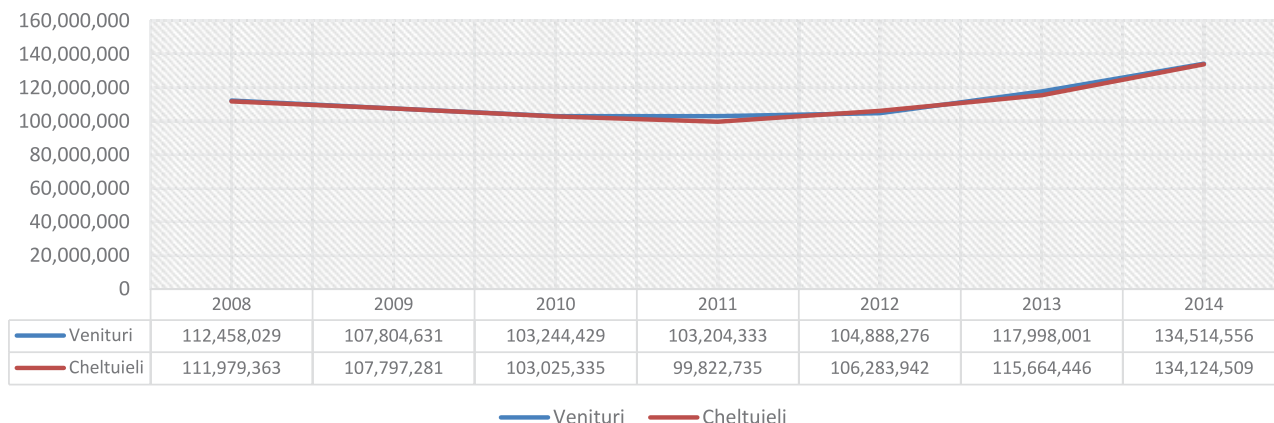
5.5. Bugetul Primăriei Municipiului Călărași

Prima observație care trebuie făcută este că bugetul Primăriei Municipiului Călărași nu este același cu bugetul municipiului în ansamblul său. La bugetul municipiului în ansamblu apar și venituri și cheltuieli care provin din transferuri între unități ale administrației publice. De aceea, analiza bugetului Primăriei Municipiului Călărași se va concentra, conform metodologiei, strict pe bugetul local al instituției, pentru a putea izola și analiza cât mai fidel mecanismul de finanțare al cheltuielilor legate de copil.

5.5.1. Situația veniturilor și cheltuielilor

Veniturile și cheltuielile Primăriei Municipiului Călărași sunt destul de constante în perioada analizată, bugetul aflându-se într-un relativ echilibru până în 2010. Municipalitatea a înregistrat chiar un excedent bugetar în 2011, același lucru repetându-se și începând cu anul 2013.

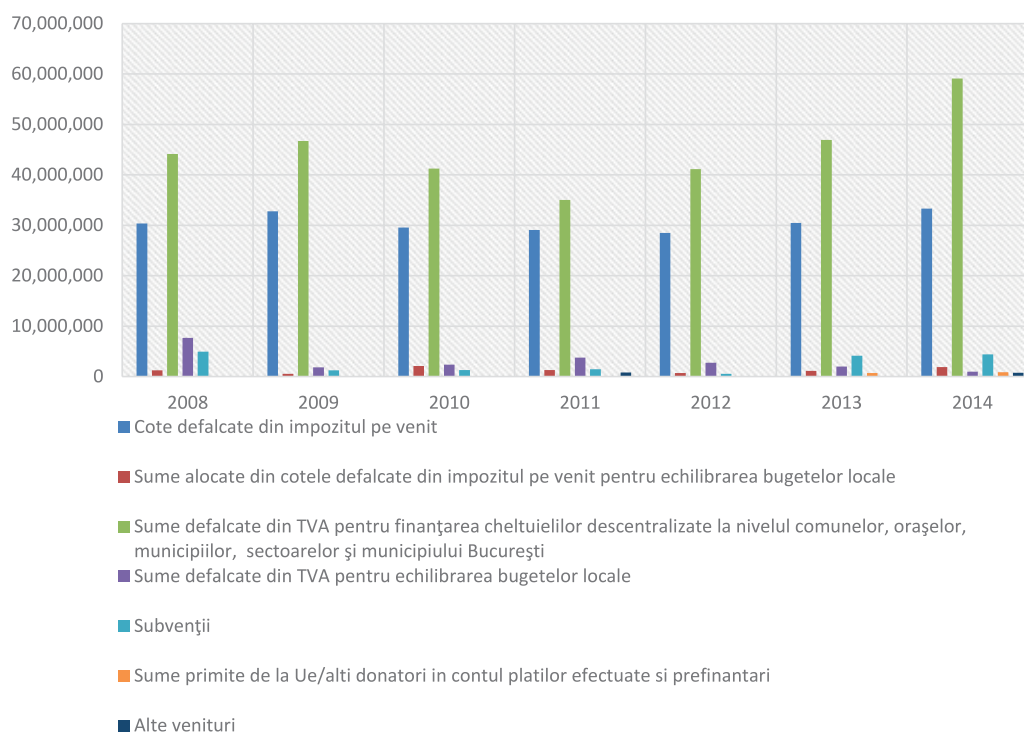
Graficul 25 – Evoluția veniturilor și cheltuielilor în bugetul Primăriei Mun. Călărași (lei)



Sursa: *Bugetul Primăriei Municipiului Călărași*

Veniturile Primăriei Municipiului Călărași nu au crescut cu foarte mult în perioada 2008-2014 (17%). Principalele surse de finanțare provin din cotele și sumele defalcate din impozitul pe venit și din TVA, abia în ultimii doi ani analizați apărând o proporție mai mare a veniturilor atrase de Primărie (mai ales din fonduri europene).

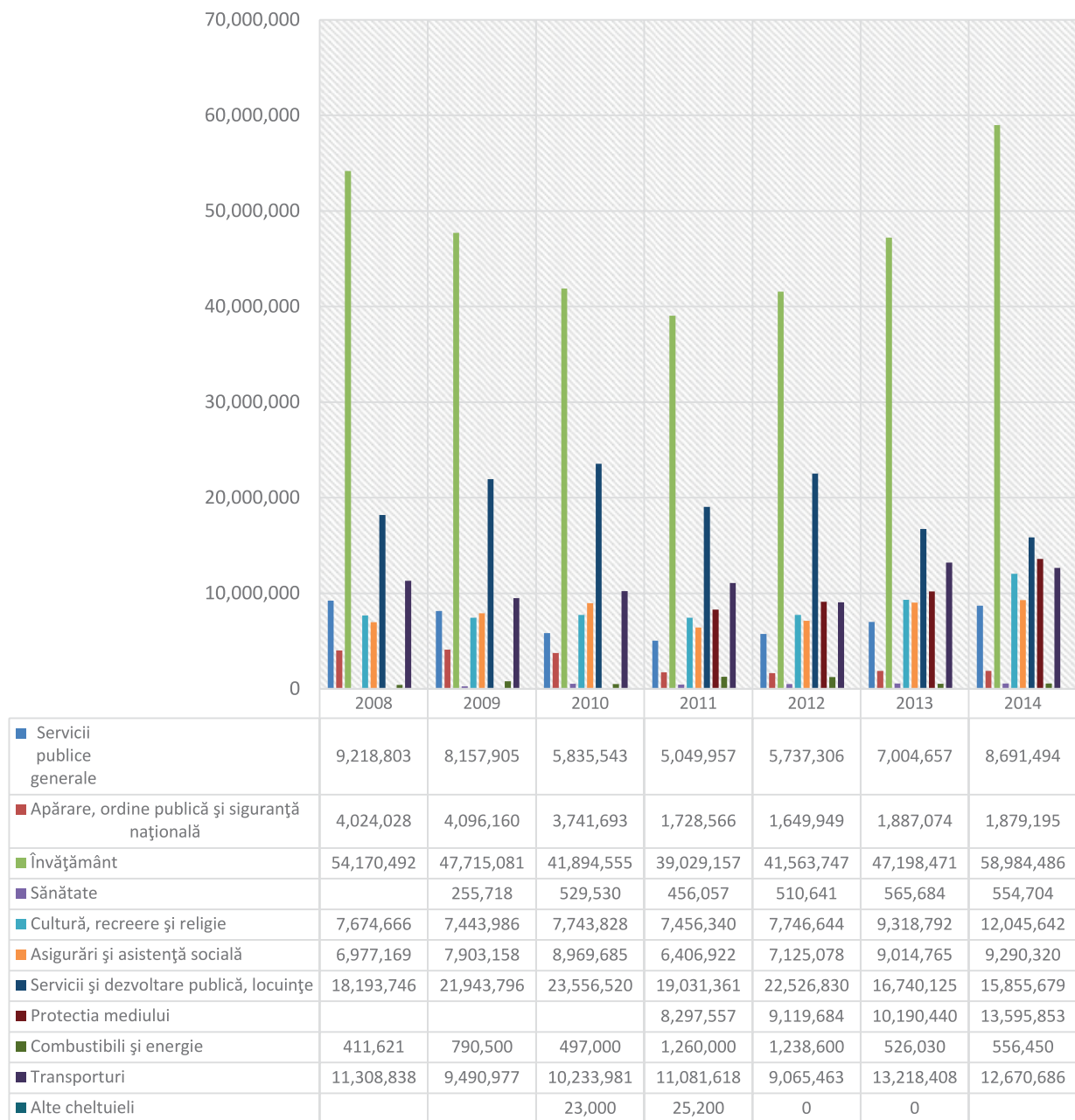
Graficul 26 – Evoluția veniturilor în bugetul Primăriei Mun. Călărași (lei)



Sursa: *Bugetul Primăriei Municipiului Călărași*

Cheltuielile pe domenii realizate de Primăria Municipiului Călărași înregistrează însă fluctuații semnificative: în domeniile sănătății și mediului, spre exemplu, nu exista nicio cheltuială înregistrată în 2008. Totodată, unele domenii – precum ordinea publică – au înregistrat reduceri semnificative:

Graficul 27 – Evoluția cheltuielilor în bugetul Primăriei Mun. Călărași (lei)

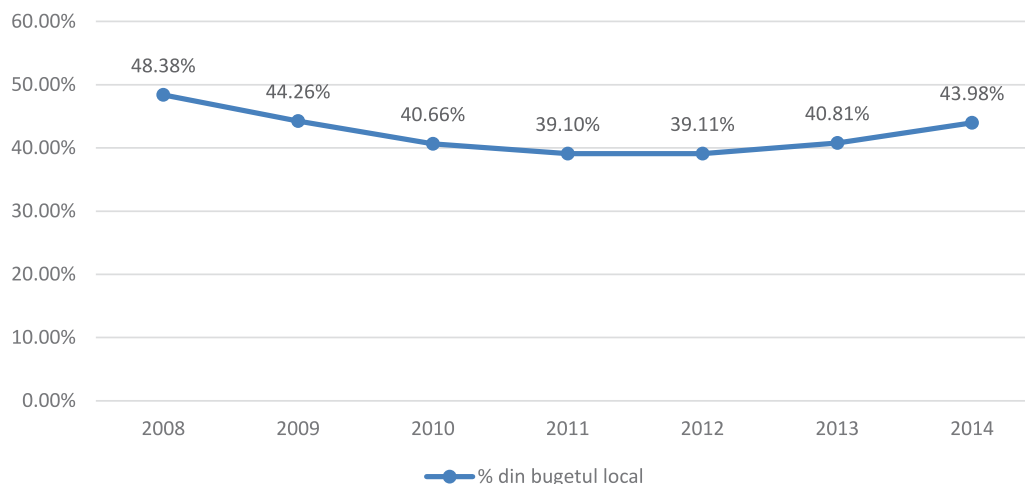


Sursa: Bugetul Primăriei Municipiului Călărași

5.5.2. Finanțarea educației

Finanțarea domeniului este una în care se poate observa o constanță de-a lungul anilor acoperiți de studiu. Cel mai scăzut nivel al finanțării ca procent din bugetul local a fost în anii 2011 și 2012, dar nici în acești ani nu a fost sub 39%.

Graficul 28 – Raportul cheltuielilor cu învățământul în bugetul Primăriei Mun. Călărași (% din bugetul Primăriei Călărași)



Sursa: Bugetul Primăriei Municipiului Călărași

Majoritatea cheltuielilor din domeniu se înregistrează însă la nivelul cheltuielilor de personal și cu bunurile și serviciile. Cheltuielile de investiții, deși permanente, nu sunt foarte mari:

Tabelul 26 – Cheltuieli totale pentru învățământ, defalcate pe tipuri de cheltuieli, la nivelul bugetului Primăriei Municipiului Călărași (lei)

Cheltuieli	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	47.952.000	54.412.000	48.058.000	36.542.000	42.647.550	47.472.522	59.467.786
Cheltuieli de personal	37.473.000	45.311.000	37.099.000	26.613.000	30.144.000	35.166.000	49.088.000
Cheltuieli de personal (sentințe civile)					2.696.000	2.554.000	
Bunuri și servicii	7.376.000	4.990.000	7.946.000	8.255.000	8.451.050	9.085.900	8.468.500
Burse	137.000	143.000					
Proiecte		28.000	7.000	112.000	113.500	150.000	139.910
Cofinanțare proiecte europene							501.000
Cheltuieli de capital	2.961.000	3.940.000	3.006.000	1.562.000	1.243.000	516.622	1.270.376

Sursa: Bugetul Primăriei Municipiului Călărași.

Ponderea mare a cheltuielilor de personal este de altfel o preocupare constantă pentru autoritățile locale. Mai mult, odată cu sentințele judecătorești definitive prin care cadrele didactice au câștigat în instanță drepturi salariale tăiate, cheltuielile de personal au crescut și mai mult.

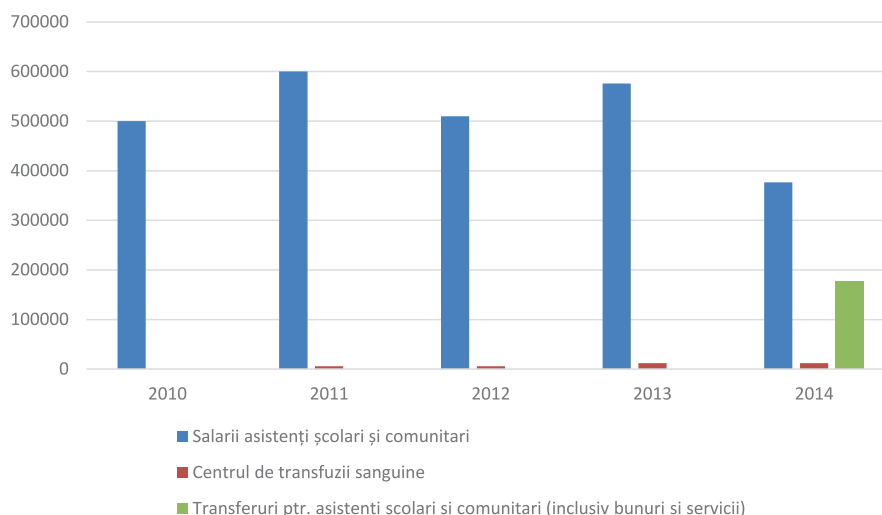
În domeniul învățământului, au fost realizate două interviuri: un interviu individual la Inspectoratul Școlar Călărași (instituția cu atribuții în asigurarea legăturii inclusiv în domeniul asigurării finanțării între nivelul local și cel central) și un interviu de grup la Colegiul Economic (o structură de învățământ care are în cadrul său prezente toate grupele de școlarizare – de la clasa 0 până la postliceală). Principalele concluzii ale interviurilor realizate cu aceste persoane-resursă sunt:

- Sumele alocate de la nivel central sunt insuficiente. Deși există un cost standard per elev, menit să acopere o bună parte din finanțarea învățământului, modul de calcul al acestuia lasă de dorit și face ca, de multe ori, fondurile astfel primite să nu poată răspunde tuturor nevoilor de bază ale instituției de învățământ.
- Problema neacoperirii costurilor minimale de funcționare pentru instituțiile de învățământ s-a acutizat odată cu sentințele judecătorești privind veniturile cadrelor didactice.
- Atât reprezentanții Inspectoratului Școlar, cât și cei ai Colegiului Economic (unde învață copii care fac naveta din localități limitrofe), au subliniat că lipsa finanțării se resimte mai ales în mediul rural, dat fiind faptul că eventualele goluri de finanțare de la nivelul unităților de învățământ urbane sunt suplinite de Primărie, din bugetul local.
- Investițiile în infrastructura de învățământ au avut de suferit în timpul anilor de criză economică. Chiar dacă au fost reluate o parte din investiții, unele chiar din fonduri europene, există în continuare o nevoie reală de fonduri suplimentare pentru investiții.
- Lipsa investițiilor se reflectă și în costuri suplimentare cu serviciile de întreținere, dar și de încălzire, afectând resursele financiare ale unităților de învățământ.
- Problemele de finanțare par a fi similare indiferent de nivelul de învățământ, deși se observă necesitatea suplimentării structurilor preșcolare, mai ales a grădinițelor cu program prelungit.
- Salarizarea nu a ridicat mari probleme persoanelor intervievate, deși s-a punctat și faptul că profesorii, în special cei debutanți, au în continuare probleme de motivare financiară.
- Structura socio-economică a municipiului și a zonelor limitrofe afectează în mod deosebit copilul – sărăcia, dar și un număr mare de părinți plecați la muncă în străinătate afectează procesul de învățare. Resursele alocate (banii de liceu, transportul subvenționat) sunt insuficiente pentru a preveni abandonul școlar.
- Problema copiilor cu părinți plecați în străinătate se reflectă inclusiv în incapacitatea de a implementa unele programe de sprijinire a acestora – sumele de 200 euro pentru achiziționarea de calculatoare nu au ajuns la unii dintre acești copii, din motive ce țin de birocrăție (reprezentantul legal trebuia să semneze și nu a fost prezent).
- Interacțiunea directă cu familia face ca, de cele mai multe ori, cadrele didactice să observe inclusiv că beneficiile precum alocațiile sau bursele nu ajung mereu direct la copil, mai ales în familiile care se confruntă cu sărăcia, care se văd nevoite să-i aloce pentru acoperirea nevoilor de bază.
- Psihologii școlari lucrează cu copiii, însă persistă o reticență de a folosi la maximum această resursă. În plus, aceștia nu au mecanismele de a interveni prea mult în viața copilului, mai ales în situația în care părinții sunt plecați din țară.
- Unii directori de școală au devenit performanți în a atrage surse de finanțare suplimentare, atât din sponsorizări ale companiilor private, cât și din fonduri europene nerambursabile. Acestea îi ajută mai ales în dotarea unităților de învățământ cu tehnologie, însă nu există neapărat personal dedicat pentru gestionarea unor astfel de proiecte europene (de exemplu: în Călărași sunt doar două proiecte atrase, unul implementat, altul în curs de implementare).
- Nu toate școlile își fac cunoscute, în mod adecvat, nevoile la nivelul primăriei, unele fiind mai active decât altele (de exemplu, sunt directori care se adresează frecvent primăriei, în timp ce alții sunt mai pasivi).

5.5.3. Finanțarea sănătății

Primăria Municipiului Călărași nu are niciun spital în administrarea sa, motiv pentru care și alocările pentru acest domeniu sunt limitate. În perioada analizată, abia începând cu anul 2010 sunt cheltuite sume pentru finanțarea sănătății, acestea mergând în principal către finanțarea asistenților medicali școlari (alte sume mai mici fiind pentru donatorii de sânge și centrul de transfuzie). Distribuția arată astfel:

Graficul 29– Cheltuielile pentru sănătate în bugetul Primăriei Mun. Călărași (lei)



Sursa: Bugetul Primăriei Municipiului Călărași

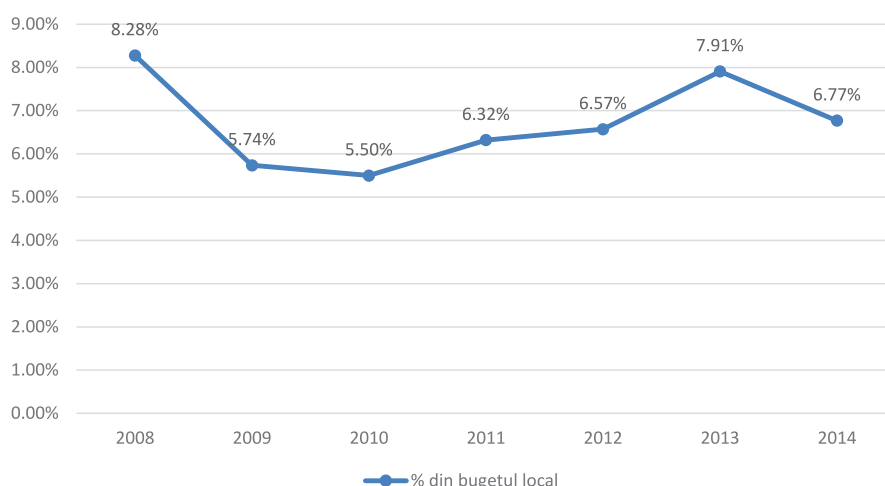
Potrivit interviurilor realizate cu reprezentanții din domeniul învățământului, cabinetele școlare au suficiente resurse, problema apărând însă mai mult la nivelul serviciilor pe care acestea le pot oferi copiilor. De cele mai multe ori, este vorba despre mici intervenții în situații punctuale.

5.5.4. Finanțarea asistenței sociale

La nivelul Primăriei Municipiului Călărași funcționează o Direcție de Asistență Socială, care are însă atribuții limitate, cele mai multe responsabilități în domeniu fiind îndeplinite de Direcția de Asistență Socială și Protecția Copilului de la nivel județean.

Cu toate că sumele pentru asigurări și asistență socială au fost în 2014 de aproximativ 9,5 milioane de lei, valoarea acestora în perioada analizată nu a trecut niciodată de 10%.

Graficul 30 – Raportul cheltuielilor cu asistența socială în bugetul Primăriei Mun. Călărași (% din buget)



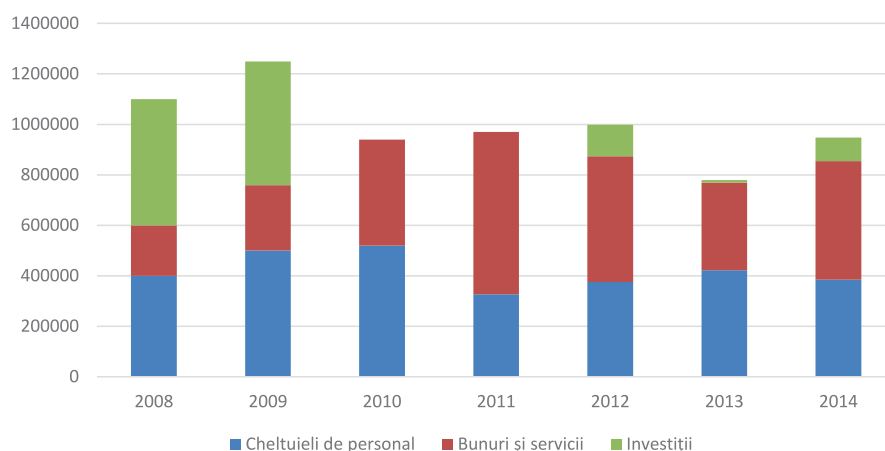
Sursa: *Bugetul Primăriei Municipiului Călărași*

Cheltuielile relevante pentru protecția copilului se regăsesc cu precădere în două categorii de alocări bugetare: cele pentru Direcția de Asistență Socială și cele pentru creșa săptămânală. De asemenea, asistența persoanelor cu dizabilități grave are un impact și în domeniul protecției copilului, parte dintre beneficiari fiind copii cu dizabilități.

Implicarea autorităților locale în politica de sprijinire a familiei a fost limitată începând cu bugetul pentru 2011. Astfel, dacă în bugetele pentru perioada 2008-2010 regăsim sume alocate pentru trusoul nou născuților (între 150.000 și 200.000 lei) sau sprijin financiar la constituirea familiei (în jur de 400.000 lei), odată cu Legea nr. 118/2010 privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar aceste alocări dispar, fiind abrogate Legea nr. 482/2006 privind acordarea de trusouri pentru nou-născuți și Legea nr. 396/2006 privind acordarea unui sprijin financiar la constituirea familiei.

Interviurile cu responsabilii din Primărie și din Direcția de Asistență Socială au arătat însă că veniturile locale din domeniu sunt foarte mici și Primăria nu are control, prin urmare, resurse financiare nu sunt doar limitate, ci și dependente de centru. Un exemplu relevant în acest domeniu este cel privind alocările pentru creșa săptămânală, unde o parte din bugetul anual este compus din sume alocate de Ministerul Finanțelor Publice, fără a exista criterii obiective pentru această decizia bugetară.

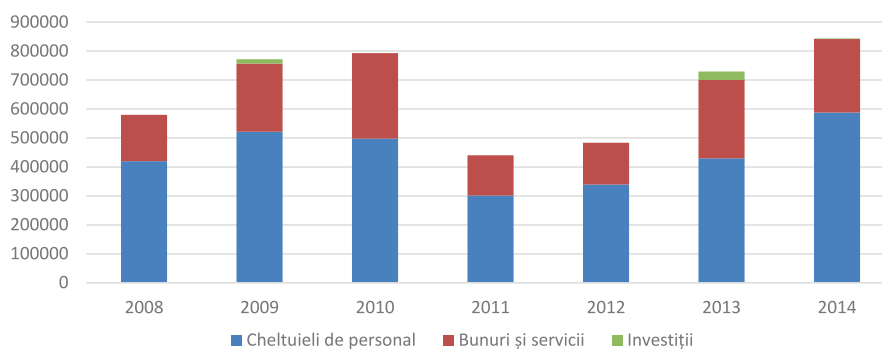
Graficul 31– Cheltuielile pentru creșe în bugetul Primăriei Mun. Călărași, defalcate pe tipuri de cheltuieli (lei)



Sursa: *Bugetul Primăriei Municipiului Călărași*

În ceea ce privește activitatea serviciului public de asistență socială (regăsit sub titulatura de Direcția de Asistență Socială), unde principalele probleme identificate sunt legate nu doar de finanțarea propriu-zisă destul de mică de la bugetul de stat, ci și cele legate de salarizarea asistenților sociali. Și în acest domeniu a fost subliniată problema abandonului școlar și a copiilor din familii cu părinți plecați peste hotare (și dificultatea de a identifica numărul copiilor ce provin din astfel de familii).

Graficul 32 – Cheltuielile pentru Direcția de Asistență Socială în bugetul Primăriei Mun. Călărași, defalcate pe tipuri de cheltuieli (lei)



Sursa: *Bugetul Primăriei Municipiului Călărași*

În opinia celor intervievați, faptul că finanțarea publică limitată are un impact mare este determinat și de lipsa unor organizații neguvernamentale sau a altor actori privați locali cu capacitate financiară ridicată, care ar fi putut compensa prin finanțări alternative lipsurile.

6. Concluzii și recomandări

Concluzii cu privire la rezultatele analizei

Toate cele trei domenii analizate – educație, sănătate și protecție socială – au formulă de finanțare mixtă, bazată pe complementaritate între resursele bugetare de la nivel central și de la nivel local. Deși toate domeniile cuprind servicii publice descentralizate, resursele alocate de la nivel central sunt încă majoritare. De aceea, din perspectivă bugetară, descentralizarea nu este încă una deplină, **resursele financiare neacoperind toate responsabilitățile aflate în sarcina autorităților locale.**

Cu toate că formula de alocare a sumelor defalcate din bugetul central către autoritățile locale ar trebui să acopere resursele financiare necesare pentru asigurarea serviciilor publice din aceste domenii, în multe din cazuri nu există bugete suficiente nici măcar pentru asigurarea subzistenței în instituțiile responsabile. Mai mult, alocarea bugetară insuficientă este acutizată de faptul că **unitățile administrativ teritoriale de la nivel local au o capacitate și surse limitate pentru atragerea de venituri proprii** – în marea majoritate a autorităților locale, dependența de sumele alocate de la nivel central depășește 80%⁴⁵. Chiar și atunci când sunt atrase venituri din surse precum fondurile externe nerambursabile, acest tip de finanțare este puternic dependent de capacitatea autorităților locale de a asigura un flux de capital suficient de stabil pentru avansarea cheltuielilor sau pentru co-finanțarea acestor proiecte.

Insuficiența resurselor alocate de la nivel central pentru aceste trei domenii îi face pe copiii din zonele defavorizate extrem de vulnerabili – formula de finanțare face ca bugetele alocate pentru aceste domenii să fie influențate de bunăvoința autorităților locale sau de capacitatea financiară a acestora, și nu de nevoile resimțite în comunitate. Acest lucru se poate observa mai ales după implementarea măsurilor de descentralizare a resurselor bugetare, fiind acutizate diferențele între sumele per capita la nivel local pentru aceste domenii. Astfel, date analizate arată că, în România, copiilor nu li se asigură șanse egale în accesarea serviciilor de bază educaționale, de sănătate și protecție.

Este esențial ca politica bugetară să urmărească politicile publice și obligațiile asumate de statul român. În acest moment, aplicarea legislației din domeniile învățământului, sănătății și asistenței sociale este mai curând dependentă de finanțele publice. Alocările destinate acestor domenii sunt imprecizabile și suferă fluctuații (creșteri și scăderi) importante de la un an la altul, nefiind, așadar, asigurate resursele necesare pentru îndeplinirea obligațiilor ce revin autorităților locale și centrale în aceste domenii.

Educație:

Cheltuielile anuale pentru învățământ, exprimate ca procent atât din PIB, cât și din Bugetul general consolidat, se caracterizează prin fluctuații importante de la un an la altul⁴⁶. **Lipsa de predictibilitate a resurselor disponibile afectează continuitatea și eficiența măsurilor menite să răspundă problemelor cronice ale sistemului de învățământ** (rate de necuprindere școlară îngrijorătoare, rezultate slabe ale elevilor români la testările internaționale PISA, diferențe majore în ceea ce privește cuprinderea școlară și rezultatele elevilor din mediile urban/rural, adaptarea insuficientă a sistemului pentru a oferi o educație cu adevărat incluzivă copiilor cu cerințe educaționale speciale, costurile care sunt suportate de familii pentru educația „gratuită” a copiilor lor etc.).

Se observă că **alocările per elev (din finanțarea de bază), care rămân disponibile pentru articolul „bunuri și servicii”, sunt foarte reduse, comparativ cu necesarul de materiale didactice și rechizite de care ar fi nevoie pentru o educație de calitate pentru toți copiii.** Astfel, separat de plata personalului, pentru acoperirea cheltuielilor curente ale unității de învățământ, a celor cu pregătirea profesională a personalului și evaluarea periodică a elevilor, dar și a celor pentru cărți, rechizite sau materiale didactice, statul a aplicat un cost per preșcolar/elev (exceptând nivelul post-liceal) care s-a situat, în 2013, între 251 și 399 lei, în 2014

45 Date prelucrate din execuțiile bugetelor locale 2008-2014 (proporția veniturilor alocate de la nivel central în totalul veniturilor).

46 Creșteri și scăderi care ajung și la peste 2% din BGC sau la aproape 1% din PIB. A se vedea tabelele 1 și 3.

între 255 și 406 lei, iar în 2015, între 321 și 414 lei⁴⁷. Având în vedere ampla lor destinație, aceste sume permit cheltuieli reduse pentru achiziționarea resurselor didactice necesare unei educații de calitate și, în absența unui aport semnificativ din partea finanțării complementare, chiar și nevoile cele mai stringente privind reparațiile curente, bunurile și serviciile de subzistență sunt dificil de acoperit⁴⁸.

Mai mult, modalitățile de determinare a finanțării complementare pentru învățământul preuniversitar rămân, de multe ori, neclare sau lipsite de transparență, ceea ce face acest domeniu extrem de vulnerabil la capacitatea și disponibilitatea fiecărei autorități locale de a asigura minimul sau maximum de finanțare pentru educație.

Diferențele între cheltuielile medii per elev între județele țării, plus București, sunt semnificative, în unele cazuri chiar duble, elevii cei mai defavorizați din acest punct de vedere fiind din județe cu un nivel ridicat de sărăcie. Pe baza actualei formule de calcul a finanțării de bază, pentru cheltuielile cu pregătirea profesională a personalului, evaluarea periodică a elevilor și pentru articolul „bunuri și servicii”, nu sunt prevăzute ajustări în funcție de dezvoltarea economică a zonei.⁴⁹

Toate aceste elemente arată că **formulele utilizate în prezent pentru stabilirea finanțării în funcție de costul standard per preșcolar/elev nu sunt în măsură să asigure necesitățile de bază din sistem și nici să corecteze șansele mai reduse ale copiilor din zone sărace.**

Recomandări pentru finanțarea necesară asigurării dreptului la educație de calitate pentru toți copiii:

- ! Asigurarea predictibilității resurselor alocate și cheltuite pentru învățământ, prin finanțarea educației cu cel puțin 6% din PIB, în conformitate cu art. 8 din Legea 1/2011 a educației naționale.
- ! Revizuirea formulelor și valorilor utilizate pentru calcularea finanțării în funcție de costul standard per preșcolar/elev, astfel încât finanțarea de bază să fie cu adevărat suficientă pentru asigurarea condițiilor normale de învățământ pentru toți copiii. În acest sens, recomandăm:
 - Majorarea semnificativă a costului per elev/preșcolar pentru cheltuielile cu „bunuri și servicii” și introducerea unui nivel minim de alocare, destinat exclusiv bunurilor necesare procesului de predare-învățare (materiale didactice și de laborator, rechizite, cărți etc.).
 - Suplimentarea criteriilor de calcul, astfel încât coeficienții de corecție să poată reduce dezavantajele cu care se confruntă diversele categorii de copii vulnerabili. De exemplu, un nou criteriu de calcul ar trebui să privească dezvoltarea economică a zonei (cu coeficienți de corecție pentru zonele afectate de sărăcie, în corelație cu valorile indicatorilor de incluziune socială publicați anual de Ministerul Muncii).
- ! Elaborarea metodologiilor de alocare a finanțării suplimentare.
- ! Creșterea transparenței cu privire la bugetul școlii.
- ! Asigurarea unei mai bune informări a tuturor factorilor interesați, elevi, părinți, cadre didactice și factori decizionali, referitor la finanțarea educației, în special în ceea ce privește determinarea și alocarea finanțării complementare.
- ! Creșterea oportunităților de formare în domeniul managementului, în special al managementului financiar, adresate directorilor unităților de învățământ.
- ! Determinarea priorităților și nevoilor de la nivelul școlii prin consultarea tuturor factorilor interesați, inclusiv elevi, părinți și cadre didactice.
- ! Prezentarea mai detaliată a subcapitolelor bugetare, pentru o mai bună identificare a cheltuielilor cu învățământul, adresate copiilor.

47 HG nr. 72/2013 privind aprobarea normelor metodologice pentru determinarea costului standard per elev/preșcolar și stabilirea finanțării de bază a unităților de învățământ preuniversitar de stat, care se asigură din bugetul de stat, din sume defalcate din T.V.A. prin bugetele locale, pe baza costului standard per elev/preșcolar.

48 Aducem în discuție și rezultatele unei cercetări naționale derulate de Salvați Copiii în 2010, care a arătat că familiile suportau o serie de cheltuieli în quantum semnificativ, direct legate de educația copiilor lor. Mai precis, pentru rechizite, suma medie cheltuită era de 266 lei, pentru cărți, caiete speciale, culegeri și soft educațional, suma medie ajungea la 201 lei, iar familiile care achiziționau echipamente pentru sport și uniformă plăteau în medie 255 lei. În plus, acele familii care plăteau fondurile școlii/clasei, achitau în medie 39 de lei pentru fondul clasei și 38 lei pentru cel al școlii. Sursa: Organizația Salvați Copiii, Învățământul gratuit costă – Cercetare cu privire la ”costurile ascunse” din educație, București, 2010.

49 Pentru aceste cheltuieli, criteriile de calcul care permit ajustări (conform HG 72/2013) se referă la: mediul rural/urban (acest criteriu nu se mai aplică pentru 2015, coeficienții din rural fiind aduși la nivelul celor din urban; s-au aplicat însă coeficienți diferiți, mai mici pentru rural, în perioada 2013-2014), numărul de preșcolari și elevi (praguri numerice), tipurile de unități de învățământ (defalcare pe niveluri – grădiniță, școală gimnazială, liceu etc.) și zonele de temperatură.

Sănătate:

În domeniul sănătății, bugetarea nu urmărește beneficiarul final, nefiind clar algoritmul prin care diferitele categorii sociale au acces la serviciile medicale esențiale, indiferent de locul în care trăiesc acestea. Astfel, analiza noastră nu a putut calcula cheltuielile per copil, folosind, prin urmare, raportarea per cap de locuitor.

În intervalul 2008-2014, bugetul cheltuit pentru sănătate, exprimat ca procent din PIB, a suferit creșteri și scăderi succesive, de la un an la altul. Altfel se prezintă situația dacă se analizează cheltuielile cu sănătatea ca procent din Bugetul general consolidat, unde, începând cu 2011, se observă o ușoară tendință ascendentă.

Descentralizarea din domeniul sanitar a adus cu sine o serie de noi cheltuieli pentru autoritățile locale (mai ales pentru consiliile județene), prin transferul unor unități medico-sanitare în administrarea acestora (astfel costurile medii de la nivel local au crescut de la 10,83 lei/capita în 2008, la 62,71 lei/capita în 2014). Cu toate acestea, cu puține excepții, **majoritatea cheltuielilor cu sănătatea sunt în continuare dependente de bugetele centrale** (se observă o creștere importantă a cheltuielilor medii per capita pentru sănătate din bugetele centrale – buget de stat și FNUASS –, de la 885,79 lei/capita în 2008, la 1.234,80 lei/capita în 2014).

Și în cazul sănătății, la analiza sumelor per capita cheltuite din bugetele locale, **se constată diferențe foarte mari** între județe, fapt ce atrage atenția asupra inechităților care afectează asigurarea dreptului copiilor la sănătate (riscul ca unii copii să nu aibă șansa accesului egal la servicii medicale de calitate este, așadar, evidențiat).

Analiza celor câțiva indicatori disponibili, referitori la serviciile de sănătate asigurate elevilor prin intermediul cabinetelor stomatologice și medicale școlare, arată că aceste servicii sunt cronic sub-dezvoltate în raport cu populația școlară.

Recomandări pentru finanțarea necesară asigurării dreptului la sănătate pentru toți copiii:

- ! Continuarea tendinței de creștere a bugetului cheltuit pentru sănătate și implementarea de măsuri care să reducă riscul ca unii copii să nu aibă acces la servicii medicale de calitate.
- ! Dezvoltarea rețelei de cabinete stomatologice și medicale școlare, asigurându-se inclusiv materiale și medicamente, precum și personal medical suficient, disponibil pe întreg parcursul programului școlar.
- ! Dezvoltarea unor modalități de identificare a cheltuielilor cu sănătatea, care au beneficiari copii, valorificând oportunitățile existente (informatizarea sistemului de sănătate ar putea fi o premisă pentru colectarea de date privind asistența medicală oferită copiilor).

Protecție socială:

În ceea ce privește domeniului „protecției sociale”, România se află constant sub nivelul mediu de finanțare din Uniunea Europeană. Datele Eurostat privind nivelul beneficiilor sociale, inclusiv cele pentru familii și copii, exprimate în standarde ale puterii de cumpărare pe cap de locuitor, arată că, în 2008, nivelul beneficiilor sociale era de 2,8 ori mai mic în România față de media din Uniunea Europeană. Această diferență s-a accentuat, în 2012, prestațiile sociale pentru familii și copii fiind de 3,2 ori mai mici în România.

Datele calculate de INS referitoare la **prestațiile pentru familie și copii (conform sistemului ESSPROS⁵⁰) ne arată că aceste prestații au avut nivelul cel mai ridicat în anul 2010 (în contextul crizei financiare), după care au scăzut dramatic.**

La nivelul cheltuielilor din bugetele locale, se remarcă, în cazul asigurărilor și asistenței sociale, o mai mare stabilitate în timp a cheltuielilor per capita, ceea ce arată că procesul de descentralizare (inclusiv financiară) din acest domeniu pare să fi avut loc mult mai repede decât în cazul sănătății sau învățământului. Pe de altă parte, și în acest domeniu observăm **diferențe majore între județe, în privința cheltuielilor medii per capita**. În lista celor mai reduse cheltuieli, regăsim inclusiv județe din regiuni cu rate mari de sărăcie (de exemplu, jud. Botoșani, în 2014).

Indicatorii statistici relevanți ne arată că, la nivelul întregii țări, **numărul asistenților maternali înregistrează o îngrijorătoare tendință de scădere**, mai accentuată în perioada 2008-2011, în ciuda numărului încă mare al copiilor îngrijiți în servicii de tip rezidențial (18.526 copii, dintre care 716 până în 3 ani, în 2014). În ceea ce privește prevenirea separării copilului de părinți, observăm că, în perioada 2008-2013, cei mai mulți beneficiari erau cuprinși în serviciile din subordinea direcțiilor generale de asistență socială și protecția copilului, de la nivel județean, care compensau astfel lipsa de capacitate a serviciilor publice specializate pentru asistența socială, de la nivelul localităților. Abia în 2013 și 2014 se observă creșteri ale numărului beneficiarilor serviciilor din subordinea autorităților locale.

50 European system of integrated social protection statistics.

Recomandări pentru finanțarea asistenței sociale a copiilor:

- ! Monitorizarea cheltuielilor din bugetele locale și sprijinirea dezvoltării măsurilor de asistență socială pentru copii, în special pentru cei din județele cu o rată mai mare a riscului de sărăcie și excluziune socială (asigurându-se resursele necesare pentru protecția acestora).
- ! Sprijinirea autorităților administrației publice de la nivelul localităților, în vederea dezvoltării rețelei de servicii de prevenire adresate copiilor și familiilor vulnerabile.
- ! Luarea de măsuri pentru inversarea tendinței de scădere a numărului de asistenți maternali profesioniști.
- ! Creșterea gradului de detaliere a capitolelor referitoare la asigurări și asistență socială, prin referirea, în cadrul subcapitolelor și paragrafelor bugetare, la beneficiarii măsurilor, astfel încât să se poată identifica cheltuielile exclusiv pentru copii și familii cu copii.

Concluzii cu privire la metodologia de analiză

Demersul de analiză s-a dovedit a fi unul destul de dificil având în vedere multitudinea de acte normative existente, schimbările în modalitățile de raportare a situațiilor financiare și disponibilitatea redusă a documentelor publice detaliate. Cu toate acestea, în cadrul demersului nostru, au putut fi surprinse aspecte importante, care aduc un plus de cunoaștere cu privire la impactul legislației și măsurilor publice și a șanselor de care beneficiază copiii în România. Se demonstrează, așadar, că un astfel de demers este util și poate face trecerea spre o analiză a bugetelor nu doar din necesități financiar-contabile, ci și ca repere importante în creionarea și îmbunătățirea politicilor publice cu impact asupra copiilor.

Analiza de față a folosit datele bugetare din trei tipuri de documente – bugetele inițiale aprobate, bugetele finale rezultate în urma rectificărilor bugetare și execuțiile bugetare. Abia începând cu anul 2014 există o variantă prelucrabilă a datelor privind bugetele de stat aprobate, toate celelalte date fiind disponibile în formate închise. Din această perspectivă, o analiză serioasă și comprehensivă a datelor s-a lovit, în primul rând, de dificultatea prelucrării acestor documente. Mai mult, pentru bugetele locale există foarte puține autorități locale care publică într-un format deschis acest tip de informație și, cele mai multe dintre acestea, nu fac clar care sunt bugetele finale aprobate la nivelul unității administrativ teritoriale. De aceea, unul dintre argumentele care au stat la baza selectării Municipiului Călărași pentru analiza la nivel local a fost tocmai acela al disponibilității datelor, pe pagina de internet a Primăriei Călărași, de o manieră prelucrabilă și transparentă.

Datele disponibile privind sumele finale cheltuite din bugetele centrale și locale sunt dificil de identificat, modalitatea de publicare a acestora pe paginile de internet oficiale fiind, de cele mai multe ori, nestructurată sau incompletă. Spre exemplu, în publicarea execuțiilor bugetare din Bugetul general consolidat, pe pagina Ministerului Finanțelor Publice nu sunt disponibile, la rubrica dedicată, decât rapoarte generale cuprinzând sumele globale cheltuite pe domenii mari, de multe ori fiind preferată clasificarea economică, nu și cea funcțională a cheltuielilor și fără detaliere pe sub-capitole sau articole bugetare. Informația, deși disponibilă în arhiva de la ”Transparență decizională”, nu există într-o formă structurată și detaliată.

Nivelul de detaliere a cheltuielilor bugetare pentru domeniile analizate este unul foarte deficitar, cu toate că trebuie subliniat că România a făcut pași importanți în asigurarea unui standard apropiat de cel european în domeniu. Deși a fost adoptată de peste doi ani, OUG nr. 88/2013 pentru adoptarea unor măsuri fiscale-bugetare pentru îndeplinirea unor angajamente și pentru modificarea și completarea unor acte normative, ordonanță care ar fi trebuit să aducă o mai mare transparență în raportarea și publicarea datelor bugetare, nu își face încă vizibile efectele. La nivelul bugetelor centrale, nu există o detaliere suficient de explicită a sumelor cheltuite pentru diferitele domenii, în cele mai multe din cazuri nefiind prezentate, în execuțiile bugetare, nici măcar sumele aferente instituțiilor din subordinea Ministerelor. Din această perspectivă, pentru unele dintre capitolele bugetare analizate, este imposibil de determinat, pe baza documentelor publice, care sunt sumele alocate și cheltuite pentru instituții cu un impact semnificativ, direct sau indirect, în protecția copilului.

În actuala formulă de raportare a alocărilor și cheltuielilor bugetare, este dificil sau chiar imposibil de determinat care sunt beneficiarii finali ai sumelor cu care sunt finanțate unele dintre domeniile din bugetele publice. Astfel, mai ales în domeniul sănătății și în cel al protecției sociale, sumele pentru unele funcții bugetare nu pot fi direct legate de beneficiarii finali ai respectivelor resurse. Spre exemplu, în domeniul sănătății nu au mai fost publicate bugete ale spitalelor (și cu atât mai puțin bugete defalcate pe categorii de servicii sau unități spitalicești) din anul 2011. În domeniul protecției sociale, nu există raportări detaliate privind diversele forme de asistență socială și categoriile de beneficiari ai acestora, ci raportări globale care fac dificilă determinarea sumelor investite în protecția socială a copilului.

La nivelul bugetelor locale există deficiențe în raportarea coerentă a datelor bugetare, mai ales în ceea ce privește lista investițiilor publice. Deși Ministerul Finanțelor Publice are garantat, prin lege, un rol metodologic important în alcătuirea și publicarea bugetelor locale, există modalități foarte diferite de prezentare a bugetelor la nivelul diferitelor unități administrativ teritoriale. Acest lucru lasă la latitudinea fiecărei autorități modalitatea de prezentare a unora dintre informațiile pe care ar trebui să le publice pe paginile de internet oficiale și face dificilă compararea între diferitele instituții, sau între anii bugetari. De asemenea, nivelul de detaliere pe diferitele domenii este unul minimal, multe dintre autoritățile locale preferând publicarea sumelor mari, pe domenii, sau includerea unei mari părți din sume la subcapitolul „alte cheltuieli cu bunuri și servicii”, deși clasificarea bugetară și Legea 273/2006 prevăd obligativitatea detalierei acestora.

Date fiind cele de mai sus, în cadrul demersului nostru de cercetare, am concluzionat că datele actuale cu privire la cheltuielile bugetare pentru educația, sănătatea și protecția socială a copiilor din România sunt detaliate insuficient și permit doar estimări destul de generale. Din cele trei domenii analizate, cel al sănătății este cel mai sărac în date cu privire la copii (acest lucru este valabil și la nivel european, datele de la Eurostat neaducând un plus de cunoaștere). Așa cum este construită clasificarea funcțională, dar și structura instituțională a sistemului de protecție a copilului, determinarea cheltuielilor realizate strict pentru protecția copilului se poate realiza doar prin cercetare punctuală. Există servicii și resurse alocate la nivel local, atât protecției sociale a copilului, cât și adultului aflat în situații de vulnerabilitate, iar estimarea unor cheltuieli pentru componenta de protecție a copilului ar fi posibilă prin ținerea unor evidențe distincte, pe o anumită perioadă de timp, de către specialiștii implicați. Pe de altă parte, educația este domeniul care a permis identificarea mai ușoară a cheltuielilor adresate copiilor (dată fiind orientarea finanțării pe beneficiar), însă și în acest caz ne-am lovit de limitări ce țin de faptul că în categoria elevilor din învățământul preuniversitar sunt incluși și adulți beneficiari de educație, dar și de detalieri insuficiente ale subcapitolelor care au cheltuieli cu impact indirect asupra copiilor.

Recomandări pentru o analiză mai detaliată a bugetului copiilor în România:

! Creșterea transparenței și gradului de detaliere a bugetelor publice:

Toate cele trei domenii analizate, educația, sănătatea și protecția socială, ar beneficia de pe urma unui nivel mai mare de detaliere a informațiilor bugetare. Bugetele autorităților centrale și locale ar trebui să fie publicate mai transparent și mai detaliat, prin aliniere la standardele de raportare europene și internaționale. De asemenea, disponibilitatea datelor ar trebui să fie una care să urmărească nu transparența de dragul transparenței (publicarea pe internet), ci transparența care poate duce la analize temeinice și facile pentru factorii interesați de domeniu. România s-a angajat, încă din 2011, la publicarea datelor bugetare într-un format deschis (editabil, reutilizabil), angajament care nu este încă pe deplin respectat, mai ales la nivel local. Rolul metodologic al Ministerului Finanțelor Publice este unul esențial, fiind recomandat ca acesta să ofere îndrumări mai specifice privitoare la alcătuirea și publicarea bugetelor locale, contribuind astfel la o mai mare coerență în această privință.

! Stabilirea unor modalități de colaborare inter-instituționale cu privire la bugetul copiilor:

Îndeplinirea, de către statul român, a responsabilităților de determinare a bugetului copilului va presupune colaborarea mai multor instituții publice centrale și locale. În ceea ce privește beneficiarii copii ai serviciilor de educație, sănătate și asistență socială, subliniem rolul metodologic al Ministerului Muncii, prin Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție, căreia îi revine responsabilitatea monitorizării asigurării drepturilor copilului (așadar, inclusiv a impactului politicilor publice din acest domeniu). Astfel, ANPDCA ar putea coordona, cu implicarea și sprijinul celorlalte ministere relevante, un proces de detaliere a informațiilor bugetare din prisma drepturilor copilului, valorificând oportunitățile existente (de exemplu, informatizarea sistemului de sănătate).

Reiterăm și cu această ocazie recomandările cu privire la întărirea mandatului instituției responsabile de coordonarea asigurării și monitorizării drepturilor copilului, conform cu cerințele Comitetului ONU pentru Drepturile Copilului. Astfel, recomandăm poziționarea acestei instituții în subordinea prim-ministrului. De asemenea, este necesar să se stabilească organisme responsabile pe plan județean, respectiv local, de coordonarea demersurilor din sfera drepturilor copilului.

! Îmbunătățirea metodologiei de analiză a bugetului copiilor, pe baza unei mai mari detalieri a bugetelor publice.

! Repetarea periodică a analizei bugetului copiilor, în vederea urmării evoluțiilor, măsurării impactului legislației și politicilor publice, înțelegerii mai în detaliu a situației drepturilor copilului, precum și îmbunătățirii măsurilor cu impact asupra copiilor, luate de statul român.

Lista abrevierilor și acronimelor

ANPDCA	Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție
ANPIS	Agencia Națională pentru Plăți și Inspecție Socială
AJPIS	Agencie județeană pentru plăți și inspecție socială
Art.	Articol (de lege)
Alin.	Alineat (de lege)
APISMB	Agencia pentru Plăți și Inspecție Socială a Municipiului București
BAS	Bugetul Asigurărilor Sociale
BGC	Bugetul General Consolidat
BS	Bugetul de Stat
CE	Comisia Europeană
CJ	Consiliu județean
CJRAE	Centru județean de resurse și asistență educațională
CJSA	Casă județeană de asigurări de sănătate
CL	Consiliu local
CMBRAE	Centrul Municipiului București de Resurse și Asistență Educațională
CNAS	Casa Națională de Asigurări de Sănătate
COFOG	Clasificarea funcțiilor guvernului
Convenția	Convenția ONU cu privire la drepturile copilului
CPU	Compartimente de primiri urgențe
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
DGASPC	Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului
DSP	Direcția de Sănătate Publică
ESSPROS	Sistemul european de statistici integrate ale protecției sociale (European system of integrated social protection statistics)
FNUASS	Fondul Național Unic al Asigurărilor Sociale de Sănătate
HG	Hotărâre de Guvern
INS	Institutul Național de Statistică
Înv.	Învățământ
Lit.	Litera (lege)
MAE	Ministerul Afacerilor Externe
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
MApN	Ministerul Apărării Naționale
MC	Ministerul Culturii
MDRAP	Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice
MEdu	Ministerul Educației și Cercetării Științifice (cu denumirile sale anterioare)
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
Mil.	Milioane
MMFPSPV sau Ministerul Muncii	Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice (cu denumirile sale anterioare)
MS	Ministerul Sănătății
MTS	Ministerul Tineretului și Sportului
Mun.	Municipiu
OECD	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
ONU	Organizația Națiunilor Unite
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
PIB	Produsul intern brut
Ro.	România
SGG	Secretariatul General al Guvernului
SPAS	Serviciu public de asistență socială
SRI	Serviciul Român de Informații
TVA	Taxa pe valoarea adăugată
UAT	Unități administrativ-teritoriale
UE	Uniunea Europeană
UPU	Unități de primiri urgențe

