

MUNCĂ ȘI JUSTIȚIE SOCIALĂ

# ÎMBUNĂTĂȚIREA PROTECȚIEI SOCIALE DIN ROMÂNIA

**Dragoș Adăscăliței**  
**Cristina Raț**  
**Marcel Spătari**

Noiembrie 2020



Doar o cincime dintre copiii care trăiesc în gospodării cu venituri mici pot evita sărăcia ca rezultat al transferurilor sociale în România, în comparație cu 40% în medie în UE



Valoarea indicatorului social de referință, introdus în 2008 și folosit ca etalon pentru prestațiile sociale, a rămas constantă, la 500 de lei. Creșterea indicatorului social de referință la 1.200 de lei ar avea drept rezultat un câștig economic estimat de 0,9% din PIB



Stimulente pentru mobilitatea regională ar trebui să înlocuiască sancțiunile excesive în politicile de protecție socială a șomerilor și măsurile active privind piața forței de muncă

MUNCĂ ȘI JUSTIȚIE SOCIALĂ

# ÎMBUNĂȚIREA PROTECȚIEI SOCIALE DIN ROMÂNIA

# Cuprins

	<b>INTRODUCERE</b>	2
1.	<b>PROTECȚIA SOCIALĂ DIN ROMÂNIA ȘI SCHIMBĂRILE IMPORTANTE DIN ULTIMII ZECE ANI</b>	4
2.	<b>ADECVAREA PRESTAȚIILOR SOCIALE, ACOPERIREA LOR ȘI EFICIENȚA REDUCERII SĂRĂCIEI</b>	7
3.	<b>PRESTAȚII PENTRU SUSȚINEREA VENITULUI BAZATE PE ANCHETĂ SOCIALĂ: VENITUL MINIM GARANTAT ȘI ALOCAȚIA DE SUSȚINERE A FAMILIEI CU COPII</b>	11
4.	<b>PROTECȚIA SOCIALĂ A ȘOMERILOR</b>	14
5.	<b>PREZENTAREA SINTETICĂ A MĂSURILOR DE PROTECȚIE SOCIALĂ DIN ALTE DOMENII ALE STATULUI SOCIAL</b>	16
6.	<b>RELEVANȚA MACRO-ECONOMICĂ A PROGRAMELOR DE PROTECȚIE SOCIALĂ INCLUZIVE – Studiu de caz</b>	18
	<b>CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI</b>	21

# INTRODUCERE

Protecția socială constituie un rol fundamental al statelor moderne și este asumat ca un pilon definitoriu al Uniunii Europene<sup>1</sup>. Chiar dacă încadrarea ideologică a protecției sociale variază în Europa din punct de vedere istoric și geografic, cu accente diferite pe compensarea defavorizării și dezavantajării structurale, investiția socială, redistribuția resurselor de-al lungul vieții și între generații, solidaritatea în fața riscurilor, capacitatea celor mai vulnerabili și susținerea respectării drepturilor omului, există un consens dominant că guvernele ar trebui să asigure bunăstarea cetățenilor.

Constituția României<sup>2</sup> afirmă explicit, la Art. 47, datoria statului de a asigura calitatea vieții pentru toți cetățenii:

- 1 Statul este obligat să ia măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent.
- 2 Cetățenii au dreptul la pensie, la concediu de maternitate plătit, la asistență medicală în unitățile sanitare de stat, la ajutor de șomaj și la alte forme de asigurări sociale publice sau private, prevăzute de lege. Cetățenii au dreptul și la măsuri de asistență socială, potrivit legii. (Constituția României, Art. 47)

La momentul redactării acestei lucrări (septembrie 2020), guvernul României se apropie de finalul perioadei de implementare a *Strategiei naționale privind incluziunea socială și reducerea sărăciei pentru perioada 2015-2020* și, de asemenea, mai a *Strategiei Guvernului României de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității rome pentru perioada 2015-2020*. Conform indicatorilor de referință ai Semestrului European, de la lansarea strategiei până în prezent, România a făcut puține progrese în direcția reducerii sărăciei și a incluziunii sociale (Comisia Europeană, 2020).

1 Vezi: Pilonul European al Drepturilor Sociale, [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_ro](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_ro) (accesat: 15.09.2020).

2 [http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2\\_2&par1=2](http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2_2&par1=2) (accesat: 15.09.2020).

3 Folosim conceptul de prestații socială în locul termenului de beneficii sociale din legislația din România (Legea Asistenței Sociale 292/2011), deoarece este termenul încetățenit în literatura de specialitate în limba română. Astfel, protecția socială este înțeleasă ca un drept social asigurat prin prestația statului care implementează măsuri redistributive pentru a compensa sau atenua efectele unor dezavantaje structurale sau ale unor situații de risc.

4 Sărăcia persoanelor ocupate sau "sărăcia în muncă" se referă la rata de sărăcie a celor care lucrează, sunt ocupați pe piața muncii conform definiției Institutului Național de Statistică și Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200131-2> (accesat: 15.09.2020)

Raportul de față are un dublu obiectiv: în primul rând, să compare efortul bugetar și (acolo unde este posibil) eficiența statului social din România, cu media Uniunii Europene (UE); în al doilea rând, să exploreze și să reflecteze asupra potențialelor direcții de schimbare care ar putea îmbunătăți protecția socială din România. În acest sens, pornim de la distincția convențională dintre sistemul de asigurări sociale (pensiile, indemnizația de șomaj, concediul plătit de boală și maternitate, despăgubiri pentru accidente de muncă etc.), sistemul de asistență socială (prestațiile<sup>3</sup> financiare redistributive pentru cei cu venituri scăzute, alocațiile pentru copii, indemnizații pentru persoane cu dizabilități, locuințe socială și alte forme de sprijin în natură pentru gospodăriile cu venituri mici etc.) și serviciile sociale subvenționate (îngrijirea copilului, îngrijirea de lungă durată a celor în vârstă și a celor cu boli sau dizabilități care limitează posibilitatea unei vieți autonome, protejarea grupurilor vulnerabile etc.). Atenția noastră se va concentra însă asupra transferurilor sociale redistributive care oferă sprijin în vederea asigurării unor venituri minime decente în situații de șomaj, sărăcie, bătrânețe sau alte forme de vulnerabilitate, adică asupra protecției sociale și a prestațiilor de asistență socială.

În analiza funcționării protecției sociale și formularea recomandărilor pentru îmbunătățirea sa ținem cont atât de contextul specific al pandemiei de Covid-19, cât și de unele caracteristici durabile ale situației sociale și economice a României:

- Rate foarte înalte ale sărăciei persoanelor ocupate (16%, comparativ cu media UE de 9%)<sup>4</sup>
- Marginalizarea și privațiunile multiple grave cu care se confruntă comunitățile rome
- Inegalitățile de venit mari și impunerile fiscale excesive pentru salariații cu venituri mici (reținerile prin sistemul de impozite și contribuții sociale)
- Decalajul mare dintre mediul rural și urban în privința accesului la muncă echitabilă și servicii sociale
- Ratele ridicate ale migrației transnaționale pentru muncă în alte state ale UE și ratele foarte mici ale migrației în România

În prima secțiune, raportul discută, în linii generale, schimbările importante ale sistemului de protecție socială din România în ultimul deceniu și arată că rațiunile lor subiacente au fost reducerea cheltuielilor, diminuarea implicării statului în furnizarea de asistență socială și limitarea sprijinului pentru cei situați în afara pieței muncii. Aceste schimbări, rod al unei înțelegeri conservator-liberale a societății, au condus la

consecințe dezastruoase pentru păturile mai sărace ale societății. A doua secțiune prezintă cu mai multe detalii funcționarea principalelor prestații financiare menite să asigure protecția socială a șomerilor și a altor categorii sociale cu venituri scăzute, ca parte a măsurilor de asistență socială. Secțiunile următoare analizează consecințele diminuării statului social asupra persistenței sărăciei, accesului limitat la servicii sociale și integrării precare pe piața muncii. Înghetarea Indicatorului Social de Referință (ISR), etalonul după care sunt calculate principalele

prestații de asistență socială, la valoarea sa din 2008, a condus la adâncirea decalajului dintre salariați și beneficiarii măsurilor de asistență socială, care de regulă prestează munci precare și intensive în efort, slab reglementate pe piața muncii (Vincze *et al.*, 2019, Guga, 2016, Teșliuc *et al.*, 2015, Bojincă, 2009). Așa cum vom arăta, creșterea valorii ISR ar avea un impact macroeconomic pozitiv și s-ar reflecta și în creșterea economică. Ultima secțiune a raportului schițează principalele noastre recomandări de îmbunătățire a politicilor sociale.

## 1

# PROTECȚIA SOCIALĂ DIN ROMÂNIA ȘI SCHIMBĂRILE IMPORTANTE DIN ULTIMII ZECE ANI

Statul social românesc a suferit schimbări semnificative în ultimele două decenii. Nucleul lui universalist a fost transformat treptat prin reforme atât parametrice, cât și paradigmatiche, ceea ce a avut drept rezultat un model de stat social rezidual, cu tendință dualistă (Kuitto, 2016a, Kovács *et al.* 2017, Raț *et al.* 2019). Drepturile sociale au fost reduse mai ales pentru cei mai defavorizați și care aveau cea mai mare nevoie de redistribuție, în timp ce persoanele integrate mai stabil pe piața muncii, ale căror venituri sunt protejate contractual atât înainte, cât și după pensionare, au beneficiat de menținerea unor prestații financiare relativ generoase. Această dualizare a statului social poate fi surprinsă cel mai bine în sistemul de asigurări sociale, spre exemplu în caracterul regresiv al indemnizației pentru creșterea copilului mic de care pot beneficia doar părinții care au deținut contracte de muncă sau în diferența tranșantă dintre pensia socială minimă și valorile pensiilor speciale în sistemul public de pensii. Dar și sistemul de asistență socială este marcat de inechități similare. Chiar dacă numărul programelor de asistență socială din România e mare (14 programe în total), acestea nu reușesc să țintească cele mai vulnerabile grupuri și prin urmare rămân ineficiente în reducerea sărăciei. De fapt, în timp ce la aproximativ 11% dintre persoanele din prima decilă de venit nu ajunge niciun tip de program de asistență socială, cei mai bogați 20% dintre români primesc o formă sau alta de prestație socială plătită din impozite și taxe (Ministerul Muncii, 2019).

Evoluția indicatorului social de referință (ISR) este elocventă pentru aceste procese mai largi de dualizare a statului social, care în mare parte a abandonat obiectivele redistribuției verticale către cei mai defavorizați. Introdus în 2008, ISR ar fi trebuit să servească drept etalon pentru stabilirea valorilor pentru diferite prestații sociale într-un mod coerent, pe baza unui sistem de indecși specifici (Legea Asistenței sociale nr. 292/2011). Cu toate acestea, guvernele care s-au succedat după această legiferare au

ignorat indexarea ISR în raport cu evoluția prețurilor și a salariului minim, dar și indexarea coordonată a prestațiilor sociale în relație cu valoarea ISR, crescând sau nu diferențele prestații financiare în baza unor decizii ad-hoc. Spre exemplu, în timp ce valoarea alocației universale pentru copii (o măsură populară de sprijinire a tuturor familiilor cu copii în întreținere) a crescut la o valoare de peste trei ori în ultimii zece ani, venitul minim garantat (destinat celor mai defavorizați, despre care se presupune tendențios că ar fi „dependenți de asistență socială”) a rămas practic constant. Mai mult, așa cum vom discuta mai târziu, ISR nu a fost indexat nici în funcție de pragul sărăciei monetare, nici de coșul minim de bunuri și servicii (Mihăilescu, 2012, Pop *et al.*, 2016, Guga *et al.*, 2018). A rămas constant, la 500 RON pe lună, indiferent de valoarea schimbătoare a nivelurilor reale ale salariilor și inflației. De exemplu, pentru septembrie 2019 valoarea coșului de consum pentru o familie compusă din doi părinți și doi copii în întreținere ajungea la aproape 7.000 RON pe lună, potrivit studiului adus la zi comandat de Fundația Friedrich Ebert<sup>5</sup>, în timp ce valoarea cumulată a venitului minim garantat și a alocațiilor pentru susținerea familiei pentru această familie model era de doar 732 RON pe lună<sup>6</sup>.

Proasta țintire și redistribuția regresivă sunt agravate de nivelul redus al cheltuielilor pentru prestațiile de asistență socială. Așa cum arată **Figura 1**, cheltuielile totale ale statului social din România sunt sub 15% din PIB, în timp ce media europeană este în prezent de 28% din PIB. În ansamblu, România este codașă în termenii cheltuielilor sociale și în comparație cu alte țări din Europa Centrală și de Est (**Figura 2**). Datele arată, de asemenea, că, atât în UE, cât și în România, mare parte a cheltuielilor sociale merg spre finanțarea pensiilor pentru limită de vârstă. Mai mult, în comparație cu media europeană, România direcționează o parte semnificativ mai redusă a cheltuielilor sociale către prestațiile menite să combată sărăcia și excluderea socială, respectiv pentru protecția șomerilor și subvenționarea locuirii.

<sup>5</sup> <https://financialintelligence.ro/fundatia-friedrich-ebert-stifung-cosul-minim-pentru-un-trai-decent-creste-cu-28-la-6-954-lei-luna-in-septembrie-2019/> (accessat: 15.09.2020).

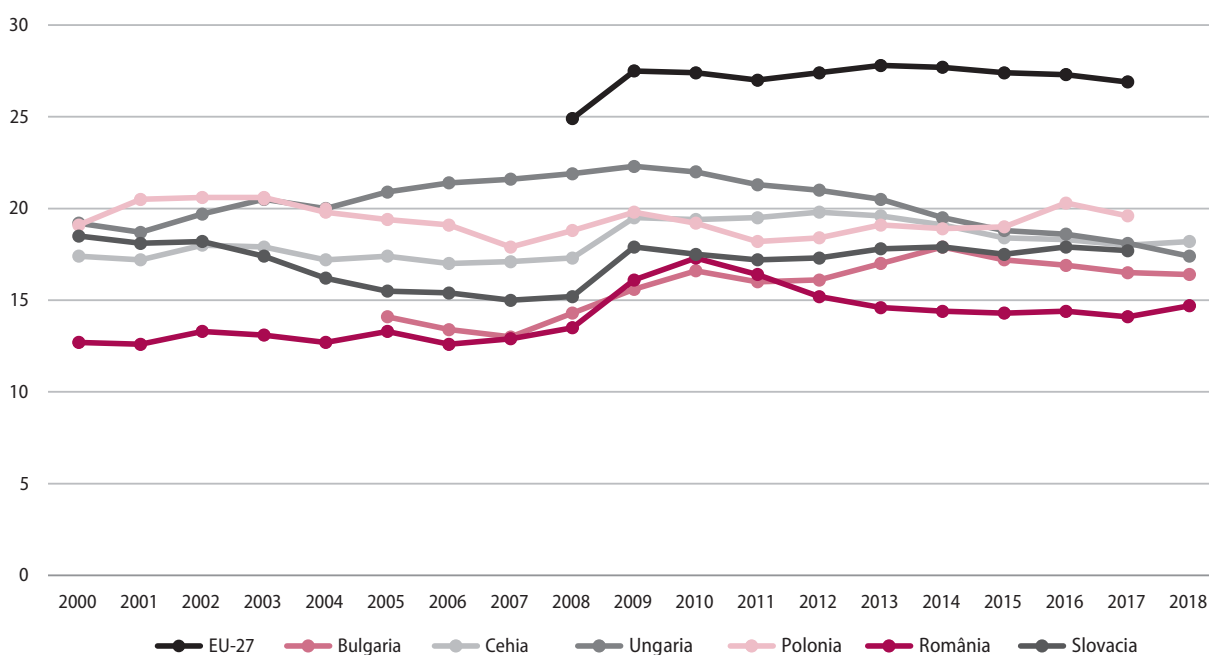
<sup>6</sup> Venitul cumulată al unei familii compuse din doi părinți și doi copii în întreținere poate fi calculat ca valoarea ajutorului social (442 RON/lună), două alocații universale pentru copii (168 RON/lună) și alocația pentru susținerea familiei pe bază de anchetă socială (122 RON/lună).

Figura 1  
Evoluția structurii cheltuielilor sociale, măsurate ca procent din PIB în RO, în comparație cu media EU-27



Sursă: Eurostat, date din 2000 până în 2017. Setul de date Tempo online pentru Romania, 2018. La 03.09.2020 nu existau date pentru UE-27. Graficul autorilor

Figura 2  
Evoluția cheltuielilor sociale, măsurate ca % din PIB în România, în comparație cu alte țări ECE și media UE-27

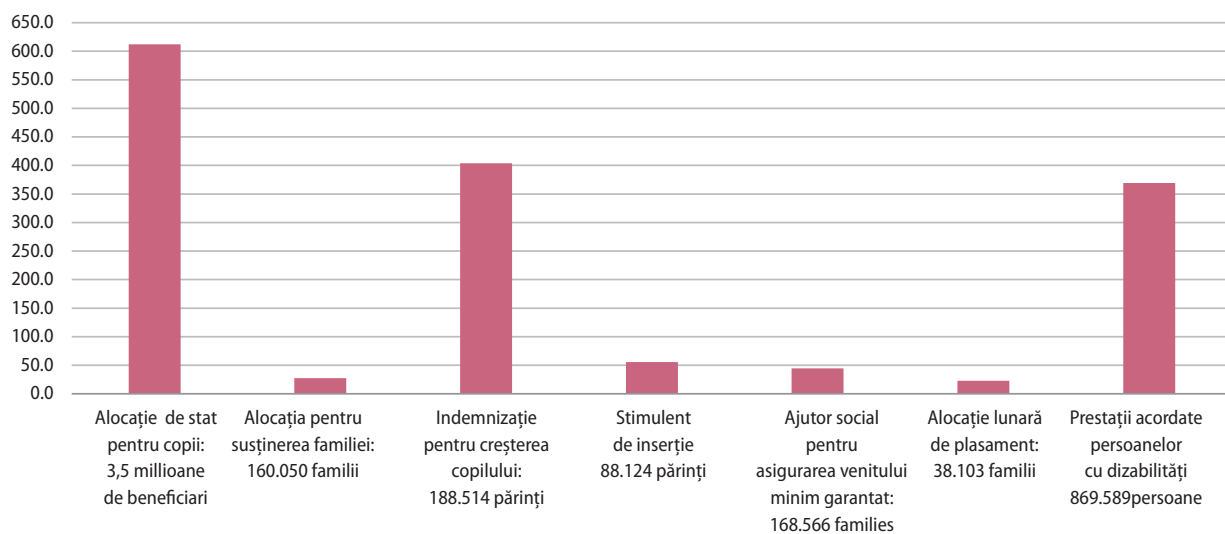


Sursă: Eurostat, date din 2000 până în 2017. Setul de date online Tempo pentru Romania, 2018. La 03.09.2020 nu existau date pentru UE-27. Graficul autorilor

Mai exact, cheltuielile sociale pe care Ministerul Muncii și Protecției Sociale le clasifică drept „beneficii de asistență socială”, adică prestații financiare plătite din bugetul Ministerului din impozitarea și taxarea generală (spre deosebire de fondurile de asigurări sociale, susținute prin contribuții sociale), cuprind nu doar prestații universale sau pe bază de anchetă socială, ci și prestații condiționate de contractele de muncă deținute și calculate în funcție de venitul anterior (cum ar fi indemnizația pentru perioada concediului plătit pentru creșterea copilului mic

și stimulentele acordate pentru revenirea timpurie la locul de muncă). Redistribuția verticală către grupurile cu venituri reduse rămâne nerealizată: principalele cele două prestații țintite celor cu venituri scăzute, respectiv alocația pentru susținerea familiei pe bază de anchetă socială și venitul minim garantat, reprezintă cumulativ doar 6% din cheltuielile sociale (Buletinul statistic al Ministerului Muncii și Protecției Sociale, 2020: 12). **Figura 3** ilustrează structura cheltuielilor de asistență socială din iunie 2020 și valoarea redusă a transferurilor redistributive.

Figura 3  
**Structura cheltuielilor pentru prestațiile de protecție socială administrate de Ministerul Muncii și Protecției Sociale, iunie 2020 (cheltuieli în milioane RON)**



Sursă: Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Statistică Lunară, accesat: septembrie 2020. Graficul autorilor. Notă: Categoriile indică numărul de beneficiari (persoane sau familii). Procentele indică cota din cheltuielile toale raportate.



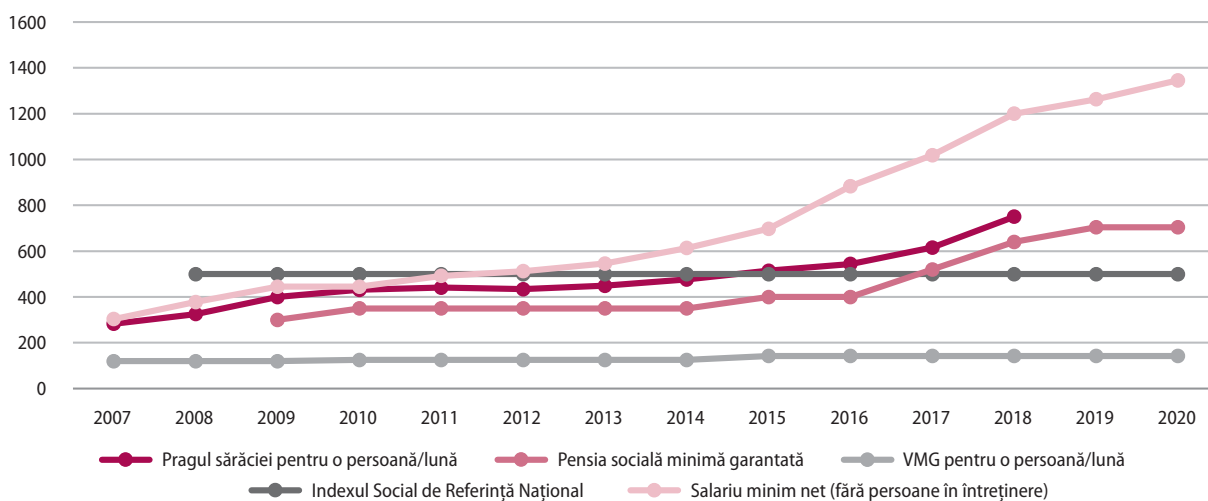
## 2

## ADECVAREA PRESTAȚIILOR SOCIALE, ACOPERIREA LOR ȘI EFICIENȚA REDUCERII SĂRĂCIEI

Pentru a evalua impactul transferurilor sociale asupra inegalităților și bunăstării sociale, folosim doi indicatori convenționali: *adecvarea prestațiilor sociale*, măsurată față de pragul sărăciei relative monetare (metodologia Eurostat) și de salariul minim, și *eficiența reducerii sărăciei relative*, măsurată ca pondere a persoanelor care trăiesc în gospodării aflate sub pragul sărăciei pe baza veniturilor din activități economice, din pensii și din surse private (*rata sărăciei înaintea transferurilor sociale*) dar care, cu toate acestea, evită sărăcia deoarece primesc prestații sociale (*rata sărăciei după transferurile sociale*). În plus, pentru a estima gradul de acoperire a prestațiilor, am urmărit evoluția numărului beneficiarilor în relație cu evoluția ratei sărăciei.

Adecvarea prestațiilor sociale s-a înrăutățit, pe măsură ce, între 2008 și 2020, diferența dintre salariul minim net și indicatorul social de referință național (ISR) a continuat să se lărgescă. În 2020, ISR acoperă doar 37% din salariul minim net și 66% din pragul sărăciei monetare relative pentru 2018. Venitul minim garantat a rămas aproape neschimbat după integrarea în UE, în timp ce pensia minimă socială garantată pentru cei care se califică la pensie pentru limită de vârstă sau pensie de invaliditate în sistemul public a crescut moderat, dar continuă să rămână sub ISR (**Figura 4**).

Figura 4  
Evoluția Indicatorului Social de Referință (ISR) în relație cu salariul minim net, pragul sărăciei, venitul minim garantat și pensia socială minimă

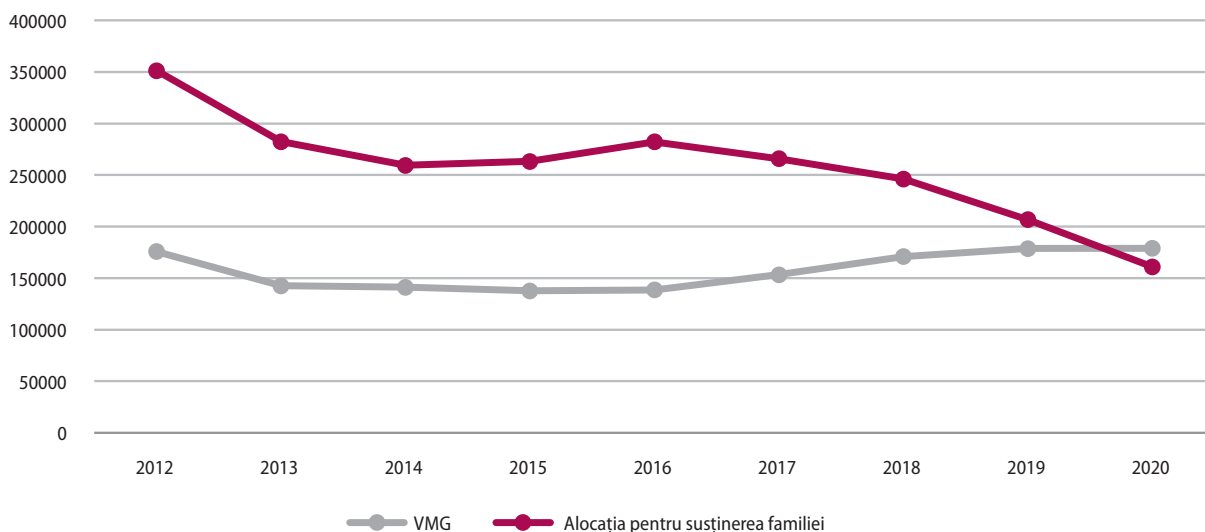


Sursa: Tempo online (pragul sărăciei), Ministerul Muncii și Protecției Sociale (salariu minim, index social de referință, venit minim garantat - VMG). Graficul autorilor.

Dat fiind faptul că statisticile oferite de Ministerul Muncii și Protecției Sociale informează doar despre numărul *famiiliilor* care primesc ajutor social în baza legii venitului minim garantat (VMG) sau alocații de susținere (ASF), dar nu indică numărul *persoanelor* care compun acele familii și nici nu dezagregă datele în funcție de structura familiei, indicatorii **acoperirii** pot fi doar estimați, calcularea lor necesitând date detaliate la nivel de gospodărie similare celor din ancheta EU-SILC realizată în

România de către Institutul Național de Statistică. Aceste date nu ne stau la dispoziție. Prin urmare, în baza datelor publice existente, putem remarca o scădere a numărului familiilor beneficiare și, de asemenea, o discrepanță între numărul mare al persoanelor aflate sub pragul sărăciei și numărul foarte mic al beneficiarilor de VMG și al familiilor cu copii care primesc alocația de susținere a familiilor cu copii (**vezi Figura 5**).

Figura 5  
Evoluția numărului de familii care primesc VMG și/sau alocația pentru susținerea familiei (luna ianuarie a fiecărui an)



Sursă: Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Statistică lunară, accesat: septembrie 2020. Graficul autorilor.

**Eficiența reducerii sărăciei** este măsurată ca procent al persoanelor care trăiesc în gospodării aflate sub pragul sărăciei monetare pe baza veniturilor din activități economice, din pensii sau din surse private, dar care pot evita situația de sărăcie deoarece primesc și prestații sociale. Așa cum arată **Tabelul 1**, chiar dacă la nivel național rata sărăciei a crescut doar ușor între 2017 și 2019, diferențele dintre regiuni s-au adâncit. Regiunea

Nord-Est iese în evidență prin cea mai mare rată a sărăciei, de 41,1%, și cea mai mică reducere a sărăciei relative, doar 5,3% dintre destinatarii prestațiilor de protecție socială putând evita sărăcia. Dacă excludem capitala, Bucureștiul, luat ca regiune de sine stătătoare, regiunea cea mai performantă în reducerea riscului de sărăcie rămâne Nord-Vestul.

Tabelul 1  
Ratele sărăciei și reducerea sărăciei relative pe regiuni de dezvoltare (NUTS-2) în România

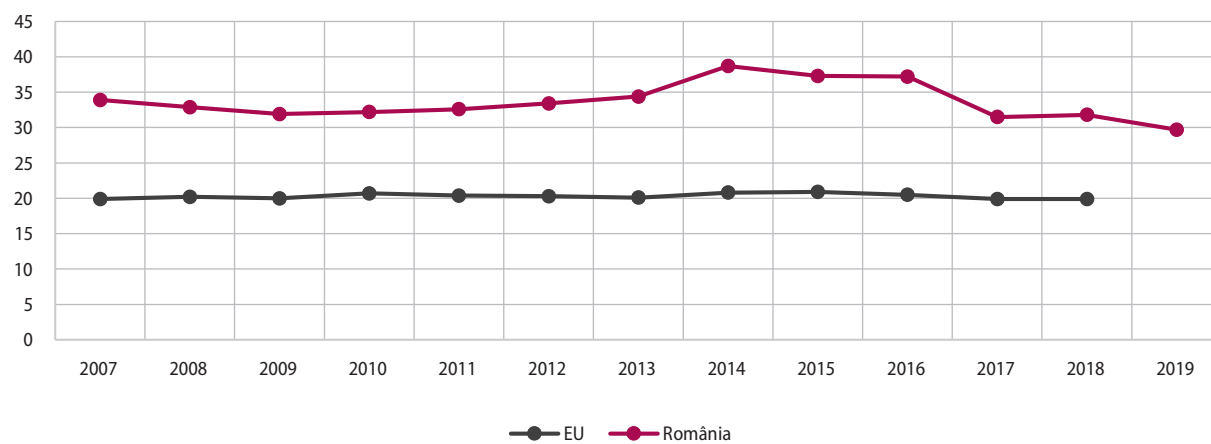
	Ratele riscului de sărăcie (sărăcie monetară relativă)			Reducerea sărăciei relative		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
România	23.6	23.5	23.8	16.6	16.1	15.3
Nord-Vest	19.0	17.5	14.7	24.0	21.9	25.8
Centru	17.3	19.4	21.2	25.8	16.4	20.3
Nord-Est	33.4	35.6	41.1	16.1	17.0	5.3
Sud-Est	29.6	31.2	31.1	11.1	11.4	17.9
Sud – Muntenia	24.9	25.7	26.0	19.9	16.3	18.0
București – Ilfov	6.1	4.1	2.9	25.6	51.8	52.5
Sud-Vest Oltenia	33.4	34.3	31.6	10.0	7.3	9.7
Vest	21.4	14.9	14.7	7.8	11.8	13.0

Sursă: Eurostat, 2020. Calculele autorilor pentru reducerea sărăciei.

În ceea ce privește sărăcia în rândul copiilor, nu doar ratele sărăciei, ci și deficitele medii ale sărăciei sunt mai mari decât media UE, așa cum arată Figura 6 și Figura 7. Mai mult, doar o cincime din copiii care trăiesc în gospodării cu venituri mici au

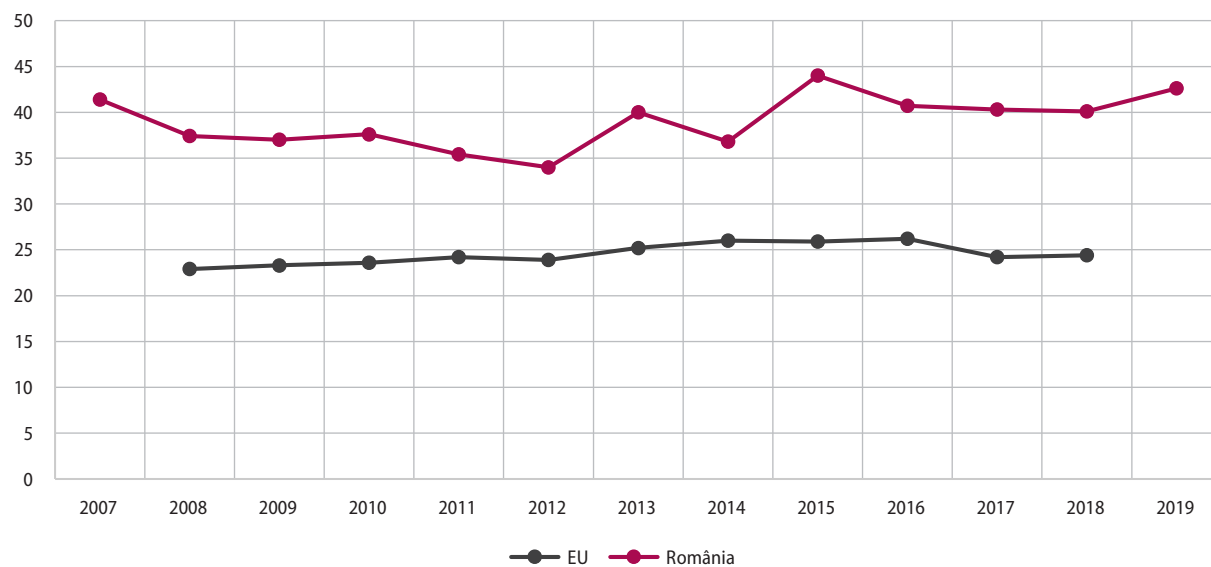
putut evita sărăcia din cauză că familiile lor primesc transferuri sociale. În UE, în medie, reducerea sărăciei relative a copiilor este de 40% (vezi **Figura 8**).

Figura 6  
Evoluția ratei riscului de sărăcie monetară pentru copiii sub 16 ani din România, în comparație cu UE-27



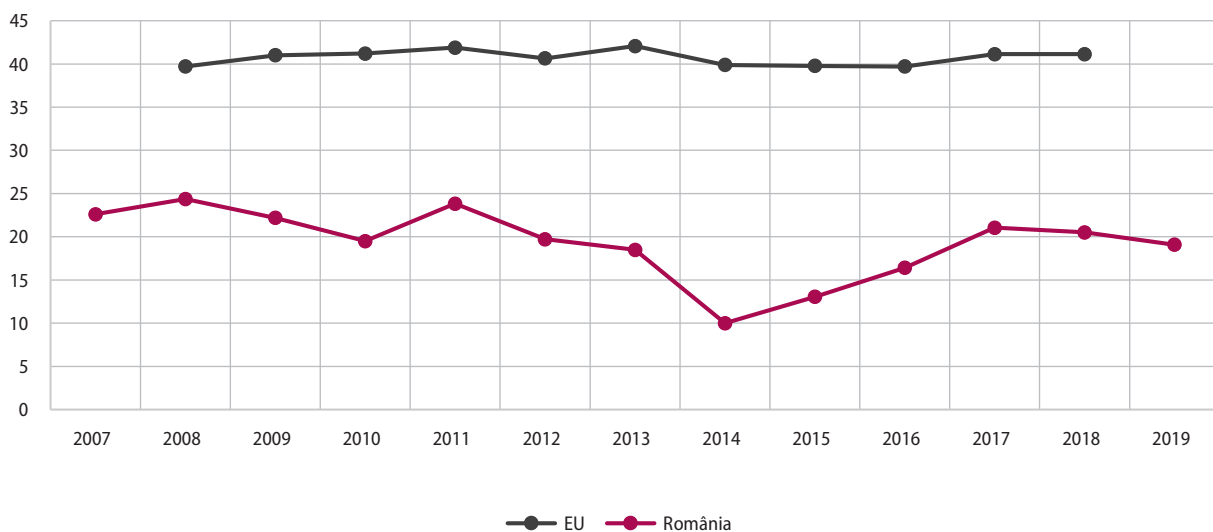
Sursă: Eurostat, 2020, graficul autorilor

Figura 7  
Evoluția deficitului median al sărăciei pentru copiii sub 15 ani din România, în comparație cu UE-27



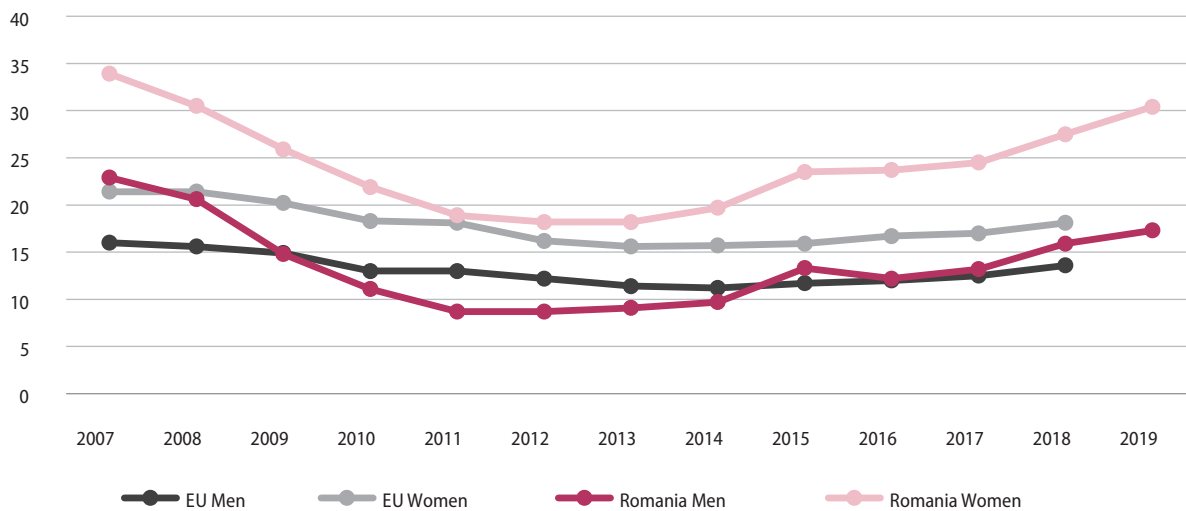
Sursă: Eurostat, 2020, graficul autorilor

Figura 8  
Evoluția reducerii sărăciei monetare relative pentru copiii sub 16 ani din România, în comparație cu medie UE-27



Sursă: Eurostat 2020, graficul autorilor

Figura 9  
Evoluția ratei sărăciei monetare relative în rândul persoanelor în vârstă (65+) în funcție de gen



Sursă: Eurostat 2020, graficul autorilor

## 3

## PRESTAȚII PENTRU SUSȚINEREA VENITULUI BAZATE PE ANCHETĂ SOCIALĂ: VENITUL MINIM GARANTAT ȘI ALOCAȚIA DE SUSȚINERE A FAMILIEI CU COPII

Venitului Minim Garantat (VMG) este un drept social fundamental menit să protejeze resursele minime de care ar trebui să dispună orice persoană prin oferirea de ajutor social persoanelor cu venituri sub un prag considerat "minim", stabilit de lege. Cu toate acestea, după legiferarea sa în 2001 (L. 416/2001), VMG a suferit numeroase transformări, care au restricționat din ce în ce mai mult accesul celor care aveau cea mai mare nevoie de ajutor social, în același timp înăspriind elementele punitive ale acestei politici. Deși nu existau dovezi empirice în privința utilității lor, mecanismele punitive și de control social inerente acestui program au proliferat, fiind alimentate de convingerile încărcate de prejudecăți ale decidenților politici față de persoanele sărace (Arpinte, 2019). Așa cum arată, spre exemplu, dezbaterile din august 2019 din jurul amendării legii VMG<sup>7</sup>, măsurile punitive au fost prezentate ca fiind justificate prin faptul că „în România există aproape 7 milioane de asistați sociali” care „se plâng de sărăcie, dar nu dau buzna când li se oferă locuri de muncă, preferând să trăiască din beneficii sociale de la stat”. Mai mult, „statul nu ar mai trebui să încurajeze comoditatea celor care trăiesc din beneficiile sociale” și nu ar trebui să acorde asistență financiară „unor oameni leneși care nu vor să muncească, fără să se gândească însă că acei bani vin de fapt din buzunarul semenilor lor” (Expunerea de motive pentru propunerea de schimbare a Legii 416/2001, 2019).

Narațiunea de mai sus este parte integrantă a unei gândiri conservator-liberale despre statul social ca o cheltuială exagerată care afectează realizarea unor investiții în alte domenii. Aceste mesaje sunt preluate de media, care îi zugrăvește pe săraci ca fiind nemerituoși și incapabili să se adapteze la cerințele pieței (Țoc, 2020).

Cu toate acestea, o privire realistă asupra datelor privind beneficiarii de VMG și a cheltuielilor totale aferente programului dezvăluie faptul că această narațiune a stigmatizării și inferiorizării celor care solicită ajutor social ascunde eșecul VMG de a servi drept un instrument eficace în reducerea sărăciei. Într-adevăr, așa cum arată **Tabelul 2**, între 2011 și 2020 numărul beneficiarilor de VMG a scăzut cu 17.000. De asemenea, datele dezvăluie faptul că, în ultimul deceniu, numărul beneficiarilor a fluctuat, ajungând la un maxim de 245.000 în 2016. Fluctuațiile numărului beneficiarilor au fost determinate în principal de modificările administrative ale acestei politici, cum ar fi finanțarea integrală a VMG din bugetul central începând cu 2009 (anterior prestațiile erau finanțate parțial din bugetele locale), ceea ce a permis o creștere temporară a ratei de acoperire (Arpinte, 2019). De asemenea, datele arată că nivelul mediu al ajutorului social plătit în baza VMG s-a modificat în timp, dar schimbarea a fost marginală față de pragul de sărăcie<sup>8</sup> din

Tabelul 2

**Evoluția numărului familiilor și persoanelor individuale beneficiare de VMG și suma medie a ajutorului social primit**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Numărul de beneficiari (mii)	186	193	217	240	225	245	231	200	174	169
Valoarea medie a ajutorului social (RON)	173	179	205	230	229	276	278	276	267	263
Rata riscului de sărăcie (AROPE) <sup>9</sup>		28.4	28.7	30.2	30.0	31.0	29.3	27.3	30.0	

Sursa: Ministerul Muncii și Protecției Sociale

8 Potrivit Institutului Național de Statistică, pragul sărăciei monetare relative din România a fost, în 2018, de 750 RON/lună.

9 AROPE a fost creat de Eurostat ca indicator tridimensional al riscului de sărăcie și excluziune socială. El este compus din trei dimensiuni: sărăcia relativă

monetară, privațiunea materială și intensitatea scăzută a muncii. Vezi [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/People\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion) (accesat: 15.09.2020).

România. Mai mult, modificările nivelului mediu al prestațiilor au fost determinate de profilul demografic în schimbare al solicitanților de VMG, mai degrabă decât de sporirea generozității programului. Deoarece VMG este legat de indicatorul social de referință (IRS), a cărui valoare a rămas neschimbată din 2008, valoarea reală a prestațiilor, în raport cu evoluția prețurilor de consum, a scăzut în timp.

Într-adevăr, dacă în 2008 valoarea ISR era la nivelul salariului minim brut (Ministerul Muncii, 2020), în 2020 ISR reprezenta doar 22,4% din salariul minim brut (Ministerul Muncii, 2020)<sup>10</sup>.

Deloc surprinzător, în ciuda tonului optimist al unora dintre evaluatorii "performanței" programelor românești de asistență socială (Curtea de Conturi, 2017), realitatea este dramatică. Așa cum arată **Tablelul 2**, chiar dacă România a înregistrat o creștere economică remarcabilă după criza globală din 2009-2012, rata de sărăcie a crescut de la 28,4% în 2012 la 30% în 2019. Așa cum am arătat deja în **Figura 8**, impactul transferurilor sociale asupra ratei sărăciei este minim.

În al doilea rând, sistemul nu reușește să își atingă obiectivul declarat, cel al (re)inserției beneficiarilor pe piața muncii. Condiționările excesive asociate acordării VMG nu sunt adaptate nevoilor beneficiarilor, ci îi încorsetează într-un sistem birocratic exigent de integrare pe piața muncii care nu ține cont de contextul regional și local. Această politică ignoră complet două din caracteristicile centrale ale pieței muncii din România: un puternic clivaj rural-urban, care influențează disponibilitatea locurilor de muncă dintr-o zonă anumită, și lipsa mobilității geografice a forței de muncă, deoarece în multe zone nu există oportunități accesibile de transport. Prin urmare, obiectivul VMG de a încadra în muncă beneficiarii este imposibil de atins în majoritatea situațiilor și irelevant pentru imensa majoritate a beneficiarilor lui, care oricum sunt deja angajați în forme de muncă precară, fie pe piața muncii informale, fie în munci ziliiere, mai ales munci sezoniere în agricultură în zonele rurale (legea 52/2011). Dat fiind că, începând din 2015, beneficiarii de VMG pot să cumuleze formal venitul din munci ziliiere cu ajutorul social oferit de VMG, atâta timp cât îndeplinesc munca comunitară obligatorie, ei sunt interesați să păstreze VMG-ul deoarece astfel rămân asigurați în sistemul public de asigurări de sănătate. Astfel, în loc să sprijine în mod real beneficiarii în obținerea unui loc de muncă decent, VMG funcționează ca mecanism de control al șomerilor de lungă durată, care îi consideră "nemerituoși" și îi pedepsește pe cei care refuză un loc de muncă (Arpinte, 2019) și în același timp îi constrânge să accepte și relații de muncă dereglementate, precare pentru a-și asigura subzistența (Raț, 2018, 2019).

Într-un sens similar, alocația de susținere a familiilor cu copii, introdusă în 2003 (O.U.G. 105/2003) și acordată în baza anchetei sociale părinților cu venituri mici care au copii în întreținere, oferă prestații relativ scăzute. Alocația de susținere (ASF) este condiționată de frecvența regulată a școlii, iar din 2011 acordarea prestației este diminuată după 20 de ore de absențe și încetează după 40 de ore de absență într-un semestru școlar. În consecință, cele mai defavorizate familii din comunitățile

marginalizate, adesea de etnie romă, cărora le lipsesc resursele necesare pentru asigurarea școlarizării copiilor lor au ajuns să piardă aceste prestații financiare (Raț și Szikra, 2019). Familiile monoparentale au dreptul la sume ușor mai mari, dar nu există nicio altă diferențiere în funcție de vârsta copilului sau situația locativă a familiei, ceea ce înseamnă că gospodăriile rurale care se confruntă cu privațiuni locative grave trebuie să se descurce cu exact aceeași sumă ca și familiile din mediul urban sau cele care au moștenit o locuință de domiciliu. Mai mult, prestația are un plafon maxim la al patrulea copil, ceea ce înseamnă că familiile cu cinci sau mai mulți copii primesc exact aceeași sumă ca și cele care au doar patru copii. Această dezavantajare a familiilor numeroase se află în contrast cu politicile familiale ale altor țări din regiune, cum ar fi Ungaria și Polonia (Raț and Szikra, 2019), și afectează negativ adecvarea redistribuirii mai ales către familiile rome cu venituri mici, care au, în medie, mai mulți copii decât majoritatea populației și se izbesc de numeroase bariere în accesul la serviciile de îngrijire a copilului și în sistemul de educație (Guvernul României, 2015a, Horváth, 2017).

Modalitățile prin care reglementările referitoare la VMG și ASF pot îngreuna sau leza implementarea drepturilor sociale pentru familiile defavorizate, mai ales familiile rome din zone marginalizate și foarte sărace, respectiv modalitățile prin care impun forme stigmatizante de control comportamental pot fi analizate prin prisma conceptului de „incluziune adversă” al lui Amartya Sen (2000)<sup>11</sup> (vezi **Tablelul 3**). Retorica politică a „meritului” se traduce în criterii și condiționări de eligibilitate specifice, cele mai importante fiind dovezile cultivării „angajabilității” prin școlarizare, pregătire vocațională și căutarea susținută a unui loc de muncă, care, totuși, se transformă în bariere de acces pentru cei cărora le lipsesc resursele minime necesare pentru a participa. În același timp, supra-birocratizarea administrării programelor de asistență socială, împreună cu nivelul de educație scăzut al solicitanților și accesul foarte redus la sprijin legal în labirintul diverselor instituții publice, conduce adesea la excluderea celor mai defavorizați (Bojincă, 2009; Arpinte, 2019; Raț, 2019; Țoc și Buligescu, 2020). O interpretare critică a reglementărilor sociale arată că, în ultimii 20 de ani, la baza acestora au stat limitarea costurilor, „activarea” forței de muncă și controlul și disciplinarea beneficiarilor, iar efectele lor asupra reducerii sărăciei au rămas foarte modeste.

<sup>10</sup> Ministerul Muncii, 2020, Salariul de bază minim brut pe țară garantat în plată, în perioada 2000-2018, disponibil aici: [https://mmuncii.ro/j33/images/Date\\_Lunare/s1-18.pdf](https://mmuncii.ro/j33/images/Date_Lunare/s1-18.pdf). Valoarea salariului minim brut pe 2020 a fost extrasă din următorul document: [https://mmuncii.ro/j33/images/Date\\_Lunare/Sal\\_min\\_2020.pdf](https://mmuncii.ro/j33/images/Date_Lunare/Sal_min_2020.pdf) (accesat: 15.09.2020).

<sup>11</sup> „Incluziunea adversă” este un concept introdus de Amartya Sen (2000) care indică efectele nefavorabile ale așa-ziselor politici de incluziune socială care de facto restricționează accesul celor mai vulnerabili și/sau impun condiționări care le înrăutățesc situația de privațiune.

Tabelul 3

**Forme de incluziune adversă ale principalelor prestații de asistență socială pentru cei cu venituri scăzute**

Reglementare	Perioada	Ideea de „merit”	Justificarea birocratică	Principalele efecte
<b>Legea 416/2002 privind Venitul Minim Garantat</b>				
Munca informală cu ziua imputată ca sursă de venit	2002-2015	Doar cei mai nevoiași și incapabili să muncească ar trebui să primească ajutor social	Limitarea costurilor	Variație sezonieră a numărului de beneficiari Excluderea persoanelor din comunități rurale marginalizate, printre care mulți de etnie romă, de la acordarea ajutorului social în perioada muncilor sezoniere
Valoarea ajutorului social nu depinde de situația locativă sau deținerea unei locuințe	2002-prezent	Deținerea sau închirierea unei locuințe văzută ca o „reușită” individuală	Locuirea socială este un program distinct aflat în responsabilitatea administrațiilor locale	Efect de reducere a sărăciei a rămas foarte limitat în cazul celor care suferă de privațiune locativă, printre care și mulți etnici romi din comunități marginalizate
Obligația de a prezenta un certificat lunar de șomer aflat în căutarea unui loc de muncă, eliberat de AJOFM	2002-prezent	Disponibilitatea de a munci și de a-și păstra „angajabilitatea” prin cursuri de pregătire profesională și alte măsuri de “activare”	Activarea forței de muncă Disciplinarea beneficiarilor	Dat fiind că oficiile de șomaj se găsesc doar în orașele mai mari, beneficiarii din zonele rurale trebuie să plătească costuri de transport, iar cei din zonele izolate au dificultăți considerabile de acces
Condiționarea eligibilității de plata la zi a impozitelor sau amenzilor	2010-2014	Drepturile trebuie echilibrate de responsabilități și obligații	Limitarea costurilor	Criminalizarea sărăciei
Obligația de a presta muncă comunitară (excepție pentru cei care au grijă de copii mici sau alți membri dependenți ai familiei)	2002-prezent	Drepturile trebuie echilibrate de responsabilități și obligații Întreținerea moralei și a „angajabilității”	Folosirea forței de muncă a beneficiarilor de VMG Disciplinarea beneficiarilor	Persoanele <i>de facto</i> incapabile să presteze muncă comunitară (stare de sănătate proastă, marginalizare spațială etc.) pierd ajutorul social
Obligația de a accepta primul loc de muncă oferit	2018-prezent	Disponibilitatea de a munci	Activarea forței de muncă	Persoanele <i>de facto</i> incapabile să accepte locul de muncă propus (stare de sănătate proastă, distanță față de locul de muncă, obligații familiale etc.) pierd ajutorul social
<b>Legea 177/2010 (inițial O.U.G. 105/2003) privind alocația de susținere a familiilor cu copii cu venituri scăzute</b>				
Reglementare	Perioada	Ideea de „merit” subiacentă	Justificarea birocratică	Principalele efecte
Frecvență regulată a școlii	2010-prezent	Drepturile trebuie echilibrate de responsabilități și obligații	Disciplinarea părinților	Familiiile care trăiesc în zone foarte sărace și marginalizate spațial nu au resursele necesare pentru frecvența zilnică la școală și pierd această prestație socială

Sursă: Sinteză a autorilor.

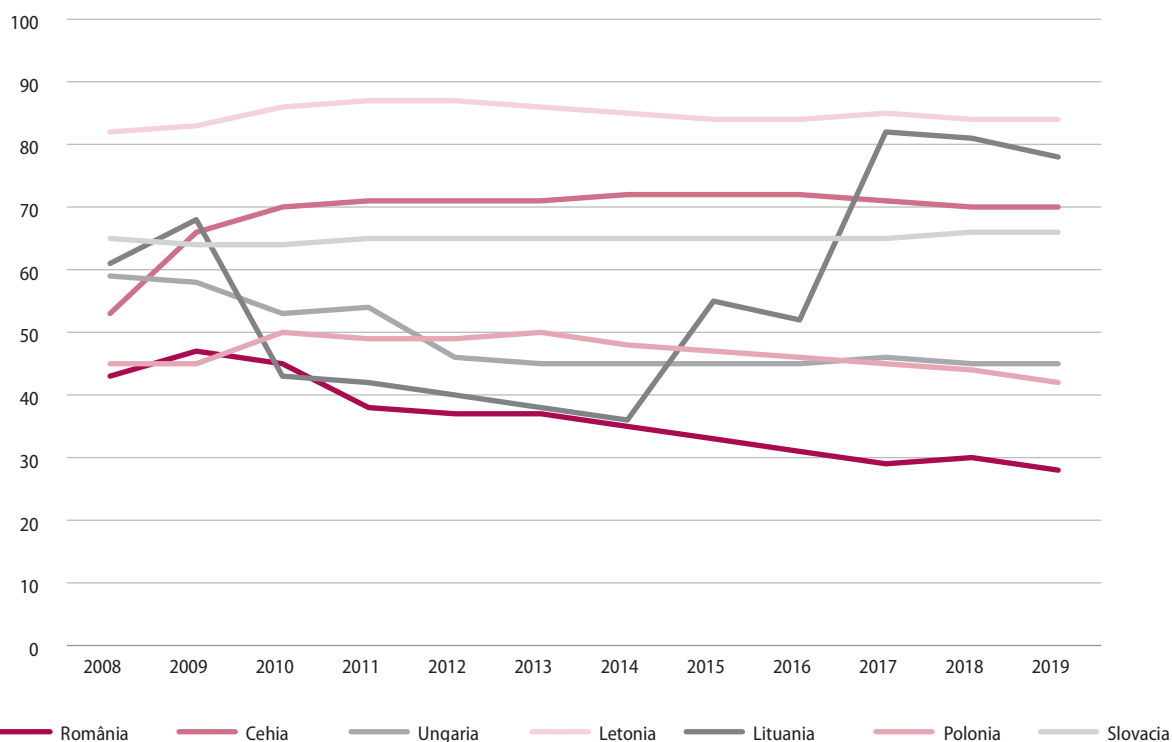
## 4

## PROTECȚIA SOCIALĂ A ȘOMERILOR

Spre deosebire de VMG, sistemului indemnizațiilor de șomaj este finanțat prin intermediul contribuțiilor de asigurări sociale reținute de la salariați și, într-o mică măsură, de la angajatori. Totuși, în mod similar cu VMG, valoarea indemnizației de șomaj este legată de ISR, ceea ce a dus, în ultimul deceniu, la un declin constant al nivelului real al acesteia, în raport cu prețurile de consum. În plus, criteriile de eligibilitate pentru indemnizațiile de șomaj au fost revizuite, limitând și mai mult accesul, deja dificil, la această prestație. După adoptarea, între 2002 și 2020, a peste 60 de acte legislative care vizau sistemul de șomaj, în forma ei curentă asigurarea de șomaj plătește indemnizații reduse, în condițiile unor criterii de eligibilitate aproape draconice. Nivelul indemnizațiilor este de 375 RON pentru o persoană șomeră cu cel puțin un an de experiență profesională, valoarea prestației crescând odată cu anii de experiență. Durata acordării prestației este și ea condiționată de perioada de cotizare la sistemul de asigurări sociale, plata indemnizației încetând în situațiile în care șomerii refuză un loc de muncă sau nu se prezintă la întâlnirile

lunare organizate de către Agenția Județeană pentru Ocuparea Forței de Muncă (AJOFM), cel mai frecvent în municipiile reședință de județ. Tendința de reducere a cheltuielilor cu protecția socială a șomerilor și de restricționare a accesului la aceste prestații este comună majorității statelor membre din Europa Centrală și de Est (Kuitto, 2016b). Cu toate acestea, așa cum arată **Figurile 10 și 11** de mai jos, consecințele reducerii accesului și a valorii prestațiilor de sunt mult mai drastice în România, în comparație cu orice altă țară din regiune. Dacă în 2009 rata netă de înlocuire a indemnizației de șomaj din România era similară cu cea din Polonia, după criza economică nivelul prestațiilor din România s-a prăbușit (vezi **Figura 10** de mai jos). Acest lucru reiese și din comparațiile dintre nivelul indemnizației de șomaj și salariul minim brut. Așa cum arată **Figura 11**, dacă în 2005 indemnizația de șomaj pentru un lucrător cu experiență reprezenta 76% din valoarea salariului minim pe economie, în 2019 proporția scăzuse la doar 24%.

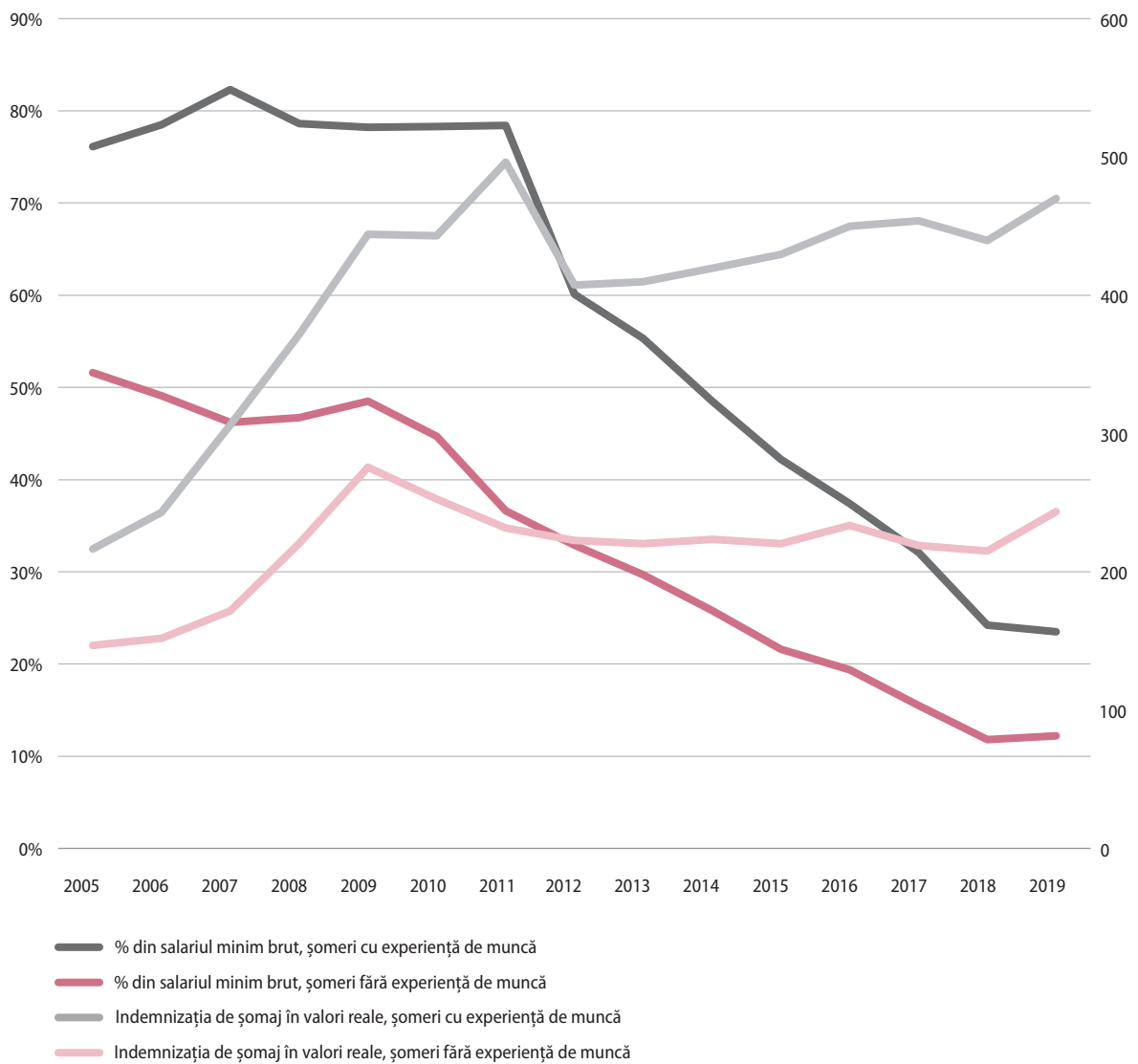
Figura 10.  
Rata netă de înlocuire a indemnizației de șomaj pentru o persoană fără copii



Sursa: OECD Social Protection Dataset.



Figura 11.  
Evoluția indemnizației de șomaj ca procent din salariului minim brut și în valori reale, în funcție de experiența de muncă



Sursa: Tempo online, 2020. Calculele și graficul autorilor.

## 5

## PREZENTAREA SINTETICĂ A MĂSURILOR DE PROTECȚIE SOCIALĂ DIN ALTE DOMENII ALE STATULUI SOCIAL

**a. Politicile familiale.** În ansamblu, există o puternică favorizare a familiilor din clasa de mijloc, ținând cont că acestea beneficiază atât de alocația universală, cât și de valorile generoase ale indemnizației pentru concediul de creștere a copilului mic și stimulentele pentru întoarcerea timpurie la locul de muncă. Cheltuielile din bugetul Ministerului Muncii și Protecției Sociale pentru plata indemnizației pentru creșterea copilului mic sunt de 10 ori mai mari decât totalul cheltuielilor cu alocația desuștinere a familiilor cu venituri scăzute (vezi **Figura 3**). Alocația universală pentru copii, în ciuda popularității sale, rămâne o componentă costisitoare a protecției sociale. Cu toate acestea, pornind de la experiența poloneză a reducerii cu succes a ratelor de sărăcie în rândul copiilor în urma introducerii unei alocații universale generoase (programul 500+), creșterea valorii alocației universale pentru copii poate fi o opțiune viabilă pentru susținerea familiilor și care ar fi probabil ar întruni mai ușor consensul politic decât măsurile care țințesc doar familiile cu venituri scăzute. Condiționarea alocației de susținere a familiilor cu copii de de frecvența zilnică a școlii nu are cum să îmbunătățească prezența și performanța școlară a copiilor celor mai dezavantajați, care nu pot ajunge la școală datorită deficitului de resurse economice. Dimpotrivă, adâncește și mai mult deficitul lor, refuzându-le accesul la prestațiile de asistență socială.

**b. Sistemul de pensii** este un sistem cu doi piloni principali: o componentă publică și una privată, la rândul ei defalcată într-o

componentă obligatorie, și una opțională. Inegalitățile din sistemul public de pensii<sup>12</sup> sunt mai mari decât media UE, cele mai mari 20% dintre pensii fiind de peste patru ori mai mari decât cele mai mici 20%. Înainte de 2009 nu exista pensie minimă garantată, ceea ce a dus la rate înalte ale sărăciei mai ales în rândul persoanelor în vârstă din zonele rurale, care, ca foști lucrători agricoli, primeau pensii sărăcicioase. Dualizarea este evidentă, dat fiind că sistemul de pensii diferențiază între un nivel superior de pensionari speciali (cum ar fi judecători, procurori, oficiali militari) ale căror pensii sunt subvenționate prin bugetul general de stat, și cei care primesc pensie socială minimă. De exemplu, în 2020 pensia unui procuror este, în medie, de 14 ori mai mare decât valoarea pensiei medii, în timp ce valoarea pensiei sociale este în jur de 51% din medie. La momentul redactării acestei lucrări (septembrie 2020), pensia minimă garantată este 704 lei, adică sub pragul sărăciei monetare pentru o persoană singură<sup>13</sup>, iar în august 2020 aproape 950.000 de pensionari primeau această sumă. Ratele sărăciei în rândul persoanelor în vârstă au rămas mai mare decât media UE, ele zgrăvind și mari discrepanțe de gen în termenii sărăciei în timpul bătrâneții, ajungând la 30,4% pentru femeile de peste 65 de ani și 17,3% pentru bărbați, în comparație cu mediile UE de 18,1% și 13,6%, respectiv (date Eurostat, septembrie 2020).

**c. Locuire socială.** Există un deficit alarmant de locuințe în proprietate publică și de locuințe sociale: doar 1,5% din stocul de locuințe oferă locuire subvenționată publică (inclusiv locuințe sociale), în timp ce peste 95% se află în proprietate privată. Responsabilitatea locuirii sociale aparține administrațiilor locale, dar acestora le lipsesc adesea resursele și know-how-ul necesare extinderii disponibilității locuințelor sociale și îmbunătățirii accesului la acestea. În 2017, 17% din populația totală se confruntau cu privațiune locativă severă (FEANTSA). Agenția Națională pentru Locuințe are propriile ei programe de subvenționare a locuirii, dar nu poate acoperi deficitul de locuințe sociale (Teșliuc *et al.*, 2015). Grupurile pentru apărarea drepturilor omului<sup>14</sup> raportează în mod regulat discriminare instituțională și evacuări forțate care afectează mai ales persoanele cu venituri mici din locuințele retrocedate, de multe ori de etnie romă fără alternative locative, perpetuând astfel marginalizarea socială și spațială istorică a comunităților rome (Vincze și Hosu, 2014; Swinkles *et al.*, 2016; Teșliuc *et al.*, 2016).

<sup>12</sup> file:///C:/Users/HP/Documents/FES\_2020/european-semester\_thematic-factsheet\_adequacy-sustainability-pensions\_ro.pdf (accesat: 15.09.2020).

<sup>13</sup> Consiliul Național al Persoanelor Vârstnice a folosit pentru 2013 estimările Institutului pentru Cercetarea Calității Vieții (ICCV) pentru a estima coșul minim de consum pentru persoanele în vârstă. Pentru o persoană în vârstă singură, valoarea minimă necesară pentru o viață decentă era de 749 lei/lună în zonele urbane și 716 lei/lună în zonele rurale (vezi [https://www.ces.ro/newlib/studii-ces/CNPV-Lucrarea\\_cos\\_consum\\_2013.pdf](https://www.ces.ro/newlib/studii-ces/CNPV-Lucrarea_cos_consum_2013.pdf), p. 21). Merită remarcat că pensia socială minimă a rămas sub aceste valori, fiind, în septembrie 2020, de doar 704/lună.

<sup>14</sup> Vezi, de exemplu, Frontul Comun pentru Dreptul la Locuire, <https://bloculpentrulocuire.ro/2018/06/27/frontul-comun-pentru-dreptul-la-locuire/> (accesat: 15.09.2020), Amnesty International, <https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2018/10/Alstopforcedevictions.pdf> (accesat: 15.09.2020), Consiliul European, Comisarul pentru Drepturile Omului <https://rm.coe.int/the-human-rights-of-roma-and-travellers-in-europe/168079b434> (accesat: 15.09.2020).

**d. Protecția socială pentru persoanele cu dizabilități.**

Legea-cadru a protecției sociale a persoanelor cu dizabilități datează de aproape 15 ani (Legea 448/2006) și oferă prestații, servicii, scutiri de impozite și subvenții, în funcție de tipul și gradul dizabilității. Măsurile de protecție socială sunt însă fragmentate și dispersate între mai multe instituții, iar birocrăția implementării anumitor drepturi (Moroianu-Zlătescu, 2015) poate să fi demotivantă sau chiar prohibitivă. Analiza în detaliu a serviciilor sociale și de îngrijire a sănătății pentru persoanele cu dizabilități depășește scopul acestei lucrări, este important să

subliniem nevoia extinderii subvențiilor publice și a ameliorării disponibilității și accesibilității acestora (Tudose, 2018). În ceea ce privește prestațiile sociale ca atare, ar trebui amintit faptul că nu există proceduri transparente pentru stabilirea valorilor prestațiilor în funcție de un indicator social de referință ajustat nevoilor specifice ale persoanelor cu dizabilități și costului resurselor necesare acoperirii acestor nevoi. De asemenea, până acum nu a fost folosit niciun coș minim pentru persoanele care trăiesc cu diferite tipuri și grade de dizabilitate și familiile lor.

## 6

## RELEVANȚA MACRO-ECONOMICĂ A PROGRAMELOR DE PROTECȚIE SOCIALĂ INCLUZIVE – Studiu de caz

Creșterea Indicatorului Social de Referință (ISR) va avea drept rezultat o creștere proporțională a prestațiilor de asistență socială direct calculate în baza acestui indicator (indemnizațiile de șomaj, alocația pentru susținerea familiei, stimulentele de inserție pentru creșterea copilului, indemnizațiile acordate persoanelor cu dizabilități, ajutorul social pentru venitul minim garantat). Calculând în baza sumelor plătite sub formă de

prestații de asistență socială pe anul 2019, creșterea ISR de la 500 lei la 1200 lei ar însemna o creștere a prestațiilor sociale cu 10,4 miliarde lei, sau 0,99 puncte procentuale din PIB (2019). Întrucât mărirea ISR afectează doar în jur de 8,6% din totalul plăților de asistență socială, aceasta ar duce la o creștere a cheltuielilor totale de asistență socială de 9,1%.

Tabelul 4  
Impactul creșterii ISR de la 500 lei la 1200 lei în baza bugetelor anului 2019

	Suma totală plătită în 2019 (lei)	Suma plăților rezultată în urma creșterii ISR
Ajutorul de șomaj	591	1.419
Alocația pentru susținerea familiei	363	871
Indemnizația pentru creșterea copilului	4.244	6.433
Stimulent de inserție pentru revenirea timpurie din concediul pentru creșterea copilului	690	1.657
Ajutor social (venit minim garantat)	555	1.332
Indemnizații pentru persoanele cu dizabilități	3.697	8.872
<b>Total</b>	<b>10.140</b>	<b>20.584</b>
Creștere		10.444
În % din PIB		0,99%

Sursa datelor: Agenția Națională pentru Plăți și Inspecție Socială (Raport privind Principalele Beneficii de Asistență Socială 2019), Ministerul Finanțelor Publice (Execuția Bugetară 2019)

Pentru estimarea impactului macroeconomic trebuie să ținem cont de modelul de consum al populației României în general și al celor care beneficiază de asistență socială în particular. Pentru început, vom porni de la premisa că o creștere a ISR de la 500 lei la 1200 lei ar însemna o creștere a veniturilor gospodăriilor echivalentă cu 0,99 puncte procentuale din PIB, explicată mai sus. În teorie, aceste resurse suplimentare vor stimula cererea de consum, ceea ce contribuie la creșterea economică dacă aceasta

este acoperită din activitatea internă.

Economia României în ultimii trei ani a cunoscut o relativă stabilizare a indicatorilor macroeconomici, ceea ce facilitează calculul impactului unui stimulent bugetar asupra economiei. La nivel de țară, înclinația marginală spre economisire (ÎME)<sup>15</sup> din ultimii trei ani a fost de 10,4%, înclinația marginală spre import (ÎMI)<sup>16</sup> a fost de 49,7%, iar cota marginală de taxare (CMT)<sup>17</sup> de 7,7%. În 2019, valorile celor trei indicatori au fost de 13% (ÎME), 40,9% (ÎMI) și 8,7% (CMT). Acești indicatori structurali ar permite calculul unui multiplicator care să dea măsura impactului creșterii plăților de asistență socială asupra economiei, însă înainte de a face calculul vom avea câteva observații.

15 Calculată ca diferența dintre creșterea PIB și creșterea consumului final ca procent din creșterea PIB.

16 Creșterea importurilor de bunuri și servicii ca procent din creșterea PIB.

17 Creșterea impozitelor pe produs ca procent din creșterea PIB.

În primul rând, vom sublinia un factor specific dar important în ecuație: faptul că multe familii beneficiare de asistență socială nu au un comportament de consum echivalent cu modelul care rezultă din analiza indicatorilor macroeconomici ai României, pentru că ponderea familiilor cu venituri mici în totalul beneficiarilor de asistență socială este mult mai mare decât media pe economie, iar aceste familii au o înclinație marginală spre economisire aproape nulă, veniturile suplimentare mergând aproape direct spre acoperirea nevoilor de consum. Pe de altă parte, indemnizația de șomaj, alocația pentru susținerea familiilor cu copii și venitul minim garantat, care sunt direcționate în principal către familiile cu venituri mici, nu reprezintă împreună decât 15% din plățile alocate prestațiilor sociale calculate în baza ISR. Indemnizația pentru creșterea copilului, stimulentele de inserție pentru revenirea timpurie din concediul pentru creșterea copilului mic și indemnizațiile pentru persoanele cu dizabilități nu sunt condiționate de anchetă socială, deci de un prag de venit stabilit de lege. Totuși, luând în calcul faptul că rata sărăciei relative în România în anul 2018 a fost de 23,5%<sup>18</sup>, putem estima că ponderea plăților prestațiilor de asistență socială către familiile sub nivelul pragului de sărăcie este de cel puțin 35%<sup>19</sup>.

Într-adevăr, pentru familiile sub nivelul pragului de sărăcie, veniturile suplimentare sunt direcționate spre acoperirea unor nevoi de bază, adică spre consum, rezultând o înclinație marginală spre economisire nulă. Spre exemplu, datele INSSE pentru categoria „șomeri” arată că în ultimii 3 ani 95,8% din veniturile suplimentare ale acestora s-au dus în cheltuieli, rezultând o înclinație marginală spre economisire de doar 4,2%. În același sens, este de așteptat ca beneficiarii de venit minim

garantat să aibă o înclinație marginală spre economisire apropiată de 0%. Este de asemenea adevărat că pentru categoriile sociale vulnerabile cea mai mare parte din consum este direcționată către produsele alimentare din agricultura locală și plata utilităților, reducând înclinația marginală spre import la acest nivel. Este imposibil de estimat cu exactitate care este ponderea produselor și serviciilor de import consumate de gospodăriile cu venituri mici, dar considerăm justificată asumția conform că aceasta este mai mică decât media pe economie. De asemenea, structura consumului familiilor cu venituri mici, mai ales a celor din zonele rurale, sugerează că cota marginală de taxare pentru acestea este mai mică decât media pe economie, rezultând din ponderea mai mare a produselor alimentare în coșul de consum (care au TVA redus), dar mai ales ca urmare a achizițiilor în economia rurală nefiscalizată.

Calculul multiplicatorului care să permită o estimare a impactului creșterii ISR asupra economiei trebuie așadar să țină cont de particularitățile grupului beneficiar de plățile calculate în baza ISR înainte de a considera structura macroeconomică a României. Cu alte cuvinte, primul nivel de utilizare a resurselor – beneficiarii de plăți calculate în baza ISR – are un model de consum și economisire diferit de populația generală a României, aceasta din urmă fiind relevantă începând cu al doilea nivel de utilizare a resurselor. Considerând așadar particularitățile beneficiarilor de ajutoare sociale în primul nivel de consum și structura macroeconomică a României începând cu al doilea nivel de consum, judecând în baza indicatorilor din ultimii trei ani, putem estima că multiplicatorul care indică măsura în care creșterea veniturilor gospodăriilor datorată creșterii ISR vor stimula creșterea economică se situează în jurul valorii de 0,93<sup>20</sup>,

Table 5  
Calculul multiplicatorului aplicabil creșterii prestațiilor sociale

	Primul nivel de consum: asumpție pentru familiile beneficiare de prestații sociale <sup>21</sup>	Începând cu al doilea nivel de consum: media 2017-2019 indicatori macro
Înclinația marginală spre economisire	6,8%	10,4%
Înclinația marginală spre import	41%	49,7%
Cota marginală de taxare	6,4%	7,7%
Multiplicator fără a ține cont de modelul de consum specific al primului nivel		0,48
Multiplicator ținând cont de modelul de consum specific al primului nivel		0,93

Sursa datelor: INSSE (Produsul Intern Brut, Veniturile totale medii lunare și Cheltuielile totale medii lunare pe o gospodărie, pe categorii sociale)

18 Conform datelor INSSE. Rata sărăciei relative se definește ca fiind ponderea persoanelor sărace în totalul populației. Se consideră sărace persoanele din gospodăriile care au un venit disponibil pe adult-echivalent mai mic decât nivelul pragului de sărăcie, calculat ca 60% din mediana veniturilor disponibile pe adult-echivalent.

19 15% beneficiari de plăți sociale direcționate prin definiție către familiile cu venituri mici și 23,5% din restul de 85%, ceea ce reprezintă în jur de 20%.

20 Întrucât plățile de asistență socială sunt transferuri de la buget către gospodării, în sine acestea nu reprezintă o creștere a Produsului Intern Brut. Efectul pozitiv asupra economiei apare în momentul consumului acoperit din producția internă. În consecință, formula aplicată la calculul multiplicatorului este:  $\text{multiplicator} = 1 / (\text{ÎME} + \text{ÎMI} + \text{CMT}) - 1$ .

21 Pentru calculul ÎME a familiilor beneficiare de ajutoare sociale a fost utilizată formula:  $35\%$  (ponderea ajutoarelor sociale către familiile cu venituri mici) \*  $0\%$  (familiile care nu reușesc să economisească) +  $65\%$  (ponderea celorlalte ajutoare sociale) \*  $10,4\%$  (ÎME la nivel macroeconomic).

Pentru calculul ÎMI a fost utilizată formula:  $35\%$  (ponderea ajutoarelor sociale către familiile cu venituri mici) \*  $25\%$  (asumpție) +  $65\%$  (ponderea celorlalte ajutoare sociale) \*  $49,7\%$  (ÎMI la nivel macroeconomic).

Pentru calculul CMT a fost utilizată formula:  $35\%$  (ponderea ajutoarelor sociale către familiile cu venituri mici) \*  $3,9\%$  (asumpție) +  $65\%$  (ponderea celorlalte ajutoare sociale) \*  $7,7\%$  (CMT la nivel macroeconomic).

cu alte cuvinte **este de așteptat ca creșterea valorii prestațiilor sociale provenite din majorarea ISR să se reflecte aproape integral în creșterea economică**. Pornind de la estimarea că cheltuielile de asistență socială ca urmare a măririi ISR de la 500 lei la 1200 lei vor crește cu 1% din PIB, impactul pozitiv asupra economiei poate fi așteptat în jurul nivelului de 0,9% din PIB.

Bineînțeles, trebuie să se țină cont de faptul că plățile sociale nu au drept funcție principală stimularea economiei și în acest sens

comparația cu impactul altor utilizări ale surselor bugetare, cum ar fi de investițiile (care prin definiție comportă un multiplicator mai mare și deci un impact mai puternic asupra economiei), are relevanță limitată. Ce este important de reținut din exercițiul prezentat în această secțiune este faptul că în condițiile modelului de consum și taxare din România, creșterea ISR va avea un impact pozitiv asupra economiei la un nivel comparabil cu creșterea plăților sociale.

## CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

În acest raport ne-am îndreptat atenția asupra măsurilor de protecție socială menite să asigure bunăstarea persoanelor și a familiilor cu venituri scăzute, care se confruntă cu sărăcia datorită șomajului, defavorizării structurale, bătrâneții sau altor situații de vulnerabilitate. Am arătat că prestațiile de asistență socială sunt inadecvate în raport cu pragul monetar relativ al riscului de sărăcie și cu salariul minim, valorile lor fiind erodate odată cu devalorizarea în termeni reali a indicatorului social de referință (ISR) introdus în 2008 și rămas neindexat de atunci. Am evaluat impactul macro-economic al creșterii valorii ISR, etalonului principal al prestațiilor sociale, demonstrând că mărirea acestuia ar avea un efect pozitiv asupra creșterii economice, estimat la 0,9% din PIB.

Cu toate acestea, problemele complexe ale configurării generale și ale administrării normative a măsurilor de protecție socială din România nu pot fi soluționate doar prin creșterea ISR. Analiza prezentată privind funcționarea sistemului de protecție socială conduce la următoarele recomandări imperative și fezabile din punct de vedere economic:

- Ar trebui stabilită o procedură clară de indexare a ISR, în relație cu pragul sărăciei monetare și salariul minim net, iar indexările ar trebui să aibă loc cel puțin anual.
- Cele mai importante prestații de asistență socială adresate celor cu venituri scăzute, anume venitul minim garantat, alocația pentru susținerea familiilor cu copii și pensia socială minimă ar trebui indexate în relație cu ISR cel puțin anual.
- Valorile ajutorului social acordat în baza VMG ar trebui diferențiate în funcție de situația locativă a solicitanților. Cei care nu dețin locuință în proprietate sau sunt de facto lipsiți de adăpost ar trebui fie să beneficieze de locuințe sociale, fie să primească prestații financiare mai mari pentru a-și putea acoperi nevoile locative.
- Serviciile publice de asistență socială la nivel local ar trebui să întocmească evidența persoanelor și a familiilor care se confruntă cu marginalizarea socială (Legea 116/2002) și să adopte o abordare integrată a serviciilor și prestațiilor sociale necesare incluziunii sociale. În acest scop, administrațiile locale și direcțiile județene ar trebui să-și sporească capacitatea de a identifica și de a adresa situațiile de marginalizare socială prin angajarea de personal calificat și asigurarea unei alocări bugetare suficiente pentru beneficiile și serviciile în natură fundamentale precum locuințele sociale, cantinele sociale, unitățile de îngrijire a copilului, medierea locurilor de muncă și altele. Subcontractarea acestor servicii către sectorul civil privat (chiar și organizațiile non-profit) comportă riscul ca, cele mai dificile cazuri, care consumă resurse substanțiale fără a prezenta adesea vreun semn de ameliorare, să rămână netratate, deoarece povara lor este prea grea pentru sectorul civil.
- O abordare integrată a asistenței sociale pentru persoanele și familiile precare care dispun intermitent de locuri de muncă versus prestații sociale necesită deopotrivă servicii integrate și complexe la nivel local și un cadru legislativ național care asigură, pentru perioadele intermediare, continuitatea unor măsuri colaterale fundamentale precum asigurarea de sănătate, subvenții pentru locuință și încălzire etc. Ținând cont și de durata demersurilor birocratice, considerăm că ar trebui să existe un interval de cel puțin trei luni între momentul în care o persoană nu se mai califică pentru VMG și momentul în care măsurile colaterale precum asigurarea de sănătate, ajutorul pentru încălzirea locuinței sau alte subvenții sunt retrase.
- În mod similar, ar trebui oferită o perioadă de acomodare în cazul în care o persoană aparținând unei familii beneficiare de VMG își găsește un loc de muncă. Sugerăm ca acordarea VMG să continue timp de încă cel puțin o lună după ce o persoană nu se mai califică din cauza angajării într-un loc de muncă, pentru a asigura o tranziție lină de la VMG și munca precară către statutul de salariat.
- Părinții care nu au dreptul la indemnizația pentru concediul de creștere a copilului mai mic de doi ani (trei ani, în cazul copiilor cu dizabilități) ar trebui să primească sprijin financiar ca părinți, ținând cont de obligațiile familiale inerente de îngrijire a copilului mic, pentru a proteja de sărăcie familiile cu copii mici.
- Ar trebui să se renunțe la penalizarea familiilor care nu pot asigura frecvența regulată a școlii de către copii. În schimb, ar trebui oferit sprijin educațional prin intermediul unor programe subvenționate de after-school și prin extinderea rețelei de mediatori școlari în comunitățile marginalizate.
- Accesul la îngrijirea și educația subvenționată a copilului (creșe și grădinițe) ar trebui îmbunătățit, mai ales în zonele rurale, pentru a-i scuti pe frații mai mari de responsabilitatea îngrijirii celor mici atunci când părinții lucrează. Tichetul lunar pentru frecvența grădiniței acordat familiilor cu venituri mici servește ca un stimulent binevenit, dar barierele de acces trebuie neapărat înlăturate.
- Politicile de „housing first” (prioritizarea accesului la locuință) ar trebui integrate în măsurile de protecție socială, mai ales în cazul celor mai vulnerabili.
- Trebuie asigurată finanțare de la bugetul central pentru creșterea stocului de locuințe sociale, iar pentru cei mai vulnerabili trebuie să se asigure criterii de acces echitabile.
- Sistemul indemnizațiilor de șomaj ar trebui regândit printr-o mai mare accesibilitate a condițiilor de participare, anularea actualului sistem de sancțiuni și crearea de politici active privind pieța muncii care facilitează mobilitatea regională. Așa cum arată OCDE (2019) pentru cazul Letoniei, o țară cu disparități regionale similare celor ale României, politicile active privind pieța muncii care oferă sprijin pentru acceptarea locurilor de muncă îndepărtate au crescut mobilitatea și ocuparea în rândul persoanelor neangajate.

## REFERINȚE

- Arpinte, D.** (2019). Este România o țară de asistați social? *Calitatea Vieții*, 30(1): 42-58.
- Bojincă, Marian** (2009). *Studiu exploratoriu privind impactul legii veniturii minim garantat asupra beneficiarilor*. Gallup. Studiu pregătit pentru Agenția pentru Strategii Guvernamentale, București.
- Comisia Europeană** (2020). *Semestrul European*. Raportul de țară din 2020 privind România [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european\\_semester\\_country-report-romania\\_ro.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-romania_ro.pdf) (accesat: 15.09.2020).
- Federația Europeană a Organizațiilor Naționale care lucrează cu Persoanele fără Adăpost** – FEANTSA (2019). *Fourth Overview on Housing Exclusion in Europe*. [https://www.feantsa.org/download/oheeu\\_2019\\_eng\\_web5120646087993915253.pdf](https://www.feantsa.org/download/oheeu_2019_eng_web5120646087993915253.pdf).
- Guga, Ș.** (2016). Munca atipică în România de la izbucnirea crizei. O perspectivă de ansamblu. Next Publishing, București.
- Guga, S., Mihăilescu, A., Spătari, M.** (2018). *Coșul minim de consum lunar pentru un trai decent pentru populația României*. Fundația Friedrich Ebert, București. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bukarest/14759.pdf> (accesat: 15.09.2020).
- Guvernul României** (2015a). *Strategia Guvernului României de Incluziune a Cetățenilor Români de Etnie Romă pentru perioada 2014-2020*. Guvernul României, București.
- Guvernul României** (2015b). *Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei pentru perioada 2015-2020*. Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale și Persoanelor Vârștnice.
- Horváth, I.** (editor). *SocioRoMap. O cartografiere a comunităților de romi din România. Raport de cercetare*. Editura Institutului pentru Studiul Problemelor Minorităților Naționale, Cluj-Napoca.
- Kovács, B., Polese, A., & Morris, J.** (2017). Adjusting social welfare and social policy in Central and Eastern Europe: Growth, crisis and recession. În *Handbook of European social policy*. Edward Elgar Publishing.
- Kuitto, K.** (2016a). *Post-Communist Welfare States in European Context: Patterns of Welfare Policies in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Kuitto, K.** (2016b). Measuring Welfare Entitlement Generosity in Transitional Welfare States: The Case of Post-communist Countries in Central and Eastern Europe. *Social Indicators Research*, 136: 203-224.
- Mihăilescu, A.** (2012). *Coșul de consum al populației României*. Expert, București.
- Ministerul Muncii și Protecției Sociale** (2020). Buletinul statistic al Ministerului Muncii și Protecției Sociale, perioada 01.01.2019-30.09.2019, capitolul Asistența socială. <http://mmuncii.ro/j33/index.php/ro/transparenta/statistici/buletin-statistic> (Accesat la 15 septembrie 2020).
- Ministerul Muncii** (2019). *Strategia privind reforma în domeniul asistenței sociale 2011-2013*. Disponibil la: <http://www.mmuncii.ro/pub/img/site/files/58bd6ffc9844fbc4a8a639672450872b.pdf> (accesat: 15.09.2020).
- Moroianu-Zlătescu, I.** (2015). *Evoluția protecției și promovării drepturilor persoanelor cu dizabilități în România*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București.
- OCDE (2019). *Evaluating Latvia's Active Labour Market Policies*, Connecting People with Jobs, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6037200a-en>.
- Pop, F. și Raț, F.** (2016). The Healthy Food Basket for Romania. National Results of a Comparative Research Carried out within the European Reference Budgets Network (2014-2015). *Sociologie Românească* 14(4): 57-78.
- Raț, Cristina** (2018). *Gaps in the access to social protection for casual workers in Romania*. Publications Office of the European Union, Luxemburg. ISBN: 978-92-79-79835-1.
- Raț, C., Popescu, L., & Ivan, V.** (2019). The Romanian welfare system: From the shadow of equality to the dazzle of dualisation. În *Routledge Handbook of European Welfare Systems*, Routledge, pp. 445-465.
- Raț, Cristina** (2018). Social Citizenship at the Margins. În Vincze, E., Petrovici, N., Raț, C., Picker, G. (editori) *Racialized Labour in Romania. Spaces of Marginality at the Periphery of Global Capitalism*, ISBN volum: 978-3-319-76272-2, Palgrave Macmillan, pp. 97-123.
- Raț, C. și Szikra, D.** (2019). Family policies and social inequalities in Central and Eastern Europe: a comparative analysis of Hungary, Poland and Romania between 2005 and 2015. În G. B. Eydal și T. Rostgaard (editori) *Handbook of Family Policy*. Edward Elgar, Cheltenham, pp. 223-236.
- Sen, A.** (2000). Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny. *Social Development Papers*, 1:1-60.
- Swinkles, R., Stănculescu, M., Anton, S., Koo, B., Man, T., Moldovan, C.** (2016). *Atlasul zonelor urbane marginalizate*. Banca Mondială, București.
- Teșliuc, E., Grigoraș, V. și Stănculescu, M.** (2016). *Atlasul zonelor rurale marginalizate*. Banca Mondială, București.
- Teșliuc, E., Grigoraș, V., Stănculescu, M.** (2015). *Studiul de fundamentare a Strategiei Naționale pentru Combaterea Sărăciei*. Banca Mondială, București.
- Țoc, S. și Buligescu, B.** (2020). Impactul politicii de acordare a ajutorului social pentru asigurarea venitului minim garantat asupra reducerii sărăciei în România. *Sociologie românească*, 18(1): 63-88.
- Tudose, E.** (2017). *ANED Country report on social protection and Art. 28 of UNCRPD – Romania*. Rețeaua Academică a Experților Europeni în Dizabilitate, Human European Consultancy și Universitatea din Leeds, <https://www.disability-europe.net/country/romania> (accesat: 15.09.2020).
- Vincze, E. și Hossu, I.** (2014). *Marginalizarea socio-teritorială a comunităților de romi în România*. Ed. EFES, Cluj-Napoca.
- Vincze, E., Petrovici, N., Raț, C. și Picker, G.** (editori) (2019). *Racialized labour in Romania*. Palgrave MacMillan, Basingstoke.



## DESPRE AUTORI

**Dragoș Adăscăliței**, membru al Institutului pentru Solidaritate Socială, doctor în sociologie (University of Mannheim, Germania)  
[dragosad@gmail.com](mailto:dragosad@gmail.com)

**Cristina Raț**, lector dr. la Departamentul de Sociologie al Universității Babeș-Bolyai Cluj-Napoca, membru al Institutului pentru Solidaritate Socială  
[cristina.rat@ubbcluj.ro](mailto:cristina.rat@ubbcluj.ro)

**Marcel Spătari**, director of Syndex Romania, MBA, MA in European Studies  
[spatari@syndex.ro](mailto:spatari@syndex.ro)

## IMPRINT

Friedrich-Ebert-Stiftung România | Str. Emanoil Porumbaru |  
no. 21 | apartament 3 | Sector 1 | București | România

Responsabil:  
Juliane Schulte | Friedrich-Ebert-Stiftung Romania  
Tel.: +40 21 211 09 82 | Fax: +40 21 210 71 91  
[www.fes.ro](http://www.fes.ro)

Pentru comenzi / Contact:  
[fes@fes.ro](mailto:fes@fes.ro)

Fără un acord scris explicit din partea Fundației Friedrich Ebert (FES), utilizarea comercială a publicațiilor și produselor media apărute sub egida FES este interzisă.

## ÎMBUNĂTĂȚIREA PROTECȚIEI SOCIALE DIN ROMÂNIA



În comparație cu media UE de 27% din PIB, România cheltuie doar aproximativ 15% din PIB pentru protecție socială

Doar o cincime dintre copiii care trăiesc în gospodării cu venituri mici pot evita sărăcia ca rezultat al transferurilor sociale în România, în comparație cu 40% în medie în UE

Valoarea indicatorului social de referință, introdus în 2008 și folosit ca etalon pentru



prestațiile sociale, a rămas constantă, la 500 de lei. Creșterea indicatorului social de referință la 1.200 de lei ar avea drept rezultat un câștig economic estimat de 0,9% din PIB

Prestații financiare pentru suplimentarea venitului, o impozitare progresivă echitabilă și un acces mai bun la asigurările de sănătate sunt necesare pentru încurajarea tranziției de la ocupare precară la munca salarizată



Stimulente pentru mobilitatea regională ar trebui să înlocuiască sancțiunile excesive în politicile de protecție socială a șomerilor și măsurile active privind piața forței de muncă

Prestațiile de asistență socială pentru cei cu venituri scăzute, inclusiv pensia socială minimă, ar trebui indexate în mod regulat, în relație cu evoluția salariului minim

Mai multe informații despre acest subiect pot fi găsite aici:

[www.fes.ro](http://www.fes.ro)