

# ESTE ROMÂNIA O ȚARĂ DE ASISTAȚI SOCIAL?

DANIEL ARPINTE

**A**rticolul are ca obiectiv analiza ultimei modificări a Legii venitului minim garantat, a 29-a de la adoptarea legii, din perspectiva motivației legiuitorului pentru schimbările introduse și a potențialului impact pentru incluziunea beneficiarilor de ajutor social. Analiza datelor referitoare la beneficiile bazate pe testarea mijloacelor arată o situație contradictorie în raport cu motivele invocate pentru schimbarea legii, sistemul actual de ajutor social fiind subdimensionat în raport cu estimările privind sărăcia extremă și oferind un nivel de protecție total inadecvat. Articolul clarifică sistemul de beneficii bazate pe testarea mijloacelor, datele indicând o legătură evidentă între nivelul de dezvoltare economică și rata beneficiarilor de ajutor social. Un alt element important evidențiat în articol este nivelul redus al cheltuielilor pentru familie, copil și excluziune socială, fiind printre cele mai reduse la nivel european, în condițiile în care cheltuielile sociale se situează la jumătatea mediei europene. Concluziile articolului arată că modificările pentru Legea venitului minim garantat au la bază presupuziții eronate, fiind ignorate prioritățile reale, extinderea formelor de suport care ar putea crește gradul de independență a beneficiarilor de ajutor social sau asigurarea unui nivel de suport care să asigure acestora un nivel decent de trai.

**Cuvinte-cheie:** venit minim garantat; sărăcie extremă; incluziune socială.

## INTRODUCERE

Sistemul de acordare a ajutorului social a fost, de la înființarea sa în 1995, subiect a numeroase modificări, cu scopul de a reduce dependența de beneficiu și de a eficientiza gestionarea acestuia. Cele mai importante schimbări au fost aduse de Legea venitului minim garantat (VMG) în 2001, cea care a înlocuit un sistem de suport apreciat ca depășit și ineficient, creat prin Legea 67 din 1995 privind ajutorul social. Ulterior, legea VMG a fost modificată de 29 de ori, ultima dată în 2018<sup>1</sup>, fapt cu atât mai surprinzător cu cât sistemul VMG urmează a fi înlocuit integral de venitul minim de incluziune (VMI), prin Legea 196 din 2016, a cărei

---

**Adresa de contact a autorului:** Daniel Arpinte, Institutul de Cercetare a Calității Vieții al Academiei Române, Calea 13 Septembrie, nr. 13, sector 5, 050711, București, România, e-mail: arpinte@gmail.com.

<sup>1</sup> Legea nr 192 / 2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat.

intrare în vigoare a fost în mod repetat amânată, ultimul termen propus fiind aprilie 2019. Noua lege de modificare și completare a Legii nr. 416/2001 privind VMG acoperă, practic, mai puțin de un an până la intrarea în vigoare a Legii privind VMI, sugerând o situație de maximă urgență, o problemă socială presantă, care necesită măsuri corective imediate, în lipsa acestora fiind posibile consecințe grave pentru întreaga societate. Expunerea de motive a actului normativ de modificare a legii justifică necesitatea modificărilor prin „impactul nefast” pe care îl are ajutorul social asupra pieței muncii și prin „crearea unei mentalități de asistat”. Documentul explică faptul că în România există aproape șapte milioane de persoane care beneficiază de asistență socială, „preferând să trăiască din ajutoare sociale de stat decât să se angajeze”. Inițiatorii modificării menționează și un exemplu concret în sprijinul modificărilor, din județul Prahova, unde 800 de beneficiari au renunțat la masa de la cantina de ajutor social după ce le-a fost solicitată efectuarea de activități în folosul comunității<sup>2</sup>.

Modificările introduse în lege sunt, în fapt, o serie de măsuri punitive care vizează relația adulților beneficiari de ajutor social cu munca. Astfel, se păstrează totalul orelor lucrate rezultat din tarifarea activității efectuate la valoarea salariului minim brut pe economie până la concurența sumei primite ca ajutor social, însă se elimină suma minimă primită ca ajutor social, în legea anterioară fiind de 50 lei de persoană, peste care exista obligația de a presta „activități sau lucrări de interes local. Legea clarifică și conținutul acțiunilor sau a lucrărilor de interes local, fiind enumerate explicit (cu mențiunea că nu sunt exclusive) lucrări de salubritate, întreținere spații verzi sau activități de sprijinire a serviciilor voluntare pentru situații de urgență. O altă noutate se referă la obligația primarilor de a identifica ofertele de muncă sezonieră și de a elabora un plan de acțiune care să includă ofertele disponibile și repartizarea beneficiarilor de ajutor social pentru realizarea acestor activități, relațiile contractuale fiind stabilite în relația directă dintre beneficiarul lucrărilor și prestator, primarul având doar un rol de intermediar. Modificarea este cu atât mai importantă, cu cât legea este categorică în privința refuzului unui loc de muncă, fiind sancționată cu suspendarea ajutorului social pentru 12 luni, după al doilea refuz.

Așadar, beneficiarul de ajutor social are obligația de a presta activitățile stabilite de primar, fără a fi necesar ca decizia să aibă la bază și eventuala concordanță cu competențele beneficiarului de ajutor social sau cu un eventual plan pe termen lung de suport a unei vieți independente. Beneficiarul de ajutor social este, așa cum îl tratează textul legislativ, recipient al unei sume de bani primită ca ajutor, având obligația de a achita echivalentul sumei primite prin muncă. Obligatorietatea de a accepta un loc de muncă, suplimentară celei de a contribui prin muncă până la concurența sumei primite ca ajutor social, este o măsură destinată

---

<sup>2</sup> Sursa: Expunere de motive pentru propunerea legislativă referitoare la modificarea și completarea Legii nr 416/2001 privind venitul minim garantat, cu modificările și completările ulterioare, <http://www.cdep.ro/proiecte/2018/100/90/2/em250.pdf>, document accesat la data de 02/08/2018.

facilitării integrării pe piața muncii, dar care poate fi utilizată în mod arbitrar pentru încetarea dreptului la ajutor social, întrucât expune beneficiarul la potențiale abuzuri din partea angajatorilor, nefiind posibilă declinarea ofertei atunci când aceasta nu răspunde așteptărilor beneficiarului de ajutor social, libertate de care se bucură orice persoană aflată în căutarea unui loc de muncă. Practic, la al doilea refuz de a efectua activități sezoniere, intervine încetarea ajutorului social. Cel mai probabil, legiuitorul a introdus acest tip de măsură ca soluție la pretinsa slabă disponibilitate a beneficiarului de ajutor social de a munci, fără a avea o analiză a profilului familiilor beneficiare de ajutor social, a motivelor pentru care se află în situația de dificultate și fără a cunoaște dacă aceeași măsură este adecvată pentru toți beneficiarii, indiferent de situația în care se află și dacă măsura are ca finalitate incluziunea socială a celor dezavantajați social.

Legea VMG a fost modificată pornind de la pericolele semnalate de inițiatori cu privire la efectele nefaste ale VMG asupra pieței muncii, anume „crearea mentalității de asistat”, dar și prin povara asupra bugetului de stat generată de ajutorarea acestora. Un prim argument adus de inițiatorii modificării legislative este faptul că în România există, așa cum spuneam anterior, aproximativ șapte milioane de persoane care beneficiază de asistență socială. Este de înțeles că, la o populație rezidentă de 19,6 milioane, numărul celor care primesc ajutor din partea statului (autorii modificării legislative fiind mai specifici, precizând că este vorba de asistență socială) pare a fi îngrijorător de mare, sugerând o povară bugetară semnificativă, dar și necesitatea intervenției pentru a limita dependența de beneficii.

Modificarea legii a fost operată pe un fond favorabil în acest sens. O analiză sumară a mass-media arată o preocupare constantă pentru tema protecției sociale persoanelor sau familiilor sărace, fiind evidentă însă tendința de a evidenția ineficiența instrumentelor de ajutor. Un număr foarte redus de apariții media se referă la subiect într-o manieră neutră sau pozitivă, cel mai adesea, persoanele care primesc beneficii sociale fiind portretizate într-o manieră care arată că resursele utilizate pentru protecția acestora sunt irosite. În mod frecvent se face referire la povara suportată de la buget (costuri mari, număr mare de beneficiari), competențele beneficiarilor de ajutor social (analfabeți, necalificați, dispreț în raport cu educația) sau la raporturile acestora cu munca (rezistența participării la muncă, lipsa interesului de a munci) sau la stilul de viață neadecvat în raport cu situația în care se află (utilizarea resurselor pentru consum de alcool, tutun). Cele mai frecvente relatări din mass-media arată că „asistații sociali” preferă un trai modest din beneficii sociale, dar lipsit de grija și efortul implicării în activități care ar putea să-i aducă un nivel de trai mai bun. Complementar, este subliniat și refuzul acestora de a participa la activități în beneficiul comun, ocazionate de situații de urgență, cum ar fi inundațiile sau ninsorile abundente.

În majoritate covârșitoare, aceste atribute sunt congruente cu percepția majorității populației adulte, reflectată în reacții din mediul *online*, dar și confirmată și de rezultate ale unor studii recente. O cercetare realizată de ICCV în

2013<sup>3</sup> (Arpinte, 2017) arată că populația adultă din România are o orientare predominant filantropică în privința percepției modului în care grupurile vulnerabile ar trebui să primească suport, copiii din familii vulnerabile, persoanele cu handicap, persoanele vârstnice având cea mai mare susținere, în vreme ce copiii din familiile migranților, familiile sărace sau persoanele fără un loc de muncă au fost menționate ca cel mai puțin îndreptățite să primească ajutor. Identificând cinci dimensiuni ale meritului pentru suport (controlul, nevoia, identitatea, atitudinea și reciprocitatea), Oorschot (van Oorschot, 2000) demonstrează că identitatea controlul și reciprocitatea sunt cele mai importante. Așadar, indivizii cu control mai redus asupra nevoii, cu nevoie mai mare, mai apropiați de grupul de referință, cu un grad de recunoștință mai ridicat față de cel care oferă suportul și care manifestă reciprocitate sunt considerați mai meritori pentru suport. Relația cu munca, cel mai frecvent element de verificare a meritului statutului de „asistat social”, are calitatea de a fi sub controlul celui vizat. Refuzul de a munci, indiferent de ofertă, este o confirmare a lipsei de interes pentru a ieși din situația de dependență, raționamentul reținând doar componenta volitivă, fără a include și aspecte care țin de recompensa muncii, costul de oportunitate, competențele existente sau disponibilitate. Larsen (Larsen, 2006) explică relația dintre statul bunăstării și valorile și normele dominante, configurația unui regim al bunăstării fiind congruentă cu valori favorabile susținerii acestuia. În cazul României, acest fapt se traduce printr-un set de valori care au rămas tributare politicilor sociale din perioada comunistă, cu măsuri de ocupare pe piața muncii și cu beneficii care decurgeau din statutul de salariat. Practic, măsurile sau programele de tip rezidual, bazate pe testarea mijloacelor, n-au existat până la mijlocul anilor '90, mai întâi prin Legea ajutorului social, rămas însă total ineficient până la reforma introdusă de legea VMG. O analiză a percepției populației a 28 de state europene asupra cauzelor sărăciei (Da Costa și Dias, 2015) arată că în statele dezvoltate economic sunt evidențiate predominant cauzele individuale, în vreme ce în statele mai puțin dezvoltate explicația sărăciei se bazează mai degrabă pe in justiția societății. Totuși, autorii admit faptul că percepția indivizilor poate fi influențată nu doar de nivelul de dezvoltare economică, ci și de factorii culturali sau politici. Un alt factor foarte important, care poate explica specificul țărilor din fostul bloc comunist, este creșterea inegalității, care polarizează suportul pentru redistribuire și care favorizează explicația cauzelor individuale (Habibov, 2013).

---

<sup>3</sup> Ancheta la nivelul populației adulte, cu un eșantion reprezentativ la nivel național (1 227 de respondenți), a avut ca temă dominantă economia socială, însă au fost abordate și două secțiuni distincte referitoare la participarea socială și percepției implementării fondurilor europene la nivelul populației. Referitor la utilizarea fondurilor europene din programarea financiară 2014–2020, a fost investigat modul în care se raportează populația adultă la domeniile prioritare de finanțare, principalii beneficiari ai fondurilor și opinia referitoare la grupurile vulnerabile care ar trebui să beneficieze în mod prioritar de suport în proiectele europene.

### CINE SUNT BENEFICIARII DE AJUTOR SOCIAL ȘI CE PRIMESC DIN PARTEA STATULUI

Autorii expunerii de motive pentru modificarea legii nu prezintă și sursele de date utilizate în documentul de fundamentare, motiv pentru care voi încerca să clarific câți beneficiari primesc suport din partea statului, inclusiv cel de ajutor social. Nu voi insista asupra beneficiarilor de masă la cantina de ajutor social care, deși vizează categorii sociale într-o situație critică<sup>4</sup>, este un beneficiu cu pondere nesemnificativă în sistemul de asistență socială atât ca număr de beneficiari, cât și ca efort bugetar. La nivel național, în anul 2017 cantinele sociale au avut un număr mediu de 11 981 beneficiari, în scădere față de 2015, când au fost 18 610 și 2016 cu 14 302 beneficiari. Trebuie însă menționat că autorii modificării legislative au utilizat date eronate în exemplul celor 800 de beneficiari de cantină de ajutor social din Prahova. În realitate, pentru 2016, INS raporta pentru Prahova un total de 666 beneficiari de cantină de ajutor social, iar în ultimele trei luni ale anului 2017, cele două cantine sociale din Prahova au avut aproximativ o medie totală de 526 beneficiari, în majoritate copii (109 față de 18 adulți la cantina din Câmpina).

Referitor la numărul persoanelor care beneficiază de asistență socială, cel mai probabil, cifra avansată de autorii modificării legislative reprezintă totalul beneficiilor acordate de MMJS, singura variantă care se apropie de șapte milioane.

*Tabelul nr. 1*

**Număr de beneficii de asistență socială pentru anul 2016**

<b>Beneficiu</b>	
Beneficii pentru creșterea copilului acordate persoanelor cu handicap	8 644
Alocația de stat pentru copii	3 662 793
Alocația pentru susținerea familiei	273 337
Indemnizație pentru creșterea copilului	141 151
Stimulent de inserție	41 334
Contribuții pentru asigurările de sănătate aferente indemnizației pentru creșterea copilului	144 421
Alocații de plasament	40 735
Ajutoare de urgență	1 779
Ajutoare financiare	7
Ajutoare sociale pentru asigurarea VMG (venitului minim garantat)	244 814
Contribuții pentru asigurările sociale de sănătate aferente ajutorului social pentru asigurarea VMG	244 761
Contribuții pentru asigurarea obligatorie a locuințelor pentru familiile beneficiare de VMG	52 434
Ajutorul pentru persoane refugiate	202

<sup>4</sup> Beneficiarii cantinelor de ajutor social sunt copiii sau tinerii care urmează o formă de învățământ și care provin din familii cu venituri sub venitul net lunar luat în calcul pentru stabilirea ajutorului social, pensionarii, invalizii și bolnavii cronici sau orice persoană care, temporar, nu realizează venituri pentru o perioadă de 90 de zile pe an.

Indemnizația lunară pentru însoțitorii persoanelor cu handicap vizual grav	41 530
Indemnizația lunară pentru adulții cu handicap grav și accentuat	617 394
Buget complementar pentru persoanele cu handicap grav, accentuat și mediu	739 794
Indemnizația lunară pentru persoanele infectate cu HIV sau bolnave de SIDA	9 884
Alocația lunară pentru copiii infectați cu HIV sau bolnavi de SIDA	181
Alocații de stat pentru copii cu handicap	63 150
Facilități financiare (transport interurban gratuit) pentru persoane cu handicap	94 166
Cheltuieli ocazionate de plata drepturilor pentru persoane cu handicap	1 169
Ajutorul pentru acoperirea unei părți din cheltuielile de înmormântare de la bugetul local	4 248
TOTAL	6 427 928

Sursa: INS.

De precizat că în categoria beneficiilor de asistență socială sunt incluse și beneficii universalist-categoriale (de exemplu alocația de stat pentru copii și care se acordă oricărui copil, indiferent de situația financiară a familiei, valoarea fiind aceeași pentru toți copiii, indiferent de nivelul veniturilor familiei, singura diferență fiind făcută pentru copiii cu handicap care beneficiază de un quantum mai ridicat, respectiv 200 lei) și beneficii asiguratorii, așa cum este indemnizația pentru creșterea copilului și care nu se acordă în lipsa unor contribuții anterioare pentru o perioadă de cel puțin 12 luni.

Aceste tipuri de beneficii sunt și cumulative, fără a exista o plafonare a acestora, așa cum este cazul unei familii care poate primi concomitent indemnizația pentru creșterea copilului, dar și alocația de stat pentru copil. În cazul unor situații speciale (copil cu handicap sau copil adoptat), numărul de beneficii acordate va fi și mai mare. Într-o situație similară se află și familiile cu venituri mici, care pot cumula mai multe beneficii, dar care însă sunt plafonate până la un nivel stabilit prin lege, ajutorul social având rolul doar de a completa veniturile familiei, fie că provin din muncă sau din alte forme de sprijin de la stat. Excepție fac o serie de beneficii pentru copii (alocația de stat pentru copii sau beneficiile pentru susținerea participării la educație a copiilor care provin din familii cu venituri mici) sau cele pentru familiile cu venituri reduse (alocația pentru susținerea familiei). În același mod se procedează și cu contribuțiile pentru asigurări sociale de sănătate (233 960 beneficiari în 2017) și care se acordă beneficiarilor de ajutor social sau cu cele aferente indemnizației pentru creșterea copilului (162 523 beneficiari). Așadar, o a doua eroare de calcul provine din faptul că inițiatorii modificării legislative au prezentat o sumă aritmetică a unor beneficii care se pot combina, rezultatul fiind un număr de beneficiari mai mic. De asemenea, în cei șapte milioane de „asistați sociali” sunt incluse și persoanele cu handicap (634 153 de indemnizații plătite și 763 356 de bugete personale complementare în 2017), evident, cu aceeași mențiune că sunt beneficii care pot fi acordate simultan pentru unul și același beneficiar.

În cazul familiilor cu venituri reduse, inclusiv cele beneficiare de ajutor social, și care au copii de până la 18 ani, se mai acordă o alocație pentru susținerea

familiei între 82 de lei (echivalentul a 0,164 ISR pentru o familie cu un copil) și un maximum de 428 lei (0,856 ISR pentru familia monoparentală cu patru sau mai mulți copii), dacă veniturile familiei nu depășesc 200 lei pentru fiecare membru. Pentru familiile cu venituri de peste 200 lei și de până la 530 lei pentru fiecare membru (așadar, familiile cu venit minim garantat nu sunt eligibile) cuantumul maxim este de 75 lei pentru familia cu un copil și până la 408 lei pentru familia monoparentală cu patru sau mai mulți copii.

Modul în care Ministerul Muncii și Justiției Sociale (MMJS) și Institutul Național de Statistică (INS) prezintă datele referitoare la beneficiile sociale nu permite determinarea numărului unic al beneficiarilor (persoane sau familii) rezultat prin cumularea diferitelor beneficii sau servicii sociale, deși un astfel de indicator ar fi fost foarte util pentru fundamentarea măsurilor de protecție socială, în special celor destinate familiei, însă este evident că numărul persoanelor și familiilor care primesc o formă sau mai multe de suport din partea statului este sensibil mai mic decât cel menționat în nota de fundamentare a legii și care se referă exclusiv la beneficiarii de ajutor social.

Conform datelor MMJS, în 2017 a fost înregistrat un număr mediu de 233 966 beneficiari de ajutor social (familii și persoane singure), în scădere față de anul anterior, tendință care se menține și în primul semestru al anului 2018, când numărul de beneficiari de ajutor social a ajuns la nivelul anului 2012, scăderea față de 1 027 fiind de 12,5%, iar cea a sumelor plătite, de 14,2%. Cel mai probabil, modificările operate în lege în 2018 vor fi urmate de o altă scădere a numărului de beneficiari.

*Tabelul nr. 2*

**Număr mediu de beneficiari de ajutor social și sume plătite în perioada 2011–2017**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nr mediu beneficiari	186 704	214 888	216 868	240 651	245 545	244 814	233 966
Sume plătite (mii lei)	240 618	414 292,3	529 241,3	665 053,3	673 411	811 680,7	781 129,8
Suma medie/ lună plătită (lei)	107	161	203	230	229	276	278

*Sursa:* MMJS.

Efortul bugetar pentru plata ajutoarelor sociale a fost în creștere constantă din 2011, ca rezultat al creșterii numărului de beneficiari, dar mai ales al majorării cuantumulului ajutorului social. Totuși, alocarea financiară pentru ajutorul social rămâne modestă în raport cu celelalte beneficii de asistență socială gestionate de MMJS, în ianuarie 2018 fiind de 60,8 milioane lei, reprezentând 7,5% din totalul cheltuielilor cu principalele beneficii de asistență socială, cele mai mari sume fiind

alocate pentru alocația de stat pentru copii (43,7%) și indemnizația pentru creșterea copilului (36,9%).

*Tabelul nr. 3*

**Număr de beneficiari de asistență socială și sume alocate pentru luna ianuarie 2018**

<b>Beneficiu</b>	<b>Număr beneficiari</b>	<b>Buget alocat (lei)</b>	<b>Buget alocat (%)</b>
Alocația de stat pentru copii	3 655 414	353 798 136	43,71
Alocația pentru susținerea familiei	246 150	40 458 125	5,00
Indemnizația pentru creșterea copilului	170 907	298 398 589	36,87
Stimulent de inserție pentru creșterea copilului	89 337	55 983 764	6,92
Ajutor social (venit minim garantat)	219 719	60 770 044	7,51
<b>TOTAL</b>		<b>809 408 658</b>	<b>100,00</b>

*Sursa:* MMJS.

Câteva explicații sunt necesare referitor la dinamica numărului de beneficiari de ajutor social. Creșterea numărului de beneficiari începând cu 2011 este atât un efect al crizei financiare, cât și al transferului finanțării de la autoritățile locale către Ministerul Muncii. Anterior anului 2011, plata ajutoarelor sociale era efectuată din bugetul autorităților publice locale, consecința fiind faptul că numărul de beneficiari înregistrat era semnificativ mai mic decât cel al beneficiarilor potențial eligibili, consiliile locale cu bugete insuficiente (și, de regulă, din zone cu o rată mare a sărăciei) neavând resurse financiare suficiente pentru a acoperi în întregime și la timp cererile de ajutor înregistrate. După doi ani de relativă stabilizare a numărului de beneficiari, o altă creștere a numărului de beneficiari se înregistrează în 2014, nivel care se menține și în următorii doi ani. În 2012 are loc o creștere semnificativă a sumelor plătite pentru ajutorul social, de peste 70%, comparativ cu 2011, în condițiile în care numărul beneficiarilor a crescut cu doar aproximativ 15%, creștere care este datorată înlocuirii metodologiei de calcul a valorii ajutorului social, din 2012 fiind utilizat, conform Legii asistenței sociale (L 292/2011), indicatorul social de referință (ISR), cu aplicarea unui indice social de inserție (ISI). Astfel, suma medie plătită pentru fiecare beneficiar de ajutor social (persoană singură sau familie) a crescut în 2012 cu 50% față de 2011. Deși în anii următori, cu excepția anului 2015, valoarea plăților pentru beneficiarii de ajutor social a crescut în mod constant, inclusiv suma medie plătită beneficiarilor de ajutor social, creșterea este datorată dinamicii tipurilor de beneficiari și a veniturilor luate în considerare pentru cuantumului ajutorului sociale, valoarea indicatorului social de referință rămânând la nivelul din 2012. În 2017, o persoană sau o familie a primit, în medie, 278 lei, suma reprezentând diferența calculată dintre cuantumului VMG și veniturile obținute de familie.



Tabelul nr. 4

**Cuantum maxim pentru VMG în funcție de componența familiei**

	<b>Nivel ISR</b>	<b>Cuantum VMG</b>
1 persoană	0,283 ISR	142 RON
2 persoane	0,510 ISR	255 RON
3 persoane	0,714 ISR	357 RON
4 persoane	0,884 ISR	442 RON
5 persoane	1,054 ISR	527 RON

Așadar, valoarea cuantumului VMG nu a mai avut modificări din 2012, an în care a fost calculată prin raportarea la ISR, rezultând o depreciere semnificativă a valorii reale a acestuia în raport cu salariul mediu net. Dacă în 2012, VMG pentru o persoană echivala cu 15% din salariul mediu net, în 2018 a scăzut până la aproximativ 10%, în condițiile în care o rezoluție a Parlamentului European din 2010<sup>5</sup> a stabilit pentru venitul minim un prag de 60% din mediana veniturilor. De altfel, conform proiectul de lege pentru modificarea și completarea OUG 217/2000 privind aprobarea coșului minim lunar<sup>6</sup>, o gospodărie de mărime medie cu doi salariați adulți și doi copii în întreținere ar avea nevoie de 2,304 lei lunar pentru nevoile de bază. Departate de a se apropia de aceste praguri, cuantumul VMG se situează chiar și sub nivelul sărăciei extreme calculat de Banca Mondială la 1,90 USD/zi pentru o persoană la PPC 2011.

Un alt aspect important ar trebui avut în vedere în privința beneficiarilor de ajutor social, aceștia fiind lipsiți aproape în totalitate de bunuri sau proprietăți. În afara locuinței proprii, orice alt bun important (autoturism sau motocicletă cu o vechime mai mică de 10 ani, utilaj agricol, suprafețe de teren sau animale, a căror valoare netă de producție depășește 1 000 euro pentru o persoană singură) sau un depozit bancar mai mare de 3 000 lei exclud solicitantul sau beneficiarul de la dreptul de a primi ajutor social. Mitul beneficiarului de ajutor social cu autoturism scump a fost destul de popular o lungă perioadă de timp, deși nu are nicio bază reală, sistemul de testare a mijloacelor fiind relativ riguros, aspect confirmat și de rapoartele Agenției Naționale pentru Plăți și Inspecție Socială, VMG având un grad relativ înalt de conformitate (86,6%, conform raportului tematic din 2016<sup>7</sup>), ponderea cea mai mare fiind reprezentată de cazurile de deficiențe în verificarea condițiilor de eligibilitate.

<sup>5</sup> European Parliament (2010), Resolution of 20 October 2010 on the role of Minimum Income in combating poverty and promoting an inclusive society in Europe (2010/2039 (INI)).

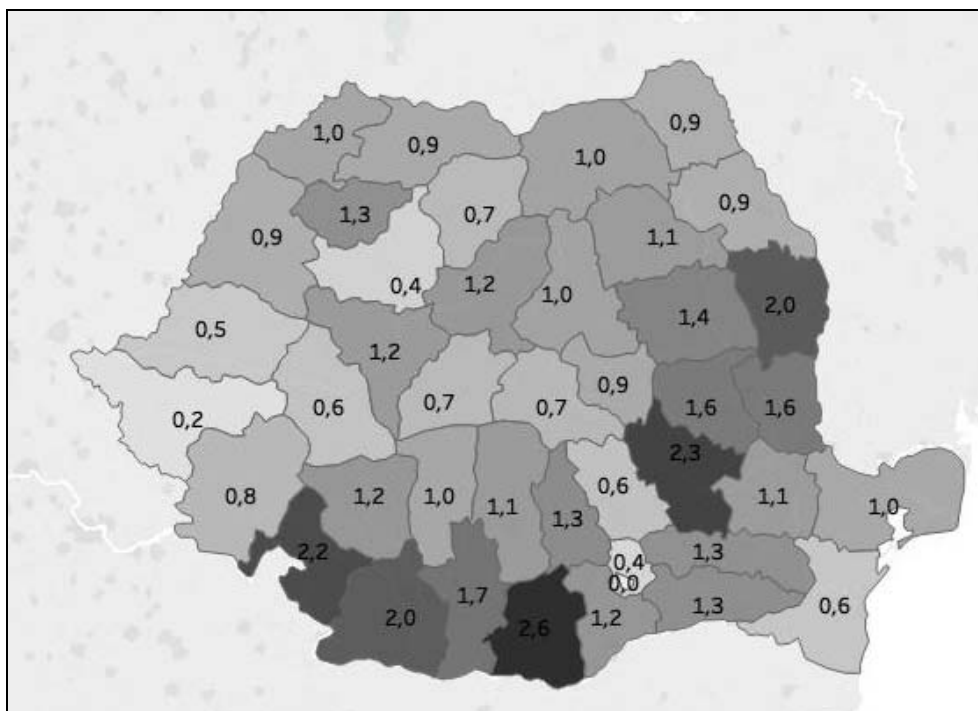
<sup>6</sup> Calculele au la bază o metodologie realizată de Adina Mihăilescu, cercetător ICCV.

<sup>7</sup> Raport tematic național privind rezultatele campaniei „Control bazat pe risc privind stabilirea și acordarea principalelor beneficii de asistență socială” (ajutor social, alocația pentru susținerea familiei și ajutorul pentru încălzirea locuinței), <http://www.mmanpis.ro/wp-content/uploads/2016/06/Raport-PR-Anexe.pdf>, accesat la 16 Septembrie 2019.

Conform datelor MMJS, în 2017, media beneficiarilor de ajutor social (persoane și familii) a fost de 231 454, în scădere față de anii anteriori, tendință care s-a accentuat pe parcursul primelor luni din 2018, astfel încât în luna august existau în plată 191 970 de dosare. Deși perioada de vară este caracterizată de reducerea numărului de beneficiari de ajutor social, urmată de o creștere pe perioada iernii, în 2018 scăderea a fost continuă, fiind foarte probabil ca la finalul anului 2018 numărul mediu de beneficiari să fie sensibil mai mic decât în 2017, în octombrie intrând în vigoare și Legea nr 192/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416/2001 privind VMG.

*Harta 1*

**Ponderea beneficiarilor de ajutor social (familii și persoane singure)  
în totalul populației în 2017**



*Sursa:* Calcule pe baza datelor MMJS.

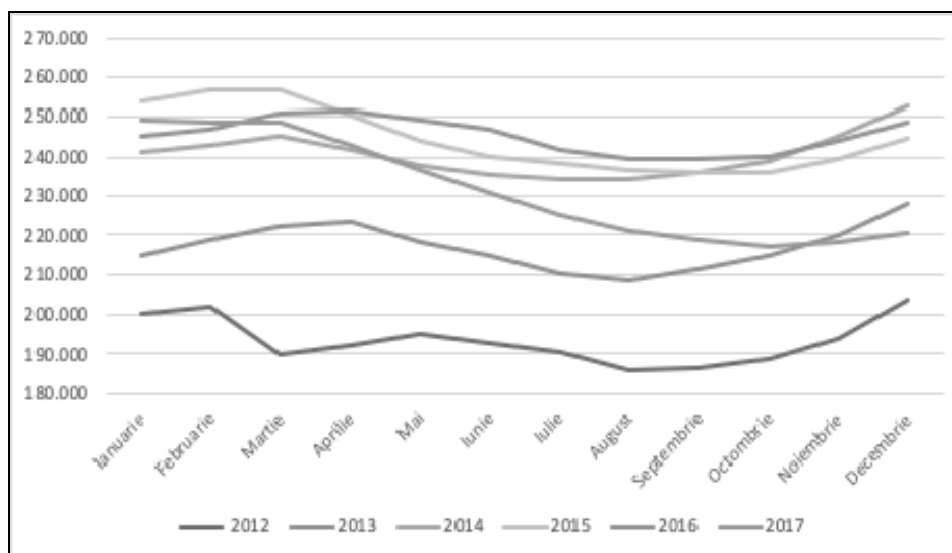
Distribuția teritorială a numărului de beneficiari este extrem de inegală, București având cea mai mică pondere (0,003%), în ianuarie 2018 fiind plătite 262 de cereri, județul cu cea mai mare pondere fiind Teleorman (2,6%), cu 9 890 cereri plătite.

Conform studiilor de impact asupra VMG ale MMJS (MMFPSPV, 2013, 2014), cei mai mulți beneficiari sunt din mediul rural (aprox. 75% în 2013 și 82%

în 2014), beneficiarii de peste 46 de ani reprezentând peste jumătate din total, atât în urban, cât și în rural. Aproape 40% dintre cererile de ajutor social sunt plătite pentru persoane singure, iar categoria cu cei mai mulți beneficiari este cea a familiilor cu patru persoane. În 2013 (cel mai recent an pentru care MMJS prezintă date dezagregate), județele cu cea mai mare pondere a beneficiarilor de ajutor social în total populație erau Vaslui (6,5%), Teleorman (5,9%), Dolj (5,4%), Mehedinți (5,3%), Buzău (4,9%), Galați (4,5%) și Covasna (4,4%), în vreme ce ponderile cele mai scăzute erau în București (0,03%), Timiș (0,6%), Ilfov (0,9%), Cluj (1,2%) Prahova și Constanța (1,6%), Caraș-Severin și Arad (1,6%) (*Harta 1*). Nu întâmplător, în prima categorie de județe, nivelul de PIB/cap de locuitor este cel mai scăzut, în vreme ce în a doua categorie sunt județele și Bucureștiul, cu cel mai mare PIB pe cap de locuitor. Cu alte cuvinte, cu cât PIB-ul/cap de locuitor este mai mare, cu atât numărul de beneficiari este mai mic, singura excepție notabilă fiind Dolj, județ care are pondere relativ mare de beneficiari de ajutor social, deși se află printre județele cu un nivel mediu de dezvoltare economică. De remarcat este faptul că, deși peste 80% dintre beneficiari sunt din mediul rural, doar un număr redus de județe cu pondere ridicată a populației rurale au și o pondere ridicată a beneficiarilor de ajutor social. Este posibil ca nivelul sărăciei să depindă și de dimensiunea zonelor urbane marginalizate (ex.: zone de tip ghetou) sau distanța/accesibilitatea zonelor economice dezvoltate, care pot oferi oportunități de ocupare prin navetă, așa cum este zona București-Ilfov pentru județele limitrofe.

*Grafic 1*

**Numărul mediu lunar al beneficiarilor de ajutor social (persoane singure și familii) în perioada 2012–2017**



*Sursa:* Prelucrare după datele MMJS.

Studiul de impact al MMJS din 2013 (MMFPSPV, 2013) arată faptul în cazul a 77% dintre gospodării, capul gospodăriei are cel mult opt clase, nivelul de educație al acestuia fiind cu atât mai scăzut cu cât dimensiunea familiei este mai mare. Nivelul de calificare este, de asemenea, precar, în aproape două treimi dintre gospodării capul acesteia fiind ocupat în activități pe cont propriu, agricole sau nonagricole. De altfel, datele ultimilor ani arată o evoluție a numărului de beneficiari influențată semnificativ de structura veniturilor familiei, lunile de vârf ale sezonului agricol fiind caracterizate de o reducere a numărului acestora pentru toți ani în perioada 2012–2017, cel mai probabil din cauza veniturilor obținute de familiile beneficiare în această perioadă din munca zilieră sau din producția agricolă din propria gospodărie.

Acordarea VMG este puternic influențată de activitatea economică, cei mai mulți beneficiari fiind înregistrați în mediul rural și în județele cu cel mai redus PIB/cap de locuitor. Eficiența VMG din perspectiva creșterii ocupării pe piața muncii a beneficiarilor este extrem de redusă (Pop, 2015), având în vedere că ponderea cea mai mare a beneficiarilor se află în mediul rural, cu acces limitat la oportunități de ocupare în activități economice nonagricole. De altfel, diferența foarte mare dintre ponderea beneficiarilor de ajutor social din Dolj și Municipiul București, județul Dolj fiind un județ cu nivel de dezvoltare economică peste medie, arată faptul cel mai important, și anume, că ponderea sărăciei extreme depinde de existența oportunităților de ocupare pentru persoanele vulnerabile social, în special a celor cu calificare precară sau cu nivel de educație redusă, aspect care explică diferențele dintre Dolj și București, capitala având sectoare economice (servicii, construcții) mai extinse și oferind mai multe locuri de muncă pentru persoanele slab calificate.

Efortul financiar pentru plata ajutoarelor financiare este relativ modest. În ianuarie 2018, pentru VMG, suma alocată a fost de aproape șase ori mai mică decât cea pentru alocația de stat pentru copii. Pragurile stabilite ca limită maximă a VMG sunt mult sub sumele necesare pentru nevoile de bază, suma medie acordată pentru o cerere de ajutor social fiind de 278 lei în 2017. Cuantumul VMG nu au mai fost modificate din 2012, valoarea reală a beneficiului în raport cu salariul minim brut scăzând de la 20% în 2012 la 7,5% în 2018. Pragul mic stabilit pentru VMG implică un risc major pentru beneficiarii de ajutor social, expuși suspendării beneficiului la creșteri modeste ale veniturilor din alte surse, așa cum arată și graficul anterior. Acest aspect este important în contextul în care beneficiarii de ajutor nu dețin rezerve sau bunuri (conform condițiilor de eligibilitate) pentru situații neprevăzute.

## O COMPARAȚIE LA NIVEL EUROPEAN

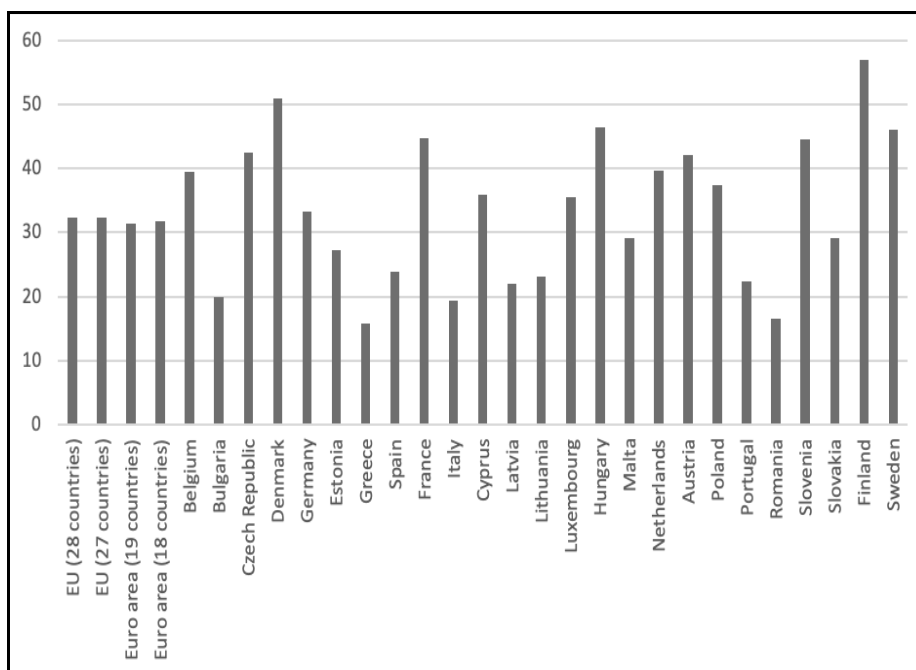
România are una dintre cele mai scăzute alocări pentru protecția socială, 14,7% din PIB în 2016, la jumătatea mediei europene și în scădere constantă începând cu anul 2010, când a atins cel mai ridicat nivel. În aceeași perioadă, cheltuielile pentru îngrijirea sănătății și cele pentru limită de vârstă și urmaș au crescut ușor ca pondere în total cheltuieli cu protecția socială, în vreme ce cheltuielile pentru invaliditate, familie și copil, șomaj și excluziune au scăzut, cea mai importantă reducere fiind înregistrată pentru cheltuielile cu excluziunea socială (de la 1,8% din

total cheltuieli cu protecția socială, la 1,1%). Ca procent din PIB, alocarea pentru beneficiile bazate pe testarea mijloacelor este extrem de inegală la nivel european, media europeană fiind de 0,5%, Olanda, Cipru, Danemarca alocând peste 1% din PIB, în vreme ce Estonia, Irlanda sau Grecia alocă 0,1%, România având 0,2% din PIB. Trebuie menționat însă că finanțarea pentru beneficiile bazate pe testarea mijloacelor nu reflectă corect efortul statului pentru incluziunea socială a celor mai vulnerabile grupuri sociale, în particular a persoanelor și familiilor afectate de sărăcie, alocarea financiară pentru beneficiile bazate pe testarea mijloacelor fiind strâns dependentă de nivelul finanțării altor beneficii relevante (ex.: beneficiile universaliste sau categoriale, așa cum sunt cele pentru familie și copil), sau alte forme de suport adresate celor afectați de sărăcie, așa cum sunt gratuitățile, scutițiile de taxe și impozite, plata contribuțiilor pentru serviciile de sănătate sau diverse servicii de asistență socială.

În ansamblu, România alocă sume modeste pentru protecția socială (14,7% din PIB în 2016), cele mai mari sume pentru prestațiile sociale fiind alocate pentru pensii (50,3% din totalul cheltuielilor) și boală/ îngrijirea sănătății (27,1%), celelalte categorii de cheltuieli având alocări modeste. Capacitatea beneficiilor (exclusiv pensiile) de a contribui la reducerea sărăciei relative este 16,6%, jumătate față de media europeană și cea mai scăzută după Grecia. Trebuie adăugat însă că aceasta a crescut de la 12,85% în 2014, interval în care au fost majorate o serie de beneficii pentru copil și familie.

Grafic 2

Reducerea sărăciei relative după plata transferurilor sociale (exclusiv pensiile)



Sursa: EUROSTAT.

Fondurile alocate pentru limita de vârstă (pensii) sunt semnificativ mai mari în România (50,3%) decât în media europeană (40,2%), ponderea din totalul cheltuielilor de protecție socială fiind în creștere în ultimii ani, în vreme ce pentru cheltuielile pentru familie și copil și excluziune socială au înregistrat reducerile cele mai importante. O creștere a cheltuielilor pentru familie și copil de la 1,2% la 2% din PIB este apreciată ca esențială pentru efortul de protecție socială a familiilor, în special a celor cu venituri reduse (Zamfir și Precupețu, 2018). România are performanțe care o plasează pe ultimul loc în privința protecției sociale pentru copii și tineri, având un scor al indexului justiției sociale de 3,9, penultimul loc în Europa, după Grecia, media europeană fiind de 5,8, cauza fiind identificată atât în nivelul modest al efortului financiar pentru protecția socială, cât și al performanțelor instituțiilor implicate în furnizarea de bunăstare pentru grupurile vulnerabile (Zamfir, 2017).

## CONCLUZII

Ponderea beneficiarilor de ajutor social (aprox. 3,4% din populație) este sub ponderea estimată de Banca Mondială (5,2% în 2015<sup>8</sup>) ca fiind în sărăcie extremă, fiind utilizat un prag de 1,9 USD/zi pentru o persoană, la PPC 2011. Cea mai mare parte a beneficiarilor este concentrată în județe cu nivel redus de dezvoltare economică, mediul rural având peste 80% din totalul beneficiarilor de ajutor social. România are, de asemenea, o alocare financiară modestă pentru protecția socială, în comparație cu celelalte state europene, sumele alocate pentru excluziunea socială fiind relativ mici în raport cu alte state europene, dar mai ales în raport cu ponderea persoanelor aflate în sărăcie extremă.

VMG este departe de a fi o alternativă pentru veniturile obținute din muncă, în sensul descurajării beneficiarilor de a intra pe piața muncii, quantumul maxim stabilit de lege având valori foarte reduse în raport cu salariul minim pe economie. Însă modul în care a fost proiectat sistemul de suport oferă foarte puține instrumente pentru a încuraja integrarea pe piața muncii a beneficiarilor, munca fiind folosită mai degrabă ca formă punitivă și de control a beneficiarilor, chiar și în cazul grupurilor vulnerabile considerate a fi prioritare și care au beneficiat de stimulente pentru intrarea pe piața muncii (Pop, 2015). Măsurile de tip punitiv, subiect principal al modificărilor legii VMG, sunt slab eficiente din perspectiva integrării pe piața muncii a persoanelor beneficiare. O evaluare a introducerii unor măsuri pentru contribuția prin muncă a beneficiarilor de ajutor social din Danemarca arată că rezultatele sunt neașteptat de slabe, efecte negative neintenționate (ex.: migrația beneficiarilor către alte scheme de suport) fiind posibile (Diop-Christensen, 2015).

---

<sup>8</sup> Poverty and shared prosperity report, Banca Mondială, 2018.

O analiză la nivel european a Pachetului de Investiții Socială indică rezultate nesatisfăcătoare pentru România în privința măsurilor active de integrare pe piața muncii a persoanelor aparținând grupurilor dezavantajate, orientarea intervenției fiind mai degrabă paliativă (Bouget și alții, 2015). Același raport semnalează și performanțele slabe în utilizarea fondurilor europene, principalele programe fiind slab coordonate și centrate pe pilotarea unor soluții și nu pe crearea de soluții pe termen lung. De altfel, măsurile active de integrare pe piața muncii sunt cele mai eficiente pentru reducerea sărăciei (Rovny, 2014).

Critică rămâne situația persoanelor adulte singure (40% dintre beneficiarii de ajutor social) și a familiilor în a căror componență se află doar adulți, categorii care se califică pentru cuantumuri care nu le asigură resursele necesare pentru nevoie de bază (nivelul maxim fiind de 142 lei pentru o persoană singură și 255 lei pentru două persoane). În pofida modificărilor succesive ale legislației, relația cu munca a fost abordată punitiv, ultima schimbare stabilind mecanisme care permit decizii arbitrare ale autorităților locale în privința menținerii dreptului de a beneficia de ajutor social. Datele arată că județele mai puțin dezvoltate economic au cei mai mulți beneficiari de ajutor social, ponderea cea mai mare fiind în mediul rural.

Pentru familiile cu copii este de reținut ca aspect pozitiv faptul că pentru calculul cuantumului de ajutor nu sunt cumulate și beneficiile pentru copil sau cele pentru familiile cu venituri reduse, însă transferurile de tip monetar se dovedesc a fi insuficiente pentru reducerea sărăciei familiilor cu copii (Pop, 2014).

Lipsa oportunităților de ocupare pe piața muncii este dublată și de lipsa accesului la servicii de asistență socială. Una dintre problemele fundamentale ale sistemului de asistență socială este lipsa acută de personal de la nivelul serviciilor locale de asistență socială, în special în mediul rural și în orașele mici slab dezvoltate economic, zone cu pondere mare a beneficiarilor de ajutor social. Un număr foarte redus de servicii de asistență socială din localitățile rurale și din localitățile urbane mici au angajat asistenți sociali cu studii superioare de specialitate, funcția de asistență socială fiind asigurată cu personal care nu are niciun fel de pregătire și fără a fi cert că au calitățile necesare pentru a realiza evaluarea unui caz, pentru a acorda ajutorul specific în raport cu nevoile identificate sau pentru a monitoriza beneficiarii în faza de postintervenție. Definite de lege ca servicii de asistență socială organizate la nivel local, acestea sunt slab dezvoltate, deprofesionalizate și fără resursele necesare pentru a susține furnizarea de suport de calitate (Zamfir și alții, 2015). În aceste zone suportul acordat persoanelor și familiilor cu venituri reduse se rezumă la simpla verificare a condițiilor de eligibilitate (Ciornei, 2016), fără posibilitatea dezvoltării unor forme de suport care să asigure beneficiarilor șansa unui trai independent.

Este de așteptat ca lipsa de personal calificat în serviciile locale de asistență socială, și care se suprapune cu zonele cu ponderea cea mai ridicată a beneficiarilor de ajutor social, să distorsioneze semnificativ aplicarea legii, prin măsuri discreționare, fără efecte sustenabile în privința suportului pentru cei mai săraci dintre săraci.

## BIBLIOGRAFIE

- Arpinte, D., *Percepția populației cu privire la grupurile sociale dezavantajate și formele de intervenție pentru incluziunea socială finanțate din fondurile europene*, în „Calitatea Vieții”, nr. 1, 2017, pp. 26-38.
- Bouget, D., Frazer, H., Marlier, E., Sabato, S., Vanhercke, B., *Social Investment in Europe. A study of national policies*, Brussels, European Commission, 2015.
- Ciornei, C.-M., Sistemul de garantare a venitului minim în România – asistență socială sau administrație publică? [Minimum Income Guarantee System in Romania-Social Work or Public Administration?] în „Revista de Asistență Socială”, vol. 75, nr. (1), 2016.
- Da Costa, L. P., Dias, J. G., *What do Europeans believe to be the causes of poverty? A multilevel analysis of heterogeneity within and between countries*, în „Social Indicators Research”, vol. 122, no. 1, 2015, pp. 1–20.
- Diop-Christensen, A., *Is 'making work pay' effective for the 'unemployable'? The impact of benefit sanctions on social assistance recipients in Denmark*, în „Journal of European Social Policy”, vol. 25, no. 2, 2015, pp. 210–224.
- Habibov, N., *Who wants to redistribute? An analysis of 14 post-Soviet nations*, în „Social Policy & Administration”, vol. 47, no. 3, 2013, pp. 262–286.
- Larsen, C. A., *The institutional logic of welfare attitudes. How welfare regimes influence public support*, Hampshire, Ashgate Publishing Limited, 2006.
- MMFPSPV, *Studiu de impact asupra măsurilor promovate prin Legea 416/2001 privind venitul minim garantat, pentru anul 2012*, 2013.
- MMFPSPV, *Analiza datelor statistice privind plata ajutorului social conform Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, în perioada 1 ianuarie–30 septembrie 2013*, 2014.
- Pop, M. L., *Investiția în Copii: întreruperea ciclului de reproducere a dezavantajelor. Un studiu asupra politicilor naționale: România*, Brussels, European Commission, 2014.
- Pop, M. L., *ESPN Thematic Report on minimum income schemes. Romania*, Brussels, European Commission, 2015.
- Rovny, A. E., The capacity of social policies to combat poverty among new social risk groups, în „Journal of European Social Policy”, vol. 25, no. 5, 2014, pp. 405–423.
- van Oorschot, W., *Who should get what, and why. On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public*, în „Policy and Politics”, vol. 28, no. 1, 2000, pp. 33–48.
- Zamfir, E., *Quality of Life and Social Justice in Romania: Measuring Quality of Life*, în „Revista de Cercetare și Intervenție Socială”, vol. 58, no. 34, 2017.
- Zamfir, E., Precupețu, I., *Calitatea vieții – un proiect pentru România*, București, Editura Academiei Române, 2018.
- Zamfir, E., Stănescu, S. M., Arpinte, D., *Asistența socială în România după 25 de ani: răspuns la problemele tranziției - texte selectate*, Cluj Napoca, Editura Școala Ardeleană EIKON, 2015.

**T**he article aims at analysing the last amendments to the Minimum Income Guaranteed Law, the 29th since its enacting, from the perspective of the lawmaker's motivation for the introduced changes and the potential impact for the inclusion of social aid recipients. The main findings of analysis of the available data about means-tested benefits contradict the reasons for the change of law, the social aid system being undersized and providing inadequate and insufficient protection for those living in extreme poverty. The article analysis also the means-tested benefits system, the available data revealing a strong relation between the level of the economic development and the proportion of the social aid beneficiaries in total population. Another important aspect examined in the



*article is the low share of the expenditure for family, child and social exclusion, with one of the lowest levels for Romania, while the overall social expenditures being at half of EU28 average. The conclusions show that the law changes are based on misleading assumptions, being ignored the real priorities such as the diversifying the types of support which might increase the social inclusion of social aid beneficiaries or providing sufficient support for a decent living.*

**Keywords:** *minimum income guaranteed; extreme poverty; social inclusion.*

*Primit: 30.10.2018*

*Acceptat: 20.12.2018*