

CHELTUIELILE SOCIALE, ÎNTRE INVESTIȚIE MULTIPLICATOARE ȘI MODELUL STATULUI MINIMALIST: O ANALIZĂ LONGITUDINALĂ PENTRU ROMÂNIA

MANUELA SOFIA STĂNCULESCU
MONICA MARIN

Acest articol analizează volumul cheltuielilor publice sociale în România, în linie cu abordarea conform căreia alocările bugetare pentru cheltuielile sociale reprezintă investiții multiplicatoare. Analiza diferențiată pe funcții ale protecției sociale arată evoluții contrastante. Costurile cu beneficiile privind dizabilitatea au înregistrat o ușoară scădere în 2020, față de 2019, în condițiile în care această funcție a protecției sociale avea una dintre cele mai scăzute valori la nivel european. Ponderea cheltuielilor privind familia și copilul are o valoare crescută, iar beneficiile sociale legate de șomaj arată, de asemenea, o creștere. Cheltuielile cu locuirea sunt situate constant la o valoare scăzută. Costurile privind administrarea au crescut substanțial în România, în primul an pandemic. Studiul mai arată și importanța examinării disparităților teritoriale ca o reflectare diferențiată a priorității acordate protecției sociale în cadrul bugetelor locale ale comunelor din România.

Cuvinte-cheie: cheltuieli publice sociale; protecție socială; România; grupuri vulnerabile.

INTRODUCERE: SEMNIFICAȚIA ANALIZEI VOLUMULUI CHELTUIELILOR SOCIALE

Această lucrare analizează volumul cheltuielilor publice sociale în România, într-o dublă perspectivă longitudinală – temporală și spațială, comparativ cu celelalte țări din Europa Centrală și de Est. Importanța acordată volumului cheltuielilor sociale la nivel național configurează diferite traiectorii ale politicilor sociale. În perspectivă temporală, analiza este extinsă de la primii ani după Revoluție până la recentul context pandemic. Analiza este structurată în patru

Adresele de contact ale autorilor: **Manuela Sofia Stănculescu**, World Bank Group, Country Office Romania, str. Vasile Lascăr, nr. 31, Sector 2, București, România, e-mail: manuelasofia.stanculescu@gmail.com; **Monica Marin**, Institutul de Cercetare a Calității Vieții al Academiei Române, Calea 13 Septembrie, nr. 13, Sector 5, 050711, București, România, e-mail: monica.marin@iccv.ro, monicatoba@hotmail.com.

secțiuni distincte. Prima parte discută semnificația analizei volumului cheltuielilor sociale și introduce perspectiva investițiilor multiplicatoare asupra acestor alocări bugetare. A doua secțiune prezintă abordarea metodologică utilizată, pentru ca ultimele două secțiuni să prezinte rezultatele și concluziile analizei.

Importanța asigurării unui nivel adecvat al cheltuielilor sociale este inclusă în mai multe documente strategice la nivel internațional, cum ar fi cel privind lista indicatorilor globali de dezvoltare durabilă – Obiectivul 1 – Fără sărăcie (UNICEF 2022).

Caseta 1

Exemple de indicatori de dezvoltare durabilă¹

Ținta 1.a: Asigurarea mobilizării semnificative a resurselor dintr-o varietate de surse, inclusiv printr-o cooperare consolidată pentru dezvoltare, pentru a oferi țărilor în curs de dezvoltare mijloace adecvate și previzibile, în special țărilor cel mai puțin dezvoltate, pentru a pune în aplicare programe și politici menite să pună capăt sărăciei în toate dimensiunile sale.

Indicator 1.a.2: Ponderea cheltuielilor totale guvernamentale pentru servicii esențiale (educație, sănătate și protecție socială).

Obiectivul 1.b: Crearea unor cadre solide de politică la nivel național, regional și internațional, pe baza unor strategii de dezvoltare favorabile persoanelor sărace și sensibile la dimensiunea de gen, pentru a sprijini investițiile accelerate în acțiuni de eradicare a sărăciei.

Indicatorul 1.b.1: Cheltuieli sociale publice pro-persoane sărace.

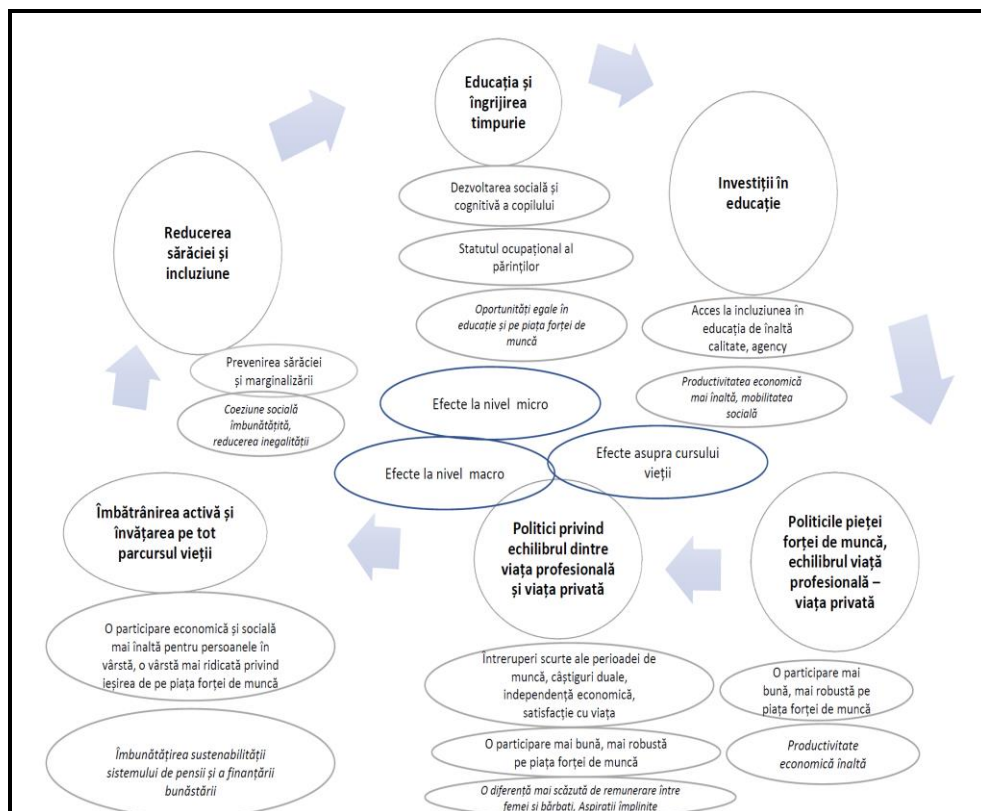
Efectele la nivel micro și macro în mai multe arii-cheie sunt accentuate de utilizarea unei perspective interdisciplinare pentru studiul efectelor investițiilor sociale din perspectiva cursului vieții (*Figura 1*). Aceste efecte sunt reprezentate de educația și îngrijirea timpurie, investițiile în educație, politicile privind piața forței de muncă, cele privind echilibrul dintre viața profesională și viața privată, îmbătrânirea activă și învățarea pe tot parcursul vieții, alături de reducerea sărăciei și promovarea incluziunii sociale. De exemplu, în privința politicilor privind echilibrul dintre viața profesională și cea privată, următoarele dimensiuni sunt considerate ca având efecte multiplicatoare:

- întreruperile scurte ale perioadei de muncă;
- câștigurile duale;
- independența economică;
- satisfacția cu viața;
- o participare mai bună, mai robustă pe piața forței de muncă;
- o diferență mai scăzută de remunerare între femei și bărbați;
- împlinirea aspirațiilor profesionale (Hemerijck *et al.* 2023).

¹ <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>.

Figura 1

Investiția socială ca multiplicator, din perspectiva cursului vieții, la nivel micro și macro



Sursa: Hemerijck, A., Ronchi, S., Plavgo, I., *Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states*, Socio-Economic Review, 2022, <https://doi.org/10.1093/ser/mwac035>.

Accentul este plasat pe efectele multiplicatoare asupra cursului vieții din perspectiva investițiilor sociale. Această abordare subliniază ideea că politicile complementare de investiții sociale aduc beneficii sinergice bunăstării individuale. La nivel macro se dezvoltă un ciclu al bunăstării, în termeni de achiziții de abilități, ocupare și productivitate, egalitate de gen și reducere a sărăciei (Hemerijck 2017; apud Hemerijck *et al.* 2023). Prin urmare, logica investițiilor sociale reconciliază axa micro – macro, într-o „nouă logică privind statul bunăstării” (Hemerijck *et al.* 2023; European Commission 2023). La nivel micro, abordarea investiției sociale are în vedere bunăstarea materială și subiectivă pentru indivizi și gospodării. La nivel macro, dimensiunile productivității, ocupării, egalității, incluziunii sociale,

creșterii economice și sustenabilității financiare aduc beneficii sociale cumulative (ibid.) (Figura 1 și Tabelul nr. 1).

Tabelul nr. 1

Beneficii ale investiției sociale: de la „cantitate” la „calitate” a bunăstării și capabilității

Beneficii „cantitative”		Beneficii „calitative”		
Condiții materiale obiective		Deficiențe de capabilitate		Bunăstare subiectivă
Economice	Ocupare	Muncă	Deficiențe de competențe	Satisfacția privind locul de muncă
I	Productivitate	I	Deficiențe de program de lucru	
I	Diferențe de gen	I	Deficiențe privind echilibrul muncă-viață personală	
I		I		
Social	Sărăcie	Familie	Diferențe de fertilitate	Satisfacția privind echilibrul muncă – viață personală

Sursa: Hemerijck, A., Ronchi, S., Plavgo, I., 2023: 490.

Cheltuielile de protecție socială reprezintă o expresie a măsurii în care diferite țări își asumă responsabilitatea pentru a sprijini standardul de viață pentru grupurile vulnerabile și dezavantajate². În definiția OECD, pentru a fi considerat „social” un anumit program trebuie să implice redistribuirea resurselor între gospodării sau participarea obligatorie (ibid.). În România, nivelul cheltuielilor publice sociale a fost caracterizat ca fiind al unui stat minimalist, subdimensionat față de celelalte țări similare (Zamfir 2002). Această concluzie este valabilă atât pentru primii ani ai tranziției, cât și pentru o perioadă mai lungă de timp, de peste 10 ani. Analiza include însă, pe lângă cheltuielile de protecție socială, și pe cele de învățământ și sănătate, care au avut o pondere mai mare a finanțării acordate, în primii ani ai tranziției.

Orientarea finanțării este considerată a fi, în principal, una bazată pe valorizarea muncii, materializată într-o protecție accentuată a clasei salariale, cel puțin într-o primă fază a intervalului de timp analizat (1990 – 1996). După 1996, este subliniată tendința de a aloca un volum financiar considerabil pentru scoaterea din sfera muncii a angajaților din anumite sectoare, cum ar fi zona mineritului și problemele legate de restituirea proprietății. În context european, această orientare a politicii sociale a fost apreciată ca fiind un model aparte. În raport cu celelalte țări care sunt considerate ca optând pentru o protecție socială extraordinară, orientarea politicilor sociale din România este evaluată ca un factor explicativ și pentru explozia ulterioară a sărăciei (ibid.). În 1993, transferurile sociale directe către

² Sursa: OECD, https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/social-spending/indicator/english_7497563b-en.

populație în România reprezentau 9,3% din PIB, față de un nivel de 18,9% din PIB în Polonia și de 13,2% în Cehia sau de 12,8% în Bulgaria.

Tabelul nr. 2

Transferurile sociale financiare directe către populație ca % din PIB, 1989–1993

	1989	1990	1991	1992	1993	1993 față de 1989 în %
Media țărilor în tranziție	8,5	9,0	11,3	10,6	11,1	130,6
Țări europene în tranziție	11,6	12,1	14,7	15,6	15,2	131
Țări CSI	6,2	7	9,1	7,5	7,7	124,2
România	9,5	10,7	10,1	9,6	9,3	97,9

Sursa: Zamfir (coord.), 1999: 69.

Tabelul nr. 3

Cheltuielile publice pentru asistență socială ca % din PIB

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
0,03	0,4	0,2	0,2	0,1	0,3	0,3	0,2	0,3

Sursa: Zamfir, 2002: 11.

Politica statului minimalist reflectată prin ponderea mică acordată cheltuielilor de protecție socială a continuat și după anul 2000. Analiza grupării țărilor în funcție de ponderea acordată cheltuielilor de protecție socială arată că țările din Europa Centrală și de Est sunt printre cele considerate în categoria „*lowspenders*”, cu un procent mic alocat cheltuielilor de protecție socială. Țările din Europa Sudică sunt printre cele în categoria cu valori medii ale aceluiași tip de cheltuieli, iar cele din Europa nordică și continentală, printre cele cu valori ridicate (Tabelul nr. 4). Este important de menționat că această clasificare are în vedere sistemul ESSPROS, axat pe beneficiile sociale ca răspuns la anumite situații de risc. Aceeași analiză arată și o corelație între ponderea mare acordată cheltuielilor de protecție socială și valorile ridicate ale PIB-ului pe cap de locuitor, în categoriile de „*highspenders*” și „*lowspenders*” (Spasova și Ward 2019, 18). Concluzia privind-o corelație generală pozitivă între evoluția în timp a PIB-ului pe cap de locuitor și a cheltuielilor sociale este evidențiată și în cadrul unei analize pe un interval foarte extins de timp. Analiza a fost realizată pentru un grup de țări OECD (în care România nu este inclusă), pentru intervalul anilor 1820–1840 și începând cu anii 1960, până în anul 2010 (Lindert 2021). O altă corelație stabilită tot pentru țările OECD este cea dintre un nivel înalt al cheltuielilor de protecție socială și efecte pozitive asupra indicatorilor privind starea de sănătate (Rubin *et al.* 2016).

Tabelul nr.4

Gruparea țărilor în funcție de cheltuielile de protecție socială ca pondere în PIB, în 2005 și 2016

An	Highspenders	Medium spenders	Lowspenders
	Volum mare al cheltuielilor de protecție socială	Volum mediu al cheltuielilor de protecție socială	Volum scăzut al cheltuielilor de protecție socială
2016 (EU 28)	AT, BE, DE, DK, FI, FR, IT, NL, SE	EL, ES, HR, LU, PT, SI, UK	BG, CY, CZ, HU, EE, IE, LT, LV, MT, PL, RO, SK
2005 (EU 28)	AT, BE, DE, DK, FR, SE	FI, HU, LU, IT, NL, PT, SI, UK	BG, CY, CZ, EE, EL, ES, HR, IE, LT, LV, MT, PL, RO, SK

Sursa: Spasova, Ward, 2019: 18.

DATE ȘI METODĂ

Analiza este fundamentată în principal pe datele oferite de Sistemul European de Statistici Integrate de Protecție Socială (ESSPROS), dar pentru a extinde intervalul de analiză sunt utilizate și datele pe baza Clasificației Funcțiilor Guvernului (COFOG). Ambele tipuri de clasificări reprezintă clasificări funcționale ale cheltuielilor publice, care au în principal în vedere domeniile și sectoarele pentru care au fost alocate resurse financiare. Totuși, există anumite diferențe substanțiale între cele două tipuri de clasificări. În clasificarea COFOG, domeniul sănătății este secțiune separată, în timp ce ESSPROS include cheltuielile de sănătate în cheltuielile de protecție socială. Clasificarea COFOG reprezintă o distincție a funcțiilor din punctul de vedere al administrației publice, iar ESSPROS reprezintă mai degrabă o clasificare privind tipul de beneficiu de protecție socială și permite stabilirea unei legături cu beneficiarul respectivei scheme. ESSPROS include și cheltuielile de protecție socială din surse private, iar COFOG include numai cheltuielile guvernamentale. În același timp, clasificarea ESSPROS permite dezagregări multiple ale tipurilor de beneficii, care nu sunt disponibile în clasificarea COFOG.

Pentru clasificarea ESSPROS, sunt analizate datele disponibile din perioada 2011–2020, pe totalul cheltuielilor de protecție socială, pentru toate schemele, exprimate în diferite unități de măsură. Au fost luate în considerare date care se referă la cele opt funcții de protecție socială incluse în clasificare, care acoperă riscurile sociale majore: boală/îngrijirea sănătății, invaliditate, bătrânețe, urmaș, familie/copii, șomaj, locuință și excluziune socială. Informațiile prezentate se referă la prestațiile de protecție socială pentru fiecare schemă în parte, corespunzătoare fiecărei funcții de protecție socială. Prin utilizarea acestei clasificări, datele analizate sunt comparabile temporal și spațial. Publicația elaborată de Institutul Național de Statistică prezintă cum au fost alocate diferite tipuri de scheme din legislația națională în cadrul celor opt funcții ESSPROS (INS

2020)³. De exemplu, schema *Alocație familială complementară și alocație de susținere pentru familia monoparentală* (MONOCOMP) este inclusă la funcția familie/copii, iar schema *Drepturi pentru militarii din Serviciul Muncii* (1950–1961) (DGSM) este încadrată la funcția limită de vârstă/bătrânețe.

Pentru o analiză contextualizată pe disparitățile teritoriale din interiorul României, am analizat și evoluția cheltuielilor de asistență socială din bugetele locale ale unităților administrativ-teritoriale din mediul rural din România. Sursa datelor pentru această analiză este reprezentată de Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, Direcția Politici Fiscale și Bugetare Locale⁴. Procesul de prelucrare a datelor a convertit sumele pentru fiecare an în euro, pe baza cursurilor de schimb euro/EUR⁵. Ulterior, sumele în euro au fost convertite în euro la prețuri constante din 2010⁶, pe baza indicelui prețurilor, deflator implicit⁷. Următorul pas a inclus calculul în euro, în prețuri constante pe cap de locuitor pentru fiecare an. Informațiile despre populație provin de la Institutul Național de Statistică. Pe baza acestor date, a fost calculată diferența în euro la prețuri constante pe cap de locuitor, între 2020 și 2019, pentru fiecare comună din România.

REZULTATE

Există o tendință crescătoare a volumului cheltuielilor de protecție socială, cu o pondere a cheltuielilor de protecție socială din anul pandemic 2020 egală cu cea înregistrată în 2010, pentru România. Datele bazate pe clasificarea COFOG permit o analiză longitudinală mai extinsă, pentru perioada 2005–2021. Chiar dacă a crescut pentru România, ponderea în PIB a cheltuielilor de protecție socială este în continuare la o distanță semnificativă față de media europeană, în 2020. Pentru același an, România are o pondere apropiată de cea din Bulgaria, Ungaria și Letonia. Informațiile pentru 2021 arată, pentru toate țările analizate, atât tendințe de scădere cât și de creștere în anumite cazuri (OECD 2023).

Ponderea cheltuielilor publice sociale a crescut în contextul primului an pandemic (2020), față de 2019, pentru grupul țărilor OECD. Importanța lor în PIB a crescut de la 20% în 2019 la 23% în 2020 și această creștere este atribuită în cea mai mare parte unei creșteri a volumului cheltuielilor (și nu unei contracții a PIB-ului). Tot pentru aceleași țări, se înregistrează o creștere în domeniile cheltuielilor privind sănătatea, șomajul și a altor programe de activare pe piața muncii, alături de beneficii bazate pe testarea mijloacelor. Ponderea înregistrată pentru aceeași grupare de țări OECD arată o scădere la 21% din PIB a cheltuielilor publice de protecție socială.

³ https://insse.ro/cms/sites/default/files/field/publicatii/_statistica_protectiei_sociale_2020.pdf.

⁴ http://www.dpfb.mdrap.ro/sit_ven_si_chelt_uat.html.

⁵ Eurostat indicator [ERT_BIL_EUR_A].

⁶ Asemănător clasificării ESSPROS menționată mai sus.

⁷ Indicatorul Eurostat [NAMA_10_GDP], 2010=100.

Tabelul nr. 5

Pondereea cheltuielilor de protecție socială, % în PIB, clasificarea COFOG

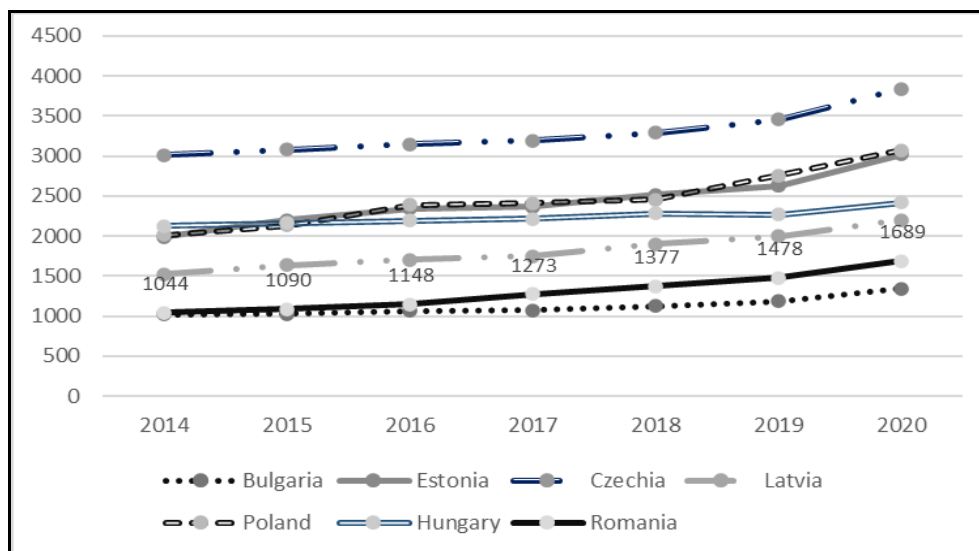
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
EU 27	18,3	18	17,6	17,9	19,8	19,7	19,4	19,8	20	19,9	19,7	19,7	19,4	19,2	19,3	21,8	20,5
Bulgaria	10,6	10,8	10,1	10,7	12,9	12,9	12,2	12,3	13,5	13,3	13	12,3	12,3	12	11,4	13,1	13,4
Cehia	11,9	11,9	12,1	12,2	13,4	13,5	13,5	13,7	13,8	13,4	12,9	12,7	12,3	12,4	12,5	14,3	13,6
Estonia	9,6	9,2	9	11,3	15	13,8	12,2	12	11,6	11,5	12,5	12,8	12,6	12,8	13,1	14,7	13,5
Lituania	9,2	8,8	7,9	9	13,9	14,1	12,6	11,4	11,6	11,4	11,8	11,8	11,7	11,6	12	13,1	13,8
Ungaria	16,6	17,2	17,2	17,4	18,1	17,2	16,9	16,6	16,4	15,3	14,6	14,2	13,7	13,1	12,7	13,5	13,1
Polonia	17,1	16,8	15,6	15,5	16,1	16,4	15,6	15,8	16,3	16,1	15,7	16,7	16,5	16,1	16,7	18,1	17,3
România	10,1	10	10	11	13,1	13,6	12,3	11,8	11,6	11,4	11,4	11,7	11,7	11,6	11,8	13,7	13,4

Sursa: Eurostat, *General government expenditure by function* [TEPSR_SPI10].

Anul pandemic 2020 a însemnat o creștere substanțială a beneficiilor de protecție socială în România, conform oricărei clasificări funcționale folosite – COFOG sau ESSPROS. În contextul crizei, România a urmat tendința crescătoare înregistrată la nivel european în privința cheltuielilor privind beneficiile sociale. Aceasta este valabilă în ambele tipuri de clasificări funcționale folosite. Din toată perioada analizată, ponderea în PIB a tuturor beneficiilor de protecție socială a fost cea mai mare în 2020, de 17%. Cu toate acestea, creșterea finanțării cheltuielilor sociale nu a fost la fel de mare ca cea înregistrată în alte țări europene și rămâne în continuare la o distanță substanțială față de media înregistrată la nivel european (*Grafic 1*).

Grafic 1

Evoluția cheltuielilor sociale (ESSPROS) în perioada 2011–2020 (% în PIB)



Sursa: Eurostat, *Expenditure: main results* [SPR_EXP_SUM], *Euro per inhabitant* (at constant 2010 prices/ la prețuri constante 2010). ESSPROS-main expenditure types/ tipurile principalelor cheltuieli

Toate țările UE au crescut alocările bugetare pentru cheltuieli sociale în 2020, față de 2019. Creșterile nu au fost însă uniforme și, în plus, valorile inițiale (înainte de criza pandemică) sunt semnificativ diferite. Cele mai mari creșteri ca ponderi în PIB se înregistrează în cazul Spaniei și Ciprului, de aproximativ 6%. De asemenea, Austria a crescut mult ponderea în PIB, cu aproape 5 procente. În aceste condiții, în cazul Austriei, a fost depășit astfel nivelul mediu european, având cheltuieli sociale de peste 33% din PIB în 2020.

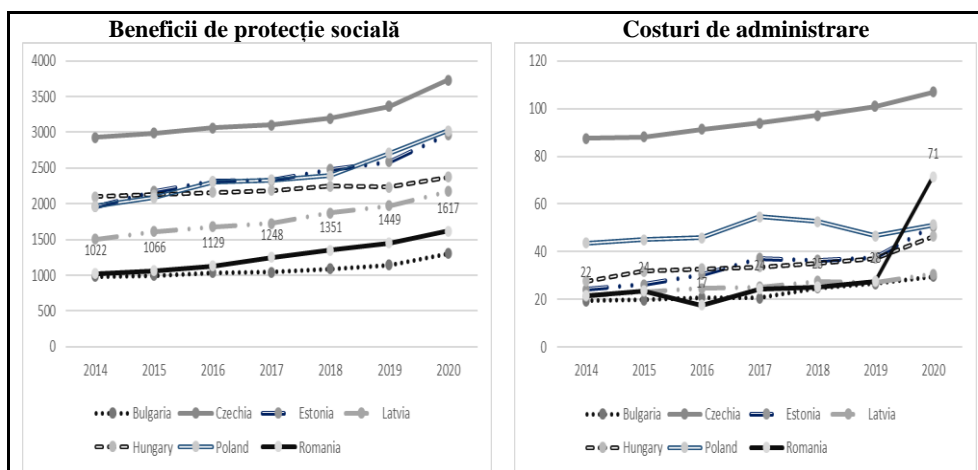
Analiza volumelor alocate, fără prestațiile acordate limitei de vârstă, arată însă creșteri mai scăzute ale volumului acestor tipuri de cheltuieli. România a

înregistrat, pentru 2020, față de 2019, o creștere cu doar aproape un procent din PIB pentru toate celelalte funcții ale prestațiilor sociale, dacă ne referim la cheltuielile sociale excluzând prestațiile asociate limitei de vârstă/ bătrânețe. În relație cu țările europene anterior menționate, Spania și Cipru rămân și ele în topul acestor tipuri de creșteri cu 4⁸, respectiv 5 procente. Cehia și Polonia au crescut cu 2,2% aceleași tipuri de cheltuieli sociale (clasificarea ESSPROS, dacă excludem cheltuielile pentru funcția de limită de vârstă – „old age”).

În plus, diferențierea volumului cheltuielilor de protecție socială pe tipuri de funcții relevă informații suplimentare. Vom analiza aceste tipuri de cheltuieli într-o dublă perspectivă comparativă – longitudinală și teritorială –, în relație cu alte țări postcomuniste.

Grafic 2

Costuri de administrare și cu beneficiile de protecție socială (ESSPROS) – 2014–2020



Sursa: Eurostat, Expenditure: main results [SPR_EXP_SUM], Euro per inhabitant (at constant 2010 prices). ESSPROS-main expenditure types.

Costurile de administrare ale beneficiilor sociale au crescut substanțial în anul pandemic 2020 pentru România, spre deosebire de celelalte țări analizate. Conform manualului ESSPROS, costurile de administrare înseamnă costuri referitoare la înregistrarea beneficiarilor, colectarea contribuțiilor, administrarea beneficiilor, inspecție, management financiar, reasigurare și cheltuieli generale. Este posibil ca mărirea acestor costuri să fie generată de investițiile în digitalizarea procedurilor operaționale disponibile la nivelul Agențiilor Județene de Plăți și Inspecție Socială (AJPIS) (Marin 2022). Dacă ne referim însă numai la cheltuielile cu beneficiile de protecție socială, acestea au urmat tendința crescătoare din

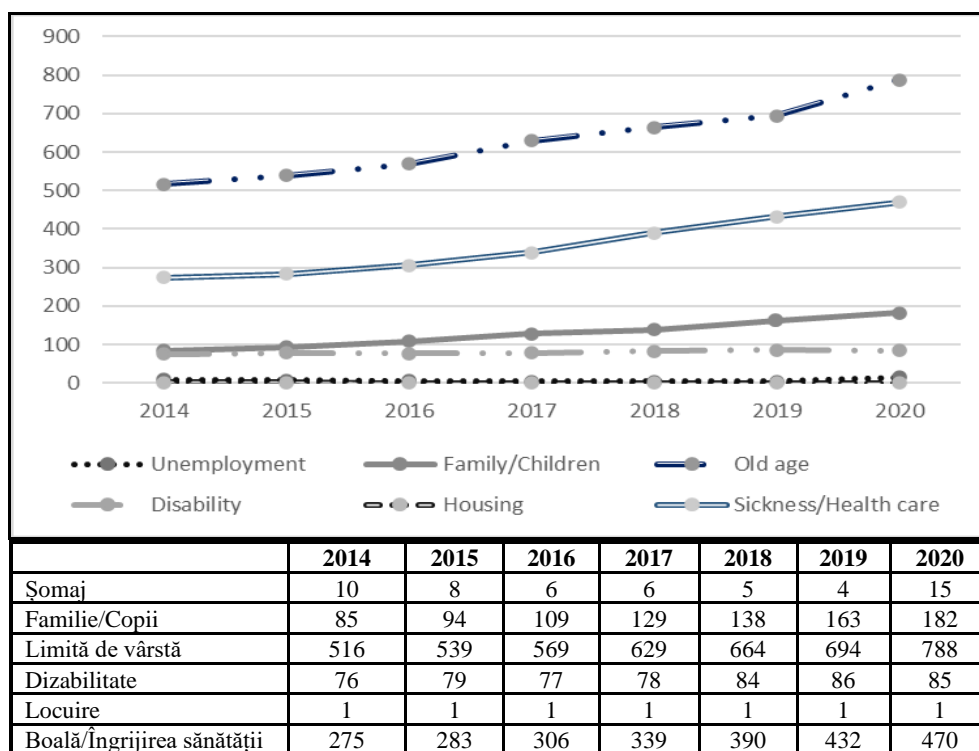
⁸ Aceeași creștere de 4,3% din PIB este înregistrată și în cazul Maltei.

celelalte țări. Totuși, chiar și în condițiile acestei creșteri, România se situează pe penultimul loc în grupul de țări incluse în această comparație. Același rezultat este valabil și pentru costurile privind boala sau îngrijirea sănătății.

Costurile cu beneficiile privind dizabilitatea au înregistrat, în schimb, o ușoară scădere în 2020, față de 2019, în condițiile în care această funcție a protecției sociale avea una dintre cele mai scăzute valori la nivel european. Ponderea cheltuielilor privind familia și copilul a avut o valoare mai mare în 2020, față de 2019⁹. Datele privind beneficiile sociale legate de șomaj arată, de asemenea, o creștere, în timp ce cele privind locuirea sunt situate constant la o valoare scăzută (Grafic 3).

Grafic 3

Evoluția cheltuielilor cu funcții ale beneficiilor sociale, România, 2014–2020 (ESSPROS)



Sursa: Eurostat, Expenditure: main results [SPR_EXP_SUM], Euro per inhabitant (at constant 2010 prices). ESSPROS-main expenditure types

⁹ Similar, costurile cu beneficiile privind limita de vârstă au avut una dintre cele mai importante creșteri, în ansamblul funcțiilor de protecție socială acoperite de clasificarea ESSPROS.

Vom discuta în continuare semnificația alocării unui anumit volum al cheltuielilor sociale pentru configurarea diferitelor tipuri de modele ale statului bunăstării. Pentru Europa Centrală și de Est, tipologia statului bunăstării arată tendințe variate. Pentru Bulgaria și România este identificat un model mixt, care include caracteristici din mai multe modele:

- suport social minimal, mai degrabă spre un model liberal;
- acoperirea cu beneficii și servicii asemănătoare unui tip social-democratic;
- furnizarea beneficiilor în funcție de statutul ocupațional și opțiunea pentru un sistem bazat pe asigurări sociale arată mai degrabă un tip corporatist;
- un model „latin” în care familia are un rol important în furnizarea bunăstării sociale și nivelul înalt al ocupării în agricultura de subsistență (Tache și Neesham 2011, 104).

În contrast, Cehia este considerată a se baza mai degrabă pe un sistem universal¹⁰, Polonia spre un sistem liberal, iar Ungaria este prezentată ca un model intermediar între cele două sisteme (Sengoku 2006). În plus, o analiză mai recentă asupra aceluiași grup de țări reiterează diferențele substanțiale dintre statele bunăstării¹¹. În această analiză, Cehia este considerată reprezentativă pentru grupul țărilor celor mai dezvoltate, iar Lituania (din grupul țărilor baltice) ar reprezenta o poziție intermediară între aceste țări (Svirbutaitė-Krutkienė și Guogis 2020). Același studiu situează România în categoria țărilor celor mai slab dezvoltate (ibid.)

În grupul țărilor analizate, Cehia deține cea mai bună poziție ca volum al diferitelor tipuri de cheltuieli sociale¹². Beneficiile sociale asociate locuirii (*housing allowance*) joacă un rol important în Cehia. O analiză pentru țările Europei Centrale și de Est arată că numai Slovacia și Cehia au programe țintite pentru alocația de locuire, iar Polonia nu a furnizat un astfel de sprijin (Temesváry 2018). Volumul acestui beneficiu este substanțial în Cehia, iar sistemul de alocare ține cont de mai mulți factori, cum ar fi venitul, numărul membrilor familiei, caracteristici regionale ale locuirii, statutul familiei și alte variabile – alocația de locuire este direct proporțională cu numărul membrilor gospodăriei (ibid.). Cehia arată o evoluție pozitivă pe mai mulți indicatori, atât față de România cât și în raport cu media europeană (*Tabelul nr. 6*)¹³. Una dintre cele mai bune situații se înregistrează în privința impactului transferurilor sociale asupra reducerii sărăciei, semnificativ mai bun decât cel înregistrat în România sau la nivel european. Rata riscului de sărăcie este, de asemenea, mult mai mică în Cehia față de România, iar grupurile care se află în cel mai ridicat risc de sărăcie sunt părinții singuri, în special femeile, pensionarii și romii (Svihlikova în Svirbutaitė-Krutkienė și Guogis 2020, 11). Familiile numeroase, copiii și persoanele de etnie

¹⁰ În unele cazuri, un tip de „stat orientat spre familie” (Strielkowski 2021).

¹¹ Luând în considerare și cheltuielile privind educația și sănătatea.

¹² În euro constanți 2010/ locuitor.

¹³ Tabelul prezintă un set de indicatori comuni la nivel european privind cadrul general al venitului minim garantat (European Commission 2022).

romă sunt identificate de aceeași analiză ca fiind cele mai vulnerabile în fața riscului sărăciei, în România.

Tabelul nr. 5

Indicatori comuni din cadrul general al venitului minim garantat

	CZ (SILC 2020)	RO (SILC 2020)	EU 27 (SILC 2020)	CZ (short term change)	RO (short term change)	CZ (long term change)	RO (long term change)
Indicatori de rezultat							
Decalajul de sărăcie – total (18–64) %	16.8	37	27.7	-0.3	-1.1	-5.4	4.7
Decalajul de sărăcie pentru QJH (18–64) %	31.7	63.2	37.3	5.3	8.6	4.0	-3.3
Rata MSD – total (18–64) %	4.7	35.6	12.7	-0.9	-4.5	-5.1	-12.1
Rata MSD pentru QJH (18–64) %	38.9	75.1	43.8	-2.3	-0.2	-16.5	-1.9
Rata AROP pentru QJH (18–64) %	52.6	80.4	61.6	-5.0	0.1	-9.0	11.8
Indicatori de performanță							
Impactul transferurilor sociale asupra reducerii sărăciei (18–64) %	48.2	16.7	35.6	2.8	0.1	-4.4	-8.6
Rata beneficiarilor pentru AROP&QJH (18–64) în %	91.1	57.7	78.5	0.3	-11.0	2.0	-16.6
Decalajul de nevoi nesatisfăcute de analize medicale (auto-raportate) %	0.5	4.2	3.4	-0.3	-4.7	-1.7	-6.4
Decalajul de costuri cu locuirea %	47.8	45.2	34.7	-4.6	-9.2	1.8	-0.4
Indicatori ai adecvării*							
Ca procent din pragul de sărăcie %	55	15%	60	-3	-7%	-7	-14%
Ca pondere a venitului unui lucrător cu un salariu scăzut %	44	10%	46	-3	-2%	-5	-9%

Sursă: European Commission (2022) Note: Short term change/ Schimbare pe termen scurt: SILC 2020 vs. SILC 2018; Longer term change/ Schimbare pe termen lung: SILC 2020 vs. SILC 2010 except for all indicators QJH (SILC 2020 vs. SILC 2015). QJH – Quasi-Jobless Households (gospodării în care aproape nici un adult nu lucrează). MSD – Deprivarea materială și socială (Material and Social Deprivation)

Ultima parte a secțiunii de analiză a datelor prezintă evoluția cheltuielilor de asistență socială la nivelul bugetelor locale, în context pandemic. Analiza nu este extinsă la un interval temporal similar celui analizat, ci numai la evoluția cheltuielilor de asistență socială în euro constanți 2010 pe cap de locuitor, în 2020

față de 2019. În schimb, această analiză include toate unitățile administrativ-teritoriale din România, pentru a ilustra diferențele spațiale în configurarea bugetelor locale dedicate asistenței sociale.

Tabelul nr. 6

Diferența în volumul cheltuielilor de asistență socială între 2020 și 2019, la nivelul comunelor din România

Indicatori		Diferența între volumul cheltuielilor de asistență socială				România
		În euro constanți 2010/locuitor 2020 față de 2019				
		Cuartila inferioară	Cuartila medie inferioară	Cuartila medie superioară	Cuartila superioară	Total
Regiune	București-Ilfov	*	18,8	37,5	37,5	100
	Centru	27,7	24,1	32,8	15,4	100
	Nord Vest	26,8	26,1	22,3	24,8	100
	Vest	33,5	17,8	16,7	32,0	100
	Sud Vest	26,5	22,1	20,6	30,9	100
	Sud Muntenia	17,9	18,7	27,2	36,2	100
	Sud Est	27,8	26,7	23,3	22,2	100
	Nord Est	29,6	31,0	21,9	17,4	100
	TOTAL – %	26,3	24,0	23,9	25,8	100
– N	753	686	685	738	2862	
Mărime	Sub 2000 locuitori	30,4	18,1	18,4	33,2	100
	Între 2000 și 3000 locuitori	27,5	23,2	21,6	27,6	100
	Peste 3 000 și sub 5 000 locuitori	24,4	27,7	27,2	20,7	100
	Peste 5000 locuitori	18,8	31,1	34,1	16,0	100
	TOTAL – %	26,3	24,0	23,9	25,8	100
	– N	753	686	685	738	2 862
Tipul comunei în funcție de prezența zonelor marginalizate	Fără zone marginalizate	26,2	21,8	23,9	28,2	100
	Numai comunități marginalizate non-romi	28,3	25,3	23,2	23,2	100
	Numai comunități marginalizate de romi	21,5	26,9	28,0	23,7	100
	Comunități	27,4	30,6	23,2	18,8	100

	marginalizate mixte etnic					
	TOTAL – %	26,3	24,0	24,0	25,7	100
	– N	753	686	685	736	2 860

Sursa: Calculele autorilor pe baza datelor de execuție ale bugetelor locale. Note: datele privind mărirea populației din Recensământul Populației și Locuințelor (2021), Institutul Național de Statistică. Datele privind tipul comunei în funcție de prezența zonelor marginalizate, pe baza identificării zonelor rurale marginalizate (ZRM) în funcție de numărul de locuitori care trăiesc în aceste zone și ponderea rezidenților care se autoidentifică ca fiind de etnie roma în Teșliuc, Grigoraș, Stănculescu (2016). Celulele marcate în gri indică valori semnificativ mai ridicate (Adjusted Residuals). * Sub 5 cazuri.

Analiza realizată la nivelul tuturor unităților administrativ-teritoriale rurale din România indică un anumit profil al localităților cu diferențe pozitive (*Tablelul nr. 7*). Comunele care au reușit să crească¹⁴ volumul cheltuielilor de asistență socială în anul pandemic 2020 sunt cu precădere din regiunile de dezvoltare Centru, Sud-Vest, Sud-Muntenia, cu o mărime mică a populației sau din comune mai mari (peste 3 000 de locuitori) și fără zone marginalizate. Totuși, este nevoie de o analiză mai aprofundată asupra variabilei care indică mărirea populației, mai ales în condițiile în care volumul cheltuielilor a fost raportat la numărul de locuitori înregistrat în cadrul ultimului Recensământ al Populației și Locuințelor (2021)¹⁵. Analiza indică însă importanța disparităților teritoriale în privința reflectării în bugetele locale a priorităților legate de protecția socială.

CONCLUZII

Acest articol analizează volumul cheltuielilor publice sociale în România, într-o dublă perspectivă longitudinală – temporală și spațială, comparativ cu celelalte țări din Europa Centrală și de Est. Importanța acordată volumului cheltuielilor sociale la nivel național configurează diferite traiectorii ale politicilor sociale.

Modelul statului minimalist, identificat, mai degrabă, în asociere cu România și Bulgaria, este puternic contrastant cu evoluțiile înregistrate, de exemplu, în cazul Cehiei sau al Poloniei. Suportul social minimal din România nu reprezintă însă o caracteristică valabilă doar pentru ultimii ani disponibili, ci o caracteristică pe termen lung a abordării politicilor sociale din România.

¹⁴ Ne referim la cuartila superioară și cuartila medie superioară. Evoluția volumului cheltuielilor de asistență socială a fost analizată în euro în prețuri constante 2010 pe cap de locuitor. Quartila inferioară din tabel include diferențe negative mai mari de -0.55 euro/locuitor.

¹⁵ Diferențe negative ale cheltuielilor alocate capitolului de asistență socială tind să fie și ele mai degrabă din comunele mici, ceea ce poate indica o eterogenitate substanțială în interiorul acestei categorii de localități.

Pentru perioada pandemică, analiza identifică o creștere substanțială a beneficiilor de protecție socială în România, conform oricărei clasificări funcționale folosite – COFOG sau ESSPROS. În contextul crizei COVID-19, România a urmat tendința crescătoare înregistrată la nivel european în privința cheltuielilor privind beneficiile sociale. Aceasta este valabilă în ambele tipuri de clasificări folosite. Ponderea în PIB a tuturor beneficiilor de protecție socială a fost cea mai mare în 2020, de 17%, din toată perioada analizată – 2011–2020. Cu toate acestea, distanța între valorile înregistrate în România și media la nivel european este în continuare substanțială.

Analiza diferențiată pe funcții ale protecției sociale arată evoluții contrastante pentru cazul României. Costurile cu beneficiile privind dizabilitatea au înregistrat o ușoară scădere în 2020, față de 2019. Creșteri au fost înregistrate privind ponderea cheltuielilor privind familia și copilul și a celor legate de șomaj. Cheltuielile cu locuirea au rămas în mod constant la un nivel scăzut. Este important de subliniat în același timp că și costurile privind administrarea au crescut substanțial în primul an pandemic.

În grupul țărilor analizate, Cehia deține cea mai bună poziție ca volum al diferitelor tipuri de cheltuieli sociale. Un loc central în sistemul beneficiilor sociale din Cehia este ocupat de beneficiile sociale asociate locuirii. Cehia arată o evoluție pozitivă pe mai mulți indicatori, atât față de România cât și în raport cu media europeană. În contextul modelelor din Europa Centrală și de Est, Cehia este considerată a se baza mai degrabă pe un sistem universal, Polonia pe un sistem liberal, iar Ungaria este prezentată ca un model intermediar între cele două sisteme.

Analiza este în linie cu abordarea conform căreia alocările bugetare pentru cheltuielile sociale reprezintă investiții multiplicatoare. Recomandările la nivel european preconizează un efect dublu al unor astfel de investiții pe termen mediu. Pe de o parte, este prevăzută reducerea cheltuielilor pentru protecția veniturilor (asociată cu o creștere a ratei ocupării și dezvoltarea unor stiluri sănătoase de viață), în timp ce în același timp este lărgită baza de taxare pentru finanțarea protecției sociale (European Commission, 2023).

REFERINȚE

- European Commission. 2022. *The 2022 Minimum Income Report Country Profiles. Volume II. Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL)*. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10438&furtherNews=yes>.
- European Commission. 2023. *The Future of Social Protection and of the Welfare State in the EU*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/842d8006-c3b3-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-283143938>.
- Hemerijck, Anton, Stefano Ronchi și Ilze Plavgo. 2023. Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states. *Socio-Economic Review*, 21 (1): 479–500, <https://doi.org/10.1093/ser/mwac035>.

- Institutul Național de Statistică. 2020. Statistica protecției sociale ESSPROS. Anul 2020. https://insse.ro/cms/sites/default/files/field/publicatii/_statistica_protectiei_sociale_2020.pdf.
- Lindert, Peter. 2021. *Social spending and the welfare state*. In *OECD, How Was Life? Volume II: New Perspectives on Well-being and Global Inequality since 1820*. https://www.oecd-ilibrary.org/sites/3d96efc5-en/1/3/4/index.html?itemId=/content/publication/3d96efc5-en&csp_=2c2e680562193998e9d20ed6a45a9242&itemIGO=oecd&itemContentType=book.
- OECD. 2023. *The rise and fall of public social spending with the COVID-19 pandemic*. <https://www.oecd.org/els/soc/OECD2023-Social-Expenditure-SOCX-Update-Rise-and-fall.pdf>
- Marin, Anca Monica. 2022. Development of e-government in the field of social services and benefits: Evidence from Romania. *Information Polity*. 27 (4): 455–471. <https://doi.org/10.3233/IP-220005>.
- Rubin, Jennifer, Jirka Taylor, Joachim Krapels, Alex Sutherland, Melissa Francisca Felician, Jodi L. Liu, Lois M. Davis și Charlene Rohr. 2016. *Are better health outcomes related to social expenditure? A cross-national empirical analysis of social expenditure and population health measures*. Santa Monica, CA: RAND Corporation https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1252.html.
- Sengoku, Manabu. 2006. *Emerging Eastern European Welfare States: A Variant of the “European” Welfare Model?* https://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no2_ses/3-2_Sengoku.pdf.
- Spasova, Slavina și Terry Ward. 2019. *Social protection expenditure and its financing in Europe*. A study of national policies. European Social Policy Network. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&furtherNews=yes&langId=en&newsId=9482>.
- Strielkowski, Wadim. 2021. *State of the Welfare State in the Czech Republic: a post-coronavirus update*. DOI: 10.13140/RG.2.2.23045.88808. https://www.researchgate.net/publication/350188899_State_of_the_Welfare_State_in_the_Czech_Republic_a_post-coronavirus_update.
- Svirbutaitė-Krutkienė, Giedrė și Arvydas Guogis. 2020. *Why is it difficult to talk about the (coherent) post-communist welfare state model? comparative analysis of the Czech Republic, Lithuania and Romania*. [Kodėl sudėtinga kalbėti apie (vientisą) pokomunistinį gerovės valstybės modelį? Čekijos, Lietuvos ir Rumunijos lyginamoji analizė] *Filosofija Sociologija*, 31(4): 291-305. Retrieved from <https://www.proquest.com/scholarly-journals/why-is-difficult-talk-about-coherent-post/docview/2468394215/se-2>.
- Tache, Ileana și Cristina Neesham. 2011. The performance of welfare systems in Postcommunist Europe: the cases of Romania and Bulgaria. *International Journal of Economics and Research*. 2(5): 90–107.
- Temesváry, Zsolt. 2018. Minimum Income Protection Schemes in Central and Eastern European Countries. *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, 9 (2): 113-133. DOI: 10.14267/CJSSP.2018.2.06.
- Teșliuc, Emil, Vlad Grigoraș, Manuela Sofia Stănculescu (coord.), Dumitru Sandu, Bogdan Corad, Cătălina Iamandi-Cioinaru, Titus Man, Monica Marin, Ciprian Moldovan și Georgiana Neculau. 2016. *Atlasul Zonelor Rurale Marginalizate șial Dezvoltării Umâne Locale din România*. Banca Mondială. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/237481467118655863/pdf/106653-ROMANIAN-PUBLIC-PI-6-Atlas-Iunie2016.pdf>.
- UNICEF 2022. *COVID-19 and Shrinking Finance for Social Spending. Shortfalls in Social Spending in Low- and Middle-income Countries*. <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/COVID-19-and-Shrinking-Finance-for-Social-Spending.pdf>.
- Zamfir, Cătălin (coord.) 1999. *De la Reforma Socială la Politica Socială: O nouă direcție a sociologiei*. <https://bibliotecadesociologie.ro/en/download/zamfir-catalin-1999-politica-sociala-romania-1990-1998-bucuresti-expert/>
- Zamfir, Cătălin. 2002. Politica socială în România în tranziție. In Pop, L. M. (ed.), *Dicționar de politici sociale*. București: Expert.

Baze de date

UN Stats - <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>

OECD Statistics – https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/social-spending/indicator/english_7497563b-en.

Eurostat – <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

This article analyses the volume of public social expenditure in Romania, in line with the approach according to which budgetary allocations for social expenditures represent multiplier investments. The differentiated analysis by functions of social protection shows contrasting developments. The costs of disability benefits registered a slight decrease in 2020 compared to 2019, yet this function of social protection had one of the lowest values at the European level. The share of expenditures for family and children has increased, and the social benefits related to unemployment also expanded. Housing expenses are constant at low values. The administration costs increased substantially in Romania, in the first pandemic year. The study additionally shows the importance of examining territorial disparities as a differentiated lens on the priority awarded to social protection within the local budgets of rural administrative units in Romania.

Keywords: social public expenditures; social protection; Romania; vulnerable groups.

Primit: 19.06.2024

Acceptat: 17.07.2024