

Cursa pentru bunăstare

Politica de asigurare a venitului minim garantat este periclitată de eficiența scăzută a administrației

Inițiativa fanion a guvernului social-democrat condus de Adrian Năstase, venitul minim garantat, este, în intenție, o încercare de a ordona sistemul românesc de protecție socială. În plus, legea are în vedere și măsuri pentru creșterea interesului de a munci, ignorat de ajutoarele condiționate de venit. Fezabilitatea financiară a schemei, proiectată să ajute mai mult de 10% din populație, rămâne totuși sub semnul întrebării. Dacă guvernul central eșuează în a asigura finanțarea necesară, inițiativa se va dovedi încă o vorbă goală a guvernului de la București, lăsată pe umerii unei administrații locale supraaglomerate.

Sărăcia în România

Rata sărăciei a crescut substanțial în perioada de tranziție. Fig. 1 arată că atât rata sărăciei, cât și rata sărăciei extreme s-au dublat din 1995. România este codașă și în comparațiile regionale, fiind pe locul patru în privința ratei sărăciei în Europa Centrală și de Est. Numai Albania și fostele republici sovietice Moldova și Rusia au o situație mai precară în această privință. (Fig.2).

Fig. 1. Sărăcia în România, 1995 – 2000, % din populație

	Rata sărăciei	Rata sărăciei extreme
1995	25.3	8.0
1996	19.9	5.1
1997	30.1	9.5
1998	33.8	11.7
1999	41.2	16.6
2000	44.0	N/A

Sursa: Teslinc, Pop, Teslinc, 2001

Fig. 2: Sărăcia în Europa Centrală și de Est, 1995 – 1999, % din populație

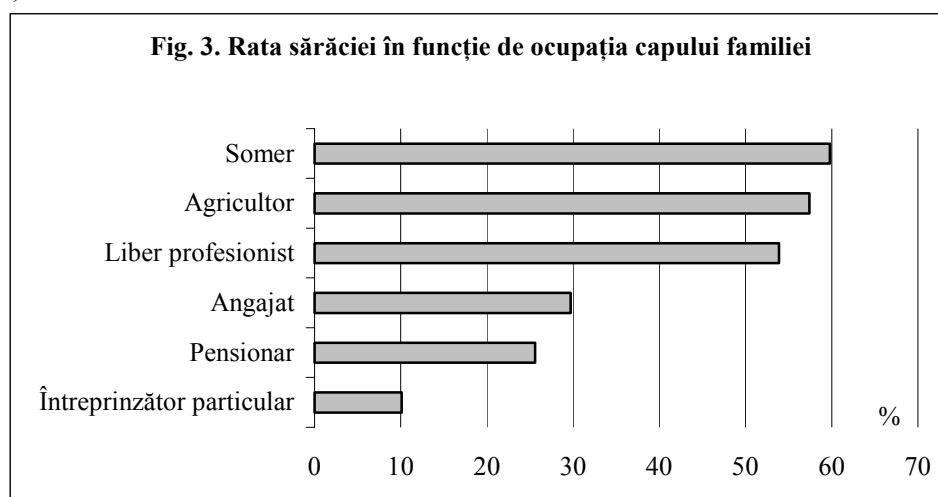
	Anul	Rata sărăciei	
		2 USD PPP*/zi	4 USD PPP/zi
Moldova	1999	55.4	84.6
Rusia	1998	18.8	50.3
Albania	1996	11.5	58.6
România	1998	6.8	44.5
Macedonia	1996	6.7	43.9
Letonia	1998	6.6	34.8
Bulgaria	1995	3.1	18.2
Lituania	1999	3.1	22.5
Ucraina	1999	3.0	29.4
Slovacia	1997	2.6	8.6
Estonia	1998	2.1	19.3
Ungaria	1997	1.3	15.4
Polonia	1998	1.2	18.4
Belarus	1999	1.0	10.4
Croația	1998	0.2	4.0
Republica Cehă	1996	0.0	0.8
Slovenia	1997/98	0.0	0.7

Notă: Statisticile cu privire la sărăcie folosesc praguri în dolari /zi/adult la echivalentul PPP 1996 (paritatea puterii de cumpărare)

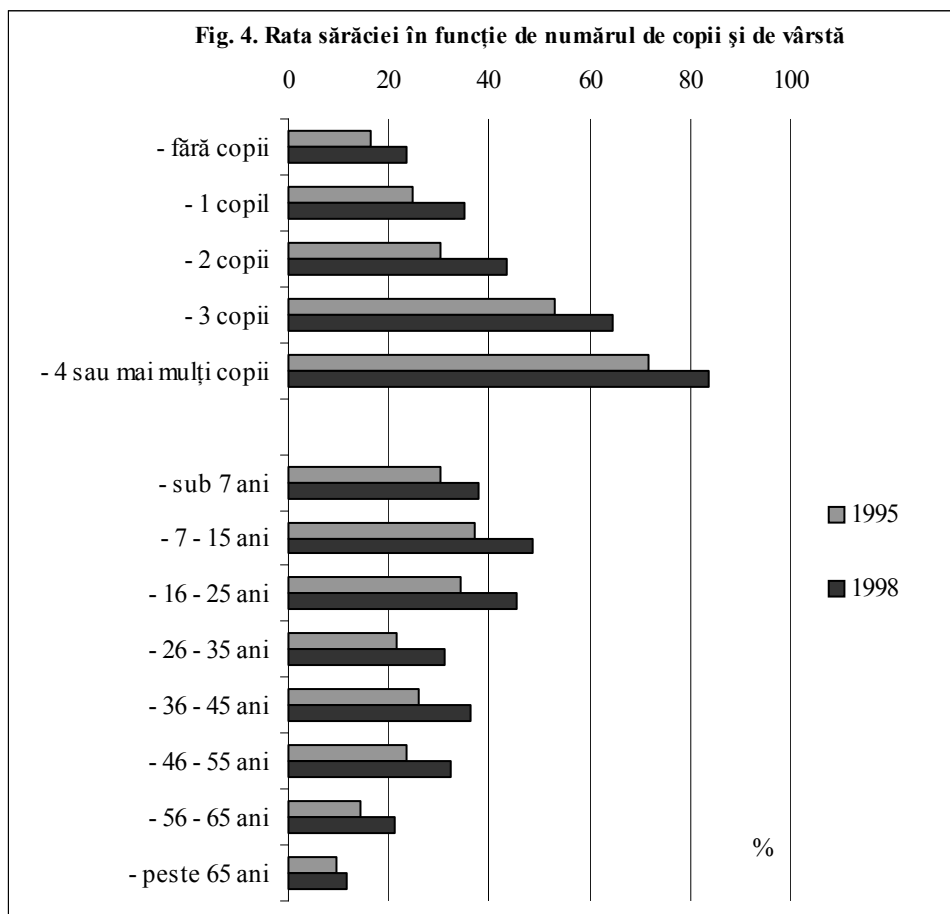
Sursa: Banca Mondială, 2000

Sursele sărăciei

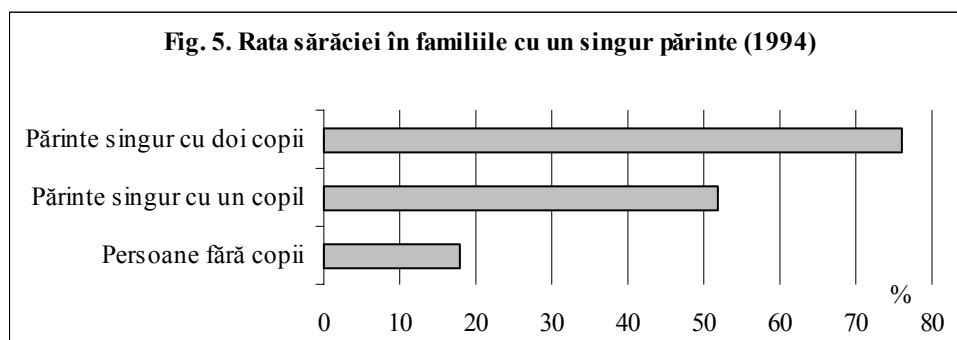
Fig.3 arată distribuția sărăciei în rândul populației române. În contrast cu așteptările comune, sărăcia este mai răspândită printre familiile tinere de șomeri cu mulți copii și printre liberii profesioniști decât printre pensionari. Peste 80% din familiile cu 4 sau mai mulți copii trăiesc în sărăcie (Fig. 4). De asemenea, familiile cu un singur părinte cad mai des sub pragul sărăciei (Fig.5)



Source: Tesliuc, Pop, Tesliuc, 2001.

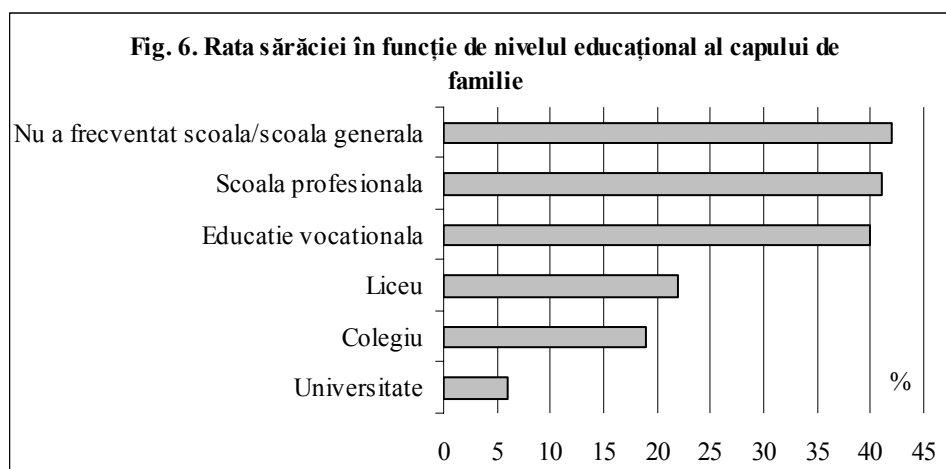


Source: Teslinc, Pop,
Teslinc, 2001.



Source: C. Zamfir (ed.),
1995.

Sărăcia se corelează puternic cu un nivel scăzut de educație. O gospodărie al cărui cap de familie nu a frecventat liceul e de 7 ori mai predispusă să trăiască sub limita sărăciei, decât gospodăria unui absolvent de universitate. (Fig. 6).



Sursa: Teslinc, Pop, Teslinc, 2001.

Reducerea sărăciei

Guvernul român a utilizat o gamă variată de instrumente pentru a combate sărăcia. Cea mai mare parte a cheltuielilor sociale este reprezentată de beneficiile bazate pe contribuțiile angajaților – dintre care cele mai importante sunt sănătatea și pensiile. În plus, accesul la serviciile de învățământ, un instrument important de prevenire a sărăciei, este complet gratuit pentru beneficiarii săi. În ceea ce privește beneficiile non-contributive, are loc o trecere de la beneficii universale la cele care țin cont de veniturile beneficiarului. Unicul beneficiu universal major rămas este alocația pentru copii. Ajutorul social bazat pe evaluarea veniturilor a fost introdus în 1995. Valoarea beneficiilor sociale a scăzut dramatic în timpul anilor de tranziție, atât în termeni reali, cât și în termeni relativi (Fig.7).

Fig. 7. Beneficiile sociale, % din salariul mediu

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pensia medie de asigurări sociale	46.4	44.7	45.1	43.6	45.2	42.6	40.8	38.6	40.3	37.2	35.9	34.3
Alocația pentru copii	10.5	9.7	7.2	5.4	4.9	4.2	4.3	3.9	7.4	6.2	4.3	3.2
Alocație suplimentară pentru al doilea copil*	-	-	-	-	-	-	-	-	13.7	10.1	7.0	5.5
Ajutorul social	-	-	-	-	-	-	21.3	14.0	15.6	13.2	10.6	7.7
Alocația de sprijin (beneficiu post-șomaj)	-	-	20.0	16.1	14.4	18.6	15.7	15.4	14.7	16.8	12.9	
Subvenția pentru un loc de muncă	-	-	-	-	-	24.7	20.1	17.0	18.8	17.9	21.9	17.4

Sursa: ICCV

*Din 1997 a fost introdusă o alocație suplimentară pentru familii cu 2 sau mai mulți copii

Venitul minim garantat

Venitul minim garantat a reprezentat una din temele cheie de campanie a partidului condus de Adrian Năstase. Parlamentul a legiferat-o prompt, prin Legea 416/18 iulie 2001. Începând din 2002, dacă venitul unei familii se va situa sub un anumit prag, aceasta va primi din partea statului un ajutor social care să acopere diferența. În perioada de iarnă se vor menține ajutoarele suplimentare pentru căldură, care nu vor intra în calculul cuantumului de venit, iar alocația universală pentru minori este mărită substanțial.

Venitul minim garantat integrează un număr de beneficii sociale:

- ajutorul social, ajutorul de înmormântare și ajutorul în caz de dezastru, finanțate din bugetele locale
- alocația pentru copii și alocația pentru soțiile militarilor în termen, finanțate de la bugetul central

Ajutorul social va continua să fie asigurat de administrația locală, dar 80% din fonduri urmează să vină de la guvernul central, prin transferuri cu destinație precisă. Pe lângă ajutoarele financiare, venitul minim garantat poate include și ajutoare în bunuri sau servicii.

Capcana sărăciei

Problema asociată în general cu beneficiile legate de nivelul veniturilor constă în scăderea motivației pentru muncă. Din moment ce orice creștere a venitului duce la scăderea sumei din ajutorul social, utilitatea marginală a muncii este foarte scăzută. Rezultatul e așa-numita capcană a sărăciei: oamenii nu consideră că merită să își asume efortul unui serviciu permanent, și prin urmare nu acumulează experiența necesară pentru a promova în poziții mai bine remunerate.

Cercetarea de teren a infirmat în mare parte aplicabilitatea acestei teorii în România. Din cauza capacității administrative scăzute, autoritățile române au puține mijloace de a verifica declarațiile de venit ale solicitanților de ajutor social. Cel mai probabil rezultat în România este ca solicitanții de asistență socială să se îndrepte către piața neagră și nu să stea acasă. Totuși, legea include și măsuri de siguranță. Solicitanții care sunt apti de muncă trebuie să presteze peste 72 de ore de muncă în folosul comunității pe lună, iar celor care se angajează cu acte în regulă li se mărește plafonul venitului minim garantat cu 15%.

Probleme de implementare

Punctul vulnerabil al sistemului românesc de asistență a fost rolul acordat administrației locale. Fig. 8 și 9 ilustrează incapacitatea autorităților locale de a implementa politica ajutoarelor bazate pe evaluarea veniturilor. În 1995, de distribuția acestora s-a ocupat guvernul central. Din 1996, aceasta a fost preluată de administrația locală. Confruntate cu o asemenea provocare administrativă și financiară, autoritățile locale au eșuat lamentabil în a implementa corect această măsură. În 2000 numărul de familii care primeau ajutor de venit reprezenta numai 6% din numărul beneficiarilor din 1995 – vezi Fig.8 și 9.

Fig. 8. Numărul de familii care primesc ajutor de venit

Anul	1996	1997	1998	1999	2000
	49	26	22	15	6

Sursa: Ministerul Muncii și Solidarității Sociale

Fig. 9. Dinamica cheltuielilor reale pentru ajutoare sociale

Anul	1996	1997	1998	1999	2000
	144.2	47.6	30	14.8	-

Sursa: Ministerul Muncii și Solidarității Sociale

Notă: Cheltuielile din 1995 acopereau numai ultimele 3 luni ale anului

Sfârșitul lui 1995. 1995 = 100

În 1994, numărul de familii eligibile pentru ajutorul social era estimat la 659.000 sau la aproximativ 12% din populație. În 1998 numai 50.000 de familii, adică 0,5% din populație, primeau ajutor social.

Politica venitului minim garantat ar putea avea aceeași soartă. Ministerul Muncii și Solidarității Sociale (MMSS) estimează la 600.000 – 750.000 numărul celor care trebuie să primească ajutoare, număr comparabil cu al celor care îndeplineau condițiile pentru a primi ajutoare în 1995. Sub o povară administrativă și bugetară comparabilă, administrația locală ar putea să clacheze din nou.

Până în 2000, majoritatea autorităților locale, cu deosebire în zonele rurale, încetaseră practic să distribuie ajutorul social. Sub prevederile actuale ale legii, un mare număr de beneficiari de venit minim garantat vor proveni din zonele rurale (de exemplu, pensionarii din fostul sistem agricol socialist). Aceasta va supune unor mari presiuni autoritățile locale din comunitățile rurale, care în multe cazuri au suferit deja pierderi în urma descentralizării fiscale introduse de guvernul anterior.

Fezabilitate financiară

În 1994, ajutorul social acoperea 87% din pragul sărăciei extreme și 58% din cel al sărăciei. În 1998, valoarea lui scăzuse la numai 48% din pragul sărăciei extreme, și la 32% din cel al sărăciei.

În 1997, ajutoarele sociale însumau 0,05% din PIB. Acum, guvernul se așteaptă ca venitul minim garantat să mărească acest cuantum la 0,4% din PIB, un cuantum de 8 ori mai mare.

Concluzii

- Politica venitului minim garantat confirmă orientarea guvernului român către ajutoare care iau în considerare veniturile beneficiarului, în dauna beneficiilor universale. Această opțiune se potrivește situației financiare a țării.
- Venitul minim garantat include măsuri pentru eliminarea motivelor de a nu munci, asociate cu ajutoarele bazate pe venit.
- Venitul minim garantat reprezintă o abordare complexă a eradicării sărăciei. Aceasta combină ajutoarele în bani cu beneficii în natură (ex: ajutoarele pentru rechizite) și măsuri speciale pentru grupuri sociale vulnerabile (ex: rromi). Această abordare ar trebui să fie aprofundată prin dezvoltarea de programe de asistență socială, ca alternativă la ajutoarele în bani.
- Guvernul este îndreptățit să coreleze politica anti-sărăcie cu cea a ajutoarelor pentru copii. Creșterea substanțială a alocației pentru copii este binevenită din această perspectivă.

- Sistemul românesc de ajutor social este bine calibrat pentru a-i identifica pe săraci, cel puțin teoretic. Principala sa problemă continuă să fie lipsa de resurse.
- Desființarea alocației pentru copii ca beneficiu universal, și transformarea sa într-un ajutor care țină cont de veniturile familiei beneficiare ar fi în concordanță cu reformele recente. Sume substanțiale se cheltuie în prezent sub formă de ajutoare pentru familii care nu au nevoie de ele, acești bani constituind un supliment absolut nesemnificativ pentru venitul familiei.
- O altă opțiune este aceea de a lua în calcul, în stabilirea venitului minim garantat, diferența dintre costul vieții în zone rurale și zone urbane și folosirea de praguri deferite. Aceasta ar duce la o egalizare reală - nu nominală – a valorii ajutorului, și totodată ar ușura povara autorităților locale din comunitățile rurale.

Bazat pe experiența acumulată din 1995, dacă guvernul central eșuează în a asigura resursele pentru venitul minim garantat, administrația locală va fi la fel de incapabilă ca și până acum de a rezolva problema, iar întreaga politică va deveni o promisiune fără acoperire care va genera frustrare. Dacă situația finanțelor publice se înrăutățește, ar fi indicat ca guvernul să reducă aria de cuprindere de la peste 10% din populație în prezent, la un procent mai suportabil financiar.