

# Analiza experienței implementării legii ajutorului social în Republica Moldova

---

Autori:  
Alexandru Sînchetru  
Veronica Sandu

*Versiune preliminară*

Chișinău, 2011

Prezentul document a fost elaborat de Centrul Analitic Independent Expert-Grup pentru Comisia Politică Externă și Integrare Europeană a Parlamentului Republicii Moldova în cadrul Programului comun al Consiliului Europei și Uniunii Europene privind susținerea democrației în Republica Moldova.

Afirmațiile și concluziile din acest document aparțin autorilor și nu neapărat reflectă poziția sau opiniile finanțatorului.

## CONȚINUT

|                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introducere.....                                                                        | 4  |
| 1. Raționamentul adoptării legii ajutorului social.....                                 | 7  |
| 2. Prevederile esențiale ale legii ajutorului social .....                              | 7  |
| 2.1. Utilizarea proxy pentru a evalua și verifica informația despre venit .....         | 9  |
| 2.2. Administrarea prestației de ajutor social .....                                    | 12 |
| 3. Experiența în implementarea prevederilor legii.....                                  | 12 |
| 3.1. Cereri pentru acordarea ajutorului social.....                                     | 13 |
| 3.2. Beneficiari și prestația medie .....                                               | 14 |
| 3.3. Caracteristicile gospodăriilor.....                                                | 15 |
| 4. Ajutorul social: impactul asupra sărăciei la nivelul diferitor grupuri sociale ..... | 16 |
| 5. Ajutorul social și piața forței de muncă.....                                        | 18 |
| 6. Analiza SWOT .....                                                                   | 19 |
| 6.1. Puncte forte.....                                                                  | 19 |
| 6.2. Puncte slabe .....                                                                 | 20 |
| 6.3. Oportunități.....                                                                  | 21 |
| 6.4. Amenințări.....                                                                    | 22 |
| Concluzii și recomandări .....                                                          | 24 |

## Introducere

Acest studiu este efectuat în cadrul proiectului „Servicii de consultanță Parlamentului Republicii Moldova”, implementat de Centrul Analitic Independent ExpertGrup.

Scopul studiului este de a elucida în mod obiectiv experiența implementării legii ajutorului social de la intrarea acesteia în vigoare. În particular, studiul trebuie să arate:

- în ce măsură a fost atins scopul declarat al legii
- cât de obiective și juste din punct de vedere social sunt mecanismele prevăzute de lege și să le compare cu nivelul de eficiență atins prin utilizarea acestor mecanisme
- analiza SWOT a acestei legi
- să conțină o listă clară de recomandări de politici.

Acest studiu prezintă succint mecanismul de asistență socială ținută și raționamentul introducerii sistemului de ajutor social. Ulterior sunt analizate prevederile legii ajutorului social, fiind explicate principiile de bază, definite noțiunile și identificați pașii de stabilire a beneficiarilor prestației de ajutor social.

Experiența în implementarea legii este analizată prin prisma gradului de acoperire, relevanței prestației și a caracteristicilor gospodăriilor beneficiare. O parte importantă a studiului este analiza impactului prestației asupra sărăciei, fiind prezentat în raport cu principalii indicatori ai sărăciei precum și indicatori subiectivi de determinare a sărăciei. Impactul asupra pieții muncii este de asemenea considerat, fiind analizat gradul de prevenire în cadrul sistemului a hazardului moral.

Partea finală pune împreună punctele forte, slabe, oportunitățile și amenințările pentru a oferi o imagine de ansamblu al impactului legii ajutorul social asupra familiilor, comunității, sistemului de asistență socială și economiei, *per* ansamblu.

Constatările acestui studiu au fost formulate în baza analizei cantitative folosind baza de date Sistemul de Asistență Socială din Moldova (MSAS, 2010-2011). De asemenea au fost folosite date din Cercetarea Bugetelor Gospodăriilor Casnice (CBGC 2009-2010). Datele cantitative sunt reprezentative la nivel național.

Analiza cantitativă a fost completată cu date calitative, care au fost colectate prin discuții de grup cu asistenții sociali din 2 raioane, în luna Octombrie 2011. Datele calitative nu sunt reprezentative la nivel național și reprezintă opinia a 22 asistenți sociali selectați aleatoriu în cadrul raioanelor preselectate.

## Asistența socială ținută

---

Tradițional programele de asistență socială care vizează pe cei vulnerabili variază și sunt proiectate în dependență de prioritățile statului și necesitățile identificate. Eficacitatea acestor măsuri depinde de cât de bine sunt ținute gospodăriile sărace sau nevoiașe, precum și de capacitatea de a menține costurile de implementare la nivel accesibil (există un echilibru între perfecțiunea de ținută și costurile administrative).

Percepția de protecție socială este în evoluție. Ceea ce de obicei era văzut ca beneficiu a procesului de creștere și dezvoltare devine la moment parte integrantă a acestui proces, jucând un rol important de creștere a capitalului uman, un instrument de partajare a riscurilor, precum și un instrument de stabilizare socială.

Protecția socială este și trebuie privită ca o investiție. Oferirea măsurilor de protecție socială nu este doar un cost sau un „pachet de salvare”, ci o investiție în dezvoltarea unei țări, oferind randamente în reducerea sărăciei; creșterea cererii și o forță de muncă sănătoasă, mai bine educată, și mai productivă.

Ajutorul social (AS) exemplifică ideea că protecția socială nu este un cost, nu un beneficiar al rezultatului economic, dar un stimul direct la creșterea economică. Ajutorul social contribuie la reducerea sărăciei prin transfer de bani către gospodării, contribuie la educație și sănătate (hrană, educație și medicină – principalele direcții de utilizare a AS), și, prin urmare, contribuie la creșterea economică pe termen lung și reducerea sărăciei.

Acordarea unor astfel tipuri de prestații este o opțiune politică atractivă în timpul recesiunilor economice, deoarece acestea oferă fonduri în mâinile celor mai vulnerabili, care sunt susceptibili de a cheltui banii pe elementele esențiale, cum ar fi hrana și servicii primare. Totodată experiența indică că aceste măsuri pot fi operate la nivel național cu costuri relativ mici, iar consolidarea elementelor de auto-direcționare - a încuraja beneficiarii să se înscrie în program atunci când au nevoie și a fi stimulați să abandoneze atunci când oportunități apar în economie, cresc eficiența și atractivitatea programului.

Modalitatea de asistență din cadrul sistemului de ajutor social este bazată pe conceptul de testare a venitului potențialului beneficiar. Astfel, resursele financiare sunt distribuite doar după ce sa stabilit că beneficiarul are nevoie de susținere. Această abordare este una nouă pentru sistemul social din Moldova, abordarea clasică era de a acorda suport anumitor categorii ale populației (după merit sau considerate dezavantajate). După cum artă cifrele, nu toate persoanele care sunt incluse în sistemul de asistență socială clasic sunt și nevoiașe.

## **Ajutorul social**

Ajutorul social este o suma de bani care se acorda unei familii, în baza evaluării veniturilor ei iar suma este egală cu lacuna dintre veniturile familiei și venitul garantat, pentru a asigura un anumit nivel de viață.

Programul Ajutor social a fost conceput pentru a înlocui câteva prestații sociale categoriale. La moment acesta are două componente de bază – ajutorul social și ajutorul pentru perioada rece a anului. Acordarea prestației se bazează pe stabilirea eligibilității și sumei prestației bănești utilizând lacuna venitului. Suma prestației este echivalentă cu diferența dintre venitul lunar al unei familii și venitul lunar minim garantat. Prestația este calibrată la structura familiei pentru a asigura faptul că fiecare familie se bucură de un nivel minim de bunăstare, permițând o variație între mărimea și componența familiilor. Selectarea beneficiarilor se bazează pe situația socio-economică a familiei utilizând criterii de bunăstare și condiții de eligibilitatea pentru persoanele apte de muncă.

Începând cu ianuarie 2011 a fost introdus ajutorul pentru perioada rece a anului – prestație adițională ajutorului social, stabilită în sumă fixă, și achitată în lunile de iarnă (noiembrie-martie) pentru a susține efortul suplimentar a familiilor de a achita costurile energetice sporite în această perioadă. Începând cu 1 ianuarie 2011, toate familiile solicitante de ajutor social, care au venit mai mic de Venitul Lunar Minim Garantat înmulțit de 1,4 ori și care corespund celorlalte criterii de eligibilitate pentru ajutorul social beneficiază de o plată lunară de 130 lei.

## **Implementat din 2008**

3 faze de implementare/acoperire

- octombrie 2008 - pentru familiile cu cel puțin un membru încadrat într-un grad de invaliditate;
- ianuarie 2009 - pentru familiile cu unul sau mai mulți copii;
- iulie 2009 – deschis pentru toate familiile.

**Buget calculat** până la data de 15 octombrie 2011 – 693mln. Lei

- precizie de direcționare semnificativă, cu doar 5% din beneficii care merg la decilele 5-10

## **Acoperire**

2009 – 33 mii familii sau 3,5% din populație

2010 – 60 mii familii sau 6% din populație

2011\* – 67 mii familii sau 7% din populație

\*primele 9 luni ale anului 2011

## **Cadrul normativ**

Legea Republicii Moldova 133/13.06.2008 cu privire la ajutorul social (*Monitorul Oficial* 179/625, 30.09.2008)

Hotărârea Guvernului 1167/16.10.2008 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de stabilire și plată a ajutorului social (*Monitorul Oficial* 189/1173, 21.10.2008)

## **1. Raționamentul adoptării legii ajutorului social**

Sistemul de asistență socială în Moldova a fost în criză, în ultimii ani, în mare parte cauzată de imposibilitatea de a asigura o protecție eficientă și durabilă fiscal a celor săraci și vulnerabili. În special, cheltuielile de protecție socială sunt mari, dar eforturile sale de asistență socială eficientă sunt subminate de fragmentarea în mai multe programe cu o performanță redusă.

În ultima perioada Guvernul majorează cheltuielile în sectorul social, iar banii cu care se finanțează diferite programe de asistență socială au crescut de la 1,5% din PIB în anul 2007 la 2,1% în 2009 și 2,6% în 2010 (L.Carraro 2008, Banca Mondială 2011). Aproximativ a 5-ceaparte din cheltuieli se utilizează pentru achitarea compensațiilor nominative, urmate de prestații pentru copii, alocații sociale de stat etc.

Evaluările programelor de asistență socială în perioada de pre-reformă demonstrează o performanță negativă a direcționării. Analizele indicau doar 22% din banii alocați pentru prestații sociale care ajungeau la cei mai săraci, majoritatea prestațiilor asigurând o „cotă” între 10%-20% pentru decilaștii (cea mai săracă parte a populației). Pe de altă parte, numai 20,5% din beneficiari aparțin celei mai sărace decile și numai 42,3% din cei mai săraci erau acoperiți de sistemul actual (L.Carraro 2008). Pentru cea mai săracă decilă, suma medie primită din compensații nominative constituia numai 8,6% din consumul total (fără prestație), adică la fiecare 100 de lei cheltuiți de către gospodăria săracă, din compensații nominative veneau suplimentar mai puțin de 9 lei.

Ca urmare, impactul sărăciei fiecărui sistem de prestații de asistență socială a fost, în general, nesemnificativ. În acest context, Guvernul Republicii Moldova a lansat în 2008 un nou program de transfer de numerar numit Ajutor social, cu scopul de a îmbunătăți impactul prestațiilor bănești asupra sărăciei. Totodată acesta este primul pas în reformarea programelor bazate pe categorii și acordate PERSOANELOR la un sistem de prestații bănești de sărăcie acordate FAMILIILOR.

Cadrul politicii (legislația primară, legislația secundară) care reglementează acest sistem nou a fost motivat de scopul de perfecționare a impactului asupra sărăciei al resurselor disponibile pentru prestațiile bănești prin reducerea erorilor de includere și excludere, pe de o parte, și prin reorientarea fundamentală a sistemului în jurul unei concepții a sărăciei axate pe asistența socială. Totuși, a trebuit să fie asigurată și durabilitatea financiară pentru ca suma totală a tuturor prestațiilor în cadrul sistemului nou să nu depășească spațiul financiar disponibil pentru finanțarea lor.

Formal, originea reformei a apărut în 1999, cînd a fost emisă o hotărîre a Parlamentului de îmbunătățire a direcționării și o intenție generală de reformă. În 2003, a fost aprobată o Hotărîre a Guvernului care prevedea că autoritățile centrale de specialitate urmau să elaboreze aranjamente noi pentru optimizarea sistemului. Constatările unui studiu pilot din 2006, privind compensațiile nominative, indicau clar că aceste prestații nu erau primite de către cele mai sărace familii. Asume acest efort care a apărut din interior este considerat punctul de reper pentru dezvoltarea Ajutorului social.

## **2. Prevederile esențiale ale legii ajutorului social**

Mecanismul Ajutorului social este construit pe cîteva elemente de bază: eligibilitatea, diferența dintre venituri, testul proxy și prestația familiei. Pentru a deveni beneficiar de ajutor social, gospodăria trebuie să:

- realizeze un venit mai mic decît cel garantat de către stat acestei gospodării,

- toți membrii adulți să demonstreze un statut ocupațional sau incapacitatea de a munci,
- testul proxy (testul bunăstării gospodăriei) să fie pozitiv.

Doar în cazul îndeplinirii cumulative a acestor condiții de calificare, gospodăriei i se va calcula prestația de ajutor social.

#### **Verificarea eligibilității membrilor gospodăriei**

Ajutorul social este orientat spre **familii/gospodării** și nu spre persoane (individ din familie), recunoscând că membrii familiei atrag fluxurile de venit și că statutul sărăciei al membrilor familiei este posibil nu numai asupra veniturilor proprii, dar și asupra celor ale altor membri. Condițiile de eligibilitate sunt stabilite pentru a verifica dacă fiecare membru apt de muncă din gospodărie întreprinde eforturi de autoîntreținere (are o muncă remunerată, activează pe cont propriu, este înregistrat în căutarea unui loc de muncă) și stabilește care persoane nu trebuie să facă această dovadă în pofida unor circumstanțe (copii, persoane cu dizabilități, pensionari, îngrijitori, femei însărcinate).

#### **Nivelul veniturilor gospodăriei**

*Venitul familiei* este calculat ca sumă a diferitor tipuri de venituri primite în luna anterioară adresării (cu câteva excepții – compensații nominative pentru încălzire, activități ocazionale) de către oricare dintre membrii gospodăriei, inclusiv venitul din agricultură. În prezent, venitul din agricultură este calculat prin aplicarea venitului net normat din activitatea agricolă. Guvernul stabilește anual veniturile normate pe 3 regiuni (Nord, Centru, Sud) ținând cont de structura suprafețelor terenurilor agricole, volumul recoltei obținute, cheltuielile suportate și venitul de la vânzarea produselor agricole a gospodăriei țărănești și auxiliare. Veniturile normate sunt stabilite în lei/ha, iar venitul din activități agricole pentru fiecare gospodărie sunt calculate în dependență de suprafețele agricole deținute (inclusiv terenurile de lângă casă).

Unele venituri ale familiei realizate din plăți cu caracter unic sau special se exclud din calcularea venitului. De asemenea se ignoră venitul calculat din activitatea agricolă pentru gospodăriile în care toți membrii adulți sunt inapți de muncă (persoane încadrate în grade de invaliditate sau cu vârsta peste 75 ani)

#### **Verificarea bunăstării gospodăriei**

Ținând cont de faptul că venitul real poate fi ascuns (activități ne-formale, remitențe etc.) este nevoie de un instrument pentru determinarea gospodăriilor ne-sărace și eliminarea erorilor de includere iar **proxy** sunt extrem de utile pentru aceasta. Proxy reprezintă indicatori de bunăstare ai gospodăriei (televizor, automobil etc.) sau caracteristici ale gospodăriei (mărimea, nivelul studiilor membrilor, dacă sunt membri cu dizabilități sau membri peste hotare, etc.), iar fiecare din acești indicatori au un punctaj prestabilit. Mărimea scorului total al gospodăriei determină dacă ea este eligibilă pentru ajutor social sau nu.

Punctajul proxy este calculat și corelat strâns cu sărăcia și se actualizează pe măsură ce caracteristicile familiilor sărace se schimbă în timp. Altfel spus, acesta este construit pe profilul celor mai sărace gospodării, iar verificare acestui profil cu cel al gospodăriei

solicitante indică, cu o probabilitate înaltă, dacă familia este „săracă” sau nu.

### **Venitul Lunar Minim Garantat (VLMG) și prestația**

*Calificarea pentru prestație și suma prestației depinde de diferența dintre veniturile gospodăriei și venitul garantat.*

**Venitul garantat** este nivelul de venit pe care statul îl garantează unui solicitant. Nivelul potrivit este calculat în baza datelor din SBGC și ia în considerație și legăturile cu alte politici (salariul minim, participarea forței de lucru, pensia minimă etc.).

*VLMG: 2010 – 530 lei, iulie 2011 – majorat la 575 lei, 640 lei propus pentru 2012.*

Totodată nivelul acestuia trebuie să fie suficient de semnificativ pentru a avea un efect real asupra condițiilor de trai al gospodăriei. Ținând cont de funcționarea paralelă a sistemului de compensații nominative, nivelul VLMG trebuie, de asemenea, să fie suficient de înalt pentru a atrage participarea în sistemul nou și să fie actualizat anual, pentru a nu permite erodarea bazei persoanelor eligibile.

**Prestația** de ajutor social este acordată recunoscând că sărăcia nu depinde numai de necesitățile unei persoane, dar și de a altor membri ai familiei, precum și de mărimea familiei și caracteristicile membrilor acesteia. Astfel, venitul garantat unei familii variază în dependență de numărul echivalenților adulți în familie, adică exclude o prestație unică pentru toate familiile, sau o sumă egală pentru fiecare membru (*percapita*). Explicația vine de la faptul că necesitățile gospodăriei cresc cu fiecare membru nou, însă nu într-un mod proporțional. Costurile pentru spațiu, electricitate etc. nu vor fi de trei ori mai mari pentru o familie cu trei membri în comparație cu o familie de o singură persoană, în același timp necesitățile sporite a persoanelor cu dizabilități sunt luate în calcul.

Un alt aspect important pentru noul sistem de ajutor social, chiar dacă nu este legat direct de mecanismul de direcționare, este motivația de a lucra. Orice mecanism de asistență socială trebuie să fie construit într-un mod care să încurajeze angajarea în câmpul muncii. **Motivația de a lucra** este asigurată prin includerea unei ignorări mici din salariu în calculul venitului lunar al familiei. Această ignorare este fixată în prezent la 60 lei pe lună pe persoană care realizează venituri salariale. Deși suma nu este mare, ea este semnificativă pentru persoanele cu salarii mici.

Aplicarea ignorării asupra salariului câștigat oferă în primul rînd de-motivație de a renunța la un serviciu prost plătit și poate fi un imbold pentru a accepta posturi neatractive financiar.

Motivațiile de a lucra sunt acordate suplimentar prin restricționarea criteriilor de eligibilitate astfel încît dacă o familie are un membru șomer, această persoană trebuie să se înregistreze și să caute activ un loc de muncă (și să nu refuze oferte de muncă). Dacă o familie are un membru apt de muncă care este șomer și nu este înregistrat, familia nu va fi eligibilă pentru prestație.

#### **2.1. Utilizarea proxy pentru a evalua și verifica informația despre venit**

Eligibilitatea pentru indemnizație este evaluată în primul rînd prin intermediul informației despre venit și aprecierea administrativă specifică a sa (venitul administrativ).

Cu toate acestea, cererea de solicitare a ajutorului social colectează informație suplimentară despre solicitant și familia sa. Această informație poate fi utilizată pentru a testa și verifica dacă solicitantul are mult venit nedeclarat, adică de a verifica standardele de viață (bunăstarea).

Nivelul de trai al oamenilor este estimat cu folosirea anumitor caracteristici ale gospodăriei:

1. mărimea familiei
2. numărul membrilor cu dizabilități
3. utilizarea gazului în gospodărie
4. nivelul studiilor și urmarea studiilor prin contract
5. posesia bunurilor vehicul, bicicletă, televizor (sau lipsa acestuia), mașină de spălat automată, frigider, congelator, post telefonic conectat, boiler pentru apă caldă
6. numărul odăilor
7. membri peste hotare.

Modelul este relativ exact în determinarea unei eventuale necorespunderi cu informația despre venitul declarat. Informația despre venit nu este exclusă, doar că se consideră că este limitată și nu întotdeauna precisă astfel încât se verifică (completează) cu o altă informație. Rezultatul testului proxy nu influențează mărimea prestației, este o „probă” pentru gospodărie, iar în cazul în care o trec cu succes mărimea ajutorului social se va calcula ca diferență dintre veniturile gospodăriei și venitul garantat.

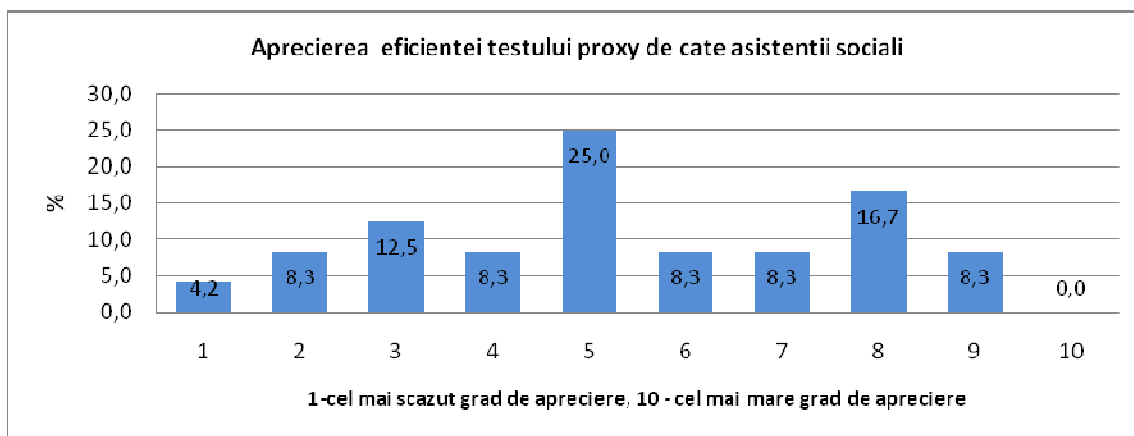
Poate, ceea ce este cel mai important, această abordare prezintă niște dificultăți, deoarece **experiența altor țări arată că este problematic de a asigura transparența, sau mai curînd de a obține încrederea oamenilor privind potrivirea/corectitudinea formulelor pe care ei nu le percep.**

**Proxy nu trebuie interpretat în sensul că face propria sa evaluare și decide dacă o gospodărie este săracă sau nu. Proxy este o comparație între gospodăria solicitantă și profilul gospodăriilor sărace calculate la un anumit prag, profil calculat ca medie a profilurilor indicate de toate gospodăriile.**

Deși impactul ajutorului social asupra gospodăriilor sărace pare a fi unul foarte bun (proxy fiind unul din elementele de bază pentru eficiența direcționării), sistemul proxy și calcularea punctajului sunt cunoscute și înțelese destul de superficial. În consecință, se dă vina pe utilizarea proxy în cazul necalificării pentru prestație a unor beneficiari/categorii obișnuiți de asistență socială și se acordă mai puțină importanță faptului că prestația este una orientată spre cele mai sărace gospodării.

Discuțiile de grup cu asistenții sociali confirmă acesta concluzie, ei consideră că testul „*nu prea are valoare*”. Asistenții sociali percep testul proxy ca o modalitate de apreciere a venitului și spun că „...în cazul unor aplicanți testul are un grad înalt de apreciere, în cazul altora - unul scăzut”. Discuțiile cu asistenții sociali arată ca mecanismul nu este înțeles pe deplin, inclusiv de către aceștia. Figura 1 arată gradul de apreciere a corectitudinii testului proxy în evaluarea bunăstării potențialilor beneficiari

**Figura 1. Aprecierea eficienței testului proxy de către asistenții sociali**



Datele administrative par a arăta că proxy joacă un rol minor în cauzele deciziilor negative. Pentru anul 2010 din totalul solicitărilor au fost respinse din cauza indicatorilor de bunăstare (proxy) doar 2,8% în total, sau 1,5% în sectorul rural. Totodată 13,8% din solicitări nu au răspuns pozitiv din cauza veniturilor mai mari decât cele garantate. Rata de succes a solicitărilor fiind una semnificativă, de aproape 80%. Prin urmare, cauza principală pentru decizii negative este venitul, în timp ce proxy, verificarea eligibilității sau cererile incomplete au un efect minor.

**Tabel 1. Cereri de Ajutor social, date administrative, 2010**

|                                           | Rural | Urban | Total |
|-------------------------------------------|-------|-------|-------|
| cereri pozitive                           | 79,1% | 79,4% | 79,1% |
| cereri negative (venit>VLMG)              | 14,9% | 8,0%  | 13,8% |
| cereri negative (venit<VLMG, eşuat proxy) | 1,5%  | 9,6%  | 2,8%  |
| cereri negative (eşuat art.5)             | 2,0%  | 1,6%  | 1,9%  |
| cereri incomplete sau inconsistente       | 2,5%  | 1,4%  | 2,3%  |
| număr beneficiari                         | 82936 | 16029 | 98965 |

Sursa: Date administrative, MSAS

Situația care pare a se fi creat conține un risc, în sensul că se va solidifica o atitudine anti-proxy, iar eforturile de a perfecționa sistemul pentru a spori eficiența direcționării, inclusiv pentru a dezvolta un sistem de asistență socială acordată pe evaluarea necesităților, vor trece în convingerea necesității acestuia. Unele propuneri de îmbunătățire a testului proxy au fost menționate în cadrul discuțiilor cu asistenții sociali, cum ar fi: considerarea stării bunurilor care sunt cuprinse în test, prevederea situației când solicitantul locuiește în chirie, controlul repetat pentru a depista bunurile omise la completare în mod intenționat.

În pofida rezultatelor bune, considerăm că o analiză ce ține de erorile de excludere (îndeosebi) și cele de includere cauzate de indicatorii proxy trebuie să fie subiectul unui studiu separat, care nu trebuie să se limiteze doar la datele oferite de Cercetarea Bugetelor Gospodăriilor Casnice.

Rezultatele trebuie verificate deoarece datele care au stat la baza identificării indicatorilor, ulterior sunt utilizate pentru verificarea performanței acestora.

## 2.2. Administrarea prestației de ajutor social

Sistemul anterior de prestații sociale era administrat aproape integral de Casa Națională de Asigurări Sociale (CNAS), prin intermediul oficiilor sale teritoriale. Decizia de a acorda prestația era luată de specialiștii CTAS, iar în majoritatea cazurilor solicitantul trebuie să se prezinte la oficiul raional.

Ajutorul social se bazează pe o abordare absolut nouă, în care asistenții sociali joacă un rol special. Abordarea nouă presupune o rețea dezvoltată de asistenți sociali, care trebuie să-l ajute pe solicitant să completeze cererea și să-l informeze despre documentele necesare, pe de altă parte să fie pro-activ în identificarea potențialilor beneficiari.

Asistenții sociali primesc cererile în comunitatea în care locuiesc solicitanții și le transferă Secțiilor de Asistență Socială pentru procesare automatizată. Fiecare solicitant primește de la asistentul social o scrisoare în care este comunicată decizia cu privire la cerere. Asistenții sociali, de asemenea, vizitează selectiv beneficiarii pentru a verifica declarațiile făcute.

Elementul care este des criticat de unele autorități locale pe de o parte, dar care este salutat de către experți este excluderea faptului subiectiv în stabilirea prestației. Așa cum a fost indicat mai sus, fiecare cerere este procesată de către un sistem automatizat care stabilește eligibilitatea și după caz, suma prestației. Nici o decizie legală de plata ajutorului social nu poate fi luată în baza unor recomandări a câtorva comisii, instituții sau prin o decizie simplă a șefului SASPF (Secțiilor de Asistență Socială și Protecție a Familiei).

Întrebarea este – poate oare un grup de oameni (asistentul social, secretarul primăriei, președintele unui ONG) determina care familii sunt sărace și care nu? Probabil că da, deoarece percepția sărăciei se conceptualizează pornind de la reprezentările asupra sărăciei și bunăstării ale indivizilor ce compun o societate și opinia publică a acestora asupra sărăciei.

În același timp ei se vor întreba dacă unele gospodării duc un stil de viață considerat a fi „normal” pentru a asigura un trai decent, în momentul în care ar trebui să decidă asupra acordării prestației. Mai exact etichete precum „alcoolic”, „trântor”, „purtări ușoare” ar împiedica acoperirea acestor gospodării de către asistența socială și ar favoriza altele.

## 3. Experiența în implementarea prevederilor legii

Tabelul de mai jos prezintă indicatorii cheie în dinamică. La compararea sumelor medii indicate în tabel ținem cont de faptul că ajutorul social este o prestație pe gospodărie, comparativ cu majoritatea prestațiilor existente care se achită pe persoană.

**Tabel 2. Indicatori cheie**

|                                    | 2009    | 2010    | 2011 ian.-oct. |
|------------------------------------|---------|---------|----------------|
| Prestația medie pe gospodărie      | 619     | 742     | 693            |
| Prestația medie per persoană, lei  | 162     | 196     | 211            |
| Numărul de plăți                   | 190.770 | 385.465 | 417.058        |
| Suma calculată**, mln. lei         | 114,6   | 283,8   | 294,6          |
| Numărul de gospodării beneficiare* | 33.232  | 60.107  | 67.522         |

|                                  |     |     |     |
|----------------------------------|-----|-----|-----|
| Numărul estimat de persoane, mii | 127 | 227 | 222 |
|----------------------------------|-----|-----|-----|

\* au fost identificate prin separarea gospodăriilor beneficiare pe ani și calcularea lor unică în interiorul unui an

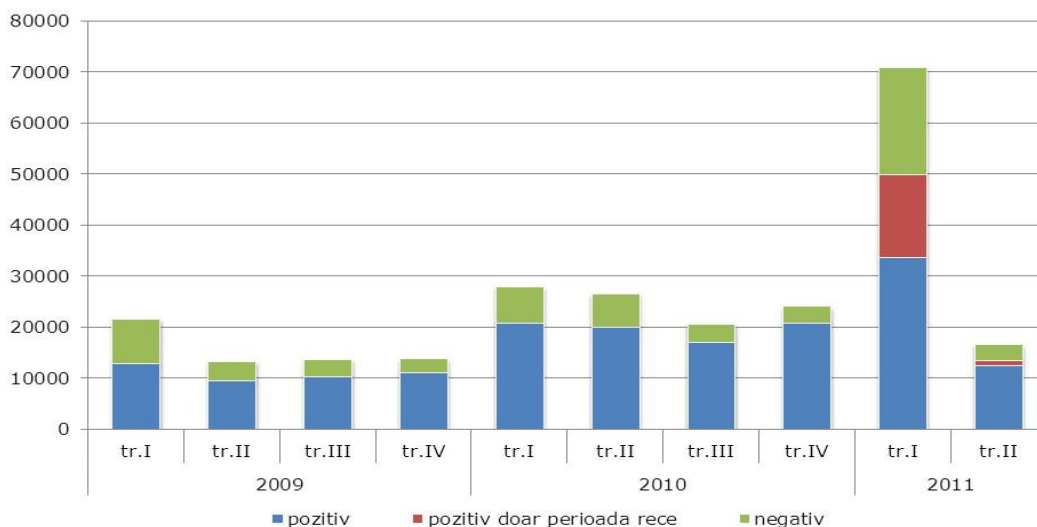
\*\*suma de bani anuală transferată din buget pentru plata prestației

### 3.1. Cereri pentru acordarea ajutorului social

Figura 2 arată tendințele trimestriale în solicitarea ajutorului social. La 1 iunie 2011, numărul total de cereri înregistrat în sistem era de 249 mii, în creștere rapidă de la 161 mii la finele anului 2010. Numărul solicitărilor de ajutor social în primele 6 luni ale anului 2011 se egalează cu numărul total înregistrat în anul precedent, iar cererile înregistrate în primele trei luni ale anului 2011 depășesc cu mult numărul total de cereri depuse în anul 2009.

Începând cu ianuarie 2011 a fost introdusă o prestație adiacentă ajutorului social, care folosește același mecanism de identificare a gospodăriilor eligibile însă cu un prag al venitului ridicat de 1,4 ori. Acesta se folosește pentru a identifica gospodăriile eligibile pentru ajutor în perioada rece a anului. Deoarece nu este un mecanism separat de solicitare, și se utilizează cererea pentru ajutor social, majorarea numărului de cereri în primul trimestru al anului 2011 se datorează solicitărilor masive anume cu scopul de a obține ajutor pentru perioada rece a anului.

**Figura 2. Numărul de cereri**

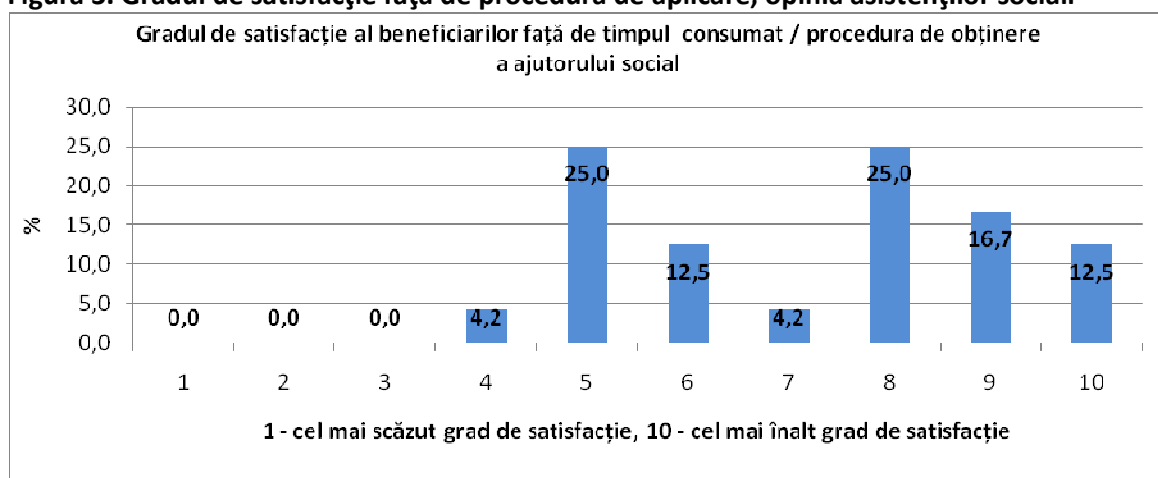


Asistenții sociali care au participat la cercetarea calitativă au menționat că completează anual aproximativ 600 de cereri de acordare a ajutorului social (500 zona urbană și 100 rurală). Aproximativ 40% din aceste cereri sunt satisfăcute. Amintim că datele calitative nu sunt reprezentative, nu este clară cauza discrepanta dintre aceste date și cele administrative.

Asistenții sociali au nevoie de o oră, în mediu, pentru a completa o cerere de acordare a ajutorului social la domiciliu. Pregătirea dosarului de către potențialul beneficiar poate dura de la o zi pînă la o săptămîna.

Asistenții sociali consideră că depunere actelor nu este o procedura complicată și nu durează mult timp. Durata procedurii, de la depunerea cererii și pînă la primirea răspunsului privind eligibilitatea, este de la o săptămîna pînă la 2 luni. Asistenții sociali au remarcat că în prezent procedura durează mai puțin în comparație cu anii precedenți, cînd procedura dura 3-4 luni. Micșorarea timpului de examinare se explică prin faptul că o dată introdusă informația despre gospodărie se păstrează în sistem, acest fapt va diminua în continuare timpul de examinare a dosarelor. Întrebați dacă solicitanții găsesc dificilă procedura de aplicare, majoritatea asistenților sociali au menționat că aceștia spun că procedura „*nu este complicată deloc*” (figura 3).

**Figura 3. Gradul de satisfacție față de procedura de aplicare, opinia asistenților sociali**



### 3.2. Beneficiari și prestația medie

În baza datelor CBGC din 2009 a fost estimat că pentru 2010, aproximativ 52.600 familii trebuiau să fie eligibile pentru ajutorul social, în decursul anului. Aceasta înseamnă că, în iulie, sistemul a atins o rată de solicitare de 70% (vezi Figura 4). În afară de aceasta, rata de solicitare ar fi fost și mai mare dacă toate familiile acoperite de prestație în 2010 ar fi rămas în sistem. Într-adevăr, pe parcursul anului 2010, peste 60 mii familii au primit cel puțin o plată de ajutor social, dar un procent mare de astfel de familii nu a rămas în sistem<sup>1</sup>.

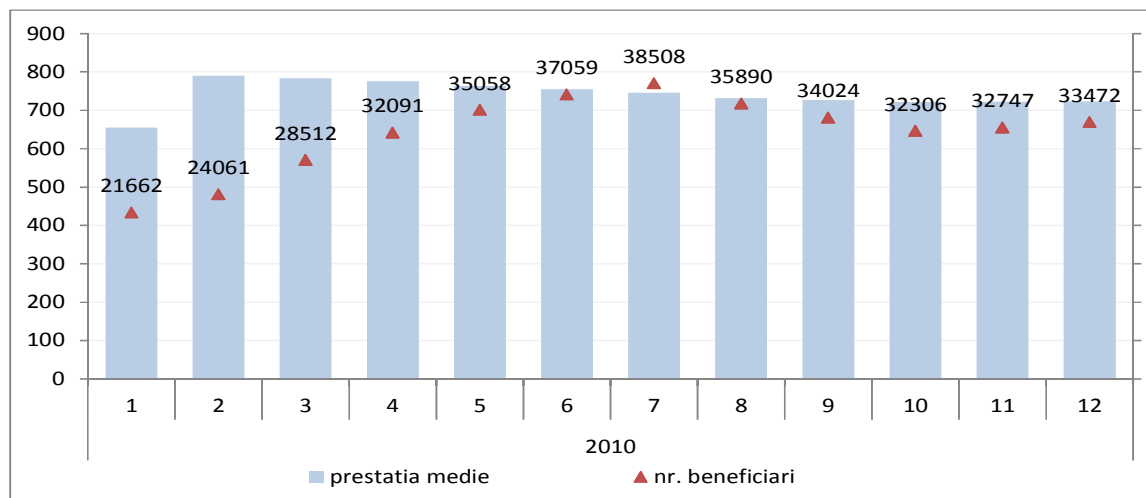
Respectînd evoluția din numărul de cereri, numărul beneficiarilor a crescut la fel, iar tendința cumulativă a dus la peste 38 mii beneficiari în luna iulie.

<sup>1</sup>Studiul efectuat în 2009-2010 a identificat cîteva cauze care împiedică menținerea gospodăriilor în sistem. Pe lîngă faptul că unele familii declară că nu mai au nevoie, deoarece situația lor sa schimbat sau îmbunătățit, mai sunt: a) practici ale unor SASPF și asistenți sociali care au stabilit plafoane la numărul cererilor ce pot fi procesate de către asistenți pentru a evita supra-încărcarea operatorilor. b) asistenți sociali consideră că prestația trebuie să fie primită ocazional și nu continuu, chiar și atunci cînd circumstanțele familiei nu se schimbă c) problemă de informare, nu toți beneficiarii știu că au dreptul să depună cereri repetate d) proces dificil de a menține statutul de șomer înregistrat.

Prestația medie pe gospodărie a păstrat tendința de scădere. Valoare de 723 lei înregistrată în luna decembrie, era cu 67 lei mai mică decât prestația medie în primele luni ale anului.

Tendința generală de micșorare a prestației medii, care este indicată de datele administrative, nu este în măsură să spună dacă familiile au diversificat sursele de venit, sau sunt „mai puțin sărace” și respectiv, diferența pe care o acoperă prestația este mai mică. Micșorarea este o tendință care a fost anticipată și este consecința acoperirii familiilor care sunt puțin mai înstărite (au venituri mai mari) decât cele, care au fost incluse primele (cu venituri mai mici și respectiv cu prestații mari) și a familiilor cu componență diferită.

**Figura 4. Numărul de beneficiari și prestația medie**



### 3.3. Caracteristicile gospodăriilor

Tabelul 3 prezintă caracteristicile gospodăriilor solicitante, datele consideră doar beneficiarii (cereri pozitive) pe medii de trai. În timp ce balanța dintre gospodăriile urbane și rurale reflectă distribuția populației beneficiare în toată țara, caracteristicile demografice legate de mărimea familiei indică că beneficiarii sunt înclinați spre gospodăriile mari și gospodării cu copii. În plus, dacă examinăm componența familiei, aproximativ 87% din familiile beneficiare au cel puțin un copil; printre beneficiari un procentaj înalt de familii sunt cu părinți solitari.

**Tabel 3. Caracteristicile principale ale beneficiarilor, anul 2010.**

|                                      | Rural       | Urban       | Total       |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Medii de trai, %</b>              |             |             |             |
| Rural                                | -           | -           | 83,7        |
| Urban                                | -           | -           | 16,3        |
| <b>Structura familiei, %</b>         |             |             |             |
| solitar (<vîrsta de pensionare)      | 6,4         | 13,6        | 7,6         |
| solitar (>vîrsta de pensionare)      | 1,7         | 4,0         | 2,1         |
| cuplu, 1+ vîrsta de pensionare       | 0,8         | 1,9         | 1           |
| alte cupluri                         | 2,1         | 2,2         | 2,2         |
| <b>Sub-total gospodării cu copii</b> | <b>88,9</b> | <b>78,3</b> | <b>87,2</b> |
| cuplu + 1copil                       | 9,3         | 6,8         | 8,9         |
| cuplu + 2 copii                      | 17,0        | 7,7         | 15,5        |
| cuplu + 3+ copii                     | 14,1        | 5,0         | 12,6        |
| 1 adult + copii                      | 21,1        | 28,8        | 22,4        |

|                                              |      |      |      |
|----------------------------------------------|------|------|------|
| <i>alți doar adulți</i>                      | 5,0  | 9,8  | 5,8  |
| <i>alții cu 1+ copii</i>                     | 22,4 | 20,2 | 22,1 |
| <b>Total</b>                                 | 100% | 100% | 100% |
| gospodării fără invalizi                     | 78,1 | 61,8 | 75,4 |
| gospodării cu 1+ invalizi                    | 21,9 | 38,2 | 24,6 |
| <b>Total</b>                                 | 100% | 100% | 100% |
| <b>Mărimea gospodăriei, %</b>                |      |      |      |
| 1 persoana                                   | 8,1  | 17,6 | 9,6  |
| 2 persoane                                   | 12,9 | 24,6 | 14,8 |
| 3 persoane                                   | 22,1 | 24,4 | 22,5 |
| 4 persoane                                   | 27,7 | 18,2 | 26,1 |
| 5 persoane                                   | 17,1 | 8,3  | 15,7 |
| 6+ persoane                                  | 12,1 | 6,8  | 11,2 |
| <b>Total</b>                                 | 100% | 100% | 100% |
| <b>Mărimea medie a gospodăriei, persoane</b> | 3,77 | 3,02 | 3,65 |

Raportul privind sărăcia și impactul politicilor 2009<sup>2</sup> arată că cele mai sărace gospodării sunt cele cu mulți copii precum și persoanele vârstnice singurate, categoriile care cel mai mult beneficiază de ajutorul social. Impactul ajutorului social asupra sărăciei este descris în punctul 5 al acestui raport.

#### 4. Ajutorul social: impactul asupra sărăciei la nivelul diferitor grupuri sociale

În baza datelor CBGC (Cercetarea Bugetelor Gospodăriilor Casnice) este posibil de a determina progresul înregistrat în orientarea resurselor către cei săraci și impactul asupra acestor gospodării<sup>3</sup> prin acordarea ajutorului social.

Eficacitatea unui program social pentru reducerea sărăciei (gradul de direcționare) poate fi caracterizat în mai multe moduri:

- ponderea celor săraci care primesc beneficii
- ponderea cheltuielilor, care merg spre săraci și non-săraci
- cota medie a prestației în consumul total al gospodăriilor sau, alternativ, sărăcia pe cap de locuitor și profunzimea sărăciei.

Fiecare program are efecte diferite. De exemplu, cele destinate pentru compensarea pierderii unei părți din venit (pensii, prestații de șomaj) tind să nu fie direcționate dar au un efect major asupra ratei sărăciei. Programe de asistență socială însă nu sunt destinate pentru compensarea unei părți a venitului, ci pentru pierderea lui absolută. În mod ideal, aceste programe ar trebui să aibă o acoperire mare a celor mai săraci, direcționare excelentă iar prestația să fie adecvată.

Prezentăm dovezile pe scurt, care arată în ce mod sunt plasați beneficiarii de ajutor social, acoperirea și direcționarea. Divizăm populația în 10 părți (decile), partea 1 (decila1) cuprinde populația cea mai săracă din țară iar decila 10 cea mai bogată. Procentul beneficiarilor din numărul total de beneficiari este cu mult mai mare în decilele inferioare decât în decilele superioare. Peste **62%** din beneficiarii de ajutor social se află în decila inferioară, iar 21% în

<sup>2</sup>Raportul privind sărăcia și impactul politicilor 2009, Ministerul Economiei 2010.

<sup>3</sup> În anul 2010, CBGC conține 129 observări ale familiilor beneficiare de ajutor social.

decila a doua. Estimările comparative pentru compensațiile nominative reprezintă doar 17% pentru prima decilă și 12% pentru a doua decilă. Direcționarea este și mai eficientă dacă ne uităm la banii alocați, unde 85% din bugetul ajung la primele două cele mai sărace decile.

Aceste rezultate demonstrează că ajutorul social este bine direcționat spre cele mai sărace gospodării și poate îmbunătăți direcționarea asistenței sociale în comparație cu sistemul anterior.

Totodată este semnificativă cota parte a ajutorului social în consumul gospodăriilor. Prin simulări este calculat consumul *per* adult echivalent al gospodăriei pînă la primirea prestației și este comparat cuantumul ajutorului social. Se observă că o valoare medie de 224 lei *per* adult echivalent al ajutorului social reprezintă aproximativ 1/3 din consumul gospodăriei.

**Tabel 4. Direcționarea și acoperirea cu ajutor social**

| Decile         | Procent de beneficiari | Procent de persoane acoperite de prestație | Procent din plata totală a prestației | Valori lunare pentru beneficiari (lei - per echivalent adult) |                          |
|----------------|------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------|--------------------------|
|                |                        |                                            |                                       | Prestația                                                     | Consum (excl. prestația) |
| Cea mai săracă | 62                     | 21                                         | 69                                    | 240                                                           | 450                      |
| <i>a 2-a</i>   | 21                     | 7                                          | 16                                    | 182                                                           | 774                      |
| <i>a 3-a</i>   | 8                      | 3                                          | 7                                     | 206                                                           | 931                      |
| <i>a 4-a</i>   | 4                      | 1                                          | 3                                     | 190                                                           | 1084                     |
| <i>a 5-a</i>   | 2                      | 1                                          | 4                                     | 304                                                           | 1201                     |
| <i>a 6-a</i>   | 2                      | 1                                          | 1                                     | 121                                                           | 1401                     |
| <i>a 7-a</i>   | 1                      | 0                                          | 0                                     | 167                                                           | 1613                     |
| <i>a 8-a</i>   | 0                      | 0                                          | 0                                     |                                                               |                          |
| <i>a 9-a</i>   | 0                      | 0                                          | 0                                     |                                                               |                          |
| Cea mai bogată | 0                      | 0                                          | 0                                     |                                                               |                          |
| <b>Total</b>   | <b>100.0</b>           |                                            | <b>100.0</b>                          | <b>224</b>                                                    | <b>614</b>               |

**Sursa: CBGC, calcule proprii**

Tabelul următor prezintă rezultatele simulării impactul prestației asupra sărăciei extreme, folosind un prag al sărăciei legat de nivelul VLMG (care este foarte aproape de pragul sărăciei extreme folosit în raportul național de estimare a sărăciei). Simularea arată nivelul sărăciei cu și fără primirea ajutorului social și presupune că venitul familiilor fără prestație va fi redus exact cu acea sumă, ceea ce va duce la reducerea consumului în același volum.

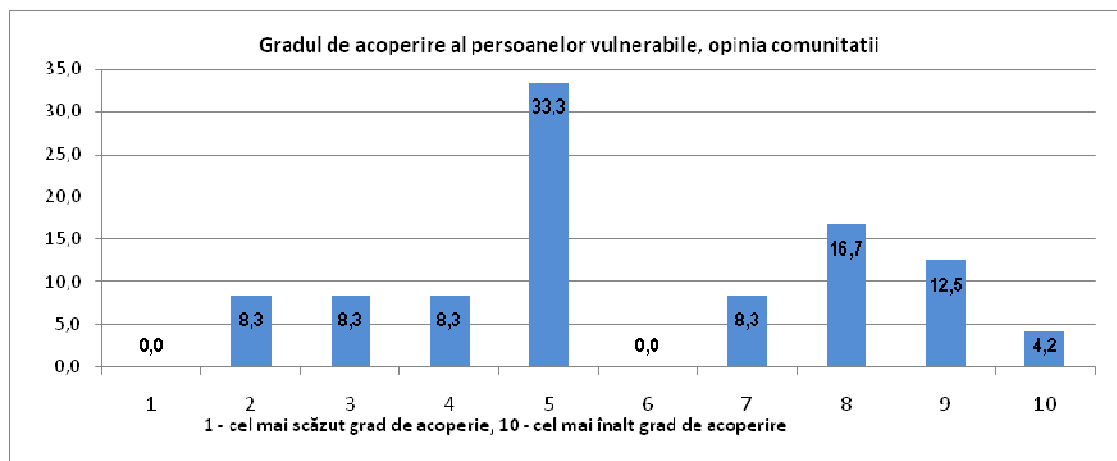
Au fost calculați trei indicatori principali ai sărăciei: pe persoană, care reprezintă procentul oamenilor, care se află sub pragul sărăciei (rata sărăciei), profunzimea sărăciei, care ia în considerație distanța de la pragul sărăciei și severitatea sărăciei, care examinează nivelul inegalității între cei săraci.

În toți acești trei indicatori, reducerea simulată a sărăciei obținută de prestația de ajutor social este foarte înaltă. Ea confirmă că prestația este bine orientată și primită, în principal, de către cei mai săraci, cu toate că, drept consecință a unei acoperi încă relativ mici, reducerea pe individ este limitată.

**Tabel 5. Ajutorul social și indicii sărăciei**

| Indicele sărăciei    | Cu prestație | Fără prestație | Reducere, % |
|----------------------|--------------|----------------|-------------|
| Pe locuitor          | 5.7          | 6.6            | 13.5        |
| Profundimea sărăciei | 1.0          | 1.3            | 22.3        |
| Severitatea sărăciei | 0.3          | 0.5            | 40.8        |

Am încercat să aflăm care este opinia asistenților sociali față de eficiența ajutorului social în combaterea sărăciei. Opiniile sunt împărțite, majoritatea fiind nesiguri în ce măsură acesta contribuie la bunăstarea persoanelor vulnerabile. Aceste date trebuie interpretate cu prudență, ele nu reflectă opinia majorității asistenților sociali și sunt de natură subiectivă.

**Figura 5. Gradul de acoperire a păturilor vulnerabile, opinia asistenților sociali**

## 5. Ajutorul social și piața forței de muncă

Una din îngrijorările principale în implementarea prestației de ajutor social este că aceasta îi descurajează pe oameni să lucreze. Totuși, nu există dovezi că această problemă este una răspîndită<sup>4</sup>, dar este clar că unele elemente incluse pentru a genera motivații de a lucra încă nu sunt pe deplin funcționale sau aplicate. Mai mult de atât, aceasta impune necesitatea ca agenția de ocupare a forței de muncă să fie mai activă în prestarea serviciilor sale.

Sunt în creștere plîngerile, în special de la asociațiile de fermieri sau fermieri în care aceștia declară că le este mai dificil să angajeze lucrători, deoarece oamenii primesc acum ajutorul social și nu mai sunt dispuși să lucreze. În cadrul discuțiilor de grup asistenții sociali au fost întrebați care sunt opiniile comunității despre acordarea ajutorului social. Ei au confirmat că conducătorii întreprinderilor locale spun „...că nu pot concura cu condițiile avantajoase a ajutorului social...”. Cu toate acestea, posturile oferite de asociațiile fermierilor sunt de obicei remunerate pe zi, pentru o perioadă scurtă de timp, sub salariul minim și fără nici un contract oficial: toate acestea fiind practici ilegale care nu trebuie să fie stimulate. Acestea sunt confirmate și de datele ANOFM (Agenția Națională a Forței de Muncă) care indică lipsa locurilor de muncă în mediile rurale.

<sup>4</sup>În Ancheta forței de muncă pentru anul 2011 au fost introduse întrebări care vor permite de a evalua eventualul impact al ajutorului social asupra pieței de muncă.

Aspectele ce țin de dependență ascund o îngrijorare mai mare de corectitudine, prin care oamenii care primesc ajutor social trebuie să ofere ceva în schimb comunității. Aceasta este o îngrijorare corectă, dar soluția trebuie să fie căutată prin intermediul unei agenții de ocupare a forței de muncă reformată și cu capacități sporite, în stare să organizeze și să identifice lucrul relevant în folosul comunității, care ar fi în beneficiul societății. Altfel există riscul ca aceste măsuri să se transforme în pedeapsă aplicată solicitanților de ajutor social. Aici vorbim despre propunerea promovată în ultimul timp și confirmate prin discuțiile cu asistenții sociali participanți la studiu de a obliga beneficiarii de ajutor social să presteze munci neremunerate în folosul comunității, iar mecanismul să se bazeze în totalitate pe o administrare locală.

În fine, chiar dacă legea conține o ignorare a venitului cu motivații de lucru, acestea încă nu sunt înțelese de către asistenții sociali și nu sunt comunicate corect oamenilor. Dacă o mamă a 5 copii primește o prestație mare de peste 1500 lei pe lună și primește o ofertă de muncă de la agenția de ocupare a forței de muncă cu salariul lunar de 700 lei, ea tinde să refuze oferta și, în consecință, este stopată și prestația. În multe cazuri persoanele nu cunosc că, dacă acceptă oferta, ea va continua să primească ajutorul social, iar venitul ei total va fi și mai mare.

## **6. Analiza SWOT**

Analiza ce urmează ne va ajuta să evaluăm prestația și să verificăm dacă așteptările sunt bine formate. Principalul scop al analizei SWOT este de a identifica și de a atribui fiecare factor, pozitiv sau negativ, uneia din cele patru categorii, permițându-ne să privim prestația dintr-un punct de vedere obiectiv.

### **6.1. Puncte forte**

În primul rând, ajutorul social are multiple justificări conceptuale, inclusiv cele cărora le spunem etice, morale, umanitare, drepturile omului, sociale, economice. În ceea ce privește argumentele de dezvoltare economică, protecția socială contribuie la bunăstarea economică prin atenuarea sărăciei și vulnerabilității pe termen scurt, precum și prin promovarea acumulării de capital uman și, prin urmare, un potențial de creștere economică pe termen lung (în principiu).

În principal, acordarea ajutorului social este legată de sărăcie, și este o prestație diferențiată pentru fiecare gospodărie, spre deosebire de metodele tradiționale de prestații bazate pe categorii și indivizi. De obicei, efectul acestor programe este pozitiv, iar practica internațională indică că este necesar un asemenea program în portofoliul asistenței sociale. În plus direcționare ajutorului social este una eficientă (fără precedent în republică), iar acoperirea celor mai sărace gospodării este în creștere.

Un alt avantaj este că gospodăria decide care cheltuieli sunt primordiale, și cum trebuie să fie consumați banii. Comparativ cu compensațiile nominative, unde banii merg direct la prestatorii de servicii, în ajutorul social utilizarea banilor este pe seama gospodăriei. Desigur aici este loc de o discuție privind corectitudinea sau incorectitudinea utilizării banilor, dar aceasta este mai degrabă un risc decât un punct negativ al sistemului.

Un pachet de bază de protecție socială nu ar fi complet fără acces universal la asistență medicală de bază. Este bine cunoscut faptul că sănătatea poate fi un risc major de sărăcie și că,

cheltuieli medicale pot fi catastrofale financiar pentru familie și o poate conduce într-o sărăcie severă. Tuturor membrilor familiei beneficiare de ajutor social neasigurate li se eliberează o poliță de asigurare obligatorie de asistență medicală, în temeiul căreia persoana poate accesa servicii medicale de bază, prevăzute în Programul Unic al asigurărilor obligatorii de asistență medicală.

Suplimentar, suma prestației este deseori utilizată pentru procurarea medicamentelor sau a serviciilor medicale. În general, beneficiarii își schimbă deseori atitudinea, și încep să se adreseze pentru consultații medicale, deoarece au cu ce achita.

În plus, un impact pozitiv asupra frecventării școlii, ocuparea forței de muncă și capitalul uman poate fi presupus, ceea ce ar contribui la creșterea economică durabilă și dezvoltarea socială. Pentru a evalua impactul ajutorului social asupra educației este nevoie de a efectua o cercetare separată.

Deși este doar o supoziție, ajutorul social ar putea condiționa o minoră majorare a remunerării muncii. Având în vedere profilul beneficiarilor, aceasta ar putea fi mai degrabă pentru muncile sezoniere sau ocazionale.

## **6.2. Puncte slabe**

Deși are o direcționare bună, considerăm că programul încă nu are capacitatea de a acoperi total familiile marginalizate din localități. Studiu calitativ a scos la iveală cazuri particulare când, în opinia asistentului social, familia ar trebuie să beneficieze de ajutor social, și anume: familiile tinere care locuiesc cu părinții pensionari (pensia considerată în venitul total îi descalifică), gospodăriile care posedă bunuri care, de fapt, nu sunt funcționale și nu generează venit.

Este esențial ca banii acordați prin intermediul programelor de asistență socială, în special prin ajutorul social să fie utilizați într-un mod considerat „corect”. Deși este o chestiune de eficiență a alocării, la moment aceasta a devenit o problemă de imagine pentru ajutorul social. Utilizarea în scopuri incorecte (în special pentru procurarea alcoolului) este una din acuzațiile aduse des ajutorului social. Asistenții sociali care au participat la discuțiile de grup în cadrul acestui studiu au menționat că banii sunt cheltuiți de către beneficiari cel mai des „...pentru alimentație, alcool, îmbrăcăminte și servicii comunale”.

Instituțiile responsabile de implementare au creat campanii de informare utilizând strategii doar pentru informare generală și aducerea persoanelor în sistem. La moment însă au devenit absolut necesare campanii concrete, direcționate pe segmente precum responsabilitatea beneficiarilor, a explica modul în care funcționează ignorarea salariului, etc. Cea mai dificilă campanie însă se referă la crearea opiniei publice loiale față de mecanismul de direcționarea a mijloacelor și acceptarea că nevoiașe nu sunt doar familie cu invalizi, bătrâni sau copii.

Pe de altă parte, autoritățile nu arată rezultatele obținute. Ele se discută doar într-un cerc restrâns de specialiști și politicieni fără a deveni publice, excepție probabil fiind doar numărul beneficiarilor și suma prestației. În aceste condiții fiecare rămîne cu imaginea sa – unii cu „are o direcționare net superioară oricărui program anterior de asistență socială și familiile acoperite sunt cele corecte”, alții „prestația favorizează parazitismul, familiile vînd pămîntul și nu vor să muncească, folosesc prestația pentru consum de alcool și neglijează copiii” (din discuțiile de grup cu asistenții sociali).

Studiu calitativ arata că impresia generală în comunitate despre sistemul de acordare a ajutorului social este una negativă. Asistenții sociali spun că oamenii se ceartă din cauza anumitor aspecte legate de prestație, cred că unii sunt favorizați iar alții discriminați. Administrația publică locală pare a fi la fel de nemulțumită de prestație, în același timp, pe alocuri o folosesc în scopuri electorale.

Persoanele fără domiciliu (boschetarii) nu sunt acoperite de program. De asemenea persoanele care nu au acte de identitate. Acest lucru rezultă în excluderea din sistem a unei categorii vulnerabile de populație. Asistenții sociali care au participat la cercetarea calitativă au confirmat existența unor astfel de cazuri. Aceste gospodării sunt prea sărace și nu își permit perfectarea actelor, totodată din cauza inexistenței actelor sunt totalmente excluși din sistem. Deși nu există nici o evidență, probabil și o mare parte din familiile cu romi nu pot fi eligibili pentru ajutor social. Pentru această grupă este dificil să obțină unele acte, și mai ales să indice un statut ocupațional. Aceste grupuri ar trebui să fie beneficiari ai altor servicii sociale mult mai specializate.

Introducerea ajutorului pentru perioada rece, suplimentar ajutorului social, a scos la iveală imposibilitatea SASPF de a reacționa la un volum mai mare de cereri, decât cel obișnuit, sau în unele cazuri iresponsabilitatea acestora. Perioada de procesare a cererilor și implicit luarea deciziilor s-a mărit considerabil și a depășit perioada legală de 21 zile calendaristice (media fiind de 45 zile). Deși unele SASPF s-au isprăvit cu volumul de lucru în o perioadă scurtă, 1-2 luni, pentru majoritatea perioada s-a extins și până la 5 luni. Acest fapt a fost menționat și de către asistenții sociali incluși în cercetare – „...abia acum, după ce s-au introdus date din dosare din toata vara, s-a normalizat situația și întreaga procedură nu durează mai mult de o lună. Însă iar vine perioada rece a anului și din nou ne așteptăm la un flux mare de cereri și munca noastră se rezumă numai la perfectarea ajutorului social...”.

Procesul de procesare a cererilor este automatizat, însă doar în partea ce ține de lucrul intern al secției (introducere date, decizii, liste de plată). Lucrul cu alte instituții implicate (CNAS, ANOFM) este realizat manual și necesită eforturi considerabile. Menționăm că conform planurilor de lucru în a doua jumătate a anului 2012 va fi lansat un sistem automatizat pentru asistența socială.

### **6.3. Oportunități**

Datele cantitative colectate despre gospodărie prin intermediul cererii pentru acordarea ajutorului social sunt extreme de utile în dezvoltarea sau elaborarea politicilor sociale. Deoarece acestea sunt complexe, ele pot fi considerate și în procesul de design și prestarea a serviciilor sociale.

Sistemul de ajutor social are un design flexibil și este relativ ușor de ajustat la schimbările din societate. Poate fi un răspuns rapid la situații de criză. Noțiunea de flexibilitate include, de asemenea, și caracteristica de auto-ajustare a mecanismului. Programul de ajutor social va crește în dimensiune în timpul recesiunilor și se va reduce în timpul relansărilor economice.

#### 6.4. Amenințări

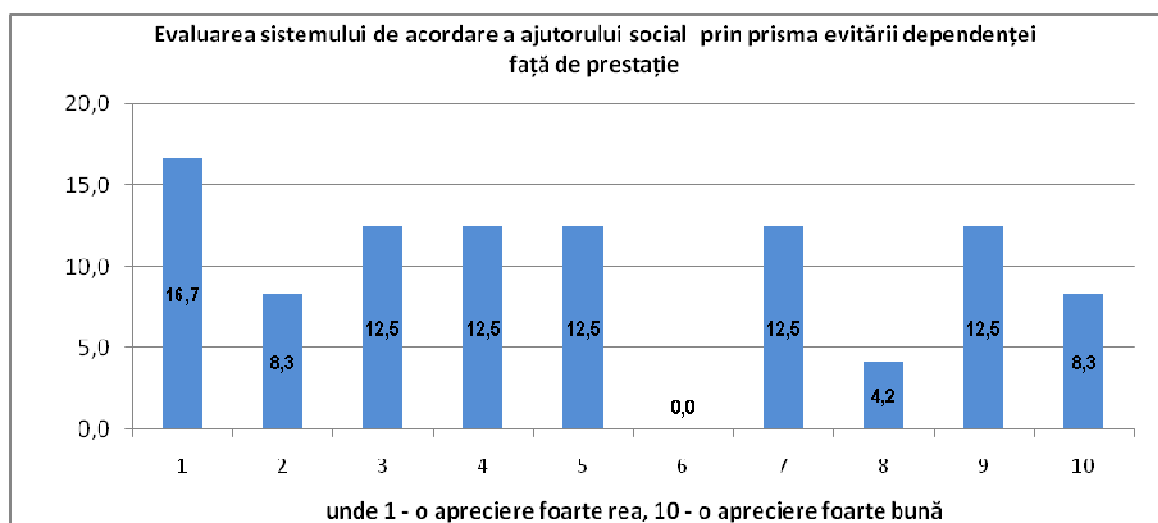
Prima amenințare este criza economică sau financiară, în măsura în care creează un impuls de a acționa fără dovezi sau argumente efective, și rezultă în programe de protecție socială care nu vor satisface cerințele într-o manieră cost-eficientă. Acțiunile pripite pot fi costisitoare mai ales în măsura în care acestea nu sunt ușor de contracarat. Modificări ad-hoc ale programului de ajutor social (așa cum s-a întâmplat în 2008 la momentul adoptării reglementărilor) pot avea recursiuni nefaste asupra programului și a succesului asistenței sociale în general.

Amenințarea a doua este o decizie prin care să se renunțe la ajutorul social deoarece rezultatul final anticipat nu s-a produs rapid. Este greu de a vedea cum eliminarea programului ar putea contribui la suportul gospodăriilor vulnerabile și ce poate fi construit substanțial mai bine pentru a servi aceste gospodării. Deși datele indică un impact pozitiv al programului, unele aspecte funcționale care sunt mai dificil de perceput ar putea alimenta o astfel de decizie.

Ajutorul social trebuie să fie construit într-un mod care să încurajeze angajarea în câmpul muncii. În prezent motivațiile de a lucra sunt asigurate prin ignorarea a 60 lei din veniturile fiecărui salariat la momentul calculării venitului gospodăriei și prin reguli mai dure pentru șomeri care vor pierde dreptul la ajutor dacă refuză un loc de muncă sau participarea la servicii de stimulare a ocupării forței de muncă și la lucrări publice oferite de agenții.

Cu toate acestea, gradul de dependentă a beneficiarului față de sistem este evaluat ca unul major (de către asistenții sociali). Mai mult de jumătate din asistenții sociali care au participat la cercetarea calitativă au dat o apreciere „rea” și „foarte rea” gradului de evitare a dependenței de sistem (figura 5).

**Figura 5. Evaluarea dependentei de sistemul social, opinia asistenților sociali**



Din cauza dificultăților în măsurarea venitului real din agricultură, agregarea venitului utilizat pentru testul de eligibilitate pentru ajutorul social este construită pe estimarea venitului din agricultură în baza venitului normat. Analiza datelor SBGC arată că scările cadastrale nu asigură estimări potrivite ale venitului real din agricultură și că ar putea fi depuse eforturi pentru a

îmbunătăți calcularea lor. Cu toate acestea, este și mai necesar de a modifica modul în care sunt ajustate aceste scări în timp (Ludovico Carraro, Luca Pellerano și Alexandru Sînchetru, 2010). De asemenea, este important de a evita utilizarea scărilor cadastrale în anii „atipici” când recolta este foarte mică din cauza secetelor sau inundațiilor sau când recolta este foarte mare (anii de boom). Aceasta deoarece este o întârziere de doi ani în utilizarea datelor - într-un anumit an (de exemplu 2011), venitul normat va fi calculat folosind informația colectată în anul anterior (2010) și va fi utilizat pentru anul viitor (2012). Prin urmare, ele trebuie să fie cel puțin ajustate pentru a reflecta cea mai recentă evoluție a sectorului agricol dacă se vrea evitarea utilizării cifrelor învechite.

Limitarea cheltuielilor de transport pentru asistenții sociali ar împiedica implementarea stabilă a ajutorului social. Deși astfel de situații au fost menționate doar în primele luni de implementarea (începutului anului 2009), acesta este un risc în cazul constrângerilor bugetare. SASPF sunt cu subordonare locală și pot ignora indicațiile metodologice de implementare a ajutorului social venite de la un organ central, utilizând propriile reguli. Aceasta va crea implementări locale și neuniforme la nivel republican.

## **Concluzii și recomandări**

Ajutorul social a introdus mai multe inovații în domeniul asistenței sociale și care sunt percepute ca diferențe majore de la programele tradiționale. Acestea includ o abordare nouă care consideră familia și nu individul, introduc responsabilitate și din partea recipientului, permit o direcționare precisă către cei săraci.

Sistemul de ajutor social nu este un mecanism de prevenire a anumitor riscuri, ci intervine acolo unde riscul deja a devenit o realitate. Este o prestație de „ultimă instanță” când toate celelalte soluții nu sunt suficiente și nu mai funcționează. El se acordă atunci când toate celelalte drepturi sociale au fost realizate și pragul minim garantat nu a fost depășit.

Programele de asistență socială prin transfer de numerar s-au dovedit a fi sistemele cele mai viabile și fezabile pentru țările în curs de dezvoltare. Ajutorul social poate fi un instrument bun de asistență socială însă nu este o panacee împotriva tuturor pericolelor sociale. De exemplu, șomajul este mai bine abordat prin acordarea unui sprijin specializat temporar decât prin transferurile pe termen lung. Unele vulnerabilități necesită mai degrabă reforme în alte domenii dar și o mobilizare pentru schimbarea normelor sociale și atitudini.

Este impunător că o prestație de acest gen – care este nouă nu doar prin design, dar și prin modificarea paradigmei pe care o reprezintă de la un sistem bazat pe categorii la unul bazat pe bunăstare – a fost dezvoltat și implementat național într-o perioadă scurtă de timp. Pe de altă parte, este important de a aprecia cât de eficient sistemul îndeplinește intențiile în modul în care acesta funcționează acum.

### **Beneficiari.**

Probele generate din acest studiu demonstrează că impactul general al ajutorului social a fost extrem de pozitiv pentru beneficiari, permițându-le să-și sporească și să-și îmbunătățească consumul (în mare parte prin cheltuieli sporite pentru hrană și tratamentul medical de bază).

Datele din Cercetarea Bugetelor Gospodăriilor Casnice confirmă că prestația este bine orientată spre cei săraci și a contribuit mult la reducerea sărăciei extreme din țară. Toate acestea sunt, cu siguranță, realizări mari atinse de ajutorul social în ultimii doi-trei ani. Provocarea pentru viitor va fi de a extinde numărul beneficiarilor pentru ca impactul pozitiv al prestației să poată fi simțit de toate familiile eligibile.

Totodată sunt semnalate cazuri de utilizare incorectă a banilor din prestație. Deși există practica ca asistentul să monitorizeze utilizarea ajutorului social, la moment ea nu se regăsește în o justificare legală.

### **Opinia publică.**

Impresia generală este mai degrabă negativă, decât una de agreare a ajutorului social. Cum a mai fost menționat, această prestație prezintă niște dificultăți de percepere a mecanismului de identificare a beneficiarului și este dificil de a obține încrederea oamenilor privind potrivirea/corectitudinea formulelor pe care ei nu le percep. Studiul calitativ a identificat că deși atitudinea față de sistem este rezervată, asistenții sociali tind să creadă că familiile sărace sunt identificate satisfăcător.

Credem că unul din elementele cheie de moment pare a fi implementarea măsurilor care ar micșora acuzațiile de "dependență de sistem". Iar aici soluțiile identificate trebuie să fie mai degrabă de promovare în afară sistemului decât măsuri de a forța ieșirea din sistem.

Unele caracteristici sau rezultate de punere în aplicare a programului pot ajuta la acumularea sprijinului public pentru astfel de instrumente de politică socială. De exemplu: beneficiarii sunt monitorizați (inspecția socială, vizite la domiciliu, erori depistate); acuratețea direcționării; justificarea (aspectul moral) acordării prestației; calitatea implementării. Acești parametri pare să conteze atât din punct de vedere tehnic (pentru eficacitatea programului) cât și politic (pentru legitimitate și credibilitate în ochii publicului). Cu alte cuvinte dezbateră publică la această intersecție dintre tehnic și politic poate contribui la promovarea programului și a responsabilității actorilor implicați.

Rezultatele studiului calitativ, precum și alte elemente de analiză, indică un nivel înalt de necunoaștere a programului și criteriilor de eligibilitate, iar aceasta derivă din lipsa unor strategii orientate de comunicare atât la nivel local cât și național, precum și lipsa unei atitudini pro-active a asistenților sociali. Interviuurile cu familiile eligibile și familiile beneficiare au arătat că, canalele de comunicare preferate și în care oamenii au încredere sunt „prin gura lumii” de la prieteni, rude și asistenți sociali precum și posterele din primărie și panourile informative din sat (V.Barca, L.Cararro, A.Sînchetru, 2010). Deși această parte se pare că ocazional este explorată (campanii de informare organizate de ministerul de resort sau SASPF, instruirea continuă a asistenților sociali), lipsă este elementul de promovare a imaginii ajutorului social, de creare a unei „mărci pozitive”.

#### **Autoritatea centrală de specialitate.**

Ajutorul social este soluția pentru familiile sărace să aibă acces stabil la drepturile de bază (hrană, educație, sănătate). În același timp, trebuie să se lărgască eforturile (cu alte programe din cadrul ministerului și cu alte ministere) să se pună în aplicare așa-numitele "uși de ieșire", politici de generare a locurilor de muncă, diversificare a veniturilor, stimulare a afacerilor mici, acordarea a diverse servicii sociale etc.

Totodată trebuie să ținem cont că dezvoltarea acestei prestații este dinamică. Eficiența sa va depinde de cât de bine vor fi asimilate datele din celelalte componente ale economiei – privind salariul mediu, problemele pe piața forței de muncă, rata inflației, stabilitatea economiei agrare ce nu se bazează pe piață, inclusiv caracterul sezonier, structura familiei, etc. Această prestație depinde de ceea ce se întâmplă în celelalte componente ale economiei, iar realizarea cu succes a intenției inițiale a politicii de eficiență și durabilitate a eforturilor de reducere a necesită o ajustare permanentă.

Aici este esențial ca monitorizarea continuă să fie efectuată astfel încât să abordeze problemele ce pot apărea. Cerințele de monitorizare și evaluare a programului trebuie să fie luate în serios și implementate. Factorii politici trebuie să cunoască dacă schema funcționează în modul în care se așteaptă sub aspectul solicitării și acoperirii, ridicării prestațiilor, caracteristicilor beneficiarilor (bunurile familiei, fluxurile de venit, decilele de consum, etc.) printr-o analiză combinată de date administrative și din CBGC.

În plus, acest raport s-a axat pe crearea unui tablou general. Cu toate acestea, pentru a gestiona eficient implementarea prestației și a asigura o distribuie echitabilă a prestației în toată țara, este important de a aborda problemele locale și raionale.

Cadrul legal al ajutorului social este suficient pentru a avea o implementare corectă (nu ne referim la politică, ci la implementarea ei). Ajustarea sistematică a acestuia poate indica că sistemul se monitorizează și se modifică ținând cont de noile elemente și de necesitățile sistemului.

Pe de altă parte, pentru a fi implementat cu succes și corect, este important de a lua în considerație viziunile nu doar a celor care elaborează politica, dar și a solicitanților/beneficiarilor sau a celor care o implementează nemijlocit - asistenții sociali și angajații SASPF. Aceasta va contribui la ajustarea politicii conform necesităților celor care beneficiază de ea. Asistenții sociali din toată țara reprezintă forța esențială, care face ajutorul social posibil, iar cunoștințele lor cu privire la detaliile funcționării programului sunt foarte valoroase pentru factorii politici. Consolidarea unui lanț de feedback între asistenții sociali și MMPSF, mediat de către SASPF, va fi un pas esențial în garantarea funcționării eficiente a programului.

În general cadrul politic își atinge obiectivele, dar trebuie să sporească acoperirea, să devină mai stabil și să mențină beneficiarii dacă aceștia sunt în dificultate. Cu toate acestea, prestația de ajutor social se confruntă cu dificultăți considerabile în extinderea sa. Nu a fost luată nici o decizie de stopare a compensațiilor nominative și a fost introdusă compensația pentru perioada rece a anului în cadrul politic și în administrarea prestației de ajutor social. Toate acestea sunt acoperite din aceleași resurse bugetare.

O altă sursă semnificativă de instabilitate a politicii constă în modul de măsurare și actualizare a venitului din agricultură. Din păcate, este clar că modificarea acesteia în timp nu are nici o legătură cu schimbările în venitul agricol pe care îl obțin oamenii de la pământ în anul în care acesta este utilizat. În 2010, scara cadastrală a crescut, în mediu, cu 50% față de anul precedent, dar pentru 2011 aceasta a scăzut în majoritatea zonelor. Diferențe atât de mari între un an și următorul par să fie prea mari. Acest lucru generează rezultate neprevăzute în modul de evaluare a cererilor de ajutor social și trebuie să fie corectat.

### **Secțiunile Asistență Socială și Protecție a Familiei.**

Este corect ca programul de ajutor social este unul național. Cheia succesului pentru astfel de programe este o finanțare adecvată. O finanțare locală sau raională sigur va crea deficiențe de direcționare, deoarece localitățile neîntărite nu vor avea suficiente mijloace. Însă experiența spune că cele mai bune rezultate sunt obținute cu o finanțare centralizată și careva opțiuni de administrare locală. Cu toate acestea, acest rezultat nu este foarte robust. Aceasta depinde în mod clar de responsabilitatea structurilor locale și înclinația lor de a nu cheltui bani "pe cei săraci".

Totodată consolidarea capacităților SASPF și acordarea deplinului suport administrativ este critic dacă dorim ca direcționarea, verificarea și monitorizarea ajutorului social să fie un succes. Resurse suficiente trebuie să fie accesibile pentru SASPF pentru consolidarea capacităților. Prioritară este continuarea instruirii asistenților sociali. Interviuurile au arătat confuzie în privința criteriilor prestației, precum și a modului de funcționare. În plus, unii asistenți sociali nu au înțeles deplin rolul pro-activ în informarea oamenilor cu privire la prestație. Se propune ca o echipă mobilă să realizeze instruirea, ținta fiind raioanele cu performanță proastă în baza analizei datelor MSAS, precum și elaborarea unui manual de întrebări și răspunsuri, ce abordează probleme concrete.

Unele SASPF au o performanță mai bună decât altele datorită activităților de includere realizate de către asistenții sociali și de gradul în care ei și-au asumat rolul în diseminarea informației despre prestație. Această diferență poate fi evidențiată și la nivelul diferitor comunități din același raion. În acest sens începerea activității Inspecției Sociale precum și crearea echipelor mobile locale (asistenți sociali din localitățile cu practici bune, reprezentanți ai SASPF cu succes) este unul din elementele cheie.