

SOCIAL AID: THE IMPACT ON POVERTY REDUCTION AND THE LABOR MARKET

AJUTORUL SOCIAL: IMPACTUL ASUPRA REDUCERII SĂRĂCIEI ȘI PIAȚA FORȚEI DE MUNCĂ

Tatiana Gribincea, associate professor.

USPEE "Constantin Stere"

Tatiana Gribincea,

doctor conferințiar univiversitar.

USPEE "Constantin Stere"

ORCID:0000-0002-0460-3146

Abstract. *Social protection is and must be seen as an investment. Providing social protection measures is not just a cost or a "rescue package", but an investment in the development of a country, providing returns in poverty reduction; increasing the demand of a healthier, better educated, and more productive workforce. The social assistance system in Moldova has been in crisis in recent years, largely due to the impossibility of ensuring effective and sustainable fiscal protection of the poor and vulnerable. In particular, social protection expenses are high, but its efforts of effective social assistance are being undermined by the fragmentation into several low-performing programs.*

Key-words : *aid, beneficiary, insurance, household, exclusion, poverty*

Ministerul Sănătății, Muncii, și Protecție Sociale ca organism de specialitate al Guvernului, coordonează, controlează și evaluează acțiunile de asistență socială și face propuneri de îmbunătățire și dezvoltare a sistemului național de asistență socială. De asemenea, Hotărârea Guvernului privind Regulamentul de organizare și funcționare a Direcțiilor de asistență socială stabilește că activitățile de asistență socială se realizează descentralizat, la nivelul consiliilor locale, prin instituții și compartimente sociale de specialitate organizate în acest scop, oferind posibilitatea asocierii mai multor consilii locale în vederea îmbunătățirii calității și eficientizării serviciilor sociale pentru persoanele aflate în dificultate. Tot același act normativ menționat mai sus prevede că la activitățile de asistență socială participă, în parteneriat cu consiliile locale, organizațiile neguvernamentale, instituțiile de cult, persoanele fizice și alți reprezentanți ai societății civile.

În mod tradițional, politica de protecție socială din Moldova nu era în stare să identifice corect cei mai vulnerabili cetățeni. Legea privind ajutorul social a avut scopul de a anula beneficiile sociale acordate injust unor categorii de populație predefinite și de a implementa un mecanism de distribuție bazat pe testarea mijloacelor. Evaluările implementării legii sugerează ca noul sistem are erori reduse de incluziune, dar erorile de excludere sunt încă importante, fiind necesare alte intervenții de politica pentru a asigura ca cei care au într-adevăr nevoie de ajutor nu sunt excluși din sistem. Un studiu a atribuit reducerea sărăciei creșterii beneficiilor sociale și unei mai bune țintiri în acordarea acestora, iar altul observă o creștere a eficienței de cuprindere a celor mai sărace gospodării. Totuși, după cum remarcă aceleași studii, ajutorul social ajunge numai în jumătate din totalul gospodăriilor care ar fi eligibile; acest ajutor ajunge la săraci, dar nu și la cei mai săraci, din cauza neajunsurilor mecanismului de testare a venitului.

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 decapacitatea de a menține costurile de implementare la nivel accesibil (există un echilibru între perfecțiunea de țință 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. 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 [5, p.148].

Mecanismul Ajutorului social este construit pe câteva 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 decât 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) [3, p.125].

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.

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.). Punctajul proxy este calculat și corelat strâns cu sărăcia și se actualizează pe măsură ce caracteristicile familiilor sărace se schimbă în timp.

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.).

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 [4, p.58].

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 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.

Pentru evaluarea activităților de acordare a ajutorului social, personalul direcțiilor de asistență socială este abilitat să exercite controlul activităților desfășurate, să întocmească rapoarte de control și evaluare cu privire la respectarea actelor normative în vigoare și să sesizeze prefectul în caz de nerespectare a acestora sau, după caz, Curtea de Conturi, în vederea aplicării măsurilor contravenționale prevăzute de lege. În raport de nevoi și de măsurile inițiate de organele administrației centrale de specialitate, pot fi îndeplinite orice alte atribuții, cu condiția ca acestea să se încadreze în dispozițiile legale în vigoare. De asemenea, asistenții sociali trebuie să dispună de o solidă pregătire teoretică privind ansamblul „sistemului social”, dinamica problemelor și fenomenelor sociale – îndeosebi aspectele negative, cazurile de marginalizare sau degradare socială și fără de care, nu vor putea fi înțelese și aplicate corect tehnicile și procedeele specifice asistenței sociale. Se impune de asemenea creșterea gradului de implicare a consiliilor locale în scopul identificării problemelor sociale reale din teritoriu și elaborării unor strategii viabile de dezvoltare socială.

Chiar dacă drepturile economice, sociale și culturale, care la rândul lor cuprind: dreptul persoanei la protecție socială, inclusiv la asigurări sociale; dreptul la acordarea unei asistențe cât mai largi familiei; ocrotirea mamelor, copiilor și tinerilor; dreptul fiecărei persoane la un trai decent, etc. sunt denumite convențional ca drepturi ce fac parte din „a doua generație”, statul are obligația să adopte măsuri de natură economică, politică și socială care să garanteze respectarea drepturilor omului prin procedurile și mecanismele specifice, astfel încât pe termen scurt să reducă numărul persoanelor care se află în situația de a fi incluse în categoria „sub pragul minim al limitei de sărăcie”.

Impactul combinat al sărăciei și al investițiilor inadecvate în sectorul social au slăbit capacitatea familiilor de a-și ocroti copiii, cauzând creșterea numărului de copii cu necesități

speciale, în mod deosebit abandonăți, fără adăpost, abuzați, neglijăți, copii aflați în conflict cu legea. Familia s-a detașat în mare măsură de grijile sănătății fizice, morale și intelectuale ale propriilor copii, care erau anterior preluate de stat [2, p. 54].

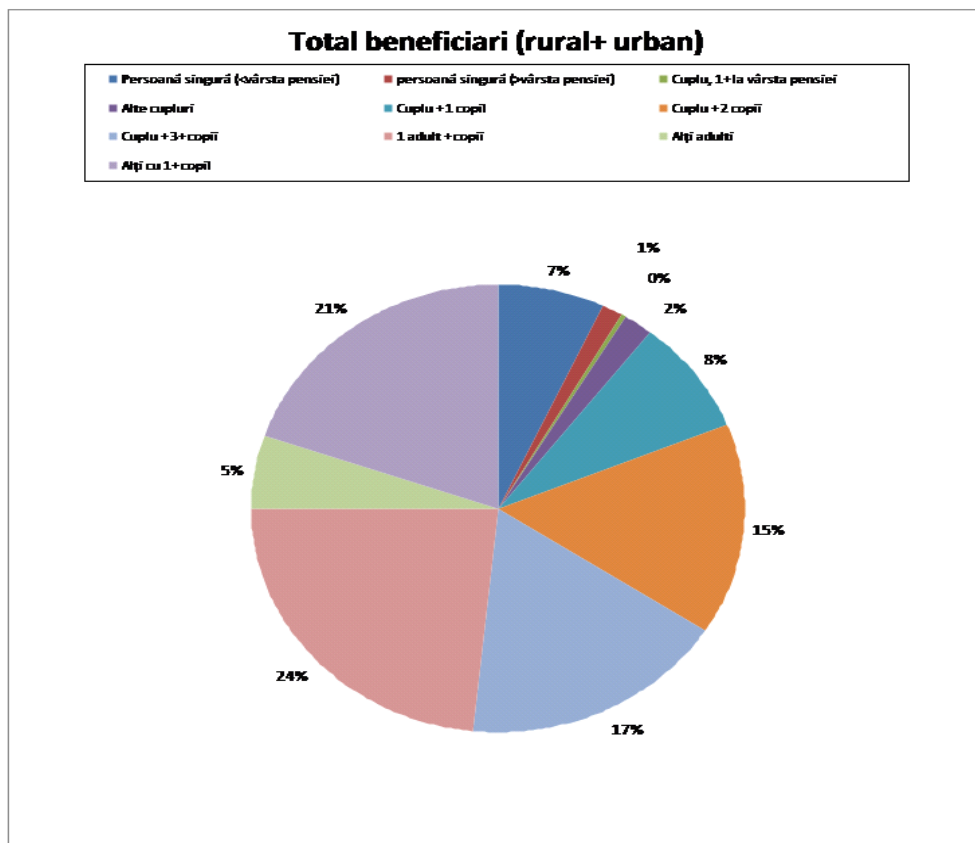


Fig.1. Profilul beneficiarilor de asistență socială

Distribuția pe zone urban/rural arată că beneficiarii se află preponderent în zona rurală, în procent de 85%, față de zona urbană, 15%. Raportat la repartitia populației totale pe medii de trai, este prea devreme a interpreta această tendință, care nu este definitivă și este de preferat să se aștepte ca legea să se aplice întregii populații.

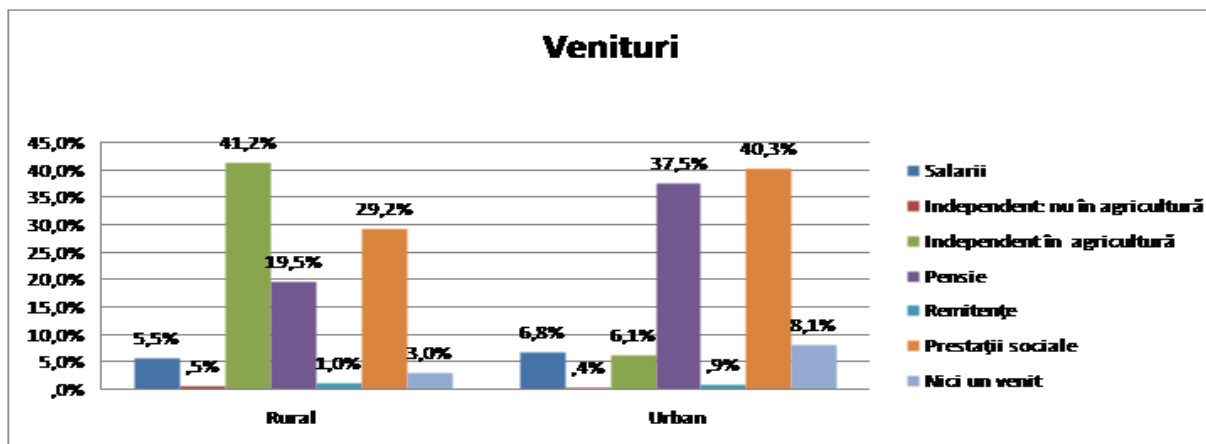


Fig.2. Structura veniturilor

Diferențele între mediul rural și cel urban sunt în funcție de

- prezența unei persoane cu dizabilitate: în mediul rural - 36%, în mediul urban – 54%
- veniturile familiei: în mediul rural – preponderent din munca în agricultură (43%), prestații sociale (29%) și din pensii (20%); în mediul urban – preponderent din prestații sociale (40%), din pensii

(38%). Persoanele fără venituri sunt mai numeroase în mediul urban (8%), față de mediul rural (3%). Subliniem faptul că în zona rurală ajutorul social revine în majoritate familiilor cu un venit obținut din muncă (salarii, agricultură, remitențe) – 47%, pe când în zona urbană veniturile beneficiarilor provin preponderent din transferuri sociale (pensii, prestații sociale) – 78%.

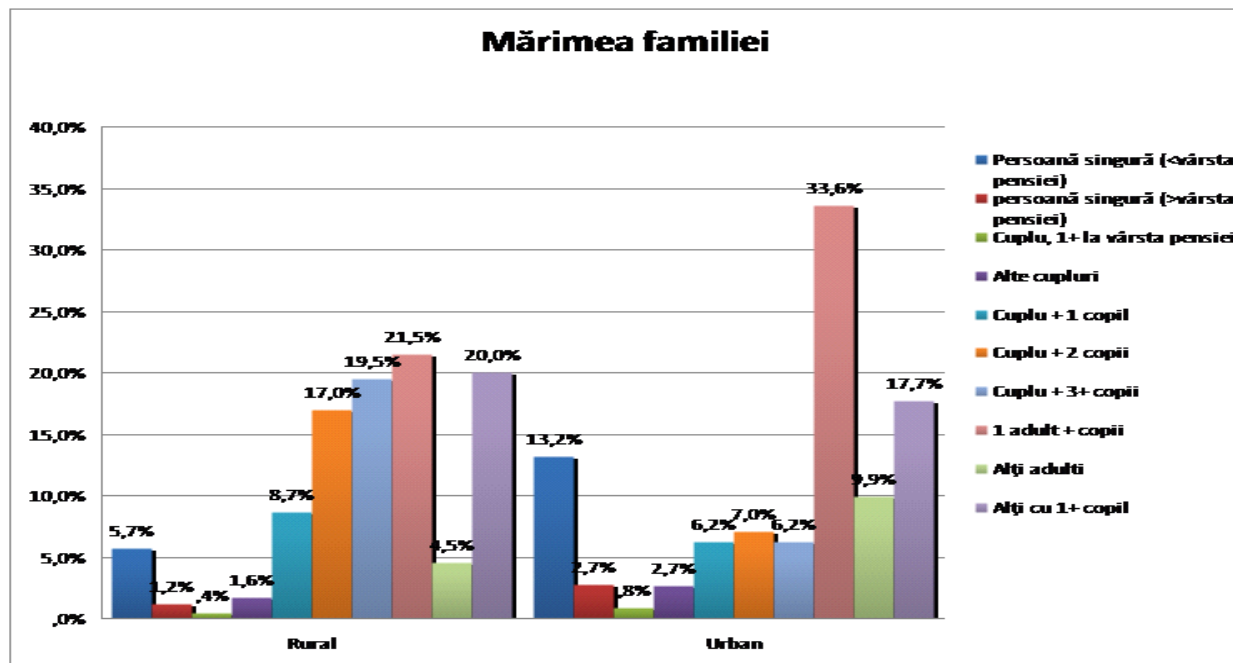


Fig.3 Mărimea familiei

În privința mărimii familiei, diferența este dată de familiile monoparentale care sunt mai numeroase în mediul urban (33,6%) față de mediul rural (21,5%); în mediul rural, familiile cu copii (56,7%) și adulții care îngrijesc un copil (20%) reprezintă cea mai importantă categorie de populație în totalul beneficiarilor.

Tranziția la economia de piață implică rezolvarea a numeroase probleme, una din cele mai severe fiind somajul. Este necesară o schimbare în percepția oamenilor asupra acestor probleme: ele trebuie să fie mai întâi recunoscute și apoi soluționate în mod direct.

Absorbția specialiștilor este un test de flexibilitate structurală, compatibilă cu dinamica internă a unei societăți democratice, în care participarea la comunitatea profesională reprezintă o nouă provocare a civismului de calitate.

Fără transformări esențiale, profunde în gândirea și mentalitatea economică, este de neconceput cristalizarea unei autentice economii de piață din Republica Moldova. Deocamdată, în situația de tranziție pe care o parcurgem, amprenta cea mai puternică este cea a instabilității, care se rasfrange asupra tuturor celor implicați în jocul pieței și care generează costuri sociale majore.

În asistența socială natura ajutoarelor sociale implică relații între oameni adică este o afacere în care anumiți indivizii specializați (asistenții sociali) deservește alți indivizi aflați în nevoie (clienți, beneficiari). Ajutorul social, adică în domeniul susținut material de stat, sunt astfel formulate și fundamentate încât să se poată asigura realizarea restabilirii sau menținerii unor echilibre între sectorul public și cel privat, între beneficii și autobeneficii, între nevoi și resurse, între dezvoltarea umană a generației prezente și cea a generațiilor viitoare.

În special, în comunitățile rurale, gospodăriile cele mai sărace nu au informație despre drepturile lor, nu au mobilitate și se simt îndepărtate și izolate de guvern și prestatorii de servicii. Contactul lor cu guvernul este limitat la primărie și aceasta îi pune la dispoziția primarului, care poate fi mărinimos sau corupt și poate să-i excludă. Este loc pentru discuții despre rolul în

dezvoltare al rețelei de asistenți sociali la realizarea acestei funcții de acoperire și schimb de informații.

Accesibilitatea este redusă în continuare de lipsa încrederii în rândul celor săraci în faptul că sistemul de asistență socială poate oferi ceva mai mult decât un flux mic de prestații bănești. Beneficiarii au o capacitate redusă de a-și imagina un viitor în care serviciile sunt extinse și îmbunătățite și aceasta pare să fie rezultatul unei lipse profunde de încredere în sistemul existent. Opțiunile pentru consolidarea încrederii și crearea cererii pentru servicii include utilizarea „efectului de demonstrare” a dezvoltării reușite a serviciilor în anumite raioane/primării.

Incluziunea înseamnă a asigura că sistemul de asistență socială nu consolidează instituțiile și atitudinile existente care exclud grupuri de persoane de la solicitarea drepturilor lor și de la participarea deplină în societate. Există trei elemente de incluziune care trebuie examinate: susținerea „săracilor care nu merită”, provocarea conceptului de oameni „irecuperabili”, și includerea persoanelor cu dizabilități în societate [2, p.14].

Evaluarea Beneficiarilor a arătat o percepție în rândul oficialilor de stat și în rândul beneficiarilor precum că anumite grupuri de oameni – de exemplu, alcoolicii și vagabonzii care sunt apti de muncă – și-au adus singuri nefericirea asupra lor și, prin urmare, nu merită asistență socială. Există o provocare de a ajunge la acești oameni și de a le oferi susținerea și resursele necesare pentru a-i ajuta să nu ajungă în sărăcie.

În cadrul societății există o percepție precum că anumite categorii de oameni, în special, cei cu dizabilități cu un anumit grad de dizabilitate (de ex. persoanele „țintuite la pat”) sunt „irecuperabili” și, prin urmare, își pierd dreptul la serviciile și oportunitățile care i-ar include în societate.

Mesajul de mai sus se leagă de o percepție mai largă precum că persoanele cu dizabilități nu mai sunt în stare să se auto-întrețină. Un mesaj puternic în Evaluarea Beneficiarilor de la oamenii cu dizabilități este că ei nu doresc să constituie obiectul unor acte de caritate; ei au nevoie de abilități, resurse și oportunități de a găsi posturi de lucru și de a trăi o viață independentă.

Consolidarea prestării înseamnă dezvoltarea sistemelor și parteneriatelor care prestează asistența socială în cel mai eficient și eficace mod posibil. Există patru elemente ale prestării care trebuie examinate: consolidarea competențelor în rândul oficialilor, eficientizarea sistemelor, identificarea și construirea parteneriatelor cu societatea civilă și conectarea asistenței sociale la prestarea politicilor publice [5, p.62].

Cât privește oferta în prestarea asistenței sociale, există o provocare semnificativă în consolidarea capacităților și încrederii în oficiali și în crearea unei tradiții de servicii publice și responsabilitate. Aici se include și provocarea de sporire a eficienței sistemelor de asistență socială astfel încât acestea să presteze resursele limitate persoanelor care au nevoie de ele, în timp și cu valoare pentru bani. De asemenea, este necesar ca angajații asistenței sociale să se simtă apreciați.

Cu resurse limitate, există o motivație a politicii de a lucra în cooperare mai strânsă cu grupurile locale ale societății civile pentru a presta mai eficient serviciile. Evaluarea Beneficiarilor sugerează că, o dată cu dificultățile economice și migrația, capitalul social a ajuns în declin, ceea ce ar putea afecta tipul și nivelul voluntarismului care poate fi dezvoltat cu parteneri din comunități.

Dependența de asistență socială este aprofundată de scurgerea resurselor de la gospodării și comunități pe măsură ce tinerii și părinții migrează pentru a găsi locuri mai bune de muncă. Pentru absolvenți (liceu și mai sus) există puține oportunități de muncă care să corespundă calificărilor lor; pentru adulții fără abilități salariul zilnic ocazional de 50 de lei nu este suficient

pentru existența lor și a familiilor lor în timp ce creditele și contribuțiile pentru investiții pe termen lung sunt greu accesibile. Provocarea este de a integra mai eficient asistența socială în prestarea altor politici privind reducerea sărăciei, precum extinderea creditelor, dezvoltarea abilităților, sprijin la lansarea afacerilor și scutiri de impozite pentru întreprinderile noi [5, p.78].

Impactul înseamnă a asigura că reforma asistenței sociale previne nimerirea mai multor oameni în sărăcie decât înainte și le permite să devină independenți. Există trei elemente ale impactului care trebuie să fie examinate: de a nu împinge oamenii în sărăcie prin trecerea la prestații în baza necesităților, eradicarea dependenței de asistența socială în rândul beneficiarilor și consolidarea capacităților de Monitorizare și Evaluare. Evaluarea Beneficiarilor califică analiza studiului gospodăriilor și provoacă percepția populară din cadrul guvernului constatând că: (i) beneficiarii nu sunt “bine deserviți” de prestațiile bănești – ei pot evita nimerirea în sărăcia extremă folosind prestațiile pentru necesități de bază de consum; și (ii) dacă acestor oameni li se refuză prestațiile, temporar sau permanent, în timpul unei treceri la sistemul bazat pe necesități, există o probabilitate înaltă că mulți din ei vor ajunge în sărăcia extremă, chiar și fără „factorul de împingere” al unui șoc de sănătate sau pierderea întreținătorului.

Mai mult de atât, sistemul de prestații este „o sabie cu două tăișuri” pentru mulți săraci. Pe de o parte, acesta nu le permite să ajungă în sărăcie extremă, pe de altă parte îi împiedică să adopte strategii care le-ar spori încrederea în sine pentru ca ei să poată ieși din sărăcie. Provocarea este de a reforma sistemul într-un mod care să nu-i demotiveze pe oameni să-și asume riscuri și să iasă din sărăcie, în același timp folosind o abordare „mixtă” în prestarea politici.

În fine, la nivel național, raional și local există provocarea pe termen mediu și lung de a consolida sistemele de Monitorizare și Evaluare pentru a depista realizările și rezultatele: adică pentru a asigura că prestațiile bănești și serviciile ajung acolo unde trebuie să ajungă, dar și pentru a vedea ce fel de impact are asistența socială asupra tendințelor și modelelor de sărăcie.

Bibliografie

- Bulgaru, M.; Dilion, M. *Asistența socială în perioada de tranziție: probleme și modalități de soluționare*. Chișinău: CEP USM, 2000.134 p. ISBN: 997-5700-088-8
- Bulgaru, M.; Sali, N.; Gribincea, T. *Asistența socială în contextul transformărilor din Republica Moldova*. Ch.: tipografia CEP USM, 2008. 440 p. ISBN 978-9975-80-146-1
- Ghimpu, S.; Țiclea, Al.; Tufan, C. *Dreptul securității sociale*. București: ALL BECK, 1998. 487 p. ISBN: 978-606-26-1288-7
- Grigoraș, S. *Probleme ale protecției sociale a copilului și familiei în Dificultate / Teză de Doctorat*. Chișinău: Institutul de filozofie, sociologie și drept, 2005. 154 p.
- Miftode, V. *Populații vulnerabile și fenomene de auto-marginalizare*. Iași: Lumen, 2002. 400 p. ISBN: 973-85194-4-6