

UNELE ASPECTE ALE PERFECȚIONĂRII SISTEMULUI DE PRESTAȚII SOCIALE PENTRU FAMILIILE CU COPII

Ana TOMCEAC¹, cercetător științific, INCE

Actualitate: În situația demoesocioeconomică nefavorabilă din Republica Moldova, soluționarea problemelor cu care se confruntă familia cu copii a devenit un obiectiv prioritar al protecției sociale. Scop: identificarea măsurilor de suport pentru familiile cu copii și rolul acestora în prevenirea riscurilor care ar putea genera marginalizarea copiilor. Metode: analiza impactului, monitorizarea, analiza datelor privind beneficiarii programului de ajutor social și mecanismul de aplicare a acestuia, meta-analiza, utilizarea rezultatelor cercetărilor anterioare și experiența internațională în domeniu. Rezultate: au fost identificate problemele existente care vizează asigurarea financiară a prestațiilor acordate familiilor cu copii la nivelul necesar pentru reducerea sărăciei în rândul acestor familii; au fost elaborate concluzii și propuneri cu privire la intensificarea politicilor în domeniu și la reorientarea spre un sistem de garanții multisectoriale pentru familiile cu copii.

Cuvinte cheie: protecție socială, prestații sociale, indemnizații adresate familiilor cu copii.

Topicality: Given the ongoing unfavorable demographic, social and economic situation in Moldova, solving problems facing families with children has become a top objective of social protection. Goal: to identify measures to support families with children and their role in preventing risks that may lead to the marginalization of children. Methods: impact analysis, monitoring, analysis of data on beneficiaries of social aid program and its implementation mechanism, Meta-analysis, use of results of previous research and international experience in the field. Results: The study identified problems related to providing financial benefits at a sufficient level to reduce poverty among families with children. Elaborated conclusions and proposals on intensifying and targeting policies to a system of guarantees multisectoral for families with children.

Key words: social protection, social benefits, benefits for families with children.

JEL Classification: H53; H75; I3; J10; J18; P46.

Introducere. Transformările economice și sociale din Republica Moldova au afectat nivelul de trai al familiilor cu copii, dar au contribuit la sporirea cererii de asistență socială îndreptată spre susținerea acestora. Impactul următoarelor fenomene: sărăcie, migrația ilegală și investițiile insuficiente în domeniul protecției sociale au influențat negativ capacitatea familiilor de a crește și îngriji copiii. În același timp, scăderea natalității, atestată în ultimii ani în Republica Moldova, nu are un impact benefic asupra echilibrului intergenerațional și duce atât la fenomenul „îmbătrânirii” populației, cât și la generarea unui nivel ridicat de dependență: creșterea numărului copiilor cu vârsta de 0-14 ani, a bătrânilor cu vârsta de 60 de ani și la mai mult de 100 de persoane cu vârsta de 15-59 ani (la începutul anului), acest număr a crescut de la 45,0 în 2012 până la 46,5 în 2014). În această situație demografică nefavorabilă, soluționarea problemelor cu care se confruntă familia cu copii a devenit un obiectiv prioritar al protecției sociale, având drept scop dezvoltarea armonioasă a generației tinere sănătoase și competitive.

Politicile familiale. Un rol important în susținerea familiilor cu copii îl are sistemul de asistență socială, care acordă familiilor securitate împotriva riscurilor sociale, inclusiv cel al sărăciei și constituie un instrument principal de redistribuire a rezultatelor dezvoltării economice în avantajul familiilor cu copii. Structura gospodăriilor, după numărul de copii în gospodărie, demonstrat în Cercetarea Bugetelor Gospodăriilor Casnice confirmă faptul că în anul 2013, din total gospodării, doar 32,4% dintre acestea au la întreținere copii cu vârsta de până la 18 ani, dintre care majoritatea (57,2%) au un copil, 32,8% – doi copii și circa 10,0% – trei și mai mulți copii. Deci, bunăstarea familiilor cu copii depinde, în mod direct, de eficientizarea și modernizarea sistemului de asistență socială. Aspectul financiar rămâne a fi una dintre problemele principale ale sistemului de asistență socială. Reducerea nivelului de fertilitate și creșterea ratei de dependență demografică determină creșterea cheltuielilor de ordin social ale bugetului public național, inclusiv ale costului programelor destinate asistenței sociale. Conform prevederilor Cadrului bugetar

¹ © Ana TOMCEAC, ana.tomceac@mail.ru

pe termen mediu în perioada 2010-2014, cheltuielile pentru asigurarea sistemului de asisten social au crescut de 1,4 ori (de la 10,2 la 13,9 mld. lei pe an). Totodat , ponderea acestora în PIB în perioada respectiv s-a diminuat cu 1,6 p. p. (de la 14,3% din PIB în 2010 la 12,7% din PIB în 2014). În Strategia sectorial de cheltuieli în domeniul protec iei sociale, costul programului de protec ie a familiei i copilului pentru anul 2014 a fost estimat la nivel de 1025,9 mil. lei i a demonstrat o cre tere de 9,5% fa de anul precedent. F r a ine seama de subprogramul „Protec ie a familiei i copilului” (include atât presta ii b ne ti, cât i servicii sociale), *se recomand respectarea principiului „interesul superior al copilului” i asigurarea unui mediu protector familial pentru asigurarea dezvolt rii armonioase a copilului i a promov rii drepturilor fundamentale*, iar cheltuielile pentru aceste scopuri constituie numai 7,4% din suma total a cheltuielilor din sectorul Protec ia social . Finan area programului dat se efectueaz din contul bugetului de stat, al BASS, al bugetelor unit ilor administrativ-teritoriale i din alte surse conform legisla iei. Cheltuielile de asisten social au demonstrat cre terea înregistrat pentru implementarea politicilor familiale men ionate.

Indemniza ii adresate familiilor cu copii. Conform prevederilor Legii nr. 289 – XV din 22 iulie 2004 cu privire la indemniza iile pentru incapacitatea temporar de munc i la alte presta ii de asigur ri sociale (cu modific rile respective), protec ia social a familiilor cu copii se realizeaz printr-o îmbinare a programelor de asisten social cu cele de asigur ri sociale din care fac parte: indemniza iile acordate la na tere, indemniza iile pentru îngrijirea i între inerea copilului, m rimea c rora difer în func ie de statutul beneficiarului (dac persoana este sau nu asigurat). Cre terea cheltuielilor a fost înso it de o cre tere modest a num rului n scu ilor-vii i a indemniza iilor adresate familiilor cu copii. Totodat , analiza tendin elor reflectate în Figura 1 indic faptul c nu are un caracter pronatalist cre terea continu a indemniza iilor adresate familiilor cu copii.

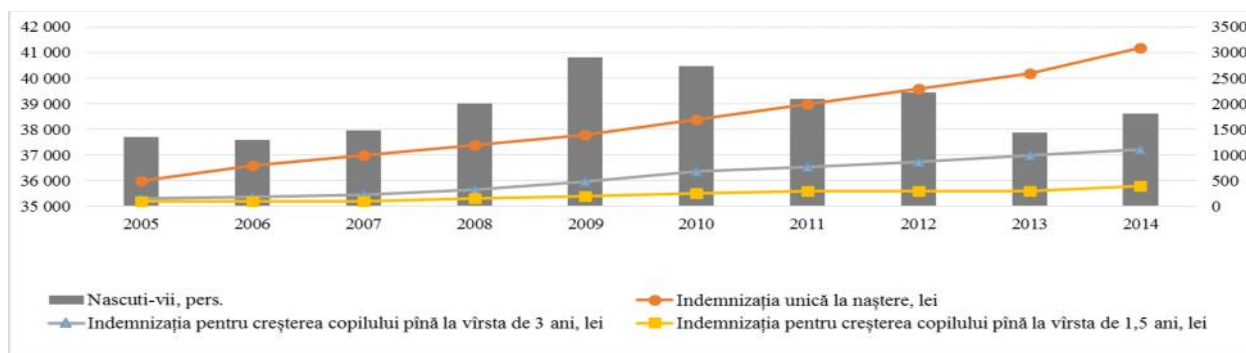


Fig. 1. N scu i-vii i indemniza iile adresate familiilor cu copii, 2005-2014

Sursa: BNS, www.statistica.md, MMPSF, www.mmpsf.gov.md.

i în cazul în care cuantumul indemniza iei unice la na terea copilului s-a majorat în anul 2014 de 6 ori mai mult fa de 2005 – de la 500 de lei pân la 3100 de lei la na terea primului copil (la na terea fiec rui copil urm tor – 3400 de lei), tendin a de cre tere a num rului copiilor n scu i-vii în perioada respectiv demonstreaz cre terea/sc derea neuniform : o cre tere pân în anul 2009, cu o tendin de diminuare c tre 2013 fa de 2009 i o cre tere de circa 2% în 2014 fa de anul precedent. Cuantumul indemniza iei unice la na terea fiec rui copil urm tor pân în anul 2004 a fost mai mic fa de cel acordat pentru primul copil. Începând cu anul 2005, indemniza ia a fost acordat în cuantumul egal pentru primul copil i pentru copilul urm tor, dar din anul 2008 a fost aplicat mecanismul stimulator al natalit ii copiilor ca factor al securit ii demografice. Prin urmare, în anul 2014, indemniza ia unic la na terea copilului urm tor a fost mai mare cu circa 9,7% decât indemniza ia unic la na terea primului copil.

Totodat , impactul pozitiv al indemniza iilor adresate familiilor cu copii este nesemnificativ, deoarece m rimea acestor indemniza ii este mic i nu influen eaz , în mod vizibil, îmbun t irea st rii materiale a familiilor. Fiind una dintre sursele de venit ale gospod riilor casnice cu copii, indemniza iile pentru copii variaza , înând cont de num rul copiilor în gospod rie, de la 1,2% în gospod riile cu un copil pân la 4,7% în gospod riile cu 3 copii i mai mul i. Conform datelor statistice în anul 2013, indemniza iile au constituit 21,3 lei pe lun în gospod riile cu un copil, indicând o cre tere cu 135,7% fa de anul 2010, în gospod riile cu 3 copii i mai mul i – cuantumul indemniza iilor s-a dublat. Dat fiind faptul c indemniza iile adresate familiilor cu copii nu sunt acordate conform principiului de testare a veniturilor, impactul acestora asupra s rciei a fost, în general, nesemnificativ, iar eficien a lor

în asigurarea bunăstării familiilor – insuficient. În funcție de bunăstare, constatăm că pentru îngrijirea și întreținerea copilului, în totalul veniturilor gospodăriilor, contribuția indemnizațiilor reprezintă un nivel de 1,4% în cazul gospodăriilor cele mai puțin asigurate (quintila I) și de 0,7% pentru gospodăriile cele mai înstărite (quintila V). Totodată, cuantumul acestora în lei, medii lunare pe o persoană diferă în mod esențial: în anul 2013, indemnizațiile pentru copii, în cazul gospodăriilor celor mai puțin asigurate (quintila I) au constituit 13,2 lei per persoană, fiind o sumă mai mică decât cea achitată pentru gospodăriile mai înstărite – 19,1 lei (quintila V). Unul dintre motivele acestor discrepanțe constă în modul de calculare a indemnizațiilor: pentru cei asigurați – baza de calcul a indemnizațiilor reprezintă venitul mediu lunar asigurat, iar pentru persoanele neasigurate, cuantumul indemnizației se stabilește din contul mijloacelor bugetului de stat. Conform tendințelor reflectate în Tabelul 1, indemnizațiile pentru îngrijirea copilului au fost în creștere: în 2014, pentru persoanele asigurate, s-a constatat o creștere de 7,4 ori față de anul 2005, iar pentru persoanele neasigurate – de 4 ori pentru un copil.

Tabelul 1

Evoluția indemnizațiilor adresate familiilor cu copii și a minimumului de existență, 2009-2014

Anii	Numărul de persoane	Indemnizația unică lunară, lei	Indemnizația pentru creșterea copilului până la vârsta de 3 ani, lei	Indemnizația pentru creșterea copilului până la vârsta de 1,5 ani, lei	Minimumul de existență, lei *
2009	40 803	1400	478,9	200	964,3
2010	40 474	1700	675,3	250	1095,9
2011	39 182	2000	768,6	300	1238,3
2012	39 435	2300	868,5	300	1256,2
2013	37 871	2600	997,9	300	1322,2
2014	38 622	3100	1108,9	400	1327,2

Notă: * – Minimumul de existență pentru copii cu vârsta de 1-6 ani

Sursa: BNS, www.statistica.md, MMPSF, www.mmprsf.gov.md, www.cnas.md.

Însă, pentru copiii cu vârsta de 1-6 ani, mărimea indemnizațiilor rămâne a fi nesemnificativă și nu asigură minimumul de existență: în anul 2014, indemnizațiile pentru îngrijirea copilului au acoperit minimumul de existență de circa 30 la sută pentru copiii cu vârsta de până la 1,5 ani, din categoria persoanelor neasigurate și, în proporție de 83,6 la sută, pentru copiii din categoria persoanelor asigurate.

Astfel, cuantumul prestației pentru îngrijirea copilului este foarte mic și nu este destul de eficient pentru evitarea sărăciei în rândul copiilor (conform evaluării Ministerului Economiei, în Republica Moldova circa 14,9% sunt afectați de sărăcie, iar dintre toți copiii săraci, circa 89% trăiesc în mediul rural). De asemenea, acest cuantum nu permite mamei „să se întrețină și să-și întrețină copilul în bune condiții de sănătate și conform unui nivel de viață convenabil” [1], chiar dacă indicatorul sus-menționat reprezintă mărimea valorică a volumului minim de consum al bunurilor materiale și a serviciilor pentru „satisfacerea necesităților principale, menținerea sănătății și pentru susținerea viabilității omului”, în cazul nostru, a copilului. Totodată, cercetările internaționale demonstrează faptul că, în cazul în care prestațiile familiilor cu copii nu asigură copilului nivelul minim acceptabil de consum și alcătuiesc circa 1-2% din veniturile familiei, nu va avea loc o schimbare pozitivă pentru susținerea familiilor nici chiar atunci când se va observa o dublare a creșterii prestațiilor [2], fapt care are un impact negativ asupra sănătății copiilor. Analiza unui indicator important în domeniul sănătății în rândul copiilor – *Rata incidenței malnutriției la copiii cu vârsta de 0-5 ani* (este calculat de Centrul Național de Management în Sănătate, subordonat Ministerului Sănătății și prezintă un indicator complex, deoarece evoluția acestuia depinde de mai mulți factori, dintre care fac parte: sărăcia, nivelul de educație, calitatea serviciilor medicale etc.) arată că în Republica Moldova din 1000 de copii cu vârsta respectivă, mai mult de 6 copii suferă de malnutriție, dintre care circa 3 copii prezintă o întârziere de dezvoltare fizică. De asemenea, copiii care suferă de retard de creștere, ca urmare a sărăciei, sunt supuși unui risc mai mare de a se îmbolnăvi și/sau de a deceda.

Programul de testare a veniturilor pentru familiile cu venituri reduse – „Ajutorul Social”. Conform evaluărilor Ministerului Economiei, incidența sărăciei crește odată cu numărul copiilor în gospodărie și este cea mai mare tocmai în aceste gospodării: fiecare a treia (34,6%) gospodărie cu 3 sau mai mulți copii a fost săracă în anul 2013 și nivelul sărăciei în acestea este de 3 ori mai mare față de media pe țară. Din totalul familiilor din mediul rural cu 3 și mai mulți copii, 42% sunt afectate de sărăcie. În situația dată, suportul pentru familie reprezintă cadrul organic pentru politica de susținere a copiilor. Cel mai important program lansat în anul

2008 pentru sus inerea familiilor defavorizate a fost acordarea ajutorului social cu aplicarea unui nou mecanism de evaluare a bun st rii familiilor nevoia e în perioada vulnerabilit ii acestora. Mecanisme de testare a veniturilor sunt aplicate pentru 3 tipuri de presta ii sociale: ajutorul social, ajutorul pentru perioada rece a anului i ajutoarele materiale din cadrul Fondului Republican de Sus inere Social a Popula iei (FRSSP). Totodat , acest sistem este redistributiv i noncontributiv (bugetul se formeaz în func ie de necesit ile i de posibilit ile financiare ale statului la momentul dat). Venitul lunar minim garantat de stat (în continuare–VLMG), stabilit anual în bugetul de stat, începând cu 1 aprilie 2015, a constituit 765 lei, ceea ce indic o cre tere cu 6,25% fa de anul precedent (720 lei). înând cont de faptul c ajutorul social este orientat spre familii/gospod rii, nu spre persoane (individ din familie), cuantumul lunar se calculeaz pentru familie în func ie de num rul i de componen a acestora, cu aplicarea unei scale de echivalen care determin VLMG stabilit pentru fiecare membru (deci, se calculeaz pe adult echivalent) cu m rirea suplimentar a acestuia în cazul persoanelor cu grad de invaliditate. Astfel, conform datelor din Tabelul 2, cuantumul VLMG, stabilit pentru anul 2014, a fost mai mic decât minimul de existen pentru o persoan (44,2%) i decât cuantumul Pragul absolut al s r ciei pe adult echivalent (60,2%). În mod substan ial, pentru familia constituit din doi adul i i doi copii cu vârsta mai mic de 3 ani (f r persoane cu necesit i speciale), VLMG pe lun va constitui: $720+(720 \times 0,70)+2 \times (720 \times 0,50)=720+504+2 \times 360=1944$ lei, iar pentru a evita Pragul s r ciei extreme, familia respectiv va avea nevoie de un venit disponibil mediu în cuantum mai mare de 2587 lei lunar.

Tabelul 2

**Coraportul dintre venitul lunar minim garantat de stat i minimul de existen ,
m rimea pragului s r ciei**

	lei
Venitul lunar minim garantat de stat (VLMG), 2014	720,0
Minimul de existen în medie pe lun pentru o persoan , 2014	1627,1
Pragul absolut al s r ciei, pe adult echivalent pe lun , 2013	1196,0
Pragul s r ciei extreme, pe adult echivalent pe lun , 2013	646,8
Coraportul dintre VLMG i minimul de existen , %	44,2
Coraportul dintre VLMG i pragul absolut al s r ciei, 2013	60,2
Coraportul dintre VLMG i pragul s r ciei extreme, 2013	111,3

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor: BNS, www.statistica.md, ME, www.mec.gov.md.

Astfel, analizând datele indicate în Tabelul 3, cu privire la caracteristicile familiilor beneficiare de ajutor social, în anul 2013 au beneficiat de cel pu în o plat a presta iei de ajutor social doar o treime dintre cele 155 de mii, dintre care circa 54% au avut în componen cel pu în un copil. Majoritatea (83%) beneficiarilor provin din mediul rural i reprezint familiile constituite din „al ii cu copii (19%)” i familiile în componen a c rora este un adult cu copii (18,8%).

Tabelul 3

Caracteristicile familiilor cu copii beneficiare de ajutor social, anul 2013

	Total			Urban			Rural		
	Nr. de familii	% din total	M rimea medie, lei	Nr. de familii	% din total urban	M rimea medie, lei	Nr. de familii	% din total rural	M rimea medie, lei
Total cereri pozitive	54356	100,0	739	11168	100,0	675	43188	100,0	756
<i>Dintre care cu copii:</i>									
cuplu + 1copil	29437	54,1		4929	44,1		24508	56,7	
cuplu + 2 copii	2270	4,2	809	307	2,7	814	1963	4,5	808
cuplu + 3+ copii	3179	5,8	1081	331	3,0	1083	2848	6,6	1080
1 adult + copii	3720	6,8	1512	335	3,0	1556	3385	7,8	1507
1 adult + copii	10272	18,9	957	2172	19,4	953	8100	18,8	958
al ii cu 1+ copii	9996	18,4	1038	1784	16,0	1156	8212	19,0	1012

Sursa: MMPSF, www.mmpsf.gov.md.

O m sur suplimentar de sus inere a popula iei pentru acoperirea cheltuielilor sporite în perioada rece a anului a fost completarea Programului de testare a veniturilor pentru familiile cu venituri reduse, cu o presta ie adi ional – Ajutor pentru Perioada Rece a Anului, acordat pe o perioad de cinci luni (noiembrie –martie) familiilor care solicit ajutor social i care au un venit global mediu lunar mai mare decât venitul lunar minim

garantat conform legislației, dar mai mic decât nivelul venitului lunar minim garantat majorat de 1,6 ori. Cuantumul acestui ajutor constituie, începând cu 1 ianuarie 2013, 250 lei/lună. De cel puțin o dată pe lună au beneficiat în anul 2013 (5 luni) circa 116 mii de familii (sau mai mult de 2 ori decât cei care au beneficiat de ajutor social), iar în anul 2014 (3 luni) – 94,4 mii de familii.

Eficiența distribuției ajutorului social. Conform calculelor Ministerului Economiei, în baza datelor CBGC, alocațiile pentru ajutorul social au fost cele mai eficiente în protecția celor mai sărace familii – circa 82% din banii alocați pentru ajutorul social în anul 2013 au ajuns la cele mai sărace familii și circa 73% din beneficiarii de ajutor social se încadrează în quintilele I și II (vezi Tabelul 4).

Tabelul 4**Eficiența distribuției ajutorului social pe quintile, anul 2013, %**

	Quintile				
	I	II	III	IV	V
Distribuția sumei ajutorului social	58,1	24,2	8,3	6,9	2,6
Distribuția numărului de beneficiari de ajutor social	47,9	25,4	12,8	10,7	3,2

Sursa: Ministerul Economiei, în baza CBGC, www.mec.gov.md.

Deși ajutorul social este orientat mai eficient în comparație cu alte plăți sociale, circa 26,7% din familiile beneficiare nu sunt sărace (conform venitului disponibil ele apar în quintilele III-V). Unul dintre motive, și nu ultimul, constă în subestimarea veniturilor și a altor dificultăți la verificarea lor, cum ar fi veniturile din produsele agricole și din remitențele informale.

Concluzii. Cu toate că în ultimii ani au avut loc schimbări considerabile în cadrul reformelor din sistemul de susținere socială a familiilor cu copii, cercetările teoretice în domeniu demonstrează că prestațiile sociale destinate acestora nu facilitează, în mod adecvat, creșterea bunăstării copiilor. Ponderea deplorabilă a indemnizațiilor pentru îngrijirea și întreținerea copilului (în RM, indemnizațiile pentru susținerea familiilor cu copii constituie circa 1,2% din veniturile familiei) denotă că sistemul de protecție socială, fiind o premisă principală pentru dezvoltarea complexă a resurselor umane, nu este destul de eficient pentru protejarea copiilor de riscul vulnerabilității. Totodată, cercetările internaționale relevă că prestațiile monetare acordate pentru sprijinirea copiilor, inclusiv cele prestate pe perioade de lungă durată (până la 14-18 ani), joacă un rol important în luarea deciziilor legate de nașterea copilului. În Franța, conform estimărilor efectuate de D. Adkins [3], creșterea de 10% a alocațiilor pentru copii din media veniturilor familiei a influențat creșterea ratei fertilității cu 25% (în cazul mamei care nu lucrează). Dar, pentru femeile care sunt angajate, acest efect preconizat poate fi negativ [4] și solicită promovarea măsurilor care vor contribui la corelarea vieții familiale cu activitățile profesionale prin facilitarea de a îmbina munca și creșterea copiilor, inclusiv pentru tinerii angajați imediat după absolvirea studiilor, recunoscând faptul că aceștia nu dispun de contribuții de asigurare socială necesare pentru acordarea indemnizațiilor de maternitate sau de creștere a copilului. Concomitent, se recomandă intensificarea și reorientarea politicilor active de sprijin familial pentru creșterea copilului în Republica Moldova spre un sistem de garanții multisectoriale pentru familii: impozitarea, serviciile subvenționate, îngrijirea copiilor și educația timpurie, de dezvoltare a copilului, concediul de maternitate și orele de lucru, politicile de ocupare pentru tineri și alte aranjamente sociale mai largi, obiectivul lor principal, fiind copilul.

Referințe bibliografice

1. Convenția OIM nr. 103 cu privire la protecția maternității, adoptată la Geneva, 28.06.1952. Ratificată prin HP nr. 994-XII din 15.10.1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 1996, nr. 75-76, art. 718.
2. Convenția privind revizuirea convenției asupra protecției maternității din 1952: nr. 183 din 15.06.2000 [accesat 15 martie 2015]. Disponibil: http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act_text?id=37057
3. *„... e ...”* : ... , 2009. 274 p. ISBN 978-5-903198-18-4 [accesat 19 martie 2015]. Disponibil: <http://www.academia.edu/>
4. ADKINS, D. The role of institutional context in European regional fertility patterns. Annual meeting of the Population Association of America. Boston, 2003 [accesat 01 aprilie 2015]. Disponibil: <https://aifs.gov.au/publications/fertility-and-family-policy-australia/>
5. GRANT, J., HOORENS, S., SUJA, S., et al. *Low Fertility and Population Ageing: Causes, Consequences, and Policy Options*. European Commission. Copyright, 2004. 143 p. [accesat 01 aprilie 2015]. Disponibil: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2004/RAND_MG206.pdf

Recomandat spre publicare: 21.04.2015