

**Carmen Marcela Ciornei**

**ANALIZA POLITICILOR SOCIALE DE GARANTARE  
A VENITULUI MINIM  
ȘI COMBATERE A SĂRĂCIEI ÎN ROMÂNIA:  
1996 - 2013**

**Presă Universitară Clujeană**

**CARMEN-MARCELA CIORNEI**

**ANALIZA POLITICILOR SOCIALE  
DE GARANTARE A VENITULUI MINIM  
ȘI COMBATERE A SĂRĂCIEI  
ÎN ROMÂNIA:  
1996–2013**

**PRESA UNIVERSITARĂ CLUJEANĂ**

**2017**

*Referenți științifici:*

**Prof. univ. dr. Traian Rotariu**

**Conf. univ. dr. Nicoleta Neamțu**

ISBN 978-606-37-0174-0

© 2017 Autoarea volumului. Toate drepturile rezervate. Reproducerea integrală sau parțială a textului, prin orice mijloace, fără acordul autoarei, este interzisă și se pedepsește conform legii.

Tehnoredactare computerizată: Cristian-Marius Nuna

**Universitatea Babeș-Bolyai**  
**Presa Universitară Clujeană**  
**Director: Codruța Săcelean**  
Str. Hasdeu nr. 51  
400371 Cluj-Napoca, România  
Tel./Fax: (+40)-264-597.401  
E-mail: editura@editura.ubbcluj.ro  
<http://www.editura.ubbcluj.ro/>

## CUPRINS

LISTA DE ABREVIERI .....	5
INTRODUCERE .....	6
<b>Capitolul I. ROLUL STATULUI ÎN CEEEA CE PRIVEȘTE COMBATERICA SĂRĂCIEI ȘI ASIGURAREA RESURSELOR MINIME – ABORDĂRI CONTEMPORANE .....</b>	<b>10</b>
I.1. Introducere – despre sărăcie și provocările ei în Europa contemporană .....	10
I.2. Dimensiuni ale sărăciei și preocupări în ceea ce privește combaterea ei .....	10
I.3. Conceptualizarea sărăciei .....	12
I.4. Perspective teoretice referitoare la sărăcie .....	13
I.4.a. Abordarea culturală a sărăciei .....	14
I.4.b. Explicația structurală a sărăciei .....	15
I.4.c. Sărăcia cauzată de interdependențe cumulative și ciclice .....	17
I.5. Rolul statului în combaterea sărăciei și promovarea politicilor sociale .....	18
I.5.a. Cum se raportează statele europene la problemele sociale – caritate, welfare sau workfare .....	20
I.5.b. Beneficiile sociale – componentă a sistemului de protecție socială .....	24
I.5.c. Venitul minim garantat și combaterea sărăciei .....	26
<b>Capitolul II. SISTEMUL DE GARANTARE A VENITULUI MINIM .....</b>	<b>28</b>
II.1. Sistemul de garantare a venitului minim în România .....	28
II.1.a. Instituții și servicii implicate în sistemul de garantare a venitului minim .....	33
II.1.b. Discursul despre „dependența” de prestații sociale .....	35
II.1.c. Categoriile vulnerabile beneficiare de venit minim garantat .....	37
II.2. Sistemele de garantare a veniturilor minime în Uniunea Europeană .....	38
II.2.a. Specificul venitului minim garantat în Polonia .....	43
II.2.b. Specificul venitului minim garantat în Marea Britanie .....	44
II.2.c. Specificul venitului minim garantat în Franța .....	44
II.2.d. Specificul venitului minim garantat în Germania .....	44
<b>Capitolul III. METODOLOGIA CERCETĂRII .....</b>	<b>46</b>
III.1. Obiective ale cercetării .....	46
III.2. Etape ale cercetării .....	47
III.3. Designul cercetării .....	55
<b>Capitolul IV. EVOLUȚIA ÎN TIMP A LEGISLAȚIEI PRIVIND VENITUL MINIM GARANTAT ÎN ROMÂNIA .....</b>	<b>60</b>
IV.1. Prima etapă: De la adoptarea Legii nr. 67 din 24 iunie 1995 privind ajutorul social și aplicarea legii până în decembrie 2001 .....	60
IV.2. A doua etapă: De la adoptarea Legii nr. 416 din 18 iulie 2001 privind venitul minim garantat și aplicarea legii până în decembrie 2010 – cu modificările aduse de legiuitor .....	73
IV.3. A treia etapă: De la adoptarea Legii nr. 276 din 24 decembrie 2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat și aplicarea legii – cu modificările aduse ulterior de legiuitor, până la data prezentului studiu. ....	87

## Capitolul V. REZULTATELE ȘI ANALIZA DATELOR CANTITATIVE

PRIVIND IEȘIRILE DIN SISTEMUL DE GARANTARE A VENITURILOR MINIME .....	116
V.1. Caracteristicile socio-demografice ale familiilor studiate .....	116
V.2. Motivele – pentru care familiile/persoanele singure au ieșit din sistemul de garantare a veniturilor minime, în cohortele din 2011, 2012, 2013, în municipiul Cluj-Napoca .....	123
V.2.1. Rezultatele centralizate ale motivelor pentru care beneficiarii de VMG din municipiului Cluj-Napoca au ieșit din sistemul de garantare a veniturilor minime .....	124
V.2.2. Motivele ieșirii din sistem în raport cu etnia familiei/persoanei singure .....	128
V.2.3. Motivele ieșirii din sistemul de garantare a resurselor minime în raport cu gradul de școlarizare .....	130
V.2.4. Motivele ieșirii din sistemul de garantare a resurselor minime în raport cu vechimea în muncă .....	131
V.2.5. Motivele ieșirii din sistemul de garantare a resurselor minime în raport cu zona de locuit .....	132
V.3. Durata beneficiarii de VMG a familiilor/persoanelor singure care au ieșit din sistemul de garantare a veniturilor minime, în cohortele din 2011, 2012 și 2013 .....	134
V.3.1. Durata beneficiarii de VMG, media și mediana duratei șederii în sistem .....	134
V.3.2. Durata beneficiarii de VMG după etnii .....	135
V.4. Traseul familiilor/persoanelor singure care au beneficiat de venit minim garantat și cărora le-a fost încetat ajutorul social, în anii 2011, 2012 și 2013 .....	136
V.4.1. Ieșiri din sistemul VMG ce pot fi puse pe seama modificărilor legislative .....	138
V.4.2. Ieșiri din sistemul VMG ce nu pot fi puse pe seama modificărilor legislative .....	141
V.4.3. Ieșiri din sistemul VMG pe seama altor sisteme de protecție .....	143
V.5. Costurile administrative presupuse de implementarea schimbărilor legislative și de gestionarea dosarelor VMG .....	145
V.6. Mecanismele instituționale care pot fi angrenate în condițiile în care o familie depistată ca fiind eronat încadrată încearcă să se reîntoarcă în sistemul de garantare a veniturilor minime .....	148
V.7. Costuri ale beneficiilor sociale însumate de care dispun beneficiarii de VMG în municipiul Cluj-Napoca la 31 decembrie 2013 (VMG, cantina de ajutor social, alocație de susținere a familiei) .....	150
CONCLUZII .....	152
BIBLIOGRAFIE .....	162
ANEXE .....	172

## LISTA DE ABREVIERI

- A.J.P.I.S – Agenția Județeană pentru Plăți și Inspecție Socială  
A.J.O.F.M. – Agenția Județeană pentru Ocuparea Forței de Muncă  
A.S.F. – alocație de susținere a familiei  
ASISOC – program informatic adoptat de Direcția de Asistență Socială și Medicală, Serviciul Protecție Socială pentru gestionarea beneficiilor sociale acordate conform legii  
Art. – articol  
Alin. – alineat  
C. C. – Curtea Constituțională  
C. proc. civ. – Codul de procedura civilă  
Dec. – decizia  
D.A.S.M. – Direcția de Asistență Socială și Medicală, serviciu public organizat în subordinea Consiliului local al municipiului Cluj-Napoca  
I.C.C.J. – Înalta Curte de Casație și Justiție  
Lit. – litera  
M.M.P.S.F. – Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei  
M. Of. – Monitorul Oficial al României  
O.E.C.D. – Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică  
O. G. – Ordonanța de Guvern  
O.M.S. – Organizația Mondială a Sănătății  
O.N.U. – Organizația Națiunilor Unite  
O.U.G. – Ordonanța de urgență a Guvernului  
PDL – Partidul Democrat Liberal din România  
PNL – Partidul Național Liberal din România  
USL – Uniunea Social-Liberală din România  
PSD – Partidul Social Democrat din România  
P.I.B. – produs intern brut  
SAFIR – program informatic centralizat pentru gestionarea beneficiilor sociale  
S.G. B. – scrisoare de garanție bancară  
S.N. – sublinierea noastră  
S.P.A.S. – Serviciu Public de Asistență Socială  
S.P.S. – Serviciu Protecție Socială din cadrul Direcției de Asistență Socială și Medicală, serviciu public organizat în subordinea Consiliului local al municipiului Cluj-Napoca  
V.M.G. – venit minim garantat  
UDMR – Uniunea Democrată a Maghiarilor din România  
U.N.D.P. – Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare  
U.N.I.C.E.F. – United Nations International Children's Emergency Fund

## INTRODUCERE

Beneficiile sociale reprezintă o componentă însemnată în sistemul de protecție socială și suscită discuții și dezbateri aproape la fiecare modificare de nuanță politică din aparatul guvernamental, la fiecare adoptare de buget la nivel național. Cheltuielile sociale asumate de stat în vederea combaterii sărăciei sunt considerate a fi excesive sau dimpotrivă, meschine de către actori sociali care stau în poziții diferite și se situează în opoziție unii cu ceilalți pe scena politică, socială sau administrativă a României. Chiar profesioniștii din serviciile sociale, publice sau private se împart în două tabere: unii consideră că prestațiile sociale reprezintă o resursă comodă și facil de accesat pentru familiile care aleg să rămână în afara pieței muncii, că beneficiile sociale însumate pentru o mamă singură cu doi copii se ridică la salariul unui *asistent social* cu doi copii; alții consideră că riscurile pe care le presupune sărăcia pentru dezvoltarea unui copil sunt prea mari pentru a aborda beneficiile sociale altfel decât prin prisma drepturilor cetățenești; alții vorbesc despre cauze ale sărăciei, despre nedreptățile sociale și militează pentru creșterea cheltuielilor destinate protecției sociale.

Componenta de garantare a veniturilor minime<sup>1</sup> este urmărită în rapoartele autorităților centrale și abordată în multe lucrări științifice – din care amintesc doar cercetările Institutului de Cercetare a Calității Vieții din România. Organismele Europei unite pun la dispoziția opiniei publice și implicit a cercetătorilor documente vizând analize, studii, informații ce vizează politicile sociale ale țărilor membre, abordări comparative și date despre evoluția în timp a sistemelor de protecție socială.

Europa nu are încă o abordare *unitară* în ceea ce privește garantarea resurselor minime (preocupări în acest sens de regăsesc pe agenda Uniunii, agenda Lisabona 2000 avea stabilit ca obiectiv coordonarea politicilor sociale și armonizarea tuturor sistemelor de acordare a beneficiilor pentru combaterea sărăciei în statele membre – obiectiv dovedit însă ulterior a fi prea ambițios și nerealist) practic fiecare stat are propria manieră de abordare a problemei sărăciei și excluziunii sociale.

În România postdecembristă sistemul de garantare a venitului minim s-a dezvoltat destul de târziu, într-o perioadă în care inegalitățile sociale escaladaseră semnificativ comparativ cu anul 1989 iar șomajul de lungă durată afecta un fragment extins al populației de vârstă activă. Practic, între 1990 și 1996 nu a existat nici o formă de prestație socială adresată explicit categoriilor nevoiașe prin testarea mijloacelor, iar între 1996 (când apare prima lege a ajutorului social) și 2001 cuantumul acestuia se diminuează considerabil atât sub efectul inflației, cât mai ales prin reșezarea sarcinii finanțării prestației de la bugetul național către bugetele locale. Legea venitului minim garantat (416/2001), deși reproduce parțial logica legii anterioare (compensarea venitului gospodăriei până la un prag legal stabilit, testarea mijloacelor, descentralizarea modului de administrare etc.) oferă un cadru legal complex, cu o serie de beneficii adiacente (dreptul la asigurare de sănătate, consultanță

---

<sup>1</sup> Cateva considerații din acest capitol au fost publicate în Ciornei Carmen, *Sistemul de garantare a venitului minim în România – asistență socială sau administrație publică?*, în Revista de Asistență Socială, Seria Work Review, Anul XV, Nr 1/2016, Polirom, pag 75 – 99.

juridică etc.), revine la finanțarea prestațiilor din bugetul național (cu o co-finanțare locală modică la care se va renunța în 2009) și leagă problema veniturilor reduse de riscul excluziunii/marginalizării sociale prin legea privind combaterea marginalizării sociale (116/2002). Modificările numeroase cunoscute de această lege a venitului minim garantat între 2002 și 2015 nu au schimbat fundamental spiritul legii, dar au solicitat un efort instituțional considerabil din partea autorităților locale responsabile și au creat bariere (unele temporare) în privința accesului la prestații.

Din perspectiva individului/familiei situat/situate în afara posibilității propriului grup de sprijin de a fi ajutat, rejectat de piața forței de muncă și aflat în afara criteriilor de selecție a beneficiarilor organizațiilor neguvernamentale dar și în afara bisericii locale, adoptarea/aplicarea acestui sistem poate însemna că *statul* îi cere lui, cetățean sărac sau reprezentant al unei familii lipsite de venituri, ca ultimele resurse pe care le mai are să le risipească, deferind *statului* documente justificative obținute... *de la stat*. În situația în care o persoană singură sau o familie rămâne fără venituri la un moment dat, după un parcurs profesional consistent, accesul la venitul minim garantat poate fi restricționat de deținerea unor bunuri (ex. autoturism cu o vechime mai mică de 10 ani etc.); dar înstrăinarea bunurilor deținute pentru a îndeplini condițiile de eligibilitate accentuează situația de deprivare.

Din perspectiva *statului* (în care *stat* înseamnă... *eu, asistentul social*, respectiv responsabilul de implementare a politicii publice) acest sistem poate însemna o suprapunere de roluri:

- *rol de funcționar public* care știe că se raportează la un buget limitat, ca are responsabilități serioase cu conotație civilă, chiar penală – în ceea ce privește respectarea legislației, că ar trebui să respecte principiile (aproape) democratice în sensul în care binele majorității primează, dar și
- *rol de specialist în asistență socială* care știe că fiecare situație a fiecărei zile este unică, fiecare persoană sau familie (sau grup) a ajuns să aibă probleme de luptă cu sărăcia pentru că a trăit într-un anumit context de care e sau nu e responsabilă, că deși sociologic e corect a spune «sistemul de garantare a resurselor minime» se lucrează cu persoane și familii care nu știu că fac parte din «sistem». Practic, a face asistență socială în România (și nu doar în România) înseamnă, în mare măsură, a lucra cu familii sărace. În limbajul comun asistența socială în România postdecembristă încă înseamnă a acorda sprijin material – respectiv „ajutor social”. A face asistență socială în România înseamnă și lucra în sistem public, a cunoaște *legea* și *rolul* administrațiilor locale în ceea ce privește acordarea de beneficii sociale – venitul minim garantat fiind unul dintre aceste beneficii sociale.

*Statul* înseamnă și autoritatea care înțelege (sau nu...) că legea care guvernează acordarea unor beneficii are nevoie de stabilitate, de un „update” din partea instituțiilor implementatoare dar, mai ales, el, *statul* înțelege că o lege – garant a unor venituri minime – are nevoie de a fi armonizată cu alte legi care compun sistemul de protecție socială.

Până la ora actuală nu sunt publicate studii despre impactul modificărilor legislative asupra beneficiarilor de venit minim garantat, despre costurile administrative generate de sistemul de garantare a venitului minim, sau analize aprofundate asupra profilului familiilor beneficiare de venit minim garantat care accesează aceste prestații sau asupra duratei beneficierii de sistemul VMG.

Lucrarea de față este rezultatul muncii unui asistent social preocupat de evoluția în timp a principalei măsuri de politică socială menită să lupte împotriva sărăciei în România contemporană: *programul de acordare a venitului minim (VMG)*. Valoarea lucrării este dată de două aspecte:

1. pentru prima dată în România sistemul legislativ care guvernează acordarea acestui beneficiu social a fost studiat în profunzime, urmărind: expunerea de motive (care însoțește fiecare prevedere din sistemul de garantare a resurselor minime), dezbaterile din Senat și Camera Deputaților generate de aceste reglementări legislative, legătura cu programele de guvernare asumate la acea dată, modul în care propunerile de lege sau de modificare a legii sunt parte sau sunt corelate cu sistemul de protecție socială, modul în care modificările legislative aduc un plus de claritate în ceea ce privește practica garantării venitului minim.
2. am realizat, de asemenea, un studiu longitudinal-retrospectiv asupra familiilor care au ieșit din sistemul de garantare a resurselor minime, urmare a modificărilor legislative de după decembrie 2010 (începând cu adoptarea Legii nr. 276/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat) reușind să surprind caracteristicile sociodemografice ale familiilor, durata beneficierii de venit minim garantat, traseul urmat de aceste familii după pierderea venitului minim garantat, capacitatea sistemului de a se proteja de fraude, erori de supraîncadrare, dar, mai ales, costurile pe care administrația locală le-a suportat ca urmare a instabilității reglementărilor de acces la prestații sociale. Deși acest studiu a vizat doar municipiul Cluj-Napoca și rezultatele de natură statistică nu pot fi extrapolate la nivel național, totuși a adus la lumină o serie de procese sociale și mecanisme administrative care sunt tipice modului de funcționare a legii VMG și prin urmare, cu precauțiile necesare, pot fi considerate valabile și pentru alte municipalități.

Analiza combină așadar, o abordare istorică și instituțională care urmărește schimbările și continuitățile programului VMG sub aspect *ideologic și practic*, din care nu putea să lipsească investigarea longitudinală a traseelor sociale ale beneficiarilor de VMG, trasee care oglindesc *consecințele* programului asupra celor care beneficiază de această formă de sprijin.

Primul, dintre cele șase capitole ale lucrării, reprezintă o abordare a ceea ce înseamnă rolul statului în ce privește combaterea sărăciei și asigurarea resurselor minime în România, în contextul schimbărilor sociale și politice actuale. Cel de-al doilea capitol prezintă sistemul de garantare a venitului minim în România contemporană sub aspect legislativ și instituțional, dar și o scurtă trecere în revistă a principalelor sisteme de garantare a veniturilor minime în Europa. În cel de-al treilea capitol este prezentată metodologia utilizată precum și o analiză a unității administrativ teritoriale ce reprezintă studiul micro, municipiul Cluj-Napoca, precum și câteva date despre eșantionul studiat. Cel de-al patrulea capitol oferă studiul în profunzime a legislației care a stat la baza sistemului de garantare a venitului minim în România, urmărind motivația inițiatorilor de politică publică sau de modificare de politică publică, capacitatea instituțiilor abilitate în ceea ce privește aplicarea legii și evaluarea impactului acesteia asupra entităților beneficiare, dar și modul în care garantarea venitului minim se înscrie într-un sistem coerent de protecție socială. Cel de-al cincilea capitol reprezintă o analiză a impactului pe care modificările legislative din decembrie 2010 le-au adus

asupra beneficiarilor de venit minim garantat dar și o încercare de evaluare a costurilor administrative pe care le presupune gestionarea acestui beneficiu social.

Concluziile cercetării sunt prezentate în capitolul șase, împreună cu o scurtă descriere a limitelor cercetării dar și câteva sugestii pentru îmbunătățirea sistemului actual de garantare a resurselor minime în România.

Mulțumesc Domnului Profesor Universitar dr. Traian Rotariu coordonatorului tezei mele de doctorat pentru încrederea acordată mie, unui practician care a încercat să facă o muncă de cercetare.

Mulțumesc D-nei Conferențiar Universitar dr. Nicoleta Neamțu căreia îi datorez apropierea de mediul universitar și academic, inclusiv inițierea acestui demers de cercetare. Îi mulțumesc pentru îndrumarea metodologică și pentru susținerea constantă pe tot parcursul derulării cercetării și scrierii lucrării.

Mulțumesc D-nei Lector Universitar dr. Cristina Raț, care m-a învățat cum să mă apropii de domeniul atât de vast al politicilor sociale și, mai ales, cum să citesc scrierile și concluziile experților și cercetătorilor fără să trădez sau să uit ceea ce știu eu, după aproape 20 de ani de muncă în asistență socială.

Deloc în ultimul rând mulțumesc colegilor mei din Direcția de Asistență Socială și Medicală, serviciu public organizat în subordinea Consiliului local al municipiului Cluj-Napoca, în special celor din Serviciul Protecție Socială, pentru suportul constant, pentru sugestii, pentru întrebări formulate sub presiunea situațiilor practice dar, mai ales, pentru bunăvoința cu care au lucrat alături de un coleg (fie el și șef de serviciu) care s-a încropățânat să funcționeze suprapunând atât de multe roluri.

Fără a uita că elaborarea unei teze de doctorat este un demers profund științific, îi mulțumesc lui Dumnezeu pentru sprijinul constant și ferm, pe tot traseul ce compune viața mea.

# **Capitolul I**

## **ROLUL STATULUI**

### **ÎN CEEEA CE PRIVEȘTE COMBATERICA SĂRĂCIEI**

### **ȘI ASIGURAREA RESURSELOR MINIME –**

### **ABORDĂRI CONTEMPORANE**

#### **I.1. Introducere – despre sărăcie și provocările ei în Europa contemporană**

Într-o lume globalizată, vulnerabilitatea socială datorată veniturilor și câștigurilor inegale și insuficiente pentru segmente considerabile ale populației are mai multe surse, demografice, sociale, economice, politice (Chossudovsky, M., 2004).

Extinderea sărăciei, insuficiența măsurilor economice și sociale care să o prevină și să o combată poate determina crize ale umanității și deteriorarea condițiilor de viață în special pentru cei mai săraci. Sărăcia nu este un fenomen nou, ci se repetă sau capătă noi forme ori alte conotații pe parcursul istoriei.

Dependent de un anumit context socio-cultural, acest fenomen variază în timp și în spațiu și se distribuie în cadrul societății, nu în funcție de factori individuali, ci de variabile macrosociale (rasa, etnia, sexul, vârsta, statutul ocupațional, statutul matrimonial etc.). Sărăcia este o stare socială și nu o situație, o circumstanță privată a indivizilor. Amprenta sistemului social asupra sărăciei face ca aceasta să capete conținuturi foarte diferite: sărăcia din țările bogate este altceva decât sărăcia din țările sărace; sărăcia din țările cu regim comunist a fost, la rândul ei, un fenomen distinct (Urse. L., 2007).

#### **I.2. Dimensiuni ale sărăciei și preocupări în ceea ce privește combaterea ei**

Preocupările de combatere a sărăciei au ținut la început de milostenia creștină, apoi treptat au intrat în sfera de activitate a societăților de ajutor mutual și a statului, context în care s-au amplificat și diversificat, s-au generalizat și au fost instituționalizate. Implicarea puternică a statului în crearea și susținerea unor sisteme de securitate socială și asigurarea pe această cale a unui nivel de protecție socială a dat naștere la ceea ce s-a numit stat al bunăstării. În viața de zi cu zi sărăcia nu e reductibilă la lipsa veniturilor, care e doar biletul de intrare pe ușa sărăciei, și care nu se suprapune cu ceea ce se află dincolo de intrare, anume deprivarea care se extinde, și cu timpul pune stăpânire pe toate sferele vieții. Unele studii preferă să se concentreze pe probleme sociale cum ar fi marginalizarea și excluderea socială. Studii recente arată că persoanele care trăiesc în sărăcie, se luptă cu șomajul, au probleme de sănătate și trebuie eventual să crească și copii pe cont propriu, fără alte ajutoare, înregistrează un nivel scăzut al satisfacției personale.

Venitul scăzut are în mod evident un efect advers asupra satisfacției în viața oamenilor și acest efect este semnificativ mai mare în țările cu un scăzut nivel al PIB.<sup>2</sup>

Dezbaterile internaționale au relevat necesitatea elaborării unor politici și strategii naționale de reducere și chiar de eradicare a sărăciei absolute, precum și a implicării active a comunității internaționale în combaterea sărăciei la nivel planetar, ca o condiție a păcii, a stabilității și dezvoltării economiei mondiale, a umanității în întregul ei.

Pe plan internațional, guvernele din țările dezvoltate, Banca Mondială, organismele specializate ale ONU (Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, UNICEF, OMS, FAO etc.) și-au făcut din combaterea sărăciei unul dintre obiectivele centrale ale activității. În ultimii ani, numărul săracilor a crescut atât în țările în curs de dezvoltare, cât și în cele dezvoltate, iar deprivarea se extinde asupra unor noi categorii de persoane, făcându-și apariția o „nouă sărăcie”, generată de evoluțiile recente din economie și societate. Căderea economiilor naționale și politicile de macrostabilizare și restructurare din țările est europene au determinat – prin impactul puternic asupra apariției și extinderii șomajului, a comprimării puterii de cumpărare a veniturilor, a restrângerii subvențiilor la bunurile și serviciile de consum și a reducerii prestațiilor de securitate socială – vulnerabilizarea masivă a populației din aceste țări. Țările dezvoltate se confruntă, de asemenea, cu o extindere a fenomenului sărăciei. Serviciile publice au nevoie de instrumente pentru a măsura impactul recesiunii economice asupra calității vieții oamenilor. Pentru a-și îndeplini angajamentele de reducere a sărăciei, toate statele membre ale Uniunii Europene trebuie să eficientizeze aceste servicii.

Anul 2010 a fost declarat de către Uniunea Europeană și statele membre „Anul European de luptă împotriva Sărăciei și a Excluziunii Sociale”, cu scopul reafirmării și întăririi angajamentelor politice ale Uniunii Europene de la începutul strategiei de la Lisabona, pentru realizarea unui impact decisiv asupra eradicării acesteia. Tăierea cheltuielilor publice și a serviciilor sociale a avut/are efecte imediate asupra cetățenilor celor mai vulnerabili din Uniunea Europeană și implicații structurale pe termen lung pentru societate în termeni de coeziune socială și excludere. Sărăcia este cauzată de inegalitățile sociale adânc înrădăcinate – distribuția nedreaptă a resurselor și veniturilor. În acest context, indicatorii economici cum este PIB sunt importanți de măsurat, dar total neadecvați pentru a măsura bunăstarea țărilor.

O abordare mult mai eficientă a monitorizării acestei realități complexe ar trebui să ia în considerare condițiile sociale, de mediu și bineînțeles, cele economice. Aceste considerații sunt reflectate în inițiativele recente ale OECD și Comisiei Europene, inclusiv noua strategie pentru 2020, care „îi pune pe oameni pe primul loc și își propune să reducă nivelul de sărăcie cu 25% în UE, estimând că în prezent, 80 de milioane de europeni (17 % din populație) trăiesc în sărăcie”.<sup>3</sup>

Strategia Europa 2020 va relua elementele Agendei de la Lisabona și le va integra în cadrul unor politici coerente care vor repune economia europeană pe un făgaș bun până în 2020. Lansând această inițiativă la începutul anului 2010, președintele J.M. Barroso a făcut referire la anumite

---

<sup>2</sup> Eurofound, (2010). *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, descărcat la data de 12 mai 2013. la adresa [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)*

<sup>3</sup> Comitetul Economic și Social European (CESE Info), 2010., descărcat de la adresa: <http://www.eesc.europa.eu/?I=portal.en.eesc-Info>

date statistice puțin îmbucurătoare publicate de Eurostat. Conform acestor statistici 23 milioane de europeni trebuie să supraviețuiască cu mai puțin de 10 Euro pe zi. Un european din opt trăiește într-o familie în care nici un membru nu deține un loc de muncă. Cercetătorii au demonstrat ca vârsta este în mod direct corelată cu sărăcia. Categoriile de populație cele mai expuse riscului de sărăcie sunt copiii și vârstnicii, deși copiii sunt considerați a fi mult mai vulnerabili la sărăcie decât bătrânii (Brady, D., 2004).

Noua sărăcie care apare în anii 70-80 nu mai depinde doar de ciclul de viață, un grad de expunere mai mare la sărăcie îl au persoanele cu „traietorii atipice de viață, respectiv persoane cu invaliditate permanentă, persoane cu un grad de școlarizare redus, părinte singur care are în îngrijire copii.”, (Stănculescu, M.S, Berevoescu, I., 2004), România rămânând una dintre cele mai sărace țări din Uniunea Europeană. PIB-ul pe cap de locuitor reprezintă doar 41% din media UE-27 iar rata sărăciei (gospodăriile care trăiesc cu mai puțin de 60% din venitul mediu pe familie) fiind ridicată. Conform metodei de evaluare a sărăciei utilizată în Uniunea Europeană (metoda relativă în raport cu un prag stabilit la 60% din mediana veniturilor disponibile) în 2007, 19% din populația României (4 milioane de persoane) se afla sub incidența riscului de sărăcie, o rată a sărăciei ridicată comparativ cu majoritatea statelor membre.

Studii și mai recente arată că 40,3% din populația țării este expusă riscului sărăciei în 2011 față de media UE de 24%. Persistența îngrijorătoare a sărăciei pe întreaga planetă a determinat intensificarea acțiunilor îndreptate spre combaterea ei, acțiuni care se desfășoară pe mai multe fronturi, cu dimensiuni, probleme, condiții și dificultăți, obiective, strategii și instrumente, precum și cu șanse de reușită diferite. Preocupările pentru eradicarea sărăciei au în vedere cu prioritate dezvoltarea și perfecționarea sistemelor de protecție pentru orientarea mai precisă spre cei săraci a resurselor alocate și pentru acoperirea situațiilor noi de sărăcie, generate de evoluțiile pieței muncii dar și de schimbări ale structurilor familiale (cum ar fi creșterea numărului familiilor monoparentale).

### I.3. Conceptualizarea sărăciei

Definirea sărăciei nu este deloc simplă și univocă atunci când se pune problema transpunerii ei în termeni operaționali, adică atunci când este necesară identificarea concretă a celor săraci, pentru a fi ajutați sau pentru a evalua proporțiile acestui fenomen la scară națională sau planetară. Sărăcia este definită, în general, din **perspectiva bunăstării**, fiind considerată o stare de lipsă a acesteia, o privare de atributele bunăstării dar și o incapacitate de a urma bunăstarea, în mod special din cauza lipsei mijloacelor materiale, fiind privită ca un complex social-psihologic-cultural.

Prin urmare, trebuie să ne îndreptăm mai mult atenția asupra tuturor factorilor care o determină (Zamfir, C., 2001). Sociologii susțin trecerea de la abordarea unidimensională a sărăciei la cea multidimensională, ceea ce presupune luarea în considerare a tuturor aspectelor ce țin de participarea, implicarea indivizilor în viața socială. „Sărăcia este mai întâi de toate o *stare economică*. A fi sărac înseamnă a nu avea mijloacele de subzistență în măsura să asigure ceea ce, în societatea în care trăim, este considerat a fi un standard de viață sigur și adecvat. Pe de o parte, sărăcia este o *stare absolută*, în sensul că din motive obiective, săracul este deprivat din punct de vedere

material în acel punct în care supraviețuirea devine o problemă. Pe de altă parte, sărăcia este o *stare relativă* în sensul că săracii sunt privați din punct de vedere material în comparație cu majoritatea populației” (Neubeck, Neubeck, 1996, p.211).

În literatura de specialitate sărăcia este definită atât ca o **stare de deprivare severă** în sfera a două sau mai multe nevoi umane de bază: hrană, apă, facilități sanitare, sănătate, adăpost, educație, informare, cât și ca **excludere socială**. Așadar, sărăcia nu depinde numai de venituri ci și de accesul la servicii sociale (Bastos, A., 2001), care sunt considerate a fi esențiale pentru asigurarea bunăstării. Sărăcia e văzută, de obicei, din perspectiva acestei de-a doua definiții, fiind descrisă în termenii „unui grup de nevoi diferite aflate în interacțiune și care pot accentua sau atenua gradul de bunăstare.” (Bastos, A., 2001, p. 4). Sărăcia tradițională este în multe state o consecință a modelului lor economic, bazat pe venituri mici și pe nivele scăzute ale calificărilor și abilităților profesionale.<sup>4</sup>

Lucrarea „*Popular Explanation of Poverty in Europe: Effects of Contextual and Individual Characteristics across 28 European Countries*” (Lepianka, Dorota, et al., 2010) descrie studiul comparativ care s-a făcut între 28 de țări europene asupra diferitelor cauze ale sărăciei. S-au evidențiat cinci tipuri de factori care cauzează sărăcia: conștientizarea faptului că sărăcia există, experiența personală a faptului de a fi dezavantajat, valorile personale, contextul socio-demografic și caracteristicile structurale și culturale ale fiecărei țări. Astfel că, respondenții au avut de ales între cinci indicatori (cauze) ai sărăciei: 1. „lipsa de noroc sau de șanse”; 2. „lenea sau lipsa voinței”; 3. „injustiția în societate”; 4. „progresul societății moderne”; 5. „nici una dintre acestea” (Lepianka, Dorota, et al., 2010, pag. 59). Rezultatele studiului sunt foarte interesante, ele arătând cât de multe diferențe există în felurile în care oamenii percep și explică fenomenul sărăciei. Aceste diferențe trebuie să fie înțelese, pe de o parte, în termeni care țin de caracteristicile culturale și structurale ale țării în care aceștia trăiesc, și pe de altă parte, în termenii atitudinilor personale fiecărui individ și caracteristicilor mediului social din care provine.

#### I.4. Perspective teoretice referitoare la sărăcie

Din cele expuse anterior pot afirma că definiția sărăciei este una multidimensională – nu numai economică dar și socială, politică, psihologică, culturală, morală, chiar estetică. Studiarea modelelor explicative referitoare la sărăcie este importantă nu neapărat ca subiect academic, ci pentru că ne oferă cheia ideologică a strategiilor anti-sărăcie. Conform literaturii de specialitate o teorie este o explicație care leagă mai multe concepte; diversele teorii explica sărăcia prin legăturile dintre diferiți factori despre care se presupune ca cauzează sau perpetuează sărăcia prin anumite procese sociale specifice (Bradshaw, Ted, 2006).

De-a lungul istoriei statului bunăstării sărăcia a fost abordată din punctul de vedere a patru mari perspective: *neoliberalismul*; *conservatorismul*; *social-democrația*. *socialismul revoluționar* (Dan, A., 1999). Literatura recentă recunoaște diferitele teorii despre sărăcie, dar le clasifică în mai multe moduri. Practic toți autorii fac diferența între teoriile care găsesc cauza sărăciei în *deficiențele individuale* (conservatoare) și teoriile care plasează cauza pe *fenomene sociale mai largi* (liberale

<sup>4</sup> [http://www.dictsociologie.netfirms.com/P/Termeni/protectie\\_sociala.htm](http://www.dictsociologie.netfirms.com/P/Termeni/protectie_sociala.htm), accesat la data de 10 februarie 2009

sau progresive). Diversele teorii sunt divergente și fiecare dintre ele propune metode specifice de combatere ale acesteia. Am ales să prezint în continuare trei dintre aceste teorii și anume:

- a. abordarea culturală a sărăciei;
- b. explicația socială, politică, economică a sărăciei;
- c. sărăcia cauzată de interdependențe cumulative și ciclice.

#### **I.4.a. Abordarea culturală a sărăciei**

O teorie pe larg discutată în ultima vreme de către sociologi afirmă ca sărăcia își are rădăcinile în *cultura sărăciei*. Conceptul de cultură a sărăciei a fost lansat de Oscar Lewis<sup>5</sup>, care a efectuat unele studii asupra comportamentului populației sărace din Puerto-Rico, cultură care, în sens antropologic, apare ca fiind determinată de o serie de patternuri sedimentate social, care modelează felul în care oamenii gândesc, simt și acționează. Această teorie sugerează că sărăcia este creată de transmiterea din generație în generație a unui set de credințe, valori și abilități care sunt generate social, dar sunt întreținute de fiecare individ în parte. Indivizii nu poartă neapărat vina, pentru că ei sunt victimele subculturii sau culturii lor disfuncționale. Sociologia americană a fost de multă vreme fascinată de subculturile imigranților sau de ghetou la fel de bine ca și de cele ale celor bogați și puternici.

Cultura este social generată și perpetuată, reflectând interacțiunea individului cu comunitatea. Acest lucru face din cultura sărăciei o teorie diferită de cele ale individului, care leagă sărăcia explicit de abilitățile individului și de motivare. Tehnic vorbind, cultura sărăciei este o subkultură a oamenilor săraci din regiuni sărace (getouri) sau din contexte sociale unde se elaborează un set comun de credințe, valori și norme pentru un comportament care este separat dar inclus în cultura principală a societății. Odată ce cultura sărăciei apare, ea are tendința de a se perpetua – până la vârsta de șase sau șapte ani copiii din cartierele extrem de sărace vor fi absorbit deja atitudinile și valorile subculturii lor. Oscar Lewis a analizat modul de viață al săracilor și a constatat că în acele comunități există: a) un puternic sentiment al marginalității și al neajutorării; b) un puternic sentiment al dependenței și inferiorității, și lipsa unei personalități sociale; c) resemnare și fatalism.

Astfel, apar seturi de credințe și norme de comportament care includ atitudini de apatie, tendințe spre gratificații imediate, experiență sexuală precoce și viață de familie instabilă, discreditația școlii etc. Se formează astfel un ciclu al sărăciei care este continuu reîntărit deoarece copiii își însușesc valorile și atitudinile părinților, determinând moștenirea și reproducerea stării de sărăcie. Pe măsură ce copiii se dezvoltă și se maturizează, orientarea lor negativă față de muncă și viață îi face slab pregătiți pentru a pătrunde în viața socială normală – la aceasta contribuind și societatea care este foarte stratificată, iar oamenii sunt extrem de individualiști. Ei sunt psihologic nepregătiți să profite deplin de oportunitățile care li se oferă în viitor sau de schimbarea condițiilor, ori îmbunătățirea lor. Argumentul de bază al unor conservatori ca Charles Murray<sup>6</sup> este că ajutoarele sociale perpetuează sărăcia permițând un ciclu de *dependență de ajutor social* pe care familiile îl

<sup>5</sup> [http://www.ignaciordarnaude.com/textos\\_diversos/Lewis,Oscar,The%20Culture%20of%20Poverty.pdf](http://www.ignaciordarnaude.com/textos_diversos/Lewis,Oscar,The%20Culture%20of%20Poverty.pdf), site accesat în 12 iunie 2013

<sup>6</sup> Studiul lui Murray, Ch. (1984), descărcat la data de 18 mai 2011, la adresa: <http://www.irp.wisc.edu/publications/focus/pdfs/foc83a.pdf>

dezvoltă și îl transmit altora sub forma unor abilități de a se descurca în sistem mai degrabă decât de a-i învăța să caute de lucru.

Rețeaua rezultată din această teorie a sărăciei este abstractizată de fraza lui R. Asen<sup>7</sup>: „De la războiul cu sărăcia la războiul cu ajutorul social.” (în Bradshaw, Ted, 2006), Această teorie a sărăciei bazată pe perpetuarea unor valori culturale a fost marcată de controversă. Nimeni nu neagă ca oamenii săraci au subculturi sau că subculturile celor săraci n-ar fi diferite și poate în detrimentul lor. Problema este ce anume cauzează și constituie o subkultură a sărăciei. Cultura sărăciei nu este numai un mod de viață ci și o reacție (negativă) la starea de sărăcie, un comportament care afundă și mai mult în sărăcie și care tinde să formeze adevărate pungi cronice stabile de sărăcie care odată formate sunt greu tratabile. Cea mai mare barieră în depășirea acestei probleme nu o constituie, după cum s-ar crede, lipsa mijloacelor financiare, ci lipsa de motivație și speranță, stările apatice și atitudinile fataliste care generează abandonul luptei săracilor împotriva propriei stări de sărăcie. Modelul cultural al sărăciei analizat de Oscar Lewis a fost supus unor numeroase critici, acestea arătând că această cultură a sărăciei nu pare a fi universală (cum susținea Oscar Lewis), în multe țări cei săraci neevoluând în sensul arătat de Lewis, ci chiar în tipuri opuse.

De asemenea, considerarea și acceptarea existenței unei culturi a sărăciei conduce la spargerea colectivităților umane moderne în două: *standard* și *underclass* (clasa de jos, clasă inferioară) situație contraproductivă cu efecte negative asupra posibilității de ameliorare și reducere a fenomenului sărăciei. Criticii culturii sărăciei au arătat că există numeroase semne de întrebare cu privire la faptul că săracii ar avea o structură a personalității diferită de a celor nonsăraci (standard). Foarte mulți consideră comportamentul săracilor ca fiind puțin explicabil prin patternurile considerate de cultura sărăciei ci prin situația efectivă de viață: schimbarea situației determină schimbarea personalității, orientărilor și comportamentelor. În acest sens se poate pune întrebarea legitimă dacă se poate vorbi de patternuri culturale stabile și anume – modul colectiv, generic, de comportare provine din patternuri sau din situația actuală de sărac? Concluzia trasă de criticii culturii sărăciei este că modul de viață al săracilor provine mai degrabă din situația în care se află (trăiesc) decât din patternuri. Tânăra generație nu este neapărat prizoniera culturii mediului social din care provine, ci a situației în care se află, schimbarea situației conducând la adoptarea altor comportamente care pot conduce la îmbunătățirea condițiilor de viață.

#### **I.4.b. Explicația structurală a sărăciei**

Această teorie vede sărăcia nu ca o problema *individuală* ci ca o problemă socială care trebuie redresată politic și structural. E cunoscut faptul că teoria individualistă a sărăciei este apărută de gânditorii conservatori și liberali. Cea de care ne vom ocupa în continuare este cea social progresivă. Teoreticienii acestei tradiții nu caută la *individ* sursa sărăciei ci în *sistemele* economice, politice și sociale care fac ca oamenii să aibă oportunități și resurse cu care să atingă venituri și bunăstare limitate.

Intellectualii socialiști din secolul al XIX-lea au elaborat un adevărat atac asupra teoriei individuale a sărăciei prin a explora cum sistemele sociale și economice au preluat controlul și au

<sup>7</sup> R. Asen din *Visions of Poverty: Welfare Policy and Political Imagination*, (2002)

creat situații de sărăcie individuală. Această abordare are la bază concepția marxistă a conflictelor de clasă, conform căreia inegalitatea economică ce domină societatea capitalistă promovează interesele proprietarilor de mijloace de producție generând astfel monopolul puterii din partea unui segment restrâns de oameni ce dețin puterea economică (și complementar pe cea politică), situație care dă naștere la exploatarea maselor (sărace) de către elita puterii (Dan, A. 1999)

Marx a demonstrat cum sistemul economic al capitalismului a creat o armată în rezervă de șomeri, ca strategie conștientă în ideea menținerii salariilor mici. O mare parte a literaturii despre sărăcie sugerează că sistemul economic este structurat în așa fel încât oamenii săraci rămân în urmă indiferent cât de competenți sunt. Sistemul capitalist este condamnat și considerat a fi la originea tuturor problemelor cu care se confruntă societatea. În lumina acestei teorii, programele de combatere a sărăciei sunt de cele mai multe ori inadecvate, orientând în mod greșit prioritățile. Acești teoreticieni susțin că asemenea programe determină apatie și dezorganizare în rândul săracilor (care constituie majoritatea populației), soluția fiind mobilizarea politică, organizarea și câștigarea puterii care să conducă la reducerea inegalităților și în ultimă instanță la egalitate socio-economică.

Guy Standing<sup>8</sup> vorbește despre apariția și expansiunea unei clase în devenire, și anume precariatul, atrăgând atenția asupra necesității adoptării unor strategii politice, altele decât cea neoliberală. „Precariatul este alcătuit din milioane de oameni cu slujbe, locuințe și poziții sociale nesigure. Aceștia nu au nici o identitate ocupațională și nu aparțin niciunei comunități profesionale cu o memorie socială suficient de veche și stabilă încât să le poată oferi un set de norme etice la care să se raporteze... mai degrabă rezidenți decât cetățeni, dat fiind că au mai puține drepturi decât aceștia din urmă”<sup>9</sup> Autorul consideră că siguranța venitului de bază reprezintă „singura cale prin care să putem obține un oarecare grad de siguranță într-o economie de piață deschisă”<sup>10</sup>.

Eliminarea barierelor structurale care împiedică familiile sărace să își asigure un trai decent se poate face prin oferirea de slujbe mai bune săracilor care muncesc, prin accesul educației, la asigurări medicale etc. Cu toate acestea, în ciuda importanței percepute a educației, fondurile pe cap de elev în zonele mai puțin avantajate rămân în urma celor cheltuite pe elevii mai bogați, profesorii sunt mai slab pregătiți, cărțile sunt adesea depășite și în stocuri insuficiente, satisfacțiile sunt puține iar cultura învățaturii este asediată. Se presupune că acest sistematic rateu al școlilor ar fi motivul pentru care oamenii au realizări scăzute, rate scăzute de promovabilitate, și prea puțini care ajung să încerce să urmeze educație superioară. O altă barieră există în ceea ce privește sistemul politic în care interesele și participarea săracilor este fie imposibilă, fie înșelătoare.

Cercetări recente au confirmat legătura dintre bogăție și putere și au demonstrat cum oamenii săraci sunt mai puțin implicați în discuțiile politice, interesele lor sunt mai vulnerabile față de procesul politic, și sunt excluși la mai multe nivele. Cuplați cu discriminarea rasială, oamenii săraci le lipsește influența în sistemul politic pe care l-ar putea utiliza pentru a accesa beneficiile economice și chiar justiția. Schimbarea majoră care trebuie făcută ar consta în redistribuirea puterii

<sup>8</sup> Guy Standing, (2012) Precariatul și de ce ar avea acesta nevoie de o democrație deliberativă, articol descărcat la 15 martie 2014 la adresa: <http://www.criticatac.ro/18172/precariatul-de-ce-ar-avea-acesta-nevoie-de-democrație-deliberativă/>

<sup>9</sup> *Idem*, pag. 2.

<sup>10</sup> *Idem*, pag. 5.

și a controlului politic. Această schimbare nu se face însă prin simpla reformă a politicilor și legislației ci prin înlocuirea întregului mecanism politic; nu se așteaptă de la deținătorii puterii să schimbe ceva în distribuția resurselor, ci săracii înșiși trebuie să capete o conștiință politică și să se organizeze pentru a câștiga puterea și controlul politic (Ghebrea, G., 2002).

O ultimă categorie de critici ale sistemului capitalist asociate cu sărăcia se leagă de grupele de oameni cu care sunt asociate anumite stigme sociale cum ar fi rasa, dizabilități fizice, religie, sau alte tipuri de grupări care ar limita oportunitățile în ciuda abilităților personale. Nici un tratament al sărăciei nu poate fi complet fără recunoașterea faptului că grupurile contra cărora se practică discriminarea au oportunități reduse în ciuda oricărei protecții legale. Procesul de a obține drepturi mai puternice pentru minorități în domeniul sărăciei este unul în desfășurare pentru care inițiativele legale și reforma politicii publice trebuie să funcționeze împreună cu schimbarea atitudinilor publicului (Ted, K. Bradshaw, 2006).

#### **I.4.c. Sărăcia cauzată de interdependențe cumulative și ciclice**

Teoriile anterioare au demonstrat complexitatea surselor sărăciei și varietatea strategiilor de abordare a ei. Ultima teorie a sărăciei luată în discuție este cea mai complexă și într-o anumită măsură creată din componente ale tuturor celorlalte teorii. Descrierea ciclului sărăciei încorporează multe dintre teoriile care există în literatura de specialitate, demonstrând cum oamenii devin dezavantajați în contextual lor social care apoi afectează abilitățile psihologice la nivel individual. Diverșii factori structurali și politici în teoria ciclică se întăresc unul pe altul cu factorii economici legați de comunitate și variabilele politice și sociale. Poate cea mai mare valoare a lor este aceea că leagă mai explicit factorii economici la nivel individual cu factorii structurali care operează la nivel instituțiilor sociale, economice, politice și culturale mai largi dar interconectate. Explicația ciclică a sărăciei se ocupă în mod explicit de situațiile individuale și resursele comunităților ca fiind codependente, cu o economie defectuoasă, de exemplu, crearea unor indivizi cărora le lipsesc resursele pentru a participa la economie face ca supraviețuirea economică să fie chiar mai dificilă pentru comunitate din moment ce oamenii plătesc mai puține taxe. Această teorie își are originile în economie în opera lui G. Myrdal<sup>11</sup>, cel care a elaborat o teorie a interdependenței strânse și circulară cu un proces cumulativ cauzal, care ajută în a explica subdezvoltarea și dezvoltarea economică. Myrdal notează că bunăstarea personală și cea a comunității sunt strâns legate într-o cascadă de consecințe negative și că închiderea unei fabrici sau o altă criza poate provoca o multitudine de probleme personale și ale comunității, inclusiv migrarea oamenilor din acea comunitate. Deci interdependența factorilor care creează sărăcia nu fac decât să accelereze un ciclu al declinului odată început. Alți autori<sup>12</sup> pun în evidență faptul că educația și nivelul de angajare la nivelul comunității și nivelul individual interacționează pentru a crea o spirală de noninvestire și declin, în timp ce în comunitățile avansate aceiași factori contribuie la creștere și bunăstare. De exemplu, la nivelul comunității, șomajul duce la migrarea în afară, închiderea magazinelor cu amănuntul și scăderea taxelor pe venit locale, deteriorarea școlilor și crearea de muncitori slab pregătiți, fapt care conduce

<sup>11</sup> Myrdal, G., (2006), descărcat la data de 18 mai 2011 la adresa [http://growthgroup3.ec.unipi.it/EGISD\\_wp003.pdf](http://growthgroup3.ec.unipi.it/EGISD_wp003.pdf)

<sup>12</sup> Sher, J., (1977), articol descărcat la data de 4 dec 2012 la adresa <http://www.oecd.org/site/cfecpr/39137885.pdf>

la existența firmelor care nu pot utiliza tehnologii de ultimă oră și la inabilitatea de a aduce noi firme în zonă – ceea ce se soldează cu o rată ridicată a șomajului. Acest ciclu se repetă și la nivel individual. Lipsa de slujbe duce la consum și cheltuieli scăzute, adică oamenii nu pot reinvesti în pregătire și le mai lipsește și capacitatea de a forma firme proprii. Prin urmare, lipsa de dezvoltare are ca efect eroziunea pieței și oprirea investițiilor care toate contribuie la existența unor oportunități limitate în comunitate.

Problemele de sănătate și incapacitatea de a-și permite medicamente preventive, o dietă bună și un mediu de viață sănătos devin motive pentru ca săracii să rămână și mai mult în urmă. Ciclul sărăciei mai înseamnă și că oamenilor cărora le lipsesc veniturile mari nu reușesc nici să investească în educația copiilor lor, copiii nu învață la fel de bine cum ar putea în școli de calitate și vor rămâne mai mult în urmă când se vor angaja. Ei sunt de asemenea vulnerabili la boală și la o slabă asistență medicală.

Un al treilea nivel al sărăciei este perspectiva că lipsa unui job permanent pentru indivizi, adică lipsa de venit stabil duce la slăbirea încrederii în sine, o motivare slabă și chiar depresie, dar și pierderea respectului social, deteriorarea capitalului relațional, restricționarea accesului la forme de participare socială. Problemele psihologice ale indivizilor sunt reîntărite de asocierea cu alți indivizi de același fel, care se confruntă cu aceleași probleme, fapt care generează o cultură a disperării ce afectează chiar și lideri comunității respective. Ca teorie a sărăciei, teoria ciclică demonstrează cum procese multiple se acumulează și permit speculația că dacă una dintre zalele din lanț a fost ruptă ciclul n-ar putea să continue. Problema este că zalele sunt prea greu de rupt pentru că fiecare dintre ele este întărită de celelalte părți ale sistemului-spirală (Ted, K. Bradshaw, 2006).

## **I.5. Rolul statului în combaterea sărăciei și promovarea politicilor sociale**

Satisfacerea unor nevoi umane, accesul la resurse, dreptatea socială, creșterea bunăstării individuale și colective, *dar, mai ales, combaterea sărăciei* – toate presupun și reclamă intervenția unei *instituții* care trebuie să asigure nevoile cetățenilor, să urmărească un *bine* public și să fie implicat în atingerea intereselor comunității pe care o reprezintă (Iliescu, A. P., 2002).

Oricare ar fi orientarea sa ideologică, statul practic este – sau ar trebui să fie, garantul drepturilor cetățenești la siguranță și demnitate – altfel spus, statul își propune, determină, generează anumite schimbări în viața cetățenilor săi, respectiv combaterea/reducerea sărăciei, redistribuirea resurselor, asigurarea unei vieți de calitate etc.

Un stat de sorginte liberală oscilează între o versiune clasică minimală a drepturilor și libertăților fundamentale și o versiune optimistă care susține statul bunăstării (Dobrei, Molocea, 2012); amprenta social democrată susține construcția și menținerea unui model bazat pe solidaritate și realizarea unei societăți incluzive (Iancu, 2012); creștin-democrația își rescrie preocuparea pentru valori tradiționale și comunitare, preocupare crescută pentru coeziune socială, pentru sprijinirea celor marginalizați (Iancu, 2012); chiar și neo-conservatorismul sprijină ideea de stat social, cel puțin din considerente ce țin de stabilizarea regimurilor democratice care, în caz contrar ar fi divizate în conflicte dintre bogați și săraci (Kristol, 2012).

Cătălin Zamfir arată că statul acționează și intervine prin instrumente specifice, în direcții stabilite de actorii politici aleși în mod democratic, în vederea asigurării bunăstării pentru cetățeni (Zamfir, Zamfir, 1995). Simona Maria Stănescu definește **politica socială** ca fiind „modul în care statul reușește să răspundă variatelor nevoi ale indivizilor exprimate pe tot parcursul vieții; unele sunt satisfăcute prin mecanismele pieței, altele de către familie sau comunitate” (Stănescu, 2013, pag. 30).

Dacă orice politică socială are ca obiectiv bunăstarea *cetățenilor*, modul în care acest obiectiv este atins diferă: în perspectiva social – democrată statul asigură *finanțarea* serviciilor sociale fundamentale – educație, sănătate, cercetare printre care și serviciile de asistență socială), dar asigură și sprijinul financiar explicit și punctual pentru ajutoare sociale, subvenții etc.; în viziunea liberală bunăstarea decurge din mecanismele economiei de piață, motivația pentru *muncă* este susținută prin disciplină salarială, inițiativa privată este stimulată și sprijinită (Zamfir, C., Stănescu, S., Briciu, C., 2010).

Dar un stat care se adresează precumpănitor grupurilor vulnerabile asigurând transferuri financiare consistente se transformă în mult criticatul *stat asistențial* în care veniturile pot exista separat de muncă, responsabilitatea față de familii scade, dezvoltarea socială este înlocuită cu dependența, după cum angajarea oricărui segment din populație este un deziderat ce nu poate fi atins iar inițiativa și participarea la viața cetății presupune capital și/sau educație, inaccesibilă unei persoane/familii/grup care se află în situație de sărăcie extremă.

Maria Preda readuce în discuție o temă destul de des abordată de autorii preocupați de politicile sociale, și anume *bunăstarea individuală* (Preda, 2007), care poate avea drept sursă:

- a. *Familia* – prin redistribuire internă a bunăstării, întrajutorare intergenerațională (ceea ce înseamnă că familia nucleară sau extinsă dispune de resurse suficiente ca să își permită partajarea acestora cu restul membrilor, dar și că solidaritatea în interiorul familiei este suficient de bine conturată pentru ca acest fapt să aibă loc);
- b. *Piața* – venituri, salarii, profit, chirii (profitul, chiriile, chiar și alte tipuri de venituri fac trimitere tot către un anumit capital deținut de individ sau de familia sa. Salariul (Pop, 2002), reprezintă nivelul la care se cumpără, închiriază forța de muncă de către deținătorii de capital în vederea desfășurării procesului productiv, așadar înseamnă retribuție pentru munca prestată. Într-un stat în care ocuparea totală a forței de muncă – „șomaj zero” se dovedește a fi imposibilă, salariile devin o resursă destul de rară și de instabilă);
- c. *Societatea civilă* – Biserica, ONG-uri, comunitatea, mobilizată spontan sau programat;
- d. *Stat* – prin politici sociale (asigurări sociale, asistență socială, politici universaliste) – ceea ce înseamnă o redistribuire a resurselor, dar și o asumare politică și instituțională cum că, cel puțin la nivel minimal, este întinsă o plasă de siguranță pentru protecția persoanelor – și nu din motive care țin de caritate ci în virtutea *drepturilor* cetățenești. Așadar **statul** prin intermediul politicilor sociale reprezintă unul dintre furnizorii de bunăstare individuală, care bunăstare individuală poate însemna de la un *minim de venituri, resurse la un nivel de trai decent*.

Pentru explicitarea noțiunilor, voi utiliza în prezenta lucrare, dintre multiplele definiții ale **politicilor sociale**, pe aceea dată de Cătălin Zamfir în 1995, care afirmă că „politica socială reprezintă intervenția statului în configurația proceselor sociale caracteristice unei anumite colectivități, în scopul modificării lor într-o direcție considerată de actorii politici a fi dezirabilă” (Zamfir, Zamfir, 1995, pag. 22).

Intervenția statului în ceea ce privește bunăstarea individuală depinde însă major de funcționarea instituțiilor dar și de alte mecanisme, cum ar fi cele de natură economică. Politica socială – cu obiectivul asumat, acela de protecție socială, se referă atât la „sistemul contributiv și cel non-contributiv. Sistemul contributiv cuprinde beneficiile sociale furnizate pe baza unei contribuții anterioare: asigurări de șomaj, asigurări de sănătate sau pensie. Sistemul non-contributiv este reprezentat de sistemul de asistență socială, compus la rândul său din prestații sociale (sau beneficii sociale) și servicii sociale.” (Stănescu, 2013, pag. 31).

### **I.5.a. Cum se raportează statele europene la problemele sociale – caritate, welfare sau workfare**

Mecanismele de intervenție în ceea ce privește combaterea sărăciei au o legătură deloc întâmplătoare cu nașterea asistenței sociale ca profesie. Cristian Bocancea arată că Biserica, cea care s-a ocupat mai întâi de săraci a avut ca motor o concepție pozitivă despre sărăcie, aceasta fiind considerată „un context în care săracul își câștigă șansa pentru dobândirea vieții veșnice iar bogatul are ocazia să practice milostenia, statul practic fiind absolvit de orice obligație de a interveni.” (Bocancea, 2003, pag. 122).

În perioada de industrializare a Europei, schimbările profunde (inclusiv reformele religioase) generează schimbări în modul în care sărăcia deși este văzută ca „păcat împotriva bunului mers al statului” (Bocancea, 2003, pag. 70), necesită intervenție din partea acestuia, cel puțin la nivelul de protecție minimală și pentru menținerea echilibrului social. Conceptul de stat al **bunăstării** – produs al „perioadei Beveridge” dar evoluând în diferite nuanțe politice aduce cu sine atât noțiunea de **drept** la protecție din partea statului, în virtutea *cetățeniei*, cât și principiul justiției sociale, (Bocancea, Neamțu, (1999) care înseamnă că populația defavorizată – inclusiv cea parte a ei afectată de sărăcie are anumite **drepturi** și că asistența socială nu este o problemă de bunăvoință politică ci pe una de necesitate socială.

Lucrarea lui T.H. Marshall<sup>13</sup> fundamentează conceptul de *cetățenie*, în virtutea cărui principiu persoanele au drept la protecție din partea statului. Cetățenia socială (una din cele trei părți ale cetățeniei, pe lângă cea civilă și politică) include și dreptul la *venitul minim garantat* pentru acoperirea nevoilor de bază ale indivizilor, fără ca acesta să excludă însă îndatorirea cetățeanului de a munci, de a-și plăti taxele, de a satisface stagiul militar obligatoriu (Preda, 2007).

Livia Popescu arată că lui Richard Titmuss (influențat de T.H. Marshall), preocupat fiind de *justiția socială* dar profund implicat în conturarea asistenței sociale ca și disciplină academică, i se datorează prima clasificare a modelelor de politică socială (Popescu, 2004), în care se regăsesc

---

<sup>13</sup> Citizenship and Social Class, (1950), descărcat la data de 15 dec 2013 la adresa [http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehrstuehle/davy/wustldata/1950\\_Marshall\\_Citizenship\\_and\\_Social\\_Class\\_OCR.pdf](http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehrstuehle/davy/wustldata/1950_Marshall_Citizenship_and_Social_Class_OCR.pdf)

atât elemente care țin de suportul financiar pe care statul și-l asumă față de cetățenii săi cât și de intervenția acestuia prin mecanisme instituționale.

Mecanismele instituționale invocate despart *caritatea* de acțiunea socială coerentă, care acțiune socială se sprijină pe o anumită asumare publică a unei probleme publice – conturându-se astfel și o profesie odată cu construcția politicilor sociale – și anume asistența socială.

*Modelul protecției reziduale* – statul intervine doar când suportul familiei sau piața eșuează în a oferi susținere. Sistemul de protecție – care garantează resursele minime, se bazează pe testarea mijloacelor, aspect care înseamnă și un grad sporit de etichetare, expunere socială.

*Modelul performanței economice* – instituțiile de protecție socială sprijină dezvoltarea economiei. Nevoile sociale sunt conjugate cu performanța în muncă.

*Modelul instituțional redistributiv* – protecția socială presupune puternica intervenție a statului prin acordare de beneficii universaliste, în scopul reducerii inegalităților sociale. Intervenția statului însă nu a însemnat rezolvarea problemelor (precum sărăcia).

La momentul actual, cetățenia capătă o altă dimensiune, relevantă pentru drepturile și obligațiile sociale. În 1992, la Maastricht, s-a instituit un nou tip de cetățenie, *cetățenia europeană*, care conferea un nou statut juridic cetățenilor din fiecare stat membru al Uniunii Europene, atribuindu-le drepturi specifice, care derivau din apartenența propriului lor stat (care le definea *naționalitatea*) la Uniunea Europeană. „Este cetățean al Uniunii oricine deține cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii este complementară cetățeniei naționale și nu o înlocuiește pe aceasta.”<sup>14</sup>

Preocuparea statelor europene pentru protecție socială poartă amprenta construcției politice dominante, a resurselor materiale care pot fi partajate dar și a unui anumit proiect politic. Construcția europeană a însemnat și încă mai înseamnă și soluționarea inegalităților dintre state, a fenomenului migrației (în special din zonele sărace ale Europei spre cele în care beneficiile sociale – cele necontributive, sunt consistente), armonizarea politicilor sociale dar, mai ales, responsabilizarea individului pentru propria bunăstare. Cetățenia activă este considerată a fi un răspuns la provocările statului bunăstării, aspectele importante ale cetățeniei active fiind „Încredințarea implementării politicilor sociale grupurilor profesionale, unei birocrății flexibile și implicarea beneficiarilor în luarea deciziilor.” (Zamfir, Lazar, 1998). Baza legală a politicii sociale europene a fost stabilită prin *Tratatul de la Roma* (Tratatul Comunității Europene, 1957 reînnoit), întărită prin *Actul Unic European* (1986/1987) și consolidată prin *Tratatul de la Maastricht* (1992) și *Tratatul de la Amsterdam* (1997). *Tratatul de la Roma* reflecta momentul de început al politicii sociale prin câteva articole referitoare la libera circulație a muncitorilor și a libertății de stabilire a acestora, în contextul creării pieței comune.

*Actul Unic European* a completat aceasta linie prin articole referitoare la sănătatea și siguranța la locul de muncă, dialogul cu partenerii sociali și coeziunea economică și socială. În momentul de față, cadrul legal general al politicii sociale este dat de *Articolele 2 și 13 ale Tratatului CE și Articolul 2 al Tratatului UE*, care continuă inițiativele anterioare prin adăugarea de prevederi

<sup>14</sup> Cetățenia europeană, art. 8 în 1992, devenit ulterior 17 din TEC, cu ultima frază adăugată după Tratatul de la Amsterdam

referitoare la combaterea discriminării (de gen, a discriminării rasiale, etnice, religioase, bazate pe dizabilități, vârstă sau orientare sexuală).<sup>15</sup>

Astfel, *Articolul 2 al Tratatului CE* prevede – alături de o dezvoltare economică armonioasă, echilibrată și durabilă – un nivel ridicat de ocupare a forței de muncă și al protecției sociale, egalitatea între femei și bărbați, creșterea standardelor de viață și a calității vieții. Tot în *Tratatul CE*, politica socială este menționată distinct în *Titlul VIII*<sup>16</sup> – referitor la ocuparea forței de muncă și *Titlul XI* (Articolele 136-145) – ce se referă explicit la educație, formare profesională și tineret. *Articolul 2 al Tratatului UE* – stabilind obiectivele Uniunii Europene – preia aceste reglementări și menționează promovarea progresului economic și social printr-un nivel ridicat al ocupării forței de muncă, întărirea drepturilor și intereselor indivizilor (prin introducerea cetățeniei europene) și libera circulație a persoanelor.

*Tratatul de la Nisa, în urma Consiliului European din martie 2000 de la Lisabona* accentuează necesitatea combaterii sărăciei și excluziunii sociale, modernizarea modelului social european, crearea unui stat european activ al bunăstării – promovarea participării la viața economică și socială (Cace, 2010), oportunitatea efectuării unor reforme economice și sociale ca parte a unei strategii care combină competitivitatea cu coeziunea socială (Molnar, 2002). Cu această ocazie Consiliul European a stabilit ca toate statele membre să-și dezvolte (și să urmărească implementarea unor) strategii antisărăcie și de promovare a incluziunii sociale.

**Pentru statele membre**, inclusiv pentru România, „provocarea de a asuma responsabilitățile de stat membri în domeniul social implică continuarea cu succes a reformei în domeniul asistenței sociale și îndeplinirea unor condiții precum: implementarea efectivă a acquis-ului comunitar, continuarea articulării legislative, reconturarea construcției instituționale prin includerea noilor instituții și, nu în ultimul rând, căutarea de soluții de politică socială durabilă pentru problemele specifice tranziției de la economia planificată la economia de piață” (Stănescu, 2006, p.290)

În funcție de cum anume sunt alocate resursele, de grupul/grupurile destinate sistemului de protecție socială, de cum este construit sistemul instituțional care face trecerea de la asumarea politică și implementarea practică a politicii sociale, statele europene (Păuna, 2006, p. 8-9) se găsesc sub forma *modelelor*:

- Model Scandinav sau Nordic (Danemarca, Finlanda, Suedia) Preocuparea statului este aceea de a asigura locuri de muncă. Beneficiile sociale sunt acordate pe baza cetățeniei după producerea unui eveniment din sfera „riscurilor”, cheltuielile sociale sunt ridicate, contribuțiile publice sunt consistente. Modelul are la bază dezideratul ocupării totale a forței de muncă („șomaj zero”)
- Modelul Anglo-saxon sau Liberal (Marea Britanie, Irlanda, Estonia, Slovacia) Protecția socială depinde în mare măsură de statutul de angajat. Beneficiile noncontributive se bazează pe testarea mijloacelor, iar sumele de bani obținute în acest mod sunt mai mici față de primul model.

<sup>15</sup> Studiu descărcat în data de 15 dec 2014 la adresa <http://www.scribub.com/stiinta/stiinte-politice/CARTA-ALBA-POLITICA-SOCIALA-EUR54993.php>

<sup>16</sup> Site accesat în data de 15 dec 2013 la adresa [http://ro.wikisource.org/wiki/Tratatul\\_de\\_instituire\\_a\\_Comunit%C4%83%C8%9Bii\\_Economice\\_Europene](http://ro.wikisource.org/wiki/Tratatul_de_instituire_a_Comunit%C4%83%C8%9Bii_Economice_Europene), paginile 125-130

- Modelul Continental sau Modelul Corporatist (Austria, Belgia, Franța, Germania, Ungaria, Cehia, Polonia) se bazează pe un sistem de securitate socială după modelul Bismark, respectiv pe un sistem de asigurări sociale, finanțate prin contribuția celor angajați în muncă. Protecția celor care se situează în afara sistemului de asigurare se realizează prin programe de asistență socială, publice sau private.
- Modelul Mediteranean (Grecia, Italia, Spania, Portugalia) în care cheltuielile sociale sunt reduse, statul acordă beneficii în funcție de statusul contribuabililor iar rețelele de sprijin constituite din apartenența la un grup familial joacă un rol important.
- Modelul „catching-up” al noilor state care au aderat la Uniunea Europeană în 2004 (Lituania, Letonia, Estonia, Cipru, Malta, Bulgaria și **România**) în care nivelul de trai este mai scăzut decât a celorlalte state membre UE, sistemul de protecție socială este în construcție, bunăstarea socială depinde încă de construcția/reconstrucția instituțiilor precum și de definirea/asumarea unor politici care să vizeze modalitatea de soluționare a unor probleme publice/sociale. „Locul de muncă este plasat în central Uniunii Europene”<sup>17</sup>. Statele membre sunt încurajate să decidă în legătură cu politica muncii, sub asistența Consiliului Europei și a Comitetului pentru Muncă. Sărăcia este o astfel de problemă încă departe de a fi eradicată care necesită soluții și abordări complexe – iar asigurarea accesului la un loc de muncă este considerat a fi una dintre soluțiile care determină cel puțin o ușoară redresare economică, dacă nu ieșirea din sărăcie.

Studii recente<sup>18</sup> arată însă *scăderea* celor care sunt angajați și *creșterea* numărului persoanelor care sunt neangajate un interval de timp lung. Astfel, și în țările de orientare liberală și în cele cu doctrină social democrată faptul că protecția socială este considerată a fi o etapă intermediară, până la angajarea în muncă a adulților apti de muncă pune probleme serioase celor care nu știu/ nu vor/ nu pot să acceseze sau să susțină un loc de muncă.

Chiar și Declarația Universală a Drepturilor Omului adoptată în 1948 în cadrul Adunării Generale a Națiunilor Unite, considerată a fi de impact asupra stabilirii liniilor directoare ale politicilor salariale, existența demnă a salariaților (ar. 23 pct.3), mecanismele de asigurări contributorii (ajutor de șomaj conform art. 23 pct. 1) și non-contributorii (sistemul de asistență socială ocrotirea mamei și copilului, conform art. 25 pct. 2) (Stănescu, 2013) *nu* vorbește despre situația adulților apti de muncă ce nu au mijloace să se întrețină sau să își întrețină familiile.

Deși implicarea statului în susținerea indivizilor și familiilor în ceea ce privește supraviețuirea, protecția împotriva dezastrelor, a sărăciei etc., are o istorie îndelungată (amintim aici doar Legea săracului din Anglia anului 1601 – prin care se asigura săracilor, prin mijlocirea parohiilor, *un loc de muncă la domiciliu* sau modelul asigurărilor sociale din perioada cancelarului Bismark în Germania anului 1880 – introducerea asigurărilor sociale în cazul *accidentării*, a *bolii* și a *pensiilor*) (Deme, 2006), mecanismele de protecție la care au acces persoanele aflate în nevoie sunt (condiționate sau sunt în) legătură cu *munca*.

<sup>17</sup> <http://cursdeguvernare.ro/wp-content/uploads/2014/07/amsterdam-1997.pdf>, Site accesat la data de 12 noiembrie 2013.

<sup>18</sup> <http://www.sviz.si/novice/media/1166/media/ESDE2013%20Report%20OnLine.pdf>, Site accesat la data de 15 noiembrie 2013

Altfel spus, beneficiile au o tentă *contributivă* însemnată. Dar, beneficiile necontributive ca și politică asumată a statelor constituie un element important în definirea statelor bunăstării. Briggs, (citată de Flora<sup>19</sup>) considera că un stat al bunăstării ar trebui să fie puterea organizată politic și administrativ, pentru a modifica forțele pieței în anumite *direcții* (printre care și *garantarea unui venit minim*), un beneficiu necontributiv important și definitiv pentru asigurarea susținerii persoanelor, familiilor care se confruntă cu sărăcia.

România astăzi, care se definește ca fiind „stat de drept, democratic și social” conform Constituției<sup>20</sup> sale arată însă că: „*Salariații au dreptul la măsuri de protecție socială*”<sup>21</sup>. Totuși, în art. 47, cel care se referă la nivelul de trai este precizat că „*Statul este obligat să ia măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent*”, precizare care poate fi interpretată ca referire și la eventuale beneficiile *necontributive*.

### **I.5.b. Beneficiile sociale – componentă a sistemului de protecție socială**

După Luana Pop, beneficiile sociale reprezintă „o formă de suplimentare sau substituție a veniturilor primare individuale, venituri obținute din muncă și/ sau proprietăți, în vederea asigurării tuturor cetățenilor unei țări a unui minim social acceptabil de trai. Pentru individ, beneficiile sociale pot lua fie forma unor transferuri monetare sau în natură (bunuri), fie se pot constitui ca gratuități, subvenții sau credite preferențiale” (Pop, 2002, pag. 142).

Începând cu sistemul de securitate neozelandez al anilor 1938 care a adus în discuție promovarea unui sistem de protecție care își permite să acorde un beneficiu minim indiferent de existența unui contract de muncă sau de o contribuție de tip profesional și până în 2010 când Parlamentul European a adoptat o rezoluție referitoare la rolul venitului minim în lupta împotriva sărăciei și promovarea unei societăți inclusive în Europa, beneficiile sociale sunt și rămân o formă prin care persoanele, familiile aflate în anumite zone de risc pot fi protejate, pot avea acces la anumite transferuri financiare sau nonfinanciare. Beneficiile sociale se află atât pe agenda politică a statelor lumii cât și în atenția tratatelor și convențiilor internaționale.

În aceeași lucrare, Luana Pop (Pop, 2002, pag. 156) enumără *principalele categorii de beneficii sociale* ca fiind: 1) beneficiile de asigurări sociale (pensii de vârstă, pensii de urmaș, pensii de invaliditate, ajutor de șomaj); 2) beneficiile de asistență socială (alocația pentru copii, alocația de sprijin pentru familii cu mulți copii, indemnizații pentru persoane cu handicap, ajutoare sociale bazate pe testarea mijloacelor, gratuități de transport, scutiri de impozite etc.).

Beneficiile sociale, arată autoarea, pot fi contributorii sau non-contributorii, *în funcție de participarea beneficiarului la constituirea fondului din care se suportă plățile*.

Beneficiile contributorii sunt caracteristice *sistemelor de asigurări* – eligibilitatea, nivelul beneficiului, sunt condiționate de contribuția individului la respectivul sistem de asigurări. Contribuțiile la sistemele de asigurări sunt determinate de venituri și nu sunt însă întotdeauna perfect

<sup>19</sup> Flora, P., Heidenheimer, A., (1995), articol descărcat la data de 15 decembrie 2013 la adresa <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Gough.rev.pdf>

<sup>20</sup> Modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003

<sup>21</sup> art. 1 (3) păstrează la art. 41 (2)

corelate cu contribuția, respectiv cu veniturile. Ajutorul de șomaj reprezintă un procent din veniturile anterioare, fără însă a putea depăși o anumită limită stabilită prin lege. În ceea ce privește serviciile de sănătate, ele nu se diferențiază în funcție de contribuție, ci în funcție de nevoile individului.

Beneficiile non-contributorii se acorda fie în funcție de nevoile individului sau familiei (*pe baza testării mijloacelor de trai*), relativ la un minim social acceptabil, fie în funcție de apartenența individului la o anumită categorie, de exemplu alocație pentru susținerea familiei. Beneficiile non-contributorii sunt acordate *indiferent de istoria individului* ca plătitor de taxe și impozite generale sau la anumite fonduri sociale. Beneficiile non-contributorii de regulă sunt dependente de resursele financiare și/ sau materiale ale individului, dar pot fi și independente de acestea.

Beneficiile sociale pot fi universaliste sau selective, *în funcție de gradul lor de acoperire*. Beneficiile universaliste sunt cele accesate de toți indivizii unei societăți (asistența medicală sau educația gratuită). În alte accepțiuni, conceptul de „beneficiu universalist” include și *beneficiile de tip categorial* – cele acordate anumitor grupuri sau categorii, ca de exemplu acordarea alocației pentru copii tuturor familiilor cu copii, indiferent de contribuția acestora la bugetului de stat sau de venitul lor.

Beneficiile sociale selective sunt acordate în general după pe testarea mijloacelor individuale de trai, în particular pe testarea veniturilor individuale/ ale familiei/ gospodăriei. Eligibilitatea se stabilește deci, în cazul beneficiilor selective pe baza unui test fiind destinate doar asupra celor cu adevărat în nevoie.

Autoarea, citându-l pe Barr (Barr, 1995) consideră astfel că *beneficiile selective* sunt gândite în special ca instrumente de reducere a sărăciei, de a oferi un suport doar celor care sunt complet descoperiți sau insuficient acoperiți în ceea ce privește venitul/mijloacele de existență – fiind ca „un ultim... suport pentru individ, atunci când piața și/sau familia eșuează în a-i oferi un minim social acceptabil” iar *beneficiile sociale universaliste*, constituite mai degrabă ca „reflexie a unui drept social”, au ca obiectiv creșterea bunăstării tuturor indivizilor, prevenirea sărăciei, creșterea integrării sociale a indivizilor prin respectarea demnității indivizilor și prin prevenirea excluziunii sociale, la promovarea unor bunuri sociale importante și reechilibrarea unor dezechilibre între nevoi și resurse. Așadar, **scopul** beneficiilor selective ar fi ridicarea din sărăcie a celor ce deja se afla sub un prag minim social acceptabil. Statul reprezintă, în acest caz ultima formă de susținere, când celelalte rețele de sprijin, familia, piața etc., devin inoperante.

Problemele asociate acestui tip de beneficii sunt însă legate, din punctul de vedere al beneficiarilor, de costuri ridicate de aplicare (timp, transport etc.) și în mod special de stigmatizare socială, iar din punctul de vedere al eficienței, de o rată de cuprindere redusă (există erori de supraîncadrare – când cei care „nu merită” accesează aceste forme de sprijin pe când alte categorii, care ar fi eligibile, nu ajung să beneficieze de acest drept).

Instituțiile care aplică acest tip de politică socială presupun costuri de funcționare destul de ridicate – este vorba de un aparat administrativ care include personalul dar și mijloacele (eventual informatice) de prelucrare/verificare a informațiilor care furnizate de beneficiari, într-o logică ce ține de *testarea mijloacelor*.

O alta problemă asociată acestui tip de beneficii este ceea ce în literatura de specialitate se numește *capcana sărăciei*: orice creștere a veniturilor, ca rezultat al efortului individual, duce la

pierderea beneficiului, constituind o motivație negativă de a munci, în special pentru cei cu venituri foarte scăzute sau cu probabilitate ridicată de a obține venituri foarte scăzute din muncă.

Într-un sistem de beneficii selective, individul se transformă în *beneficiar* de ajutor social, fiind obligat să aplice pentru beneficiul de care consideră că are nevoie, proces însoțit de o stigmatizare socială pronunțată. Majoritatea plătitorilor de taxe și impozite nu se ciocnesc niciodată de condiția de asistat social, de beneficiar de ajutor/ asistență socială, ceea ce întărește stereotipurile discriminatorii în termeni morali în legătura cu beneficiarii.

*Dependența de beneficiile sociale* se află în atenția specialiștilor care analizează politicile sociale – în special politicile sociale apărute urmare a presiunii sociale pentru asigurarea bunăstării care, bunăstare nu decurge *nici* din confortul generat de un venit generat de munca proprie, *nici* din eventuale moșteniri sau situații familiale privilegiate, ci este pus pe seama *statului*. Aceste presiuni, arată Florin Lazăr (citând autori ca Esping-Andersen, Pierson, Preda), „s-au concretizat grație sufragiului universal, ce a permis clasei muncitoare să își prezinte aspirațiile către un nivel de bunăstare ridicat”. Autorul arată că după „perioada considerată de înflorire a statului bunăstării – datorită atât ritmului accelerat de dezvoltare economică, cât și presiunilor populare pentru asigurarea unui nivel ridicat de bunăstare, însoțită de extinderea drepturilor sociale a urmat o perioadă de criză”, critici ale statului bunăstării din partea administrației Reagan și Thatcher fiind acela că „prin beneficiile generoase acordate, statul bunăstării creează dependență, demotivând munca și asigurarea bunăstării prin participarea la piața muncii” dar și faptul că beneficiile sociale acordate se situau deasupra ritmului de creștere economică, „creșterea beneficiilor a depășit astfel nivelul utilizării oprime a resurselor” (Lazăr, 2010, pag. 30-31).

### **I.5.c. Venitul minim garantat și combaterea sărăciei**

Venitul minim garantat a fost (și este) considerat a fi o componentă a sistemului de asistență socială, un beneficiu social (sau o prestație socială) bazat *pe testarea mijloacelor*. Cătălin Zamfir arată că sistemul de asistență socială, diferit față de cel denumit de asigurare socială, este un sistem de tip redistributiv necontributiv (Zamfir, 1999). Bugetul este asigurat de taxele percepute populației și nu din contribuțiile *individuale* de tip asiguratoriu, iar beneficiile *nu* sunt acordate în funcție de eventualele contribuții individuale sau de mărimea acestora. Dacă, însă, *contribuția* este văzută nu doar din perspectivă pecuniară, se poate pune problema în alt mod: o mamă care alege să își asume îngrijirea propriilor copii (fie ei și nerecunoscuți de tată) contribuie la bunăstarea colectivității: costul aferent unui ajutor social acordat familiei compusă din mama și doi copii este mult mai mic decât dacă unul sau chiar doi copii ar fi instituționalizați – copiii pot prelua apoi, în timp, responsabilitatea îngrijirii mamei.

Sistemul de asistență socială se constituie mai degrabă ca un *pact social* prin care colectivitatea se angajează să ajute pe cei considerați de ea ca fiind în nevoie, pe baza analizei situațiilor financiare a fiecărui caz în parte. Sistemul asistenței sociale bazat pe testarea mijloacelor se constituie ca o ultimă rețea de securitate socială: dacă mecanismele economice, piața muncii, ajutoarele de șomaj, sistemele de asigurare de bătrânețe și medicală constituite ca rețele de securitate socială nu reușesc să prindă în ochiurile lor diferite grupuri sociale, asistența socială bazată pe testarea

mijloacelor urmează a fi ultimul strat al securității sociale ce își propune să susțină toate persoanele/famiiliile aflate în nevoie, care au scăpat rețelelor de securitate superpuse.

Funcția sa este să asigure celor mai săraci dintre săraci un venit minim menit să garanteze subzistența. „Servind ca un ultim resort, ea, rețeaua, umple golul între venitul minim și veniturile individuale ce provin din alte surse.”<sup>22</sup> Sistemul de asistență socială reprezintă, în consecință, protecție socială focalizată: el, sistemul, detectează doar persoanele aflate *efectiv în nevoie*, iar sprijinul acordat este determinat de nivelul resurselor disponibile ale fiecărei persoane în parte. Acest sistem presupune fixarea unui prag minim de sărăcie și, în consecință, și a unui venit minim (Zamfir, Zamfir, 1995, pag. 121-122).

Ideea de venit minim este exprimată de diverse personalități ale lumii, printre care economistul american Robert Theobald<sup>23</sup>, cel care utilizează pentru prima dată sintagma ulterior preluată de cercetătorii de politici sociale și consacrată, aceea de „guaranteed minimum income”.

Instituirea unui venit minim, dincolo de aspectul de ordin legislativ, se bazează pe o relație între instituțiile publice cu responsabilități în sfera politicilor sociale, grupurile vulnerabile, sărace dar și grupurile care se situează în afara riscului sărăciei.<sup>24</sup> Această relație poate fi tensionată și purtătoare de ostilități directe sau mascate: grupurile sărace sunt adesea considerate a fi „leneșe, consumatoare de resurse” fără să merite; grupurile aflate dincolo de riscul sărăciei sunt văzute ca excesiv protectoare cu propriile resurse, neimplicate în probleme sociale, fără responsabilitate civică, centrate pe bunăstarea proprie; instituțiile publice pot fi ele însele acuzate de exces de birocrăție, risipă sau dimpotrivă, de implicare slabă și necoerentă.

Dacă intervenția în familiile sărace se rezumă doar la acordarea unor beneficii, indiferent cât ar fi de consistente, ieșirea din sărăcie nu este posibilă. Sărăcia (chiar și dacă vorbim doar de o diminuare a veniturilor determinate de pierderea resurselor pentru un interval de timp scurt, ex. de pierderea locului de muncă în condițiile în care vorbim de o persoană motivată să muncească, sau sărăcia de durată) este generatoare de *vulnerabilitate socială*. Obținerea venitului minim garantat poate fi scop în sine pentru unele familii sau grupuri după cum poate fi inaccesibil celor mai săraci dintre săraci; în oricare dintre situațiile enumerate intervenția în familiile sărace ar trebui să fie complexă, din partea specialiștilor în asistență socială. Cu siguranță, există o legătură între sărăcie și funcționarea familiilor, mai ales în cazurile în care familia a trăit în sărăcie de-a lungul uneia sau mai multor generații (Neamțu, 2010).

<sup>22</sup> Atkinson, T., (1991), p. 7, articol descărcat la data de 15 martie 2012 la adresa [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/1BE056D69DC9F9E880256B65004A1953/\\$file/OPWSSD1.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/1BE056D69DC9F9E880256B65004A1953/$file/OPWSSD1.pdf)

<sup>23</sup> Theobald, R., Free markets for free men; articol descărcat la data de 12 martie 2014 la adresa <http://www.chicago-booth.edu/~media/917BA065D1914F8F8DF7536680FD7EE7.pdf>

<sup>24</sup> Bonelli, L.,(2012), p. 79 articol descărcat la data de 15 decembrie 2013 la adresa [http://www.academia.edu/8134312/Pour\\_une\\_approche\\_relationnelle\\_de\\_la\\_pauvret%C3%A9\\_Examining\\_the\\_relationships\\_of\\_poverty](http://www.academia.edu/8134312/Pour_une_approche_relationnelle_de_la_pauvret%C3%A9_Examining_the_relationships_of_poverty)

## Capitolul II

### SISTEMUL DE GARANTARE A VENITULUI MINIM

#### II.1. Sistemul de garantare a venitului minim în România<sup>25</sup>

Venitul minim garantat a fost instituit în România ca un *beneficiu* social, de tip *necontributiv*, ca urmare a *testării mijloacelor de trai*, urmare a presiunilor sociale crescânde generate de sărăcie (Zamfir, 2001) dar și ca urmare a obligațiilor externe asumate de România prin ratificarea cartei Sociale Europene revizuite – respectiv recunoașterea dreptului fundamental al unei persoane la resurse și prestații suficiente pentru a trăi decent, compatibil cu demnitatea umană (Stănescu, Drăgoteiu, Marinoiu, 2012).

Luana Pop arată că ajutorul social a fost gândit în România postdecembristă pentru *familii* care se situează sub „un prag fixat, considerat a reprezenta un minim de subzistență. Pragul nu reprezintă un prag de sărăcie ci este produsul între posibilitatea de plată a bugetului și analiza segmentului celui mai sărac” – prag care în 1995 a reprezentat 92,3% din pragul de sărăcie calculat de Banca Mondială ca „50% din media cheltuielilor per capita a populației în anul precedent și echivalentul a 3,3 dolari pe zi – conform raportului Băncii Mondiale asupra sărăciei în România, 1996 (Pop, 2002).

Legislația privind venitul minim garantat în România, inițiată de Guvernul Văcăroiu în 1995 a avut următorul parcurs în cei (aproape) 20 ani de funcționare:

- Legea 67/18 iulie 1995<sup>26</sup> privind ajutorul social
- Hotărârea de Guvern nr. 565/28 iulie 1995 (norme metodologice de aplicare ale Legii 67/1995)<sup>27</sup>
- Hotărârea de Guvern 125/1 martie 1996 (modifică H.G. 565/1995)<sup>28</sup>
- Legea nr. 416 din iunie 2001<sup>29</sup> privind venitul minim garantat
- Hotărârea de guvern nr. 1099 din 25 octombrie 2001 (Norme metodologice de aplicare a Legii nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat)<sup>30</sup>
- Ordonanța de Urgență nr. 6 din 30 ianuarie 2002 pentru completarea Legii nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat<sup>31</sup>

<sup>25</sup> Fragmente din acest capitol au fost publicate în Ciornei Carmen, *Sistemul de garantare a venitului minim în România – asistență socială sau administrație publică?*, în Revista de Asistență Socială, Seria Work Review, Anul XV, Nr 1/2016, Polirom, pag 75 – 99.

<sup>26</sup> Lege publicată în Monitorul Oficial cu numărul 131 din data de 29 iunie 1995

<sup>27</sup> Lege publicată în Monitorul Oficial cu numărul 178 din data de 9 august 1995

<sup>28</sup> Lege publicată în Monitorul Oficial cu numărul 55 din data de 15 martie 1996

<sup>29</sup> Lege publicată în Monitorul Oficial cu numărul 401 din data de 20 iulie 2001

<sup>30</sup> Lege publicată în Monitorul Oficial cu numărul 719 din data de 12 noiembrie 2001

<sup>31</sup> Lege publicată în Monitorul Oficial cu numărul 116 din data de 12 februarie 2002

- Legea nr. 115 din 4 mai 2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat<sup>32</sup>
- Hotărârea nr. 1010 din 9 august 2006 pentru aprobarea normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat<sup>33</sup>
- Legea nr. 51 din 19 martie 2008 pentru modificarea alin. (1) al art. 8 din Legea nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat<sup>34</sup>
- Ordonanța de Urgență nr. 57 din 27 mai 2009 pentru modificarea Legii nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat<sup>35</sup>
- Legea nr. 276 din 24 decembrie 2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat<sup>36</sup>
- Hotărâre nr. 50 din 19 ianuarie 2011 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat<sup>37</sup>
- Ordin (al Ministrului Muncii) nr. 1474 din 6 mai 2011 pentru aprobarea Instrucțiunilor de aplicare a unor prevederi din Normele metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 50/2011<sup>38</sup>
- Ordonanța de Urgență nr. 124 din 27 decembrie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte normative care reglementează acordarea de beneficii de asistență socială<sup>39</sup>
- Legea nr. 166 din 9 octombrie 2012 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 124/2011 pentru modificarea și completarea unor acte normative care reglementează acordarea de beneficii de asistență socială<sup>40</sup>
- Ordonanța de Urgență nr. 42 din 15 mai 2013 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat precum și pentru modificarea Legii nr. 277 din 2010 privind alocația pentru susținerea familiei<sup>41</sup>

În prezent, conform prevederilor legislative în vigoare, acordarea ajutorului social se face în baza cererii depuse de către reprezentantul legal al familiei (sau, după caz, de persoana singură) la primarul unității administrativ teritoriale – care (prin serviciul de specialitate sau prin persoanele împuternicite) într-un *demers administrativ* și de testare a mijloacelor (evaluarea veniturilor și a bunurilor) de care dispune familia (sau persoana singură) stabilește prin *dispoziție scrisă* dreptul la ajutor social precum și cuantumul ajutorului, care cuantum este plătit din buget de stat, prin intermediul Agenției Județene de Plăți și Inspecție Socială.

Legea nr. 292 din 20 decembrie 2011 a asistenței sociale precizează în art. 2 alin (2) că „Sistemul național de asistență socială .... se compune din **sistemul de beneficii de asistență socială și sistemul de servicii sociale**”. Beneficiile de asistență socială, conform art. 6 alin c) din

<sup>32</sup> Lege publicată în Monitorul Oficial cu numărul 408 din data de 11 mai 2006

<sup>33</sup> Lege publicată în Monitorul Oficial cu numărul 690 din data de 11 august 2006

<sup>34</sup> Lege publicată în Monitorul Oficial cu numărul 230 din data de 25 martie 2008

<sup>35</sup> Lege publicată în Monitorul Oficial cu numărul 391 din data de 10 iunie 2009

<sup>36</sup> Lege publicată în Monitorul Oficial cu numărul 888 din data de 30 decembrie 2010

<sup>37</sup> Hotărâre publicată în Monitorul Oficial cu numărul 76 din data de 28 ianuarie 2011

<sup>38</sup> Ordin publicat în Monitorul Oficial cu numărul 360 din data de 24 mai 2011

<sup>39</sup> Ordonanță publicată în Monitorul Oficial cu numărul 938 din data de 30 decembrie 2011

<sup>40</sup> Lege publicată în Monitorul Oficial cu numărul 699 din data de 11 octombrie 2012

<sup>41</sup> Ordonanță publicată în Monitorul Oficial cu numărul 287 din data de 21 mai 2013

aceeași lege sunt „măsurile de redistribuire financiară/materială destinate persoanelor sau familiilor care întrunesc condițiile de eligibilitate prevăzute de lege”.

**Beneficiile de asistență socială**, în funcție de scopul lor, sunt clasificate conform art. 9 din lege ca fiind:

- a) *beneficii de asistență socială pentru prevenirea și combaterea sărăciei și riscului de excluziune socială;*
- b) *beneficii de asistență socială pentru susținerea copilului și familiei;*
- c) *beneficii de asistență socială pentru sprijinirea persoanelor cu nevoi speciale;*
- d) *beneficii de asistență socială pentru situații deosebite.*

Acestea presupun *acordarea de sume de bani – alocații, indemnizații sau ajutoare sociale sau alte forme de ajutor „în natură, respective alte facilități.*

Beneficiile de asistență socială pentru prevenirea și combaterea sărăciei și riscului de excluziune social înseamnă potrivit art. 11:

- a) *ajutoare sociale susținute din bugetul de stat, acordate focalizat, pentru categoriile de populație aflate în risc de sărăcie;*
- b) *ajutoare sociale comunitare susținute din bugetele locale, acordate focalizat, ca măsuri individuale de suport pentru depășirea unor situații de dificultate temporară;*
- c) *ajutoare de urgență susținute din bugetul de stat și/sau din bugetele locale, acordate pentru situații datorate calamităților naturale, incendiilor, accidentelor etc.;*
- d) *burse sociale și ajutoare financiare pentru facilitarea accesului la educație, susținute din bugetul de stat și/sau din bugetele locale;*
- e) *ajutoare în natură, alimentare și materiale, inclusiv cele acordate în cadrul programelor de sprijin educațional pentru copiii și tinerii proveniți din familii defavorizate, susținute din bugetul de stat și/sau bugetele locale, cum ar fi programe pentru suplimente alimentare, rechizite și alte materiale necesare în procesul de educație;*
- f) *ajutorul acordat din bugetul de stat pentru refugiați, precum și persoanelor care au obținut protecție subsidiară în România, în condițiile prevăzute de lege;*
- g) *facilități privind utilizarea mijloacelor de transport în comun, accesul la comunicare și informare, precum și alte facilități prevăzute de lege.*

Prin lege specială, **Legea nr. 416 din 18 iulie 2001 privind venitul minim garantat, cu modificările și completările ulterioare**, în România, *famiile și persoanele singure care au domiciliul sau, după caz, reședința în România, cu ori fără cetățenie română, precum și apatrizii, au dreptul la un venit minim garantat, prin acordarea unui ajutor social lunar – beneficiu social dedicat combaterii sărăciei și excluziunii sociale, întemeiat pe principiul solidarității sociale, în contextul unei politici naționale de asistență socială.*

În România dreptul la venitul minim garantat nu se raportează la individ, ci se adresează **familiei**. Familia însă este definită luând în considerare schimbările din structura și funcțiile familiei, inclusiv stilurile de viață alternative familiei clasice. Astfel, **familia beneficiară de ajutor social** este definită ca fiind: „*soțul și soția, sau soțul, soția și copiii lor necăsătoriți, aflați în întreținerea acestora, care locuiesc și se gospodăresc împreună*” „*persoana care locuiește și gospodărește*

împreună cu copiii aflați în întreținerea sa și se află în una dintre următoarele situații: a) este necăsătorită; b) este văduvă; c) este divorțată; d) al cărei soț/soție este declarat/declarată dispărut/dispărută prin hotărâre judecătorească; e) nu a împlinit vârsta de 18 ani și se află în una dintre situațiile prevăzute la lit. a)- d)”, „frații fără copii, care gospodăresc împreună și care nu au domiciliul sau reședința comună cu părinții.” dar și „bărbatul și femeia necăsătoriți, cu copiii lor și ai fiecăruia dintre ei, aflați în întreținerea acestora, care locuiesc și gospodăresc împreună”. Și soților „despărțiți în fapt” li se poate stabili dreptul la venit minim garantat, dacă ancheta socială stabilește acest aspect. Beneficiază de acest drept stabilit de lege și persoanele fără locuință („Persoanele fără locuință beneficiază de ajutor social numai pe perioada în care se află în evidența serviciilor publice de asistență socială din cadrul unităților administrativ teritoriale în care trăiesc”).

Cuantumul ajutorului social acordat familiei și/sau persoanei singure înseamnă practic o raportare la indicatorul social de referință și o *completare* a veniturilor familiei sau persoanei singure până la nivelul venitului minim garantat stabilit de lege la art. 4.

Nivelul lunar al venitului minim garantat este stabilit de lege, în funcție de numărul de persoane care compun familia beneficiară. Raportarea la indicatorul social de referință a fost introdusă începând cu ianuarie 2012 prin Ordonanța de urgență nr. 124 din 27 decembrie 2011), coeficienții urmând a fi modificați și prin efectul Ordonanței de urgență 42 din 15 mai 2013 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, precum și pentru modificarea Legii nr. 277/2010 privind alocația pentru susținerea familiei.

**Venitul minim garantat, așadar, face parte dintr-un sistem de beneficii necontributive,** care au ca obiectiv „reducerea sărăciei și menținerea segmentului cel mai sărac la un nivel minim acceptabil”, arată Luana Pop într-un demers de analiză a beneficiilor sociale selective<sup>42</sup>. Autoarea afirmă că beneficiile selective se bazează pe *proceduri* de testare a mijloacelor de trai *exclusiv administrative* – care înseamnă că eligibilitatea este condiționată de venituri monetare și nu de nevoile familiei sau de starea ei materială dar și că există un sistem care să permită controlul declarațiilor individuale – sau printr-un *sistem de testare profesional* „sistem expert: asistența socială” cu costuri de administrare mai mari dar cu avantajul de a fi mai „personalizat și de a introduce o putere discriminatorie mai mare”.

Cătălin Zamfir arată că „sistemul asistenței sociale bazat pe testarea mijloacelor se constituie ca o ultimă rețea de securitate socială: dacă mecanismele economice, piața muncii, ajutoarele de șomaj, sistemele de asigurare de bătrânețe și medicală ce se constituie, de asemenea ca rețele de securitate socială nu reușesc să prindă în ochiurile lor diferite grupuri sociale, asistența socială bazată pe testarea mijloacelor urmează a fi „ultimul strat al securității sociale ce își propune să prindă în ochiurile sale toate persoanele, familiile... ce au scăpat rețelelor de securitate superpuse. Funcția sa este să asigure celor mai săraci dintre săraci un venit minim” (Zamfir, 1999, pag. 121).

Atât procedurile administrative de testare a mijloacelor cât și cele ce țin de sistemul de testare profesional sunt așezate de legiuitor în sarcina administrației publice locale – primar, secretar, persoană cu atribuții în asistență socială. Costurile administrative generate de aplicarea

<sup>42</sup> [www.iccv.ro/oldiccv/romana/dictionar/luana\\_bss.html](http://www.iccv.ro/oldiccv/romana/dictionar/luana_bss.html), site accesat în iulie 2014, p. 1-12

legii sunt, implicit asumate de primării și, începând din 2011 urmare a modificărilor legislative introduse prin Legea nr. 276/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat, de către Agențiile Județene de Plăți și Inspecție Socială (sub aspectul efectuării plăților beneficiilor sociale).

Simona Maria Stănescu arată că adoptarea unui sistem de venituri minim garantat în România a avut legătură atât cu intenția guvernelor de a asigura resursele financiare necesare unui nivel de viață decent, cu intenția României de a se alinia unui context european „s-a urmărit îndeplinirea obligațiilor asumate de România prin ratificarea Cartei Sociale Europene revizuite, și anume prevederilor articolului 13 privind dreptul la asistență socială și medicală precum și a prevederilor Recomandării 92/441/CEE din 24 iunie 1992. Consiliul recomandă statelor membre să recunoască dreptul fundamental al unei persoane la resurse și prestații suficiente pentru a trăi decent. Recomandarea 92/442/CEE din 27 iulie 1992, Consiliul recomandă ca statele membre să garanteze persoanei un nivel al resurselor care să fie compatibil cu demnitatea umană” dar, deloc în ultimul rând, necesității ca România să fie credibilă în și să îndeplinească condițiile necesare pentru a primi sprijin extern pentru reabilitare macroeconomică „...sugestia Băncii Mondiale”. (Stănescu, 2012, pag. 19-20)

Garantarea resurselor minime este realizată relativ târziu, după adoptarea legislației vizând măsurile de asigurare în caz de șomaj (Legea 1/1991 – Legea 1 din 7 ianuarie 1991 a fost prima lege cu impact asupra protecției sociale) și pusă în legătură cu combaterea sărăciei. Livia Popescu arată, citând un studiu al comisiei europene<sup>43</sup> că nu doar în România s-a întâmplat această succesiune „amânarea măsurilor de combatere a sărăciei spre a doua jumătate a anilor 90 are o serie de justificări... reforma protecției sociale a avut ca priorități componentele contributive existente și introducerea asigurării de șomaj... sărăcia a fost inițial percepută un rezultat „normal” și temporar al tranziției iar sărăcia pe scară mare și de durată nu a fost anticipată de guvernanți... proiectarea programelor de asistență socială este dificilă, cu atât mai mult în condițiile unor constrângeri financiare severe... este nevoie de timp pentru a realiza atât culegerea datelor despre sărăcie și despre eficacitatea programelor existente cât și utilizarea loc în procesul de luare a deciziilor” (Popescu, 2004, pag. 196).

Cătălin Zamfir arată<sup>44</sup> că atât criza economică a anilor 70, accentuată în anii 80, dar și tranziția postdecembristă a determinat o „adevărată explozie a sărăciei. Estimările de la mijlocul anilor 90...relevă proporții îngrijorătoare ale fenomenului – proporția săracilor se plasează între 22%... și 39,3%...”. Autorul face referire și la un studiu al UNDP<sup>45</sup> care relevă că „rata sărăciei se plasa în jurul a 28% în 1996; după o ușoară ameliorare în 1995-6, căderea economică a continuat în ultima parte a deceniului, sărăcirea agravându-se rapid, pentru a ajunge la 44% în 2000 – estimările Cărții albe a preluării Guvernării în luna Decembrie 2000.”

<sup>43</sup> GVC (2002), Study of the Social Protection System in the 13 Applicant Countries. Synthesis Report, Second draft ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/index_en.html))

<sup>44</sup> Zamfir C., (2001), România Socială – Situația sărăciei în România, Revistă de cultură și analiză socială. [http://adatbank.transindex.ro/html/cim\\_pdf385.pdf](http://adatbank.transindex.ro/html/cim_pdf385.pdf)

<sup>45</sup> JNDP și Academia Română 1998, Raportul Național al Dezvoltării Umane – 2001

### II.1.a. Instituții și servicii implicate în sistemul de garantare a venitului minim

Lipsa resurselor materiale destinate supraviețuirii reprezintă, fără îndoială, o stare de vulnerabilitate socială. A trata familiile beneficiare de venit minim garantat altfel decât sisteme-client ale serviciilor sociale reprezintă o eroare. Precizarea este importantă în contextul în care acordarea venitului minim garantat în România și monitorizarea familiilor/persoanelor singure beneficiare este pusă exclusiv pe seama *autorităților publice locale*. Legislația face trimitere la rolul primarului (precum și a secretarului unității administrativ-teritoriale) care ar trebui să stabilească drepturile ce decurg din articolele specifice de lege. Este interesant de urmărit faptul că legea nu prezumă că activitatea Legea impusă de aplicarea Legii nr. 67/1995 privind ajutorul social, înlocuită în timp cu Legea nr. 416/2001 cu modificările și completările ulterioare, este specifică unui serviciu social.

Doru Buzducea arată că serviciile sociale, în special cele de asistență socială ocupă *„un loc aparte în cadrul sistemului de protecție socială”*. Autorul consideră că *„sistemul de asistență socială este o parte componentă a celui de protecție socială, ultima plasă de prindere a persoanelor dezavantajate social, un ultim paravan în calea marginalizării și excluderii sociale. Orice sistem de protecție socială cuprinde beneficii sociale financiare care sunt contributorii și se referă la domeniul asigurărilor sociale, sau necontributorii, cum ar fi venitul minim garantat.”*

Același autor citând-o pe Elena Zamfir definește scopul serviciilor sociale ca fiind acela de *„a ajuta persoanele aflate în dificultate să depășească situațiile respective,... pentru a funcționa la parametrii optimi din punct de vedere social”* iar funcțiile serviciilor sociale fiind:

- Dezvoltarea capacităților proprii – sprijină dezvoltarea capacităților indivizilor, familiilor și comunităților de soluționare prin efort propriu a problemelor dificile de natura personală, familială sau socio-instituțională cu care se confruntă.
- Suport profesional – bazat pe cunoștințe și tehnici profesionale pentru soluționarea problemelor personale, familiale, comunitare, ce depășesc capacitatea naturală de răspuns.
- Facilitarea absorbției suportului social pus la dispoziție de sistemul public sau de cel privat/comunitar – multe persoane/familii aflate temporar în dificultate nu cunosc formele de suport financiar/instituțional disponibile la care au dreptul și de aceea asistentul social are misiunea de a-i informa despre prestațiile sociale de care pot beneficia.
- Focalizarea și eficientizarea suportului social – asistența socială reprezintă un instrument în utilizarea focalizată și selectivă a diferitelor forme de suport social pentru familiile/persoanele aflate în situație de dificultate, precum și asigurarea utilizării efective a resurselor alocate pentru nevoia avută în vedere.
- Apărarea intereselor și drepturilor persoanelor aflate în dificultate – în cazul în care acestea sunt amenințate iar victima nu este capabilă să acționeze în mod eficient pentru asigurarea respectării acestor drepturi”.

Dar și:

- Diagnoza problemelor socio-umane – asistența socială stabilește o „hartă” a problemelor sociale la nivel comunitar, identifică și înregistrează segmental populației vulnerabile. Întotdeauna la nivelul unei comunități vor exista categorii sociale vulnerabile ce riscă marginalizarea și excluderea socială

- **Prevenție** – serviciile de asistență socială previn instalarea unor procese sociale patologice (consum de droguri, delincvență, abandon școlar, neglijarea copiilor, violență domestică). Practic toate aceste funcții ale serviciilor sociale menționate mai sus fac referire la ceea ce presupune *implementarea sistemului de garantare a venitului minim* dacă vorbim de un sistem sănătos, care are o viziune de ansamblu, în care acordarea unui venit minim reprezintă doar partea inițială dintr-un plan de intervenție (Buzducea, 2005, pag. 60-61 apud Zamfir E., 1999).

Luana Pop (citată de Stănescu, Dragotoiu și Marinoiu<sup>46</sup>) arată că evaluarea sistemului de ajutor social relevă „două seturi de probleme: 1. de ordin administrativ, strâns legate de procedura de acordare și 2. de ordinal resurselor umane cu competență în realizarea evaluărilor prin sistemul de testare a mijloacelor.”

Studiind legislația care stă la baza acordării venitului minim garantat se poate constata că avem de-a face cu o procedură strict administrativă, de *preluare* a dosarului depus de persoana singură sau familia care solicit acest drept – dosar compus din anumite piese<sup>47</sup>, piese adunate doar dacă sunt accesate alte instituții. De exemplu, este nevoie de adeverință că adultul apt de muncă din familia beneficiară este în evidența Agenției Județene pentru Ocupare și Formare Profesională), o evaluare din partea „*personalului serviciului public de asistență socială din subordinea consiliului local sau, după caz, de persoanele cu atribuții în domeniul asistenței sociale din aparatul propriu de specialitate al primarului*”<sup>48</sup>, un act de *stabilire* a dreptului (care înseamnă un *calcul* a veniturilor familiei pentru ca ajutorul social să constituie o *completare* până la *pragul* stabilit de legiuitor în funcție de numărul persoanelor care compun familia<sup>49</sup>) prin dispoziția primarului<sup>50</sup>, un act de *plată* a dreptului stabilit de către primar prin *decizia directorului agențiilor pentru prestații sociale județene*<sup>51</sup>; este prevăzută, de asemenea, necesitatea monitorizării familiei beneficiare – sarcină încredințată reprezentantului familiei, obligat să declare aspecte care țin de structura, componența familiei cât și de dinamica veniturilor (obligația titularului de a depune la un anumit interval de timp a unei declarații privind situația familiei<sup>52</sup>), dar și angajatului serviciului public de asistență socială care are obligația de a efectua ancheta socială „*la interval de 6 luni sau ori de câte ori este nevoie*”<sup>53</sup>.

Sistemul de garantare a venitului minim în România nu este integrat unui complex de servicii sociale care să aibă drept scop scoaterea familiilor sărace din starea de deprivare. (Precizez că analiza – inclusiv în timp a legislației care a stat/si stă la baza acordării venitului minim garantat, în România, este prezentată în detaliu în Capitolul IV). Realizarea evaluării sub aspectul testării mijloacelor ar presupune un sistem care să permit vizualizarea *veniturilor* pe care le poate justifica o familie precum și a *bunurilor* pe care le deține. La momentul actual, evaluarea se bazează doar pe depunere de acte din partea beneficiarilor, dublată de o culegere de date de către serviciile care

<sup>46</sup> Stănescu, S.M., Dragotoiu, A., Marinoiu, A.I., Beneficiile de asistență socială gestionate de Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, în Revista Calitatea Vieții, nr. 3, 2012 pag. 257

<sup>47</sup> Art. 9 alin 1.

<sup>48</sup> Art. 11 alin 3

<sup>49</sup> Art. 4 și 5

<sup>50</sup> Art. 12

<sup>51</sup> Art. 13<sup>^</sup>1

<sup>52</sup> Art. 14<sup>^</sup>1. 1

<sup>53</sup> Art. 14.(1)

instrumentează acordarea ajutorului social de la serviciile care gestionează taxele și impozitele plătite de cetățeni după bunurile pe care le dețin. NU există un sistem centralizat care să permită stabilirea unui drept în contextual verificării imediate a îndeplinirii condițiilor de acordare. Deși Agențiile Județene de Plăți și Inspecție Socială (denumirea actuală a agențiilor de prestații sociale) dețin un sistem informatic unitar (SAFIR) care permite vizualizarea în timp real a tuturor beneficiilor de care persoana/familia solicitanta dispune, nu doar în județul de domiciliu ci și la nivelul tuturor unităților administrative teritoriale din țară, primăriile nu au acces la acest sistem; nici la acest nivel însă *nu* există un filtru stabilit prin legarea, suprapunerea bazelor de date de la toate entitățile responsabile cu evidențierea *veniturilor* persoanelor.

Interesant de remarcat este faptul că în România a face asistență socială nu înseamnă în mod necesar a avea o pregătire de asistent social. Însăși legea care guvernează acordarea beneficiilor sociale vorbește de „*personalul serviciului public de asistență socială din subordinea consiliului local sau, după caz, de persoanele cu atribuții în domeniul asistenței sociale din aparatul propriu de specialitate al primarului*”<sup>54</sup> fără a preciza care este pregătirea profesională a sus-menționatului personal. Practica arată că în serviciile care sunt gestionate beneficiile sociale lucrează personal cu pregătire diversă – ex, în județul Cluj doar la nivel de 23 primării există acreditare pentru funcționarea unui serviciu social (ceea ce înseamnă că sunt angajați cel puțin doi asistenți sociali cu studii superioare) – în restul de până la 81 unități administrativ teritoriale ce compun județul Cluj beneficiile sociale sunt gestionate de personal *nespecializat*.

### II.1.b. Discursul despre „dependența” de prestații sociale

Se poate spune fără teama de a greși că dacă două întrebări sunt adresate angajaților din primării care lucrează în compartimentele ce gestionează acordarea ajutorului social (și a altor forme de sprijin financiar și nonfinanciar, gen masa la cantina de ajutor social conform Legii nr. 208 din 1997) și anume „putem vorbi de dependența de prestații sociale pentru familiile beneficiare?” și „familiile beneficiare de ajutor social sunt ajutate datorită acordării prestațiilor sociale să iasă din sărăcie?” răspunsul ar fi „da” pentru prima întrebare și „nu” pentru cea de-a doua.

În nici un moment al parcursului legii venitului minim garantat, serviciile sociale așa cum lasă legea să fie interpretat rolul acestora, nu au avut ca obiectiv „scoaterea” familiilor beneficiare din sistem. Scopul asumat al sistemului de garantare a resurselor minime ar fi scoaterea din sărăcie a familiilor care accesează aceasta prestație. Cristina Raț însă consideră că „*deprivarea financiară relativă a familiilor se ameliorează foarte puțin prin aportul prestațiilor sociale, iar cazul în care acestea previn sărăcia sunt foarte rare*” atrăgând atenția asupra „*decalajelor între mediul urban și cel rural, măsurile de protecție socială fiind mai eficiente în cazul familiilor urbane*”. Autoarea arată că în România accesarea prestațiilor sociale permite reducerea ratei de sărăcie cu doar 22% față de media țărilor europene, în care 35% dintre persoanele „*care se confruntă cu sărăria pot evita deprivarea prin intermediul prestațiilor sociale*” (Raț, 2012, pag. 189).

<sup>54</sup> Art. 11

(Anexa 7. Aportul prestațiilor sociale la reducerea riscului de sărăcie relativă și deficitul mediu relativ la nivel individual, în funcție de mediul de rezidență, în România (2010))

	<i>urban</i>	<i>rural</i>
<i>Rata riscului de sărăcie relativă posttransfer (%)</i>	20,6	42,3
<i>Rata riscului de sărăcie relativă pretransfer (%)</i>	25,1	47,8
<i>Reducerea absolută a ratei de sărăcie (%)</i>	4,5	5,5
<i>Reducerea relativă a ratei de sărăcie (%)</i>	17	11,5
<i>Deficitul mediu relativ posttransfer (lei)</i>	181,5	199,5
<i>Deficitul mediu relativ pretransfer (lei)</i>	229,1	255,1
<i>Reducerea deficitului mediu relativ (procent din valoarea pretransfer)</i>	20,8	21,8

(Sursa: Raț, 2012, pag. 195)

Dacă accesarea prestațiilor sociale (mai ales VMG) nu ameliorează deprivarea financiară a familiilor beneficiare, cel puțin situația familiilor nu se agravează, acestea dispun de un suport financiar și (de mare importanță cred, ca și practician în asistență socială) de asigurare de sănătate precum și de alte avantaje conexe (ajutor pentru încălzirea locuinței sau cantina). Legea însăși, cea care nu delimitează un interval de timp bine stabilit în care o familie sau o persoana singură să poată beneficia de sprijin, poate fi interpretată ca fiind *generatoare de dependență* – cu atât mai mult cu cât nu sunt definiți nici indicatori care să descrie succesul (și implicit eșecul) sistemului de garantare a venitului minim, nu există un mecanism de monitorizare a eficienței, adecvării, acoperirii și țintirii VMG. În schimb există mecanisme instituționale costisitoare de verificare a corectitudinii birocratice de implementare a legii și mai ales a justificării plăților efectuate către beneficiari.

La nivelul instituțiilor publice care implementează sistemul de garantare a venitului minim este generic întâlnită situația în care „serviciul prestații sociale” – de regulă denumirea departamentului care instrumentează legea venitului minim garantat – este separat de alte servicii, ceea ce înseamnă că familiile beneficiare de „prestații sociale” au un regim special, nu sunt evaluate într-un demers integrat, care să presupună elaborarea unui plan de servicii în care *doar primul pas ar fi instituirea venitului minim garantat*. Așadar dacă ieșirea din sărăcie depinde (și) de valorificarea potențialului adulților apti de muncă, respectiv cu facilitarea angajării acestora în muncă atunci sistemul legislativ ar trebui să prevadă acest aspect și/sau instituția implementatoare de politică publică ar trebui să abordeze acest aspect. În realitate și legea și instituția/instituțiile ce aplică legea par să încurajeze stagnarea în sistem.

Manuela Sofia Stănculescu într-o colecție consistentă de studii focalizate pe sărăcia extremă, subiecții fiind „săracii cu venituri și consum sub pragul de sărăcie care n-au nici locuință în proprietate și nici bunuri de vreun fel” consideră că ajutorul social nu creează dependența de prestații sociale „un argument puternic în acest sens este sezonabilitatea numărului de aplicații pentru cele două forme de sprijin: cererile pentru ajutor social și cantină socială urmează ciclurile muncii informale, abundă pe perioada iernii și se reduc sensibil primăvara și toamna, când este mai ușor de găsit muncă de zilier” acceptând însă și faptul că există familii care, beneficiare de prestații sociale de mult timp au reacționat extrem la această decizie „au făcut demonstrații la primărie și

au fost reintroduși” și că „dependența este corelată cu absența muncii și cu fluctuația veniturilor de tip informal, nu cu fuga de muncă” (Stănculescu, Berevoescu, 2004, pag. 6).

Marieta Radu arată că în categoria destinatarilor legii venitului minim garantat s-ar putea să se afle persoane sau familii care nu își pot asuma nici măcar costurile aferente completării dosarului de venit minim garantat, mai ales în comparație cu cuantumul venitului minim garantat de care ar putea beneficia, dar și că „această formă de sprijin vizează relativ același număr de beneficiari extrem de săraci... în majoritatea cazurilor cei care intră în sistem nu îl părăsesc, iar pentru cei care o fac cauza este că nu mai îndeplinesc criteriile de eligibilitate, date fiind indexările neuniforme ale diverselor transferuri sociale – așadar ei pot ieși și reintra în sistem de mai multe ori” (Radu, 2009, pag. 4) – ceea ce înseamnă că ieșirea din sistem reprezintă un factor de agravare a stării de sărăcie.

Se poate vorbi și de o polarizare între beneficiari pe termen lung ai sistemului datorită lipsei mecanismelor instituționale și legislative a de a lega sistemul de protecție prin asigurarea venitului minim garantat de universalul drept la muncă (beneficiari despre care s-ar putea spune și că își manifestă dreptul de a alege rațional statutul cel mai convenabil) și cei care ar trebui să beneficieze de ajutor social prin asigurarea venitului minim garantat, dar sunt prea săraci pentru a accesa acest drept stabilit prin lege.

### II.1.c. Categoriile vulnerabile beneficiare de venit minim garantat

Un raport de cercetare realizat de Agenția pentru Strategii Guvernamentale, realizat în decembrie 2009<sup>55</sup> arată că venitul minim garantat se adresează unor categorii vulnerabile și stigmatizate. Statutul de beneficiar de VMG este perceput ca fiind „rușinos, trebuie să trăiești din mila cuiva”<sup>56</sup>. Faptul că beneficiarii au de executat acțiuni și lucrări la dispoziția primarului – care acțiuni și lucrări sunt, de regulă, munci umiltoare (ex. curățenie în anumite perimetre ale unității administrative teritoriale, curățat afișe) – „activează un registru emoțional negativ, reprezintă... o barieră în decizia de a aplica pentru VMG, beneficiarii se simt stigmatizați de restul comunității.”<sup>57</sup>

Conform studiului Institutului de cercetare a calității vieții „Situația Sărăciei în România”, coordonat de Cătălin Zamfir, grupurile cu vulnerabilitate ridicată în ceea ce privește sărăcia – ceea ce înseamnă de fapt, grupurile care ar avea nevoie de plasa de siguranță a venitului minim garantat – ar fi familiile cu mulți copii, familiile monoparentale, gospodăriile în care capul de familie este șomer, familiile de pensionari. (Zamfir, 2001, pag. 15-16). Consider că ar trebui adăugate și familiile care au vârsta de pensie dar care nu justifică o vechime necesară obținerii pensiei pentru limită de vârstă dar și familiile fără locuință, populația de romi, tinerii excluși de pe piața muncii.

Populația de etnie roma este, de asemenea, supusă riscului de excluziune socială, marginalizare, etichetare (Preda, 2009, pag. 226). În ceea ce privește accesul la piața muncii, „53% dintre bărbații romi și 23% dintre femeile rome realizează munca plătită” (idem). Cu toate că în rapoartele oficiale ale ministerului ce centralizează datele referitoare la prestațiile sociale nu sunt precizate

<sup>55</sup> Studiu GALLUP – studiu exploratoriu privind impactul legii venitului minim garantat asupra beneficiarilor, decembrie 2009

<sup>56</sup> *Idem.*

<sup>57</sup> *Idem.*

aspecte care țin de etnia celor ce beneficiază de VMG, practica demonstrează că un procent însemnat din familiile beneficiare de ajutor social sunt familii de etnie romă. Familiile de etnie romă însă, mai ales cele care locuiesc în zonele sărace, *nu pot accesa prestațiile sociale* deoarece nu au acte de identitate, iar dacă au acte de identitate, au șanse extrem de reduse în a ieși din VMG și a se integra în muncă (gradul redus de școlarizare și lipsa unui profil profesional semnificativ fiind doar o parte a motivației pentru rămânerea în mult criticatul statut de asistat social).

## II.2. Sistemele de garantare a veniturilor minime în Uniunea Europeană

Principiul de garantare a veniturilor minime în Uniunea Europeană, fără a fi formulat explicit, se regăsește în însăși Strategia europeană 2020<sup>58</sup> care își propune ca obiectiv reducerea cu 20 de milioane a populației ce trăiește în sărăcie dar și protecția împotriva riscului de excluziune socială, dezangajare. Construcția Europei unite, prin Charta universală a drepturilor omului recunoaște sărăcia ca și problemă socială ce necesită asistență și sprijin. Se recomandă statelor membre să recunoască riscurile pe care le presupune absența resurselor și să accepte că accesul la o viață demnă reprezintă un drept fundamental, care decurge din cetățenia europeană și națională proprie.

Schemele de garantare a veniturilor minime în Europa pot fi:

- Sisteme generale, care se adresează tuturor cetățenilor și care asigură un minim de bunăstare;
- Sisteme care se adresează unor categorii speciale, ex, persoane cu handicap, vârstnici sau formule gândite pentru susținerea persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă;
- Sisteme speciale, în care suportul din partea statului constă în facilitarea accesului la bunuri, servicii, ex. sprijin pentru accesul la o locuință, sau asigurarea mesei.

În Tabelul 2.1. prezint succint sistemul veniturilor minime întâlnit în țările Europei, sub aspectul reglementărilor legislative care stau la baza garantării acestui drept, a condițiilor pe care persoana/familia trebuie să le îndeplinească pentru a fi eligibilă, a obligațiilor beneficiarilor dar și a structurii familiei care este luată în calcul la stabilirea beneficiului social menționat.

---

<sup>58</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1063> descărcat la data de 15 decembrie 2014

**Tabel 2.1. Resurse minim garantate în Europa**

<b>Țara</b>	<b>Denumirea actuală</b>	<b>Filosofia abordării (mecanisme legislative care înseamnă...)</b>	<b>Descrierea nivelului scăzut de trai</b>	<b>Bunuri luate în calcul la stabilirea beneficiului</b>	<b>Beneficiul este instituit pentru individ, familie, sau grup familial</b>
Austria	Sozialhilfe <i>Hilfe zur Sicherung des Lebensunterhalts</i>	Asistență socială, după accesarea oricăror alte drepturi	Cetățeni austrieci – Persoane care nu sunt capabile să-și acopere costurile de viață	Locuința personală, alte proprietăți	Persoane singure și familii
Belgia	Leefloon	Integrare socială, după epuizarea altor mijloace, inclusiv referitoare la obligații de întreținere din partea altor persoane	Cetățeni belgieni – Persoane cu resurse insuficiente, și incapabile să și le procure prin efort personal sau alte mijloace/persoane sărace	Clădirile din proprietate, pământul deținut	Persoane singure și familii
Bulgaria	Месечна социална помощ <i>Monthly social Assistance</i>	Asistență social, după epuizarea tuturor posibilităților de întreținere	Cei care se află în imposibilitatea de a-și satisface nevoile de bază ale standardelor de viață	Locuința (maxim o cameră pentru fiecare persoană), alte imobile în proprietate, achiziții	Familie
Cehia	Hmotná nouze <i>Social need</i>	Asistare în caz de dificultăți material, după ce au fost reclamate toate alte drepturi	Venituri mici și imposibilitatea de a le îmbunătăți prin efort propriu.	Există o listă a bunurilor care conduc la excludere de la dreptul la VMG	Gospodăria
Danemarca	Kontanthjælp	Politică socială activă, după epuizarea altor drepturi de întreținere	Persoane care din cauza unor situații particulare nu au suficiente mijloace pentru a îndeplini cerințele pieței muncii	Sunt supuse testării mijloacelor toate bunurile aparținând familiei	Persoane singure și familii
Estonia	Toimetulekutoetus <i>Subsistence benefit</i>	Asistare în caz de dificultăți materiale	Pentru a-și asigura mijloacele unui nivel minim de subzistență	–	–
Finlanda	Labour market subsidy	Asistență socială, după epuizarea cererilor de întreținere civilă.	Persoane fără suficiente mijloace pentru a-și asigura costurile necesare supraviețuirii	Sunt luate în calcul proprietățile imobiliare ale familiei/persoanei	Familia
Franța	Revenu de solidarité Active	Asistență socială	Rezidenți legali Persoane/familii situate sub un prag de venituri și la risc de excluziune sociale	Sunt luate în calcul toate bunurile supuse impozitării legale.	Familia
Germania	Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) - Arbeitslosengeld - Sozialgeld	Asistență social, după epuizarea suportului organizațional neguvernamental sau al familiei	Cetățeni germane și UE, Persoane aflate în nevoie care sunt (in)capabile să muncească și care nu câștigă un venit suficient pentru a-și satisface nevoile unității interne (domestice)	Sunt luate în calcul toate bunurile mobile, imobile	Persoane singure și familii

Țara	Denumirea actuală	Filosofia abordării (mecanisme legislative care înseamnă...)	Descrierea nivelului scăzut de trai	Bunuri luate în calcul la stabilirea beneficiului	Beneficiul este instituit pentru individ, familie, sau grup familial
Ungaria	Rendszeres szociális segély & rendelkezésre állási támogatás	Asistență socială	Persoane cu insuficiente resurse de viață/supraviețuire		
Irlanda	Jobseeker's allowance	Bunăstare socială	Persoane cu resurse insuficiente	Se ia în calcul valoarea proprietăților, altele decât locuința	Persoane singure și familii
Italia	Minimo Vitale	<i>Abordare consecutivă descentralizării serviciilor sociale</i>	Indivizi sau familii care au nevoie de suport socio-economic	Regula este diferită în funcție de regiuni sau de unități administrative teritoriale	
Letonia	Pabalsts garanteta minimal ienakumu limena nodrošinašanai <i>Guaranteed Minimum Income Level</i>	Asistență socială, după accesarea tuturor altor drepturi, inclusive urgentarea primirii pensiei pentru munca depusă	Proprietari săraci	Bunurile altele decât locuința minimă.	Familia
Luxemburg	Revenu Minimum Garanti	Combatere a excluziunii sociale	Excluziune socială; schema vizează providența de mijloace suficiente pentru un standard decent de viață și măsuri pentru integrarea profesională și socială	Proprietățile, altele decât locuința.	Familia
Norvegia	Sosialhjelp Oslo	Asistență socială, după accesarea oricăror alte obligații de întreținere.	Persoane care nu au suficiente mijloace economice, pentru a-și acoperi nevoile de bază prin muncă sau prin depunerea creanțelor economice	Sunt evaluate bunurile, inclusive locuința. Se poate pune problema mutării în locuință mai modestă.	
Olanda	Wet Werk en Bijstand	Combatere a excluziunii sociale	Persoanele care nu pot să-și asigure costurile necesare de sprijinire a propriei persoane, nici pe cele ale familiei, sau care nu pot face acest lucru în mod adecvat, sau care sunt amenințați de o asemenea situație	Asistarea socială poate fi realizată ca împrumut dacă proprietățile depășesc un anumit plafon.	Familia
Polonia	Temporary social assistance benefit	Asistență socială	Probleme pe care membrii familiei nu sunt capabili să le depășească	Locuința nu este luată în calcul, dar sunt monitorizate disproporțiile dintre venituri și cheltuieli	Persoane singure și familii

<b>Țara</b>	<b>Denumirea actuală</b>	<b>Filosofia abordării (mecanisme legislative care înseamnă...)</b>	<b>Descrierea nivelului scăzut de trai</b>	<b>Bunuri luate în calcul la stabilirea beneficiului</b>	<b>Beneficiul este instituit pentru individ, familie, sau grup familial</b>
Portugalia	Rendimento Social de Inserção	Integrare socială sau asistență socială, după epuizarea altor beneficii	Situație socio-economică deficitară	Sunt supuse testării atât veniturile familiei cât și proprietățile	Familia
România	Legea Venitului Minim Garantat	Asistență socială	Asigurare nevoi de bază	Există lista bunurilor care conduc la excluderea de la plata VMG	Gospodăria
Slovacia	Pomocv hmotnej núdzi	Asistență socială	Persoanele incapabile să-și mențină condițiile de bază ale vieții		Persoane singure și familii
Slovenia	Denarna socialna pomoč	Asistență socială	Indivizi sau familii care sunt temporar în incapacitatea de a-și asigura fondurile suficiente pentru un nivel de subzistență de bază		Persoane singure și familii
Spania	Renda minima de inserció (RMI)	Asistență socială	Persoane care se află în situații determinate de nevoie	Se ia în calcul venitul derivate din proprietate	Gospodăria
Suedia	Ekonomiskt Bistånd	Asistență socială complementară pentru toate alocațiile de subzistență	O persoană sau familie care temporar nu are suficiente mijloace pentru a-și asigura costurile necesare vieții (persoană care are nevoie de suport)	Toate proprietățile sunt luate în calcul	Familia
Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord	Job Seekers Allowance Income support	Completare venituri	Persoane al căror venit este sub nivelul minim/venim scăzut.	Sunt luate în calcul proprietățile, altele decât locuința	Familia

Sursa: Missoc, Missoc Analysis 2011 Guaranteed Minimum Resources

Alte câteva aspecte:

- În țările Europei, cuantumul beneficiului de asistentă socială este determinat: a. la nivel național (Cehia, Norvegia, România, Suedia, Slovacia, Malta, Grecia, Ungaria, Elveția, Regatul Unit al Marii Britanii, Polonia, Franța, Germania, Bulgaria, Cipru, Danemarca, Estonia, Finlanda, Lituania, Slovenia, Irlanda, Luxemburg, Portugalia); b. la nivel regional (Austria, Italia, Spania); c. la nivel teritorial (Spania, Letonia, Islanda, Belgia, Olanda).
- Statele care acordă beneficii sub forma venitului minim în bani sunt: Islanda, Bulgaria, Cehia, Belgia, Danemarca, Estonia, Finlanda, Ungaria, Lituania, Norvegia, Suedia, Slovacia, Elveția, Regatul Unit al Marii Britanii, Olanda, Slovenia, Irlanda, Polonia, Spania, Luxemburg, Portugalia, Franța, Germania, Grecia. Statele care oferă beneficii atât în bani cât și în produse (natură) sunt: Italia, Letonia, Austria.<sup>59</sup>
  - În **Grecia** sunt prevăzute prestații cu caracter necontributiv sub forma unor taxe de închiriere, acordate persoanelor în vârstă neasigurate și cu venituri foarte mici, de peste 65 ani, care locuiesc singure sau în cuplu și nu dețin o casă (alocație de locuințe, 362 EUR pe lună).<sup>60</sup> Grecia este o excepție în ceea ce privește asistența socială neavând o plasă de siguranță pentru cei nevoiași, dar sănătoși, accentul punându-se pe cei care nu sunt apti de muncă (persoane cu dizabilități).
  - În **Letonia**: Municipality-urile pot stabili un nivel mai mare a VMG decât cel național, dar acesta să nu depășească 50% din beneficiul minim, într-un efort de sprijinire a persoanelor vârstnic și a celor cu problem de sănătate (pentru persoanele care primesc pensii pentru limită de vârstă și pensii de invaliditate).
  - În **Norvegia** și **Islanda**: autorităților regionale li se permite să își determine/stabilească nivelul de venit minim, chiar dacă guvernul central emite linii directoare.
  - **Suedia**: are sistemul de asistență socială organizat prin beneficii ce acoperă cheltuieli cuprinzând: mâncare, haine și încălțăminte, joacă și timpul liber, articole de unică folosință, sănătate și igienă, ziarul zilnic, taxe pentru telefon și televizor chiar și suplimente pentru cheltuielile rezonabile cu privire la locuință, furnizarea de energie electrică, drumul către/ și de la locul de muncă, asigurarea locuințelor, și de membru al unui sindicat și un fond de asigurare a șomajului.
  - În **Spania**: beneficiile minime garantate sunt o combinație a diferențierilor teritoriale și funcționale: statul nu are un regim general ci unul specific, organizat la nivel central ori regional.
  - În **Austria**, ratele de bază (stabilite la nivel local de către landuri) sunt stabilite pentru produsele alimentare, întreținerea hainelor, igiena personală, încălzire și iluminat, aparate de uz casnic mici și a nevoilor personale pentru o educație adecvată și participarea la viața socială. Nevoile care nu sunt acoperite de venitul de bază (cazare, haine etc.) trebuie să fie acoperite de prestații în numerar suplimentare sau beneficii în natură. VMG este reglementat de diferite acte legislative și de reguli ale celor 9 landuri.

<sup>59</sup> Preluat din tabelul 4 Summa divisio between types of benefits MISSOC ANALYSIS 2011 GUARANTEED MINIMUM RESOURCES, pag.11

<sup>60</sup> MISSOC ANALYSIS (2011) GUARANTEED MINIMUM RESOURCES, pag.7

- În **Portugalia**: există supliment de solidaritate pentru persoanele în vârstă, chiar dacă au dreptul sau nu la o pensie contributivă.
  - În **Regatul Unit, Germania, Irlanda, Finlanda, și Ungaria** există un program specific pentru cei care sunt ași de muncă, dar nu mai au dreptul la prestații de asigurări contribuative. În primele 4 țări măsura de sprijin este șomajul.
- Salariile medii brute sunt, de regula, o referință standard pentru a stabili VMG.<sup>61</sup>

În prezent cercetările se centrează asupra gospodăriilor care sunt tipice în „vechile” state membre ale UE. Pe viitor, acestea ar trebui să includă tipuri de familie, care sunt destul de comune în „noile” state membre: de exemplu, proprietarii-locatari sau persoanele care au vârsta corespunzătoare încadrării în muncă și care locuiesc cu părinții lor (pensionari)<sup>62</sup>.

### II.2.a. Specificul venitului minim garantat în Polonia

Venitul minim garantat este acordat acelor persoane care fac parte din categorii vulnerabile, supuse riscului de excluziune socială. Acordarea venitului minim garantat pentru Polonia este subsumat sistemului de asistență socială<sup>63</sup>.

Legislația poloneză nu prevede conceptul de „venitului minim garantat”, dar potrivit legii privind asistența socială, din 12 martie 2004, *dreptul la prestații de securitate socială se acordă, printre altele (dacă acordurile internaționale nu prevăd altfel) persoanelor care au cetățenie poloneză, domiciliază și se află pe teritoriul Republicii Polonia; străinilor care au domiciliul și se află pe teritoriul Republicii Polonia în baza unui permis de ședere sau în baza unui card de reședință pe termen lung al Uniunii Europene, a unui permis de reședință pe termen determinat, permisie pentru ședere tolerată sau în legătură cu obținerea statutului de refugiat în Republica Polonia; cetățenilor statelor membre UE sau ai statelor membre SEE care se află pe teritoriul Republicii Polonia și care au obținut un permis de ședere.*<sup>64</sup>

Prestațiile temporare se acordă persoanelor și familiilor fără venit sau cu un venit mai mic decât minimul stabilit și fără fonduri suficiente care să acopere nevoile minime de trai. Se acordă mai ales în caz de boală pe termen lung, invaliditate și șomaj. Cuantumul acestei prestații este diferența dintre venitul stabilit care dă dreptul la prestații de securitate socială și venitul câștigat.

Perioada pe parcursul căreia se acordă prestațiile temporare se determină de serviciul pentru prestații sociale în funcție de circumstanțele fiecărui caz, după o **anchetă** realizată pentru a stabili condițiile existente în familia respectivă. Prestațiile specifice se acordă pentru nevoile de bază, în special pentru acoperirea costurilor totale sau parțiale de hrană, medicamente și tratament medical, îmbrăcăminte, obiecte necesare pentru uz casnic, renovări și reparații minore în apartament și pentru

<sup>61</sup> [http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/CSB%20Working%20Paper%202011%2005\\_April%202011.pdf](http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/CSB%20Working%20Paper%202011%2005_April%202011.pdf) CSB-MIPI, descărcat la data de 15 decembrie 2014

<sup>62</sup> MISSOC ANALYSIS (2011) GUARANTEED MINIMUM RESOURCES

<sup>63</sup> <http://ec.europa.eu/social/search.jsp?mainCat=0&subCat=0&policyArea=0&policyAreaSub=0&year=0&country=0&city=0&refNo=&advSearchKey=guaranteed+minim+income&mode=advancedSubmit&langId=en&searchType=null&order=>

<sup>64</sup> Jurnalul Legilor nr. 128, punctul 1175, cu modificările ulterioare, Legea privind străinii din 13 iunie 2003, punctul 13, art. 53

înmormântare. Prestațiile de securitate socială în bani se acordă în funcție de venit, diferențiat pentru o persoană singură și pentru familii.

### **II.2.b. Specificul venitului minim garantat în Marea Britanie**

Livia Popescu arată că în Marea Britanie sistemul de prestații sociale se bazează pe testarea mijloacelor financiare, în scopul direcționării resurselor către cei defavorizați (Popescu, 2004).

Venitul minim garantat este stabilit de către guvern, cel mai adesea în colaborare cu, sau la sugestiile actorilor sociali pe baza unei înțelegeri colective obligatorii, la nivel național. Categoriile de risc care primesc venitul minim garantat sunt persoanele apte de muncă dar și vârstnicii în sistemul minim de protecție a veniturilor destinate persoanelor vârstnice.

Pentru persoanele vârstnice, acest sistem minim de protecție a veniturilor este destinat atât cuplurilor cât și celor singuri. Pentru persoanele fără un loc de muncă, venitul minim se oferă ca un venit de sprijin, numit *Job Seekers Allowance* (alocație pentru solicitanții locurilor de muncă)

Venitul minim garantat este acordat pe o perioadă determinată în urma indicelui prețurilor de consum. Este acordat pentru persoanele care nu au un loc de muncă full-time, care nu sunt obligați să se înregistreze ca fiind șomeri și al căror venit din toate sursele este sub nivelul salariului minim. În Marea Britanie venitul minim nu este subsumat sistemului de Asistență Socială – ci există un program specific pentru cei care sunt apti de muncă, dar care nu sunt sau nu mai sunt intitulați beneficiari de asigurări contributive.

Venitul minim garantat are drept rezultat combaterea sărăciei. Pentru a compara nivelul beneficilor trebuie să urmărim patru instrumente diferite: indicele prețurilor de consum, paritățile puterii de cumpărare, salariile medii brute și media echivalentă venitului gospodăriei.

### **II.2.c. Specificul venitului minim garantat în Franța**

Până la mijlocul anului 2009, gospodăriile franceze au fost clasificate ca având venituri foarte mici și au fost capabile să susțină unul din unsprezece beneficii, din anii 1950 până în 1988, când Revenu Minimum d'Insertion (RMI – venitul minim garantat) a fost introdus. Cele mai recente beneficii, cum ar fi alocația specială și, în special, venitul minim garantat, au fost introduse pentru a asigura baza resurselor pentru oameni de vârstă activă care nu au reușit să se încadreze în muncă.

Franța<sup>65</sup> are în prezent unsprezece beneficii, plătite în conformitate cu un mijloc testat pentru a oferi un venit minim pentru anumite grupuri de populație.

Legea din 18 decembrie 2003 de creare a unui venit minim a reluat teza potrivit căreia venitul minim garantat acordat sub forma monetară ar trebui corelat cu alte măsuri concrete de integrare social, accentuând rolul serviciilor sociale.

### **II.2.d. Specificul venitului minim garantat în Germania**

În Germania<sup>66</sup>, pierderea locului de muncă este compensată cu beneficii de asigurare în caz de șomaj (pe baza juridică a Codului Social, Cartea III), așa-numitul șomaj plata I.

<sup>65</sup> <http://ec.europa.eu/social/search.jsp?mainCat=0&subCat=0&policyArea=0&policyAreaSub=0&year=0&country=0&city=0&refNo=&advSearchKey=guaranteed+minim+income&mode=advancedSubmit&langId=en&searchType=null&order=>

În principiu, fiecare persoană aflată în stare de deprivare financiară are dreptul legal de a pretinde aceste ajutoare/ beneficii. Măsurile sunt reglementate în Codul Social (SGB), subdivizat în 12 cărți. Potrivit legii 1 din SGB XII, protecția socială trebuie să garanteze un nivel de viață în concordanță cu demnitatea umană.

Atât în Franța cât și în Germania, venitul minim garantat acoperă o arie largă a tipurilor de gospodării constituite din: persoană singură, cuplu fără copii, cuplu având copii cu vârsta cuprinsă între 7 și 14 ani, părinte singur având copii cu vârsta cuprinsă între 7 și 14 ani, părinte singur cu un copil până în vârsta de 2 ani.

Venitul minim garantat poate însemna:

1. un beneficiu social pentru persoane apte de muncă,
2. un beneficiu social pentru persoanele neangajate sau pentru cele care nu mai sunt angajate pentru că au ajuns la vârsta de pensionare
3. prestație socială pentru solicitanții de azil
4. indemnizație pentru un accident avut loc în timpul serviciului militar sau civil, respectiv pentru victime ale violenței.

În plus, există scutiri de taxe pentru plățile minime de venit și de securitate socială în cazul pierderii de venit (mai ales: șomaj, beneficii de boală, pensii). Venitul minim garantat se asigură prin acordarea ajutorului social lunar. Instituirea venitului minim garantat se întemeiază pe principiul solidarității sociale, în cadrul unei politici naționale de asistență socială. În principiu, orice persoană are dreptul de a pretinde aceste beneficii, excepție dacă persoana a venit în Germania pentru primirea acestor beneficii (ceea ce este interzis). În 2008 aproximativ 5.2 milioane de persoane au primit ajutoare în baza schemei pe venit minim garantat-sunt un număr remarcabil de indivizi care nu au aplicat pentru aceste beneficii/ajutoare, motivele fiind ignoranța, rușinea ș.a. Venitul minim garantat se raportează la salariul minim pe economie și este diferențiat în funcție de vârsta, tipul de familie (normală, monoparentală), număr de copii etc.

---

<sup>66</sup> [http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/CSB%20Working%20Paper%2011%2005\\_April%202011.pdf](http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/CSB%20Working%20Paper%2011%2005_April%202011.pdf)

## Capitolul III

### METODOLOGIA CERCETĂRII

Cercetarea de față își propune să analizeze apariția, evoluția și funcționarea principalei măsuri de politică socială menită să lupte împotriva sărăciei în România postdecembristă: programul de acordare a venitului minim (VMG). Analiza combină o abordare istorică și instituțională care urmărește schimbările și continuitățile programului VMG sub aspect ideologic și practic, cu o investigație longitudinală a traseelor sociale ale beneficiarilor de VMG, trasee care oglindesc *consecințele* programului asupra celor care beneficiază de această formă de sprijin. Pentru a explica dinamica istorică a programului am studiat atât influența actorilor sociali individuali cât și cei instituționali implicați în configurarea și implementarea acestui sistem de garantare a veniturilor minime în România (actori politici în funcții de conducere, tehnocrați la nivelul ministerelor dar și al agențiilor teritoriale de implementare a legii VMG, asistenți sociali ai primăriilor, sindicate, organizații non-guvernamentale, reprezentanți ai unor organisme internaționale influente cum ar fi Banca Mondială sau Comisia Europeană etc.). Am urmărit, de asemenea, contextul ideologic, politic, economic și instituțional al principalelor reforme care au marcat sistemul de garantare a veniturilor minime în România. Consecințele acestor reforme naționale au fost investigate mai întâi la nivel macro prin intermediul unor indicatori privind eficacitatea, eficiența și gradul de acoperire al programului, efortul financiar al statului și resursele umane implicate. În al doilea rând, studiul s-a concentrat asupra nivelului micro, orientat asupra practicilor de implementare a programului (interacțiunile asistent social-beneficiar, aplicarea normelor metodologice de implementare etc.) și traseele de „ieșire” din program ale beneficiarilor.

Studiul de nivel micro a fost efectuat în și pentru unitatea administrativ teritorială Cluj-Napoca. Municipiul Cluj-Napoca reprezintă cea mai importantă așezare din Transilvania, al patrulea oraș ca mărime din România și un important areal în care se găsesc deopotrivă studenți, investitori privați de anvergură națională dar și „pungi” de sărăcie în care principala sursă de venit este venitul minim garantat.

#### III.1. Obiective ale cercetării

Cercetarea de față are următoarele **obiective**:

1. Identificarea substratului ideologic și a justificărilor politice, economice și sociale care au însoțit introducerea și schimbările succesive ale programului VMG, prin analiza expunerilor de motive, discursului actorilor politici (în particular, a dezbaterilor parlamentare), comentariilor aduse proiectelor de lege de către comisiile de specialitate dar și de către experți sau societatea civilă.
2. Studiul continuităților și schimbărilor programului VMG de la momentul adoptării primei legi (Legea nr. 67/1995 privind ajutorul social) până la ultima variantă actualizată (valabilă

în iulie 2014), urmărind inerțiile instituționale și „dependența de cale” (*path dependency*), dar și modificările prin care a trecut versiunea inițială, magnitudinea și relevanța acestora, dar și măsura în care acestea au produs o abatere semnificativă față de versiunea inițială sau o „cotitură critică” (*critical juncture*) în programul VMG.

3. Examinarea relațiilor dintre programul de garantare a veniturilor minime în România și alte măsuri de protecție socială și de facilitare a obținerii de venituri economice.
4. Evaluarea funcționării legii venitului minim garantat din punct de vedere al gradului de acoperire și țintire a programului, eficacitatea, efortul financiar, administrativ și costurile umane implicate, atât din partea statului, cât și din punct de vedere al beneficiarilor.
5. Identificarea principalelor trasee ale beneficiarilor de VMG în municipiul Cluj-Napoca, între momentele intrării și a ieșirii lor din sistemul VMG – analizând durata, intermitența sau continuitatea beneficierii între 2011 și 2013, durata perioadelor de beneficiar VMG, motivele ieșirii din sistem (angajare în muncă, pensionare, schimbarea structurii gospodăriei și obținerea unor venituri noi, neplata taxelor etc.). Am ales ca studiu de caz municipiul Cluj-Napoca și am avut în vedere să explorez și relațiile dintre acești factori și determinanții lor sociali, economici, culturali și politici.
6. Analiza diferențelor între traseele ieșirii din sistem a beneficiarilor ca urmare a încadrării în muncă a unui adult apt de muncă din familia beneficiară în raport cu celelalte motive care determină ieșirea din sistem (încetări administrative urmare a neîndeplinirii unor obligații, modificări în dinamica veniturilor sau existența bunurilor care conduc la excluderea familiei de la dreptul la venit minim garantat etc.).

### III.2. Etape ale cercetării

Cercetarea a fost proiectată și derulată în **două etape succesive**:

**A. Prima etapă** s-a concentrat asupra analizei de documente, mai exact asupra *evoluției legislației venitului minim garantat în România*, în timp, de la momentul apariției primei legi a ajutorului social (Legea nr. 67 din 1995 privind ajutorul social) și până în iunie 2014. Analiza a urmărit obținerea unor răspunsuri la următoarele întrebări:

1. Care este coerența, logica, legătura între *expunerea de motive* care însoțesc orice proiect de lege sau modificare legislativă, *dezbaterile* din Parlamentul României generate de adoptarea legilor sau modificărilor de lege, *programul de guvernare* asumat de partidul/alianța politică aflată la putere în momentul adoptării/modificării legii venitului minim garantat, *legea în forma adoptată* – dar și legătura cu *contextul social* în care sunt adoptate legile și modificările de lege privind sistemul de garantare a veniturilor minime în România.
2. Care este legătura dintre *legea ajutorului social* sau a venitului minim garantat în România și *instituția* (instituțiile)<sup>67</sup> care aplică legea – cât de *capabilă* este instituția (instituțiile) să aplice legea, din care este structura de personal a serviciului care gestionează aplicarea legii

<sup>67</sup> Aplicarea sistemului VMG implică primăriile, instituțiile din organismele deconcentrate județene ex Direcțiile de muncă, organismele de la nivel central ex, Ministerul Muncii. Studiul urmărește capacitatea de aplicare a legii la nivelul autorităților publice locale (primării) și județene.

- venitului minim garantat (cantitate și calitate/calificare), în ce măsură sistemul de garantare a veniturilor minime în România este gestionat și deservit de *specialiști* în asistență socială.
3. Care sunt conexiunile *temporale* între legea VMG în România și alte reglementări legislative din sistemul de asistență socială din România.

Am studiat și analizat următoarele documentele legislative sau administrative:

- a. Legislația care stabilește acordarea ajutorului social/venitului minim garantat începând cu prima lege, Legea 67 din 1995 cu toate modificările succesive de-a lungul anilor, până în iulie 2014 – conform grilei de analiză, ANEXA 1;
- b. Expunerile de motive care însoțesc legile și modificările legislative referitoare la venitul minim garantat;
- c. Programele de guvernare care corespund momentelor în care au fost adoptate legea și respectiv modificările legislative în sistemul de garantare a resurselor minime – sub aspectul corelației între legea/modificarea de lege/norma de aplicare a legii și conținutul unui obiectiv din programul de guvernare;
- d. Hotărârile Consiliului local al municipiului Cluj-Napoca referitoare la aplicarea legii privind venitul minim garantat;
- e. Hotărârile Consiliului local al municipiului Cluj-Napoca ce au legătură cu dinamica resursei umane din Serviciul Protecție Socială care gestionează aplicarea legii venitului minim garantat.

**Legislația** care guvernează sistemul de garantare a veniturilor minime în România (Legea nr. 67 din 1995 cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 416 din 2001 cu modificările și completările actuale, normele de aplicare a legilor menționate) precum și programele de guvernare ale Guvernelor României au fost identificate și studiate prin intermediul **portalului legislativ** specializat **I-Drept.ro**<sup>68</sup>. Am obținut de pe site-ul Camerei Deputaților<sup>69</sup> a Parlamentului României, informațiile legate de expunerea de motive care însoțește orice proiect de act normative, aceeași sursă fiind utilizată pentru studierea dezbaterilor proiectelor legislative, dezbateri care au loc în Camera Deputaților și Senat – din Parlamentul României.

Hotărârile Consiliului local al municipiului Cluj-Napoca, ce au legătură cu *aplicarea legii ajutorului social/sau a legii venitului minim garantat* sau au legătură cu *serviciile sociale* care gestionează aplicarea legii ajutorului social/sau a legii venitului minim garantat, în municipiul Cluj-Napoca au fost obținute de pe site-ul<sup>70</sup> Primăriei municipiului Cluj-Napoca (informații din perioada 2005–2014) precum și din arhiva *Direcției de Asistență Socială și Medicală*, serviciu public organizat în subordinea Consiliului local al municipiului Cluj-Napoca (informații din perioada 1995–2004).

În municipiul Cluj-Napoca **a fost înființat Serviciul protecție socială** (aflat în subordonarea secretarului municipiului, *adică în aparatul de specialitate al primarului*) în anul 1995, prin hotărâre a Consiliului local al municipiului, în baza Legii nr. 61/1991 privind administrația publică locală –

<sup>68</sup> <http://idrept.ro/>

<sup>69</sup> [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.frame](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.frame)

<sup>70</sup> <http://www.primariaclujnapoca.ro/consiliul-local/hotarari-de-consiliu-local.html?show=2014>

pentru a fi puse în aplicare prevederile Legii nr. 67/1995 privind ajutorul social<sup>71</sup>. În anul 2007, prin Hotărâri de consiliu local (436/17 iulie 2007 și 846/2007) **a fost înființată Direcția de Asistență Socială**, serviciu public de asistență socială, organizat în subordinea Consiliului Local al municipiului Cluj-Napoca (în organigramă, Anexa nr. 1 la Hotărârea nr. 846 din 2007, Serviciul Prestații Sociale având prevăzut un compartiment denumit *Ajutoare sociale*). În anul 2010, prin Hotărârea nr. 206/2010 a Consiliului local al municipiului Cluj-Napoca, **denumirea** instituției este stabilită ca fiind *Direcția de Asistență Socială și Medicală* (urmare a completării organigramei *Direcției* cu Serviciul Cabinete medicale școlare și universitare și Serviciul cabinete stomatologice școlare) – iar serviciul care gestiona sistemul de garantare a veniturilor minime fiind denumit *Serviciul protecție socială*. Prin urmare, toate datele care vizează sistemul de gestionare a veniturilor minime în municipiul Cluj-Napoca sunt păstrate în arhiva *Direcției de Asistență Socială și Medicală*. La momentul elaborării lucrării *serviciul* care se ocupă de aplicarea legii venitului minim garantat pentru cetățenii municipiului, este *Serviciul Protecție Socială din cadrul Direcției de Asistență Socială și Medicală, serviciu public organizat în subordinea Consiliului local al municipiului Cluj-Napoca*.

Pentru completarea informațiilor necesare conturării unei imagini cât mai clare în ceea ce privește aplicarea *primei* legi a ajutorului social în România am studiat documente (statistici, analize, rapoarte) din arhiva Direcției de muncă și Protecție Socială (Agenția Județeană de Plăți și Inspecție Socială Cluj).

**B. În cea de-a doua etapă** a studiului am efectuat o cercetare cantitativă asupra *populației* constituite din toate familiile/persoanele singure cărora *le-a fost încetat* dreptul la ajutor social, prin dispoziție a primarului municipiului Cluj-Napoca, conform Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, cu modificările și completările ulterioare, în intervalul de timp ianuarie 2011 – decembrie 2013. Ulterior au fost identificate două categorii de familiile/persoanele singure: cele care au **ieșit definitiv** din sistemului de garantare a veniturilor minime (datorită *creșterii veniturilor* din familie sau altor situații care au determinat excluderea de la dreptul la ajutor social, exemplu fiind *deținerea de bunuri* care conduc la excluderea acordării ajutorului social) sau **s-au întors în sistem**, ca și caz nou – familie/ persoană singură care solicită ajutor social și căreia i s-a stabilit acest drept prin o nouă dispoziție a primarului. Astfel am constituit *cohortele de familii/persoane singure*, după luna și anul de încetare a ajutorului social prin dispoziție a primarului municipiului Cluj-Napoca, căutând răspuns la următoarele **întrebări de cercetare**:

1. Care sunt **caracteristicile socio-demografice** ale familiilor/persoanelor singure care au ieșit din sistemul de garantare a veniturilor minime, în cohortele *de ieșiri* din 2011, 2012 și 2013?
2. Care sunt **motivele** pentru care familiile/persoanele singure au ieșit din sistemul de garantare a veniturilor minime, în cohortele din 2011, 2012, 2013?
3. Familiile/persoanele singure care au ieșit în primul episod, în oricare din cohorta 2011, 2012 sau 2013 au ieșit ca urmare a modificărilor legislative din anii 2011–2013? (Altfel spus ai

<sup>71</sup> Sursa – (Mocan Aurel, 2006, Dizertație, *Înființarea serviciului public de asistență socială la Primăria municipiului Cluj-Napoca* – coordonator Dr. Dan Dorin Șandor, susținută la Facultatea de științe politice, administrative și ale comunicării)

- ieșit din sistem pentru că anterior anului 2011 sistemul a fost mai permisiv iar modificările legislative de după 2011 a corectat aceste erori de lege sau de aplicare a legii?)
4. Care a fost durata totală a beneficierii de VMG (durata șederii în sistem) a familiilor/persoanelor singure care au ieșit din sistemul de garantare a veniturilor minime, în cohortele din 2011, 2012 și 2013?
  5. Care sunt traseele dominante pe grupe de vârstă, apartenență etnică, calificare profesională, structura a familiei și gen al titularului, în rezultate ieșirilor din sistemul de garantare a veniturilor minime, în municipiul Cluj-Napoca, în intervalul 2011–2013?
  6. Care sunt mecanismele instituționale care pot fi angrenate în condițiile în care o familie depistată ca fiind **eronat** încadrată încearcă să se reîntoarcă în sistemul de garantare a veniturilor minime? Adică în ce măsură sistemul nu permite fraudă sau în ce măsură erorile de supraîncadrare, odată depistate, presupun activarea unor mecanisme legislative și/sau instituționale care să nu mai permită întoarcerea în sistem
  7. Cât de frecvente sunt ieșirile din VMG prin ocuparea unui loc de muncă, în comparație cu alte trasee de ieșire, și care sunt factorii individuali care explică probabilitatea acestora?
  8. Care este ponderea ieșirilor din sistemul de garantare a veniturilor minime către alte sisteme de protecție (ex obținere de certificat de persoană cu handicap sau pensie de invaliditate)?...
  9. Care este impactul modificărilor legislative de după 2011 asupra cheltuielilor din aparatul administrativ care instrumentează legea a venitului minim garantat (în special a timpului de lucru al personalului implicat)? Cheltuielile administrative presupuse de modificările legislative de după anul 2011 înseamnă o îmbunătățire a sistemului de garantare a veniturilor minime sub aspectul eliminării fraudelor, erorilor, descurajării dependenței de sistem?
  10. Care este costul asumat de comunitate pentru beneficiile sociale însumate, de care dispun beneficiarii de VMG (VMG, cantina de ajutor social, alocație de susținere a familiei, alocație de stat pentru copii, ajutor pentru încălzirea locuinței)? Care este nivelul costului astfel asumat în raport cu salariul minim pe economie ce ar putea fi obținut de adulții apți de muncă din familiile beneficiare de VMG?
  11. Pornind de la literatura de specialitate existentă care afirmă că o perioadă lungă de beneficiere de asistență socială se asociază frecvent cu o probabilitate redusă de ieșire din sistemul de asistență socială prin angajarea într-un loc de muncă, am dorit să investighez relația dintre profilul familiei/persoanei beneficiare, durata beneficierii și probabilitatea ieșirii din VMG prin ocuparea unui loc de muncă. În studiul acestei relații problema cauzalității este complexă și delicată. În unele cazuri, perioada lungă de beneficiere ca atare poate fi un factor care diminuează încrederea de sine, abilitățile persoanei, respectul social din partea celorlalți și implicit diminuează șansele de angajare. În alte cazuri, situația dificilă a familiei/persoanei este mult prea gravă pentru a permite ieșirea prin ocuparea unui loc de muncă, indiferent de faptul că beneficiază sau nu de VMG (de ex. cetățenii aparținând minorității rome din comunități marginalizate, fără școlarizare).

Am avut acces nemijlocit la datele menționate, în calitate de șef serviciu Protecție Socială, (din decembrie 2010), solicitând în scris și obținând totuși acordul Primarului municipiului Cluj-Napoca în ceea ce privește *utilizarea* datelor pentru prezentul studiu.

Am studiat așadar, *toate* dosarele de venit minim garantat care au fost scoase din plată, cu dispoziție de încetare a ajutorului social, pe parcursul anilor 2011, 2012 și 2013 (date cumulate începând cu 1 ianuarie 2011 până în 31 decembrie 2013) într-un demers de cercetare *longitudinală retrospectivă*, studiind documentele sociale, cifrice și necifrice (conform grilei de analiză ANEXA 2) din arhiva Serviciului Protecție Socială (în cazul ieșirilor definitive din primul episod, a ieșirilor urmate de reîntoarceri și ieșiri, în al doilea și al treilea episod) sau din dosarele active ale serviciului în cazul în care persoanele sau familiile singure care au ieșit din sistemul de garantare a veniturilor minime s-au reîntors în sistem (au urmat unul sau mai multe episoade de ieșiri și întoarceri succesive, dar se regăsesc în seria cazurilor active la 31 decembrie 2013).

Pentru o analiză cât mai exactă și completă, am studiat și datele statistice care rezidă din prelucrarea datelor privind venitul minim garantat, anexele 5 -14 la normele de aplicare a Legii nr. 416 din 2001 cu modificările și completările ulterioare, date care sunt transmise lunar Agenției Județene de Plăți și Inspecție Socială, dar și *toate* dosarele active de venit minim garantat ale Serviciului de Protecție Socială din cadrul Direcției de Asistență Socială și Medicală, serviciu public organizat în subordinea Consiliului local al municipiului Cluj-Napoca la 31 decembrie 2013, într-un demers de cercetare transversal (grila de analiză ANEXA 3). Această alegere a fost necesară pentru a studia *cheltuielile* pe care și le asumă comunitatea cu beneficiile sociale însumate, de care dispun beneficiarii de venit minim garantat la 31 decembrie 2013, respectiv cantina de ajutor social, alocație de susținere a familiei, alocație de stat pentru copii, ajutor pentru încălzirea locuinței – dar și de a confirma în ce măsură familiile/persoanele singure beneficiare de venit minim garantat care au ieșit din sistemul de garantare a veniturilor minime în cele trei cohorte, 2011, 2012 și 2013 *se regăsesc* ca și cazuri active la 31 decembrie 2013, în evidențele Serviciului Protecție Socială din cadrul Direcției de Asistență Socială și Medicală, serviciu public organizat în subordinea Consiliului local al municipiului Cluj-Napoca.

Structurile populațiilor cercetate, în municipiul Cluj-Napoca, după vârsta titularului, apartenența etnică, structura familiei și de gen sunt prezentate în tabelele 3.1, 3.2, 3.3. Vârsta titularului este importantă dat fiind faptul că reinsertia profesională nu poate fi realizată decât, evident, în perioada în care titularul are vârsta activă; în plus am dorit să aflu care este procentul vârstnicilor fără venituri aflați în situația de a beneficia de VMG un interval de timp. La nivel de percepție publică, populația de etnie roma este cea care accesează preponderent beneficiile sociale (VMG), fiind astfel important pentru studiu de față de a verifica dacă această percepție este corectă pentru municipiul Cluj-Napoca. Am intenționat, de asemenea, să studiez și ponderea persoanelor singure beneficiare de VMG din totalul beneficiarilor, în municipiul Cluj-Napoca dar și structura familiilor beneficiare, dat fiind faptul că familiile cu copii sunt considerate ca fiind mai expuse riscului de sărăcie.

Pentru descrierea variabilei vârstă a titularilor dosarelor de venit minim garantat la ieșirea din sistemul de garantare a veniturilor minime în cohortele 2011, 2012 și 2013 au fost utilizate frecvențele relative, frecvențele relative cumulate, media și mediana. După cum se poate vedea în Tabelul 3.1. în anul 2011 au fost înregistrate 132 ieșiri din sistem, în anul 2012 – 124 ieșiri din sistem iar în anul 2013 au fost înregistrate 158 ieșiri din sistemul de garantare a veniturilor minime. Media de vârstă în cele trei cohorte a titularului de dosar de venit minim garantat este de peste 45

ani (49,33 în anul 2011, scădere la 46,33 ani în anul 2012 și o creștere la 48,82 ani în cohorta din 2013). Tendința centrală este înregistrată în jurul vârstei de 51 ani pentru 2011 și 2013, cu o diferență semnificativ mai mică, 47 ani în cohorta din 2012.

În ceea ce privește frecvența relativă, **anul 2011** dominantă este grupa de vârstă de 25–34 ani, cu o pondere de 25,76, urmată de cea de vârstă 55-64 ani și peste 65 ani, cu valoare aproximativ egală, 20,46 și respective 20,45. **În anul 2012** dominantă este tot grupa de vârstă de 25-34 ani, ca și în cohort din 2012, cu pondere asemănătoare, de 25,81, pe loc second situându-se grupa de vârstă de 55-64 ani cu o pondere de 21,77 pe cel de-al treilea loc fiind grupa de vârstă cuprinsă în intervalul 35-44 ani, cu o pondere de 16,13 urmată fiind îndeaproape de grupa de vârstă cuprinsă între 45-54 ani. **În cohort 2013** ponderea cea mai mare o deține grupa de vârstă de 55-64 ani, de 32,91, pe loc secund fiind grupa de vârstă de 45-54 ani cu o pondere de 18,99, urmată de valorile aferente grupei de vârstă 25-34 ani și 35-44 ani, frecvențe identice de 17,09. Ca și tendință, se poate observa o ușoară creștere în ceea ce privește ieșirea din sistem a adulților cu vârste cuprinse în intervalul de sub 25 ani și o creștere semnificativă în cohort din 2013 a adulților cu vârste cuprinse în intervalul 55-64 an, ceea ce explică totalul general a ieșirilor corespunzătoare acestei grupe de vârstă.

**Tabel 3.1. Descrierea eșantionului studiat:**  
*Vârsta titularului (reprezentantului familiei sau persoana singură) în ani împliniți, la data încetării dreptului la ajutor social în perioada 2011–2013, municipiul Cluj-Napoca*

<i>Statistica</i>	<i>Grupa de vârstă</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>Total</i>
Media		49,3	46,9	48,8	
Mediana		51	47	51,5	
Frecvențe absolute	Sub 25 ani	3	8	7	18
Frecvențe relative		2,2%	6,4%	4,4%	
Frecvențe relative cumulate		2,2%	6,4%	4,4%	
Frecvențe absolute	25–34 ani	34	32	27	93
Frecvențe relative		25,7%	25,8%	17,0%	
Frecvențe relative cumulate		28,0%	32,2%	21,5%	
Frecvențe absolute	35–44 ani	23	20	27	70
Frecvențe relative		17,4%	16,1%	17,0%	
Frecvențe relative cumulate		45,4%	48,3%	38,6%	
Frecvențe absolute	45–54 ani	18	19	30	67
Frecvențe relative		13,6%	15,3%	18,9%	
Frecvențe relative cumulate		59,0%	63,7%	57,6%	
Frecvențe absolute	55 ani-64 ani	27	27	52	106
Frecvențe relative		20,4%	21,7%	32,9%	
Frecvențe relative cumulate		79,5%	85,4%	90,5%	
Frecvențe absolute	Peste 65 ani	27	18	15	60
Frecvențe relative		20,4%	14,5%	9,4%	
Frecvențe relative cumulate		100,00%	100,00%	100,00%	
TOTAL		132	124	158	414

Sursa: Statistici DASM, calcule proprii

Sub aspectul apartenenței etnice a reprezentanților familiilor beneficiare de venit minim garantat care au ieșit din sistemul de garantare a veniturilor minime în cohortele din 2011, 2012 și 2013, rezultatele pot fi urmărite în Tabelul 3.2.

Este important de menționat faptul că în documentația care constituie dosarul familiei/persoanei singure beneficiare de venit minim garantat nu există o rubrică în care etnia să fie consemnată în mod oficial. Practic apartenența etnică a cazurilor studiate a fost înregistrată prin interviuri directe cu beneficiarii sau cu inspectorii care au gestionat dosarul de venit minim garantat. Acest aspect este important de reținut cu atât mai mult cu cât în raportările oficiale sunt solicitate date cu privire la apartenența etnică a beneficiarilor de prestații sociale – fără ca legiuitorul să stabilească o modalitate prin care beneficiarul să își declare apartenența etnică (În formularul de cerere, spre exemplu). Mai precizez că, dacă informațiile au fost contradictorii (ex. titularul a declarat că aparține unei anumite etnii iar inspectorul care a avut în grijă familia respectivă deținea informația că familia aparține altei etnii, am consemnat auto-identificarea etnică)

Se observă că etnia dominantă în cohortele din 2011 și 2012 este cea roma, iar în cohorta din 2013 etnia dominantă este cea română.

**Tabel 3.2. Descrierea eșantionului studiat:**  
*Distribuția titularilor (reprezentantului familiei sau persoana singură) după apartenența etnică, la data încetării dreptului la ajutor social în perioada 2011–2013, municipiul Cluj-Napoca*

<i>Statistica</i>	<i>etnia</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>Total</i>
Frecvența absolută	români	48	51	77	176
	romi	71	67	72	210
	maghiari	13	6	9	28
	total	132	124	158	414
Frecvența relativă	români	36,3%	41,1%	48,7%	42,5%
	romi	53,7%	54,0%	45,5%	50,7%
	maghiari	9,8%	4,8%	5,7%	6,7%
	total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Sursa: Statistici DASM, calcule proprii

În ceea ce privește tipul familiei beneficiară de venit minim garantat căreia i-a fost încetat ajutorul social în perioada 2011-2013 se observă în Tabelul 3.3 o netă dominanță a familiilor compuse dintr-o singură persoană, în toate cele trei cohorte, cu o creștere însemnată în cohorta din 2013. Astfel, în cohorta din 2011 sunt 56 persoane singure cărora le-a fost încetat ajutorul social, ceea ce înseamnă o pondere de 42.4%, în cohorta din 2012 sunt 54 persoane singure care ies din sistemul de garantare a veniturilor minime, ceea ce înseamnă o frecvență relativă de 43.55 iar în 2013 numărul persoanelor singure cărora le-a fost încetat ajutorul social crește semnificativ, ajungând la o pondere de peste 50% din totalul ieșirilor din sistem – respective 84 persoane și o frecvență relativă de 53,16. În primele două cohorte, cea din 2011 și cea din 2012 se observă că familii cu peste 5 persoane ies din sistem, ca în anul 2013 această tendință să se reducă la o pondere de 5,06. Familiile compuse din 2 persoane se situează în toate cele trei cohorte pe locul secund,

fiind înregistrate 23 ieșiri în anul 2011 (17,42), 20 în anul 2012 (16,13) și 27 familii cărora le-a fost încetat ajutorul social în 2013 (o frecvență relativă de 17,09).

**Tabel 3.3. Descrierea eșantionului studiat:**  
*Distribuția în funcție de tipul familiei – beneficiarilor de venit minim garantat cărora le-a fost încetat ajutorul social în perioada 2011–2013, municipiul Cluj-Napoca*

<i>Statistica</i>	<i>Tipul familiei</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>Total</i>
Frecvența absolută	Persoane singure	56	54	84	194
	Familii cu 2 persoane	23	20	27	70
	Familii cu 3 persoane	20	14	15	49
	Familii cu 4 persoane	10	13	15	38
	Familii cu 5 persoane	8	11	9	28
	Familii cu peste 5 persoane	15	12	8	35
	<i>Total</i>		132	124	158
Frecvența relativă	Persoane singure	42,4%	43,5%	53,1%	46,8%
	Familii cu 2 persoane	17,4%	16,1%	17,0%	16,9%
	Familii cu 3 persoane	15,1%	11,2%	9,4%	11,8%
	Familii cu 4 persoane	7,5%	10,4%	9,4%	9,1%
	Familii cu 5 persoane	6,1%	8,8%	5,71%	6,7%
	Familii cu peste 5 persoane	11,3%	9,6%	5,0%	8,4%
	<i>Total</i>		100,00%	100,00%	100,00%

*Sursa:* Statistici DASM, calcule proprii

În ceea ce privește apartenența de gen a reprezentantului familiei care a beneficiat de ajutor social și căreia i-a fost încetat ajutorul social (în cele trei cohorte, 2011, 2012 și respective 2013) se constată (Tabel 3.4) o netă dominanță a genului feminin. În cohorta din 2011 ponderea femeilor reprezentante a familiei care a beneficiat de ajutor social și cărora le-a fost încetat ajutorul social este de 71.21%, respective 94 cazuri din total de 134. În cohorta din 2012 ponderea genului feminin – titular de dosar, care iese din sistemul de garantare a veniturilor minime este tot de peste 50% (71 cazuri – frecvență relativă de 57,26) În cohorta din 2013 de înregistrează o ușoară scădere – totuși ponderea femeilor beneficiare de ajutor social rămâne dominantă – 81 familii din 158 total (51,27 în frecvență relativă).

**Tabel 3.4. Descrierea eșantionului studiat:**  
*Frecvența beneficiarilor de venit minim garantat cărora le-a fost încetat ajutorul social, după apartenența de gen a titularului, în perioada 2011–2013, municipiul Cluj-Napoca*

<i>Statistica</i>	<i>Gen</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>Total</i>
Frecvența absolută	masculin	38	53	77	168
	feminin	94	71	81	246
	total	132	124	158	414
Frecvența relativă	masculin	28,7%	42,7%	48,7%	40,5%
	feminin	71,2%	57,2%	51,2%	59,4%
	total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

### III.3. Designul cercetării

Designul cercetării a fost unul *descriptiv și analitic, explicativ* al serviciilor de acordare a venitului minim garantat în contextul modificărilor legislative din decembrie 2010 (aplicate cu 1 ianuarie 2011), când serviciile de **stabilire** a venitului minim garantat (din cadrul primăriilor, unităților administrativ-teritoriale) *au fost despărțite* de serviciile de **plată** a beneficiilor (preluate de către Agențiile județene pentru plăți și inspecție socială). Modificările legislative astfel introduse au determinat *schimbări* importante în sfera administrației serviciilor sociale (sub aspectul sporirii controlului exercitat de instituțiile statului asupra familiilor beneficiare de ajutor social care gestionează beneficiile sociale) schimbări dificil de gestionat cu atât mai mult cu cât ne aflăm în plin demers de *reducere a cheltuielilor de personal*.

În expunerea de motive ce a însoțit proiectul legislativ ce a devenit Ordonanța de urgență nr 35/2009 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul cheltuielilor de personal în sectorul bugetar, publicată în Monitorul Oficial nr. 249 din 14 aprilie 2009 se afirmă despre „*presiunile și riscurile determinate de evoluțiile economice interne și externe... opiniile și recomandările Comisiei Europene și ale organismelor financiare internaționale referitoare la reducerea cheltuielilor bugetar, ... pentru evitarea riscurilor semnalate și, implicit, a riscului declanșării procedurii de deficit excesiv, ... necesară adoptarea unei politici de restrângere a cheltuielilor bugetare și de abordare mai prudentă a deficitului bugetar*”<sup>72</sup>.

În contextual dat și în municipiul Cluj-Napoca serviciul care gestionează prestațiile sociale s-a confruntat cu o reducere a numărului de posturi (prin Hotărârea nr. 206 din 2010 a consiliului local al municipiului Cluj-Napoca au fost eliminate **5 posturi** – funcții publice din structura Serviciului prestații sociale, denumit ulterior Serviciul protecție socială). Așadar, contextul în care am decis să derulez prezentul studiu a fost unul cu multe provocări: o presiune generată de creșterea substanțială a sarcinilor de serviciu care aveau legătură cu instrumentarea dosarelor de ajutor social (voi prezenta în detaliu aceste modificări în capitolul destinat analizei legislației), o scădere a structurii de personal din serviciul responsabil de prestațiile sociale dar și o sporire a controlului pe care legiuitorul l-a impus pentru beneficiari (amintesc doar obligația beneficiarilor apti de muncă de a se prezenta lunar, în anul 2011, cu adevărită cum că sunt persoane aflate în căutarea unui loc de muncă și nu au refuzat un loc de muncă – de la agențiile de ocupare a forței de muncă)

**Strategia principală de investigare utilizată** a fost cercetarea de evaluare pe baza analizei datelor administrative de interes public.

**Culegerea datelor pentru cercetarea cantitativă** am efectuat-o începând cu luna decembrie 2011. Inițial am pregătit lucrări punctuale, pentru manifestări științifice, încercând să răspund unor întrebări (mai degrabă de practician în asistență socială decât de cercetător) de genul: de ce familiile/persoanele singure beneficiare de ajutor social/venit minim garantat au dificultăți în ceea ce privește ieșirea din sistemul de protecție socială, care este explicația că numărul adulților apti de muncă din „grupul” beneficiarilor de venit minim garantat pare a înregistra o creștere constantă, care este

<sup>72</sup> <http://legeaz.net/text-integral/oug-35-2009-masuri-financiare-cheltuieli-personal-bugetar> – Publicat în Monitorul Oficial cu numărul 249 din data de 14 aprilie 2009

atitudinea beneficiarilor de venit minim garantat față de muncă, care sunt modelele pe care familiile beneficiare de venit minim garantat le transmit copiilor, dar și întrebări legate de rolul asistenților sociali în sistemul de beneficii sociale. Ulterior am decis să mă limitez pe cercetarea amănunțită a sistemului legislative ce garantează acordarea venitului minim în România și pe cercetarea în profunzime a cohortelor de ieșire a familiilor/persoanelor singure beneficiare de venit minim garantat în anii 2011, 2012 și 2013. Am efectuat în tot acest interval și o verificare a datelor înregistrate prin interviuri focalizate aplicate inspectorilor responsabili de caz – în special în situațiile în care am urmărit eliminarea discrepanțelor, confuziilor, erorilor de înregistrare administrativă.

Am optat pentru *analiza documentelor scrise ca metodă de culegere a datelor* și în baza unui criteriu pragmatic: am avut/am acces nemijlocit la toate aceste date începând cu anul 2010 în calitate de angajat al Serviciului care gestionează beneficiile sociale în municipiul Cluj-Napoca, în calitate de asistent social și de responsabil a acestui compartiment din cadrul Direcției de Asistență Socială și Medicală, serviciu public organizat în subordinea Consiliului local al municipiului Cluj-Napoca.

Pentru analiza istorică și instituțională a introducerii și evoluției programului VMG am realizat o analiză de conținut, pe baza unei grile tematice (Anexa 1) a textelor legislative dar și a proiectelor de lege, dezbaterilor parlamentare, comentariilor comisiilor de specialitate etc. Pentru cercetarea cantitativă am construit o bază de date proprie care conține toată populația de beneficiari VMG clujeni care au ieșit din program în cursul anilor 2011, 2012 și 2013 în funcție de principalele variabile independente (explicative) și dependente relevante pentru studiul funcționării programului. În particular, m-a interesat să explic determinanții probabilității de ieșire din programul VMG prin angajare și relația din aceasta și durata beneficierii.

Traseul sistemului client a fost destul de dificil de reconstituit, datorită faptului că Serviciul Protecție Socială dispune de un sistem informatizat de păstrare și prelucrare a datelor (achiziționat în regie proprie – și *nu* pus la dispoziție de Ministerul Muncii, program care *nu* este conexas cu sistemul informatic SAFIR al Agenției Județene de Plăți și Inspecție Socială) care funcționează **doar din iunie 2012**, iar registrul dosarelor (intrări, cazuri noi) din 2002 nu este accesibil în format electronic (este un registru scris de mână) și nu conține o informație relevantă, aceea referitoare la codul numeric personal, după cum numele persoanelor sunt scrise într-un format nestandardizat, fără diacritice. Ex. Fărcaș Angela poate fi, evident, altă persoană decât Fărcaș Angela.

Practic, am fost nevoită să suprapun datele existente în registre și să compar adresele și structura familiei titularului – pentru a minimiza erorile de selecție – mai ales în situațiile în care beneficiarii care apăreau drept cazuri noi la un moment dat, după ianuarie 2011, dar care reîntrau în sistem, după ce fuseseră beneficiari de una sau mai multe ori, înainte de ianuarie 2011. Procedura concretă de reconstituire a traseului beneficiarilor a început, așadar, de la **borderourile de încetare** a ajutorului social în perioada 1 ianuarie 2011 – 31 decembrie 2013, de **comparare** a datelor cu situația cazurilor active din dosarele existente în plată (conform observației bazată pe experiența profesională/personală că familiile/persoanele singure reîntră în sistem, chiar și în luna următoare încetării dreptului la ajutor social), de căutare a dosarelor arhivate – în situațiile în care familiile beneficiare/persoanele singure nu au mai reîntrat în sistem, comparativ cu registrul de intrări – cazuri noi din anul 2002 pentru a verifica data *primei* intrări și a intrărilor succesive în sistem.

Este locul să precizez și un alt aspect. În ianuarie 2002 a intrat în vigoare Legea 416/2001 privind venitul minim garantat.

Din informațiile obținute de la inspectorii serviciului care au gestionat prestațiile sociale la acel moment a fost început un nou registru privind dosarele de ajutor social *intrări – cazuri noi*, fiind transcrise și considerate cazuri noi *toate* dosarele existente în plată la 1 ianuarie 2002. Nu dispun de informații referitoare la traseul clienților de dinainte de ianuarie 2002 dar interviuând beneficiarii de ajutor social am constatat că, dintre ei, sunt beneficiari fără întrerupere din 1995 și 1996. Așadar, durata șederii în sistemul de garantare a veniturilor minime a beneficiarilor studiați de mine poate fi *mai mare* decât arată prezentul studiu.

Am analizat și intrările *succesive* în sistem, după o primă ieșire indiferent de cohorta din care a făcut parte. În cazul în care au fost înregistrate mai mult de două ieșiri–intrări succesive în același an calendaristic, am contabilizat episodul ieșire-intrare o singură dată. În situația în care încetarea ajutorului social s-a efectuat urmare a verificărilor organismelor care au atribuții în acest sens (Inspekția Socială, Agenția Județeană de Plăți și Inspekția Socială, Curtea de conturi) am înregistrat „ieșirea” cu data la care „condiția de familie beneficiară de ajutor social” nu era îndeplinită și nu la data la care s-a produs verificarea. Așa se explică și numărul relativ consistent al ieșirilor din cohorta 2013. Deși ne confruntăm cu o creștere ușoară dar constantă a familiilor beneficiare de ajutor social, numărul „ieșirilor” din sistem este mai mare decât în anii precedenți – explicația se găsește tocmai în aceste verificări/controale care au presupus încetări retroactive de ajutor social cu recuperare de sume acordate necuvenit (ex. Încetare retroactivă și recuperare de sume acordate necuvenit pentru luna august urmată de reluare ca și... caz nou deoarece doar în luna august familia beneficiară nu îndeplinea condițiile de acordare a ajutorului social...) care au presupus practic *corecții administrative* și nu *schimbări* în situația familiilor beneficiare, în așa fel încât acestea să nu mai aibă nevoie de suportul oferit prin acordarea ajutorului social.

Fișele astfel constituite au fost structurate într-un format EXCEL care mi-a permis apoi centralizarea și prelucrarea datelor.

### **Caracteristicile variabilelor utilizate în cercetare**

**1. variabile independente** relevante pentru investigație au fost:

- a. anul calendaristic și luna încetării dreptului la venit minim garantat;
- b. etnia declarată a familiei/persoanei singure beneficiare de venit minim garantat;
- c. grupa de vârstă căreia aparține titularul dosarului de venit minim garantat la momentul ieșirii din sistemul de garantare a veniturilor minime;
- d. componența familiei (numărul membrilor din familia beneficiară de venit minim garantat);
- e. vechimea în muncă justificată de titularul dosarului de venit minim garantat;
- f. durata șederii în sistemul de garantare a veniturilor minime a familiei/persoanei singure beneficiare, exprimată în luni;

**2. Variabile dependente** – considerate a fi de importanță pentru a răspunde întrebărilor de cercetare au fost stabilite a fi cele enumerate mai jos:

- motivul încetării ajutorului social – în baza prevederii legale care stă la baza dispoziției primarului de încetare a dreptului la ajutor social; am efectuat o codificare cu mult mai atență

decât cea prevăzută de lege întrucât am considerat că este important să verific în ce constă depășirea veniturilor nete ale familiei, care conduc la încetarea dreptului la ajutor social <sup>73</sup> Am cules, așadar, prin fișa de analiză a documentelor sociale, motivele încetării ajutorului social ca fiind:

- a. Ads – motive care țin de neîndeplinirea obligațiilor beneficiarilor de ajutor social (după suspendare – 3 luni de suspendare)<sup>74</sup>;
- b. Ang – angajare în muncă a titularului dosarului de venit minim garantat <sup>75</sup>;
- c. B – deținere de bunuri din lista de bunuri care duc la excluderea acordării ajutorului social – ANEXA 4;
- d. D – decesul titularului;
- e. F – refuzul familiei de a furniza informații cu privire la membrii familiei sau veniturile realizate<sup>76</sup> sau declarații false, constatate de către inspectorii responsabili de efectuarea anchetelor sociale;
- f. H – obținere de certificate de persoană cu handicap de către titularul dosarului de venit minim garantat<sup>77</sup>;
- g. IMP – încetare determinată de neplata impozitelor aferente bunurilor pe care familia le deține în proprietate<sup>78</sup>;
- h. INV – pensionare de invaliditate a titularului dosarului de venit minim garantat <sup>79</sup>;
- i. LV – pensionare de limită de vârstă a titularului dosarului de venit minim garantat <sup>80</sup>;
- j. M – Schimbarea domiciliului, mutarea familiei de raza municipiului Cluj-Napoca<sup>81</sup>;
- k. SCH – schimbări în componența familiei beneficiare de venit minim garantat<sup>82</sup>;
- l. VERIF – verificări impuse de agenția județeană de plăți și inspecție socială<sup>83</sup> sau de către alte organisme de control (Inspecția Socială, Curtea de Conturi). Deși motivul încetării

---

<sup>73</sup> prevederi din Art. 35 din capitolul II, secțiunea 4 (Norme Metodologice din 2011) la data 2013-10-11 pentru Art. 20 din capitolul I, secțiunea 5:

(1) Dreptul la ajutorul social, respectiv plata acestuia încetează începând cu luna următoare celei în care a fost constatată una dintre următoarele situații:

a) dacă veniturile nete lunare ale familiei sau ale persoanei singure depășesc nivelurile prevăzute la art. 4 alin. (1) din lege, transformate în lei, sau dacă familia sau persoana singură deține cel puțin unul din bunurile cuprinse în lista prevăzută la art. 18;

b) dacă plata ajutorului social a fost suspendată și în termen de 3 luni, respectiv 5 luni de la data suspendării plății nu a fost depusă adeverința prevăzută la art. 11 alin. (4), declarația prevăzută la art. 27 alin. (1) lit. b) sau, după caz, nu au fost efectuate acțiunile ori lucrările de interes local prevăzute la art. 28 alin. (1), respectiv nu a fost îndeplinită obligația prevăzută la art. 161 alin. (1) din lege; în această situație, drepturile pentru perioada de suspendare nu se mai acordă;

c) dacă în urma verificării prevăzute la art. 18 alin. (3) din lege se constată că beneficiarul nu mai îndeplinește condițiile prevăzute de lege;

d) dacă pe parcursul acordării dreptului la ajutor social, beneficiarii refuză să furnizeze informații cu privire la membrii familiei sau veniturile realizate, potrivit prevederilor art. 141 alin. (4) din lege.

<sup>74</sup> Art. 20 (1) lit. b

<sup>75</sup> Art. 20 (1) lit. a

<sup>76</sup> Art. 20 (1) lit. d

<sup>77</sup> Art. 20 (1) lit. a

<sup>78</sup> Art. 20 (1) lit. e

<sup>79</sup> Art. 20 (1) lit. a

<sup>80</sup> Art. 20 (1) lit. a

<sup>81</sup> Art. 20 (1) lit. a

<sup>82</sup> Art. 20 (1) lit. a

este tot articolul 20 alin 1. din lege, am preferat să analizez acest motiv separat, pentru că am dorit să evidențiez rezultatele acțiunilor/misiunilor de control asupra beneficiarilor sub aspectul revenirii în sistem.

- Frecvența reîntoarcerilor în sistemul de garantare a veniturilor minime care reflectă capacitatea aparatului administrativ de a se proteja de erori, fraude.

După colectarea datelor privitoare la populațiile vizate datele au fost prelucrate prin metode de statistică descriptivă – rezultatele fiind prezentate în detaliu în Capitolul IV.

### **Limite ale studiului**

Cercetările efectuate se referă la familiile beneficiare de venit minim garantat din municipiile Cluj-Napoca, respectiv dintr-un municipiu reședință de județ și nu la întreaga populație beneficiară de VMG. Pentru că m-am consultat în permanență cu colegi angajați în serviciile publice de asistență socială din câteva municipii reședință de județ din Transilvania, respectiv din Arad, Sibiu, Bistrița Năsăud, pot afirma că rezultatele obținute sunt semnificative pentru serviciile publice de asistență socială din orașe.

Studiul ar fi fost și mai complet dacă aș fi reușit să prelucrez datele obținute din *interviurile* aplicate familiilor beneficiare studiate. Cu toate că se regăsește în teza mea de doctorat cel puțin ca nuanță, perspectiva beneficiarilor de VMG asupra prestațiilor sociale ar fi constituit o piesă importantă care ar fi adăugat valoare lucrării.

Consider că modelul prezentului studiu poate fi aplicat și în alte sisteme de protecție, spre exemplu în ceea ce privește legea alocației de susținere a familiei.

---

<sup>83</sup> Art. 20 (1) lit. c

## Capitolul IV

### EVOLUȚIA ÎN TIMP A LEGISLAȚIEI PRIVIND VENITUL MINIM GARANTAT ÎN ROMÂNIA<sup>84</sup>

Studiind evoluția legislației privind venitul minim garantat în România în contextul ideologic, politic, economic și instituțional al principalelor reforme care au marcat sistemul de garantare a veniturilor minime se poate constata că pot fi identificate **trei** momente importante – care definesc, de fapt, trei etape distincte în ceea ce privește garantarea venitului minim din partea *statului român*:

1. Prima etapă: De la adoptarea Legii nr. 67 din 24 iunie 1995 privind ajutorul social și aplicarea legii până în decembrie 2001;
2. A doua etapă: De la adoptarea Legii nr. 416 din 18 iulie 2001 privind venitul minim garantat și aplicarea legii până în decembrie 2010 – cu modificările aduse de legiuitor;
3. A treia etapă: De la adoptarea Legii nr. 276 din 24 decembrie 2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat și aplicarea legii – cu modificările aduse ulterior de legiuitor, până la data prezentului studiu.

#### **IV.1. Prima etapă: De la adoptarea Legii nr. 67 din 24 iunie 1995 privind ajutorul social și aplicarea legii până în decembrie 2001**

Legea apare în perioada guvernării Văcăroiu (Prim Ministru Nicolae Văcăroiu, Ministrul Muncii și Protecției Sociale, Dan Mircea Popescu – Program de guvernare pentru perioada 1992–1996, din 19.11.1992 publicat în Monitorul oficial, partea I nr. 296 din 23.11.1992) și operationalizează intențiile guvernului în ceea ce privește „*continuarea acțiunii de protecție socială*”, „*eliminarea ultimelor subvenții la produsele și serviciile destinate consumului populației, cu asigurarea măsurilor de protecție socială corespunzătoare*”, „*menținerea în limite suportabile a costului social pe care îl impune perioada de tranziție, în condițiile specifice României*” „*revizuirea sistemului de asistență socială*”. Publicată în Monitorul Oficial nr. 131/29 iun. 1995, legea nu a suferit modificări majore, până în anul 2001 când a fost abrogată prin efectul Legii nr. 416 din 18 iulie 2011 privind venitul minim garantat.

În Expunerea de motive<sup>85</sup> a proiectului de lege se precizează ca „*instituirea ajutorului social, ca formă de asistență socială a familiilor care din motive independente de voința lor nu dispun de suficiente mijloace materiale și bănești, se întemeiază pe prevederile art. 43 din Constituție și este înscrisă ca o componentă importantă a programului de reformă a sistemului de asistență*”

<sup>84</sup> Fragmente din acest capitol au fost publicate în Ciornei Carmen, *Sistemul de garantare a venitului minim în România – asistență socială sau administrație publică?*, în Revista de Asistență Socială, Seria Work Review, Anul XV, Nr 1/2016, Polirom, pag 75–99.

<sup>85</sup> Expunerea de motive menționată nu este accesibilă online, a fost solicitată de la arhiva Camerei Deputaților, în mai 2014

*socială în România*”. Se specifică faptul că proiectul de lege „materializează propunerile cuprinse în *Cartea Albă a Asistenței Sociale în România*”, primul document de acest gen din România postdecembristă, valorificând și „sugestiile formulate în cursul dezbaterilor publice care au avut loc după publicarea acestui document”. Inițiatorul proiectului, prim ministrul Nicolae Văcăroiu își asumă că „proiectul de lege promovează măsuri suplimentare de protecție socială a grupurilor de populație cele mai defavorizate, angajează responsabilitatea statului și a organelor locale pentru susținerea măsurilor de protecție socială, corectează unele anomalii în ce privește accesul la măsurile de protecție socială”.

### 1. Beneficiarii legii ajutorului social

Sunt stabiliți a fi *famiile* și persoanele singure fără venituri sau cu venituri mici cetățeni români, dar și cetățeni ai altor state sau apatrizi, care au reședința în România.

### 2. Definierea familiei și a calității de membru al acesteia

Conform Legii nr. 67 din 1995, familia este definită<sup>86</sup> ca fiind „soțul, soția și copiii necăsătoriți, care au domiciliu comun cu părinți și care urmează cursuri la zi... fără să depășească vârsta de 25, respectiv 26 ani...” dar și „persoana necăsătorită, care domiciliază împreună cu copilul său...”. Sunt cuprinși în familie și copiii „adoptați și încredințați unuia sau ambilor soți” – precizare importantă în contextul în care în aceeași dezbateri parlamentară a fost luată în discuție și Legea nr. 65 din 22 iunie 1995 pentru modificarea și completarea Legii nr. 11/1990 privind încuviințarea adopției. Este, așadar, un beneficiu *necontributiv*, care se adresează familiei (similar Austriei, Belgiei, Germaniei) dar și gospodăriei (asemănător cu unitatea considerată a fi eligibilă în Republica Cehia)<sup>87</sup>

### 3. Cuantumul ajutorului social

Într-un context care arată o dublare a ratei sărăciei în 1995 și o poziționare „codașă” a României față de statele Europei Centrale și de Est (situație mai precară având doar Albania și fostele republici sovietice – Republica Moldova și Rusia)<sup>88</sup>, legea privind ajutorul social a pornit de la acordarea ajutorului social familiilor și persoanelor singure, în vederea completării veniturilor până la:

**Tabel 4.1. Cuantumul ajutorului social raportat la structura familiei beneficiare de ajutor social**

Structura familiei	Cuantumul ajutorului social (în lei)
Persoană singură	45.000 lei
Familie formată din 2 persoane	81.000 lei
Familie formată din 3 persoane	113.000 lei
Familie formată din 4 persoane	142.000 lei
Familie formată din 5 persoane	169.000 lei
In plus pentru fiecare altă persoană care face parte din familie în condițiile legii	25.000 lei

Sursa: <http://www.policy.hu/chiritoiu/bunastare.pdf>, calcule proprii

<sup>86</sup> Art. 2

<sup>87</sup> sursa – <http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp>, 31 AUGUST 2014

<sup>88</sup> sursa <http://www.policy.hu/chiritoiu/bunastare.pdf>

O persoană singură beneficiară de ajutor social putea primi, **deci, 60% din salariul minim pe economie și 21,28% din salariul mediu pe economie.**

#### 4. Legea ajutorului social și munca

Din prima formă a legii ajutorului social transpare intenția legiuitorului de a stimula *munca*. (familiile beneficiare au, fără îndoială, în componență adulți apti de muncă), în special prin precizarea că persoanele care lucrează în baza unui contract individual de muncă, a unei convenții civile sau realizează venituri din activități pe cont propriu beneficiază de o **majorare** a cuantumului ajutorului social cu 5.000 lei.<sup>89</sup>

**Tabel 4.2. Raportul dintre salariul minim și mediu pe economie și venitul minim garantat pentru o persoană, între anii 1995–2001**

	Salariul minim pe economie la 31 decembrie	Salariul mediu pe economie	Venit minim garantat pentru 1 persoana	Procent – venit minim garantat din salariul minim pe economie
1995	75.000	211.373	45.000	60,00%
1996	97.000	321.169	53.300	54,94%
1997	250.000	632.086	100.600	40,24%
1998	350.000	1.042.274	141.100	40,31%
1999	450.000	1.522.878	166.500	37,00%
2000	1.000.000	2.139.138	166.500	16,65%
2001	1.400.000	3.019.424	166.500	11,89%

Sursa: Legea 67/1995

Din păcate, după cum se poate observa în Tabelul 4.2, după un an de funcționare a legii (mai exact din anul 1996) discrepanța între cuantumul ajutorului social și salariul minim pe economie crește, practic statutul de beneficiar de ajutor social și statutul de angajat *se exclud*, aceasta precizare devine inutilă. (Aspectul menționat aici se regăsește, neabătut *pe tot parcursul aplicării legii venitului minim garantat*, până la data prezentului studiu, august 2014. Familiile în care un adult apt de muncă se angajează ies din sistemul de garantare a veniturilor minime. În municipiul Cluj-Napoca între anii 2011 și 2013 nu a fost *nici o familie/ persoană singură* care să beneficieze de această majorare.<sup>90</sup>

*Hotărârea nr. 125 din 1 martie 1996 cu privire la stabilirea unor măsuri în legătură cu acordarea ajutorului social, precum și pentru modificarea și completarea Normelor metodologice pentru aplicarea dispozițiilor Legii nr. 67/1995* introduce la art. 4 o precizare extrem de importantă în acest sens, și anume „repartizarea în muncă se poate face și de către primar, pentru realizarea unor acțiuni și lucrări de interes local sau la solicitarea unor persoane fizice” – care ar putea susține și principiul datorită căruia a fost instituit ajutorul social, și anume acela al solidarității sociale. Așadar primarii ar fi avut la dispoziție un mecanism prin care să valorifice potențialul adulților apti de muncă din familiile beneficiare de ajutor social – plasându-i în muncă. Întrebarea dacă acest mecanism a fost utilizat sau nu, poate face obiectul unui alt studiu.

<sup>89</sup> Art. 3 alin. 3

<sup>90</sup> Arhiva DASM, Institutul Național de Statistica, calcule proprii

### 5. Modalitatea de calcul a ajutorului social

Ajutorul social este **calculat** în funcție de componența familiei, respectiv în funcție de numărul de membrii pe care familia îi are (art. 3). Interesant este, însă, că articolul 5<sup>91</sup> introduce un aspect cel puțin discutabil, dacă ne referim la modul în care este definită familia în însăși prezenta lege – exista posibilitatea ca o persoană adultă, aptă de muncă, care alege să își păstreze statutul de persoană neangajată, dar care *poate să dispună* de venituri care veniturii presupun munca „la negru”, deși membru al familiei beneficiară de ajutor social, deși poate *contribui* la cheltuielile gospodărești, *nu este luată în calcul* la stabilirea ajutorului social. Este evident că legiuitorul a avut în vedere „eliberarea” familiei de constrângerea potrivit căreia toți adulții apti de muncă să fie nevoiți să depună documentele justificative, în contrapartidă cu pierderea unui quantum din ajutorul social – numai că, în acest caz practic avem de-a face cu un aspect care în practică se traduce printr-o imposibilitate de a defini familia, de a-i delimita granițele.

Din informațiile obținute de la inspectorii care au gestionat dosare de ajutor social în anii 1995–1996 am primit confirmarea că au fost înregistrate situații atipice, în care *copii* erau, practic, beneficiari de ajutor social, deoarece părinții erau excluși de la calculul ajutorului social, nefiind îndeplinite condițiile prevăzute de art. 5. Aceste aspecte se regăsesc consemnate și în arhiva fostei Direcții de Muncă (actualmente, arhiva AJPIS) inclusiv în întrebări adresate de lucrătorii din primăriile județului cu privire la modul de soluționare a cererilor de această factură – copil *fără părinte* beneficiar de ajutor social.

### 6. Modalitatea de calcul a venitului net lunar al familiei

Stabilirea venitului lunar net al familiei (așadar al familiei în întregime, nu a *numărului* de persoane care sunt declarate ca făcând parte din familie – o contradicție între două articole de lege) presupune însumarea tuturor veniturilor, inclusiv cele care provin din creanțe legale sau din convenții civile de întreținere aflate în executare, precum și ajutoare și îndemnizații cu caracter permanent, acordate potrivit legii, *cu excepția burselor de merit pentru elevi și studenți și a ajutorului care se acordă soțiilor celor care satisfac serviciul militar obligatoriu*,<sup>92</sup> aspect reglementat de aceeași lege, în Capitolul II, capitol care nu face obiectul prezentului studiu. De altfel, o caracteristică a legii care reglementează ajutorul social în România (până la modificarea instituită prin Legea nr. 276/2010) este aceea că a făcut vorbire și de alte aspecte, în afara ajutorului social (cazul de față, ajutorul acordat soțiilor care satisfac stagiul militar obligatoriu sau, mai târziu, acordarea ajutorului pentru încălzirea locuinței etc.). Citită în această cheie, legea ar putea fi considerată o *lege pentru săraci* și un precursor al unui beneficiului social (dintr-o reglementare încă nepusă în aplicare)<sup>93</sup> care s-ar numi venit minim de inserție. Sunt, de asemenea, luate în calcul bunurile pe care familia le deține și care ar putea fi valorificate<sup>94</sup> (prevedere introdusă mai târziu, în 1996 prin adoptarea

<sup>91</sup> Art. 5 alin 1. „Persoanele apte de munca, care nu sunt salariate și nu realizează venituri din alte activități, se iau în considerare ca membri de familie la determinarea nivelului de venituri pe familie numai dacă fac dovada ca s-au prezentat la oficiul forțelor de muncă pentru încadrare și nu au refuzat un loc de munca, precum și ca au urmat sau urmează cursurile de calificare ce li s-au recomandat sau la care au fost înscrise”

<sup>92</sup> Art. 6

<sup>93</sup> Este vorba de LEGEA nr. 292 din 20 decembrie 2011 a asistenței sociale, art. 55 (3)

<sup>94</sup> Anexa nr. 4

normelor de aplicare a legii dar și a Legii nr. 114 din 11 octombrie 1996 care reglementează aspectele care țin, printre altele, de *suprafața minimă* necesară unei familii)

Este evident că toate aceste precizări se referă precumpănitor la primăriile din mediul *rural*, care au și reglementat, de altfel, prin hotărâri de consilii, „*limitele minime de venit și pentru alte categorii de animale și păsări, precum și pentru bunuri realizate în gospodărie care se valorifică pe piață (fructe, obiecte de uz casnic și gospodăresc, îmbrăcăminte, încălțăminte etc.)*”.

### **7. Care sunt bunurile pe care o familie „avea dreptul” să le dețină ca să poată beneficia de ajutor social**

Articolul 6<sup>95</sup>, în contextul în care stabilește conduita de urmat în cazul în care familia deține bunuri care pot fi valorificate, face vorbire de *limite* până la care bunurile deținute de familie pot fi considerate valorificabile: „*păstrării locuinței și a bunurilor necesare nevoilor familiale*”. Acest aspect însă, în anul 1995 nu putea fi aplicat în practică.

*Prin Hotărârea nr. 125 din 1 martie 1996 cu privire la stabilirea unor măsuri în legătură cu acordarea ajutorului social, precum și pentru modificarea și completarea Normelor metodologice pentru aplicarea dispozițiilor Legii nr. 67/1995 se instituie obligativitatea consiliilor locale de a aproba criteriile proprii de evaluare a veniturilor nete care „se pot obține din creșterea și valorificarea animalelor și păsărilor... altor bunuri...”*. Apare, de asemenea, *prima listă* cu bunuri care nu sunt considerate a fi de necesitate pentru familiile care solicită ajutor social, deținerea acestora constituind motiv de *respingere* a cererii (Anexa II din H.G. 125 din 1996)<sup>96</sup>.

### **8. Care este modalitatea practică prin care se obține ajutorul social?**

Obținerea ajutorului<sup>97</sup> presupunea un demers administrativ: de la depunere de documente care să ateste îndeplinirea obligațiilor prevăzute de lege la verificarea condițiilor de eligibilitate – de către „funcționarul desemnat” art. 1.3 din normele de aplicare a legii<sup>98</sup>, la stabilirea prin dispo-

<sup>95</sup> Art. 6 (2) Dacă familia are în proprietate terenuri, clădiri, spații locative sau alte bunuri, mobile sau imobile, la stabilirea venitului net lunar al familiei se iau în considerare arenda, chiriile, alte fructe naturale, industriale sau civile, produse de acestea, precum și veniturile care se pot obține din valorificarea bunurilor respective, sub condiția păstrării locuinței și a bunurilor necesare nevoilor familiale.

<sup>96</sup> ANEXA Nr. II: BUNURI ÎN PROPRIETATE SAU ÎN FOLOSINȚĂ care nu sunt considerate ca strict necesare nevoilor familiale în sensul art. 6 alin. (2) din Legea nr. 67/1995:

1. Motociclete\*) și scutere\*)
2. Autoturisme\*), autoutilitare, autocamioane de orice fel și remorci, șalupe, bărci cu motor, rulote, autobuze, microbuze și alte mijloace de transport
3. Tractoare
4. Combine, semănători, secerători și alte utilaje agricole cu tracțiune mecanică
5. Prese de ulei, mori de cereale, uruitori de cereale, aparate de dărăcit, cazane de fabricat rachiu, ferăstraie mecanice pentru lemn
6. Tablouri și obiecte de artă
7. Bijuterii și obiecte ornamentale din metale prețioase
8. Clădiri sau alte spații locative în afara locuinței; terenuri intravilane
9. Terenuri agricole în suprafață de peste 10.000 m<sup>2</sup> în zonele colinare și de șes și de peste 20.000 m<sup>2</sup> în zonele montane, în medie pe membru de familie
10. Alte bunuri stabilite de consiliul local.

\*) Se exceptează mijloacele de transport adaptate, din proprietatea persoanelor handicapate.

<sup>97</sup> Art. 7-10

<sup>98</sup> Normele metodologice din 28 iulie 1995 pentru aplicarea Legii nr. 67/1995 privind ajutorul social, precum și modalitățile de plată a drepturilor reglementate de lege, aprobate prin H.G. 565/1995.

ziția primarului a ajutorului social, până la plata ajutorului – proces gestionat în întregime de către Primărie.

În municipiul Cluj-Napoca a fost înființat Serviciul protecție socială (aflat în subordinea secretarului municipiului), în anul 1995, prin hotărâre a Consiliului local al municipiului Cluj-Napoca, în baza Legii nr. 61/1991 privind administrația publică locală – **tocmai pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 67/1995 privind ajutorul social** – fără ca resursa umană alocată să fie adecvată/suficientă, din punct de vedere cantitativ și al calificării/specializării necesare pentru uriașul volum de muncă și specificul acestei activități (aspect care, de altfel, nu a fost ameliorat, și în prezent serviciul care gestionează beneficiile sociale este un serviciu supra-aglomerat cu sarcini). De remarcat este faptul că deși serviciul s-a numit *Serviciul protecție socială*, la data respectivă nu exista un **temei legislativ** (altul decât unul strict administrativ) care să susțină înființarea – și acreditarea unui **serviciu public de asistență socială**. (abia în 2003 a apărut Hotărârea nr. 90 din 23 ianuarie 2003 pentru aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a serviciului public de asistență socială)<sup>99</sup>

Demersul de aplicare a legii ajutorului social/acordare a ajutorului social a însemnat o *abordare funcționărească* a procesului de stabilire/acordare a venitului minim garantat, abordare destul de dificil de schimbat și în prezent. Abia în 2011 este recunoscut printr-un document oficial al Ministerului Muncii<sup>100</sup> că printre problemele legate de resursele umane din sistemul de asistență socială se numără și aceea a „nespecialiștilor care lucrează în asistența socială” (pag 10) – fiind propus ca obiectiv acela că „procentul de asistenți sociali calificați și alți specialiști pe posturi corespunzătoare pregătirii angajați în sistem să fie de minim 50% în 2011, 75% în 2012, 90% în 2013” (pag 13) Este mai mult decât evident faptul că sistemul a funcționat *fără specialiști*.

### 9. Metodologia de evaluare a nevoilor populației țintă

Conform Legii nr. 67/1995, *ancheta socială* – modalitate de evaluare a nevoilor persoanei singure/familiei care solicita ajutor social NU a fost considerată a fi piesă esențială (a se vedea art.9 alin 2, în care se precizează că „primarul poate dispune efectuarea anchetei sociale...”). Situațiile întâlnite în practică, multe care depășesc chiar cadrul prevăzut de lege<sup>101</sup> nu au putut fi soluționate

<sup>99</sup> Hotărârea nr. 90 din 23 ianuarie 2003 pentru aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a serviciului public de asistență socială precizează obligativitatea consiliilor județene și locale în ceea ce privește înființarea și organizarea serviciilor publice de asistență socială (art. 1). Regulamentul cadru de organizare și funcționare a serviciului public de asistență socială reglementează în art. 3 toate atribuțiile care revin serviciului public local (cele care privesc prezentul studiu fiind reflectate în art. 3 alin A. g) „...acordă sprijin material și financiar familiilor cu copii în întreținere...” și în art. 3. Alin B. f) „evaluează și monitorizează aplicarea măsurilor de asistență socială de care beneficiază persoana, precum și respectarea drepturilor acesteia”. De asemenea, în Hotărârea menționată se mai precizează la art. 3. Alin. 3) că „atribuțiile serviciului public” de asistență socială prevăzute în regulamentul cadru se completează cu alte atribuții în funcție de caracteristicile sociale ale unităților administrativ teritoriale. Această mențiune deschide clar posibilitatea autorității publice locale de a-și evalua nevoile, stabili prioritățile și genera strategii pe termen scurt, mediu și lung în ceea ce privește sprijinirea persoanelor singure și familiilor aflate în situație de risc social.

<sup>100</sup> <http://www.mmuncii.ro/pub/img/site/files/58bd6ffc9844fbc4a8a639672450872b.pdf> – Strategia privind reforma în domeniul asistenței sociale

<sup>101</sup> prevederi din punctul 2. din secțiunea I (Norme Metodologice din 1996) pentru Art. 9 din capitolul I, secțiunea 2 Alte precizări privind soluționarea cererilor pentru acordarea ajutorului social 2.1 În cazul soților despărțiți în fapt, care nu au domiciliul comun, unul dintre soți, exercitându-și singur drepturile și îndatoririle față de copiii lui minori, poate beneficia de ajutor social, în condițiile legii, prezentând orice mijloace de probă legale cu privire la veniturile celuilalt soț; existența unei hotărâri judecătorești privind stabilirea pensiei de întreținere este relevantă în acest sens.

decât dacă fiecare situație a fost evaluată (sau ar fi trebuit evaluată...) în context, de către un specialist în asistență socială.<sup>102</sup>

În normele de aplicare ale legii menționate (Hotărârea nr. 565 din 28 iulie 1995 cu privire la aprobarea Normelor metodologice pentru aplicarea dispozițiilor Legii nr. 67 din 1995 privind ajutorul social, precum și modalitățile de plată a drepturilor reglementate de lege), art. 7 alin. 3, legiuitorul stabilește ca fiind *obligatorie* efectuarea anchetei sociale în condițiile în care a fost depusă o *sesizare* din partea unor persoane fizice sau juridice.

De menționat este faptul introducerea obligativității efectuării anchetei sociale în legătură cu **verificarea unei petiții**, (care e obligație a oricărei administrații), pledează în continuare în favoarea observației că abordarea legii ajutorului social este mai degrabă *funcționărească* decât de asistență socială (adică, dacă nu există o sesizare din partea unui terț, evaluarea „din birou” este valabilă; în plus sesizarea unui terț – și mobilizarea specială pentru a verifica această sesizare – indică *recunoașterea din partea statului* că nu are suficiente mijloace de a verifica cele declarate *de persoana care solicită un ajutor social* și că are nevoie de „informatori” externi).

Hotărârea nr. 125 din 1 martie 1996 cu privire la stabilirea unor măsuri în legătură cu acordarea ajutorului social, precum și pentru modificarea și completarea Normelor metodologice pentru aplicarea dispozițiilor Legii nr. 67/1995 face la art. 5 alin 1 o precizare care conferă o greutate „...anchetei sociale... care reprezintă **proba legală**, în caz de atac al dispoziției primarului pe calea contenciosului administrativ”. Ancheta socială devine deci o piesă importantă în demersul de acordare a ajutorului social – *fără însă a fi precizat profilul profesional/calificarea al persoanei care ar trebui să efectueze ancheta socială*.

Același articol 5 are la alineatul 3, precizează: „În situația în care cererile depășesc nivelul fondurilor prevăzute cu această destinație în bugetul local..., primarul are obligația să dispună efectuarea de anchete sociale pentru toți solicitanții de ajutor social” pentru că în alineatul 2 este menționat că: „Stabilirea dreptului la ajutor social unor familii sau persoane singure se face, în condițiile legii, în limita fondurilor aprobate cu această destinație”. Anul 1996, anul introducerii acestei mențiuni, este anul în care, cel puțin în județul Cluj a fost înregistrat un **maxim** al numărului

---

2.2 Persoana singură, necăsătorită, care are în întreținere un copil minor a cărui paternitate nu a fost stabilită, poate beneficia de ajutor social, în condițiile legii, în temeiul prevederilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 67/1995; dovada lipsei veniturilor din creanțe legale de întreținere se poate face potrivit art. 7 alin. (2) și art. 9 alin. (2) din lege. 2.3 În cazul în care într-o gospodărie conviețuiesc mai multe familii, iar în evidențele oficiale figurează cu venituri numai una dintre ele, în vederea stabilirii veniturilor nete realizate de fiecare familie, situația se analizează pe bază de anchetă socială, în condițiile prevăzute de art. 9 alin. (2) din Legea nr. 67/1995 și de art. 5 alin. (6) din prezenta hotărâre, urmând ca primarul să decidă asupra dreptului la ajutor social. 2.4 Atunci când unul sau ambii soți, persoane apte de muncă, nu sunt salariați și nu realizează venituri din alte activități cel puțin la nivelul salariului de bază minim brut pe țară, dacă nu prezintă adeverințe de la oficiul forței de muncă conform prevederilor art. 5 alin. (1) și ale art. 13 alin. (1) din Legea nr. 67/1995, nu se vor lua în considerare ca membri de familie la determinarea nivelului veniturilor se poate lua net pe familie, dar nu pot fi excluși de la dreptul de a formula cererea pentru acordarea ajutorului social, dacă au copii minori; în această situație, unul dintre soți poate depune cererea pentru acordarea ajutorului social, iar în numărul membrilor de familie pentru stabilirea nivelului de venit net lunar, prevăzut la art. 3 alin. (1) din lege, se va lua în considerare numai numărul copiilor minori și, după caz, soțul care a prezentat adeverința de la oficiul forței de muncă. La determinarea cuantumului ajutorului social se vor lua în calcul veniturile nete realizate de părinți, potrivit obligației legale de întreținere conform Codului familiei.

<sup>102</sup> După cum precizam mai sus, dacă au fost suficienți specialiști care să acopere această nevoie instituțională, răspunsul meu de practician este NU. Pentru a oferi însă un răspund documentat, aceasta rămâne o întrebare la care poate răspunde o altă cercetare sau teză de doctorat.

de cereri privind ajutorul social. Așadar ancheta socială devine obligatorie *în contextul în care nivelul fondurilor alocate pentru această destinație sunt depășite de numărul de cereri*. Așadar este introdusă o practică a evaluării beneficiarilor (sau potențialilor beneficiari) în contextul în care evident cererea depășește oferta de beneficii, evaluare efectuată de *angajați* fără a avea o imagine limpede asupra *profilului angajatului* care face o astfel de evaluare. Nu am toate datele pentru a putea afirma că această practică a dat rezultate, sau au fost antrenate și alte elemente – în martie 1996 însă au fost înregistrate cele mai multe *ieșiri* din sistemul de garantare a veniturilor minime în județul Cluj<sup>103</sup>, iar numărul de beneficiari (familii sau persoane singure) a început să scadă<sup>104</sup>, scădere constantă, așa cum se poate observa în tabelul 4.3.

Faptul că ancheta socială devine piesă obligatorie în contextul în care nivelul fondurilor alocate pentru această destinație sunt depășite de numărul de cereri ar putea fi interpretat ca fiind o trimitere către o abordare de tip comunitar, dar care **nu** este însoțită de o verigă de legătură care să răspundă întrebării: *și ce se întâmplă dacă după reevaluarea tuturor cazurilor aflate în evidență se constată că stabilirile au fost corecte, că toate persoanele/famiiliile beneficiare de ajutor social sunt îndreptățite să primească ajutor social?*

**Tabel 4.3.**  
*Situația dosarelor de ajutor social în plată, precum și a dosarelor cărora le-a fost încetat ajutorul social, în intervalul septembrie 1995 – decembrie 1997*

		Dosare ajutor social (în plată)	Încetări	Observații
1995	septembrie	1.952	0	
	octombrie	1.987	8	
	noiembrie	12.524	48	
	decembrie	11.350	138	
1996	ianuarie	11.799	142	
	februarie	10.823	135	
	martie	8.460	1.010	
	aprilie	10.869	739	
	mai	5.110	363	date incomplete
	iunie	13.562	703	
	iulie	14.038	867	
	august	5.826	855	date incomplete
	septembrie	12.946	966	
	octombrie	7.253	692	date incomplete
	noiembrie	7.333	705	date incomplete
	decembrie	9.350	700	

<sup>103</sup> Sursa Arhiva Direcției de Muncă și Protecție Socială Cluj – actualmente Agenția Județeană de Plăți și Inspecție Socială Cluj, calcule proprii

<sup>104</sup> Rapoartele din arhiva Direcției de Muncă și Protecție Socială Cluj – actualmente Agenția Județeană de Plăți și Inspecție Socială Cluj am constatat că rapoartele întocmite la nivel de Oficiu de Asistență Socială care trebuiau transmise Prefecturii precizau că datele sunt incomplete, deoarece existau primării care nu trimiseseră raportările statistice conform legii.

		Dosare ajutor social (în plată)	Încetări	Observații
1997	ianuarie	9.251	733	
	februarie	9.610	713	
	martie	7.245	708	
	aprilie	6.147	919	
	mai	4.262	919	
	iunie	5.330	2.315	
	iulie	3.792	2.369	
	august	4.191	2.360	
	septembrie	3.970	2.625	
	octombrie	3.075	2.422	
	noiembrie	3.368	2.574	
	decembrie	3.369	2.914	

Sursa: Arhiva Direcției de Muncă și Protecție Socială Cluj (actualmente Agenția Județeană de Plăți și Inspecție Socială Cluj), calcule proprii

Tot în aceeași prevedere legislativă apare (la art. 5 alin. 4) mențiunea că la efectuarea anchetei sociale „*pot participa și reprezentanți ai instituțiilor publice care își desfășoară activitatea pe teritoriul localității, precum și ai organizațiilor neguvernamentale*” – dar nu este deloc precizat (cum, de altfel, nici în continuare, în dinamica legii de garantare a venitului minim în România, acolo unde se păstrează această mențiune) dacă această reglementare este în interesul *familiei beneficiare* sau, eventual, în *interesul comunității* care își protejează resursele.

### **10. Obligațiile beneficiarilor de ajutor social**

Ajutorul social fiind un beneficiu selectiv, care presupune un anumit „contract” cu obligații din partea beneficiarului, deci o condiționare a prestației, articolele 12 și 13 din lege tratează aceste aspecte: beneficiarul are obligația de a comunica în termen de 30 zile modificările în dinamica familiei sau în structura veniturilor precum și de a se prezenta, trimestrială, cu dovada că a solicitat la oficiile forțelor de muncă repartizarea în muncă sau că nu a refuzat nejustificat să dea curs unei repartizări pentru orice loc de muncă oferit. Obligația se referă la toți adulții apti de muncă din familiile beneficiare.

### **11. Sancțiunile neîndeplinirii obligațiilor prevăzute de lege**

Au constat în suspendarea plății ajutorului social, în cazul în care beneficiarul era o persoană singură (suspendare care după trei luni presupunea încetarea dreptului la ajutor social) sau în excluderea de la calculul ajutorului social a persoanei care nu proba cu acte că, adult apt de muncă fiind, a solicitat un loc de muncă sau că nu a fost în situația de a fi refuzat un loc de muncă. Așadar, deși legea se adresează *familiei*, ea permite (din nou) o despărțire între membrii familiei care îndeplinesc condițiile și cei care nu îndeplinesc condițiile.

Excluderea de la calculul ajutorului social pentru adultul apt de muncă ce nu se achită de obligațiile care-i revin poate reprezintă o formă de a asigura protecție minorilor sau vârstnicilor dependenți din familiile beneficiare sau poate, o recunoaștere a dreptului familiei de a se autodefini, dar cu siguranță în acel context a fost tradusă printr-o modalitate administrativă de a limita

demersurile administrative care presupuneau încetarea dreptului la ajutor social prin dispoziție a primarului, urmată de stabilirea dreptului la ajutor social într-un nou dosar – starea de precaritate a familiei nefiind soluționată. Evident că în cazul în care familia nu mai îndeplinea condițiile stabilite de legiuitor<sup>105</sup> dreptul la ajutor social înceta prin dispoziție a primarului.

### **12. Fondurile necesare plății ajutorului social**<sup>106</sup>

Au fost planificate inițial a fi suportate inițial din bugetele locale ale unităților administrativ teritoriale (din venituri proprii sau din sume defalcate cu această destinație) – sursa fondurilor fiind taxa de trecere a frontierei, instituită pentru cetățenii români care se deplasează în străinătate în scop turistic sau personal (taxă de care beneficiarii de ajutor social sunt scutiți). Din informațiile obținute de la inspectorii angajați ai primăriilor din județele de graniță (ex. din Arad) am reținut un element extrem de important însă insuficient investigat în prezentul studiu – scutirea de taxă de trecere a frontierei pentru beneficiarii de ajutor social a constituit un motiv însemnat pentru care persoane singure (și mai puțin familii) au făcut *demersuri pentru a li se stabili dreptul la ajutor social*. Așadar, o facilitate a legii ajutorului social a fost, în aceste cazuri particulare, mai importantă decât cuantumul convenit după instituirea ajutorului social.

### **13. Facilități suplimentare la care au avut dreptul beneficiarii de ajutor social.**

Începând cu august 1997, în virtutea Legii<sup>107</sup> nr. 145 din 24 iulie 1997 (legea asigurărilor sociale de sănătate) a fost introdus dreptul la **asigurări sociale de sănătate** pentru familia beneficiară de venit minim garantat. Prevederea este rămasă în vigoare până la momentul actual – preluată ulterior în conținutul Legii 416/2001 privind venitul minim garantat. Și la momentul actual asigurarea de sănătate a persoanelor din familiile beneficiare de venit minim garantat reprezintă un mare câștig și un element important pe care familiile îl iau în calcul atunci cât înțeleg să demareze demersurile necesare obținerii dreptului la ajutor social.

### **14. Cine controlează dacă legea este aplicată corespunzător?**

Oficiul de asistență socială, înființat la nivelul Direcțiilor de Muncă și Protecție Socială a avut un important rol în centralizarea informațiilor statistice și transmiterea acestora către prefecturi, împreună cu rapoarte care vorbeau de dificultățile întâmpinate în aplicarea legii ajutorului social. **Raportările lunare**<sup>108</sup> privind numărul beneficiarilor și cheltuielile efectuate trebuiau trimise, așadar, direcțiilor județene de muncă și protecție socială și Direcției generale de muncă și protecție socială a municipiului București, care erau obligate să le transmită prefectului, împreună cu rezultatele verificărilor efectuate în teren, prin sondaj, asupra modalității de punere în practică a legii. Raportările trebuiau efectuate până în data de 10 a lunii pentru luna precedentă.

<sup>105</sup> Art. 15 Plata ajutorului social încetează în următoarele situații: a) în cazul în care beneficiarii ajutorului social nu mai îndeplinesc condițiile prevăzute de lege; b) în cazul în care plata dreptului a fost suspendată și în termen de 3 luni de la data suspendării efective a plății nu au fost depuse dovezi că sunt întrunite cerințele prevăzute la art. 13 alin. (1).

<sup>106</sup> Art. 21

<sup>107</sup> Art. 9 Are calitatea de asigurat fără plata contribuției pentru asigurările sociale de sănătate, persoana aflată într-una dintre următoarele situații, pe durata acesteia: ... d) face parte dintr-o familie care beneficiază de ajutor social, potrivit Legii nr. 67/1995 privind ajutorul social.

<sup>108</sup> Anexa nr. 5

Legea, în forma menționată, însoțită de *indexările* care au determinat evoluția cuantumurilor destinate acordării ajutorului social, s-a aplicat până în anul 2002 când a intrat în vigoare noua lege, Legea nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat.

Legea a determinat (sau ar fi trebuit să determine) *modificări importante în structura organizatorică a administrațiilor publice locale și centrale*, dar eforturi manageriale considerabile sub aspectul informării opiniei publice asupra condițiilor prevăzute de lege pentru potențialii beneficiari, sub aspectul *formării* salariaților direcțiilor de muncă și a prefecturilor, precum și a salariaților din primării, care urmau să procedeze efectiv la implementarea legii. Potrivit Hotărârii nr. 565 din 28 iulie (art. 8) au fost suplimentate din start (cu 94) numărul total de posturi prevăzute pentru direcțiile județene de muncă și protecție socială și pentru Direcția generală de muncă și protecție socială a municipiului București. În Cluj, în acest scop a fost înființat Oficiul de asistență socială, în 1994.

La nivel local, în Cluj-Napoca a fost înființat Serviciul Protecție socială, în anul 1995 prin hotărâre a Consiliului local al municipiului Cluj-Napoca, în baza Legii nr. 61/1991 privind administrația publică locală. Pentru început atribuțiile principale ale acestui serviciu vizau punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 67/1995 privind ajutorul social și a HG nr. 290/1992 privind cantinele de ajutor social, având pentru început 6 salariați<sup>109</sup>.

În lucrarea menționată anterior, autorul face vorbire despre eforturile administrației publice clujene de a pune în aplicare prevederile legii menționate „*Pentru a face față volumului mare de muncă au fost detașați de la alte servicii un număr de 3 salariați pentru o perioadă de trei luni, perioadă care s-a prelungit până la un 1,2 ani, după care s-a mărit numărul de posturi la 10*” pag. 42, dar și despre faptul că volumul de muncă a depășit, totuși resursa umană alocată acestui scop „*în cazul ajutorului social, ajutoarelor de urgență, alocațiilor pentru copiii nou-născuți, ajutoare pentru încălzirea locuinței, subvenții pentru ONG-uri, masă la Cantina de ajutor social, 50% din salariați asigură 55% din serviciile sociale acordate de Serviciul protecție socială; ... un asistent social trebuie să asigure servicii pentru 515 beneficiari*”.

Studiind arhivele Direcției de Muncă și Protecție Socială (Agenția Județeană de Plăți și Inspecție Socială, denumirea actuală a instituției), am constatat că au existat numeroase neajunsuri/aspecte negative sesizate de primării în ceea ce privește implementarea Legii nr. 67 din 1995 privind ajutorul social, preluate în rapoartele/sintezele întocmite de Direcție și înaintate instituției prefectului. Există, de asemenea și înregistrări/informări generate de Direcție, adresate prefecturii, cu ocazia verificărilor consiliilor locale privind modul de aplicare a prevederilor Legii 67/1995 și a HG 125/1996, referitor la ajutorul social. **Problemele** apărute în aplicarea legii, datorită erorilor de proiectare și implementare ale acesteia:

- a. Discrepanța dintre nevoia exprimată și insuficiența fondurilor alocate
  - „*Majoritatea consiliilor locale*<sup>110</sup> *întâmpină greutăți în ceea ce privește plata ajutorului social, neavând venituri proprii suficiente pentru plata lor, fiind nevoiți să solicite subvenții de la bugetul de stat*”.

<sup>109</sup> Mocan Aurel, 2006, Dizertație, Înființarea serviciului public de asistență socială la Primăria municipiului Cluj-Napoca – coordonator Dr. Dan Dorin Șandor, susținută la Facultatea de științe politice, administrative și ale comunicării)

<sup>110</sup> este vorba de județul Cluj – nota 33250 din 18.03.1996 a Direcției de Muncă și Protecție Socială Cluj

- „unele consilii nu pot să își asigure nici strictul necesar” „...ajutoare sociale neplătite de 2-3 luni...”
  - „la comuna Iara... nu erau plătite drepturile de ajutor social... suma care trebuia acordată pe două luni se estima la 40.000.000 lei, suma existență la acea dată în cont se ridica la 4.000.000 lei”, aşadar 10% din suma necesară.
  - „o parte din consilii studiază problema acordării contravalorii ajutorului social sub formă de alimente, haine sau plata întreținerii legal stabilită de asociațiile de locatari, ex orașul Câmpia Turzii, comuna Mihai Viteazul”<sup>111</sup>
  - „...unor beneficiari le-au fost repartizate loturi de pământ din care să își asigure cele necesare traiului, ex. Consiliul local Cășeiu, Ploscoș, Mărgău, Cojocna, Căianu”
- b. Lipsa evaluării de teren a nevoilor reale ale populației client
- „în comuna Frata... nu a fost verificată realitatea datelor declarate de către titularul cererii la fața locului, neexistând anchete sociale la dosare”
- c. Instrumente standardizate/tipizate inadecvate pentru evaluarea nevoilor populației țintă
- „La comuna Săcuieu... un număr de solicitări sunt din rândul comunității de țigani... fiind persoane tinere apte de muncă... existența și-o asigură practicând cerșetoria, furtul, unele munci ocazionale, recoltarea plantelor medicinale... realizând venituri ce nu pot fi controlate și verificate... aspecte... nu se pot evidenția în cererea tip, declarația solicitantului sau anchete sociale”
  - „nu sunt nici locuri de muncă,...nici un obiectiv sau unitate productivă care să aibă nevoie de forță de muncă...”
  - „Date fiind categoriile sociale din care provin și gradul de instruire foarte scăzut, (inclusiv analfabeți) ai solicitanților de ajutor social, cererile tip pentru acordarea ajutorului social sunt prea complexe”<sup>112</sup>
  - „număr mare de dosare de ajutor social... scoase din plată ca urmare a neîndeplinirii condițiilor...”<sup>113</sup> Este vorba de precizarea din art. 9 a HG 125 din 1 martie 1996 „primarul va dispune reanalizarea cererilor aprobate până la data intrării în vigoare a prezentei hotărâri” adică 1 martie 1996 (motivația fiind alinierea la prevederea art. 1 din același act normativ care vorbește despre „consiliile locale... aprobă criteriile proprii de evaluare a veniturilor nete care se pot obține din... valorificarea altor bunuri...”)
  - „unele consilii nu și-au fixat criteriile proprii de evaluare a veniturilor nete realizate din produse animaliere... alte bunuri realizate în gospodăria proprie...”
  - „în practică se întâlnesc foarte multe cazuri a căror soluționare nu se regăsește în lege” – ex. Student la zi, sub 25/26 ani, care are alt domiciliu decât al părinților...”sau

<sup>111</sup> Informare DMPS Cluj, oficiul de asistență socială din 31 martie 1996. Documentul nu poartă un număr de înregistrare, deși este asumat sub semnătură de directorul DMPS Cluj precum și de seful oficiului de asistență socială.

<sup>112</sup> Referat cuprinzând problemele care au apărut în aplicarea Legii nr. 67 din 1995 (privind ajutorul social) în municipiul Cluj-Napoca

<sup>113</sup> Informare privind principalele aspecte constatate pe teren în luna septembrie 1995 în legătură cu aplicarea Legii 67/1995 și a HG 125/1996 privind ajutorul social, DMPS Cluj, oficiul de asistență socială. Documentul nu poartă un număr de înregistrare, deși este asumat sub semnătură de directorul DMPS Cluj precum și de seful oficiului de asistență socială.

„Familie în care soția este șomer, soțul este plecat cu bursă de studii în străinătate, ambii soți având peste 25/26 ani...”

- „posibilitatea relativ redusă de a verifica declarațiile pe propria răspundere... ex depozite bancare”
- „importanța încadrării de personal competent...”

Așadar problemele pot fi grupate astfel:

1. Aspecte care țin de *sarcini de serviciu care nu sunt îndeplinite* (ex. Anchete sociale neefectuate, dosare incomplete, proceduri nerevizuite, lipsa personalului de specialitate sau insuficiența acestuia)
2. Aspecte care țin de *fonduri* (lipsa fondurilor cu această destinație ale autorităților publice locale) care sunt preocupate să rezolve problemele semnalate (ex. Luare în calcul a posibilității de acordare de ajutoare materiale, sau atribuire pământ) sau care nu sunt preocupate să soluționeze aceste probleme (ajutoare sociale neplătite de „2-3 luni... 6 luni”)
3. Aspecte care țin de insuficiența „maturitate” a legii (ex. cum poate fi verificată declarația pe proprie răspundere, cum se soluționează cazul X)

Aceste aspecte (negative sau cel puțin discutabile) este de așteptat să își fi găsit soluționarea în prevederile noii legi a venitului minim garantat. Încă o dată merită subliniat faptul că Legea 67/1995 nu a mai suferit modificări de substanță până în anul 2001 când a fost *abrogată* urmare a adoptării de către guvernul Adrian Năstase a Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat.

#### **Concluzii ale subsecțiunii IV.1**

Legea nr. 67 din 1995 a ajutorului social, prima lege de acest gen din România fost aplicată într-un parcurs de 6 ani și 4 luni, într-o perioadă de creștere marcantă a șomajului (Voineagu, Pisică, 2012) care „a atins un nivel maxim de 845000 șomeri în 2002” (și ca o *prelungire* a Legii nr. 1/1991 privind protecția socială a șomerilor și reintegrarea lor profesională), ca formă de asistență socială a familiilor care din motive *independente* de voința lor nu dispun de suficiente mijloace materiale și bănești. Legea a constituit o încercare a statului român de a soluționa problemele generate de dezangajare și sărăcie prin instituirea unui suport financiar, cu totul insuficient față de nevoile reale ale unei familii dar și pe seama autorităților locale *nepregătite* nici financiar și nici administrativ pentru acest demers.

Legea ajutorului social a fost inițiată de un guvern social democrat (sub președinția d-lui Ion Iliescu) și apoi abrogată (și înlocuită cu o nouă lege, aceea a venitului minim garantat) tot de un guvern social democrat (și sub cea de-a doua președinție a d-lui Ion Iliescu). Legea, în forma ei cunoscută ca fiind *legea ajutorului social a croit o cale dificil de schimbat în etapele ulterioare*: a consacrat o abordare **funcționarească** a legii, și nu o abordare din prisma asistenței sociale – legea nu a fost aplicată ca o lege care are legătură cu *asistența socială* subsidiar al protecției sociale (Zamfir, Zamfir, 1995) – în afară de aceea că dreptul este stabilit și dacă există acea anchetă socială, inițial opțională apoi devenită obligatorie prin efectul H.G. 125/1996) – ci din prisma *administrației publice*.

## **IV.2. A doua etapă: De la adoptarea Legii nr. 416 din 18 iulie 2001 privind venitul minim garantat și aplicarea legii până în decembrie 2010 – cu modificările aduse de legiuitor**

Modificarea legislației care reglementează acordarea ajutorului social a fost considerată a fi imperios necesară în perioada guvernării P.D.S.R. și ulterior P.S.D. (guvernare începută la 13 decembrie 1999 – prim ministru interimar preț de 9 zile Alexandru Athanasiu, apoi Mugur Isărescu până la 28 decembrie 2000 și apoi Adrian Năstase, cel care a condus guvernul pe parcursul a 4 ani, din 28 decembrie 2000 până în 21 decembrie 2004). Programul de guvernare pe perioada 2001–2004<sup>114</sup>, (emitent Parlamentul României, Publicat în Monitorul oficial nr. 700 din 28 decembrie 2000) precizează ca prioritară pentru următoarea perioadă *„combaterea sărăciei și șomajului”*. În capitolul 1. (Starea societății românești după guvernarea din perioada 1996–2000 – perioadă care evident include și segmentul de protecție socială consecutiv legii nr. 67 din 1995) se face referire la *„agravarea crizei economice prin falimentarea unui mare număr de agenți economici... dezorganizarea agriculturii, neglijarea capitalului autohton... inflamarea inflației și devalorizarea accentuată a monedei naționale...”*, *„...regres economic de aproape 13% a plasat România pe ultimul loc între țările din Europa Centrală și de Est...”*, *„lipsa de interes și deteriorarea condițiilor în care au funcționat întreprinderile mici și mijlocii...”*, *„măsuri care au amplificat fiscalitatea...”*, *„Lipsă de preocupare pentru crearea de noi locuri de muncă și pentru combaterea șomajului”* dar, mai ales *„prăbușirea gravă a nivelului de trai, sărăcirea populației României atingând cote alarmante. S-a constatat lipsa unei politici coerente și eficiente de protecție socială... ”*, *„cea mai dramatică scădere a nivelului de trai în ultimii 11 ani”*. Se face referire la raportările Institutului Național de Statistică și Studii Economice, ce *„atestă scăderea salariului real de la 74,4% în decembrie 1996 la 56,8%... în 2000... ponderea populației aflate în sărăcie să reprezinte 43% din totalul populației față de 19,9% în anul 1996”*<sup>115</sup>.

Pentru remedierea acestor aspecte Guvernul Adrian Năstase promite (în capitolul 4 – Combaterea sărăciei și șomajului) că *„guvernul va combina măsurile de protecție și de asistență socială pentru anumite categorii și grupuri de persoane cu acțiuni care vor contribui la asigurarea locului de muncă pentru obținerea de venituri permanente și în creștere...”* De asemenea *„Guvernul își propune să aplice măsuri de stimulare a creării de locuri de muncă... astfel încât șomajul să scadă sub 8-9% în anul 2004”*. Cum se va face asta? *„Începând cu anul 2002 alocația de șomaj va fi raportată la nivelul venitului minim garantat, în scopul stimulării reintegrării pe piața muncii... ajutorul de reintegrare profesională și alocația de sprijin vor trece în domeniul venitului minim garantat”*. Așadar, ceea ce s-a întâmplat în etapa 1995–2001, tangențial prin intermediul legii nr. 67/1995 privind ajutorul social când ajutorul social a fost o formă de prelungire a șomajului și de completare a resurselor unei familii care a rămas fără suport material din motive *independente* de voința sa, devine oficial și declarat după adoptarea Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat.

<sup>114</sup> Guvernul României (2000) Programul de guvernare 2001–2004, Publicat în Monitorul oficial nr. 700 din 28 decembrie 2000.

<sup>115</sup> *Idem.*

Capitolul 4.4 din programul de guvernare mai sus menționat este dedicat Asistenței sociale – guvernul se angajează că familia va beneficia de două tipuri de prestații sociale, și anume „alocații pentru subzistență și alocații pentru dezvoltare familială”. *Alocațiile pentru subzistență* sunt destinate combaterii sărăciei, aplicarea principiului trecerii de la programe universaliste la cele țintite către păturile nevoiașe... „concretizate prin... alocarea prin programul venitului minim garantat a cel puțin 0,4% din PIB pentru combaterea sărăciei extreme”, urmând ca prin *alocațiile pentru dezvoltare familială* să fie diminuată implicarea statului prin alocații de subzistență. Nu am identificat nici una dintre alocațiile care se adresează familiilor și care s-ar putea încadra în denumirea generică „alocații pentru dezvoltare familială”.

De remarcat este însă faptul că în capitolul 9.1. Reforma administrației publice centrale și locale, NU se vorbește despre **profesionalizarea serviciilor sociale** de la nivelul autorităților publice locale, care ar trebui să aplice cele asumate mai sus, ba mai mult, se vorbește despre „reducerea în ansamblu, în mod eșalonat, cu circa 30% a personalului... din cadrul autorităților publice locale.”.

Expunerea de motive care însoțește proiectul noii legi privind venitul minim garantat (care va deveni *Legea nr. 416 din 18 iulie 2001 privind venitul minim garantat*)<sup>116</sup> face referire încă din primele rânduri la rolul statului care „trebuie să se implice semnificativ în ameliorarea condițiilor de viață, astfel încât standardele de civilizație și calitate a vieții să fie respectate” într-un context socioeconomic considerat a fi dificil, dar și la obligațiile impuse/asumate datorită **condițiilor externe** „... proiectul PSAL II” (un împrumut ce urma să fie accesat de la Banca Mondială) – „prevede în mod expres... promovarea prezentului proiect de act normativ ca instrument fundamental în creșterea calității și eficienței măsurilor adoptate în domeniul asistenței sociale... act legislativ care să asigure garantarea unui venit minim fiecărei persoane și familii din România”.

Inițiatorii legii vorbesc așadar despre un „cadru general al unei asistențe sociale moderne, reale și eficiente” de „reglementări deja adoptate”, numai că acest aspect este **departe** de a se regăsi dincolo de această frază.

Să explic:

- **după** adoptarea Legii 416/2001 a apărut Legea 705/3 decembrie 2001 privind *sistemul național de asistență socială*,
- **după** adoptarea acestei legi a fost adoptată Hotărârea nr. 773 din 18 iulie 2002 pentru *organizarea și funcționarea Comisiei interministeriale privind asistența socială*<sup>117</sup>,
- **după** momentul adoptării legii venitului minim garantat, apare Ordonanța Guvernului nr. 68 din 2003 *privind serviciile sociale*,
- **după** 2001 (abia în 2005) apare Hotărârea nr. 90 din 23 ianuarie 2003 pentru aprobarea Regulamentului-cadru de *organizare și funcționare a serviciului public de asistență socială*, în 2005 apare Hotărârea nr. 539 din 9 iunie 2005 pentru aprobarea *Nomenclatorului instituțiilor de asistență socială și a structurii orientative de personal, a Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a instituțiilor de asistență socială, precum și a*

<sup>116</sup> [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck.proiect?idp=2436](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?idp=2436)

<sup>117</sup> Hotărârea nr. 773 din 18 iulie 2002 pentru organizarea și funcționarea Comisiei interministeriale privind asistența socială prevede ca atribuții ale Comisiei acelea de „*elaborare a politicilor unitare în domeniul asistenței sociale, coordonarea la nivel național a activităților de asistență socială, avizarea politicilor și măsurilor de asistență socială elaborare de ministere și instituțiile cu atribuții în domeniul asistenței sociale*” (art. 5)

*Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 68 din 2003 privind serviciile sociale.*

În anul 2001 așadar, **nu se putea vorbi de o abordare modernă reală și eficientă în ceea ce privește asistența socială.**

Inițiatorii legii venitului minim garantat vorbesc despre „*disfuncționalități în aplicarea prevederilor legale*” – (puse de altfel în evidență și de cele prezentate mai sus în prezentul studiu în județul Cluj) și de lipsa fondurilor în bugetele locale. Se precizează că din „*cei aproximativ 95.000 titulari de ajutor social în plată sunt efectiv plătiți în medie 30%...*” și că nivelul veniturilor nete lunare până la care se acordă ajutorul social, în anul 2000 nu au fost „*actualizate în raport cu creșterea prețurilor la principalele bunuri de consum și nici nu au fost corelate cu celelalte tipuri de venituri ale populației... dacă la nivelul anului 1995 ajutorul social pentru persoana singură reprezenta aproximativ 60% din salariul minim brut pe țară, în prezent acesta reprezintă doar 11,8% din acest nivel*”. Se propune, deci, ca sumele cu această destinație să fie suportate din bugetul local prin repartizare de **sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat** pentru echilibrarea bugetelor locale ale unității administrativ teritoriale. Se precizează că nivelul lunar al venitului minim garantat crește („*...proiectat astfel încât să reprezinte aproximativ 45% din salariul minim brut pe țară...*”), dar rămâne mai mic față de „*nivelul prognozat al ajutorului de șomaj...*” în vederea **stimulării interesului pentru muncă.**

Tot în același scop, noul proiect de lege introduce (pe lângă precizarea asemănătoare vechii legi „*persoanele apte de muncă și care nu sunt încadrate în muncă vor fi luate în considerare numai dacă fac dovada că sunt în evidența agențiilor teritoriale pentru ocuparea forței de muncă... nu au refuzat un loc de muncă... cursuri de calificare/recalificare recomandate...*”) posibilitatea ca acel quantum a ajutorului social să *fie majorat cu 15% pentru fiecare adult apt de muncă din familia beneficiară care lucrează cu contract de muncă sau convenție civilă de prestări servicii.* Este instituită, de asemenea, **obligativitatea** ca o persoană aptă de muncă din familia beneficiară să presteze acțiuni sau lucrări de interes local „*pentru a stimula participarea acestora la viața socială a comunității*”.

De la momentul adoptării Legii nr. 416/2001 până în prezent – ca efect al declarației politice menționate chiar în programul de guvernare, mai sus menționat, referitor la „*combaterea sărăciei*” și perpetuat apoi, fără excepție în toate următoarele programe de guvernare, legea care stabilește modalitatea de acordare a venitului minim garantat ca fiind strâns legată de acordarea ajutoarelor pentru încălzirea locuinței. Familiile beneficiare de ajutor social au fost considerate eligibile și **pentru** ajutor pentru încălzirea locuinței<sup>118</sup> – iar modificările legislative ulterioare au urmărit acest principiu: Ordonanța de Urgență nr. 6/2002 și Ordonanța de Urgență nr. 121/2002 stabilesc exclusiv rigori în ceea ce privește ajutorul de încălzire a locuinței pentru familiile sărace; este adoptată Ordonanța de Urgență nr. 5/2003 *privind acordarea de ajutoare pentru încălzirea locuinței, precum și a unor facilități populației pentru plata energiei termice*, practic o reglementare care a avut un „ciclu de viață” destul de lung, fiind abrogată abia în 2011 și înlocuită cu Ordonanța de Urgență nr. 70 din 2011 privind măsurile de protecție socială în perioada sezonului rece.

<sup>118</sup> Art. 22

În anul 2002 a fost adoptată legea marginalizării sociale<sup>119</sup> (Legea nr. 116/2002) care ar intenționa, conform expunerii de motive să corecteze efectele degradării nivelului de trai care „a scăzut cu peste 30%” a populației; legea vorbește despre garantarea „accesului efectiv la un loc de muncă, la o locuință.” (art. 2) în condițiile în care aplicarea legii rămâne pe seama bugetului consiliilor locale. Legea marginalizării, așa cum a fost proiectată și în forma ei adoptată, conține și o eroare, aceea că limitează definirea persoanelor care sunt considerate a fi marginalizate ca fiind persoanele beneficiare de venit minim garantat<sup>120</sup> (așadar persoanele care nu dispun de documente ca să acceseze prestațiile sociale nu sunt considerate a fi marginalizate, tinerii care părăsesc sistemul de protecție nu sunt expuși riscului de marginalizare și familiile monoparentale în care venitul familiei este sub pragul sărăciei nu sunt considerate a fi cu risc de marginalizare) Legea marginalizării a impus administrațiilor locale raportări statistice semestriale dar a produs cam tot atâtea efecte câte dezbateri a generat cu ocazia adoptării ei în Camera deputaților.

Sub Guvernarea Tăriceanu I (Program de guvernare pe perioada 2005–2008)<sup>121</sup> a fost asumată „coeziunea economică și socială. Reducerea sărăciei și a marginalizării sociale” (cap 1. „Angajamentul Guvernului României”). În capitolul 7, politica de protecție socială este asumată ca fiind „țintă strategică” prin aceea că își propune *reducerea sărăciei și marginalizării sociale*. În ceea ce privește venitul minim garantat se precizează: „*Venitul minim garantat care se adresează celor mai sărace segmente sociale se va acorda astfel încât acestea să depășească nivelul de sărăcie în care trăiesc, însă fără a descuraja atitudinea față de muncă. Venitul se va acorda în funcție de necesitățile reale, însă procedurile de selecție vor fi simplificate și perfecționate. Guvernul va urmări să nu mai existe întârzieri în acordarea acestui ajutor*”.

Nu este omisă Reforma administrației publice, (cap. 11)<sup>122</sup>, în care apare o precizare extrem de importantă „*fixarea numărului de funcționari publici în raport cu definirea unui serviciu public și a unui standard de calitate aferent acestui serviciu*”.

Merită spus, din perspectiva unui practician, că această intenție **nu** a fost materializată nici pe parcursul guvernării PSD – Adrian Năstase și nici sub o altă guvernare. În România nu există o reglementare care să permită o evaluare a nevoilor comunității și, funcție de aceste nevoi, să fie *fixate* numărul de posturi necesare în funcționarea serviciului social care deservește comunitatea respectivă, după standarde de calitate. (Legea asistenței sociale, adoptată abia în 2010 are o încercare

<sup>119</sup> <http://www.cdep.ro/proiecte/2001/400/00/9/em409.pdf>, iulie 2014

<sup>120</sup> prevederi din Art. 49 din capitolul III (Norme Metodologice din 2002) la data 2002-11-01 pentru Art. 3 din capitolul I Prin persoană marginalizată social se înțelege persoana care beneficiază de venit minim garantat sau face parte dintr-o familie beneficiară de venit minim garantat, în condițiile Legii nr. 416/2001, și se află în cel puțin două dintre următoarele situații:

a) nu are loc de muncă;

b) nu are locuință în proprietate sau în folosință;

c) locuiește în condiții improprii;

d) are unul sau mai mulți copii în întreținere sau face parte dintr-o familie cu mulți copii în întreținere;

e) este persoană vârstnică, fără susținători legali;

f) este încadrată în categoria persoanelor cu handicap sau invaliditate;

g) are în întreținere o persoană încadrată în categoria persoanelor cu handicap grav, accentuat ori invaliditate gradul I sau II;

h) a executat o pedeapsă privativă de libertate

<sup>121</sup> Guvernul României (2004) Program de guvernare 2005–2008, Publicat în Monitorul oficial nr. 1265 din 29 decembrie 2004 – Hotărârea nr. 24 din 28 decembrie 2004 pentru acordarea încrederii Guvernului

<sup>122</sup> *Idem*.

în acest sens: stabilește un număr maxim de „cazuri” care revin unui asistent social; precizarea e mai degrabă generatoare de confuzii și presiuni suplimentare deoarece cazuistica socială este departe de a putea fi cuantificată doar numeric și doar prin simpla numărare a indivizilor „arondați” unui asistent social).

Sub acest regim politic este adoptată Legea 115 din 2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416 din 2001<sup>123</sup> privind venitul minim garantat. În expunerea de motive pare a fi urmărită operaționalizarea dezideratelor asumate în programul de guvernare – respectiv corecția disfuncționalităților și dificultăților în aplicarea legii „*plata parțială și în unele cazuri neplata ajutoarelor sociale*”... „*aplicarea în unele cazuri subiectivă a prevederilor legii în ceea ce privește stabilirea veniturilor nete lunare ale familiilor... provenite din arendă, chirii... se stabilesc foarte diferit de la o localitate la alta în cadrul aceluiași județ*”... „*repartizarea aleatorie a orelor de muncă fără existența unui plan lunar... fără o evidență clară a orelor de muncă prestate de beneficiarii de ajutor social*”.

„*Inexistența unor reglementări privind definirea în condițiile legii a persoanelor apte de muncă și a condițiilor în care aceștia pot obține scutirea totală sau parțială...*”, dar și „*lipsa reglementărilor privind activitățile de control și aplicarea sancțiunilor pentru nerespectarea prevederilor legii*”.

Ca efect al legii 115/2006 este introdusă obligația primarilor de a întocmi un **plan lunar** de acțiuni și lucrări de interes local și de a ține evidența orelor de muncă efectuate de persoanele apte de muncă din familiile beneficiare de ajutor social, dar și clarificări în ceea ce privesc noțiunile importante cum ar fi „*persoana aptă de muncă... are vârsta cuprinsă între 16 ani și vârsta standard de pensionare, nu urmează o formă de învățământ... are starea de sănătate și capacitatea fizică și psihică corespunzătoare, care o fac aptă pentru prestarea unei munci*”.

**Așadar, noua lege** introduce noțiunea de „*venit minim garantat ca formă de asistență socială*” care se asigură prin acordarea ajutorului social lunar.

#### **a. Beneficiarii legii venitului minim garantat**

Sunt persoane singure și familii, cetățenii români, dar și „*cetățeni ai altor state sau apatrizi, care au reședința sau după caz, domiciliul în România, în condițiile legislației române*”<sup>124</sup>.

#### **b. Definirea familiei și a calității de membru a acesteia**

**Familia**<sup>125</sup> este definită mai larg și mai precis decât în vechea lege, ca fiind „*soțul și soția, sau soțul, soția și copiii lor necăsătoriți care locuiesc și se gospodăresc împreună*”, „*...situația persoanei necăsătorite care locuiește împreună cu copiii aflați în întreținerea sa...*”, dar și „*bărbatul și femeia necăsătoriți, cu copiii lor și a fiecăruia dintre ei, care locuiesc și se gospodăresc împreună*”. De asemenea, sunt aplicate corecții termenului de „*copil* ca fiind *copilul provenit din căsătoria soților, copilul unuia dintre soți, copilul adoptat, precum și copilul încredințat unuia sau ambilor soți ori dat în plasament familial sau pentru care s-a instituit tutela sau curatela potrivit legii*”.

Este practic o acceptare și o introducere în limbajul juridic a aspectelor care țin de schimbările accelerate în dinamica familiei, în „*normalizarea schimbărilor structurale care au antrenat familia*

<sup>123</sup> <http://www.cdep.ro/proiecte/2005/500/30/9/em539.pdf> iulie 2014

<sup>124</sup> Art. 1

<sup>125</sup> Art. 2

ca instituție socială” de recunoașterea fragilității cuplurilor și a de recunoaștere a *modelelor alternative* ale familiei clasice – cupluri consensuale, persoane cu sau fără copii care decid să locuiască și să se gospodărească împreună. (Ciupercă, 1999, pag. 2) Modificări consistente în ceea ce privește definirea familiei și persoanei singure sunt introduse și ulterior, prin Legea 115/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat, de exemplu „se consideră familie și frații fără copii care se gospodăresc împreună „ sau „prin termenul de persoană singură se înțelege persoana care a împlinit vârsta de 18 ani, locuiește și se gospodărește singură”<sup>126</sup>.

### c. *Cuantumul venitului minim garantat*

Cătălin Zamfir arată în lucrarea „Situția sărăciei în România – dimensiuni, surse, grupuri de risc” că după primul val de sărăcie din 1991–1993, cel de-al doilea val de sărăcie s-a produs după 1997 iar în anul 1999 rata sărăciei a crescut cu peste 60% față de 1995, ajungând la 41,2%; sărăcia extremă s-a dublat (Zamfir, 2001). Deloc întâmplător așadar, ca efect al noii legi, nivelul lunar al venitului minim garantat<sup>127</sup> crește substanțial, fiind stabilit la momentul adoptării legii conform datelor prezentate în tabelul următor, urmând ca indexarea *anuală* prin hotărâre a guvernului să țină cont de evoluția prețurilor de consum.

**Tabel 4.4. Cuantumul venitului minim garantat raportat la structura familiei beneficiare**

Structura familiei	Cuantumul ajutorului social (lei)
Persoană singură	630.000
Familie formată din 2 persoane	1.134.000
Familie formată din 3 persoane	1.575.000
Familie formată din 4 persoane	1.953.000
Familie formată din 5 persoane	2.331.000
în plus pentru fiecare altă persoană care face parte din familie în condițiile legii	157.500

Sursa: Legea 416/2001

O persoană singură beneficiară de ajutor social putea primi, **deci, 45% din salariul minim pe economie și 16,62% din salariul mediu pe economie**. Așadar are loc o corecție semnificativă, de la 11,8% din salariul minim pe economie, conform calculelor rezultate din aplicarea vechii legi la acest 45% pentru o persoană singură, dar *mai puțin* decât acel 60% garantat în august 1995 ca efect al adoptării legii 67/1995.

### d. *Legea venitului minim garantat și munca*

Persoanele din familiile beneficiare de venit minim garantat care lucrează în baza unui contract individual de muncă, a unei convenții civile de prestări servicii beneficiază de o **majorare** a cuantumului ajutorului social cu 15% a cuantumului venitului minim garantat plătit familiei.

A fost introdusă **obligativitatea** de a presta lunar, la solicitarea primarului, acțiuni și lucrări de interes local în comparație cu vechea lege care înlocuiește opționalul „poate”. Eforturile mele de a găsi statistici care să ilustreze numărul beneficiarilor de venit minim garantat, apți de muncă,

<sup>126</sup> Art. 2 din legea 115/2006

<sup>127</sup> Art. 4

ce au fost chemați să presteze acțiuni și lucrări în interesul primarului, în municipiul Cluj-Napoca nu au dat rezultate. Pentru a avea totuși o imagine despre volumul acestei categorii am desfășurat interviuri cu inspectorii serviciului care au avut atribuții în ceea ce privește evidența beneficiarilor „chemați la muncă” – informațiile obținute duc către o concluzie interesantă, și anume aceea că numărul adulților apti de muncă din familiile beneficiare de ajutor social *a crescut* constant, din 2002 până la data prezentului studiu. Pot prezenta însă date concrete care să susțină această afirmație doar în ceea ce privește numărul adulților apti de muncă din familiile beneficiare de venit minim garantat chemați să presteze acțiuni și lucrări la dispoziția primarului *în cea de-a treia parte a prezentului capitol*.

Obligația de a presta lunar, la solicitarea primarului, acțiuni și lucrări de interes local nu se adresează persoanei care are în îngrijire copii de până la 7 ani, celei care este prinsă în sistemul de învățământ, persoana care îndeplinește condițiile legale de pensionare (expresie adesea întâlnită pe parcursul analizei documentare „*persoană de vârstă de pensie, fără pensie*”), dar și persoana care are o incapacitate de muncă dovedită prin acte medicale<sup>128</sup>.

Prin modificările legislative ulterioare<sup>129</sup> scutirea de la obligația de a presta lunar, la solicitarea primarului, acțiuni și lucrări de interes local se adresează și persoanei care asigură creșterea și îngrijirea unuia sau mai multor copii cu handicap grav, accentuat sau **mediu** dovedit prin certificat eliberat de Comisia pentru protecția copilului sau, *asigură îngrijirea potrivit legii a uneia sau mai multor persoane cu handicap grav sau accentuat certificat de către* de Comisia de expertiză medicală a persoanelor cu handicap pentru adulți. Legea 115/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat mai introduce o precizare importantă în art. 6, și anume că „**una** din persoanele majore apte de muncă din familia beneficiară” se supune obligației de a presta acțiuni și lucrări în interes local. Prevederile anterioare puteau fi și au fost interpretate și sub forma „**fiecare** adult apt de muncă din familia beneficiară de venit minim garantat are această obligație”. Din informațiile obținute de la inspectorii care au avut în fișa postului obligația de a ține evidența adulților apti de muncă din familiile beneficiare, în municipiul Cluj-Napoca o persoana adulta apta de munca din familia beneficiara de VMG a fost angrenată în acțiuni și lucrări de interes local.

#### ***e. Modalitatea de calcul a ajutorului social***

Similar vechii legi, ajutorul social este calculat în funcție de componența familiei, respectiv în funcție de numărul de membrii pe care familia îi are<sup>130</sup>. Rămâne, cel puțin în plan speculativ posibilitatea ca o persoană adultă, aptă de muncă, ce alege să își păstreze statutul de persoană neangajată – care *poate să dispună* de venituri, care venituri presupun munca „la negru”, deși membru al familiei beneficiară de ajutor social, deși poate contribui la cheltuielile gospodărești – să nu fie luată în calcul la stabilirea ajutorului social. Acea mențiune potrivit căreia persoana aptă de muncă ce nu realizează venituri se ia în calcul *numai* dacă face dovada că este în evidența agenției

<sup>128</sup> Art. 7(2)

<sup>129</sup> Ordonanța de urgență nr. 57 din 2009 pentru modificarea Legii nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat, art. 7<sup>2</sup>, lit. B.

<sup>130</sup> Art. 7 (1)

teritoriale pentru ocuparea forței de muncă împreună cu definiția familiei destul de largă și de puțin formală, rigidă, a determinat și determină și la acest moment dificultăți majore în aplicarea legii.

Famiiliile au optat să declare sau nu ca făcând parte din familii membrii adulți apti de muncă (ex. copii de peste 16 ani care au întrerupt cursurile școlare), fără ca verificările efectuate să poată fi opozabile afirmațiilor familiilor. Practica a demonstrat și că o familie în care soții au divorțat poate fi obligată să locuiască în continuare în „apartament” de 13 mp (cum sunt „garsonierele” din Municipiul Cluj-Napoca, str. Gârbău nr. 8) fără a se gospodări împreună, dar și că două persoane care se declară a fi o familie împart un spațiu de locuit și se gospodăresc împreună. Criza locuințelor, care afectează nu doar locuitorii municipiului Cluj-Napoca, obligă familiile extinse să împartă un spațiu comun – de cele mai multe ori este imposibil de stabilit din exterior, din partea unui observator (oricât de bine pregătit ar fi în ceea ce privește a evalua social o situație dată) dacă familia sau grupul familial *se gospodărește sau nu împreună*.

#### ***f. Modalitatea de calcul a veniturilor nete lunare a familiilor potențial beneficiare sau beneficiare de ajutor social***

**Veniturile** luate în calcul pentru stabilirea venitului lunar net ar presupune **însurarea** tuturor veniturilor familiei sau persoanei singure<sup>131</sup>, *inclusiv cele care provin din indemnizații de șomaj, creanțe legale, convenții civile de întreținere aflate în executare, indemnizații cu caracter permanent, alocații de stat pentru copii, alocații suplimentare pentru familiile cu copii, alocații de întreținere pentru copiii încredințați sau dați în plasament, burse pentru elevi și studenți acordate în condițiile legii precum și ajutorul care se acordă soțiilor care satisfac serviciul militar obligatoriu*. Prin Legea nr. 51/2008 pentru modificarea Legii nr. 416 din 2001 sunt introduse **ca excepție** bursele de studiu, bursele sociale precum și sprijinul financiar prevăzut de Hotărârea Guvernului nr. 1488/2004 privind aprobarea criteriilor și a cuantumului sprijinului financiar ce se acordă elevilor în cadrul Programului național de protecție socială „Bani de liceu”.

Inițiatorii modificării legislative, arată în expunerea de motive importanța introducerii acestei excepții, argumentând ceea ce era evident pentru serviciile sociale, și anume că accesul elevilor din familiile beneficiare de venit minim garantat la burse de studiu, burse sociale sau programul de sprijin cunoscut ca „Bani de liceu” – introdus prin Hotărâre de Guvern nr. 1488/2004 a determinat *excluderea* familiilor de la acordarea venitului minim garantat. Practic familiile beneficiare au preferat să păstreze statutul de familie beneficiară de venit minim garantat determinându-și elevii din structura familiei să renunțe la burse sau efectiv nu au declarat veniturile respective. Din nou se observă **întârzierea** cu care reglementările privind venitul minim garantat se armonizează cu alte reglementări care ar trebui să producă efecte imediate.

#### ***g. Care sunt bunurile pe care o familie „avea dreptul” să le dețină pentru a putea beneficia de venit minim garantat***

Din perspectiva bunurilor aflate în proprietate legiuitorul acceptă – prin dubitativul „dacă” – faptul că o familie beneficiară de VMG ar avea în proprietate<sup>132</sup> *terenuri, clădiri, spații locative sau alte bunuri, mobile ori imobile*, hotărând că se iau în considerare *arenda, chiriile, alte fructe*

<sup>131</sup> Art. 8 (1)

<sup>132</sup> Art. 8 (2)

civile, naturale sau industriale, produse de acestea, precum și veniturile ce se pot obține din valorificarea bunurilor respective, sub condiția păstrării unei locuințe minime și a bunurilor necesare nevoilor familiale. Modalitatea concretă în care s-a aplicat această prevedere legislativă a depins însă de fiecare autoritate publică locală. În municipiul Cluj-Napoca – a fost adoptată Hotărârea nr. 574 din 27 decembrie 2001 care aproba, printre ale măsuri, limitele minime ale „veniturilor nete lunare care se pot obține din creșterea și valorificarea animalelor, păsărilor și altor bunuri realizate în gospodărie” dar și situații în care ajutorul social se putea respinge sau înceta ex. „deținere de telefoane mobile, tablouri și obiecte de artă „ Această problemă (abordare departe de a fi unitară în ceea ce privește stabilirea veniturilor nete lunare a familiilor beneficiare de ajutor social – și care a depins exclusiv de percepția punctuală a unui șef de serviciu sau a unui primar, care a valorificat sau nu experiența profesioniștilor care lucrau în mod direct cu familiile beneficiare de venit minim garantat) se găsește și în expunerea de motive<sup>133</sup> a proiectului legii nr. 115 din 2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat – „...*limite se stabilesc prin hotărârile consiliilor locale în mod foarte diferit de la o localitate la alta în cadrul aceluiași județ*”.

**Verificarea** declarației titularului de cerere sau de dosar de ajutor social, sub aspectul bunurilor deținute de acesta, a presupus un greoi demers administrativ (solicitare de acte care NU aveau un temei legal decât la modul interpretativ, ex. acte privind patrimoniul beneficiarului de la Direcția de taxe și impozite a... Primăriei – cu eventuale costuri pentru beneficiari) – iar suprapunerea bazelor de date și verificarea automată a proprietăților, nu este reglementată *nici la momentul actual*. Pentru primăriile din mediul rural această verificare a bunurilor aflate în proprietate s-a realizat într-o logică de tip comunitar „*apoi aici la țară știm exact ce are fiecare în casă și în grădină, sau dacă are grădină, nu ne-au trebuit prea multe acte*” – *M.C., 57 ani, lucrător social comuna Cacica județul Suceava*”.

În urban, mai ales în orașele reședință de județ „aparatură de specialitate a primarului” a reprezentat și reprezintă practic o sumă de direcții și servicii care nu sunt neapărat conectate într-o legătură instituțională, care lucrează după reglementări speciale. Practic, Direcția de taxe și impozite a unei primării dintr-un municipiu reședință de județ înseamnă o entitate cu o structură de conducere (evident, de tip piramidal) în care deciziile se iau cu totul separat de presiunea sau urgențele definite astfel de serviciile sociale (care oricum, în virtutea faptului că lucrează cu categorii sărace, marginalizate, cu persoane a căror voce este mai greu auzită, nu sunt la fel de respectate și de generatoare de reacții prompte ca și alte servicii percepute a fi importante și de neapărată trebuință).

#### ***h. Modalitatea practică prin care venitul minim garantat***

Obținerea ajutorului social s-a așezat tot în logica unui demers administrativ – cererea de acordare<sup>134</sup> efectuată de reprezentantul familiei, depunerea de documente în raza teritorială unde locuiește titularul<sup>135</sup>, verificarea și stabilirea dreptului de către „*primarul localității în a cărei rază teritorială locuiește titularul*”<sup>136</sup>, stabilirea dreptului prin dispoziție a primarului și plata dreptului efectuată tot prin aparatul administrativ al primarului localității de domiciliu.

<sup>133</sup> <http://www.cdep.ro/proiecte/2005/500/30/9/em539.pdf>, pag. 2

<sup>134</sup> Art. 9

<sup>135</sup> Art. 10

<sup>136</sup> Art.11 și 12

### ***i. Metodologia de evaluare a nevoilor populației țintă***

Ancheta sociala a devenit piesă obligatorie<sup>137</sup> în economia procesului de obținere/acordare a ajutorului social. Ancheta socială „constituie probă în instanțele judecătorești în legătură cu deschiderea dreptului sau respingerea cererii”, cu precizarea că „răspunderea asupra conținutului anchetei sociale revine persoanelor care au efectuat și au semnat ancheta socială”. Legiuitorul pare a acorda o importanță sporită acestei piese.

Câteva considerații în plus sunt însă necesare:

- legiuitorul nu a precizat care este calificarea profesională a celui care utilizează acest instrument, „ancheta socială”, care din perspective metodologiei asistenței sociale, NU este un scop în sine, reprezintă o evaluare inițială și un punct de plecare în relația cu asistatul;
- însăși expresia de „anchetă socială” – de negăsit în tratate științifice ex. *Tratat de asistență socială* (Neamțu, 2003<sup>138</sup>) sau *Dicționar de sociologie* (Zamfir, Vlăsceanu, 1998) indică faptul că legea de garantare a veniturilor minime nu a fost încadrată într-un *demers propriu-zis de asistare socială*;
- ancheta socială este, totuși, un instrument de evaluare a nevoilor sistemului client, din „trusa de instrumente” a profesioniștilor în asistență socială. Cu toate că primul-ministru al României recunoștea la București, la Congresul național de sociologie și asistență socială din decembrie 2000 că neîmplinirile tranziției se datorează faptului că „aceasta s-a făcut fără sociologi și fără asistenți sociali”<sup>139</sup>, legea inițiată și promovată de același prim ministru NU a reflectat această recunoaștere – legea nu a făcut referire nici direct și nici indirect la o autoritate profesională a asistenților sociali<sup>140</sup> sau măcar la o trimitere către necesitatea abordării cazuisticii din perspective asistenței sociale. Primăriile au lucrat (și, din păcate, lucrează și astăzi) cu diverse categorii profesionale care au primit „atribuții în asistență socială” și care sub protecția unei funcții publice li s-a permis (și pretins) să exercite *roluri care țin de o profesie recunoscută, acreditată, necesară pentru dezvoltarea unei societăți*, chiar dacă în România anului 2001 încă la început de drum. Mai mult, obligativitatea acreditării<sup>141</sup> serviciilor sociale din primării care gestionau (și) prestațiile sociale a fost introdusă doar în 2005, prin Hotărârea de Guvern nr. 1024 din 2004, normele (așteptate 1 an) de aplicare a Ordonanței nr. 68 din 2003 privind serviciile sociale; în aceeași lege se vorbește despre o *evaluare inițială* în

<sup>137</sup> Art. 11 (2)

<sup>138</sup> cunosc faptul că Tratatul de asistență socială a fost reeditat în anul 2012 dar am preferat să mă raportez la ediția din anul 2003 tocmai pentru a arăta că în acea unitate de timp, apropiată de intervalul modificărilor legislative studiate de mine expresia „anchetă socială” nu era uzitată ca termen științific.

<sup>139</sup> Sursa Ion Ionescu, *Metodologia cercetării socialului. Repere pentru asistenții sociali*, în Neamțu George, coord., 2003, Polirom, *Tratat de asistență socială*. Pag 214

<sup>140</sup> În literatura de specialitate se vorbește despre monopolul profesional (Greenwood, 1975, citat de Doru Tompea *Deontologia asistenței sociale și construcția paradigmei profesionale*, în Neamțu. G., coord, (2003) *Tratat de asistență socială*, Editura Polirom, Iași)

<sup>141</sup> (1) *Furnizorii de servicii sociale pot fi persoane fizice sau juridice, publice ori private, după cum urmează: a) serviciul public de asistență socială la nivel județean și local; b) alte servicii publice specializate la nivel județean sau local; c) unități de asistență medico-socială; d) instituții publice care dezvoltă compartimente de asistență socială specializate; e) asociații și fundații, cultele religioase și orice alte forme organizate ale societății civile; f) persoane fizice autorizate în condițiile legii; g) filiale și sucursale ale asociațiilor și fundațiilor internaționale recunoscute în conformitate cu legislația în vigoare; h) organizații internaționale de profil.* (2) *Furnizorii de servicii sociale pot organiza și acorda servicii sociale numai dacă sunt acreditați în condițiile legii.*

scopul identificării nevoilor individuale sau de grup ale sistemului client și de planul de intervenție care are ca și *componentă acordarea de prestații sociale*<sup>142</sup>. Deloc de neglijat este și faptul că în 2003, anul adoptării Ordonanței 68 mai sus menționate, în orașele reședință de județ *funcționau deja servicii (chiar și direcții) de asistență socială*, în subordinea consiliilor locale (ex. Brașov, Oradea, Arad, Timișoara);

- ancheta socială aferentă stabilirii dreptului la venit minim garantat nu a fost (după cum nici în prezent nu este) așa cum ar trebui, o piesă relevantă din evaluarea inițială a nevoilor individului sau familiei, urmată de un contract cu sistemul client, un plan de intervenție socială, unui scop stabilit împreună cu sistemul client. Ancheta socială a reprezentat o „fotografie” efectuată cu un „aparat” pus la dispoziție de legiuitor, adică *un formular tip* – anexa 3 din Hotărârea de Guvern 1099/2001 pentru aprobarea Normelor Metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat. Instrumentul a putut fi utilizat, așadar, deopotrivă de zootehnistul/agentul agricol angajat în serviciul social din primărie, de persoana care a terminat un liceu și de profesionistul în asistență socială, fără diferență și fără consecințe/sanțiuni. Practic era suficient să știi să citești atent și să *completezi datele* solicitate de formular.

Totuși, Legea nr. 115 din 2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat introduce pentru prima dată precizarea *„ancheta socială se efectuează de către personalul serviciului public de asistență socială din subordinea consiliului local sau, după caz, de persoanele cu atribuții în domeniul asistenței sociale din aparatul propriu de specialitate al primarului”* (art. 10). Tot ca efect al Legii nr. 115 din 2006 apare *obligativitatea* verificării prin ancheta socială a condițiilor familiei, la interval de 6 luni sau „ori de câte ori este nevoie”. (art. 14).

#### ***j. Obligațiile beneficiarilor de ajutor social***

Acestea au fost stabilite ca fiind de a comunica orice modificare în ceea ce privește componența familiei sau în dinamica veniturilor (similar vechii legi) dar în termen de 30 zile de la data la care au apărut modificările<sup>143</sup>, de a *dovedi* cu acte depuse din 3 în 3 luni că beneficiarii apti de muncă din familii sunt în evidența agenției teritoriale pentru ocuparea forței de muncă (pentru încadrarea în muncă) și că nu au refuzat nejustificat un loc de muncă sau un program de pregătire profesională<sup>144</sup>, dar și de a se achita de obligația<sup>145</sup> de a *efectua lunar*, la solicitarea primarului, maxim 72 ore pentru acțiuni și lucrări de interes local. Obligațiile beneficiarilor sunt, așadar, *de a dovedi* că situația este neschimbată de-a lungul timpului – fără ca legea să precizeze și un interval de timp, în care persoana singură sau o familie *poate rămâne în această plasă de siguranță numită ajutor social*. Mai mult, relația dintre serviciul social din primărie și agenția teritorială pentru

<sup>142</sup> Art. 30 (1) *Evaluarea inițială este efectuată de asistentul social sau de personalul de specialitate cu competențe în domeniul asistenței sociale din cadrul serviciului public de asistență socială din subordinea autorităților administrației publice locale. (2) Evaluarea inițială are drept scop identificarea nevoilor individuale sau de grup, precum și elaborarea planului de intervenție. (3) Planul de intervenție cuprinde măsurile necesare soluționării situației de risc social, respectiv acordarea de prestații și servicii sociale, precum și orice alte măsuri prevăzute de dispozițiile legale în vigoare. (4) Planul de intervenție se elaborează în termen de maximum 10 zile de la data înregistrării solicitării, iar în cazuri excepționale termenul poate fi prelungit cu 2-3 zile.*

<sup>143</sup> Art. 14

<sup>144</sup> Art. 15

<sup>145</sup> Art. 6.(2)

ocuparea forței de muncă nu a fost și nu este formalizată, nu este stabilită o persoană de legătură între instituții, un sistem prin care statutul de „persoană aflată în căutarea unui loc de muncă” să presupună intervenții coerente, măsuri active etc. Din experiența proprie și din experiența colegilor mei care lucrează în sistemul de garantare a veniturilor minime – beneficiarii de venit minim garantat intră, practic, într-un cerc vicios care seamănă destul de mult cu etichetarea de care „se bucură” persoanele cu cazier. „Vizita” obligatorie la agenția teritorială pentru ocuparea forței de muncă înseamnă un preț de efort și de timp care trebuie plătit pentru obținerea unei adeverințe care să permită rămânerea în sistemul de garantare a veniturilor minime și nu un contact cu o instituție care poate oferi informații despre un eventual loc de muncă sau alte modalități de formare profesională pentru găsirea unui loc de muncă. Ceea ce ar trebui să fie un statut de „persoană aflată în căutarea unui loc de muncă”, o slujbă de 8 ore pentru a căuta 8 ore de muncă, devine doar o formă fără conținut, un proces fără finalitate.

### ***k. Sancțiunile neîndeplinirii obligațiilor prevăzute de lege***

Similar prevederilor legislative din subcapitolul precedent, neîndeplinirea obligațiilor determină suspendarea plății ajutorului social în cazul persoanei singure și recalcularea ajutorului social, prin excluderea adultului apt de muncă ce nu și-a îndeplinit obligațiile ce îi revin (cf. paragraful anterior). Așadar familia în ansamblu este afectată doar sub aspectul diminuării cuantumului ajutorului social, rămânând însă beneficiară de VMG, beneficiară de ajutor pentru încălzirea locuinței<sup>146</sup> beneficiară (la nevoie) de ajutor pentru înmormântare<sup>147</sup> și, extrem de important, păstrându-și statutul de asigurată în sistemul de sănătate<sup>148</sup>. Sumele acordate necuvenit familiilor sau persoanelor singure trebuiau recuperate integral, conform legii.

### ***l. Fondurile necesare pentru plata ajutorului social:***

Ajutoarele sociale au fost prevăzute a fi suportate tot din bugetele locale, similar vechii legi – până la adoptarea legii 115/2006 când a fost introdusă extrem de importanta mențiune<sup>149</sup> din art. 27 și anume că „fondurile necesare pentru plata ajutorului social se suportă din bugetele locale, în principal din **sume defalcate** din unele venituri ale bugetului de stat” Așadar a rămas pe seama administrațiilor publice cheltuielile care au legătură cu demersul administrativ de acordare a acestei prestații sociale precum și cheltuielile legate de personalul implicat în această activitate, plata efectivă către beneficiari fiind suportată de la bugetul de stat. Prin Ordonanța de urgență nr. 57

<sup>146</sup> Art. 22

<sup>147</sup> Art. 28 (3)

<sup>148</sup> Art. 66 din Hotărârea nr. 1099 din 25 octombrie 2001 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, coroborat cu Art. 6 din ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ nr. 150 din 31 octombrie 2002 privind organizarea și funcționarea sistemului de asigurări sociale de sănătate (1) Următoarele categorii de persoane beneficiază de asigurare, fără plata contribuției: ... h) persoanele care fac parte dintr-o familie care are dreptul la ajutor social, potrivit Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, cu modificările și completările ulterioare; precum și cu Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății Art. 213 (2) Sunt asigurate persoanele aflate în una dintre următoarele situații, pe durata acesteia, cu plata contribuției din alte surse, în condițiile prezentei legi: g) persoanele care fac parte dintr-o familie care are dreptul la ajutor social, potrivit Legii nr. 416/2001, cu modificările și completările ulterioare;

<sup>149</sup> Art. 27 (1) Fondurile necesare pentru plata ajutorului social se suportă din bugetele locale, în principal din sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat. (2) Cheltuielile administrative pentru verificarea îndeplinirii condițiilor și stabilirii dreptului la ajutorul social, inclusiv pentru activitățile prevăzute la art. 6 alin. (2) se suportă din veniturile proprii ale bugetelor locale. (3) Fondurile prevăzute la alin. (1) se evidențiază distinct în bugetele locale și nu pot fi utilizate pentru alte destinații.

din 27 mai 2009 pentru modificarea Legii nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat – nivelul venitului minim garantat s-a *majorat* cu 15%, iar pentru plata drepturilor de ajutor social s-a stabilit susținerea *integrală* din sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat.

***m. Facilitățile suplimentare la care a avut acces familia/persoana singură beneficiară de venit minim garantat***

Legea venitului minim garantat a inclus (sau a păstrat) dreptul familiei beneficiare de a fi asigurată în sistemul de asigurări de sănătate, de a beneficia de ajutor de încălzire a locuinței și de a beneficia de ajutor în cazul unor situații de urgență. Deloc în ultimul rând, conform legii nr. 208 din 15 decembrie 1997 privind cantinele de ajutor social, beneficiarii de ajutor social puteau fi evaluați și luați în calcul și pentru acordarea mesei la cantina de ajutor social<sup>150</sup> Studiind arhivele Serviciului Protecție socială am constatat că în municipiul Cluj-Napoca, practic, familiile beneficiare de ajutor social au beneficiat constant și de masă la cantina de ajutor social – numărul de porții acordate fiind, de regulă, stabilit în funcție de criteriile asumate prin hotărâre de consiliu local, adică având prioritate familiile cu copii minori, vârstnicii, persoanele cu boli cronice din familiile beneficiare, dar și persoanele singure – care au reprezentat întotdeauna un procent însemnat, de peste 40% în toată istoria acordării de ajutor social în municipiul Cluj-Napoca. Consider că accesul și la cantina de ajutor social a beneficiarilor de ajutor social a constituit (și constituie și la acest moment) un sprijin serios și consistent acordat familiilor în dificultate dar și un motiv la fel de însemnat pentru care familiile/persoanele singure beneficiare de ajutor social rămân în sistem un interval de timp lung.

***n. Cine controlează dacă legea este aplicată corespunzător?***

**Raportările lunare** privind numărul beneficiarilor și cheltuielile efectuate – trebuiau transmise direcțiilor teritoriale de muncă până la data de 10 a fiecărei luni pentru luna anterioară – un raport statistic privind aplicarea prevederilor Legii nr. 416 din 2001, conform modelului prevăzut în anexa 9 din normele de aplicare a legii. Conform anexei 10 din aceleași norme trebuiau transmise date cu privire la persoanele adulte din familiile beneficiare de ajutor social pentru care plata contribuției de asigurări sociale de sănătate se asigură de la bugetul de stat. Fără ca legiuitorul să facă această precizare, datele au fost transmise și instituției reprezentantului Ministerului Sănătății în teritoriu. În anul 2006 a fost înființată Inspekția Socială (prin Ordonanța de urgență nr. 130 din 21 decembrie 2006) care a avut drept scop „*inspectarea activităților din domeniul asistenței sociale și al incluziunii sociale realizate de autoritățile administrației publice centrale și locale și persoanele fizice și juridice privind prevenirea, limitarea sau înlăturarea efectelor temporare ori permanente ale unor situații care pot genera marginalizarea sau excluziunea socială a persoanei, familiei, grupurilor ori comunităților.*” (art. 3 alin. 1) prin intermediul angajaților – funcționari publici<sup>151</sup> din

<sup>150</sup> Art. 2 (1) Pot beneficia de serviciile cantinelor de ajutor social următoarele categorii de persoane: c) persoanele care beneficiază de ajutor social sau de alte ajutoare bănești acordate în condițiile legii și al căror venit este de până la nivelul venitului net lunar pentru o persoană singură, luat în calcul la stabilirea ajutorului social.

<sup>151</sup> Art. 11 (1) Se instituie funcția de inspector social în cadrul categoriei funcțiilor publice specifice. (2) Personalul Inspekției Sociale este alcătuit din inspectori sociali, funcționari publici cu statutul reglementat prin Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și din personal încadrat în baza contractului individual de muncă. (3) Sunt inspectori sociali și inspectorul general

nou, **fără cea mai mică referire la profilul profesional** a celor autorizați să controleze autoritățile publice locale, să inspecteze „*modul de aplicare corectă și unitară a legilor și a altor acte normative care reglementează acordarea prestațiilor și serviciilor sociale*” sau să acorde „*consiliere furnizorilor de servicii sociale, precum și oricărei alte instituții cu atribuții în domeniul prestațiilor și serviciilor sociale*”<sup>152</sup>.

„Controlul” a fost exercitat mai degrabă indirect și impropriu, prin aceea că primăriile care nu au avut fonduri pentru plata ajutorului social (chiar și în condițiile legii 116/2006) pur și simplu nu au plătit ajutorul social, fără să existe un criteriu de departajare între „săraci” și „mai săraci”. Orașele și municipiile reședință de județ, însă, nu au avut astfel de probleme, în municipiul Cluj-Napoca *nu* au fost înregistrate întârzieri la plata ajutorului social.

### Concluzii ale subsecțiunii IV.2

Noua lege a venitului minim garantat a fost introdusă pe de o parte, ca metodă de combatere a sărăciei și a excluziunii sociale dar pe de altă parte ca și o modalitate de identificare și estimare a numărului de persoane adulte apte de muncă, ce nu participau pe piața formală a muncii<sup>153</sup>. Legea a urmat vechiul traseu, administrativ și, cu toate că a fost gestionată în principal în *servicii sociale* din aparatul de specialitate a primarului sau în direcții de asistență socială din subordinea consiliilor locale, nu a căpătat o ținută de lege ce guvernează *protecția socială* – altfel spus, din 2001 ar fi trebuit ca legea 416 din 2001 să facă referire la conexiuni legislative și instituționale care să permită acordarea sprijinului familiilor aflate în dificultate (eventual pe o perioadă *limitată* de timp) dar să genereze mecanisme de intervenție în familii sărace care să permită *ieșirile* din sistem și nu stagnarea în sistem. Dacă este vorba de însăși denumirea legii (venit minim *garantat*) atunci este evident că nu mă refer la eliminarea familiilor fără certitudinea că acestea au ieșit din situația de criză, ci la implementarea unui mecanism de *intervenție* în familiile sărace. Aceste aspecte nu sunt operaționale nici la data elaborării prezentului studiu, legea NU a fost modulată în context profesional și nici nu a fost conexasă cu *servicii sociale* acordate de statul român cetățenilor aflați în dificultate în scopul promovării incluziunii sociale, valorizării potențialului fiecărei persoane, familie sau grup. De importanță majoră pentru familiile beneficiare rămâne asigurarea de sănătate. Dacă privim legea din perspectiva realizărilor sale, a rezultatelor implementării aceasta pare a fi un scop în sine, o insulă, cu mecanisme care în mod cert induc dependența de beneficii sociale și încurajează dependența de beneficii sociale.

---

de stat, precum și inspectorii generali adjuncți, având toate drepturile și obligațiile prevăzute de lege pentru această categorie de funcționari publici.

<sup>152</sup> Art. 15

<sup>153</sup> Autorii Daniela Pescaru Urse, Vlad Grigoraș și Florin Lazăr, *Beneficii de asistență socială în Preda.*, M, coordonator (2009), *Riscuri și inechități sociale în România*, Editura Polirom, Iași – la pag. 88 într-o extrem de importantă notă de subsol consemnează „astfel se poate explica (parțial) și creșterea numărului de persoane aflate în căutarea unui loc de muncă din anul 2002, și implicit a ratei șomajului”

### IV.3. A treia etapă: De la adoptarea Legii nr. 276 din 24 decembrie 2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat și aplicarea legii – cu modificările aduse ulterior de legiuitor, până la data prezentului studiu.

Cea de-a treia etapă în evoluția legii venitului minim garantat poate fi caracterizată prin faptul că au fost introduse *schimbări* care au determinat *mutații instituționale* importante; schimbări care au arătat și preocuparea în ceea ce privește armonizarea între legea venitului minim și legile care reglementau protecția și asistență socială. (Simona Maria Stănescu, *Statul bunăstării între supraviețuire, reformă și integrare europeană*, pag. 33 și respectiv 36, explicitează cele două noțiuni – termenul de **protecție socială** este definit ca un set de *măsuri orientat spre asigurarea unui anumit nivel de bunăstare și securitate socială pentru întreaga populație și în mod special pentru anumite grupuri sociale*<sup>154</sup>, fiind un *rezultat* al politicilor sociale<sup>155</sup> – iar **asistența socială** fiind un complex de beneficii sociale și servicii sociale<sup>156</sup>)

Înainte de a trece la analiza legislației și a motivelor care au generat schimbările din decembrie 2010 cu efect asupra anilor 2011–2014 – trebuie să precizez că serviciile publice de asistență socială au fost afectate major de *politica de austeritate* care a caracterizat perioada 2008–2010. În municipiul Cluj-Napoca tocmai ce fusese înființată Direcția de Asistență Socială, serviciu public de asistență socială, organizat în subordinea Consiliului Local al municipiului Cluj-Napoca (în anul 2007) – prin Hotărârile de consiliu local nr. 436/17 iulie 2007 și nr. 846/2007 (în organigramă, anexa 1 la Hotărârea nr. 846 din 2007, Serviciul Prestații Sociale având prevăzute trei compartimente, printre care un compartiment denumit *Ajutoare sociale* – cu **9 funcții publice**, totalul funcțiilor publice din Serviciul Prestații sociale fiind de 17 posturi execuție plus post de șef serviciu). În anul 2009, Hotărârea nr. 147 din 2009 de consiliu arată o structură a Serviciului identică cu cea din 2007 (17+1 posturi), compartimentul ajutoare sociale având normate tot **9 posturi**. Prin Hotărârea nr. 206/2010 a Consiliului local al municipiului Cluj-Napoca, **denumirea** instituției este stabilită ca fiind *Direcția de Asistență Socială și Medicală* (urmare a completării organigramei *Direcției* cu Serviciul Cabinete medicale școlare și universitare și Serviciul cabinete stomatologice școlare), Serviciul Prestații sociale devine Serviciul Protecție socială (cu un total de 13 posturi funcții publice, un post contractual și postul șefului de serviciu – cele trei compartimente fiind dizolvate în unul singur. Așadar, luna decembrie a anului 2010 a găsit Serviciul Protecție socială a Direcției de Asistență Socială și Medicală cu **4 posturi** reduse din organigrama serviciului.

<sup>154</sup> Zamfir, E. (1993). Protecție socială în Zamfir, C. Și Vlăsceanu, L. (coordonatori). *Dicționar de sociologie*, Editura Babel, București: 465-467.

<sup>155</sup> Pop, L.M. (2007). *Politici sociale*, în Zamfir, C. Și Stănescu, S. (coordonatori) *Enciclopedia dezvoltării sociale*, Editura Polirom, seria Iași: 447-452.

<sup>156</sup> Zamfir, E., Zamfir, C. (coordonatori) (1995) *Politici sociale – România în context european*: 100 „asistența socială... desemnează un ansamblu de instituții, programe, măsuri, activități profesionalizate, servicii specializate de protejare a persoanelor, grupurilor,... nu au posibilitatea de a realiza prin mijloace și eforturi proprii un mod normal, decent de viață... ajutorul are în vedere o perioadă limitată de timp până când... și regăsesc resursele sociale... pentru a duce o viață normală...”

Reduceri de personal, reorganizări și redistribuiri de sarcini au avut loc și în cadrul Agenției Județene pentru Prestații Sociale Cluj, ca efect al legii nr. 329 din 5 noiembrie 2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar internațional<sup>157</sup>.

Perioada 2009–2012 se regăsește, din perspectiva *programelor de guvernare*, în două documente: Hotărârea nr. 31 din 22 decembrie 2008 pentru acordarea încrederii guvernului<sup>158</sup> și Hotărârea nr. 39 din 23 decembrie 2009 pentru acordarea încrederii guvernului<sup>159</sup> – guvernele cunoscute ca fiind Guvernul Emil Boc I și Emil Boc II<sup>160</sup>, primul guvern în alianță PDL – PSD, cel de-al doilea, PDL.

Primul document pornește de la prezentarea contextului economic și financiar intern și internațional considerat a fi „*caracterizat printr-o profundă criză financiară și economică globală*”<sup>161</sup>. Practic, programul de guvernare a fost construit subsumat scopului de a limita efectele crizei financiare deja „*resimțite puternic în statele europene dezvoltate*” asupra României, „*preîntâmpinarea transformării crizei financiare într-o criză economică prelungită*”. Prin urmare, printre **principalele măsuri pentru reducerea crizei economice și financiare asupra economiei și grupurilor vulnerabile** (capitolul 1, secțiunea 2) este și cea de la pct. 4 și anume „*raționalizarea cheltuielilor cu ajutoare și prestații sociale, prin acordarea acestora numai persoanelor și familiilor aflate în situație socială precară... eliminarea oricăror măsuri care încurajează un comportament pasiv pe piața muncii*”. În ceea ce privește **familia, protecția copilului și egalitatea de șanse** (capitolul 9), în secțiunea 29 (pag 6) printre direcțiile de acțiune sunt cuprinse și următoarele aspecte: „*îmbunătățirea criteriilor și formelor de acordare a venitului minim garantat*”, dar și „*raționalizarea diferitelor tipuri de asistență socială acordate atât familiilor cât și persoanelor fizice*”. Așadar, din perspectiva sistemului de garantare a veniturilor minime, adulții apti de muncă erau în mod limpede vizați de reforma statului asistențial – pe lângă faptul că erau de așteptat modificări serioase în ceea ce privește evaluarea nevoilor beneficiarilor și, eventual evaluarea nevoilor comunităților. Consider că așa pot fi explicate menționatele *criterii și forme* de acordare a venitului minim garantat.

Pentru că orice obiectiv nu poate fi îndeplinit dacă nu este definit modul în care resursa umană se raportează la acel obiectiv, este menționată (în Capitolul 22) **reforma administrației publice**<sup>162</sup> care face referire la un deziderat mai vechi, acela de a eficientiza aparatul administrativ, a-l

<sup>157</sup> LISTA instituțiilor și autorităților publice înființate prin lege, ordonanță de urgență a Guvernului și ordonanță a Guvernului, supuse reorganizării – pct. 48 – Agenția Națională pentru Prestații Sociale pierde 201 posturi și preia atribuțiile Direcțiilor de muncă. (Anexa nr. 1)

<sup>158</sup> Publicat în Monitorul oficial 869 din 22 decembrie 2008

<sup>159</sup> Publicate în Monitorul oficial 907 din 23 decembrie 2009

<sup>160</sup> Sursa [http://ro.wikipedia.org/wiki/Lista\\_prim-mini%C8%99trilor\\_Rom%C3%A2niei](http://ro.wikipedia.org/wiki/Lista_prim-mini%C8%99trilor_Rom%C3%A2niei)

<sup>161</sup> *Idem* 229, pag. 1.

<sup>162</sup> Prin „continuarea reformei în administrație publică bazată pe creșterea autonomiei colectivităților locale prin realizarea atât a autonomiei decizionale cât și a celei financiare și patrimoniale, concomitent cu declanșarea reală a procesului de descentralizare, cu respectarea principiului subsidiarității”, dar și „restructurarea profundă a administrației publice centrale și locale, urmărindu-se realizarea unui model organizațional eficient al structurilor administrative, în paralel cu reducerea drastică a cheltuielilor publice” (pag. 15).

flexibiliza și a-l determina să fie un răspuns la problemele din unitatea administrativ teritorială deservită.

În cel de-al doilea document<sup>163</sup> se afirmă necesitatea continuării implementării măsurilor asumate în anul 2009 în condițiile „*protejării acelor categorii de populație afectate grav de criza economică*” (pag. 4), urmărind „*o mai bună direcționare a programelor de asistență socială și consolidarea celor peste 200 (tipuri de) ajutoare sociale existente, astfel încât acestea să capete caracter complementar și să nu constituie unica sursă de venit pentru cei care au capacitate de muncă*” (pag. 4). În ceea ce privește **familia, protecția copilului și egalitatea de șanse** (capitolul 9) printre obiectivele de guvernare se regăsește și „*revizuirea concepției programelor de asistență socială prin orientarea acestora în funcție de nivelul veniturilor realizate pe familie și restruc-turarea celor peste 200 de prestații sociale existente atât la nivel național cât și local, astfel încât acestea să reprezinte o formă complementară de protecție socială și să nu constituie unica sursă de venit pentru cei care au capacitate de muncă*” dar și „*îmbunătățirea criteriilor și formelor de acordare a venitului minim garantat*” (pag 10). În capitolul 19, **reforma administrației publice**, direcțiile de acțiune sunt preconizate a fi, printre altele, și „*...în domeniul asistenței sociale: îmbunătățirea cadrului de finanțare și monitorizare a serviciilor sociale deja descentralizate prin stabilirea standardelor de cost și calitate*” (pag 20).

În acest context, (criza, obiectivul asumat al guvernului de a reduce și armoniza cele 200 tipuri prestații existente dar și dezideratul care înseamnă descentralizarea și împuternicirea administrației locale) este promovat proiectul de modificare și completare a Legii nr. 416 din 2001 (care va deveni Legea nr. 276 din 24 decembrie 2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat).

Expunerea de motive care însoțește proiectul legislativ<sup>164</sup> de modificare a legii venitului minim garantat pornește de la reluarea tezei potrivit căreia „*reducerea sărăciei este un obiectiv major – cu atât mai mult fiind de actualitate în actuala perioadă de criză financiară*”. Se precizează că nivelul venitului minim garantat, „*deși permanent indexat cu rata inflației... a rămas... prea scăzut pentru a oferi familiilor cele mai sărace o protecție socială adecvată, acoperind mai puțin de 35% din volumul necesar pentru satisfacerea nevoilor de bază...*” cu atât mai mult cu cât în anul 2009 „*...au fost aprobate prin dispoziții ale primarilor un număr mediu de 280.000 ajutoare sociale... din care plătite...79% din total... plăți efectuate...76% din total... raportul dintre plățile efectuate și drepturile aprobate a fost pe perioada iulie – decembrie 2009 de 71%*”. Practic din acest considerent în anul 2009 fusese deja amendată legea, prin Ordonanța de urgență nr.57 din 27 mai 2009 pentru modificarea Legii nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat – nivelul venitului s-a majorat cu 15%, iar pentru plata drepturilor de ajutor social s-a stabilit susținerea integrală din sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și nu din bugetele locale, cum era reglementat inițial, aspect care tot nu a soluționat problemele existente în sistem<sup>165</sup>.

<sup>163</sup> *Idem*, pag. 230

<sup>164</sup> [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck.proiect?idp=11547](http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?idp=11547) (pag 1–3)

<sup>165</sup> Este precizat de asemenea, faptul că în anul 2009 a fost realizat un „sondaj de monitorizare a cheltuielilor bugetare la solicitarea M.M.F.P.S... cu susținerea Băncii Mondiale, sondaj care relevă probleme în aplicarea programului de acordare a ajutorului social, de natură instituțională, administrativă și financiară”, cel mai important rezultat fiind acela că „întârzierile care există uneori în plata lunară a acestor prestații sociale constituie o problemă

**Schimbările preconizate** pentru ca principiul pe care se bazează legea, acela de „*garantare a unui venit minim fiecărui cetățean să fie respectat*” vor fi prezentate mai jos – importante fiind:

- Preluarea plății dreptului ajutorului social de către Agențiile pentru prestații sociale județene, respectiv a municipiului București, (Agenția Națională pentru Prestații Sociale a fost înființată din 2008<sup>166</sup>) începând cu anul 2011, aspect considerat a fi esențial pentru **garantarea** acestui drept – fiind subliniat avantajul acestui aspect „*separarea funcției de plată de cea de stabilire a eligibilității este un principiu important în practica prestațiilor sociale moderne, element important de eliminare a erorilor, fraudelor și corupției* „ „...o mai bună monitorizare, evaluare a programului și o mai bună evaluare a întregului sistem de prestații sociale”, dar și, extrem de important „*plata drepturilor stabilite se va efectua 100% – ceea ce este în concordanță cu denumirea generică a programului <venit minim garantat> ...* „(pag 4).
- Modificări importante în ceea ce privește demersul de stabilire a dreptului – adică aspecte de ordin administrativ, de la introducerea de noi formulare atât pentru cereri/declarații pe proprie răspundere, care trebuie completate de către beneficiari sau potențialii beneficiari, la formularele de anchete sociale și anexele care sunt destinate raportărilor către agențiile de plăți județene, la „înăsprirea” obligațiilor beneficiarilor – de exemplu, care trebuie să demonstreze lunar cu acte că sunt în căutarea unui loc de muncă (pag 5-6). În cadrul dezbaterilor din plenul Camerei deputaților din 14 decembrie 2010 (*Dezbaterea Proiectului de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr.416/2001 privind venitul minim garantat (PL-x 681/2010), Propunerii legislative pentru modificarea și completarea Legii nr.416/2001 privind venitul minim garantat, cu modificările și completările ulterioare (Pl-x 503/2010) și Propunerii legislative pentru abrogarea Legii nr.416 din 2001 privind venitul minim garantat (Pl-x 739/2010). (rămase pentru votul final)*<sup>167</sup> au fost prezentate puncte de vedere contradictorii. Argumentele în **favoarea proiectului** s-au centrat pe necesitatea modernizării administrației publice locale<sup>168</sup>, pe o adresabilitate mult mai bună, pe o nevoie evaluată în continuare de administrația locală, pe necesitatea implicării cetățenilor în proiecte de tip comunitar, dar și

---

pentru beneficiari”, dar și că „...bani dați de primărie la două sau la trei luni ceea ce pune beneficiarii într-o reală dificultate... primăria plătește beneficiarilor doar în procent de 40% sau 50% drepturile cuvenite prin legea venitului minim garantat”. Se mai menționează că „un aspect important desprins din efectuarea sondajului este acela că problemele respondenților intervievați sunt complexe și de cele mai multe ori ar necesita intervenție, asistență multi-instituțională” (pag 2).

<sup>166</sup> Ordonanța de urgență nr. 116 din 24 octombrie 2007 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Prestații Sociale

<sup>167</sup> <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=6935&idm=6>

<sup>168</sup> „Este vorba de acele persoane care se află în situație de excluziune socială și, prin propunerile pe care le facem, urmărim, în primul rând, să găsim o cale, din punct de vedere tehnic, de a acorda în mod just acești bani celor care au, într-adevăr, nevoie”... „decizia rămâne la nivel local, rămâne ca parte de întocmire a dosarului la Primărie, această decizie, și rămâne, practic, în competența administrației locale ideea de a verifica, de a constata și de a întocmi dosarele necesare, astfel încât aceste dosare să fie eligibile pentru ajutorul social”;... „un control asupra lucrărilor efectuate de aceste persoane și, mai ales, avem un angajament clar al Consiliului Local în a efectua lucrări în dezvoltarea comunității. Ideea nu este originală, este preluată din Legea nr.76, art.78. Acolo existau așa-numitele lucrări publice și am translatat această idee din Legea nr.76 în noile propuneri privind Legea nr.416”,... „Sunt câteva prevederi importante și aceste prevederi constituie doar un pas spre ceea ce va însemna, în final, un sistem integrat informatic al Ministerului Muncii, astfel încât fiecare primărie să poată introduce electronic toate datele, să le transmită pe suport electronic agențiilor de ocupare, să facă o evaluare independentă, prin soft, a acestor dosare, și plata, tot în sistem electronic, să fie transmisă prin poștă către aceste persoane.” (Ioan-Nelu Botiș, PDL, ministrul muncii, familiei și protecției sociale).

pe necesitatea informatizării sistemului de control și de plată a prestațiilor sociale. Tot în favoarea proiectului a fost subliniat și pericolul transformării unui sistem de prestații sociale în element de fraudă electorală, una din criticile cele mai frecvente întâlnite în discursurile politice, de altfel<sup>169</sup>.

**Împotriva proiectului** de lege au fost aduse argumente care porneau din însuși programul de guvernare asumat pentru perioada 2009–2012 care afirma autonomia locală ca și obiectiv asumat<sup>170</sup>, proiectul fiind considerat a fi o încălcare a acestui principiu, totodată fiind criticate și procedurile care preconizau înăsprirea condițiilor de acordare a dreptului și controalele exercitate de autorități. Este contestată și postura (care poate fi interpretată ca fiind) de subordonare între primari și reprezentanții agențiilor de plăți<sup>171</sup> – aspect care contravine legii administrației publice locale<sup>172</sup>

**Tot în decembrie 2011 este promovată și apoi adoptată Legea 292 a asistenței sociale**, lege care, cel puțin în plan declarativ aduce modificări importante. În expunerea de motive<sup>173</sup> se face vorbire despre sărăcie, adâncită în anii 1993–2003, „*perioada de tranziție*”, fiind explicat faptul că asistența socială în acea perioadă „*s-a concentrat în principal pe măsuri de transfer*

<sup>169</sup> „Noi susținem acest proiect legislativ și știm cu toții, dacă suntem corecți cu noi, ce se întâmplă cu acest «celebru» 416 în campanie și în precampania electorală: este atributul de vot al primarilor, de la toate partidele... Deci, practic, asta este elementul substanțial. Din acest motiv, foarte mulți primari, de comune în primul rând, încearcă să folosească această lege, «celebra» 416, ca un mijloc electoral. Acele dosare care se fac – și banii, știți foarte bine, se plătesc cu 2-3 zile înainte de vot, buletinele se strâng la primari, la toți, și la unii, și la alții. Asta am vrut să facem noi: să fie odată pentru totdeauna un lucru corect: cei care trebuie să beneficieze de ajutorul social să fie cu adevărat cei care au nevoie de ajutorul social, iar primarii să nu o folosească ca monedă de schimb. Tot primarul face, bineînțeles, dosarul, tot la el este, dar nu de dosar este problema, ci de modul în care se achită – și știți foarte bine, mergeți în oricare comună și întrebați: cine vă dă 416? Guvernul? Nu, primarul. Asta este motivul pentru care, în primul rând, susținem acest proiect legislativ și normele care trebuie să spună foarte clar cine beneficiază și în ce condiții și care este modul de verificare”. (D-nul Mircea Nicu Toader, PDL).

<sup>170</sup> „Acest proiect de lege este și împotriva programului asumat de guvern. Domnul prim-ministru ne-a vorbit de descentralizare...Acel ajutor social, care îl primesc categoriile defavorizate, se acordă, în momentul de față, pe baza unor anchete sociale, pe baza hotărârilor Consiliului Local, a prevederilor legale, și se acordă de către Primărie. Bineînțeles, cu condiția să aibă resurse Guvernul, să aloce banii necesari. Ce face acest proiect de lege pe care ni-l prezintă Guvernul? Centralizează. Primarii vor face numai anchetele sociale; primarii vor răspunde contravențional, dar și penal, de anchetele sociale, ei, Consiliul Local, salariații Primăriei, în schimb, plata o va decide Direcția județeană, Agenția județeană de prestări sociale” „Bineînțeles, în același timp, se complică procedurile: lunar, fiecare om care beneficiază (familie ș.a.m.d.), trebuie să explice că în timpul lunii respective nu a câștigat la loto, ce de o slujbă în condițiile zilei de azi este greu să presupui că se va întâmpla, să-și găsească o slujbă să câștige altfel minimii bani necesari existenței. De asemenea, toate procedurile complică birocrăția. Esența este: vom face mai multe hârtii, vom face mai multe controale, vom controla politic plata ajutoarelor sociale, în special în mediul rural, și pentru nereguli vom responsabiliza primarii” (D-l Victor Paul Dobre, PNL)

<sup>171</sup> „Credeți dumneavoastră că o direcție de muncă sau Ministerul Muncii, la nivel județean, știe mai bine ce ajutor social trebuie să primească Nea Ion din Cucuieții din Vale? Nu! Nu, pentru că, până la urmă, ajutorul social va fi acordat de către minister, pe niște documente, pe niște documente întocmite de către primării. Dumneavoastră vreți să transformați primarii și administrația locală, care sunt baza administrației în România, dar recunoașteți aceasta numai la simpozioane și la dezbateri pe problemele administrației publice locale. Le luați aceste atribuții și vreți să-i transformați în funcționari ai direcției de muncă sau agenției de plăți sociale” (D-l Mircea Dușa, PSD)

<sup>172</sup> Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale preciza la momentul respectiv, ca și la data prezentă de altfel, la art. Art. 6 că (1)*Raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune, orașe și municipii și autoritățile administrației publice de la nivel județean se bazează pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregului județ.*, dar, mai ales că (2)*În relațiile dintre autoritățile administrației publice locale și consiliul județean, pe de o parte, precum și între consiliul local și primar, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.*

<sup>173</sup> <http://www.cddep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=7066&dm=8>

*financiar, materializate în prestații sociale de tipul alocațiilor, ajutoarelor sociale și indemnizațiilor, care, în fapt, pentru mai multe categorii de populație au constituit venituri de înlocuire a salariilor sau de completare a altor drepturi (indemnizații de șomaj, pensii etc.)”*. Se precizează, de asemenea, că urmare a evoluției societății, prestațiile sociale, deși diversificate și crescute cantitativ, au generat efecte „*nedorite și antagonice, cum ar fi: datorită nivelurilor necorelate și insuficiente, prestațiile nu reprezintă un mijloc real de combatere sau prevenire a riscului de excluziune... nu sunt nici eficiente atâta timp cât administrarea lor este destul de costisitoare în raport cu beneficiile... prin cumularea mai multor ajutoare financiare de către același beneficiar, sumele acordate acoperă nevoile traiului zilnic și descurajează orice inițiativă de intrare pe piața muncii*). Din perspectiva sistemului de asistență socială, sistem văzut prin prisma instituțiilor responsabile, inițiatorii proiectului vorbesc despre „*erori, atât conceptuale cât și instituționale cum ar fi: fragmentarea responsabilității între mai multe instituții ale administrației publice centrale cât și diluarea rolului de coordonare a MMFPS, în condițiile descentralizării unor responsabilități din domeniul asistenței sociale către autoritățile locale... imposibilitatea monitorizării eficiente a impactului programelor de prestații și servicii sociale*” (pag 1-2).

Inițiatorii proiectului de lege a asistenței sociale susțin că intenționează **întărirea** principiilor de bază care definesc asistența socială în România, cum ar fi „*responsabilitatea privind dezvoltarea capacității de integrare socială și soluționarea situațiilor de dificultate revine fiecărei persoane, precum și familiilor acesteia...; responsabilitatea statului este aceea de a crea oportunități egale și în subsidiar de acordare de beneficii și servicii sociale adecvate situației persoanei/familiei și nu de compensare a sarcinilor specifice acesteia...; beneficiile și serviciile sociale constituie un pachet de măsuri corelate și complementare, serviciile sociale primează față de beneficiile sociale în cazul în care efectul asupra beneficiarilor este similar*” dar, în special... „*măsurile de asistență socială contribuie la inserția pe piața muncii a beneficiarilor și se acordă astfel încât să prevină și să limiteze orice formă de dependență față de ajutorul dat de stat sau de comunitate*”.

Legea introduce, ca și noutate, „*reglementarea modului de calcul și stabilire a cuantumului beneficiilor sociale în baza unui indicator unic*”, dar și „*prezentarea beneficiilor sociale și a serviciilor sociale ca măsuri **integrate** destinate categoriilor vulnerabile*” (pag 3-4).

În ceea ce privește **construcția instituțională**, inițiatorii definesc *beneficiile sociale* (practic, termen care va înlocui vechea expresie, aceea de *prestații sociale*) și instituie o nouă modalitate de stabilire a cuantumurilor și nivelurilor beneficiilor sociale, „*prin aplicarea unui coeficient de echivalență asupra indicatorului social de referință, utilizat pentru stabilirea unor drepturi de asigurări de șomaj*”. Sunt clasificate beneficiile sociale ca fiind „*...pentru prevenirea și combaterea sărăciei și riscului de excluziune socială... pentru susținerea copilului și familiei...*” firesc fiind ca legea să fie explicită asupra „*poziției*” acordate în cadrul acestei clasificări ajutorului pentru obținerea venitului minim garantat.

Dintre următoarele trei intenții de a operaționaliza beneficiile sociale și de a le face eficiente „*utilizarea unui **formular unic de cerere** pentru solicitarea beneficiilor sociale susținute din bugetul de stat; se propune o **limită maximă** pentru transferurile financiare cumulate acordate pe persoană sau pe familie dar și... **instituirea venitului minim de inserție** reprezentând limita exprimată în lei care asigură nevoile de bază ale vieții, calculat în raport cu pragul sărăciei...*

conform procedurii utilizată la nivelul statelor membre ale Uniunii Europene, stabilit în Strategia 2020”, doar prima este materializată la momentul actualului studiu, adică formularul unic de solicitare, introdus prin Hotărârea 778/2013<sup>174</sup>, odată cu modificări apărute în modalitatea de acordare a ajutorului pentru încălzirea locuinței.

În ceea ce privește **personalul din domeniul asistenței sociale**, proiectul de lege face trimitere către o categorie profesională (ce pare, în instituțiile publice mai ales, opțională și ușor de înlocuit...) care ar avea ca atribuții „identificarea și evaluarea nevoilor sociale individuale, familiale sau de grup și elaborarea planurilor de intervenție pentru prevenirea, combaterea și soluționarea situațiilor de dificultate se realizează de către asistenții sociali” activând în „serviciile publice de asistență socială, pentru a răspunde nevoilor beneficiarilor, aflate în permanentă evoluție și schimbare trebuie să fie flexibile și ușor adaptabile.”

Din păcate această lege, Legea asistenței sociale NU a fost deloc opozabilă **uriașelor** sarcini la care *serviciile sociale* din cadrul administrațiilor publice locale au trebuit să facă față începând cu 2011, datorită modificărilor substanțiale aduse sistemului de beneficii sociale, atât prin Legea nr. 276 care a modificat legea venitului minim garantat cât și prin Legea 277/2010 privind alocația pentru susținerea familiei, dar și prin modificările aduse legii acordării ajutorului de încălzire a locuinței – O.U.G. nr. 70/2011 privind măsurile de protecție socială în perioada sezonului rece. Toate aceste reglementări menționate au dublat cel puțin sarcinile serviciilor sociale fără ca acestea să poată reacționa decât, eventual, făcând rabat de la calitate.

Proiectul de lege a asistenței sociale a generat controverse consistente în plenul Camerei deputaților<sup>175</sup>, luările de cuvânt care au legătură cu beneficiile sociale au adus în discuție aspecte în **favore** adoptării legii, cum ar fi: o mai bună integrare a beneficiarilor pe piața muncii, o eliminare a mult discutatei dependențe de sistem și o simplificare a procedurilor de obținere a beneficiului, adică o măsură bună din perspectiva celui care necesită acest gen de protecție<sup>176</sup> dar și **împotriva** adoptării acesteia sau aducând completări, precizări, amendamente, care țin de:

- Critica reducerii cheltuielilor bugetare, dar și întrebări care încearcă să lămurească rostul introducerii indicatorului social de referință care are legătură cu legea șomajului și nu cu o lege care ar trebui să reglementeze asistența socială<sup>177</sup>:

<sup>174</sup> HOTĂRÂRE nr. 778 din 9 octombrie 2013 pentru modificarea și completarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 50/2011, a Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 277/2010 privind alocația pentru susținerea familiei, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 38/2011, și a Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 70/2011 privind măsurile de protecție socială în perioada sezonului rece, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 920/2011

<sup>175</sup> <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=7066&idm=8>

<sup>176</sup> „Sistemul de asistență socială este complementar sistemelor de securitate socială, iar măsurile de asistență socială contribuie la inserția pe piața muncii a beneficiarilor și se acordă astfel încât să prevină și să limiteze orice formă de dependență față de ajutorul acordat de stat sau de comunitate. ...diminuarea și limitarea dependenței față de ajutorul acordat de stat prin participarea activă a persoanei sau familiei la programul de intervenții individualizat; construirea și acordarea beneficiilor de asistență socială și serviciilor sociale într-un pachet de măsuri corelate și complementare; simplificarea procedurilor administrative prin stabilirea unui singur punct de adresabilitate pentru depunerea cererilor și instituirea unui formular unic de solicitare a beneficiilor de asistență socială. (Nicolae Ivășchescu secretar de stat, Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale)

<sup>177</sup> „...statul se derobează de obligația constituțională de a asigura un nivel de trai și de protecție socială a persoanelor aflate în nevoi sociale deosebite... Nu se realizează (acest obiectiv), fiindcă proiectul de lege, din expunerea de motive, arată că se vor reduce cu o treime cheltuielile statului, ponderea cheltuielilor cu asistența socială, de la

- Lipsa legăturilor relațiilor între prezenta lege și restul reglementărilor care afectează serviciile sociale și beneficiarii de servicii sociale, inclusiv pregătirea profesională a celui care ar trebui să întocmească anchetele sociale în mod obligatoriu solicitate de legiuitor pentru acordarea de prestații sociale<sup>178</sup>. Legea adoptată fiind ca **Legea nr. 292 din 20 decembrie 2011 a asistenței sociale**<sup>179</sup> stabilește care sunt **beneficiile de asistență socială pentru prevenirea și combaterea sărăciei și riscului de excluziune socială**<sup>180</sup>. Legea, în forma în care a fost adoptată, a constituit *un temei* pentru adoptarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 124/2011 pentru modificarea și completarea unor acte normative care reglementează acordarea de beneficii de asistență socială. Pentru prima dată în România a fost urmărit un efect al legii asupra altor legi conexe – corecțiile au fost operate în acord și prompt.

**Modificările** cele mai importante asupra sistemului de garantare a veniturilor minime, introduse prin ordonanța menționată (care a intrat în vigoare în 01 ianuarie 2012) au constat în aceea că *nivelurile, respectiv cuantumul beneficiilor de asistență socială, începând cu anul 2012,*

---

2,86% la 2%....., ....se transferă nejustificat obligația statului de a finanța cheltuielile de asistență socială spre autoritățile locale, fără să se rezolve un transfer de fonduri la nivelul autorităților locale cu această destinație... se vorbește în lege de un indicator social de referință”. (Ioan Cindrea, PSD).

<sup>178</sup> „...această lege... nu este însoțită de acele legi speciale, unde se vor fixa, într-adevăr, toate punctele care legiferează modul în care se desfășoară această activitate... Scopul modificării legii este foarte clar: este acela de a scădea cheltuielile bugetare cu asistența socială, și nu combaterea sărăciei, în condițiile în care indicele sărăciei culminează în acest an și a atins un maxim istoric, respectiv 46% din populație se află în categoria oamenilor săraci”(Mariana Cimpanu, PNL). „Este vorba de definirea anchetei sociale. Un punct esențial, din punctul nostru de vedere, este că această anchetă socială nu se poate face de orice personal sau personal din cadrul unei instituții, fie autoritate locală, fie instituții de specialitate, și trebuie făcută de un asistent social. De fapt, în finalul alineatului am introdus obligativitatea ca această anchetă să se efectueze de un asistent social, considerând că demonstrează profesionalism, evită cazurile sociale frauduloase și că știe ceea ce face și prezintă responsabilitate, fiindcă se acordă niște drepturi bănești și bineînțeles și se asigură întreg procesul de integrare socio-profesională a persoanei aflate într-o situație de risc social deosebit. Aceasta presupune la nivelul fiecărei primării cel puțin un asistent social care în mod profesionist să-și facă treaba și să întocmească aceste anchete” (Ioan Cindrea, PSD). „Din aceste considerente, am insistat și în comisie ca această activitate să o facă oameni profesioniști, ca această activitate să nu permită derapaje... , ca această activitate să se facă cu oameni pregătiți. Este adevărat că în acești trei ani a fost un titlu de glorie pentru fiecare ministru să raporteze câți oameni a dat afară, și la primării ei n-au raportat, lor li s-a tăiat personalul. Dacă vrem să facem ceea ce tot spunem, ceea ce explicați și propuneți, acest amendament al nostru este extrem de important. Anchetele sociale trebuie să fie făcute de oameni cu pregătire, altfel, degeaba am făcut această lege” (Victor Paul Dobre, PNL). „Este normal ca într-o lege cadru să instituiem un principiu corect, legal și necesar, acela că ancheta trebuie făcută de organe de specialitate, și nu de nea Gheorghe, care este tractorist sau nu știi, de țața Leana care dă cu mătura. Că așa se întâmplă, știți și dumneavoastră foarte bine. Fiecare trebuie să-și facă meseria. Deci, nu are impediment asupra bugetului”(Mariana Cimpanu, PNL).

<sup>179</sup> Publicată în Monitorul Oficial cu numărul 905 din data de 20 decembrie 2011

<sup>180</sup> Art. 11 Beneficiile de asistență socială pentru prevenirea și combaterea sărăciei și riscului de excluziune socială se acordă pe perioade determinate de timp sau pentru situații punctuale și pot cuprinde următoarele categorii principale: a) ajutoare sociale susținute din bugetul de stat, acordate focalizat, pentru categoriile de populație aflate în risc de sărăcie; b) ajutoare sociale comunitare susținute din bugetele locale, acordate focalizat, ca măsuri individuale de suport pentru depășirea unor situații de dificultate temporară; c) ajutoare de urgență susținute din bugetul de stat și/sau din bugetele locale, acordate pentru situații datorate calamităților naturale, incendiilor, accidentelor etc.; d) burse sociale și ajutoare financiare pentru facilitarea accesului la educație, susținute din bugetul de stat și/sau din bugetele locale; e) *ajutoare în natură, alimentare și materiale, inclusiv cele acordate în cadrul programelor de sprijin educațional pentru copiii și tinerii proveniți din familii defavorizate, susținute din bugetul de stat și/sau bugetele locale, cum ar fi programe pentru suplimente alimentare, rechizite și alte materiale necesare în procesul de educație;* f) *ajutorul acordat din bugetul de stat pentru refugiați, precum și persoanelor care au obținut protecție subsidiară în România, în condițiile prevăzute de lege;* g) *facilități privind utilizarea mijloacelor de transport în comun, accesul la comunicare și informare, precum și alte facilități prevăzute de lege.*

urmau să fie stabilite în raport **cu indicatorul social de referință (ISR)** prin aplicarea unui indice social de inserție. Modificarea, astfel introdusă, are impact asupra celorlalte legi din pachetul care s-ar subsuma beneficiilor din categoria *beneficii de asistență socială pentru prevenirea și combaterea sărăciei și riscului de excluziune socială* (Legea nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii, republicată, a Legea nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, cu modificările și completările ulterioare, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 7/2007, cu modificările și completările ulterioare, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copilului, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 132/2011, și Legea nr. 277/2010 privind alocația pentru susținerea familiei, cu modificările ulterioare).

**Raportarea la indicatorul social de referință** apare pentru prima dată în Ordonanța de urgență nr. 126 din 8 octombrie 2008 privind modificarea și completarea unor acte normative în vederea eliminării legăturilor dintre nivelul drepturilor acordate din bugetul asigurărilor pentru șomaj și nivelul salariului de bază minim brut pe țară și al stabilirii măsurilor de aplicare a unor regulamente comunitare. Așadar, raportarea la salariul minim pe economie pentru calculul beneficiilor sociale este oficial abandonată, în expunerea de motive fiind invocată necesitatea unui alt mod de stabilire „a diferitelor drepturi ce se acordă în prezent în funcție de salariul minim brut pe țară”<sup>181</sup>. În același timp, inițiatorii ordonanței de urgență fac referire și la un alt motiv pentru care cele două legi au fost conexe atât de prompt: la un acord de împrumut (*Proiectul privind modernizarea sistemului de asistență socială*) dintre România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, în care unul dintre indicatorii de rezultat care condiționează acordarea împrumutului prevede *utilizarea aceleiași proceduri de evaluare a veniturilor/bunurilor solicitanților atât în cazul ajutoarelor pentru încălzirea locuinței, cât și în cazul ajutorului social prevăzut de Legea nr. 416/2001, cu modificările și completările ulterioare, și al alocației pentru susținerea familiei acordate în baza Legii nr. 277/2010, cu modificările ulterioare*. Așadar, sunt conexe reglementările din sistemul de protecție social dar este oficial despărțit modul de calcul a beneficiului social (oricare ar fi el) de salariul minim pe economie.

În afară de ceea ce am menționat mai sus, apariția Legii asistenței sociale nu avut vreun alt impact asupra sistemului de garantare a veniturilor minime. Legea veniturilor minim garantat se acordă tot pe durată nedeterminată, iar ideea de complementaritate între beneficii și servicii nu a fost susținută de modificări pe măsură. Beneficiile sociale nu sunt nici acum parte dintr-un plan de servicii, după o evaluare a nevoilor sistemului client și după un contract cu beneficiarul – din motive extrem de simple:

- a. Legea nr. 416 din 2001 cu modificările și completările ulterioare are un traseu, un istoric care nu poate fi corectat decât dacă în mod explicit legea este corectată – nu doar cu o lege care are *tangențial* legătură cu prima;
- b. Legea asistenței sociale încă nu are norme de aplicare, ceea ce o face a fi dificil de pus în practică;

<sup>181</sup> <http://www.cdep.ro/proiecte/2009/000/50/1/em51.pdf>

- c. Administrația publică este gestionată, de regulă, de persoane care nu au neapărat legătură cu asistența socială iar acordarea de beneficii sociale se face punctual și precis, conform legii, punctuale și precise.
- d. De regulă specialiștii care sunt în sistemul de gestionare a veniturilor minime fac față sarcinilor supradimensionate – nu este, practic, posibil să își atribuie sarcini, în condițiile în care legiuitorul (sau statul prin mecanisme administrative) nu planifică desfășurarea unui proces de asistare socială pentru beneficiari.

Ordonanța 124 din 2011 a introdus **condiționarea** pentru beneficiarii de ajutor social conform legii venitului minim garantat în ceea ce privește achitarea obligațiilor către bugetul local pentru bunurile aflate în proprietate<sup>182</sup> Această condiționare a produs efecte, au fost înregistrate și raportate suspendări și apoi încetări de VMG tocmai datorită neachitării acestor obligații.

Aprobarea Ordonanței de urgență nr. 124/2011 pentru modificarea și completarea unor acte normative care reglementează acordarea de beneficii de asistență socială a avut loc prin **Legea 166 din 9 octombrie 2012**, după aproape un an, într-un **alt regim politic**. Expunerea de motive care însoțește proiectul de lege, poartă semnătura Primului Ministru Emil Boc<sup>183</sup> – deși proiectul a fost dezbătut în ședința Camerei deputaților din 25 septembrie 2012, guvernare USL.

Programul de guvernare al anului 2012 se regăsește în Hotărârea nr. 15 din 7 mai 2012 pentru acordarea încrederii Guvernului<sup>184</sup> fiind întocmit sub egida unei „... guvernări care să fie mai aproape de oameni, mai transparentă, mai eficientă, care să oprească abuzurile de până acum, să consolideze statul de drept, să corecteze greșelile pe care fosta guvernare le-a făcut, să introducă mai multă justiție socială și să ofere o speranță și o direcție de evoluție spre dezvoltarea durabilă a întregii societăți”, guvernarea anterioară fiind responsabilă de „un regres economic și o profundă acutizare a crizei în plan economic și social. Eșecul politicilor de austeritate a subminat încrederea cetățenilor în viitorul țării și a compromis în conștiința opiniei publice reforma, aceasta devenind sinonimă, pentru mulți dintre români, cu sărăcia, șomajul și umilința”.

Noul guvern își propunea, așadar „o bună guvernare, care să redea românilor speranța, demnitatea și mândria de a trăi în țara lor. De aceea, programul de guvernare încearcă să schimbe fundamental logica în care s-a realizat exercitarea puterii până acum. Va trebui să guvernăm pentru oameni, nu numai pentru indicatori macroeconomici, în niciun caz pentru clientela politică. Principiul echilibrului între politicile de consolidare fiscală, susținerea mediului economic și

<sup>182</sup> Art. 161 (1) Începând cu anul 2012, pentru menținerea dreptului la ajutorul social, familiile beneficiare au obligația să își achite obligațiile legale față de bugetul local pentru bunurile pe care le dețin în proprietate, conform prevederilor Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare.

(2) Verificarea îndeplinirii obligației prevăzute la alin. (1) se realizează anual, până la data de 31 ianuarie a fiecărui an, pentru obligațiile de plată către bugetul local aferente anului anterior.

(3) În situația în care, până la data de 31 ianuarie a fiecărui an, primarul constată că nu a fost îndeplinită obligația prevăzută la alin. (1), acesta suspendă, prin dispoziție, dreptul la ajutorul social pe o perioadă de 5 luni, începând cu drepturile aferente lunii februarie.

(4) Achitarea obligațiilor legale față de bugetul local în perioada prevăzută la alin. (3) atrage reluarea, prin dispoziția primarului, a dreptului la ajutorul social, începând cu luna următoare celei în care s-a achitat obligația, inclusiv pentru drepturile cuvenite în perioada suspendării.

(5) În situația în care, după termenul prevăzut la alin. (3), nu a fost îndeplinită obligația prevăzută la alin. (1), dreptul la ajutorul social încetează prin dispoziția primarului.”

<sup>183</sup> <http://www.cdep.ro/proiecte/2012/000/50/9/em95.pdf>

<sup>184</sup> Publicat în Monitorul Oficial cu nr. 302 din 7 mai 2012

**imperativul protecției și solidarității sociale este unul dintre fundamentele prezentului program de guvernare... principiile bunei guvernări: transparență, responsabilitate, participare cetățenească”** (pag.1).

În ceea ce privește Munca, familia și protecția socială, guvernul își propune ca obiective „...și reanalizarea cadrului legislativ în domeniul asistenței sociale în sensul armonizării prevederilor legale și elaborarea legislației secundare”, dar și „reanalizarea măsurilor de ocupare a posturilor vacante în domeniul asistenței sociale – Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale va urmări întărirea **capacității de control** a instituțiilor subordonate pentru stoparea fraudelor”).

**Proiectul** de lege nr. 166 din 9 octombrie 2012 pentru aprobarea Ordonanței de urgență nr. 124/2011 pentru modificarea și completarea unor acte normative care reglementează acordarea de beneficii de asistență socială a fost dezbătut în procedură de urgență<sup>185</sup> și a suscitat discuții referitoare la *două aspecte*, și anume:

- Condiționarea ajutorului social de plata taxelor și a impozitelor, cu argumente pro și contra<sup>186</sup>;
- Modificarea prevederilor referitoare la obligația beneficiarului de ajutor social de a depune declarația pe proprie răspundere privind componența familiei și veniturile realizate de către membrii acesteia<sup>187</sup> (modificări operate practic, la fiecare schimbare pe lege – la 3 luni sau la 6 luni).

Programul de guvernare 2013–2016 (Hotărâre nr. 45 din 21 decembrie 2012 pentru acordarea încrederii Guvernului<sup>188</sup>) – cel de-al doilea mandat al Guvernului condus de d-l Victor Ponta, are ca obiective:

- a. Relansare economică dar și protecție socială
- b. Combaterea sărăciei prin asigurare/creare de locuri de muncă
- c. Protejarea și sprijinul familiei
- d. Promovarea modelului european de dezvoltare socială<sup>189</sup>

<sup>185</sup> <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=7159&idm=10>

<sup>186</sup> „flexibilizarea condiției de achitare a impozitelor și taxelor locale. Astfel, verificarea se va face doar în cazul familiilor și persoanelor singure, care au drepturi stabilite de cel puțin 6 luni, și vor fi excluse de la această verificare familiile monoparentale. De asemenea, se reglementează o perioadă de grație de 60 de zile, în care se pot plăti aceste datorii către bugetele locale, timp în care beneficiarul își poate primi dreptul” (Mariana Câmpeanu, PNL). „Faptul că ajutorul social era condiționat cu plata taxelor și impozitelor în condițiile Codului fiscal, Legii Codului fiscal... au fost propuse de către Guvern în condițiile în care se dă acea perioadă de grație de șase luni, în condițiile în care trebuie să recunoaștem că orice cetățean din această țară trebuie să-și plătească taxele și impozitele (Aurelia Vasile, PSD).

<sup>187</sup> „A zis că este o eliminare a birocrăției. Și, într-adevăr, la modificarea alin.(3) din 3 luni când trebuia să fie verificat se face la 6 luni. E corect, în același sistem. Numai că cetățeanul care, conform textului inițial, trebuia să vină din 6 în 6 luni cu o declarație, acum va trebui să vină din 3 în 3 luni. Asta s-a dorit sau este doar o eroare? Pentru că, din punctul meu de vedere, nu numai cetățeanul are o obligație în plus din 3 în 3 luni, față de 6 în 6 luni, ci și autoritatea are de contabilizat din 3 în 3 luni, de trecut în registru, de urmărit toate aceste declarații. Pentru o corelare, eu propun să fie și aici... să rămână din 6 în 6 luni, și atunci e corect, depun din 6 în 6 luni și verific din 6 în 6 luni. E și birocrăție mai mică, e și mai logică această intervenție... (Marton Arpad Francisc, UDMR). „Explicația este următoarea. Dacă s-ar face din 6 în 6 luni, declarația nu ar mai avea sens, pentru că la 6 luni se face anchetă socială. Atunci, oamenii, dacă intervin schimbări în situația lor, trebuie să declare pe propria răspundere că aceasta s-a înfăptuit și atunci suntem în ordine când se face ancheta socială, dar, până la desfășurarea anchetei sociale, din 3 în 3 luni trebuie să declare situația, dar fără documente. Deci e o simplă formalitate care să responsabilizeze persoanele respective pentru obținerea venitului. Oricum, la 6 luni se va face ancheta socială. Dar, dacă se suprapun, atunci nu mai au niciun sens ambele operațiuni (Georgeta Bratu secretar de stat, Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale)”.

<sup>188</sup> Publicată în 877 Monitorul Oficial cu numărul din data de 21 decembrie 2012

În ceea ce privește asistența socială, guvernul își propune obiective care arată orientarea social-democrată a guvernului, în care rolul statului rămâne unul important, dar sunt introduse nuanțe care amintesc de modelul social european: responsabilitate individuală, proactivitate și reducere progresivă a beneficiilor directe în favoarea serviciilor<sup>190</sup>.

Ultima modificare adusă prin OUG nr.42/2013 a survenit datorită acordurilor încheiate cu Fondul Monetar Internațional și cu celelalte instituții participante la susținerea financiară a României, precum și în baza prevederilor documentelor Uniunii Europene. Datorită acestor acorduri în România s-a trecut la liberalizarea prețurilor la energie electrică și gaze naturale. Din acest motiv s-a urmărit instituirea unor măsuri de protecție socială acordate clienților vulnerabili. Măsurile de protecție au luat în considerare creșterile de prețuri la energie electrică și gaze naturale din perioada lunii iulie 2013 și faptul că aceasta necesită pregătiri administrative atât la nivelul autorităților administrației publice locale, cât și la nivelul Agenției Naționale pentru Plăți și Inspecție Socială.

Așadar, după modificări succesive, legea venitului minim garantat în România are următorul conținut și operează cu noțiunile:

#### ***a. Beneficiarii legii venitului minim garantat în România***

Sunt familiile și persoanele singure care au domiciliul sau, după caz, reședința în România, cu ori fără cetățenie română, precum și apatrizii.

<sup>189</sup> „România se află în acest moment pe drumul cel bun al dezvoltării sustenabile, deși se confruntă în continuare cu efectele unei crize economice...” „Guvernul își propune să continue lucrurile bune începute în ultimele șapte luni. Obiectivul central constă în realizarea unui echilibru corect între consolidarea fiscală sustenabilă și relansarea economică, între economic și social, între nevoia unui stat puternic și reducerea risipei din banul public... respectarea dreptului fiecăruia la muncă decentă, bine plătită, la oportunități egale și protecție împotriva nedreptății și discriminării, combaterea sărăciei prin crearea locurilor de muncă și șanse egale pentru cei din mediul rural; principiul flexicurității, ce asigură convergența între legislația muncii, politicile active de ocupare și bunăstarea socială a unei forțe de muncă flexibile; principiul reducerii decalajelor ce despart România de țările avansate din Uniunea Europeană, inclusiv prin preluarea soluțiilor europene; principiul protejării și încurajării familiei, ceea ce înseamnă acces la locuințe decente, la educație și sănătate de calitate, la infrastructuri și comunicații moderne, la mediu sănătos, la timp liber” „Principiul echilibrului între politicile de consolidare fiscală, susținerea mediului economic și imperativul protecției și solidarității sociale este unul dintre fundamentele programului de guvernare. Societatea românească are nevoie în continuare de o guvernare care să urmeze modelul social european, care a dovedit că este aproape de oameni, că poate introduce mai multă justiție socială și că poate oferi o direcție de evoluție spre dezvoltarea durabilă”... „Promovăm politici sociale sustenabile care să ofere accesul liber și egal la educație și la sănătate și care să asigure cetățenilor români o viață demnă” (pag 1-2)

<sup>190</sup> „Reforma sistemului de asistență socială prin transformarea acestuia dintr-un sistem pasiv în unul proactiv. Schimbarea accentului de pe asistența acordată individului pe construirea măsurilor de protecție socială în jurul protecției familiei, prin creșterea gradului de securitate socială, dar și al responsabilității individuale printr-o politică socială centrată pe copil și familie, care să încurajeze o îmbătrânire demnă și bazată pe un sistem integrat de servicii și prestații sociale pentru grupurile vulnerabile... Reducerea sărăciei pentru 580.000 de persoane până în anul 2020. Combaterea sărăciei și promovarea incluziunii și protecției sociale prin asigurarea unui sistem de asistență socială bazat pe un mecanism instituțional de identificare, evaluare și intervenție pentru toate cazurile de risc social. Dezvoltarea serviciilor sociale în paralel cu reducerea volumului prestațiilor financiare directe, acordate beneficiarilor....Stimularea investițiilor publice și private într-un sistem integrat de asistență socială performant, pentru protecția persoanelor în vârstă, cu handicap, fără locuință și fără venituri și a altor persoane aflate în situații de risc social și care au nevoie permanent sau temporar de protecție. Protejarea consumatorului vulnerabil prin acordarea unui ajutor suplimentar pentru plata facturii la energie.” (pag 48)

### **b. Definirea familiei și a calității de membru a acesteia**

Familia este definită ca fiind: „soțul și soția, sau soțul, soția și copiii lor necăsătoriți, aflați în întreținerea acestora, care locuiesc și se gospodăresc împreună”<sup>191</sup> „persoana care locuiește și gospodărește împreună cu copiii aflați în întreținerea sa și se află în una dintre următoarele situații: a) este necăsătorită; b) este văduvă; c) este divorțată; d) al cărei soț/soție este declarat/declarată dispărut/dispărută prin hotărâre judecătorească; e) nu a împlinit vârsta de 18 ani și se află în una dintre situațiile prevăzute la lit. a)-d)”<sup>192</sup>, „frații fără copii, care gospodăresc împreună și care nu au domiciliul sau reședința comună cu părinții.” dar și „bărbatul și femeia necăsătoriți, cu copiii lor și ai fiecăruia dintre ei, aflați în întreținerea acestora, care locuiesc și gospodăresc împreună”. Modificările și precizările (similar de altfel cu cele din Legea nr. 292 din 2011 a asistenței sociale) astfel întocmite înlesnesc posibilitatea ca într-o familie extinsă – mai multe generații care împart aceeași locuință, situație de altfel specifică familiilor sărace, să existe *două* sau *chiar mai multe dosare* de venit minim garantat. Și soților „*despărțiți în fapt*” li se poate stabili dreptul la venitul minim garantat, dacă ancheta socială stabilește acest aspect.<sup>193</sup>

Legea 276/2010 introduce o reglementare importantă și necesară, dacă vorbim despre familii/persoane care solicită (sau nu...) ajutor serviciilor sociale: aceea pentru persoanele fără locuință. Totuși reglementarea este mai degrabă generatoare de probleme, precizările legii („*Persoanele fără locuință beneficiază de ajutor social numai pe perioada în care se află în evidența serviciilor publice de asistență socială din cadrul unităților administrativ teritoriale în care trăiesc*”<sup>194</sup>) sunt interpretabile sau chiar disfuncționale: cu toată obligația dată de legiuitor serviciului public de a avea evidența acestor persoane<sup>195</sup>, persoanele fără adăpost, fără locuință sunt o categorie...

<sup>191</sup> Prevederile din Art. 3 din capitolul I (Norme Metodologice din 2011) pentru Art. 2, alin.(1) din capitolul I, secțiunea 1 (1) Prin sintagma *locuiesc și gospodăresc împreună, prevăzută la art. 2 alin. (1) din lege, se înțelege persoanele care îndeplinesc cumulativ următoarele condiții:*

- a) *locuiesc împreună în același imobil/locuință și/sau, după caz, au domiciliul ori reședința comună, înscrisă în actele de identitate;*
- b) *contribuie împreună la achiziționarea sau la realizarea unor bunuri și a unor venituri din valorificarea acestora ori la consumul acestora;*
- c) *constituie o familie, așa cum este definită aceasta la art. 2 din lege.*

1. În cazul soților *despărțiți în fapt*, beneficiază de prevederile legii fiecare dintre aceștia, dacă au domiciliu declarat diferit ori dacă ancheta socială atestă situația existentă și justifică acordarea ajutorului social.
2. În aplicarea art. 8 alin. (8) din lege, prin *gospodărie* se înțelege unitatea formată din mai multe familii și/sau persoane care locuiesc împreună, contribuie împreună la achiziționarea ori realizarea unor bunuri și a unor venituri din valorificarea acestora ori la consumul lor.

<sup>192</sup> Prevederi din Art. 4 din capitolul I (Norme Metodologice din 2011) pentru Art. 2, alin.(2) din capitolul I, secțiunea 1 (1) Prin sintagma *copiii aflați în întreținere, prevăzută la art. 2 alin. (2) din lege, se înțelege, după caz: a) copiii până la vârsta de 18 ani sau, dacă urmează o formă de învățământ la cursuri de zi, prevăzută de lege, până la finalizarea acestor cursuri, fără a depăși vârsta de 26 de ani; b) tinerii în vârstă de peste 18 ani care, în condițiile legii, sunt declarați persoane cu handicap grav sau accentuat.*(2) Sunt considerați familie, în sensul art. 2 alin. (1) din lege, *părintele/părinții care locuiește/locuiesc cu copiii lui/lor necăsătoriți și care nu se află în situația prevăzută la alin. (1) lit. b).*

- (3) În situația în care *părintele/părinții locuiește/locuiesc cu copiii lui/lor căsătoriți ori care au copii la rândul lor vor fi considerate familii separate.*

<sup>193</sup> Art. 3 (1)

<sup>194</sup> Art. 3 (3)

<sup>195</sup> prevederi din Art. 6 din capitolul I (Norme Metodologice din 2011) pentru Art. 3, alin.(2) din capitolul I, secțiunea 1 (1) În vederea asigurării evidenței persoanelor fără locuință, care trăiesc în adăposturi improvizate cu destinație de locuințe și nu îndeplinesc exigențele minimale pentru locuință prevăzute în anexa nr. 1 la Legea nr. 114/1996 privind locuințele, republicată, cu modificările și completările ulterioare, denumită în continuare

extrem de mobilă. A fi în evidența serviciilor publice înseamnă, eventual, că serviciile dispun de adăposturi (ceea ce nu se întâmplă în toate unitățile administrativ teritoriale) sau au gândit politici coerente în ceea ce privește locuirea și dreptul persoanei/familiei la o locuință decentă, în virtutea legii marginalizării sau în virtutea unei strategii locale. Și dacă o persoană care solicită ajutor social nu este în evidența serviciului public, ea trebuie exclusă de la VMG? Din păcate da, este exclusă, dar *nu neapărat* datorită acestei precizări legislative ci datorită unui alt aspect: de regulă, o persoană fără adăpost nici nu are medic de familie, nu este asigurat medical. Dacă nu are medic de familie nu poate obține adeverința 1 care atestă că este persoană aptă de muncă, fără boli cronice invalidante – adeverință ce este o piesă importantă la dosarul ce trebuie depus la Agenția Județeană pentru Ocupare și Formare Profesională pentru a putea primi adeverința 2, care atestă că este persoană aflată în căutarea unui loc de muncă și nu a refuzat nejustificat un loc de muncă – adeverință ce e piesă (prevăzută de lege) necesară pentru întocmirea dosarului de venit minim garantat. Acesta este, de regulă, motivul pentru care persoanele fără adăpost nu beneficiază de venit minim garantat – că dacă ar beneficia de VMG ar avea asigurările de sănătate plătite în virtutea legii și s-ar putea înscrie la medic de familie...

În municipiul Cluj-Napoca această cerință a legiuitorului a putut fi respectată datorită unei foarte bune colaborări între autoritatea publică locală – Direcția de Asistență Socială și Medicală, prin Serviciul Protecție Socială și organizațiile neguvernamentale care lucrează cu persoanele fără adăpost; este, așadar, o asumare locală, o strategie locală – dar și o viziune destul de personală. Altfel spus, nu *statul* a pus la dispoziția profesioniștilor o cale de urmat în aplicarea unei prevederi legislative ci profesioniștii și-au utilizat competențele și capitalul social în a găsi soluții pentru aplicarea unei prevederi legislative.

### ***c. Cuantumul ajutorului social***

Nivelul lunar al venitului minim garantat se raportează la **indicatorul social de referință** începând cu 2011 (modificare introdusă, așa cum am arătat anterior, prin Ordonanța de urgență<sup>196</sup> nr. 124 din 2011), coeficienții urmând a fi modificați și prin efectul Ordonanței de urgență 42 din 15 mai 2013 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, precum și pentru modificarea Legii nr. 277/2010 privind alocația pentru susținerea familiei.

---

*Legea nr. 114/1996, serviciile publice de asistență socială din cadrul unităților administrativ-teritoriale, în colaborare cu poliția, iau măsuri pentru identificarea acestor persoane.(2) Pentru cazurile prevăzute la alin. (1) serviciul public de asistență socială din cadrul unităților administrativ-teritoriale are obligația de a ține evidența acestor persoane.*

<sup>196</sup> Ordonanța, publicată în Monitorul Oficial nr. 287 din 21 mai 2013 arată în expunerea de motive că „Așa cum s-a stabilit în cadrul acordurilor încheiate cu Fondul Monetar Internațional și cu celelalte instituții participante la susținerea financiară a României, precum și în baza prevederilor documentelor Uniunii Europene, în România se trece la liberalizarea prețurilor la energie electrică și gaze naturale. ...se pune problema instituirii unor măsuri de protecție socială acordate clienților vulnerabili, măsuri ce ar urma să fie stabilite prin lege și acordate de Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice. Conform obligațiilor asumate de România în documentele semnate cu Fondul Monetar Internațional, Banca Mondială și Comisia Europeană, măsurile de protecție vor lua în considerare creșterile de prețuri la energie electrică și gaze naturale din perioada imediat următoare. Elementele sus-menționate trebuie aplicate începând cu drepturile aferente lunii iulie 2013 și că necesită pregătiri administrative atât la nivelul autorităților administrației publice locale, cât și la nivelul Agenției Naționale pentru Plăți și Inspecție Socială, constituind astfel o situație extraordinară a cărei reglementare nu poate fi amânată, se impune adoptarea de măsuri imediate pe calea ordonanței de urgență”

**Tabel 4.5. Cuantumul veniturii minim garantat, în funcție de componența familiei, în perioada 1 ianuarie 2011 – 30 iunie 2014**

	2011	Ian. 2012 – iunie 2013		Iul. 2013 – dec. 2013		Ian. 2014 – iunie 2014	
	Ron	ISR	Ron	ISR	Ron	ISR	Ron
Componența familiei							
Persoană singură	125	0,25 ISR	125	0,271	136	0,283	142
Familie formată din 2 persoane	225	0,45 ISR	225	0,488	244	0,510	255
Familie formată din 3 persoane	313	0,63 ISR	315	0,684	342	0,714	357
Familie formată din 4 persoane	390	0,78 ISR	390	0,846	423	0,884	442
Familie formată din 5 persoane	462	0,93 ISR	465	1,009	505	1,054	527
În plus pentru fiecare altă persoană care face parte din familie în condițiile legii	31	0,062 ISR	31	0,070	35	0,073	36,5

Sursa: legea VMG, calcule proprii

#### **d. Legea veniturii minim garantat și munca**

Cum este stimulată munca? Este menținută prevederea veche potrivit căreia<sup>197</sup> „Famiiliile și persoanele singure cu venituri nete lunare până la nivelul veniturii minim garantat beneficiază de o majorare cu 15% a cuantumului ajutorului social pe familie, în cazul în care cel puțin un membru al familiei face dovada că lucrează pe bază de contract individual de muncă, are statut de funcționar public sau prestează o activitate, realizând venituri cu caracter salarial” deși această prevedere este **inutilă** (practic) nivelul veniturii minim garantat este mult prea scăzut față de salariul minim pe economie – angajarea în muncă chiar cu timp parțial de muncă ar exclude familia și mai ales persoana singură de la ajutor social. Angajarea unei persoane din familia beneficiară de ajutor social poate determina, conform celor arătate mai sus (modul în care legiuitorul definește familia) „eliminarea” acelei persoane de la numărătoarea membrilor familiei, prin declarația că aceasta se „gospodărește separat”. Aceste modificări în componența familiilor beneficiare se *întâmplă* și vor fi studiate în cercetarea cantitativă – este practic variabila dependentă definită ca fiind SCH – schimbări în componența familiei.

Prin intermediul Legii nr. 18 din 7 martie 2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 52 din 2011 privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional desfășurate de zilieri, veniturile obținute de beneficiarii de VMG sunt oficial exceptate de la calculul cuantumului ce se cuvine familiei beneficiare. În expunerea de motive<sup>198</sup> care însoțește proiectul de lege se specifică explicit că „o asemenea derogare fiind de natură să încurajeze această categorie de populație pentru desfășurarea de activități aducătoare de venituri care să ducă în final la creșterea ratei de ocupare a acestei categorii de populație” Din perspectiva inspectorilor care relaționează cu familiile beneficiare de VMG această lege nu face altceva decât să *aducă la suprafață o stare de fapt*, să determine intrarea ei în legalitate, deoarece adulții apti de muncă din familiile beneficiare *au desfășurat și desfășoară activități de zilieri*. Este dificil, dacă nu imposibil de stabilit dacă această lege va avea ca efect „creșterea ratei de ocupare a acestei categorii de populație”.

<sup>197</sup> Art. 6

<sup>198</sup> <http://www.cdep.ro/proiecte/2013/500/00/7/em829.pdf> pag. 2

Obligația de a presta *lunar*, la solicitarea primarului, acțiuni și lucrări de interes local este menținută, inclusiv prevederea din art. 6 alin (8) care obligă primarii să „afișeze... lista cuprinzând beneficiarii de ajutor social, precum și persoanele care urmează să efectueze acțiuni sau lucrări de interes local”. Din păcate această obligație (asumată ca atare în serviciile publice) contravine **flagrant** principiilor asumate și prin Legea asistenței sociale (ca să amintesc doar două din cele enumerate de articolul 5 din legea menționată „d) respectarea demnității umane, potrivit căreia fiecărei persoane îi este garantată dezvoltarea liberă și deplină a personalității, îi sunt respectate statutul individual și social și dreptul la intimitate și protecție împotriva oricărui abuz fizic, psihic, intelectual, politic sau economic;” și „s) confidențialitatea, potrivit căreia, pentru respectarea vieții private, beneficiarii au dreptul la păstrarea confidențialității asupra datelor personale și informațiilor referitoare la viața privată și situația de dificultate în care se află”). Afișarea listelor persoanelor care urmează să presteze acțiuni și lucrări la dispoziția primarului, dar și lucrările în sine, percepute ca fiind umilitoare, înjositoare sunt motive însemnate pentru care potențiali beneficiari de venit minim garantat *nu* accesează acest beneficiu social.

Exceptate de la această obligație (de a presta acțiuni și lucrări la dispoziția primarului) sunt persoanele care asigură *creșterea și îngrijirea a unuia sau a mai multor copii în vârstă de până la 7 ani și până la 18 ani în cazul copilului cu handicap grav sau accentuat, dovedit prin certificat eliberat de Comisia pentru protecția copilului* (așadar, persoanele care au în grijă un copil cu handicap mediu **nu** mai sunt exceptate de la obligativitatea de a presta acțiuni și lucrări de interes local la dispoziția primarului) sau *asigură îngrijirea uneia sau a mai multor persoane cu handicap grav ori accentuat sau persoane vârstnice dependente care nu beneficiază de asistent personal sau îngrijitor la domiciliu* (precizarea este confuză în ceea ce privește vârstnicul **dependent**).

Legea nr. 448 din 2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap *permite* angajarea unui asistent personal sau obținerea indemnizației în locul asistentului personal – drepturi ale persoanelor *dependente*, adică persoane care nu se autoservesc, nu sunt capabile să își ofere îngrijire. Legea nr. 17 din 2000 privind asistența socială a persoanelor vârstnice, republicată, permite, de asemenea – sub rezerva aplicării legii de către autoritățile publice locale – angajarea unui îngrijitor pe lângă un vârstnic dependent. Așadar, acolo unde legislația se aplică, un vârstnic *dependent* are îngrijitor sau asistent personal, ceea ce înseamnă venituri – care **venituri** exclud, vârstnicul sau îngrijitorul, de la dreptul la ajutor social. Altfel, noțiunea de *vârstnic dependent* se potrivește, în limbaj colocvial, aproape oricărei persoane de vârstă a treia căreia i se diminuează la modul cel mai firesc, capacitatea de autoservire, autoconducție, autoîngrijire). În municipiul Cluj-Napoca nu a fost înregistrată nici o solicitare de „scutire de muncă” sub acest motiv: îngrijirea unui vârstnic dependent.

### ***e. Modalitatea de calcul a ajutorului social***

Stabilirea cuantumului ajutorului social <sup>199</sup> are la bază același principiu de calcul, și anume **diferența** între nivelul venitului minim garantat stabilit de *legiuitor* și venitul net lunar al familiei

<sup>199</sup> prevederi din Art. 15 din capitolul II, secțiunea 2 (Norme Metodologice din 2011) pentru Art. 5 din capitolul I, secțiunea 3 (1) Cuantumul ajutorului social se stabilește ca diferență între nivelurile prevăzute la art. 4 din lege, transformate în lei, și venitul net lunar al familiei sau persoanei singure, rezultat din fișa de calcul. Dacă din calculul în lei rezultă fracțiuni în bani, acestea se rotunjesc la un leu în favoarea beneficiarului. (2) Dreptul la

sau al persoanei singure, în funcție de componența familiei, respectiv în funcție de numărul de membrii pe care familia îi are<sup>200</sup>. Rămâne în sarcina practicienilor de a găsi soluții când se confruntă cu *dificultatea* de a stabili limita între *structura* familie, documentată cu acte (prin livretul de familie, spre exemplu) și *declarația* titularului de dosar care poate fi modulată în funcție de interesul de moment (după cum am arătat mai sus, o persoană adultă aptă de muncă ce se angajează poate declara că se gospodărește separat de ceilalți membri ai familiei și, deși împart practic aceeași locuință, legea le permite să își susțină această „separare”)

#### ***f. Modalitatea de calcul al venitului net lunar al familiei***

**Veniturile** luate în calcul pentru stabilirea venitului lunar net presupune **însurarea** tuturor veniturilor familiei sau persoanei singure<sup>201</sup>. Conform Legii 166 din 9 octombrie 2012 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 124/2011 pentru modificarea și completarea unor acte normative care reglementează acordarea de beneficii de asistență socială, **excepția** referitoare la veniturile aferente Legii nr. 277/2010 privind alocația de susținere a familiei *a contrazis* practic, asumptiile guvernului anterior privind polițele de austeritate și reducerea cheltuielilor cu beneficiile sociale – de la acel moment, orice familie beneficiară de venit minim garantat care are copii minori care frecventează cursurile învățământului obligatoriu poate beneficia, este eligibilă pentru a beneficia și de alocație de susținere a familiei conform Legii nr. 277/2010 privind alocația de susținere a familiei, republicată. După cum am arătat la pct. d, Legea nr. 18 din 7 martie 2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 52 din 2011 privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional desfășurate de zilieri, a introdus prevederea potrivit căreia veniturile obținute

---

ajutorul social se acordă începând cu luna următoare înregistrării cererii. (3) În vederea stabilirii cuantumului ajutorului social persoana/persoanele din cadrul serviciului public de asistență socială sau, după caz, persoana/persoanele desemnată/desemnate prin dispoziție a primarului completează fișa de calcul al ajutorului social pe baza datelor din cerere și din declarația pe propria răspundere, din actele doveditoare depuse de solicitant, precum și a celor rezultate din ancheta socială. (4) Modelul fișei de calcul al ajutorului social este prevăzut în anexa nr. 3. (5) În cazul soților despărțiți în fapt, la stabilirea venitului net lunar al familiei sau al persoanei singure nu se iau în considerare veniturile celui alt soț, dacă se constată prin ancheta socială că nu au domiciliu comun și nu se gospodăresc împreună.

<sup>200</sup> Art. 7

<sup>201</sup> La stabilirea venitului net lunar al familiei sau, după caz, al persoanei singure se iau în considerare toate veniturile pe care membrii acesteia le-au realizat în luna anterioară depunerii cererii, inclusiv cele care provin din drepturi de asigurări sociale de stat, asigurări de șomaj, indemnizații, alocații și ajutoare cu caracter permanent, indiferent de bugetul din care se suportă, obligații legale de întreținere și alte creanțe legale, cu excepția alocației pentru susținerea familiei prevăzute de Legea nr. 277/2010 privind alocația pentru susținerea familiei, republicată, cu modificările ulterioare, a bugetului personal complementar prevăzut de Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a ajutoarelor de stat acordate în baza Ordonanței Guvernului nr. 14/2010 privind măsuri financiare pentru reglementarea ajutoarelor de stat acordate producătorilor agricoli, începând cu anul 2010, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 74/2010, cu completările ulterioare, a burselor de studiu și a burselor sociale, a sprijinului financiar prevăzut de Hotărârea Guvernului nr. 1.488/2004 privind aprobarea criteriilor și a cuantumului sprijinului financiar ce se acordă elevilor în cadrul Programului național de protecție socială «Bani de liceu», cu modificările și completările ulterioare, precum și veniturile obținute din activitățile cu caracter ocazional desfășurate de zilieri în condițiile Legii nr. 52/2011 privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional desfășurate de zilieri, cu modificările și completările ulterioare. (2) În cazul în care familia sau persoana singură are în proprietate, închiriere, comodat ori altă formă de deținere cel puțin unul dintre bunurile cuprinse în lista bunurilor ce conduc la excluderea acordării ajutorului social, aceasta nu beneficiază de ajutor social.

de beneficiarii de VMG sunt oficial exceptate de la calculul cuantumului ce se cuvine familiei beneficiare<sup>202</sup>.

***g. Care sunt bunurile pe care familia „are dreptul să le dețină” pentru a putea beneficia de VMG***

*Noile reglementări rescriu lista bunurilor pe care are dreptul să le dețină o familie*<sup>203</sup> (în proprietate, închiriere, comodat sau altă formă de deținere – aspecte restrictive introduse, dar dificil de urmărit în practică) iar deținerea de bunuri altele decât cele de strictă necesitate are ca efect *excluderea* familiei de la acordarea ajutorului social.

**Verificarea** declarației titularului de cerere sau de dosar de ajutor social, sub aspectul bunurilor deținute (și dacă vorbim de persoane cu domiciliu în unitatea administrativ teritorială la care solicită ajutorul social și dacă vorbim de persoanele cu domiciliu în altă unitate administrativă, cu atât mai mult de persoanele fără domiciliu) rămâne un punct nevralgic. În mediul rural, cu atât mai mult în municipiile reședință de județ, serviciile publice de asistență socială – organizate în subordinea consiliilor locale sunt, după cum am mai precizat, *entități distincte* față de direcțiile care gestionează taxele și impozitele (practic cele care ar avea datele referitoare la patrimoniul solicitanților de beneficii sociale). Legiuitorul mai prevede la art. 14<sup>1</sup> (2) că „*personalul (personalul serviciului public de asistență socială)... verifică menținerea condițiilor de acordare a ajutorului social pe baza declarației pe propria răspundere și a adevărului eliberate de autoritatea competentă* – prezumată a fi Administrația Națională a Finanțelor Publice datorită reglementărilor anterioare – *precum și a informațiilor ce vor fi furnizate de serviciul de specialitate al primăriei cu privire la bunurile mobile și imobile deținute de familia beneficiară*”. DAR „serviciul de specialitate al primăriei” **nu** are în atribuții această sarcină decât prin efectul legii prezente, care lege fiind instrumentată de serviciul social înseamnă că se aplică... doar serviciului social!

„Primăriile” din municipiile reședință de județ nu sunt *clădiri* așezate într-o locație anume și care reacționează imediat la solicitări – serviciile sociale de regulă au un alt *sediul* decât „primăriile mari”. (ex DASM Cluj are sediul în municipiul Cluj-Napoca Piața Unirii nr. 1, Serviciul de Asistență Socială se află în str. Șt. O. Iosif nr. 4, Primăria municipiului având sediul în Cluj-Napoca str.

<sup>202</sup> Art. III 1. Alineatul (1) al articolului 8 din Legea nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 401 din 20 iulie 2001, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și va avea următorul cuprins: „Art. 8 (1) La stabilirea venitului net lunar al familiei sau, după caz, al persoanei singure se iau în considerare toate veniturile pe care membrii acesteia le-au realizat în luna anterioară depunerii cererii, inclusiv cele care provin din drepturi de asigurări sociale de stat, asigurări de șomaj, indemnizații, alocații și ajutoare cu caracter permanent, indiferent de bugetul din care se suportă, obligații legale de întreținere și alte creanțe legale, cu excepția alocației pentru susținerea familiei prevăzute de Legea nr. 277/2010 privind alocația pentru susținerea familiei, republicată, cu modificările ulterioare, a bugetului personal complementar prevăzut de Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a ajutoarelor de stat acordate în baza Ordonanței Guvernului nr. 14/2010 privind măsuri financiare pentru reglementarea ajutoarelor de stat acordate producătorilor agricoli, începând cu anul 2010, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 74/2010, cu completările ulterioare, a burselor de studiu și a burselor sociale, a sprijinului financiar prevăzut de Hotărârea Guvernului nr. 1.488/2004 privind aprobarea criteriilor și a cuantumului sprijinului financiar ce se acordă elevilor în cadrul Programului național de protecție socială «Bani de liceu», cu modificările și completările ulterioare, precum și veniturile obținute din activitățile cu caracter ocazional desfășurate de zilieri în condițiile Legii nr. 52/2011 privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional desfășurate de zilieri, cu modificările și completările ulterioare.”

<sup>203</sup> Anexa nr. 6

Moșilor nr. 1; sedii diferite față de primării au și serviciile de asistență socială Timișoara, Arad, Iași, Satu Mare etc.).

Informatizarea sistemului cu concursul Ministerului Muncii **nu** a avut loc. Legăturile informatizate între serviciile sociale și serviciile care dețin informații despre patrimoniul beneficiarilor de VMG (și nu numai) au fost stabilite (eventual) prin strategii locale – achiziționând programe informatice care permit vizualizarea patrimoniului solicitantului la depunerea cererii (în Primăria din Baia Mare) – altfel, în lipsa unei reglementări sau a unei proceduri asumate instituțional, soluția adoptată a fost aceea *de a solicita* acte doveditoare de la beneficiari – cu costurile de timp aferente dar și cu costuri emoționale din partea tuturor părților implicate (angajați ai serviciilor sociale și beneficiari sau potențial beneficiari de VMG)

#### ***h. Care este modalitatea practică prin care se obține ajutorul social***

Stabilirea și plata ajutorului social sunt, în virtutea Legii nr 276 din 24 decembrie 2010, disjuncte. Este cea mai profundă modificare pe care legea a determinat-o începând cu ianuarie 2011. Cererea<sup>204</sup> (mai exact cererea/declarația pe propria răspundere) însoțită de actele<sup>205</sup> care susțin cele declarate (în esență *actele* înseamnă justificarea componenței familiei, a veniturilor și a bunurilor din proprietatea familiei sau persoanei singure) se depune conform art. 10 din lege la

<sup>204</sup> prevederi din Art. 9 din capitolul II, secțiunea 1 (Norme Metodologice din 2011) la data 2011-01-28 pentru Art. 9 din capitolul I, secțiunea 4: (1) Ajutorul social se acordă pe bază de cerere și declarație pe propria răspundere, însoțite de actele doveditoare privind componența familiei și veniturile realizate în luna anterioară depunerii cererii de către membrii acesteia.

(2) Cererea și declarația pe propria răspundere prevăzute la alin. (1) se completează de către reprezentantul familiei.

(3) Reprezentantul familiei poate fi, după caz, unul dintre membrii familiei care are capacitate deplină de exercițiu ori, în cazurile prevăzute de lege, tutorele sau curatorul persoanei îndreptățite să beneficieze de ajutor social.

(4) În situațiile prevăzute la art. 2 alin. (2) din lege, reprezentantul familiei este persoana care asigură creșterea și îngrijirea copiilor, dacă aceasta are capacitate deplină de exercițiu, sau, după caz, reprezentantul legal al acesteia.

(5) Modelul cererii și declarației pe propria răspundere pentru acordarea ajutorului social este prevăzut în anexa nr. 1.

<sup>205</sup> prevederi din Art. 11 din capitolul II, secțiunea 1 (Norme Metodologice din 2011) la data 2013-10-11 pentru Art. 9 din capitolul I, secțiunea 4 (1) Componența familiei se dovedește cu actele de identitate ale solicitantului și ale membrilor familiei și, după caz, cu următoarele acte, în copie:

a) certificatele de naștere ale copiilor;

b) livretul de familie;

c) certificatul de căsătorie;

d) hotărârea definitivă de încuviințare a adopției, de plasament familial al minorului, potrivit legii;

e) actul din care să rezulte calitatea solicitantului de tutore sau curator;

f) acte din care să rezulte că un membru al familiei urmează o formă de învățământ în condițiile prevăzute la art. 4 alin. (1) lit. a);

g) acte din care să rezulte încadrarea, potrivit legii, în categoria persoanelor cu handicap accentuat sau grav ori în gradul I sau II de invaliditate, pentru persoanele aflate în întreținere;

h) după caz, alte acte doveditoare privind componența familiei.

(2) Actele prevăzute la alin. (1) lit. a), c) și d) pot fi înlocuite, după caz, și de livretul de familie.

(3) Actele de identitate prevăzute la alin. (1) sunt, după caz, următoarele:

a) buletinul de identitate, cartea de identitate sau cartea de identitate provizorie, aflate în termenul de valabilitate, în cazul cetățenilor români;

b) documentul de identitate, pașaport sau, după caz, permis de ședere temporară, permis de ședere permanentă, cartea de rezidență, cartea de rezidență permanentă, eliberate de autoritățile române competente, aflate în termenul de valabilitate, în cazul cetățenilor străini sau apatrizi.

(4) Potrivit prevederilor art. 7 din lege, persoanele apte de muncă ce nu realizează venituri din salarii sau din alte activități prezintă adevărință că sunt înregistrate în evidența agențiilor pentru ocuparea forței de muncă județene, respectiv a municipiului București, denumite în continuare agenții teritoriale pentru ocuparea forței de muncă, pentru încadrare în muncă și că nu au refuzat un loc de muncă sau participarea la serviciile pentru stimularea ocupării forței de muncă și de formare profesională oferite de aceste agenții.

„primarul localității în a cărei rază teritorială își are domiciliul sau reședința titularul” sau la „primarul localității în a cărei rază teritorială își au reședința sau, după caz, domiciliul cetățenii străini sau apatrizi” care „dispune efectuarea anchetei sociale”<sup>206</sup> în termen de 15 zile de la data depunerii cererii – fiind obligat să emită în alte 10 zile lucrătoare **dispoziția de acordare** sau de **respingere** a cererii privind ajutorul social<sup>207</sup>. Documentația prevăzută de lege se înscrie pe circuitul stabilit<sup>208</sup> de legiuitor – de la primării la agențiile județene de plăți<sup>209</sup> care emit decizii de punere

<sup>206</sup> Art. 11

<sup>207</sup> Art. 12 (1) Stabilirea dreptului la ajutorul social și a cuantumului acestuia se face prin dispoziție scrisă a primarului. (2) În termen de maximum 10 zile lucrătoare de la efectuarea anchetei sociale, primarul are obligația să emită dispoziția de acordare sau de respingere a cererii privind ajutorul social. (3) Dispoziția primarului se comunică titularului ajutorului social, în termen de maximum 5 zile de la data emiterii. (4) Dreptul la ajutorul social se acordă începând cu luna următoare înregistrării cererii.

<sup>208</sup> prevederi din Art. 24 din capitolul II, secțiunea 2 (Norme Metodologice din 2011) la data 2013-10-11 pentru Art. 12 din capitolul I, secțiunea 4

(1) Cererea și declarația pe propria răspundere pentru acordarea ajutorului social, însoțite de actele doveditoare, fișa de calcul al ajutorului social și ancheta socială sunt prezentate secretarului de către persoanele prevăzute la art. 1 pentru verificare și vizare.

(2) În termen de maximum 10 zile lucrătoare de la efectuarea anchetei sociale și pe baza documentelor prevăzute la alin. (1) secretarul are obligația să prezinte primarului, pentru aprobare, dispoziția de acordare sau de respingere a cererii privind ajutorul social.

(3) Dispoziția scrisă a primarului, emisă în termenul prevăzut la alin. (2), se comunică solicitantului în termen de maximum 5 zile de la emiterea acesteia.

(4) Pentru situațiile în care numărul beneficiarilor este mai mare de 10 persoane, dispoziția poate fi emisă colectiv, comunicarea acesteia fiind realizată individual.

(5) Dispoziția primarului de acordare a dreptului la ajutorul social, însoțită de copia cererii de acordare a ajutorului social și a declarației pe propria răspundere, certificată de primar, precum și de copia fișei de calcul, se transmite pe bază de borderou la agențiile pentru plăți și inspecție socială județene, respectiv a municipiului București, denumite în continuare agenții teritoriale. Modelul borderoului este prevăzut în anexa nr. 5.

(6) Primarul are obligația de a transmite agenției teritoriale documentele prevăzute la alin. (5), precum și situația centralizatoare privind titularii ajutorului social și sumele de plată, până la data de 5 a fiecărei luni, pentru luna anterioară. Modelul situației centralizatoare este prevăzut în anexa nr. 6.

(61) Pentru drepturile stabilite anterior, pe data de 5 ale lunii primarul transmite modificări/suspendări/încetări ale dreptului cu efect din luna respectivă.

(7) Situația centralizatoare prevăzută la alin. (6) reprezintă document de plată pe baza căruia agențiile teritoriale efectuează plata drepturilor de ajutor social.

(8) În vederea eficientizării procesului de plată a drepturilor de ajutor social la nivelul primăriei se organizează completarea electronică a unor informații privind beneficiarii de ajutor social într-un format ce va fi pus la dispoziție de către agențiile teritoriale.

(9) Actele doveditoare care au stat la baza emiterii dispoziției primarului împreună cu ancheta socială se păstrează la primărie în dosarul titularului.

<sup>209</sup> Art. 13 1 (1) Plata ajutorului social și data efectuării acesteia se stabilesc prin dispoziție scrisă a primarului.

(2) Plata ajutorului social se realizează, de regulă, prin stat de plată sau, după caz, pe bază de mandat poștal, în cont curent personal sau prin alte forme de plată stabilite de ordonatorul de credite, ținându-se cont de solicitarea beneficiarului. (1) Plata ajutorului social se asigură de către agențiile pentru prestații sociale județene, respectiv a municipiului București, denumite în continuare agenții teritoriale, prin decizie a directorului. (2) Emiterea deciziei prevăzute la alin. (1) are la bază dispoziția primarului privind acordarea dreptului, însoțită de copia cererii de acordare a ajutorului social și a declarației pe propria răspundere, precum și de copia fișei de calcul. Modelul deciziei se stabilește prin normele metodologice de aplicare a prevederilor prezentei legi. (3) Până la data de 5 a fiecărei luni, primarul are obligația de a transmite la agenția teritorială, pentru luna anterioară, următoarele: a) documentele prevăzute la alin. (2), pentru noile drepturi de ajutor social stabilite, pe bază de borderou, al cărui model este prevăzut în normele metodologice de aplicare a prevederilor prezentei legi; b) situația centralizatoare privind titularii ajutorului social și sumele de plată; c) documentele privind situația lunară cu activitățile realizate din planul de acțiuni sau de lucrări de interes local. (4) Situația centralizatoare prevăzută la alin. (3) lit. b) reprezintă document de plată și se transmite atât în original, semnat de primar, cât și în format electronic. Modelul situației centralizatoare este prevăzut în normele metodologice de aplicare a prevederilor prezentei legi.

în plată și efectuează plata<sup>210</sup>. Modificările survenite (urmare a schimbărilor din dinamica familiei sau din structura veniturilor, sau urmare a modificărilor legislative ex. Indexări, modificări ale salariului minim pe economie cu consecințe cel puțin asupra numărului de ore ce trebuie prestate de beneficiari) urmează același circuit. Important de precizat este și faptul că documentația în baza căreia familia/persoana singură este „pusă în plată” – cererea, ancheta socială, fișa de calcul, este predată Agenției.

Pentru a exemplifica, voi prezenta un **caz**:

P.C. mamă singură cu doi copii minori (veniturile familiei constau în însumarea alocațiilor celor trei copii, respective 200 lei pentru copil sub 2 ani și două alocații pentru alți doi copii minori.) Conform legii, ajutorul social cuvenit (stabilit ca diferență între nivelul venitului minim garantat pentru 4 persoane prevăzute la art. 4, transformate în lei, și venitul net lunar al familiei) este de 58 lei.

#### **Așadar**

- solicitantul întocmește cererea și depune actele necesare,
- inspectorul căruia îi este repartizat cazul efectuează ancheta socială,
- este întocmită fișa de calcul a ajutorului social care trebuie să poarte viza controlului financiar preventiv,
- este emisă dispoziția de acordare a dreptului VMG – în 5 exemplare, pe baza unui referat în 3 exemplare – total semnături adunate pe referate și dispoziții – 7, adică inspectorul de caz, seful serviciului, directorul, juristul direcției, juristul primarului, secretarul municipiului, primarul și dispoziția este înregistrată la serviciul relații cu consiliul local,
- o dispoziție a primarului este expediata beneficiarului.
- actele (toate) stau în așteptare până în data de 5 a lunii următoare când sunt centralizate în borderou – care iar este semnat de primar și apoi sunt predate AJPIS (dimpreună cu o cerere, o ancheta, fișa de calcul)
- directorul AJPIS emite dispoziția pe care o expediază solicitantului (care dispoziție poartă și ea, semnătura celui care a întocmit-o, a juristului, viza CFP pe lângă semnătura directorului)
- compartimentul financiar face demersurile de pus în plată.

Apoi titulara uita să depună declarația la 3 luni, ceea ce înseamnă că nu își îndeplinește obligația legală, „sanctiunea” fiind suspendarea plății. Suspendarea plății ajutorului social înseamnă **3 referate** din partea serviciului social și **5 dispoziții** de suspendare a dreptului semnate de primar (din care o dispoziție este obligatoriu să fie *expediată* titularului de dosar) apoi borderou conform anexei 5 din lege, care borderou este predat AJPIS, decizia de suspendare emisă de directorul AJPIS care este obligatoriu să fie expediată titularului de dosar). Reluarea în plată înseamnă, din nou, 3 referate și 5

<sup>210</sup> Prevederi din Art. 26 din capitolul II, secțiunea 2 (Norme Metodologice din 2011) la data 2013-10-11 pentru Art. 13<sup>^</sup>1 din capitolul I, secțiunea 4

(1) Plata ajutorului social se asigură de către agențiile teritoriale, prin decizie a directorului, și se efectuează lunar, pe bază de mandat poștal, în cont curent personal sau în cont de cărd, ținând seama de opțiunea beneficiarului.

(2) Emiterea deciziei prevăzute la alin. (1) are la bază documentele prevăzute la art. 24 alin. (5) și (6). Pentru situațiile în care numărul beneficiarilor este mai mare de 10 persoane, decizia poate fi emisă colectiv, comunicarea acesteia fiind realizată individual. Modelul deciziei este prevăzut în anexa nr. 7.

dispoziții de reluare a dreptului, borderou, decizie a directorului AJPIS. Timpul de muncă însumat pentru tot acest circuit al actelor va fi prezentat în detaliu în capitolul V.

### ***i. Metodologia de evaluare a nevoilor populației țintă***

Ancheta sociala se realizează de către „*personalul serviciului public de asistență socială din subordinea consiliului local sau, după caz, de persoanele cu atribuții în domeniul asistenței sociale din aparatul propriu de specialitate al primarului.*” (art. 11.alin.3)<sup>211</sup>. fiind „*probă legală pentru instanțele judecătorești, în legătură cu deschiderea dreptului sau respingerea cererii.*” (art. 11 alin. 4) la **domiciliul** persoanei singure sau familiei solicitante (sau în locul desemnat de solicitant dacă vorbim de o persoană fără locuință), utilizând și informații din alte surse referitoare la situația solicitanților<sup>212</sup>, putând participa la acest demers de evaluare inițială și terți din instituții publice sau organizații neguvernamentale de pe raza unității administrativ teritoriale<sup>213</sup> Nu este, așadar, nici o îmbunătățire sub aspectul rafinării resursei umane care ar trebui să instrumenteze o lege care se referă la protecția socială. Sintagma „persoane cu atribuții în asistență socială” acoperă tot ce poate fi acoperit în instituțiile publice, când indiferent de pregătirea profesională, conform fișei de post, salariații îndeplinesc atribuții care au sau nu legătură cu diploma pe care o dețin ca absolvenți ai unei forme de învățământ superior sau ca și absolvenți de liceu, fără studii superioare. Conform Raportului de incluziune din 2013<sup>214</sup>, în județul Cluj, din 81 primării doar 23 sunt acreditate ca și servicii sociale – ceea ce înseamnă că celelalte funcționează cu personal fără pregătire în asistență socială, sunt, așadar, persoane *cu atribuții în asistență socială întrucât legea permite...*

„Periodicitatea” cu care legiuitorul consideră că este necesară efectuarea anchetei sociale – diferă de la prima lege care considera ancheta social ca piesă opțională, cu rol în soluționarea eventualelor sesizări, apoi o data pe an din 2001 până în 2006, la 6 luni până la modificările din 2010 când s-a introdus obligativitatea întocmirii anchetei sociale **la 3 luni**; din noiembrie 2012 ca efect al legii 116 din 2012 este din nou stabilit termenul de 6 luni pentru întocmirea anchetei. Sintagma „ori de câte ori este cazul” îndreptățește managerul serviciului public să solicite verificare de teren în orice interval de timp de la stabilirea dreptului – numai că, dacă nu este înscrisă într-un

<sup>211</sup> prevederi din Art. 14, alin.(2) din capitolul II, secțiunea 1 (Norme Metodologice din 2011) pentru Art. 11, alin. (3) din capitolul I, secțiunea 4 (2) *Ancheta socială se realizează de personalul serviciului public de asistență socială din subordinea consiliului local sau, după caz, de persoanele cu atribuții în domeniul asistenței sociale din aparatul de specialitate al primarului, în termen de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii. Datele referitoare la familia sau persoana singură se înregistrează în formularul de anchetă socială, potrivit modelului prevăzut în anexa nr. 2*

<sup>212</sup> Prevederi din Art. 14, alin.(3) din capitolul II, secțiunea 1 (Norme Metodologice din 2011) pentru Art. 11, alin. (4) din capitolul I, secțiunea 4 (3) *La definitivarea anchetei sociale se pot utiliza și informații de la cel puțin două persoane care cunosc situația materială, socială și civilă a persoanelor din gospodăria solicitantului de ajutor social. În acest caz, declarațiile persoanelor se consemnează de personalul prevăzut la alin. (2) și se semnează de persoanele în cauză.*

<sup>213</sup> Prevederi din Art. 14, alin.(4) din capitolul II, secțiunea 1 (Norme Metodologice din 2011) pentru Art. 11, alin. (4) din capitolul I, secțiunea 4; *La efectuarea anchetei sociale pot participa și reprezentanți ai instituțiilor publice sau ai organizațiilor nonguvernamentale care au ca obiect de activitate acest domeniu și care își desfășoară activitatea pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective.*

(5) În cazul persoanelor prevăzute la art. 5, ancheta socială se efectuează la locul desemnat de solicitant.

(6) În cazul gospodăriilor definite la art. 8 alin. (8) din lege, ancheta socială se va completa pentru fiecare familie sau persoană singură.

<sup>214</sup> Sursa Raport statistic incluziune socială 2013, Agenția județeană de plăți și inspecție socială, calcule proprii

context profesional, pot fi generate *abuzuri*, însăși termenul de „anchetă” sugerează un control din poziție de autoritate apăsătoare.

Este aici locul altei precizări importante: cererea și ancheta socială sunt asemănătoare până la **confuzie**. Reluarea în ancheta socială a tuturor datelor (date factuale a familiei deja declinate în cerere) nu are sens – decât dacă legiuitorul a gândit fără ca să explice efectiv în lege *despărțirea* gestiunii actelor – de munca ce ține de efectuarea anchetei sociale. Ținerea la zi a documentației, recepționarea actelor pe care beneficiarul le furnizează, întocmirea documentației administrative care este înaintată pentru a se emite dispoziția primarului poate fi făcută și de un *nespecialist* în asistență socială – iar evaluarea socială *solicitată* altei persoane de specialitate, sau altui compartiment de specialitate. În serviciile publice care gestionează venitul minim garantat uzanța (înregimentată de la prima lege a ajutorului social 67/1995) este aceea că responsabilul de *dosar* întocmește și ancheta socială).

Abordarea pe care o propun (despărțirea rolurilor între persoanele cu responsabilități administrative și persoane specialist în munca socială) este pe deplin susținută de legea asistenței sociale dar **nu a fost sesizată tocmai pentru că legea conține în istoricul ei de 15 ani o anumită modalitate de aplicare/implementare și un model instituțional consacrat.**

Abordarea funcționarească existentă în memoria instituțională, dar și lipsa oricărei sugestii (în legea VMG) cum că acest beneficiu social este un pas (important, dar...doar un pas) în reintegrarea persoanei/familiei, un element din contractul cu clientul, o parte din planul de intervenție, mai are și un alt efect: informațiile completate de asistenții sociali de bună credință și de bună pregătire profesională (în rubricile din formularul de anchetă ex. i. stare de sănătate a persoanei singure sau familiei, j. nevoi special ale persoanei singure/membrilor familiei sau persoanei îndreptățite) **nu au nici o relevanță**. Familia beneficiară NU primește un quantum mai mare dacă are locuință improvizată sau este persoană fără adăpost, dacă există pericol de îmbolnăvire sau dacă copiii familiei nu frecventează școala – contează veniturile familiei (pentru care sunt dovezi administrative, acte adică) și structura familiei.

Care este, de fapt, *rolul* anchetei sociale efectuate de un angajat responsabil și calificat corespunzător din serviciul care gestionează beneficiile sociale? Prin ancheta, este verificată declarația pe proprie răspundere a solicitantului adică: dacă locuiește în apartament de bloc se poate verifica numărul persoanelor declarate ca locuind în apartamentul respectiv; în cazul în care nu este afișată lista cu cheltuielile soluția ar fi să fie stabilită o legătură cu administratorul. Administratorul poate sau nu poate fi găsit, blocurile sunt administrate în număr *tot mai mare* de firme bloc – sistem, ceea ce înseamnă că firma dispune, practic, tot de *declarația* titularului, care poate fi sau nu conformă cu realitatea. Informații pot fi obținute din zona de locuit (conform legii), în sensul în care vecinii acceptă să susțină cele declarate sub semnătură – și în 4 ani NICI un vecin nu a semnat vreodată ancheta socială pentru a susține informații care puteau sta la baza respingerii unui drept de VMG. Aspectul locuinței poate să indice un nivel de trai modest sau dimpotrivă. O situație materială peste ceea ce ar fi de așteptat nu exclude dreptul la ajutor social, pentru un motiv simplu: legiuitorul vorbește de veniturile<sup>215</sup> de pe luna anterioară depunerii cererii.

<sup>215</sup> Art. 7

Faptul că o familie (încă) locuiește într-o casa decentă nu constituie motiv pentru respingerea cererii de VMG – după cum nici existența veniturilor peste cele declarate în cerere nu pot fi puse în evidență prin ancheta socială – munca „la negru” poate fi adusă la suprafață de organisme ale statului, dar nu de serviciile sociale, care nu au (încă) mijloacele legale, instituționale, această autoritate. Dacă locuiește la casa – este aproape imposibil de a stabili câte persoane locuiesc în acea casă. Informații de la vechiul (ultimul loc de muncă) și dacă sunt obținute sunt *irrelevante* – dreptul la ajutor social nu are nici o legătură cu calitatea de lucrător, cu motivul încetării contractului de muncă, nici măcar cu starea civilă a fostului angajat. Structura, componența familiei *nu* poate fi probată prin ancheta socială – dacă familia este legal constituită și soții declară că s-au separat, declarația este imposibil de contrazis chiar când aceștia au rămas să locuiască împreună.

Desigur că acest aspect nu rămâne ascuns unui asistent social cu experiență dacă acesta stabilește o legătură cu familia asistată – dar termenul de 15 zile lucrătoare pentru întocmirea „anchetei sociale” reprezintă un interval de timp cu totul insuficient pentru a stabili această relație – în plus, volumul de muncă din cadrul unui serviciu care gestionează beneficiile sociale obligă preluarea prevederii legislative referitoare la efectuarea anchetei sociale ca atare, în termeni foarte stricți. Rareori se reușește o a doua vizită pentru stabilirea dreptului la ajutor social – ceea ce înseamnă că, de fapt, documentele depuse de familia solicitantă rămân mult mai importante decât ancheta socială.

În mediul rural însă aceste aspecte poartă o altă coloratură – viața în comunitate face imposibilă ascunderea unor informații importante pentru stabilirea/respingerea unui drept, începând de la relația mult mai directă dintre angajații primăriei – asistentul social/lucrătorul social/persoana cu atribuții în asistență socială este coleg de birou cu angajatul care lucrează cu registrul agricol, vecinătatea nu poate fi ocolită dacă este vorba de apariția/dispariția unei persoane din familia beneficiară de VMG etc. Informațiile din partea comunității sunt consistente, granițele familiilor nu pot fi la fel de rigide ca și în mediul rural. Încă odată, legea de garantare a veniturilor minime pare a fi proiectată pentru *comunități rurale*, nu pentru aglomerări urbane.

#### ***j. Obligațiile beneficiarilor de venit minim garantat***

**Obligațiile beneficiarilor** de ajutor social<sup>216</sup> – sunt acelea de a comunica orice modificare în ceea ce privește componența familiei sau în dinamica veniturilor, în termen de 15 zile de la data

---

<sup>216</sup> Prevederi din Art. 27 din capitolul II, secțiunea 3 (Norme Metodologice din 2011) la data 2013-10-11 pentru Art. 15 din capitolul I, secțiunea 5

(2) Persoanele apte de muncă pentru care se acordă ajutorul social și care nu realizează venituri din salarii sau din alte activități, potrivit legii, au obligația să dovedească, din 3 în 3 luni, cu adeverință eliberată de agenția teritorială pentru ocuparea forței de muncă, următoarele:

a) că sunt înregistrate ca persoane în căutarea unui loc de muncă în evidența agenției teritoriale pentru ocuparea forței de muncă;

b) că nu au refuzat un loc de muncă;

c) că nu au refuzat participarea la servicii pentru stimularea ocupării forței de muncă și la servicii de formare profesională și, după caz, că participă la un program de pregătire profesională.

(3) Fac excepție de la obligația prevăzută la alin. (2) persoanele apte de muncă pentru care se acordă ajutorul social și care se află în una dintre situațiile prevăzute la art. 72 din lege.

(4) Declarația pe propria răspundere prevăzută la alin. (1) lit. b) se trimite în copie de către primărie la agențiile teritoriale, în termenul prevăzut de art. 131 alin. (3) din lege.

la care au apărut modificările 217, de a depune din 3 în 3 luni o declarație pe propria răspundere privind componența familiei și veniturile realizate de membrii acesteia<sup>218</sup>, de a dovedi cu acte depuse din 3 în 3 luni că sunt în evidența agenției teritoriale pentru ocuparea forței de muncă pentru încadrarea în muncă și că nu au refuzat un loc de muncă sau un program de pregătire profesională<sup>219</sup> dar și de a se achita de obligația<sup>220</sup> de a efectua lunar, la solicitarea primarului, acțiuni și lucrări de interes local, fără a se putea depăși regimul normal de lucru.

Obligațiile beneficiarilor sunt, așadar, de a *dovedi* că situația e aceeași de-a lungul timpului – fără ca legea să precizeze și un interval de timp în care persoana singură sau o familie stă în această plasă de siguranță numită ajutor social. Din nou fac precizarea că nici după modificările legislative impuse după ianuarie 2011, relația dintre serviciul social din primărie și agenția teritorială pentru ocuparea forței de muncă este tot neformalizată, nu este stabilită o persoană de legătură între instituții, un sistem prin care statutul de „persoană aflată în căutarea unui loc de muncă” să presupună intervenții coerente, măsuri active etc. Prin modificările legislative pe care legea 276 din 2010 le introduce apare și obligația Agențiilor teritoriale care se ocupă de formare profesională precum și Inspekția Muncii de a comunica și de a transmite reciproc *informații* despre beneficiari de venit minim garantat.<sup>221</sup>

Ordonanța 124 din 2011 introduce obligația familiilor/persoanelor singure beneficiare de ajutor social de a-și achita obligațiile legale față de bugetul local pentru bunurile deținute în proprietate<sup>222</sup> – neîndeplinirea obligației ducând la suspendarea pe o perioadă de 5 luni, începând cu luna februarie, a dreptului la ajutor social. Legea 166/2012 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului

<sup>217</sup> Art. 14 (1)

<sup>218</sup> Art. 14<sup>^</sup>1

<sup>219</sup> Art. 7 (1)

<sup>220</sup> Art. 6.(2)

<sup>221</sup> prevederi din Art. 30 din capitolul II, secțiunea 3 (Norme Metodologice din 2011) la data 2013-10-11 pentru Art. 15, alin.(2) din capitolul I, secțiunea 5. 3. *În aplicarea prevederilor art. 7 și art. 15 alin. (1)-(3) din lege, se procedează după cum urmează:*

a) *pentru verificarea îndeplinirii condiției prevăzute la art. 7 alin. (1) din lege, agenția teritorială pentru ocuparea forței de muncă transmite primarilor, în scris și în format electronic, în prima zi lucrătoare a fiecărei luni, pentru luna anterioară, un tabel nominal cu persoanele care sunt în căutarea unui loc de muncă, înregistrate în evidența agenției teritoriale pentru ocuparea forței de muncă, pentru care s-au eliberat adeverințe potrivit art. 11 alin. (4), conform modelului prevăzut în anexa nr. 10;*

b) *în condițiile prevăzute de art. 15 alin. (3) din lege, primarii transmit lunar, în format electronic, în termenul prevăzut la art. 131 alin. (3) din lege, lista persoanelor apte de muncă din familiile beneficiare de ajutor social, atât la agenția teritorială pentru ocuparea forței de muncă și inspectoratul teritorial de muncă, cât și la agenția teritorială, conform modelului prevăzut în anexa nr. 11;*

c) *pe baza listei prevăzute la lit. b), agenția teritorială pentru ocuparea forței de muncă transmite în termen de 10 zile de la primirea listei, iar inspectoratul teritorial de muncă, în termen de 20 de zile lucrătoare, tabelul nominal cu persoanele din familiile beneficiare de ajutor social care s-au încadrat în muncă, inclusiv cu cele care au plecat cu contract de muncă în străinătate, au refuzat un loc de muncă oferit sau un curs de calificare/recalificare/formare profesională, conform modelelor prevăzute în anexele nr. 12 și 13, atât primarilor, cât și agenției teritoriale.*

(2) *În vederea asigurării unei evidențe centralizate la nivel național, în termen de 5 zile lucrătoare de la transmiterea tabelelor prevăzute la alin. (1) lit. c), Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă și Inspekția Muncii vor transmite în format electronic la Agenția Națională pentru Plăți și Inspekție Socială tabelele centralizatoare cu persoanele din familiile beneficiare de ajutor social care s-au încadrat în muncă, inclusiv cu cele care au plecat cu contract de muncă în străinătate, au refuzat un loc de muncă oferit sau un curs de calificare/recalificare/formare profesională. Modalitatea de transmitere și formatul acestora se stabilesc prin protocol.*

<sup>222</sup> Art. 16<sup>^</sup>1.

nr. 124/2011 pentru modificarea și completarea unor acte normative care reglementează acordarea de beneficii de asistență socială (M.Of. 699 din 11-oct-2012) *nuanțează* această prevedere, precizând că această obligație se referă la familiile/persoanele singure pentru care drepturile au fost stabilite de cel puțin 6 luni și că nu se adresează persoanelor singure care se ocupă de creșterea și îngrijirea unuia sau mai multor copii<sup>223</sup>

#### ***k. Sancțiunea neîndeplinirii obligațiilor prevăzute de lege***

Înseamnă suspendarea dreptului la ajutor social.<sup>224</sup> De remarcat este faptul că Legea 276 din 2010 (aspect menținut neschimbat de toate următoarele dispoziții) *elimină* prevederea cu

<sup>223</sup> Art. 16<sup>1</sup> (la data 14-oct-2012 Art. 16<sup>1</sup> din capitolul I, secțiunea 5 modificat de Art. I, punctul 4. din Legea 166/2012)  
(1) Începând cu anul 2012, pentru menținerea dreptului la ajutorul social, familiile și persoanele singure beneficiare, cu drepturi stabilite de cel puțin 6 luni, au obligația să își achite impozitele și taxele față de bugetul local pentru bunurile pe care le dețin în proprietate, conform prevederilor Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare.

(2) Verificarea îndeplinirii obligației prevăzute la alin. (1) se realizează anual, până la data de 31 ianuarie a fiecărui an, pentru obligațiile de plată către bugetul local aferente anului anterior.

(3) Pentru beneficiarii ajutorului social prevăzuți la alin. (1) care nu și-au achitat impozitele și taxele locale în termenul prevăzut la alin. (2), serviciul de specialitate al primarului are obligația să comunice acestora suma de plată, iar în cazul în care prin hotărâre a autorității administrației publice locale s-a stabilit eșalonarea, reducerea sau scutirea obligațiilor legale de plată, se va comunica și termenul scadent pentru acestea.

(4) În situația în care, până la data de 31 martie a fiecărui an, primarul constată că nu a fost îndeplinită obligația prevăzută la alin. (1), acesta suspendă, prin dispoziție, dreptul la ajutorul social pe o perioadă de 5 luni, începând cu drepturile aferente lunii aprilie.

(5) Achitarea obligațiilor legale față de bugetul local în perioada prevăzută la alin. (4) atrage reluarea, prin dispoziția primarului, a dreptului la ajutorul social, începând cu luna următoare celei în care s-a achitat obligația, inclusiv pentru drepturile cuvenite în perioada suspendării.

(6) În situația în care, după termenul prevăzut la alin. (4), nu a fost îndeplinită obligația prevăzută la alin. (1), dreptul la ajutorul social încetează prin dispoziția primarului.

(7) Pentru persoanele singure care se ocupă de creșterea și îngrijirea unuia sau mai multor copii, menținerea drepturilor reglementate de prezenta lege nu este condiționată de obligația prevăzută la alin. (1)

<sup>224</sup> prevederi din Art. 33 din capitolul II, secțiunea 4 (Norme Metodologice din 2011) la data 2013-10-11 pentru Art. 17, alin.(2) din capitolul I, secțiunea 5

(1) Dreptul la ajutorul social, respectiv plata acestuia se suspendă pentru întreaga familie sau, după caz, pentru persoana singură, în următoarele situații:

a) dacă nu prezintă adeverința eliberată de agenția teritorială pentru ocuparea forței de muncă, prevăzută la art. 11 alin. (4);

b) dacă refuză nejustificat efectuarea acțiunilor sau lucrărilor de interes local prevăzute la art. 28 alin. (1);

c) când se constată că dreptul la ajutorul social a fost stabilit pe baza unor date eronate privind componența familiei sau veniturile realizate ori pe parcursul acordării au intervenit modificări ale acestora;

d) dacă nu depune, din 3 în 3 luni, declarația prevăzută la art. 27 alin. (1) lit. b);

e) când agenția teritorială constată, pe baza documentelor transmise de primar prevăzute la art. 131 alin. (3) din lege, că s-a stabilit un quantum eronat al ajutorului social;

f) în situația în care timp de 3 luni consecutive se înregistrează mandate poștale returnate pentru titularul ajutorului social;

g) în situația în care, în urma verificărilor efectuate conform art. 141 alin. (2) și (3) din lege, se constată că nu sunt respectate condițiile de acordare a dreptului la ajutorul social.

h) În situația în care familiile beneficiare nu respectă obligația prevăzută la art. 161 alin. (1) din lege.

i) în situația în care, în urma controlului efectuat de inspectorii sociali sau de reprezentanți ai Curții de Conturi a României s-au constatat date eronate cu privire la componența familiei ori a veniturilor beneficiarilor.

(2) Suspendarea dreptului de ajutor social se face prin dispoziție scrisă a primarului, începând cu luna următoare celei în care s-au constatat de către serviciul sau persoana/persoanele prevăzute la art. 15 alin. (3) motivele prevăzute la alin. (1) lit. a)-d) și g), respectiv cu luna aprilie a fiecărui an în situația prevăzută la lit. h), și se comunică titularului în termen de 15 zile de la data emiterii acesteia.

(3) Pentru situațiile prevăzute la alin. (1) lit. e), f) și i) plata ajutorului social se suspendă prin decizie a directorului agenției teritoriale, începând cu luna următoare celei în care s-a făcut constatarea, potrivit prevederilor art. 18 alin. (3) din lege.

privire la sancțiunea neîndeplinirii obligației de a efectua acțiuni și lucrări la dispoziția primarului care ar consta în *modificarea cuantumului ajutorului social prin excluderea persoanei care a refuzat îndeplinirea obligației menționate*, așadar dreptul la ajutor social se suspendă pentru întreaga familie dacă o persoană din familie nu își respectă vreo obligație – aspect care ar pleda pentru o responsabilitate mai mare a familiei față de membrii ei. DAR Art. 7 alin (1) din lege păstrează prevederea conform căreia „*Persoanele apte de muncă, ce nu realizează venituri din salarii sau din alte activități, se iau în considerare la stabilirea numărului membrilor de familie pentru determinarea nivelului de venit pe familie numai dacă fac dovada faptului că sunt în evidența agenției teritoriale pentru ocuparea forței de muncă, pentru încadrare în muncă, și nu au refuzat un loc de muncă ori participarea la serviciile pentru stimularea ocupării forței de muncă și de formare profesională oferite de aceste agenții*”- ceea ce permite declararea **aleatorie și opțională** a componenței familiei.

### ***1. Fondurile destinate plății VMG***

O altă schimbare majoră ca urmare a adoptării legii Legea 276 din 2010 este aceea că fondurile necesare pentru plata ajutorului social sunt asigurate din bugetul de stat (art. 27) prin intermediul Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale, plata efectivă fiind asigurată prin intermediul Agențiilor de plăți și inspecție socială județene<sup>225</sup>. Această decizie a legiuitorului a fost explicată ca un demers de *o sporire a controlului exercitat asupra fondurilor* (care, în virtutea legii adoptate, erau – cum de altfel sunt și la data actuală – din fonduri de la bugetul de stat) alocate, dar și ca o „*garanție asupra efectuării plăților*” la termenul stabilit de lege către beneficiari, chiar și o „*creștere a gradului de satisfacție a beneficiarilor... îmbunătățit accesul la informație...*”<sup>226</sup>.

Această separare între **stabilirea** venitului minim garantat (care rămâne în sarcina primarului – respectiv a serviciului social din cadrul primăriei unei unități administrativ teritoriale) și **plata dreptului**, efectuată de agenția de plăți (am evitat numirea instituției altfel decât generic deoarece din 2010, momentul adoptării legii 276, denumirea instituției a suferit numeroase modificări. În prezent se numește Agenția Județeană de Plăți și Inspecție Socială) este întâlnită nu doar în sistemul de garantare a veniturilor minime în Europa (ex. în Regatul unit al Marii Britanii stabilirea și plata beneficiilor sociale se realizează de compartimente sau instituții diferite), ci și în sistemul de pensii din România cele două activități, de stabilire a dreptului și de plată a dreptului sunt separate. În România însă, în anul 2010 când instituțiile din administrația de stat (așa cum am arătat) trecuseră prin drastice reduceri de personal, construcția și funcționarea unui **palier administrativ** deasupra celui existent, a antrenat **costuri administrative** destul de dificil de cuantificat iar măsurile (gândite ca fiind *străjuitoare* de risipă și *dătătoare* de control) au fost greu (sau niciodată aplicate) în practică. Agențiile nu au fost pregătite, nici metodologic nici ca resursa umana să preia acest rol de instituție „tutelă”; în plus aplicarea unei legi noi generează situații asupra cărora există dubii, întrebări, neclarități, este exprimată nevoia de îndrumare către o autoritate care are un parcurs ce justifică experiența. *Angajații din Agenții, care nu lucraseră niciodată în stabilirea beneficiilor sociale,*

<sup>225</sup> [http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Domenii/Incluziune%20si%20asistenta%20sociala/raportari/Studiu\\_VMG\\_2011.pdf](http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Domenii/Incluziune%20si%20asistenta%20sociala/raportari/Studiu_VMG_2011.pdf)

<sup>226</sup> [http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Domenii/Incluziune%20si%20asistenta%20sociala/raportari/Studiu\\_VMG\\_2011.pdf](http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Domenii/Incluziune%20si%20asistenta%20sociala/raportari/Studiu_VMG_2011.pdf)

*nu administraseră niciodată cu un dosar de VMG trebuiau să dea lămuriri asupra modului de gestionare a noii legi, într-o calitate de instituție supervizoare.*

Relația dintre Agenții și primării căpăta și mai pregnant o formă care putea fi interpretată ca fiind de *subordonare*, ceea ce contravine Legii nr. 215 din 2001 a administrației publice locale<sup>227</sup>. Ordonanța de urgență nr. 113 din 21 decembrie 2011 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Plăți și Inspecție Socială prin care s-a decis reorganizarea Agenției Naționale pentru Presații Sociale prin preluarea activității de inspecție socială din cadrul Ministerului muncii, Familiei și Protecției Sociale a dat un plus de autoritate Agențiilor, fără însă a verifica dacă resursa umană care trebuia să exercite acest plus de autoritate avea pregătirea și experiența necesară. Drepturile stabilite de primării și puse în plată de agenții au presupus și depunere de acte (așadar acte întocmite de beneficiari în dublu exemplar) în formă fizică (nu doar transmis în format electronic) – ceea ce înseamnă că efectiv angajați ai serviciilor sociale din primării se deplasează „la centru” și depun documentația stabilită de lege. Timpul de muncă destinat gestionării beneficilor sociale *crește necontrolat*.

### ***m. Facilități suplimentare la care au dreptul beneficiarii de VMG***

Similar etapei anterioare, Legea venitului minim garantat păstrează dreptul familiei beneficiare de a fi asigurată în sistemul de asigurări de sănătate, de a beneficia de ajutor de încălzire a locuinței și de a beneficia de ajutor în cazul unor situații de urgență. Conform legii nr. 208 din 15 decembrie 1997 privind cantinele de ajutor social, beneficiarii de ajutor social au drept pentru acordarea mesei la cantina de ajutor social<sup>228</sup> – la 31 decembrie 2013 doar două familii beneficiare de VMG din cele 220 nu beneficiau și de cantina de ajutor social. În plus, am întocmit o situație care permite urmărirea în detaliu a beneficiilor familiilor – din această situație se poate vedea faptul că, dacă plata VMG este de **43731,00** lei, plata cantinei (383 porții) înseamnă 91200,00 lei.

### ***n. Cine controlează dacă legea a fost/este aplicată corespunzător.***

Verificarea aplicării corecte a legii este realizată de către Inspecția socială (cate 4-6 misiuni de control pe an, din anul 2011 și până în prezent). Documentația care stă la baza stabilirii drepturilor VMG sunt verificate și prin misiuni speciale de către Curtea de Conturi.

## **Concluzii ale subsecțiunii IV.3**

Modificările legii venitului minim garantat în anul 2010 au fost introduse ca urmare obiectivelor asumate de guvern – acela de restrângere a cheltuielilor bugetare, de reducere a numărului de prestații sociale dar, mai ales de eliminare a fraudelor din sistem și eliminării dependenței de beneficii sociale. Modificările esențiale a noilor reglementări au constat în principal în preluarea

<sup>227</sup> Art. 6 (1) *Raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune și orașe și autoritățile administrației publice de la nivel județean se bazează pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregului județ. (2) În relațiile dintre autoritățile administrației publice locale și consiliul județean, pe de o parte, precum și între consiliul local și primar, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.*

<sup>228</sup> Art. 2 (1) *Pot beneficia de serviciile cantinelor de ajutor social următoarele categorii de persoane: c) persoanele care beneficiază de ajutor social sau de alte ajutoare bănești acordate în condițiile legii și al căror venit este de până la nivelul venitului net lunar pentru o persoană singură, luat în calcul la stabilirea ajutorului social.*

plății beneficiilor sociale de către Agențiile de Plăți și Inspecție Socială (în condițiile în care și fondurile pentru suportarea acestor beneficii sunt tot din bugetul de stat), un palier administrativ construit *peste* serviciile sociale din primărie, care au păstrat obligația stabilirii dreptului la beneficii sociale, motiv pentru care afirm că a avut loc o *creștere* semnificativă a cheltuielilor administrative aferente acestui beneficiu social. Legea venitului minim garantat a fost modificată sincron cu adoptarea Legii asistenței sociale (*fără* a fi conceptualizată ca fiind o lege a protecției sociale – profesioniștii nu au un rol mai special în noua lege față de vechea lege) și, pentru prima dată în istoria recentă, în legătură cu *alte* legi care se referă la beneficii sociale – ex Legea nr. 277 din 2010 privind alocația de susținere a familiei. Schimbările de regim politic au generat fracturi în obiectivele asumate inițial, mă refer la cele de restrângere a cheltuielilor bugetare – modificările legislative adoptate după schimbarea politică din anul 2012 au determinat o *creștere* a cuantumurilor beneficiilor sociale (alocația de susținere a familiei a crescut semnificativ, iar o familie beneficiară de VMG care are copii poate beneficia de *ambele* prestații) Așadar în prima parte a acestei etape au crescut cheltuielile administrative aferente VMG, în cea ce-a doua parte au crescut și sumele efective care pot fi acordate familiilor beneficiare de VMG, prin efect colateral a creșterii altor tipuri de prestații sociale.

Modificările legislative din anii 2011–2014 au însemnat schimbări rapide la care serviciile sociale din primărie au trebuit să se adapteze la fel de rapid și au generat *costuri* mari atât pentru administrațiile publice cât și pentru beneficiari. Nu au fost elucidate nici aspectele care fac dificilă procedura de testare a mijloacelor, serviciile sociale care stabilesc drepturile de VMG nu au fost și nu sunt echipate cu mecanisme informatice sau cu legături interinstituționale care să permită verificarea declarațiilor beneficiarilor în timp real. Au fost făcuți pași către armonizarea legislației privind beneficiile sociale necontributive dar nu au rezolvat probleme fundamentale ale sistemului, cum ar fi eliminarea dependenței, promovarea măsurilor de stimulare a reinsertiei profesionale. Este păstrată aceeași abordare funcționărească a acordării de „prestații sociale” fără o integrare într-un plan de servicii întocmit de profesioniști în asistență socială, în baza unui contract cu clientul.

## Capitolul V

### REZULTATELE ȘI ANALIZA DATELOR CANTITATIVE PRIVIND IEȘIRILE DIN SISTEMUL DE GARANTARE A VENITURILOR MINIME

#### – STUDIU DE CAZ, MUNICIPIUL CLUJ-NAPOCA –

Dacă în capitolul IV al lucrării mele am analizat evoluția schimbărilor legislative și de politică publică în ceea ce privește garantarea venitului minim în România, în acest capitol am studiat efectele modificărilor legislative adoptate în perioada decembrie 2010 – decembrie 2014 din mai multe perspective:

- Impactul acestor modificări legislative și de politică publică asupra familiilor beneficiare.
- Creșterea /sau dimpotrivă, scăderea efortului (care se reflectă în cheltuielă administrativă) pe care instituțiile implementatoare le resimt urmare a modificărilor menționate.
- Ameliorarea capacității instituțiilor statului responsabile de administrarea sistemului de garantare a venitului minim în ceea ce privește eliminarea erorilor de supraîncadrare, riscurilor de fraudă.

Au fost studiate **toate** cele 414 familii cărora **în perioada ianuarie 2011 – decembrie 2013** le-a fost încetat ajutorul social, conform Legii nr. 416 din 2001 cu modificările și completările ulterioare, sub mai multe aspecte: caracteristici socio-demografice (vârsta titularului la data ieșirii din sistem, etnia, tipul familiei, gradul de școlarizare a titularului, vechimea în muncă a titularului de VMG, starea locativă dar și eventuala apartenență la așa numitele comunități marginalizate); motive ale ieșirii din sistemul de garantare a venitului minim; durata în care familiile/persoanele singure studiate au beneficiat de venit minim garantat; modul în care aceste familii/persoane singure se adaptează modificărilor legislative menționate – respectiv traseele acestor familii sub aspectul eventualelor reîntoarceri în sistemul VMG dar și costurile administrative pe care statul și le asumă adoptând aceste modificări legislative (mai ales sub aspectul timpului de muncă necesar pentru instrumentarea sistemului de garantare a venitului minim). Pentru a avea o și mai bună perspectivă asupra efectelor modificărilor legislative asupra celor 414 familii menționate, am extins cercetarea până la 31 decembrie 2014 sub aspectul urmării traseului acestor familii în sistemul de garantare a venitului minim.

#### V.1. Caracteristicile socio-demografice ale familiilor studiate

Caracteristicile socio-demografice ale familiilor/ persoanelor singure care au ieșit din sistemul de garantare a veniturilor minime în municipiul Cluj-Napoca, în cohortele de ieșiri din 2011, 2012 și 2013. au fost urmărite în funcție de variabilele: *vârsta titularului la data ieșirii din sistem, etnia, tipul familiei, gradul de școlarizare a titularului, vechimea în muncă a titularului de VMG.*

Am urmărit, de asemenea și *starea locativă* a acestor familii/persoane singure (dacă dețin locuință iar dacă nu, unde anume locuiesc). Pentru a pune în valoare și un alt aspect – de apartenența beneficiarilor de VMG la *comunități marginalizate* am efectuat o codificare a zonelor de locuit – de data aceasta fără a ține cont de regimul de proprietate al locuinței astfel: Zona 3 – fiind zona generic cunoscută drept Pata Rât, în scripte oficiale fiind str. Platanilor și str. Cantonului), Zona 2 – cea în care am inclus beneficiari care locuiesc în comunități deja recunoscute ca fiind „pungi de sărăcie” ex. Str. Meșterul Manole, Str. Stephenson, Str. Byron dar și adăposturile destinate persoanelor fără locuință, Zona 1 – restul străzilor din municipiul Cluj-Napoca.

a. **Media de vârstă** în cele trei cohorte a titularului de dosar de venit minim garantat care iese din sistem, în primul episod, este de peste 45 ani, (49,33 în anul 2011, scădere la 46,33 ani în anul 2012 și o creștere la 48,82 ani în cohorta din 2013). Tendința centrală este înregistrată în jurul vârstei de 51 ani pentru 2011 și 2013, cu o diferență semnificativ mai mică, 47 ani în cohorta din 2012. (Tabelul 3.1 din capitolul III, Metodologia cercetării).

În ceea ce privește frecvența relativă, **anul 2011** dominantă este grupa de vârstă de 25–34 ani, cu o pondere de 25,76, urmată de cea de vârstă 55-64 ani și peste 65 ani, cu valoare aproximativ egală, 20,46 și respectiv 20,45. **În anul 2012** dominantă este tot grupa de vârstă de 25–34 ani, ca și în cohorta din 2012, cu pondere asemănătoare, de 25,81, pe loc secund situându-se grupa de vârstă de 55-64 ani cu o pondere de 21,77 pe cel de-al treilea loc fiind grupa de vârstă cuprinsă în intervalul 35-44 ani, cu o pondere de 16,13 urmată fiind îndeaproape de grupa de vârstă cuprinsă între 45–54 ani. **În cohorta 2013** ponderea cea mai mare o deține grupa de vârstă de 55-64 ani, de 32,91, pe loc secund fiind grupa de vârstă de 45-54 ani cu o pondere de 18,99, urmată de valorile aferente grupei de vârstă 25-34 ani și 35-44 ani, frecvențe identice de 17,09. Ca și tendință, se poate observa o ușoară creștere în ceea ce privește ieșirea din sistem a adulților cu vârste cuprinse în intervalul de sub 25 ani și o creștere semnificativă în cohorta din 2013 a adulților cu vârste cuprinse în intervalul 55-64 an, ceea ce explică totalul general a ieșirilor corespunzătoare acestei grupe de vârstă.

**Tabel 5.1. Vârsta titularului (reprezentantului familiei sau persoana singură) în ani împliniți, existenți în plată, în evidența SPS în ianuarie 2011, ianuarie 2012 și ianuarie 2013**

Grupa de vârstă	2011	2012	2013	Total
media	49	48	44	
mediana	51	50	41	
sub 25 ani	5	12	16	33
25–34 ani	41	45	55	141
35–44 ani	25	37	59	121
45–54 ani	17	27	32	76
55 ani-64 ani	33	51	47	131
peste 65 ani	34	28	19	81
	155	200	228	583

Sursa: arhiva DASM, calcule proprii

Prin comparație cu titularii existenți în evidența SPS la începutul celor trei ani studiați, respectiv la 01.01.2011, 01.01.2012, 01.01.2013, după cum se poate vedea și în Tabelul 5.1. nu

se poate vorbi despre un efect al modificărilor legislative sub aspectul grupelor de vârstă – dacă există o logică a ieșirilor din sistem, aceasta nu se datorează vârstei beneficiarilor VMG.

Este necesar să precizez că numărul total al familiilor beneficiare de VMG de-a lungul celor trei ani **este mult mai mare** decât ceea ce este ilustrat în tabelul 5.1 care arată doar familiile *existente* în plată la începutul anilor studiați. În fiecare lună a celor trei ani există intrări (cazuri noi) ceea ce face ca volumul total al cauzisticii beneficiarilor de VMG să fie mult mai mare. Am ales însă ca cercetarea transversală să se rezume doar la cauzistica existentă în plată la începutul celor trei ani consecutivi studiați.

b. **Etnia** dominantă în cohortele din 2011 și 2012 este cea roma, iar în cohorta din 2013 etnia dominantă este cea română. (Tabelul 3.2)

Semnificativ este însă faptul că *existenții* în sistem sunt persoanele/famiiliile de etnie roma în toți cei trei ani, iar ieșirile din 2013 mai consistente din etnia majoritară arată mai degrabă vulnerabilitatea populației de etnie roma. Se poate vedea din Tabelul 5.2 că etnia roma este dominantă în eșantionul existenților în plată la începutul celor trei ani studiați.

**Tabel 5.2.**  
*Distribuția titularilor (reprezentantului familiei sau persoana singură) după apartenența etnică, în perioada 2011–2013, municipiul Cluj-Napoca*

2011	2012	2013	Total
58	83	93	234
85	108	124	317
12	9	11	32
155	200	228	583

Sursa: arhiva DASM, calcule proprii

c. În ceea ce privește **tipul familiei** – beneficiară de venit minim garantat căreia i-a fost încetat ajutorul social în perioada 2011–2013 se observă (în Tabelul 3.3) o netă dominanță a familiilor compuse dintr-o singură persoană, în toate cele trei cohorte, cu o creștere însemnată în cohorta din 2013. Astfel, în cohorta din 2011 sunt 56 persoane singure cărora le-a fost încetat ajutorul social, ceea ce înseamnă o pondere de 42.42%, în cohorta din 2012 sunt 54 persoane singure care ies din sistemul de garantare a veniturilor minime, ceea ce înseamnă o frecvență relativă de 43.55 iar în 2013 numărul persoanelor singure cărora le-a fost încetat ajutorul social crește semnificativ, ajungând la o pondere de peste 50% din totalul ieșirilor din sistem – respectiv 84 persoane și o frecvență relativă de 53,16. În primele două cohorte, cea din 2011 și cea din 2012 se observă că familii cu peste 5 persoane ies din sistem, ca în anul 2013 această tendință să se reducă la o pondere de 5,06. Familiile compuse din 2 persoane se situează în toate cele trei cohorte pe locul second, fiind înregistrate 23 ieșiri în anul 2011 (17,42), 20 în anul 2012 (16,13) și 27 familii cărora le-a fost încetat ajutorul social în 2013 (o frecvență relativă de 17,09).

Ieșirile sub aspectul structurii familiei păstrează caracteristicile familiilor existente în sistem la începutul anilor studiați; după cum se poate observa însă în Tabelul 5.3 crește ponderea familiilor compuse din o singură persoană, beneficiară de VMG, creștere constantă de la un an la altul.

**Tabel 5.3. Distribuția în funcție de tipul familiei – beneficiarilor de venit minim garantat în perioada 2011–2013, municipiul Cluj-Napoca**

Tipul familiei	2011	2012	2013	Total
Persoane singure	69	89	99	257
Familii cu 2 persoane	23	27	29	79
Familii cu 3 persoane	22	22	32	76
Familii cu 4 persoane	16	24	24	64
Familii cu 5 persoane	11	19	22	52
Familii cu peste 5 persoane	14	19	22	55
<i>Total</i>	155	200	228	583

Sursa: arhiva DASM, calcule proprii

d. În ceea ce privește **apartenența de gen** a reprezentantului familiei care a beneficiat de ajutor social și căreia i-a fost încetat ajutorul social (în cele trei cohorte, 2011, 2012 și respective 2013) se constată (Tabel 3.4) o netă dominanță genului feminin. În cohorta din 2011 ponderea femeilor reprezentante a familiei care a beneficiat de ajutor social și cărora le-a fost încetat ajutorul social este de 71.21%, respective 94 cazuri din total de 134. În cohorta din 2012 ponderea genului feminin – titular de dosar, care iese din sistemul de garantare a veniturilor minime este tot de peste 50% (71 cazuri – frecvență relativă de 57,26) În cohorta din 2013 de înregistrează o ușoară scădere – totuși ponderea femeilor beneficiare de ajutor social rămâne dominantă – 81 familii din 158 total (51.27 în frecvență relativă).

e. Familiile/persoanele singure beneficiare de VMG care ies, în primul episod din sistemul de garantare a veniturilor minime reprezintă și sub aspectul **gradului de școlarizare** al titularului de dosar de VMG, familii vulnerabile (Tabel 5.4). Am efectuat o departajare între două variabile,

**Tabel 5.4.a. Gradul de școlarizare a titularului – din familia beneficiară de venit minim garantat căreia i-a fost încetat ajutorul social, în perioada 2011–2013, municipiul Cluj-Napoca**

Statistica	Școlarizare	2011	2012	2013	Total
Frecvența absolută	Analfabet	11	15	21	47
	Fără studii	27	20	12	59
	4 clase	28	9	15	52
	8 clase	32	36	53	121
	10 clase	23	30	46	99
	Școala profesională	3	7	5	15
	Liceu	0	1	0	1
	Școala postliceală	0	0	0	0
	Studii superioare	8	6	6	20
	<i>Total</i>		132	124	158

Sursa: arhiva DASM, calcule proprii

„analfabet” și „fără studii”, deoarece practica demonstrează că există persoane care au parcurs 1-4 clase, știu să scrie și să citească, dar nu au acte necesare pentru a dovedi că au absolvit școala, pe

lângă persoanele care nu au mers niciodată la școală. În înregistrările oficiale ambele categorii figurează la rubrica „fără studii” – dar diferența între cele două sub aspectul încadrării în muncă este, totuși, semnificativă).

În cohorta din 2011 sunt 36 familii în care titularul este analfabet sau fără studii, 35 familii fără studii părăsesc sistemul de garantare a veniturilor minime în 2012 iar în 2013 sunt 33 familii care ies din sistem. Ceea ce este semnificativ – procentul *mic* a titularilor cu studii liceale, postliceale și superioare (6,06% în cohorta din 2011, 5,64% în cohorta din 2012 și 13,29% în cohorta din 2013).

Din Tabelul 5.4.b (adică reprezentarea transversală a beneficiarilor de VMG) se poate observa că practic, măsurile legislative adoptate au avut un impact semnificativ asupra adulților fără studii, reprezentanți ai familiilor beneficiare.

**Tabel 5.4.b. Gradul de școlarizare a titularului – din familia beneficiară de venit minim garantat în perioada 2011-2013, municipiul Cluj-Napoca**

Statistica	Școlarizare	2011	2012	2013	Total
Frecvența absolută	Analfabet	20	21	30	71
	Fără studii	28	28	28	84
	4 clase	31	19	20	70
	8 clase	38	62	76	176
	10 clase	26	49	58	133
	Școala profesională	4	11	7	22
	Liceu	1	1	0	2
	Școala postliceală	1	1	1	3
	Studii superioare	6	8	8	22
	<i>Total</i>		155	200	228

Sursa: arhiva DASM, calcule proprii

f. Dacă reinsertia profesională este mai probabilă cu cât studiile sunt mai complete, **vechimea în muncă** a titularului de VMG ar putea reflecta modul în care și-a valorificat potențialul, sau cum anume și-a dobândit mijloacele de trai proprii și ale familiei pe care o reprezintă. Beneficiarii de VMG care ies din sistemul de garantare a veniturilor minime în anii 2011, 2012 și 2013 au în mod cert un parcurs profesional deloc semnificativ, așa cum este ilustrat în Tabelul 5.5. De altfel aceste rezultate nu sunt surprinzătoare în condițiile cifrelor care arată gradul de școlarizare a beneficiarilor de VMG care ies din sistemul de garantare a veniturilor minime – dar și în contextul în care „la nivelul întregii țări, dintre persoanele cu nivel scăzut de educație doar 43% erau ocupate” (Voineagu, Pisică, 2009, pag. 67)

În cohorta 2011 ponderea cea mai mare a beneficiarilor este cea care justifică o vechime în muncă de 1-5 ani (50.76 în frecvențe relative) urmată de cea a beneficiarilor care au mai puțin de un an vechime (22.73 din total), cel mai mic procent, de 4,55% fiind deținut de beneficiarii care au peste 20 ani vechime în muncă. În cohorta din 2012 ierarhizarea este exact aceeași ca și în anul 2011, cei mai mulți beneficiari au o vechime de 1-5 ani (o pondere de 45,97 – o ușoară scădere față de anul 2011), următorii sunt cei cu vechime în muncă de sub 1 an (23,39, din nou o ușoară scădere față de 2011) și cea mai mică frecvență fiind înregistrată în rândul beneficiarilor

care justifică peste 20 ani vechime, dar o creștere procentuală de 3,56% față de anul precedent. În cohorta 2013 ies 75 titulari de VMG care au vechime în muncă de 1-5 ani (47,47 în pondere) iar pe loc secund se plasează persoanele care justifică o vechime de 10-20 ani (27,85%).

**Tabel 5.5.a. Vechimea în muncă a titularului – din familia beneficiară de venit minim garantat căreia i-a fost încetat ajutorul social, în perioada 2011–2013, municipiul Cluj-Napoca**

<i>Statistica</i>	<i>Vechimea în muncă titular</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>Total</i>
Frecvența absolută	Sub 1 an	30	29	15	74
	1–5 ani	67	57	75	199
	5–10 ani	14	9	12	35
	10–20 ani	15	24	44	83
	Peste 20	6	5	12	23
	<i>Total</i>		132	124	158
Frecvența relativă	Sub 1 an	22,7%	23,3%	9,4%	17,8%
	1–5 ani	50,7%	45,9%	47,4%	48,0%
	5–10 ani	10,6%	7,2%	7,5%	8,4%
	10–20 ani	11,3%	19,3%	27,8%	20,0%
	Peste 20	4,5%	4,0%	7,5%	5,5%
	<i>Total</i>		100,00%	100,00%	100,00%

Sursa: arhiva DASM, calcule proprii

Este important de menționat faptul că în intervalul „sub 1 an” se află o însemnată pondere a persoanelor care nu au înregistrat nici o zi vechime. Acestea sunt, de fapt, persoanele analfabete din Tabelul 5.1.

**Tabel 5.5.b. Vechimea în muncă a titularului – din familia beneficiară de venit minim garantat, aflată în evidența SPS la începutul anului 2011, 2012 și 2013 în municipiul Cluj-Napoca**

<i>Statistica</i>	<i>Vechimea în muncă titular</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>Total</i>
Frecvența absolută	Sub 1 an	38	50	64	152
	1–5 ani	78	83	85	246
	5–10 ani	15	21	24	60
	10–20 ani	16	34	37	87
	Peste 20	8	12	18	38
	<i>Total</i>		155	200	228
Frecvența relativă	Sub 1 an	24,5%	25%	28,0%	26,0%
	1–5 ani	50,3%	41,5%	37,2%	42,1%
	5–10 ani	9,6%	10,5%	10,5%	10,2%
	10–20 ani	10,3%	17%	16,2%	14,9%
	Peste 20	5,1%	6%	7,8%	6,5%
	<i>Total</i>		100%	100%	100%

Sursa: arhiva DASM, calcule proprii

g. Persoanele singure sau familiile care ies din sistemul de garantare a veniturilor minime, în municipiul Cluj-Napoca, în perioada 2011–2013 **locuiesc** în procent uriaș, de aproape 50% (în toate cele trei cohorte) fie în zone cunoscute ca fiind „pungi” de sărăcie, aglomerări de adăposturi improvizate (gen str. Meșterul Manole sau str. Stephenson, sau Byron), fie în adăposturi de noapte (fiind așadar *persoane fără adăpost*) fie locuiesc în zona Pata Rât – Tabel 5.6.

**Tabel 5.6.a.****Situația ieșirilor din sistem a beneficiarilor de VMG, în perioada 2011–2013 în funcție de zona de locuit**

		2011	2012	2013	Total
Frecvența absolută	Zona 1	75	65	86	226
	Zona 2	31	24	37	92
	Zona 3	26	35	35	96
	Total	132	124	158	414
Frecvența relativă	Zona 1	56,8%	52,4%	54,4%	54,5%
	Zona 2	23,4%	19,3%	23,4%	22,2%
	Zona 3	19,6%	28,2%	22,1%	23,1%
	Total	100%	100%	100%	100%

Sursa: arhiva DASM, calcule proprii

Deloc lipsit de semnificație este faptul că dintre cele 132 familii din cohorta 2011 doar 26 dețineau locuința proprie (ceilalți locuind în chirie, locuințe improvizate, adăposturi pentru persoane fără adăpost sau sunt tolerați la rude); în cohorta din 2012 – 22 familii dețineau locuință iar în cohorta din 2013 – 23 familii dețineau locuință.

**Tabel 5.6.b. Situația familiilor existente în evidența SPS,****la începutul anului 2011, 2012 și 2013, în municipiul Cluj-Napoca în funcție de zona de locuit**

		2011	2012	2013	total
Frecvența absolută	Zona 1	89	112	122	323
	Zona 2	33	40	46	119
	Zona 3	33	48	60	141
	Total	155	200	228	583
Frecvența relativă	Zona 1	57,4%	56%	53,5%	55,4%
	Zona 2	21,2%	20%	20,1%	20,4%
	Zona 3	21,2%	24%	26,3%	24,1%
	Total	100%	100%	100%	100%

Sursa: arhiva DASM, calcule proprii

### Concluzii ale subsecțiunii V.1

Famiiliile care au ieșit din sistemul de garantare a veniturilor minime, în municipiul Cluj-Napoca, în intervalul de timp 2011–2013 sunt *familii cu un grad ridicat de vulnerabilitate și cu șanse extrem de mici pentru integrare profesională*, respectiv familii din toate cele trei cohorte a căror

reprezentanți sunt persoane adulte de peste 45 ani, de etnie roma, persoane fără studii în proporție de 25% cu vechime în muncă de sub un an în proporție de 18% și care locuiesc în proporție de 50% fie în zone considerate a fi „pungi de sărăcie” (zona Pata Rât, Stephenson, Meșteru Manole, Croitorilor) sau în centrele destinate persoanelor fără adăpost. De la un an la altul a crescut ponderea persoanelor singure din familiile beneficiare de VMG iar familiile sunt reprezentate de femei.

Efectul Legii nr. 276/2010 (precum și a celorlalte modificări din anii 2011, 2012 și 2013) a determinat o creștere semnificativă a *sarcinilor* puse pe seama beneficiarilor de VMG, care au determinat pierderea dreptului la ajutor social. Semnificativ este faptul că ieșirile din sistem nu s-au datorat (la nivelul municipiului Cluj-Napoca) descoperirii de *erori* de supraevaluare a familiilor beneficiare – familiile care au ieșit din sistemul de garantare a veniturilor minime, în cohortele din 2011, 2012 și 2013 sunt tot familii *sărace* și cu risc de excluziune socială.

## **V.2. Motivele – pentru care familiile/persoanele singure au ieșit din sistemul de garantare a veniturilor minime, în cohortele din 2011, 2012, 2013, în municipiul Cluj-Napoca**

În această secțiune, analiza urmărește doar rezultatele imediate ale încetărilor de VMG, chiar dacă traseul familiei beneficiare a înregistrat mai multe intrări și ieșiri succesive din sistem. Am studiat în detaliu motivul pentru care familiile/persoanele singure au ieșit din sistemul de garantare a venitului minim. Legea, așa cum am arătat în capitolul anterior și în metodologia cercetării, vorbește în articolul 20 de „neîndeplinirea condițiilor”, fără a face o deosebire între neîndeplinirea condițiilor de natură administrativă (respectiv de aspectul *formal* al neprezentării de acte), *neîndeplinirea condițiilor* care țin de criteriile de eligibilitate a familiilor (familiile au venituri mai mari, au obținut bunuri care conduc la excluderea ajutorului social etc.) sau de situații care țin de rolul statului în a efectua *controlul* îndeplinirii criteriilor de eligibilitate. Prin urmare am realizat o analiză a familiilor/persoanelor singure beneficiare care ies din sistemul de garantare a venitului minim, astfel:

- motive care țin de neîndeplinirea obligațiilor beneficiarilor de ajutor social (după suspendare – 3 luni de suspendare) – (ADS)
- angajare în muncă a titularului dosarului de venit minim garantat – (ANG)
- deținere de bunuri din lista de bunuri care duc la excluderea acordării ajutorului social – (B)
- decesul titularului – (D)
- refuzul familiei de a furniza informații cu privire la membrii familiei sau veniturile realizate sau declarații false, constatate de către inspectorii responsabili de efectuarea anchetelor sociale – (F)
- obținere de certificate de persoană cu handicap de către titularul dosarului de venit minim garantat – (H)
- încetare determinată de neplata impozitelor aferente bunurilor pe care familia le deține în proprietate – (IMP)
- pensionare de invaliditate a titularului dosarului de venit minim garantat – (INV)

- pensionare de limită de vârstă a titularului dosarului de venit minim garantat – (LV)
- schimbarea domiciliului, mutarea familiei de raza municipiului Cluj-Napoca – (M)
- schimbări în componența familiei beneficiare de venit minim garantat (ex. căsătoria, construirea unei relații de uniune consensuală, plecarea unui membru din familie fapt care duce la creșterea venitului per persoană luat în calcul la stabilirea ajutorului social etc. în condițiile în care aceste schimbări modifică veniturile familiei) – (SCH)
- verificări impuse de agenția județeană de plăți și inspecție socială sau de către alte organisme de control (Inspecția Socială, Curtea de Conturi) – (VERIF)

### V.2.1. Rezultatele centralizate ale motivelor pentru care beneficiarii de VMG din municipiului Cluj-Napoca au ieșit din sistemul de garantare a veniturilor minime

În intervalul de timp 2011–2013, familiile studiate au părăsit sistemul de garantare VMG sub diverse motive care au stat la baza dispoziției de încetare. Motivele pot fi urmărite în tabelul 5.7.

Am analizat rezultatele atât în valoare absolută, pe fiecare dintre cele trei cohorte ale anilor 2011, 2012 și 2013, dar pentru că am urmărit comparații între cohorte (imposibil de realizat doar în frecvențe absolute, deoarece aceste mărimi au semnificații diferite în funcție de total<sup>229</sup>) am utilizat și analizat și frecvențele relative.

**Tabel 5.7. Motivele ieșirii din sistemul venitului minim garantat a familiilor/persoanelor ingure beneficiare de venit minim garantat, în perioada 2011-2013, în municipiul Cluj-Napoca**

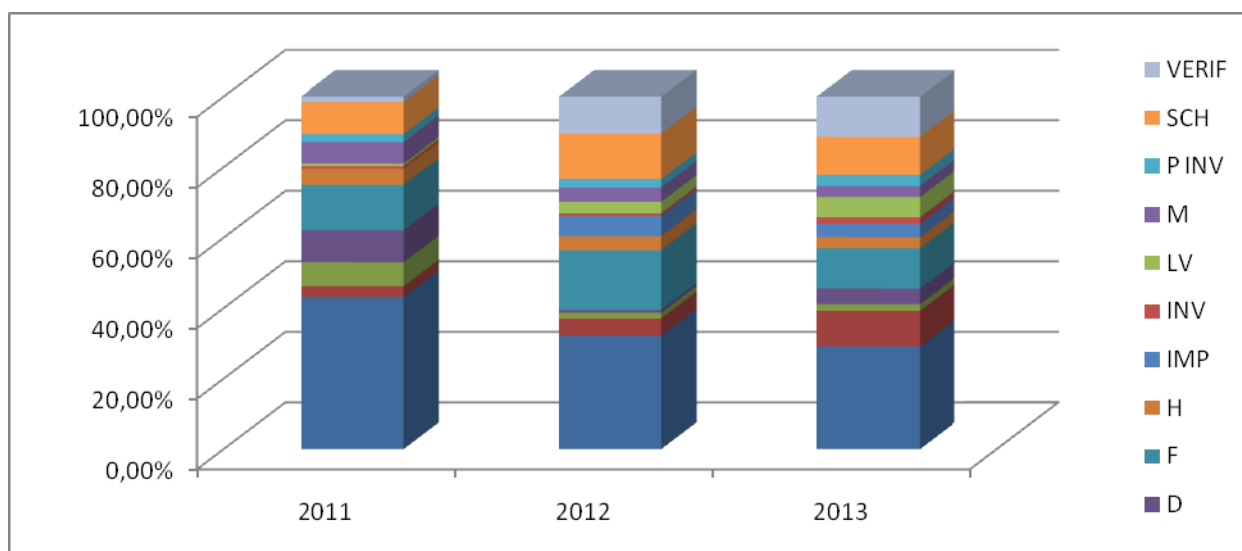
Statistica	Motivele ieșirii din VMG	2011	2012	2013	Total
Frecvența absolută	ADS	57	40	46	143
	ANG	4	6	16	26
	B	9	2	3	14
	D	12	1	7	20
	F	17	21	18	56
	H	6	5	5	16
	IMP	0	7	6	13
	INV	4	4	8	16
	LV	1	4	9	14
	M	8	5	5	18
	SCH	12	16	17	45
	VERIF	2	13	18	33
	Total		132	124	158

Sursa: Arhiva DASM, calcule proprii

O primă observație se impune studiind tabelul 5.7: *încetările de venit minim garantat din considerente administrative sunt un procent însemnat în toate cele trei cohorte*. Încetările administrative, sunt, așa cum este arătat în capitolul destinat studiului legislației, consecutive suspendărilor plății ajutorului social, datorită *neîndeplinirii obligațiilor* beneficiarilor (care obligații sunt:

<sup>229</sup> Rotariu, 1991

depunerea de cerere la intervalul de timp stabilit de lege, care cerere este de fapt declarația potrivit căreia familia/persoana singură îndeplinește condițiile stabilite de lege pentru a beneficia de ajutor social, prezentarea de adeverință de la Agenția Județeană pentru Ocuparea Forței de Muncă ce atestă că titularul apt de muncă este în evidența agenției ca și persoană aflată în căutarea unui loc de muncă și nu a refuzat nejustificat un loc de muncă; achitarea de obligația de a desfășura acțiuni și lucrări de interes local, la dispoziția primarului). Suspendarea se menține timp de trei luni, un interval „de grație” în care titularul se poate achita de obligațiile ce îi revin, dreptul la ajutor social fiind reluat prin dispoziție a primarului, în caz contrar, după trei luni dreptul la ajutor social este încetat prin dispoziție a primarului.



**Fig. 5.1. Motivele ieșirii din sistemul venitului minim garantat a familiilor/persoanelor singure beneficiare de venit minim garantat, în perioada 2011-2013, în municipiul Cluj-Napoca – în frecvențe relative**

Studiind figura 5.1. putem constata că Legea nr. 276/2010 privind modificarea și completarea Legii nr. 416 din 2001 a produs efecte – beneficiarii care nu s-au achitat de obligațiile stabilite au pierdut dreptul la VMG, verificările (prin anchetă socială efectuată la 3 luni, adică la interval de timp mult mai scurt – față de 6 luni cât era prevăzut înainte de modificarea menționată, de către angajații Serviciului Protecție Socială) au pus în lumină situații care au fost sancționate prin încetarea ajutorului social – adică declarații incomplete sau false în ceea ce privește componența familiei sau date eronate cu privire la domiciliul declarat.

Reamintesc aici faptul că vechea lege, nr. 115 din 2006 nu avea precizări legate de „confirmări” ale cererilor depuse inițial – noutate pentru beneficiari, dar și presiune pe serviciile sociale; o altă reglementare care a determinat ieșiri din sistem a fost aceea potrivit căreia beneficiarii au fost obligați să prezinte lunar adeverințe de la agenția de ocupare a forței de muncă.

Dacă luăm în considerare pregătirea profesională a titularilor – 11 persoane care sunt analfabete, ieșirile din sistem, înseamnă că de fapt, sistemul devine *inaccesibil* acestei categorii – altfel spus beneficiarii ar îndeplini condițiile stabilite de legiuitor sub aspectul deprinderii, nevoii, dar nu mai poate accesa sistemul pentru că sunt stabilite condiții altele decât cele care țin de testarea mijloacelor.

Modificările legislative care au marcat anii 2011, 2012 și 2013 au pus presiune pe beneficiarii de VMG – se pare că legiuitorul și-a atins un obiectiv important – acela de a scădea numărul de familii beneficiare de venit minim garantat. Scăderea însă, nu poate fi pusă exclusiv pe seama acestor modificări legislative. Tabelul 5.5. arată că scăderea beneficiarilor VMG din municipiul Cluj-Napoca este situată pe același trend de *descreștere*, început în 2006, cu un minim înregistrat în 2008 urmat de o ușoară *creștere* în anii următori. Tendința de creștere se accentuează în anul 2014, în municipiul Cluj-Napoca ajungem la 260 familii beneficiare de VMG. Așadar, scăderea numărului de beneficiari de VMG, obiectiv urmărit de legiuitor, deși realizat, nu se datorează doar modificării legislative. Dimpotrivă, pe *același* sistem, numărul de familii beneficiare de VMG înregistrează o ușoară *creștere*. De altfel, acest aspect este confirmat și de datele statistice de la nivelul județului și de la nivel național, așa cum se poate urmări în același tabel, Tabelul 5.8.

**Tabel 5.8. Situația beneficiarilor VMG în municipiul Cluj-Napoca, județul Cluj și România, în perioada decembrie 2003 – decembrie 2013**<sup>230</sup>

	Mun. Cluj-Napoca	Jud. Cluj	România
dec. 03	364	9138	370409
dec. 04	351	8033	422157
dec. 05	278	7268	383671
dec. 06	205	7269	383442
dec. 07	144	4207	289535
dec. 08	130	3799	281056
dec. 09	157	4309	296720
dec. 10	172	4264	270198
dec. 11	207	3519	200071
dec. 12	228	3420	214903
dec. 13	220	3732	236526
dec. 14			

Sursa: [www.mmuncii.ro](http://www.mmuncii.ro), arhiva AJPIS Cluj, arhiva SPS, calcule proprii

Impactul modificărilor legislative care au determinat, spre exemplu, ieșiri din sistem datorită **neîndeplinirii atribuțiilor beneficiarilor** (ieșiri administrative) se atenuază de la cohorta 2011 la cea din 2013.

O explicație ar putea fi aceea că beneficiarii de VMG se adaptează, învață să se achite de obligațiile care le revin în timp, dar și aceea că au modificări de lege în sensul scăderii din sarcinile stabilite ca fiind ale beneficiarilor (ex. începând cu noiembrie 2012, ca efect a Legii nr. 166/2012 beneficiarii nu mai prezintă adeverințe de la AJOFM cu o frecvență lunară, ci doar la 3 luni).

În cohorta din anul **2011** ieșirile administrative au fost 57 (pondere de 43,18) urmate, la distanță semnificativă de încetările consecutive verificărilor de teren efectuate de inspectorii responsabili de cazuri din cadrul Serviciului Protecție Socială (17 familii încetate, în pondere de 12,88) – practic verificările au pus în evidență declarații incomplete sau false în ceea ce privește compo-

<sup>230</sup> Sursa [www.mmuncii.ro](http://www.mmuncii.ro), arhiva AJPIS Cluj, arhiva SPS, calcule proprii

nența familiei sau date eronate cu privire la domiciliu; decesul titularului – persoana singură (12 persoane, procent de 9,09%), schimbări (declerate) în componența familiei beneficiare de VMG (12 familii, 9,09%).

Nouă familii au pierdut dreptul de a beneficia de ajutor social datorită deținerii de bunuri aflate pe lista bunurilor ce conduc la excluderea de la ajutor social – mai exact a fost vorba de persoane care dețineau o suprafață locativă mai mare decât minimumul specificat în Legea nr. 114/1996 a locuințelor.

În cohorta din **2012** se păstrează ca fiind dominante ieșirile administrative (40 familii – 32,36 pondere). Scăderea numărului și ponderii ieșirilor administrative ar putea fi motivat și de condițiile introduse prin O.U.G. nr. 124/2011, respectiv, începând cu ianuarie 2012 cererile/declarațiile pe proprie răspundere potrivit cărora beneficiarul îndeplinește condițiile pentru a beneficia de VMG trebuiau depuse doar la interval de 6 luni.

Douăzeci și una familii (16,94 în frecvențe relative) și-au pierdut dreptul la ajutor social urmare a verificărilor întreprinse prin anchetă socială, iar în 16 familii s-au produs schimbări care au generat ieșiri din sistem (ex. căsătorii sau constituire de cupluri – care au determinat și modificări în ceea ce privește venitul familiei). De remarcat este faptul că în anul 2012 se produc încetări de VMG ca urmare a controalelor efectuate de AJPIS (la rândul ei, controlată de misiuni de control ale Curții de conturi), de Inspekția Socială și de Curtea de Conturi. Verificările au scos în evidență însă și faptul că serviciile sociale **nu au la îndemână mijloace** prin care să probeze declarațiile solicitanților – doar programul informatic SAFIR al AJPIS „vede” în sistem dacă solicitantul de VMG din municipiul Cluj-Napoca mai are stabilit un beneficiu social în altă unitate administrativ teritorială, sau de la nivelul organului de control – Curtea de Conturi – pot fi solicitate informații de la ANAF și care informații să fie transmise *prompt*.

**În anul 2013** se păstrează pe primul loc situațiile în care considerente de ordin administrativ – respectiv neachitarea de obligațiile ce revin beneficiarilor – duc la încetarea dreptului la VMG. (46 familii – în pondere de 29,11%) Este semnificativ de menționat acest aspect și datorită faptului că prin Legii nr. 166/2012 s-a produs o relaxare a acestor obligații (începând cu noiembrie 2012 beneficiarilor li s-a solicitat doar la 3 luni adeverința cum că sunt în evidența agenției de ocupare a forței de muncă – față de frecvența lunară cu care trebuiau să depună această dovadă). În 18 situații încetările VMG sunt ca urmare a exercitării funcției de control stabilite de legiuitor prin ancheta socială (11,39%), dar și ca urmare a verificărilor organismelor care și-au exercitat funcția de control (AJPIS, Inspekția Socială, Curtea de Conturi) iar în 17 unități (10,76%) s-au produs modificări în componența familiei care au determinat pierderea dreptului la VMG.

Existența bunurilor care au dus la pierderea dreptului de VMG, în primul episod, a fost vizibilă în prima cohortă, cea a anului 2011. În cohortele din anii 2012 și 2013 au ieșit din sistemul de garantare a veniturilor minime 2 și respectiv 3 familii, (1,61 și 1,90 în frecvențe relative). Per total, bunurile deținute de beneficiari – care au condus la excluderea acestora de la VMG înseamnă 3,38%.

Este interesant de urmărit efectul legii asupra deținătorilor de locuință din totalul beneficiarilor de VMG care ies din sistemul de garantare a veniturilor minime în primul episod – pentru 13 familii/persoane singure ajutorul social a fost încetat (7 în cohorta din 2012 și 6 în cohorta din 2013) pentru că aceștia nu și-au achitat obligațiile față de bugetul local – plata impozitelor pe locuință.

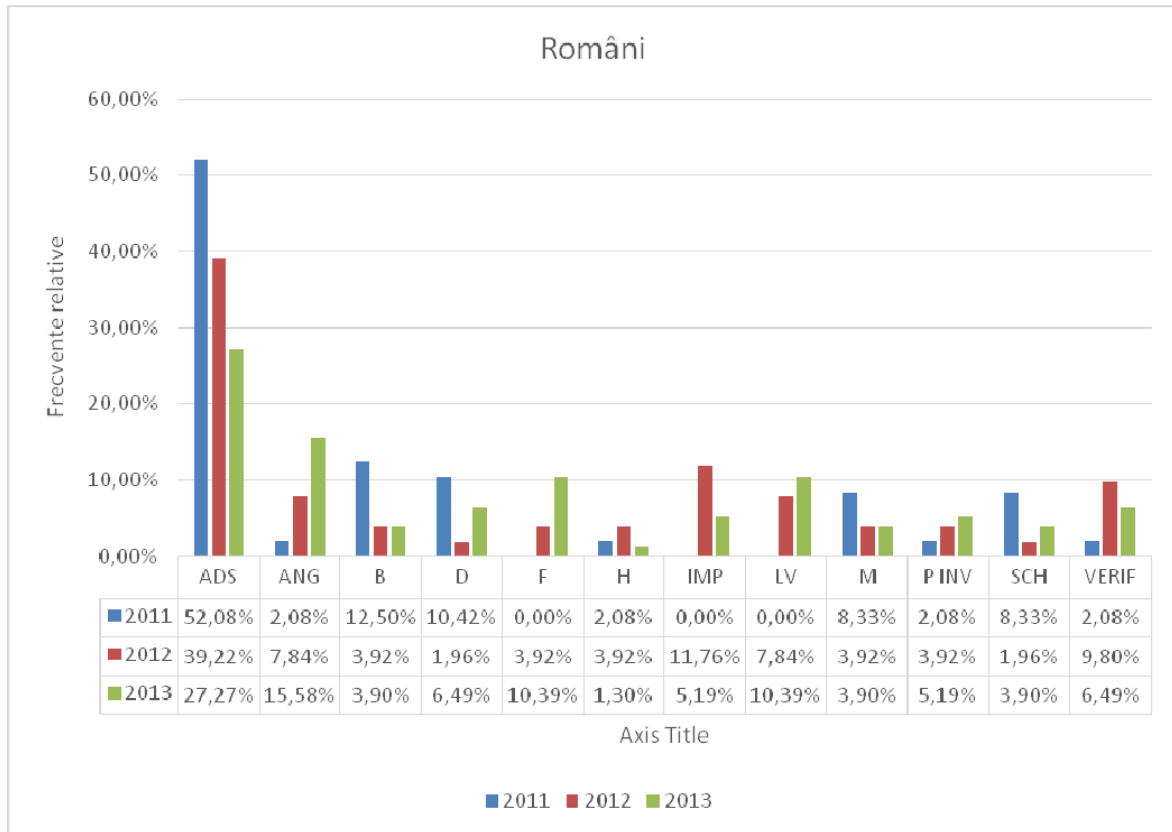
Ieșirile din sistem ca urmare a angajării în muncă a titularilor de VMG sunt destul de modeste, ca pondere, dacă avem în vedere ieșirile administrative, de exemplu. Astfel, în cohorta din 2011 sunt 4 încetări de VMG ca urmare a integrării profesionale a titularului în 2012 sunt 6 astfel de încetări iar în 2013 ponderea crește la 10,13% din totalul ieșirilor din sistem în cohorta analizată (16 angajări în muncă).

### V.2.2. Motivele ieșirii din sistem în raport cu etnia familiei/persoanei singure

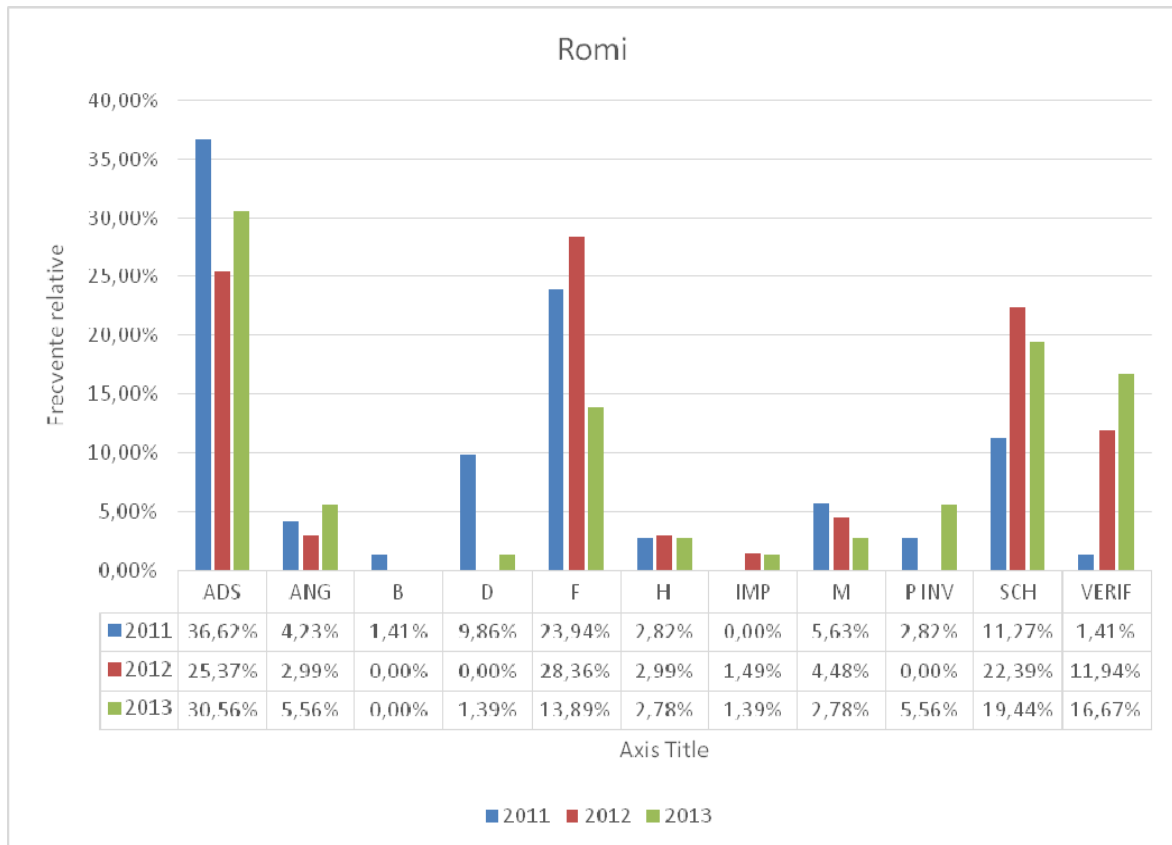
Analizând **motivele ieșirii din sistem în raport cu etnia familiei/persoanei singure** beneficiare se constată că în familiile de **români**, situația poate fi urmărită în Fig. 5.2. În cohorta din 2011 pe primul loc se situează cele legate de neîndeplinirea obligațiilor stabilite de lege pentru a beneficia de VMG (pondere de 52,08) urmată de decesul titularului – în 5 cazuri, 4 schimbări în componența familiei și 4 schimbări de domiciliu (mutare din localitate). În cohorta din 2012 se mențin pe primul loc ieșirile administrative – 20 familii, apar pierderi de VMG ca urmare a neachitării impozitului datorat bugetului local – 6 familii dar și pensionare LV a titularului – 4 familii și angajări – 4 titulari. Verificările din partea organismelor de control determină încetări de VMG în 5 familii (adică o situație pe loc secund în calculul ce privește motivul ieșirii din sistemul VMG pe cohorta din 2012). În cohorta din 2013 se păstrează ponderea cea mai mare a ieșirilor administrative, în scădere față de cea din 2012, scădere semnificativă față de cea din 2011, angajările în muncă fiind motive de 15,58 pondere din totalul ieșirilor în 2013. Sunt descoperite 8 familii care sunt penalizate prin încetarea VMG datorită declarațiilor incomplete sau false iar 8 persoane din familiile beneficiare de VMG se încadrează în muncă, venitul familiei situându-se peste plafonul stabilit de lege pentru a beneficia de VMG.

În familiile de **romi**, (Fig. 5.3) în cohorta din 2011 s-au înregistrat 26 ieșiri administrative (din motive care țin de neîndeplinirea obligațiilor încredințate de legiuitor beneficiarilor), 17 încetări ca urmare a declarațiilor incomplete sau false în ceea ce privește structura familiei sau veniturile din familia beneficiară și 8 încetări ca urmare a schimbărilor – de această dată declarate – din familiile VMG. În cohorta din 2012 ponderea motivației încetărilor VMG se schimbă, declarațiile incomplete sau false constituie motivul de pe primul loc în ceea ce privește ieșirea din sistem, urmate de schimbările în componența familiei beneficiară – 15 cazuri; în 8 situații încetarea este urmare a verificărilor organismelor abilitate (AJPIS, Inspekția socială, Curtea de Conturi). În cohorta din 2013, familiile rome ies din sistemul de garantare a veniturilor minime urmare a neîndeplinirii obligațiilor – 22 familii, pentru ca s-a schimbat componența familiei – 14 familii dar și pentru că verificările la care au fost supuse familiile au relevat motive în acest sens (12 verificări din partea AJPIS și 10 – consecințe ale anchetelor sociale efectuate).

Familiile de etnie **maghiară** care au ieșit din sistemul de garantare a resurselor minime au ieșit în cea mai mare pondere, în toate cele trei cohorte ca urmare a neîndeplinirii obligațiilor ca familie beneficiară de VMG. Nu s-au înregistrat în raport cu familiile maghiare nici în încetări consecutive anchetelor sociale efectuate de angajații SPS și nici încadrări în muncă. În totalul motivelor care au determinat ieșirile din sistem a familiilor maghiare pe loc secund se situează obținerea de certificate de persoană cu handicap (21,43% din total 28 familii maghiare în frecvență absolută).



**Fig. 5.2. Motivele ieșirii din sistem în familiile de români, în cohorțele 2011, 2012 și 2013**



**Fig. 5.3. Motivele ieșirii din sistem în familiile de romi, în cohorțele 2011, 2012 și 2013**

### V.2.3. Motivele ieșirii din sistemul de garantare a resurselor minime în raport cu gradul de școlarizare

Situația comparativă în cohortele 2011–2013 în ceea ce privesc ieșirile **administrative** ale beneficiarilor de VMG din unitatea administrativ teritorială studiată poate fi urmărită în figura 5.4.

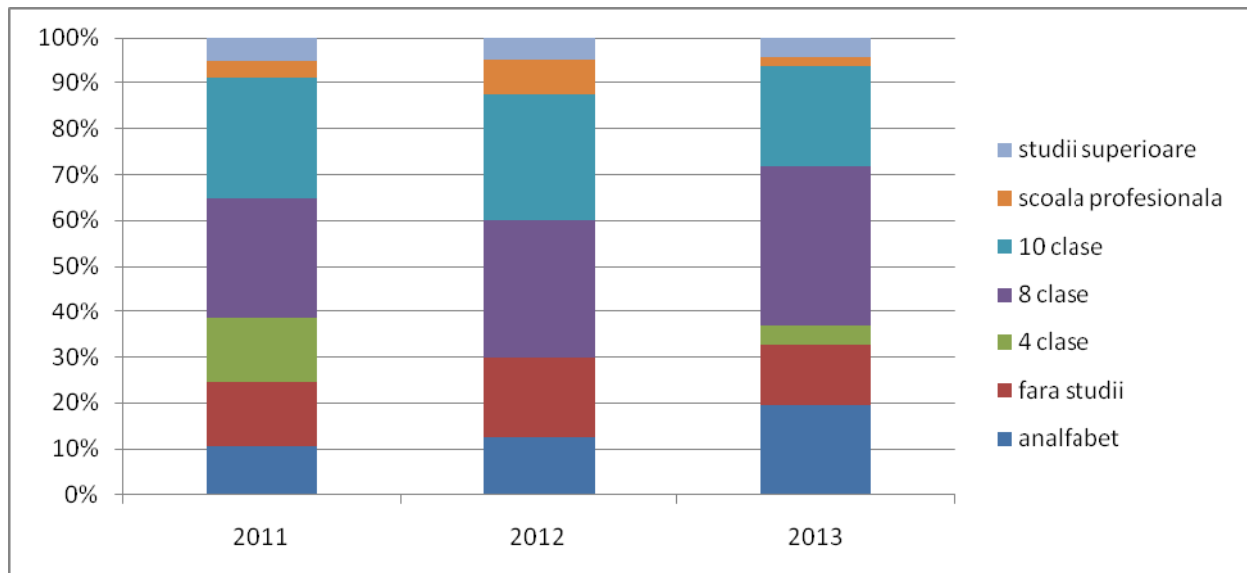


Fig. 5.4. Încetările VMG având ca motiv încetare administrativă – situație comparativă între cohortele 2011, 2012 și 2013

În cohorta din anul 2011 se găsesc câte 15 încetări ale beneficiarilor VMG cu 8 și respectiv 10 clase, urmate de alte 8 ale beneficiarilor VMG fără studii și cu 4 clase. În cohorta din 2012 cele mai numeroase ieșiri sunt cele ale beneficiarilor care au 8 clase, urmate de cele ale titularilor care au 10 clase. În cohorta din 2013 cele mai multe ieșiri sunt ale beneficiarilor care au 8 clase, urmate de cele ale beneficiarilor care justifică 10 clase.

Chiar dacă nu sunt pe primele locuri, o observație se impune: încetările *administrative* ale titularilor de VMG care sunt analfabeți sau fără studii reflectă în mod clar că nu vorbim de erori de supraincluziune în aplicarea legii, ci de **instituirea unor criterii pe care beneficiarii nu le pot îndeplini**. În planul serviciilor care gestionează aceste beneficii – sarcinile stabilite de legiuitor pentru beneficiari care nu pot fi îndeplinite de aceștia înseamnă, de fapt, sarcini ale angajaților serviciilor, pentru că:

- „sanționarea” beneficiarilor se face printr-o procedură administrativă laborioasă ceea ce înseamnă că un angajat ar putea prefera să „suplinească” beneficiarul pentru ca acesta să nu fie sancționat (să completeze cererea, să contacteze beneficiarul după formula „aduceți adeverința ca sa nu va suspend ajutorul social”)
- se poate vorbi de o confuzie de roluri – angajații din serviciile sociale care gestionează dosarele VMG sunt asistenții sociali care își protejează clienții înțelegându-le limitele sau sunt funcționarii statului care întâi de toate trebuie să aibă grijă de resursele statului.

Beneficiarii de VMG care **se angajează** și astfel ies din sistemul de garantare a resurselor minime, sunt în număr de 4 în cohorta din 2011, două persoane fără studii, una cu 4 clase și una

cu 10 clase. În cohorta din 2012 numărul ieșirilor care înseamnă integrare profesională crește la 6 (3 persoane care au 10 clase, 1 persoană fără studii și o persoană cu studii superioare) iar în cohorta din 2013 se înregistrează o creștere consistentă a angajărilor din statutul de VMG, (16) 8 beneficiari cu 10 clase obțin contracte de muncă, alte 5 persoane cu 8 clase se angajează și alte 2 cu școală profesională și 1 cu studii superioare ies din VMG din acest motiv.

Beneficiarii de VMG cărora le-a fost încetat ajutorul social datorită **verificărilor** întreprinse de angajații SPS – depistați cu declarații neconforme cu realitatea sau care refuză să furnizeze informații pentru întocmirea anchetei sociale au fost, în cohorta din 2011 în proporție de 29,41% fără studii și absolvenți de 8 clase, cei mai puțini, 5,88% fiind cei cu studii superioare dar și în aceeași proporție cei cu 10 clase. În cohorta din 2012 titularii care au 8 clase sunt în ponderea cea mai mare – 33,33%, urmați de cei fără studii dar și de analfabeți 19,05%. În cohorta din 2013 pe primul loc în ceea ce privește încetarea ca urmare a activității SPS sunt titularii cu 10 clase – 33,33% urmați de titularii analfabeți 27,56%. Categoria care este practic în afara acestei subsecțiuni este cea a beneficiarilor care sunt absolvenți de școală profesională și liceu.

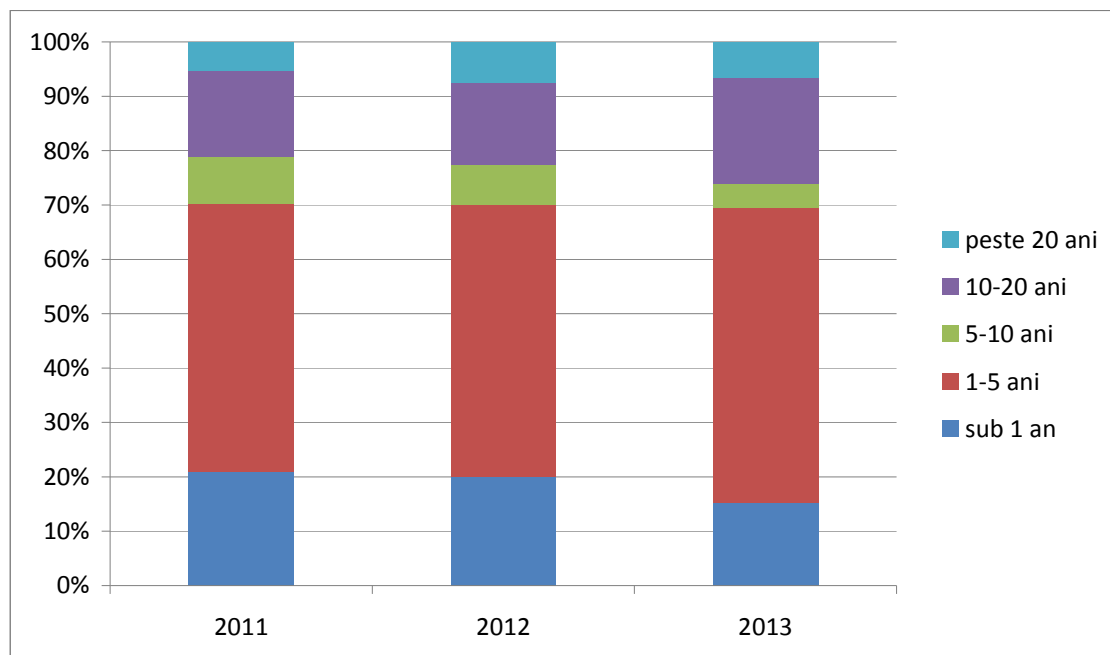
**Verificările organismelor de control** (AJPIS, Curtea de conturi, Inspekția socială) afectează, în cohorta din 2011 doar persoanele fără studii și cele cu studii superioare (câte o familie). În cohorta din 2012 se înregistrează încetări pentru 3 familii fără studii și cu 8 clase (pondere de 23,08% fiecare).

#### **V.2.4. Motivele ieșirii din sistemul de garantare a resurselor minime în raport cu vechimea în muncă**

Cele mai multe încetări de ordin administrativ ale beneficiarilor de VMG în perioada 2011–2013 sunt înregistrate de către familiile a căror titular are o vechime în muncă între 1–5 ani (28 în cohorta din 2011, 20 în cohorta din 2012 și 25 în cohorta din 2013). În cohorta din 2011 pe cel de-al doilea loc se situează beneficiarii care justifică sub 1 an vechime (12 familii/persoane singure) doar pe locul 3 fiind familiile cu vechime în muncă între 10 -20 ani. La fel și în cohorta din 2012 (8 familii cu vechime de sub 1 an și 6 familii cu vechime de 10-20 ani). Detaliile pot fi urmărite în Fig. 5.5.

Figura mai sus menționată reflectă însă și o altă realitate care justifică ceea ce am afirmat la finele paragrafului 5.1 – anume că familiile/persoanele singure beneficiare de VMG care ies din sistem urmare a modificărilor legislative de după decembrie 2011 sunt tot familii cu un grad ridicat de vulnerabilitate: în toate cele trei cohorte, 2011, 2012, 2013 reprezentanții familiilor sunt persoane care au vechime de sub 5 ani, în proporție de 70%.

În ceea ce privește încetarea VMG datorită pensionării LV, după cum poate fi observat în evident că beneficiarii își valorifică anii de muncă depusă – în cohorta din 2011 se găsește o singură persoană – titular VMG care își valorifică vechimea de peste 20 ani; în cohorta din 2012 apare un titular cu vechime de sub 1 an (este, practic o pensie de urmaș) și 3 titulari care se pensionează LV după o vechime în muncă de 10-20 ani. În cohorta din 2013 sunt 9 pensionări LV din care 6 au avut vechime.



**Fig. 5.5. Încetările administrative ale VMG în raport cu vechimea în muncă a titularilor**

Pensionările de invaliditate – motiv pentru care beneficiarii de VMG au ieșit din sistemul de garantare a veniturilor minime, 16 familii/persoane singure aparținând fie celor care justifică vechime în muncă de 1-5 ani fie celor care au vechime de 15-20 ani: 4 în anul 2011 (50% cei cu vechime de 1-5 ani, 50% cu vechime de 10-20 ani); 4 în 2012 (exact aceeași proporție și aceeași vechime ca și în anul precedent) iar în anul 2013 în totalul celor trei ani studiați, sunt în pondere de 62,50% și respectiv 37,50%).

### **V.2.5. Motivele ieșirii din sistemul de garantare a resurselor minime în raport cu zona de locuit**

Încetările VMG dacă sunt raportate la zona de locuit a familiilor beneficiare – este vizibilă în fig. 5.6. Dacă în anul 2011 se pare că beneficiarii din zona 1 sunt mai numeroși decât cei care locuiesc în spațiile asociate pungilor de sărăcie și în centrele destinate persoanelor fără adăpost, în anul 2013 exact jumătate din totalul familiilor/persoanelor singure care au ieșit din sistemul VMG sunt din aceste spații generatoare de etichetare, marginalizare. Ieșirile din sistem a familiilor din zona

*Doar* în zona 1 locuiesc persoanele și familiile care au ieșit din sistem datorită deținerii de *bunuri* din lista bunurilor care conduc la excluderea de la ajutor social, în toate cele trei cohorte. Beneficiarii de VMG care au ieșit din sistem datorită neachitării impozitelor față de bugetul local, în 2011, 2012 și 2013 locuiesc în zona 1 și 2, ceea ce înseamnă, odată în plus că beneficiarii care locuiesc în zona 3 *nu* dețin proprietăți.

În zona 3, nu s-a înregistrat nici o ieșire datorită pensionării LV.

Nu sunt înregistrate diferențe importante între cele trei zone nici în ceea ce privesc modificările din structura familiei și nici în ceea ce privește impactul verificărilor instituite de către organismele care au acest rol (Curtea de Conturi, AJPIS)

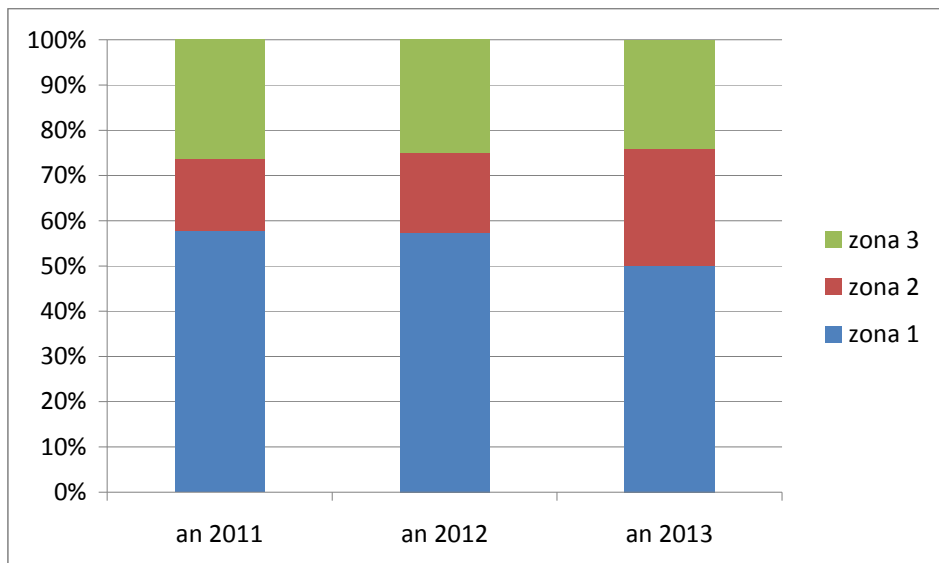


Fig. 5.6. Ieșirile din sistemul VMG după zona de locuit

### Concluzii ale subsecțiunii V.2

Nu se poate desprinde un anumit model al încetărilor de VMG în sub aspectul motivelor ieșirii din sistemul VMG (care motive sunt: ADS, ANG, B, D, F, H, IMP, INV, LV, M, SCH, VERIF) în raport cu etnia reprezentantului familiei beneficiare de VMG, cu gradul de școlarizare, cu vechimea în muncă sau cu zona de locuit. Modificările legislative nu au fost resimțite mai puțin de o categorie mai pregătită profesional decât alta, studiile nu au constituit un factor de protecție în raport cu beneficiarii care au studii mai puține; zonele 2 și 3, respectiv cele asociate pungilor de sărăcie și spațiilor pentru persoane fără adăpost nu înseamnă, din perspectiva prezentei cercetări o aglomerare de persoane care eludează legea mai mult decât persoanele care locuiesc în municipiul Cluj-Napoca. Dimpotrivă, beneficiarii de venit minim garantat care locuiesc în centre destinate persoanelor fără adăpost (proprii DASM sau ale organizațiilor partenere) practic nu sunt atinse de verificări care ar scoate la iveală declarații false. Zona 3 reprezintă însă zona în care structura familiei este mai flexibilă. O direcție de cercetare ulterioară însă ar trebui să surprindă *modul* în care copiii proveniți din familiile beneficiare de VMG, locuind în zone sărace, devin, la rândul lor familii vulnerabile, beneficiare de VMG. Un prim pas în această direcție de cercetare l-am efectuat deja: am identificat, din eșantionul studiat, că 28 familii sunt înrudite (rudenie directă ex. copii ai beneficiarilor la rândul lor având familii, sau rudenie prin alianță).

### V.3. Durata beneficierii de VMG a familiilor/persoanelor singure care au ieșit din sistemul de garantare a veniturilor minime, în cohortele din 2011, 2012 și 2013

#### V.3.1. Durata beneficierii de VMG, media și mediana duratei șederii în sistem

Durata beneficierii fost calculată în luni, începând cu prima intrare ca și caz nou după ianuarie 2002, însumând toate perioadele în care familiile/persoanele singure au beneficiat de VMG.

Media beneficierii – în anul 2011 a fost de **52,56 luni**; în anul 2012 familiile care au ieșit din sistemul de garantare a veniturilor minime au beneficiat de VMG în medie **43,94 luni**, iar în anul 2013 media șederii în sistem a fost de **28,90 luni**. Scăderea este, așadar semnificativă.

Din perspectiva *mediane* duratei șederii familiilor beneficiare în sistemul de garantare a veniturilor minime (mediana fiind numărul de luni la care jumătate din familiile din cohortele studiate părăsesc sistemul de garantare a veniturilor minime) în cohorta din 2011, după **32 luni**, jumătate din numărul persoanelor/familiilor beneficiare de VMG au părăsit părăsesc sistemul, iar în cohorta din 2012 și 2013 mediana este de 21, în ambele cohorte. Mediana ar putea avea și o altă valoare: observația de practician este că după un anumit interval de timp o familie beneficiară practic devine client permanent al sistemului. Pe baza datelor prezentate mai sus consider că este realist să afirm că după **21 luni** șansele ca o familie beneficiară de VMG să iasă din sistem sunt,

**Tabel 5.9. Durata beneficierii de VMG a persoanelor /familiilor care au părăsit sistemul de garantare a resurselor minime, în cohortele 2011,2012 și 2013, în frecvențe absolute și frecvențe relative**

Perioada	Durata beneficierii în valori absolute			Durata beneficierii în frecvențe relative (%)		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
până la 1 an	31	24	33	23,4	19,3	20,8
până la 2 ani	24	42	64	18,1	33,8	40,5
până la 3 ani	17	14	36	12,8	11,2	22,7
până la 4 ani	2	8	6	1,5	6,4	3,8
până la 5 ani	7	1	2	5,3	0,8	1,2
până la 6 ani	4	5	2	3,0	4,0	1,2
până la 7 ani	8	2	2	6,0	1,6	1,2
până la 8 ani	3	4	4	2,2	3,2	2,5
până la 9 ani	1	2	3	0,7	1,6	1,9
până la 10 ani	35	9	0	26,5	7,2	0,0
până la 11 ani	0	13	3	0,0	10,4	1,9
până la 12 ani	0	0	3	0,0	0,0	1,9
	132	124	158	100	100	100

Sursa: arhiva DASM, calcule proprii

practic, apropiate de zero. În sprijinul acestei afirmații vin datele despre situația în cazul celeilalte jumătăți a șirului din cele trei cohorte, cea care ilustrează mai degrabă **eșecurile** sistemului de garantare a venitului minim:

- În cohorta din 2011 sunt 8 familii care au beneficiat de VMG până la 7 ani, iar 35 familii au o „vechime” în VMG de 10 ani.
- În cohorta din 2012 sunt 14 familii care au durată șederii de până în 3 ani, 13 familii fiind beneficiare de VMG până în 13 ani.
- În cohorta din 2013 durată șederii se scurtează, deși este important de remarcat că sunt 3 familii care au durată șederii de peste 11 ani și alte trei familii care au beneficiat de VMG peste 12 ani.

Este greu de crezut că vom putea asista la ieșiri din sistem după un asemenea interval de timp. Și dacă familiile ies, ies doar pe seama altor sisteme de protecție: certificat de persoană cu handicap sau valorificându-și vechimea în muncă (pensie de invaliditate sau pensie LV)

În tabelul 5.9 se poate observa, în sprijinul aceleiași idei, că doar în primii doi ani ieșirile sunt semnificative – ulterior acestea de diminuează, estompează, devin sporadice și ne semnificative.

### V.3.2. Durata beneficierii de VMG după etnii

Faptul că o anumită etnie „abuzează” și „trăiește doar din ajutor social” este susținut și în discursuri politice dar și în știri din mass-media centrală sau locală. În înregistrările **oficiale** însă (mă refer la formularele consfințite de lege, cererea prin care solicitantul oferă date despre familie, ancheta socială prin care inspectorul evaluează dacă familia îndeplinește condițiile de acordare a venitului minim garantat, raportările statistice) **etnia nu este consemnată**. De altfel acest aspect este reglementat de o altă lege, Legea nr. 677 din 2001 privind protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu procesarea și folosirea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date<sup>231</sup>, care prin articolul 7<sup>232</sup> interzice prelucrarea datelor cu caracter personal care țin de apartenența etnică. Acesta reprezintă, de altfel și motivul pentru care în datele colectate la nivel de AJPIS sau de minister al muncii nu se poate vedea câte persoane familii aparținând minorității roma (sau altor minorități) sunt beneficiare de VMG sau alte forme de protecție socială. Cercetarea prezentă însă se bazează pe interacțiunea directă cu familiile, persoanele beneficiare de VMG din municipiul Cluj-Napoca, ce au acceptat să își decline identitatea etnică. Tabelul 5.10 arată că, cel puțin la nivelul municipiului Cluj-Napoca, sunt diferențe între media duratei șederii în sistem a familiilor de etnie română față de cele de etnie roma de 3 luni și respectiv 7 luni între anii 2011 și 2013.

**Tabel 5.10. Comparativ, media duratei beneficierii de VMG a familiilor/persoanelor singure de etnie română, roma și maghiară, care ies din sistemul de garantare a veniturilor minime în perioada 2011–2013**

Media duratei beneficierii (în luni)	2011	2012	2013
români	50	40	25
romi	53	47	32
maghiari	61	44	29

Sursa: arhiva DASM, calcule proprii

<sup>231</sup> Publicată în Monitorul Oficial nr. 790 din 2001

<sup>232</sup> Art. 7: Prelucrarea unor categorii speciale de date (1) Prelucrarea datelor cu caracter personal legate de originea rasială sau etnică, de convingerile politice, religioase, filozofice sau de natură similară, de apartenența sindicală, precum și a datelor cu caracter personal privind starea de sănătate sau viața sexuală este interzisă.

În ceea ce privește mediana, diferențele se nuanțează. În 2012 se înregistrează o diferență de 10 luni între cele două etnii (română și roma)

**Tabel 5.11. Comparativ, mediana duratei beneficiarii de VMG a familiilor/persoanelor singure de etnie română, roma și maghiară, care ies din sistemul de garantare a veniturilor minime în perioada 2011–2013**

Mediana duratei beneficiarii (în luni)	2011	2012	2013
români	30	18	20
romi	33	28	24
maghiari	60	9	18

Sursa: arhiva DASM, calcule proprii

În ANEXA 7 sunt prezentate în detaliu date comparative, pe cele trei etnii, sub aspectul duratei beneficiarii de VMG, în ani.

### Concluzii ale subsecțiunii V.3

Media beneficiarii de VMG a familiilor/persoanelor singure care au ieșit din sistem în prim episod, scade pe parcursul celor trei ani studiați, fiind cea mai mică, de 28,90 luni în anul 2013. Șederile pe termen scurt, de sub 6 luni sunt practic nesemnificative în eșantionul studiat. Mediana duratei șederii în sistem a familiilor beneficiare scade, de asemenea în cei trei ani studiați, la 21 luni în anul 2013. În eșantionul studiat există familii cu o „vechime” impresionantă în sistemul de garantare a resurselor minime, între 7 și 13 ani. Precizez că durata beneficiarii de VMG este în realitate *mai mare*<sup>233</sup>. Aceste rezultate poate fi interpretat și în următorul mod: statul ar trebui să fie pregătit pentru ca o familie care intră în sistemul de garantare a venitului minim va beneficia de această formă de protecție cel puțin 21 luni, interval optim pentru a investi resurse în vederea reintegrării sociale; după acest interval, ieșirea din sistemul VMG este improbabilă.

Familiile/persoanele singure de etnie roma înregistrează o medie a duratei beneficiarii în sistemul VMG cu 3-7 luni mai mare decât a celor de etnie majoritară, și o mediană, de asemenea mai mare cu 3-10 luni, de-a lungul celor trei ani studiați.

### V.4. Traseul familiilor/persoanelor singure care au beneficiat de venit minim garantat și cărora le-a fost încetat ajutorul social, în anii 2011, 2012 și 2013

Am considerat că este important să studiez traseul familiilor care au ieșit în prim episod din sistemul de protecție VMG sub aspectul stabilității, depășirii situației de vulnerabilitate dată de precaritatea veniturilor, pornind de la o altă observație de practician, și anume aceea că, de regulă,

<sup>233</sup> așa cum am arătat în capitolul III – Metodologia cercetării, datele privind beneficiarii din evidența SPS au fost culese începând cu data intrării în vigoare a Legii nr. 416 din 2001, respectiv ianuarie 2002. Din relatările inspectorilor SPS și din interviurile aplicate familiilor beneficiare de VMG rezultă că sunt cel puțin 5 familii beneficiare de ajutor social începând cu septembrie 1995, data intrării în vigoare a Legii nr. 67/1995, adică prima lege a ajutorului social din România.

famiiliile beneficiare cărora le-a fost încetat ajutorul social din considerente ce țin de schimbarea legislativă sau administrativă, *se reîntorc* în sistem.

Nu toate ieșirile din sistemul de garantare a venitului minim pot fi puse pe seama modificărilor legislative. Firesc ar fi ca un sistem (fie el și „ultima plasă de siguranță”) să fie accesat în anumite situații de criză, iar ieșirile din sistem să fie determinate de îmbunătățirea situației socio-economice a familiei/persoanei singure beneficiare, de încadrarea în muncă a adulților apti de muncă, sau de valorificarea unor drepturi care pot fi accesate doar la o anumită vârstă (ex. pensia LV) După cum am arătat în subcapitolul anterior, ieșirile cu caracter administrativ (lipsa actelor prevăzute de lege) reprezintă o consecință imediată a „înăspririi” obligațiilor puse pe seama beneficiarilor de VMG urmare a modificărilor legislative începând cu decembrie 2010 și din anii următori, până la 31 decembrie 2013.

Tot pe seama modificărilor legislative pot fi puse, în mod cert, încetările consecutive adoptării modificărilor din normele metodologice care reglementează lista bunurilor care conduc la excluderea beneficiarilor de la acordarea de ajutor social, încetările care sunt o consecință a verificărilor din partea organismelor de control dar și cele care sunt consecință a evaluărilor sociale mai frecvente, solicitate tot de noua legislație. Așadar, în tabelul 5.13 sunt reprezentate cele două categorii de motive, care pot fi puse pe seama modificărilor legislative de după decembrie 2010 (aceste motive fiind ADS, B, F, IMP, VERIF) față de cele care țin de schimbări în componența familiei beneficiare, modificări în structura veniturilor sau alte motive – și care nu pot fi puse pe seama modificărilor legislative VMG de după decembrie 2010 (aceste motive fiind ANG, D, H, INV, LV, M, SCH)

**Tabel 5.12. Ieșiri din sistemul de VMG, în cohorte din 2011, 2012 și 2013 care pot fi interpretate ca fiind consecințe ale modificărilor legislative de după decembrie 2012, în municipiul Cluj-Napoca**

	2011	2012	2013	Total
Ieșiri VMG care pot fi puse pe seama modificărilor legislative	85	83	91	259
Ieșiri VMG care nu pot fi puse pe seama modificărilor legislative	47	41	67	155
<i>Total</i>	132	124	158	414

Sursa: arhiva DASM, calcule proprii

Așadar, în cohorta din 2011 impactul modificărilor legislative poate fi interpretat ca fiind **semnificativ** – ponderea motivelor – consecință a implementării Legii nr. 276/2010 este de **64,39%**; în cohorta corespunzătoare anului 2012, motivele ieșirilor din sistem care ar putea fi puse pe seama modificărilor legislative dețin un procent și mai mare, de **83%** – urmând ca în anul 2013 aceste motive să scadă la o pondere de **57,59%**. Încă odată, legiuitorul se pare că și-a atins obiectivul asumat, acela de a reduce numărul familiilor beneficiare de VMG.

Analizând însă **traseul** familiilor/persoanelor singure care au ieșit din sistemul de garantare a veniturilor minime în municipiul Cluj-Napoca, se pune problema dacă nu cumva legea a avut un efect oarecum artificial: a determinat ieșiri pe termen scurt, urmate de reîntrări în sistem, în principal pe seama faptului că familiilor NU li s-a îmbunătățit situația socio-economică în asemenea măsură încât să nu mai aibă dreptul de a beneficia de VMG. Așadar, în timp, rezultatele sunt mult mai modeste.

**Tabel 5.13. Ieșiri din sistemul de VMG, în cohorte din 2011, 2012 și 2013 analizate sub aspectul reîntoarcerii în sistemul VMG, până la 31 decembrie 2014, în municipiul Cluj-Napoca**

	2011	2012	2013	Total
Ieșiri VMG care pot fi puse pe seama modificărilor legislative	85	83	91	259
Din care, în evidența SPA la 31 decembrie 2014	73	75	65	213
Ieșiți definitiv	12	8	26	46
Ieșiri VMG care nu pot fi puse pe seama modificărilor legislative	47	41	67	155
Din care, în evidența SPA la 31 decembrie 2014	3	5	11	19
Ieșiți definitiv	44	36	56	136
<i>Total</i>	132	124	158	414

Sursa: arhiva DASM, calcule proprii

Așadar, ieșirile din sistem datorate schimbărilor de condiții în ceea ce privește acordarea VMG **nu** sunt definitive, acestea generează **doar** ieșiri de scurtă durată. În raportările statistice însă acest aspect nu este pus în evidență – practic reîntoarcerea unei familii înseamnă că aceasta este considerată „caz nou” și este, evident supusă întregului proces de evaluare a condițiilor, depunere de acte, întocmire anchetă socială, operate în sistemul informatic (al serviciului si, mai ales în SAFIR după raportarea cazului nou la AJPS). Chiar și în ceea ce privește procedura de arhivare a actelor, se deschide un nou dosar, dosarul vechi fiind închis. În lipsa unui sistem informatic (reamintesc aici faptul că nu există un sistem unic ce să permită SPS-urilor de la nivelul primăriilor operarea unitară a acestor beneficii) cercetarea longitudinală, de tipul celei realizată de mine, este extrem de dificilă. Familia X poate fi raportată ca fiind caz nou de două, trei ori în același an sau în ani consecutivi.

#### V.4.1. Ieșiri din sistemul VMG ce pot fi puse pe seama modificărilor legislative

Studiind traseul familiilor cărora le-a fost încetat ajutorul social în cele trei cohorte, 2011, 2012 și 2013 am constatat că reîntoarcerile în sistem sunt frecvente. Familiile/persoanele singure au reintrat în sistem și au urmat alte ieșiri (motivate similar ieșirii inițiale, ex. ADS – ADS) sau diferit (ADS – F). Am constatat că există familii care se regăsesc în (chiar toate cele trei) cohorte de ieșire și se regăsesc în evidența SPS din 31 decembrie 2014 ca fiind cazuri active, sau familii/persoane singure care după ultima dispoziție a primarului de încetare a ajutorului social nu au mai reintrat în sistemul VMG. Așadar traseul familiilor a fost analizat sub aspectul numărului de intrări-ieșiri succesive ținând cont dacă familiile la 31 decembrie 2014 au rămas în afara sistemului de VMG sau sunt în continuare beneficiare de ajutor social:

- a. Încetările administrative, respectiv cele care sunt exclusiv determinate de modificările legislative nou adoptate, cele mai numeroase de altfel, au fost urmate, de regulă, de **reintrări** în sistemul VMG:
  - din **57** familii/persoane singure cărora le-a fost încetat ajutorul social în **2011**, doar **6** nu se mai regăsesc în evidențele SPS la 31 decembrie 2014 (adică 10,52 %)
  - din **40** familii/persoane singure cărora le-a fost încetat ajutorul social în **2012**, doar **1** a ieșit definitiv (adică 2,5%)

- în anul **2013, din 46 familii** cărora le-a fost încetat ajutorul social, **7 familii** nu se mai regăsesc în evidențele SPS la 31 decembrie 2014 (adică 15%)

Studiind și mai analitic traseul acestor familii, am constatat că familiile cărora le-a fost încetat ajutorul social au mai multe episoade de întoarceri în sistemul VMG, întoarceri urmate de părăsire a sistemului la ultima încetare sau nu, de rămânere în sistem (analiza fiind realizată de la data primei încetări de VMG și până la 31 decembrie 2014):
  - 19 familii/persoane singure, mai exact 15 familii/persoane singure din cohorta 2011 și 4 familii/persoane singure din cohorta 2012 au trecut de fapt prin **două** episoade de încetări administrative, iar două familii din cohorta 2011 au trecut prin **trei asemenea episoade (ADS – ADS – ADS) fiind totuși în evidența SPS la 31 decembrie 2014.**
  - 11 familii/persoane singure din toate cele trei cohorte, după prima încetare a ajutorului social din considerente de ordin administrativ s-au reîntors în sistem, **dar nu se mai regăsesc în evidența SPS la 31 decembrie 2014**, parcurgând trasee cum ar fi: ADS – ADS – D, 2 familii/persoane singure; ADS – ADS – H, 1 persoană singură, ADS – ADS – ADS și ADS – ADS câte 1 persoană singură, ADS – D, 2 familii; ADS – B, 1 familie; ADS – M, 1 familie; ADS – INV, 12 familie; ADS – H, 1 familie. Așadar, ieșirile din considerente de ordin administrativ sunt urmate în proporție semnificativă, de reintrări în sistem. În proporție de sub 90 % familiile/persoanele singure cărora li se încetează ajutorul social din considerente de ordin administrativ) solicită din nou venit minim garantat, fiind îndreptățite să primească acest ajutor. Prin urmare, am calculat cât anume au primit ajutor social efectiv aceste familii:
    - cele 57 familii cărora le-a fost încetat ajutorul social le-a fost întrerupt ajutorul social în medie 5 luni în anul 2011; adică au beneficiat de VMG 7 luni în anul 2011.
    - pentru cele 40 familii cărora le-a fost încetat ajutorul social din considerente de ordin administrativ, în 2012, le-a fost întrerupt ajutorul social 4 luni; au beneficiat deci de 8 luni de VMG în 2012.
    - pentru cele 46 familii cărora le-a fost încetat VMG în 2013 din aceleași motive, ajutorul social a fost plătit 9 luni în 2013. Familiile au pierdut dreptul la ajutor social doar pe trei luni.
- b. Ieșirile din sistemul VMG datorită deținerii de bunuri, altele decât cele de strictă necesitate au avut următoarele consecințe:
- din **9** familii/persoane singure cărora le-a fost încetat ajutorul social în **2011, doar 3** nu se mai regăsesc în evidențele SPS la 31 decembrie 2014. Două dintre familii au avut două episoade succesive de încetare, B – ADS și, respectiv B – LV.
  - cele **2** familii/persoane singure cărora le-a fost încetat ajutorul social în **2012** au ieșit definitiv din sistemul VMG
  - în anul **2013, din cele 3 familii** cărora le-a fost încetat ajutorul social, toate cele **3** familii s-au reîntors în sistem.
- c. Ieșirile din sistemul VMG urmare a verificărilor efectuate de angajații SPS, prin anchete sociale. Am studiat la această subsecțiune ieșirile datorate verificărilor efectuate de angajații SPS – respectiv la motive care pot fi puse pe seama modificărilor legislative deși și până la

modificarea legii prin Legea nr. 276 din 2010 existau prevederi privind realizarea verificărilor ca și sarcină a angajaților primăriilor cu atribuții în asistență socială. În primul rând, așa cum am arătat în capitolul IV sarcinile angajaților serviciilor care gestionează sistemul VMG au crescut – verificările fiind efectuate și prin anchete sociale și prin intermediul cererilor pe care beneficiarii sunt obligați să le depună periodic („întâlnirile” dintre salariatul responsabil de caz și titularul VMG sunt mult mai dese decât în perioada anterioară, ceea ce ar trebui să contribuie la eliminarea erorilor, cel puțin a celor de supraîncadrare) În al doilea rând am urmărit frecvența reînțoarcerilor în sistem după încetările ca urmare a depistării de erori, declarații false ale beneficiarilor:

- din **17** familii/persoane singure cărora le-a fost încetat ajutorul social în **2011**, doar **3** nu se mai regăsesc în evidențele SPS la 31 decembrie 2014;
- din **21** familii/persoane singure cărora le-a fost încetat ajutorul social în **2012**, doar **5 au ieșit definitiv**
- în anul **2013**, din **18 familii** cărora le-a fost încetat ajutorul social, **7** familii nu se mai regăsesc în evidențele SPS la 31 decembrie 2014.

Mai mult, reînțoarcerile în sistem sunt urmate de alte încetări, urmare a verificărilor din partea organismelor de control AJPIS, Curtea de Conturi (2 în 2011, 1 în 2012, 1 în 2013), încetări administrative (2 în 2011, 1 în 2012), de schimbări în componența familiei (1 în 2011). Aceste 8 familii care parcurg traseele descrise sunt tot în evidența SPS în decembrie 2014.

Dar și familiile care nu se mai regăsesc în evidențele SPS la 31 decembrie 2014 s-au reîntors ca familii beneficiare, fiindu-le încetat ajutorul social datorită altor considerente: F – VERIF – 3 familii în cohorta din 2011 și o familie în cohorta din 2013, F – F – SCH – o familie în cohorta din 2013, F – SCH două familii din cohorta 2012, F – ADS o familie în cohorta din 2012, F – F în cohorta din 2012.

- d. Încetările de VMG care au fost impuse de plata impozitelor datorate către bugetul local – din cele 13 familii care au pierdut VMG urmare a neachitării impozitului către bugetul local, 10 au revenit în sistem.

Condiționarea impusă, aceea conform căreia beneficiarii să își achite obligațiile către bugetul local arată o preocupare a statului în ceea ce privește sporirea controlului asupra beneficiarilor, fără a fi calculate consecințele: pierderea, fie și pe durată scurtă de timp, până la revenirea în sistem, a asigurării de sănătate pentru familie.

- e. Verificările efectuate de AJPIS, Inspecția Socială, Curtea de Conturi. – mai puține procentual decât cele consecutive verificărilor din partea SPS, 33 în toate cele trei cohorte, au limitat reîntrările doar pentru 8 familii, celelalte 25 sunt în evidența SPS la 31 decembrie 2014. În această categorie au intrat și încetările punctuale, retroactive, pe o singură lună, ale familiilor beneficiare depistate cu venituri nedeclarate dar și încetările consecutive depistării de depozite bancare de peste 3000 lei, nedeclarate (pentru 2 familii). Două familii care au fost încetate ca urmare a verificărilor efectuate conform legii au mai trecut prin încetări ADS și se regăsesc în sistem.

#### V.4.2. Ieșiri din sistemul VMG ce nu pot fi puse pe seama modificărilor legislative

Acestea au fost consecutive unor evenimente familiale (angajare, schimbări în componența familiei) sau datorită unor schimbări de statut (pensionare LV, pensionare invaliditate, obținere certificat de persoana cu handicap, mutare din localitate, deces) adică ieșiri care nu pot fi puse neapărat pe seama modificărilor legislative de după decembrie 2010 arată, deși într-o mai mică măsură că familiile/persoanele singure beneficiare de VMG au un traseu destul de previzibil: se întorc în sistem, îndeplinind condițiile de familii beneficiare de ajutor social

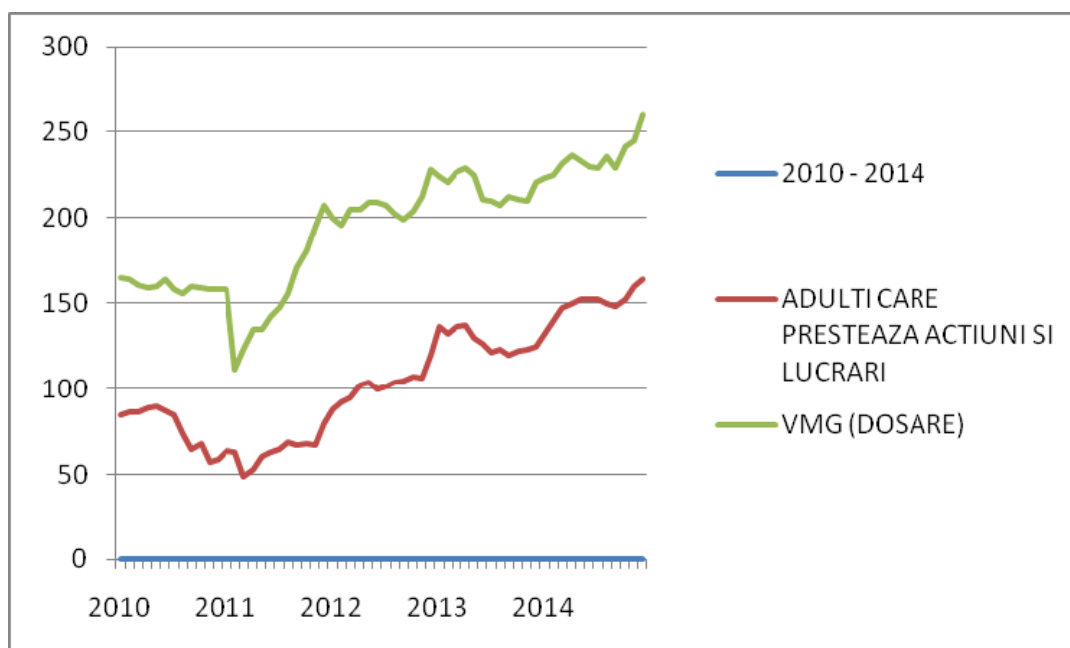
- a. angajările în muncă – cel mai „de succes” model de ieșire din VMG reprezintă sub 10% din totalul motivelor de încetare a ajutorului social, în cele trei cohorte studiate. Astfel, în cohorta 2011 au fost înregistrate 4 încetări VMG sub această motivație, în cohorta 2012, 6 adulți apti de muncă din familii beneficiare s-au angajat, familiile depășind astfel plafonul de calificare la VMG, iar în 2013 au fost justificate 16 contracte de muncă ce au determinat depunerea de solicitare privind renunțarea la ajutorul social. Contractele de muncă însă nu au însemnat stabilitate a familiei pe termen lung decât în 17 situații, 9 familii revenind în sistemul de garantare a VMG.

Sunt câteva remarci care își au locul aici:

- în primul rând angajările în muncă nu înseamnă în mod obligatoriu că persoanele cu un grad ridicat de școlarizare sau vechime în muncă mai consistentă ar avea vreun avantaj. Categoriile care nu se angajează sunt, previzibil, cele fără școlarizare. Au fost încadrate în muncă persoane cu 4 clase și persoane cu studii superioare, fără ca între cele două limite să existe o posibilitate de a previziona capacitatea de păstrare a locului de muncă.
- în al doilea rând nici uneia din familiile beneficiare nu i se aplică sporul de 15% prevăzut de legiuitor dacă un membru al familiei lucrează cu contract de muncă sau este funcționar public. Orice contract de muncă, chiar pe timp parțial, descalifica familia de la plata VMG.
- în al treilea rând, veniturile ocazionale nu pot fi urmărite. Și în situațiile în care AJPIS depistează prin mijloace proprii că un adult apt de muncă dintr-o familie beneficiară a înregistrat venituri care nu au fost declarate, recalcularea ajutorului social și penalizarea familiei pentru că acest motiv nu descalifică familia pentru a solicita în perioada imediat următoare ajutor social.
- în al patrulea rând consider că motivația angajării în muncă scade dramatic cu fiecare lună de ședere în VMG. Practic, angajările în muncă după doi ani de VMG sunt în proporție neglijabilă.
- în al cincilea rând, numărul adulților apti de muncă din familiile beneficiare de VMG, cel puțin la nivelul municipiului Cluj-Napoca, crește constant așa cum se poate vedea în Fig. 5.7.

Este adevărat că evoluția pare a fi în același sens cu creșterea constantă a numărului de dosare VMG. Percepția inspectorilor care au gestionat dosarele VMG în perioada 2001–2010 este alta – și anume că în perioada menționată accesau ajutorul social familiile vârstnice fără venituri sau persoane cu probleme de sănătate – care nu se calificau pentru

a obține pensii de invaliditate sau certificate de persoană cu handicap. Acest aspect necesită studii mai aprofundate, cu toate acestea consider că este necesar a fi urmărit fenomenul și, chiar dacă legiuitorul nu ia în calcul acest aspect, ar fi necesare politici publice de nivel local (dacă se intenționează ameliorarea acestei probleme) Încă un aspect este important de subliniat: în anul 2010 au ieșit din sistem persoane care au beneficiat de pensia minimă instituită în 2009 (prin O.U.G. nr. 6 din 2009) – numărul de dosare a scăzut, dar titularii apti de muncă nu au fost afectați de această măsură, după cum este firesc. Până în 2010 numărul adulților apti muncă din familiile beneficiare era mult mai mic față de situația actuală, „de ajutor social beneficiau bătrânii fără pensie, nu aveam în curte la prezența<sup>234</sup> atâția bărbați apti de muncă” – I.G. inspector, persoană care a gestionat situația beneficiarilor VMG apti de muncă începând cu anul 2002.



**Fig. 5.7. Evoluția numărului de adulți apti de muncă din familiile beneficiare de VMG, în perioada ianuarie 2010 – decembrie 2014**

- b. Schimbările din componența familiei – de regulă aceste schimbări înseamnă mutații în interiorul familiei (se întoarce un adult apt de muncă ce justifică venituri, un membru al familiei justifică venituri care fără a fi venituri permanente determină descalificarea familiei de la VMG, divorț, recăsătorie, constituirea sau desfacerea unor relații de concubinaj) care se reflectă asupra veniturilor familiei sau a bunurilor deținute de aceasta. Și aceste modificări ce au determinat încetarea ajutorului social prin dispoziție a primarului nu înseamnă stabilitatea familiei și ieșirea acesteia din zona de risc a sărăciei, întrucât revenirile în sistem există și în aceste situații:
- din **12** familii cărora le-a fost încetat ajutorul social în **2011**, doar **2** nu se mai regăsesc în evidențele SPS la 31 decembrie 2014;

<sup>234</sup> Adulții apti de muncă se prezintă dimineața la sediul SPS, de unde sunt preluați/repartizați pentru acțiunile și lucrările de interes local.

- din **16** familii/persoane singure cărora le-a fost încetat ajutorul social în **2012**, doar **3 au ieșit definitiv**
- în anul **2013**, din **17 familii** cărora le-a fost încetat ajutorul social, **6** familii nu se mai regăsesc în evidențele SPS la 31 decembrie 2014.

#### **V.4.3. Ieșiri din sistemul VMG pe seama altor sisteme de protecție**

Pe lângă *revenirile în sistemul de garantare a venitului minim a familiilor/persoanelor singure* cărora le-a fost încetat ajutorul social prin dispoziție a primarului – care reveniri ar putea fi considerate eșecuri ale sistemului, am considerat că merită a fi studiate și ieșirile care nu sunt urmate de venituri, dar care sunt *pe seama altor sisteme de protecție*:

- obținere de certificat de persoană cu handicap a adulților sau a copiilor din familiile beneficiare – **16 familii** (6 certificate urmate de încetarea dreptului la ajutor social în 2011, **5** astfel de încetări în 2012 și **5** dispoziții de încetare a dreptului la VMG urmare a obținerii de certificat de persoană cu handicap în 2013). Precizez că nu faptul în sine, de a obține certificat de încadrare ca și persoană cu handicap descalifică de la VMG ci venitul consecutiv acestui certificat (indemnizația cuvenită conform Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap – toate cele 16 certificate sunt de încadrare în grad de handicap accentuat)
- pensionare de invaliditate conform Legii 263 din 2010 privind sistemul de pensii și alte drepturi de asigurări sociale – **16** persoane din familii beneficiare de VMG au fost expertizați și încadrați în grad de invaliditate (**4** persoane – în 2011, **4** persoane în 2012 și **6** persoane în 2013). Pensia de invaliditate, chiar și cea minimă a determinat creșterea veniturilor persoanelor singure/familiilor și ieșirea din VMG.
- valorificarea vechimii pentru munca depusă și obținerea de pensie pentru limită de vârstă – în **14** cazuri. (**1** persoană a ieșit în cohorta din 2011 pentru că a obținut pensie LV, **4** familii au solicitat închiderea dosarului VMG pentru același motiv în 2012 iar în cohorta din 2013 au îndeplinit condițiile pentru pensie LV, **9** persoane din familiile beneficiare, ceea ce a determinat ieșirea din sistemul VMG)

#### **Concluzii ale subsecțiunii V.4**

Impactul modificărilor legislative asupra eșantionului studiat poate fi interpretat ca fiind **semnificativ** – ieșirile din sistem pot fi puse pe seama acestor modificări în proporție de **64,39%** în 2011, de **83%** în cohorta din 2012 – urmând ca în anul 2013 să scadă la o pondere de **57,59%**. Analizând însă **traseul** familiilor/persoanelor singure care au ieșit din sistemul de garantare a veniturilor minime în municipiul Cluj-Napoca, consider că dacă legea a avut un efect doar pe termen scurt; cu cât ieșirea din sistem a fost generată de motive exclusiv date de modificarea legii care impuneau anumite condiții familiilor beneficiare (ex. ADS, B, VERIF, IMP etc.) cu atât revenirea a fost mai consistentă (în 82% situații în care ieșirile au fost generate de impactul direct al modificărilor legislative, familiile s-au reîntors în sistem, față de 12% în situațiile în care beneficiarii au fost responsabili de acele modificări, au fost *parte* din procesul de încetare a VMG și nu au resimțit încetarea ca fiind impusă din exterior) Chiar și familiile care au fost

depistate cu bunuri care conduc la excluderea de la ajutor social în municipiul Cluj-Napoca a reprezentat un procent nesemnificativ din totalul familiilor studiate au putut reveni în sistem aspect ce poate fi explicat (în afara unei disfuncții, de altfel semnalate în capitolul IV, între serviciile care gestionează beneficiile sociale și serviciile de taxe și impozite, care au, sau ar trebui să aibă o imagine asupra patrimoniului familiei – cu precizarea suplimentară că bunurile deținute în altă localitate decât cea de domiciliu cu atât mai mult *nu* pot fi depistate) prin valorificarea/înstrăinarea acestor bunuri. Constatarea confirmă ceea ce spunea Cătălin Zamfir<sup>235</sup>, încă în anul 1994, în analiza asupra proiectului primei legi cu privire al ajutorul social – și anume faptul că legea determină/va determina „o adevărată cursă a sărăciei pentru cei săraci: pentru a fi sprijiniți pentru că temporar ei nu au venituri suficiente ei vor trebui să lichideze toate bunurile imobile și mobile de care dispun, renunțând la șansa de a înceta să mai fie săraci... va încuraja pe cei dependenți social să trăiască de azi pe mâine”.

Ca și test el *eficienței sistemului*, în proporție de peste 70% beneficiarii depistați cu declarații false de către salariații SPS s-au reîntors în sistem. „Declarațiile false” au ținut, de regulă, de structura familiei – un adult apt de muncă nu a fost declarat de către titularul dosarului ca făcând parte din familie sau de rezidența familiei care s-a constatat a fi în altă parte decât aceea declarată în cerere.

Modificările din interiorul familiilor beneficiare de VMG care ar părea că ar stabiliza familia cel puțin sub aspectul veniturilor înregistrate *nu* sunt de durată, familiile sunt fragile atât sub aspectul structurii familiei cât și din perspectiva constantei veniturilor. Încă un aspect merită a fi subliniat: în mediul urban, declarațiile cu privire la componența familiei sunt extrem de greu de verificat. Declarația unei femei cum că locuiește singură, doar cu copiii, poate fi greu contrazisă de angajatul care întocmește ancheta socială: cuplul în multe cazuri nu este legal constituit, declarațiile de confirmare (a situației declarate de solicitantii VMG) din partea vecinilor sunt practic imposibil de obținut iar aspectul locuinței nu „trădează” dacă se adăpostesc în ea persoane în plus față de cele declarate.

Am constatat că beneficiarii care au ieșit din sistem din motive care nu au legătură directă cu modificarea legislativă, au ieșit pe seama altor sisteme de protecție de fapt, și mai puțin pentru că au reușit să se integreze profesional: au fost obținute 16 certificate de persoană cu handicap, 16 pensionări de invaliditate și 14 pensionări limită de vârstă din cele 414 familii din cele trei cohorte studiate – față de cele 26 angajări în muncă, din care doar 17 au fost de durată.

Așadar, încetările consecutive modificărilor legislative succesive din perioada decembrie 2010 – decembrie 2013 au determinat doar economii pe termen scurt din partea statului plătitor de VMG, deoarece familiile/persoanele singure s-au reîntors în sistem. Faptul că din 5 familii cărora le-a fost încetat ajutorul social 4 se întorc cu certitudine, înseamnă că rezultatele modificărilor legislative reprezintă doar o reducere a veniturilor familiile beneficiare și nu o stimulare pentru ca aceste familii să își depășească condiția de familii „asistate social”

<sup>235</sup> Revista de cercetări sociale nr. 3 din 1994, Cătălin Zamfir, Proiectul de lege cu privire la ajutorul social, pag. 125

## V.5. Costurile administrative presupuse de implementarea schimbărilor legislative și de gestionarea dosarelor VMG

Practic, orice sistem de protecție socială ar trebui să își măsoare eficiența și prin prisma cheltuielilor publice asumate în vederea implementării și susținerii respectivului sistem și prin aceea că se protejează de eventualele încercări de fraudare, elimină erorile dar și descurajează dependența de sistem. Dependența de sistem dacă este sau nu descurajată a fost deja studiată în subcapitolele de mai sus. În această subsecțiune am căutat să evidențiez în termeni de costuri, ce înseamnă sistemul de garantare a venitului minim pentru stat, ca și cheltuiulă administrativă generată de timpul de muncă necesar angajaților din sistemul VMG, alta decât suma/sumele de bani plătite pentru ajutorul social care ajunge la familiile beneficiare.

Precizam în subcapitolul 5.4.1.a. că am calculat ce interval de timp, câte luni într-un an, au beneficiat de VMG familiile cărora le-a fost încetat ajutorul social din considerente de ordin administrativ – și care s-au reîntors în sistem în unul, două sau chiar trei episoade: cele **57** familii din prima cohortă au beneficiat de VMG 7 luni în anul 2011; cele **40** familii din cea de-a doua cohortă au beneficiat de 8 luni de VMG în 2012; celor **46** familii din cea de-a treia cohortă ajutorul social a fost plătit 9 luni în 2013.

Dacă ținem cont de media sumelor ajutorului social plătit familiilor beneficiare în cei trei ani studiați, 2011, 2012 și 2013 după cum se poate urmări în Tabelul 5.14, se poate spune că și dacă familiile s-au reîntors în sistem, s-a realizat totuși o economie la bugetul de stat de:

- 55.404 lei (**14,23%** din totalul sumei alocate familiilor beneficiare de VMG) în 2011
- 47.496 lei (**10,23%** din total suma alocată familiilor beneficiare de VMG) în 2012
- 73.147 lei (**13,93%** din total sumă alocată familiilor beneficiare de VMG) în 2013.

**Tabel 5.14. Situația sumelor plătite beneficiarilor de VMG în anii calendaristici 2011, 2012 și 2013, precum și media ajutorului social/familie beneficiară, în municipiul Cluj-Napoca**

	Sume plătite beneficiarilor VMG, anual (lei)	Media ajutorului social/familie (lei)
2011	389.319	162
2012	464.162	169
2013	524.890	198

Sursa: arhiva SPS, calcule proprii.

Am urmărit mai departe – să răspund întrebării: ce reprezintă această economie la bugetul de stat sub aspectul efortului administrației publice locale, adică ce înseamnă ca *timp de lucru* pentru angajații care instrumentează dosarele de VMG, aceste modificări. Pentru acest obiectiv am realizat o *medie* a timpului de lucru necesar în instrumentarea dosarelor de VMG, intervievând inspectorii ce gestionează dosarele VMG din Serviciul Protecție Socială – Direcția de Asistență Socială și Medicală precum și angajații AJPIS Cluj care gestionează programul SAFIR (programul informatic al Agenției Naționale de Plăți și Inspecție Socială, adoptat odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 276 din 2010). Pentru a elimina eventualele erori, am solicitat confirmări asupra calcu-

lelor astfel efectuate din partea angajaților serviciilor publice de asistență socială din municipiile Bistrița Năsăud, Arad și Sibiu. Așadar, calculele în ceea ce privește timpul de lucru arată astfel:

a. *Angajatul – responsabil de caz realizează documentația de:*

- Suspendare a dreptului VMG – care înseamnă *operarea* în sistemul informatic ASISOC al serviciului SPS (**10 min**), emiterea *referatului* prin care se propune emiterea actului administrativ de suspendare a dreptului (3 exemplare) și a *dispoziției* de suspendare (5 exemplare) – (**30 min**) Total: 40 minute de muncă a responsabilului de caz pentru ca dreptul la VMG a unei persoane singure/familiei beneficiare să fie suspendat.
- Încetare a dreptului VMG – ce presupune același timp de lucru ca și pentru suspendare, respectiv: *operarea* în sistemul informatic ASISOC al serviciului SPS (**10 min**), emiterea *referatului* prin care se propune emiterea actului administrativ de încetare a dreptului (3 exemplare) și a *dispoziției* de încetare (5 exemplare)– (**30 min**) Total: 40 minute de muncă a responsabilului de caz pentru ca dreptul la VMG a unei persoane singure/familiei beneficiare să fie încetat.
- Stabilirea dreptului presupune *operarea* cererii (și a actelor care însoțesc cererea) în registrul de cazuri VMG și în sistemul informatic (15 min – datele nu sunt culese automat din dosarul vechi, practic familia este tratată ca și caz nou, conform legii); *efectuarea anchetei sociale* – (este vorba de distanța parcursă de la sediul SPS la domiciliul familiei, timpul dedicat evaluării, în medie) de 120 min. Emiterea referatului și dispoziției, 30 min – așadar este un total de 165 min în timp de muncă pentru stabilirea dreptului VMG.
- Semnarea și verificarea actelor (am considerat că toate cele trei titluri de acte au același grad de dificultate) – 15 min (șef serviciu); 10 min jurist DASM; 5 min director DASM; 5 min jurist din aparatul de specialitate al primarului; 5 min secretar unitate administrativ teritorială; 1 minut primar (sau viceprimar); 1 minut înregistrarea dispoziției primarului + încă 5 minute dedicate operării documentului în sistemul de management intern a documentelor, din partea tuturor persoanelor implicate în tot acest circuit.

b. *Înregistrarea actelor și introducerea lor în sistemul SAFIR gestionat de AJPIS:*

- Operarea actelor și introducerea datelor pentru un caz nou presupune în medie 30 minute.
- Pentru suspendări, încetări, modificări de quantum – timpul de lucru este între 60-120 min. Voi considera varianta medie, anume cea de 90 minute ca fiind necesară pentru prelucrarea suspendărilor-încetărilor menționate mai sus.

Așadar, ca timp total de muncă (documentație elaborată de responsabilul de caz din SPS, obținere de semnături, operare în sistemul SAFIR de către angajații AJPIS)

- **Suspendare:** 40 min inspector de caz; 47 min verificare și semnare alte persoane decât inspectorul de caz (șef serviciu, jurist, director, jurist aparat specialitate primar, secretar, primar). Pentru că Serviciul protecție socială este situat în altă locație decât primăria, voi considera că acest timp are un total de **50 min; 90 min** procesare documente în programul SAFIR. **Total 180 min.**
- **Încetare:** (calculul de timp este similar situației de suspendare, așadar) **180 min.**
- **Stabilire drept / Caz nou:** **165 min** inspector de caz din SPS; **50 min** verificare și semnare alte persoane decât inspectorul de caz (șef serviciu, jurist, director, jurist aparat specialitate primar, secretar, primar); **30 min** procesare documente în programul SAFIR. **Total 245 min.**

Prin urmare, pentru o familie/persoană singură căreia îi este suspendat dreptul la ajutor social (pentru că nu și-a îndeplinit atribuțiile stabilite de lege) apoi îi este încetat acest drept, urmând la, pe baza unei noi cereri dreptul la VMG să fie restabilit, se investesc **605 minute muncă** angajaților din sistem.

Dacă considerăm timpul de muncă a unui angajat ca fiind de 8 ore x 20 zile lucrătoare într-o lună înseamnă că avem 160 ore, 9600 minute. Câștigul salarial mediu net nominal pe economie<sup>236</sup> în anul 2011 a fost de 1.444 lei ceea ce înseamnă că un minut de muncă valorează 0,15 lei. Deși în 2012 și 2013 există diferențe în ceea ce privește salariul mediu net nominal pe economie, raportat la timpul de muncă astfel calculat diferențele sunt ne semnificative. Am prezumat, așadar, că și în 2012 și în 2013 un minut de muncă valorează tot 0,15 lei.

Așadar, un ciclu suspendare – încetare – stabilire caz nou înseamnă **90,75 lei**. Varianta cea mai scurtă – doar de suspendare, costă statul, în ceea ce privește timpul de lucru dedicat întocmirii documentației care presupune oprirea dreptului VMG pentru o lună, **27 lei**.

**Dar dacă o familie din 2011 a parcurs o succesiune de suspendare – încetare – caz nou și primește ajutor social 6 luni, proporția 6 luni X 162 lei economie pentru neplata ajutorului social justifică o investiție în timp a statului de 90,75 lei.** Dacă această succesiune suspendare – încetare – caz nou se repetă de două ori într-un an, practic economia pentru neplata ajutorului social nu se mai justifică, efortul administrativ devine mai mare decât suma de bani ce ar trebui plătită.

Acordarea de venit minim garantat însă nu exclude familia de la un alt beneficiu social, și anume de la alocația de susținere a familiei, stabilită în baza Legii nr. 277 din 2010. Modificările de venit sau de structură a aceleiași familii determină o scădere a VMG dar... o creștere a ASF!

Voi utiliza un exemplu: O familie compusa din mama și un copil, a avut în iulie 2014, simultan, un venit minim garantat stabilit de 213 lei și o alocație de susținere a familiei de 65 lei<sup>237</sup>. Nașterea celui de-al doilea copil (nerecunoscut de tată, deci și cel de-al doilea copil nu beneficiază de susținere financiară din partea tatălui) înseamnă că venitul familiei este de 242 lei (două alocații de stat pentru copii, una de 200 lei pentru copii sub 2 ani și 42 lei pentru copii de peste 2 ani). Modificarea veniturilor din familie presupune modificarea de quantum VMG (scădere de la 213 lei la 115 lei). Conform Legii nr. 277 din 2010 privind alocația de susținere a familiei, republicată, quantumul ASF<sup>238</sup> pentru doi copii este de 130 lei (față de 65 lei pentru o familie monoparentală cu un copil). Așadar, VMG *scade* cu 98 lei în timp ce ASF *crește* cu 65 lei. Dar ASF și VMG reprezintă două dosare diferite (gestionate chiar de două *compartimente* diferite în SPAS-uri, ex Tg. Mureș). **Economia de 33 lei** obținută ca urmare a reglării quantumurilor ASF și VMG se face **prin cheltuiala** de 2 x 180 minute (similar timpului de lucru dedicat suspendării – deși modificarea de quantum ASF, conform legii se face urmare a anchetei sociale<sup>239</sup> ceea ce înseamnă o altă cheltuială de timp, pentru simplificarea calculelor, aici neluată în seamă, dar importantă pentru cercetări ulterioare) adică **54 lei**.

<sup>236</sup> Sursa institutul național de Statistică

<sup>237</sup> Veniturile familiei declarate în cererile de acordare a VMG și ASF constau doar în alocația de stat pentru copil, de 42 lei.

<sup>238</sup> Art. 5 (1)

<sup>239</sup> Art. 23 (3)

### **Concluzii ale subsecțiunii V.5**

Costurile administrative, generate de procesarea documentelor și gestionarea procesului de acordare/monitorizare/plata VMG sunt considerabile (chiar și numai în ceea ce privește timpul de muncă al salariaților implicați în procesul de acordare/monitorizare/plată VMG). Un ciclu suspendare – încetare – caz nou a unei familii costă statul, în timp de muncă a angajaților SPS și AJPIS implicați, **90,75 lei**. O suspendare costa statul, în timp de muncă a angajaților 27 lei.

Consider că ar trebui efectuate calcule în profunzime în ceea ce privește cuantumul VMG care, plătit beneficiarului, costa mai puțin decât dacă îi este suspendat sau încetat. De asemenea, sunt importante costurile în timp de muncă ce nu se văd doar la plata VMG decât prin comparație cu alte beneficii plătite familiei, ex ASF. Armonizarea tuturor beneficiilor sociale într-o formă unică de susținere a familiei sărace este, în mod cert, o necesitate.

### **V.6. Mecanismele instituționale care pot fi angrenate în condițiile în care o familie depistată ca fiind eronat încadrată încearcă să se reîntoarcă în sistemul de garantare a veniturilor minime**

Am urmărit în această subsecțiune să răspund întrebării: în ce măsură sistemul nu permite fraudă, sancționează declarațiile false, nu permite erori de supraîncadrare, dar, mai ales în ce măsură reintrarea în sistem este posibilă după ce dreptul a fost încetat consecutiv fraudei sau declarațiilor eronate.

Analizând traseul familiilor care au ieșit din sistem datorită: refuzului familiei de a furniza informații cu privire la membrii familiei sau veniturile realizate sau a declarațiilor false, constatate de către inspectorii responsabili de efectuarea anchetelor sociale (F), deținerii de bunuri din lista de bunuri care duc la excluderea acordării ajutorului social – ceea ce înseamnă, de fapt, nedeclarare a situației așa cum este ea de fapt (B) precum și verificărilor impuse/efectuate de Agenția Județeană de Plăți și Inspecție Socială sau de către alte organisme de control – Inspecția Socială, Curtea de Conturi (VERIF), se poate constata că în foarte mică măsură familiile rămân în afara sistemului după încetarea ajutorului social. Legea venitului minim garantat (practic în nici una din formele care s-au aplicat în România) *nu poate împiedica* solicitarea ajutorului social de către familia/persoana singură ce tocmai a fost încetată – pur și simplu familia își adaptează cererea/declarația conform celor constatate de organismul de control și solicită din nou ajutor social.

Pentru a ilustra cele afirmate am studiat în ce măsură s-au întors în sistem familiile cărora le-a fost încetat ajutorul social consecutiv: depistări cu declarații false (F), deținere de bunuri din lista bunurilor care conduc la excluderea de la ajutor social (B), verificări efectuate de organismele de control (VERIF). Așadar:

- În cazurile operate ca încetări F:
  - în cohorta din 2011 din 17 cazuri încetate doar 3 nu se mai găsesc în evidențele SPS la 31 decembrie 2013, ceea ce înseamnă că **82,35%** dintre familiile și persoanele singure se reîntorc în sistem. În cohorta din 2012 din 21 încetări cu motivul mai sus menționat se regăsesc în evidențele SPS 5 familii, așadar în proporție de 76,19% filtrul aplicat de

lege se dovedește a fi eficient, iar în cohorta din 2013 din 18 familii încetate 11 rămân în afara sistemului. Așadar 7 familii încetate în decursul unui an deja se reîntorc în sistem. Falsurile la acest nivel înseamnă, de exemplu, ascunderea informației cum că în familie mai există un adult apt de muncă – fie copilul familiei fie tatăl unuia dintre copii, dacă familia nu este legal constituită etc. Cererea nou depusă arată un tablou al familiei fie identic celui declarat anterior – verificarea prin ancheta socială ce trebuie efectuată în decurs de 10 zile de la depunerea cererii arată că... adultul apt de muncă a plecat, nu mai locuiește la adresa respectivă, sau copilul familiei depune acte în așa fel încât poate fi numărat ca membru al familiei.

➤ **Încetări B:**

- deținerea de bunuri sancționată de legiuitor prin încetarea ajutorului social determină familiile să rămână în afara sistemului de garantare a veniturilor minime, pentru cazurile încetate în 2011 doar în proporție de 33,33% – din 9 familii încetate în 2011, șase se reîntorc în sistem; în 2012 doua familii au fost încetate ca urmare a constatării că dețin bunuri din lista bunurilor care conduc la excluderea ajutorului social, ambele se regăsesc ca și cazuri active în evidența SPS în 31 decembrie 2013; în anul 2013 din 3 familii încetate, toate trei sunt reluate ca și cazuri noi. În 2011 deținerea de bunuri alta decât cea permisă de lege a fost, de fapt, deținerea de locuință cu suprafață mai mare decât cea stabilită prin legea locuințelor. Familiile au schimbat locuințele pe unele mai mici și au reintrat în sistem; proprietarul bunului (ex teren) a fost declarat ca nemaifăcând parte din familie sau legea a devenit mai permisivă – începând cu OUG 124/2011 deținerea de spațiu excedentar în locuință nu mai poate constitui motiv de excludere de la ajutorul social. Aici este locul pentru a analiza și *capacitatea* serviciilor sociale de a proba declarația solicitantului cum că deține/nu deține bunuri. În primăriile din mediul rural aceste verificări se întâmplă, printr-o proximitate umană care lasă loc de erori doar dacă bunurile deținute sunt în afara perimetrului localității. În serviciile din mediul urban, în special în municipiile reședință de județ, nu există la nivel de politică publică asumată, un sistem prin care datele unei familii (gen bunuri deținute) să poată fi văzute de un alt serviciu decât cel care gestionează colectarea taxelor aferente proprietăților – altfel spus, analiza riguroasă a declarațiilor în ceea ce privește deținerea de bunuri poate fi realizată în absența unui soft unitar, doar prin solicitare de acte privind proprietatea. Dar o persoană sau o familie poate deține bunuri nu doar pe raza localității unde solicită ajutor social – este practic imposibilă verificarea de acest tip, adică nu este deloc la îndemâna serviciilor sociale să probeze eventualitatea în care declarațiile solicitanților ascund realitatea deținerii de alte bunuri.

➤ **Încetări VERIF**

Am arătat că serviciile sociale au, instituțional, o capacitate limitată în a proba declarațiile solicitanților – consecința fiind în primul rând aceea că drepturile/beneficiile sociale se stabilesc „în orb”, iar verificările care se fac prin intermediul anchetelor sociale determină doar posibilitatea închiderii drepturilor pe un anumit interval de timp, până când solicitantul revine cu o altă solicitare care legal, nu poate fi refuzată, solicitare care este însoțită de o „ajustare” a structurii familiei și a veniturilor familiei astfel încât dreptul la ajutor social să poată fi restabilit.

Verificările efectuate din partea instituțiilor care au atribuții de control (AJPIS, Inspekția Socială, Curtea de Conturi) și care au drept consecință încetarea dreptului la ajutor social au aceeași slabă capacitate de a împiedica reintrările în sistem – în accepțiunea că aceasta a fost intenția legiuitorului care a gândit toate aceste mecanisme. În cohorta din 2011 din cele două familii verificate, ambele au rămas în afara sistemului, așadar eficiența în acest caz a fost maximă. În cohorta din 2012 din 13 familii care au pierdut dreptul la ajutor social doar două au rămas în afara sistemului – ceea ce înseamnă că un procent de 84,61% s-au reîntors, chiar dacă încetările au fost „dictate” de entități de control. În cohorta din 2013 – și mai important, pentru că practic este vorba de un singur an, din 18 familii 10 deja au reintrat în sistem.

### **Concluzii ale subsecțiunii V.6**

Famiile care sunt verificate și sunt excluse de la ajutorul social, de regulă *reintră* în sistem – practic se poate vorbi doar de o sancțiune economică, întreruperea plății ajutorului social un anumit interval de timp, și ceea ce este important, întreruperea plății asigurărilor de sănătate, acoperite din bugetul de stat cât timp familia este beneficiară de VMG. Dacă este vorba de cantina de ajutor social, cele două beneficii, VMG și cantina nu au neapărat același traseu – dar cu certitudine încetarea dreptului la cantina de ajutor social este resimțit *mult mai drastic* de către beneficiari decât dreptul la VMG.

### **V.7. Costuri ale beneficiilor sociale însumate de care dispun beneficiarii de VMG în municipiul Cluj-Napoca la 31 decembrie 2013 (VMG, cantina de ajutor social, alocație de susținere a familiei)**

După cum se poate vedea în Anexa 8, costurile însumate de beneficiile sociale permise de lege (VMG, ASF, cantina de ajutor social, toate dedicate familiilor cu venituri reduse și care *nu* se exclud reciproc, fiind beneficii necontributive obținute consecutiv testării mijloacelor) sunt, așa cum e de așteptat, mai mari decât ajutorul social. Familiile, mai ales cele care au copii minori, școlari, beneficiază de porții gratuite la cantina socială, conform Legii nr. 208/1997 privind cantinele de ajutor social. Se poate vedea astfel că există familii care pot primi beneficii însumate **ce depășesc** salariul minim pe economie. Ținând cont de ceea ce am arătat în analiza efectuată asupra caracteristicilor socio-demografice ale eșantionului studiat, anume că 91% dintre adulții apti de muncă reprezentanți ai familiilor din eșantion au studii de maxim 10 clase, iar un sfert dintre aceștia sunt *fără* studii, consider că este vorba de o alegere rațională („*dacă m-aș duce să muncesc necalificată cum sunt eu, aș pierde cantina, și cum să trăiesc cu copiii?*” – P.E, beneficiară de VMG)

Consider că gratuitatea la cantina de ajutor social reprezintă un beneficiu *mai important* decât ajutorul social: o porție gratuită înseamnă 240 lei (mai mult decât cei 142 lei cuveniți unei persoane beneficiară de VMG) b. În al doilea rând este vorba de o certitudine în ceea ce privește asigurarea hranei pentru familie. c. Cantitatea de alimente ce compun o porție gratuită înseamnă mai mult decât alimente cumpărate de pe piață cu 240 lei, datorită achiziției de cantități mari de reduse și facilități fiscale aplicate Cantinelor de ajutor social.

Mai mult, familiile beneficiare de VMG se încadrează, de regulă și în prevederile Ordonanței nr. 70 din 2011 privind măsurile de protecție socială în perioada sezonului rece – ceea ce înseamnă plata combustibililor solizi sau subvenția acordată în cazul în care familiile utilizează curent electric, gaz sau energie termică – suport însemnat pentru perioada sezonului rece, când orice gospodărie investește consistent pentru încălzirea locuinței.

Dincolo de costurile însumate (total beneficii) precizez că o familie/sau o persoana singură pentru a beneficia de toate formele de protecție socială permise de lege întocmește tot atâtea dosare câte beneficii solicită: pentru VMG, pentru ASF, pentru ajutor încălzire locuință – în afara situației în care familie se încălzește cu lemne, atunci legea încredințează obligația centralizării datelor privind familia, serviciului care instrumentează dosarele de VMG, pentru cantină. În funcție de structura organizatorică a serviciului public de asistență socială, familia nu numai că întocmește dosare diferite, dar și este evaluată de salariați care nu aparțin în mod necesar aceluiși compartiment.

**Concluzie:** familiile /persoanele singure beneficiare de VMG sunt/pot fi în același timp beneficiare și de alocație de susținere a familiei dar și de cantină gratuită. Beneficiile însumate pot depăși câștigul minim salarial, ceea ce reprezintă pe de o parte o formă de sprijin și protecție împotriva sărăciei familiilor dar și un impediment important sub aspectul integrării/reintegrării în muncă a adulților apti de muncă din familiile beneficiare de VMG, care ar putea accesa, în cele mai multe cazuri, doar activități remunerate cu salariul minim pe economie.

## CONCLUZII\*

Sistemul de garantare a resurselor minime din România are un parcurs legislativ și instituțional ce poate fi studiat/împărțit în trei etape distincte: de la adoptarea Legii nr. 67 din 24 iunie 1995 privind ajutorul social și aplicarea acesteia până în decembrie 2001; de la adoptarea Legii nr. 416 din 18 iulie 2001 privind venitul minim garantat și aplicarea acesteia până în decembrie 2010 – cu toate modificările aduse de legiuitor; de la adoptarea Legii nr. 276 din 24 decembrie 2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat și aplicarea acesteia – cu modificările aduse ulterior de legiuitor, până la data prezentului studiu.

Implementarea Legii nr. 67 din 1995 privind ajutorul social, prima lege de acest gen din România a fost pusă pe seama administrațiilor publice locale, nepregătite nici financiar, nici metodologic, nici ca resursă umană – înainte de a fi stabilit cadrul organizatoric al serviciilor de asistență socială, cu mult înainte de prima lege a asistenței sociale, într-o abordare funcționărească și generatoare de costuri – în afara unui construct de reinserție socială pentru persoanele/famiiliile „prinse” în sistem.

Legea ajutorului social a fost înlocuită prin Legea nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat; în următorii 13 ani (din ianuarie 2002 și până în ianuarie 2015) au fost adoptate 12 modificări legislative, care au determinat schimbări de substanță sau de nuanță.

Am analizat mai multe dimensiuni ale funcționării VMG (pe care le voi sintetiza după cum urmează:

Prin implementarea legii ajutorului social sau a legii venitului minim garantat s-a urmărit diminuarea sărăciei (practic toate expunerile de motive ce însoțesc legile VMG conțin aceste referiri la reducerea sărăciei, protecția populației); obiectivul a fost atins *parțial*, dat fiind faptul că cercetările arată că instituirea beneficiilor sociale nu ameliorează deprivarea financiară relativă asupra familiilor (Raț, 2012) iar costurile administrative generate de implementarea unui sistem bazat pe testarea mijloacelor sunt mari, așa cum de altfel scria încă în 1994, pe marginea primului proiect de lege a ajutorului social, Cătălin Zamfir<sup>240</sup>.

Inițiatorii modificărilor legislative din cea de-a treia etapă au urmărit garantarea plății drepturilor de ajutor social prevăzut de lege prin stabilirea unor resurse financiare din care să se asigure plata integrală a dreptului de ajutor social; și acest obiectiv însă a fost atins doar parțial: deși banii sunt alocați de la MMPSF, conform legii, există întâzieri semnificative în ceea ce privește plata dreptului deoarece resursa umană de la nivel de AJPIS este insuficientă pentru a gestiona plata pentru toate primăriile dintr-un județ (81 primării în județul Cluj) Punerea în plată a drepturilor stabilite de primării, efectuarea modificărilor de quantum se face cu întâziere de 1-6 luni tocmai datorită acestui considerent. În plus, eventualele erori în documentația trimisă din partea primăriilor nu

---

\* Fragmente din acest capitol au fost publicate în Ciernei Carmen, *Sistemul de garantare a venitului minim în România – asistență socială sau administrație publică?*, în Revista de Asistență Socială, Seria Work Review, Anul XV, Nr 1/2016, Polirom, pag 75 – 99.

<sup>240</sup> Revista de cercetări sociale nr, 3 din 1994, Cătălin Zamfir, Proiectul de lege cu privire la ajutorul social, pag. 123

sunt (nu pot fi) sesizate prompt la data primirii documentației, generând și antrenând alte costuri legate de comunicarea între instituții (AJPIS și primării)

Proiectele de modificări legislative au adus în discuție necesitatea definirii a unor criterii mai exacte și mai echitabile de eligibilitate; criteriile sunt, cu adevărat *mai exacte* (sub aspectul plafonului de venit și a listei bunurilor ce conduc la excluderea de la VMG) dar *nu* mai echitabile. Aceleași criterii în ceea ce privește deținerea de bunuri se aplică persoanelor/familiilor care au locuință și celor care nu au locuință, zonelor cu potențial turistic sau comunităților cu sărăcie extremă, locuitorilor din mediul urban și celor din mediul rural, familiilor/persoanelor care au o rețea de suport, sprijin, și celor care nu au această rețea.

Modificările legislative adoptate au avut ca obiectiv prevenirea riscului excluziunii sociale. Consider că acest aspect necesită un alt tip de abordare care ar trebui să depășească sistemul actual, funcționăresc și birocratic de aplicare a legii. Familiile/persoanele beneficiare de VMG primesc un suport financiar dar este departe de a considera că acestea intră într-un angrenaj instituțional eficient care să aibă ca obiectiv integrarea/reintegrarea socială și/sau profesională (calea cea mai directă către incluziune) Mai mult, dacă excluziunea socială este văzută ca proces multidimensional de ruptură socială progresivă, ce detașează grupuri și indivizi de relații sociale și de instituții, împiedicând participarea deplină la activități normale ale societății în care trăiesc (Silver, 2007) asigurarea unui venit minim (în condițiile în care ceea ce permite legea ar fi cu adevărat un venit de subzistență sau în condițiile în care ar fi pus la punct un angrenaj instituțional ce să permit accesarea unor locuri de muncă asiguratoare de suport financiar pentru familii) nu rezolvă nici pe departe problema etichetării familiilor sărace, deficitul de resurse educaționale, problemele de locuire sau cele ce țin de participare civică.

Așa cum am arătat pe larg în Capitolul IV, inițiatorii modificărilor legislative au adus în discuție necesitatea modernizării serviciilor sociale, inclusiv prin aceea că familia – sistem client căreia i se adresează serviciile sociale, ar trebui abordată ca un întreg. Consider că acest obiectiv este *departe* de a fi realizat. Legea VMG permite o definire a familiei la îndemâna titularului/solicitantului – iar celelalte beneficii care se cuvin familiei (ASF, ajutor încălzire locuință) sunt/pot fi gestionate de compartimente diferite în SPAS-uri, ceea ce înseamnă că, funcție de nevoia familiei/interesul familiei, pentru VMG familia are o componentă, pentru ASF o altă componentă, iar pentru ajutor încălzire, o altă componentă. Însurarea tuturor beneficiilor sociale într-un pachet unic ex. venitul minim de inserție ar simplifica multe din problemele SPAS-urilor, ar reduce masiv din costurile administrative – cu atât mai mult cu cât în condițiile actuale aceeași familie este/ poate fi în grija a doua, chiar trei servicii diferite (iar dacă în familie există un adult cu handicap familia este fi evaluată și de *alt* compartiment, conform Legii nr. 448/2005, republicată, privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap; dacă familia se confruntă cu probleme de abuz sau de violență, intră în grija altui compartiment din cadrul serviciului public de asistență socială).

Abordarea informatică a plăților astfel încât să se înlăture zonele de subiectivism din administrație a fost un alt obiectiv al inițiatorilor de modificare legislativă, obiectiv important și bine definit dar *neîndeplinit*, nici măcar parțial. Stabilirea drepturilor se face „în orb” doar pe baza actelor depuse de solicitanți. Actele (de venituri, obținute de la ANAF) de cele mai multe ori nu reflectă veniturile „pentru luna anterioară depunerii cererii” deoarece, spre exemplu, Agenția Națio-

nală a Finanțelor Publice poate furniza doar informații în baza declarațiilor depuse, conform legii, pentru *anul anterior*, după centralizarea declarațiilor privind veniturile supuse impozitului. Așadar, până în iulie 2014 ANAF-ul dispune doar de informații referitoare la veniturile aferente anului 2013 – și asta la nivel de individ, care face parte/a făcut parte din familia beneficiară *un interval de timp* din anul 2013. Suprapunerea informatică a bazelor de date ale AJPIS, ANAF este încă obiectiv frumos dar nerealizat – iar SPAS-urile nu au acces nici măcar la funcționalul program SAFIR al AJPIS-ului. În cazul în care una din persoanele din familiile beneficiare de VMG mai figurează într-un alt dosar de beneficii sociale în AJPIS-urile din România, SPAS-ul nu deține această informație – ceea ce înseamnă că dreptul este *stabilit* de SPAS (cu toată cheltuiala administrativă aferentă) iar AJPIS-ul, cel care accesează SAFIR-ul comunică primăriei după un interval de timp considerabil că dreptul a fost stabilit eronat; SPAS –ul este anunțat apoi că trebuie să emită dispoziție de modificare sau încetare a dreptului... Un circuit greoi și foarte costisitor.

Intervenția, asistența multiinstituțională nu este susținută legislativ – legea este, pare a fi suspendată și de sine stătătoare, nu se intersectează cu alte prevederi legislative din repertoriul protecției sociale. În Anexa 9 am urmărit conexiunea dintre legislația care garantează venitul minim în România și legislația care reglementează funcționarea serviciilor sociale și/sau administrative ce au implementat și implementează sistemul VMG. Modificări semnificative ale legislației (ex în ceea ce privește volumul de muncă generat de modificările legislative aferente legii 276 din 2010 privind alocația de susținere a familiei sau de O.U.G. nr. 70/2011 privind protecția consumatorilor vulnerabili în perioada sezonului rece) *nu au fost corelate* cu prevederi legislative dedicate serviciilor sociale care ar fi trebuit/trebuiau sprijinite, dimpotrivă, serviciile sociale s-au supus rigorilor politicilor de austeritate.

Nici până la această dată nu există o prevedere legislativă care să stabilească numărul de posturi necesar pentru funcționarea unui serviciu social de la nivelul unei autorități publice locale, care număr de posturi evident că ar trebui să țină cont de nevoile comunității deservite. Spre exemplu – O.U.G. nr. 63 din 30 iunie 2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale are în anexa: „Procedura de stabilire a numărului maxim de posturi ce pot fi încadrate la nivelul unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale, cu excepția celor din cadrul capitolelor bugetare "Învățământ" și "Asigurări și asistență socială", finanțate din bugetele locale, precum și din capitolul bugetar "Sănătate", indiferent de sursa de finanțare”. Această „*cu excepția Asigurări și asistență socială*” poate presupune că ar *trebui* să existe o corelație între nevoile comunității deservite și numărul personalului din SPAS? Practica arată contrariul.

Chiar dacă SPAS-ul este acreditat ca furnizor de servicii sociale conform Legii nr. 197/2012 privind asigurarea calității în domeniul serviciilor sociale (deși acreditarea SPAS-urilor reprezintă o excepție, nu o regulă<sup>241</sup>) acreditarea reprezintă un act care atestă că serviciul îndeplinește condiții MINIME de funcționare, nu OPTIME de funcționare. Hotărârea nr. 1007 din 1 septembrie 2005 privind modificarea Hotărârii Guvernului nr. 539/2005 pentru aprobarea Nomenclatorului instituțiilor de asistență socială și a structurii orientative de personal, a Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a instituțiilor de asistență socială, precum și a Normelor metodologice de aplicare

<sup>241</sup> Conform Raportului de incluziune socială pentru anul 2013 – sursa AJPIS Cluj-Napoca, din 81 primării din județul Cluj, doar 23 au acreditare ca furnizori de servicii sociale.

a prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 68/2003 privind serviciile sociale rezolvă dilemele serviciilor sociale, *altele decât cele din administrațiile publice locale*, dileme referitoare la structura de personal (a se vedea Anexa Nr. 1: Nomenclatorul instituțiilor de asistență socială și structura orientativă de personal de specialitate). Serviciile publice locale NU au o reglementare de acest gen și, prin urmare, structura de personal este stabilită după criteriul cel puțin *neclare și netransparente*.

Se poate vorbi de o încercare de combatere a sărăciei prin *exces* de alocare de resurse. Începând cu noiembrie 2012 (urmare a Legii nr. 166/2012 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 124/2011 pentru modificarea și completarea unor acte normative care reglementează acordarea de beneficii de asistență socială) practic orice familie beneficiară de VMG poate solicita/obține și alocația de susținere a familiei (conform Legii nr. 277/2010 privind alocația de susținere a familiei<sup>242</sup>). Cele trei beneficii sociale (VMG, ASF, cantina) *însurate*, reprezintă, pentru o mamă cu doi copii minori, *mai mult decât ar câștiga în condiții de angajare pe o retribuție minimă pe economie*. Consider că acest aspect trebuie analizat și în context instituțional, nu doar legislativ: de regulă, primăriile din mediul rural nu dispun de cantine sociale; unități administrativ teritoriale (precum municipiul Arad) au decis (prin politici publice de nivel local) ca acordarea de beneficii sociale să se facă disjunct: beneficiarii optează între VMG și cantină. Acest aspect merită a fi studiat în continuare, consider că merită a fi analizată inclusiv motivația care a stat la baza acestor decizii.

Sistemul de garantare a resurselor minime nu ține cont de *comunitatea* din care provin săracii ce trebuiesc legitimați. Practic, persoanele cu adevărat marginalizate sunt cele care nu au acte – sau au nu au medic de familie. Dacă nu au acte de identitate nu au cum să obțină acest drept. Dacă nu au medic de familie nu pot obține dovada cum că sunt „persoane apte de muncă” pentru a fi luate în evidența AJOFM la agențiile de ocupare și formare profesională – ca să obțină adeverință cum că sunt persoane aflate în căutarea unui loc de muncă. Dacă nu aduc dovada de la agențiile de

<sup>242</sup> prevederi din Art. 7 (Norme Metodologice din 2011) la data 2012-12-28 pentru Art. 13 din capitolul II

(1) La stabilirea venitului mediu net lunar pe membru de familie se iau în considerare toate veniturile pe care membrii acesteia le realizează sau, după caz, le-au realizat în luna anterioară solicitării dreptului, așa cum sunt acestea prevăzute la art. 8 alin. (1) din Legea nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, cu modificările și completările ulterioare.

(11) În cazul în care familia definită conform prevederilor art. 2 din lege are în proprietate, închiriere, comodat sau în altă formă de deținere cel puțin unul dintre bunurile cuprinse în lista bunurilor ce conduc la excluderea acordării ajutorului social, prevăzută la art. 8 alin. (2) și (3) din Legea nr. 416/2001, cu modificările și completările ulterioare, aceasta nu beneficiază de alocație.

(2) Categoriile de venituri nete realizate și actele doveditoare sunt cele menționate în formularul de cerere.

(3) Veniturile nete realizate de membrii familiei, înscrise în cererea și declarația pe propria răspundere, inclusiv cele care provin din drepturi de asigurări sociale de stat, asigurări de șomaj, indemnizații, alocații și ajutoare cu caracter permanent, indiferent de bugetul din care se suportă, obligații legale de întreținere și alte creanțe legale, cu excepția ajutorului social prevăzut de Legea nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, cu modificările și completările ulterioare, a bugetului personal complementar prevăzut de Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a ajutoarelor de stat acordate în baza Ordonanței Guvernului nr. 14/2010 privind măsuri financiare pentru reglementarea ajutoarelor de stat acordate producătorilor agricoli, începând cu anul 2010, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 74/2010, cu completările ulterioare, a burselor de studiu și a burselor sociale, precum și a sprijinului financiar prevăzut de Hotărârea Guvernului nr. 1.488/2004 privind aprobarea criteriilor și a cuantumului sprijinului financiar ce se acordă elevilor în cadrul Programului național de protecție socială "Bani de liceu", cu modificările și completările ulterioare, se dovedesc, după caz, prin documentele eliberate de angajator sau de alte autorități competente, mandate poștale de plată, extrase de cont, decizii de stabilire și altele asemenea și se verifică prin ancheta socială prevăzută la art. 9.

șomaj dosarul VMG nu poate fi întocmit. De asemenea, legea nu lasă *nici o soluție* pentru persoanele care au probleme de sănătate – care probleme de sănătate nu sunt considerate a fi suficient de grave pentru ca persoanele să poată beneficia de certificate de persoană cu handicap sau de pensie de invaliditate – dar nici nu pot obține adeverință de la medicul de familie cum că sunt persoane apte de muncă (având o boală cronică).

Legiuitorul nu face diferența între „săraci și foarte săraci”<sup>243</sup> cum ar fi specificat în Legea asistenței sociale; practic aceeași sumă aferentă VMG o primește și cel care are casa și cel care nu are casă, și persoana care are probleme de sănătate și cea care este aptă de muncă, familia care are în îngrijire un vârstnic cu probleme de dependență și familia care are în îngrijire copii minori.

Legea stabilește multe obligații ale funcționarilor care instrumentează VMG dar nu le pune la îndemână mijloacele prin care să se achite de aceste obligații: ex. Cum poate fi verificată existența depozitului bancar de peste 3000 lei din declarația solicitantului? O.U.G. nr. 99 din 6 decembrie 2006 privind instituțiile de credit și adecvarea capitalului precizează care sunt condițiile în care băncile furnizează informații referitoare la depozitele bancare<sup>244</sup> iar serviciile sociale nu sunt „îndrituite” sa ceara astfel de date. Verificările organismelor de control (cu adevărat multe, 5-6 misiuni de verificare pe an din partea Inspecției Sociale și câte o misiune de control a Curții de Conturi) ar trebui să centralizeze astfel de disfuncționalități și să transmită inclusiv propuneri de modificare legislativă, ceea ce în practică nu se întâmplă.

Modificările apărute ca urmare a Legii nr. 276/2010 (aici mă refer la despărțirea activității de *stabilire* a drepturilor VMG de *plata* acestora de către AJPIS) au generat *costuri administrative* consistente. A fost introdus, practic încă un palier funcționăresc peste cel al primăriilor – fără ca beneficiarii să fie mai protejați; pentru orice întârzieri în plata, beneficiarii nu se adresează pentru clarificări AJPIS ului – se adresează SPAS-urilor care sunt puse în situații de a răspunde de aspecte pe care *nu* le gestionează.

Un element important în studierea sistemului de garantare a resurselor minime în România este și acela că nu există *un interval de timp optim* în care familiile să beneficieze de protecție în vederea reintegrării sociale/profesionale sau indicatori de măsurare a eficienței sistemului; măsurile pe care legea le prevede sunt *pasive*. Consecința în plan instituțional este că un serviciu care se preocupă exclusiv pe punerea în aplicare a legii, la modul strict și punctual, este total *ineficient*

<sup>243</sup> Art. 54 (1) *Persoanele singure și familiile care nu dispun de resursele necesare pentru satisfacerea unui nivel de trai minimal au dreptul la beneficii de asistență socială și servicii sociale, acordate în funcție de nevoile identificate ale fiecărei persoane sau familii. (2) Nivelul de trai minimal reprezintă limita exprimată în lei care asigură nevoile de bază cum ar fi: hrană, îmbrăcăminte, igienă personală, menținerea și salubritatea locuinței și se calculează în raport cu pragul sărăciei conform metodologiei utilizate la nivelul statelor membre ale Uniunii Europene.*

<sup>244</sup> Art. 113 (1) *Obligația de păstrare a secretului profesional în domeniul bancar nu poate fi opusă unei autorități competente în exercitarea atribuțiilor sale de supraveghere la nivel individual sau, după caz, consolidat ori sub-consolidat. (2) Informații de natura secretului bancar pot fi furnizate, în măsura în care acestea sunt justificate de scopul pentru care sunt cerute ori furnizate, în următoarele situații: a) la solicitarea titularului de cont sau a moștenitorilor acestuia, inclusiv a reprezentanților legali și/sau statutari, ori cu acordul expres al acestora; b) în cazurile în care instituția de credit justifică un interes legitim; c) la solicitarea scrisă a altor autorități sau instituții ori din oficiu, dacă prin lege specială aceste autorități sau instituții sunt îndrituite, în scopul îndeplinirii atribuțiilor lor specifice, să solicite și/sau să primească astfel de informații și sunt identificate clar informațiile care pot fi furnizate de către instituțiile de credit în acest scop; d) la solicitarea scrisă a soțului titularului de cont, atunci când face dovada că a introdus în instanța o cerere de împărțire a bunurilor comune, sau la solicitarea instanței; e) la solicitarea instanței, în scopul soluționării diferitelor cauze deduse judecății.*

din perspectiva incluziunii sociale (ca și practician accept că există persoane/familii care nu au potențial de reintegrare socială și care au nevoie de sistemul VMG toată viața; în aceste situații însă consider că, după o evaluare realizată de profesioniști, sunt suficiente declarații anuale de îndeplinire a condițiilor stabilite de lege). Consider că nici în mediul rural cu servicii sociale acreditate sau nu, nici în mediul urban nu se poate vorbi despre o *viziune* a serviciilor care gestionează prestațiile/beneficii sociale, de programe coerente pentru beneficiari de VMG, târguri de forță de muncă sau, și mai simplu, de un specific al intervenției în familiile sărace (care, pe lângă acordare de sprijin financiar, să deruleze cel puțin două tipuri de programe: de reinsertie social-profesională a adulților apti de muncă și de educație, dezvoltare, valorizare a copiilor din familii sărace).

Legea, în forma actuală, nu ține cont că serviciile publice de asistență socială din subordinea consiliilor județene au director dar și jurist care își asumă, sau ar trebui să își asume semnăturile. Faptul că legea însă, în forma actuală vorbește despre atribuțiile *primarului* în gestionarea serviciilor sociale face ca o documentație de acordare a unui beneficiu social să poarte 7 (șapte) semnături (inspectorul care întocmește documentația – șef serviciu – jurist – director – jurist din aparatul de specialitate al primarului – secretar – primar sau viceprimar – apoi înregistrare dispoziție primar, care faptic înseamnă încă o stație la un birou de relații cu consiliul local). Încă odată se dovedește că legea, în forma actuală, este gândită pentru primării mici, din mediul rural – și mai puțin pentru primăriile „mari”, din mediul urban.

**Studiul realizat asupra familiilor beneficiare** de venit minim garantat care au ieșit din sistemul de garantare a resurselor minime din municipiul Cluj-Napoca, în trei cohorte (2011, 2012 și 2013), sub aspectul impactului modificărilor asumate în cea *de-a treia etapă* din cei 20 ani de istorie a venitului minim garantat în România (respectiv modificările introduse prin Legea nr. 276 din 2010 m-a condus către următoarele concluzii:

Modificările legislative care au marcat anii 2011, 2012 și 2013 au pus presiune pe beneficiarii de VMG – se pare că legiuitorul și-a atins un obiectiv important – acela de a *scădea* numărul de familii beneficiare de venit minim garantat. Scăderea însă, nu poate fi pusă exclusiv pe seama acestor modificări legislative, scăderea beneficiarilor VMG din municipiul Cluj-Napoca este situată pe același trend de *descreștere*, început în 2006, cu un minim înregistrat în 2008 urmat de o ușoară *creștere* în anii următori. Tendința de creștere se accentuează în anul 2014, în municipiul Cluj-Napoca, în decembrie sunt raportate la 260 familii beneficiare de VMG. Asadar, scăderea numărului de beneficiari de VMG, obiectiv urmărit de legiuitor, deși realizat, *nu se datorează modificării legislative*. Dimpotrivă, pe același sistem introdus în 2010, numărul de familii beneficiare de VMG înregistrează o ușoară creștere (aspect confirmat și de datele statistice de la nivelul județului și de la nivel național) Efectul Legii nr. 276/2010 (precum și a celorlalte modificări din anii 2011, 2012 și 2013) a determinat o creștere semnificativă a *sarcinilor* puse pe seama beneficiarilor de VMG, care au determinat pierderea dreptului la ajutor social.

Semnificativ este faptul că ieșirile din sistem nu s-au datorat (la nivelul municipiului Cluj-Napoca) descoperirii de *erori* de supraevaluare a familiilor beneficiare – familiile care au ieșit din sistemul de garantare a veniturilor minime, în cohortele din 2011, 2012 și 2013 sunt tot familii *sărace* și cu risc de excluziune socială.

Încetările de venit minim garantat din *considerente administrative* sunt un procent însemnat în toate cele trei cohorte – peste 60 %. Încetările administrative, sunt, așa cum este arătat în capitolul destinat studiului legislației, consecutive suspendărilor plății ajutorului social, datorită *neîndeplinirii obligațiilor* beneficiarilor (care obligații sunt: depunerea de cerere la intervalul de timp stabilit de lege, care cerere este de fapt declarația potrivit căreia familia/persoana singură îndeplinește condițiile stabilite pentru a beneficia de ajutor social, prezentarea de adeverință de la Agenția Județeană pentru Ocuparea Forței de Muncă ce atestă că titularul apt de muncă este în evidența agenției ca și persoană aflată în căutarea unui loc de muncă și nu a refuzat nejustificat un loc de muncă; achitarea de obligația de a desfășura acțiuni și lucrări de interes local, la dispoziția primarului). Suspendarea se menține timp de trei luni, un interval „de grație” în care titularul se poate achita de obligațiile ce îi revin, dreptul la ajutor social fiind reluat prin dispoziție a primarului, în caz contrar, după trei luni dreptul la ajutor social este încetat prin dispoziție a primarului. Încetările *administrative* ale titularilor de VMG care sunt analfabeți sau fără studii reflectă în mod clar că nu vorbim de erori de supraincluziune în aplicarea legii, ci de *instituirea unor criterii pe care beneficiarii nu le pot îndeplini*. Dacă luăm în considerare pregătirea profesională a titularilor (11 persoane care sunt analfabete), ieșirile din sistem, înseamnă că de fapt, sistemul devine *inaccesibil* acestei categorii – altfel spus beneficiarii ar îndeplini condițiile stabilite de legiuitor sub aspectul deprinderii, nevoii, dar nu mai poate accesa sistemul pentru că sunt stabilite condiții altele decât cele care țin de testarea mijloacelor.

Încetările de VMG ca urmare a controalelor efectuate de AJPIS (la rândul ei, controlată de misiuni de control ale Curții de Conturi), de Inspekția Socială și de Curtea de Conturi sunt în creștere constantă în cei trei ani consecutivi studiați (tendință de creștere confirmată și în ceea ce privește anul 2014) ceea ce înseamnă o întărire a rolului și a funcției de control a instituțiilor statului. Pe de altă parte, însă, verificările au scos în evidență însă și faptul că serviciile sociale **nu au la îndemână mijloace** prin care să probeze declarațiile solicitanților – doar programul informatic SAFIR al AJPIS „vede” în sistem dacă solicitantul de VMG din municipiul Cluj-Napoca mai are stabilit un beneficiu social în altă unitate administrativ teritorială, sau de la nivelul organului de control – Curtea de Conturi – pot fi solicitate informații de la ANAF și care informații să fie transmise *prompt*. Altfel spus, mecanismele de verificare și control devin mai performante în timp ce la nivel de primărie sistemul *nu* sprijină și *nu* intervine pentru creșterea eficienței acestui palier. *Verificările* generatoare de ieșiri din sistem (prin anchetă socială efectuată la 3 luni, adică la interval de timp mult mai scurt – față de 6 luni cât era prevăzut înainte de modificarea menționată, de către angajații Serviciului Protecție Socială) au pus în lumină situații care au fost sancționate prin încetarea ajutorului social – adică declarații incomplete sau false în ceea ce privește componența familiei sau date eronate cu privire la domiciliul declarat.

În ceea ce privește deținerea de bunuri aflate pe lista bunurilor ce conduc la excluderea de la ajutor social, în eșantionul studiat familiile care dețineau bunuri care au condus la excluderea acestora de la VMG înseamnă 3,38% din totalul familiilor care au părăsit în prim episod sistemul de garantare a resurselor minime; cel puțin la nivelul municipiului Cluj-Napoca, modificările adoptate odată cu aplicarea Legii nr. 276 din 2010 nu au scos în evidență erori de supraîncadrare, familiile beneficiare sunt *sărace* și nu au resurse care să le asigure supraviețuirea în afara sistemului de

protecție socială sau a veniturilor obținute consecutiv angajării în muncă. Condiționarea impusă, aceea conform căreia beneficiarii să își achite obligațiile către bugetul local arată o preocupare a statului în ceea ce privește sporirea controlului asupra beneficiarilor, fără a fi calculate consecințele: pierderea, fie și pe durată scurtă de timp, până la revenirea în sistem, a asigurării de sănătate pentru familie. Faptul că legea, din acest punct de vedere afectează *ne semnificativ* totuși, familiile beneficiare de VMG confirmă ceea ce spunea Cătălin Zamfir<sup>245</sup>, încă în anul 1994, în analiza asupra proiectului primei legi cu privire al ajutorul social – și anume faptul că legea crează „o adevărată cursă a sărăciei pentru cei săraci: pentru a fi sprijiniți pentru că temporar ei nu au venituri suficiente ei vor trebui să lichideze toate bunurile imobile și mobile de care dispun, renunțând la șansa de a înceta să mai fie săraci... va încuraja pe cei dependenți social să trăiască de azi pe mâine”

Ieșirile din sistem ca urmare a angajării în muncă a titularilor de VMG sunt destul de modeste, ca pondere, dacă avem în vedere ieșirile administrative (26 iesiri din sistem datorate încadrării în muncă din eșantionul de 414 familii) – *Nu am constatat un avantaj în ceea ce privește angajarea în muncă al adulților apti de muncă cu un anumit grad de școlarizare*. Dealtfel, sistemul de garantare a resurselor minime nu este accesat de persoane cu calificare sau studii de peste 10 clase decât în procent de sub 10% – și principalul motiv pentru acest fapt îl constituie *rezerva, opoziția față de obligativitatea executării de acțiuni și lucrări de interes local la dispoziția primarului*. Grupul adulților apti de muncă ce execută aceste acțiuni și lucrări este, așadar, necalificat și nu i se pot încredința lucrări importante pentru comunitate. Este un cerc vicios: pe de o parte cei care sunt calificați nu solicită VMG tocmai pentru ca nu acceptă că vor presta munci considerate a fi umilitoare; pe de altă parte profilul grupului de adulți apti de muncă ce execută acțiuni și lucrări fiind acela de „necalificat” nu pot fi prevăzute alte acțiuni decât cele socialmente puțin semnificative și mai facil de executat. Așadar sistemul de garantare a resurselor minime, și datorită prevederilor legate de executare de lucrări și acțiuni la dispoziția primarului, nu este accesat de persoane/familii fără resurse la un moment dat, un interval de timp scurt, în situație de criză, ci înseamnă în mare măsură **asumarea, acceptarea unui statut cert, marginal și de durată**.

Media beneficiarii de venit minim garantat este de cel puțin doi ani, în toate cele trei cohorte studiate; dacă familia depășește 21 luni de ședere în sistem se poate spune că familia rămâne client *permanent* a sistemului de garantare a venitului minim. Dincolo de acest interval, dacă familiile ies din sistemul VMG, ies pe seama *altor* sisteme de protecție (obținere de certificat de persoană cu handicap sau valorificându-și vechimea în muncă – pensie de invaliditate sau pensie LV) și nu ca urmare a integrării în muncă a adulților apti de muncă. Din cele 414 familii din cele trei cohorte studiate 16 familii au ieșit ca urmare a obținerii de certificate de persoană cu handicap, 16 urmare a obținerii de pensie de invaliditate și 14 pensionări limită de vârstă. Dacă ne raportăm la cele 26 angajări în muncă, din care doar 17 au fost de durată, se poate vedea că ieșirea din sistem datorită reintegrării profesionale este în pondere *mult mai mică* decât ieșirile pe seama altor sisteme de protecție.

Ieșirile din sistem datorate schimbărilor de condiții legale în ceea ce privește acordarea VMG **nu** au fost definitive, acestea au generat **doar** ieșiri de scurtă durată (din 5 familii, 4 au revenit în

<sup>245</sup> Revista de cercetări sociale nr. 3 din 1994, Cătălin Zamfir, Proiectul de lege cu privire la ajutorul social, pag. 125

sistem), cu întoarceri ce au determinat costuri administrative semnificative, destul de comparabile cu costurile ce ar fi presupus păstrarea familiilor în sistem (un ciclu suspendare – încetare – caz nou a unei familii costă statul, în timp de muncă a angajaților SPS și AJPIS implicați, 90,75 lei, o suspendare sau o modificare de quantum costa statul, în timp de muncă a angajaților 27 lei) Dealtfel adaptarea familiilor la rigorile noilor prevederi legislative se poate vedea și în *scăderea* intervalului în care familiile se întorc în sistem după o încetare de VMG (în anul 2011 o familie căreia i-a fost încetat ajutorul social a beneficiat de VMG timp de 6 luni, în 2012 – timp de 7 luni, iar în 2013 – 8 luni. Calculul a fost efectuat însumând toate lunile în care familia s-a aflat în evidența SPS, înainte și după încetarea VMG).

Sistemul de garantare a venitului minim nu se protejează de erori, fraude. În proporție de peste 70% beneficiarii depistați cu declarații false de către salariații SPS sau AJPIS se regăsesc în evidențele SPS în anul 2014 și 2015. „Declarațiile false” țin, de regulă, de structura familiei – un adult apt de muncă este nedeclarat de către titularul dosarului ca făcând parte din familie sau de rezidența familiei care se constată a fi în altă parte decât domiciliul declarat. Este important de arătat și faptul că ceea ce ar apărea drept „fraudă” face parte din condiția unei familii fragile și vulnerabile. Modificările din interiorul familiilor beneficiare de VMG care ar părea că ar stabili familia cel puțin sub aspectul veniturilor înregistrate, nu sunt de durată. Familiile sunt adesea nelegal constituite ceea ce face ca declarațiile privind componența familiei să se schimbe odată cu schimbarea reală din interiorul familiei sau ci interesul de moment (un copil care lucrează este declarat ca gospodărindu-se separat, cuplurile concubine se pot constitui sau desface fără conotații legal-administrative).

Familiile/persoanele singure beneficiare de VMG sunt/pot fi în același timp beneficiare și de alocație de susținere a familiei și de cantină gratuită. Beneficiile însumate *pot depăși* câștigul minim salarial, ceea ce reprezintă pe de o parte o formă de sprijin și protecție împotriva sărăciei familiilor dar și un impediment important în ceea ce privește încadrarea în muncă a adulților din familiile beneficiare de VMG. Încetarea dreptului la cantina de ajutor social este resimțit *mult mai drastic* de către beneficiari decât dreptul la VMG, din mai multe motive: costul unei porții de hrană este *mai mare* decât media ajutorului social (ex în anul 2015, ajutorul social pentru o persoană singură este de 142 lei iar o porție gratuită la Cantina de Ajutor Social și Pensiuine costă bugetul local 260 lei); o familie este protejată și prin aceea că are hrana asigurată *săptămânal*; titularii sunt mult mai dispuși să muncească știind că au asigurată hrana pentru familiile lor. Dealtfel, în limbajul grupului de beneficiari de VMG este încetățenită expresia „muncesc la primărie pentru mâncare”.

### **Câteva considerații de final**

Familiile sărace care intră în sistemul de garantare a venitului minim ar trebui abordate din perspectiva *intervenției în familii sărace*, care înseamnă acordare de venit minim, acces la ocupare de loc de muncă pentru adulții apti de muncă susținător de familie, educație de calitate și sprijin pentru copii din familii sărace, protejarea sănătății, locuire, dar și responsabilitate socială și participare comunitară.

Este important să fie evaluat profilul socio-demografic al familiei care intră în sistem – o familie care are copii școlari ar trebui abordată diferit de o familie compusă din doi vârstnici care

nu au alte venituri. Nevoile sunt, evident diferite, șansele de inserție socială diferite; procedurile administrative (cerere/declarație pe proprie răspundere efectuată la un interval de trei luni, acte care să ateste că starea financiară a familiei nu se schimbă la interval de trei luni) ar trebui să fie nuanțate.

Dacă o familie a beneficiat de VMG un interval de timp de 24 luni, consider că toate cheltuielile administrative presupuse de: efectuarea anchetelor sociale la interval de 6 luni<sup>246</sup>, depunerea de declarații la interval de 3 luni, depunere de acte privind statutul de persoană aflată în căutarea unui loc de muncă – nu se mai justifică. Declarațiile anuale consider că sunt suficiente, cu atât mai mult cu cât verificările acestor declarații NU se pot realiza decât anual. Acest aspect este cu atât mai important cu cât vârsta titularului de VMG este mai înaintată sau cu cât familia este compusă din una sau două persoane neșcolarizate.

Consider că familia are dreptul de a fi asistată *un anumit* interval de timp (ex. doi ani) Nu propun eliminarea suportului VMG după acest interval de timp, aceasta ar genera costuri sociale mari, ci doar descărcarea SPAS-urilor de obligațiile de a verifica *trimestrial* dacă persoanele singure/famiile îndeplinesc condițiile legale de acces la VMG. Consider că dacă o familie a rămas în sistem doi ani, monitorizarea ei trimestrială este doar generatoare de costuri administrative pentru SPAS-uri; în situația în care adulții apti de muncă se angajează, SPAS-urile sunt atenționate de către Agențiile Județene de Ocupare și Formare Profesională; dacă adulții apti de muncă consideră că au nevoie de cursuri de formare, pot solicita informații din partea profesioniștilor – dar vorbim de *alegere* în acest caz și nu de achitarea unor *obligații*.

Asistența familiilor/persoanelor singure beneficiare de venit minim garantat ar însemna, așadar, informatizarea sistemului, realizarea unor conexiuni interinstituționale dar și atragerea, susținerea, împuternicirea și valorificarea competenței specialiștilor în asistență socială care, pe lângă intervenția în familiile sărace, au competențe în ceea ce privește analiza de politici publice și pot face propuneri de îmbunătățire a legislației sau a mecanismelor instituțiilor implementatoare de politici publice.

---

<sup>246</sup> După legea în forma actuală

## BIBLIOGRAFIE

### A

- Albert J., Fahey T., (2004), *Perception of living conditions in an enlarged Europe*, European Commission
- Albert, M., (1994), *Capitalism contra capitalism*, Humanitas, București
- Ali, A., (2002), *Child Poverty: Concept and Measurement*, disponibil online la: <http://www.arab-api.org/cv/aali-cv/aali/wps0701.pdf>
- Agabrian, M. (2004), *Cercetarea calitativă a socialului – design și performare*, Institutul European Iași
- Atkinson, T., Cantillon B., Marlier E., Nolan B., (2002), *Social indicators. The EU and Social Inclusion*”, Oxford University Press, New York
- Atkinson, T., (1991), *Social Safety Nets and The Experience of Western Market Economies*, Conference of Labour Market and Social Policy Implications of Structural Change in Central and Eastern Europe, Paris

### B

- Barbu, Gh., (1994), *Calitatea vieții. Revistă de politici sociale*, nr.2, Academia Română, București
- Bari, I., (2001), *Globalizare și probleme globale*, Editura Economica, București
- Barr, N.,(1995), *Piețele forței de muncă și politica socială în Europa Centrală și de Est – Tranziția și dincolo de aceasta*, Centrul de Calcul, Statistică Sanitară și Documentare Medicală, București
- Barrett, J., (2002), *Teste de autocunoaștere*, ALL Beck, București
- Barry N. (1998), *Bunăstarea*, DU Style, București
- Bastos, A., (2001), *Child poverty – a discussion on conceptualization and measurement. A portuguese case study*, 41st Congress of the European Regional Science Association, Zagreb
- Baylis, J., Smith, S., (1999), *The Globalization of World Politics*, University Press, Oxford
- Băban, A., (2002), *Metodologia cercetării calitative*, Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca
- Beneth, J., (2010), *Raportul Național IRSDTC (Incluziunea Romilor în servicii de Dezvoltare Timpurie a Copilului) pentru România* disponibil on line la: [http://medlive.hotnews.ro/wp-content/uploads/2010/12/Raportul-Na%C5%A3ional-IRSDTC-pentru-Rom%C3%A2nia\\_rezumat.pdf](http://medlive.hotnews.ro/wp-content/uploads/2010/12/Raportul-Na%C5%A3ional-IRSDTC-pentru-Rom%C3%A2nia_rezumat.pdf)
- Bertola G., Boeri T., Nicoletti G., (2001) *Welfare and Employment in a United Europe*, Cambridge Mass, MIT Press
- Bocancea, C., (2003), *Dimensiunea contextuală a asistentei sociale*. În Neamțu, G., (ed.), *Tratat de asistență socială*, Polirom, Iași
- Bocancea, C., Neamțu, G., (1999), *Elemente de asistență socială*, Polirom, Iași
- Boeri T., (2002), *Let Social Policy Models Compete and Europe Will Win*, Universita Bocconi and Fondazione Rodolfo Debenedetti
- Bonelli, L., (2012), *Pour une approche relationnelle de la pauvreté, Redéfinir et combattre la pauvreté. Droits humains, démocratie et biens communs dans l'Europe contemporaine, tendance de la cohésion sociale* [http://www.academia.edu/8134312/Pour\\_une\\_approche\\_relationnelle\\_de\\_la\\_pauvrete%C3%A9\\_Examining\\_the\\_relationships\\_of\\_poverty](http://www.academia.edu/8134312/Pour_une_approche_relationnelle_de_la_pauvrete%C3%A9_Examining_the_relationships_of_poverty)
- Bonoli, G., (2001), *Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaption*. In Pierson P., (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, New York

- Bradshaw, K., Ted, (2006). *Theories of Poverty and Anti-Poverty Programs in Community Development*, Rural Poverty Research Center, University of Missouri, Columbia, Oregon State University, Corvallis
- Brady, D., (2004). *Reconsidering the Divergence between Eldery, Chil, and Overall Poverty*, Research on Aging, vol. 26, no. 3: 487-510, Sage Publications, London
- Briciu, C., (ed), *Politici de incluziune socială în perioada de criză economică*, Expert, București
- Buzducea, D., (2009), *Sisteme moderne de asistenta sociala. Tendințe globale și practici locale*, Polirom, Iași
- Buzducea, D., (2005), *Aspecte contemporane în asistență Socială*, Polirom, București
- Buzducea, D., (2001), *Globalizarea. Structuri paradigmatiche moderne*, Ars Docendi, București
- Buzducea, D., (2009), *Sisteme moderne de asistenta sociala. Tendinte globale și practici locale*, Polirom, Iași

## C

- Cace, S., (2010), *Conceptul de incluziune socială la nivelul Uniunii Europene*. În Zamfir. C., Stănescu, S., Briciu, C., *Politici de incluziune socială în perioada de criză economică*, Expert, București
- Careja, R., Emmenegger, P., (2009) *The Politics of Public Spending in Post-Communist Countries*”
- Chelcea, S., (2004), *Inițiere în cercetarea sociologică*, București
- Chossudovsky, Michel (2004). *Sărăcia globală la sfârșitul secolului al XX-lea*, IDEA arta+societate, nr. 18 – 2004, disponibil online la: <http://www.idea.ro/revista/index.php?nv=1&go=2&mg=29&ch=80&ar=268>
- Ciupercă, C., (1999) *Familia monoparentală – o realitate a lumii contemporane*, în Revista „Psihologia” nr. 2. București
- Cobianu, E., (2008), *Cultura și Valorile Morale în Procesul de Globalizare*, Grinta, Cluj-Napoca
- Cochrane, A., Clarke, J., (1993), *Comparing Welfare States: Britain in International Context*, Sage Publications with The Open University Press, London
- Comisia Națională pentru Statistică (1997) *Anuarul statistic al României*, București

## D

- Dan, A., Zamfir, E., (2004), *Surse ale excluziunii sociale în Romania*. În Revista de Asistența Socială, (2004), nr. 2-3
- Dan, A, (1999). *Teorii și perspective asupra sărăciei* în Zamfir, Cătălin, *Dicționar de sărăcie*, Institutul de Cercetare a Calității Vieții, Universitatea București, Facultatea de Sociologie și Asistență socială, disponibil on line la: <http://www.iccv.ro/index.php/ro/component/content/article/102-ds-t/168-ds-teorii-saracie>
- Deme, C., (2006), *Rolul Politicilor sociale în statul bunăstării*, Revista Transylvania Review of Administrative Sciences, 16/2006 articol descărcat la data de 15 decembrie 2013 <http://www.rtsa.ro/files/TRAS-16-2006-4Deme.pdf>
- Démier, Fr., (1998), *Istoria politicilor sociale. Europa, sec. XIX-XX*, Institutul European, Iași
- Dobrei, N.E., Molocea, A., (2012), *Liberalismul*. În Miroiu M., *Ideologii politice actuale – Semnificații, evoluții și impact*, (2012), Polirom, București
- Dobrot, E., (2007), *Globalizarea Relațiilor Internaționale* <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/6488/>
- Dogan, M., Pelassy, D., (1992), *Economia mixtă – Jumătate capitalistă, jumătate socialistă*, Alternative, București
- Dolan, R.E., Worden, R.L., (1992), *Japan: a country study*, Washington, DC, Federal Research Division, Library of Congress
- Dye, Th. R., (1995), *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, New Jersey

## E

Esping – Anderson G., (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge

Esping-Andersen, G., Myles, J., *The Welfare State and Redistribution*, articol descărcat în data de 8/02/2011 de la adresa <http://www.esping-andersen.com>

Epstein N., Bishop D., Levis S., (1978), *The McMaster model of family functioning*, *Journal of Marital and Family Counseling*

## F

Ferguson, I., Lavalette, M., Whitmore, E., (2005), *Globalisation, Global Justice and Social Work*, Routledge, London-New York

Fukuda, S., (2002), *Human Development Report, Deepening democracy in a fragmented world*, UNDP

## G

Gaudier, M., (1990), „*La pauvreté dans la monde*”, în *Revue Problemes economiques*, (1990), nr.2375

Ghebra, G., (2002). *Perspective sociologice asupra sărăciei* în Livada, Cadeschi, Ligia (coord.), *Sărăcie și asistență socială în spațiul românesc (sec. XVIII-XX)*, București, Colegiul Noua Europă

Guillochon, B., (2003), *Globalizarea – o singură planetă, proiecte divergente*, Enciclopedia Rao, București

## H

Hacker, J., (2006), *The Welfare State*. In Rhodes, W., Binder, S., Rockman, B., (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, (2006), Oxford University Press, New York

Hantrais, L., (1995), *Social Policy in the European Union*, Macmillan Press, Houndmills and London

Hartman A., Laird J., (1983), *Family Centered Social Work Practice*, The Free Press, New York

Hartman A., Laird J., (1983), *Assessment in Time: The Intergenerational Perspective in Family, Centred Social Work Practice*, The Free Press, New-York

Heidenheimer, A.J., Hecl, H., Adams, (1990), *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*, St. Martin's Press, New York

Heidenheimer, A., (1995), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transactions Publishers

Held, D., Anthony McGrew, (2000), *The Global Transformations Reader. An introduction to the Globalization Debate*, Polity Press, Cambridge

Hepworth D., Larsen J., (1990), *Direct Social Work Practice, Theory and Skills*, Wadsworth Publishing Company, California

Hill, M., (1996), *Social Policy: A comparative analysis*, Prentice Hall, London

## I

Iancu, A., (2012), *Social democrația*. În Miroiu, M., *Ideologii politice actuale – Semnificații, evoluții și impact*, (2012), Polirom, București

Iancu, A., (2012), *Creștin democrația*. În Miroiu, M., coord. *Ideologii politice actuale – Semnificații, evoluții și impact*, (p.161), București, Polirom

Iliescu, A. P., (2002), *Introducere în politologie*, BIC ALL, București

Iluț, P., (1995), *Familia, cunoaștere și asistență*, Argonaut, Cluj-Napoca

Iluț, Petru, (1997), *Abordarea calitativă a socio-umanului*, Polirom, Iași

Iluț, Petru, (2005), *Sociopsihologia și antropologia familiei*, Polirom, Iași

Inglot, T., *Welfare States in East Central Europe, 1919-2004*, (2008), Cambridge University Press, New York

**J**

- Janzen, C., Harris, O., (1980), *Family Treatment in Social Work Practice*, Peacock Publishers Inc., Itasca, Illinois
- Jens A., Tonz F., Chiara S.,(2008), *Handbook of quality of life in the enlarged European Union*, Routledge Taylor and Francis Group, New York
- Johnsson, H.I., (1995), *Spotlight on Sweden*, Varnamo, Falts Tryckeri

**K**

- Kleininger, T., Grancea, I., Pricop, L., (1998), *Sărăcia și drepturile omului*, [http://documentareonline.ro/pdf\\_samples/Sample\\_xr8IoMejvn15DzXlBGAqVix.pdf](http://documentareonline.ro/pdf_samples/Sample_xr8IoMejvn15DzXlBGAqVix.pdf)
- Korpi, W., Palme, J., (2003), *New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-1995*”, APSR, Vol. 97, No.3
- Kristol, I., (2012), *The Neoconservative persuasion*. În Miroiu, M., *Ideologii politice actuale – Semnificații, evoluții și impact*, (2012), Polirom, București

**L**

- Larionescu M., Mărginean I., Neagu G., (2006) *Constituirea clasei mijlocii în România*, Economica, București
- Lazăr, F., (2010), *Introducere în politici sociale comparate – analiza sistemelor de asistență socială*, Polirom, Iași
- Littorin, S.O., (1994), *Suedia – creșterea și declinul statului bunăstării sociale*, STAFF, București
- Lourie, J., A Minimum Wage Research Paper 95/7, 17 January 1995, House of Commons Library

**M**

- Marshall, G., *Dicționar de sociologie* (traducere Sergiu Bălțătescu), Univers Enciclopedic, București
- Marzinotto B., (2006), *The Unnecessary European Social Model*, Briefing Note, Chatham House
- Marx, K., Friederich E., Cobianu, E., (2008), *Cultura și Valorile Morale în Procesul de Globalizare*, Grinta, Cluj-Napoca
- Mărginean I., (2004), *Modelul social din perspectiva calității vieții populației*. În *Revista Calitatea Vieții*, nr. 3–4, Editura Academiei Române
- Mărginean I., et al. (2001), *Analiza comparativă a finanțării politicilor sociale: România – țări în tranziție – țările UE*, Studiu ICCV – CASPIS, București
- Mărginean I., (1994), *Politica socială și economia de piață*, CIDE, București
- Mihuț, L., Lauritzen, B., (1999), *Modele de politici sociale/Models of Social Policy*, Editura Didactică și Pedagogică, București
- Miroiu, A., (2001), *Introducere în analiza politicilor publice*, Punct, București
- Miroiu M., coord. (2012) *Ideologii politice actuale – Semnificații, evoluții și impact*, Polirom, București
- Molnar, M., (1999), *Sărăcie și protecție socială*”, Fundația România de Mâine, București
- Molnar, M., Constantin G., (2002), *Dimensiunea socială a uniunii Europene*, editura Oeconomica, București
- Molnar M., (2002), *Sărăcia și excluderea socială în Uniunea Europeană*, INCE, CIDE, vol. 1–2, București
- Mullard, M., (2004), *The Politics of Globalization and Polarisation*, Edward Elgar Pub
- Murgescu, C., *Criza economiei mondiale*, (1986), ed. Științifică și Enciclopedică, București

**N**

- Naumescu, V., (2000), *Politici sociale în Europa postbelică*, EFES, Cluj-Napoca

- Neamțu, N., (2001), *Clasificarea problemelor de funcționarea socială: inovația necesară asistenței sociale*.  
În *Revista Transilvana de Științe Administrative*, (2001) nr.1, Cluj-Napoca
- Neamțu, N.,(2001), *Metode și tehnici de asistență socială a familiei: ghid practic*”, Word System, Cluj-Napoca
- Neamțu G., (2003), *Tratat de asistență socială*, Polirom, Iași
- Neamțu, N., (2008), *Practica asistenței sociale centrată pe individ și familie (studii de caz)*, Napoca Star, Cluj-Napoca
- Neamțu, N., (2010), *Asistența socială centrată pe familie*. În Buzducea, D., *Asistența socială a grupurilor de risc*, (2010), Polirom, Iași
- Neubeck, Kennet, J., Neubeck, Marie, Alice (1996). *Social Problems, A Critical Approach*, 4th edition, McGraw-Hill Companies, Unites States

## O

- Obinger, H., (2002), *Veto Players, Political Parties and Welfare-State Retrenchment in Austria*”; *Journal of Political Economy*, Vol. 32, No.2
- Office for National Statistics (2005) UK, *The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, London, The Stationary Office*, pp.143-202

## P

- Pauna, C.B., et al, (2006), *Modelul social european – implicații pentru România*, Institutul weuropean din România – studii de strategie și politici
- Parliamentary Assembly, (1995), *Bridging the Gap: The Social Dimension of the New Democracies*, Council of Europe Press
- Pașa, F., Pașa, L., (2004), *Asistență socială în România*, Polirom, Iași
- Pechman, J.A., (1992), *Fulfilling America’s Promise: Social Policies for the 1990s*, Cornell University Press, Ithaca and London
- Pierson, P., (1996), *The New Politics of the Welfare State*, World Politics, Vol. 48, No.2
- Preda M., (2002), *Asigurări sociale*, Expert, București
- Preda M., (2004), *Sistemul de asigurări de pensii și alocații în România în perioada de tranziție: probleme majore și soluții*, Institutul European din România, București
- Preda, M., (2007), *Politica socială românească între sărăcie și globalizare*, Polirom, Iași
- Preda, M., (2009), *Riscuri și inechități sociale în România*, Polirom, Iași
- Pop, L.M, (2002), *Dicționar de politici sociale*, Expert, București
- Pop, L.M., (2005), *Politici sociale*, Ed. Economica, București
- Popescu, L. (2004), *Protecția socială în Uniunea Europeană*, Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca
- Popescu, L., (2004) *Politicile sociale est – europene între paternalism de stat și responsabilitate individuală*, Presa universitară Clujeană, Cluj-Napoca

## R

- Rachieru, A., (2003), *Globalizarea și cultura media*, Institutul European, Iași
- Radu, M., (2009), *Analiza situației cu privire la sistemele de venituri minime din România – Studiu privind politicile naționale*, în *Peer Review Social Protection and Social Inclusion and Assessment* [www.peer-review-social-inclusion.eu](http://www.peer-review-social-inclusion.eu)
- Radu, A., (2009), *Despre rolul Curții Constituționale, Sfera politicii*, nr. 141
- Raportul național al dezvoltării umane – România (1998), Expert, București

- Raț, C., (2012), *Sărăcie și marginalizare socială în rândul familiilor cu copii*; în Traian Rotariu și Vergil Voineagu (coord.), *Inerție și Schimbare – Dimensiuni sociale ale tranziției în România*, Ed. Polirom, Iași
- Reid W., (1992), *Task Strategies An Empirical Approach to Clinical Social Work*, Columbia University Press, New York

## S, Ș

- Sapir A., (2003), *An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High Level Study Group established by President of the EC, Brussels
- Sapir A., (2001), *Who's Afraid of Globalization? Domestic Adjustment on Europe and America*. In Porter, R., Sauve, P., Subramanian, A., (2001), *Efficiency, Equity and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millenium*, Brookings Institutions Press, Washington D.C
- Sartori, G., (2008), *Ingineria constituțională comparată*, Institutul European, Iași
- Soros, G., (2002), *Despre Globalizare*, Polirom, Iași
- Silver, H., (2007) *Social Exclusion: Comparative Analysis of Europe and Middle East Youth*, Wolfensohn Centre for Development, Dubai School of Government
- Sînchetru, A., Sandu, V., (2011), *Analiza experienței implementării legii ajutorului social în Republica Moldova*, Chișinău [http://www.expert-grup.org/old/library\\_upld/d483.pdf](http://www.expert-grup.org/old/library_upld/d483.pdf)
- Stanciu M., (2005), *Politici ale unor instituții financiare internaționale ce au dus la adâncirea sărăciei națiunilor*. În *Revista Calitatea Vieții*, (2005), nr. 3–4, Academia Române, București
- Stiglitz J. A., (1999), *Whither Reform? Ten Years of the Transition*. În Roșca, A., (1999), *Revista Capital – Fondul special, o aberație fiscală*, nr. 40
- Stănculescu, M. S., Berevoescu, I., (2004), *Sărac lipit, caut altă viață!*, Nemira, București
- Stănescu, S., (2006), *Impactul adoptării acquis-ului comunitar în domeniul social de către România*, Anuarul UPA Științe Socio-Umane, Serie nouă, Tomul I
- Stănescu, S., Dragotoiu, A., Marinoiu, A.I., (2012), *Beneficiile de asistență socială gestionate de Ministerul Muncii Familiei și protecției sociale*, în *Revista Calitatea vieții*, nr. 3, p 239 – 266
- Stănescu, S.(2012) *Beneficiile de asistență socială gestionate de Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale*, publicat în *Revista Calitatea Vieții*, nr. 3, 2012, p. 239 – 226
- Stănescu, S., (2013), *Statul bunăstării-între supraviețuire, reformă și integrare europeană*, ProUniversitaria, București
- Șerban, E., (2005), *Asistența socială a mamelor adolescente*, Lumen, București

## T

- Taylor, P., (2001), *Policy-Making and Welfare Futures. Welfare States under Pressure*, Sage Publications, London
- Tomlinson, J., *Globalizare și cultură*, Ed. Amarcord, Timișoara, 2002
- Tsebellis, G., (1995), *Decision making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*. In *British Journal of Political Science*, (1995) Vol. 25, no.3

## U

- Urse. L., (2007), *O paradigmă îmbunătățită a familiilor cu copii*, în *Calitatea Vieții*, nr. 3-4, p.231- 241

## V

- Voineagu, V., Pisciă, S., (2012) *Munca, structura forței de muncă, ocupare și șomaj*, în Rotariu. T, și Voineagu, V., coordonatori, *Inerție și schimbare – dimensiuni sociale ale tranziției în România*, Editura Polirom, Iași.

Vanhuysen, P., (2006), *Divide and Pacify. Strategic Social Policies and Political Protests in Post-Communist Democracies*, CEU Press, Budapesta

## W

Watkins K., (2005), *Priorities in public spending, Human Development Report, International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world*, UNDP

Werner W., (2006), *Which Socioeconomic Model for Europe?*, Hamburg, Germany

## Z

Zamfir, C., (1994), *Dimensiuni ale sărăciei*, Expert, București

Zamfir, E., Zamfir, C., (1995), *Politici sociale – România în context european*, Alternative, București

Zamfir, C., (1999), *Politici sociale în România: 1990-1998*, Expert, București

Zamfir, C., (2001), *Situația sărăciei din România. Cauzele sărăciei, evaluarea politicilor anti sărăcie*,

Zamfir, C., Vlăsceanu, L., (1998), *Dicționar de sociologie*, Babel, București

Zamfir, C., (1999), *Direcții de acțiune pentru combaterea sărăciei*, Institutul de Cercetare a calității vieții, București

Zamfir C., Stoica L., (2006), *O nouă provocare: Dezvoltarea socială*, Polirom, Iași

Zamfir C., Stoica L. (2006.), *Dezvoltarea socială: câteva elemente teoretice*, în *O nouă provocare: Dezvoltarea socială*, Polirom, Iași

Zamfir, E., (1999) *Sistemul serviciilor de asistență socială în România*, în Zamfir, C., (coord.), *Politici sociale în România 1990–1998*, Expert, București

Zamfir, E., (2000), *Strategii anti sărăcie și dezvoltare comunitară*, Expert, București

Zamfir, C., Stănescu, S., Briciu, C., (2010), *Politici de incluziune socială în perioada de criză economică*, Expert, București

## Articole de specialitate

*Social Security Administration (2004) Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific*, 2004, Washington, DC, SSA Publication No. 13-11802, pp. 94-101.

*Social Security Administration (2006), Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2006*, Washington, DC, SSA Publication No. 13-11801, PP. 261-267.

*Social Security Administration (2006), Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2006*, Washington, DC, SSA Publication No. 13-11801, pp. 309-315.

*Social Security Administration (2006), Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2006*, Washington, DC, SSA Publication No. 13-11801, pp. 329-335.

The New Encyclopaedia Britannica, (1993), Macropaedia, Vol. 27, Chicago

*A decade of transition*, UNICEF, Florența, 2001, articol descărcat la data de 20 decembrie 2014, <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/monee8/eng/5.pdf>

*Foreign Policy Magazine Globalization Index*, About, Inc., A part of *The New York Times Company*, 2006. Articol descărcat la data de 15 mai 2012, <http://www.comp.dit.ie/rfitzpatrick/Business%20Perspectives%20slides/Papers/Measuring%20Globalisation%20-%20Economic%20Reversals,%20Forward%20Momentum%20-%20A.T.%20Kearney.pdf>

*Measuring Globalization. The Global Top 20*, 2005.

- Planul Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale*, „Revista de Asistență Socială”, nr. 3/2002, București, 2002. Articol descărcat la data de 15 iunie 2013, <http://www.revistacalitatevietii.ro/2009/CV-1-2-2009/17.pdf>
- PNUD, *Rapport Mondial sur le Developpement Humain 2003*, <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr03-summary-frn.pdf>
- [http://www.euractiv.ro/uniuneauropeana/articles%7CdisplayArticle/articleID\\_19488/Anul-european-anti-saracie-Ce-face-Romania-impotriva-saraciei-si-excluziunii-sociale.html](http://www.euractiv.ro/uniuneauropeana/articles%7CdisplayArticle/articleID_19488/Anul-european-anti-saracie-Ce-face-Romania-impotriva-saraciei-si-excluziunii-sociale.html)
- Banca Mondială, Divizia pentru Ministerul Muncii, Familiei și Institutul Național de Dezvoltare Umană, Regiunea Europa și Asia Centrală Egalității de Șanse Statistice, (2007). *România: Raport de evaluare a sărăciei. Programul de asistență analitică și consiliere*
- Lepianka, Dorota, Gelissen, John, Oorschot, Van Wim, (2010). *Popular Explanations of Poverty in Europe: Effects of Contextual and Individual Characteristics across 28 European Countries*, Acta Sociologica, vol 53, no. 1: 53-72, London: Sage Publications
- [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe\\_2020\\_indicators/headline\\_indicators](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators)
- <http://www.econstor.eu/dspace/browse-title>
- [http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch\\_PREVIOUS.jsp](http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch_PREVIOUS.jsp)
- <http://basicincome2013.eu/ubi/>
- [http://www.teologia-sociala.ro/images/stories/noutati/2012/ianuarie/Preda\\_-\\_Studia\\_2\\_2011.pdf](http://www.teologia-sociala.ro/images/stories/noutati/2012/ianuarie/Preda_-_Studia_2_2011.pdf)
- [http://carmen.buzea.ro/articol\\_Carmen\\_Buzea\\_ACUM\\_2009.pdf](http://carmen.buzea.ro/articol_Carmen_Buzea_ACUM_2009.pdf)
- <http://cursdeguvernare.ro/mircea-cosea-modelul-economic-romanesc-de-la-%e2%80%9dliniar-vegetal%e2%80%9d-la-%e2%80%9dcapcana-venitului-mediu%e2%80%9d.html>
- <http://oeconomica.org.ro/files/pdf/126.pdf>
- <http://www.revistacalitatevietii.ro/2009/CV-1-2-2009/17.pdf>
- <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Rgy1Aby6OVIJ:ec.europa.eu/social/BlobServlet%3FdocId%3D9040%26langId%3Dro+&cd=1&hl=ro&ct=clnk&gl=ro>
- <http://ec.europa.eu/social/search.jsp?mainCat=0&subCat=0&policyArea=0&policyAreaSub=0&year=0&country=0&city=0&refNo=&advSearchKey=guaranteed+minimum+income&mode=advancedSubmit&langId=en&searchType=null&order> Studiu 7 *MISSOC ANALYSIS 2011 GUARANTEED MINIMUM RESOURCES*
- [http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/CSB%20Working%20Paper%202011%2005\\_April%202011.pdf](http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/CSB%20Working%20Paper%202011%2005_April%202011.pdf)
- [http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker\\_users/cd25a597fd-62/2014-2020/Dezbateri%20parteneriale/Rezultatele%20analizei%20documentare/03.06.2013/7.Social%20inclusion\\_23%20mai.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/2014-2020/Dezbateri%20parteneriale/Rezultatele%20analizei%20documentare/03.06.2013/7.Social%20inclusion_23%20mai.pdf)
- <http://www.policy.hu/chiritoiu/bunastare.pdf>
- <http://www.criticatac.ro/19122/politica-marginalizarii-abrupt-invizibil/>
- [file:///C:/Documents%20and%20Settings/user/My%20Documents/Downloads/Spos2006\\_studiu\\_4\\_ro.pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/user/My%20Documents/Downloads/Spos2006_studiu_4_ro.pdf)
- <http://www.umfiasi.ro/ScoalaDoctorala/StudiiAprofundate/Suport%20Cursuri/How%20to%20Get%20a%20PhD.pdf>
- [http://www.economiesociala.net/imag/files\\_4/932367154e2d2592bcd09.pdf](http://www.economiesociala.net/imag/files_4/932367154e2d2592bcd09.pdf)
- <http://siteresources.worldbank.org/INTROMANIAINROMANIAN/Resources/PovertyAssessmentReportRom.pdf>
- [http://adatbank.transindex.ro/html/cim\\_pdf393.pdf](http://adatbank.transindex.ro/html/cim_pdf393.pdf)
- [http://growthgroup3.ec.unipi.it/EGISD\\_wp003.pdf](http://growthgroup3.ec.unipi.it/EGISD_wp003.pdf)

## **Programe de guvernare**

Program de guvernare pentru perioada 1992–1996, din 19 noiembrie 1992 publicat în Monitorul Oficial, partea I nr. 296 din 23 noiembrie 1992

Programul de guvernare pe perioada 2001–2004 (emitent Parlamentul României, Publicat în Monitorul oficial nr. 700 /28 decembrie 2000

Program de guvernare 2005–2008, Publicat în Monitorul oficial nr. 1265 /29 decembrie 2004

Program de guvernare 2009-2012, Hotărârea nr. 31 /22 decembrie 2008 pentru acordarea încrederii Guvernului, Publicat în Monitorul Oficial 869 /22 decembrie 2008

Programul de guvernare 2012 – Hotărârea nr. 15/7 mai 2012 pentru acordarea încrederii Guvernului, publicat în Monitorul Oficial cu nr. 302 /7 mai 2012

*Program de guvernare*, în două documente: Hotărârea nr. 31 /22 decembrie 2008 pentru acordarea încrederii guvernului și Hotărârea nr. 39 /23 decembrie 2009 pentru acordarea încrederii guvernului, publicate în Monitorul oficial 907 /23 decembrie 2009

## **Legi**

Legea 67/18 iulie 1995 privind ajutorul social, publicată în Monitorul Oficial cu nr. 31/29 iunie 1995

Hotărârea de Guvern nr. 565/28 iulie 1995 (norme metodologice de aplicare ale Legii 67/1995) – publicată în Monitorul Oficial cu numărul 178/9 august 1995

Hotărârea de Guvern 125/1 martie 1996 (modifică H.G. 565/1995) – publicată în Monitorul Oficial cu numărul 55 /15 martie 1996

Hotărârea de Guvern nr. 565/28 iulie 1995 (norme metodologice de aplicare ale Legii 67/1995)

Hotărârea de Guvern 125/1 martie 1996 (modifică H.G. 565/1995)

Legea nr. 416 din iunie 2001 privind venitul minim garantat – publicată în Monitorul Oficial cu numărul 401/20 iulie 2001

Hotărârea de Guvern nr. 1099 din 25 octombrie 2001 (Norme metodologice de aplicare a Legii nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat) – publicată în Monitorul Oficial cu numărul 719/12 noiembrie 2001

Ordonanța de Urgență nr. 6 /30 ianuarie 2002 pentru completarea Legii nr. 416 din 2001 privind venitul minim garantat – publicată în Monitorul Oficial cu nr. 116 /12 februarie 2002

Legea nr. 115/4 mai 2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat – publicată în Monitorul Oficial cu nr. 408/11 mai 2006

Hotărârea nr. 1010/ 9 august 2006 pentru aprobarea normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 416/ 2001 privind venitul minim garantat – publicată în Monitorul Oficial cu nr. 690/11 august 2006

Legea 51 /19 martie 2008 pentru modificarea alin. (1) al art. 8 din Legea nr. 416 /2001 privind venitul minim garantat – publicată în Monitorul Oficial cu nr. 230/ 25 martie 2008

Ordonanța de Urgență nr. 57/ 27 mai 2009 pentru modificarea Legii nr. 416 /2001 privind venitul minim garantat – publicată în Monitorul Oficial cu nr. 391 /10 iunie 2009

Legea nr. 276 /24 decembrie 2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416 /2001 privind venitul minim garantat – publicată în Monitorul Oficial cu nr. 888 /30 decembrie 2010

Hotărârea nr. 50 /19 ianuarie 2011 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 416/ 2001 privind venitul minim garantat – publicată în Monitorul Oficial cu nr. 76 /28 ianuarie 2011

- Ordin (al Ministrului Muncii) nr. 1474 /6 mai 2011 pentru aprobarea Instrucțiunilor de aplicare a unor prevederi din Normele metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 416/ 2001 privind venitul minim garantat, aprobate prin Hotărâre – publicat în Monitorul Oficial cu numărul 360/24 mai 2011
- Ordonanța de Urgență nr. 124 /27 decembrie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte normative care reglementează acordarea de beneficii de asistență socială – publicată în Monitorul Oficial cu numărul 938 /30 decembrie 2011
- Legea nr. 166 /9 octombrie 2012 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 124/ 2011 pentru modificarea și completarea unor acte normative care reglementează acordarea de beneficii de asistență socială – publicată în Monitorul Oficial cu numărul 699/11 octombrie 2012
- Ordonanța de Urgență nr. 42/ 15 mai 2013 pentru modificarea și completarea Legii nr. 416 /2001 privind venitul minim garantat precum și pentru modificarea Legii nr. 277 /2010 privind alocația pentru susținerea familiei – publicată în Monitorul Oficial cu numărul 287 /21 mai 2013
- Ordonanța de urgență nr 35/ 2009 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul cheltuielilor de personal în sectorul bugetar – publicată în Monitorul Oficial nr. 249 /14 aprilie 2009
- Legea nr. 1/ 1991 privind protecția socială a șomerilor și reintegrarea lor profesională
- Legea 705/ 3 decembrie 2001 privind sistemul național de asistență socială
- Hotărârea nr. 773/ 18 iulie 2002 pentru organizarea și funcționarea Comisiei interministeriale privind asistența socială
- Ordonanța Guvernului nr. 68 /2003 privind serviciile sociale
- Hotărârea nr. 90/ 23 ianuarie 2003 pentru aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a serviciului public de asistență socială
- Hotărârea nr. 539/ 9 iunie 2005 pentru aprobarea Nomenclatorului instituțiilor de asistență socială și a structurii orientative de personal, a Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a instituțiilor de asistență socială, precum și a Normelor metodologice de aplicare a prevederilor
- Legea nr. 116/2002 – Legea marginalizării sociale
- Legea nr. 292 / 20 decembrie 2011 a asistenței sociale
- Hotărârea nr. 773 din 18 iulie 2002 pentru organizarea și funcționarea Comisiei interministeriale privind asistența socială
- Hotărârea nr. 90/ 23 ianuarie 2003 pentru aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a serviciului public de asistență socială
- Ordonanța de Urgență nr. 5/ 2003 privind acordarea de ajutoare pentru încălzirea locuinței, precum și a unor facilități populației pentru plata energiei termice
- Ordonanța de Urgență nr. 70 /2011 privind măsurile de protecție socială în perioada sezonului rece
- Hotărârea Guvernului nr. 1488/ 2004 privind aprobarea criteriilor și a cuantumului sprijinului financiar ce se acordă elevilor în cadrul Programului național de protecție socială „Bani de liceu”
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/ 2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 7/2007, cu modificările și completările ulterioare,
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/ 2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copilului, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 132/2011,
- Legea nr. 17 /2000 privind asistența socială a persoanelor vârstnice
- Legea nr. 677 /2001 privind protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu procesarea și folosirea datelor cu caracter personal – Publicată în Monitorul Oficial nr. 790 din 2001
- Legea nr. 18 /7 martie 2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 52 /2011 privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional desfășurate de zilieri

# ANEXE

## ANEXA 1

### **Fișa de analiză a legislației sistemului de garantare a venitului minim în România:**

- a) Care este categoria beneficiară a legii?
- b) Cum este definită familia beneficiară și calitatea de membru a familiei?
- c) Care este plafonul stabilit pentru ajutorul social raportat la persoanele care compun familia?
- d) Cum definește legea relația dintre beneficiu social și muncă?
- e) Care este modalitatea de calcul a beneficiului?
- f) Ce înseamnă venitul net lunar al familiei luat în calcul pentru stabilirea ajutorului social?
- g) Care sunt bunurile care conduc la excluderea acordării VMG?
- h) Care este modalitatea practică, concretă prin care persoana/ familia poate obține ajutorul social?
- i) Care este metodologia de evaluare a nevoilor populației țintă? Care este structura serviciului care gestionează aplicarea legii VMG și care este profilul profesional a angajaților implicați în munca cu familiile beneficiare de VMG?
- j) Care sunt obligațiile beneficiarilor de VMG?
- k) Care sunt sancțiunile neîndeplinirii obligațiilor care revin beneficiarilor de VMG, conform legii?
- l) De unde provin fondurile necesare pentru plata drepturilor VMG?
- m) Care sunt facilitățile suplimentare la care beneficiarii de VMG au acces?
- n) Ce entitate controlează dacă legea este aplicată corespunzător?

## ANEXA 2

### Fișa de analiză a documentelor sociale:

FAMILII/ PERSOANE SINGURE CARE AU IEȘIT DIN SISTEMUL VENIT MINIM GARANTAT, ÎNTRE 01.01.2011–31.12.2013

Nr. Fișei \_\_\_\_\_.

Data completării fișei \_\_\_\_\_

1. Nume, prenume (cod)
2. Data nașterii titularului
3. Gen titular
4. Etnia declarată
5. Religia declarată
6. Adresa faptică
7. Nivel de educație/Număr clase absolvite:
8. Vechime în muncă: în număr luni și ani sau precizat că NU are
9. Titularul are CI sau CI Provizorie?
10. Data încetării VMG: lună / an
11. Motivul încetării VMG
  - A. Art. 20 – nu mai îndeplinește condițiile pentru că are venituri \_\_\_\_\_
  - B. Art. 20 – nu mai îndeplinește condițiile (pensie Limită de Vârstă) \_\_\_\_\_
  - C. Art. 20 – nu mai îndeplinește condițiile (pensie invaliditate)
  - D. Art. 20 – nu mai îndeplinește condițiile (a obținut certificat de persoană cu handicap)
  - E. Altă situație, care anume \_\_\_\_\_
12. Încetarea VMG este consecutivă suspendării
  - A. Da.
  - B. NU
13. Dacă da, se încadrează în una dintre următoarele situații/circumstanțe:
  - A. Art. 16<sup>1</sup>(6) – impozitele
  - C. Art. 6(2) – nu a efectuat zilele de muncă
  - D. Art. 14<sup>1</sup>(1) – nu a reînnoit cererea
  - E. Art. 15 (1) – nu a adus adeverința de la AJOFM
  - F. Alte situații, care anume...
14. Anul și luna intrării în VMG pentru prima dată \_\_\_\_\_
15. Vârsta titularului (în ani împliniți la data intrării în VMG) \_\_\_\_\_
16. Titularul este persoană singură?
17. Titularul, persoană singură, se gospodărește împreună cu o altă persoană/familie?  
Da \_\_\_ Nu \_\_\_

18. Dacă DA, exista grad de rudenie între titular și familia cu care se gospodărește? Care este gradul de rudenie?
19. Titularul are familie compusă dintr-un număr de \_\_\_\_ persoane din care:
- A. \_\_\_\_ adulți apti de muncă
  - B. \_\_\_\_ elevi
  - C. \_\_\_\_ studenți
  - D. \_\_\_\_ persoane vârstnice (peste 65 ani), din care \_\_\_\_ fără venituri \_\_\_\_ pensie  
LV \_\_\_\_ certificat de persoană cu handicap
20. Titularul cu familia sa, se gospodărește împreună cu o altă persoană/ familie?  
Da \_\_\_\_ Nu \_\_\_\_
21. Dacă DA, exista grad de rudenie între titular și familia cu care se gospodărește? Care este acesta?
22. Adulți apt de munca din familia beneficiarului care nu prestează acțiuni și lucrări de interes local la dispoziția primarului, conform legii
- A. Art. 7<sup>2</sup> a – mame care au în îngrijire copii sub 7 ani
  - B. Art. 7<sup>2</sup> b – îngrijirea unei persoane cu handicap sau a unui vârstnic dependent
  - C. Art. 7<sup>3</sup> – cursuri formare profesională
  - D. Art. 7<sup>4</sup> – angajat în muncă
23. Locuință
- A. Proprietate personală
  - B. Chirie
  - C. Locuință improvizată (care nu este autorizată, nu se încadrează în prevederile legii 116 – legea locuinței)
  - D. Adăpost/ centru pentru persoane fără adăpost
  - E. Tolerat la rude
24. Are probleme de sănătate – boli cronice invalidante, recunoscute printr-un certificat medical sau decizie medicală
25. Anul și luna reintrării în VMG pentru a doua oară dacă este cazul
26. Anul și luna reintrării în VMG pentru a treia oară.
27. Rude în grupul beneficiarilor de VMG – grad de rudenie cu \_\_\_\_ din familia \_\_\_\_
28. Quantum VMG \_\_\_\_
29. Alte forme de protecție socială de care a beneficiat familia sau persoana singură:
- A. Cantină socială \_\_\_\_ porții
  - B. Alocație de susținere a familiei – quantum \_\_\_\_ lei
  - C. Alte. Care anume \_\_\_\_
  - D. Beneficiar de art. 6 (quantum al VMG calculat cu un spor de 15% în plus)
  - E. Ajutor social sub 50 lei (are obligația de a presta acțiuni și lucrări doar la interval de 3 luni)

### ANEXA 3

#### Fișa de analiză a documentelor sociale

FAMILII/ PERSOANE SINGURE DIN SISTEMUL DE VENIT MINIM GARANTAT  
ÎN EVIDENȚĂ, ÎN PLATĂ:

- La 01.01.2011
- La 01.01.2012
- La 01.01.2013

Nr fișei \_\_\_\_\_

data completării fișei \_\_\_\_\_

1. Nume, prenume (cod)
2. Data nașterii titularului
3. Gen titular
4. Etnia declarată
5. Religia declarată
6. Adresa faptică
7. Nivel de educație/ Nr. clase absolvite:
8. Vechime în muncă: în număr luni și ani sau precizat că NU are
9. Titularul are CI sau CI Provizorie?
10. Anul și luna intrării în VMG pentru prima dată \_\_\_\_\_
11. Vârsta titularului (în ani împliniți la data intrării în VMG) \_\_\_\_\_
12. Titularul este persoană singură?
13. Titularul, persoană singură, se gospodărește împreună cu o altă persoană/familie?  
Da \_\_\_ Nu \_\_\_
14. Dacă DA, există grad de rudenie între titular și familia cu care se gospodărește? Care este gradul de rudenie?
15. Titularul are familie compusă dintr-un număr de \_\_\_\_\_. persoane din care
  - A. \_\_\_ adulți apti de muncă
  - B. \_\_\_ elevi
  - C. \_\_\_ studenți
  - D. \_\_\_ persoane vârstnice (peste 65 ani), din care \_\_\_ fără venituri \_\_\_ pensie LV \_\_\_ certificat de persoana cu handicap
16. Titularul cu familia sa, se gospodărește împreună cu o altă persoană/ familie? Da \_\_\_ Nu \_\_\_
17. Dacă DA, există grad de rudenie între titular și familia cu care se gospodărește? Care este acesta?

18. Adulți apti de muncă din familia beneficiarului care nu prestează acțiuni și lucrări de interes local la dispoziția primarului, conform legii
- A. Art. 7<sup>2</sup> a – mame care au în îngrijire copii sub 7 ani
  - B. Art. 7<sup>2</sup> b – îngrijirea unei persoane cu handicap sau a unui vârstnic dependent
  - C. Art. 7<sup>3</sup> – cursuri formare profesională
  - D. Art. 7<sup>4</sup> – angajat în muncă
19. Locuința
- A. Proprietate personală
  - B. Chirie
  - C. Locuință improvizată (care nu este autorizată, nu se încadrează în prevederile legii 116 – legea locuinței)
  - D. Adăpost/ centru pentru persoane fără adăpost
  - E. Tolerat la rude
20. Are probleme de sănătate – boli cronice invalidante, recunoscute printr-un certificat medical sau decizie medicală
21. Modificări în cea ce privește traseul beneficiarului de VMG
- A. Suspendat (motiv) – reluat în plata după \_\_\_\_ luni,
  - B. Suspendat (motiv) – apoi încetat după 3 luni, conform legii
  - C. reluat în plata ca și caz nou după \_\_\_\_ luni
22. Anul și luna reintrării în VMG pentru a doua oară dacă este cazul
23. Anul și luna reintrării în VMG pentru a treia oară.
24. Rude în grupul beneficiarilor de VMG – grad de rudenie cu \_\_\_\_\_ din familia \_\_\_\_\_
25. Quantum VMG \_\_\_\_\_
26. Alte forme de protecție socială de care a beneficiat familia sau persoană singură:
- A. Cantina socială \_\_\_\_ porții
  - B. Alocație de susținere a familiei – quantum \_\_\_\_ lei
  - C. Alte. Care anume \_\_\_\_\_
  - D. Beneficiar de art. 6 (quantum al VMG calculat cu un spor de 15% în plus)
  - E. Ajutor social sub 50 lei (are obligația de a presta acțiuni și lucrări doar la interval de 3 luni)

**ANEXA 4**

**Prevederi din Actul (Norme Metodologice din 1996)  
la data 1996-03-01 pentru Art. 3 , alin.( 2 ) din capitolul I , secțiunea 2**

ANEXA Nr. I: CRITERII privind limitele minime ale veniturilor nete care se pot obține din creșterea și valorificarea animalelor și păsărilor, precum și din valorificarea altor bunuri realizate în gospodărie, care, potrivit art. 6 alin. (2) din Legea nr. 67/1995, sunt considerate bunuri ce pot fi păstrate ca fiind necesare nevoilor familiale

Principalele categorii de animaleși păsări	Limita minimă de venit (lei/an și unitate )	
	Zona de fertilitate	
	I, II și III	IV și V
– Bovine:		
• vaci, bivolițe	300.000	180.000
• boi, bivoli	500.000	300.000
• viței până la 6 luni	100.000	60.000
• tăurași	200.000	120.000
– Porcine	100.000	60.000
– Ovine	20.000	12.000
– Caprine	20.000	12.000
– Cabaline:		
• cai	600.000	360.000
• măgari	200.000	120.000
• catâri	300.000	180.000
– Păsări:		

## ANEXA 5

**SECȚIUNEA III: RAPORT STATISTIC privind acordarea ajutorului social, a indemnizației de naștere și a ajutorului de urgență, conform Legii nr 67/1995 luna ..... anul .....**

## 1. Situația cererilor aprobate pentru acordarea ajutorului social

## 1.1. Situația cererilor aprobate pentru acordarea ajutorului social

Nr. crt.	Categorია de beneficiari	Numărul de cereri					Sumele aprobate (mii lei)
		Existente la începutul lunii raportate	Aprobate (și repuse în plată) în luna raportată	Suspendate de la plată în luna raportată	Ieșite din plată în luna raportată	Existente la sfârșitul lunii raportate	
0	1	2	3	4	5	6 = 2+3-4-5	7
1.	persoane singure						
2.	familii cu 2 persoane						
3.	familii cu 3 persoane						
4.	familii cu 4 persoane						
5.	familii cu 5 persoane						
6.	familii cu peste 5 persoane						
TOTAL:							

## 1.2. Ajutoare sociale plătite în luna raportată

Intervalele de cuantumuluri*)	Numărul de ajutoare	Sumele plătite (lei)
5.300		
5.301–20.000		
20.001–40.000		
40.001–60.000		
60.001–80.000		
80.001–100.000		
100.001–120.000		
120.001–140.000		
peste 140.000		
TOTAL:		

## 2. Indemnizația de naștere

– număr de beneficiare:	.....
– total cumulativ, de la începutul anului:	.....
– sume plătite:	.....
– total cumulativ, de la începutul anului:	.....

## 3. Ajutoare de urgență

– număr de beneficiare:	.....
– total cumulativ, de la începutul anului:	.....
– sume plătite:	.....
– total cumulativ, de la începutul anului:	.....

Primar .....

Întocmit .....

## ANEXA 6

### Prevederi din Art. 20 din capitolul II, secțiunea 2

#### (Norme Metodologice din 2011) pentru Art. 8, alin. ( 3 ) din capitolul I, secțiunea 3

(1) Familiile și persoanele singure care au în proprietate, închiriere, comodat sau altă formă de deținere cel puțin unul dintre bunurile cuprinse în lista prevăzută la art. 18 nu beneficiază de ajutor social.

(2) În situația în care unul sau mai multe bunuri cuprinse în anexa nr. 4, aflate în proprietatea persoanei singure/familiei beneficiare de ajutor social, este dat în închiriere/arendă/ concesiune sau altă formă legală de cedare a folosinței bunurilor, acest bun va fi luat în calcul pentru persoana/familia care îl are în închiriere/arendă/concesiune, iar pentru proprietarul de drept se va lua în calcul valoarea obținută în urma cedării dreptului de folosință a bunului.

#### LISTA bunurilor ce conduc la excluderea acordării ajutorului social

Bunuri imobile	
1	Clădiri sau alte spații locative în afara locuinței de domiciliu și a anexelor gospodărești
2	Terenuri de împrejmuire a locuinței și curtea aferentă și alte terenuri intravilane care depășesc 1.000 mp în zona urbană și 2.000 mp în zona rurală
Bunuri mobile *	
1	Autoturism/Autoturisme și/sau motocicletă/motociclete cu o vechime mai mică de 10 ani, cu excepția celor adaptate pentru persoanele cu handicap ori destinate transportului acestora sau persoanelor dependente, precum și pentru uzul persoanelor aflate în zone greu accesibile
2	Mai mult de un autoturism/motocicletă cu o vechime mai mare de 10 ani
3	Autovehicule: autoutilitare, autocamioane de orice fel cu sau fără remorci, rulote, autobuze, microbuze
4	Șalupe, bărci cu motor, scutere de apă, iahturi, cu excepția bărcilor necesare pentru uzul persoanelor care locuiesc în Rezervația Biosferei "Delta Dunării
5	Utilaje agricole: tractor, combină autopropulsată
6	Utilaje de prelucrare agricolă: presă de ulei, moară de cereale
7	Utilaje de prelucrat lemnul: gater sau alte utilaje de prelucrat lemnul acționate hidraulic, mecanic sau electric

\*) Aflate în stare de funcționare

Depozite bancare	
1	Depozite bancare cu valoare de peste 3.000 lei
Terenuri/animale și/sau păsări	
1	Suprafețe de teren, animale și păsări a căror valoare netă de producție anuală depășește suma de 1.000 euro pentru persoana singură, respectiv suma de 2.500 euro pentru familie

NOTĂ: Deținerea unuia dintre bunurile menționate conduce la excluderea acordării ajutorului social.  
Art. 20 (1) lit. d

## ANEXA 7

**Tabel nr. 1. Situația comparativă a ieșirilor din sistemul de garantare a veniturilor minime a familiilor/persoanelor singure de etnie română, în perioada 2011–2013**

români	2011	2012	2013	2011	2012	2013
până la 1 an	14	11	19	29,17	21,57	24,68
până la 2 ani	6	18	32	12,50	35,29	41,56
până la 3 ani	6	5	16	12,50	9,80	20,78
până la 4 ani	1	4	1	2,08	7,84	1,30
până la 5 ani	2	0	1	4,17	0,00	1,30
până la 6 ani	1	1	1	2,08	1,96	1,30
până la 7 ani	5	1	1	10,42	1,96	1,30
până la 8 ani	1	1	2	2,08	1,96	2,60
până la 9 ani	0	1	1	0,00	1,96	1,30
până la 10 ani	12	4	1	25,00	7,84	1,30
până la 11 ani	0	5	1	0,00	9,80	1,30
până la 12 ani	0	0	1	0,00	0,00	1,30
	48	51	77	100	100	100

**Tabel nr. 2. Situația comparativă a ieșirilor din sistemul de garantare a veniturilor minime a familiilor/persoanelor singure de etnie roma, în perioada 2011–2013**

romi	2011	2012	2013	2011	2012	2013
până la 1 an	13	10	12	18,31	14,93	16,67
până la 2 ani	15	21	25	21,13	31,34	34,72
până la 3 ani	11	9	19	15,49	13,43	26,39
până la 4 ani	1	4	5	1,41	5,97	6,94
până la 5 ani	3	1	1	4,23	1,49	1,39
până la 6 ani	4	2	2	5,63	2,99	2,78
până la 7 ani	3	2	1	4,23	2,99	1,39
până la 8 ani	2	3	2	2,82	4,48	2,78
până la 9 ani	1	1	2	1,41	1,49	2,78
până la 10 ani	18	5	0	25,35	7,46	0,00
până la 11 ani	0	7	1	0,00	10,45	1,39
până la 12 ani	0	2	2	0,00	2,99	2,78
	71	67	72	100	100	100

**Tabel nr.3. Situația comparativă a ieșirilor din sistemul de garantare a veniturilor minime a familiilor/ persoanelor singure de etnie maghiară, în perioada 2011–2013**

maghiari	2011	2012	2013	2011	2012	2013
până la 1 an	4	3	2	30,77	50,00	22,22
până la 2 ani	2	1	5	15,38	16,67	55,56
până la 3 ani	0	0	1	0,00	0,00	11,11
până la 4 ani	0	0	0	0,00	0,00	0,00
până la 5 ani	1	0	0	7,69	0,00	0,00
până la 6 ani	0	1	0	0,00	16,67	0,00
până la 7 ani	0	0	0	0,00	0,00	0,00
până la 8 ani	1	0	0	7,69	0,00	0,00
până la 9 ani	0	0	0	0,00	0,00	0,00
până la 10 ani	5	0	0	38,46	0,00	0,00
până la 11 ani	0	1	1	0,00	16,67	11,11
până la 12 ani	0	0	0	0,00	0,00	0,00
	13	6	9	100	100	100

## ANEXA 8

## Total beneficii sociale la 31 decembrie 2013

Nr. Crt	Drepturi aferente					TOTAL (beneficii sociale însulate)	Beneficii însulate raportate la persoana
	Nr. Persoane	Cuquantum VMG (lei)	Nr. porții cantina	Cost cantină (lei)	Cuquantum ASF (lei)		
0	1	2	3	4	5	6	7
1	3	115,00	2	480,00	0,00	595,00	198,33
2	2	244,00	2	480,00	0,00	724,00	362,00
3	5	337,00	4	960,00	0,00	1.297,00	259,40
4	4	297,00	1	240,00	0,00	537,00	134,25
5	5	337,00	2	480,00	0,00	817,00	163,40
6	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
7	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
8	5	145,00	3	720,00	0,00	865,00	173,00
9	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
10	3	258,00	2	480,00	0,00	738,00	246,00
11	5	179,00	1	240,00	0,00	419,00	83,80
12	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
13	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
14	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
15	4	297,00	3	720,00	0,00	1.017,00	254,25
16	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
17	3	300,00	2	480,00	0,00	780,00	260,00
18	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
19	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
20	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
21	6	91,00	4	960,00	0,00	1.051,00	175,17
22	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
23	2	244,00	2	480,00	0,00	724,00	362,00
24	7	323,00	4	960,00	0,00	1.283,00	183,29
25	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
26	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
27	2	202,00	2	480,00	0,00	682,00	341,00
28	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
29	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
30	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
31	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
32	2	244,00	2	480,00	0,00	724,00	362,00
33	3	258,00	2	480,00	0,00	738,00	246,00
34	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
35	3	258,00	2	480,00	0,00	738,00	246,00
36	3	258,00	2	480,00	0,00	738,00	246,00

Nr. Crt	Drepturi aferente					TOTAL (beneficii sociale însulate)	Beneficii însulate raportate la persoana
	Nr. Persoane	Cuquantum VMG (lei)	Nr. porții cantina	Cost cantină (lei)	Cuquantum ASF (lei)		
37	7	199,00	4	960,00	0,00	1.159,00	165,57
38	5	379,00	4	960,00	0,00	1.339,00	267,80
39	3	100,00	0	0,00	130,00	230,00	76,67
40	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
41	5	179,00	2	480,00	0,00	659,00	131,80
42	5	337,00	3	720,00	0,00	1057,00	211,40
43	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
44	2	232,00	1	240,00	0,00	472,00	236,00
45	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
46	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
47	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
48	3	100,00	1	240,00	0,00	340,00	113,33
49	4	339,00	2	480,00	0,00	819,00	204,75
50	4	339,00	2	480,00	0,00	819,00	204,75
51	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
52	2	244,00	2	480,00	0,00	724,00	362,00
53	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
54	4	297,00	2	480,00	0,00	777,00	194,25
55	4	139,00	2	480,00	0,00	619,00	154,75
56	3	300,00	1	240,00	0,00	540,00	180,00
57	3	342,00	1	240,00	0,00	582,00	194,00
58	3	258,00	2	480,00	0,00	738,00	246,00
59	4	339,00	2	480,00	0,00	819,00	204,75
60	2	202,00	2	480,00	0,00	682,00	341,00
61	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
62	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
63	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
64	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
65	3	300,00	1	240,00	0,00	540,00	180,00
66	3	208,00	2	480,00	0,00	688,00	229,33
67	5	337,00	2	480,00	0,00	817,00	163,40
68	3	92,00	2	480,00	0,00	572,00	190,67
69	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
70	3	258,00	2	480,00	0,00	738,00	246,00
71	5	337,00	4	960,00	0,00	1.297,00	259,40
72	3	258,00	2	480,00	0,00	738,00	246,00
73	2	244,00	2	480,00	0,00	724,00	362,00
74	2	202,00	1	240,00	0,00	442,00	221,00
75	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
76	6	330,00	3	720,00	260,00	1.310,00	218,33

Nr. Crt	Drepturi aferente					TOTAL (beneficii sociale însulate)	Beneficii însulate raportate la persoana
	Nr. Persoane	Cuquantum VMG (lei)	Nr. porții cantina	Cost cantină (lei)	Cuquantum ASF (lei)		
77	1	63,00	1	240,00	0,00	303,00	303,00
78	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
79	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
80	4	297,00	2	480,00	0,00	777,00	194,25
81	5	379,00	3	720,00	0,00	1.099,00	219,80
82	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
83	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
84	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
85	6	256,00	2	480,00	0,00	736,00	122,67
86	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
87	6	283,00	2	480,00	0,00	763,00	127,17
88	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
89	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
90	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
91	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
92	7	365,00	4	960,00	0,00	1325,00	189,29
93	9	267,00	4	960,00	0,00	1.227,00	136,33
94	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
95	5	179,00	3	720,00	0,00	899,00	179,80
96	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
97	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
98	8	221,00	5	1.200,00	0,00	1.421,00	177,63
99	4	339,00	2	480,00	0,00	579,00	144,75
100	6	372,00	4	960,00	0,00	1332,00	222,00
101	4	339,00	2	480,00	0,00	819,00	204,75
102	3	258,00	2	480,00	0,00	738,00	246,00
103	4	297,00	2	480,00	0,00	777,00	194,25
104	1	136,00	0	0,00	0,00	136,00	136,00
105	2	202,00	1	240,00	65,00	507,00	253,50
106	4	297,00	2	480,00	0,00	777,00	194,25
107	7	165,00	4	960,00	0,00	1.125,00	160,71
108	8	143,00	2	240,00	0,00	383,00	47,88
109	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
110	2	10,00	1	240,00	0,00	250,00	125,00
111	6	257,00	2	480,00	0,00	737,00	122,83
112	5	221,00	2	480,00	0,00	701,00	140,20
113	4	139,00	2	480,00	195,00	814,00	203,50
114	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
115	3	300,00	0	0,00	130,00	430,00	143,33
116	5	337,00	2	480,00	0,00	817,00	163,40

Nr. Crt	Drepturi aferente					TOTAL (beneficii sociale însulate)	Beneficii însulate raportate la persoana
	Nr. Persoane	Cuatum VMG (lei)	Nr. porții cantina	Cost cantină (lei)	Cuatum ASF (lei)		
117	3	258,00	1	240,00	0,00	498,00	166,00
118	5	179,00	2	480,00	0,00	659,00	131,80
119	4	139,00	2	480,00	0,00	619,00	154,75
120	7	207,00	4	960,00	0,00	1.167,00	166,71
121	2	202,00	2	480,00	0,00	682,00	341,00
122	7	165,00	4	960,00	0,00	1.125,00	160,71
123	4	95,00	2	480,00	0,00	575,00	143,75
124	3	258,00	2	480,00	0,00	738,00	246,00
125	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
126	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
127	3	258,00	2	480,00	0,00	738,00	246,00
128	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
129	3	258,00	3	720,00	0,00	978,00	326,00
130	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
131	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
132	2	202,00	1	240,00	0,00	442,00	221,00
133	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
134	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
135	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
136	4	339,00	2	480,00	0,00	819,00	204,75
137	3	300,00	2	480,00	0,00	780,00	260,00
138	3	258,00	1	240,00	0,00	498,00	166,00
139	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
140	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
141	4	139,00	2	480,00	0,00	619,00	154,75
142	9	151,00	7	1.680,00	0,00	1.831,00	203,44
143	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
144	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
145	3	100,00	1	240,00	0,00	340,00	113,33
146	3	258,00	2	480,00	0,00	738,00	246,00
147	5	295,00	2	480,00	0,00	775,00	155,00
148	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
149	4	139,00	2	480,00	0,00	619,00	154,75
150	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
151	5	337,00	4	960,00	0,00	1.297,00	259,40
152	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
153	1	136,00	0	0,00	0,00	136,00	136,00
154	3	258,00	3	720,00	0,00	978,00	326,00
155	1	136,00	0	0,00	0,00	136,00	136,00
156	2	244,00	1	240,00	0,00	484,00	242,00

Nr. Crt	Drepturi aferente					TOTAL (beneficii sociale însulate)	Beneficii însulate raportate la persoana
	Nr. Persoane	Cuquantum VMG (lei)	Nr. porții cantina	Cost cantină (lei)	Cuquantum ASF (lei)		
157	5	337,00	3	720,00	0,00	1057,00	211,40
158	6	372,00	3	720,00	0,00	1092,00	182,00
159	5	337,00	3	720,00	0,00	1.057,00	211,40
160	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
161	3	58,00	2	240,00	0,00	298,00	99,33
162	3	258,00	1	240,00	0,00	498,00	166,00
163	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
164	2	105,00	2	480,00	65,00	650,00	325,00
165	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
166	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
167	2	202,00	1	240,00	0,00	442,00	221,00
168	3	258,00	1	240,00	0,00	498,00	166,00
169	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
170	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
171	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
172	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
173	5	379,00	3	720,00	0,00	1.099,00	219,80
174	7	323,00	4	960,00	0,00	1.283,00	183,29
175	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
176	6	372,00	5	1.200,00	0,00	1.572,00	262,00
177	8	412,00	4	960,00	0,00	1.372,00	171,50
178	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
179	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
180	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
181	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
182	5	255,00	3	720,00	0,00	975,00	195,00
183	2	244,00	1	240,00	0,00	484,00	242,00
184	3	100,00	1	240,00	0,00	340,00	113,33
185	3	258,00	1	240,00	0,00	498,00	166,00
186	3	258,00	2	480,00	0,00	738,00	246,00
187	2	132,00	2	480,00	0,00	612,00	306,00
188	6	214,00	2	480,00	0,00	694,00	115,67
189	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
190	2	202,00	1	240,00	0,00	442,00	221,00
191	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
192	6	372,00	3	720,00	0,00	1.092,00	182,00
193	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
194	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
195	5	197,00	3	720,00	0,00	917,00	183,40
196	7	83,00	5	1.200,00	0,00	1.283,00	183,29

Nr. Crt	Drepturi aferente					TOTAL (beneficii sociale însulate)	Beneficii însulate raportate la persoana
	Nr. Persoane	Cuquantum VMG (lei)	Nr. porții cantina	Cost cantină (lei)	Cuquantum ASF (lei)		
197	9	193,00	4	960,00	0,00	1.153,00	128,11
198	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
199	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
200	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
201	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
202	4	242,00	2	480,00	0,00	722,00	180,50
203	9	35,00	3	720,00	0,00	755,00	83,89
204	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
205	7	165,00	4	960,00	0,00	1.125,00	160,71
206	4	297,00	2	480,00	0,00	777,00	194,25
207	6	372,00	3	720,00	0,00	1.092,00	182,00
208	2	202,00	1	240,00	0,00	442,00	221,00
209	9	364,00	5	1.200,00	160,00	1.724,00	191,56
210	2	120,00	2	480,00	65,00	665,00	332,50
211	6	330,00	4	960,00	0,00	1.290,00	215,00
212	2	244,00	1	240,00	0,00	484,00	242,00
213	1	136,00	0	0,00	0,00	136,00	136,00
214	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
215	3	300,00	2	480,00	65,00	845,00	281,67
216	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
217	1	136,00	0	0,00	0,00	136,00	136,00
218	3	258,00	1	240,00	0,00	498,00	166,00
219	2	202,00	1	240,00	0,00	442,00	221,00
220	1	136,00	1	240,00	0,00	376,00	376,00
<b>TOTAL</b>	<b>632</b>	<b>43.731,00</b>	<b>383</b>	<b>91.200,00</b>	<b>1.135,00</b>	<b>136.066,00</b>	59497,12

## ANEXA 9

Numele	Data preluării	Data predării	Partidul politic	Anul	Acte normative care reglementează venitul minim garantat	Alte acte normative care reglementează beneficii sociale	Legi referitoare la asistența socială
<b>Nicolae Văcăroiu</b>	19.nov. 1992	11.dec. 1996	PDSR	1993		Legea nr. 61 din 1993 privind alocația de stat pentru copii	
				1995	Legea nr. 67 din 24 iunie 1995		
					Hotărârea de Guvern nr. 565 din 28 iulie 1995 (norme metodologice ale Legii nr. 67 din 1995)		
1996	Hotărârea nr. 125 din 1 martie 1996 (modificarea și completarea normelor metodologice pentru aplicarea dispozițiilor Legii nr.67/1995)						
<b>Victor Ciorbea</b>	12.dec. 1996	30.mar. 1998	PNT-CD	1997		Legea nr. 208 din 15 decembrie 1997, privind cantinele de ajutor social	
<b>Adrian Năstase</b>	28.dec. 2000	28.dec. 2004	PSD	2001	Legea nr. 416 din 20 iulie 2001		Legea nr. 705 din 3 decembrie 2001, privind sistemul național de asistență socială
					Hotărârea de Guvern nr. 1099 din 25 octombrie 2001 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 416/2001		
				2002	Ordonanța de Urgență nr. 6 din 30 ianuarie 2002, pentru completarea Legii nr. 416 din 2001		Legea nr. 116 din 15 martie 2002, privind prevenirea și combaterea marginalizării sociale

Numele	Data preluării	Data predării	Partidul politic	Anul	Acte normative care reglementează venitul minim garantat	Alte acte normative care reglementează beneficii sociale	Legi referitoare la asistența socială
							Hotărârea nr. 773 din 18 iulie 2002, pentru organizarea și funcționarea Comisiei interministeriale privind asistența socială
							Hotărârea nr. 829 din 31 iulie 2002, privind Planul Național Anti-sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale
				2003		Ordonanța de Urgență nr. 5 din 20 februarie 2003, privind acordarea de ajutoare pentru încălzirea locuinței și plata energiei termice	Hotărârea nr. 90 din 23 ianuarie 2003, pentru aprobarea Regulamentului cadru de organizare și funcționare a serviciului public de asistență socială
						Ordonanța de Urgență nr. 105 din 24 octombrie 2003, privind alocația familială complementară și alocația pentru familia monoparentală	Ordonanța nr. 68 din 28 august 2003, privind serviciile sociale
				2004			Legea nr. 466 din 4 noiembrie 2004, privind Statutul asistentului social
<b>Călin Popescu-Tăriceanu</b>	29.dec. 2004	22.dec. 2008	Alianța DA	2005		Ordonanța de Urgență nr. 148 din 3 noiembrie 2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului	Hotărârea nr. 539 din 9 iunie 2005, pentru aprobarea Nomenclatorului instituțiilor de asistență socială, a Regulamentului cadru și a normelor metodologice de aplicare a prevederilor OG nr. 68 din 2003 privind serviciile sociale

Numele	Data preluării	Data predării	Partidul politic	Anul	Acte normative care reglementează venitul minim garantat	Alte acte normative care reglementează beneficii sociale	Legi referitoare la asistența socială
				2006	Legea nr. 115 din 4 mai 2006, pentru modificarea și completarea Legii nr. 416 din 2001	Norme Metodologice din 9 august 2006 de aplicare a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 148/2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului, cu modificările și completările ulterioare	Legea nr. 47 din 8 martie 2006, privind sistemul național de asistență socială
					Hotărârea nr. 1010 din 9 august 2006, pentru aprobarea normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 416 din 2001		Ordonanța de Urgență nr. 130 din 21 decembrie 2006, privind Inspekția Socială
				2007			Ordonanța de Urgență nr. 116 din 24 octombrie 2007, privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Prestații Sociale
				2008	Legea nr. 51 din 19 martie 2008, pentru modificarea alin. 1 al art. 8, din Legea nr. 416 din 2001		Ordonanța de Urgență nr. 126 din 8 octombrie 2008, privind modificarea și completarea unor acte normative
							Ordinul nr. 997 din 11 noiembrie 2008, privind aprobarea modelelor standard ale Notificării referitoare la misiunea de control, Raportul de inspekție, Procesul verbal de constatare și aplicare a sancțiunilor contravenționale, precum și înștiințării de plată pentru debitor, destinate utilizării în activitatea de inspekție a Inspekției Sociale

Numele	Data preluării	Data predării	Partidul politic	Anul	Acte normative care reglementează venitul minim garantat	Alte acte normative care reglementează beneficii sociale	Legi referitoare la asistența socială
Emil Boc	23.dec. 2008	06.feb. 2012	PDL	2009	Ordonanța de Urgență nr. 57 din 27 mai 2009, pentru modificarea Legii nr. 416 din 2001		Legea nr. 329 din 5 noiembrie 2009, privind reorganizarea unor autorități și instituții publice și respectarea acordurilor cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional
				2010	Legea nr. 276 din 24 decembrie 2010, pentru modificarea și completarea Legii nr. 416 din 2001	Ordonanța de Urgență nr. 111 din 8 decembrie 2010, privind concediul și indemnizația pentru creșterea copiilor	
						Legea nr. 277 din 24 decembrie 2010, privind alocația pentru susținerea familiei	
				2011	Hotărârea nr. 50 din 19 ianuarie 2011, pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 416 din 2001, privind venitul minim garantat	Ordonanța de Urgență nr. 70 din 31 august 2011, privind măsurile de protecție socială în perioada sezonului rece	Legea nr. 292 din 20 decembrie 2011, a asistenței sociale
Ordinul nr.1474 din 06 mai 2011 pentru aprobarea Instrucțiunilor de aplicare a unor prevederi din Normele metodologice de aplicare a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor, aprobate	Ordonanța de Urgență nr. 70 din 31 august 2011, privind măsurile de <b>protecție</b> socială în perioada sezonului rece						

Numele	Data preluării	Data predării	Partidul politic	Anul	Acte normative care reglementează venitul minim garantat	Alte acte normative care reglementează beneficii sociale	Legi referitoare la asistența socială
					prin Hotărârea Guvernului nr. 52/2011, Normele metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 277/2010 privind alocația pentru susținerea familiei, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 38/2011, și din Normele metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 50/2011		
					Ordonanța de Urgență nr. 124 din 27 decembrie 2011, pentru modificarea și completarea unor acte normative care reglementează acordarea de beneficii de asistență socială		Ordonanța de Urgență nr. 113 din 21 decembrie 2011, privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Plăți și Inspecție Socială
<b>Victor Ponta</b>	07.mai. 2012	prezent	USL	2012	Legea nr. 166 din 9 octombrie 2012, privind aprobarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 124 din 2011, pentru modificarea și completarea unor acte normative care reglementează acordarea de beneficii de asistență socială		
				2013	Ordonanța de Urgență nr. 42 din 15 mai 2013, pentru modificarea și completarea Legii nr. 416 din		Ordonanța nr. 27 din 27 august 2013, pentru modificarea și completarea Ordonanței de

<b>Numele</b>	<b>Data preluării</b>	<b>Data predării</b>	<b>Partidul politic</b>	<b>Anul</b>	<b>Acte normative care reglementează venitul minim garantat</b>	<b>Alte acte normative care reglementează beneficii sociale</b>	<b>Legi referitoare la asistența socială</b>
					2001, privind venitul minim garantat, precum și pentru modificarea Legii nr. 277 din 2010, privind alocația pentru susținerea familiei		Urgență a Guvernului nr. 70 din 2011, privind măsurile de protecție socială în perioada sezonului rece
				2014		Legea nr. 18 din 7 martie 2014, pentru modificarea și completarea Legii nr. 52 din 2011, privind exercitarea unor activități cu caracter ocazional, desfășurate de zile, precum și pentru modificarea art. 8 alin. 1, din Legea nr. 416 din 2001	



ISBN: 978-606-37-0174-0