

BENEFICIILE DE ASISTENȚĂ SOCIALĂ GESTIONATE DE MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI PROTECȚIEI SOCIALE¹

SIMONA MARIA STĂNESCU
ADINA DRAGOTOIU
ALINA IOANA MARINOIU

Articolul analizează evoluția sistemului de asistență socială din perspectiva ansamblului de beneficii de asistență socială. Întrebarea de la care a pornit articolul a fost: în ce direcție a evoluat sistemul de asistență socială în România ținând cont de moștenirea comunistă și de impactul adoptării diverselor opțiuni de configurare a politicii sociale în perioada post-decembristă? Prima parte a articolului este dedicată delimitărilor conceptuale cu accent asupra raportului dintre sistemul contributiv și non-contributiv, prezentării principalelor elemente ale contextului european și a cadrului legal privind asistența socială în perioada comunistă și în cea post-decembristă. A doua parte a articolului detaliază evoluția ansamblului de beneficii de asistență socială din România din perspectiva construcției instituționale și a cadrului legislativ.

Analiza evoluției ansamblului beneficiilor de asistență socială din România reliefează un caracter mai degrabă reactiv față de problemele sociale decât cristalizarea unei viziuni strategice capabile să permită anticiparea și planificarea. Asumarea unei astfel de viziuni strategice privind dezvoltarea sistemului de asistență socială în România depinde de evaluarea și monitorizarea ansamblului beneficiilor de asistență socială inclusiv impactul acordării fiecărui beneficiu de asistență socială în parte.

***Cuvinte-cheie:** prestații sociale, beneficii de asistență socială, asistență socială, sistem non-contributoriu.*

Adresele de contact ale autorilor: Simona Maria Stănescu, Institutul de Cercetare a Calității Vieții al Academiei Române, Calea 13 Septembrie, nr. 13, sector 5, 050711, București, România, e-mail: simona_vonica@yahoo.com; Adina Dragotoiu, Alina Ioana Marinoiu, SC Global Commmercium Development SRL, Str. Emanoil Porumbaru, nr. 79, sector 1, București, România, e-mail: adinadragotoiu@gmail.com; alina.marinoiu@gmail.com.

¹ O parte a cercetării a fost realizată în cadrul proiectului Phare 2004/016–772.04.02 *Întărirea capacității Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei în domeniul asistenței sociale* și a proiectul Phare 2005/017–553.04.02 *Continuarea proiectului de înființare a Agenției Naționale de Prestații Sociale.*

PREAMBUL

Articolul analizează evoluția reglementărilor privind sistemul de beneficii de asistență socială² din România, care face parte din sistemul național de asistență socială, așa cum este el definit de legislația din România.

Prima parte include elemente conceptuale, cu accent asupra sistemului *contributoriu versus sistemul noncontributoriu*. A doua parte include analiza cadrului legal privind asistența socială în perioada comunistă și postdecembristă și prezentarea construcției instituționale actuale. Ultima parte este dedicată imaginii de ansamblu privind beneficiile sociale gestionate de Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale (MMFPS). Beneficiile sociale acordate de alți reprezentanți ai administrației publice centrale nu fac obiectul prezentului articol, dar sunt menționate succint.

CADRUL CONCEPTUAL

Articolul a pornit de la întrebarea: în ce direcție a evoluat sistemul de asistență socială în România, ținând cont de moștenirea comunistă și de impactul adoptării diverselor opțiuni de configurare a politicii sociale în perioada post-decembristă? Aceasta din urmă poate fi caracterizată prin trei etape: „etapa reparatorie (...), etapa construirii de urgență a unui nou cadru legal și instituțional de politică socială, vital tranziției la economia de piață (...), etapa efectivă a tranziției cu o politică socială mai degrabă reactivă, cu puternice tendințe minimaliste” (Zamfir, 1999: 41). Articolul analizează informații din toate cele trei etape, punând accentul pe situația actuală.

În contextul retragerii asigurării bunăstării din funcțiile clasice ale statului, al promovării responsabilității individuale pentru asigurarea propriei bunăstări (inclusiv prin mijloace inovatoare de inserție pe piața muncii, precum economia socială) și al tendinței de a reduce cheltuielile sociale, una dintre problemele majore de configurare a sistemului de protecție socială este opțiunea orientării sistemului de asistență socială față de oportunitățile de integrare pe piața muncii.

Una dintre întrebările și controversele legate de orientarea politicilor sociale este: în ce măsură sărăcia poate fi redusă printr-o orientare universalistă, sau una strict către cei mai săraci? În urma analizei eficienței mai multor tipuri de programe de politică socială în reducerea inegalităților, Korpi și Palme au formulat „paradoxul redistribuirii: cu cât orientăm mai mult beneficiile doar către săraci și cu cât suntem mai preocupați de crearea egalității *via* transferuri publice către toți, cu atât mai puțin reducem sărăcia și inegalitatea” (Korpi și Palme, 1999: 681–682). În același spectru de idei, dezbaterea legată de beneficiile sociale universaliste față

² Articolul utilizează prioritar sintagma de „beneficii de asistență socială”, conform Legii 292/2011 a asistenței sociale. În anumite contexte, autorii au preferat utilizarea sintagmei „prestații sociale”. Subliniem faptul că la momentul elaborării articolului, site-ul MFPSP includea referiri la prestații sociale

de cele înalt focalizate, ca reducere a sărăciei în România, depinde de evitarea concentrării doar către cei aflați în sărăcie extremă, „neglijându-se persoanele relativ sărace sau aflate în diferite situații de dificultate” (Zamfir, 1999: 144).

Asumarea responsabilității postdecembriste în domeniul social a presupus căutarea unor soluții la o serie de dileme, printre care: îmbunătățirea nivelului de trai și a calității vieții, în condițiile liberalizării prețurilor și privatizării (Mărginean, 2004: 82–92), sau „statutul economiei de piață orientată social” (idem: 96).

Similar altor țări, politica socială din România se confruntă cu dilemele perioadei tranziției: extraprotecție versus evitarea excesului de protecție socială, solidaritate versus individualism și reparații postcomuniste versus ștergerea acestora, cu concentrare spre viitor (Zamfir, 2000: 16).

Oscilațiile în identificarea unor răspunsuri la aceste întrebări, în contextul neasumării unei viziuni strategice de ansamblu, au avut efecte ireversibile în rândul anumitor segmente ale populației expuse riscului de excluziune socială.

SISTEMUL CONTRIBUTORIU VERSUS SISTEMUL NONCONTRIBUTORIU

Analiza raportului dintre ele și a complementarității sistemului contributiv față de cel noncontributiv reprezintă elemente centrale ale configurației sistemului de protecție socială și un aspect deloc de neglijat, din perspectiva costurilor implicate. Fără a face obiectul cercetării prezentului articol, prezentăm succint elementele definitorii ale sistemului contributiv. Scopul acestui demers este acela de a poziționa sistemul noncontributiv și, implicit, ansamblul prestațiilor sociale în tabloul general al protecției sociale.

Beneficiile sociale financiare, în sensul de „transferurile în bani sau în bunuri către persoanele care prezintă un important deficit de resurse financiare” pot fi clasificate în beneficii sociale contributive (asigurări sociale) și noncontributive (asistență socială) (Zamfir, 1999: 233–234).

În ceea ce privește sistemul contributiv, asigurările sociale au fost definite ca „transferurile bănești de natură contributivă la care participă statul, patronii și populația ocupată, destinate să realizeze întreținerea venitului beneficiarilor în condițiile în care aceștia nu mai au de lucru sau nu mai pot lucra” (Mărginean, 1999: 181). Transferurile financiare contributive (asigurările sociale) au fost considerate un angajament al societății față de variatele riscuri sociale pe care individul le poate întâlni de-a lungul vieții și includ asigurările de pensii, asigurările de șomaj și serviciile de îngrijire a sănătății, împreună cu asigurările de sănătate (Cace, 2004: 29–44). Asigurările contributive se clasifică în: „asigurări de tip *bismarchian* (...), în care accentul se pune pe fondul de asigurări sociale (diferit de bugetul de stat), iar beneficiile sunt condiționate de contribuție și de mărimea acesteia (...) și [n. a.] asigurări de tip *beveridgean* care acoperă întreaga populație care a contribuit la bugetul de stat, beneficiile (au un nivel cantitativ și calitativ constant scăzut) sunt suportate din acest buget” (idem: 30–31).

În rândul măsurilor contributivii, cele dedicate persoanelor care nu mai au un loc de muncă s-au dezvoltat în țara noastră „într-un cadru legal și instituțional, ajustat în timp, la un nivel comparabil cu sistemele țărilor cu mai vechi tradiții în ceea ce privește asigurarea împotriva riscului de șomaj” (Stroie, 1999: 445). S-a constatat o dezvoltare relativ târzie a măsurilor active în raport cu cele pasive de stimulare a ocupării.

Evoluția sistemului de asigurări sociale din România a fost marcată de lipsa adoptării unei viziuni strategice și de implementare a unor decizii contradictorii. „Menținerea prestațiilor de asigurări sociale la un nivel relativ scăzut are consecințe negative pe termene scurt, mediu și lung, legate de deteriorarea nivelului de trai, a stării de sănătate și de educație a populației” (Mărginean, 1999: 198).

Sistemul non-contributiv este cunoscut în literatura de specialitate drept sistemul asistenței sociale. Principiul de bază este sprijinirea temporară (Zamfir, 1993a: 46) a celor aflați în nevoie. Spre deosebire de sistemul contributiv, bugetul nu provine din contribuțiile personale anterioare, se bazează pe solidaritate socială și nu se acordă automat, ci pe baza testării mijloacelor financiare (Zamfir, 1993b: 466, Pop, 1999a: 74).

Există mai multe moduri de a cuantifica elementele sistemului de asistență socială. În funcție de activitățile principale, asistența socială include „ajutor în bani sau în natură, (...) finanțarea unor instituții (...) furnizarea de servicii specializate celor în nevoie” (Zamfir, 1999f: 21). Analiza cadrului legislativ privind reglementarea domeniului asistenței sociale include două elemente definitorii ale sistemului de asistență socială: prestațiile și serviciile sociale. Odată cu adoptarea legii 292/2011 a sistemului de asistență socială, terminologia „prestații sociale” a fost înlocuită cu „beneficii sociale”.

Comparativ, principalele elemente comune ale sistemelor noncontributiv și contributiv sunt: angajamentul instituțiilor statului pentru funcționarea celor două sisteme în parametrii asumați prin politica socială și protecția celor vizați în fața riscurilor pe care le pot întâlni de-a lungul vieții. Principalele diferențe dintre cele două sisteme constau în setul de criterii de eligibilitate pentru cei care se beneficiază de transferurile contributivii, respectiv noncontributivii; în setul de criterii care reglementează perioadele de acordare a sprijinului și, nu în ultimul rând, în construcția bugetului aferent fiecăruia. Acest ultim element reprezintă principalul motiv pentru care, în contextul economic și demografic actual, dezbaterile publice subliniază atât evoluțiile în timp și proporția celor care contribuie, în raport cu cei care beneficiază cât și modalitățile de reducere a plasei de siguranță reprezentată de asistența socială.

CONTEXT EUROPEAN

În iunie 2010, guvernele statelor-membre ale Uniunii Europene (UE) și-au asumat, prin Strategia Europa 2020, ca până în anul 2020 numărul persoanelor

aflate în sărăcie să se reducă cu 20 de milioane (Comisia Europeană, 2010). Pentru măsurarea acestui deziderat-țintă, a fost stabilit un nou indicator care ține cont de multiplele fațete ale sărăciei, și anume *rata riscului sărăciei și de excluziune socială*. Conform Eurostat, acest indicator este, în fapt, o combinație a trei indicatori anteriori: numărul de persoane considerate a fi în risc de sărăcie, numărul de persoane aflate în deprivare materială severă și numărul de persoane cu vârsta sub 60 de ani care trăiesc în gospodării cu un nivel scăzut al intensității muncii.

Analize recente realizate au reiterat faptul că „deprivarea materială severă rămâne cea mai provocatoare formă a sărăciei și excluziunii sociale în Bulgaria și România, unde 75%, respectiv 90% din populația aflată în risc de sărăcie și excluziune socială este afectată de deprivare materială severă” (European Commission, 2011: 119).

PIB-ul pe locuitor este încă mic: 5 500 euro față de 23 500 euro media la nivelul celor 27 de state membre ale UE (anul 2009), în ciuda creșterii înregistrate în ultimii ani. „Prestațiile de protecție socială, în special a celor care sunt eligibili pentru prestații bazate pe testarea veniturilor, reprezintă o mică parte din PIB, și impactul redistribuției este mai mic decât în restul Europei” (Comisia Europeană, 2011: 119). În Programul Național de Reformă, prezentat de România Comisiei Europene în aprilie 2011, la secțiunea 6.5. „Incluziunea socială/ Reducerea sărăciei” se face precizarea că „În perioada 2005–2010, în România sistemul de prestații sociale, ce include 14 tipuri de prestații, s-a extins fără a avea la bază o strategie coerentă”. Se menționează că ponderea în PIB a cheltuielilor cu prestațiile sociale a crescut de la 1,4% în 2005, la 2,86% în 2010, dar fără a avea un impact pozitiv asupra indicatorului privind măsurarea calității vieții (Guvernul României, 2011: 114). Din acest motiv, pentru 2011–2013 se are în vedere o revoluționare a sistemului ce va contribui, printre altele, la „realizarea unei economii fiscale de aproximativ 0,78% din PIB la nivelul anului 2013” și „creșterea ponderii cheltuielilor cu prestațiile sociale pentru primele două decile” (Guvernul României, 2011: 115). Oare se va adevăra? Oare nu este în contradicție cu ceea ce Comisia Europeană a menționat? Poate că un studiu de impact privind rolul prestațiilor sociale și calitatea vieții cetățenilor României ar fi susținut și credibilizat o reformă în domeniu.

Analiza indicatorilor naționali privind sărăcia, și anume, rata sărăciei înainte și după transferurile sociale, ne conduce la concluzia că rata sărăciei crește foarte mult dacă sunt excluse transferurile sociale și mai ales pensiile. Astfel, în anul 2010, pe baza datelor calculate de Institutul Național de Statistică, rata sărăciei calculată pe baza veniturilor disponibile minus transferurile sociale, inclusiv pensiile, a fost de 51,1% (cu 33,9 pp mai mare decât rata sărăciei înregistrată la nivel național). Dacă excludem pensiile, atunci rata sărăciei după transferurile sociale se reduce și devine 28,1% (doar cu 10,9 pp mai mare decât rata sărăciei înregistrată la nivel național). Ca urmare, pensia are cel mai mare impact asupra reducerii sărăciei monetare.

CADRUL LEGAL PRIVIND ASISTENȚA SOCIALĂ, ÎN PERIOADA COMUNISTĂ

În domeniul asistenței sociale au fost identificate o serie de teorii: „teorii despre ceea ce este asistența socială (...), teorii despre cum se face asistența socială, (...) teorii privind lumea clientului”³ (Payne, 2011: 27). Încadrăm prezentul articol în prima familie de teorii, și anume cele dedicate temei „ce este asistența socială”. Demersul următor reprezintă o trecere în revistă a teoriilor „formale” (idem) despre ceea ce se înțelege a fi asistența socială în țara noastră. Din punct de vedere metodologic, am optat pentru analiza documentelor oficiale de politică publică, reprezentate de actele normative asumate de reprezentanții autorităților publice, în calitate de principali furnizori ai bunăstării. Scopul acestui demers este acela de a surprinde evoluția concepției și viziunii oficiale privind sistemul noncontributiv din România cetățenilor, atât în perioada comunistă cât și în perioada postdecembristă.

Abordarea domeniului politicii sociale în perioada comunistă a fost puternic influențată ideologic (Mărginean, 2004: 138). „Obiectivul fundamental al proiectului socialist a fost realizarea unei societăți înalt prospere cu un grad ridicat de omogenitate. Nu neapărat egalitară, dar cu inegalități moderate. Sărăcia, și cu atât mai puțin marginalizarea și excluziunea socială, se presupunea a nu avea loc în noua societate” (Zamfir și Zamfir, 1999: 21). Implicit, viziunea asupra asistenței sociale a fost marcată de ideea participării la muncă.

Actele normative cu privire la sistemul de protecție socială adoptate în perioada comunistă au pus accentul pe sistemul contributiv: pensiile de asigurări sociale de stat. În contextul valorizării ideologice a muncii, asistența socială a fost menționată tangențial în Legea 27/1966 (r2) privind pensiile de asigurări sociale de stat și pensia suplimentară. Conform art. 3, „pensionarii, precum și membrii lor de familie, au drept la asistență medicală, medicamente, materiale sanitare, asistență socială, ajutoare în caz de deces și alte drepturi, în conformitate cu normele legale în vigoare”. Așadar, sensul utilizat cu referire la asistența socială nu este cel noncontributiv, recunoscut în literatura de specialitate.

Un pas înainte în procesul de reflectare a sistemului noncontributiv în ansamblul politicii sociale l-a reprezentat adoptarea Legii 3/1977 privind pensiile de asigurări sociale de stat și asistența socială. În preambulul actului normativ se reafirmă rolul sistemului contributiv la asigurarea bunăstării: „munca constituie un drept fundamental și o îndatorire de onoare a tuturor membrilor societății. Toți cei apti de muncă sunt datori să presteze o activitate utilă, în raport de pregătirea și aptitudinile lor, de cerințele economiei naționale”. Spre deosebire de actul normativ anterior, Legea 3/1977 menționează în premieră beneficiarii asistenței sociale: „persoanelor incapabile de muncă și lipsite de mijloace de existență, statul le acordă sprijin material în cadrul asistenței sociale”. Conform art. 76,

³ Pe baza analizei termenilor consacrați în domeniu, Payne (2011) utilizează sintagma „client” ca liant internațional comun pentru echivalentul beneficiarilor de asistență socială.

„Persoanele incapabile de muncă, datorită vârstei sau a bolilor cronice, invalizii, deficienții de toate categoriile, lipsiți de mijloace proprii de existență și care nu au susținători legali, beneficiază în condițiile prevăzute de lege de ajutor social sau de îngrijire în instituțiile de ocrotire și asistență socială, precum și de alte forme de asistență socială”. Spre deosebire de actul normativ anterior, prezentarea asistenței sociale în înțelesul său noncontributoriu reprezintă un câștig din punct de vedere conceptual și o aliniere la tendințele internaționale de dezvoltare a politicii sociale. Totuși, referirile la cheltuielile de întreținere în instituțiile de ocrotire și asistență socială oglindesc o viziune contributivă, cu excepția minorilor cu deficiențe fizice sau intelectuale (art. 78). Întreținerea „copiilor care au fost încredințați unor instituții de ocrotire” erau suportate din pensia de urmaș (art. 58 (2)). Conform art. 77 (1), pentru „pensionarii și alte persoane în vârstă sau bolnave care au posibilități materiale, dar au nevoie de îngrijire din partea altor persoane” cheltuielile erau acoperite „din pensie sau din contribuția soțului/soției, copiilor sau părinților” (art. 77 (2)).

Analiza cadrului legal privind domeniul asistenței sociale în România, în perioada comunistă a evidențiat o puternică influență ideologică și o înțelegere a sistemului noncontributoriu mai degrabă ca un appendix al celui contributiv.

CADRUL LEGAL PRIVIND ASISTENȚA SOCIALĂ ÎN PERIOADA POSTCOMUNISTĂ

Reglementarea domeniului asistenței sociale s-a realizat în România după mai bine de un deceniu de la căderea regimului comunist. În oglindă, deceniul care a urmat a înregistrat adoptarea la intervale egale de timp a trei acte normative: Legea 705/2001 privind sistemul național de asistență socială, Legea 47/2006 privind sistemul național de asistență socială și Legea 292/2011 a asistenței sociale. În conformitate cu primul articol al fiecăreia dintre cele trei acte normative, acestea reglementează organizarea, funcționarea și finanțarea sistemului național de asistență socială.

Prezentăm în continuare evoluția reflectării domeniului asistenței sociale în legislație, a principiilor generale, a elementelor constitutive, cu accent pe ansamblul beneficiilor de asistență socială.

Viziunea asupra domeniului asistenței sociale este similară în legile care au vizat domeniul asistenței sociale în România: „ansamblul de instituții și măsuri prin care statul, autoritățile publice ale administrației locale și societatea civilă asigură prevenirea, limitarea sau înlăturarea efectelor temporare sau permanente ale unor situații care pot genera marginalizarea sau excluderea socială” (Legea 705/2001, art. 2, Legea 47/2006, art. 2). Definiția inclusă în Legea 292/2011 păstrează aceste elemente, dar nuanțează reprezentarea statului „de autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și societatea civilă” (Legea 292/2011, art. 2, alin. 1).

Dacă Legea 705 prevedea „marginalizarea sau excluziunea socială a unor persoane” (art. 2), următoarele două au detaliat „a persoanei, familiei, grupurilor ori comunităților” (Legea 47/2006, art. 2, alin. 1, Legea 292/2011, art. 2, alin. 1).

Referințele la sistemul național de asistență socială incluse în cele trei acte normative surprind o cristalizare a viziunii strategice privind locul și rolul acestuia în ansamblul măsurilor de protecție socială. Dacă primele două legi se rezumă la a menționa doar apartenența la sistemul de protecție socială (Legea 47/2001, art. 2; Legea 47/2006 art. 2 alin. 2), Legea 292/2011 nu include această referință, dar punctează, „sistemul național de asistență socială intervine subsidiar sau, după caz, complementar sistemelor de asigurări sociale și se compune din sistemul de beneficii de asistență socială și sistemul de servicii sociale” (art. 2, alin. 2).

Tabelul nr. 1

Categoriile de prestații/beneficii de asistență socială

Categoriile	Legea 705/2001	Legea 47/2006	Legea 292/2011
Alocații familiale	x	x	
Alocații			x
Ajutoare sociale și speciale	x		
Ajutoare sociale	x	x	x
Ajutoare sociale comunitare			x
Ajutoare de urgență			x
Indemnizații și facilități		x	x ⁴
Indemnizații			x
Facilități			x

Sursa: Legea 705/2001 (art. 13), Legea 47/2006 (art. 17 (1), Legea 292/2011 art. 11–13.

Referințele la principiile generale ale sistemului de asistență socială oglindesc, de asemenea, o maturizare progresivă a viziunii strategice. Legea 705/2001 includea: „respectarea demnității umane (...), universalitatea (...), solidaritatea socială (...), parteneriatul (...), subsidiaritatea” (art. 6). Toate aceste principii au fost preluate și reorganizate în Legea 47/2006, adăugându-se „participarea beneficiarilor (...), transparența (...), nediscriminarea” (art. 4). Toate principiile generale au fost integral preluate, reorganizate și completate inclusiv cu o serie de valori: „abordarea individuală (...), eficacitatea (...), eficiența (...), respectarea dreptului la autodeterminare (...), activizarea (...), caracterul unic al dreptului la beneficiile de asistență socială (...), proximitatea (...), complementaritatea și competitivitatea (...), egalitatea de șanse (...), confidențialitatea (...), echitatea (...), focalizarea și dreptul la libera alegere a furnizorului de servicii” (Legea 292/2011, art. 5).

⁴ Legea 292/2011 diferențiază între indemnizații pentru creșterea copiilor și facilități, în condițiile legii, acordate în cadrul Beneficiilor pentru susținerea copilului și a familiei (art. 12 c și d) și indemnizații de îngrijire și facilități, în condițiile legii, acordate în cadrul Beneficiilor de asistență socială pentru sprijinirea persoanelor cu nevoi speciale (art. 13 (2) b și c).

Tabelul nr. 2

Categoriile de beneficii de asistență socială

Categoriile	Caracteristici	Categoriile principale
Pentru prevenirea și combaterea sărăciei și riscului de excluziune socială	– acordate pe perioade determinate sau pentru situații punctuale – din bugetul de stat și/sau din bugetele locale	Ajutoare sociale
		Ajutoare sociale comunitare
		Ajutoare de urgență pentru situații de calamitate naturală, incendii, accidente etc.
		Burse sociale și ajutoare financiare pentru facilitarea accesului la educație
		Ajutoare în natură, alimentare și materiale, inclusiv cele acordate în cadrul programelor de sprijin educațional pentru copii și tinerii proveniți din familii defavorizate
		Ajutorul acordat refugiaților, precum și persoanelor care au obținut protecție subsidiară în România
		Facilități privind utilizarea mijloacelor de transport în comun, accesul la comunicare și informare, precum și alte facilități prevăzute de lege
Pentru susținerea copilului și familiei	– au în vedere nașterea, educația și întreținerea copiilor	Alocații pentru copii
		Alocații pentru copiii lipsiți, temporar sau permanent, de ocrotirea părinților
		Indemnizații pentru creșterea copiilor
		Facilități, în condițiile legii
Pentru sprijinirea persoanelor cu nevoi speciale	– pentru asigurarea nevoilor de bază ale vieții, cât și în scopul promovării și garantării exercitării de către acestea a drepturilor și libertăților fundamentale și participării depline la viața socială	Alocații pentru persoanele cu dizabilități
		Indemnizații de îngrijire
		Facilități, în condițiile legii

Sursa: Legea 292/2011 a asistenței sociale, art. 11–13.

Cele trei acte normative post-decembriste definesc similar structura sistemului național de asistență socială: „drepturile acordate prin prestații în bani sau în natură, precum și serviciile sociale” (Legea 705/2001, art. 5, alin. 2), „serviciile sociale și prestațiile sociale acordate în vederea dezvoltării capacităților individuale sau colective pentru asigurarea nevoilor sociale, creșterea calității vieții și promovarea principiilor de coeziune și incluziune socială” (Legea 47/2006, art. 2, alin. 2) și

„beneficii de asistență socială și sistemul de servicii sociale” (Legea 292/2011, art. 2, alin. 2). Așadar, există o viziune comună asupra celor două elemente constitutive ale sistemului de asistență socială: prestațiile sociale (înlocuite în legea 292/2011 cu sintagma de *beneficii de asistență socială*) și serviciile sociale (cap III din Legea 705/2001, art. 2 (2) din Legea 47/2006 și art. 2 (5) din Legea 292/2011).

Începând cu anul 2012, a intrat în vigoare Legea 292/2011 a asistenței sociale. Cu această ocazie se înlocuiește expresia de „prestații sociale” cu cea de „beneficii de asistență socială”, folosită în plan internațional, dar nu se aduc modificări semnificative legate de sistemul de asistență socială versus securitate socială sau de funcționarea și organizarea sa. Actualul act normativ menționează că „sistemul național de asistență socială intervine subsidiar sau, după caz, complementar sistemelor de asigurări sociale și se compune din sistemul de beneficii de asistență socială și sistemul de servicii sociale” (art. 2, alin. 2). Definițiile beneficiilor de asistență socială dată de legiuitor sunt: „măsuri de redistribuire financiară/materială destinate persoanelor sau familiilor care întrunesc condițiile de eligibilitate prevăzute de lege” (art. 6, lit. c) și „o formă de suplimentare sau de substituire a veniturilor individuale/familiale obținute din muncă, în vederea asigurării unui nivel de trai minimal, precum și o formă de sprijin în scopul promovării incluziunii sociale și creșterii calității vieții anumitor categorii de persoane ale căror drepturi sociale sunt prevăzute expres de lege” (art. 7).

Legea asistenței naționale aduce o serie de clasificări ale beneficiilor de asistență socială, care însă nu diferă semnificativ față de organizările anterioare din Legea 705/2001, respectiv Legea 46/2006.

CONSTRUCȚIE INSTITUȚIONALĂ

Prestațiile sociale în România sunt acordate de mai multe ministere, principalul dintre acestea fiind Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale (MMFPS). De-a lungul timpului, alte ministere cu responsabilități în domeniu au fost: Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului, Ministerul Apărării Naționale și Ministerul Sănătății.

Analiza instituțională detaliată în continuare este orientată prioritar asupra MMFPS și structurilor sale din teritoriu.

Crearea Agenției Naționale pentru Prestații Sociale (ANPS) a urmat un proces progresiv de consolidare, având la bază Memorandumul Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei (MMSSF) privind reforma instituțională în domeniul asistenței sociale (2005). Argumentul principal în favoarea acestei decizii l-a reprezentat nivelul scăzut de eficiență în administrarea și gestionarea prestațiilor sociale „având în vedere că plata acestora se realizează de o multitudine de instituții” (MMSSF, 2005: 3). Printre principalele avantaje ale înființării ANPS menționăm: „sistem integrat pentru plata tuturor prestațiilor, acordarea prestațiilor într-un sistem integrat o singură dată pe lună, realizarea dosarului familiei, care va

asigura o mai bună cunoaștere a situației transferurilor financiare pentru familie și membrii acesteia, cost redus, rezultat din centralizarea tuturor etapelor procesului de plată, gestionarea eficientă a fondurilor alocate pentru plata prestațiilor sociale, asigurarea exportabilității prestațiilor sociale” (idem: 6–7). Legea nr. 47/2006 privind sistemul național de asistență socială, art. 30 (1) a înființat ANPS, lansând totodată premisele unui alt proiect ambițios necesar gestionării prestațiilor sociale: sistemul managerial informațional privind prestațiile sociale.

Deși data de 1 ianuarie 2008 a reprezentat data limită pentru înființarea ANPS (art. 49, alin. 1 din Legea 47/2006), abia de la 1 noiembrie 2008 ANPS a început să funcționeze efectiv (art. IV, alin. 1, OUG 108/2008 pentru modificarea unor acte normative din domeniul social).

Din perspectiva eficientizării raportului cost-beneficiu, în sistemul de asistență socială au existat propuneri de reorganizare instituțională, fie prin desființarea tuturor organismelor „care-și arogă drepturi și responsabilități în asistența socială (...) și înființarea în cadrul Ministerului Muncii (...) a unui singur Departament de Asistență Socială, care să coordoneze toate programele și activitățile în domeniu (...)”, fie prin „proiectul unui Minister al Afacerilor Sociale în structura Guvernului, prin divizarea actualului MMFES [n. a. MMFPS], care să preia întregul domeniu al protecției sociale” (Buzducea, 2009: 132).

Conform Legii 292/2011, MMFPS „susține financiar și tehnic programele sociale și exercită controlul asupra acordării beneficiilor de asistență socială și a serviciilor sociale” (art. 104, alin. 2) iar printre atribuțiile principale se numără și „finanțarea beneficiilor de asistență socială acordate din bugetul propriu” (art. 106, lit. f).

Conform OUG 113/2011 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Plăți și Inspecție Socială, începând cu 1 ianuarie 2012, Inspecția Socială a fost transferată către Agenția Națională pentru Prestații Sociale, înființându-se astfel Agenția Națională pentru Plăți și Inspecție Socială. Conform art. 2 (1), „Agenția are ca scop administrarea și gestionarea într-un sistem unitar de plată a beneficiilor de asistență socială și a altor programe privind serviciile sociale susținute de bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale, realizarea de activități de evaluare și monitorizare a serviciilor sociale, precum și controlul măsurilor de asistență socială privind prevenirea, limitarea sau înlăturarea efectelor temporare ori permanente ale unor situații care pot genera marginalizarea sau excluziunea socială”. Acest fapt generează un conflict de interese, având în vedere rolul Inspecției Sociale de a controla, evalua și monitoriza actorii implicați în acordarea prestațiilor și serviciilor sociale. Nu apare oare un conflict de interese, având în vedere faptul că Agențiile de Plăți Sociale ar trebui să fie chiar unii din operatorii ce trebuie controlați? Pe de altă parte, în contextul reorganizării și desființării ulterioare a fostelor structuri ale MMSSF în teritoriu, reprezentate de Direcțiile de Muncă și Solidaritate Socială, și realocării resurselor pentru înființarea Agențiilor Județene pentru Plăți și Inspecție Socială, considerăm această reorganizare instituțională un regres. În contextul blocării procesului de

recrutare a resurselor umane în sistemul public, această regrupare ar putea avea efect negativ pe termen scurt asupra serviciilor sociale, iar pe termen lung, asupra beneficiilor de asistență socială.

Dar, prin Legea 292/2011 a asistenței sociale se stipulează: „Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, pentru activitatea de stabilire și plată a beneficiilor de asistență socială asigurate din bugetul de stat alocat acestui minister, precum și pentru activitatea de inspecție, organizează instituții de specialitate, cu sau fără personalitate juridică, în scopul realizării unui sistem unitar de administrare a beneficiilor de asistență socială și de evaluare, monitorizare și control în domeniul asistenței sociale. (art. 107, alin. (1)). Organizarea și funcționarea instituțiilor ce vor avea rolul menționat se vor stabili prin lege (art. 107, alin. (3)). Deci, nu se mai menționează explicit Agenția Națională pentru Prestații Sociale și Inspecție Socială, cu toate că la art. 108, un articol ce se referă la personal, inclusiv inspectori sociali, la alin. (5) se precizează că modul de funcționare și atribuțiile Inspecției Sociale se vor stabili prin hotărâre de guvern. Să fie oare o neconcordanță în legea recent adoptată?

Actul normativ promovat în 2011 reia ideea din Legea 47/2006 privind înființarea Observatorului Social ca instrument instituțional care are rolul: „de a colecta și analiza la nivel național datele privind politicile publice în domeniul protecției sociale, ocupării forței de muncă, locuirii, educației, sănătății, informării – comunicării, mobilității, securității, justiției și culturii ca parte integrantă din procesul de incluziune socială, de a elabora rapoartele naționale în domeniu, precum și de a formula recomandări și propuneri în vederea eficientizării procesului de luare a deciziilor în domeniile menționate” (art. 109, alin. (2)). Ne întrebăm dacă și de data aceasta va rămâne doar o dorință ce nu va avea susținerea guvernamentală și politică reală pentru a fi înființat.

IMAGINE DETALITĂ A BENEFICIILOR DE ASISTENȚĂ SOCIALĂ DIN ROMÂNIA

Prezentăm în continuare ansamblul beneficiilor de asistență socială, conform cadrului legislativ în vigoare. Scopul acestui demers este surprinderea evoluției și inventarierea a ceea ce există în sistem în acest moment. Ordinea prezentării beneficiilor de asistență socială are la bază, în principal, criteriul cronologic al adoptării actelor juridice de constituire.

Alocația de stat pentru copii

În perioada comunistă, acordarea unor beneficii era strâns legată de participarea în câmpul muncii. În acest sens, prestația era acordată capului de familie, de regulă tatăl, numai dacă avea un contract de muncă pe durată nedeterminată. Un exemplu în acest sens este alocația de stat pentru copii (una dintre cele mai longevive prestații sociale), acordată doar părinților care lucrau (Zamfir și Zamfir, 1999: 21). Pe lângă transferurile sociale condiționate de muncă, mai erau acordate transferuri necondiționate pentru cei în nevoie, pe baza testării

veniturilor. „Alocațiile pentru copii nu erau universale, nu numai pentru că ele nu erau acordate celor care nu lucrau în sistemul de stat, dar și pentru că se acordau doar familiilor care aveau un venit sub un anumit prag” (Idem: 22). Valoarea alocațiilor de copii reprezenta echivalentul a 10% din salariul mediu (Zamfir și alții, 1999: 289). Alocația pentru copii a fost universalizată în etapa de construire de urgență a unui cadru instituțional și legislativ necesar elaborării strategiei de tranziție a politicii sociale, după 1989 (Zamfir, 1999: 41, 62).

Tabelul nr. 3

Evoluția cuantumurilor alocației de stat pentru copii

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cuquantumul alocației de stat pentru copiii în vârstă de până la 2 ani, respectiv 3 ani în cazul copilului care are un handicap (lei/lună/copil)	24	24	200	200	200	200	200	200
Cuquantumul alocației de stat pentru copiii cu vârsta cuprinsă între 3 și 18 ani (lei/lună/copil)	24	24	25	32 lei (01.01–29.02); 40 lei (01.03–31.12)	42	42	42	42
Cuquantumul alocației de stat pentru copiii cu vârsta cuprinsă între 3 și 18 ani și care au un handicap (lei/lună/copil)	48	48	50	64 lei (01.01–29.02); 80 lei (01.03–31.12)	84	84	84	84

Sursa: MMFPS, Raportul statistic privind activitatea MMFPS în domeniul incluziunii sociale în anul 2010, 2010.

Alocația de stat pentru copii este singura prestație socială cu caracter universal ce se acordă pentru „copii încadrați în gradul I sau II de invaliditate, precum și copii cu handicap (...) până la împlinirea vârstei de 18 ani” și pentru „tinerii în vârstă de peste 18 ani, (...) până la terminarea cursurilor învățământului liceal sau profesional, organizate în condițiile legii” (art. 1, alin. 1 și 2 din legea 261/1998 pentru modificarea și completarea Legii nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii). Această prestație este cea mai longevivă din sistemul național de asistență socială, fiind instituită în anul 1993, atunci când a început, în fapt, clădirea sistemului românesc, după o perioadă de comunism în care nimeni nu era sărac. Subliniem faptul că acest tip de prestație, în multe state europene de protecție socială, aparține sistemului securității sociale, fiind finanțate dintr-un fond construit de contribuțiile angajaților. Pentru copiii în vârstă de până la doi ani, respectiv trei ani în cazul copilului cu handicap, începând cu anul 2007, alocația de stat se acordă în cuantum

de 200 lei/lună/copil. Pentru copiii care nu au un handicap și sunt în vârstă de peste doi ani, începând cu anul 2009, cuantumul este de 42 lei/lună/copil, iar pentru copiii mai mari de trei ani care au un handicap, cuantumul este dublu (84 lei) (MMFPS, 2010a: 3). Valorile acestor cuantumuri s-au menținut și în perioada 2011–2012.

Alocația pentru copiii nou-născuți

Alocația pentru copiii nou-născuți a fost instituită ca o măsură de sprijin pentru familiile cu copiii. Alocația s-a acordat o singură dată, pentru fiecare dintre primii patru copii născuți vii.

Tabelul nr. 4

Evoluția cuantumului alocației pentru copiii nou-născuți

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cuantumul alocației pentru copiii nou născuți	186	195	204	213	230	230

Sursa: MMFPS, Raportul statistic privind activitatea MMFPS în domeniul incluziunii sociale în anul 2010, 2010a.

Trusoul pentru nou-născuți

O altă formă de suport instituită începând cu 1 ianuarie 2007 este trusoul pentru nou născuți. Această prestație s-a acordat pentru fiecare copil nou-născut, dar nu sub formă de haine, lenjerie și produse pentru îngrijire cum s-a stipulat inițial în actul normativ, ci sub formă monetară fiind mai ușor de administrat. Cuantumul a rămas relativ constant de la intrarea în vigoare a legii respectiv, în sumă de 150 lei. Acest trusou se acordă o singură dată de către autoritățile administrației publice locale, la ieșirea copilului din maternitate sau la eliberarea certificatului de naștere. (MMFPS, 2010a: 8).

Tichetele de creșă

În temeiul Legii nr. 193/2006 privind acordarea tichetelor cadou și tichetelor de creșă, angajatorii pot să acorde salariaților proprii tichetele de creșă pentru copii acestora dacă doresc să beneficieze de serviciile oferite în creșe. Această prestație socială s-a acordat începând cu semestrul II al anului 2006.

Tabelul nr. 5

Evoluția valorii nominale a tichetului de creșă

	2006	2007	2008	2009
Valoarea nominală a tichetului de creșă	300 (01.06.2006 – 31.01.2007)	310 (01.02.2007 – 31.07.2007) 320 (01.08.2007 – 31.01.2008)	330 (01.02 – 31.07) 340 (01.08.2008 – 31.01.2009)	350 (01.02.2009 – 31.07.2009) 360 (01.08.2009 – 31.01.2009)

Sursa: Actele normative în vigoare.

Indemnizația pentru creșterea copilului și stimulentele

Ordonanța de urgență nr. 148/2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului a instituit noi forme de suport începând cu anul 2006. Prestația socială a parcurs modificări succesive, una dintre ele fiind „la sfârșitul anului 2008 în scopul corectării unor inechități referitoare la persoanele al căror nivel de salarizare depășea pe cel al indemnizației acordate anterior (de 600 lei). Astfel, începând cu data de 1 ianuarie 2009, persoanele care, în ultimul an anterior datei nașterii copilului, au realizat timp de 12 luni venituri profesionale supuse impozitului pe venit potrivit prevederilor Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, beneficiază de concediu pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau, în cazul copilului cu handicap, de până la 3 ani, precum și de o indemnizație lunară în cuantum de 600 lei sau, opțional, în cuantum de 85% din media veniturilor realizate pe ultimele 12 luni, dar nu mai mult de 4 000 lei, în timp ce în anul anterior cuantumul indemnizației era de 600 lei, indiferent de veniturile realizate” (MMFPS, 2010a: 10). Pentru copiii proveniți din sarcini multiple (gemeni, tripleți etc.) se acordă suplimentar 600 lei pentru fiecare copil începând cu cel de-al doilea. Având în vedere măsurile de austeritate pe care Guvernul României le-a luat în anul 2010 (Legea nr. 118/2010), începând cu luna iulie 2010 cuantumul indemnizației s-a diminuat cu 15%, dar nu mai puțin de 600 lei lunar.

Începând cu 1 ianuarie 2011, actul normativ s-a modificat prin OUG 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copilului. Conform legiuitorului, principala cauză a fost creșterea participării femeilor pe piața muncii. Modificarea actului normativ creează premisele flexibilizării sistemului de acordare, astfel încât părinții să poată decide pentru una dintre cele două opțiuni:

- opțiunea 1 – concediul și indemnizația pentru creșterea copilului până la vârsta de 1 an. Indemnizația lunară este în cuantum de 75% din media veniturilor nete realizate pe ultimele 12 luni. Indemnizația nu poate fi mai mică de 600 lei și nici mai mare de 3 400 lei. Dacă se alege această variantă, părinții beneficiază și de un stimulent de inserție profesională, în cuantum de 500 lei/lună;

- opțiunea 2 – concediul și indemnizația pentru creșterea copilului până la vârsta de 2 ani. Alegerea acestei variante conduce la acordarea indemnizației, lunar, în cuantum de 75% din media veniturilor nete realizate pe ultimele 12 luni, fără însă a beneficia și de stimulentele de inserție profesională. Însă, și limita maximă a prestației este diminuată considerabil, și anume indemnizația nu poate fi mai mică de 600 lei și nici mai mare de 1 200 lei.

Actul normativ precizează, de asemenea, posibilitatea părinților care au în întreținere un copil cu handicap să beneficieze de indemnizație până la împlinirea vârstei de 3 ani a copilului, cuantumul indemnizației fiind în valoarea de 75% din

media veniturilor nete realizate pe ultimele 12 luni. Cuantumul indemnizației nu poate fi mai mic de 600 lei sau mai mare de 3 400 lei. În situația în care părinții revin la serviciu înaintea împlinirii celor 3 ani de concediu la care au dreptul, primesc stimulentele de inserție profesională în valoare de 500 lei lunar până la împlinirea vârstei de 3 ani a copilului.

Alocația familială complementară și alocația de susținere pentru familia monoparentală

Aceste două prestații au fost instituite pentru a sprijini familiile cu copii, și în special a celor cu mai mulți copii și a familiilor monoparentale, unele dintre categoriile cele mai afectate de sărăcie. Datele INS reconfirmă faptul că, și la nivelul anului 2010, rata sărăciei în rândul familiilor cu copii este mai mare decât rata sărăciei înregistrată la nivel național (17,2%):

- părinte singur, cu cel puțin 1 copil – 22,7% (cu 5,5 puncte procentuale mai mare decât rata sărăciei naționale);
- doi adulți cu doi copii – 18,9% (cu 1,7 puncte procentuale mai mare decât rata sărăciei naționale);
- doi adulți cu trei și mai mulți copii – 49,1% (cu 31,9 puncte procentuale mai mare decât rata sărăciei naționale).

Astfel, aceste prestații se adresează familiilor ce au în îngrijire copii și realizează venituri sub valoarea unui prag stabilit de lege, care, în principiu, a avut ca algoritm de calcul pragul sărăciei.

Tabelul nr. 6

Limita de venituri nete lunare pe membru de familie până la care se acordă alocația familială complementară și alocația de susținere pentru familia monoparentală, 2008–2010 (lei)

Indicator	Începând cu luna:					2010
	01. 2008	11. 2008	01.2009	02.2009	06.2009	
Limita de venituri lei/persoană	184	423,3	465,9	480,8	470	470
Pragul sărăciei relative (lei/lună/adult echivalent)	459,3	459,3	512,5	512,5	512,5	503,5
Pragul sărăciei absolute (lei/lună/adult echivalent)	247,2	247,2	258,9	258,9	258,9	279,6

Sursa: MMFPS, Raportul statistic privind activitatea MMFPS în domeniul incluziunii sociale în anul 2010, 2010a; MMFPS, Raport privind incluziunea socială în România în anul 2010, 2010b.

Analiza evoluției cuantumurilor celor două beneficii de asistență socială evidențiază o valoare constant mai ridicată în cazul alocației de susținere a familiei monoparentale.

Tabelul nr. 7

Evoluția cuantumurilor celor două beneficii de asistență socială

Indicator	Anii					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alocația familială complementară						
familii cu un copil	32	34	36	38	50	50
familii cu 2 copii	38	40	42	44	60	60
familii cu 3 copii	43	45	47	49	65	65
familii cu 4 și mai mulți copii	48	50	52	54	70	70
Alocația de susținere a familiei monoparentale						
familii cu un copil	48	50	52	54	70	70
familii cu 2 copii	56	59	62	65	80	80
familii cu 3 copii	64	67	70	73	85	85
familii cu 4 și mai mulți copii	72	76	79	83	90	90

Sursa: MMFPS, Raport privind incluziunea socială în România în anul 2010, 2010b.

Pentru beneficiarii de ajutor social, care îndeplinesc condițiile de eligibilitate pentru una din cele două prestații, cuantumul alocațiilor se majorează cu 25% (MMFPS, 2010b: 13).

Începând cu 1 ianuarie 2011, cele două prestații au fost abrogate și înlocuite de **alocația pentru susținerea familiei**. Această alocație familială nu se deosebește foarte mult de precedentele, fiind orientată pe stimularea participării școlare. Au fost stabilite două nivele ale limitelor de venit până la care se acordă prestația în funcție de tipologia familiei dar diminuându-se față de nivelul precedentelor prestații.

Tabelul nr. 8

Care este valoarea alocației pentru susținerea familiei?

Indicator	2010	2011
Dacă venitul mediu lunar pe membru de familie este de până la 200 lei		
familii cu un copil	50	30
familii cu 2 copii	100	60
familii cu 3 copii	150	90
familii cu 4 și mai mulți copii	200	120
Dacă venitul mediu lunar pe membru de familie este de până la 201–370 lei		
familii cu un copil	45	25
familii cu 2 copii	90	50
familii cu 3 copii	135	75
familii cu 4 și mai mulți copii	180	100

Sursa: Actele normative în vigoare.

Pentru a stimula participarea școlară, dacă numărul de absențe nemotivate este mai mare de 20, alocația pentru susținerea familiei se suspendă, iar cuantumul alocației pentru susținerea familiei se diminuează, pe o perioadă de trei luni,

proporțional în funcție de numărul de absențe nejustificate înregistrate pe parcursul unui semestru școlar, și anume:

- cu câte 20% pentru fiecare copil care înregistrează un număr de maxim 10 absențe;
- cu câte 50% pentru fiecare copil care înregistrează un număr de maxim 20 absențe.

Implementarea acestei măsuri nu a întârziat să dea roade. Conform Agenției Naționale de Plăți și Inspecție Socială, prelucrarea absențelor școlare nemotivate înregistrate în semestrul I din anul școlar 2011/2012 a condus la „o scădere cu 14,58% (17 065 copii) a numărului copiilor din familiile beneficiare de alocație pentru susținerea familiei (...) între 1–9 absențe (...) 8,8%, între 10–19 absențe nemotivate (...) 18,92%, 20 absențe nemotivate (...) 36,73%, peste 20 absențe nemotivate (24,04%) (ANPIS, 2012: 1).

Sprijinul financiar la oficierea căsătoriei

O altă prestație instituită pentru a veni în sprijinul familiei care se află la început de drum a fost „sprijinul financiar acordat în cuantum fix reprezentând echivalentul a 200 euro, indiferent de cetățenia soților” (MMFPS, 2010s: 18), Principala condiție era ca fiecare dintre soți să se afle la prima căsătorie și să aibă domiciliul sau reședința în România.

Alocația lunară de plasament

O prestație pentru sistemul românesc de asistență socială, prin care se are în vedere sprijinirea unui copil aflat într-o situație de dificultate, prin asigurarea unei familii, o constituie alocația de plasament. În acest sens, „pentru fiecare copil față de care s-a luat măsura plasamentului se acordă o alocație lunară de plasament” (MMFPS, 2010a: 5). De această alocație beneficiază și copilul pentru care a fost instituită tutela. Începând cu luna ianuarie 2009, cuantumul alocației de plasament a crescut la 97 lei/lună/copil (cu 7,8% față de nivelul din anul 2008), nemajorându-se în anul 2010. Pentru copiii cu handicap, alocația de plasament se acordă în cuantum majorat cu 50%.

Tabelul nr. 9

Evoluția cuantumului alocației lunare pentru plasament

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cuquantumul alocației lunare de plasament	78	82	86	90	97	97
Cuquantumul alocației lunare de plasament pentru copiii cu handicap	117	123	129	135	145,5	145,5

Sursa: MMFPS, Raportul statistic privind activitatea MMFPS în domeniul incluziunii sociale în anul 2010, 2010a.

Venitul minim garantat

Echivalentul de astăzi al venitului minim garantat era acordat în perioada comunistă de reprezentanții administrației publice locale „excepțional (...) se putea acorda un mic suport odată la cel mult trei luni. El nu era, deci, conceput ca un mecanism constant de a asigura un minim de viață” (Zamfir și Zamfir, 1999: 28, 33). În contextul recunoașterii șomajului neoficial și a lipsei unui sistem de suport pentru cei fără loc de muncă, a fost adoptat cadrul legislativ pentru acordarea ajutorului de șomaj, la începutul lui 1991. Extinderea perioadei inițiale de acordare (de la 6 luni la 9 luni) a reprezentat și un substitut pentru venitul minim garantat (Zamfir și Zamfir, 1999: 89, 243).

Adoptarea în 1995, la sugestia Băncii Mondiale, a sistemului de ajutor social bazat pe testarea mijloacelor a fost „o noutate nu numai legislativă, dar și instituțională” (Pop, 1999b: 199). Evaluarea funcționării acestuia a scos la iveală două seturi de probleme: 1) de ordin administrativ, strâns legate de procedura de realizare, și 2) de ordinul resurselor umane cu competențe în realizarea evaluărilor prin sistemul de testare a mijloacelor. Analiza cost – eficiență evidențiază un consum al resurselor fără un impact deosebit în furnizarea bunăstării, paralel cu blocarea punerii în practică a unor alte opțiuni (Pop, 2000: 280–282).

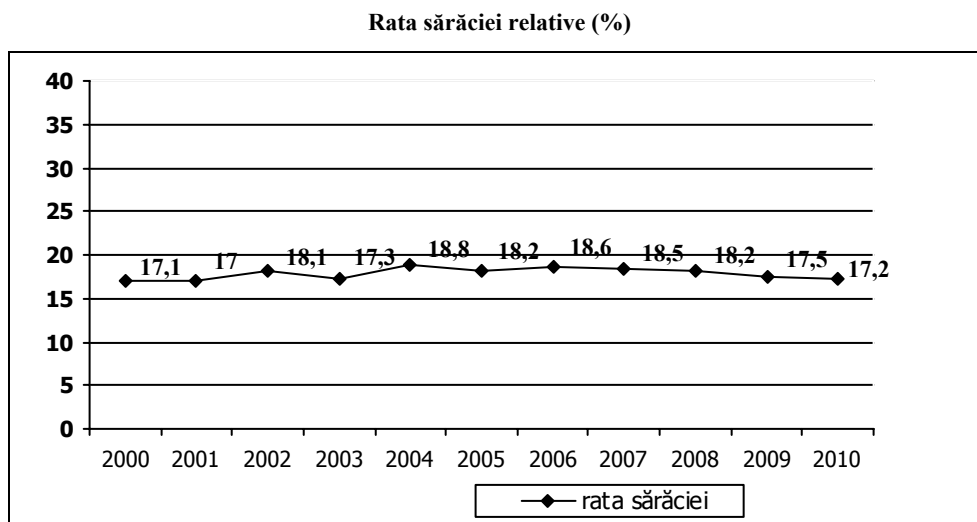
Instituirea unui venit minim care să asigure resursele financiare necesare unui trai de viață decent oricărei persoane nu este o noutate ce a apărut în anul 2001. Prin Legea 67/1995 a fost instituit ajutorul social. La art. 1, legea menționează „(1) Familiile, precum și persoanele singure, fără venituri, sau cu venituri mici, beneficiază de ajutor social ca formă de protecție socială. (2) Instituirea ajutorului social se întemeiază pe principiul solidarității sociale”. În anul 2001 a apărut Legea nr. 416/2001 privind venitul minim garantat care, ca modalitate de acordare a ajutorului social, nu este foarte diferită de legea anterioară.

Instituirea unui ajutor social în 1995 și a unui venit minim garantat, acordat sub forma unui ajutor social, în 2001, a pornit de la necesitatea de a realiza un program național care să sprijine persoanele expuse riscului de sărăcie, în special sărăcie extremă, prin asigurarea de resurse financiare suficiente pentru ca acestea să-și poată asigura un trai de viață decent. Nu în ultimul rând, putem afirma că s-a urmărit îndeplinirea obligațiilor asumate de România prin ratificarea Cartei Sociale Europene revizuite, și anume, a 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. În 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.

De-a lungul anilor, Legea nr. 416/2001 a fost amendată, încercându-se, conform expunerilor de motive ale proiectelor de acte normative ce o modificau, să se aducă prevederi ce vin să stimuleze reîntoarcerea pe piața muncii a beneficiarilor de ajutor social, pentru a evita dependența de sistemul de asistență socială.

Oare s-a reușit reducerea sărăciei? Nu putem spune, atât timp cât numărul de beneficiari de ajutor social a rămas relativ constant de-a lungul anilor, dar mai ales, din lipsa unor analize de impact prin care să se măsoare efectul real pe care legea îl are asupra reducerii sărăciei. Având în vedere că deprivarea materială este încă ridicată în rândul populației din România, că rata sărăciei relative (cea bazată pe venituri) este și ea relativ constantă, putem spune că prestația nu a avut efectul scontat.

Graficul nr. 1



Sursa: Calculele autorilor pe baza datelor puse la dispoziție de Institutul Național de Statistică.

Tabelul nr. 10

Nivelul venitului minim garantat acordat unei persoane singure

An	Nivelul venitului minim garantat acordat unei persoane singure (lei)	Pragul sărăciei extreme (lei)	nivelul venitului minim garantat în pragul sărăciei extreme – %
2002	63,0	106,1	59,4%
2003	74,0	116,0	63,8%
2004	82,5	132,3	62,4%
2005	88,3	143,8	61,4%
2006	92,0	150,8	61,0%
2007	96,0	160,7	59,7%
2008	100,0	170,8	58,5%
ianuarie–iunie 2009	108,0	178,9	60,4%
iulie–decembrie 2009	125,0	178,9	69,9%
2010	125,0	159,3	78,5%

Sursa: Calculele autorilor, pe baza actelor normative în vigoare.

În schimb putem afirma că acest program a avut un impact pozitiv asupra reducerii sărăciei extreme, contribuind la îndeplinirea Obiectivelor mileniului privind reducerea sărăciei extreme.

Din punctul de vedere al beneficiarilor de venit minim garantat, analizele realizate subliniază dezavantajarea salariaților săraci, comparativ cu cei fără loc de muncă, efect invers față de cel scontat (Pop, 1999b: 224–232).

Ajutoare pentru încălzirea locuinței

Această prestație a suferit cele mai multe modificări, nu numai de formă, sau indexări de cuantumuri, ci și ca metodologie de acordare, ceea ce face complicată analizarea ei, comparativ. Aceste ajutoare se acordă populației conform OUG 5/2003 privind acordarea de ajutoare pentru încălzirea locuinței precum și a unor facilități pentru plata energiei termice, cu modificările și completările ulterioare.

- „În sezonul rece 1 noiembrie 2009–31 martie 2010, utilizatorii **sistemului centralizat de încălzire** au primit, în cazul în care venitul mediu net lunar pe membru de familie era mai mic de 615 lei, un ajutor lunar prin compensarea procentuală a valorii efective a facturii la energia termică. Pragul maxim al ajutorului a fost dat de un consum maxim lunar stabilit de legislație, în funcție de tipul apartamentului și de zona de temperatură. Persoanele singure au beneficiat de o compensare mai mare cu 10% față de proporțiile stabilite pe familie. Pentru familiile și persoanele singure, beneficiare de ajutor social, compensarea s-a acordat în proporție de 100%.

- Pentru încălzirea locuinței cu **gaze naturale** legislația a stabilit un cuantum diferit pentru nouă tranșe de venituri, în funcție de venitul net lunar pe membru de familie. Cuantumul minim a fost pentru sezonul rece 1 noiembrie 2009–31 martie 2010, de 19 lei, corespunzător tranșei de venit între 540,1 și 615 lei, iar cel maxim, de 262 lei.

- Ajutorul pentru încălzirea locuinței cu **lemn, cărbuni și combustibili petrolieri** s-a acordat, de asemenea, în funcție de nivelul de venituri ale familiei, în cuantumuri între 16 și 54 lei. Plafonul de venituri până la care s-a primit acest ajutor a fost de 615 lei venit mediu net lunar pe membru de familie. Pentru beneficiarii de ajutor social, suma acordată a fost de 58 lei” (MMFPS, 2010a: 33).

Pe lângă prestațiile sociale prezentate anterior, sistemul național de asistență socială reglementează o serie de prestații ce se acordă persoanelor cu handicap. Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap prevede acordarea unor prestații destinate atât adulților, cât și copiilor cu handicap, precum și familiilor care au în componența lor persoane cu handicap. Adulții cu handicap vizual grav primesc pentru plata însoțitorului o indemnizație calculată pe baza salariului net al asistentului social debutant cu studii medii, din unitățile de asistență socială din sectorul bugetar, altele decât cele cu paturi. Pentru adulții cu handicap grav și accentuat s-a acordat o indemnizație lunară, indiferent de venituri, astfel: pentru adultul cu handicap grav, în valoare de 202 lei și pentru adultul cu handicap accentuat, 166 lei. Persoanele cu handicap grav, accentuat sau

mediu au beneficiat de un buget personal complementar, indiferent de venituri, astfel: adultul cu handicap grav – 91 lei, adultul cu handicap accentuat – 68 lei și adultul cu handicap mediu – 33,5 lei.

Având în vedere măsurile de austeritate pe care Guvernul României le-a impus începând cu anul 2010, prin Legea nr. 118/2010 privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar au fost abrogate o serie de prestații sociale, mai ales cele care veneau să sprijine familia și să stimuleze natalitatea: alocația pentru nou-născuți, trusoul pentru nou-născuți, sprijinul financiar acordat la constituirea familiei.

ANALIZA ANSAMBLULUI PRESTAȚIILOR SOCIALE GESTIONATE DE MINISTERUL MUNCII

Conform unuia dintre cele mai recente documente oficiale privind sistemul de prestații sociale din România, Memorandumul pe tema *Strategiei privind reforma în domeniul asistenței sociale*, principalele problemele ale sistemului de prestații sociale gestionate de MMFPS sunt: „costul fiscal ridicat (...), deteriorarea distribuției echitabile și a ponderii sumelor care ajung la familiile cu venituri mici (...), gradul ridicat de fragmentare și complexitate, care mărește artificial costurile de acces pentru beneficiari, cheltuielile mari de administrare ale sistemului, nivelul erorilor și al fraudelor (...), un nivel de dependență ridicat, care reduce oferta agregată de muncă” (MMFPS, 2011a: 2).

În condițiile în care se consideră că principalele caracteristici ale evoluției sistemului de asistență socială sunt diversificarea și creșterea de natură cantitativă, se constată „situații nedorite și antagonice ca efect, cum ar fi:

- (...) prestațiile nu reprezintă un mijloc real de combatere sau prevenire a riscului de excludere. (...) nu sunt nici eficiente, atât timp cât administrarea lor este destul de costisitoare în raport cu beneficiile

- în baza principiului universalității, se acordă alocații unor familii/persoane care nu se află în situații de nevoie, 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” (MMFPS, 2011b: 1).

Considerăm că prima afirmație menționată mai sus și inclusă în strategia guvernamentală vine să contrazică documentele europene privind asigurarea de resurse suficiente.

Prestațiile sociale au fost adoptate în România în special ca măsuri reactive la diverse situații de precaritate confruntate de grupurile vulnerabile. Analiza evoluției prestațiilor sociale în anul 2000 a condus la concluzia că ele „au fost introduse separat fără a fi gândite ca un sistem coerent, unitar de suport social și, de aici, o slabă corelare a lor” (Zamfir, 2000: 84).

În anul 1999 au fost identificate „38 de programe de protecție și asistență socială” (Teșliuc și alții, 2001: 71).

Rezultatele evaluării din 2008, realizată de Unitatea Centrală de Audit Public Intern a Ministerului de Finanțe Publice, a condus la identificarea unui „număr de 202 drepturi de natură socială, cuprinzând:

- prestații sociale: alocații familiale, ajutoare sociale, indemnizații și facilități, așa cum sunt definite prin Legea nr. 47/2006 privind sistemul național de asistență socială;
- drepturi reparatorii pentru IOVR, eroii Revoluției, persoane persecutate politic de regimul comunist: definite ca indemnizații cu caracter reparatoriu, în Legea nr. 47/2006;
- drepturi de asigurări sociale (pensii și alte drepturi aferente);
- drepturi de asigurări de șomaj (indemnizații, ajutoare);
- drepturi de asigurări de sănătate;
- drepturi auxiliare celor salariale pentru susținerea categoriilor socio-profesionale din minerit, apărare, ordine publică și securitate națională, precum și pentru magistrați” (MMFPS, 2011b: 2).

Fără a separa din ansamblul de mai sus numărul prestațiilor sociale din cadrul sistemului de asistență socială, eticheta de „202” a fost șampilată pe întreg sistemul de asistență socială.

Dezbaterile publice declanșate de rezultatele mai sus menționate au adus în discuție costurile pentru asistență socială, raportul dintre cei care cotizează și cei care sunt ajutați, culminând cu acuzația că persoanele active susțin un „stat asistențial”. Una dintre concluziile imediate a fost reducerea drastică a prestațiilor sociale, deși „ponderea în PIB a cheltuielilor sociale” situează țara noastră la una dintre cele mai mici valori dintre statele comunitare (Preda, 2009: 335).

Deși clasificarea de mai sus nu se referă doar la prestațiile incluse în sistemul de asistență socială, aceasta a fost reamintită de reprezentanții autorităților publice la finalul anului trecut în publicarea expunerii de motive pentru adoptarea Legii 292/2011. În ansamblul asistenței sociale au fost cuantificate bursele, indemnizațiile IOVR, drepturile reparatorii pentru: persoanele persecutate, eroi; pensia socială, neprecizându-se detaliat ce anume a fost inclus în categoria „alte prestații sociale” (MMFPS, 2011a: 25).

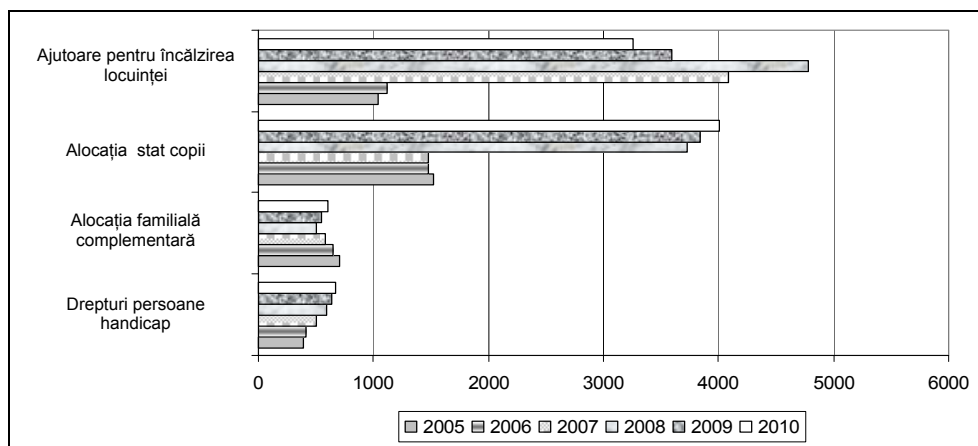
Nu dezbaterem aici dacă motivul păstrării clasificării mai sus menționate, și implicit, menținerea confuziei dintre prestațiile de asistență socială și ansamblul drepturilor de natură socială a reprezentat o decizie declanșată de lipsa unor alte studii în domeniu. Subliniem faptul că „prezentarea statului social ca «stat asistențial» este o imagine distorsionată cu efecte politice distructive” (Zamfir coord., 2011: 38).

În contextul adoptării celui de al treilea act normativ de reglementare a sistemului de asistență socială, se impune clarificarea și delimitarea clară a relației dintre ceea ce a fost cunoscut anterior drept prestații sociale, în raport cu clasificarea beneficiilor sociale introduse prin Legea 292/2011.

Din punctul de vedere al numărului de beneficiari din perioada 2005–2010, cele mai multe prestații sociale au fost acordate pentru ajutoarele destinate încălzirii locuinței și pentru alocația de stat pentru copii.

Graficul nr. 2

Evoluția principalelor prestații sociale din punctul de vedere al numărului de beneficiari gestionate de MMFPS (2005–2010)

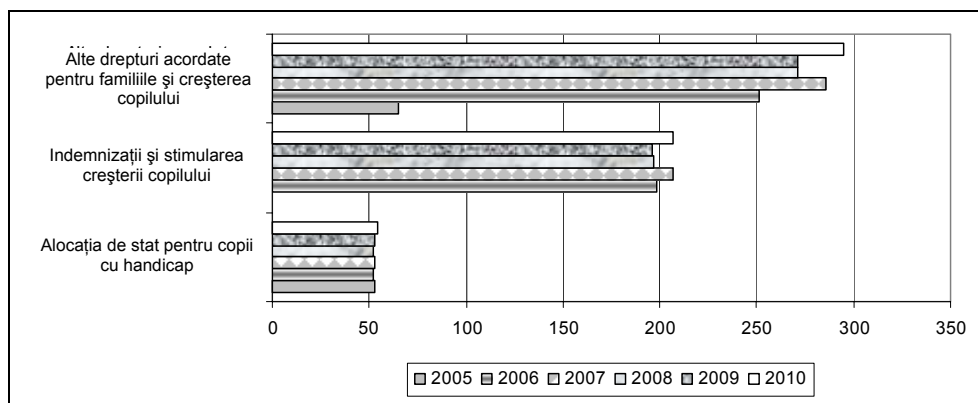


Sursa: prelucrările autorilor după MMFPS, Memorandum *Strategia privind reforma în domeniul asistenței sociale*, 2011a, p. 24.

Din punctul de vedere al evoluției cronologice a numărului de beneficiari, cei mai mulți au fost înregistrați în 2008 pentru ajutorul destinat încălzirii locuinței. Alocația de stat pentru copiii a înregistrat un trend crescător în 2005–2010, cu un număr maxim înregistrat în anul 2010. Următoarele prestații sociale se situează la diferențe mari din punctul de vedere al numărului de beneficiari și prezintă profiluri constante de evoluție de-a lungul perioadei 2005–2010.

Graficul nr. 3

Alte prestații sociale gestionate de MMFPS (2005–2010)



Sursa: prelucrările autorilor după MMFPS, Memorandum *Strategia privind reforma în domeniul asistenței sociale*, 2011a, p. 24.

În România, numărul de studii de impact privind adoptarea actelor normative de reglementare a diferitelor prestații sociale este relativ redus și orientat cu preponderență spre studiul anumitor prestații sociale, cel mai adesea, venitul minim garantat. Remarcăm constanța realizării rapoartelor de natură statistică și nu a analizelor critice de impact și de evaluare, de identificare a tendințelor generale de evoluție și a posibilelor efecte adverse ale măsurilor de protecție socială adoptate. Totuși, raportările statistice nu reprezintă decât un prim pas extrem de util în procesul de evaluare și nicidecum o veritabilă monitorizare a situației de fapt.

Evaluarea evoluției sistemului național de asistență socială în România lasă „impresia că acest sistem este unul dezvoltat. În realitate, la baza piramidei, acolo unde ar trebui să întâlnim instituții, servicii, prestații și specialiști în asistență socială, constatăm o subdezvoltare cronică a acestor elemente structurale” (Buzducea, 2009: 128).

Una dintre opțiunile de reformă în domeniul politicii sociale s-a referit la metodologia de stabilire a nivelului prestațiilor atât din punct de vedere al raportării la resursele existente, cât și din punct de vedere al efectului scontat asupra beneficiarilor. Acest calcul complex „se raportează la resurse, la nivelul și durata contribuțiilor, respectiv la costul vieții și la standardele de viață considerate a fi necesare de asigurat pentru categoriile defavorizate, pentru care «plasa de siguranță socială» trebuie să contribuie la menținerea acestora deasupra pragului convenit la un moment dat, în acord cu recunoașterea noțiunii de «cetățenie socială»” (Mărginean, 2004: 146).

Un posibil răspuns la opțiunea fundamentală de reformă este introducerea în Legea 292/2011 a metodologiei de calcul pentru nivelurile și cwantumurile beneficiilor de asistență socială: „în raport cu indicatorul social de referință, prin aplicarea unui indice social de inserție” (art. 14, alin. 1). Legea 292/2011 aduce o serie de clarificări: „Indicatorul social de referință (ISR) reprezintă unitatea exprimată în lei la nivelul căreia se raportează beneficiile de asistență socială (art. 14, alin. 2). Totodată „Indicele social de inserție (ISI) este coeficientul de multiplicare aplicabil indicatorului social de referință și se stabilește în raport cu tipul de familie, precum și cu scopul beneficiului de asistență socială” (art. 14, alin. 4).

CONCLUZII

Analiza modificărilor legislative aduse sistemului de beneficii de asistență socială reliefează modificări privind clarificarea sau completarea metodologiei de acordare propriu-zisă a acestora, precum și actualizarea regulată a cwantumurilor. Nu sunt disponibile studii regulate privind impactul acordării beneficiilor de asistență socială asupra nivelului de trai al beneficiarilor. Din aceste motive tindem să credem că modificările legislative operate sunt încadrabile în categoria unor măsuri reactive, de corectare a unor situații concrete întâlnite în funcție de diverse elemente contextuale (de exemplu, bugetul disponibil sau înregistrarea repetată a unei erori care poate fi corectată).

Realizarea unor studii privind impactul adoptării diverselor modificări legislative asupra sistemului de prestații sociale ar fi fost necesar încă din primii ani după 1989. Situația se resimte, deși MMFPS s-a autosesizat cu privire la

„imposibilitatea evaluării impactului programelor de asistență socială asupra beneficiarilor (...), imposibilitatea furnizării informațiilor necesare decidenților, în vederea realizării politicilor în domeniu” (MMSSF, 2005: 3), cu toate că a fost înființată, în 2008, Agenția pentru Plăți și Inspecție Socială.

Analiza literaturii de specialitate din România, orientată asupra sistemului național de asistență socială, ne-a condus la concluzia că aceasta s-a axat pe analiza prioritară a serviciilor sociale, ansamblul beneficiilor de asistență socială fie fiind menționat succint, ca parte a sistemului de asistență socială, fie analizat prioritar, din punctul de vedere al unor anumite beneficii de asistență socială (cel mai adesea, venitul minim garantat). O posibilă explicație a acestei stări de fapt este „atractivitatea” domeniului serviciilor sociale pentru societatea civilă, în calitatea acesteia de furnizoare de servicii sociale.

Elaborarea unei viziuni strategice a sistemului de asistență socială la noi în țară nu este completă fără evaluarea și monitorizarea ansamblului de prestații sociale. Din acest punct de vedere, articolul aduce o contribuție originală la îmbogățirea cunoașterii în domeniul asistenței sociale, în general, a sistemului de prestații sociale, în special.

Reformarea sistemului de prestații sociale este necesară, dar aceasta nu trebuie să se realizeze numai pe baza unor date administrative, ci și pe niște studii de impact, care să măsoare efectele acestor prestații asupra situației generale a populației României; poate că primele analize de impact ar trebui realizate pentru venitul minim garantat, ajutoarele de urgență și ajutoarele de încălzire, prestații care sunt considerate în toate statele Uniunii Europene ca aparținând sistemului de asistență socială.

Apariția unei noi legi a asistenței sociale, care să reglementeze sistemul, este benefică, dar era momentul ca autoritățile administrației centrale să se modernizeze și să aducă o regândire conceptuală în ceea ce privește asistența socială versus incluziune socială, precum și prestații sociale ca parte a sistemului de securitate socială și nu ca parte a sistemului de asistență socială.

Urgentarea implementării și funcționării 100% a sistemului informațional managerial în domeniul prestațiilor sociale, pentru a se putea realiza o administrare corectă, o verificare exactă a modalității de acordare a prestațiilor etc. este necesară.

Dezvoltarea unui sistem permanent de monitorizare și evaluare a modului de implementare a legislației prestațiilor sociale, prin existența/dezvoltarea unor indicatori de impact adecvați sistemului, care să fie interpretați independent și profesionist ar putea conduce la apariția unor propuneri viabile de îmbunătățire a politicilor sociale în România și mai ales a celor privind atingerea țintei stabilite prin *Strategia Europa 2020*.

BIBLIOGRAFIE

1. Buzducea, D., *Sisteme moderne de asistență socială – tendințe globale și practici locale*, Iași, Editura Polirom, 2009.
2. Cace, C., *Asigurările sociale. Management, evoluții și tendințe*, București, Editura Expert, 2004.
3. Korpi, W., Palme, J., *The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries*, în “American Sociological Review”, vol. 63, 1998.

4. Mărginean, I., Tendințe în evoluția asigurărilor sociale, în Zamfir, C. (coord.), *Politici sociale în România: 1990–1998*, București, Editura Expert, 1999.
5. Mărginean, I., *Politica socială. Studii 1990–2004*, București, Editura Expert, 2004.
6. Payne, M., *Teoria modernă a asistenței sociale*, ediția a treia, Iași, Editura Polirom, 2011.
7. Pop, L., Asistența socială pe baza testării mijloacelor, în Zamfir, E. și Zamfir, C. (editori), *Politici sociale România în context European*, București, Editura Alternative, 1999a.
8. Pop, L., Evaluarea sistemului românesc de ajutor social bazat pe testarea mijloacelor, în Zamfir, C. (coord.), *Politici sociale în România: 1990–1998*, București, Editura Expert, 1999b.
9. Pop, L., Evaluation project of the means tested income transfer mechanisms in Romania, în Zamfir E., Bădescu I. și Zamfir C., *Starea societății românești după 10 ani de tranziție*, București, Editura Expert, 2000.
10. Preda, M., Concluzii și recomandări, în Preda M. (coord.), *Riscuri și inechități sociale în România*, Iași, Editura Polirom, 2009.
11. Stroie, S. Politici de suport pentru șomeri, în Zamfir, C. (coord.), *Politici sociale în România: 1990–1998*, București, Editura Expert, 1999.
12. Teșliuc, C. M., Pop, L., Teșliuc, E. D., *Sărăcia și sistemul de protecție socială*, Iași, Editura Polirom, 2001.
13. Zamfir, C., Zamfir, E., Politica socială în socialism, în Zamfir, C. (coord.), *Politici sociale în România: 1990–1998*, București, Editura Expert, 1999.
14. Zamfir, C., Politica socială în tranziție. Prima etapă: politica socială de tip reparatoriu, în Zamfir, C. (coord.), *Politici sociale în România: 1990–1998*, București, Editura Expert, 1999a.
15. Zamfir, C., Politica socială în tranziție. Etapa a doua: elaborarea strategiei tranziției și a cadrului legislativ și instituțional minim, în Zamfir, C. (coord.), *Politici sociale în România: 1990–1998*, București, Editura Expert, 1999b.
16. Zamfir, C., Politica socială efectivă: 1990–’98, în Zamfir, C. (coord.), *Politici sociale în România: 1990–1998*, București, Editura Expert, 1999c.
17. Zamfir, C., Bunăstarea la răscruce, în Zamfir, C. (coord.), *Politici sociale în România: 1990–1998*, București, Editura Expert, 1999d.
18. Zamfir, C., Politica socială în România în tranziție, în Zamfir E., Bădescu I. și Zamfir C., *Starea societății românești după 10 ani de tranziție*, București, Editura Expert, 2000.
19. Zamfir, C. (coord.), Ilie, S., Stănescu, I., Scutaru, C., Zamfir, E., *Raport social al ICCV 2011 România: răspunsuri la criză*, în „Revista on-line Inovație Socială”, anul III, nr. 5, Academia Română, Institutul Național de Cercetări Economice, Institutul de Cercetare a Calității Vieții, disponibil online la www.inovatiesociala.ro, 2011.
20. Zamfir, E., Asistență socială, în Zamfir, C. și Vlăsceanu, L., *Dicționar de sociologie*, București, Editura Babel, 1993a.
21. Zamfir, E., Protecție socială, în Zamfir, C. și Vlăsceanu, L., *Dicționar de sociologie*, București, Editura Babel, 1993b.
22. Zamfir, E., Sistemul serviciilor de asistență socială în România, în Zamfir, C. (coord.), *Politici sociale în România: 1990–1998*, București, Editura Expert, 1999e.
23. Zamfir, E., Mecanismele producerii bunăstării în economia de piață, în Zamfir, E., Zamfir, C. (editori), *Politici sociale România în context European*, București, Editura Alternative, 1999f.
24. Zamfir, E., Dan, A.-N., Zamfir, C., Cace, S., Politici de suport pentru femei, în Zamfir, C. (coord.), *Politici sociale în România: 1990–1998*, București, Editura Expert, 1999.
25. Zamfir, E., Finanțarea sistemului de asistență socială, în Zamfir, E., Bădescu, I., Zamfir, C., *Starea societății românești după 10 ani de tranziție*, București, Editura Expert, 2000.
26. *** Agenția Națională de Plăți și Inspecție Socială, Comunicat de presă 29.03.2012, disponibil online la <http://www.prestatiisociale.ro>, 2012.
27. *** Comunicarea Comisiei Europa 2020 – o strategie pentru creștere inteligentă, sustenabilă și incluzivă, Comisia Europeană, 2010 COM (2010) 2020, 2010.
28. *** *Employment and Social Developments in Europe*, European Commission.
29. *** *Programul Național de Reformă*, Guvernul României, www.dae.gov.ro, 2011.

30. *** Legea 27/1966 (r2) privind pensiile de asigurări sociale de stat și pensia suplimentară, republicat în Buletinul Oficial nr. 116 din 25 octombrie 1972.
31. *** Legea 3/1977 privind pensiile de asigurări sociale de stat și asistență socială, apărut în Buletinul Oficial nr. 82 din 6/8/77.
32. *** Legea 705/2001 privind sistemul național de asistență socială, publicat în Monitorul Oficial, partea I nr. 814 din 18 decembrie 2001.
33. *** Legea 47/2006 privind sistemul național de asistență socială, publicată în Monitorul Oficial nr. 239 din 16 martie 2006.
34. *** Legea nr. 118/2010 privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar, publicată în Monitorul Oficial nr. 441 din 30 iunie 2010.
35. *** Legea 292/2011 a asistenței sociale, publicat în Monitorul Oficial, partea I nr. 905 din 20 decembrie 2011.
36. *** *Raportul statistic privind activitatea MMFPS în domeniul incluziunii sociale în anul 2010*, Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, 2010a.
37. *** *Raport privind incluziunea socială în România în anul 2010*, Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, 2010b.
38. *** *Memorandum Strategia privind reforma în domeniul asistenței sociale*, Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, disponibil online la www.mmuncii.ro, 2011a.
39. *** *Expunere de motive Legea Asistenței sociale*, Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, disponibil online la www.mmuncii.ro, 2011b.
40. *** *Memorandum privind reforma instituțională în domeniul asistenței sociale*, Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei, 2005.
41. *** Ordonanța de Urgență a Guvernului 108/2008 pentru modificarea unor acte normative din domeniul social, publicat în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 661 din 22.09.2008.
42. *** Ordonanța de Urgență a Guvernului 113/2011 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Plăți și Inspecție Socială, publicat în Monitorul Oficial nr. 921 din 23 decembrie 2011.
43. www.dae.gov.ro.
44. www.epp.eurostat.ec.europa.eu.
45. www.mmuncii.ro.

The article analyses the social work system from the social benefits' perspective. The starting question was: how is the trajectory of social assistance' system in Romania, taking into account the communist legitimacy and the impact of adopting various design options of post-communist social policies? First part of the article is focused on the conceptual framework, with special attention paid on contributive – non-contributive systems, the presentation of main elements of European context, as well as communist and post-communist regulations in the field of social assistance. The second part of the article detailed the evolution of Romanian social benefits assembly, from the institution building and normative views.

The analysis of social benefits assembly in Romania emphasized a rather reactive character facing the social problems, than a strategic vision able to anticipate and plan. Implementing such a vision for development of social assistance system in Romania depends on the assessment and monitoring of social benefits, including the impact of providing each of them.

Keywords: social benefits, social assistance benefits, non-contributory system.

Primit: 31.05.2012

Acceptat: 25.06.2012

Redactori: Ioan Mărginean, Raluca Popescu