

GESTIUNEA EFICIENTĂ A CHELTUIELILOR PUBLICE PENTRU PROTECȚIA SOCIALĂ ÎNTRU ASIGURAREA DREPTULUI LA UN TRAI DECENT

EFFICIENT MANAGEMENT OF PUBLIC EXPENDITURE FOR SOCIAL PROTECTION TO ENSURE THE RIGHT TO A DECENT LIFE

Angela BOGUȘ,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The purpose of this paper is to highlight the state's obligation to ensure the right to a decent living for every person. In this regard, the state will take all necessary measures to prevent, reduce or eliminate events considered as social risks, which may adversely affect the standard of living, including: job creation, subsidizing products and services for the population, compensations granted to people with fixed incomes in case of increase in prices for vital goods, unemployment benefits, social assistance, etc. for whose implementation significant financial resources are needed, allocated mainly from the public budget. Optimizing public expenditure management in order to ensure effective social protection and a decent standard of living is thus an extremely important task, but also difficult to accomplish.

Keywords: *right to a standard of living, social protection, social benefits, vulnerable groups, public spending.*

Asigurarea unui nivel de trai decent fiecărui cetățean și familiei sale reprezintă un imperativ al statului contemporan, bazat pe respectarea drepturilor și a libertăților omului. Acest deziderat este bine punctat în Declarația Universală a Drepturilor Omului: „orice om are dreptul la un nivel de trai care să-i asigure sănătatea și bunăstarea lui și familiei sale, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare; el are dreptul la asigurare în caz de șomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrânețe sau alte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență, în urma unor împrejurări independente de voința sa” [1, art. 25]. Ulterior este completat de Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, art. 11, Carta socială europeană, dar și de normele constituționale naționale care includ prevederi ce se referă la dreptul omului la un trai decent.

În sens larg, traiul decent presupune posibilitatea omului de a deține și de a beneficia de bunurile și realizările civilizației, cele pe care societatea le pune la dispoziția sa: asigurarea învățământului, medicinei, tehnicii moderne, mijloace de transport, hrană rațională și calorică, servicii ale întreprinderilor din sfera de deservire, acumularea de bogății culturale, științifice, etc., fără de care este imposibil dezvoltarea liberă a personalității umane. Într-o anumită măsură, traiul decent este asigurat prin efortul propriu și al familiei fiecăruia, însă acesta nu depinde în exclusivitate de contribuția personală, dar și de eforturile statului, care este responsabil pentru performanțele în dezvoltarea economică și măsurile de securitate socială corespunzătoare, respectiv prin promovarea politicilor eficiente va crea condiții favorabile pentru o dezvoltare economică durabilă și va reuși să asigure traiul și bunăstarea cetățenilor săi. Urmărind asigurarea unui nivel de trai decent, statul stabilește mecanismele prin care va asigura securitatea socială, măsuri ce includ un sistem de pensionare bazat pe contribuții, asistență socială pentru familiile în dificultate, copii și bătrâni, asigurări pentru sănătate, împotriva șomajului, etc.

Potrivit cercetătorilor, nevoia unei securități individuale și colective a existat dintotdeauna. Oamenii își asigurau propria protecție, dar și a persoanelor aflate în grija lor, contra unor eventualități, precum foametea, frigul sau alte pericole, luptând mereu pentru satisfacerea necesităților vitale (de hrană, adăpost, îmbrăcăminte). Pentru o parte considerabilă a populației

lumii, aceasta rămâne și astăzi, o luptă constantă, fiind de fapt o luptă pentru existență [6, p. 30].

Protecția socială este definită ca o „totalitate de activități întreprinse de către stat, organizațiile societății civile, biserică în scopul asigurării veniturilor pentru categoriile de persoane care nu pot dobândi resurse prin muncă proprie (bătrâni, șomeri, indivizi afectați de maladii cronice severe, persoane cu deficiențe); protejării populației față de efectele crizelor economice; protecției în caz de calamitate naturală sau de conflict armat; asigurării ordinii publice și protecției față de criminalitate; apărării drepturilor civile; protejării față de orice factor de risc” [5, p. 67].

Protecția socială este o componentă de mare importanță a politicilor sociale promovate de statele lumii, cuprinzând acțiuni care diferă, de la o țară la alta. În acest sens, diferitele state finanțează cheltuieli cu o structură diversă în care se includ cheltuieli privind acordarea de ajutoare, alocații, indemnizații etc., unor categorii de persoane ce se confruntă cu dificultăți materiale majore.

Mărimea globală a cheltuielilor cu protecția socială diferă de la o țară la alta, în funcție de potențialul economic, de numărul și structura populației, de orientarea politicilor sociale. O apreciere globală a proporțiilor lor, arată că, în majoritatea țărilor dezvoltate, ele reprezintă între 50% și 80% din totalul cheltuielilor social-culturale, cu un loc important și în ansamblul cheltuielilor publice, în timp ce, în țările în curs de dezvoltare, volumul și ponderea lor sunt mult mai reduse.

Cheltuielile pentru asigurările sociale se finanțează pe seama contribuțiilor salariaților, a liber-profesioniștilor și a patronilor, la care se mai pot adăuga subvențiile de la bugetul de stat, din fondurile asigurărilor sociale. Pentru constituirea fondurilor, asigurărilor sociale în țările cu economie de piață se folosesc resurse care provin din contribuția asiguraților, a angajaților, și a statului în proporții diferite. Cotizațiile asiguraților sunt stabilite în funcție de salariul acestora.

Cheltuielile pentru asistența socială, se acoperă preponderent pe seama resurselor din bugetul statului, dar și din fonduri speciale, precum și a resurselor provenite din donații sau contribuții voluntare, etc. La aceste resurse interne, se adăugă și resursele externe provenite de la organisme internaționale specializate.

În Republica Moldova, finanțarea protecției sociale se realizează:

a. pentru prestațiile de asigurări sociale de la bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS), din contul impozitelor (contribuțiilor, cotizațiilor) obligatorii. Prestațiile de asigurări sociale se dobândesc doar ca urmare a unei asigurări obligatorii pentru toți cetățenii încadrați în câmpul muncii și se plătesc din mijloacele C.N.A.S.

b. pentru prestațiile de asistență socială:

- de la bugetul de stat prin intermediul C.N.A.S. Din bugetul de stat sunt finanțate prestațiile de asistență socială: indemnizațiile, alocațiile, compensațiile, ajutorul de deces și alte ajutoare. Aceste prestații (necontributive) se acordă în afara oricărei asigurări ale persoanelor beneficiare. Persoanele nu sunt încadrate în câmpul muncii, nu plătesc cotele de asigurări, ele sunt persoane în nevoie și beneficiază de aceste prestații din bugetul statului. Aceste prestații se transferă din bugetul de stat la bugetul asigurărilor sociale de stat al C.N.A.S.

- din bugetele locale - compensațiile nominative pentru călătoria în transportul urban, alimentația persoanelor nevoiașe în cantinele sociale, acordarea de ajutoare materiale.

- fonduri extrabugetare, care se formează pe lângă organele administrației publice locale din alocațiile benevole ale persoanelor fizice și juridice. Ele contribuie la finanțarea meselor de binefacere, coletelor cu produse alimentare către sărbătorile de Crăciun, Paști, etc. pentru persoanele aflate în nevoie.

Întrucât în țara noastră, finanțarea se face aproape în totalitate din resurse ale bugetului public, optimizarea gestiunii cheltuielilor publice în scopul asigurării unei protecții sociale eficiente și a unui nivel de trai decent reprezintă o sarcină extrem de necesară, dar și dificilă de îndeplinit. Procesul de raționalizare a cheltuielilor publice trebuie să urmărească crearea unor mecanisme adecvate care să răspundă noilor priorități sau presiunilor bugetare emergente, redirectionarea cheltuielilor cu prioritate redusă, ineficiente sau ineficace, în urma unei analize aprofundate a acestor cheltuieli.

De remarcat, că potrivit datelor Biroului Național de Statistică (BNM) prestațiile sociale, pentru populația noastră, reprezintă cea de-a doua, după importanță, sursă de venit, constituind, în medie, 18,7% din veniturile medii lunare ale populației. Acest fapt scoate în evidență dependența sporită a populației de ajutorul statului, iar cota mică a acesteia accentuează nivelul redus al traiului. Ținând cont de faptul că prestațiile sociale au scopul de a diminua riscul de sărăcie și nicidecum de a majora veniturile, în contextul constrângerilor bugetare și a îmbătrânirii demografice, acestea vor servi mai curând drept sursă de riscuri și vulnerabilități sociale. Având rolul de a acoperi întreaga gamă de nevoi sociale a persoanelor și familiilor în dificultate sau susceptibile de a deveni social-dependente, totuși impactul prestațiilor sociale asupra reducerii sărăciei

este nesemnificativ, direcționarea nereușită și mărimea mică a prestațiilor fiind printre cauzele principale.

În aspect evolutiv, cheltuielile publice pentru protecția socială sunt în creștere, de circa 1,5 ori în perioada 2016-2019, însă nivelul de trai continuă să fie extrem de scăzut pentru beneficiarii prestațiilor sociale. Protecția socială, în 2019, are o pondere în cheltuielile BPN de peste 35 la sută sau 11,1 la sută în PIB.

Partea considerabilă a cheltuielilor publice, revine prestațiilor sociale, în 2019 constituind - 98,2% din total, din acestea majoritatea cheltuielilor sunt destinate asigurărilor sociale - 72,4%, respectiv pentru asistența socială - 27,6% [2, p. 7].

Cheltuielile de asigurare socială, ca pondere în PIB constituie 4,8%. În mare parte acestea sunt destinate achitării pensiilor - 87%, circa 12,8% pentru plata indemnizațiilor de asigurare socială și doar 0,2% - pentru finanțarea altor prestații. Situația în cauză denotă că pentru alte riscuri de asigurare, precum: capacitate temporară de muncă, maternitate, posibilitățile sunt practic nule.

Din cele prezentate se observă că cheltuielile de asigurare socială în mare parte sunt destinate pensiilor. Potrivit BNM, mărimea medie a pensiei lunare stabilite, în 2019 a constituit 1901,1 lei. Ținând cont că minimum de existență pentru pensionari, în 2019 este 1707,4 lei, co-raportul dintre mărimea medie a pensiei lunare stabilite și valoarea medie a minimumului de existență pentru pensionari constituie 111,3. Acoperirea minimumului de existență pentru această categorie de populație, la nivel de 111,3%, reflectă că pensionarii sunt la limita de jos a sărăciei.

Totodată, constatăm că 80 la sută din totalul cheltuielilor pentru achitarea pensiilor revin pensiilor pentru limita de vârstă, celelalte categorii de pensii (de dizabilitate, de urmaș, etc.) constituind 20%. Întrucât pensia medie pentru limita de vârstă, a constituit 1843,0 lei, co-raportul este și mai mic - de 107,9%, fapt care atrage atenția asupra unui nivel de trai deplorabil al pensionarilor. Deși mărimea medie a pensiei lunare s-a majorat cu 11,2% față de 2018, în termeni reali creșterea de 6% la sută niciodată nu poate îmbunătăți situația pensionarilor.

În pofida eforturilor întreprinse de autoritățile statului privind optimizarea cheltuielilor publice inclusiv prin promovarea reformei pensiilor, inițiată în 2017, deficitul Bugetului de Asigurări Sociale de Stat crește în continuare, reducând serios cheltuielile pentru alte forme de suport social, cum ar fi serviciile sociale sau plata de ajutor social. Unul din motivele principale se datorează faptului că reforma pensiilor, în mod special, a vizat modul de plată a pensiilor, dar nu și modul de colectare a contribuțiilor. Presiunile asupra sistemului de protecție socială, în special asupra celui de asigurări sociale, vor continua să crească și în continuare, pe fondalul îmbătrânirii populației, dar și a emigrării în creștere a populației active și a ocupării informale.

Potrivit prognozelor, în anul 2030, aproximativ 29% din populația țării va avea vârsta de peste 60 de ani. În lipsa unor politici eficiente necesare de a fi implementate, ponderea categoriei de populație în cauză, va crește până la 34% în 2050. Vulnerabilitățile în rândurile persoanelor vârstnice se vor mări ca urmare a tendințelor negative înregistrate: reducerea natalității, speranța la o viață sănătoasă scăzută, calitatea redusă a serviciilor de sănătate. Acești factori vor avea un efect major, atât asupra sistemului de asigurări sociale, cât și asupra sistemului de asistență socială.

Deși, în ultimii ani se atestă o tendință de reducere a cheltuielilor pentru pensiile noi stabilite, condiționată de politica de creștere treptată a vârstei de pensionare, totuși rămâne o prioritate promovarea reformei pensiilor și optimizarea cheltuielilor publice.

Situația este și mai nefericită pentru alte categorii de beneficiari ai prestațiilor de asigurări sociale. Indemnizația lunară pentru îngrijirea copiilor în vârstă de până la 3 ani pentru persoanele asigurate constituie 1759,5 lei, iar minimum de existență pentru copiii între 1-6 ani - 1682,9 lei, reflectă un co-raport dintre indemnizația lunară pentru îngrijirea copiilor în vârstă de până la 3 ani pentru persoanele asigurate și valoarea medie a minimumului de existență pentru categoria dată de 104,6%, pentru persoanele neasigurate situația fiind deplorabilă, cu o indemnizație lunară de doar 640 lei sau 38% din minimum de existență. Este evident că sistemul formal de protecție socială în Republica Moldova nu face față nevoilor populației.

Analiza cheltuielilor pentru asistența socială reflectă că acestea sunt extrem de mici și în scădere cu 0,8% față de 2018 și cu 1,1% comparativ cu 2017, vulnerabilitatea sistemului de asistență socială fiind relevantă. Concluzia, ce se impune - finanțarea de la bugetul de stat este în scădere cu fiecare an. Totodată, în 2016, acestea constituiau peste 14% din totalul cheltuielii ale BPN, iar în 2019 - 11,2% sau 2,8 la sută din PIB. Cheltuielile destinate serviciilor sociale au o cotă extrem de redusă în totalul cheltuielilor pentru asistența socială - puțin peste 5 %, iar restul 95% - sunt cheltuielile pentru plățile sociale. Prestațiile de asistență socială sunt fragmentate și se oferă unei game largi de beneficiari.

Ineficiența cheltuielilor publice este cauzată și de coeziunea slabă între asistența socială și politica de ocupare a forței de muncă. Este inefficientă și necesită o revizuire și modul de proiectare a programelor de asistență socială, create în scopul eliminării sau diminuării problemelor sociale cu care se confruntă anumite categorii de populație aflate în dificultate. În acest context, în scopul optimizării cheltuielilor publice, reformarea sistemului de protecție socială este extrem de necesară.

În concluzie, dreptul la un trai decent este un drept substanțial fără de care multe din drepturile și libertățile fundamentale ale omului, își pierd din importanță. Este important ca traiul decent să depindă direct de participarea individului la munca socială utilă, deoarece fiecare om trebuie să-și creeze personal bunăstarea materială, să-și realizeze potențialul creator, însă statul are obligația, să asigure omului un minim de existență, într-o măsură ce i-ar permite procurarea constituenților de bază ale traiului decent. Este important ca politica socială a statului să fie axată pe lupta cu șomajul, reglementarea salariului minim, gratuitatea învățământul primar și general, asistența medicală primară gratuită, acordarea ajutorului social categoriilor social-vulnerabile, care, din diferite motive, nu pot reuși să se încadreze în câmpul muncii, etc. Măsurile ce urmează a fi întreprinse de autoritățile publice, în acest sens, presupun și identificarea surselor financiare suficiente pentru acoperirea acestor activități, iar gestionarea eficientă a cheltuielilor publice în scopul asigurării unei protecții sociale adecvate și a unui trai decent este extrem de importantă.

Această publicație este elaborată în cadrul proiectului „Drepturile omului în Republica Moldova: dimensiunea financiară și consolidarea prin gestiunea eficientă a cheltuielilor publice” (cifru 20.80009.0807.35), finanțat de Agenția Națională pentru Cercetare și Dezvoltare.

BIBLIOGRAFIE

1. Declarația universală a drepturilor omului, nr. 12 din 10 decembrie 1948. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115540&lang=ro
2. Raport privind executarea bugetului de stat în anul 2019. În: https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/subiect20_14.pdf
3. RAPORT privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat în anul 2019. <http://cnas.md/lib.php?l=ro&idc=439&t=/Rapoarte-privind-executarea-BASS/Rapoarte-anuale-privind-executarea-bugetului-asigurarilor-sociale-de-stat>
4. Biroul Național de Statistică al R Moldova Disponibil: https://statbank.statistica.md/PxWeb/pxweb/ro/30%20Statistica%20sociala/30%20Statistica%20sociala__03%20FM__SAL010__serii%20lunare/SAL014800.px/table/table
5. Bocancea Cristian, Neamțu Gheorghe. Elemente de asistență socială. Iași, Polirom, 2011, 1344 p. ISBN: 978-973-46-1436-3 .
6. Țiclea A, Gheorghescu L, Dreptul securității sociale, Curs universitar, ed. VII, Ed. Universul Juridic, București, 2016, 457 p. ISBN 978-606-673-760-9.