

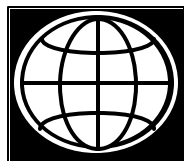
Raport Nr. 26169 – RO

**ROMANIA:
Evaluarea saraciei**

(în doua volume) Volumul I. Raportul principal

Octombrie 2003

**Unitatea Sectorului de Dezvoltare Umana
Unitatea de dezvoltare sociala si de mediu durabila
Regiunea Europa si Asia Centrala**



Document al Bancii Mondiale

AN FISCAL

1 ianuarie – 31 decembrie

ECHIVALENTE MONETARE

Unitate monetara = LEU românesc (ROL)

1 leu = 0,0003 US\$

US\$1 = 32.795 lei

SISTEM DE MASURI SI GREUTATI

Sistemul metric

PRESCURTARI SI ACRONIME

CASPIS	Comisia Anti-Saracie si de Promovare a Incluziunii Sociale
CEM	Memorandum Economic de Tara
ECA	Europa si Asia Centrala
ECSHD	Departamentul de Dezvoltare Umana pentru Europa si Asia Centrala
UE	Uniunea Europeana
ER	Ocupare si relocare
PIB	Produs Intern Brut
BIRD	Banca Internationala pentru Reconstructie si Dezvoltare
FMI	Fondul Monetar International
LFS	Ancheta privind forta de munca
ODM	Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului
VMG	Venitul Minim Garantat
MMSS	Ministerul Muncii si Solidaritatii Sociale
ANOFM	Agentia Nationala pentru Ocuparea Fortei de Munca
OCED	Organizatia pentru Cooperare Economica si Dezvoltare
SOE	Intreprindere de stat
TR	Calificare (pregatire) si recalificare

Vicepresedinte: Shigeo Katsu

Director: Anand Seth

Director de sector ad-interim: Maureen McLaughlin

Sef de sector: Arup Banerji

Sefi ai echipei realizatoare: Cem Mete si Nicholas Burnett

Raportul de fata a fost elaborat de Cem Mete (ECSHD) si Nicholas Burnett (consultant), sefi ai echipei constituite în acest scop. La el si-au adus contributia Emil Tesliuc (HDNSP) si Lucian Pop (consultant) pentru profilul saraciei; Roberta Gatti (DECRG) pentru crestere economica si saracie; Cem Mete pentru forta de munca ; Emil Tesliuc, Richard Florescu (ECSHD) si Lucian Pop pentru protectie sociala; si Maria Amelina (ECSSD), Stephen Knack (DECRG) si Dan Chiribuca (DECRG) pentru populatia saraca în relatiile dintre gospodarii si comunitati. Rapoartele de fundamentare întocmite de toti cei amintiti mai sus sunt prezentate integral în Volumul II. Materiale utile au fost furnizate de catre Rosalinda Quintanilla (ECSPE) cu privire la cadrul macroeconomic, si Henry Gordon (ECSSD) referitoare la agricultura si saracia în mediul rural. Shirley Liu, Denis Nikitin, Lu Wang si Min Ouyang si-au adus aportul la organizarea si analizarea seturilor de date. Alina Bârsan si Diana Marginean au contribuit la proiectarea si realizarea anchetei în gospodarii. Jennifer Manghinang si Anna Goodman au realizat manuscrisul.

Referentii stiintifici ai raportului au fost Robert Chase, Philip Keefer, Peter Lanjouw si Dena Ringold. O serie de observatii utile au fost transmise în scris de catre Asad Alam, Ronald Hood si Kari Nyman. Randa el-Rashidi si colectivul pentru calitate al Grupului Coordonator pentru Protectie Sociala a ajutat la realizarea unei analize de ridicare a calitatii, în cadrul careia echipa a beneficiat de sugestiile formulate de Gordon Betcherman, Margaret Grosh, Stefano Scarpetta si Quentin Wodon în faza initiala a proiectului. Echipa își exprima recunostinta pentru sprijinul si sfaturile oferite în diferitele etape ale proiectului de catre Ziad Alahdad, Mukesh Chawla, Annette Dixon, John Innes, Maureen Lewis, Alexandre Marc, Edmundo Murrugarra, Mamta Murthi, Reema Nayar, Catalin Pauna, Mansoor Rashid, Andrew Vorkink si Myla Taylor Williams. In sfârșit, pe lângă cei mentionati anterior, echipa a apreciat utilele observatii facute în faza de evaluare a conceptului de Daniela Gressani, Dominic Haazen, Kathy Lindert, Pierella Paci, Silviu Radulescu, Ana Maria Sandi si Radwan Shaban.

În România, Comisia Guvernamentala Anti-Saracie si de Promovare a Incluziunii Sociale si Institutul National de Statistica au fost de un nepretuit ajutor. Raportul a mai beneficiat si de pe urma discutiilor avute cu personalul Ministerului Muncii si Solidaritatii Sociale, al Casei Nationale de Pensii si Agentiei Nationale pentru Ocuparea Fortei de Munca. Opiniile finale prezentate în acest Raport apartin echipei Bancii Mondiale.

Volumul I. Cuprins

	Page
CONSTATARI	<i>i</i>
Trenduri ale saraciei	<i>i</i>
Transferurile private si saracia	<i>iii</i>
PRINCIPALELE CONCLUZII	<i>iv</i>
CAPITOLUL I. Introducere	1
<i>Contextul economic</i>	<i>1</i>
<i>Contextul Programului de Tara al Bancii Mondiale</i>	<i>4</i>
CAPITOLUL II. Evolutia si caracteristicile saraciei	6
<i>Dinamica saraciei si vulnerabilitatea</i>	<i>9</i>
<i>Cine sunt saracii?</i>	<i>10</i>
<i>Analiza multivariata a predictorilor consumului pe un echivalent adult</i>	<i>14</i>
<i>Dimensiuni ale saraciei care nu sunt legate de venit</i>	<i>16</i>
<i>Saracia si perceptia saraciei</i>	<i>16</i>
<i>Saracia si alti determinanti ai bunastarii materiale</i>	<i>16</i>
<i>Saracia si accesul la educatie si îngrijirea sanatatii</i>	<i>17</i>
<i>Saracia si caracteristicile comunitatii</i>	<i>19</i>
<i>Capitalul social, accesul la resurse si furnizarea serviciilor</i>	<i>20</i>
CAPITOLUL III. Saracie si crestere economica	24
<i>In ce masura a contribuit cresterea economica la schimbarile survenite în situatia saraciei?</i>	<i>24</i>
<i>Distributia câstigurilor de pe urma cresterii economice: curbele incidente cresterii</i>	<i>26</i>
<i>Sunt modificarile în situatia saraciei datorate reducerii saraciei la nivel sectorial (regional), sau miscarilor populatiei?</i>	<i>31</i>
<i>Proiectii ale saraciei</i>	<i>34</i>
<i>Implicatii de politica</i>	<i>35</i>
CAPITOLUL IV. Participare la forta de munca, somaj si populatie saraca	38
<i>Caracteristici ale somerilor</i>	<i>38</i>
<i>Determinantii ocuparii</i>	<i>43</i>
<i>Determinantii venitului provenit din ocupare</i>	<i>44</i>
<i>Implicatii de politica</i>	<i>45</i>
CAPITOLUL V. Protectia sociala	49
<i>Programe de asigurari sociale</i>	<i>51</i>
<i>Gradul de acoperire al programelor de protectie sociala</i>	<i>52</i>
<i>Impactul programelor de protectie sociala asupra reducerii saraciei</i>	<i>53</i>
<i>Performanta programelor de protectie sociala sub aspectul tintirii</i>	<i>54</i>
<i>Poate fi extins VMG fara a i se afecta semnificativ performanta?</i>	<i>55</i>
<i>Aducerea în sistem a tuturor celor nevoiasi</i>	<i>56</i>
<i>Perfectionarea administrarii asistentei sociale</i>	<i>56</i>
<i>Fluxurile sociale private cu caracter formal</i>	<i>61</i>
<i>Fluxurile cu caracter informal între gospodarii</i>	<i>63</i>
<i>Implicatii de politica</i>	<i>64</i>

Tabele

Pag.

Tabel 1.	Intrarea în saracie si iesirea din saracie, 1995-97	9
Tabel 2	Structura esantionului “Saraci cel putin într-un an” în functie de dinamica	10
Tabel 3.	Evolutia riscului de saracie în functie de vârsta, 1995-2002	11
Tabel 4.	Riscul de saracie permanenta (%) în functie de mediul de rezidenta si sex	12
Tabel 5.	Modificari previzibile ale consumului pe un echivalent adult prin modificarea unei variabile independente	15
Tabel 6.	Lipsuri pe dimensiuni specifice ale consumului material	17
Tabel 7.	Lipsa capacitatii: educatie, sanatate si ocupare	18
Tabel 8.	Saracia comunitatii	20
Tabel 9.	Capitalul social pe chintile de venit	21
Tabel 10.	Capitalul social pe medii de rezidenta	22
Tabel 11.	Descompunerea în crestere si inegalitate a modificarilor (ratei) saraciei severe în perioada 1995-2002	25
Tabel 12.	Descompunerea în crestere si inegalitate a modificarilor (ratei) saraciei în perioada 1995-2002	26
Tabel 13.	Descompunerea pe sectoare si regiuni a schimbarilor în situatia saraciei.....	33
Tabel 14.	Proiectii ale saraciei, 2003-2007.....	35
Tabel 15.	Ponderea protectiei sociale în PIB si finantarea protectiei sociale pe surse	49
Tabel 16.	Principalele prestatii de asistenta sociala în 2002.....	51
Tabel 17.	Modificari în gradul de acoperire al programelor de protectie sociala, 1995-2002	53
Tabel 18.	Rata de participare la programe pe chintile, 2002	54
Tabel 19.	Distributia prestatiilor de protectie sociala pe chintile, 2002	55
Tabel 20.	Apartenenta gospodariilor la diverse organizatii	61
Tabel 21.	Contributiile la organizatii private pe chintile	62
Tabel 22.	Fluxurile de la firmele private de afaceri si furnizorii privati de servicii	62

Figuri

Pag.

Figura 1. Ocuparea în sectorul de stat fata de cel privat, pe sexe, 1996-2002	2
Figura 2. Statutul profesional al celor care lucrau	2
Figura 3. Ratele de crestere reala a PIB: 1996-2002	3
Figura 4. Trenduri ale saraciei.....	6
Figura 5. Riscul de saracie, pe regiuni	13
Figura 6. Elasticitatea (ratei) saraciei la crestere economica	24
Figura 7. Curbele de incidenta a cresterii, 1995-2000 si 2000-2002 Crestere cumulata în consumul pe un echivalent adult	28
Figura 8. Crestere cumulata în consumul pe un echivalent adult, pe sectoare 1995-2000	29
Figura 9. Crestere cumulata în consumul pe un echivalent adult, pe sectoare 2000-2002	30
Figura 10. Crestere în consumul mediu pe un echivalent adult	31
Figura 11. Struct. ocupationala a populatiei sarace (saracie severa), % din totalul celei sarace...	32
Figura 12. Consumul gospodariei si somajul	38
Figura 13. Somajul în functie de origine etnica, 1996-2001	40
Figura 14. Somajul pe sexe si medii de rezidenta, 1996-2001	40
Figura 15. Somajul pe niveluri de învatamânt, 1996-2001	40
Figura 16. Somajul pe grupe de vârsta, 1996-2001	40
Figura 17. Impozite pe salariu, salariati si lucratori pe cont propriu/someri.....	43

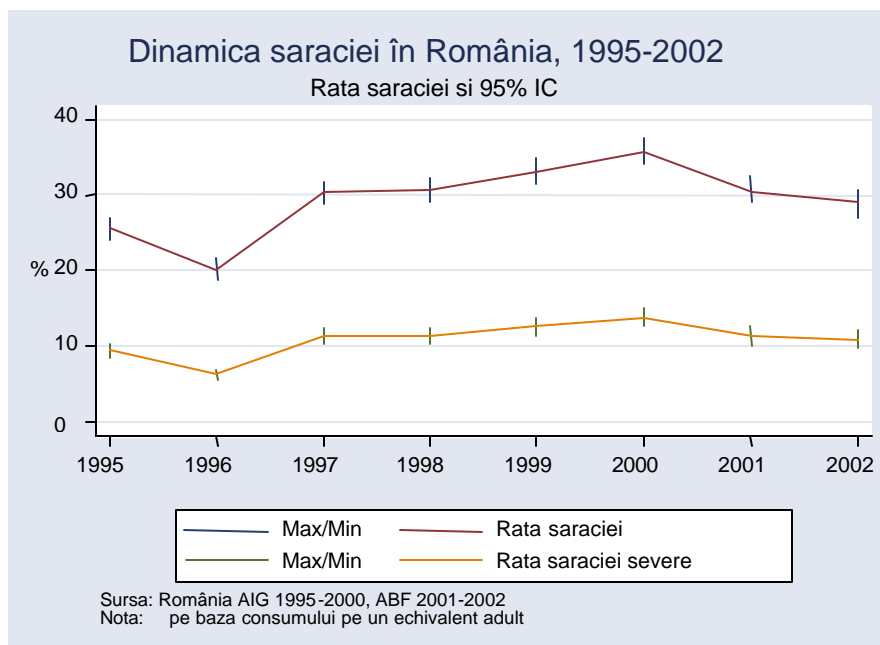
REZUMAT EXECUTIV

1. Aceasta Evaluare a Saraciei a fost realizata în perioada noiembrie 2002 - iunie 2003, în scopul satisfacerii cerintelor atât ale Guvernului român, cât si ale Bancii Mondiale. In cursul unei misiuni întreprinse în decembrie 2002, echipa pentru Evaluarea Saraciei a clarificat faptul ca ceea ce intereseaza în principal Guvernul este o analiza a saraciei foarte bine focalizata si la timp care sa se concentreze asupra profilului saraciei (Cine sunt saracii? Câț de numerosi sunt acestia?) si asupra impactului pe care politicile sale privind cresterea economica, forta de munca si protectia sociala îl au asupra saraciei.

CONSTATARI

Trenduri ale saraciei

2. Saracia s-a redus semnificativ din 2000. Reducerea saraciei s-a datorat în buna parte cresterii economice. Programele de protectie sociala, îndeosebi cel al Venitului Minim Garantat (VMG), au functionat si ele relativ bine, venind în ajutorul celor care nu sunt în situatia de a beneficia de pe urma cresterii economice. In pofida ameliorarii din ultimul timp, saracia este, însa, în continuare ridicata: 29% din populatie se afla în aceasta situatie în 2002. Mai mult decât atât, nivelul saraciei severe (care definese pe cei care nu dispun de mijloacele necesare asigurarii consumului minim de calorii pe zi) s-a redus mult mai puțin decât cel al saraciei ca atare.



Saracie si crestere economica

3. Exista o strânsa legatura între cresterea economica si reducerea saraciei. In perioada 1995-1999, economia a fost în declin si saracia s-a accentuat. Intre 2000 si 2002 când situatia economica sa îmbunatatit, si saracia a scazut. Ordinul de marime este elocvent: proiectiile sugereaza ca daca România si-ar mentine o anuala rata de crestere de 5% din PIB pe locuitor, saracia s-ar putea reduce la aproape jumătate pâna în 2007. Deci, capacitatea României de a atinge ODM referitoare la saracie depind într-o masura semnificativa de performanta ei în ceea ce priveste cresterea economica.

4. O analiza mai profunda dezvaluie, însa, câteva domenii care necesita atentie si interventii de politica corespunzatoare. In primul rând, cresterea economica a adus cu sine o inegalitate crescândă, caracteristica majoritatii tarilor. Deocamdata, însa, situatia nu este alarmanta deoarece: (a) cresterea inegalitatii a fost destul de modesta; si (b) actualele niveluri de inegalitate din România se numara printre cele mai scazute din Europa Centrala si de Rasarit. In al doilea rând, populatia saraca din rural nu a beneficiat de pe urma cresterii economice în aceeasi masura ca cea din urban. In al treilea rând, gospodariile al caror cap era lucrator pe cont propriu au fost cel mai profund afectate de recesiunea de la sfârșitul anilor Nouazeci, desi ele au beneficiat mai mult decât altele de redresarea înregistrata începând din 2000.

Cine sunt saracii?

5. In elementele asociate saraciei intra marimea gospodariei, apartenenta la etnia roma, caracteristicile capului gospodariei (gospodariile al caror cap este femeie, sau o persoana cu nivel scazut de educatie, sau care lucreaza pe cont propriu, sau care este somer), rezidenta în mediul rural si în regiunea de nord-est. Daca în anumite cazuri, nevoia tintirii precise pare evidenta – de exemplu, trei din cinci etnici romi sunt extrem de saraci si doar unul din cinci nu este sarac – în practica s-ar putea ca o abordare mai subtila prin stabilirea drept tinta a comunitatilor în care numarul romilor depaseste media sa fie preferabila identificarii explicite a acestora, care ar putea duce la o si mai mare marginalizare a acestui grup etnic.

Saracie si somaj

6. Daca între somaj si saracie exista o legatura, si legatura dintre lucratorul în conditii informale si saracie este una strânsa care merita atentie. Aproximativ 45% din somerii adulti având vârsta între 15 si 64 de ani sunt saraci, fata de 26% din adultii de aceeasi vârsta care fie lucreaza, fie nu participa la forta de munca. Dar 56% din adultii care lucreaza pe cont propriu în agricultura sunt saraci.

7. Somajul predomina cu deosebire în rândurile romilor, tinerilor si absolventilor de scoli profesionale. Somajul *nu* este un fenomen obisnuit în rândul populatiei mai vârstnice, desi implicatiile situatiei de somer ar putea fi mai grave pentru cei mai în vârsta.

Intrarea în saracie si iesirea din saracie

8. În mare măsură, sărăcia pare să fie trecătoare — o bună parte din gospodării intra și ies din sărăcie. Cu toate acestea, nu toate gospodăriile pot ieși cu ușurință din sărăcie: riscul de sărăcie cronică este mai mare în special pentru gospodăriile al căror cap este lucrător pe cont propriu sau agricultor. Această analiză se bazează pe seturile de date panel pentru anii 1995-97. Datele limitate restrâng confirmarea lor pentru anii următori, deși nu există nici un motiv pentru care să nu ne așteptăm ca rezultatul să fie același și după 1997.

Educație, sănătate și sărăcie

9. Adulții cu un nivel de educație mai ridicat câștigă mai bine, ceea ce face ca riscul mai mic de sărăcie al adulților cu un nivel de educație mai ridicat să nu constituie o surpriză. Dar sărăcia are implicații și pentru educația copiilor dintr-o gospodărie. De exemplu, 39% din copii săraci cu vârste cuprinse între 15 și 24 de ani nu frecventează nici o școală și nici nu au urmat cursurile învățământului profesional sau liceal, față de 10% din copiii care nu sunt săraci din aceeași categorie de vârstă.

10. Accesul la serviciile de sănătate al celor săraci este mai restrâns: 11% din gospodăriile sărace au arătat că în localitatea lor nu există nici un serviciu de sănătate, față de 5% din cele non-sărace. Mai mult, probabilitatea de a avea o asigurare de sănătate în 2000 (singurul an pentru care există date referitoare la calitatea de asigurat al serviciilor de sănătate) era mai mică pentru persoanele cu o poziție socio-economică inferioară, precum și ca gospodăriile cu venituri mici să cunoască pe cineva care să le rezolve problemele de sănătate.

Programele de protecție socială și sărăcia

11. România alocă circa 10% din PIB programelor de protecție socială. Aproximativ 87% din populație beneficiază de cel puțin un transfer de protecție socială, direct sau indirect (ca membri ai unei aceleiași gospodării, prin intermediul venitului și consumului comun).

12. Transferurile de protecție socială diferă semnificativ sub aspectul amplitudinii și eficienței lor. Două cazuri situate la poli opuse sunt cel al alocăției pentru copii (în 2002 transferurile au reprezentat 0,63% din PIB pentru ceva mai puțin de 5 milioane beneficiari) și al programului VMG cu țintă foarte precisă (cu transferuri care în 2002 au reprezentat 0,28% din PIB pentru puțin peste 1 milion beneficiari). Dacă în 2002 doar 20% din alocățiile pentru copii au ajuns la chintila cea mai săracă, programul VMG a reușit ca de 62% din prestațiile acordate să beneficieze populația din chintila cea mai săracă (performanță foarte bună comparativ cu cea a programelor asemănătoare ale altor țări din această regiune).

Transferurile private și sărăcia

13. Aproape toate gospodăriile (97%) participă la fluxurile neoficiale dintre gospodării. Aceste schimburi sunt mari ca pondere, reprezentând până la 18% din venitul gospodăriei. În mod special, cadourile cu caracter informal reprezintă 9% din venitul gospodăriilor situate în chintila inferioară a distribuției veniturilor. Dar și ieșirile (platile) sunt mari, astfel încât transferurile informale sunt, în linii mari, neutre. Se poate, deci, trage concluzia că transferurile publice sunt deosebit de importante pentru reducerea sărăciei. Ceea ce contrastează evident cu

transferurile private cu caracter formal care nu ajung, în general, la cei saraci, întrucât organizatiile private, relativ puțin dezvoltate în România (cu exceptia celor religioase) tind sa-si serveasca mai curând membrii directi, decât persoanele nevoiase.

Diferente urban/rural în transferuri

14. Diferentele între saracii din mediul urban si cei din rural sunt vizibile atât în transferurile publice, cât si în cele private. Ca elemente pozitive vom evidentia probabilitatea sporita în rural ca oamenii sa contribuie cu bani si resurse publice la activitatea comunitara. Apoi, fluxurile informale sunt mai ridicate în rural unde oamenii se cunosc mai bine între ei. Iar încrederea în primari este mai mare în localitatile mai mici. Ca element negativ notam volumul mai mic al prestatiilor VMG în localitatile rurale si sarace (adica cele care realizeaza venituri mai mici pe plan local). Apoi, asistenta prin VMG este mai mare în localitatile în care primarii ocupa aceasta functie o perioada mai mare de timp, ceea ce sugereaza o posibila influenta politica în alocarea sumelor pentru VMG. Si în localitatile cu o compozitie etnica diversa se constata ca prestatia este mai mica.

PRINCIPALELE CONCLUZII

15. Cresterea economica trebuie sa constituie elementul central al reducerii saraciei în România. Pe baza simularilor pentru perioada 2003-2007 (pe baza analizei datelor dintre 1995 si 2002) se estimeaza reducerea la jumătate a saraciei, de la 29% în 2002 la circa 15% în 2007 daca nivelul de crestere anuala a PIB-ului pe locuitor de 5% este atins în mod constant. Dar chiar si daca cresterea s-ar situa la jumătatea acestui nivel, adica 2,5% pe an pentru PIB-ul pe locuitor, saracia ar scadea cu un sfert, la circa 21%.

16. Aceste cifre reprezinta proiectii, fara o analiza a determinantilor cresterii în România. Pentru ca exista un grad considerabil de incertitudine legata de durabilitatea cresterii economice actuale din România. Managementul macroeconomiei a fost corespunzator în ultima vreme. Dar coruptia ramâne în continuare o problema majora, neîncurajând investitiile; în general, mediul de afaceri trebuie sa devina vizibil mai bun. Românii se bazeaza într-o extrem de mare masura pe relatiile personale în rezolvarea problemelor cu administratia publica, în acestea intrând cele de sanatate, juridice, administrative, de politie si altele. Mai mult decât atât, probabilitatea de a avea astfel de relatii este mai mare pentru familiile cu venituri mai ridicate. Aceste tendinte au o dubla implicatie pentru saraci. In primul rând, climatul neatractiv de investitie le reduce sansa unor locuri de munca. In al doilea rând, familiile mai sarace sunt clar dezavantajate de folosirea relatiilor personale pentru rezolvarea problemelor.

17. Desi privatizarea întreprinderilor de stat este un proces în desfasurare, ritmul sau nu este pe masura asteptarilor initiale. In pofida restructurarii sectorului public, lucratorii din sectorul privat sunt mult mai vulnerabili la somaj. Dat fiind ca multi din salariatii din sectorul public beneficiaza de plati compensatorii semnificative în cazul pierderii locurilor de munca, nu este bine din punct de vedere al saraciei si vulnerabilitatii sa se amâne reformele structurale de pe urma carora cei saraci si cei mai vulnerabili ar avea de beneficiat.

18. Până de curând, reglementările pieței muncii din România nu erau considerate a fi excesive comparativ cu cele din țările OECD, dar o lege recentă din 2003 a introdus noi rigidități și a dat sindicatelor prerogative sporite — ceea ce poate fi în detrimentul creșterii economice. Impozite neobisnuit de ridicate pe salarii, de 52% din salariul brut, sunt în parte raspunzătoare de ratele ridicate ale somajului și ponderea semnificativă a ocupării în sectorul informal. Este nevoie să se reducă impozitele pe salarii, care până în 1997 erau de 35% din salariul brut. Cum mulți din adulții săraci sunt fie someri, fie angajați cu statut informal, creșterea salariului minim nu va influența direct reducerea săraciei decât în prea mică măsură. S-ar putea ca populația săracă să beneficieze de pe urma alocațiilor de somaj (care sunt raportate la salariul minim) o anumită perioadă, dar inflexibilitatea pieței muncii rezultată ar putea anula orice efecte pozitive.

19. Populația săracă din rural nu a beneficiat în egală măsură cu restul de pe urma creșterii economice, motiv pentru care va trebui să i se acorde o atenție specială. În primul rând, posibilitățile sporite de ocupare în alte domenii decât agricultura vor avea un rol important în lupta împotriva săraciei în rural. Dacă somajul de durată este o problemă cu precădere în urban, în rural o problemă majoră pare să fie sub-ocuparea, la care se adaugă productivitatea scăzută în ocupațiile actuale. Ponderea salariilor în venitul total al locuitorilor din rural din chintilele superioare de cheltuieli tinde să fie mai mare decât a celor din chintilele inferioare, ceea ce sugerează că activitățile neagricole constituie o potențială cale de ieșire din săracie. În al doilea rând, creșterea productivității exploatațiilor agricole mici și mijlocii va rămâne în continuare importantă pentru unele familii din rural, problema care solicită o atenție susținută. Printre posibilitățile de sprijinire a acestor exploatații se numără reducerea fărâmitării suprafețelor deținute de mici proprietari, servicii de extensie agricolă mai bune, infrastructura și asociații de desfacere mai bune, precum și îmbunătățirea mediului pentru tranzacțiile funciare și respectarea contractelor de afaceri. Sporirea accesului la finanțare este și ea esențială atât pentru activitățile agricole, cât și pentru cele neagricole.

20. Procesul de tranziție a fost dificil pentru toate țările din regiune. Dar o astfel de perioadă dificilă nu trebuie să ducă la neglijarea investițiilor în învățământ și sănătate. Această evaluare a săraciei este extrem de limitată sub aspectul problemelor de învățământ și sănătate. Cu toate acestea, ea a constatat următoarele: (i) accesul persoanelor sărace la serviciile de sănătate constituie o problemă; (ii) situația copiilor săraci este mult mai precară decât a celor non-săraci sub aspectul frecvenței școlii; iar, pe de altă parte (iii) atât sănătatea, cât și educația sunt determinanți esențiali ai ocupării și salarizării. Ordinul de mărime al efectelor educației și sănătății este frapant. În absența unei îmbunătățiri a nivelului de educație și stării de sănătate a populației sărace, capcana săraciei va fi de neevitat, aceasta însemnând că marea majoritate a copiilor proveniți din familii sărace vor fi săraci și în viitor. Investițiile în învățământ și sănătate, bine făcute pentru că de ele să beneficieze segmentele mai sărace ale populației, nu numai că vor reduce inegalitatea, dar vor asigura și o creștere economică satisfăcătoare pe termen lung (dacă acestea i se adaugă politicile esențiale arătate mai sus).

21. Performanța VMG în atingerea țintei este relativ bună — transferarea a 62% din prestațiile acordate prin acest program chintilei celei mai sărace. Totuși, datorită dimensiunilor sale, VMG nu acoperă decât 12% din segmentul de 20% reprezentând populația cea mai săracă. Analiza incidentei marginale a prestației sugerează că, și în absența modificării modului în care este conceput programul, extinderea programului VMG ar fi pronunțată în favoarea săracilor. O

posibilitate este cea a finantarii unei astfel de extinderi prin rationalizarea altor programe de protectie sociala mari, dar cu tinta putin precisa (ca, de exemplu, alocatiile pentru copii). O alta posibilitate este imbunatatirea tintei programelor de felul alocatiei pentru copii. Si modul in care este conceput VMG poate fi imbunatatit prin instituirea unui sistem mai echitabil de co-finantare care sa tina seama de capacitatea financiara a localitatilor, si de numarul previzibil al persoanelor sarace, precum si de omogenizarea criteriilor de evaluare a bunurilor detinute (dotarii) la nivelul judetului. Cum transferurile organizatiilor private nu vizeaza populatia saraca in mod deosebit, s-ar putea ca, prin acordarea unor stimulente speciale organizatiilor private formale, sa se ajunga la o mai buna tintire a celor aflati in stare de saracie.

CAPITOLUL I. Introducere

Aceasta evaluare a saraciei în România se refera la perioada 1995 - 2002, întrucât ultima analiza a Bancii Mondiale a examinat evolutia saraciei între anii 1989 si 1994, primii ani ai tranzitiei de la economia socialista la o economie de piata.¹ Aceasta evaluare s-a realizat la solicitarea Guvernului, pentru ca acesta sa poata înțelege mai bine modul în care a evoluat saracia în aceasta perioada, în general, si influenta pe care cresterea economica si programele de protectie sociala, ce reprezinta echivalentul a circa 10% din PIB, le-au avut asupra saraciei în perioada de pregatire a aderarii la UE, în mod special. Astfel, pe lângă un profil al saraciei (Capitolul 2), evaluarea mai cuprinde si o analiza a impactului cresterii economice asupra saraciei (Capitolul 3), a participarii la forta de munca, somajului si saraciei (Capitolul 4) si a protectiei sociale si saraciei (Capitolul 5). Volumul II cuprinde studii detaliate de fundamentare.

Acest capitol introductiv contureaza contextul pentru capitolele urmatoare. Se face, mai întâi, o descriere succinta a structurii economiei în schimbare, precum si a evolutiei managementului macroeconomiei. Dupa care evaluarea este pusa în contextul programului mai larg de analiza si împrumut al Bancii.

Contextul economic

Schimbari structurale. Structura economiei românești s-a schimbat enorm de la începutul tranzitiei. La prima vedere, structura productiei pare sa o fi urmat pe cea înregistrata în alte tari care vor adera la UE: micsorarea contributiei agriculturii si industriei la formarea PIB-ului, pe masura ce sectorul serviciilor a devenit o tot mai importanta sursa de venit. In realitate, însa, tiparul în România a fost foarte diferit de cel din alte tari, si aceasta din doua motive. In primul rând, agricultura si industria reprezentau la începutul tranzitiei un procent mult mai mare din PIB; într-adevar, ponderea agriculturii era de aproximativ trei ori mai mare decât cea caracteristica altor tari care vor intra în UE. In al doilea rând, schimbarile survenite în forta de munca au fost foarte diferite. In tarile care vor intra în UE luate în grup, ponderea ocuparii atât în agricultura, cât si în industrie a scazut cu circa 4% si, respectiv, 1% în perioada cuprinsa între începutul anilor Nouazeci si 2001. In România, în schimb, ponderea industriei în totalul ocuparii s-a redus masiv, de la 38% la 23%, în timp ce cea a agriculturii a crescut nu mai puțin spectaculos, de la 29% la 41%. Aceeasi constatare este valabila atât pentru populatie în totalul ei, cât si pentru forta de munca: între 1990 si 2000, populatia totala a României a scazut cu aproape 4%, în primul rând datorita emigrarii nete. Per total, desi numarul celor plecati din rural a fost mai mare decât al celor plecati din urban, ponderea locuitorilor din rural în totalul populatiei a crescut, de la 43% în 1990 la 45% în 2001. Ruralizarea mai accentuata a fortei de munca a fost însotita si de o îmbatrânire a sa, în buna parte ca urmare a unor rate totale de fertilitate mai mici decât cele prognozate, situate în jurul a 1,3% în ultimii ani, dar si a emigrarii nete. Ponderea populatiei având vârsta de la 65 de ani în sus a crescut de la 8,2% în 1996, la circa 10% în 2001.

Schimbarile în structura ocuparii în favoarea agriculturii este rezultatul a doua politici legate una de alta: privatizarea productiei agricole si restituirea pamântului. Ocuparea în sectorul privat reprezinta acum circa 70% din total, de la aproximativ 50% la jumătatea anilor Nouazeci

¹ World Bank, Romania: Poverty and Social Policy, Report NO. 16462-RO, aprilie 1997.

(Figura 1). Cei mai multi din cei care lucreaza la stat sunt în sectorul industriei prelucratoare unde forta de munca organizata a reusit cel mai bine sa reziste restructurarii si privatizarii. Prin politica de restituire a pamântului, cea mai mare parte a suprafetei arabile (aproximativ 10 milioane hectare) a trecut în mâinile a mai bine de 3,5 milioane de gospodarii, care detin în medie 2 hectare de teren, fragmentat în câteva în loturi. Viabilitatea comerciala a acestor exploataii agricole este îndoielnica. Mai mult decât atât, o buna parte a celor care au primit pamânt nu au cunostintele, experienta, capacitatea fizica si mijloacele financiare pentru practicarea agriculturii. Procentul ocuparii informale în rural este foarte ridicat. In mediul rural, doar 26% din numarul celor activi în 2001 aveau un statut formal, fata de 90% în mediul urban. Din procentul fortei de munca cu statut informal din mediul rural, sub 1% erau patroni, 39% erau lucratori pe cont propriu si 34% erau lucratori familiari neremunerati. Probabilitatea de a fi lucrator familial neremunerat este mai mare pentru femei, dupa cum reiese din Figura 2.

Figura 1. Ocuparea în sectorul de stat fata de cel privat pe sexe, 1996-2002

(Calcululele Bancii Mondiale pe baza AFM)

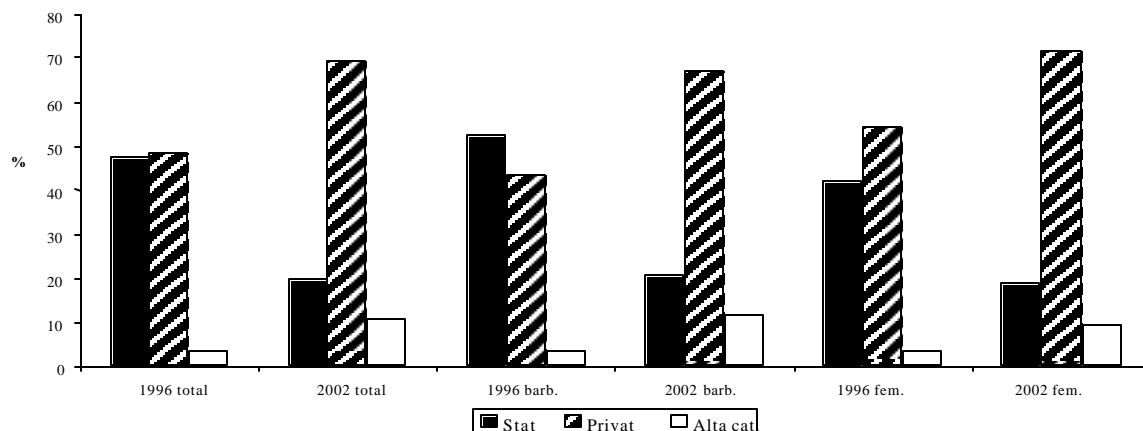
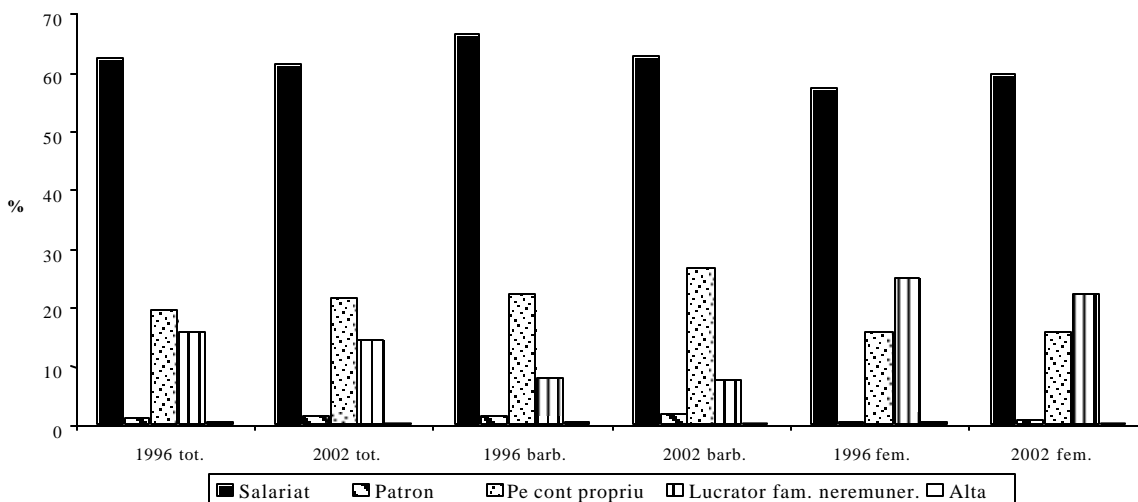


Figura 2. Statutul profesional al celor care lucreau, 1996 si 2002

(Calcululele personalului Bancii Mondiale pe baza AFM)



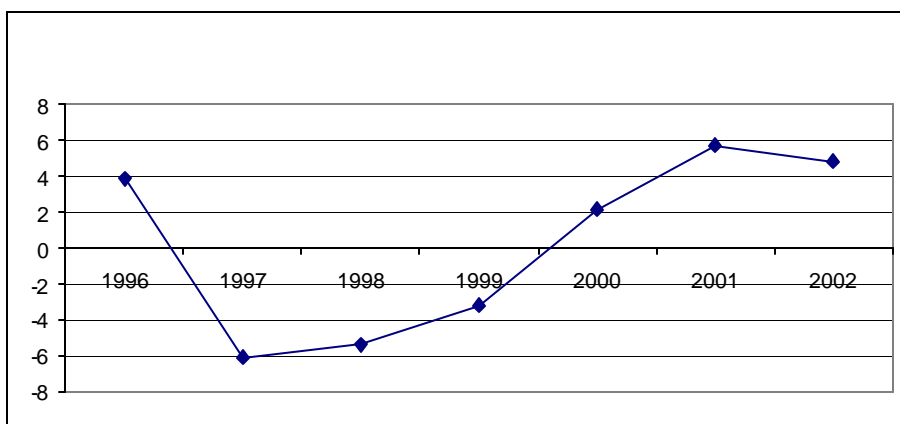
Deplasarea resurselor catre sectoare relativ neproductive reprezinta o importanta problema de viitor pentru România în perspectiva aderarii la UE. Trecerea fortei de munca în agricultura si masurile necesare pentru restructurarea industriei prelucratoare vor fi analizate în amanunt în Memorandumul Economic de Tara prevazut pentru anul fiscal 2004.

Un aspect important al economiei românesti îl constituie nivelul relativ redus al inegalitatii. Indicele Gini de consum (pe un echivalent adult) în România este estimat la 0,29, mai aproape de cel al altor tari candidate, precum Bulgaria, Ungaria si Slovenia, decât al tarilor din fosta Uniune Sovietica ca Republica Kirghiza, Moldova si Rusia pentru care indicii sunt de peste 0,4. Cu toate acestea, cu o rata de 28,9%, saracia este, în general, mai mare în România decât în aceste alte tari candidate.

Managementul macroeconomiei. Rata medie de crestere a economiei românesti în perioada 1990-2002 a fost negativa, de circa -1% pe an, fata de una pozitiva de +1,5% înregistrata de toate tarile din “primul val” de integrare în UE². România înca nu a revenit la nivelul productiei avute înainte de 1990, în timp ce în tarile din primul val economia a crescut în medie cu aproape o treime în ultimii 12 ani. Din 1995 inflatia a înregistrat în România o medie de peste 54%, fata de 11% în tarile din primul val de aderare la UE. Si salariile reale si ocuparea au crescut mult mai rapid în aceste tari.

Dar aceste medii pentru perioada de care ne ocupam ascund importante subdiviziuni temporale. Performanta s-a îmbunatatit mult, în special în ultimii ani. România si-a reluat cresterea dupa 3 ani de recesiune constanta caracterizata prin inflatie ridicata si instabilitate macroeconomica (Figura 3), rezultat al ritmului lent si inconsecventei în aplicarea reformelor, ca si al unor politici inadecvate ale cursului de schimb si ratei dobânzilor.

Figura 3: Ratele de crestere reala a PIB: 1996-2002



Sursa: Estimari ale Bancii Mondiale (ultimele actualizari sunt furnizate de Institutul National de Statistica, ele fiind asemanatoare, dar nu identice, cu datele publicate de WDI).

² Mai putin Cipru si Malta.

Cresterea din 1996 (un an electoral) a fost urmata de o scadere substantiala a productiei care s-a mentinut pâna la sfârșitul deceniului. In aceasta perioada, restructurarea multor mari întreprinderi de stat s-a desfasurat într-un ritm foarte lent. Întreprinderile de stat mergeau în pierdere, fapt care a dus la acumularea unor substantiale deficite cvasi-fiscale. Iar monetizarea acestor deficite a determinat la rândul ei una din cele mai ridicate rate ale inflatiei din tarile în tranzitie. Politica cursului de schimb nu a fost una corespunzatoare, cuprinzând un sistem dual de schimb si masuri de control valutar. Mai mult decât atât, o slaba gestiune fiscala împreuna cu controlul ratelor dobânzii la depozitele bancare au determinat o substantiala restrictionare a creditului care, împreuna cu coruptia extinsa, au dus la stoparea investitiilor.

In ultimii doi ani, însa, economia a înregistrat o exceptionala combinatie de dezinflatie si crestere robusta. In a doua jumătate a anului 2000, cererea pe plan intern a crescut, stimulata fiind de alegeri. Acesteia i s-a adaugat cresterea exporturilor (cu precadere re-exportul în tarile UE al materiilor prime prelucrate), rezultat al unor politici ale cursului de schimb mai adecvate (cursul de schimb fiind acum mai competitiv în termeni reali) si al reducerii poverii fiscale la exporturi. Cresterea cererii pe plan intern si dezvoltarea exporturilor au alimentat cresterea economica la niveluri situate printre cele mai ridicate în aceasta regiune. Cererea a fost apoi sustinuta de extinderea investitiilor care au beneficiat de o dezvoltare a creditului. Inflatia s-a redus si ea de la 36% la jumătatea anului 2001, la 19% la sfârșitul lui 2002.

Desi managementul macroeconomiei sa ameliorat semnificativ, el ramâne fragil, în special în contextul structurii economiei. Dupa cum s-a mai aratat, forta de munca în România continua sa se deplaseze catre sectoare economice relativ neproductive, agricultura în mod deosebit. Multe întreprinderi de stat de mare importanta, în special cele din sectorul energetic, au ramas nerestructurate si continua sa înregistreze pierderi substantiale. Angajamentele bugetare si dezechilibrele cvasi-fiscale au scazut, dar continua sa fie suficient de mari pentru a periclita stabilitatea fiscala si viabilitatea externa. Masurile de reducere a deficitelor cvasi-fiscale trebuie sa fie însoțite de reforme bugetare care sa asigure bugetului un caracter mai integrat si o mai buna corespondenta între cheltuielile efectuate si bugetul aprobat în Parlament.

Contextul Programului de Tara al Bancii Mondiale

Dupa cum s-a aratat, zonele prioritare în aceasta limitata evaluare a saraciei corespund celor solicitate de Guvern. Ele sunt si complementare programului mai general de activitate în tara al Bancii Mondiale. Memorandumul Economic de Tara (CEM) care urmeaza sa fie publicat în anul fiscal 2004 se va concentra pe aderarea la UE, cu un puternic accent pe functionarea pietelor factorilor, bunurilor si serviciilor, ca fiind cele care determina structura economiei; sprijinirea programului de împrumuturi în derulare pentru privatizarea întreprinderilor de stat si reforma structurala, cu precadere în sectorul bancar si cel energetic; îmbunatatirea cadrului juridic si de supraveghere a sectorului financiar; si elaborarea unei strategii anti-coruptie si sprijin pentru legislatia de protectie sociala. Gestiunea (managementul) cheltuielilor publice a fost analizata în profunzime în recenta analiza a cheltuielilor si institutiilor publice, careia i se adauga, pentru servicii, Studiul asupra furnizarii serviciilor locale.³ In buna parte, aceasta

³ World Bank, Romania: Building Institutions for Public Expenditure Management: Reforms, Efficiency and Equity, Report No. 24756-RO, august 2002.

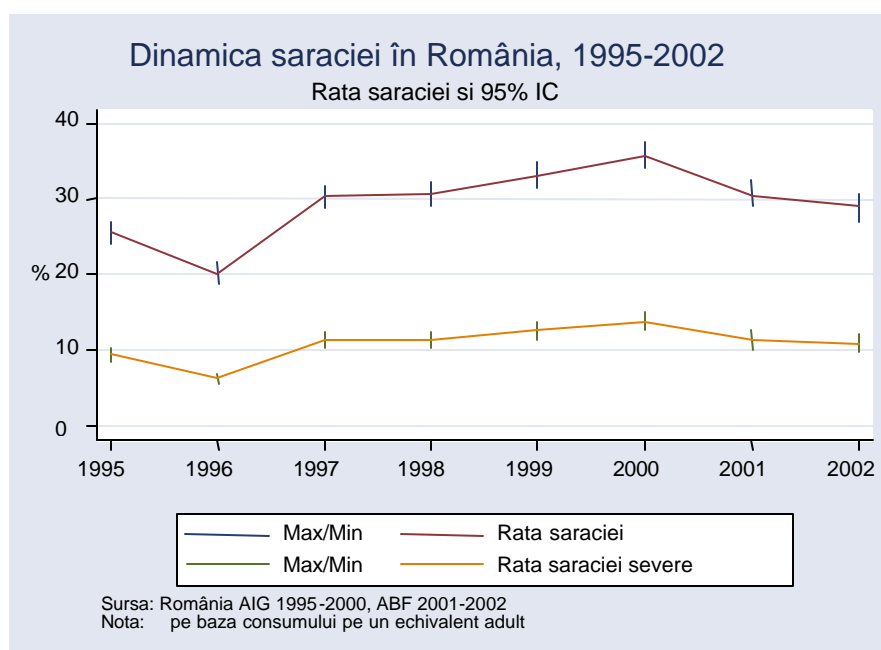
analiza va fi aplicata în seria de Imprumuturi de Ajustare Programatica (PAL) analizate în prezent, dupa cum va fi si propusa Evaluare financiara si a responsabilitatii la nivelul tarii.

Aceasta analiza în cadrul evaluarii saraciei a legaturii dintre saracie si crestere este, deci, complementara analizei mai largi a cresterii prevazute în CEM; analiza pe care ea o face saraciei si somajului este complementara celei cu privire la functionarea pietei muncii propuse a fi întreprinse în cadrul CEM; iar examinarea aici a impactului asupra saraciei al programelor de protectie sociala vine în completarea analizei bugetare si a cheltuielilor deja efectuate în cadrul examinarii cheltuielilor si institutiilor publice. Dar aceasta evaluare este înainte de toate o analiza a evolutiei saraciei si caracteristicilor populatiei sarace din România.

CAPITOLUL II. Evolutia si caracteristicile saraciei

Saracia s-a redus semnificativ din anul 2000, în pofida faptului ca nivelul ei general, de 28,9% în 2002, continua sa fie peste cel înregistrat în 1995 si 1996 (Figura 4). Definitia pragurilor de saracie care stau la baza acestei evaluari este data în Caseta 1, în timp ce în Caseta 2 se discuta sursele datelor. Intrucât aceste definitii contin si elemente subiective (de exemplu, alegerea necesarului caloric pentru “ancorarea” componentei alimentare a pragului), robustetea a fost evaluata cu ajutorul curbelor ratei saraciei (a se vedea studiul de fundamentare însoțitor). Ele demonstreaza ca reducerea saraciei în ultimii doi ani nu se modifica prin alegerea unui anumit prag de saracie.

Figura 4. Trenduri ale saraciei



Cu 10,9% în 2002, saracia severa a scazut si ea din 2000, dar continua sa fie mai ridicata decât era în 1995 si 1996. A ramas, însa, mai stabila – sau persistenta – decât saracia ca atare comparativ cu 1995. Saracia severa poate fi considerata a nu fi profunda în România, consumul mediu al celor extrem de saraci fiind cu 21,9% sub pragul de saracie severa. Ponderea populatiei situate sub pragul de saracie alimentara în 2002 este estimata la 5,6%.

Inegalitatea consumului s-a redus între 1995 si 2000 (indicele Gini al consumului pe un echivalent adult a scazut de la circa 0,32 la 0,28), dar a crescut usor în ultimii 2 ani (indicele Gini ajungând la 0,29 în 2002). Prin urmare, dupa 1996, saracia si inegalitatea au mers în directii opuse, spre deosebire de situatia înregistrata în perioada 1989-93.⁴ Inegalitatea este discutata în continuare în Capitolul 3. Deocamdata ne marginim sa subliniem ca variatia inegalitatii cu trecerea timpului este mica comparativ cu cea (mai accentuata) întâlnita în multe alte tari din aceasta regiune.

⁴ Pentru 1989-93, consultati World Bank, Romania: Poverty and Social Policy, op.cit.

**Caseta 1. Termeni referitori la saracie utilizati în acest Raport
(Pentru definitii complete, se va consulta Volumul 2, profilul si tendintele saraciei)**

Componenta alimentara a pragului de saracie reprezinta costul unui cos alimentar preferat de persoanele din chintila 2 si 3, preturile fiind stabilite la valorile unitare (obisnuite) pentru acest grup, iar cantitatile majorate proportional pentru a da un consum de 2550 calorii pe un adult pe zi. Cele 2550 calorii/adult/zi sunt conforme cu recomandarile Grupului de experti nutritionisti FAO/OMS/UN (1985) si cu cerintele la nivel national (Ministerul Sanatatii, 2002). Nevoile alimentare minime au fost estimate la 875.000 ROL la nivelul preturilor din decembrie 2002.

Pragul de saracie severa se calculeaza prin însumarea componentei alimentare a pragului de saracie cu cantitatea de produse nealimentare si servicii consumate în mod obisnuit de cei al caror consum total este egal cu necesarul alimentar. Pragul de saracie severa, exprimat în preturi la nivelul lunii decembrie 2002, este 1.060.658 ROL. O persoana este considerata a fi **extrem de saraca** în cazul în care consumul pe un echivalent adult se situeaza sub pragul de saracie severa. Termenii de “severa” si “extrema” sunt folositi cu acelasi sens în acest Raport.

Pragul de saracie (pur si simplu sau ca atare) se obtine adaugându-se componentei alimentare cheltuielile pentru produse nealimentare si servicii efectuate de gospodariile al caror consum alimentar este egal cu componenta alimentara a pragului de saracie. Pragul de saracie, în preturi decembrie 2002, este 1.535.570 ROL. Persoanele sunt considerate a fi **sarace** în cazul în care consumul pe un echivalent adult se situeaza sub pragul de saracie.

Rata saraciei este ponderea populatiei sarace, adica proportia populatiei al carei consum este mai mic decât cel care reprezinta pragul de saracie.

Deficitul de consum indica profunzimea saraciei si reprezinta distanta medie pâna la pragul de saracie la care se afla populatia, distanta care pentru non-saraci este considerata a fi zero.

Deficitul de consum la patrat este o unitate de masura a severitatii saraciei, care acorda o pondere sporita celor care sunt mai saraci.

Formula utilizata pentru calcularea **numarului de echivalenti adulti** dintr-o gospodarie considera un copil echivalentul a 50% dintr-un adult si lucreaza cu un parametru al economiilor de scala de 0,9.

Caseta 2. Principalele surse de date si monitorizarea saraciei

I. Principalele surse de date

Seturile de date românești sunt bogate în multe privințe, cuprinzând esanțioane neobisnuit de mari și anchete comparabile anuale (uneori lunare) întreprinse de la jumătatea anilor Nouazeci. Facem o scurta prezentare a anchetelor utilizate în acest Raport

Ancheta bugetelor de familie (pe scurt HBS, ABF sau AIG) este o ancheta reprezentativa întreprinsa la nivel national de catre Institutul National de Statistica (INS) în colaborare cu Ministerul Muncii și Solidaritatii Sociale și conceputa cu asistenta tehnica din partea Bancii Mondiale. Prima ancheta a fost întreprinsa în aprilie 1994 și apoi continuata. Ancheta urmărește obtinerea unui esanțion anual de 36.000 gospodarii, mai exact 12 sectiuni transversale repetate ale unui numar de 3.000 gospodarii intervievate timp de o luna pe an. Aceste gospodarii furnizeaza informatii amanuntite cu privire la caracteristicile demografice, bunurile cu care sunt dotate, activitatea pe piata muncii, venitul, cumparaturile și consumul doar pentru luna respectiva. Informatiile sunt adunate pe baza chestionarului gospodariei (de catre persoane pregatite în acest scop în decursul a trei vizite) completat cu un jurnal. Jurnalul ajuta familia sa tina evidenta fluxului de numerar: venituri, cheltuieli și economii. Intrebări detaliate ajuta la cuantificarea consumului curent lunar, de ex. Cheltuieli alimentare, nealimentare și pentru servicii, precum și auto-consumul alimentar. Modulul consumului alimentar aduna date referitoare la consumul a 104 (83) produse.

Ancheta privind forta de munca (LFS) este o ancheta reprezentativa la nivel national realizata de INS începând din 1996 care se concentreaza pe persoanele având vârsta de la 15 ani în sus. Ancheta are o structura panel rotativa, o aceeași persoana fiind contactata de 4 ori într-un interval de 15 luni. Seturile de date LFS contin aproximativ 140.000 observatii anuale.

Ancheta privind conditiile de viata (ACOV) este o ancheta reprezentativa la nivel national realizata anual de INS începând din 2000. Esanțioanele cuprind aproximativ 10.500 gospodarii. Ea nu are un modul de consum detaliat asemeni celui din HBS, dar este relativ solida în ceea ce priveste sanatatea, conditiile de viata, asigurarile, relatiile sociale, etc.

Ancheta privind transferurile public/privat și capitalul social este realizata în cadrul activitatilor de evaluare a saraciei în 2003. Esanționul cuprinde 2.641 gospodarii din 51 localitati (din care 27 rurale). Ancheta contine informatii amanuntite asupra tranzactiilor între gospodarii, încrederii sociale, etc. și este prezentata în studiul de fundamentare intitulat "Mapped in or Mapped out". În plus, s-au strâns date calitative prin intermediul a 17 grupe focalizate și 33 interviuri individuale în profunzime realizate în 6 localitati.

II. O problema esentiala privind monitorizarea saraciei

Sursa principala a informatiilor asupra consumului în gospodariile din România a fost Ancheta Integrata în Gospodarii realizata pentru prima oara în 1994. Cu timpul, AIG a devenit o sursa de tot mai putine cunostinte, unele din modulele initiale ale anchetei nemaifiind continuate (de la 25 module în 1994 la 18 în 2000). Printre modulele întrerupte s-au numarat educatia, migratia, productia și cheltuielile agricole, economiile și împrumuturile, sanatatea, date antropometrice, fertilitatea, prestatiile publice, toate subiecte de mare relevanta pentru elaborarea politicilor. În unele cazuri, modulele au fost înlocuite cu o mica lista mai puțin instructiva de întrebări (de ex. educatie și sanatate). Reducerea dimensiunilor AIG a culminat în 2001 când, în procesul "armonizării" cu practica statistica din UE, ancheta îmbratisând mai multe aspecte a fost înlocuita cu o serie de anchete specializate. Acesta reprezinta un mare pas îndarat și raportul de fata solicita anularea acestei tendinte în activitatea de culegere a datelor .

Dinamica saraciei si vulnerabilitatea

Politicile de reducere a saraciei trebuie sa difere în functie de caracterul trecator sau cronic al saraciei. Saracia trecatoare sugereaza incapacitatea familiilor de a-si repartiza consumul în timp; saracia cronica este rezultatul unei dotari reduse cu bunuri si unui randament redus al acestora. Dar în absenta unor date panel nu se poate aprecia daca saracia observata este cronica (aceleasi familii sunt sarace în toate perioadele) sau trecatoare (unele familii sunt sarace în unele perioade, dar în altele nu).

Cum ABF nu culege datele de la aceleasi gospodarii în decursul unei perioade de timp, analiza dinamicii saraciei dupa 2000 nu s-a mai putut realiza. Aceasta sectiune se bazeaza, în schimb, pe o analiza mai veche (Tesliuc, Pop si Tesliuc, manuscris, 2001) a caracterului cronic si trecator al saraciei în anii 1995-1997, asupra unui numar de aproximativ 3000 gospodarii din AIG în decursul a trei perioade. Analiza de fata este cea prezentata anterior, dar utilizeaza noul indicator al bunastarii (consumul pe un echivalent adult) si pragurile de saracie elaborate pentru aceasta evaluare.

Mai putin de doua treimi (56%) din persoanele din esantion nu au fost sarace în perioada respectiva (Tab. 1). Restul gospodariilor au fost sarace cel putin într-un an. Gospodariile care au fost sarace macar într-un an au fost împartite în 3 grupe: sarace pe întreaga perioada, încadrându-se în prima noastra definitie data saraciei cronice (22% – Tab. 2); cele care ieseau din saracie în anii în care economia mergea bine (1996), dar deveneau sarace în anii de declin (sa zicem, 1997) — aceasta grupa se apropie de definitia data de noi saraciei temporare (58% din cei care erau saraci); restul, gospodarii care deveneau sarace în perioade de crestere economica sau ieseau din saracie în perioade de recesiune au fost denumite de noi sarace atipice (19% din cele sarace).

**Tabelul 1: Intrarea în saracie si iesirea din saracie
1995-1997**

Sarac în anul			Indivizi care în 1997 aparțineau unei gospodarii al carei cap era:					
1995	1996	1997	Salariat	Lucrator pe cont propriu	Agricultor	Somer	Pensionar	Total
<i>Nu au fost saraci în 1995-97</i>								
Nu	Nu	Nu	71,3	31,8	27,2	30,9	52,1	56,1
<i>Permanent saraci</i>								
Da	Da	Da	3,3	22,7	28,4	13,6	10,1	9,6
<i>Trecator saraci</i>								
Un	Nu	Da	8,2	9,1	11,6	23,6	10,7	10,2
Da	Nu	Nu	6,8	7,6	10,4	5,5	10,1	8,5
Da	Nu	Da	4,3	15,2	10,0	10,0	7,8	6,9
<i>Saraci atipici</i>								
Nu	Da	Nu	1,6	1,5	3,6		2,9	2,3
Un	Da	Da	2,1	9,1	4,8	12,7	2,6	3,2
Da	Da	Nu	2,3	3,0	4,0	3,6	3,6	3,1

Sursa: Estimari ale Bancii Mondiale pe baza AIG 1995-97

Prin urmare, în perioada 1995-97 saracia a fost în cea mai mare parte temporara, iar cea cronica afecta doar o cincime din totalul populatiei sarace. Aceasta dinamica agregata poate ascunde diferente semnificative de comportament ale diferitelor tipuri de gospodarii grupate în

functie de ocupatia capului acestora. Se observa niveluri extrem de reduse de saracie cronica pentru gospodariile al caror cap este salariat. Aceste gospodarii par a-si putea aduce consumul peste pragul de saracie în decursul a unu sau doi ani de la survenirea socului de venit. In schimb, o mare parte a gospodariilor al caror cap era lucrator pe cont propriu sau agricultor si care fusesera “cel putin odata sarace” sunt cronic sarace. Aceasta analiza este de interes imediat pentru politica sociala, întrucât ea identifica grupurile care au putut depasi greutatile tranzitiei, spre deosebire de cele a caror situatie sa deteriorat cu timpul. Dupa cum era de asteptat, gospodariile sarace al caror cap este salariat sau pensionar pot mai usor iesi din saracie decât altele, în special cele al caror cap este somer, agricultor sau lucrator pe cont propriu.

Tabelul 2: Structura esantionului “Saraci cel puțin într-un an” în functie de dinamica 1995-1997

Indivizi care în 1997 faceau parte dintr -o gospodarie al carei cap era:						
	Salariat	Lucrator pe cont propriu	Agricultor	Somer	Pensionar	Total
Cronic saraci	11,5	33,3	39,0	19,7	21,1	21,9
Temporar saraci	67,3	46,7	44,0	56,6	59,8	58,4
Saraci atipici	21,2	20,0	17,0	23,7	19,1	19,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

S-ar parea ca procentul ridicat al intrarilor si iesirilor din saracie se datoreaza, cel puțin în parte, caracterului puțin profund al acesteia, ceea ce reflecta la rândul sau, nivelul relativ scazut al inegalitatii consumului. In 1997 aproximativ 8% din populatia tarii se situa la o distanta de 5% de pragul de saracie (fie peste, fie sub acesta). Socuri relativ mici de venit pot schimba situatia acestei populatii puțin, dar acest puțin este suficient pentru a-i modifica conditia de saraca. Apoi, intervalul 1995-97 a fost cel mai dinamic din întreaga perioada 1995 - 2002, când s-a înregistrat întâi o crestere (1995/6), urmata de cel mai mare declin economic (1996/7).

Cine sunt saracii?

Discutia de mai sus referitoare la dinamica saraciei si vulnerabilitatea la saracie a oferit unele indicii ale caracteristicilor populatiei sarace. Ele sunt descrise pe larg în continuare.

Marimea gospodariei si saracia. Riscul de a fi sarace este mai mare pentru gospodariile mari, dar marimea gospodariei nu constituie, ea singura, un element determinant al saraciei: în 2002 rata saraciei si cea a saraciei severe în rândul familiilor numeroase (alcatuite din 5 sau mai multi membri) a fost mai ridicata (49% rata saraciei, fata de 29% cât a fost media; si 23% rata saraciei severe, fata de o medie de 11%). Cu toate acestea, ele nu reprezentau decât 47% din totalul populatiei sarace si doar 57% din cea extrem de saraca. Se poate deduce, deci, ca utilizarea marimii gospodariei ca tinta pentru transferurile catre saraci ar conduce la erori mari prin includere si excludere.

Numarul copiilor si saracia. In România aproximativ jumatate din gospodarii au copii. Dintre gospodariile cu copii, 51% au un copil, 35% au doi copii, si 14% au 3 sau mai multi copii. Cu cât este mai mare numarul copiilor, cu atât creste si riscul familiilor de a fi sarace - moderat pâna la doi copii, dar accentuat de la 3 în sus. Aceasta diferenta se observa chiar si dupa

efectuarea ajustarilor pentru cheltuielile mai mici pe care le comporta un copil fata de un adult. Desi procentul familiilor cu mai mult de 3 copii în totalul populatiei sarace nu este ridicat, aceste familii constituie o adâncă punga de saracie. Doua treimi din familiile cu trei sau mai multi copii sunt sarace. Apoi, riscul familiilor cu unul sau doi copii de a fi sarace creste în cazul în care în ele nu exista decât un singur parinte. Familiile monoparentale se confrunta cu un risc de saracie mai ridicat decât cele cu doi parinti; si desi primele nu reprezinta decât 11% din totalul persoanelor sarace (sau extrem de sarace), riscul de a fi sarace este cu 30%-50% mai mare decât al familiilor în care sunt doi parinti.

Vârsta si saracia. Cine sunt în ultima instanta cei mai saraci: copiii, batrânii sau adultii? Se constata ca, pe categorii de vârsta, cei care se confrunta cu cel mai ridicat risc de saracie sunt copiii, în special la vârsta adolescentei (15-24 ani). Faptul se datoreaza pe de-o parte ratei de dependenta ridicate în cadrul acestei grupe si pe de alta parte numarului mai mare de copii în familiile sarace. O serie de variabile precum vârsta capului gospodariei, marimea gospodariei si numarul copiilor indica, în buna parte, aceeasi categorie de gospodarii. Din 1995, riscul relativ de saracie a scazut pentru vârștnici, în parte ca urmare a reformelor sistemului de pensii din perioada 2000-2002. Pentru copii, însa, riscul a crescut constant.

Tabelul 3. Evolutia riscului de saracie în functie de vârsta 1995-2002 (Variabila: Rata saraciei)

Vârsta	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
0-6	0,30	0,24	0,35	0,35	0,39	0,42	0,38	0,35
7-14	0,27	0,21	0,32	0,34	0,37	0,41	0,34	0,34
15-24	0,32	0,27	0,38	0,38	0,41	0,45	0,39	0,37
25-34	0,20	0,16	0,25	0,26	0,29	0,31	0,27	0,25
35-44	0,20	0,16	0,25	0,26	0,29	0,33	0,26	0,25
45-54	0,21	0,18	0,27	0,27	0,29	0,31	0,26	0,24
55-64	0,23	0,17	0,27	0,27	0,27	0,30	0,24	0,23
65 si peste	0,31	0,22	0,34	0,34	0,35	0,35	0,32	0,29

Sursa: Estimari ale Bancii Mondiale pe baza AIG 1995-2000 si ABF 2001-2002

Diferenta de sex si saracia. La nivel individual, nu se constata diferente în rata saraciei în functie de sex pentru întreaga perioada. Dar gospodariile al caror cap este femeie se confrunta cu un risc de saracie mai mare decât cele al caror cap este barbat (34% fata de 28%) datorita ponderii mai mari de gospodarii monoparentale si vaduve cu pensii de urmas mici din prima categorie. Per total, ponderea gospodariilor al caror cap este femeie aflate în saracie sau în saracie severa este 21%. Diferenta riscului relativ de saracie dintre gospodariile al caror cap este femeie si cele al caror cap este barbat s-a redus constant în perioada 1995-2002, cea mai accentuata reducere înregistrându-se în 2002.

Gospodariile al caror cap este femeie se confrunta nu numai cu un risc sporit de saracie, dar si cu o capacitate mai mica de iesire din saracie (Tabelul 4). Cele mai vulnerabile categorii de gospodarii al caror cap este femeie sunt cele care rezidente în rural si cele în vârsta. Este de asteptat ca aceste categorii sa se suprapuna în buna parte, data fiind îmbatrânirea populatiei rurale în România. In majoritatea cazurilor, gospodariile al caror cap este o femeie în vârsta sunt alcatuite dintr-un singur membru care nu poate lucra pamântul si nici un primesc nici un fel de sprijin. In mod special, ele pot

fi excluse de la programele de protectie sociala cu tinta precisa (de exemplu VMG) datorita faptului ca poseda pamânt.

Tabelul 4. Riscul de saracie permanenta (%) în functie de mediul de rezidenta si sex

	Barbati	Femei	Total
<i>Pe grupe de vârsta a capului</i>			
<i>gospodariei</i>			
15-39	6,3	6,9	6,4
40-48	9,8	8,8	9,7
49-58	9,8	10,9	10,0
59-67	8,6	9,9	8,9
68 si peste	9,9	17,4	12,9
<i>Pe mediu de rezidenta</i>			
Urban	3,9	6,2	4,4
Rural	13,3	18,4	14,4
National	8,8	12,4	9,6

Sursa: Estimari ale Bancii Mondiale pe baza unui sub-esantion panel din AIG 1995-1997

Populatia de etnie roma, o adâncă punga de saracie. In afara populatiei majoritare de nationalitate româna, principalele minoritati etnice din România sunt cea maghiara (5,9%), cea roma (2,5%) si cea germana (0,5%).⁵ Nu exista diferente semnificative în ceea ce priveste nivelul mediu de bunastare, saracie sau saracie severa între populatia de nationalitate maghiara sau germana si cea majoritara. In schimb exista mari diferente privind conditiile de viata între populatia de etnie roma si toate celelalte. Aceste diferente s-au accentuat în 1996 fata de 1995, dupa care s-au redus. In 2002, probabilitatea ca romii sa se numere printre saraci era de 2,7 ori mai mare decât pentru restul populatiei, si de cinci ori mai mare ca ei sa fie extrem de saraci. Populatia de etnie roma reprezinta 7% din totalul populatiei sarace si 12,5% din cel al populatiei extrem de sarace. De fapt, 3 din 5 persoane de etnie roma sunt extrem de sarace, si doar 1 din 5 nu este saraca.

Nivelul de educatie si saracia. Riscul de saracie se reduce substantial pe masura ce nivelul de educatie creste. Riscul de a fi saraca este de 67% pentru o gospodarie al carei cap nu are nici un fel de studii. Aceasta categorie reprezinta 7% din totalul celor sarace si 10% din al celor extrem de sarace. Majoritatea celor saraci, însa, este alcatuita din gospodarii al caror cap este doar absolvent de gimnaziu sau scoala profesionala. Riscul relativ de saracie al gospodariilor având drept cap o persoana fara studii s-a redus dupa 1998. Gospodariile al caror cap este un absolvent de scoala profesionala o duc tot mai greu de la un an la altul datorita pregatirii care nu corespunde cerintelor impuse de restructurarea industriei din România. Riscul de saracie a ramas constant pentru gospodariile al caror cap are studii liceale sau universitare. Capitolul 4 demonstreaza si legatura dintre educatie, câstig si ocupare.

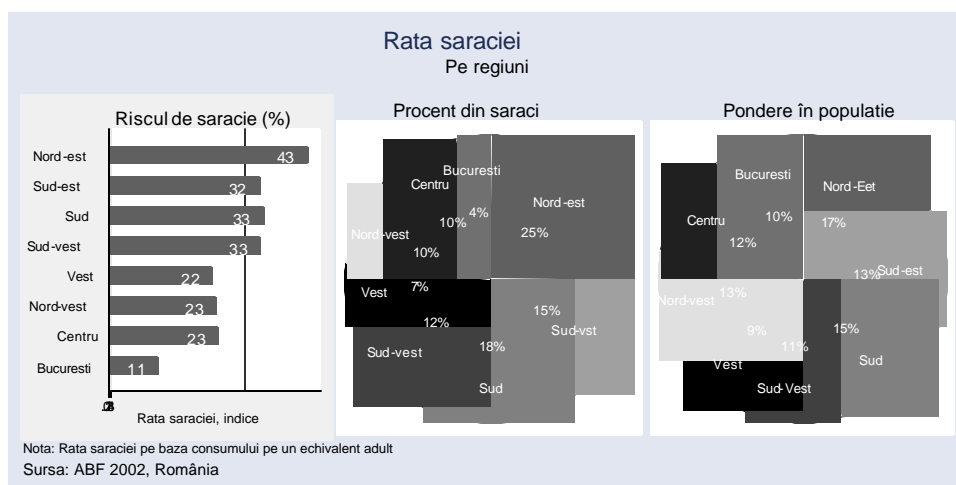
⁵ Ponderea de 2,5% a populatiei de etnie roma este considerata a fi subestimata, în parte datorita persoanelor care nu se declara ca atare. Pentru anumite analize multivariate, acest fapt poate constitui o problema sau nu, dupa cum se arata în sectiunile respective ale Evaluarii Saraciei.

Ocupatia capului gospodariei si saracia. Pe tot parcursul perioadei, gospodariile al caror cap își realizeaza venitul în economia formala, precum patronii și salariatii, au avut cea mai redusa rata a saraciei. Pensionarii, în special cei cu pensie de asigurari sociale pe baza muncii prestate în economia formala, sunt pe locul trei în ordinea riscului de saracie. Gospodariile al caror cap este somer sau lucreaza în economia informala — ca agricultor sau lucrator pe cont propriu în activitati neagricole — se confrunta cu cel mai ridicat risc de saracie, între 50% și 61% . Riscul ridicat de saracie al celor care desfasoara activitati cu caracter informal sugereaza ca statutul de lucrator pe cont propriu este pentru multi nu o optiune pentru urmarirea unei idei antreprenoriale, ci mai curând un tampon ocupational cu rentabilitate scazuta. Impreuna, aceste doua grupe alcatuiesc 76% din populatia saraca. In cadrul categoriei de salariatii, riscul de saracie este mai ridicat pentru gospodariile cu un numar mai mare de persoane în întreținere, cu un singur salariat, sau cu salarii mici (din activitati agricole, comert sau servicii). In cadrul categoriei de pensionari, gospodariile care se sustin cu pensii de urmas din mediul urban, precum și cele cu suprafete mici de teren din rural, se afla mai frecvent printre cele sarace.

Saracia si mediul de rezidenta. Atât rata saraciei, cât și numarul persoanelor sarace este mai mare în rural unde locuieste 46% din populatie, decât în urban. In pofida unei tendinte constante în directia convergentei, în 2002 riscul de saracie continua sa fie de mai bine de doua ori mai mare în mediul rural decât în cel urban (42% fata de 18%). Saracii din rural reprezinta 67% din populatia saraca.

Dimensiuni regionale ale saraciei. Rata saraciei difera substantial de la o regiune la alta (Fig. 5). Cel mai ridicat risc de saracie este localizat în regiunea nord-est unde este cu 47% peste media nationala (cel de saracie severa fiind cu 77% mai mare). In aceasta regiune locuieste și cel mai mare numar de persoane sarace (25% din populatia saraca și 30% din cea extrem de saraca). Capitala Bucuresti are cel mai redus risc de saracie, aproximativ o treime din media pe întreaga tara. Dupa 1996, diferentele regionale în ceea ce priveste saracia și saracia severa s-au redus usor.

Figura 5. Riscul de saracie, pe regiuni



Analiza multivariata a predictorilor consumului pe un echivalent adult

Sectiunea anterioara a prezentat caracteristicile indivizilor si gospodariilor asociate riscului de saracie. Desi instructiv, profilul saraciei rezultat nu permite o înțelegere mai profunda a contributiei relative a fiecarui factor la saracia gospodariei. De exemplu, saracia este mai ridicata în mediul rural, în rândul gospodariilor de agricultori si al celor cu un nivel de educatie mai scazut, dar aceasta nu ne arata care anume portiune din saracia rurala observata se datoreaza nivelului redus de educatie, si care ocupatiilor în care câștigurile sunt mici. Studiind predictorii consumului în cadrul unei regresii multivariate se poate ajunge la o mai buna înțelegere a efectelor separate (desi cauzalitatea ramâne discutabila). Tabelul 5 prezinta astfel de efecte marginale, atât pentru a sublinia ca asocierile de doi-cu-doi discutate pâna acum ramân, în continuare, valabile, cât si pentru a oferi posibilitatea compararii coeficientilor estimati în timp. Constatările ofera dovada îmbunatatirii situatiei romilor, desi chiar si în ultimii ani apartenentei la acest grup etnic îi este asociat un consum pe un echivalent adult semnificativ mai redus.

Tabelul 5. Modificari previzibile ale consumului pe un echivalent adult prin modificarea unei variabile independente

	Elasticitate/efect marginal					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Rural</i>	-0,037	-0,022	-0,011	0,010	-0,006	-0,014
<i>Regiune</i>						
Sud-est	0,081	0,086	0,141	0,074	0,090	0,053
Sud	0,152	0,110	0,118	0,092	0,094	0,043
Sud-vest	0,107	0,127	0,159	0,127	0,120	0,069
Vest	0,175	0,142	0,202	0,130	0,130	0,095
Nord-vest	0,181	0,157	0,178	0,102	0,123	0,123
Centru	0,146	0,133	0,156	0,152	0,140	0,134
Bucuresti	0,188	0,192	0,236	0,168	0,184	0,169
<i>Marimea gospodariei</i>	-0,159	-0,136	-0,138	-0,146	-0,132	-0,135
<i>Capul gospodariei de sex feminin</i>	-0,029	-0,023	-0,029	-0,011	-0,025	-0,052
<i>Pondereea celor care realizeaza venituri primare in gospodarie</i>	0,138	0,141	0,119	0,120	0,132	0,137
<i>Gospodarie monoparentala</i>	-0,023	-0,025	-0,071	-0,041	-0,047	-0,094
<i>Membri cu dizabilitati al gospod.</i>	-0,055	-0,050	-0,086	-0,079	-0,066	-0,060
<i>Nationalitatea capului gospodariei</i>						
Maghiara	-0,037	-0,031	-0,013	-0,042	-0,030	-0,041
Roma	-0,235	-0,242	-0,212	-0,267	-0,171	-0,163
Alta	0,010	-0,060	-0,093	-0,010	-0,015	-0,066
<i>Ocupatia capului gospodariei</i>						
Patron	0,437	0,342	0,349	0,309	0,327	0,515
Activit. neagricola pe cont propriu	-0,051	-0,113	-0,099	-0,089	-0,058	-0,103
Activitate agricola pe cont propriu	-0,032	-0,028	-0,094	-0,050	-0,088	-0,083
Somer	-0,092	-0,091	-0,096	-0,100	-0,114	-0,157
Pensionar	0,045	0,033	0,012	0,013	0,016	0,014
Alta ocupatie	-0,059	-0,116	-0,065	-0,070	0,066	-0,071
<i>Educatia capului gospodariei</i>						
Fara studii sau cu studii primare (clasele 1-4)	-0,195	-0,189	-0,181	-0,174	-0,198	-0,184
Studii gimnaziale (clasele 5-8)	-0,108	-0,091	-0,089	-0,090	-0,100	-0,079
Studii liceale	0,086	-0,106	0,117	0,133	0,145	0,165
Invatamant post-liceal sau scoala de maistri	0,200	0,213	0,215	0,212	0,252	0,252
Invatamant superior, de scurta si lunga durata	0,455	0,502	0,506	0,521	0,503	0,542
<i>Stare civila a capului gospodariei</i>						
Legatura libera sau oficiala	-0,142	-0,160	-0,127	-0,149	-0,084	-0,065
Divortat/despartit	-0,064	-0,055	-0,023	-0,073	-0,052	0,036
Vaduv	0,013	0,010	0,022	-0,004	-0,024	0,050
Necasatorit	-0,068	-0,028	-0,007	-0,045	0,009	0,027
<i>Vârsta medie a adulților</i>						
15-29	-0,071	-0,071	-0,077	-0,079	-0,085	-0,057
40-49	0,049	0,064	0,087	0,076	0,083	0,081
50-59	0,071	0,123	0,143	0,147	0,139	0,120
60-69	0,119	0,149	0,153	0,174	0,174	0,184
70 si peste	-0,002	0,036	0,052	0,084	0,076	0,076

Dimensiuni ale saraciei care nu sunt legate de venit

“Pentru judetul Galati, una din cele mai mari probleme este cea a tinerilor care au împlinit vârsta de 18 ani si trebuie sa paraseasca orfelinatale de stat. Desi, practic, ei nu mai constituie responsabilitatea noastra, continuam sa le oferim adapost în institutia noastra pentru ca altfel ajung pe strada. Consiliul local nu îi poate ajuta pentru ca nu are fonduri suficiente.” Salariat, Inspectoratul pentru Protectia Copilului, Galati, urban 2003.

Anchetele în gospodarii pe care se bazeaza aceasta evaluare a saraciei nu acopera toata populatia României. În mod special, ele nu cuprind pe cei institutionalizati, mai ales copii, si pe cei fara locuinta. Datele statistice agregate dau o idee despre amploarea problemei. Numarul copiilor din centrele de plasament publice si private era de 43.234 în decembrie 2002, conform Autoritatii Nationale pentru Protectia Copilului si Adoptii. Desi constituie înca o problema majora, numarul copiilor institutionalizati este în scadere, de la 56.868 în martie 2001. Numarul persoanelor în vârsta care locuiesc în camine este mult mai mic, în jurul a 2.200 în anul 2000. Nu exista date estimative asupra numarului persoanelor fara adapost. Numarul copiilor strazii este apreciat la 1500 (din care aproximativ 400 în Bucuresti) de catre Autoritatea Nationala pentru Protectia Copilului si Adoptii.

Saracia si perceptia saraciei

Dupa cum am vazut, pe baza unor determinanti obiectivi ai saraciei, 29% din populatia României este considerata a fi saraca, din care 11% se confrunta cu o saracie severa. Majoritatea gospodariilor, însa, își percep situatia ca fiind mult mai grea. Aproximativ jumatate din total declara ca nu își pot cumpara suficiente alimente, iar doua treimi sunt de parere ca veniturile nu le acopera cheltuielile curente. Aceste procente sunt mai ridicate pentru saraci decât pentru non-saraci si nu difera mult între urban si rural. Nemulțumirea fata de actualul nivel de consum este considerabila, chiar si pentru non-saraci : 42% își considera veniturile ca fiind insuficiente pentru acoperirea necesarului alimentar, iar 59% își apreciaza veniturile curente drept insuficiente pentru acoperirea cheltuielilor curente.

Saracia si alti determinanti ai bunastarii materiale

Alimentatia. Pentru 35% din saraci cantitatea de substante nutritive consumate este insuficienta, fata de 14% pentru non-saraci, desi acestia din urma au posibilitatea de a-si acoperi deficitul de consum alimentar (Tabelul 6). Saracia reflectata în alimentatie este mai extinsa în rândurile populatiei sarace din urban (50%), decât în cele ale populatiei sarace din rural (28%).

Bunuri de folosinta îndelungata. La nivelul întregii tari, 14% din populatie nu are soba cu gaze si 22% nu are frigider (Tabelul 6). Dupa cum era de asteptat, nivelul dotarii cu bunuri de folosinta îndelungata este mai ridicat pentru populatia non-saraca si cea urbana.

Locuinta. 30% din populatia saraca traieste înghesuit în locuinte mici, din care jumatate nu au WC cu apa curenta si mai bine de 70% nu au baie (Tabelul 6). Lipsa unei bai, a unui WC cu apa curenta si a apei calde caracterizeaza aproape întreaga populatie rurala, dar în mediul

urban doar pe cea saraca în mare parte. Un procent relativ mare din populatia urbana saraca se gaseste în situatia de a nu putea achita costul utilitatilor publice, acumulând datorii (peste 50%) sau fiind deconectata de la sistemul de termoficare si/sau apa calda (8%).

Tabelul 6. Lipsuri pe dimensiuni specifice ale consumului material

	National			Urban			Rural		
	Non-saraci	Saraci	Total	Non-saraci	Saraci	Total	Non-saraci	Saraci	Total
Tipul de saracie									
Saracie	71	29	100	82	18	100	58	42	100
Populatia din aceasta grupa	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Din care:</i>									
Nutritie									
consuma sub minimumul caloric necesar	14	35	20	21	50	26	4	28	14
Lipsa dotarii cu bunuri									
Nu are soba cu gaze	7	33	14	3	10	4	15	44	27
Nu are frigider	13	42	22	9	21	11	20	53	34
Nu are masina de spalata	34	74	45	22	54	28	54	84	67
Saracia conditiilor de locuit									
3 sau mai multe pers./camera	7	28	13	7	30	11	8	28	16
Sub 5 m.p./persoana	3	16	7	2	14	4	4	18	10
Nu are baie	35	73	46	9	33	13	78	93	84
Nu are WC cu apa curenta	26	58	36	5	20	8	62	77	68
Nu are apa calda	37	75	48	11	36	15	80	95	86
Debransata de la sistemul De alimentare cu apa calda	2	3	3	4	8	5	0	0	0
Debransata de la sistemul De termoficare	3	3	3	4	8	5	0	0	0
Nu a putut plati la timp factura De electricitate	12	23	15	11	26	14	14	21	17
Nu a putut plati la timp utilitatile publice	27	29	28	32	52	36	18	18	18

Sursa: Estimările Bancii Mondiale pe baza ABF 2002

Saracia si accesul la educatie si îngrijirea sanatatii

“Copii saraci au multe probleme în ceea ce priveste învatamântul. Chiar daca familiile lor beneficiaza de prestatia VMG, ajutorul social nu poate acoperi nevoile a 3,4,5 copii care merg la scoala. Nu li se pot cumpara rechizitele scolare necesare.”

Salariat, Inspectoratul pentru Protectia Copilului, Galati, urban. 2003.

Scolarizarea este mult mai scazuta în toate grupele de vârsta la copiii provenind din familii sarace, atât în urban, cât si în rural, fata de media generala (Tabelul 7). Datele de care dispunem nu ne permit însa aprecierea diferentelor în ceea ce priveste calitatea scolilor, desi s-ar putea ca aceste diferente sa fie semnificative.

“M-asi duce la spital daca asi avea bani ... stam acasa pentru ca nu avem bani de medicamente si nu putem primi medicamente gratuite. Avem rude bogate, dar nu ne ajuta nici macar cu o pâine, nu vor sa ne dea nimic.”

Mama singura, cu venit mic repondenta, Breaza, urban. 2003.

Tabelul 7 indica si procentul celor saraci/non-saraci care declara ca au o boala cronica. Constatările sunt contra-intuitive (fiind mai puțin probabil ca saracii sa declare ca sufera de o boala cronica, spre deosebire de non-saraci), dar similare celor din alte tari. Faptul s-ar putea explica prin probabilitatea mai scazuta ca cei saraci sa fie diagnosticati ca suferind de o boala, deci si ca ei sa o declare; si prin definirea diferita a bolilor cronice de catre cei saraci, în permanenta cautare de obtinere a unor venituri, fata de non-saraci. Saracii pot sa nu recunoasca boala decât atunci când ea a ajuns într-un stadiu mai avansat. Desi obtinerea unor informatii mai de profunzime legate de sanatate este dificila pe baza datelor ABF, alte anchete ofera informatii utile; de exemplu, nivelul de educatie al capului gospodariei este un foarte bun predictor pentru înscrierea în programul de asigurari obligatorii de sanatate (Casetă 3). Este mult mai puțin probabil ca cei saraci sa stie ca cineva le poate rezolva o problema de sanatate (Tabelul 10). Sanatatea este esentiala si în stabilirea ocuparii si salariilor (Capitolul 4).

Tabelul 7. Lipsa capacitatii: educatie, sanatate si ocupare

	Non-saraci	National Saraci	Total	Non-saraci	Urban Saraci	Total	Non-saraci	Rural Saraci	Total
Tipul de saracie									
Saracie	71	29	100	82	18	100	58	42	100
Populatia grupei	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Din care:</i>									
Nivel de educatie									
Copii în vârsta de 8-14 ani care un merg la scoala	1,8	6,4	3,3	1,1	5,4	2,0	2,9	6,9	4,8
Copii în vârsta de 15-18 ani care nu merg la scoala si nu au urmat/absolvit gimnaziul	1,3	10,5	4,0	0,8	6,1	1,8	2,4	13,3	7,3
Copii în vârsta de 15-24 ani care nu merg la scoala si nu au urmat o scoala profesionala sau liceu	9,8	39,4	20,7	4,8	19,6	8,5	21,1	51,9	37,8
Starea sanatatii									
Are o boala cronica care a împiedicat desfasurarea activitatilor obisnuite mai bine de 2 saptamâna în ultima luna sau a determinat o dizabilitate	7,0	5,8	6,6	7,4	6,6	7,3	6,3	5,4	5,9
Ocupare									
În grupa de vârsta 16-59 ani care nu lucreaza dar a cautat de lucru în ultima saptamâna si poate începe sa lucreze daca gaseste ceva	5,6	11,8	7,3	6,9	21,2	9,4	3,0	6,0	4,3

Sursa: Estimările Bancii Mondiale pe baza ABF 2002

Caseta 3. Asigurările de sanatate în România

Asigurările obligatorii de sanatate au fost introduse în 1999. ACOVI 2000 a continut întrebări referitoare la asigurările de sanatate la nivelul gospodariei (acest set de întrebări a fost scos din ancheta realizată în anii următori, iar o legătură directă cu saracia nu se poate face întrucât ACOVI nu culege date privind consumul gospodariei). Aproximativ 75% din indivizii chestionați se înscrieseră în programul asigurărilor de sanatate. Cu toate acestea, la data realizării anchetei doar 34% din populația de etnie roma aveau asigurare de sanatate. Numărul celor înscriși pe grupe de vârstă nu este mare, cu excepția celor având vârsta de la 65 ani în sus, unde procentul celor cu asigurare de sanatate era de 89%. Probabilitatea asigurărilor de sanatate era mai mică în rândul populației rurale: 64% față de 84% în urban. Dar asigurarea de sanatate se corelează cel mai strâns cu gradul de educație al capului gospodariei: 91% din gospodăriile al căror cap era absolvent de colegiu sau universitate aveau asigurare de sanatate. Participarea la programul asigurărilor de sanatate este cea mai scăzută (57%) în rândul gospodăriilor al căror cap nu are nici un fel de studii.

Chestionarul de ancheta conținea întrebări și asupra motivelor neparticipării la asigurările de sanatate neobligatorii: în fruntea lor se situează “nu are destui bani” (61%) și “nu este interesat” (32%). Dacă diferența între mediul de rezidență urban/rural nu este semnificativă, nivelul de educație al capului gospodariei este: în gospodăriile al căror cap este absolvent de colegiu sau universitate, motivul nr. 1 este “nu este interesat” (48%) urmat îndeaproape de “nu are destui bani” cu 37%. În sfârșit, diferențele în funcție de apartenența etnică sunt mici, 71% din romi indicând motive pecuniare și 23% declarând că nu sunt interesați.

În plus, 5,9% din populație au declarat că au o asigurare de sanatate care nu este obligatorie. Aceste asigurări de sanatate se datorează în parte unor servicii de sanatate sponsorizate de angajator (demonstrate de vârfurile de participare de 6,7% pentru vârstele 45-64 ani, spre deosebire de participarea la sistemul național al asigurărilor de sanatate care este cea mai ridicată printre cei având vârsta de la 65 de ani în sus).

Saracia și caracteristicile comunității

În ceea ce privește accesul la diferitele servicii, există diferențe semnificative între saraci și non-saraci, precum și între mediile de rezidență urban/rural (Tabelul 8). Conform așteptărilor, zonele rurale sunt, în general, dezavantajate, deși probabilitatea caracterizării zonei sau cartierului ca nesigură este mai mare în mediul urban.

Tabelul 8. Saracia comunitatii

	National			Urban			Rural		
	Non-sarac	Sarac	Total	Non-sarac	Sarac	Total	Non-sarac	Sarac	Total
Tipul de saracie									
Saracie	71	29	100	82	18	100	58	42	100
Populatia grupei	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Din care:</i>									
Comunitatea									
Lipsa unui oficiu postal în localitate	6	12	7	-	-	-	15	18	16
Lipsa serviciilor de sanatate în localitate	5	11	7	-	-	-	14	17	15
Lipsa farmaciei în localitate	14	28	18	0	1	0	38	41	40
Lipsa unui centru de cultura/distractii în localitate	10	19	13	2	2	2	24	27	25
Lipsa terenurilor de joaca pentru copii în localitate	36	63	44	7	12	8	85	89	87
Locuirea într-o zona f. nesigura (afectata de violenta, spargerii, etc.)	2	2	2	3	4	3	1	1	1
Locuirea într-o zona cu drumuri /infrastructura foarte deteriorata	13	17	14	10	7	9	19	21	20

Sursa: Estimari ale Bancii Mondiale pe baza ABF si ACOVI 2002

Capitalul social, accesul la resurse si furnizarea serviciilor

Analiza legaturii dintre capitalul social si furnizarea serviciilor se bazeaza pe o ancheta conceputa special în acest scop (Casetă 2). Intrucât ancheta nu permite realizarea unui agregat al bunastarii pe baza consumului, în locul acestuia se folosesc chintile de venit.

Multe si diferite sunt aspectele capitalului social cu ajutorul carora administratia publica poate mai bine raspunde cererilor cetatenilor. Desi nu exista un tipar care sa dezavantajeze în mod constant pe cei saraci în favoarea celor mai înstariti, una peste alta datele furnizate de ancheta sugereaza ca gospodariile mai sarace si cele din rural îsi fac mai puțin bine auzite vocea cu privire la serviciile publice. Gospodariile mai înstarite (Tabelul 9) si din urban (Tabelul 10) tind sa faca parte din mai multe asociatii. Încrederea în “majoritatea oamenilor” difera puțin între chintile, si este usor mai ridicata în rândul gospodariilor rurale decât în al celor urbane. Indivizii mai înstariti tind sa aiba mai multa încredere în oamenii din acelasi sat sau cartier cu ei. Acelasi lucru se întâmpla si cu persoanele din mediul rural, fara îndoiala pentru ca numarul celor care nu sunt din partea locului este mai mic.

Surprinzator, cei saraci au ceva mai multa încredere în oficialitatile administratiei publice centrale si locale, poate datorita faptului ca standardele pentru ceea ce constituie o buna administrare tind sa creasca cu nivelul de educatie. Diferenta mare de încredere în oficialitatile locale între gospodariile urbane si cele rurale se datoreaza, dupa cum era de asteptat, faptului ca administratiile publice din localitatile mai mici sunt “mai aproape de oameni” si ca un electorat mai puțin numeros si mai omogen este mai usor de satisfacut. Mai surprinzatoare, însa, este diferenta aproape la fel de mare în ceea ce priveste încrederea în administratia publica centrala între gospodariile din urban si cele din rural.

Un indice de colaborare cu vecinii (de ex. în rezolvarea problemelor comune) nu difera mult între chintile, dar este mai mare pentru gospodariile din rural decât pentru cele din urban. Apoi, locuitorii din rural declara ca au mai multi prieteni decât cei din urban. Dintre chintile, cei mai bogati declara ca au cei mai multi prieteni apropiati. Deloc surprinzator, gospodariile mai avute si cele urbane indica mai multe persoane de la care ar putea împrumuta 3 sau 4 milioane lei. Raspunzând la întrebarea cu privire la suma maxima pe care ar putea-o împrumuta din toate sursele, gospodariile avute si cele din urban indica sume mult mai mari. Pentru chintila superioara, suma este de 10 ori mai mare decât pentru chintila inferioara (Tabelele 9 si 10).

Cei bogati au “relatii” mai bune decât cei saraci. Pentru fiecare dintr-un numar de sase probleme prezentate, este mult mai probabil ca cei bogati, prin comparatie cu cei saraci, sa spuna ca stiu pe cineva care i-ar putea ajuta în rezolvarea problemei. Diferentele urban-rural sunt mai putin accentuate dar, de cele mai multe ori, în favoarea locuitorilor din urban, îndeosebi referitoare la contactele prin care pot rezolva probleme de natura juridica (Tabelele 9 si 10).

Tabelul 9. Capitalul social pe chintile de venit

	Chintile				
	1	2	3	4	5
Nr. asociatiilor al caror membru este	0,71	0,99	1,04	1,3	1,34
<i>% care au încredere</i>					
“Majoritatea oamenilor”	37,1	37,1	36,3	35,2	39,4
Oamenii din sat/cartier	35,7	34,7	38,8	37	40,5
Oficialitatile administratiei locale	24,2	22,1	23,2	17	18,9
Oficialitatile administratiei centrale	23,7	21,7	19,8	18,4	17,5
Colaborarea cu vecinii (0-1)	0,21	0,21	0,2	0,21	0,22
Numarul prietenilor apropiati	8,2	7,9	7,2	8,7	9,1
Nr. celor de la care poate împrumuta bani	2,1	2,9	2,9	3,4	4,9
Suma max. ce o poate împrumuta (milioane lei)	18	56	27	40	179
<i>Stiu pe cineva care i-ar putea ajuta sa rezolve</i>					
O problema de sanatate	34,9	51,5	53,2	61,2	75
O problema juridica	14,5	25,8	27,1	36,5	51,5
O problema administrativa	25,1	31,6	30,5	34,3	45,5
O problema cu politia	15,9	23,9	23,8	30,5	39,6
O problema la banca	10,9	16,1	15,7	25,6	35,8
Problema gasirii unui serviciu	8,9	14,5	18,2	21,2	29,1
Oferirea de “cadouri” pentru rezolvarea unei probleme la primarie	11,3	5,1	8,1	9,4	12,5
Satisfacut de felul în care a fost tratat?	65,3	74,4	69,4	72,3	73,6
Contactarea oficialitatilor locale într-o problema publica	8,4	6,6	8,7	12,7	15,7
Contactarea oficialitatilor centrale într-o problema publica	0,8	0,2	1,4	3,1	5,3
Indice de activism civic	-0,08	-0,07	0,01	0,02	0,12
Vot în alegeri locale	93,4	93,6	92,5	92,3	92,1
Vot în alegeri pe plan national	93,4	93,4	91,7	92,3	92,8

Sursa: Ancheta privind capitalul social si transferurile public/privat, 2003

Tabelul 10. Capitalul social pe medii de rezidenta

	Chintile	
	Rural	Urban
Nr. asociatiilor al caror membru este	0,87	1,21
<i>% care au încredere</i>		
“Majoritatea oamenilor”	38,5	36,1
Oamenii din sat/cartier	39,1	36,2
Oficialitatile administratiei locale	32	14,3
Oficialitatile administratiei centrale	27,5	15,8
Colaborarea cu vecinii (0-1)	0,23	0,19
Numarul prietenilor apropiati	9,1	7,7
Nr. Celor de la care poate împrumuta bani	2,7	3,6
Suma max. ce o poate împrumuta (milioane lei)	18	56
<i>Stiu pe cineva care i-ar putea ajuta sa rezolve</i>		
O problema de sanatate	46,6	60,6
O problema juridica	19,4	38,5
O problema administrativa	34,9	32,4
O problema cu politia	22,5	29,4
O problema la banca	14,3	24,9
Problema gasirii unui serviciu	12,4	22
Oferirea de “cadouri” pentru rezolvarea unei probleme la primarie	7.5	10.7
Satisfacut de felul în care a fost tratat?	73.8	68.4
Contactarea oficialitatilor locale într-o problema publica	13.7	8.3
Contactarea oficialitatilor centrale într-o problema publica	1.7	2.5
Indice de activism civic	-0.01	0.01
Vot în alegeri locale	94.9	91.4
Vot în alegeri pe plan national	94.1	91.9

Sursa: Ancheta privind capitalul social si transferurile public/privat, 2003

Este întrucâtva mai probabil ca locuitorii înstariți și cei din urban să declare că au dat “cadouri” salariaților primăriei pentru a-și rezolva problemele. Locuitorii din rural sunt mai frecvent satisfăcuți de modul în care sunt tratați de funcționarii primăriei. În medie, chintila cea mai săracă s-a declarat cea mai puțin satisfăcută, dar diferențele dintre cele patru chintile superioare au fost mici. Chintila cea mai bogată ia legătura cu oficialitățile locale pentru probleme publice cu caracter general de aproximativ două ori mai des decât persoanele din ultimele două chintile. Probabilitatea contactării oficialităților locale este mult mai mare pentru locuitorii din rural decât pentru cei din urban, reflectând probabil probleme mai mici de “cost sau efort” acolo unde numărul potențialilor beneficiari este mai mic. Confirmând această părere, probabilitatea este efectiv mai mică pentru locuitorii din rural față de cei din urban de a lua legătura cu oficialitățile naționale pe probleme publice pentru care amploarea acțiunii colective nu difera mult între urban și rural.

Cetatenii mai înstariți înregistrează un punctaj mai mare de “activism civic” calculat pe baza declarării participării la întruniri, proteste publice, etc. Punctajul locuitorilor din urban este ușor mai ridicat decât al celor din rural la acest indice; în comunitățile mai mici, vocea care se face auzită prin comunicare de la o persoană la alta poate adesea înlocui cu eficacitate forme de participare în masa de felul protestelor întâlnite în mediile urbane. Procentul de participare la vot declarat de locuitorii din rural este ușor mai ridicat, atât în alegerile locale, cât și în cele generale. În mod surprinzător, populația săracă indică o participare la vot ușor mai ridicată decât a celei înstărite.

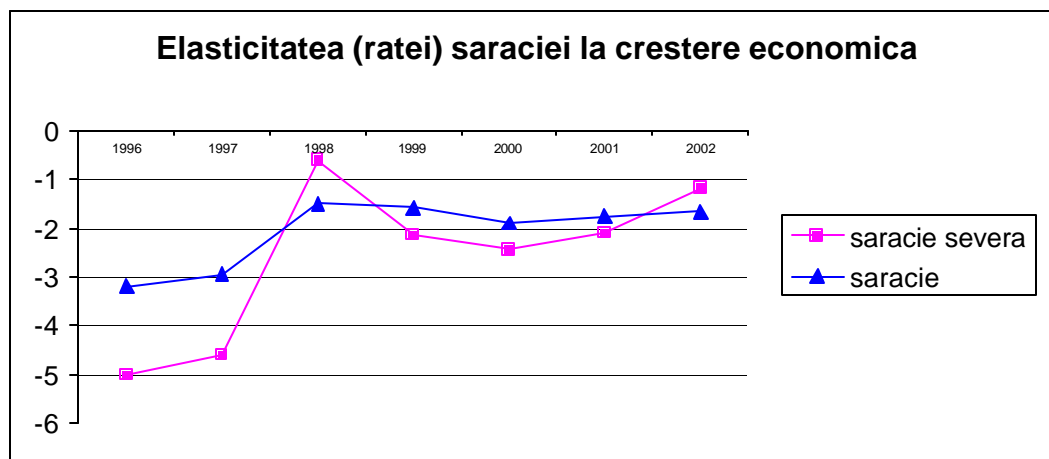
Asemeni metodei utilizate la începutul acestui capitol pentru analiza săraciei pe baza consumului, vom trece acum — după prezentarea datelor statistice de bază — la constatările analizelor multivariate care au cercetat elementele care determină “satisfacția față de servicii”, “corupția”, “încrederea în oficialitățile administrației publice locale” și “încrederea în primar” (modelele prezentate în studiul de fundamentare “Mapped In or Mapped Out” din Volumul 2). După cum a reieșit, determinanții pentru ultimele două aspecte sunt asemănători, motiv pentru care vor fi discutați împreună. Variabilele explicative sunt cheltuielile pe locuitor în localitate, logaritmul populației localității, valoarea logaritmică a mediei venitului în localitate, indicii relațiilor cu vecinii și componenta etnică:

- *Indicele de satisfacție a clienților* este mai ridicat în localitățile în care cheltuielile publice locale pe locuitor sunt mai mari. Lucru interesant, venitul mediu al gospodăriilor din localitate nu este legat de satisfacția clienților, poate datorită faptului că la persoanele cu venituri mai mari și așteptările cu privire la calitatea serviciilor sunt mai mari. Atât indicii de colaborare între locuitorii localității, cât și indicii de activism civic se corelează pozitiv cu satisfacția clienților față de administrația locală. În sfârșit, diversitatea etnică se asociază cu o satisfacție scăzută a clienților.
- Singurele variabile care se constată să se coreleze (pozitiv) cu *corupția* sunt venitul mediu în localitate și diversitatea etnică. Explicația efectului venitului este simplă: el ar putea reflecta faptul că gospodăriile mai înstărite sunt în mai mare măsură capabile, și dispuse, să plătească pentru a-și rezolva o problemă. Dar impactul diversității etnice este mai greu de interpretat.
- *Încrederea în oficialitățile administrației locale și primar* este mai mare în localitățile mai mici și acolo unde capitalul social este mai mare. Indicii relațiilor cu vecinii este pozitiv și semnificativ, la fel și indicii activismului civic. Alte variabile nu au un impact semnificativ statistic asupra încrederii.

CAPITOLUL III. Saracie si crestere economica

Dupa cum s-a aratat în Capitolul 1 (Figura 4), saracia a crescut în România între 1995 si 1999 si a scazut între 2000 si 2002, acestea fiind perioade de recesiune si, respectiv, crestere economica. Dovezile pentru România sugereaza ca saracia a fost foarte elastica la crestere în perioada 1996-97, dar ca de atunci elasticitatea saraciei la crestere s-a redus aproape uniform - atât a saraciei, în general, cât si a saraciei severe. Elasticitatea saraciei la cresterea economica în perioada 1999-2001 a fost de aproximativ 2 în valoare absoluta, valoare care corespunde impactului pe care cresterea economica l-a avut asupra saraciei în alte tari, dar s-a redus întrucâtva în 2002 (Figura 6).

Figura 6



Sursa: HBS, Calculele Bancii Mondiale.

Exista limite ale masurii în care ne putem baza pe determinantii calculati ai elasticitatii cresterii pentru a înțelege impactul pe care cresterea economica îl are asupra saraciei. Indicatorul de elasticitate a saraciei la crestere economica surprinde doar sensibilitatea saraciei masurate fata de modificarile survenite în venitul mediu, în timp ce rata de crestere economica relevanta pentru reducerea saraciei este cresterea pentru saraci si, în mod special pentru rata saraciei, rata relevanta este cea a cresterii care se produce în apropierea pragului de saracie. In acest context, este important de notat ca anumite tipare de crestere economica ar putea fi însoțite de o crestere a inegalitatii care poate anula impactul cresterii economice asupra saraciei.

In ce masura a contribuit cresterea economica la schimbarile survenite în situatia saraciei?

Descompunerea în redistributie si crestere introdusa de Ravallion si Datt (1992) permite cuantificarea importantei relative a cresterii venitulului mediu si modificarii distributiei venitulului pentru reducerea saraciei. Si anume, o modificare a situatiei saraciei între doua date poate fi descompusa în trei componente: (i) modificarea situatiei saraciei datorate modificarii venitulului mediu mentinând constanta distributia venitulului - *componenta de crestere*; (ii) modificarea

situației saraciei datorate modificării distribuției venitului, venitul mediu menținându-se constant – *componenta de redistribuție*, și (iii) o valoare reziduală care reflectă interacțiunea dintre componenta de creștere și cea de redistribuție.⁶

Această metodologie scoate în evidență faptul că, în perioada 1995-2000, saracia ar fi crescut și mai mult în absența unei deplasări a distribuției consumului în favoarea saracilor. În schimb, saracia s-a redus între 2000 și 2002, cu toate că în această perioadă s-a produs o deplasare a distribuției consumului în defavoarea saracilor.

Între 1995 și 2000 (și în mod special în intervalul 1996-2000), declinul economiei a influențat substanțial creșterea saraciei. Dar, în aceste condiții, distribuția consumului s-a modificat în favoarea saracilor, reflectând o comprimare a distribuției venitului deseori observată în perioadele de recesiune ce atenuază, astfel, efectele negative ale declinului economic. (Tabelele 11 și 12).

Tabelul 11. Descompunerea în creștere și inegalitate a modificărilor (ratei) saraciei severe în perioada 1995-2002

Indicator de bunăstare: consumul pe un echivalent adult

Perioada	P(t)	P(t+1)	DP0	DPGR dis	DPDIS gr	Val.rezid.
La nivel național						
1995-2000	0,094	0,138	0,044	0,087	-0,031	-0,012
2000-2002	0,138	0,109	-0,029	-0,04	0,01	0,001
Urban						
1995-2000	0,046	0,092	0,046	0,068	-0,009	-0,013
2000-2002	0,092	0,054	-0,038	-0,035	-0,006	0,003
Rural						
1995-2000	0,151	0,193	0,042	0,093	-0,040	-0,010
2000-2002	0,193	0,175	-0,018	-0,033	0,010	0,005

Legenda: P(t): saracie în momentul t;

P(t+1): saracie în momentul t+1;

DP0: modificare absolută a ratei saraciei

DPGR|dis: modificare a ratei saraciei datorită creșterii menținând inegalitatea constantă

DPDIS|gr: modificare a ratei saraciei datorită *distribuției* menținând inegalitatea constantă.

⁶ Ravallion, Martin and Gaurav Datt (1992). "Growth and redistribution components of changes in poverty measures: a decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s," *Journal of Development Economics* no. 38, pp. 275-295.

Tabelul 12. Descompunerea în creștere și inegalitate a modificărilor (ratei) săraciei în perioada 1995-2002

Determinant al bunăstării: consumul pe un echivalent adult

Perioada	P(t)	P(t+1)	DP0	DPGR dis	DPDIS gr	Val.rezid.
La nivel național						
1995-2000	0,254	0,359	0,104	0,144	-0,053	0,014
2000-2002	0,359	0,289	-0,07	-0,082	0,009	0,004
Urban						
1995-2000	0,152	0,259	0,106	0,135	-0,025	-0,003
2000-2002	0,259	0,176	-0,082	-0,083	0,001	0,000
Rural						
1995-2000	0,376	0,478	0,102	0,141	-0,055	0,016
2000-2002	0,478	0,424	-0,054	-0,055	0,000	0,001

Contribuția creșterii la modificările survenite în situația săraciei a fost considerabilă și în perioada 2000-2002 – dacă s-ar fi menținut constantă redistribuția, reducerea săraciei ar fi fost mult mai substanțială doar datorită creșterii economice. Cu toate acestea, în această perioadă, și cu deosebire între 2001 și 2002, s-a produs o deplasare a distribuției venitului în defavoarea săracilor, reducând parțial impactul creșterii economice asupra săraciei. În cea mai mare parte, deplasarea redistribuției venitului s-a făcut în defavoarea populației sărace din rural. Este interesant de remarcat că redistribuția venitului s-a deplasat în favoarea săracilor din urban între 2000 și 2001. Deși mărimea relativă a efectelor este întrucâtva diferită, descompunerea schimbărilor survenite în situația săraciei oferă un tablou asemănător.

Rezultatele descompunerii sunt similare și dacă utilizăm deficitul de consum ca determinant al săraciei, iar ele sunt robuste și dacă se utilizează consumul pe locuitor în locul consumului pe un echivalent adult ca determinant al bunăstării.

Distribuția câștigurilor de pe urma creșterii economice: curbele incidente creșterii

Declinul economic substanțial urmat de o creștere puternică în ultimii doi ani face ca, în cazul României, să fie interesant de stabilit măsura în care câștigurile datorate creșterii economice agregate și pierderile datorate contractiei economiei s-au distribuit pe diferitele (categorii de) gospodării. Sunt utile, în acest scop, curbele incidente creșterii care ilustrează grafic rata de creștere a consumului indivizilor așezați în ordinea consumului lor. Figura 7 prezintă curbele incidente creșterii pentru sub-perioadele 1995-2000 și 2000-2002. Axa verticală măsoară creșterea (sau declinul) cumulată pentru întreaga perioadă, în timp ce pe orizontală sunt așezați indivizii în ordinea creșterii nivelului consumului pe un echivalent adult. Cele două linii verticale identifică ponderea populației aflate în săracie severă și, respectiv, săracie în primul an. Să notăm că o curbă de incidentă care coboară indică faptul că persoanele din chintilele mai sărace ale populației au beneficiat de pe urma creșterii (sau au pierdut în urma declinului economic) mai mult (sau mai puțin) decât media.

În 2000, consumul pe un echivalent adult se situa la aproximativ 80% din nivelul consumului avut în anul 1995. În aceasta perioadă, populația din chintilele mai sarace ale distribuției venitului a fost relativ mai puțin afectată de recesiune decât cea din chintilele superioare. Acest trend a fost destul de uniform - atât în urban, cât și în rural, precum și în dinamica de la un an la altul⁷. El corespunde cu evoluția inegalității în această perioadă - coeficientul Gini a scăzut de la 0,31 în 1995 la o valoare de 0,28 în 2000 - și indică faptul că recesiunea a fost însoțită de o compresie a structurii generale a distribuției consumului. Ceea ce vine și în sprijinul opiniei că politica de protecție socială în această perioadă a fost eficientă în atenuarea impactului asupra populației sarace al reformelor structurale inițiate la sfârșitul anilor Nouăzeci. În sfârșit este util să notăm că tiparul curbilor de incidență a creșterii corespunde celor constatate și discutate cu privire la efectele parțiale ale creșterii și redistribuției asupra modificării situației săraciei.

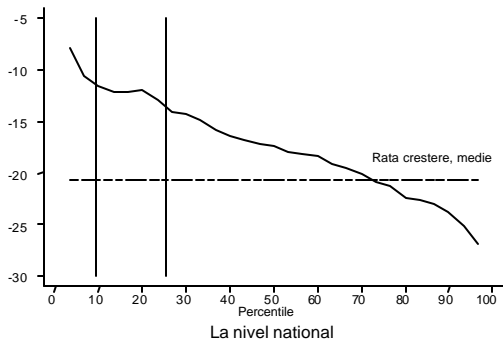
Între 2000 și 2002 producția a crescut cu un procent cumulativ de 11,9%, dar trendul distribuției ratelor de creștere pe chintile de populație s-a inversat față de anii anteriori. Individizii situați sub percentila 50-a, săracii în mod special, nu au beneficiat de pe urma redresării economiei la fel de mult ca non-săracii. În general, tiparul acesta pare să fie determinat de distribuția creșterii pentru populația din mediul rural unde nu numai că această creștere a fost substanțial mai mică decât media pe țară, dar săracii par să fi fost excluși de la ea, în mod special. În schimb, creșterea în mediul urban a fost substanțială (o creștere medie cumulată de 15%) iar populația saracă a dus-o relativ mai bine decât restul locuitorilor din urban, întrucât a beneficiat de rate de creștere cuprinse între 15% și 17%. Dezagregând datele pe tipare de creștere anuală, măsura în care locuitorii săraci și chintilele inferioare ale populației urbane au beneficiat de pe urma creșterii pare să fi fost determinată de evoluțiile din anii 2000-2001 și se datorează, foarte probabil, creșterii cheltuielilor sociale (recorelarea pensiilor și ajutoarelor pentru caldura), sprijinului care a coincis cu vârful campaniei electorale și a vizat cu precădere zonele urbane, și efectelor pozitive ale ocupării în sectorul serviciilor (Figura 7).

O modalitate de a ajunge la o mai profundă înțelegere a distribuției creșterii pe chintile de populație este dezagregarea curbilor de incidență a creșterii pe sectoare ale economiei. Procedând astfel (Figurile 8 și 9) vom constata că tiparul creșterii a cuprins uniform toate sectoarele în 1995-2000 (populația saracă fiind mai puțin afectată de recesiunea din toate sectoarele). Spre deosebire de perioada 2000-2002 când creșterea a fost mult sub media (sectorială) pentru toți pensionarii și somerii aflați în săracie și a lucrătorilor agricoli în săracie severă.

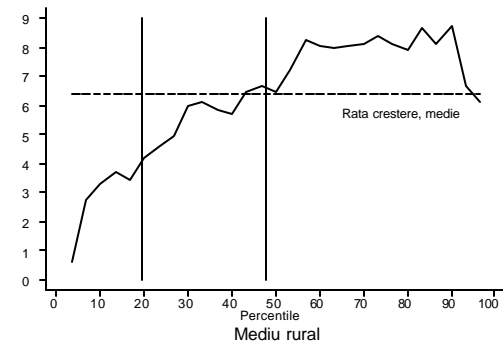
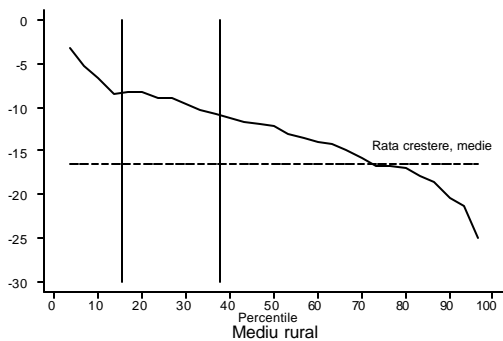
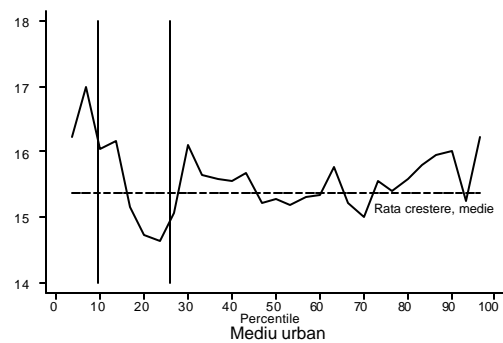
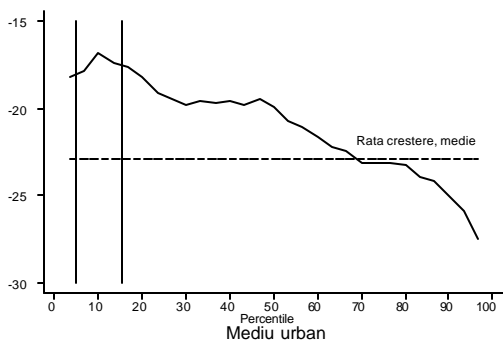
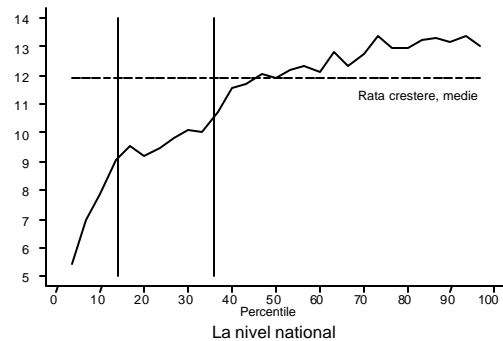
⁷ O excepție a constituit-o creșterea între 1999 și 2000 când populația saracă din mediul urban a fost afectată de declinul economiei mai mult decât populația urbană din centilele de cheltuieli de la 30 în sus. Curbele de incidență a creșterii anuale nu sunt prezentate, dar pot fi puse la dispoziție la cerere.

Figura 7. Curbele de incidenta a cresterii, 1995-2000 si 2000-2002
Crestere cumulata în consumul pe un echivalent adult

1995-2000



2000-2002



Nota. Liniile verticale indica ponderea populatiei în saracie severa (extrema stânga) si saracie .

Figura 8. Creștere cumulată în consumul pe un echivalent adult, pe sectoare 1995-2000

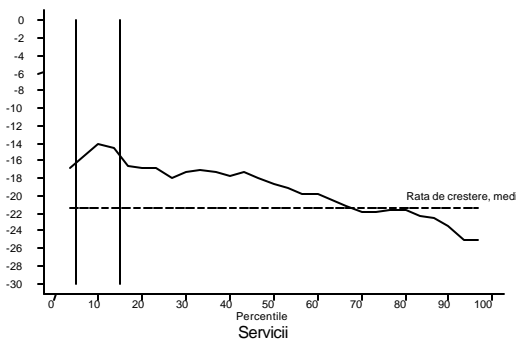
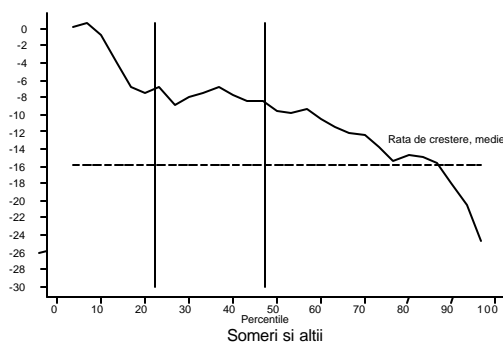
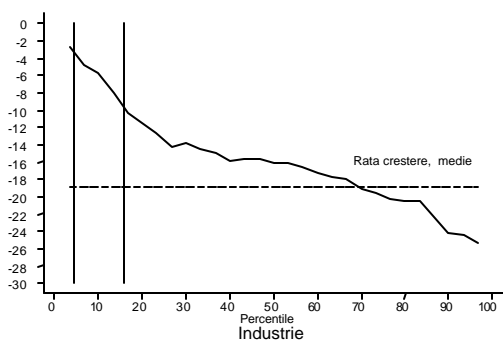
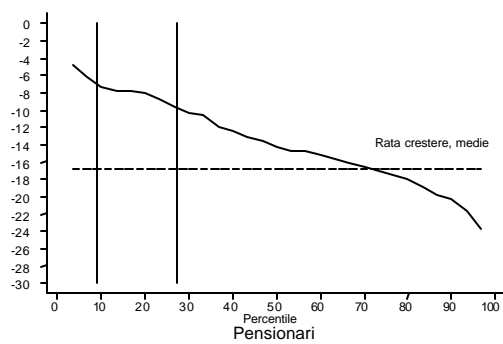
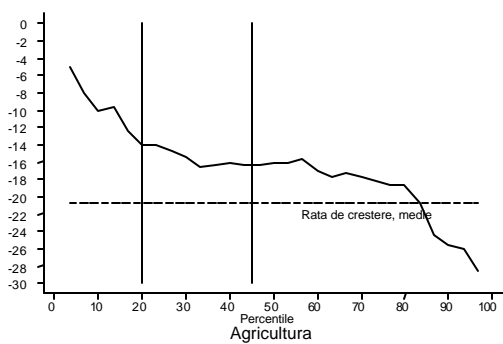
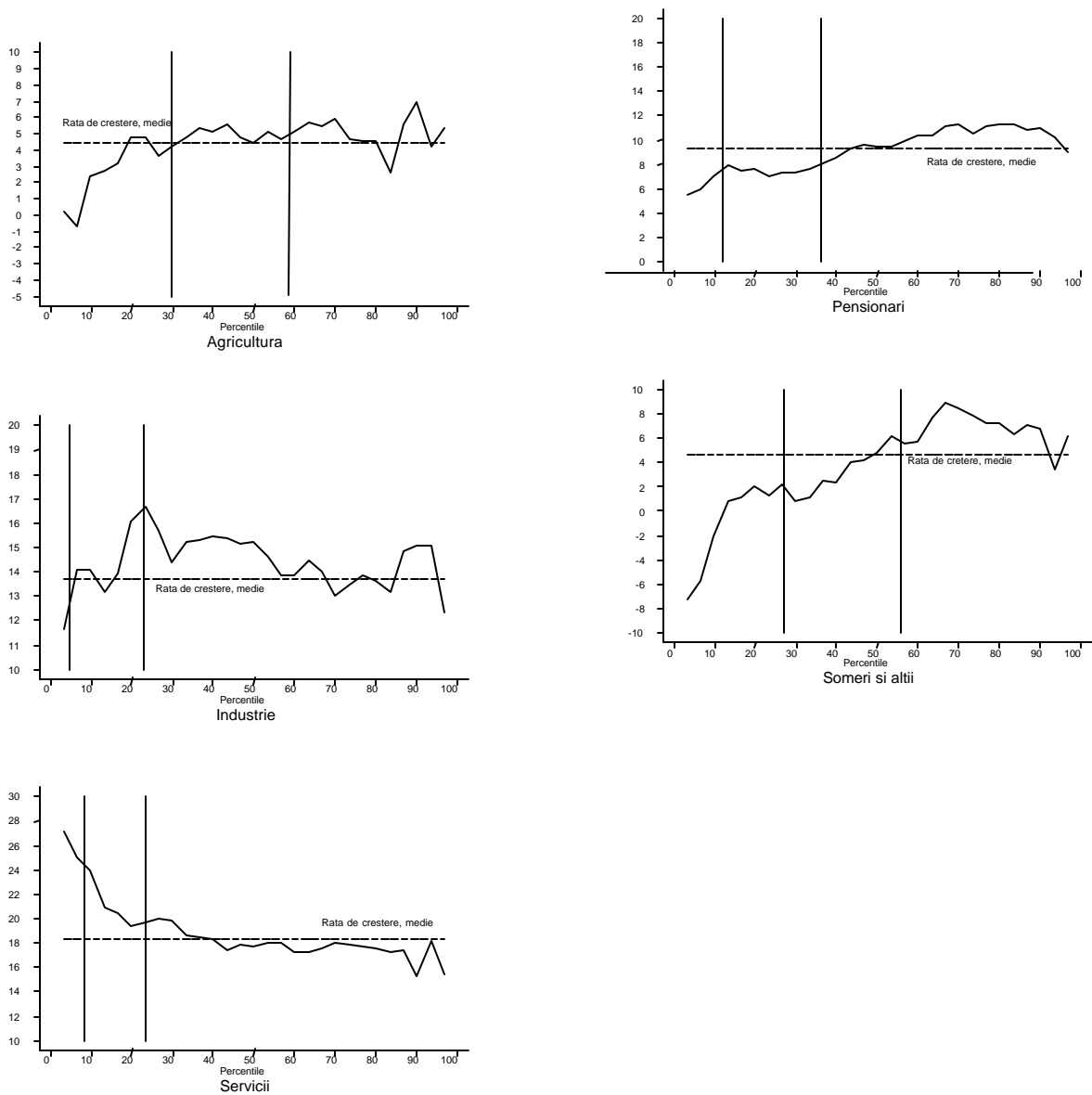


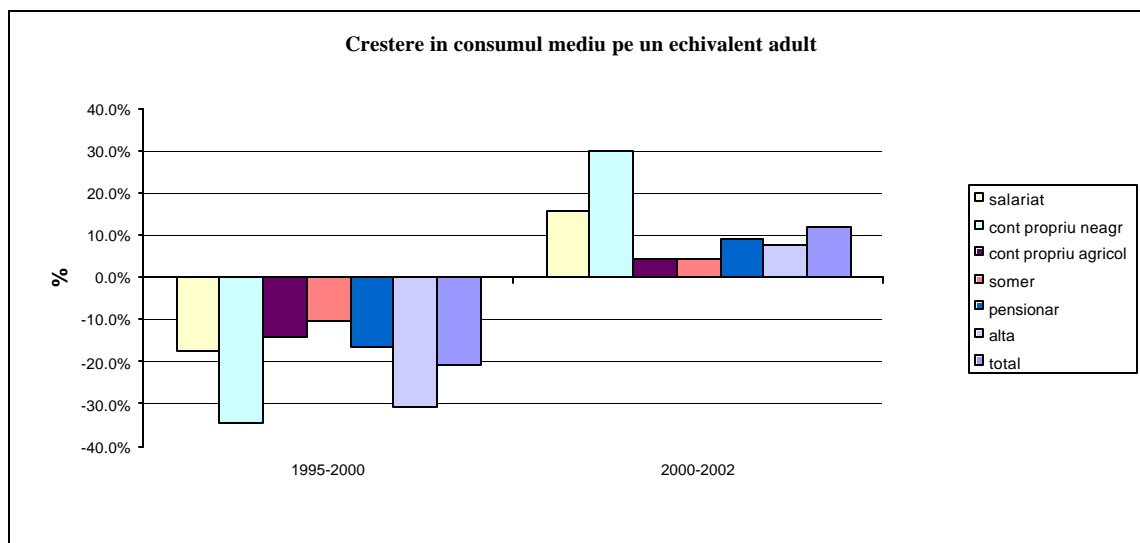
Figura 9. Creștere cumulată în consumul pe un echivalent adult, pe sectoare 2000-2002



Sunt modificările în situația sărăciei datorate reducerii sărăciei la nivel sectorial (regional), sau mișcărilor populației?

După cum s-a arătat în Capitolul 1, structura ocupațiilor în România s-a schimbat substanțial în ultimii 7 ani.⁸ Figura 10 ilustrează creșterea consumului pe categorii ocupaționale în intervalul 1995-2000 și 2000-02.

Figura 10



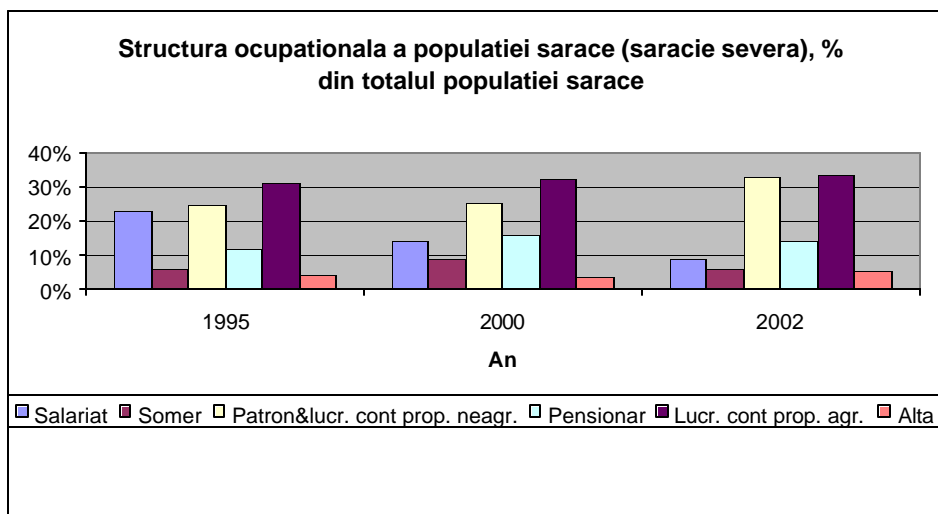
Deloc surprinzător, lucrătorii pe cont propriu din sectoare ne-agricole (o categorie în care intra și patronii) s-au confruntat cu o situație destul de schimbătoare – fiind afectați de recesiune mai mult decât media, dar și beneficiind de pe urma redresării mai mult decât media. Trendul a fost invers pentru lucrătorii agricoli, care au fost relativ mai puțin afectați de recesiune, dar au beneficiat mai puțin decât media de pe urma creșterii din ultimii doi ani. Aceste constatări concorda cu ideea că economia agricolă de subsistență a fost relativ izolată de principalele tendințe manifestate în economie. Ratele de creștere în rândul pensionarilor și somerilor au urmat un tipar asemănător.

Este interesantă cuplarea acestor informații cu schimbările survenite în structura sărăciei pe categorii ocupaționale. Ponderea salariaților aflați în sărăcie severă a scăzut substanțial din 1995, astfel încât în 2002 ei reprezentau mai puțin de 10% din populația săracă. În schimb,

⁸ Desi, din motive de simplitate, am utilizat în toată această secțiune termenul de “sectorial”, am făcut descompunerea pe categorii ocupaționale (salariați, patroni, lucrători agricoli pe cont propriu, etc.). Aceasta ne sporește șansele de a putea surprinde trecerea din sectorul formal în cel informal al celor ce lucrează (lucrători pe cont propriu în alte sectoare decât agricultura și, parțial, în agricultura).

ponderea lucratorilor agricoli afectati de saracie severa a crescut, de la sub 25% în 1995 la circa 32% în 2002. In sfârșit, procentul pensionarilor aflati în saracie a crescut marginal, dar constant, ajungând la 33% în 2002 (Figura 11).

Figura 11



Aceste trenduri vin în sprijinul interpretarii conform careia s-a produs o migrare treptata spre categoriile ocupationale în care saracia este în crestere. In acest context, este interesant de cuantificat cu precizie în ce masura cresterea sectoriala si mobilitatea inter-sectoriala a populatiei au contribuit la reducerea (sau cresterea) saraciei.⁹ Datele corelate sunt prezentate în Tabelul 13 ilustrând schimbarile survenite în rata saraciei severe si rata saraciei. Rezultatele descompunerii sectoriale a schimbarilor survenite în deficitul de consum si severitatea saraciei (care nu sunt prezentate aici) contureaza un tablou asemanator.

In perioada 1995-2000, saracia severa (conform ratei acesteia) a crescut. O buna parte din aceasta crestere (în jurul a 60%) s-a datorat cresterii saraciei în cadrul fiecarui sector, în special în cel al pensionarilor si al lucratorilor agricoli. Trecerea dintr-un sector de activitate în altul este cauza a 30% din cresterea saraciei, reflectând o scadere substantiala a ponderii salariatilor si cresterii celei detinute de lucratori agricoli, pensionari si someri. Semnul efectului mobilitatii populatiei indica deplasarea catre sectoare în care saracia era în crestere în perioada analizata.

In urmatorii doi ani (2000-02), reducerea saraciei s-a datorat aproape în totalitate efectelor din interiorul sectoarelor, concentrându-se în cel al pensionarilor (care au beneficiat de masurile de recorelare a pensiilor), salariatilor, si lucratorilor în sectorul neagricol informal. Miscarile populatiei la nivelul tuturor categoriilor ocupationale indica o deplasare catre ocupatiile în care ritmul de reducere a saraciei era mai lent, un efect ale carui dimensiuni erau, însa, limitate.

⁹ Ravallion, Martin and Monika Huppi (1991). "Measuring changes in poverty: A methodological case study of Indonesia during an adjustment period," *World Bank Economic Review* no.5, pp. 57-84.

Rezultatele descompunerii sectoriale (pe sectoare de activitate) a saraciei sunt asemanatoare, desi trebuie spus ca în intervalul 1995-2000, cresterea saraciei în rândul salariatilor a contribuit substantial la schimbarea indicatorului per total.

Se poate realiza un exercitiu similar pentru a vedea daca mobilitatea populatiei pe regiuni si medii de rezidenta a contribuit semnificativ la modificarea ratelor saraciei. Datele sugereaza ca, în cea mai mare parte, reducerea saraciei (sau cresterea ei, acesta fiind cazul în perioada 1995-2000) s-a datorat efectelor din interiorul fiecarei regiuni. Mai mult, mobilitatea populatiei pe medii de rezidenta nu a contribuit semnificativ la schimbarile survenite în situatia saraciei. In cea mai mare parte, schimbarea situatiei saraciei în ambele sub-perioade s-a datorat modificarii situatiei saraciei în mediul urban. Rezultatele descompunerii ratei saraciei calculate atât pe baza pragului de saracie, cât si a deficitului de consum, în cazul saraciei si al saraciei severe, sunt asemanatoare.

Tabelul 13. Descompunerea sectoriala si regionala a schimbarilor în situatia saraciei

Perioada	SARACIE SEVERA						SARACIE					
	1995-2000			2000-2002			1995-2000			2000-2002		
	Saracie în anul 1			Saracie în anul 2			Saracie în anul 1			Saracie în anul 2		
Saracie în anul 1	0,0938			0,1379			0,2544			0,35857		
Saracie în anul 2	0,1379			0,1091			0,3586			0,28897		
Schimbare absoluta	0,044			-0,029			0,1041			-0,0696		
% schimbare	46,9			-20,8			40,9			-19,4		
	Pond.	Schimb.	%	Pond.	Schimb.	%	Pond.	Schimb.	%	Pond.	Schimb.	%
	pop.,	absol.*	schimb.	pop.,	abs.	schimb.	pop.,	Schimb.	Saracie	pop.,	abs.	schimb.
	an 1	*	saracie	an 1	abs.	saracie	an 1	absol.	Saracie	an 1	abs.	saracie
Activitate												
Salariati	49,54	0,00384	8,72	38,33	-0,0095	33,14	49,54	0,0286	27,46	38,33	-0,0323	46,38
Cont propriu neagr.	3,35	0,0037	8,39	4,68	-0,0063	21,99	3,35	0,00564	5,41	4,68	-0,0076	10,89
Cont propriu agr.	8,56	0,0062	14,09	10,23	-0,0034	11,96	8,56	0,00714	6,86	10,23	-0,0046	6,6
Someri	5,1	0,00159	3,61	8,63	-0,0009	3,19	5,1	0,00374	3,59	8,63	-0,0045	6,51
Pensionari	31,84	0,00891	20,23	36,83	-0,0094	32,56	31,84	0,02815	27,03	36,83	-0,0233	33,49
Alti	1,61	0,00271	6,15	1,31	-0,0007	2,42	1,61	0,00196	1,88	1,31	-0,0003	0,43
Efect intrasectorial		0,027	61,18		-0,03	105,26		0,0752	72,23		-0,073	104,29
Efect mobilitate populatie		0,0133	30,22		0,0021	-7,31		0,0251	24,13		0,0026	-3,67
Efect de interactiune		0,0038	8,6		-0,0006	2,04		0,0038	3,64		0,0004	-0,63
Regiune												
Nord-est	16,86	0,01125	25,54	17,12	-0,0052	18,06	16,86	0,01845	17,72	17,12	-0,0102	14,6
Sud-est	13,07	0,00925	21	13,13	-0,0047	16,31	13,07	0,01585	15,22	13,13	-0,0081	11,65
Sud	15,6	0,00428	9,71	15,52	-0,002	6,87	15,6	0,01928	18,51	15,52	-0,0107	15,41
Sud-vest	10,8	0,0028	6,36	10,75	-0,001	3,39	10,8	0,00653	6,27	10,75	-0,0022	3,1
Vest	9,09	0,00541	12,29	9,02	-0,0041	14,38	9,09	0,0111	10,66	9,02	-0,0071	10,19
Nord-vest	12,71	0,00469	10,65	12,67	-0,0046	16,15	12,71	0,01554	14,92	12,67	-0,0145	20,79
Centru	11,75	0,00394	8,96	11,76	-0,005	17,47	11,75	0,00883	8,48	11,76	-0,0094	13,49
Bucuresti	10,12	0,00207	4,7	10,04	-0,0022	7,59	10,12	0,00803	7,71	10,04	-0,0076	10,88
Efect intrasectorial		0,0437	99,2		-0,029	100,21		0,1036	99,5		-0,07	100,11
Efect mobilitate populatie		0,0002	0,55		0,00007	-0,26		0,0005	0,47		0,00008	-0,11
Efect de interactiune		0,0001	0,25		-0,00001	0,04		0,00003	0,03		0,00000	-0,01
Urban/Rural												
Mediu urban	54,4	0,02488	56,49	54,37	-0,0206	71,63	54,4	0,05773	55,45	54,37	-0,0447	64,27
Mediu rural	45,6	0,01914	43,46	45,63	-0,0081	28,09	45,6	0,04634	44,5	45,63	-0,0247	35,5
Efect intrasectorial		0,0440	99,94		-0,029	99,72		0,1041	99,95		-0,069	99,76
Efect mobilitate populatie		0,0000	0,06		-0,0001	0,24		0,00005	0,05		-0,00015	0,21
Efect de interactiune		0	0		0,0000	0,05		0	0		0,0000	0,03
Total schimbare saracie	100	0,04405	100	100	-0,0287	100	100	0,10413	100	100	-0,0696	100

*În această coloană se prezintă schimbările absolute în situația săraciei în fiecare sector. Ele se regăsesc însumate în efectul intra-sectorial.³ Pe acest rând se prezintă valoarea absolută și, respectiv, procentul schimbării situației săraciei datorate mobilității populației între sectoare. De exemplu, în 1995-2000 sărăcia severă a crescut cu 4,4 puncte procentuale. Din acestea, 2,7 puncte procentuale s-au datorat creșterii săraciei în interiorul sectoarelor (61,18%), și 1,3 puncte procentuale (30,25%) trecerii populației în activități în care s-a înregistrat o creștere a săraciei.

Proiecții ale săraciei

Eradicarea săraciei severe și a foametei reprezintă primul dintre obiectivele de dezvoltare ale mileniului (ODM). În această secțiune analizăm rezultatele proiecțiilor pentru rata săraciei severe pentru anii 2003-2007 cu ajutorul a două metodologii alternative. Prima ne ajută să calculăm sărăcia pe baza consumului prognozat în viitor obținut prin aplicarea unei rate de creștere uniforme structurii integrale a consumului actual (proiecții de bază). Cu a doua pornim de la ipoteza unei creșteri echilibrate în toate categoriile ocupaționale și, menținând ponderea sectoarelor constantă la nivelul existent (2002), aplicăm fiecărui sector rata de creștere compatibilă cu rata de creștere totală considerată în ipoteza noastră. Pe această bază calculăm apoi ratele săraciei (creștere sectorială).

Un simplu exercițiu de validare (pe baza datelor cunoscute din trecut) efectuat pentru anii 2001-2002 sugerează că, pe termen scurt, aceste metodologii ar putea da proiecții destul de bune ale ratelor săraciei. Pe măsură, însă, ce orizontul se mărește (se întinde mai departe în viitor), proiecțiile devin prin forța lucrurilor mai puțin instructive, nu în ultimul rând datorită faptului că ipoteza unei ponderi constante a sectorului și a unei creșteri echilibrate a tuturor sectoarelor ar putea fi mai puțin adecvată sau potrivită.

S-au adoptat diferite ipoteze de creștere, inclusiv cea mai recentă ipoteza de creștere a FMI și a alternativelor acesteia, corespunzătoare unui scenariu optimist (creștere anuală susținută de 5% pe întreaga perioadă), două scenarii moderate (unul cu o creștere susținută de 4% și unul în care se continuă actuala creștere anuală de 3,3%) și unuia de creștere redusă (cu o creștere anuală de 2,5% pe toată perioada). Tabelul 14 prezintă proiecțiile săraciei și săraciei severe, arătând că sărăcia poate fi substanțial redusă printr-o redresare economică susținută în următorii 5 ani.

Tabelul 14. Proiectii ale saraciei, 2003-2007

Scenarii ale ratei de crestere	Saracie severa					Saracie				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
Proiectii FMI ale ratelor de crestere pe locuitor*										
Proiectii ale cresterii	4,9	4,3	4,1	4,1	3,9	4,9	4,3	4,1	4,1	3,9
De baza	9,36%	8,22%	7,17%	6,20%	5,42%	25,82%	23,17%	20,73%	18,82%	16,77%
Sectoriale	9,60%	8,72%	7,95%	7,35%	6,78%	25,98%	23,84%	22,00%	20,01%	18,56%
Rata de crestere 2002										
Proiectii ale cresterii	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%
De baza	9,91%	8,84%	7,99%	7,18%	6,36%	26,73%	24,75%	22,74%	20,75%	19,25%
Sectoriale	10,16%	9,19%	8,59%	7,95%	7,44%	26,77%	25,09%	23,53%	22,01%	20,34%
5%										
Proiectii ale cresterii	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
De baza	9,35%	7,98%	6,84%	5,63%	4,72%	25,75%	22,73%	19,88%	17,51%	15,31%
Sectoriale	9,57%	8,59%	7,77%	7,01%	6,59%	25,95%	23,54%	21,12%	19,14%	17,41%
4,0% ^a										
Proiectii ale cresterii	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%
De baza	9,64%	8,55%	7,48%	6,49%	5,58%	26,35%	23,82%	21,43%	19,45%	17,49%
Sectoriale	9,86%	8,94%	8,21%	7,57%	6,97%	26,42%	24,42%	22,61%	20,56%	19,08%
2,5%										
Proiectii ale cresterii	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
De baza	10,15%	9,34%	8,67%	7,93%	7,33%	27,28%	25,72%	24,14%	22,64%	21,13%
Sectoriale	10,30%	9,46%	8,82%	8,43%	7,93%	27,27%	25,42%	23,99%	22,71%	21,62%

Nota: rata saraciei severe consemnata în 2002 = 10,91%; rata saraciei consemnata în 2002 = 28,89%.

*Ratele de crestere pe locuitor se calculeaza pe baza ipotezei unei rate anuale constante de crestere a populatiei de -0.1%. ^aCresterea consumului pe locuitor proiectata de CAS 2001 la 4% pentru 2003.

Implicatii de politica

Cresterea economica sustinuta este cheia reducerii în continuare a saraciei. Dar, dupa cum s-a remarcat în Capitolul 1, perspectivele de crestere ale României ramân fragile. Consolidarea lor va fi esentiala pentru a putea reduce si mai mult saracia.

Desi cresterea a contribuit substantial la reducerea saraciei în ultimii doi ani, datele arata ca beneficiile redresarii economice pentru segmentele mai sarace ale populatiei s-au situat sub medie. Acesta este în mod special cazul populatiei sarace din rural unde cresterea a fost nu numai sub media nationala, dar si mai pronuntat în favoarea chintilelor situate la partea superioara a distributiei consumului.

Se pun, deci, doua întrebări de politica. Prima, ce se poate face pentru a avea o crestere sustinuta? Si a doua, ce se poate face pentru a imprima cresterii un caracter mai pronuntat în favoarea saracilor? In contextul românesc, prin cea de-a doua întrebare se înțelege ce se poate

face pentru a imprima cresterii un caracter mai pronuntat în favoarea populatiei sarace din rural si ce se poate face pentru a încuraja trecerea – demult necesara - a fortei de munca în sectoarele neagricole (care ar implica si un anumit grad de urbanizare)?

Crestere sustinuta. Memorandumul Economic de Tara care urmeaza sa fie publicat nu peste mult timp va examina în amanunt sursele cresterii în România. Raportul de fata puncteaza câteva elemente pe baza experientei internationale. Pentru a avea crestere este nevoie de:

- Un bun management la nivel macroeconomic
- O buna administrare
- Privatizare în economiile în tranzitie
- Investitii în infrastructura
- Investitii în forta de munca si piete de munca flexibile/functionale

România s-a bucurat de un bun management macroeconomic în ultimii ani si va fi important ca acesta sa continue. Administrarea este, însa, o problema mai complexa. In contextul cresterii economice, ea înseamna: (i) reglementare, dar nu excesiva; (ii) decizii previzibile ale guvernului; si (iii) coruptie redusa. In ultimii ani, sectorul privat a beneficiat, în general, de îmbunatatirea mediului de reglementare, inclusiv cu sprijinul Bancii Mondiale, si a predictibilitatii deciziilor guvernului, iar apropiata aderare la Uniunea Europeana este foarte probabil sa determine noi îmbunatatiri.

Din pacate, însa, în pofida unor progrese recente, coruptia ramâne o problema majora în România, pe baza atât a aprecierilor publicului român, cât si a comparatiilor internationale. Conform unui sondaj de opinie întreprins în mai 2003 la solicitarea Fundatiei pentru o Societate Deschisa, circa 80% din români considera ca tara sufera de pe urma coruptiei extinse. Românii au indicat slaba aplicare a legilor, birocratia si legislatia necorespunzatoare drept principale cauze ale coruptiei, jumatate din cei care au raspuns declarând ca singura modalitate de a lucra cu institutiile statului era de a da mita. Comparatiile pe plan international vin în sprijinul acestei opinii. Conform celor afirmate de Transparency International, in 1998 România se situa în prima treime a celor mai corupte tari din lume, ocupând locul 61 din 85 pe baza indicelui de *absenta* a coruptiei, cu un Indice de perceptie a coruptiei de 3/10 – în care 10 indica absentia coruptiei. Daca performanta macroeconomica s-a îmbunatatit semnificativ fata de 1998, coruptia pare sa se fi înrautatit. In 2002, indicele de coruptie scazuse la 2,6, tara situându-se pe locul 77 dintr-un total de 102.¹⁰ Constatările unui raport foarte detaliat al Bancii Mondiale asupra unui sondaj în rândul gospodariilor, întreprinderilor si oficialitatilor publice arata si ele perceperea unui nivel ridicat de coruptie legata de aplicarea si elaborarea legilor si reglementarilor. Firmele au indicat coruptia ca fiind un serios obstacol în calea activitatii lor. O analiza a tiparului platilor neoficiale a dezvaluit consecinte distributionale importante ale coruptiei: gospodariile mai sarace par sa cheltuiasca un procent mai ridicat din venitul lor decât familiile mai bogate sub forma de mita, iar datele mai sugereaza si ca familiile sarace care nu își pot permite platile neoficiale ar putea sa nu aiba acces la îngrijirea sanatatii si meditatii particulare (Banca Mondiala, 2000). Dupa cum s-a aratat în Capitolul 2, populatia saraca cheltuiește, într-adevar, un procent mai ridicat din venitul gospodariei sub forma de plati neoficiale si are mai putine sanse de a cunoaste persoane influente

¹⁰ Pentru informatii referitoare la modul de construire a acestui indice, consultati <http://www.transparency.org>.

care sa o ajute sa-si rezolve problemele, toate fiind un indiciu al unor niveluri în continuare ridicate ale coruptiei. La un loc, aceste niveluri ridicate ale coruptiei reprezinta obstacole majore în calea atât a unei cresteri economice sustinute, cât si a aderarii la UE.

Dupa cum s-a amintit în Capitolul 1, privatizarea a continuat în economia româneasca. Exista, însa, cel puțin doua importante zone în care reforma trebuie continuata. In primul rând, activitatile cu caracter informal au devenit foarte importante (dupa cum se va discuta mai departe în Capitolul 4), acum fiind esentiala adoptarea unor politici care, pe de-o parte, sa nu încurajeze dezvoltarea în continuare a activitatilor în sectorul informal (de ex. Politica impozitelor pe fondul de salarii), iar pe de alta parte sa creeze un climat investitional care sa ofere sprijin sectorului informal (de ex. Coruptia poate constitui o problema înca mai importanta pentru cei care desfasoara activitati informale). In al doilea rând, mersul reformei marilor întreprinderi de stat a fost lent si trebuie accelerat în perspectiva privatizarii lor.

Infrastructura în România trebuie îmbunatatita, în special în mediul rural. Acesta constituie un punct major al politicii Bancii Mondiale fata de România care ar trebui analizat si mai departe în Memorandumul Economic de Tara.

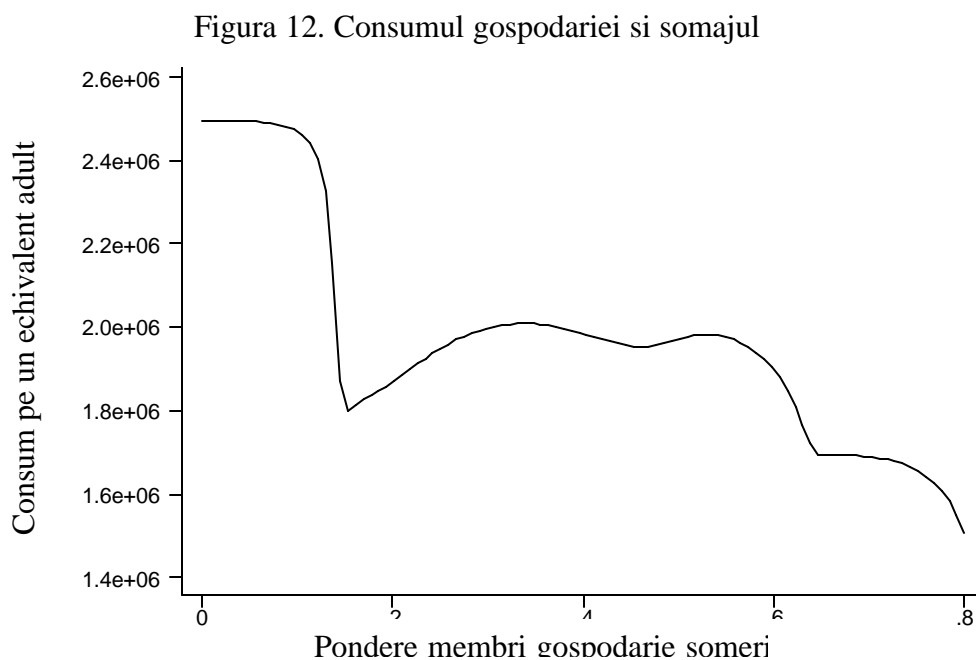
Investitiile în forta de munca (sanatate, educatie si pregatire în cadrul serviciului) sunt esentiale pentru o crestere economica continua. Evident, populatia saraca beneficiaza de ele si direct, prin ridicarea calificarii, si deci a productivitatii ei. Recenta Analiza a cheltuielilor si institutiilor publice sugera multe modalitati prin care cheltuielile publice pentru sanatate si educatie pot deveni mai eficiente, din punct de vedere atât intern, cât si extern, si mai echitabile.

O crestere economica în rural care sa fie mai pronuntat în favoarea saracilor. Am vazut ca de cresterea economiei în rural populatia saraca beneficiaza în mai mica masura decât paturile mai înstarite ale societatii. In acest context, conceperea unor strategii care sa revitalizeze economia rurala poate duce la atingerea dublului obiectiv de atacare a problemei lipsei cresterii pentru o mare parte din populatie si de abordare a unei importante dimensiuni a inegalitatii. Este ceea ce a încercat sa faca Banca Mondiala prin asistenta acordata României, o mare parte a interventiilor sale vizând zonele rurale prin finantarea, printre altele, a activitatilor de dezvoltare a capacitatii si infrastructurii. Perspectivele cresterii în rural ar putea fi întarite si de aderarea la UE, dat fiind puternicul sprijin acordat preturilor si produselor agricole prin politica agricola a UE. Cu toate acestea, pare puțin probabil ca, pe termen mediu si lung, viitorul economic al României sa fie în agricultura, desi pe termen scurt ar putea exista unele câstiguri importante, inclusiv pentru populatia saraca din rural. Memorandumul Economic de Tara care va fi dat publicitatii nu peste mult timp se va ocupa de aceste probleme în amanunt. Din perspectiva saraciei, este important ca: (a) pe termen scurt si mediu, cresterea în rural sa fie mai pronuntat pro-saraci; si (b) pe termen lung, economia României sa se dezvolte la potentialul maxim, care este probabil sa implice un rol mult redus pentru economia rurala si trecerea fortei de munca din rural în urban, pe masura ce restructurarea sectorului public si un mediu favorabil de afaceri va amplifica prezenta sectorului privat în servicii si prelucrare.

CAPITOLUL IV. Participare la forta de munca, somaj si populatie saraca

Exista o legatura între somaj si saracie, dar somajul singur nu constituie un bun predictor pentru saracie. Si între ocuparea informala, în agricultura în mod deosebit, si saracie exista o legatura. Datele furnizate de ancheta bugetelor de familie pe 2002 sugereaza ca 45% din adultii someri având vârsta între 15 si 64 de ani sunt saraci, fata de 26% adulti de aceeasi vârsta care fie lucreaza, fie nu participa la forta de munca; dar 56% din adultii care lucreaza pe cont propriu în agricultura sunt saraci, procentul acesta fiind superior celui al somerilor. Datele mai arata si ca circa 14% din adultii saraci sunt someri, fata de 7% din cei non-saraci. Si din nou, activitatea pe cont propriu în agricultura revine în scena: 29% din adultii saraci fac parte din aceasta grupa.

Legatura dintre proportia somerilor dintr-o gospodarie si consumul pe un echivalent adult este ilustrata în Figura 12. Doar atunci când aproximativ 75% din membrii gospodariei sunt someri se prognozeaza caderea gospodariei în saracie.



Data fiind legatura care exista atât între saracie si somaj pe de-o parte, cât si între saracie si ocupare informala, în special în agricultura, pe de alta parte, capitolul de fata examineaza mai întâi somajul si intrarea în, si iesirea din, somaj, pentru ca apoi sa treaca la ocupare si salarizare acordând o atentie speciala lucratorilor din sectorul informala.

Caracteristici ale somerilor

- Probabilitatea de a fi somer este de doua mai ridicata pentru populatia de etnie roma, decât pentru români sau maghiari (Fig.13)
- Pentru femei probabilitatea de a fi somer era usor mai ridicata decât pentru barbati înainte de 1998, dupa care a devenit usor mai scazuta (Fig. 14);

- Somajul în rural este mai mic decât în urban și a scăzut în decursul timpului, în timp ce somajul în urban este, în linii mari, static (Fig. 14);
- Cele mai scăzute rate ale somajului se înregistrează printre absolvenții învățământului primar și cei care au cel puțin studii liceale (Fig. 15);
- Începând din 1999, cea mai mare probabilitate de a fi somer se înregistrează în rândul absolvenților școlilor profesionale (Fig. 15) ;
- Pentru muncitorii mai în vârstă, probabilitatea de a fi someri este mult mai mică decât pentru cei mai tineri (Fig. 16).

Vulnerabilitatea la somaj poate fi estimată pe baza datelor furnizate de Ancheta privind forța de muncă. Persoanele cu vârste de la 15 în sus au fost contactate de patru ori în cadrul unor anchete trimestriale. Ancheta din valul 2 a avut loc la un interval de trei luni de la prima, a treia – noua luni mai târziu, iar ultima după alte trei luni. Analiza empirică prezentată aici se bazează pe datele anchetei pe anii 2000, 2001 și 2002. Esanționale anchetei sunt mari, cuprinzând în jurul a 140.000 observații pe an. Profitând de aceste mari dimensiuni ale anchetei, se poate estima probabilitatea de a deveni somer (cel puțin odată) *în perioada în care subiectul este sub observație*. Unul din avantajele oferite de analiza somajului în perioada în care subiectul este sub observație este acela că informațiile cu caracter individual din valul 1 (de ex. când nu era somer) pot fi incluse în model.

S-au estimat modele probit separate pentru indivizi având vârsta cuprinsă între 15 și 23 ani, din care aproximativ 4,7% au devenit someri în perioada în care erau sub observație, și pentru cei cu vârste de la 24 de ani în sus, din care circa 2,3% au devenit someri. În condițiile unor valori medii pentru toate variabilele explicative, efectele marginale ale somajului sunt cele prezentate în continuare.

15-23 ani. Probabilitatea de a fi someri este cu 1 punct procentual mai mare pentru bărbați. Casatoria reduce șansele de somaj cu 2,3 puncte procentuale. Studiile reduc probabilitatea de somaj, dar coeficienții estimați nu sunt statistic semnificativi la un nivel de 10%, iar efectele marginale sunt mici. Categoria “alții”, cei care lucrau sau care la data anchetei din primul val erau elevi sau studenți au mai puține șanse de a deveni someri. Mediul de rezidență nu influențează semnificativ statistic somajul în această grupă de vârstă.

24 ani și peste. Este mai puțin probabil ca persoanele care nu mai sunt tinere să fie somere. Probabilitatea de a fi somer este mai ridicată pentru bărbați (0,7%) și pentru cei care erau elevi sau studenți la data primului val al anchetei (0,7%). Casatoria reduce probabilitatea de somaj (cu 0,8 puncte procentuale), ca și lucrul la data primului val al anchetei (0,5 puncte procentuale). Dar, dacă studiile reduc probabilitatea de somaj, efectele sunt statistic semnificative doar pentru cei cu studii liceale și superioare, iar efectul este de ordinul a aproximativ 1 punct procentual (față de cei fără studii). Printr-o variantă a acestei întrebări, “tipul ocupării (public, privat sau de alt fel) la data primului val al anchetei” se obțin informații care arată că probabilitatea somajului este cu aproximativ 0,3 puncte procentuale mai ridicată pentru angajații din sectorul privat decât pentru cei din sectorul public. Deci, în pofida restructurării sectorului public, probabilitatea de a deveni somer continuă să fie semnificativ mai mare în sectorul privat.

I Figura 13. Somajul in functie de origine etnica , 1996-2001

(Calculule personalului Bancii Mondiale pe baza LFS)

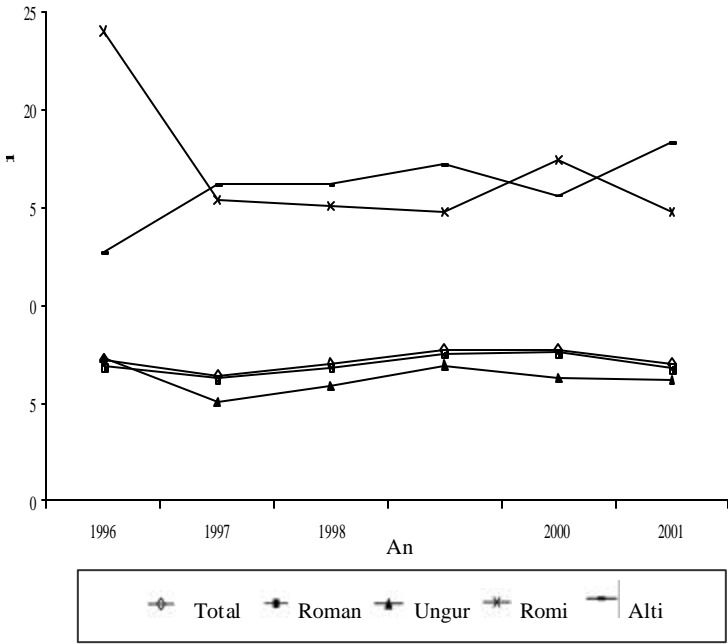


Figura 14. Somajul pe sexe si medii de rezidenta, 1996-2001

(Calculule personalului Bancii Mondiale pe baza LFS)

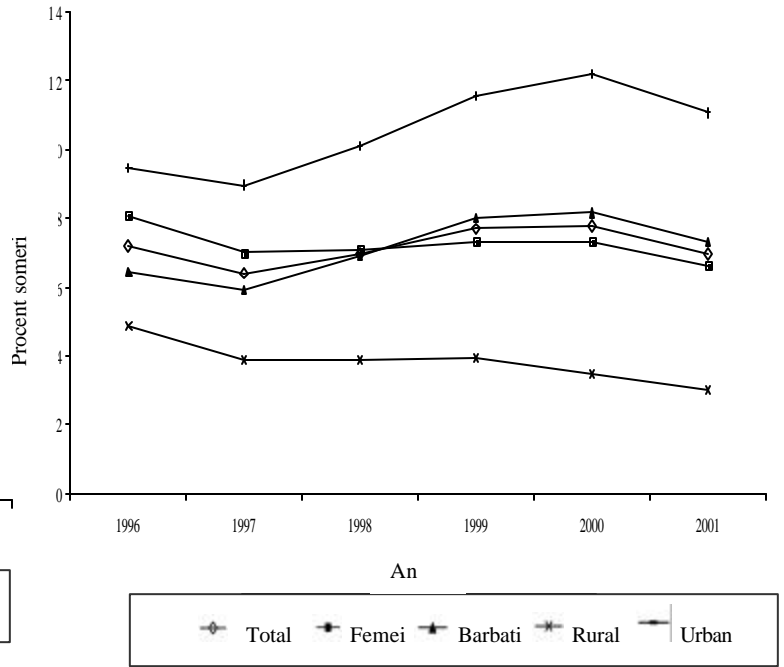


Figura 15. Somajul pe niveluri de invatamint, 1996-2001

(Calculule personalului Bancii Mondiale pe baza LFS)

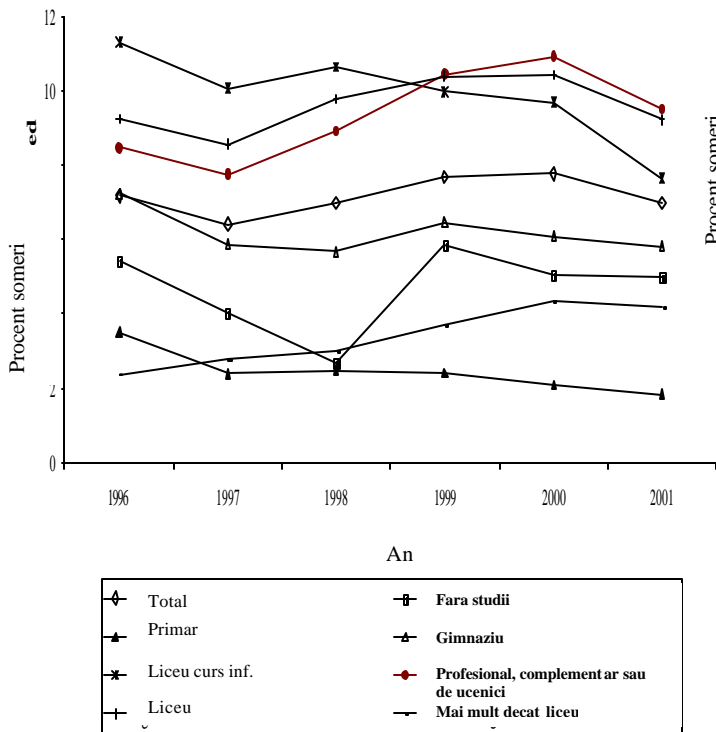
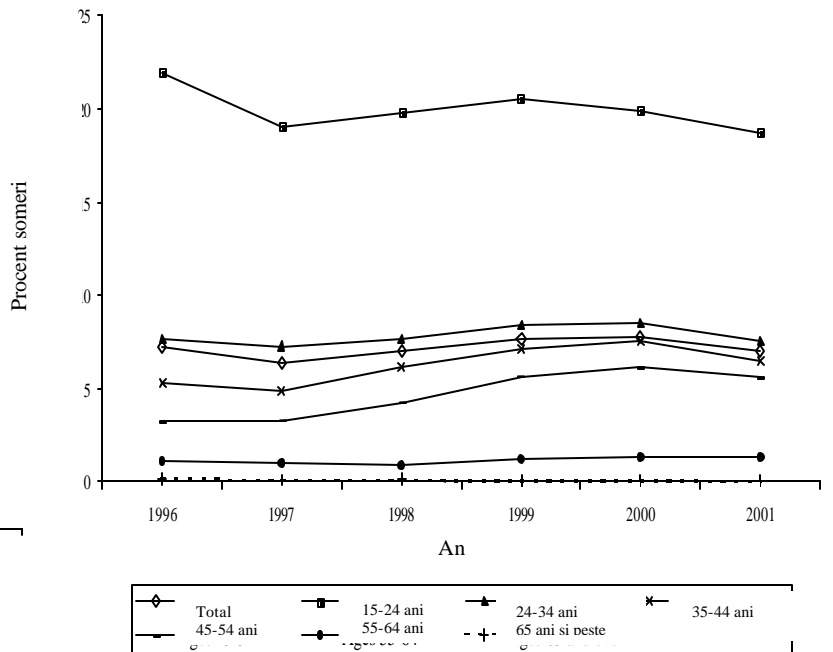


Figura 16. Somaj pe grupe de varsta, 1996-2001

(Calculule personalului Bancii Mondiale pe baza LFS)



Determinantii duratei somajului pot fi si ei studiatii cu ajutorul acestor bogate seturi de date longitudinale si regresii interval. In ultimii ani, se estimeaza ca aproximativ 60% din someri au fost mai mult de 9 luni fara lucru. Somajul a depasit 12 luni pentru putin peste 50% din someri. Cea mai mare durata a somajului se înregistreaza la barbati si locuitorii din urban. De remarcat ca, daca anterior am aratat ca mediul de rezidenta *nu* este un predictor statistic semnificativ pentru somaj, el este însa unul, si înca foarte puternic, pentru durata somajului. Interesant de remarcat este faptul ca nici casatoria, nici studiile si nici ocupatia (salariat, elev/student, alta) la data primului val al anchetei nu au vreo influenta statistic semnificativa asupra duratei somajului – desi discutia de mai sus a aratat ca acestia sunt (cu exceptia studiilor) determinanti esentiali ai statutului de somer.

Politici active pentru piata muncii. Agentia Nationala pentru Ocuparea Fortei de Munca (ANOFM) administreaza programe active pentru piata muncii. Acestea au o pondere mica (aproximativ 2,5%) în bugetul Agentiei care se concentreaza în cea mai mare parte pe plata ajutorului de somaj timp de maximum 12 luni în cuantum de 75% din salariul minim. Scopul principal al programelor active si de asigurare împotriva somajului este de a facilita trecerea de la un loc de munca la un altul, nu de a reduce saracia direct, dar în cazul României, distributia fondurilor de asigurare împotriva somajului este progresiva (a se vedea Capitolul 5 care se ocupa de protectia sociala).

Unele indicii cu privire la eficacitatea programelor active pentru forta de munca sunt oferite de evaluarea cvasi-experimentală întreprinsa în 2002 si care s-a concentrat pe impactul a 4 programe: calificare-recalificare (TR), consultanta si asistenta pentru înfiintarea unei mici afaceri (SB), crearea de locuri de munca în comunitate prin lucrari publice (PW) si ocupare si relocare (ER).¹¹ Constatările includ impactul pozitiv al programelor TR, SB si ER asupra ocuparii participantilor; si impactul pozitiv al SB si ER asupra câstigului lunar al participantilor. Programului PW nu i-au putut fi asociate rezultate pozitive. Constatarea ca programele de lucrari publice nu “merg” nu este noua.¹² Chiar si pentru programele al caror impact pozitiv a fost constatat de studiul de mai sus, nu se cunoaste care este raportul cost-beneficiu. In felul acesta, informatiile de care dispunem ridica semne de întrebare cu privire la rentabilitatea programelor pro-active pentru forta de munca în general, si al celor de lucrari publice în special. In contextul României, programele de lucrari publice sunt considerate a fi în mod special greu de realizat în mediul rural. Programele de subventionare a salariilor sunt si ele suspecte din punct de vedere al eficacitatii: dupa cum se subliniaza în anterioara Analiza a saraciei în România a Bancii Mondiale (1997), firmele ar putea reactiona la stimulentele acordate pentru angajarea de noi absolventi nu prin marirea numarului total al salariatilor, ci prin angajarea de forta de munca mai scumpa în locul celei mai ieftine.

ANOFM identifica “tinerii, somerii de lunga durata, persoanele cu handicap, persoanele în vârsta de peste 45 de ani, persoanele de etnie roma si somerii din alte categorii defavorizate”

¹¹ Impact of Active Labor Market Programs in Romania. 2002. Abt Associates Inc. Manuscris elaborat pentru MMSS.

¹² Mai general vorbind, o analiza a studiilor care evalueaza eficacitatea programelor active pentru piata muncii dintr-o serie de tari dezvoltate si în curs de dezvoltare arata ca în multe cazuri rentabilitatea acestor programe este dezamagitoare (Dar si Tzannatos, 1999).

drept grupuri tinta pentru programul de masuri pro-active.¹³ Aceasta este o lista completa, poate prea completa, dat fiind ca numai barbatii de vârsta mijlocie sunt exclusi din schema de tintire. In practica, o astfel de metoda de tintire înseamna ca tintirea nu exista. De exemplu, daca romii pot beneficia de functiile biroului de ocupare, activitatile speciale pentru populatia de etnie roma constau în organizarea unor foarte rare târguri ale locurilor de munca. Lucrul este valabil si pentru femei: este putin probabil ca târgul locurilor de munca pentru femei, care se tine odata sau de doua ori pe an, sa aiba vreun impact.

Absenta unei metode de tintire functionale nu este, în mod necesar, o problema pentru toate grupurile enumerate mai sus. Data fiind nevoia stabilirii unor prioritati, ar trebui ca, de la bun început, unele din aceste persoane nici sa nu constituie o tinta.

O analiza a metodelor de cautare a unui loc de munca în România, rolului institutiilor de ocupare a fortei de munca si caracteristicilor celor care beneficiaza de pe urma acestor servicii arata si ea ca tintirea poate fi îmbunatatita. Pentru persoanele aflate în somaj si în cautarea unui loc de munca în 2001(cu vârste cuprinse între 15 si 64 de ani) principalele metode utilizate pentru "gasirea unui loc de munca sau a unui suplimentar, pe lângă cel ocupat în prezent --- în ultimele 4 saptamâni" au fost: apelarea la prieteni/rude/colegi/sindicat (62%), contactarea directa a patronilor (55%), înscrierea la agentiile pentru ocuparea fortei de munca si calificare profesionala (46%), raspunsul la anunturi (23%) si publicarea unor anunturi (8%). Fiecare din urmatoarele categorii a primit sub 3% din raspunsuri: a facut aranjamente pentru o activitate pe cont propriu, s-a înscris la agentii pentru gasirea unui loc de munca în sectorul privat, s.a. Doar 34,4% din aceste persoane au utilizat o singura metoda pentru cautarea unui loc de munca, si doar 19% din cei înscriși la agentiile pentru ocuparea fortei de munca au folosit aceasta ca pe singura metoda de cautare a unui serviciu.

Este mai probabil ca femeile sa mentioneze utilizarea institutiilor de ocupare a fortelor de munca în procesul de cautare a unui loc de munca (49% fata de 45,9% din totalul somerilor adulti), precum si cei cu vârste cuprinse între 45 si 64 de ani (52,6%). Probabilitatea mentionarii unei agentii de ocupare de catre adultii someri mai tineri (între 15 si 23 ani) este mai mica (43,1%). Dar, *probabilitatea mentionarii utilizarii unei agentii de ocupare în procesul cautarii unui loc de munca este semnificativ mai mica pentru populatia de etnie roma: doar 11,9% din populatia roma a declarat ca a utilizat o agentie de ocupare în timpul cautarii unui loc de munca (fata de 45,9% din totalul somerilor adulti). Si pentru cei considerati a fi saraci, probabilitatea mentionarii înscrierii la o agentie de ocupare a fortei de munca ca metoda de cautare a unui serviciu este mai mica (41,2% fata de 50%).* Restul diferentelor dintre saraci si non-saraci sunt minore, fiind usor mai probabil ca cei saraci sa se bazeze pe contactarea directa a patronilor, si apelarea la prieteni sau rude, si mai putin probabil ca ei sa raspunda la anunturi, etc. Calculele pentru populatia saraca reprezinta estimari destul de generale, dat fiind ca situatia de saracie în Ancheta privind forta de munca este estimata cu ajutorul datelor HBS. Asa stând lucrurile, chiar daca marja de eroare este mare, este clar ca nu este mult mai probabil ca somerii saraci sa foloseasca agentiile de ocupare în procesul de cautare a unui loc de munca.

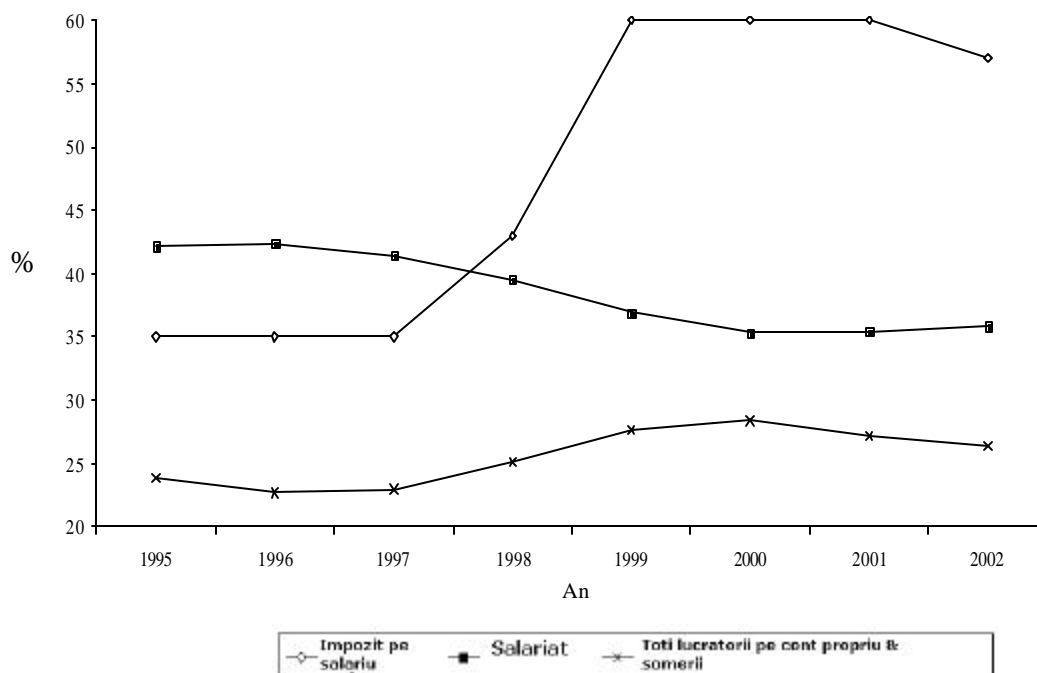
¹³ Strategia Nationala pentru Ocuparea Fortei de Munca pe 2002-2004. Octombrie 2001. Ministerul Muncii si Solidaritatii Sociale, Agentia Nationala pentru Ocuparea Fortei de Munca.

Determinantii ocuparii

Utilizând Ancheta privind conditiile de viata 2002, se analizeaza probabilitatea ocuparii cu ajutorul unui model probit. Casatoria marestre probabilitatea ocuparii (constatare comuna si altor tari), îndeosebi la barbati, atât în urban, cât si în rural. Dar casatoria reduce probabilitatea ocuparii pentru femeile din rural si nu are nici un efect pentru cele din urban. Nivelul studiilor marestre probabilitatea ocuparii, efectul fiind mai mare în zonele urbane, decât în cele rurale. Variabilele etnice nu au efecte statistic semnificative. Rezidenta în urban reduce probabilitatea ocuparii.

Bolile cronice, dupa cum reiese din raspunsurile la ancheta, reprezinta un determinant esential al ocuparii, ale carui dimensiuni sunt neasteptate. Chiar si dupa controlarea altor factori, cei care indica o astfel de boala reprezinta 30% pentru care probabilitatea de a munci este mai mica, efectul fiind mai pronuntat pentru barbati (34%) decât pentru femei (25%). Dintre cei care declara o astfel de boala cronica, este mai putin probabil ca cei cu studii sa declare ca ea le limiteaza capacitatea de munca sau le afecteaza activitatea zilnica. Doua sunt explicatiile posibile ale acestei asocieri si anume (i) munca si activitatile zilnice ale celor fara studii (pentru care probabilitatea de a fi saraci este mai mare) sunt mai solicitante, motiv pentru care o boala le afecteaza mai drastic viata; si (ii) este mai probabil ca cei cu studii sa urmeze un tratament mai eficace pentru boala cronica declarata. Cercetarile vor trebui ca, pe viitor, sa încerce sa determine care din cele doua explicatii este valabila, întrucât implicatiile de politica sunt diferite în functie de care dintre ele predomina. Daca predominanta este prima, atunci interventiile de politica ar putea sa se axeze pe ameliorarea conditiilor de munca/viata ale celor saraci, etc. Daca a doua explicatie este cea predominanta, atunci s-ar putea sa fie necesar ca politica sa se concentreze pe îmbunatatirea accesului la servicii de calitate pentru îngrijirea sanatatii persoanelor fara studii/sarace.

Figura 17. Impozite pe salariu, salariati si lucratori pe cont propriu/someri
1995-2002, varsta 15-64 ani (Calcule personalului Bancii Mondiale pe baza HBS)



Pe masura ce impozitele pe salarii cresc, procentul salariatilor scade si cel al lucratorilor pe cont propriu si somerilor creste (Fig. 17). Aceasta constatare este sustinuta de regresiiile multivariate la nivel individual care controleaza schimbarile caracteristicilor populatiei adulte în timp.

Determinantii venitului provenit din ocupare

Salariul brut mediu în România este scazut comparativ cu al altor economii în tranzitie, fapt care consolideaza competitivitatea României în industriile care folosesc intensiv mâna de lucru. Pâna nu demult, salariul minim a avut o influenta asupra unei mici parti a fortei de munca, dar cresterea lui de la 1.750.000 la 2.500.000 ROL în 2003 ar putea schimba situatia. Salariile reale sunt mai mari în sectorul public decât în cel privat. In mod clar, salariile din marile întreprinderi de stat care înregistreaza pierderi nu sunt legate de productivitate.

Ce altceva se mai poate afla cu privire la determinantii salariilor? Barbatii câstiga mai bine decât femeile, efectul pe care nivelul de educatie îl are asupra salariilor este mare si în continua crestere, locuitorii din urban câstiga mai mult decât cei din rural. Singura variabila etnica statistic semnificativa se refera la maghiari care câstiga mai bine decât românii, dupa controlarea celorlalte variabile. Romii câstiga ceva mai putin, dar efectul nu este statistic semnificativ. Cei cu o sanatate precara câstiga mai putin. Cei care lucreaza în sectorul privat câstiga mai putin decât omologii lor din sectorul public; patronii câstiga mai bine decât salariatii; iar salariatii câstiga mai bine decât cei care lucreaza pe cont propriu. Vom discuta pe scurt câteva din aceste constatari.

Lucratorii pe cont propriu câstiga mult mai putin decât altii, chiar si dupa controlarea altor caracteristici individuale si a mediului de rezidenta. Daca unul din motivele acestei situatii îl reprezinta câstigurile nejustificat de mari din sectorul de stat, celelalte sunt lipsa accesului la resurse (de exemplu pamânt sau capital de investitie necesar), în parte datorita incapacitatii de obtinere a creditului, si de asemenea lipsa accesului pe piata datorita incapacitatii de a avea acces la informatii relevante în timp util (în special în zonele rurale).

Diferenta mare între sectorul public si cel privat în ceea ce priveste câstigul realizat se mentine chiar si dupa controlarea nivelului de educatie si altor caracteristici individuale. Faptul acesta are mai multe implicatii. In primul rând, este putin probabil ca cei care lucreaza în sectorul public sa gaseasca locuri de munca în sectorul privat cu o remuneratie asemanatoare, cel putin pe termen scurt. Pe termen lung, restrângerea sectorului public ineficient si care înregistreaza pierderi ar putea duce la o impulsie a sectorului privat printr-o mai buna alocare a resurselor în general care sa mareasca productivitatea si, în acest fel, salariile. In al doilea rând, data fiind restrângerea sectorului public, rentabilitatea nivelului de educatie relevanta pentru tineri este cea din sectorul privat, care este subminat de un excesiv de mare sector public. Astfel de tendinte vor reduce stimulentele parintilor de a investi în educatia copiilor lor, periclitând astfel cresterea economica pe termen lung.

In mod asemanator, diferenta între salariile femeilor si barbatilor este robusta pentru o serie de alte caracteristici — nu numai în modelele în care se controleaza (variabila) nivelului de educatie, etc, dar chiar si dupa ce se tine seama de sector (public/privat) si tip de ocupare

(salariat/patron/lucrator pe cont propriu). De fapt, diferenta dintre sexe se mentine chiar si dupa realizarea unor regresii separate pentru sectorul public si pentru cel privat (desi trebuie recunoscut ca diferenta salariilor dintre sexe este mai mica în sectorul public).

În schimb, *dupa controlarea variabilei grad de educatie, etc.*, populatia roma câstiga tot atât cât si ceilalti. Singura variabila etnica statistic semnificativa este cea care identifica populatia de nationalitate maghiara care câstiga mai mult decât cei de nationalitate româna dupa controlarea celorlalte variabile ale modelului. Interesant însa este faptul ca, dupa controlarea celorlalte variabile, romii care lucreaza în sectorul privat câstiga mai mult decât altii care lucreaza în sectorul privat (coeficientul estimat nu este statistic semnificativ, dar este negativ, pentru cei care lucreaza în sectorul public). Prin urmare, nu exista nici o dovada de discriminare etnica sub aspectul câstigului *cu conditia de a fi angajat*: daca starea de sanatate si nivelul de educatie al romilor se va îmbunatati, în masura în care perspectivele de a avea un loc de munca cresc o data cu capitalul uman, ei ar putea iesi din saracie fara a fi confruntati cu discriminare salariala.

Implicatii de politica

Capitolul de fata a analizat piata muncii din perspectiva saraciei. Memorandumul Economic de Tara care urmeaza sa fie publicat nu peste mult timp va adopta o perspectiva mai larga. Implicatiile de politica prezentate aici se limiteaza la cele care influenteaza saracia, desi este probabil ca unele sa aiba un impact pozitiv si asupra pietei muncii în general. Din perspectiva saraciei, lucratorilor din sectorul informal va trebui sa li se acorde cel putin tot atât atentie cât si somerilor. Ei cad în afara sferei legislatiei muncii si nu au acces la importante resurse precum creditul. Reglementarea sectorului informal si aducerea lui în cadrul formal ar fi, fara îndoiala, benefica, îndeosebi daca ar fi însotita de o reducere semnificativa a impozitelor pe salariu care sa încurajeze intrarea în sectorul formal (ocupare cu forme legale).

Impozitele pe salarii sunt extrem de ridicate. O impozitare atât de ridicata a lucratorilor si patronilor din sectorul formal are drept rezultat o piata a muncii inflexibila care duce la ineficienta si contribuie la niveluri ridicate ale somajului. Exista o legatura clara între cresterea impozitelor pe salariu si cresterea simultana a numarului de lucratori pe cont propriu si someri. Guvernul este constient de aceasta problema si în 2003 a redus impozitele pe salarii de la 57% la 52%. Dar astfel de reduceri relativ mici nu vor compensa cresterile mari din anii anteriori (cu numai sase ani în urma, în 1997, impozitele pe salariu reprezentau 35% din salariile brute). Din punct de vedere fiscal, reducerea impozitelor pe salarii ar fi partial compensata de o crestere corespunzatoare a bazei de impozitare – prin trecerea din sectorul informal în cel formal, prin reducerea somajului. Si prevederile privind raportarea corecta a salariilor si plata impozitelor ar fi mai bine respectate.

Analiza datelor anchetei longitudinale a indicat o mult mai mare probabilitate de a deveni someri pentru lucratorii din sectorul privat decât pentru cei din sectorul public. Chiar si cei disponibilizati în cadrul procesului de restructurare a sectorului public nu se numara printre segmentele cele mai sarace al populatiei întrucât au beneficiat anterior de salariile relativ mari din sectorul public si deseori si de acorduri care prevad plata unor generoase pachete de plati compensatorii. Intrebarea critica pentru acesti lucratori (si pentru altii deseori mai vulnerabili)

este: care este viitorul lor pe termen mediu? întrebare care se refera mai mult la natura economiei României în viitor. Ar putea fi unul într-o economie dinamica cu un puternic sector privat care se dezvolta prin reducerea dimensiunilor sectorului public si crearea unui mediu favorabil dezvoltarii afacerilor, cu o piata a muncii flexibila. Alternativa ar fi un viitor în care ei ar fi beneficiari ai programelor de protectie sociala într-o economie fragila cu o restructurare a sectorului public care nu a fost nici generala, nici la timp.

Cresterea salariului minim este deseori prezentata drept o politica pro-saraci, desi ea poate duce la rezultate negative bine cunoscute, precum rigiditate a pietei muncii, cost mai ridicat al mâinii de lucru, rate mai ridicate ale somajului si participare sporita în sectorul informal. In cazul României, majoritatea celor saraci nu ar beneficia direct de cresterea salariului minim datorita faptului ca multi din ei sunt lucratori pe cont propriu - si desi cei care sunt someri ar beneficia de cresterea salariului minim datorita legaturii dintre acesta si ajutorul de somaj, exista posibilitatea aplicarii unui ajutor de somaj (într-un quantum fix) fara indexare la salariul minim. In acest context este, deci, dificil de sustinut cresterea salariului minim pe motiv ca este pro-saraci.

Prioritatile Agentiei Nationale pentru Ocuparea Fortei de Munca trebuie sa fie clar stabilite: ce programe va derula si cine anume vor fi tintele acestora. In ceea ce priveste programele active pentru piata muncii, dovezile existente ridica multe semne de întrebare în legatura cu eficacitatea acestora, a programelor de lucrari publice în mod special. Atâta timp cât, si daca, nu se obtin rezultate favorabile ale analizei cost-beneficii, resursele ANOFM ar fi mai bine utilizate în administrarea fondului de somaj si serviciile de consiliere pentru grupuri tinta bine definite. Noi programe active pentru piata muncii sau orice modificare a celor existente pot fi concepute ca sistem pilot cu componente de experimentare si evaluare.

Grupurile de populatie care sunt actualele tintele ale programelor pro-active pentru piata muncii (de consiliere profesionala, corespondenta între cerere si oferta, etc) sunt prea largi si nu întotdeauna usor justificate. In mod special, dovezile empirice sugereaza identificarea “populatiei rome” ca grup-tinta. Grupuri precum “femeile” sau “batrânii” sunt prea generale pentru a fi utile, întrucât majoritatea lor nu sunt în mod special în pericol de a deveni someri sau de a ramâne someri multa vreme. Dealtfel, s-ar parea ca mai probabil de a fi someri sunt barbatii pentru care si durata somajului este mai mare. Ar fi bine daca “femeile somere” nu ar mai fi definite ca grup tinta si nici nu ar mai constitui o tinta, trecându-se în schimb la definirea unor grupuri precum “cap de gospodarie femei care sunt somere” (întrucât profilul saraciei sugereaza o mai mare probabilitate de saracie a acestora) sau “mame ca singur parinte care sunt somere” (în general, casatoria reduce probabilitatea de a deveni somer pentru ambele sexe), etc.

La unele din grupurile tinta pentru asistenta si consiliere în cautarea unui loc de munca (în mod special persoanele mai tinere si etnicii romi, precum si persoanele considerate a fi sarace) se constata o mult mai mica probabilitate de a mentiona utilizarea unei agentii de ocupare în procesul de cautare a unui loc de munca. Exista, deci, posibilitatea unor îmbunatatiri pentru ca serviciile ANOFM sa ajunga la aceste grupuri de populatie.

Predictorii vulnerabilitatii la somaj sunt foarte diferiti de cei ai duratei somajului. Somajul de lunga durata este o problema în urban, cu relevanta pentru barbati, în mod special.

Alte caracteristici individuale nu au un impact statistic semnificativ asupra duratei somajului. Deci, programele pro-active pentru piata muncii care urmaresc reducerea somajului de lunga durata vor trebui sa se concentreze asupra centrelor urbane.

Ratele ridicate al somajului predomina în rândul tinerilor. Desi guvernul aplica un program special de subventionare a salariilor proaspetilor absolventi, rata somajului în rândul acestora este înca ridicata. Nu numai ca acest program nu este un succes, el reprezinta o alta distorsionare ineficienta a pietei muncii: multi din tinerii absolventi ar fi gasit un loc de munca si fara subventionarea acestuia, iar cerinta mentinerii acestor angajati ani de zile vine sa se adauge rigiditatilor pietei muncii.

Excluzând pe cei pensionati, este izbitor faptul ca circa 23% din cei ramasi nu lucreaza din motive de boala sau invaliditate. In concordanta cu aceasta constatare, analizele multivariate au demonstrat ca situatia sanataii reprezinta un determinant cheie al ocuparii si câstigului realizat. Mai mult, este mai probabil ca cei fara studii (pentru care si probabilitatea de a fi saraci este mai mare) sa declare ca boala le afecteaza capacitatea de munca. Este evident ca investitiile în sanatate sunt importante si justificabile în sine, dar starea de sanatate aduce si avantaje economice clare si - s-ar parea - pentru saraci mai mult decât pentru non-saraci.

Concluzia este asemanatoare si în ceea ce priveste educatia, desi aici survin cel putin doua complicatii. S-ar parea ca cererea si oferta de absolventi ai scolilor profesionale nu sunt corelate. Aceasta necorelare poate fi remediata fie prin reducerea numarului acestor absolventi, fie prin modificarea programei scolare pentru a mari cererea. Conform experientei pe plan mondial, probabil ca cel mai bine ar fi sa se faca si una, si alta, iar curriculumul vocational sa devina mai general, punându-se accentul mai curând pe deprinderile de dobândire a deprinderilor, decât pe dobândirea unor cunostinte si deprinderi anume. In al doilea rând, diferenta câstigului datorat educatiei dintre sectorul public si cel privat (care angajeaza pe cei mai multi, dar cu salarii mai mici) poate reduce stimulentele familiilor sarace de a investi în educatia scolara a copiilor lor daca nu privesc angajarea în sectorul public ca optiune dupa absolvire. Ceea ce se poate întâmpla daca familiile sarace nu au relatii pentru ocuparea posturilor în sectorul public care se împutineaza, sau daca familiile sarace sunt mai putin dispuse sa își asume riscuri astfel încât, chiar daca probabilitatea ocuparii în sectorul public este aceeași pentru copiii saraci ca si pentru altii, parintii saraci ar putea alege sa nu riste. Se pot consolida masurile la partea de cerere pentru ca aceasta sa nu se întâmple, dar asemenea masuri vor trebui sa se concentreze doar asupra saracilor (spre deosebire de alocatiile universale pentru copii care sunt mai usor aplicabile, dar foarte ineficace în transferul resurselor catre cei saraci în schimbul frecventarii scolii de catre copiii lor).

Inegalitatea câstigurilor între sexe nu poate fi explicata prin caracteristicile individuale observate, precum nivel de educatie, ocupare cu timp integral sau partial, ori sectorul sau natura ocuparii. Deci, discriminarea între sexe apare ca o posibilitate reala în România ale carei cai vor trebui aflate.

In sfârșit, o politica buna nu poate fi elaborata decât pe baza unor date bune. Seturile de date asupra gospodariilor din România sunt printre cele mai bune din tarile în curs de dezvoltare,

dar ele sunt perfectibile. In capitolul referitor la piata muncii din Volumul 2 se fac câteva sugestii în acest sens.

CAPITOLUL V. Protectia sociala

Protectia sociala consta, de regula, dintr-o serie de transferuri din fonduri publice. Este ceea ce se face si în România, ca si în alte parti, iar aceste transferuri sunt discutate în prima parte a acestui capitol. Se spune adesea, în multe tari inclusiv România, ca organizatiile private pe baza de voluntariat ar putea constitui un mecanism mai eficace de sprijinire a saracilor decât sistemele publice birocratice. Dovezile ce reies din transferurile private actuale, discutate în partea a doua a capitolului, ar parea sa indice contrariul.

Partea I. Transferurile publice

Statul român redistribuie aproximativ 10% din PIB prin intermediul programelor de protectie sociala. Ponderea transferurilor de protectie sociala din PIB în perioada 1995-2002 a fost remarcabil de stabila, între 9% si 11% din PIB (Tabelul 15). Dar, în pofida acestei proportii stabile, sistemul a cunoscut modificari importante, inclusiv trecerea spre finantarea pe plan local a acestor programe.

Tabelul 15. Ponderea protectiei sociale în PIB si finantarea protectiei sociale pe surse

An	Protectie sociala % PIB	Sursa fondurilor pentru programele de protectie sociala				Total
		Buget de stat	Bugete locale	Asigurari sociale	Fond asigurari somaj	
1995	9,3	15	3	73	9	100
1996	8,9	15	3	76	7	100
1997	9,6	19	2	67	13	100
1998	10,5	19	3	65	13	100
1999	10,8	18	3	65	13	100
2000	9,8	16	5	69	10	100
2001	10,1	20	6	69	6	100
2002	10,0	18	8	69	5	100

Source: *Bugetul consolidat al statului, Ministerul Finantelor, Bucuresti*

Vom prezenta diversele programe de protectie sociala cuprinse în doua mari categorii: de asistenta sociala si de asigurari sociale. Programele de asistenta sociala includ prestatia Venitului Minim Garantat (VMG), alocatii pentru caldura, alocatia de stat pentru copii si alocatia suplimentara pentru copii. In programele de asigurari sociale intra, în principal, pensiile pentru fostii salariatii sau agricultori (pentru munca depusa) (de limita de vârsta si invaliditate) si cei aflati în întretinerea acestora (de urmas) si ajutoarele de somaj. In afara acestora, sistemul de asigurari sociale asigura contributorilor o gama larga de prestatii banesti si servicii precum indemnizatia de maternitate si concediul platit pentru îngrijirea copiilor, ajutor în caz de deces, pe lângă asigurarea împotriva somajului, platile compensatorii si masurile active pentru piata muncii discutate în Capitolul 4.

Programele de asistenta sociala

- Programul VMG (pe baza testarii mijloacelor), legiferat în 2002, a înlocuit programul de Ajutor Social care a functionat între 1995 si 2001 si care, datorita modului nesatisfacator de finantare, concepere si aplicare, a devenit ineficace.

Eligibilitatea pentru VMG este stabilita pe baza testarii venitului si dotarii. Pragul de venit este stabilit în functie de venitul si marimea familiei. Prestatia VMG acopera diferenta dintre pragul stabilit pentru program si venitul efectiv al familiei. Pentru membrii de familie cu capacitate de munca, prestatia este conditionata de efectuarea unui numar de ore de munca în beneficiul comunitatii, în încercarea de realizare a unei auto-tintiri a prestatiei de catre cei care au nevoie de ea. In 2002, programul a acoperit aproape 619.000 familii, iar costul total a reprezentat 0,28% din PIB. La sfârșitul anului 2002, însa, numarul familiilor beneficiare era de circa 380.000, adica 5,4% din populatia tarii. Beneficiarii programului mai aveau dreptul la alte doua prestatii legate: asigurarile de sanatate si ajutoarele pentru caldura (prezentata în continuare).

- Prin programul **ajutorului pentru caldura** se acorda un ajutor banesc familiilor cu venituri mici pe perioada sezonului rece (noiembrie-martie), cuantumul acestui ajutor depinzând de nivelul venitului agregat al familiei si sursa/tipul de combustibil folosit pentru încalzit. Pentru gospodariile neracordate la rețeaua de termoficare, ajutorul este acordat sub forma unei sume platite odata sau în transe lunare. Pentru gospodariile conectate la rețeaua de termoficare, ajutorul este depus în conturi escrow la care au acces furnizorii de caldura de termoficare. In 2002, aproape 756.000 familii (3.023.048 persoane) au beneficiat de acest program, reprezentând 13,5% din populatia tarii, al carui cost total a reprezentat 0,1% din PIB (inclus în bugetul VMG). Initial, ajutorul pentru energia termica a fost acordat doar beneficiarilor VMG. In ianuarie si septembrie 2002, Guvernul a emis ordonante de modificare a Legii VMG ridicând pragul de eligibilitate pentru ajutorul de caldura peste cel al VMG în încercarea de a acoperi un procent mai mare din populatie.

Alocatia de stat pentru copii si alocatia suplimentara pentru familiile cu mai multi copii alcatuiesc, împreuna, de departe cea mai mare parte a transferurilor sociale. Aceste prestatii au fost acordate unui numar de 4.835.606 copii (alocatia de stat) si 1.022.900 familii (alocatia suplimentara), costul reprezentând 0,68% din PIB în 2002.

- **Alocatia de stat pentru copii** este o prestatie universala acordata lunar pentru fiecare copil pâna la vârsta de 16 ani (18 daca urmeaza cursurile de zi ale învățământului secundar), cu conditia frecventarii cu regularitate a scolii de catre cei care au împlinit 7 ani. Incepând din ianuarie 2003, nivelul prestatiei, care este indexata si modificata cu regularitate, a fost stabilit la 210.000 ROL lunar.
- In acelasi timp, familiile cu 2 sau mai multi copii beneficiaza si de o **alocatie suplimentara pentru copii**. Nivelul ei a fost fixat în 1997 la 40.000 ROL lunar pentru familiile cu 2 copii, 80.000 ROL pentru familiile cu 3 copii si 100.000 ROL pentru familiile cu 4 sau mai multi copii. Prestatia nu a fost indexata din 1997.

Alocatia suplimentara a fost introdusa în încercarea de îndrepta mai precis programul catre familiile sarace, stiut fiind ca cele cu mai multi copii se confrunta cu un risc sporit de saracie. Dar, doua neconcordanțe între acest obiectiv si modul în care este conceput si aplicat programul au împiedicat îmbunătățirea tintirii. Prima, rata marginala a prestatiei era mai mica pentru familiile cu 4 copii (20.000 ROL lunar), iar programul nu prevedea un plus al prestatiei

pentru familiile cu 5 sau multi copii. In felul acesta, programul nu a reusit sa acopere diferenta marginala de venit a acelor familii care se confruntau cu cel mai mare risc de saracie, în pofida costului potential redus al extinderii programului pentru a acoperi aceasta grupa de populatie. A doua este ca doar alocatia pentru copii, care nu vizeaza în mod special populatia saraca, a fost indexata, în timp ce puterea de cumparare a alocatiei suplimentare cu tinta mult mai precisa s-a erodat cu timpul.

Tabelul 16 prezinta structura prestatiilor de asistenta sociala, numarul de beneficiari si costurile asociate acestora în 2002.

Tabelul 16. Principalele prestatii de asistenta sociala în 2002

	Numar de beneficiari	Procent din PIB
<i>Alocatii familiale</i>		
Alocatia de stat pentru copii	4.835.606	0,63
Alocatie suplimentara pentru familiile cu copii	1.022.900	0,05
Indemnizatia de nastere	150.011	0,01
<i>Asistenta sociala</i>		
Venitul minim garantat (VMG)	1.098.453	0,28
Ajutorul pentru caldura si facilitati pentru acoperirea costului energiei termice	3.023.048	0,07
Alocatia de încredintare si plasament familial	43.114	0,02
Ajutor de urgenta	468	0,00
Subventii acordate asociatiilor si fundatiilor	5.862	0,00
Ajutoare banesti	2.295	0,00
<i>Prestatii pentru persoanele cu dizabilitati</i>		
Pensia sociala pentru nevazatori	N.A.	0,08
Ajutor special lunar	N.A.	0,08
Indemnizatie pentru asistent personal	N.A.	N.A.

Sursa: Guvernul României, Ministerul Muncii si Solidaritatii Sociale, Bucuresti

Programe de asigurari sociale

- **Sistemul public de pensii** este organizat pe principiul clasic al platii pensiilor pe baza colectarii contributiilor de la generatiile actuale de asigurati (asa numitul *pay-as-you-go*) care, în pofida reformelor introduse în 2001 se confrunta în continuare cu un deficit cronic (de aproape 1% din PIB). Deficitul este rezultatul (i) unei rate de dependenta foarte reduse datorate îmbatrânirii populatiei si scaderii numarului de salariati; si (ii) politicilor de pensionare anticipata din trecut. Pentru mentinerea echilibrului financiar al sistemului, administratorii au optat pentru rate de înlocuire scazute care sunt prea mici pentru a putea proteja multi pensionari împotriva

saraciei – raportul dintre pensia medie din sistemul public si salariul mediu este în jurul a 37%. In prezent Guvernul aplica un plan de recorelare a pensiilor pe parcursul a trei ani pentru restabilirea echitatii între diferitele generatii care s-au pensionat cu niveluri ale pensiei semnificativ diferite, în pofida contributiilor care au fost asemanatoare.

- **Ajutorul de somaj** acordat de sistemul de asigurare împotriva somajului a fost rationalizat în 2002 când a fost votata o noua lege. Quantumul prestatiei este fixat la 75% din salariul mediu brut si se acorda timp de 6 pâna la 12 luni, în functie de vechimea în munca. Pe lângă acesta se acorda plati compensatorii salariatilor care si-au pierdut locurile de munca prin concedieri colective, quantumul lor depinzând de salariul mediu avut anterior si vechimea în munca. In afara prestatiilor banesti, din fondul de somaj se mai finanteaza o gama diversa de masuri active pentru piata muncii cuprinzând programe de consiliere profesionala, lucrari publice si microcredite care au fost discutate în Capitolul 4.

Gradul de acoperire al programelor de protectie sociala

Per total, 87% din populatie beneficiaza de cel puțin o prestatie sociala sub forma de transfer banesc, direct sau indirect (ca membri ai gospodariei, prin venitul si consumul realizate în comun). Gradul de acoperire este usor mai scazut în mediul urban (83%, fata de 91% în rural).

Programele cu cel mai ridicat grad de acoperire sunt alocatiile pentru copii (54,6% în urban, 56,6% în rural), urmate de pensii (principala diferenta între urban si rural constituind-o pensiile agricultorilor care acopera 1,5% din populatie în urban si 24,3% în rural), ajutorul de somaj (7,6 în urban si 6,3% în rural) si VMG (2% în urban si 6,1% în rural). Tabelul 17 prezinta datele statistice ale gradului de acoperire pe programe în decursul timpului, care arata ca acoperirea mai buna a sistemului de protectie sociala în perioada 1995-2002 se datoreaza numarului sporit de gospodarii care au beneficiat de pensii. Gradul de acoperire al ajutorului de somaj a fost pronuntat anticiclic, el extinzându-se în perioada de recesiune 1997-1999 si restrângându-se dupa aceea. Majoritatea programelor de asistenta sociala si-au mentinut constant gradul de acoperire, cu exceptia notabila a VMG – urmasul fostului program de Ajutor social – care în 2002 sa extins de la 0,5% la 3,9% din populatie. Aceasta extindere sa datorat în principal cresterii fondurilor. In 1997, ponderea “altor prestatii de asistenta sociala” a crescut de la 1,2% la 14%, rezultat al unei “alocatii pentru compensarea pretului la pâine” cu tinta puțin precisa care a însoțit liberalizarea sectorului si a fost acordata timp de 6 luni. Alocatia pentru compensarea pretului pâinii a marit temporar gradul de acoperire al programelor de asistenta sociala cu 8-9 puncte procentuale.

Tabelul 17. Modificari în gradul de acoperire al programelor de protectie sociala 1995-2002

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Asigurari sociale/prestatii contributive	48,9%	46,5%	46,1%	49,4%	51,6%	51,4%	52,6%	51,3%
Pensie – vechime în munca	23,9%	24,4%	25,0%	25,7%	26,5%	27,6%	29,0%	29,2%
Pensie - invaliditate	5,6%	5,7%	6,9%	6,8%	6,8%	7,1%	8,6%	9,0%
Pensie – urmas	5,2%	5,4%	5,4%	5,6%	5,9%	6,0%	6,4%	6,4%
Pensie – agricultor	12,1%	11,7%	11,5%	11,8%	11,6%	11,8%	12,1%	11,9%
Pensie – veterani de razboi	0,5%	0,4%	0,5%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Pensie – asistenta sociala	1,0%	1,1%	0,6%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Ajutor de somaj	11,8%	7,5%	7,4%	10,0%	12,3%	10,9%	9,0%	7,0%
Plati compensatorii	-	-	-	-	-	-	0,3%	0,1%
Concediu platit pentru îngrijirea copilului	1,6%	1,1%	1,1%	1,4%	1,3%	1,0%	1,0%	0,8%
Asistenta sociala/prestatii necontributive	54,1%	52,6%	62,5%	56,5%	56,4%	56,5%	56,8%	57,9%
Alocatie pentru copii	52,4%	50,9%	53,6%	54,8%	55,0%	54,9%	55,1%	55,5%
Burse	1,2%	0,9%	0,8%	0,7%	0,5%	0,8%	0,7%	0,6%
Ajutor pentru persoane cu handicap	1,6%	1,8%	2,2%	2,1%	1,9%	2,0%	2,2%	2,2%
Ajutor social/VMG în 2002	-	-	0,7%	0,5%	0,4%	0,5%	0,5%	3,9%
Alte prestatii de asist. soc. (incl. VMG în 95-96)	0,9%	1,2%	14,0%	1,0%	0,6%	0,6%	0,8%	0,7%
Alte prestatii necontributive	3,6%	3,4%	3,0%	3,2%	2,8%	2,5%	2,6%	2,4%
Indemnizatii veterani de razboi	3,4%	3,3%	2,8%	3,1%	2,7%	2,4%	2,3%	2,2%
Indemnizatii pt. victimele persecutiei politice	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,3%	0,2%
Total protectie sociala	83,3%	81,5%	85,2%	85,5%	86,1%	85,9%	97,0%	86,8%

Sursa: Estimari ale personalului Bancii Mondiale pe baza AIG 1995-2000 si ABF 2001-2002

Impactul programelor de protectie sociala asupra reducerii saraciei

Programele de protectie sociala ajung direct (participantii la programe) sau indirect (membrii gospodariei participantilor la programe) la aproximativ 87% din totalul populatiei, inclusiv 96% din chintila cea mai saraca (Tabelul 18). Programul VMG care reprezinta un sistem de protectie sociala de ultima instanta pentru combaterea saraciei, desi cu o buna tintire, nu acopera decât 11,7% din cele 20% cât reprezinta populatia cea mai saraca. Pentru o analiza mai detaliata a eficacitatii programelor de protectie sociala în combaterea saraciei se vor consulta sectiunile 2 si 3 ale Capitolului 4 din Volumul 2 – ideea care la sta la baza abordarii empirice fiind de a scadea prestatii de protectie sociala din consumul gospodariei luând, totusi, în considerare un oarecare venit de înlocuire realizat de gospodarii prin reactia comportamentala (pe care ar fi avut-o) daca nu ar fi beneficiat de programul de protectie sociala respectiv.

Tabelul 18. Rata de participare la programe pe chintile, 2002

Program	Cea mai saraca	2	3	4	Cea mai bogata	Pe plan national
Protectie sociala, din care:	96%	93%	89%	85%	71%	87%
Asigurari sociale						
Pensie – limita de vârsta	38%	36%	32%	25%	16%	29%
Pensie – invaliditate	12%	11%	10%	9%	5%	9%
Pensie – urmas	9%	9%	7%	5%	3%	6%
Pensie – agricultor	18%	17%	13%	8%	4%	12%
Pensie – veterani de razboi	0,4%	0,3%	0,1%	0,4%	0,1%	0,3%
Pensie – asistenta sociala	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%
Ajutor de somaj	8,9%	9,2%	7,5%	6,1%	3,1%	7,0%
Plati compensatorii	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%	0,1%
Asistenta sociala						
Alocatie pentru copii	54%	54%	56%	59%	55%	56%
Burse	0,6%	0,5%	0,5%	0,7%	0,6%	0,6%
Ajutor pentru persoane cu handicap	4,6%	3,0%	1,8%	1,0%	0,7%	2,2%
Indemnizatii veterani de razboi	3,6%	2,6%	2,1%	1,8%	0,8%	2,2%
Indemnizatii pt. victimele persecutiei politice	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%
Asistenta sociala furnizata de primarii (VMG în 2002)	11,7%	4,4%	1,9%	1,0%	0,3%	3,9%
Alte prestatii de asistenta sociala	1,1%	0,9%	0,7%	0,4%	0,4%	0,7%

Sursa: Estimările personalului Bancii Mondiale pe baza ABF 2002

Performanta programelor de protectie sociala sub aspectul tintirii

În România majoritatea transferurilor de protecție socială sunt pronunțat progresive, cu excepția burselor. Mai exact, chintila inferioară beneficiază de aproape un sfert (25%) din totalul cheltuielilor publice de protecție socială, față de cea superioară (cea mai bogată) care beneficiază de 12% (Tabelul 19). Cu alte cuvinte, cei mai bogați primesc un procent absolut din transferurile publice mai mic decât cei săraci. Programele care țintesc populația săracă cel mai bine sunt VMG, ajutorul special pentru persoanele cu handicap și indemnizațiile pentru veteranii de război. Notabilă este performanța VMG care reușește să transfere 63% din prestație chintilei celei mai sărace, fiind astfel superioară celei a programelor similare din regiune (din Serbia, Republica Kîrgîz și Estonia). Mai mult decât atât, transferurile publice reprezintă 80% din consumul total al chintilei celei mai sărace (din care s-au scăzut 50% din transferurile de protecție socială), față de 6,8% pentru chintila superioară.

Tabelul 19. Distributia prestatiilor de protectie sociala pe chintile – 2002

Program // Chintila de consum	Cea mai saraca	2	3	4	Cea mai bogata	Pe plan national
Protectie sociala, din care:	25%	24%	21%	18%	12%	100%
Asigurari sociale						
Pensie – limita de vârsta	24%	24%	22%	18%	12%	100%
Pensie - invaliditate	21%	23%	22%	22%	12%	100%
Pensie – urmas	26%	28%	22%	15%	9%	100%
Pensie - agricultor	30%	30%	22%	13%	6%	100%
Pensie – veterani de razboi	32%	24%	13%	18%	13%	100%
Pensie – asistenta sociala	25%	37%	17%	13%	9%	100%
Ajutor de somaj	25%	26%	21%	18%	11%	100%
Plati compensatorii	29%	27%	26%	9%	9%	100%
Asistenta sociala						
Alocatie pentru copii	20%	20%	20%	21%	19%	100%
Burse	16%	18%	17%	21%	28%	100%
Ajutor pentru persoane cu handicap	42%	22%	20%	10%	6%	100%
Indemnizatii veterani de razboi	37%	23%	21%	14%	6%	100%
Indemnizatii pt. victimele persecutiei politice	18%	14%	26%	31%	12%	100%
Asistenta sociala furnizata de primarii (VMG în 2002)	62%	21%	12%	4%	2%	100%
Alte prestatii de asistenta sociala	33%	24%	19%	11%	13%	100%
Pro memoria						
Pondere în totalul populatiei	20%	20%	20%	20%	20%	100%
Pondere în consumul total	7%	12%	17%	23%	40%	100%

Sursa: Estimările personalului Bancii Mondiale pe baza ABF 2002

Poate fi extins VMG fara a i se afecta semnificativ performanta?

Pe scurt, raspunsul la întrebare este: da. Analiza incidentei marginale a prestatiei arata ca si în absenta modificarii modului în care este conceput programul VMG, o extindere a sa va fi pronuntat pro-saraci. Vom atragem, totusi, atentia ca cele constatate ramân valabile în cazul unei extinderi relativ modeste, dar nu neaparat si al unei reforme majore. Mai mult decât atât, judecând prin prisma volumului resurselor cheltuite pentru reducerea deficitului de consum al beneficiarilor programelor cu 1 ROL, VMG se dovedeste din nou a fi cel mai eficient program.

O interpretare a indicatorilor de acoperire, incidenta absoluta a tinteii si incidenta relativa a tinteii (importanta/adecvare) luati împreuna, constatam ca dintre programele de asistenta sociala: (i) VMG are cea mai buna performanta de tintire, desi gradul de acoperire si adecvare al prestatiei este redus; (ii) alocatiile pentru copii sunt mai putin bine tintite, dar au cel mai mare grad de acoperire al celor aflati în saracie si saracie severa; si (iii) exista programe cu un grad ridicat de scurgere (prestatii care ajung la non-saraci) si de acoperire redusa a saracilor. Unele din aceste programe pot fi candidate la rationalizare, iar economiile rezultate adaugate programului VMG.

Aducerea în sistem a tuturor celor nevoiasi

*“Ei (romii) nu au bani decât când primesc ajutorul social ...
Daca nu am avea ajutorul, sa ne fereasca Dumnezeu! (...) A fost greu sa obtinem ajutorul social ...
Daca aveai un cal, de exemplu, sau o caruta, nu-ti dadeau ajutorul!”*
Repondenti cu venit mic, roma, Alunis, rural 2003.

*“Nu exista criterii clare de încadrare. Este o situatie care îi face pe multi sa fie nedumeriti. Si care face
posibila alocarea prestatiei si unor persoane care un întrunesc criteriile pentru a o primi. In esenta,
înseamna acordarea unor drepturi în mod ilegal”*
Asistent social din cadrul Inspectoratului de Stat pentru Protectia Persoanelor cu Handicap, Focsani,
urban. 2003.

*“Unele persoane sunt mândre si nu vor sa se înscrie pentru primirea ajutorului social fiindca ar trebui
sa depuna o activitate pentru aceasta prestatie. Acestia nu sunt cei extrem de nevoiasi. Sunt saraci, dar
se pot înca descurca. Au vrut si ei sa se înscrie pentru primirea ajutorului social, dar când le spuneai
ca trebuie sa presteze o munca în schimb, ziceau, ‘ei bine, atunci nu am neaparata nevoie de ajutor’.”*
Viceprimar, Nereju, rural. 2003.

*“Sa spunem ca cerem 20 miliarde lei, si primim 5 miliarde lei... Este posibil ca în cursul anului sa
primim restul de fonduri solicitate, daca transferurile acordate de Guvern pentru echilibrare sunt
alocate corespunzator ... Dar suntem întotdeauna pe muchie de cutit cu finantarea. (...) De obicei,
primim întotdeauna mai putin bani decât cerem. Si lucrul acesta este valabil pentru toate localitatile.”*
Salariat al Directiei de Asistenta Sociala , Administratia Publica Locala Târgu Mures, urban. 2003.

Astfel, desi VMG este pentru Guvernul României un bun instrument de reducere a saraciei severe, exista probabilitatea ca programul sa nu ajunga la unele din persoanele foarte sarace. In 2002 programul a reusit sa acopere gospodariile mai numeroase, cele în care cuplul traia împreuna fara a fi casatorit (punând resursele la un loc, iar unul dintre adulti solicita prestatia doar pentru el si toate persoanele aflate în întreținere), populatia roma (fata de un grad mediu de acoperire al decilei celei mai sarace de 17%, gradul de acoperire al romilor aflatii în saracie severa a fost de 36%), cele conduse de adulti cu nivel redus de educatie sau fara studii, agricultori, someri si femei casnice. In general, beneficiarii VMG sunt gospodarii care sunt familiarizate cu sistemul de asistenta sociala, majoritatea beneficiind si de alte prestatii de asistenta sociala, în special alocatiile pentru copii.

Gospodariile extrem de sarace care nu au beneficiat de VMG sunt mai ales gospodarii rezidente în urban, cele afectate de restructurarea industriei care nu accepta prestatia datorita stigmatului asociat ei si gospodariile cu doua sau mai multe persoane cu capacitate de munca. Aceste gospodarii sunt si ele la fel de sarace si trebuie sa fie acoperite de program. Modificarea regulilor de administrare a programului pentru a le aduce si pe acestea în sistemul de protectie sociala si a le ajuta sa iasa din saracie reprezinta o chestiune majora.

Perfectionarea administrarii asistentei sociale

În secțiunea precedentă s-a arătat că, dintre programele de asistență socială, VMG are cea mai bună performanță de țintire, dar un grad relativ redus de acoperire a săracilor. În această secțiune se analizează îndeaproape aranjamentele instituționale ale VMG pentru a scoate în evidență două din cele mai importante puncte slabe ale programului: (i) aranjamentele de finanțare; și (ii) modul de aplicare.

1. *Aranjamentele de finanțare*

- Repartizare neclară a sarcinii finanțării între administrația centrală și cea locală.

Conform legii, finanțarea programului VMG se poate face din două surse: (i) transferuri cu destinație precisă de la bugetul de stat, repartizate de consiliile județene localităților; și (ii) veniturile bugetelor locale și/sau “alocații de echilibrare”¹⁴. Teoretic, finanțarea de la nivel central îmbinată cu cea de la nivel local constituie o bună combinație pentru stimularea administrațiilor locale. Descentralizarea finanțării programului, asemeni celei încercate după 1996 cu fostul program de Ajutor Social, ar fi fost nepotrivită, dat fiind că localitățile cele mai sărace, cu cea mai mare proporție de potențiali beneficiari VMG, sunt și cele care au cea mai redusă capacitate de realizare a unor venituri. În primii ani, diverse studii (Tesliuc et al (2001); Banca Mondială (2002)) au demonstrat că descentralizarea finanțării programului a dus la o țintire necorespunzătoare, programele fiind mai mari în zonele relativ mai înstarite și mai mici în zonele mai sărace, dacă sunt determinate de capacitatea de finanțare doar a administrațiilor locale. Soluția optimă la această problemă este considerarea riscului de sărăcie la nivel național. Bugetul de stat este cel care trebuie să asigure finanțarea VMG, cu alte cuvinte care să “garanteze” acest venit minim, iar administrațiile locale să răspundă doar de aplicarea programului. Există, însă, riscul ca administrațiile locale să folosească abuziv programul (permițând o substanțială scurgere a fondurilor către non-săraci) în cazul în care administrația centrală are o slabă capacitate de control al aplicării programului și bugetul local nu suportă costul (penalitățile) unei astfel de acțiuni. Introducerea obligației de co-finanțare de către autoritățile locale le oferă acestora stimulentele corecte pentru utilizarea fondurilor de o manieră “responsabilă”. Dar, dacă aceste aranjamente ar putea fi funcționale, aplicarea programului a fost afectată de o lipsă de claritate asupra proporției în care se face finanțarea de către administrația locală și de către cea centrală. Legea VMG nu precizează care este raportul de cofinanțare central/local. Unele administrații locale au reacționat la aceste neclarități ale prevederilor legislative prin nefurnizarea nici unei cofinanțări din resurse locale. Indicii calitative sugerează teama pe care consiliile locale au avut-o și o au ca regulile de cofinanțare a VMG s-ar putea schimba din nou și ca ele vor sfârși prin a suporta costul integral al programului, așa cum s-a întâmplat și cu programul Ajutorului Social în 1996 (după primul an de aplicare când finanțarea s-a făcut de la bugetul de stat). Având în vedere faptul că VMG este “garantată”, programul ar putea împinge și lăsa pe dinafară alte cheltuieli locale considerate mai importante de electoratul local.

- Caracterul imprevizibil al fondurilor pentru VMG

¹⁴ “Alocațiile de echilibrare” sunt resurse transferate localităților celor mai sărace pe principiul “solidarității sociale”.

Autoritățile locale (consiliile locale) nu își pot elabora planul bugetelor lor fără o prevedere clară care să precizeze nivelul cofinanțării pe care ele vor trebui să îl asigure, și se confruntă cu dificultăți asemănătoare în proiectarea fluxului de numerar. În 2002, această imposibilitate de a prevedea volumul resurselor furnizate de administrația centrală pentru VMG a determinat multe consilii locale să limiteze cererea pentru acest program. Exemple de metode de limitare a cererii sunt: imputarea “prin neplata” a veniturilor din activitățile cu caracter informal în perioada de vară, platind în consecință doar 40%-60% din cuantumul nominal al prestației, și/sau fixarea numărului zilelor de muncă în folosul comunității la nouă pe lună, indiferent de cuantumul prestației. Fondurile pentru VMG se caracterizează printr-un aranjament relativ complex între instituții de nivel central, județean și local. Un rol important îl are consiliul județean care împarte fondurile localităților. Lipsa oricărei reglementări referitoare la cerința cofinanțării se reflectă și la acest nivel, afectând în special comunitățile sărace care nu pot cofinanța prestația VMG.

- Nerespectarea prevederii de plată a prestației

Principala diferență dintre VMG și vechiul Ajutor Social constă în faptul că VMG este “garantat”. Cu toate acestea, nici o autoritate nu are în momentul de față responsabilitatea sau capacitatea de a impune respectarea acestei prevederi. Ministerul Muncii și Solidarității Sociale are mandatul monitorizării programului, dar nu și puterea de a aplica sancțiuni autorităților locale care nu au plătit prestația decât parțial sau deloc, întrucât repartizarea fondurilor către bugetele locale este în totalitate sub controlul consiliilor județene autonome, iar autoritățile locale (consiliile locale) au latitudinea de a stabili criteriile de eligibilitate mai laxe sau mai stricte.

- Resursele VMG de la bugetul de stat nu sunt clar alocate în acest scop

Bugetul de stat alocă în bloc resursele pentru VMG și alocațiile pentru caldura, iar din 2003 și salariile asistenților persoanelor cu handicap. Acest aranjament nu permite separarea fondurilor pentru prestația VMG de alocațiile pentru caldura sau salariile asistenților personali, făcând astfel imposibilă controlarea proporției alocate din bugetul local pentru cofinanțarea VMG. Acest aranjament se rasfrânge direct asupra priorităților cheltuielilor administrației locale care este interesată în stabilirea plății salariilor însoțitorilor personali ca primă prioritate (deoarece statutul însoțitorilor personali este asemănător celor de funcționari ai primăriei, fiind incluși pe statele de plată ale acestora). Din fondurile rămase, consiliul local trebuie să hotărască dacă prioritatea în cheltuirea lor o are VMG sau alocația pentru caldura. Neimpunerea respectării obligației de a acoperi integral cuantumul datorat beneficiarilor VMG face ca aranjamentul efectiv să ducă la plată cu întârziere sau parțială a prestației VMG.

2. *Aplicarea*

- Latitudinea administrației publice locale în ceea ce privește criteriile de apreciere a dotării și eligibilității.

O bună parte din venitul populației sărace este realizat în activități cu caracter informal, în special agricultura de subsistență. Pentru a ține cont de acest tip de venit, legea VMG cere celor care administrează programul estimarea valorii imputate a mijloacelor de producție pe care

le posedă gospodăriile, pe baza unor norme stabilite de administrația locală. Metodele de determinare a "valorii imputate" a mijloacelor de producție (animale, pământ sau utilaje agricole) variază de la un consiliu local la altul. Teoretic, administrația locală este cea mai în măsură să utilizeze informațiile locale pentru a putea ține mai bine pe cei săraci. În acest sens, legea VMG atribuie consiliilor locale puterea de a stabili valoarea imputată a mijloacelor de producție ce urmează a fi luate în considerare de metoda de testare a mijloacelor. Această prevedere a dus la mari diferențe între valoarea imputată a unor dotări asemănătoare pe zone relativ omogene¹⁵. Dovezile reușite din anchetele anterioare au confirmat existența unor diferențe de preț între localitățile aceluiași județ, dar de un ordin de mărime mult mai mic. Ca o contrapondere la mâna liberă dată consiliilor locale, unele consilii județene au emis reglementări ale valorilor maxime și minime ale acestor mijloace din dotare. Guvernul ar trebui să ia în calcul armonizarea acestei bune practici la nivelul întregii țări.

Procedurile pentru stabilirea eligibilității pentru VMG sunt departe de a fi uniforme. Între localități există diferențe semnificative în ceea ce privește documentele pe care potențialii beneficiari trebuie să le prezinte. Multe consilii locale cer ca documentele să fie autentificate notarial, deși legea nu conține o asemenea cerință, care mărește costul în timp și bani pentru solicitanți. Guvernul și Ministerul Muncii și Solidarității Sociale ar putea stabili norme detaliate de aplicare pentru a limita formularistica și documentele care se cer solicitanților.

Guvernul ar putea consolida modul în care este conceput, finanțat și aplicat programul VMG, astfel:

1. Un sistem mai echitabil de cofinanțare pe baza unui algoritm/unei formule care să țină seama de capacitatea financiară a localităților și de numărul previzibil al locuitorilor săraci. Ca o regulă, cerințele de cofinanțare ar trebui să fie mai mici pentru localitățile mai sărace. Pentru evidențierea nivelului săraciei la nivelul localităților, Guvernul poate utiliza una din hărțile săraciei sub aspectul nevoilor elementare folosite în prezent de FRDS. Ca alternativă, se pot face estimări solide ale săraciei la nivelul localităților prin combinarea informațiilor furnizate de recensământul din 2002 cu cele ale ABF pe anii 2002-2003. În cazul unei slabe capacități de monitorizare a respectării la nivel local a cerinței de asigurare a cofinanțării necesare, alternativă cea mai bună este de a continua finanțarea programului 100% de la bugetul central.
2. Omogenizarea criteriilor de evaluare la nivelul județului. Guvernul ar putea armoniza la nivelul întregii țări metodele de bună practică din unele județe care au fixat un minim și un maxim pentru valoarea imputată a mijloacelor de producție utilizate la stabilirea venitului gospodăriei. O alternativă ar putea fi abandonarea cu totul a evaluării dotării și utilizarea informațiilor pentru impozitul pe venitul global. Metoda nu este, însă, recomandabilă, dat fiind că impozitul pe venitul global nu surprinde perfect venitul agricol.
3. Un mecanism corespunzător pentru respectarea VMG. Dacă legislația va menține cerința cofinanțării de către administrațiile locale, ea va trebui să fie însoțită de un mecanism de

¹⁵ De ex. În același județ, un cal putea fi evaluat între 150.000 și 1 milion lei, un porc între 42.000 și 420.000 lei, etc

respectare a prevederilor VMG. În absența acestui mecanism, unele din practicile observate în 2002 s-ar putea continua și extinde, cum ar fi acumularea restanțelor de plată a prestației sau plată parțială a VMG (în 2002 o serie de administrații locale au plătit doar 80% din VMG – cota estimată de la bugetul de stat). Institucionalizarea unui mecanism corespunzător pentru respectarea legii va preveni și utilizarea unor judecăți de valoare sau stereotipuri cu privire la “saracii care merita” la nivelul administrației locale.

4. Criteriile de eligibilitate. În prezent legea descalifică beneficiarii eligibili care au datorii la stat. Legea sau legislația secundară va trebui să menționeze explicit că, în asemenea cazuri, prestația poate fi utilizată întâi pentru acoperirea datoriilor beneficiarilor, după care poate fi plătită beneficiarilor pe lunile rămase.
5. Depunerea unei munci în beneficiul comunității. Această cerință s-a dovedit a fi un bun mecanism de auto-tinere, dar legea va trebui să stipuleze explicit că numărul orelor de muncă este proporțional cu quantumul prestației. În prezent, mulți beneficiari renunță la ea deoarece în unele zone li se cere să lucreze numărul maxim de ore (72), indiferent de quantumul prestației.
6. Cerința depunerii unei munci în schimbul prestației este utilizată de consiliile locale aproape exclusiv pentru mici proiecte ecologice, cum ar fi curățenia strazilor sau colectarea gunoierului. Prin tradiție, acestea sunt activități în care numărul celor cu nivel redus de educație sau fără studii este predominant. Mulți din cei deveniți saraci în ultima vreme ca, de exemplu, muncitorii calificați care și-au pierdut locurile de muncă prin închiderea sau restructurarea întreprinderilor de stat, consideră o astfel de muncă ca fiind stigmatizantă, dar ar fi gata să lucreze în alte locuri în care și-ar putea valorifica mai bine calificarea. Guvernul și consiliile locale ar trebui să analizeze posibilitatea unor opțiuni de muncă de pe urma cărora să beneficieze nu numai noul segment de populație săracă, dar și comunitatea locală.

Partea 2. Transferurile private

Această secțiune analizează structura fluxurilor private, în completarea analizei repartitiei și gradului de cuprindere a transferurilor publice. Este important să arătăm de la început că în secțiune s-a folosit venitul (nu consumul) ca măsură a bunăstării, deoarece setul de date care conține informații detaliate asupra transferurilor private, Ancheta privind capitalul social și transferurile publice/private pe 2003, nu culege date amanunțite asupra consumului.

Transferurile private analizate se împart în două categorii: fluxuri sociale private cu caracter formal și fluxuri între gospodării cu caracter informal. În rețelele private cu caracter formal intra asociații cum ar fi sindicate, grupuri parohiale, comitete de părinți, asociații de cartier, asociații agricole, asociații profesionale și ONG-uri. Transferurile cu caracter informal analizate în acest studiu au fost împrumuturile, schimburile, plata în schimbul unor mici servicii și cadourile.

Fluxurile sociale private cu caracter formal

“Înainte, oamenii nu erau împartiti pe categorii, așa ca acum. Acum, nici în asociația celor cu păduri nu intra decât cei bogati, toti ceilalti sunt exclusi. Așa este lumea noastră astăzi.”
(II, repondenti cu venit mediu, Nereju, rural)

“Este foarte greu! Am rugat o cunosțință să-mi împrumute tractorul ca să aduc niste lemne pentru încălzit acasă. Înainte, comuna ne dădea lemne, de fapt acesta era motivul pentru care comuna avea în proprietate pădure. Faceau un tabel cu numele tuturor celor saraci cărora le vindeau lemn la pret redus; tăiau lemnul în bucati mai mici, îl măsurau în metri cubi și îl dădeau saracilor, așa ca să ajungă (la toti) ...”
(repondent cu venit mic, Alunis, rural)

Numarul total al membrilor activi ai acestor organizatii este ridicat : 1302 gospodarii, sau 49,3% din esantion, au declarat ca fac parte din cel puțin una din aceste asociații (Tabelul 20). Participarea gospodariilor sarace la aceste asociații, conform propriilor declaratii, este mai mica decât a gospodariilor mai înstarite. 33% din gospodariile din chintila cea mai saraca declara ca sunt membre ale unei asociații, fata de 60,5% din chintila superioara. Cel mai ridicat numar total de membri îl au, conform declaratiilor, syndicatele și uniunile lucratorilor (29,7% din totalul membrilor), asociatiile proprietarilor (24,0% din numarul membrilor) și societatile agricole (20,5%). Dintre acestea trei, syndicatele și uniunile lucratorilor au cel mai mic numar de membri din chintila cea mai saraca (circa 4% din aceste gospodarii), iar societatile agricole – cel mai ridicat (11,43% din aceste gospodarii). Pentru acestea din urma, procentul este comparabil cu cel al membrilor din chintilele de populatie 2-4 și este cu 30% mai ridicat decât al membrilor din chintila superioara.

Tabelul 20. Apartenența gospodariilor la diverse organizatii în calitate de membre

Organizatie	Pondereea gospodariilor membre (%)
Syndicate și uniuni ale lucratorilor	29,70
Asociații ale proprietarilor	24,00
Asociații agricole cu personalitate juridica	20,50
Comitete de parinti	18,00
Comitete parohiale sau alte colective coordonatoare ale bisericilor	16,50
Partide politice	15,20
Asociații profesionale	12,40
Asociații ale comerciantilor sau oamenilor de afaceri	10,80
Alte asociații	10,30
Asociații artistice/sportive	9,60
Asociații ale comerciantilor sau oamenilor de afaceri	8,70
Sisteme de întraajutorare financiara (roata)	8,60
ONG-uri sau grupari civice	7,10

Sursa: Ancheta privind capitalul social și transferurile publice/private, 2003

In acelasi timp, cei saraci contribuie activ la aceste asociatii private – 69% din gospodariile din chintila cea mai saraca contribuie la diferite forme publice de asociere, fata de 78% din chintila cu veniturile cele mai ridicate (Tabelul 21).

Tabelul 21. Contributiile la organizatii private, pe chintile

Variabila	Total			Urban			Rural		
	Numar	Medie (Lei)	Ca % din venit	Numar	Medie (Lei)	Ca % din venit	Numar	Medie (Lei)	Ca % din venit
Chintila 1	390	706.861	2,8%	93	768.752	2,7%	297	687.480	2,8%
Chintila 2	388	783.823	1,5%	176	714.326	1,2%	212	841.518	1,9%
Chintila 3	384	824.964	1,2%	219	656.971	0,9%	165	1.047.937	1,6%
Chintila 4	390	942.682	1,1%	281	972.354	1,0%	109	866.189	1,1%
Chintila 5	397	1.105.023	0,6%	296	1.177.137	0,6%	101	893.677	0,6%
Toate gospodariile	1949	873.743	1,0%	1065	903.996	0,9%	884	837.295	1,5%

Sursa: Ancheta privind capitalul social si transferurile publice/private, 2003

Biserica, prin grupurile parohiale, si scoala, prin comitetele de parinti, sunt cele mai mari beneficiare ale acestor fluxuri. Contributia la biserica a populatiei sarace din rural este disproportionata atât ca procent din venit, cât si ca numar de gospodarii. In rural, numarul gospodariilor sarace care contribuie la asociatiile bisericilor, conform declaratiilor lor, este de trei ori si ceva mai mare decât al celor cu venituri mari.

Si furnizorii privati de servicii si agentii economici privati acorda asistenta salariatilor, clientilor si asociatilor lor. Se constata ca aceste transferuri sunt pronuntat regresive (Tabelul 22), chintila cu veniturile cele mai ridicate beneficiind de mai multa asistenta din partea institutiilor private cu caracter formal, care este cel mai probabil sa fie patronii sau furnizorii privati de servicii.

Tabelul 22. Fluxurile de la firmele private de afaceri sau furnizorii privati de servicii

Variabila	Transferuri ale firmelor private de afaceri			Transferuri ale furnizorilor privati de servicii		
	N	Medie (lei)	Ca % din venit	N	Medie (lei)	Ca % din venit
Q1	14	86.677	0,30%	0	0	0,00%
Q2	28	175.353	0,40%	7	13.291	0,03%
Q3	38	584.563	0,90%	11	72.908	0,11%
Q4	31	521.567	0,60%	3	12.000	0,01%
Q5	33	3.390.530	2,00%	7	69.035	0,04%
Total	144	956.829	1,20%	28	27.922	0,03%

Sursa: Ancheta privind capitalul social si transferurile publice/private, 2003

Fluxurile cu caracter informal între gospodarii

“Vecinii nu ma mai ajuta, fiecare își vede de-ale lui. Dacă îi cer o varza, îmi spune ca n-are. Mie, dacă oricine mi-ar cere ceva, i-asi da pe gratis.” (V, persoana cu venit mic, Breaza, urban)

“Fata mea este la facultate. Cresc un porc pentru ei, în fiecare luna le dau 40-50 oua, le dau 500.000 – 1 milion de lei fiindcă mi-e mila de ei.” (Repondent cu venit mediu, Alunis, rural)

“Dacă nu te poți ridica la un anumit nivel, esti dat la o parte. Ce înseamnă “sa fii dat la o parte?” Nu ai acces în cercul lor. Ei au multe masini si o multime de bani.”

(Repondenti cu venit mediu, Alunis, urban)

Gospodariile din toate categoriile de venit participa în mare masura la transferurile cu caracter informal dintre gospodarii (aproape 97% din totalul gospodariilor esantionului) definite mai sus. Fluxurile dintre gospodarii sunt semnificative ca procent din venitul gospodariei înaintea transferurilor dintre ele. Iesirile brute informale reprezinta 12,3% iar intrarile brute informale – 8,5% din venitul net înaintea transferurilor între gospodarii. Deloc surprinzator, procentele sunt mai ridicate pentru intrari, decât pentru iesiri pentru chintila cea mai saraca, ele fiind de 17,8% si, respectiv 17,6%.

În România, efectul net al transferurilor între gospodarii pare sa fie neutru din punct de vedere al venitului, o constatare diferita de rezultatul consemnat în literatura de specialitate unde transferurile între gospodarii se comporta asemeni transferurilor publice pe baza de test al mijloacelor de trai, fluxul fiind de la bogati la saraci (Cox, Jimenez, Oraska, 1996; Cox, 2002; Jimenez, Galasso, Cox, 2001). Desi nu se poate exclude posibilitatea ca diferentele constatate sa se datoreze modului diferit în care a fost conceputa ancheta, o explicatie o constituie mutarea în alte localitati în perioada post-socialista care a afectat vechile relatii personale, iar relatiile sociale se cladesc în timp, celor saraci lipsindu-le deseori resursele necesare mentinerii unor asemenea relatii, fiind astfel exclusi.

Cea mai raspândita forma de tranzactie este *oferirea de cadouri*, 93,6% din gospodarii dând si primind cadouri. Oferirea de cadouri reprezinta tranzactiile cu valoarea cea mai ridicata dintre toate transferurile între gospodarii si sunt usor progresive. Conform propriei perceptii, gospodariile sarace din rural sunt donatoare nete, în timp ce gospodariile sarace din urban sunt beneficiare nete de cadouri.

Plata unor sume de bani pentru mici servicii facute altor gospodarii reprezinta a doua tranzactie ca valoare medie pe gospodarie si numar de gospodarii care o practica (54% din gospodarii). Gospodariile din rural sunt mai active în efectuarea acestor tranzactii (în medie 73% fata de 46%). Gospodariile sarace din rural se considera pe ele însele drept beneficiare nete, în timp ce toate gospodariile din urban si cele înstarite din rural se considera ca dând mai multe resurse decât primind. Si platile ca pondere din venit înaintea transferurilor între gospodarii sunt usor progresive.

Schimbul de bunuri si servicii este mai raspândit în mediul rural unde tranzactiile banesti par sa fie pe deasupra — 67% din sub-esantioanele rurale fata de 40% din cele urbane. Aceste schimburi sunt pronuntat progresive, atât gospodariile sarace din rural, cât si cele din urban considerându-se a fi net beneficiare de pe urma acestor tranzactii.

În mod surprinzator, se constata ca *împrumuturile cu caracter informal* sunt regresive. Numarul gospodariilor aparținând chintilei superioare de venit din rural care iau/dau bani cu împrumut în conditii informale este mai mare decât al celor din chintila inferioara (în mediul urban, situatia este inversa). Situatiia este foarte diferita de cea din tarile în curs de dezvoltare unde populatia saraca înregistreaza un grad ridicat de îndatorare informala. Faptul se poate explica, pe de-o parte, prin inexistentia unei traditii a împrumuturilor informale profesioniste în tarile foste socialiste, si pe de alta, obisnuitei de a se baza pe stat pentru asistenta.

Implicatii de politica

În majoritatea tarilor, fluxurile private cu caracter formal si informal sunt progresive. În România, însa, cele private cu caracter formal sunt regresive, iar cele informale sunt neutre din punct de vedere al venitului. Faptul acesta face ca transferurile publice sa reprezinte o sursa cu atât mai importanta de venit pentru gospodariile sarace din România. El mai semnaleaza si grija pe care trebuie sa o manifeste statul în acordarea contractelor de prestare a serviciilor de asistenta sociala organizatiilor private.

Din fericire, sistemul public de protectie sociala este progresiv si contribuie substantial la reducerea saraciei. În absenta transferurilor de protectie sociala – cu operarea ajustarilor corespunzatoare reactiei comportamentale a gospodariilor – numarul populatiei sarace ar creste cu aproape 50%, iar numarul celor aflati în saracie severa s-ar dubla.

În mare masura, acest impact se datoreaza pensiilor, atât cuantumului lor, cât si tintirii lor cu relativa eficacitate. În absenta unei pensii corespunzatoare, majoritatea pensionarilor ar fi saraci. Actualul proces de recorelare a pensiilor, care pune accentul atât pe aspectele de echitate (alinieria pensiei la contributia din trecut), cât si pe protectia împotriva saraciei severe a contribuit la acest rezultat pro-saraci.

În perioada de tranzitie, sistemul de asistenta sociala a cunoscut o reforma substantiala. De la un sistem cu prestatii pentru anumite categorii (de ex. alocatiile pentru copii), el a trecut, începând din 2002, la consolidarea VMG ca program bazat pe testarea mijloacelor cu o buna tintire a celor saraci. Guvernul trebuie laudat pentru toate aceste îmbunatatiri aduse sistemului de asistenta sociala.

Dar pentru combaterea saraciei severe, Guvernul ar trebui sa puna un mai mare accent pe VMG. Performanta de tintire a programului este printre cele mai bune din regiune. Gradul de acoperire a programului a crescut enorm în 2002 fata de 2001 (de la 0,5% din populatie în 2001 la 5% în 2002). Si totusi, în pofida acestei cresteri, gradul de acoperire al celor extrem de saraci este înca necorespunzator (programul acopera doar 30% din populatia aflata în saracie severa). Gospodariile sarace pe care programul nu le acopera sunt mai ales cele din urban, cele afectate

de restructurarea industriei care nu solicita acordarea prestatiei datorita stigmatizarii pe care o atrage si cele care au membri cu capacitate de munca.

Pentru a asigura o acoperire corespunzatoare a celor aflati în saracie severa, VMG trebuie extins (de la 0,3% din PIB în 2002 la mai mult, eventual 0,6-0,8% din PIB, pentru acoperirea a celor mai sarace 10% din populatie, cu un grad moderat de scurgere catre gospodariile mai putin sarace). O crestere moderata a pragului de venit (peste cel al inflatiei) ar extinde gradul de acoperire a prestatiei care ar ajunge la un numar mai mare de persoane sarace. Pentru a mari resursele necesare extinderii VMG, Guvernul ar putea mentine alocatiile pentru copii la nivelul lor actual (nominal), utilizând economiile reale rezultate pentru VMG. Si alte modificari de politica ar putea avea un efect asemanator, inclusiv acordarea alocatiei pentru copii – în totalitate sau doar a unei parti din aceasta – pe baza tintirii.