

CAPITOLUL 6

MODELUL SOCIAL EST EUROPEAN: CAZUL REPUBLICII MOLDOVA

OLGA GAGAUZ

6.1. INTRODUCERE

Deși sistemele de protecție socială din Europa sunt construite pe principii comune – solidaritate, echitate și incluziune –, între ele persistă diferențe considerabile în ceea ce privește nivelul de intervenție al statului, gradul de universalitate și capacitatea de redistribuire. În Europa de Est, aceste diferențe sunt amplificate de traiectoriile distincte urmate de statele membre sau nemembre ale Uniunii Europene. Dacă țările integrate în UE au beneficiat de un cadru clar de armonizare, de standarde comunitare și de un proces de reformă coerent, statele non-UE au evoluat într-un context instituțional mai fragil, marcat de constrângeri economice, instabilitate politică și resurse limitate.

Moștenirea modelului sovietic rămâne un element definitoriu pentru întreaga regiune est-europeană. Statul continuă să fie perceput drept principalul garant al bunăstării, însă capacitatea sa administrativă și financiară este insuficientă pentru a menține un sistem universal și echitabil. Reformele inițiate în anii 1990–2000 au fost adesea mai degrabă măsuri de ajustare la crize decât procese strategice de reconstrucție, fiind afectate de subdezvoltarea pieței muncii, extinderea economiei informale și fragmentarea instituțională. În absența unei ancorări externe similare procesului de aderare la UE, evoluția sistemelor de protecție din statele non-membre a avut un caracter preponderent reactiv, dictat de șocuri economice și schimbări politice.

Aceste provocări se manifestă pregnant în țările din afara UE, inclusiv în Republica Moldova, unde sistemul de protecție socială continuă să se confrunte cu subfinanțare cronică, disparități teritoriale, dependență de sprijin internațional și dificultăți persistente de acces la servicii. După independență, reformele s-au concentrat în principal pe consolidarea asigurărilor sociale, a pensiilor și pe dezvoltarea unor mecanisme de asistență socială direcționată, însă progresul a fost frecvent limitat de capacitatea administrativă redusă, presiunea bugetară și emigrația masivă.

În acest context, modelul social est-european se definește printr-o combinație între moștenirea socialistă și constrângerile economiei de piață contemporane.

Cheltuielile sociale reduse, capacitatea instituțională limitată și caracterul reactiv al politicilor publice conturează un model vulnerabil în fața riscurilor demografice, economice și sociale. Comparativ cu modelele nordice sau continentale, caracterizate de universalism robust și mecanisme consolidate de protecție, statele din Europa de Est și Sud-Est continuă să se confrunte cu subfinanțare, dependență de sprijin extern și polarizare socială accentuată.

Republica Moldova reprezintă o expresie accentuată a acestor trăsături. Deși sistemul social păstrează o logică universalistă de inspirație sovietică, baza fiscală restrânsă și instituțiile slab consolidate limitează capacitatea statului de a asigura echitate și sustenabilitate pe termen lung. În lipsa unui cadru european de convergență, reformele au fost influențate puternic de ciclurile politice interne și de asistența donatorilor, iar tensiunea dintre aspirația integrării europene și constrângerile structurale interne rămâne una dintre caracteristicile centrale ale modelului social moldovenesc.

În continuare, pentru o înțelegere mai amplă a funcționării modelului social est-european în cazul Republicii Moldova, va fi prezentată analiza unor dimensiuni esențiale ale contextului socio-economic. Aspecte precum nivelul sărăciei, structura și performanțele pieței muncii, gradul de formalizare economică și distribuția veniturilor permit conturarea unui tablou complet al provocărilor și al mecanismelor care influențează protecția socială a populației în ansamblu și capacitatea sistemului social de a răspunde situațiilor de risc.

6.2. ETAPELE DE DEZVOLTARE A MODELULUI SOCIAL AL REPUBLICII MOLDOVA

Analiza evoluției politicii sociale în Republica Moldova după obținerea independenței în 1991 relevă un proces dinamic și complex, marcat de tranziția de la un model sovietic universalist, caracterizat prin acoperire extinsă și control centralizat, către o abordare mai selectivă și orientată spre principiile economiei de piață. Pe parcursul celor peste trei decenii de independență, sistemul de protecție socială al țării a fost supus unor transformări profunde, atât la nivel instituțional, cât și în ceea ce privește conținutul și direcțiile politicilor sociale. Aceste transformări au fost influențate de factori interni – politici, economici și demografici, dar și de șocuri externe și de partenerii internaționali. În acest parcurs pot fi evidențiate patru etape distincte:

- Perioada de șoc tranzițional și adaptare spontană (1991–1999)
- Perioada de dezvoltare și reforme instituționale (2000–2008)
- Perioada de modernizare și orientare europeană (2009–2019)
- Perioadă de turbulențe și provocări la adresa sustenabilității (2020–2025).

Prima perioadă (1991-1999) a șocului tranziției și a adaptării spontane a fost marcată de o criză sistemică profundă, care a afectat toate sferele vieții sociale și economice, inclusiv domeniul protecției sociale. Desprinderea bruscă de sistemul planificat sovietic și colapsul economic care a urmat au generat un șoc tranzițional sever, cu efecte imediate asupra nivelului de trai al populației, colapsul instituțiilor statului, pierderea piețelor tradiționale și conflictul armat de pe Nistru. În acest context, sistemul de protecție socială s-a confruntat cu un dublu șoc: pe de o parte, creșterea bruscă și masivă a cererii pentru sprijin social (din cauza șomajului, sărăciei, dezindustrializării și colapsului veniturilor), iar pe de altă parte, o capacitate instituțională și financiară extrem de redusă de a răspunde acestor nevoi.

Republica Moldova a fost nevoită să inițieze un proces de tranziție profund și complex, marcat de destrămarea sistemului socio-economic sovietic și de încercarea de a construi instituții proprii, specifice unei economii de piață și unei societăți democratice. În acest context, politica socială s-a aflat într-un proces de adaptare haotică, lipsit de o strategie coerentă și supus unor presiuni multiple, atât interne, cât și externe.

Această etapă poate fi caracterizată ca o perioadă de dezorientare instituțională și colaps parțial al funcțiilor statului social, în care mecanismele vechi au continuat să funcționeze din inerție, dar fără resursele necesare pentru a-și îndeplini misiunea. În același timp, noi structuri încă nu fuseseră dezvoltate. Sistemul moștenit de protecție socială – universalist, centralizat și rigid – nu mai corespundea realităților economice marcate de inflație, șomaj, colaps industrial și agricultură dezorganizată.

Schimbarea sistemului de valori, priorități și mentalitate a cetățeanului post-sovietic s-a produs lent, deseori într-o manieră contradictorie. Perioada a fost marcată de degradarea accelerată a nivelului de trai, de creșterea sărăciei și de un sentiment generalizat de insecuritate socială. În aceste condiții, societatea moldovenească a început să realizeze treptat că fără o politică socială comprehensivă, adaptată noilor realități, nu poate fi asigurată funcționarea normală a societății și nici valorificarea potențialului uman.

Caracteristici definitorii ale etapei includ:

- Lipsa unei strategii coerente de reformă a protecției sociale;
- Accent pe menținerea beneficiilor tradiționale, fără o evaluare a eficienței sau a nevoilor reale ale populației;
- Dependenta crescută de sprijinul internațional, inclusiv ajutor umanitar și proiecte-pilot ale organizațiilor internaționale;
- Fragmentarea sistemului, cu suprapuneri între funcții și lipsă de coordonare între instituții.

Cu toate dificultățile, în această perioadă au fost lansate și unele inițiative incipiente de reformare. Printre acestea se numără elaborarea Legii nr. 156-XIV din 14.10.1998 privind sistemul public de pensii, care a stabilit bazele viitoarei

reforme a pensiilor, precum și crearea Casei Naționale de Asigurări Sociale, instituție menită să consolideze administrarea contribuțiilor sociale și a prestațiilor. Legea a suferit modificări și completări de-a lungul timpului, adaptându-se la schimbările socio-economice și demografice din țară. Totodată, ajutorul umanitar și expertiza internațională (în special din partea Băncii Mondiale, FMI și UNICEF) au oferit un sprijin esențial pentru supraviețuirea anumitor programe sociale.

La sfârșitul anilor 1990 se observă o trecere de la un discurs general despre „nivelul de trai scăzut” sau „dificultăți sociale” la unul mai clar și ancorat în terminologia internațională, termenul „sărăcia”, care nu a fost utilizat în perioada socialistă, tot mai des este utilizat în discursul politic, demonstrând modificare conceptuală importantă – trecerea la politici sociale bazate pe măsurare, evaluare și țintire a beneficiarilor (UNDP, 1998; UNDP 1999).

În această perioadă, protecția socială a funcționat, în principal, ca un mecanism de atenuare a tensiunilor sociale și de menținere a unei minime coeziuni sociale, mai degrabă decât ca un domeniu ghidat de o viziune strategică axată pe dezvoltare durabilă și echitate socială. Intervențiile au fost adesea reactive, fragmentare și limitate în impactul lor structural. Persistența unor disfuncționalități sistemice profunde, precum lipsa de adresabilitate, suprapunerea programelor, subfinanțarea cronică și capacitatea instituțională redusă, sublinia nevoia urgentă de transformări substanțiale și de reforme coerente în domeniul politicii sociale.

După un deceniu de instabilitate și reacții adesea haotice la crizele sociale, **perioada 2000–2008** marchează o etapă de consolidare instituțională și de inițiere a reformelor structurale în domeniul protecției sociale. În acest interval, autoritățile au început să contureze o viziune mai coerentă asupra politicii sociale, sub influența presiunilor interne de modernizare, dar mai ales a sprijinului și condiționalităților impuse de partenerii internaționali, precum Banca Mondială, FMI, UNICEF și PNUD.

Această perioadă se caracterizează printr-o reorientare treptată a sistemului de la universalismul moștenit la principiul adresabilității și eficienței sociale. În locul beneficiilor distribuite egal și necondiționat, accentul a început să se pună pe identificarea grupurilor vulnerabile și canalizarea resurselor limitate către acestea.

Printre reformele esențiale ale acestei perioade se numără:

- Implementarea sistemului public de pensii bazat pe contribuții, conform Legii adoptate în 1998 și intrate pe deplin în vigoare în anii următori;
- Crearea și consolidarea Casei Naționale de Asigurări Sociale (CNAS) ca instituție responsabilă de administrarea fondurilor de asigurări sociale și de plata prestațiilor;
- Inițierea programelor-pilot de asistență socială condiționată, cu accent pe nevoile familiilor cu venituri reduse, în colaborare cu organizații internaționale;

- Modernizarea cadrului legislativ, inclusiv adoptarea unor legi importante privind prestațiile sociale, asistența socială, protecția copilului și persoanelor cu dizabilități.

Tot în această etapă, autoritățile au început să elaboreze strategii naționale de reducere a sărăciei și de dezvoltare a sistemului de protecție socială. *Strategia de reducere a sărăciei (2002)* – a fost primul document de politici publice cuprinzător care a utilizat explicit termenul „sărăcie” și a încercat să elaboreze măsuri concrete de combatere a acestui fenomen. Strategia a fost elaborată cu sprijinul Băncii Mondiale și FMI și a servit drept cadru strategic pentru cooperarea internațională și pentru prioritizarea politicilor sociale și economice în perioada 2002–2005.

Aceste documente programatice au încercat să fundamenteze politicile publice pe date și evidențe, să introducă obiective clare și indicatori de performanță – un pas important către raționalizarea intervențiilor sociale. Cu toate acestea, reformele au fost adesea fragmentare, influențate de ciclurile politice și de constrângerile bugetare. Multe programe au rămas dependente de finanțarea externă, iar capacitatea de implementare la nivel local a fost limitată. De asemenea, inegalitățile privind accesul la servicii și prestații au persistat, în special între mediul urban și rural.

Această etapă rămâne însă una fondatoare pentru modernizarea sistemului de protecție socială. A creat infrastructura instituțională de bază, a promovat trecerea de la logica protecției pasive la una a activării și responsabilizării beneficiarilor și a introdus primele elemente ale politicii sociale bazate pe nevoi și dovezi.

Perioada **2009–2019** marchează o **nouă fază în dezvoltarea politicii sociale din Republica Moldova**, caracterizată prin consolidarea reformelor inițiate anterior și alinierea treptată la standardele europene în domeniul protecției sociale. În acest deceniu, politicile sociale au fost tot mai puternic influențate de agenda europeană, în special după semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană (2014), dar și de angajamentele internaționale asumate în cadrul obiectivelor de dezvoltare durabilă (ODD).

Această etapă se remarcă printr-un proces mai sistematic de modernizare a instituțiilor, extinderea serviciilor sociale și dezvoltarea mecanismelor de protecție socială bazate pe criterii de adresabilitate, echitate și eficiență. Prioritățile s-au concentrat pe:

- Consolidarea Programului de Ajutor Social (PAS) și a sistemului de ajutoare pentru perioada rece a anului, care a devenit principalul instrument de sprijin pentru familiile cu venituri reduse;
- Extinderea și descentralizarea serviciilor sociale, inclusiv dezvoltarea serviciilor comunitare (asistență personală, locuințe protejate, echipe mobile etc.);
- Promovarea incluziunii sociale a persoanelor cu dizabilități, în baza Legii nr. 60/2012 și a Planului Național de acțiuni pentru implementarea Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități;

- Reformarea sistemului de prestații pentru familii cu copii, cu accent pe universalizarea alocației pentru nou-născuți și introducerea unor măsuri mai bine țintite pentru combaterea sărăciei infantile;
- Investiții în infrastructura socială și în digitalizarea proceselor administrative, inclusiv prin crearea registrului electronic al beneficiarilor și modernizarea sistemului informațional al Casei Naționale de Asigurări Sociale (CNAS).

Un alt aspect esențial al acestei perioade a fost recunoașterea tot mai clară a necesității integrării serviciilor sociale, de sănătate și educaționale într-un sistem coerent de sprijin pentru categoriile vulnerabile. În acest sens, au fost lansate proiecte de dezvoltare a serviciilor sociale integrate și de formare profesională a lucrătorilor sociali, cu sprijinul partenerilor internaționali (UNICEF, PNUD, UE).

Cu toate acestea, implementarea acestor reforme a fost inegală, afectată de lipsa unei finanțări suficiente, de fluctuațiile politice și de capacitatea administrativă limitată, în special la nivel local. Persistă probleme sistemice legate de acoperirea incompletă a populației vulnerabile, de calitatea variabilă a serviciilor și de lipsa unor mecanisme eficiente de monitorizare și evaluare. Totuși, această perioadă poate fi caracterizată printr-un proces clar de tranziție de la o politică socială reactivă la una mai orientată spre prevenție, incluziune și sustenabilitate, reflectând tendințele europene și internaționale. Deși reformele nu au fost lipsite de constrângeri, direcția de dezvoltare a fost una pozitivă, iar fundamentele pentru un sistem de protecție socială mai modern și mai eficient au fost în mod clar întărite.

Perioada 2020–2025 a adus o succesiune de crize externe și interne fără precedent, care au pus la grea încercare sistemul de protecție socială din Republica Moldova. Pandemia de COVID-19, criza energetică, războiul din Ucraina și inflația galopantă au generat presiuni sociale majore asupra populației și au testat capacitatea instituțiilor de a reacționa rapid, eficient și echitabil.

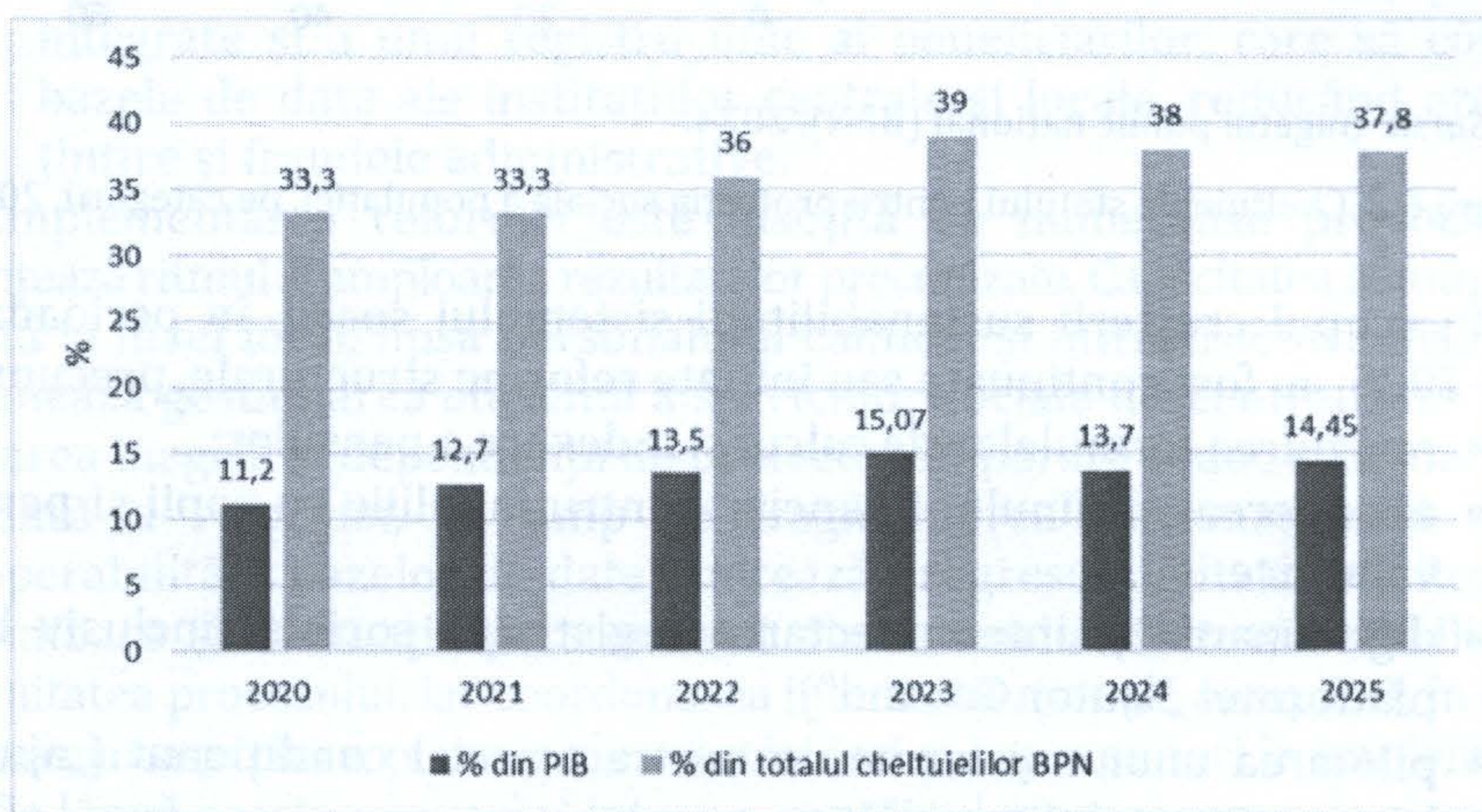
Pandemia COVID-19 a relevat limitele sistemului de protecție socială în fața unui șoc sanitar și economic simultan. Autoritățile au fost nevoite să implementeze rapid măsuri compensatorii, cum ar fi plăți unice pentru categorii vulnerabile, subvenții pentru șomaj tehnic și sprijin financiar pentru familiile cu copii. Totodată, pandemia a accelerat procesul de digitalizare a serviciilor sociale, prin utilizarea platformelor electronice pentru înregistrarea cererilor și distribuirea prestațiilor.

Un alt moment critic a fost criza refugiaților din Ucraina, începând cu februarie 2022. Republica Moldova s-a confruntat cu un aflux masiv de persoane refugiate, necesitând extinderea rapidă a sistemului de sprijin social, în colaborare cu organizații internaționale. Deși s-au obținut rezultate notabile în oferirea de asistență umanitară, această criză a evidențiat vulnerabilitatea structurală a sistemului, lipsa rezervelor logistice și capacitatea limitată de intervenție rapidă (UNICEF, 2022; Olari, 2022).

Tot în această perioadă, creșterea accelerată a prețurilor la energie, alimente și produse de bază a afectat în mod disproporționat gospodăriile cu venituri mici, în special din mediul rural. Ca răspuns, guvernul a lansat programe de compensare a facturilor la energie și a majorat temporar cuantumul prestațiilor sociale. Cu toate acestea, măsurile au fost adesea reactive, iar mecanismele de țintire au întâmpinat dificultăți legate de baza de date incompletă și lipsa interoperabilității sistemelor informaționale.

În această perioadă, cheltuielile statului pentru protecția socială au cunoscut o dinamică ascendentă (Figura 6.1). Ponderea acestor cheltuieli în totalul bugetului public național variază între 33 și 39 la sută, reflectând nivelul înalt al nevoilor populației într-o țară marcată de migrație, îmbătrânire și venituri reduse. Creșterea semnificativă din 2023 (39%) indică presiuni suplimentare asupra bugetului, generate de inflație, majorarea prestațiilor sociale și extinderea programelor destinate grupurilor vulnerabile ca răspuns activ la șocurile economice și sociale, inclusiv criza din regiune, care au necesitat majorarea suportului financiar pentru cetățeni.

Ponderea cheltuielilor pentru protecția socială în PIB se situează între 11 și 15 la sută. Această dinamică arată că, pe măsură ce economia se extinde, cheltuielile sociale cresc într-un ritm similar sau chiar mai rapid, ceea ce sugerează un model de stat orientat spre redistribuire și compensarea inegalităților. Totuși, nivelurile rămân ridicate, arătând că presiunile demografice – îmbătrânirea populației, scăderea forței de muncă, dependența economică continuă să genereze cerere pentru prestații sociale.

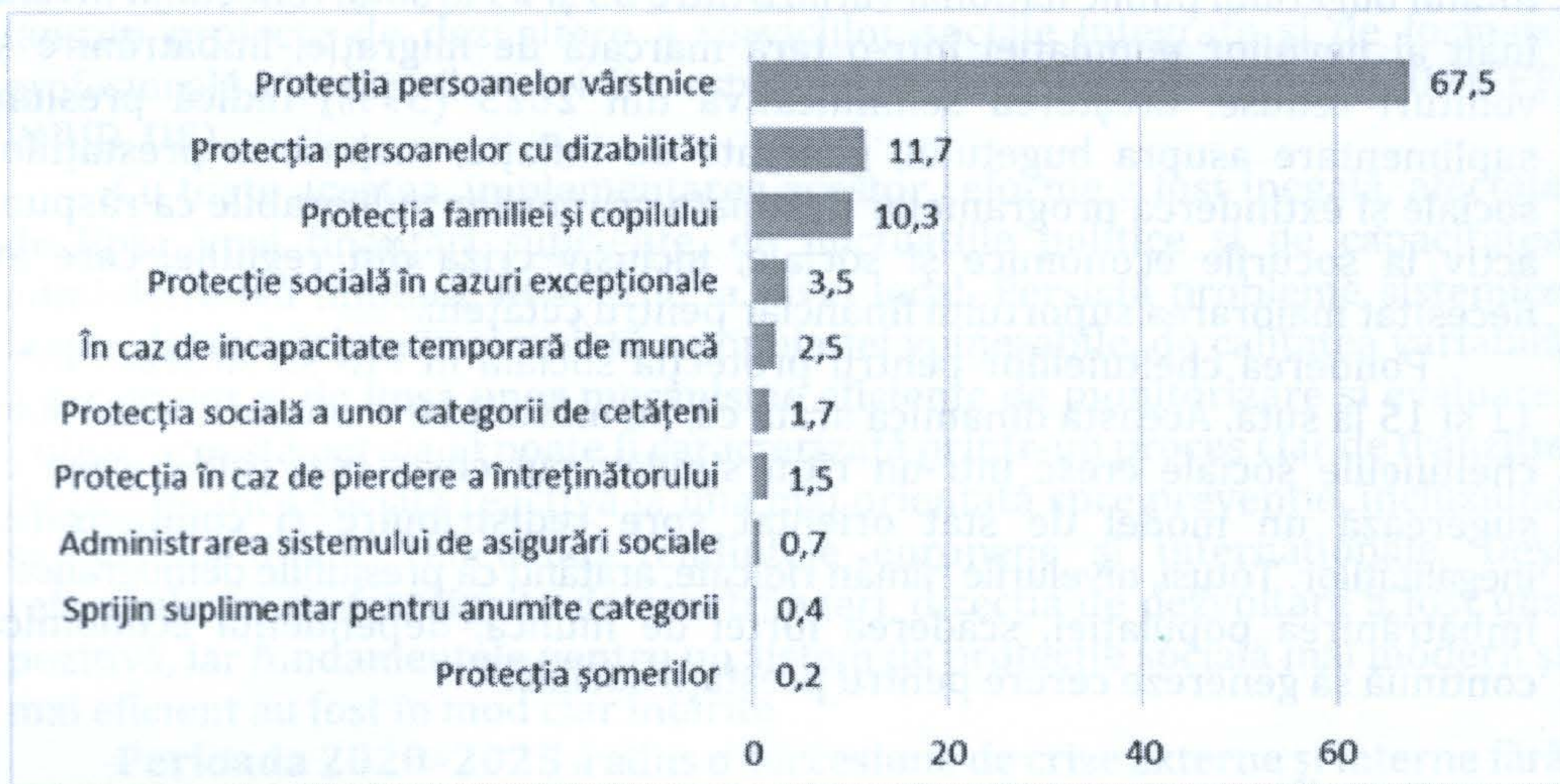


Sursa: Bugetul public național (BPN).

Figura 6.1. Cheltuielile statului pentru protecția socială a populației, 2020–2025.

Structura cheltuielilor statului pentru protecția socială evidențiază concentrarea covârșitoare a resurselor către anumite categorii ale populației (Figura 6.2). Cea mai mare parte a fondurilor – 67,5% – este direcționată spre

protecția persoanelor vârstnice, ceea ce subliniază presiunea ridicată pe sistemul public de pensii și impactul procesului avansat de îmbătrânire demografică în Republica Moldova. Pe locul al doilea se situează protecția persoanelor cu dizabilități (11,7%), urmată de protecția familiei și copilului (10,3%), ceea ce reflectă angajamentele statului în susținerea grupurilor vulnerabile și în compensarea riscurilor sociale relevante pentru familii. Alte categorii au o pondere mică în structura cheltuielilor. Această structură confirmă predominanța funcțiilor tradiționale ale modelului est-european de protecție socială, orientat preponderent spre asigurarea veniturilor la bătrânețe.



Sursa: Bugetul public național (BPN), 2024.

Figura 6.2. Cheltuielile statului pentru protecția socială a populației, pe categorii, 2024, %.

În scopul creșterii sustenabilității sistemului social, în perioada anilor 2020–2025, au fost continuate sau inițiate reforme structurale, precum:

- revizuirea formulelor de calcul și indexare a pensiilor;
- extinderea sprijinului financiar pentru familiile cu copii și persoanele vârstnice;
- digitalizarea și interconectarea registrelor sociale (inclusiv lansarea platformei „Ajutor.Gov.md”);
- pilotarea unor noi forme de contract social condiționat („ajutorul în baza contractului social”).

Un pas important în consolidarea capacităților instituționale ale sistemului social prezintă reforma RESTART lansată de Ministerul Muncii și Protecției Sociale în anul 2023, fiind cea mai amplă inițiativă de transformare instituțională a sistemului de asistență socială din ultimele două decenii (MMPS, 2023). Ea a fost concepută ca răspuns la disfuncționalitățile persistente ale sistemului cum ar fi fragmentare instituțională, lipsă de coordonare între nivelurile administrative,

inegalități teritoriale în accesul la servicii și utilizarea inefficientă a resurselor publice.

Scopul general al reformei este crearea unui sistem de asistență socială integrat, eficient, digitalizat și bazat pe standarde de calitate, care să răspundă adecvat nevoilor populației vulnerabile. Reforma urmărește o schimbare de paradigmă: de la un sistem reactiv și asistentialist, la unul proactiv și orientat spre incluziune activă, în care protecția socială devine un instrument de dezvoltare umană și de reducere a inegalităților sociale.

Printre direcțiile strategice principale ale reformei se numără:

- Reorganizarea instituțională prin crearea a nouă Agenții Teritoriale de Asistență Socială (ATAS), cu rol de coordonare și monitorizare regională, menite să reducă disparitățile teritoriale și să asigure implementarea uniformă a politicilor sociale;
- Dezvoltarea și standardizarea serviciilor sociale comunitare și specializate, axate pe nevoile copiilor, persoanelor vârstnice, persoanelor cu dizabilități, victimelor violenței și refugiaților, în vederea asigurării accesului echitabil și a calității intervențiilor;
- Profesionalizarea resurselor umane prin creșterea claselor de salarizare, formarea continuă a lucrătorilor sociali și implementarea unui sistem de evaluare a performanței;
- Introducerea bugetării bazate pe performanță și a unui sistem de costuri standard pentru serviciile sociale, care să permită o planificare mai eficientă și o transparență sporită în utilizarea fondurilor publice;
- Digitalizarea sistemului de asistență socială prin crearea unei platforme integrate și a unui registru unic al beneficiarilor, care să conecteze bazele de date ale instituțiilor centrale și locale, reducând erorile de țintire și fraudele administrative.

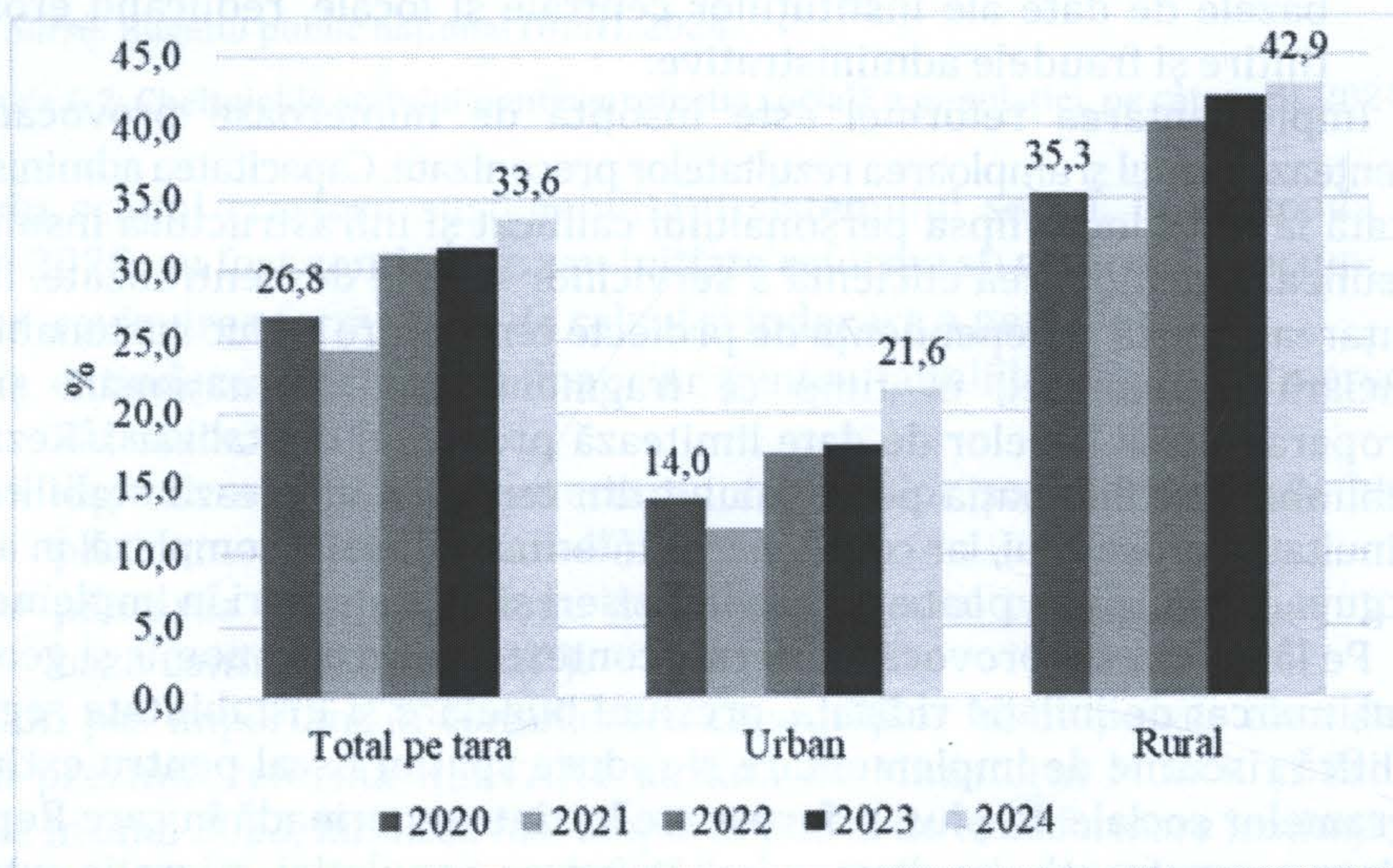
Implementarea reformei este însoțită de numeroase provocări care influențează ritmul și amploarea rezultatelor preconizate. Capacitatea administrativă limitată la nivel local, lipsa personalului calificat și infrastructura insuficientă îngreunează gestionarea eficientă a serviciilor sociale descentralizate. În plus, finanțarea inegală și dependența de proiecte temporare reduc sustenabilitatea financiară a reformei, în timp ce fragmentarea informațională și lipsa interoperabilității bazelor de date limitează progresul digitalizării. Rezistența la schimbare și fluctuația personalului din teritoriu afectează stabilitatea și continuitatea procesului, iar coordonarea interinstituțională complexă, în absența unei guvernante clare, poate genera întârzieri și suprapuneri în implementare.

Pe lângă aceste provocări interne, contextul macroeconomic și geopolitic actual, marcat de inflație ridicată, presiuni bugetare și instabilitate regională, amplifică riscurile de implementare și reduce spațiul fiscal pentru extinderea programelor sociale. În plus, reforma are loc într-o perioadă în care Republica Moldova se confruntă simultan cu îmbătrânirea populației, migrația externă și creșterea inegalităților, ceea ce face ca cererea pentru servicii sociale să crească mai rapid decât capacitatea sistemului de a răspunde. Această etapă demonstrează

că reziliența sistemului de protecție socială rămâne fragilă, în pofida eforturilor de modernizare. Capacitatea statului de a proteja eficient populația în fața crizelor este încă dependentă de factori externi și de reacții ad-hoc. Cu toate acestea, perioada 2020–2025 s-a remarcat prin eforturi instituționale considerabile orientate spre consolidarea unui sistem de protecție socială mai robust, mai flexibil și mai centrat pe nevoile cetățeanului, prin modernizarea cadrului legislativ, creșterea eficienței administrative și extinderea mecanismelor de incluziune socială.

6.3. SĂRĂCIA ȘI INEGALITATEA SOCIALĂ

Republica Moldova se confruntă în continuare cu niveluri ridicate de sărăcie și inegalități sociale persistente, ceea ce pune o presiune considerabilă pe sistemul de protecție socială, afectând coeziunea socială și perspectivele de dezvoltare durabilă. În pofida unor îmbunătățiri în ultimele două decenii, determinate de creșterea economică, migrația externă și extinderea politicilor de protecție socială, vulnerabilitatea economică a unei părți considerabile a populației rămâne pronunțată. Conform datelor Biroului Național de Statistică, rata sărăciei absolute, în ultimii cinci ani, a crescut până la 33,6% în 2024 (Figura 6.3). Mediul rural concentrează peste două treimi dintre persoanele aflate în sărăcie, acest fenomen reflectând decalajele de dezvoltare dintre mediul urban și cel rural, inclusiv diferențele în infrastructură, accesul la servicii publice, calitatea educației și oportunitățile de angajare.



Sursa: BNS.

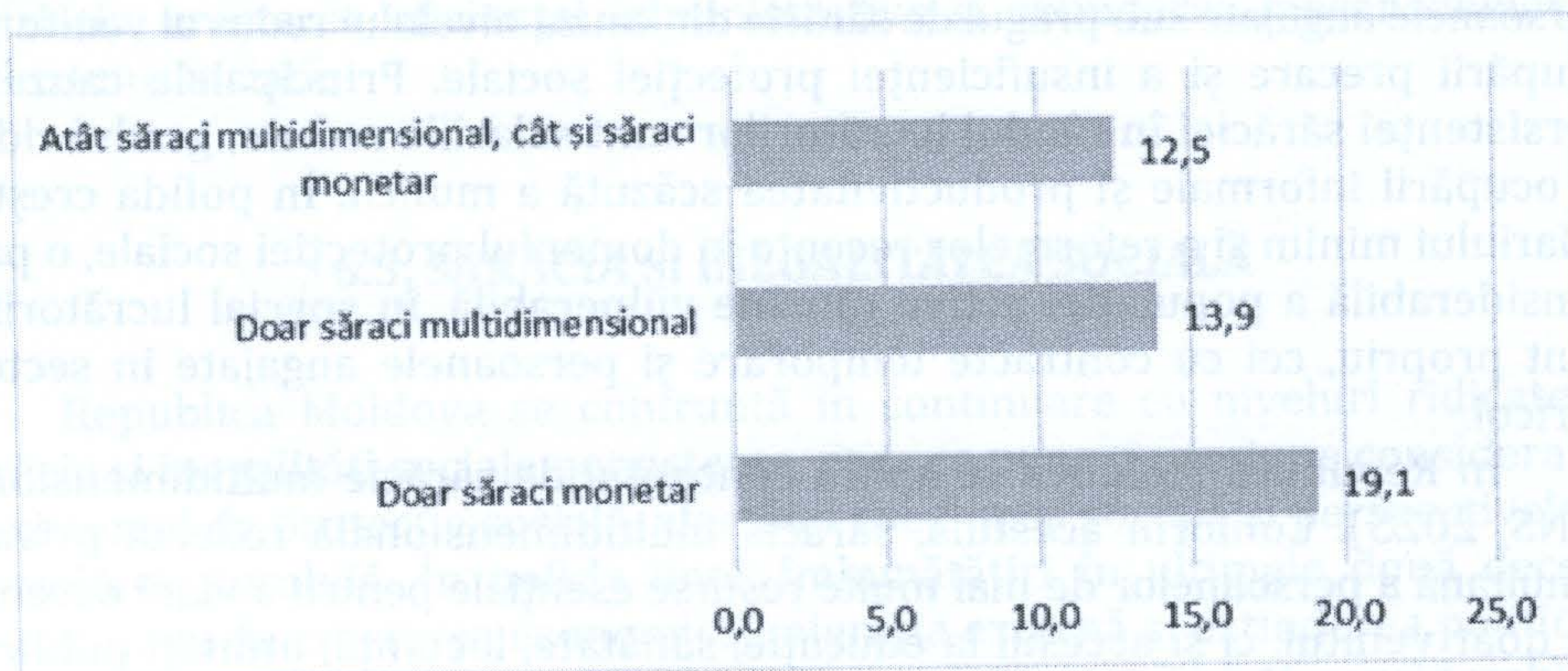
Figura 6.3. Rata sărăciei absolute, 2020–2024, pe medii de reședință.

Printre grupurile sociale care se confruntă cu cel mai înalt nivel al sărăciei absolute sunt familiile numeroase cu trei și mai mulți copii (53,2%), pensionarii (48,5%), gospodăriile casnice în care capul gospodăriei are venitul principal din activitatea individuală agricolă (47,6%) sau salariu în sectorul agricol (46,4%), precum și activitatea individuală non-agricolă (45,4%). Aceste date sugerează amploarea fenomenul sărăciei în muncă („in-work poverty”) care include persoanele angajate sub pragul de sărăcie din cauza nivelului redus al veniturilor, ocupării precare și a insuficienței protecției sociale. Principalele cauze ale persistenței sărăciei în rândul lucrătorilor sunt salariile reduse, gradul ridicat al ocupării informale și productivitatea scăzută a muncii. În pofida creșterii salariului minim și a reformelor recente în domeniul protecției sociale, o parte considerabilă a populației active rămâne vulnerabilă, în special lucrătorii pe cont propriu, cei cu contracte temporare și persoanele angajate în sectorul agricol.

În Republica Moldova se aplică conceptul de sărăcie multidimensională (BNS, 2025). Conform acestuia, sărăcia multidimensională reflectă privarea simultană a persoanelor de mai multe resurse esențiale pentru o viață decentă – nu doar venitul, ci și accesul la educație, sănătate, locuință, utilități publice și bunuri de bază. În anul 2024, Republica Moldova a înregistrat o rată a sărăciei multidimensionale de 25,6%, ceea ce indică că peste un sfert din populație se confruntă simultan cu deprivări în multiple dimensiuni (educație, sănătate, condiții de trai, ocupare). Intensitatea acestor deprivări a fost în medie de 46,0%, iar valoarea indicelui național al sărăciei multidimensionale s-a situat la 0,118, reflectând că persoanele afectate suportă circa 11,8% din totalul deprivărilor măsurate. Datele arată, totodată, că mediul rural este mult mai vulnerabil: incidența sărăciei multidimensionale în zonele rurale a fost de 37,6%, față de doar 10,0% în mediul urban, subliniind diferențele teritoriale marcate în accesul la bunăstare și echitate socială. Cele mai frecvente dimensiuni ale privațiunii sunt condițiile locative precare, lipsa accesului la servicii publice de calitate și nivelul redus de educație, care limitează oportunitățile de angajare și mobilitatea socială.

Se constată o conexiune profundă dintre cele două forme principale de sărăcie analizate, sărăcia monetară și sărăcia multidimensională, ceea ce evidențiază complexitatea fenomenului de sărăcie în Republica Moldova (Figura 6.4). Doar puțin peste jumătate din populație (54,3%) nu este afectată de niciuna dintre formele de sărăcie, pe când un segment important se confruntă cu diverse forme de deprivare. O proporție de 13,5% din populație se află în situația cea mai vulnerabilă, confruntându-se simultan cu sărăcia monetară și multidimensională. Aceasta categorie reflectă persoanele care nu doar că au venituri insuficiente pentru a acoperi necesarul de trai, dar se confruntă și cu lipsuri majore în domenii esențiale precum educația, sănătatea, locuința, accesul la servicii publice sau condițiile de muncă. Prezența acestei grupe semnalează nevoia de intervenții integrate, care să combine măsuri de sprijin financiar cu politici sociale și infrastructurale. Aproximativ 20,1% dintre

locuitorii Moldovei sunt săraci doar din punct de vedere monetar, fără a fi considerați săraci multidimensional, ceea ce demonstrează existența unor persoane care, deși au venituri sub pragul sărăciei, dispun de condiții relativ bune de trai în alte dimensiuni. În acest caz, măsurile de creștere a veniturilor disponibile și de susținere a ocupării ar putea fi suficiente pentru a îmbunătăți situația lor.



Sursa: BNS.

Figura 6.4. Suprapunere între ratele sărăciei monetare și multidimensionale, 2024.

De sărăcie multidimensională este afectată 12,1% din populație doar fără a fi considerată săracă din punct de vedere monetar. Acest segment include persoane care pot avea venituri relativ adecvate, dar care se confruntă cu lipsuri în alte domenii critice – de exemplu, lipsa accesului la apă potabilă, servicii de sănătate, educație sau locuințe corespunzătoare. În cazul lor, politicile publice trebuie să vizeze îmbunătățirea infrastructurii sociale și a accesului la servicii de bază, mai mult decât transferurile bănești.

Distribuția acestor categorii evidențiază faptul că sărăcia în Moldova are un caracter structural și multidimensional, neputând fi evaluată exclusiv pe baza veniturilor. În timp ce abordarea monetară surprinde componenta financiară, indicatorii multidimensionali scot în evidență deficite cronice de oportunități și resurse. Totodată, în evoluția indicatorilor sărăciei se constată creșterea mai puternică a ratelor de sărăcie pentru grupurile care deja erau dezavantajate, mărinđ inegalitățile existente (Expert-Grup, 2024).

Disparitățile de venit, măsurate prin coeficientul Gini (0,33 în 2024), rămân moderate la nivel regional, însă reflectă inegalități accentuate între grupuri sociale. Cele mai vulnerabile categorii includ familiile cu mai mulți copii, familiile monoparentale, vârstnicii singuri, persoanele cu dizabilități, tinerii NEET (care nu lucrează și nu urmează o formă de educație sau formare), precum și gospodăriile conduse de femei. În special în mediul rural, femeile și persoanele în vârstă se confruntă cu riscuri sporite de excluziune economică și socială din cauza accesului limitat la piața muncii, a pensiilor mici și a lipsei serviciilor sociale de proximitate.

Un rol important în menținerea echilibrului financiar al gospodăriilor casnice continuă să-l joace remitențele provenite de la migranți, care acoperă o parte semnificativă a consumului intern. În anul 2024, în medie remitențe au constituit 10,2% din venituri ale gospodăriilor casnice, fiind în scădere treptată comparativ cu anii precedenți (BNS, 2025). Cercetările arată, că circa un sfert din gospodăriile casnice primesc remitențe, iar pentru jumătate dintre acestea, remitențele constituie mai mult de 50% din venitul lor disponibil; 23,4% dintre gospodării ar ajunge sub pragul sărăciei dacă nu ar primi remitențe (PMI, 2022). Deși remitențele contribuie la reducerea sărăciei, acestea dezvoltă dependența gospodăriilor și favorizează creșterea economică bazată pe consum. În plus, o parte dintre membrii gospodăriilor beneficiare nu sunt integrați pe piața muncii, ceea ce reduce contribuțiile la fondurile publice și afectează sustenabilitatea sistemului social.

În concluzie urmează să menționăm că în Republica Moldova transferurile sociale au o capacitate relativ redusă de a diminua riscul de sărăcie, comparativ cu media statelor europene. Deși sistemul de protecție socială acoperă o gamă largă de prestații, eficiența acestora în reducerea sărăciei rămâne modestă din cauza valorii mici a beneficiilor și a gradului redus de țintire către grupurile cu adevărat vulnerabile. Pensiile constituie principalul instrument de protecție socială, având cel mai mare impact asupra reducerii sărăciei în rândul persoanelor vârstnice. Totuși, puterea lor de compensare este limitată, mai ales în contextul inflației ridicate și al creșterii costului vieții. Totodată, evoluțiile macroeconomice recente, inclusiv inflația ridicată din perioada 2022–2023, creșterea prețurilor la energie și alimente, precum și consecințele economice ale conflictului din Ucraina au accentuat vulnerabilitatea gospodăriilor cu venituri mici. Deși Guvernul a adoptat măsuri de compensare și a extins programele de asistență socială țintită (cum este Ajutorul Social), eficiența acestora este uneori limitată de subfinanțare și de dificultăți administrative în identificarea beneficiarilor.

6.4. SITUAȚIA PE PIAȚA FORȚEI DE MUNCĂ ȘI POLITICI DE OCUPARE

Politicile de ocupare a forței de muncă din Republica Moldova s-au transformat semnificativ în ultimele două decenii, marcând trecerea de la un sistem pasiv, bazat pe protecție minimă, la unul orientat tot mai mult spre activare și incluziune economică. După anul 2000, cadrul strategic s-a consolidat prin Strategia Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă 2007–2015 și Strategia 2017–2021, documente care au introdus accentul pe corelarea competențelor cu necesitățile economiei moderne și pe reducerea disparităților regionale și de gen. În etapa actuală, aceste direcții sunt continuate prin Programul național pentru ocuparea forței de muncă 2022–2026, care promovează formarea și recalificarea profesională, subvenționarea locurilor de muncă pentru tineri și grupuri vulnerabile, sprijinirea antreprenoriatului în mediul rural și integrarea

măsurilor de activare cu politicile fiscale, educaționale și de investiții. Prin intermediul Agenției Naționale a Forței de Muncă (ANOFM), au fost extinse inițiativele de consiliere, orientare și plasare în muncă, finanțate atât din Fondul de Șomaj, cât și din proiecte internaționale derulate cu sprijinul OIM, PNUD și Uniunii Europene (ANOFM, 2024).

Situația actuală a pieței muncii este puternic influențată de scăderea populației apte de muncă și de migrația externă, ceea ce limitează oferta internă de forță de muncă. Conform datelor BNS, rata de ocupare a populației de 15–64 ani a fost de 59,5% în 2023, iar rata șomajului de 2,5%. Totuși, acest nivel scăzut al șomajului maschează o ocupare informală ridicată (22%) și o participare moderată a femeilor și tinerilor. În mediul rural, doar 52% dintre persoanele apte de muncă sunt ocupate, preponderent în agricultură și activități cu productivitate scăzută, ceea ce reflectă rigiditățile structurale ale economiei. Ponderea tinerilor NEET rămâne printre cele mai ridicate din regiune – 19,2% în 2023, comparativ cu media UE de 11%.

Tabelul 6.1 compară indicatorii-cheie ai pieței muncii din Moldova cu cei din România, Bulgaria și Letonia. Republica Moldova înregistrează valori mai reduse ale ratei de ocupare și salariului mediu, dar niveluri mai ridicate ale ocupării informale și ale tinerilor NEET. Ultimii reflectă fragilități structurale cum ar fi curenți structurale și instituționale, acces la educație și formare profesională, piața muncii rigidă, și dificultăți de inițiere a unei afaceri (Gagauz & Crișmaru, 2024). Această combinație evidențiază decalaje structurale față de statele membre UE, inclusiv o participare scăzută a femeilor și o dependență persistentă de sectoarele tradiționale, în special agricultura.

Tabelul 6.1

Indicatori ai pieței muncii în Republica Moldova și unele țări din Europa de Est, 2024

	Republica Moldova	România	Bulgaria	Letonia
Rata de ocupare (15–64 ani, %)	59,5	68,7	69,6	74,0
Rata șomajului (% total)	2,5	5,6	4,3	6,5
Ocupare informală (% din total ocupare)	22,0	16,5	14,8	8,3
Tineri NEET (15–29 ani, %)	19,2	14,1	16,0	10,5
Participarea femeilor la piața muncii (% din total activi)	47,8	51,3	50,7	53,9
Ponderea agriculturii în ocupare (% din total)	18,4	19,0	16,7	6,1
Salariul mediu lunar brut (EUR)	650	1.500	1.350	1.730

Sursa: BNS, Eurostat, 2024, ILOSTAT, 2023 (ocupare informală).

În pofida extinderii politicilor active de ocupare, eficiența acestora rămâne limitată. Conform Rapoartelor OIM și ANOFM, mai puțin de 10% dintre șomerii înregistrați participă anual la măsuri active, iar ratele de inserție pe piața

muncii sunt modeste. În 2024, 59,1% dintre șomeri proveneau din mediul rural, dar doar 13% dintre locurile vacante se aflau în localitățile rurale. Grupurile vulnerabile, precum persoanele de etnie romă, au rate foarte scăzute de plasare (aproximativ 6%). Rezultatele programelor de formare sunt, de asemenea, reduse: doar 18% dintre cei 691 de absolvenți ai cursurilor finanțate prin vouchere au încheiat un contract de muncă după finalizare. Aceste constatări confirmă existența unui dezechilibru persistent între competențele disponibile și cele cerute de angajatori, precum și necesitatea digitalizării serviciilor publice de ocupare (ANOFM, 2024).

Procesul de apropiere de standardele europene a adus în prim-plan principiile Pilonului European al Drepturilor Sociale, inclusiv promovarea ocupării formale, reducerea decalajelor salariale de gen și integrarea grupurilor vulnerabile. Totuși, deteriorarea raportului dintre populația activă și cea inactivă cu o reducere de peste 250 de mii de persoane active între 2015 și 2023 și continuarea migrației externe a tinerilor calificați pun presiune pe sustenabilitatea sistemului social și pe baza contributivă. Pe lângă rigiditățile structurale interne, tendințele globale precum tranziția verde, standardele ESG, digitalizarea accelerată, schimbările climatice și relocalizarea lanțurilor de aprovizionare schimbă rapid cererea de competențe (Kolade & Owoseni, 2022; Di Battista *et al.*, 2023), accentuând riscurile pentru sectoarele tradiționale și creând presiuni suplimentare asupra politicilor de ocupare.

Pentru a consolida reziliența pieței muncii și a susține convergența cu UE, este necesară o strategie coerentă de incluziune activă, bazată pe o abordare a ciclului de viață, pe extinderea programelor de recalificare digitală și competențe verzi, pe stimulente fiscale pentru locuri de muncă formale și pe parteneriate public-private. Modernizarea administrației publice, digitalizarea serviciilor de ocupare și o corelare strânsă între politicile educaționale, de ocupare și cele de migrație sunt esențiale pentru creșterea participării pe piața muncii și pentru menținerea sustenabilității sistemului social în ansamblu.

6.5. POLITICILE DE PROTECȚIE A FAMILIILOR CU COPII

În ultimii ani, Republica Moldova a avansat semnificativ în direcția unei politici familiale mai cuprinzătoare, ca răspuns la provocările demografice persistente – scăderea natalității, migrația de durată și dificultățile de reconciliere între viața profesională și cea familială. Reformele inițiate recent urmăresc nu doar acordarea unor beneficii financiare familiilor cu copii, ci și consolidarea unui sistem diversificat de servicii timpurii, care să faciliteze participarea părinților pe piața muncii și să reducă riscurile de sărăcie în rândul copiilor.

În prezent, Republica Moldova dispune, la nivel normativ, de un cadru relativ favorabil pentru sprijinirea familiilor cu copii, în special prin schema de concedii și prestații bănești (Tabelul 6.2). Concediul maternal de 126 de zile,

remunerat în proporție de 100% din venitul asigurat, se aliniază practicilor europene și oferă un nivel important de protecție pentru mamele salariate. Concediul parental este configurat flexibil, cu opțiuni care permit părinților să aleagă între o perioadă mai scurtă, plătită (până la 1,5 ani) sau prelungită până la 3 ani. Această arhitectură oferă un anumit grad de adaptabilitate la diferite situații familiale și profesionale, mai ales după modificările legislative introduse în 2022–2023, care au facilitat accesul taților la concediu parental.

Creșterea indemnizației unice la naștere până la 21.350 lei din 2025, precum și introducerea indemnizației universale de 1.000 lei lunar până la 2 ani, completează acest tablou, oferind o susținere financiară minimă tuturor familiilor, indiferent de statutul de asigurat.

Concediul paternal de 15 zile susține promovarea implicării taților în îngrijirea timpurie a copilului. Această măsură oferă o oportunitate reală pentru tată de a se integra în rutina de îngrijire, de a construi atașamentul afectiv și de a împărți responsabilitățile familiale încă de la începutul vieții copilului. Prin facilitarea accesului taților la concediul paternal, statul contribuie la schimbarea treptată a normelor sociale, susținând tranziția către un model familial mai egalitar și mai apropiat de standardele europene din punctul de vedere al echilibrului dintre muncă și viață personală.

Tabelul 6.2

Politici familiale în Republica Moldova

Indicator	Legislație națională și practici standard
<i>Concediu maternal / de naștere</i>	126 zile, 100% plata (venit asigurat)
<i>Concediu de îngrijire a copilului pentru persoanele asigurate</i>	Până la 1 an se achită 90% din baza de calcul; Până la 2 ani se achită 60% din baza de calcul; Până la 3 ani se achită 30% din baza de calcul.
<i>Concediu de îngrijire a copilului pentru persoanele neasigurate</i>	1000 lei/lună
<i>Concediul paternal</i>	Introdus în 2016. Flexibilitate legislativă introdusă în 2022–2023. Concediu poate fi acordat integral sau împărțit în cel mult trei fracțiuni (fiecare de cel puțin 5 zile calendaristice), pe parcursul primelor 12 luni de la nașterea copilului. Se achită 100% din venitul mediu lunar asigurat din ultimele 3 luni.
<i>Servicii alternative de îngrijire</i>	Servicii familiale, organizate de angajatori și individuale (Legea 367/2022)
<i>Indemnizație unică la naștere</i>	21.350 lei (din 2025)
<i>Indemnizație lunară pentru îngrijirea copilului până la împlinirea vârstei de 2 ani</i>	Universal: 1.000 lei/lună până la 2 ani

Sursa: elaborat de autor în baza legislației naționale.

Pentru a facilita trecerea de la un model tradițional al protecției sociale a familiilor cu copii, centrat pe compensații financiare, statul a introdus un cadru strategic modernizat, ce include programe precum Programul „Familia” (2022) și *Programul național pentru dezvoltarea serviciilor de îngrijire a copiilor sub 3 ani* (2023), ambele orientate spre o abordare integrată a protecției copilului, accesibilitate și incluziune. Documentele de politici subliniază explicit necesitatea extinderii accesului la îngrijire timpurie, combaterea inegalităților teritoriale și îmbunătățirea cooperării între autoritățile centrale, locale și mediul privat.

În paralel, au fost introduse modificări în Codul Muncii care facilitează revenirea părinților la activitatea profesională, prin regimuri flexibile de lucru și stimularea angajatorilor să dezvolte practici prietenoase familiei. Aceste măsuri sunt susținute de organizații internaționale (UNFPA, UNICEF, UN Women, OIM) și sunt aliniate cu direcțiile europene privind echilibrul muncă-viață personală.

Un element important al reformelor îl reprezintă dezvoltarea serviciilor alternative de îngrijire timpurie, reglementate prin Legea nr. 367/2022 și HG nr. 572/2023. Republica Moldova promovează un model mixt, cuprinzând servicii familiale, servicii organizate de angajatori și forme individualizate la domiciliu. În perioada 2022–2024, s-au înființat 22 de servicii de tip familial și un serviciu corporativ, iar investițiile în cadrul Programului „Satul European – Servicii de creșă publice” au permis extinderea infrastructurii prin noi grupe de creșă, modernizarea locurilor existente și proiecte de reabilitare în zeci de localități. De menționat, conform datelor BNS, în anul 2024, în grădinițe-creșe au fost înscriși 67,4% din numărul total de copii în vârstă de la 2 până la 3 ani. Strategia pentru 2025–2027 urmărește crearea a peste 4.500 de locuri noi în servicii publice și alternative, obiectiv care va reduce decalajele teritoriale și va sprijini participarea mamelor pe piața muncii.

Digitalizarea sprijinului oferit părinților reprezintă o direcție inovatoare, reflectată în dezvoltarea platformei <https://serviciialternative.gov.md/> și a unui Help Desk național, instrumente care facilitează accesul la informații, proceduri, modele de documente și consiliere pentru familii și angajatori. Aceste mecanisme prezintă o importanță majoră pentru creșterea transparenței, eficienței administrative și a informării publicului, în special în zonele rurale.

În pofida eforturilor depuse, există mai multe bariere cu care se confruntă sistemul actual de protecție a familiilor cu copii. Un aspect critic al politicilor familiale din Republica Moldova îl reprezintă accesul limitat la indemnizațiile de maternitate și de îngrijire a copilului pentru persoanele neasigurate, categorie care include un număr semnificativ de femei active în sectorul informal, lucrătoare independente, sezoniere sau aflate în migrație circulară. În lipsa statutului de asigurat, acestea nu pot beneficia de indemnizația de maternitate calculată în funcție de venit și depind exclusiv de indemnizația universală modestă, care nu acoperă costurile reale ale îngrijirii unui copil în primii ani de

viață. Această situație generează riscuri sporite de sărăcie maternă și infantilă, mai ales în gospodăriile monoparentale sau în familiile tinere cu venituri reduse.

Deși concediul paternal este reglementat încă din 2016, utilizarea lui rămâne foarte redusă, ceea ce evidențiază bariere structurale și culturale persistente. În practică, mulți tați evită solicitarea concediului din cauza presiunilor sociale, a temerii de stigmatizare la locul de muncă sau a impactului financiar pe termen scurt, în special în sectoarele unde salariile sunt mici sau instabile. Cercetările arată că tații cu studii superioare, locuri de muncă stabile și venituri relativ înalte sunt cei care își permit cel mai des să beneficieze de acest drept, în timp ce bărbații angajați informal, sezonier sau în ocupații precare întâmpină obstacole semnificative, inclusiv lipsa protecției sociale care să le garanteze plata indemnizației. Fenomenul migrației contribuie suplimentar la utilizarea scăzută a concediului paternal, mulți tați fiind plecați temporar sau permanent peste hotare, lucrează în regim informal sau pe contracte care nu le oferă acces la concedii plătite (Chistruga-Sinchevici, 2022).

Tendința generală în sistemul de protecție socială a familiilor cu copii reprezintă trecerea de la un model compensatoriu la unul bazat pe servicii și infrastructură, ceea ce indică o schimbare de logică a politicilor familiale: familia nu este susținută doar prin transferuri monetare punctuale, ci prin crearea unui ecosistem de servicii care să faciliteze reconcilierea vieții de familie cu cea profesională, reducerea vulnerabilităților copiilor mici și promovarea egalității de gen. În acest sens, politicile familiale din Republica Moldova, în care instrumentele financiare rămân importante, sunt tot mai mult completate de măsuri orientate spre servicii, calitate și accesibilitate.

6.6. POLITICILE DE INTEGRARE SOCIALĂ

Politicile de integrare socială constituie o dimensiune importantă a modelului social est-european, având ca scop reducerea excluziunii, asigurarea accesului echitabil la servicii publice și participarea deplină a tuturor grupurilor la viața economică și comunitară. În Republica Moldova, aceste politici au fost consolidate în ultimele două decenii prin implementarea Strategiei Naționale de Incluziune Socială a Persoanelor cu Dizabilități (2017–2022), Strategiei Naționale pentru Protecția Socială (2023–2027) și a programelor finanțate de Uniunea Europeană, UNICEF și PNUD (Tabelul 6.3). Acestea vizează îmbunătățirea accesului la educație, sănătate, locuințe și ocupare pentru categoriile vulnerabile: persoane cu dizabilități, familii cu copii, vârstnici singuri, tineri NEET și populația din mediul rural.

Tabelul 6.3

Principalele programe de incluziune socială

Program / Strategie	Grup-țintă principal	Perioada de implementare	Finanțator / Partener principal
Strategia Națională de Incluziune Socială a Persoanelor cu Dizabilități	Persoane cu dizabilități	2017-2022	Guvernul RM, UE, PNUD
Programul Național de Asistență Personală	Persoane cu dizabilități severe	2018-prezent	Ministerul Muncii și Protecției Sociale
Rețeaua Centrelor Comunitare Multifuncționale	Familii vulnerabile, copii, vârstnici	2015-prezent	Autorități locale, UNICEF, PNUD
Serviciile de îngrijire la domiciliu	Vârstnici singuri și persoane dependente	2010-prezent	Consilii raionale, FISM, UE
Programul „Comunități Incluzive și Reziliente”	Populație rurală vulnerabilă	2021-2024	PNUD, Suedia, Elveția

Sursa: Ministerul Muncii și Protecției Sociale, 2025.

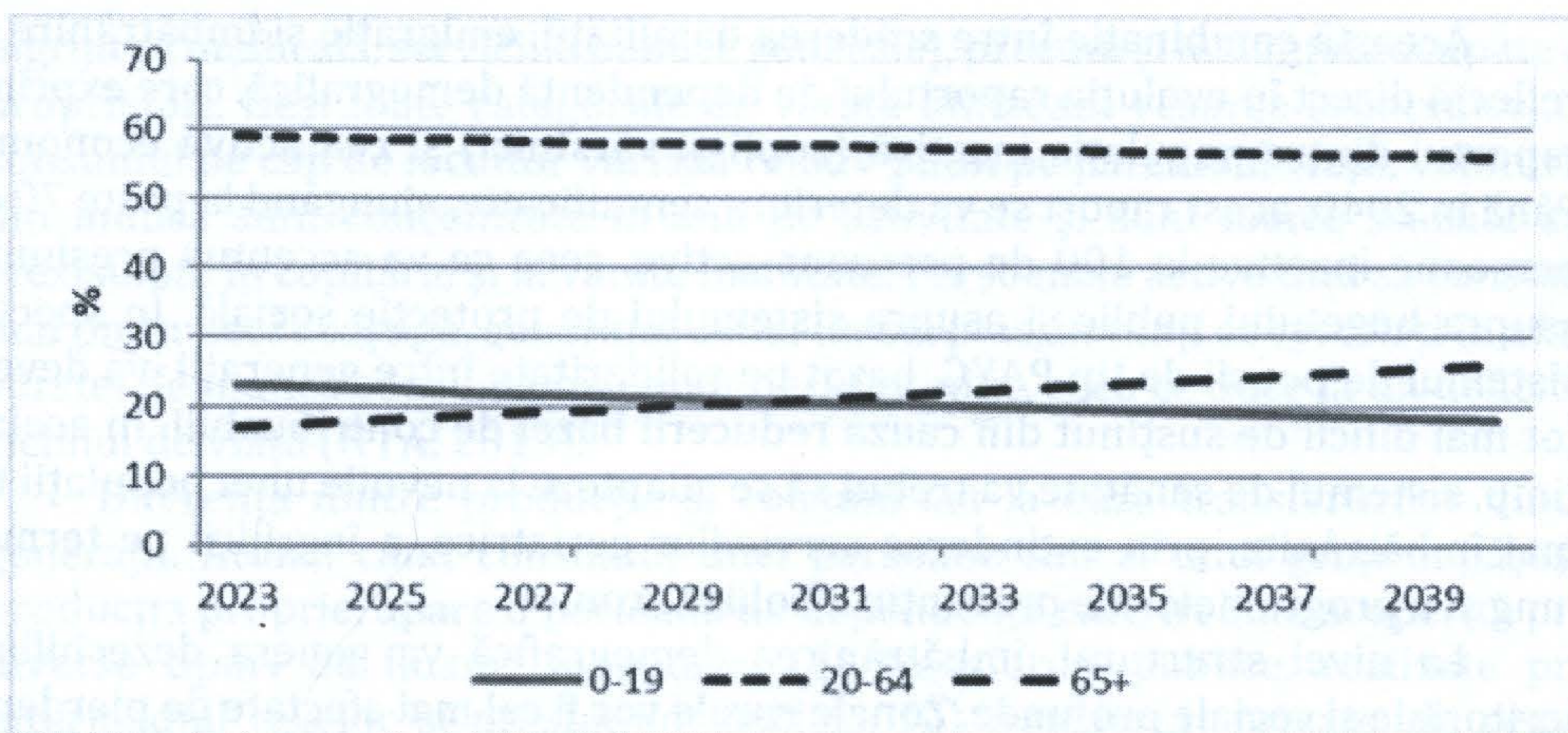
Un element central al acestor politici îl constituie tranziția de la un model asistentialist la unul bazat pe servicii sociale integrate la nivel comunitar, în care suportul financiar este completat de intervenții de incluziune activă. În acest sens, autoritățile locale, în parteneriat cu organizațiile neguvernamentale și donatorii internaționali, au dezvoltat rețele de centre comunitare multifuncționale, servicii de îngrijire la domiciliu și programe de asistență personală destinate persoanelor cu dizabilități sau vârstnicilor aflați în izolare socială. Cu toate acestea, acoperirea teritorială a serviciilor sociale rămâne inegală: doar aproximativ 60% dintre unitățile administrativ-teritoriale dispun de servicii comunitare de bază, iar finanțarea acestora depinde în mare măsură de proiecte temporare.

Integrarea socială are implicații directe asupra coeziunii și sustenabilității sistemului social. Accesul limitat la servicii și participarea economică redusă a grupurilor vulnerabile amplifică inegalitățile și presiunea asupra prestațiilor sociale pasive. Prin urmare, politicile de integrare trebuie să fie orientate către consolidarea capitalului social și a participării comunitare, asigurând o distribuție mai echitabilă a resurselor și oportunităților. În contextul Republicii Moldova, consolidarea sistemului de servicii sociale integrate reprezintă nu doar o prioritate de natură umanitară, ci și o condiție esențială pentru stabilitatea economică și demografică, contribuind la reducerea vulnerabilităților și la menținerea coeziunii sociale în fața proceselor de îmbătrânire și migrație.

6.7. IMPACTUL SCHIMBĂRILOR DEMOGRAFICE ASUPRA SISTEMULUI SOCIAL: O VIZIUNE PROSPECTIVĂ

Până în anul 2040, Republica Moldova va traversa o transformare demografică de profunzime, ale cărei consecințe vor fi vizibile la toate nivelurile vieții economice și sociale. Proiecțiile demografice realizate de Centrul de Cercetări Demografice al INCE (Gagauz și alții, 2024) arată că populația țării va continua să scadă într-un ritm constant, reducerea estimată depășind 24% față de nivelul actual. Dacă, conform datelor Recensământului Populației și al Locuințelor, în anul 2024 numărul populației a constituit 2323,1 mii de locuitori cu reședința obișnuită, atunci, către anul 2040, populația poate constitui 1835,9 mii persoane. Această tendință descendentă este determinată de interacțiunea mai multor factori – scăderea fertilității, persistența migrației externe și creșterea moderată a speranței de viață. În ciuda unei ușoare îmbunătățiri a indicatorilor de mortalitate, bilanțul demografic va rămâne negativ, iar procesul de îmbătrânire va lua o amploare fără precedent.

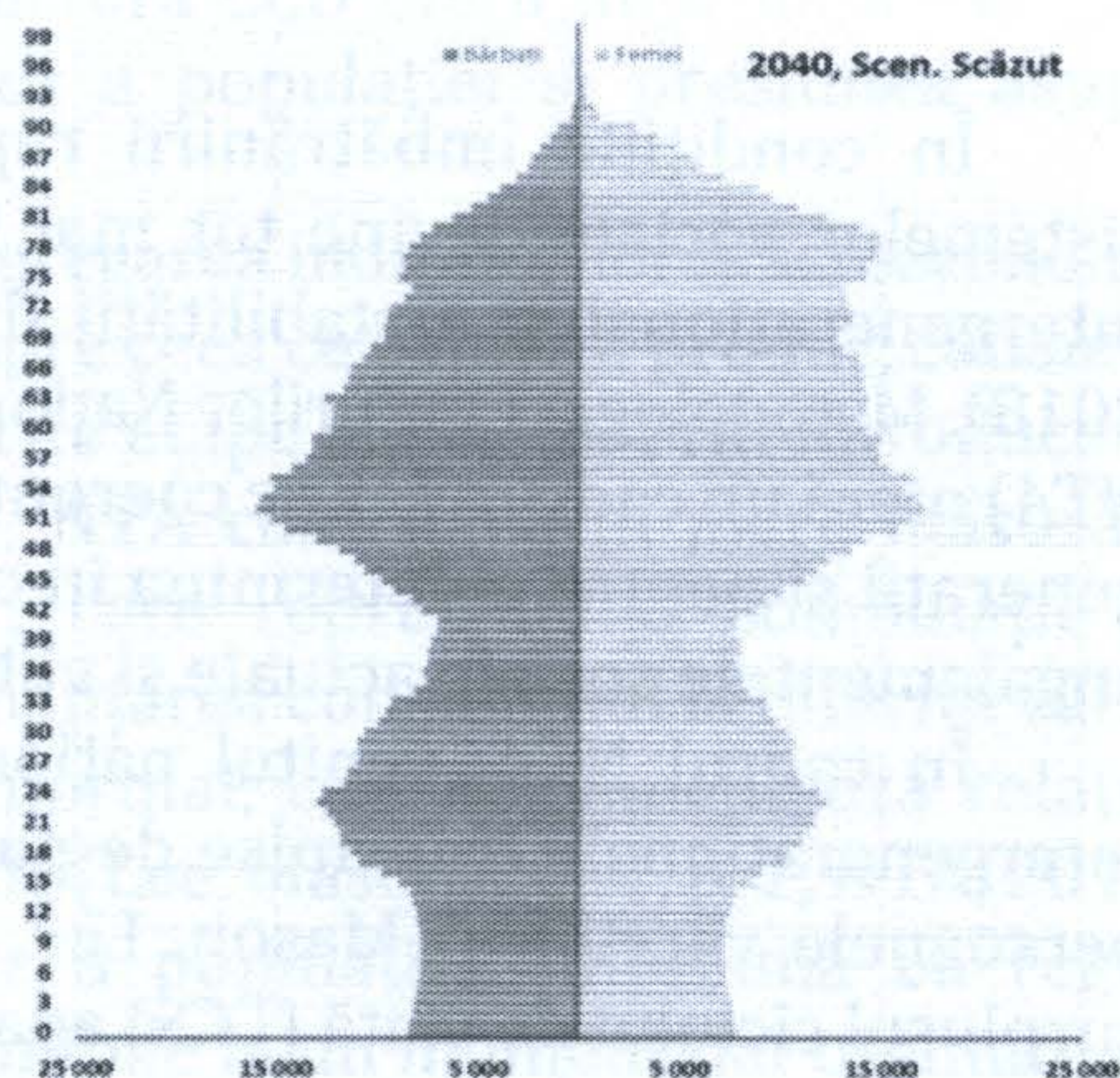
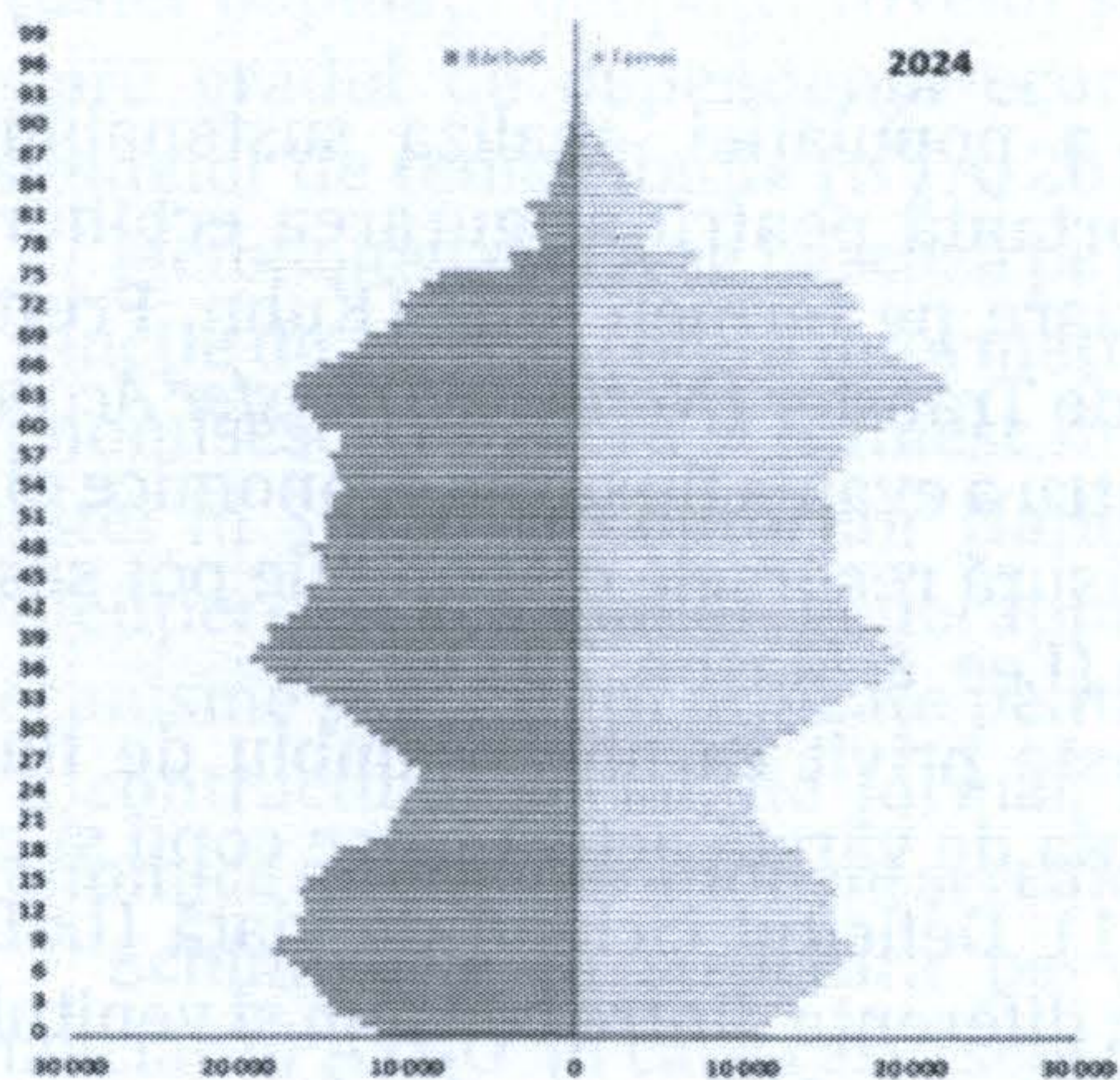
Scăderea fertilității, observată încă din anii 1990, se va menține la niveluri sub pragul de înlocuire a generațiilor, cu o rată totală a fertilității estimată în jur de 1,6–1,7 copii per femeie. Această dinamică este influențată de schimbările sociale și economice, de costul ridicat al creșterii și educației copiilor, de accesul limitat la servicii de îngrijire a copiilor și de migrația tinerelor familii. Reducerea numărului de nașteri va conduce inevitabil la o contracție a populației tinere, ceea ce va diminua baza de reînnoire a generațiilor și va accentua „îmbătrânirea din interior”, prin scăderea ponderii tinerilor în totalul populației. Astfel, conform proiecțiilor demografice, ponderea copiilor și tinerilor (0–19 ani) va scădea treptat de la 23% în 2023 la 17,9% în 2040. Începând cu anul 2029, ponderea tinerilor în totalul populației va fi mai mică decât cea a persoanelor vârstnice, cu aprofundarea treptată a acestui decalaj (Figura 6.5). Populația adultă (20–64 ani), activă din punct de vedere economic, va diminua, de la 59,6% la 56,2%, fenomenul fiind amplificat de migrația externă, care afectează în special cohortele tinere și mijlocii, adică segmentele cele mai productive ale populației. În prezent, emigrația reprezintă principalul factor al scăderii populației active, iar proiecțiile arată că, în lipsa unor politici de diminuare a migrației sau de stimulare a migrației de revenire, reducerea efectivului forței de muncă va continua. Astfel, pe termen lung, migrația are efecte multiple: reduce numărul contribuabililor la sistemele sociale, duce la depopularea accentuată a zonelor rurale, unde oferta de locuri de muncă este limitată.



Sursa: elaborat de autor în baza proiecției demografice (Gagauz și alții, 2024).

Figura 6.5. Schimbările în pondere în totalul populației a trei grupuri de vârstă 0-19 ani, 20-64 ani și 65+ ani (proiectat, scenariul scăzut cel mai probabilist).

În paralel, se prognozează o creștere rapidă a ponderii populației vârstnice. Segmentul de 65 de ani și peste se va dubla până în 2040, reprezentând peste un sfert din totalul populației. Această evoluție va determina o restructurare profundă a piramidei de vârstă, care va căpăta o formă tot mai „îngustă la bază” și „lărgită în vârf”, tipică societăților îmbătrânite (Figurile 6.6 și 6.7). Creșterea longevității, deși un semn pozitiv al progresului social, va aduce și presiuni suplimentare asupra sistemelor de pensii și sănătate, având în vedere că durata medie a vieții petrecute la pensie va fi în creștere.



Sursa: BNS (2024); proiecția demografică, scenariul scăzut (Gagauz și alții, 2024).

Figura 6.6. Piramida pe vârste și sexe, 2024.

Figura 6.7. Piramida pe vârste și sexe, 2040.

Această combinație între scăderea natalității, emigrație și îmbătrânire se reflectă direct în evoluția raportului de dependență demografică, care exprimă raportul dintre populația inactivă (copii și vârstnici) și cea activă economic. Până în 2040, acest raport se va deteriora semnificativ, ajungând la peste 70 de persoane inactive la 100 de persoane active, ceea ce va accentua presiunile asupra bugetului public și asupra sistemului de protecție socială. În special, sistemul de pensii de tip PAYG, bazat pe solidaritate între generații, va deveni tot mai dificil de susținut din cauza reducerii bazei de contribuabili. În același timp, sistemul de sănătate va trebui să se adapteze la nevoile unei populații tot mai îmbătrânite, prin extinderea serviciilor geriatrice, a îngrijirii pe termen lung și a programelor de prevenție a bolilor cronice.

La nivel structural, îmbătrânirea demografică va genera dezechilibre teritoriale și sociale profunde. Zonele rurale vor fi cel mai afectate de pierderea populației active, în timp ce mediul urban va atrage o proporție tot mai mare din populația rămasă, accentuând polarizarea economică și socială. În plus, scăderea densității populației în unele regiuni va duce la subutilizarea infrastructurii sociale și la creșterea costurilor per capita ale serviciilor publice.

În pofida la cele expuse, cercetările demonstrează că impactul negativ al declinului și îmbătrânirii populației este gestionabil, dacă politicile și investițiile se vor concentra pe măsuri preventive, cu accent pe consolidarea capitalului uman, creșterea calității serviciilor și promovarea unor sisteme economice și sociale capabile să valorifice potențialul tuturor grupelor de vârstă (Prohntchi, 2024; Gailey, Gagauz, & Pahomii, 2025).

6.8. INEGALITĂȚI INTERGENERAȚIONALE ȘI REDISTRIBUȚIA RESURSELOR PUBLICE ȘI PRIVATE

În condițiile îmbătrânirii rapide a populației, analiza sustenabilității sistemelor sociale devine tot mai importantă pentru asigurarea echilibrului intergenerațional și a stabilității financiare pe termen lung (Kuhn, Prettnner, 2018). Metodologia Conturilor Naționale de Transfer (*National Transfer Accounts, NTA*) oferă un cadru analitic coerent pentru a evalua fluxurile economice dintre generații și pentru a determina în ce măsură resursele disponibile pot susține angajamentele sociale actuale și viitoare (Lee & Mason, 2011).

În cadrul NTA, venitul național este privit ca un ansamblu de fluxuri intergeneraționale transmise de populația de vârstă activă către copii și către persoanele vârstnice (Mason, Lee, 2011). Deficitul ciclului de viață (LCD) și surplusul ciclului de viață (LCS) apar din diferența dintre consum și venitul din muncă. În cadrul NTA, veniturile din muncă includ toate taxele aferente muncii, în timp ce consumul nu le cuprinde. Consumul înglobează nu doar bunurile și serviciile achiziționate pe piață, ci și cele furnizate public (cum ar fi educația,

îngrijirea medicală, serviciile publice generale), precum și locuințele ocupate de proprietari. Deși toate categoriile de vârstă utilizează resurse economice, iar consumul pe cap de locuitor variază relativ puțin pe parcursul vieții, veniturile din muncă sunt concentrate în anii de activitate și sunt foarte scăzute sau inexistente în copilărie și la vârste înaintate. Persoanele active tind să consume mai puțin decât câștigă, generând astfel un surplus, în timp ce cei aflați în afara vârstei de muncă consumă mai mult decât produc, ceea ce duce la un deficit al ciclului de viață (NTA, 2013).

Diferența dintre producție și consum stă la baza transferurilor dintre generații. Atunci când consumul unei persoane sau al unui grup depășește producția proprie, apare o perioadă de dependență care trebuie acoperită prin diverse tipuri de fluxuri monetare: (1) transferuri publice, realizate prin intermediul taxelor și prestațiilor sociale; (2) transferuri private, de regulă provenite din familie; sau (3) realocări bazate pe active (venituri din capital și proprietate). În copilărie și bătrânețe, individul mediu este dependent din punct de vedere economic, deoarece consumul său este finanțat din producția realizată de populația de vârstă activă (NTA, 2013).

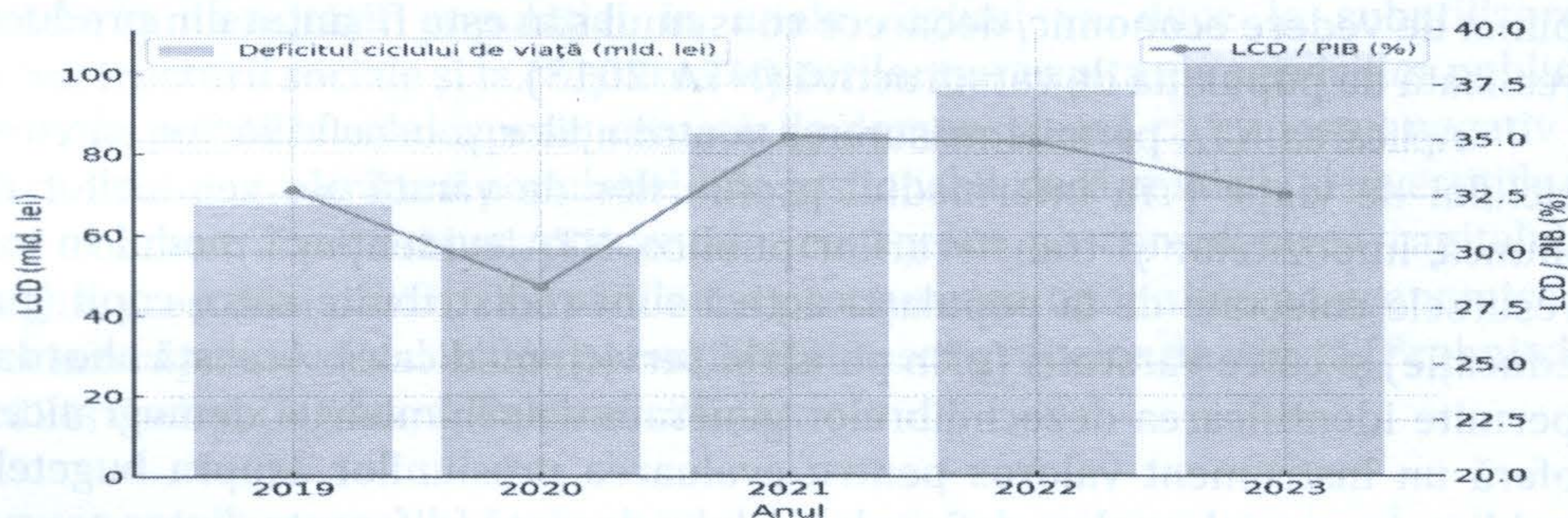
Aplicarea NTA permite măsurarea contribuțiilor și beneficiilor pe parcursul ciclului de viață. Prin intermediul profilurilor de vârstă ale veniturilor din muncă, impozitelor și transferurilor publice, NTA evidențiază modul în care resursele colectate de la populația activă sunt redistribuite către copii (prin educație) și către vârstnici (prin pensii și servicii medicale). Această abordare permite identificarea dezechilibrelor generate de schimbările demografice și oferă un instrument valoros pentru evaluarea presiunilor asupra bugetelor publice. În special, analiza *deficitului ciclului de viață* (diferența dintre consum și veniturile din muncă) ajută la înțelegerea gradului în care sistemele de pensii și sănătate depind de transferurile intergeneraționale și de contribuțiile actualei populații ocupate. Nivelul și structura LCD oferă informații esențiale despre gradul de dependență economică a populației și presiunea asupra sistemelor de redistribuție (NTA, 2013).

Metodologia NTA se bazează pe dezagregarea indicatorilor macroeconomici în funcție de vârstă și oferă informații despre ceea ce oamenii produc, consumă, economisesc, transferă și primesc în diferite etape ale vieții. Prin introducerea vârstei în Sistemul Conturilor Naționale, NTA contribuie în mare măsură la evidențierea „economiei generaționale”, care reprezintă o combinație de mecanisme și instituții utilizate pentru finanțarea consumului la diferite vârste și a contractului social, fie formal, fie informal, care reglementează relațiile economice intergeneraționale și realocările (Lee, Mason, 2011, p. 7; NTA, 2013).

Schimbările în structura pe vârste a populației, împreună cu regula financiară PAYGO, în care resursele disponibile la un moment dat obținute din contribuții sociale și impozite colectate în principal de la populația activă sunt distribuite între beneficiarii transferurilor sociale implică inevitabil o redistribuire intergenerațională. Aceasta este mai explicită în sistemul public de pensii, fiind

prezentă prin definiție și în sistemul de educație și sănătate care sunt, de asemenea, finanțate printr-o schemă PAYGO implicită. Acest model se confruntă cu amplificarea vulnerabilității fiscale într-un context de îmbătrânire demografică și nivelul înalt al emigrației populației la cea mai activă vârstă de muncă. Deși remitențele au jucat în trecut un rol compensator important, în prezent ponderea lor în venitul disponibil total s-a diminuat, ceea ce evidențiază nevoia de consolidare a surselor interne de finanțare și de creștere a eficienței redistribuției publice.

După cum arată NTA pentru Republica Moldova pentru anii 2019–2023, deficitul ciclului de viață a oscilat semnificativ în această perioadă, scăzând în timpul pandemiei din 2020, apoi crescând rapid până la peste 105 miliarde lei în 2023. Ca proporție din PIB, nivelul s-a menținut în jur de 32–35%, ceea ce indică o dependență ridicată de redistribuirea resurselor prin transferuri publice și private (Figura 6.8).



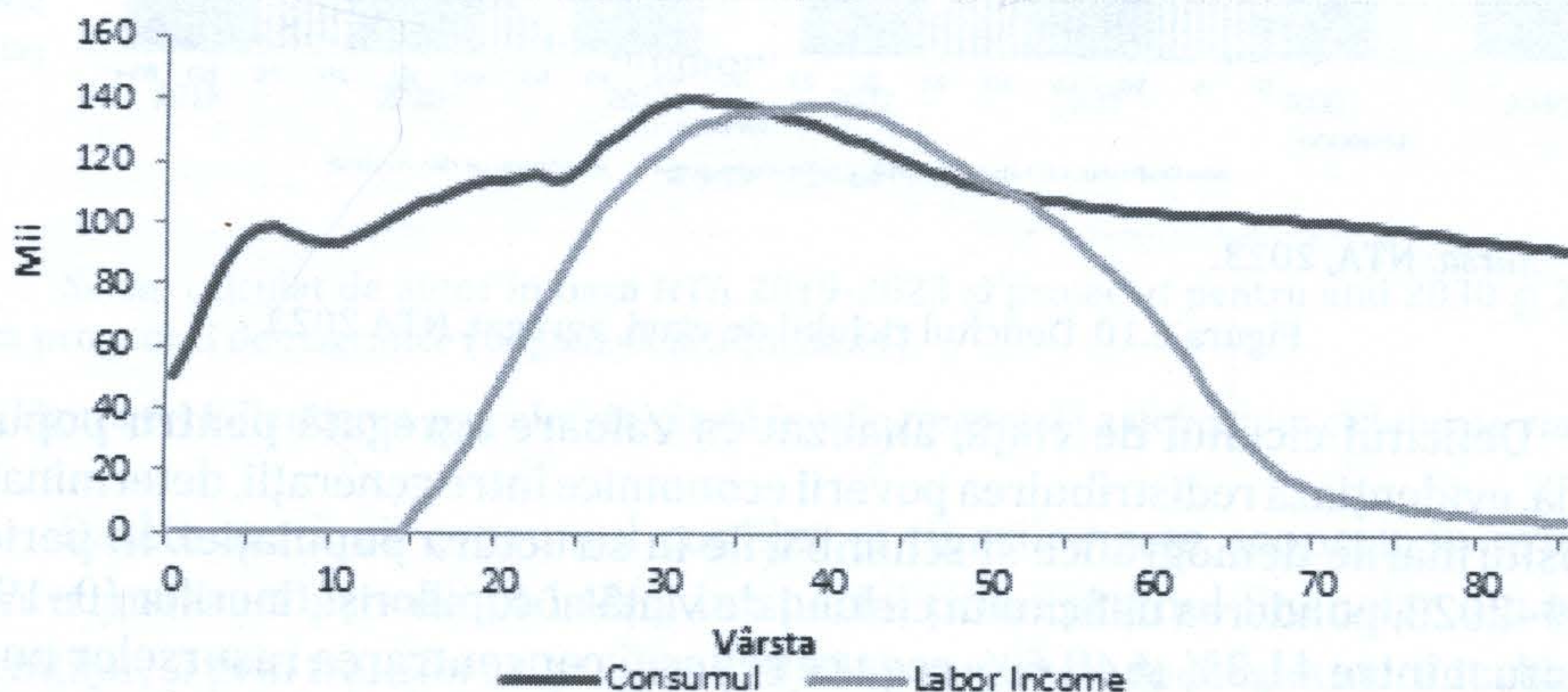
Sursa: NTA, 2023.

Figura 6.8. Deficitul ciclului de viață (LCD) și ponderea acestuia în PIB, 2019–2023.

Performanțele economice modeste la nivel național au repercusiuni evidente asupra veniturilor populației și, implicit, asupra capacității de susținere a sistemelor sociale. În ultimele două decenii, Republica Moldova a rămas printre economiile cu cele mai reduse venituri din Europa Centrală și de Est. PIB per capita, în anul 2024, a crescut până la \$3872,52, ajustat după puterea de cumpărare fiind mai mic de 2,6 ori decât în România, de 2,2, ori decât în Estonia și de 1,8 ori decât în Bulgaria. Nivelul salariului mediu, precum și productivitatea muncii, sunt mai scăzute decât media central-est europeană, ceea ce indică o structură economică dominată de sectoare cu valoare adăugată redusă și de o eficiență scăzută a capitalului uman.

Această situație se reflectă direct în capacitatea populației de a genera venituri suficiente pentru a acoperi consumul propriu. Conform conturilor naționale de transfer (NTA) pentru anul 2023, oamenii din Republica Moldova acumulează excedente de venit doar pe o perioadă de aproximativ 15 ani din

viața economic activă, o durată considerabil mai scurtă comparativ cu alte țări europene, unde excedentul se menține timp de 25–30 de ani (d’Albis & Moosa, 2015). În restul ciclului de viață, indivizii se confruntă cu un deficit persistent, consumând mai mult decât câștigă (Figura 6.9). Aceasta reflectă nu doar venituri salariale reduse, ci și un nivel limitat de economisire și investiții în capital uman, ceea ce perpetuează cercul vicios al vulnerabilității economice.

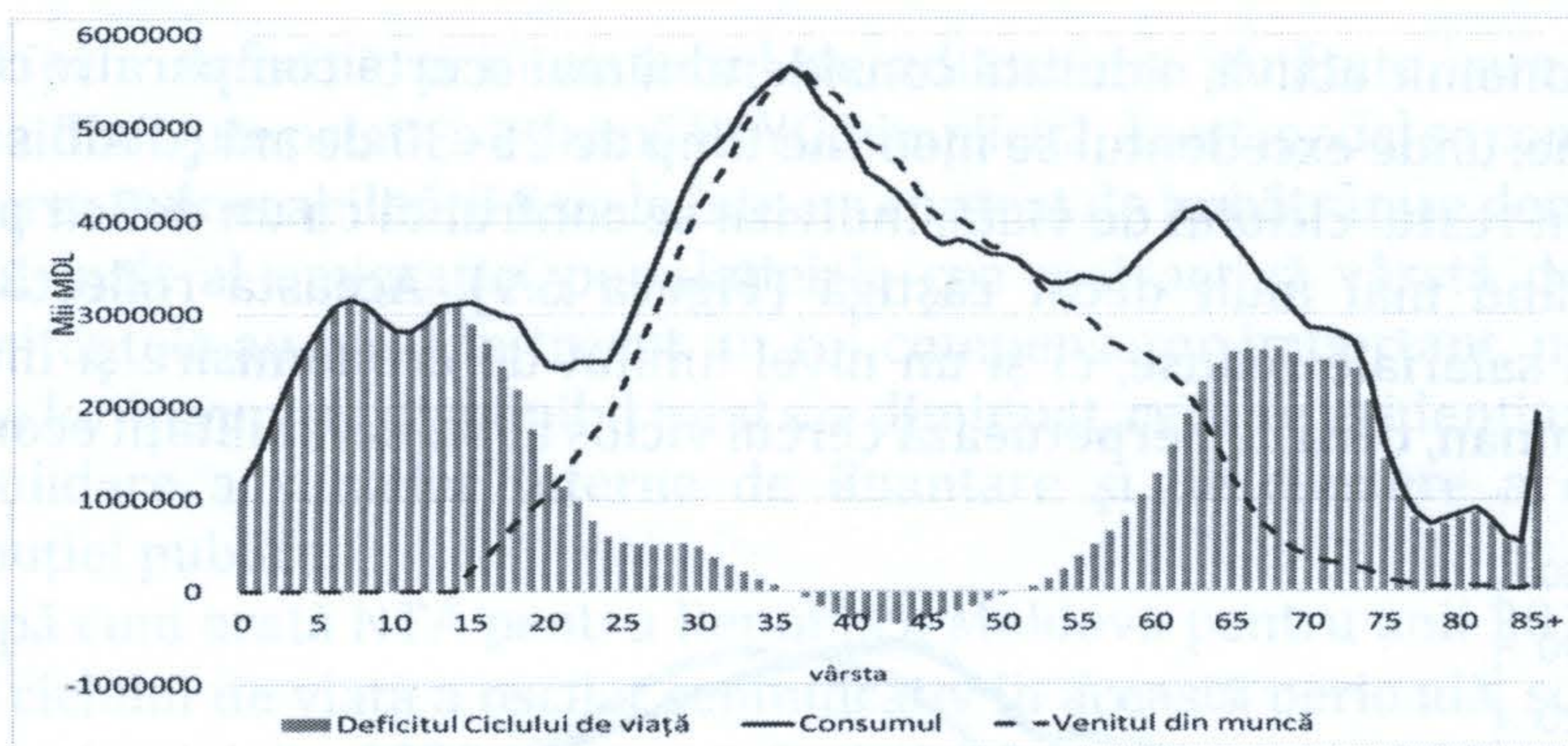


Sursa: NTA, 2023.

Figura 6.9. Veniturile din muncă și consumul populației, per capita.

În plan macroeconomic, echilibrul dintre generațiile care contribuie și cele care beneficiază de resurse este tot mai fragil. Cercetările existente demonstrează că evoluția demografică (scăderea fertilității, creșterea speranței de viață) schimbă echilibrul dintre vârste și presiunea pe sistemul de protecție socială și transferuri (d’Albis & Moosa, 2015). Realocările intergeneraționale depind de mărimea și structura populației în fiecare etapă a ciclului de viață, iar în cazul Republicii Moldova declinul demografic și schimbările în structura pe vârste au efecte profunde. Reducerea accentuată a populației tinere și diminuarea segmentului apt de muncă limitează capacitatea de generare a veniturilor și, implicit, de finanțare a transferurilor publice (pensii, sănătate, educație) și private (sprijin intergenerațional în cadrul gospodăriilor).

Analiza agregată (Figura 6.10) arată că, la nivelul întregii economii, consumul total al populației depășește semnificativ veniturile provenite din muncă, diferență compensată prin transferuri și remitențe externe. Creșterea ponderii populației vârstnice amplifică presiunea asupra resurselor disponibile, întrucât nevoile de finanțare pentru pensii și servicii medicale cresc mai rapid decât capacitatea sistemului de a colecta contribuții. Această evoluție modifică raportul dintre contribuabili și beneficiari și transformă echilibrul intergenerațional într-o problemă structurală a economiei naționale.



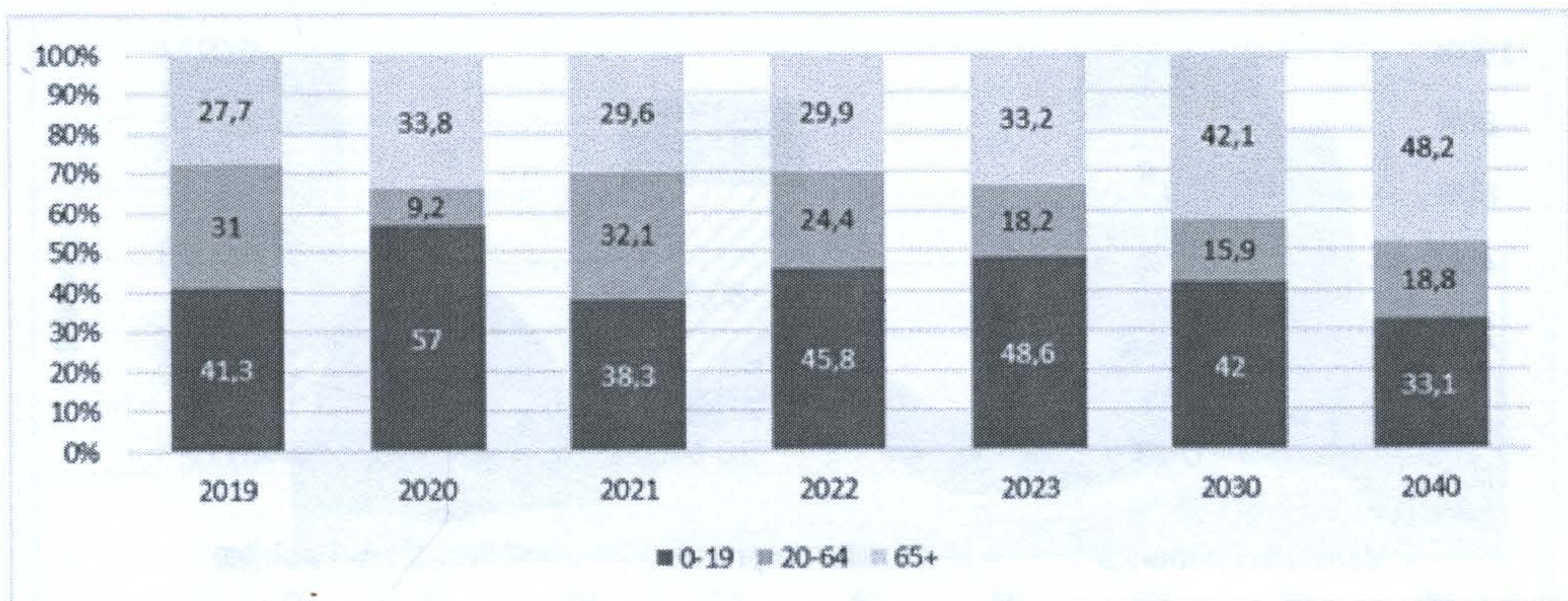
Sursa: NTA, 2023.

Figura 6.10. Deficitul ciclului de viață, agregat, NTA 2023.

Deficitul ciclului de viață, analizat ca valoare agregată pentru populația totală, evidențiază redistribuirea poverii economice între generații, determinată de transformările demografice și schimbările în structura populației. În perioada 2019–2023, ponderea deficitului ciclului de viață al copiilor și tinerilor (0–19 ani) s-a situat între 41,3% și 48,6%, ceea ce reflectă concentrarea resurselor publice și private pentru finanțarea consumului educațional și de întreținere. În același timp, ponderea deficitului aferent populației adulte (20–64 ani) s-a redus de la 31% la 18,2%, fapt ce indică o diminuare treptată a dezechilibrului economic în rândul persoanelor active, ca urmare a creșterii veniturilor din muncă și a capacității de acoperire a consumului. Deficitul ciclului de viață al persoanelor vârstnice (65+) s-a menținut relativ constant, în jur de 30–33% din valoarea totală a deficitului (Figura 6.11).

Conform proiecțiilor pentru 2030 și 2040, ponderea deficitului aferent tinerilor se va reduce treptat (de la 42% la 33,1%), pe fondul scăderii ponderii copiilor și tinerilor în totalul populației (Figura 6.11). În același timp, deficitul ciclului de viață al persoanelor vârstnice va crește semnificativ, de la 33,3% în 2023 la 48,2% în 2040, ceea ce reflectă îmbătrânirea accelerată a populației și creșterea presiunii asupra sistemului de pensii și al celor de sănătate. Astfel, structura deficitului ciclului de viață se transformă dintr-un model centrat pe nevoile generațiilor tinere într-unul dominat tot mai mult de cerințele generațiilor vârstnice, fapt care impune adaptarea politicilor publice în domeniile social, al ocupării și al educației pentru a asigura sustenabilitatea sistemelor sociale pe termen lung.

Figura 6.12 arată cum diferitele surse de venit și transfer contribuie la acoperirea consumului pentru principalele grupe de vârstă ale populației – copii (0–19 ani), adulți activi (20–64 ani) și persoane vârstnice (65+). Astfel, structura fluxurilor economice evidențiază modul în care resursele se redistribuie între generații, reflectând atât rolul economic al fiecărei grupe de vârstă, cât și gradul lor de dependență de alte segmente ale populației, precum și a contribuției transferurilor private, publice și a realocărilor bazate pe active.



Sursa: calculat de autor în baza NTA 2019-2023 și proiectat pentru anii 2030 și 2040 în baza prognozei demografice (Gagauz O. și alții, 2024).

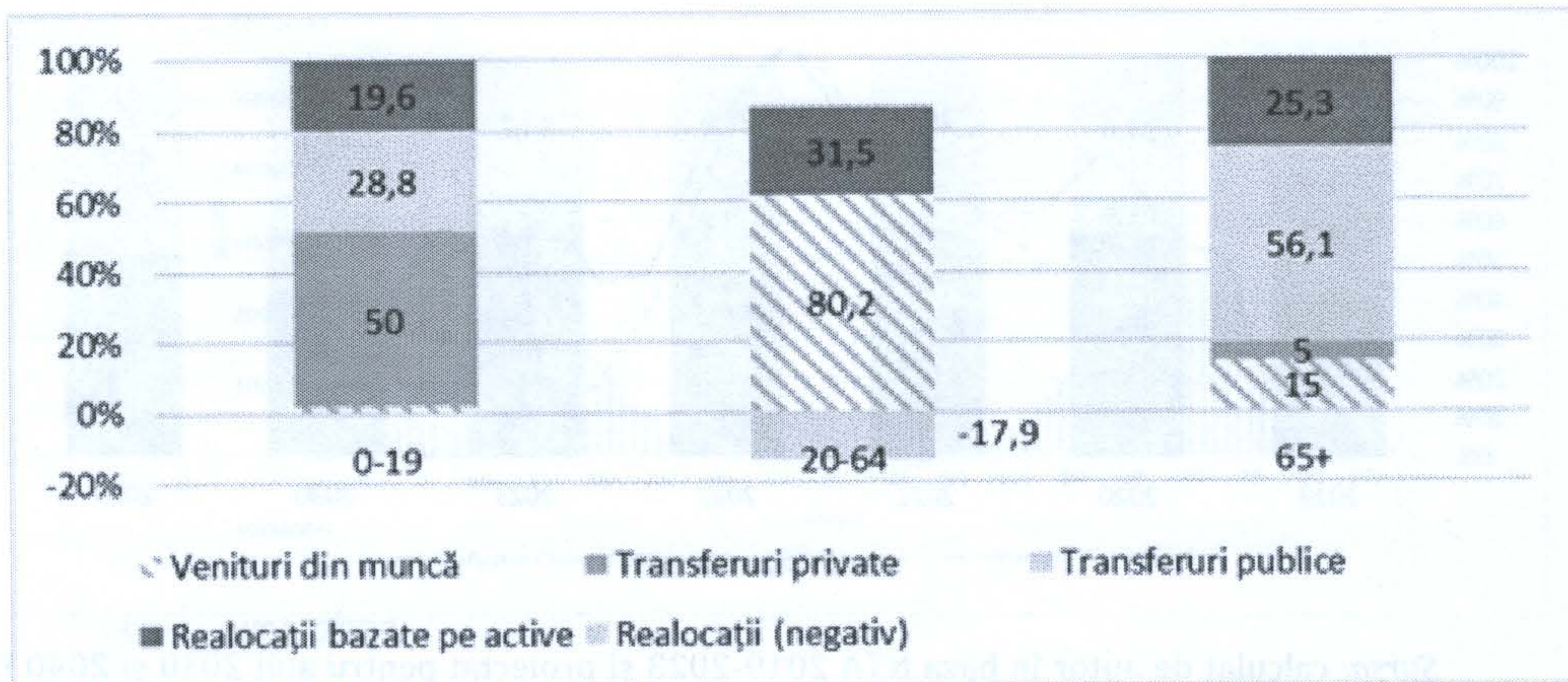
Figura 6.11. Ponderea grupelor de vârstă în valoarea totală a deficitului ciclului de viață.

Datele arată că consumul copiilor și tinerilor este acoperit în principal prin transferuri private (46,4%), în special prin sprijinul financiar din partea părinților, și prin transferuri publice (28,8%), care include preponderent cheltuieli pentru educație și sănătate. O parte mai mică (19,6%) provine din realocări bazate pe active, adică venituri din economiile sau investițiile gospodăriilor. Rolul veniturilor din muncă în acoperirea cheltuielilor de consum pentru acest grup de vârstă (0-19 ani) este nesemnificativ.

Populația în vârstă aptă de muncă este principalul generator de venituri din muncă, care acoperă aproximativ 89% din consum. În același timp, această grupă realizează transferuri nete către alte generații: -2,8% prin transferuri private (sprijin financiar pentru copii sau părinți) și -17,9% prin transferuri publice (contribuții la pensii, impozite, asigurări sociale și medicale). Realocările bazate pe active (31,5%) indică și utilizarea resurselor patrimoniale – economii, investiții sau proprietăți – pentru completarea veniturilor.

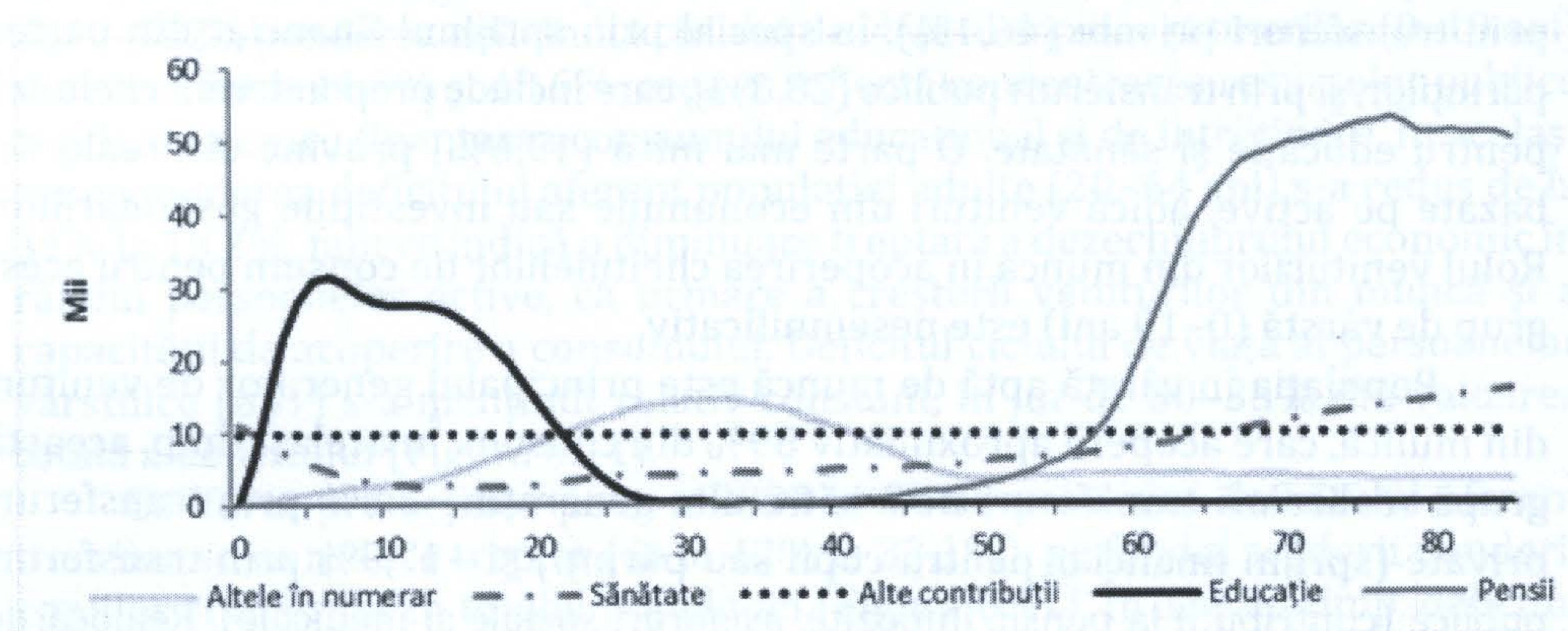
Persoanele vârstnice depind în mare măsură de transferurile publice (56,1%), reprezentate în principal de pensii și servicii de sănătate. Veniturile din muncă acoperă doar 15% din consum, în timp ce realocările bazate pe active (25,3%) joacă un rol important, reflectând utilizarea economiilor acumulate. Transferurile private (3,5%) prezintă o sursă suplimentară, dar nesemnificativă.

Structura actuală a redistribuției publice demonstrează orientarea predominantă a cheltuielilor sociale către populația vârstnică (Figurile 6.13 și 6.14). În anul 2023, transferurile publice pentru pensii au reprezentat circa 29% din totalul transferurilor sociale. Împreună cu transferuri publice pentru sănătate, alte plăți în numerar și contribuții, transferurile publice destinate persoanelor în vârstă de 65 de ani și peste ajung la circa 40% din total.



Sursa: NTA, 2023.

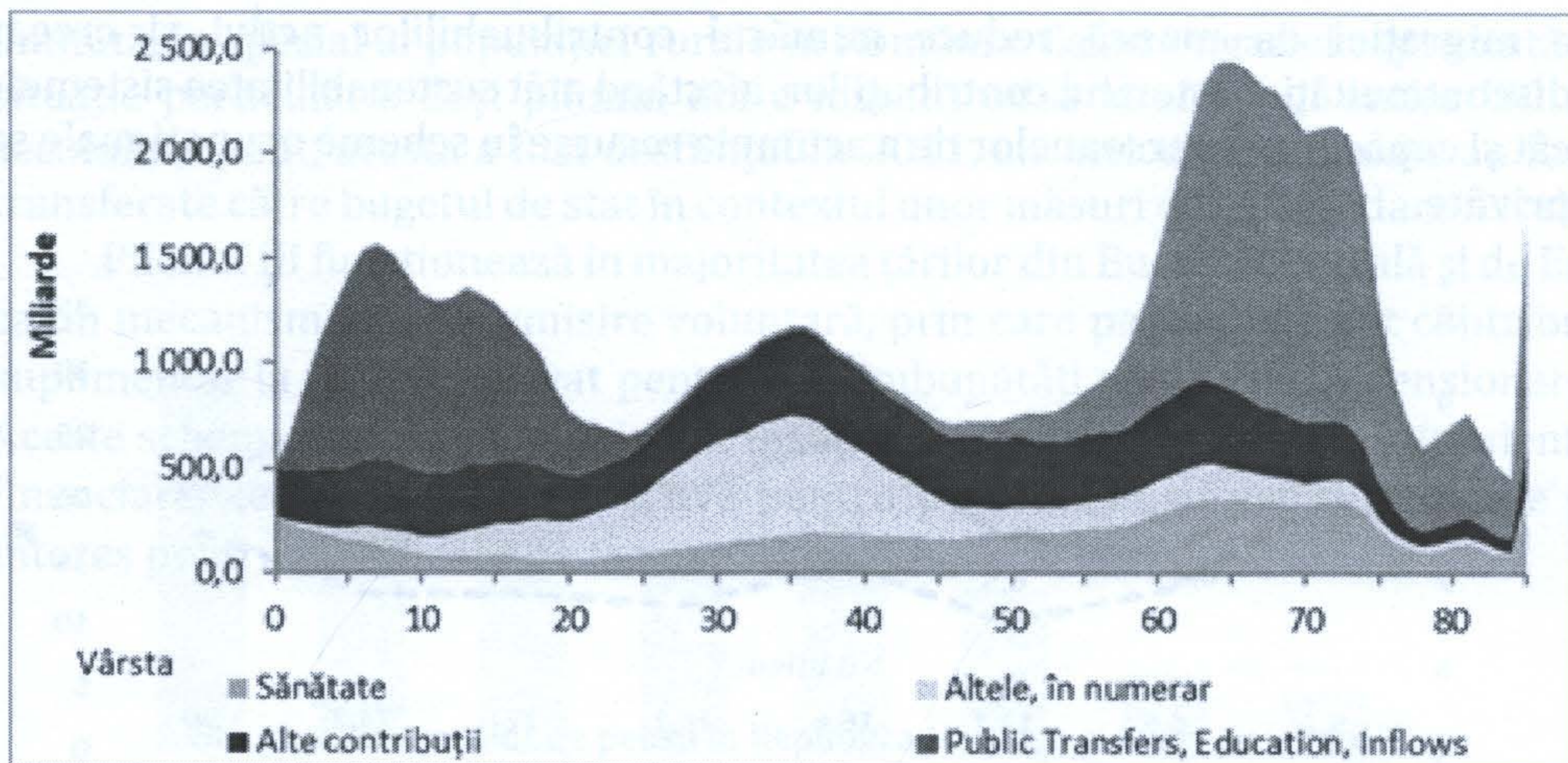
Figura 6.12. Fluxuri ca procent din consum la trei grupuri de vârstă: 0–19 ani, 20–64 și 65+.



Sursa: NTA, 2023.

Figura 6.13. Transferuri, publice, per capita, beneficii, 2023.

Astfel, Republica Moldova ilustrează vulnerabilitățile tipice modelului social est-european: presiunea fiscală ridicată asupra populației active, dependența de transferurile publice, în special a populației vârstnice, și rolul limitat al mecanismelor private de protecție. În condițiile în care populația activă se reduce, iar numărul persoanelor vârstnice crește rapid, se conturează un risc structural de dezechilibru intergenerațional. Reechilibrarea acestui model necesită politici care să combine investițiile în capitalul uman, stimularea productivității și consolidarea schemelor de economisire pentru bătrânețe.



Sursa: NTA, 2023.

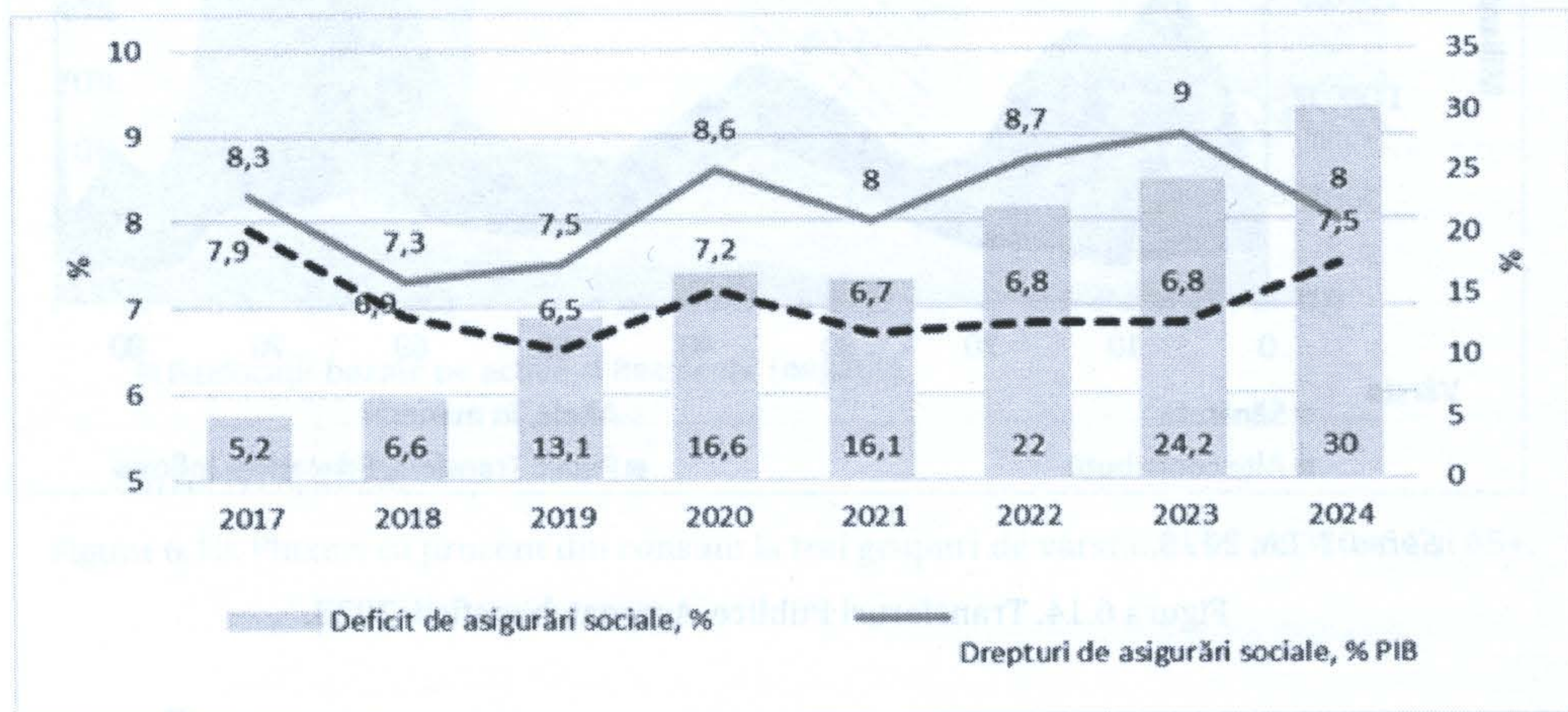
Figura 6.14. Transferuri Publice, Agregat, beneficii, 2023.

6.9. SISTEMUL DE PENSIONARE: DE LA PROVOCĂRI LA SUSTENABILITATE

În Republica Moldova, arhitectura sistemului public de asigurări sociale reflectă caracteristicile generale ale modelului social est-european, unde accesul la protecție se bazează în principal pe contribuții obligatorii. În ultimii ani, acesta se confruntă cu dificultăți profunde, determinate de capacitatea fiscală limitată, dimensiunea mare a pieței muncii informale, presiunile demografice și constrângerile instituționale. Datele evidențiază un dezechilibru financiar în creștere în bugetul asigurărilor sociale de stat în perioada între 2017 și 2024. Deficitul s-a majorat de la 5,2% în 2017 la 30% în 2024, însumând 6,75 miliarde lei. În timp ce cheltuielile pentru prestații sociale variază între 8–9% din PIB, contribuțiile, cu unele fluctuații, constituie 6,8–7,5%, accentuând decalajul dintre venituri și cheltuieli (Figura 6.15). Acest decalaj persistent dintre contribuții și cheltuieli indică o presiune financiară tot mai mare asupra bugetului public, în condițiile unui sistem bazat pe solidaritate intergenerațională și pe o piață a muncii marcată de migrație masivă și ocupare scăzută.

Deși modelul tradițional de tip PAYG întâmpină dificultăți în asigurarea unui venit de pensie adecvat și echitabil, introducerea sistemului multipilon, care combină mecanisme publice, ocupaționale și individuale de economisire, se confruntă cu limitări structurale și economice semnificative. După cum a fost menționat în secțiunile anterioare, subdezvoltarea pieței muncii din Republica Moldova limitează baza de contribuții necesară pentru funcționarea pilonului public și împiedică acumularea în pilonii complementari. Totodată, rata înaltă

a migrației de muncă reduce numărul contribuabililor activi și creează discontinuități în istoricul contribuțiilor, afectând atât sustenabilitatea sistemului, cât și capacitatea persoanelor de a acumula resurse în scheme ocupaționale sau private.



Sursa: Casa națională de asigurări sociale, rapoartele anuale privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat

Figura 6.15. Evoluția echilibrului financiar al sistemului public de asigurări sociale, 2017-2024.

În această secțiune este prezentată o analiză a sistemului de pensii al Republicii Moldova și compararea principalilor săi indicatori cu cei ai unor țări selectate din Uniunea Europeană, inclusiv Bulgaria, Ungaria, Letonia și România. Includerea lor în analiza comparativă este justificată de similitudinile istorice, instituționale și demografice. Aceste țări prezintă niveluri medii în ceea ce privește cheltuielile pentru pensii, indicatorii de sărăcie la vârsta înaintată și sustenabilitatea transferurilor sociale, fiind astfel relevante pentru evaluarea progreselor și provocărilor sistemului de pensii din Moldova.

Analiza comparativă a structurilor sistemelor de pensii din Republica Moldova și din țările Europei Centrale și de Est – Bulgaria, Letonia, Ungaria și România – evidențiază diferențe semnificative în arhitectura instituțională și în nivelul de sustenabilitate fiscală. Tabelul 6.4 demonstrează că doar Republica Moldova se bazează exclusiv pe primul pilon al sistemului de pensii finanțat integral din contribuțiile curente. În celelalte state, sistemul de pensii este multipilon, combinând componenta publică cu mecanisme private obligatorii și voluntare. Bulgaria, Letonia și România au implementat al doilea pilon, bazat pe capitalizare individuală. Această diversificare instituțională le-a permis acestor țări să reducă parțial presiunea asupra sistemului public, asigurând totodată un grad mai ridicat de securitate financiară pentru viitorii pensionari. Cu toate acestea, implementarea celui de-al doilea pilon întâmpină dificultăți, precum randamente scăzute în Bulgaria, costuri crescute în Letonia și acoperire

limitată, în special al populației rurale în România. Cazul Ungariei reprezintă o situație particulară: deși pilonul doi a fost introdus la sfârșitul anilor '90 ai secolului trecut, acesta a fost desființat în 2011, iar activele acumulate au fost transferate către bugetul de stat în contextul unor măsuri de consolidare fiscală.

Pilonul III funcționează în majoritatea țărilor din Europa Centrală și de Est ca un mecanism de economisire voluntară, prin care persoanele pot contribui suplimentar la un fond privat pentru a-și îmbunătăți veniturile la pensionare. Aceste scheme sunt în mod obișnuit însoțite de facilități fiscale sau stimulente financiare, ceea ce le face atractive pentru persoanele cu venituri stabile și interes pentru planificare pe termen lung.

Tabelul 6.4

Structura sistemelor de pensii în Republica Moldova și unele țări din UE

Țara	Pilonul I (PAYG)	Pilonul II (pensii private obligatorii)	Pilonul III (pensia facultativă, voluntar)
Bulgaria	Sistem public de pensii (Institutul Național de Asigurări Sociale)	Asigurare obligatorie capitalizată pentru persoanele născute după 1959	Fonduri de pensii voluntare cu facilități fiscale
Letonia	Asigurare obligatorie, pensiile plătite din contribuțiile curente	Asigurare obligatorie capitalizată; contribuțiile merg către fonduri private	Economii private voluntare pentru pensii
Ungaria	Sistem public de pensii (Fondul de Pensii din Ungaria)	Din 2011, pilonul capitalizat a fost desființat; activele au fost transferate statului	Fonduri private de pensii voluntare cu stimulente fiscale
România	Sistem public de pensii, asigurare obligatorie	Pilon obligatoriu capitalizat; o parte din contribuții este investită	Fonduri de pensii voluntare cu facilități fiscale
Moldova	Asigurare obligatorie, pensiile plătite din contribuțiile curente	Nu este	Nu este

Sursa: elaborat de autor în baza legislației naționale și datelor OECD.

Este de menționat că în 1997, Republica Moldova, a încercat să introducă pilonul III prin intermediul companiei de asigurări de stat, în parteneriat cu un investitor străin. Totuși, criza financiară din 1998, declanșată de defaultul Federației Ruse, a afectat grav economia și a dus la prăbușirea fondului. Inițiativa a eșuat, iar sistemul de pensii al Republicii Moldova a rămas bazat exclusiv pe primul pilon. Această experiență evidențiază importanța stabilității macroeconomice și a supravegherii regulatorii în implementarea reformelor de pensii.

Diferențele între țări sunt, de asemenea, evidente în ceea ce privește parametrii instituționali ai sistemului de pensii. Datele din Tabelul 6.5 indică faptul că vârsta legală de pensionare pentru bărbați este de 65 de ani în majoritatea țărilor analizate, însă Republica Moldova are cea mai mică limită de vârstă pentru pensionare – 63 de ani. Pentru femei, vârsta de pensionare rămâne inferioară celei a bărbaților, cu excepția Letoniei, unde egalizarea a fost deja realizată. De remarcat este că Republica Moldova prezintă cele mai scăzute vârste efective de pensionare (60,5 ani pentru bărbați și 58,8 ani pentru femei), ceea ce reflectă o retragere timpurie de pe piața muncii și o durată mai lungă a perioadei de dependență economică post-activă. Această tendință contribuie la creșterea presiunii asupra bugetului public de pensii, mai ales în contextul în care perioada de contribuție completă este comparabilă cu cea din alte state (34 de ani), însă durata efectivă a carierei profesionale este redusă.

Tabelul 6.5

Vârsta de pensionare și cerințele de contribuție pe țări

Țara	Vârsta legală de pensionare (ani)		Vârsta efectivă de pensionare (ani)		Perioada de contribuție (ani)
	Bărbați	Femei	Bărbați	Femei	
Bulgaria	64,8 (65 în 2029)	62,4 (65 în 2037)	64,1	61,5	37 ani și 2 luni (în creștere)
Letonia	65	65	65,1	63,8	Pensia completă depinde de întreaga carieră, minim 15 ani
Ungaria	65	65	63,7	61,8	35–40 ani pentru pensie completă, minim 20 ani
România	65	62 (63 în 2030)	64,2	61,4	35 (pensie completă), 15 (pensie minimă)
Moldova	63	61,0 (63 în 2028)	60,5	58,8	34 (pensie completă), 15 (pensie minimă)

Sursa: elaborat de autor în baza legislației naționale și a datelor OECD.

Tabelul 6.6 evidențiază performanța sistemelor de pensii în termeni de adecvare și sustenabilitate. Bulgaria și Ungaria înregistrează cele mai înalte valori ale ratei beneficiului (peste 43%) și ale ratei de înlocuire (peste 50%), ceea ce indică un nivel mai generos al pensiilor în raport cu salariile. În contrast, Republica Moldova prezintă cele mai reduse valori – 32,5% pentru rata beneficiului și 27% pentru rata de înlocuire, semnalând o adecvare scăzută a pensiilor și o capacitate limitată de asigurare a unui trai decent pentru persoanele vârstnice. În același timp, rata de dependență a sistemului de pensii, care măsoară raportul dintre numărul de pensionari și contribuabili, este

ridicată în Moldova (55%), deși țara are o rată a dependenței demografice a vârstnicilor mai mică (31,2%). Această discrepanță relevă vulnerabilitatea structurală a sistemului: baza îngustă de contribuabili și gradul ridicat al economiei informale care amplifică presiunea asupra fondului public de pensii.

Tabelul 6.6

Principali indicatori ai sistemului de pensii pe țări

Țara	Rata totală a beneficiilor ¹ (%)	Pensie / salariu (%)	Rata de dependență a sistemului de pensii (%)	Rata de dependență demografică a vârstnicilor (%)
Bulgaria	45,0	42	63,0	34,1
Letonia	39,8	54	61,0	33,9
Ungaria	43,5	55	58,0	32,8
România	41,2	41	49,0	28,7
Moldova	32,5	27	55,0	31,2

Sursa: elaborat de autor în baza datelor BNS și OECD.

Un alt indicator esențial pentru evaluarea sustenabilității sistemului este durata așteptată a vieții petrecute la pensie (DAVPP), prezentată în Tabelul 6.7. Aceasta măsoară numărul mediu de ani pe care o persoană îi trăiește după atingerea vârstei legale de pensionare, oferind o perspectivă integrată asupra raportului dintre speranța de viață și politica de vârstă de retragere de pe piața muncii. Pentru bărbați, diferențele între țări sunt moderate: în Republica Moldova, durata medie a vieții după pensionare este de 13,8 ani, apropiată de cea din Bulgaria și Ungaria, deși vârsta de pensionare este cu doi ani mai mică. Această aparentă proporționalitate în durata medie a vieții după pensionare nu reflectă însă echitate, deoarece este determinată de nivelul mai scăzut al speranței de viață la vârsta de pensionare a bărbaților din Republica Moldova. În schimb, pentru femei, Republica Moldova se distinge prin cea mai mare durată a vieții petrecute la pensie – 19,3 ani, comparativ cu 17–18 ani în celelalte țări. Acest decalaj între sexe accentuează presiunile asupra sistemului public de pensii, mai ales în contextul în care femeile reprezintă majoritatea beneficiarilor.

¹ Rata totală a beneficiilor: valoarea medie a pensiei ca procent din salariul mediu al întregii populații.

Rata de dependență a sistemului de pensii: numărul de pensionari la 100 de contribuabili (persoane asigurate care plătesc contribuții în sistem).

Rata de dependență demografică a vârstnicilor: raportul dintre populația de 65+ ani și populația de vârstă activă (20–64 ani), exprimat în procente.

Pe termen lung, deteriorarea raportului dintre populația activă și cea inactivă și creșterea duratei vieții petrecute la pensie amplifică presiunile asupra bugetului public, reducând spațiul fiscal pentru investiții strategice și afectând stabilitatea macroeconomică a țării.

Tabelul 6.7

Durata așteptată a vieții petrecute la pensie

Țara	Vârsta de pensionare bărbați	Speranța de viață la vârsta de pensionare (bărbați)	DAVPP bărbați (ani)	Vârsta de pensionare femei	Speranța de viață la vârsta de pensionare (femei)	DAVPP femei (ani)
Bulgaria	64,7	78,2	13,5	62,2	81,0	18,8
Letonia	65	77,6	12,6	65	80,3	15,3
Ungaria	65	78,8	13,8	63,3	82,1	17,1
România	65	79,5	14,5	61,8	82,4	18,8
Moldova	63	76,8	13,8	61,0	80,6	19,3

Sursa: elaborat de autor.

Tabelul 6.8 prezintă evoluția proiectată a cheltuielilor de pensii până în anul 2040. Sunt prezentate două scenarii: un scenariu de bază și un scenariu alternativ, în care pensiile cresc anual cu 0,5% pe cap de locuitor. În scenariul de bază, fără ajustări suplimentare, cheltuielile cu pensiile cresc moderat, de la aproximativ 1,66 miliarde MDL în 2023 la 1,69 miliarde MDL în 2040, reflectând impactul îmbătrânirii demografice. În scenariul de creștere anuală de 0,5%, cheltuielile cresc mai rapid, ajungând la 1,86 miliarde MDL în 2040, ceea ce reprezintă o majorare considerabilă comparativ cu scenariul de bază.

Tabelul 6.8

Proгноza pensiilor până în anul 2040, mii MDL

Scenarii	2023	2030	2040	Costuri adiționale
De bază	1664806,984	1642527,015	1690253,204	25446,2
Creștere anuală de 0,5% pe locuitor	1664806,984	1710965,641	1857421,103	192614,2

Sursa: Galey et al., 2024.

Diferența cumulată între cele două scenarii este semnificativă: implementarea unei creșteri suplimentare de 0,5% generează costuri adiționale de aproximativ 192,6 milioane MDL până în 2040, față de doar 25,4 milioane MDL în scenariul de bază. Acest rezultat evidențiază impactul bugetar substanțial al unei politici relativ moderate de majorare a pensiilor și sugerează că orice ajustare a nivelului prestațiilor trebuie atent calibrată în raport cu sustenabilitatea financiară a sistemului de pensii.

Urmează să menționăm că, în prezent, majoritatea persoanelor plecate la muncă peste hotare nu contribuie la bugetul asigurărilor sociale, fenomen care amplifică presiunea asupra populației ocupate rămasă în țară și afectează sustenabilitatea financiară a sistemului. Acești migranți devin, pe termen lung, potențiali beneficiari ai prestațiilor sociale cu caracter necontributiv, ceea ce accentuează și mai mult tensiunile bugetare. Deși legislația prevede posibilitatea asigurării individuale prin contract cu Casa Națională de Asigurări Sociale, opțiune ce permite acumularea stagiului necesar pentru o pensie minimă, numărul migranților care utilizează acest mecanism este redus. Acest aspect evidențiază una dintre vulnerabilitățile structurale ale sistemului de pensii, caracterizat prin dependență ridicată de contributivitate și capacitate scăzută de adaptare la fluxurile migrației masive.

Reieșind din cele expuse mai sus constatăm că sistemul de pensii din Republica Moldova se confruntă cu vulnerabilități structurale majore, determinate de îmbătrânirea rapidă a populației, nivelul ridicat al ocupării informale și baza contributivă restrânsă. În condițiile actuale, caracterizate prin inflație persistentă, deficit bugetar semnificativ și incertitudine economică amplificată de contextul regional, introducerea pilonului II (pensii private obligatorii) nu este oportună. Spațiul fiscal limitat și capacitatea redusă de economisire a populației ar compromite credibilitatea și sustenabilitatea unui astfel de mecanism. Prioritatea imediată o reprezintă stabilizarea și modernizarea pilonului I (PAYG) prin extinderea acoperirii contribuțiilor, combaterea muncii informale, creșterea participării pe piața muncii și ajustarea graduală a vârstei de pensionare. În paralel, dezvoltarea unui pilon III voluntar, susținut prin stimulente fiscale și un cadru instituțional solid, poate crea premisele unei diversificări treptate a surselor de venit la vârsta de pensionare.

Pe termen lung, consolidarea sistemului de pensii este strâns legată de investițiile în capitalul uman. Sunt necesare acțiuni suplimentare în ceea ce privește creșterea productivității muncii și participării pe piața forței de muncă a populației în vârstă de muncă pentru a asigura sustenabilitatea fiscală pe termen lung, fără a eroda competitivitatea economiei (Prohnițchi, 2024). Îmbunătățirea nivelului de educație, retenția forței de muncă și reducerea emigrației tinerilor calificați sunt esențiale pentru extinderea bazei contributive și pentru asigurarea sustenabilității financiare a modelului social est-european pe care se bazează Republica Moldova.

CONCLUZII

Modelul social est-european, analizat prin prisma contextului Republicii Moldova, evidențiază o combinație specifică între instituții publice aflate în proces de consolidare, un rol încă puternic al familiei în protecția generațiilor vulnerabile și o capacitate limitată a pieței muncii de a genera venituri stabile și suficiente. Particularitățile demografice – declinul populației, îmbătrânirea accelerată și migrația masivă a populației active – amplifică presiunile asupra sistemului de protecție socială, accentuând vulnerabilitățile structurale ale modelului est-european în contextul național.

Structura transferurilor intergeneraționale confirmă dependența ridicată a tinerilor și vârstnicilor de resursele generate de populația activă, ceea ce reflectă profilul tipic al modelului social din regiune. În același timp, rolul familiei și al remitențelor rămâne important în acoperirea unor nevoi sociale pe care statul nu reușește să le acopere integral, în special în zone precum îngrijirea copiilor, sprijinul pentru vârstnici sau compensațiile pentru veniturile instabile. Aceste elemente demonstrează persistența unui hibrid instituțional în care politicile sociale se suprapun peste mecanisme informale consolidate istoric.

Eforturile recente de modernizare – alinieri la standardele europene, extinderea politicilor sociale, reformele în sistemul de pensii și asistență socială – marchează direcții clare de apropiere de modelele sociale ale UE. Cu toate acestea, inconsistența aplicării, capacitatea administrativă redusă la nivel local și resursele financiare limitate mențin un decalaj important față de standardele europene privind protecția socială universală și sustenabilă.

Cazul Republicii Moldova evidențiază un model social aflat între două paradigme: pe de o parte, moștenirea est-europeană marcată de supradependența de familie și subfinanțarea sistemelor sociale; pe de altă parte, aspirația către un model social european, bazat pe universalism, incluziune și investiții în capitalul uman. Capacitatea de tranziție între aceste două paradigme va depinde de evoluțiile demografice, consolidarea pieței muncii și ritmul reformelor instituționale, elemente esențiale pentru a asigura sustenabilitatea pe termen lung a protecției sociale în Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

- ANOFM (2024). Raport de activitate al Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă pentru anul 2024. https://www.anofm.md/view_document?nid=20974.
- BNS (2025). Activitatea instituțiilor de educație timpurie în anul 2024. https://statistica.gov.md/ro/activitatea-institutiilor-de-educatie-timpurie-in-anul-2024-9454_61732.html.
- BNS (2025). Sărăcia multidimensională în Republica Moldova în anul 2024. https://statistica.gov.md/ro/saracia-multidimensională-in-republica-moldova-in-anul-2024-10102_61803.html.
- BNS (2025). Veniturile și cheltuielile populației în anul 2024. https://statistica.gov.md/ro/veniturile-si-cheltuielile-populatiei-in-anul-2024-9442_61726.html.

- Chistruga-Sinchevici, Inga. Paternity leave: first results of introduction in Moldova. In: *Economy and Sociology*, 2022, nr. 2, pp. 73–85. ISSN 2587-4187. <https://doi.org/10.36004/nier.es.2022.2-06>.
- d'Albis, H., & Moosa, D. (2015). Generational economics and the National Transfer Accounts. *Journal of Demographic Economics*, 81(4), 409–441. https://mpira.ub.uni-muenchen.de/67209/1/MPRA_paper_67209.pdf.
- Di Battista A., Grayling S., Hasselaar E., Leopold T., Li R., Rayner M. and Zahidi S. (2023). *Future of jobs report 2023*, World Economic Forum, <https://hdl.voced.edu.au/10707/648248>.
- Gagauz O. și alții (2024). Populația Republicii Moldova la orizontul anului 2040 / coordonatorul ediției: Olga Gagauz; autorii: Olga Gagauz, Irina Pahomii, Maxim Slav [et al.]; Chișinău: [S. n.], 2024 (INCE al ASEM). – 105 p. <https://doi.org/10.36004/nier.2024.go.105>.
- Gagauz, O. & Crișmaru, M. (2024). Factorii de risc pentru plasarea tinerilor în categoria NEET: cazul Republicii Moldova. *Calitatea Vieții*, 35(1), 1–19. <https://doi.org/10.46841/RCV.2024.01.02>.
- Gagauz, O., Prohnitski, V. (2023). Intergenerational redistribution in an ageing society. In: *Creșterea economică în condițiile globalizării*, Ed. 17, 12–13 octombrie 2023, Chișinău. Chișinău, Moldova: Departamentul Editorial-Poligrafic al ASEM, 2023, Ediția 17, p. 8. DOI: <https://doi.org/10.36004/nier.cecg.2023.17.5>.
- Gailey, N., Gagauz, O., & Pahomii, I. (2025). Demographic change and the future of resilience planning in Moldova. *Economy and Sociology*, (1), 5–18. <https://doi.org/10.36004/nier.es.2025.1-01>.
- IMF (2023). European Dept. Republic of Moldova: Poverty Reduction Strategy and Growth Strategy. *International Monetary Fund Staff Country Reports*, 2023(085), A001. Retrieved Nov 4, 2025, from <https://doi.org/10.5089/9798400232770.002.A001>.
- IPRE (2025). Reforma pensiilor în Moldova: de la indexări anuale la soluții pe termen lung. Institutul de Politici și Reforme Europene. Nota analitică Nr. 1 IPRE, 2025. https://ipre.md/wp-content/uploads/2025/03/NA_1_2025_Sistemul-de-pensii_rev_fin.pdf.
- Kolade, O., & Owoseni, A. (2022). Employment 5.0: The work of the future and the future of work. *Technology in Society*, 71, 102086. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2022.102086>
- Kuhn, M., Prettner, K. (2018). Population age structure and consumption growth: evidence from National Transfer Accounts. *J. Popul. Econ.* 31, 135–153 <https://doi.org/10.1007/s00148-017-0654-z>.
- Lee, R., & Mason, A. (2011). Theoretical aspects of National Transfer Accounts. In *Population Aging and the Generational Economy*. Edward Elgar Publishing.
- Mason A., Lee R., editors (2011). *Population Aging and the Generational Economy: A Global Perspective*. Chentelham: Edward Elgar; <https://doi.org/10.4337/9780857930583>.
- MMPS (2023). Reforma sistemului de asistență socială RESTART: pentru acces echitabil la servicii sociale de calitate. Ministerul Muncii și Protecției Sociale al Republicii Moldova. https://social.gov.md/wp-content/uploads/2023/05/Reforma-sistemului-de-asistenta-sociala_FINAL-1.pdf.
- NTA (2013). National Transfer Accounts Manual: Measuring and Analysing the Generational Economy. UN, New York. <https://ntaccounts.org/doc/repository/NTA%20manual%202013.pdf>.
- OECD (2024). Pensions at a Glance. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/12/pensions-at-a-glance-2023_4757bf20/678055dd-en.pdf.
- PME (2022). Profilul Migrațional Extins al Republicii Moldova 2017–2021. Raport analitic. Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova; Biroul Migrație și Azil. Chișinău, 2022. 126 p. https://igm.gov.md/wp-content/uploads/2024/04/PME_RM_2017-2021.pdf.
- Olari V. (2022). Criza refugiaților: test de rezistență pentru Republica Moldova. https://www.ipis.md/wp-content/uploads/2022/03/Comentariu_criza-refugiatilor.pdf.
- UNICEF (2022). Evaluarea nevoilor multisectoriale în Moldova. <https://www.unicef.org/moldova/media/8931/file/Evaluarea%20nevoilor%20multisectoriale%20i%CC%82n%20Moldova.pdf>.

- Prohnițchi, V. (2024). Long-term fiscal implications of aging: the case of Moldova. *Economy and Sociology*, (1), 80–90. <https://doi.org/10.36004/nier.es.2024.1-08>.
- Raportul de stare a țării 2024. Expert-Grup, 2024 <https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/RST-2024-RO-compilat.pdf>.
- UNDP (1998). Raportul Național asupra dezvoltării umane. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/1998nhdrmoldovaromanian.pdf>.
- UNDP (1999). Raportul Național de Dezvoltare Umană 1999. https://files.acquia.undp.org/public/migration/md/1999_romanian_all.pdf.