

**FINANȚAREA PROTECȚIEI SOCIALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA:  
PROBLEME ȘI OPORTUNITĂȚI****TATIANA MANOLE, dr. hab., prof. univ., IEFS**

*The public system of social insurance is part of the social protection system, having as the main objective the granting of cash benefits to insured persons who are unable to obtain wages due to certain risk situation (temporary or permanent incapacity for work, motherhood, old age, unemployment, etc.). In this article the authors formulate the problems faced by this system and proposes some solving solutions.*

*Sistemul public de asigurări sociale de stat este parte integrantă a sistemului de protecție socială, având ca obiectiv principal acordarea unor prestații în bani persoanelor asigurate aflate în imposibilitatea obținerii veniturilor salariale în urma anumitor situații de risc (incapacitate temporară sau permanentă de muncă, maternitate, bătrânețe, șomaj etc.). În acest articol autorul formulează problemele cu care se confruntă acest sistem și propune unele soluții de rezolvare.*

**Key words:** social security, social insurance, contribution, the principle of uniqueness, equality, solidarity, compulsory, contributing.

**Cuvinte cheie:** protecție socială, asigurare socială, contribuție, principiul unicității, egalității, solidarității, obligativității, contributivității.

**JEL Classification: G0, G3, H55, I3**

**Introducere.** Odată cu dezvoltarea economiei și creșterea nivelului general al bunăstării, gradul de protecție oferit de structurile statale a crescut astfel, încât obiectivul fundamental al sistemelor moderne a devenit acordarea indivizilor și familiilor, unui nivel de siguranță ca nivelul de viață a acestora să nu fie grav afectat de riscuri sociale sau economice.

În prezent, structurile statale se confruntă cu provocări mai numeroase și mai mari decât în orice alte momente din trecut. Crizele, de orice natură, obligă instituțiile statului să fie foarte atente atunci când aleg strategiile prin care urmăresc să obțină performanță. În plus, este nevoie ca și toate procesele și sistemele să **acționeze și să funcționeze eficient**, adică să realizeze exact ceea ce trebuie realizat, în modul potrivit și la timpul potrivit. Doar atunci când toate rezultatele din diverse zone de activitate continuă să fie în concordanță cu rezultatele de ansamblu ale sistemului, acesta din urmă poate supraviețui sau prospera.

Noțiunea generală de asigurare prevede o măsură luată de cei interesați pentru conservarea contravalorii bunurilor pe care le posedă, pentru ocrotirea persoanelor fizice în cazul diminuării sau pierderii capacității de muncă datorită unor boli, accidente sau atingerii unei anumite limite de vârstă, precum și pentru apărarea unor drepturi supuse, eventual, pierderii.

Orice fel de asigurare presupune existența unei garanții în cazul realizării unui anumit risc. Nu poate exista vreo asigurare fără prezența unor riscuri.

Constituirea unui fond de asigurare este menită să facă față împrejurărilor neașteptate ce pot fi determinate de pierderile neprevăzute, a deranjamentelor cauzate de fenomenele naturii etc. Fondul de asigurare se constituie, se repartizează și se utilizează în procesul repartirii venitului național, când între asigurați și asigurător se constituie anumite relații social-economice exprimate în formă bănească. Aceste relații se concretizează în primele de asigurare pe care le plătesc unitățile de stat, unitățile și organizațiile cooperatiste și persoanele fizice, pentru asigurarea bunurilor lor și a persoanelor fizice.

Conținutul economic al relațiilor de asigurare este determinat de natura și trăsăturile orânduirii social-economice și de stat, de formele de proprietate, de legile economice obiective care acționează în societate, de sarcinile, atribuțiile și funcțiile statului. Întrucât asigurările fac parte din sfera finanțelor, ele întrunesc trăsăturile acestora; în același timp, asigurările au și unele trăsături specifice determinate de modul de constituire, de repartizare și utilizare a *fondului de asigurare*.

Asigurarea de persoane din punct de vedere al reglementării juridice poate fi întâlnită atât ca asigurare de stat de persoane prin efectul legii, cât și ca asigurare facultativă de persoane. Asigurarea de persoane este o măsură suplimentară de prevenire și economisire pe termen lung pentru lucrătorii unităților de stat și cooperatiste și familiile lor în legătură cu producerea unor evenimente în viața acestora cum sunt: pierderea totală sau parțială a capacității de muncă din cauza unor accidente, decesul, îmbătrânirea etc. Astfel, oamenii au avut totdeauna nevoie de protecție socială.

**2. Abordarea conceptuală a protecției sociale**

Odată cu dezvoltarea economiei și creșterea nivelului general al bunăstării, gradul de protecție oferit de structurile statale a crescut astfel, încât obiectivul fundamental al sistemelor moderne a devenit acordarea indivizilor și familiilor, unui nivel de siguranță ca nivelul de viață a acestora să nu fie grav afectat de riscuri sociale sau economice.

În prezent, structurile statale se confruntă cu provocări mai numeroase și mai mari decât în orice alte momente din trecut. Crizele, de orice natură, obligă instituțiile statului să fie foarte atente atunci când aleg strategiile prin care urmăresc să obțină performanță. În plus, este nevoie ca și toate procesele și sistemele să **acționeze și să funcționeze**

**eficace**, adică să realizeze exact ceea ce trebuie realizat, în modul potrivit și la timpul potrivit. Doar atunci când toate rezultatele din diverse zone de activitate continuă să fie în concordanță cu rezultatele de ansamblu ale sistemului, acesta din urmă poate supraviețui sau prospera.

Noțiunea generală de asigurare prevede o măsură luată de cei interesați pentru conservarea contravalorii bunurilor pe care le posedă, pentru ocrotirea persoanelor fizice în cazul diminuării sau pierderii capacității de muncă datorită unor boli, accidente sau atingerii unei anumite limite de vârstă, precum și pentru apărarea unor drepturi supuse, eventual, pierderii.

Orice fel de asigurare presupune existența unei garanții în cazul realizării unui anumit risc. Nu poate exista vreo asigurare fără prezența unui sau unor riscuri.

Prin urmare, **asigurarea** este o relație economică și o operație financiară ce ia naștere fie direct prin efectul legii sau pe bază de contract, prin care asiguratorul se obligă ca, în schimbul *primei de asigurare*, să plătească asiguratului despăgubirea sau suma asigurată.

Prin urmare, viața și integritatea oamenilor, bunurile materiale și spirituale pot fi afectate de fenomene imprevizibile, de forțele distructive ale naturii, de accidente care să aibă ca efect întreruperea dezvoltării economico-sociale, pot pune în pericol sănătatea și chiar viața oamenilor.

Cunoscând toate aceste primejdii, de-a lungul timpurilor, societatea omenească a folosit diferite căi de a se feri și metode de apărare, a utilizat diferite mijloace pentru a preveni și contracara prejudiciile provocate de fenomenele naturii și de accidente, refacerea bunurilor distruse și reluarea normală a procesului economico-social.

Constituirea unui fond de rezervă și de asigurare este menită să facă față împrejurărilor neașteptate ce pot fi determinate de pierderile neprevăzute, a deranjamentelor cauzate de fenomenele naturii etc. Fondul de asigurare se constituie, se repartizează și se utilizează în procesul repartitiei venitului național, când între asigurați și asigurator se constituie anumite relații social-economice exprimate în formă bănească. Aceste relații se concretizează în primele de asigurare pe care le plătesc unitățile de stat, unitățile și organizațiile cooperatiste și persoanele fizice, pentru asigurarea bunurilor lor și a persoanelor fizice.

Conținutul economic al relațiilor de asigurare este determinat de natura și trăsăturile orânduirii social-economice și de stat, de formele de proprietate, de legile economice obiective care acționează în societate, de sarcinile, atribuțiile și funcțiile statului. Întrucât asigurările fac parte din sfera finanțelor, ele întrunesc trăsăturile acestora; în același timp, asigurările au și unele trăsături specifice determinate de modul de constituire, de repartizare și utilizare a *fondului de asigurare*.

Asigurarea de persoane din punct de vedere al reglementării juridice poate fi întâlnită atât ca asigurare de stat de persoane prin efectul legii, cât și ca asigurare facultativă de persoane. Asigurarea de persoane este o măsură suplimentară de prevenire și economisire pe termen lung pentru lucrătorii unităților de stat și cooperatiste și familiile lor în legătură cu producerea unor evenimente în viața acestora cum sunt: pierderea totală sau parțială a capacității de muncă din cauza unor accidente, decesul, îmbătrânirea etc. Astfel, oamenii au avut totdeauna nevoie de protecție socială.

*Sistemul public de asigurări sociale de stat este parte integrantă a sistemului de protecție socială, având ca obiectiv principal acordarea unor prestații în bani persoanelor asigurate aflate în imposibilitatea obținerii veniturilor salariale în urma anumitor situații de risc (incapacitate temporară sau permanentă de muncă, maternitate, bătrânețe, șomaj etc.).*

La baza organizării și funcționării sistemului public de asigurări sociale stau următoarele principii fundamentale:

- **principiul unicității**, conform căruia statul organizează și garantează activitatea sistemului public de asigurări în corespundere cu normele de drept unice;
- **principiul egalității**, care asigură tuturor participanților la sistemul public – contribuabili și beneficiari – tratament nediscriminatoriu în ceea ce privește realizarea drepturilor și executarea obligațiilor prevăzute de legislație;
- **principiul solidarității sociale a generațiilor**, conform căruia participanții la sistemul public își asumă conștient și reciproc obligații și beneficiază de dreptul pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea riscurilor sociale prevăzute de lege;
- **principiul obligativității**, potrivit căruia persoanele fizice și juridice au obligația de a participa la sistemul public;
- **principiul contributivității (contributivității)**, conform căruia fondurile de asigurări sociale se formează în baza contribuțiilor datorate de către persoanele fizice și juridice – participanți ai sistemului public de asigurări sociale.

Sistemul public de asigurări sociale se bazează pe colectarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat de la angajatori și persoanele asigurate și pe distribuirea prestațiilor către beneficiari.

### 3. Procesul de implementare a Strategiei reformei sistemului de asigurare cu pensii în Republica Moldova

În anul 1998 Ministerul Sănătății și Protecției Sociale a elaborat Strategia reformei sistemului de asigurare cu pensii (în continuare Strategiei), care a fost aprobată prin Hotărârea Parlamentului din 23 septembrie 1998<sup>1</sup>. În strategie s-a făcut o analiză profundă a sistemului de pensionare, au fost stabilite cauzele principale care determină necesitatea reformării sistemului, scopurile principale ale reformei, orientările reformării sistemului de asigurare cu pensii,

<sup>1</sup> Strategia reformei sistemului de asigurare cu pensii, Nr. 141-XIV aprobată prin Hotărârea Parlamentului din 23 septembrie 1998.

măsurile primordiale pentru implementare.

Principala sarcină a strategiei este adaptarea sistemului de pensionare la relațiile în curs de dezvoltare a economiei de piață, crearea cadrului legislativ necesar dezvoltării principiilor de asigurare, drept urmare a acestor măsuri obținându-se sporirea nivelului de asigurare materială a pensionarilor.

Tabelul 1

**Scopurile și acțiunile pentru realizarea Strategiei**

| Scopurile de bază ale reformei                                                                                      | Acțiunile care urmează a fi întreprinse pentru realizarea scopurilor                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Sarcini                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Asigurarea unui sprijin material adecvat la bătrânețe, în cazul pierderii capacității de muncă sau a susținătorului | - Asigurarea plății pensiilor la timp și în măsură deplină;<br>- Actualizarea pensiilor și păstrarea mărimii reale a lor.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Indexarea pensiilor                                                                                                                                                      |
| Asigurarea respectării principiului echității sociale.                                                              | - Stabilirea legăturii între contribuțiile individuale și pensiile primite;<br>- Introducerea evidenței personificate;<br>- Anularea condițiilor avantajoase de pensionare;<br>- Majorarea vârstei de pensionare și a stagiului de cotizare;<br>- Schimbarea mecanismului de calculare a pensiilor;<br>- Stabilirea cotelor contribuțiilor egale pentru toate categoriile de angajați;<br>- Optimizarea contribuțiilor de asigurări sociale. | Implementarea evidenței individuale;<br>Unificarea normelor de pensionare;<br>Uniformitatea contribuțiilor de asigurări sociale.                                         |
| Asigurarea unui sistem financiar echilibrat și respectarea disciplinei financiare.                                  | - Lărgirea cercului de persoane, care vor fi supuse asigurărilor sociale obligatorii;<br>- Îmbunătățirea colectării contribuțiilor de asigurări sociale.                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Micșorarea presiunii asupra populației economic active;<br>Distribuirea rațională a mijloacelor;<br>Stabilirea plafonului veniturilor din care se defalca contribuțiile. |
| Crearea unui sistem de asigurare cu pensii convenabil tuturor generațiilor.                                         | - Dezvoltarea sistemelor profesionale și fondurilor nestatale de pensii;<br>- Reducerea contribuțiilor;<br>- Elaborarea modelului de prognosticarea a sistemului de pensionare;<br>- Informarea și comunicarea.                                                                                                                                                                                                                              | Crearea fondurilor nestatale de pensii;<br>Asigurarea transparenței sistemului;<br>Informarea publică și comunicarea.                                                    |

Așadar, Republica Moldova s-a încadrat în promovarea unei politici sociale consecvente ajustate la standardele europene, dat fiind faptul că politica socială este una din cele mai importante pentru statele democratice. Statul este garantul și apărătorul drepturilor sociale ale omului.

Republica Moldova prin aderarea la tratatele internaționale și-a exprimat ferm voința politică pentru promovarea unui sistem eficient de protecție socială și similară celui implementat în țările Uniunii Europene.

Conform acestor prevederi Republica Moldova la 30 martie 2007 a semnat Convenția ONU privind Protecția și Promovarea Drepturilor Persoanelor cu Dizabilități, care a marcat începutul reformării sistemului de protecție socială a persoanelor cu dizabilități, acesta găsindu-și continuitatea în prevederile Strategiei Naționale de Dezvoltare.

În acest context este necesar de ajustat treptat și cotele de contribuții la standardele europene. Raportul dintre contribuția plătită de angajator și angajat în unele țări din Uniunea Europeană este prezentată mai jos (tabelul 2).

Tabelul 2

**Contribuțiile globale de asigurări sociale  
în unele țări-membre ale Uniunii Europene și Republica Moldova  
(în vigoare pentru anul 2008)**

|                   | Cota, % |           |         |
|-------------------|---------|-----------|---------|
|                   | Total   | Salariați | Patroni |
| Austria           | 42,2    | 17,05     | 25,15   |
| Germania          | 39,42   | 19,5      | 19,92   |
| Grecia            | 33,65   | 11,55     | 22,1    |
| Italia            | 40,86   | 8,89      | 31,97   |
| Franța            | 42,48   | 9,8       | 32,68   |
| Republica Moldova | 29,0    | 4,0       | 25,0    |

**Sursa: Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2008, ISSA 2008, p.23-24.**

**Notă:** În Republica Moldova contribuția pe venitul persoanelor fizice este în creștere, iar contribuția pe venitul persoanelor juridice (a patronilor este în scădere. Datele din tabelul de mai sus se referă la cotele contribuțiilor pentru anul 2008, iar în anii următori au intervenit modificări, astfel în anii bugetari 2011-2013 în Republica Moldova contribuția pe venitul persoanelor angajate a constituit 6%, iar pe venitul angajatorului – 23%, în total în BASS se varsă 29%. Această politică de contribuție în BASS corespunde intereselor angajatorilor, fiind stimulați, astfel, să facă mai multe locuri de muncă, reducându-se în țară rata șomajului.

#### 4. Problemele cu care se confruntă sistemul de asigurări sociale în RM pot fi formulate astfel:

- nesustenabilitatea financiară a sistemului public de pensii și plata parțială a contribuțiilor de asigurări sociale de stat;
- numărul mic de contribuabili și reducerea raportului dintre numărul de contribuabili și pensionari;
- cuantumul mic al pensiilor de asigurări sociale și nivelul scăzut al ratei de înlocuire;
- nivelul scăzut al venitului asigurat al contribuabililor;
- reducerea și îmbătrânirea populației. Menținerea pe viitor a intensității proceselor de îmbătrânire demografică;
- menținerea abordării asimetrice din perspective de gen a condițiilor de bază privind dreptul la pensie – vârsta de pensionare și perioada de cotizare obligatorie;
- redistribuirea inechitabilă a mijloacelor financiare (condiții speciale de stabilire a pensiilor pentru unele categorii de cetățeni: judecători, procurori, funcționari publici, deputați, membri de guvern, aleși locali și colaboratori vamali);
- legislația actuală nu prevede recalcularea pensiilor persoanelor care continuă o activitate de muncă;
- atractivitatea redusă a sistemului public de pensii;
- fonduri de pensii private facultative slab dezvoltate și inexistența fondurilor de pensii private obligatorii.

**Rezolvarea acestor probleme** va da posibilitate de a majora veniturile în BASS și a ridica nivelul de asigurare socială și va contribui la asigurarea funcționării unui sistem de pensii echitabil, bazat pe o rată de înlocuire a salariilor, care să asigure cetățenilor un trai decent.

#### 5. Recomandări:

1. În scopul formării unui mediu de afaceri mai favorabil pentru agenți economici, cât în scopul asigurării unui cuantum mai mare a pensiei viitoare (calculată în baza contribuțiilor individuale) **este necesar de a promova politica de redistribuire treptată a cotelor de asigurări sociale** dintre angajator și angajat pînă la raportul de 2/3 – contribuția angajatorului: 1/3 – contribuția salariatului. Astfel, dacă tariful general de 29% (23%+6%) se va păstra, contribuția angajatorului va constitui – 19,33% (29% : 3\*2), iar cea a salariatului – 9,67%.

2. **Eliminarea tuturor facilităților la pensionare**, care au fost acordate de către sistem în perioada anilor postreformatorii, ceea ce ar putea conduce la instaurarea unei echități între toți participanții la sistemul de asigurări sociale, stimulînd contribuabilii să rămînă în sistem.

3. **Includerea prevederilor legale** ce oferă dreptul la **recalcularea pensiilor** pentru persoanele care continuă să activeze în câmpul muncii și plătesc contribuții de asigurări sociale. Pentru a nu admite creșterea nejustificată a cheltuielilor de prelucrare a dosarelor de pensionare acest drept să fie oferit de exemplu o dată la 3 ani.

4. Pentru a evita o **reducere bruscă a mărimii pensiei medii**, odată cu trecerea la calcularea acesteia, utilizînd doar formula nouă (unică pentru toți) de calculare a pensiei, **este necesar de a elabora un mecanism de indexare a mărimii venitului mediu lunar asigurat**. Însă acest mecanism urmează să fie foarte bine gîndit, deoarece o indexare excesivă poate conduce la dezechilibrarea întregului sistem de pensionare.

5. **Majorarea treptată a vârstei de pensionare**, în special pentru femei, **însă** efecte economice pozitive vor fi obținute doar în cazul în care **va fi reformată și piața muncii**, inclusiv prin majorarea ratei de ocupare a lucrătorilor în vîrstă.

#### 6. Informarea populației și promovarea atitudinii păsătoare față de propriul viitor.

*Realizarea cu succes a componentei de acumulare (Pilonul II) din cadrul sistemului de pensionare depinde de capacitatea pieței financiare și a pieței valorilor mobiliare de a absorbe **productiv** fluxul de mijloace ale acumulărilor de pensii și de a asigura participanților unui asemenea sistem de pensionare un nivel rațional al venitului, *preferabil nu mai jos* decât ritmul de creștere a salariului.*

#### Referințe bibliografice:

1. Legea privind sistemul public de asigurări sociale: nr. 489-XIV din 8 iulie 1999. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2000, nr. 1-4, art. 2.
2. Legea privind pensiile de asigurări sociale de stat: nr. 156-XIV din 14.10.1998. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2004, nr. 42-44, art. 247.
3. Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2012: nr. 270 din 23 decembrie 2011. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2012, nr. 15, art. 37.
4. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”: nr. 166 din 11 iulie 2012. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2012, nr. 245-247, art. 791.
5. Programul de dezvoltare strategică al Casei Naționale de Asigurări Sociale pentru anii 2012-2014. Chișinău. 25 p. [accesat 18 martie 2013]. Disponibil: [www.cnas.md/.../1787316\\_md\\_pds\\_cnas\\_2012\\_.doc](http://www.cnas.md/.../1787316_md_pds_cnas_2012_.doc)
6. Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2008. International Social Security Association. 2008, septembrie. 331 p. [accesat 18 martie 2013]. Disponibil: [http://www.socialsecurity.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2008-2009/europe/ssptw08\\_euro.pdf](http://www.socialsecurity.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2008-2009/europe/ssptw08_euro.pdf).
7. MANOLE, T. Modul de calculare a pensiilor de asigurări sociale în Republica Moldova. In: Creșterea economică - prioritate națională în contextul integrării în Uniunea Europeană: materialele conf. ști. intern., 29-30 octombrie 2008. Chișinău: USM, 2008, pp. 196-201.

*Recomandat spre publicare: 12.03.2013*