

# PROTECȚIA SOCIALĂ A FAMILIILOR VULNERABILE ÎN ROMÂNIA: ADECVARE ȘI EFICIENȚĂ

Daniel ARPINTE,  
Cercetător Științific II,  
Institutul de Cercetare a Calității Vieții, Academia Română, România  
<https://orcid.org/0000-0002-7305-8065>, [arpinte@gmail.com](mailto:arpinte@gmail.com)  
DOI: <https://doi.org/10.36004/nier.cecg.IV.2022.16.4>

## Summary

*Romania has the highest rates of poverty among children and some categories of families (in particular the single-parent families, families with three or more children, Roma families) but it has, at the level of the EU countries, the lowest budget allocations for the social protection of the family and the child. Demographic decline adds to the main long-term risks, with the most recent projections for 2050 being more pessimistic than those made in past decades. The analysis tries to identify to what extent the current family policies can respond to societal challenges regarding family protection, can contribute to increasing the quality of life of families and, implicitly, to reducing demographic decline. The most vulnerable categories of families will also be identified and the types of support available or planned to be implemented will be identified, from the perspective of adequacy to the needs of these families. Both existing programs and those to be implemented in the medium term, especially through the National Recovery and Resilience Plan, are considered, from the perspective of their relevance and potential impact. Eurostat and INS data are used, secondary data from previous research projects, but also administrative data from central public institutions that implement programs or projects for families or children. Another component of the analysis concerns the strategies and action plans at the level of ministries and other central structures relevant to the family field, from the perspective of the adequacy of the programs or interventions proposed in relation to the main challenges of family protection.*

**Keywords:** public policies for families, demographic policies, vulnerable families, social inclusion.

**JEL:** H53, I38.

**UDC:** 364.652(498)

## Introducere

Politicile familiale în UE au cunoscut o schimbare semnificativă în ultimele decenii, cu o diversificare a formelor de suport, care țin seama de diversitatea tipurilor de familii și a nevoilor acestora (Gauthier, 2002). Totuși, în pofida unei aparente adecvări la nevoile familiilor, luând în considerare dinamica și structura acestora, politicile familiale au un impact neglijabil în privința stopării declinului fertilității (Gauthier, 2002; Olivetti & Petrongolo, 2017), efecte net pozitive fiind observate pentru investițiile în educația timpurie a copiilor și în serviciile de îngrijire a copiilor (Olivetti & Petrongolo, 2017). Efectul pozitiv asupra fertilității nu se

reduce la investiția într-un set limitat de forme de suport, ci este susținut de o largă varietate de politici, de la cele de locuire, de sănătate sau de educație, cu mențiunea că politicile de locuire și cele de îngrijire a copilului (Lui & Cheung, 2021) se disting ca eficiență. O altă tendință observată începând cu 2000 este creșterea fertilității în țările cu rată ridicată a femeilor pe piața muncii (Matthias et al., 2022), cu mențiunea că autorii subliniază importanța suportului pentru cariera profesională, adăugând politicilor specifice pentru familie și normele sociale favorabile și flexibilitatea pieței muncii.

Politicile pentru familie s-au identificat cu formele incipiente de politici sociale și cu un set restrâns de forme de suport care au vizat în mod explicit familia (Ursel, 1993), cu premisa că statul trebuia să susțină familia în perioade cu risc ridicat de vulnerabilitate sau în situații de criză (Baker & Tippin, 1999). Însuși conceptul de politici familiale s-a cristalizat de la forme asimilate tuturor politicilor sociale (Zimmerman, 1979), la politici care au vizat declinul fertilității sau reducerea diferențelor de gen pe piața muncii (Kamerman & Kahn, 1997). Kamerman și Kahn au propus (1978), de altfel, distincția între politici implicite și cele explicite pentru familie. Evoluția politicilor pentru familie a fost accelerată și de schimbările semnificative în dinamica și structura familiei (Gauthier, 2002), cu o serie de elemente comune pentru politicile familiale ale statelor EU, dar divergente în esență.

România se confruntă cu o scădere semnificativă a fertilității și un flux crescut al emigrației, reflectate într-o scădere accelerată a populației, cu proiecții care arată că în 2050 România va mai avea doar 15 milioane de locuitori cu o ipoteză a ratei fertilității de 2,1 sau la 14 milioane dacă rata fertilității va fi de 1,5 (INSSE, 2012). Un nou înființat Minister al Familiei, Tineretului și Egalității de Șanse (MFTES) arată deschiderea pentru extinderea și consolidarea politicilor pentru familie. Totuși, politicile pentru familie, așa cum arată analiza din secțiunea următoare, sunt slab reprezentate în documentele strategice relevante.

Articolul are ca obiective analiza politicilor publice pentru familie, așa cum se reflectă în documentele strategice naționale relevante, și analiza politicilor destinate celor mai vulnerabile familii, în mod particular a beneficiilor pentru cele mai vulnerabile familii.

### **Cadrul strategic pentru politicile familiale din România**

Analiza a avut în vedere principalele planuri strategice în vigoare și care includ măsuri pentru familie și copil. Trei tipuri de documente au fost luate în considerare: documentele strategice cu caracter general (Strategia națională pentru dezvoltarea durabilă a României 2030 și Planul de Guvernare 2021 – 2024 și Planuri Strategice Instituționale ale Ministerelor), strategiile sectoriale (Strategia Națională a Locuirii 2022-2050, Strategia Națională privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități „O Românie echilibrată” 2022-2027, Strategia națională privind promovarea egalității de șanse și de tratament între femei și bărbați și prevenirea și combaterea violenței domestice pentru perioada 2021-2027, Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei pentru perioada 2022 – 2027, Strategia pentru protecția și promovarea drepturilor copilului 2022-2027 “Copii protejați, România sigură”, Strategia națională pentru ocuparea forței de muncă 2021

– 2027, Strategia națională împotriva traficului de persoane pentru perioada 2018-2022) și documentele care guvernează utilizarea instrumentelor de finanțare europene (Programul Operațional Incluziune și Demnitate Socială 2021-2027, Programul Operațional Educație și Ocupare 2021-2027, Programul Operațional Creștere Inteligentă, Digitalizare și Instrumente Financiare 2021-2027, Programul Operațional Sănătate 2021-2027 și Planul Național de Redresare și Reziliență).

Strategia națională pentru dezvoltarea durabilă a României 2030 este unul dintre cele mai importante documente strategice, atât din perspectiva obiectivelor asumate și care vizează atât politicile familiale explicite, cât și cele implicite (Bogensneider, 2003; Kamerman & Kahn, 1978), cu impact semnificativ asupra familiilor, cât și din perspectiva orizontului de timp, România stabilind țintele specifice pentru obiectivele de dezvoltare durabilă pentru o perioadă de 12 ani. Totuși, deși strategia evidențiază o serie de probleme care implică un suport semnificativ în direcția susținerii familiei, fiind menționate scăderea natalității și emigrarea unei părți semnificative din populația activă, aflată la vârsta reproducerii, măsurile sunt foarte vag definite și doar pentru orizontul de timp 2020, familia lipsind cu desăvârșire din țintele pe care strategia le stabilește pentru 2030. Pentru 2020 sunt menționate o serie de măsuri cu caracter punctual, cu un foarte slab potențial de impact la nivel societal (ex. campanii de informare, măsuri de flexibilizare a forței de muncă etc.).

Programul de guvernare 2021 – 2024 al Coaliției pentru reziliență, dezvoltare și prosperitate<sup>40</sup>, este singurul document strategic care admite necesitatea unor politici pentru familie care să se adreseze principalelor provocări cu care se confruntă România. Programul de guvernare menționează faptul că stimularea natalității prin susținerea familiei lor este o prioritate pentru Guvern și reiterează faptul că „statul trebuie să-și asume un rol important în sprijinirea tinerilor, pentru ca aceștia să poată face față provocărilor financiare sociale pe care le presupune întemeierea unei familii și creșterea copiilor, prin măsuri concrete care să ofere ajutor familiilor și să conducă la creșterea ratei natalității.” Contrar acestei intenții, strategiile sectoriale relevante pentru perioada următoare nu includ măsuri specifice care să contribuie la creșterea natalității sau la susținerea familiilor tinere în direcția creșterii natalității propusă de programul de guvernare ca prioritate. Deși există măsuri sau politici implicite care pot susține indirect la creșterea natalității, nu se poate vorbi de o politică coerentă și susținută în acest sens. Totuși, în Programul de guvernare sunt menționate, la obiectivele de investiții programate pentru perioada 2021 – 2024, o serie de măsuri care susțin o direcție de acțiune propuse în strategiile sectoriale, așa cum este și cazul Strategiei Naționale pentru Ocuparea forței de muncă 2021 – 2027, în mod particular a Direcției de acțiune 1.4, respectiv „Reducerea disparității de gen privind ocuparea forței de muncă”, cu măsuri care vizează asigurarea echilibrului dintre viața profesională și cea de familie a femeilor angajate, dar și reducerea disparităților de

---

<sup>40</sup> prevăzut în anexa nr. 2 la Hotărârea Parlamentului României nr. 42/2021 pentru acordarea încrederii Guvernului, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I., nr. 1122 din 25 noiembrie 2021.

gen pe piața muncii. În acest sens, Programul de guvernare propune implementarea programului național de construcție de creșe, cu 200 de solicitări de la autoritățile locale înregistrate și cu proceduri de lansare achiziție publice pentru 138 de obiective de investiții. Programul de guvernare nu menționează câte dintre aceste obiective de investiții sunt în mediul rural, unde nu există suficiente servicii pentru supravegherea și îngrijirea copiilor cu vârsta ante-preșcolară. O altă măsură inclusă în Programul de guvernare 2021-2024 este flexibilizarea și simplificarea exercitării profesiei de bonă pentru accesul mai facil al familiilor la servicii de îngrijire și supraveghere a copilului pe timp de zi. Astfel, Guvernul a aprobat modificarea și completarea Legii nr. 167/2014 privind exercitarea profesiei de bonă. Totodată, modificarea mai prevede faptul că serviciile de bonă nu mai sunt supuse controlului inspecției sociale, ne mai fiind aplicabile prevederile Legii 197/2012 privind asigurarea calității serviciilor sociale. În cazul familiilor vulnerabile, Programul de guvernare propune implementarea venitului minim de incluziune (VMI), dar și majorarea beneficiilor bazate pe testarea mijloacelor, o măsură menționată fiind cea a creșterii indicelui social de referință. Valoarea acestuia pentru 2022 este puternică erodată, având în vedere faptul că în perioada 2012-2022 ISR nu a fost modificat. Măsura se află deja în implementare, cu o serie de modificări, inclusiv prin majorarea cuantumului și a conectării VMI la sistemul de servicii. Se estimează astfel, o dublare a bugetului pentru 2024, comparativ cu alocarea estimată pentru întreg anul 2022. Programul de guvernare sintetizează și măsuri care sunt planificate în documentele strategice care reglementează instrumentele europene de finanțare, dar mai ales a politicilor propuse de Ministerul Familiei, Tineretului și Egalității de Șanse. Este dificil de estimat impactul cumulului de beneficii pentru familiile care ar putea primi simultan sau succesiv o serie de astfel de beneficii și nu este clară finalitatea acestui suport. Trebuie menționat faptul că doar o mică parte dintre aceste măsuri au fost implementate anterior la nivel local sau au fost aduse în discuția publică ca forme de suport care ar putea fi acordate la nivel local, respectiv la nivelul municipiului București, dar fără o analiză clară a impactului, dar mai ales a efectelor perverse pe care aceste beneficii le pot genera (ex. Creșterea prețurilor locuințelor în cazul creditelor subvenționate, creșterea prețurilor automobilelor cu număr mare de locuri subvenționate etc.). Măsurile nu sunt analizate nici din perspectiva disparităților regionale, a disponibilității serviciilor specifice care sunt vizate, în special a celor care privesc dezvoltarea de noi servicii, în special în mediul rural. Cele mai multe măsuri sunt definite ca simplă intenție, fără indicatori care să arate cât își propune să realizeze programul de guvernare până în 2024. Nu în ultimul rând, Ministerul Familiei, Tineretului și Egalității de Șanse se află încă în proces de organizare și de integrare a autorităților și agențiilor cu atribuții specifice pentru domeniul familiei, fiind foarte puțin probabil ca în orizontul de timp pe care programul de guvernare îl vizează să poată fi implementate măsurile propuse.

Planurile Strategice Instituționale 2018-2022, realizate ca urmare a unui acord de asistență tehnică încheiat de Secretariatul General al Guvernului (SGG) cu Banca Mondială (BM), au fost elaborate pornind de la strategiile sectoriale, acolo unde au fost disponibile, și au integrat proiectele sau programele pe care ministerele

le implementează în mod curent. PSI-urile sunt abordate ca exerciții de planificare strategică efectuate la fiecare patru ani, dar cu planuri care se ajustează anual prin stabilirea de noi ținte, în funcție de rezultatele obținute anterior. Chiar dacă viziunea, obiectivele strategice și obiectivele de program sunt neschimbate, țintele se modifică în funcție de ce elemente de context influențează implementarea PSI, dar și funcție de alocările bugetare disponibile, acesta fiind elementul central al PSI, furnizarea unei proiecții asupra alocării resurselor pentru o perioadă de trei ani, astfel încât alocările bugetare să se realizeze pe criterii de performanță. Totuși, se remarcă faptul că PSI-urile au o abordare conservatoare, fiind rezultatul compilării unor măsuri pentru care există un grad ridicat de certitudine cu privire la implementare. Scopul pentru care au fost elaborate aceste PSI-uri nu este fezabil, în condițiile în care planificarea multianuală a bugetelor la nivelul instituțiilor publice și evaluarea programelor implementate de acestea pe criterii de performanță nu sunt posibile.

Strategiile sectoriale se plasează pe un continuum al importanței și numărului de măsuri pentru familie, de la strategii care abordează în mod punctual o serie de categorii de familii, așa cum este cazul strategiei pentru drepturile persoanelor cu dizabilități sau a celei privind promovarea egalității de șanse și de tratament între femei și bărbați și prevenirea și combaterea violenței domestice, până la strategii cu măsuri cheie.

Strategia Națională a Locuirii 2022 – 2050<sup>41</sup> este una dintre cele mai importante strategii din perspectiva impactului pentru familie. Strategia identifică o serie de provocări privind accesul tuturor la locuințe, România înregistrând una dintre cele mai acute lipse de locuințe din Europa, mai accentuată în zonele urbane. Documentul evidențiază faptul că România este țara cu cea mai mare rată de deprivare de locuințe de la nivel european, cu puternice inegalități și deprivare severă, în special în ceea ce privește aglomerările urbane, cu insule ale sărăciei sau comunități segregate spațial.

Documentele strategice care guvernează instrumentele financiare europene includ mai multe direcții și priorități de finanțare relevante pentru tematica politicilor familiale, cel mai important fiind Planul Național de Redresare și Reziliență al României (PNRR), atât din perspectiva resurselor alocate, cât și al măsurilor propuse pentru familie. PNRR nu are o componentă care să se adreseze familiei din perspectiva priorităților societății, fie pentru asigurarea unor forme de protecție socială eficiente pentru acestea, ori ca răspuns la principalele provocări cu care se confruntă România, așa cum este rata scăzută a natalității care, împreună cu o pondere ridicată a populației care migrează pentru muncă în afara României, conduc la o scădere demografică accentuată a populației rezidente și o creștere a ponderii populației vârstnice în total populație. Deși aceste modificări demografice sunt semnificative, planul nu include măsuri specifice care să se adreseze acestor provocări, ci propune intervenții cu efect limitat, incerte cu privire la modificările pe termen lung. Sunt vizate în mod particular îmbunătățirea condițiilor de viață ale familiilor, prin investiții în infrastructură, locuire sau prin măsuri care au ca scop

---

<sup>41</sup> Actul normativ pentru aprobarea Strategiei Naționale a Locuirii a fost supus dezbaterii publice în data de 21.04.2022, la data redactării raportului de față, nu a fost încă aprobat

creșterea nivelului de trai, prin facilitarea accesului pe piața muncii sau prin beneficii sociale mai eficiente și servicii de asistență socială accesibile și de calitate. De asemenea, reformele propuse par a susține parțial direcțiile de acțiune planificate în cadrul strategiilor sectoriale. PNRR nu reușește să acopere larga varietate a măsurilor din strategiile sectoriale și care sunt relevante pentru familie. Spre exemplu, în strategia pentru locuire sunt propuse măsuri de la îmbunătățirea condițiilor de locuire pentru grupurile vulnerabile care locuiesc în așezări informale, până la măsuri care vizează creșterea calității locuirii, inclusiv prin investiții în infrastructură. În cazul PNRR, domeniul locuirii se regăsește printr-o serie de investiții punctuale în extinderea sistemelor de canalizare și rețele de apă potabilă, în special în mediul rural, și renovarea energetică a clădirilor rezidențiale multifamiliale, efort care poate fi apreciat ca fiind modest și limitat în raport cu provocările pe care le identifică strategia pentru locuire și pentru care stabilește măsurile aferente în planul de acțiune.

Numărul mare de strategii prezintă un risc important, respectiv cel al slabei coordonări între planuri. Analiza arată faptul că nu există niciun fel de coordonare, nici măcar la nivelul agențiilor care țin de același minister. În cazul Ministerului Muncii și Solidarității Sociale (MMSS), măsurile care au fost propuse la nivelul Planului Strategic Instituțional completează parțial o parte din măsurile din planurile sectoriale în vigoare, însă accentul cade pe organizarea instituțională de la nivelul MMSS, fără niciun fel de efort de a integra intervențiile pe termen lung într-un domeniu sau altul, inclusiv în cel al protecției familiei. Cu atât mai mult lipsește coordonarea între planurile strategice elaborate la nivelul altor ministere și care au componente care vizează familia. Spre exemplu, Ministerul Familiei, Tineretului și Egalității de Șanse a preluat doar tangențial parte dintre intențiile pe care le propune pentru domeniul familiei, cu mențiunea că MFTES este un minister creat în perioada elaborării sau avizării majorității strategiilor relevante care includ măsuri pentru familie. Există și foarte multe măsuri care se suprapun și pentru care nu există modalitate foarte clară asupra modului în care instituțiile intervin și contribuie la implementarea măsurii respective.

Cele mai multe direcții de acțiune și măsuri ale planurilor strategice, fie ele sectoriale sau instituționale, se referă la indivizi, cu situații în care există impact și asupra familiei, dar cu foarte puține măsuri care privesc intervenția la nivelul familiei și din perspectiva nevoilor acesteia.

Cu excepția PNRR, foarte puține planuri propun alocări financiare pentru implementarea măsurilor propuse. PSI-urile se încadrează mai degrabă în categoria unor documente care compilează activități și proiecte deja existente, cu o abordare prudentă în privința includerii unor măsuri de strategii viitoare. De altfel, PSI-urile sunt centrate pe capacitatea de planificare și de bugetare, așadar selecția direcțiilor de acțiune propuse a fost condiționată de certitudinea alocărilor bugetare.

Pentru domeniul social se remarcă faptul că, în foarte multe situații, lipsesc indicatorii de bază, așadar și cei de rezultat, elementele fără de care nu se poate realiza monitorizarea și evaluarea măsurilor propuse.

Măsurile propuse pentru familie de către diverse ministere se află pe un continuum de la măsuri care se implementează și asupra cărora există certitudinea că va fi continuată implementarea pentru orizontul de timp stabilit de planul strategic, până la măsuri care au doar un caracter de propunere, fără să existe termene de implementare sau ținte pentru perioadele vizate de planurile în cauză.

Ministerul Familiei, Tineretului și Egalității de Șanse (MFTES), ca autoritate centrală nou creată, nu reușește să se integreze, în programele deja existente, propuneri fezabile cu privire la domeniul familiei. Programul de guvernare pentru perioada 2021-2024 menționează o serie de măsuri și de programe care sunt atribuite MFTES, dar care se constituie ca o serie de propuneri care au fost testate mediatic în campaniile electorale, dar asupra cărora nu există certitudinea că sunt fezabile, mai ales într-o implementare la pachet a tuturor măsurilor propuse. De altfel, măsurile propuse de MFTES nu au putut fi incluse în cadrul PNRR, unul dintre cele mai importante instrumente care ar fi putut să asigure pe termen scurt resursele necesare politice eficiente pentru familie, ministerul fiind creat în perioada elaborării PNRR.

Cu cât orizontul de timp este mai îndepărtat, cu atât măsurile propuse sunt mai vag formulate. În cazul Strategiei naționale pentru dezvoltarea durabilă a României 2030 surprinde lipsa totală a măsurilor care privesc familia pentru țintele stabilite pentru 2030.

PNRR, unul dintre cele mai importante instrumente pentru finanțarea unor proiecte semnificative în domeniul social, și care ar putea avea impact asupra familiilor din România, nu este corelat cu strategiile sectoriale, unele dintre ele în curs de aprobare sau aprobate după finalizarea PNRR. De asemenea, structura PNRR arată că, și în eventualitatea unor ajustări ulterioare ale PNRR, nu mai sunt posibile decât suprapuneri parțiale ale direcțiilor de acțiune cu strategice sectoriale, în special cu cele mai importante strategii care ar putea viza familia, respectiv cu Strategia națională de incluziune și reducerea sărăciei și Strategia pentru protecția drepturilor copilului. Pentru ambele strategii, PNRR are un potențial limitat de a contribui la atingerea obiectivelor pe care cele două strategii și le propun. Cele două strategii sectoriale care ar putea beneficia semnificativ în urma implementării PNRR sunt Strategia națională pentru ocuparea forței de muncă 2021 – 2027 și Strategia națională privind promovarea egalității de șanse și de tratament între femei și bărbați și prevenirea și combaterea violenței domestice pentru perioada 2021-2027, ambele cu o serie de componente care ar putea genera rezultate semnificative în raport cu obiectivele pe care strategiile sectoriale le propun. De altfel, PNRR este corelat cu obiectivul general al Mecanismului de Redresare și Reziliență, care își propune să „promoveze coeziunea economică, socială și teritorială a Uniunii prin îmbunătățirea rezilienței, a nivelului de pregătire pentru situații de criză, a capacității de adaptare și a potențialului de creștere ale statelor membre, prin atenuarea impactului social și economic al crizei în cauză, în special asupra femeilor”, așadar cu obiective direct legate de piața muncii și de reducerea inegalităților de gen. Totuși, PNRR poate genera pe termen lung o serie de forme de impact pentru familiile din România, în special prin reformele și investițiile care vizează infrastructura, locuirea și creșterea nivelului de trai pentru grupurile sociale dezavantajate sau aflate în situații de risc.

Un alt element definitoriu al planurilor strategice sectoriale este faptul că sunt vizate cu precădere familiile vulnerabile sau aflate în situație de risc. Se dorește corectarea unor deficite în ceea ce privește accesul la servicii, în vederea reducerii inegalităților și a excluziunii sociale.

### **Protecția socială a celor mai vulnerabile familii**

România are, la nivelul UE, una dintre ridicate ponderi ale familiilor aflate în risc de sărăcie sau de excluziune socială. Deși în scădere continuă din 2016, rata AROPE a fost în 2021 de 34.4%<sup>42</sup>, cea mai ridicată la nivelul UE27, care are o rată de 21.7% și cu 2.7 pp peste rata AROPE a Bulgariei. Rata AROPE pentru gospodăriile cu copii este mai ridicată decât rata AROPE pentru întreaga populație cu 1.0 pp, cele mai vulnerabile gospodării fiind cele monoparentale cu un copil (53.5%), gospodăriile cu trei copii (61.1%), în vreme ce rata AROPE la gospodăriile cu un singur copil și cele cu doi copii se situează sub rata AROPE pentru întreaga populație, cu 16.2 pp, respectiv 5,4 pp. Trebuie menționat că politicile pentru susținerea familiilor monoparentale sunt structural deficiente, mai ales în statele care nu facilitează în mod discriminatoriu accesul la serviciile sociale pentru acest tip de familie (Cantillon et al., 2018). Așadar, o politică demografică pentru încurajarea natalității până la un nivel mai ridicat decât cel al ratei de înlocuire ar trebui să ia în considerare vulnerabilitatea familiilor care au trei sau mai mulți copii, cu măsuri de suport atât pentru susținerea familiilor cu venituri reduse, cât și cu creșterea accesibilității și calității serviciilor sociale pentru familiile cu copii.

Secțiunea de față are în vedere doar componenta de suport pentru familiile cu venituri reduse, ca o componentă de intervenție pe termen scurt, fără a exclude importanța celorlalte tipuri de politici publice pentru familie, fie că se referă la educație, sănătate, locuire sau piața muncii. O politică centrată pe susținerea financiară a familiei, în mod particular cu beneficii bazate pe testarea mijloacelor este improprie ca soluție principală a unei politici demografice, dar poate fi o componentă importantă, în mod particular în perioadele de criză prelungită, așa cum este cea actuală. Așadar, secțiunea de față încearcă o analiză a celor două principale beneficii bazate pe testarea mijloacelor și care asigură o parte considerabilă de suport pentru familiile vulnerabile, respectiv alocația pentru susținerea familiei (ASF) și ajutorul social pentru asigurarea venitului minim garantat (VMG).

ASF și ajutorul social pentru asigurarea VMG sunt cele mai importante instrumente pentru protecția indivizilor și familiilor aflate în sărăcie extremă, însă având în vedere pragurile de eligibilitate utilizate, eficiența este în scădere. Cuantumul celor două beneficii este calculat prin raportarea la indicatorul social de referință (ISR), care are o valoare actualizată în 2022 prin raportarea la rata inflației pentru anul anterior, dar fără o compensare a erodării valorii reale pentru perioada 2012-2021, când nu a fost efectuată nicio actualizare. Totuși, în 2019, ponderea beneficiarilor de VMG a fost, pentru prima dată, apropiată de estimarea ponderii populației calculată de Banca Mondială pentru pragul sărăciei extreme, calculat la 1,9 USD la paritatea puterii de cumpărare, respectiv 1,9% față de 2,0%, cu mențiunea

---

<sup>42</sup> Sursa datelor Eurostat [ilc\_peps03n]

că rata sărăciei extreme a scăzut de la 3,8% în 2017. Trebuie menționat faptul că Banca Mondială utilizează, începând cu 2018, două alte praguri, 3,2 USD pentru țările cu venituri mici și medii și 5,5 USD pentru țările cu venituri medii superioare, categorie în care intră și România, în 2019 fiind în categoria țărilor cu venituri mari. Așadar, rata sărăciei calculată pentru pragul de 5,5 USD a fost 15,8%, pondere care indică un deficit major al acoperirii celor două beneficii bazate pe testarea mijloacelor (1,9% pentru VMG și 3,2% pentru ASF în 2019). Un alt aspect important este faptul că erodarea continuă a valorii reale a celor două beneficii a generat, în ultimii patru ani, o reducere semnificativă a numărului de beneficiari, atât pentru ASF, cât și pentru VMG, cu consecințe majore, în special pentru familiile cu copii, acestea reprezentând o categorie mai vulnerabilă decât restul populației, rata AROPE la copii fiind sensibil mai mare. În rândul familiilor vulnerabile, două categorii se disting în mod particular: familiile monoparentale și familiile cu trei sau mai mulți copii. Tendința erodării beneficiilor bazate pe testarea mijloacelor nu e o particularitate a României. În decembrie 2021, numărul beneficiarilor de ASF a fost cu aproape jumătate mai mic față de 2018, iar numărul mediu anual de familii beneficiare a fost mai mic cu o treime în 2021 față de 2018. Cu excepția anului 2020, când numărul beneficiarilor în decembrie a fost ușor mai mare (+1,5%) față de luna ianuarie, pentru ceilalți ani din intervalul 2018 – 2021 au fost înregistrate reduceri anuale de cel puțin 15% a numărului de beneficiari, cea mai mare scădere fiind înregistrată în 2019.

**Tabel 1. Numărul de familii beneficiare de ASF în perioada 2018-2021**

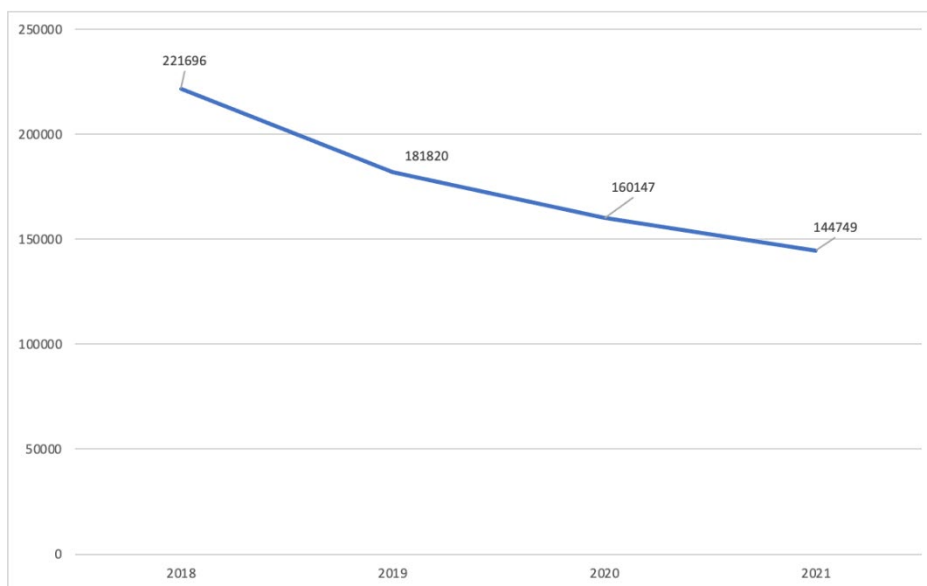
	2018	2019	2020	2021
<b>Ianuarie</b>	246150	206761	161035	162721
<b>Februarie</b>	234988	195082	162326	158738
<b>Martie</b>	233818	194169	162842	148372
<b>Aprilie</b>	232793	192249	162172	149732
<b>Mai</b>	228811	188636	161416	148429
<b>Iunie</b>	224448	184453	160050	146217
<b>Iulie</b>	220195	179602	155733	142871
<b>August</b>	209094	168200	155615	133871
<b>Septembrie</b>	207802	167792	155860	134639
<b>Octombrie</b>	206875	167446	159360	135825
<b>Noiembrie</b>	207197	168388	161890	137135
<b>Decembrie</b>	208181	169060	163462	138433
<b>Decembrie față de Ianuarie</b>	84.6%	81.8%	101.5%	85.1%

**Sursa datelor: Agenția Națională de Plăți și Inspecție Socială (ANPIS)**

Raportat la populația rezidentă totală, cei mai mulți beneficiari de ASF (totalul persoanelor din familiile care beneficiază de ASF) se aflau, în 2020, în

județele Vaslui, Botoșani, Bacău, Teleorman și Suceava, diferențele între județe fiind semnificative. Județul Vaslui avea, în 2020, aproape de 3 ori mai mulți beneficiari decât media națională (3,2%), în vreme ce Botoșani și Bacău aveau aproape de două ori mai mulți beneficiari. Cei mai puțini beneficiari se aflau în județele Hunedoara, Arad, Constanța, Cluj, Ilfov, Timiș și în București, unde ponderea beneficiarilor de ASF, raportată la media națională, a fost mai mică de jumătate.

Numărul mediu anual al familiilor beneficiare a fost, în 2021, cu aproximativ o treime mai mic față de 2018, diferența între ianuarie 2018 și decembrie 2021 fiind mai mare, ceea ce ilustrează nivelul accentuat al reducerii numărului de beneficiari de ASF. Trebuie menționat că 2020 este singurul an în care numărul de familii beneficiare de ASF nu a scăzut, numărul de beneficiari în decembrie 2020, față de ianuarie 2020 fiind ușor mai mare în cazul familiilor monoparentale și aproximativ la fel în cazul familiilor cu ambii părinți. Totuși, numărul mediu de beneficiari din anul 2020 a fost mai mic decât cel din 2019, atât din cauza faptului că în ianuarie 2020 numărul de beneficiar a fost sensibil mai mic decât în decembrie 2019, cât și din cauza fluctuațiilor lunare de pe parcursul anului 2020.



**Figura 1. Numărul mediu anual de familii beneficiare de ASF**

**Sursa: ANPIS**

În cazul familiilor cu ambii părinți, numărul mediu anual al acestora a scăzut mai accentuat comparativ cu cel al familiilor monoparentale, pragul redus al cuantumurilor fiind sensibil la modificări ale veniturilor din muncă, mai probabile în cazul familiilor cu ambii părinți, decât în cazul familiilor monoparentale.

Și numărul copiilor din familiile care beneficiază de ASF a cunoscut o scădere accentuată în perioada 2018 – 2020, deși aceștia reprezintă una dintre cele mai vulnerabile categorii sociale, în creștere, așa cum arată datele Eurostat.

Comparativ cu populația totală, rata AROPE<sup>43</sup> este sensibil mai ridicată în cazul populației 0-18 ani (35.8% față de 41.5% în 2021)<sup>44</sup>, în creștere față de 2020, de la 40.0%, deși în cazul populației generale se observă o scădere cu 0.5 pp. La nivelul UE27 (23.8%), România are cea mai ridicată rată a AROPE la copii, fiind considerabil în spatele Bulgariei, care are o rată de 36.2%. Dacă anul 2020 întrerupe o perioadă de reducere semnificativă a ratei AROPE la copii, ponderea copiilor din familiile beneficiare de ASF a continuat trendul descendent, în pofida degradării nivelului de trai pentru copii, cu expunerea celor mai vulnerabili dintre aceștia la riscuri majore. Așa cum menționez și mai jos, în 2021, cea mai importantă scădere a numărului de beneficiari a fost înregistrată pentru familiile cu trei sau mai mulți copii, deși în anii anteriori doar familiile cu unul și doi copii au avut scăderile cele mai accentuate.

**Tabel 2. Rata AROPE în țările EU27, în perioada 2015 - 2020**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU27	27,4	27,1	25,1	23,9	22,8	23,8
Belgia	24,1	23,5	24,2	23,5	23,0	22,0
Bulgaria	47,5	47,3	42,4	33,5	36,1	36,2
Cehia	17,8	16,4	14,3	13,0	13,0	12,9
Denemarca	16,2	14,0	15,1	15,4	13,9	13,4
Germania	19,3	20,6	18,6	17,5	15,4	22,3
Estonia	22,2	19,7	18,8	17,0	19,7	17,4
Irlanda	29,2	26,8	26,0	24,7	23,8	23,6
Grecia	37,7	37,2	36,5	34,1	31,2	30,8
Spania	34,0	33,7	31,9	30,5	31,3	31,8
Franța	22,4	23,8	23,5	24,0	24,2	22,6
Croatia	25,2	24,4	24,5	22,2	19,1	18,4
Italia	34,1	32,7	30,8	29,6	27,1	28,9
Cipru	22,9	23,2	21,7	20,5	20,3	19,0
Latvia	30,7	25,9	25,0	23,6	18,8	19,7
Lituania	34,8	33,2	31,3	28,8	25,8	23,1
Luxemburg	23,3	22,2	21,5	23,4	25,4	24,2
Ungaria	40,3	38,6	33,5	26,4	24,1	21,7
Malta	27,8	23,7	23,6	23,3	23,9	22,6
Olanda	17,1	17,2	16,4	15,1	15,4	15,8
Austria	22,2	20,5	22,7	21,6	20,1	21,9

<sup>43</sup> Atât VMG, cât și ASF vizează, prin raportarea la ponderea beneficiarilor celor două beneficii, populația aflată în sărăcie extremă, în vreme ce AROPE se referă la cumulul indivizilor aflați în sărăcie relativă (cu venituri sub 60% din venitul median după transferuri), a indivizilor afectați de deprivare materială și socială severă și a indivizilor care trăiesc în gospodării cu intensitate foarte scăzută a muncii. Totuși, AROPE furnizează o imagine mai completă asupra dinamicii grupurilor vulnerabile și a nevoilor acestora decât ponderea populației afectată de sărăcie extremă, așa cum este calculată de Banca Mondială.

<sup>44</sup> Eurostat [ilc\_peps01n]

Polonia	26,8	23,5	17,8	16,9	16,3	16,1
Portugalia	31,2	27,5	24,6	22,4	21,9	21,9
Romania	53,4	56,0	48,7	44,2	40,0	41,5
Slovenia	16,6	14,5	15,6	13,1	11,6	12,1
Slovacia	24,7	24,5	22,7	23,3	21,3	18,4
Finlanda	14,5	14,1	15,0	15,9	13,8	14,5
Suedia	19,7	19,7	19,4	20,5	23,0	20,2

Sursa: Eurostat, [ilc\_peps01n]

Numărul mediu anual al copiilor din familiile beneficiare de ASF a scăzut cu mai mult de o treime în perioada 2018 – 2021 (cu mențiunea că pentru 2021 au fost luate în calcul doar primele 9 luni), cu aceeași excepție pentru 2020, când numărul de beneficiari în luna decembrie a fost ușor mai ridicat față de ianuarie. 2019, ca și în cazul numărului total de familii beneficiare de ASF, este anul cu cea mai mare scădere a numărului de copii din familiile beneficiare. Cea mai importantă scădere a numărului de beneficiari pentru 2018 și 2019 este observată pentru familiile cu unul și doi copii (care cumulează aproximativ  $\frac{3}{4}$  din totalul beneficiarilor de ASF).

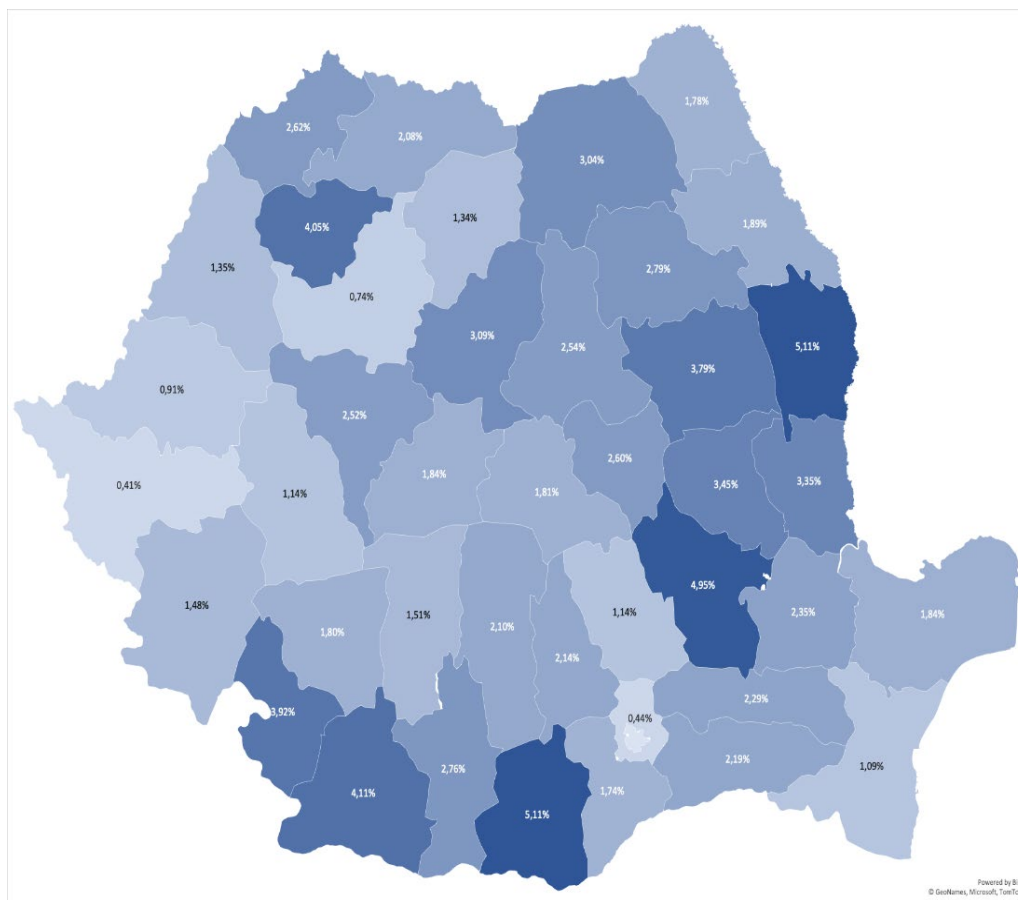
În 2020, an cu o creștere a numărului de beneficiari în luna decembrie, comparativ cu ianuarie, doar familiile cu unul și doi copii înregistrează o scădere a numărului de beneficiari, în vreme ce familiile cu trei sau mai mulți copii au o creștere semnificativă. În anul 2021, cu date disponibile doar pentru primele nouă luni ale anului, se remarcă o inversare a trendului, în sensul în care reducerea numărului de beneficiari este cea mai mică pentru familiile cu unul și doi copii, în vreme ce toate celelalte categorii de familii, cu excepția celor care au 9 și 10 copii (numărul total de beneficiari pentru aceste familii este în jur de 50/lunar), înregistrează o scădere semnificativă comparativ cu prima lună a anului.

După numărul de copii, reducerea numărului de copii din familiile beneficiare este similară cu cea înregistrată pentru numărul total de familii. Totuși, cu excepția Bucureștiului și a județelor Satu Mare, Sibiu, în toate celelalte județe scăderea numărului mediu de familii beneficiare a fost mai accentuată decât cea a numărului total de copii. De altfel, datele arată o reducere mai accentuată a numărului de beneficiari la familiile cu număr mai mic de copii, comparativ cu numărul familiilor care au un număr de copii mai mare în componență. O cauză probabilă este faptul că adulții din familiile beneficiare au sau obțin venituri din alte surse, peste pragul de eligibilitate stabilit pentru ASF. Pe fondul erodării continue a valorii reale a beneficiului, acest efect va tinde să fie mai accentuat, inclusiv pentru familiile care obțin venituri din munca sezonieră, efect care poate fi observat prin reducerea sensibilă atât a numărului de beneficiari de ASF, cât și VMG, în perioada sezonului agricol. De altfel, reducerea numărului de beneficiari în funcție de tipul de familie, este mult mai accentuat în cazul familiilor cu ambii părinți (-30% în 2020 în cazul familiilor cu ambii părinți, față de 18% pentru familiile monoparentale).

Ponderea populației care beneficiază de VMG în total populație este de 1,94%, 2019 fiind primul an în care ponderea beneficiarilor se apropie de estimarea

Băncii Mondiale pentru populația afectată de sărăcie extremă (2%), rată calculată cu pragul de 1,9 USD la paritatea puterii de cumpărare.

La nivel național, există o serie de diferențe la nivelul județelor, județul cu cele mai multe persoane care beneficiază de ajutor social fiind Teleorman, urmat de Vaslui, Buzău Dolj și Sălaj. București, cu doar 0,02% din populație care beneficiază de ajutor social, alături de Timiș, Ilfov, Cluj, Arad și Constanța au ponderile cele mai mici de beneficiari de ajutor social.



**Harta 1. Pondere populație din familii beneficiare de VMG în anul 2000**

Sursa: ANPIS

În cazul copiilor, diferențele sunt mai mari, cu trei județe care au o pondere îngrijorător de mare de copii care beneficiază de ajutor social. În Buzău, Galați și Teleorman, ponderea acestora este de peste 10% din totalul populației de 0-18 ani. Cu alte cuvinte, în aceste județe, mai mult de un copil din 10 se află în sărăcie extremă. Ponderi ridicate ale copiilor din familii beneficiare de ajutor social se află în județele din Moldova, cu excepția Botoșaniului dar și în Sălaj, Maramureș, Dolj și Constanța.

## Concluzii

România are un set de politici pentru familie puțin articulate, cu o serie de strategii care nu sunt armonizate la nivelul măsurilor care propun creșterea natalității sau îmbunătățirea calității vieții familiilor cu copii. Elementul definitoriu al celor mai multe strategii este faptul că își propun să susțină familiile aflate în situații de vulnerabilitate, în mod particular a celor care se află în risc de sărăcie sau excluziune socială. Totuși, analiza principalelor două beneficii bazate pe testarea mijloacelor arată o eficiență foarte scăzută acestora, în mod particular pentru familiile monoparentale sau cele care au trei sau mai mulți copii. Deși în mod structural aceste beneficii bazate pe testare a mijloacelor se dovedesc a fi mai puțin eficiente decât beneficiile universaliste (Morissens, 2018), erodarea continuă din ultimii ani restrânge în mod accelerat ponderea familiilor care au nevoie de suport, în special în această perioadă prelungită de criză.

## REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

- Baker, M., & Tippin, D. J. (1999). *Poverty, social assistance, and the employability of mothers: Restructuring welfare states* (Vol. 8). University of Toronto Press.
- Bogensneider, K. (2003). *Family policy matters: How policymaking affects families and what professionals can do*. Routledge.
- Cantillon, B., Collado, D., & Van Mechelen, N. (2018). The structural nature of the inadequate social floor for single-parent families. *The Triple Bind of Single-Parent Families: Resources, Employment and Policies to Improve Well-Being*, 401–420.
- Evoluția natalității și fertilității în România*. (2012). INSSE.
- Gauthier, A. H. (2002). Les politiques familiales dans les pays industrialisés: Y a-t-il convergence? *Population*, 57(3), 457–484. Cairn.info. <https://doi.org/10.3917/popu.203.0457>
- Kamerman, S. B., & Kahn, A. J. (1978). *Family policy: Government and families in fourteen countries*.
- Kamerman, S. B., & Kahn, A. J. (1997). *Family change and family policies in Great Britain, Canada, New Zealand, and the United States* (Vol. 1). Oxford University Press.
- Lui, L., & Cheung, A. K.-L. (2021). Family policies, social norms and marital fertility decisions: A quasi-experimental study. *International Journal of Social Welfare*, 30(4), 396–409. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12488>
- Matthias, D., Hannusch, A., Kindermann, F., & Tertilt, M. (2022). *The economics of fertility: A new era*. Institute of Labor Economics.
- Morissens, A. (2018). The role of universal and targeted family benefits in reducing poverty in single-parent families in different employment situations. *The Triple Bind of Single-Parent Families. Resources, Employment and Policies to Improve Well-Being*, 359–381.

- Olivetti, C., & Petrongolo, B. (2017). The Economic Consequences of Family Policies: Lessons from a Century of Legislation in High-Income Countries. *Journal of Economic Perspectives*, 31(1), 205–230. <https://doi.org/10.1257/jep.31.1.205>
- Ursel, J. (1993). Private lives, public policy: 100 years of state intervention in the family//Review. *Canadian Journal of Sociology*, 18(3), 333.
- Zimmerman, S. L. (1979). Policy, social policy, and family policy: Concepts, concerns, and analytic tools. *Journal of Marriage and the Family*, 487–495.