

VENITUL MINIM GARANTAT: EXPERIENȚE INTERNAȚIONALE

SILVIA IFTIME

Sărăcia persistă și tinde să se agraveze în țările industrializate începând cu criza din 1973-1974, în ciuda creșterii cheltuielilor publice și a prestațiilor sociale (acestea reprezintă aproape 30% din PIB în țări ca Franța, Marea Britanie, Belgia, Luxemburg, față de doar 20% la începutul anilor '70).

Măsurile de luptă împotriva sărăciei s-au adoptat în ideea acoperirii lacunelor protecției sociale prin încadrarea prestațiilor minimale în regimurile de asigurare sub aspectul resurselor și mai ales prin înglobarea veniturilor minimale naționale sau locale în sistemele de asistență.

Protecția socială a păstrat un caracter preponderent profesional, prin aceea că dreptul la prestație este bazat mai ales pe muncă, iar ajutoarele acordate sunt insuficiente pentru categoriile sociale care ar trebui să-și asigure supraviețuirea exclusiv pe baza lor.

Experimentele privind venitul minim garantat de până acum, concepute inițial ca ultime elemente ale securității sociale pentru o populație marginalizată, sunt în mod evident reconsiderabile pentru a putea răspunde nevoilor crescânde de ajutoare, aflate sub efectul intensificării concurenței internaționale.

Experimentele internaționale de până acum privind venitul minim garantat scot în evidență o serie de caracteristici ale acestuia, fapt care trebuie desigur remarcat, datorită multiplelor aspecte luate în considerare. Printre caracteristicile principale ale VMG, mai importante sunt următoarele:

VMG este asimilat cu un drept, cu alte cuvinte se aplică atunci când sunt întrunite anumite condiții. Acordarea sa se face fie de către un oficiu specializat, fie la cererea unei terțe persoane, alta decât beneficiarul însuși, cum se întâmplă în Germania sau Belgia. Acest aspect apare fundamental în măsura în care el scutește familiile beneficiare de o serie de demersuri umilitoare sau chiar de pericolul unui arbitrar administrativ. Prestația poate totuși să fie refuzată sau retrasă în anumite împrejurări, în special atunci când beneficiarul însuși a găsit un loc de muncă ori refuză anumite munci propuse, cum se întâmplă în Germania, Belgia, Luxemburg. În alte situații însă, cum este cazul Franței, nu este vorba propriu-zis de un drept decât atunci când beneficiarului potențial îi este caracteristică o anume insuficiență a veniturilor, situație care se conturează a fi ireversibilă (bătrânețe, invaliditate, boală cronică, femei singure cu copii în întreținere).

Acordarea propriu-zisă a VMG depinde de o serie de factori legați mai ales de modalitățile sau nivelurile la care sunt constituite fondurile necesare. Din acest punct de vedere se disting trei categorii de țări:

- cele unde VMG este stabilit la scară națională, fie sub forma unei prestații de bază (Germania, Luxemburg), fie sub forma a două prestații complementare (Israel). Prestația stabilită la scară națională este susceptibilă de a fi acordată tuturor;

- cele unde VMG coexistă cu alte forme de protecție socială, acordate în funcție de categoria socială, cum este cazul Belgiei, unde persoanele în vârstă și invalizii beneficiază de regimuri mai avantajoase, sau cazul Olandei, unde tinerii sub 23 de ani sunt mai puțin protejați decât adulții;

- cele unde VMG se acordă doar în funcție de categoria socială, cum se întâmplă în SUA și Franța; în acest din urmă caz, prestația socială este concepută ca ultim element al sistemului de protecție socială; concret se acordă, din anul 1994, o alocație de 2.300 FF pentru persoanele care depășesc 25 de ani și care nu au nici un venit sau care nu beneficiază de vreun drept concretizat într-o anumite prestație socială.

VMG este un tip de prestație socială universală, cei care sunt totuși excluși fiind în general imigranți, sau numai anumite categorii din cadrul acestora, ori tinerii, pentru care prevederile legislative sunt deosebite în sensul că pragul de excludere se situează la un nivel mai ridicat al vârstei lor, care de obicei corespunde vârstei majoratului, cu unele excepții, desigur, cum se întâmplă în Belgia sau Israel, pentru situațiile în care tinerii sunt căsătoriți ori au în întreținere copii. Luxemburgul a adoptat ca prag de excludere vârsta de 30 de ani, iar Franța vârsta de 25 ani. În unele țări, precum Danemarca sau Marea Britanie, nivelul prestației este stabilit astfel încât să-i determine pe tineri să locuiască în continuare cu părinții.

VGM răspunde principiului subsidiarității, principiu caracteristic regimurilor de asistență, în cadrul cărora este integrată și prestația VGM, fapt pentru care stabilirea sa se bazează pe o anchetă prealabilă privind resursele individuale. Acest aspect nu semnifică nicidecum că beneficiarii potențiali ar putea să intre în posesia VGM chiar și atunci când îndeplinesc condițiile de acordare a acestuia.

VGM este stabilit în general pentru acoperirea nevoilor normale și pentru o perioadă nelimitată, fapt pentru care se calculează fie în funcție de un coș de bunuri sau servicii considerate ca indispensabile, cum se întâmplă în Germania sau Marea Britanie, fie prin raportarea la salariul minim legal ca în Olanda ori prin raportare la salariul mediu ca în Israel, fie fără o referință explicativă, cum se întâmplă în Franța sau în Luxemburg.

Pentru a ține seama de nevoile familiale, este introdusă o diferențiere a beneficiarilor în funcție de numărul de persoane din familie, de vârsta acestora, de numărul de persoane aflate în întreținere, fapt pentru care sunt prevăzute prestații mai ridicate ori condiții de acordare mai puțin restrictive. Prestația socială este în general alocată în bani, cu excepția bunurilor pentru beneficiarii incapabili să-și administreze propriul buget. Suplimentele prestațiilor sociale au un caracter discreționar, fiind prevăzute pentru completarea veniturilor minime existente; așa cum se întâmplă cu ajutorul social în Franța, cu ajutorul centrelor publice de

asistență socială din Belgia, cu costurile de subzistență în Olanda, cu nevoile specifice în Marea Britanie. Anumite țări merg până la a calcula rate de prestații sociale mai ridicate pentru persoanele aflate, pe o durată mai mare de timp, în situație de nevoie. Așa este cazul Marii Britanii, unde rata prestației suplimentare se ridică după un an de alocare, cu excepția șomerilor, sau cazul Israelului, unde prestația normală sporește după luna a XXV-a, cu excepția celibatarilor fără copii care fac menaj comun cu părinții lor.

Din punct de vedere al modalităților de aplicare VMG prezintă o serie de particularități și anume:

Sub aspectul condițiilor de venit și al modului de calcul al prestației corespunzătoare, dacă principiul de bază este cel al luării în considerare a ansamblului de resurse provenite atât din activitatea profesională cât și din avere sau din prestații sociale diverse ori din exercitarea unui drept legat de terți, cum sunt obligațiile alimentare, o analiză mai atentă relevă existența în realitate a unor diferențe foarte pronunțate între țări și uneori între prestațiile minimale practicate în interiorul aceleiași țări.

În majoritatea cazurilor din activitatea profesională sunt luate în calcul în proporție de 100%, cu unele degrevări legate în special de venitul soțului sau al altor membri ai familiei și numai atunci când veniturile rezultate din avere nu necesită să fie luate în calcul (Israel) sau nu sunt luate complet în calcul (și aici doar de la un anumit nivel, cum se întâmplă în Olanda) ori se iau în calcul doar sub aspect imobiliar (Belgia, Franța).

Prestațiile sociale sunt luate în considerație fie integral fie parțial.

Alocațiile familiale sunt cel mai adesea excluse din calculul venitului minim garantat (Belgia, Luxemburg) sau pot să nu intervină în calcul decât în anumite limite, la latitudinea a doi terți (Olanda).

Obligația alimentară nu este luată în seamă sau oricum nu în mod sistematic (Franța, Marea Britanie).

Resursele luate în considerație la acordarea VMG pot să stea la baza calculului prestației sociale și a creșterii acesteia chiar și parțial atunci când anumite componente ale acestor resurse sunt stabilite în mod diferențiat.

Sub aspectul planului de finanțare și al luării în sarcină administrativă, situațiile sunt tot atât de diverse. Participarea financiară a statului variază de la 100% în Germania, Irlanda și Marea Britanie, până la 40% în Franța, restul rămânând în sarcina departamentelor sau comunelor cu participarea uneori a anumitor organisme sociale. Între aceste două extreme se situează Olanda, unde statul are o participare de 90% sau Belgia, unde sarcina financiară este repartizată egal între stat și comunități.

Cât despre organismele însărcinate cu alocarea prestațiilor și controlul resurselor, acestea sunt constituite în principal din comunități locale, activitatea lor desfășurându-se prin intermediul centrelor de acțiune socială sau al birourilor de ajutor social, cărora le sunt subordonate. Este posibil să existe și organisme special create pentru alocarea drepturilor și controlul resurselor, dându-se posibilitatea unui transfer de competență între administrații, așa cum se întâmplă în Luxemburg, unde

există un Serviciu Național de Acțiune Socială sau în Israel unde Institutul Național de Asigurări deține responsabilitatea alocării VMG.

Sub aspectul nivelului VMG acesta variază sensibil de la o țară la alta. Conform cifrelor furnizate în anul 1986 de către Centrul de Cercetări pentru Studierea și Observarea Condițiilor de Viață (CREDOC) din Paris, Germania și Olanda se aflau în fruntea clasamentului, cu echivalentul pentru un cuplu având doi copii între 10 și 16 ani de aproape 7.000 FF și respectiv 6.000 FF pe lună (inclusiv prestațiile complementare). În Marea Britanie nivelul VMG se situa, în 1986 la 4.300 FF pe lună (pentru o rată pe termen lung a prestației suplimentare plus anumite sume complementare), iar în Belgia era chiar mai mic, de 2.900 FF pe lună (fără a lua în seamă alocațiile familiale). În Franța nivelul VMG era de 2.500 FF pe lună, fapt care îl făcea echivalent cu nivelul ajutorului de șomaj la sfârșitul perioadei de acordare la care se adăugau și alocațiile familiale (excluzând orice alte prestații sau alocații cumulabile, cum sunt ajutor de locuință sau alocația lunară pentru copii).

Sub aspectul numărului beneficiarilor, acesta nu încetează să crească de la începutul anilor '80 încoace. Astfel în Marea Britanie s-a atins în 1983 cifra de 4,3 milioane atât cât se aloca și în 1978. În Germania existau în anul 1983 1 milion de gospodării care beneficiau de VMG, față de jumătate în anul 1973. Olanda atribuia în anul 1984 prestații sociale de tipul VMG unui număr de 600 mii gospodării, față de jumătate în anul 1981. În Belgia, numărul beneficiarilor aproape că s-a dublat între anii 1978-1983, rămânând totuși la un nivel limitat, de ordinul a 40 mii de familii, ceea ce reprezenta la nivelul anului 1984 doar 0,5% din populația totală a țării.

Limitele prestației sociale de tipul VMG

Trei probleme majore domină în grade diferite experiențele internaționale de până acum privind VMG:

A) Cu toată creșterea efectivă a nivelului VMG din momentul instituirii sale și cu toate că înseși condițiile de acordare s-au îmbunătățit, *acesta rămâne pe ansamblu modest*. Astfel, în Olanda VMG reprezenta în 1986, pentru un cuplu fără copii, aproximativ 50% din salariul mediu brut al muncitorilor.

Cauzele acestui fapt atât în intenția factorilor de decizie de a menține o diferență vizibilă între pragul de sărăcie - care stă la baza fixării VMG - și nivelul celor mai mici venituri provenite din muncă, așa cum se întâmplă în Belgia și Germania, în scopul incitării la muncă, dar și în subevaluarea forțată a coșului de bunuri și servicii considerate ca indispensabile, așa cum se întâmplă în Marea Britanie, ceea ce determină o serie de dificultăți în sistemul de atribuire a drepturilor cuvenite categoriilor defavorizate.

Insuficiența nivelului prestației VMG devine o problemă mai ales pentru categoriile care întâmpină dificultăți în integrarea pe piața muncii (tinerii, șomerii de lungă durată, femeile fără calificare, care se află după divorț sau separare în căutarea unui loc de muncă). Nivelul slab al prestațiilor în caz de șomaj pentru categoriile care nu au cotizat suficient îi determină pe șomeri să recurgă la VMG. Or, cel mai adesea acordarea prestației de tip VMG este restrictivă pentru șomeri. Anumite țări însă (Italia, Olanda) au reglat parțial această problemă, permițând *alunecarea* unei

părți a șomerilor pe termen lung în cadrul regimurilor de asistență al persoanelor invalide, spre deosebire de Germania unde creșterea ratei șomajului, la începutul anilor '80, s-a tradus printr-o diminuare a alocațiilor sociale acordate șomerilor. Diminuarea a fost de aproape 5% în 1984 pentru șomerii fără copii, fapt care a determinat sporirea riscurilor de sărăcie la șomerii de lungă durată.

B. Beneficiarii potențiali ai VMG nu își exercită în mod real dreptul lor.

Astfel, prestația suplimentară nu este vărsată diferiților beneficiari potențiali decât în 70% din cazuri, procentul fiind și mai mic (50%) pentru suplimentul venitului familial în Marea Britanie. O cifră asemănătoare acesteia din urmă apare în Germania în ceea ce privește ajutorul social legal. Fenomenul nu diferă prea mult la nivelul altor țări ca Belgia, Franța, Olanda. Acest fapt ține de patru considerente:

-jena pe care o resimt beneficiarii potențiali când e vorba de controlul propriilor venituri;

-caracterul prea complex și prea birocratic al dispozițiilor administrative;

-lipsa generală a informațiilor detaliate privind acest tip de prestație socială;

-lipsa de coordonare între diferitele organisme menite să distribuie ajutorul social. În Franța spre exemplu, suprapunerea diferitelor prestații sociale legale și extralegale administrate de către organisme numeroase și independente unele față de altele reprezintă nu doar o sursă de erori, de fraude și de duble înregistrări dar accentuează și dificultatea administrării VMG, efectul resimțându-se asupra beneficiarilor potențiali.

C. Ajutorul acordat persoanelor defavorizate nu are întotdeauna un caracter exclusiv bănesc. Astfel în Luxemburg și în Franța s-a introdus un sistem de contractualizare vizând reintegrarea socială a beneficiarilor prestațiilor sociale, prin care organismele care administrează ajutorul social facilitează accesul la serviciile sociale specifice în scopul dobândirii autonomiei economice a beneficiarilor în timp ce aceștia din urmă se angajează să găsească, cât mai repede posibil, soluții privind propria lor integrare profesională. Acest mijloc, atunci când este folosit la nivelul colectivităților teritoriale, are drept scop combaterea diferitelor aspecte ale sărăciei. Tot așa în Norvegia, sistemele de asigurare și asistență socială a persoanelor defavorizate se bazează pe un proiect original de pregătire profesională sau de creare a autonomiei beneficiarilor ajutorului social. De asemenea, în alte țări ca Franța, Germania sau Marea Britanie s-au multiplicat acțiunile de pregătire profesională, de perfecționare și de reciclare în scopul creșterii mobilității profesionale și teritoriale a beneficiarilor ajutorului social. Formulele adoptate sunt variate și merg de la gratuitatea stagiului de pregătire sau reciclare profesională până la menținerea prestației sociale în caz de șomaj când este vorba despre o conversie a întreprinderii sau chiar până la acordarea unor indemnizații sau prime de transfer pentru ocuparea unui loc de muncă sau pentru urmarea unui curs de calificare. Mai concret, în Germania se acordă ajutor de reinstalare care se adaugă prestației de bază în caz de șomaj în scopul incitării la muncă a șomerilor; în Franța s-a introdus sistemul TUC (lucrări de utilitate colectivă, rezervat în special șomerilor de lungă durată, în același scop al incitării la muncă a șomerilor; în Marea Britanie s-au creat întreprinderi de interes general pentru tinerii defavorizați și pentru șomerii de lungă

durată. Țările care se confruntă puternic cu fenomenul imigrării (Franța, Germania) au introdus un ajutor social de reintegrare în țara de origine.

Aceste limite evocate mai sus țin de deficiențele în adaptarea și funcționarea regimurilor de asigurare, fapt care contribuie, așa cum am văzut, la sporirea numărului beneficiarilor potențiali, adică al aceluia care nu primesc efectiv prestația la care au dreptul.

BIBLIOGRAFIE

•• *La securite sociale a L'horizon 2000*, Geneve, Documentation BIT, 1986.

•• *Israel: la nouvelle loi sur la garantie de ressources*, în *Bulletin d'information sociale*, Geneve, BIT, nr.2/1981.

Cantillon, B., *Le minimum garanti* în *Revue Droit social*, nr. 6/1986.

Euzeby, C., *Pauvreté. Protection sociale. Revenu minimum garanti*, Paris, Centre d'Etude des Revenus et de Couts, oct. 1986.

Dorz, A., *Qui ne travaille pas, mangera quand meme: vers une redefinition du lien travail - revenu*, în *Problems e'conosniques*, nr. 1993/1986.

Sinonin, B., *Pauvreté et politiques sociales*, în *Croniques du CREDOC*, nr. 13/1986.