

ANALIZA FENOMENULUI SĂRĂCIEI ÎN CONTEXTUL LEGISLAȚIEI DIN REPUBLICA MOLDOVA

Natalia ȘONȚU

Catedra Marketing și Relații Economice Internaționale

The present article analyses the legislation of Republic of Moldova in order to present terms and definitions used to refer to the phenomenon of poverty in the country. The author comes to the conclusion that the legislation in this area in Republic of Moldova is very vague and rarely offers to concrete definitions of who is considered to be „poor”. The conclusion of the research is that those who are poor and should benefit from the provisions of the certain legislative acts are thus neglected. The author considers that the legislation of Republic of Moldova that refers to the poor should be more specific and contain clear definitions of the used terms.

Pe parcursul întregii perioade de independență în Republica Moldova o atenție tot mai mare se acordă problemei privind sărăcia în țară. În numeroase acte juridice naționale apar diferite sintagme cu referință la cei săraci. Însă, foarte puține acte legislative prezintă o definiție clară a ceea ce se are în vedere și, în rezultat, cei săraci nu beneficiază de înlesnirile prevăzute de legislație orientată spre susținerea lor.

Termeni și definiții privind fenomenul sărăciei utilizați în legislația Republicii Moldova

Una dintre primele hotărâri ale Guvernului Republicii Moldova din perioada de independență [1] face referință la *salariul minim care trebuie să asigure* lucrătorilor cu calificare diferită, la *reproducția forței de muncă* și la *determinarea mărimii minime a salariului*, calculându-se *minimul de trai* pe baza unei metodologii științifice. În Concepția reformei agrare și a dezvoltării social-economice a satului din 1991 este menționată scăderea *nivelului de viață* doar *al țăranilor*. Organelor locale ale puterii se acordă dreptul de a elabora și a înfăptui, în limitele mijloacelor proprii, programe de susținere socială a *cetățenilor mai puțin asigurați* [2]. Tot în 1991 în Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.143 este prevăzută „susținerea materială prioritară a *păturilor sociale cel mai puțin asigurate*, în primul rând a *copiilor, tineretului studios, invalizilor, pensionarilor, tineretului, familiilor cu un părinte și a celor cu mulți copii*” [3].

Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la protecția socială a populației și echilibrarea pieței interne de consum în condițiile liberalizării treptate a prețurilor la unele produse alimentare, nr.705 din 28.10.1992, face referință la „creșterea *nivelului minim de viață*” și la „protejarea socială a *unor categorii ale populației*” [4].

Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la protecția socială a unor categorii ale populației în legătură cu liberalizarea continuă a prețurilor, nr.106 din 27.02.1993, este orientată spre protecția socială „a *unor categorii socialmente vulnerabile ale populației* în legătură cu liberalizarea continuă a prețurilor la unele produse alimentare și la combustibil, precum și a tarifelor la energie și serviciile comunale”. Printre categoriile care pot beneficia de o compensație lunară se numără: „*pensionarii neangajați (inclusiv invalizii de gradul I, II și III), cu excepția pensionarilor militari neîncadrați, nivelul pensiilor cărora depășește plafonul pensiilor fixate pentru civili (cu excepția militarilor în termen), copiii în vârstă de până la 18 ani, elevii școlilor medii și ai școlilor profesionale care nu se află la întreținerea statului și studenții instituțiilor de învățământ mediu și superior*” [5]. Tot în 1993, conform Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr.547, Ministerul Finanțelor în colaborare cu Ministerul Muncii și Protecției Sociale urmau să prezinte propuneri privind „stabilirea compensațiilor destinate *păturilor socialmente vulnerabile*, în legătură cu majorarea prețurilor” [6]. Încă o Hotărâre a Guvernului Republicii Moldova, nr.548 din 30.08.1993, are în vedere „protecția *categoriilor de populație socialmente vulnerabile* în legătură cu liberalizarea prețurilor la pâine și produsele de panificație, lapte și produsele lactate”. Conform hotărârii, de o compensație bănească lunară pot beneficia „*pensionarii neangajați în câmpul muncii și pensionarii invalizi de gradul întâi și doi care beneficiază de pensii de anumit cuantum*”, se păstrează plata compensației lunare pentru „*pensionarii neangajați (inclusiv invalizii de gradul întâi, doi, trei), cu excepția pensionarilor militari neîncadrați, nivelul pensiilor cărora depășește plafonul pensiilor fixate pentru civili (cu excepția militarilor în termen)*” [7]. De asemenea, în anul 1993, în scopul protecției

sociale suplimentare a *păturilor de populație socialmente vulnerabile*, Guvernul Republicii Moldova hotărăște să se efectueze plata compensației lunare „*pensionarilor neangajați în câmpul muncii și invalizilor de grupa întâi și doi, care beneficiază de pensii, ale căror quantum constituie 11.000 ruble inclusiv*” [8]. Noțiunea de „ *cetățeni socialmente vulnerabili*” apare, de asemenea, în Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la protecția unor categorii de *cetățeni socialmente vulnerabili* și optimizarea importului de medicamente și tehnică medicală, nr.163 din 02.04.1993 [9].

În Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.847 din 22.11.1994 se planifică „*protecția socială a păturilor mai puțin asigurate ale populației*” [10].

Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la măsurile de coordonare și reglementare către stat a prețurilor (tarifelor), nr.547 din 04.08.1995, nu include invalizii în numărul persoanelor socialmente vulnerabile: „*întreprinderile de alimentație publică de categoria a III-a (ce deserveșc invalizii, persoanele socialmente vulnerabile, elevii, studenții, populația la locul de muncă*” [11]. Tot în 1995, în Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la măsurile de bază pentru realizarea în 1996-1997 a Programului de activitate a Guvernului Republicii Moldova, nr.867, Guvernul trasează următoarele obiective ale politicii sale social-economice pentru anii 1996-1997: *ridicarea nivelului de trai, diminuarea diferențierii excesive a veniturilor și asigurării materiale, păstrarea garanțiilor sociale existente în domeniul învățământului, ocrotirii sănătății și asigurării cu pensii*. În scopul asigurării cadrului juridic pentru dezvoltarea socială și reformarea economiei, în anul 1996 se planifică elaborarea următoarelor acte normative: Cu privire la *minimul de trai*; Cu privire la asigurările sociale de stat; Cu privire la înlesnirile sociale de stat [12].

În 1997, în Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova pentru perioada ianuarie 1997 – martie 1998 Guvernul afirmă că „*condițiile de trai ale populației ... continuă să se afle într-o situație extrem de dificilă*”, și anume: „*se intensifică inegalitatea socială, se extinde sărăcia*. Diferența dintre *veniturile celor mai bogate și celor mai sărace pături sociale* este de 11 ori, mai mult de 50% din cheltuieli populația le utilizează pentru alimentație”. Se așteaptă ca „*păturilor socialmente vulnerabile* să li se acorde ajutor social în baza unor noi criterii și indicatori sociali („*minimul de trai*”, „*pragul sărăciei*”). În conformitate cu Concepția Națională Locativă, statul va acorda posibilități cetățenilor să-și *satisfacă necesitățile în locuințe*, asumându-și datoria de a asigura cu locuințe doar *anumite categorii ale populației, puțin asigurate și socialmente vulnerabile*, iar altor categorii de populație le va crea condiții și un acces liber la construcția și procurarea locuințelor, formând cadrul legislativ pentru funcționarea pieței de locuințe în republică. Este planificată „*elaborarea și implementarea principiilor și mecanismelor noi de asigurare de către stat a minimului garantat de protecție socială a populației*. În acest scop, vor fi determinate: *minimul de existență și pragul sărăciei; normativele minimului de asigurări, servicii, plăți și înlesniri sociale garantate de stat populației*” [13]. În 1997, termenul „*pături defavorizate*” este frecvent utilizat în legislația Moldovei privind cei săraci. În scopul ameliorării situației financiare a complexului energetic al republicii și al „*protecției sociale a păturilor defavorizate ale populației* în condițiile majorării tarifelor la energia electrică, termică și gaze”, Guvernul Republicii Moldova hotărăște să se acorde anumite compensații următoarelor categorii de populație: „*beneficiarilor de înlesniri, conform legislației în vigoare (inclusiv pensionarilor), pentru gaze, energia electrică și termică; șomerilor; salariaților; familiilor cu 3 și mai mulți copii*” [14]. Tot în anul 1997, „în scopul aducerii tarifelor la resursele energetice în conformitate cu cheltuielile pentru producerea lor și protecției sociale a *păturilor defavorizate ale populației*, Guvernul hotărăște să fie stabilite compensații lunare nominative unor *categorii și pături defavorizate ale populației*, în funcție de *venitul global mediu lunar* calculat la o persoană cu locul permanent de trai în apartament (casă). Compensațiile se acordă următoarelor categorii de populație: „*pensionarilor, inclusiv categoriilor de persoane care beneficiază, conform legislației în vigoare, de facilități la plata pentru gaze și energie electrică; familiilor cu mulți copii (care au cel puțin 3 copii); șomerilor, înregistrați în modul stabilit; angajaților*” [15].

În anul 1998 Guvernul a prevăzut asigurarea unui *nivel înalt de protecție socială a persoanelor de vârstă înaintată, deoarece ele „se confruntă cu dificultăți*” [16]. În același an, în Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.523 din 04.06.1998, în descrierea situației din sfera socială este utilizată noțiunea de sărăcie: „*costurile sociale mari, exprimate prin diferențierea socială a populației după venituri, extinderea sărăciei, morbiditatea înaltă, calitatea joasă a pregătirii profesionale...*”. În același document este indicat că obiectivul de bază al politicii sociale a Guvernului constă în „*...neadmiterea pauperizării populației prin crearea mediului economic și instituțional favorabil creșterii veniturilor reale ale populației și aplicarea schemelor flexibile de protecție socială*” [17]. Tot în 1998, în Hotărârea nr.723 Guvernul prevede „*revizuirea structurii și costului*

pachetului minim de garanții sociale de stat pentru populație..., asigurarea protecției sociale prioritare a *păturilor defavorizate ale populației*” [18]. Conform Strategiei reformei sistemului de asigurare cu pensii din Republica Moldova, aprobate în 1998, sistemul de protecție socială prevedea efectuarea unei serii de măsuri economice, juridice, sociale și organizatorice, orientate spre asigurarea și susținerea unui *traie decent populației inapte pentru muncă și cetățenilor puțin asigurați* [19]. În Decretul Președintelui Republicii Moldova privind unele măsuri pentru susținerea *păturilor socialmente vulnerabile*, nr.771 din 1998, se face referință la „*pături socialmente vulnerabile, cu precădere a persoanelor de vârstă a treia, al căror nivel de trai este afectat în mod deosebit de instabilitatea economico-financiară a țării*” și la „*persoane care au nevoie acută de asistență alimentară și materială*” [20]. În Orientările strategice de dezvoltare social-economică a Republicii Moldova până în anul 2005, aprobate în 1998, este utilizată sintagmă „*pături sărace și defavorizate (bătrâni solitari, invalizi, familii numeroase)*”. În acest document este prevăzut că „beneficiile sociale vor fi canalizate preponderent către *păturile sărace* în baza testului de necesitate; se va aplica un tip nou de asistență socială – *indemnizațiile pentru sărăcie* din contul statului – ce va avea caracter nominal și se va acorda *persoanelor (familiilor), al căror venit va fi sub pragul sărăciei*” [21].

Conform Legii privind alocațiile sociale de stat pentru *unele categorii de cetățeni*, nr.499 din 14.07.1999, de alocație socială de stat pot beneficia următoarele categorii de persoane: *invalizii de gradele I, II, III; invalizii din copilărie de gradele I, II, III; copiii invalizi, în vârstă de până la 18 ani, cu severitatea I, II, III; copiii care au pierdut întreținătorul; persoanele care au atins vârsta standard de pensionare; persoanele care îngrijesc la domiciliu un copil invalid, în vârstă de până la 16 ani, cu severitatea I; invalizii de gradul I nevăzători – pentru însoțire și îngrijire la domiciliu* [22]. De asemenea, în 1999, în Strategia de reformă a sistemului de asistență socială se propune ca „*reforma sistemului de asistență socială să țină cont de creșterea dimensiunii sărăciei unor persoane și categorii sociale*”. În acest document apare sintagma de „*risc social*”. În categoria *familiilor cu probleme deosebite* se includ: „*mamele necăsătorite, familiile cu mulți copii și cu venituri mici, familiile fără adăpost sau cu un spațiu de locuit insuficient, familiile cu copii din diferite căsătorii și familiile în care părinții au probleme de sănătate*”. Se menționează, de asemenea, că „*persoanelor și familiilor fără venituri sau cu venituri insuficiente li s-ar asigura un venit minim de întreținere garantat, care s-ar acorda temporar, permanent sau până la integrarea lor socioprofesională*” și că s-ar reduce parțial presiunea exercitată asupra Guvernului de către „*persoanele sau familiile care nu îndeplinesc condițiile legale de acordare a asistenței prevăzute de legislația în vigoare, dar a căror situație socioeconomică justifică cererea de ajutor social*”. Se indică și la necesitatea „*unei noi orientări în politica socială a statului, de natură să asigure persoanele și familiile care se confruntă cu condiții de trai dificile, pe care nu le pot depăși prin propriile mijloace, capacități, precum și din cauza lipsei de drepturi*” [23].

Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.20 din 11.01.2000 propune „...formarea sistemului de garanții sociale minime în scopul asigurării unui *nivel decent de trai* pentru *cetățenii nevoiași*” [24]. Tot în 2000, conform Legii nr.827, mijloacele Fondului republican de susținere socială a populației și ale fondurilor locale se utilizează pentru acordare de ajutor material *persoanelor socialmente vulnerabile din rândul pensionarilor (prioritar invalizi, persoane singure și în etate), altor persoane inapte de muncă, familiilor cu mulți copii și persoanelor care au nimerit în situații excepționale pe care nu le pot depăși de sine stătător* [25]. În Legea cu privire la protecția socială specială a *unor categorii de populație*, nr.933 din 14.04.2000, sunt menționate următoarele categorii de populație – beneficiari de compensații nominative: *invalizii de gradul I și II, indiferent de cauza invalidității; invalizii de gradul III cu grad de invaliditate stabilit fără termen: a) invalizii de muncă; b) persoanele cărora li s-a constatat invaliditatea în urma unor mutilări, traume sau răni cauzate în exercițiul serviciului militar; c) victimele represiunilor politice din perioada anilor 1917-1990; d) foștii deținuți în lagărele de concentrare și ghetouri; copiii invalizi în vârstă de până la 18 ani, invalizii din copilărie; participanții la cel de-al doilea război mondial și soțiile (soții) lor, după caz, specificați în Anexa nr.1 care este parte integrantă a prezentei legi; persoanele asimilate participanților la război, specificate în Anexa nr.2 care este parte integrantă a prezentei legi; familiile (părinții sau soțiile necăsătorite sau copiii până la atingerea vârstei de 18 ani, iar în cazul în care aceștia își continuă studiile în instituții de învățământ la cursurile de zi – până la absolvirea instituției respective, însă cel mult până la atingerea vârstei de 23 de ani) celor căzuți la datorie, precum și ale celor decedați în urma participării la lichidarea consecințelor avariei de la C.A.E. Cernobâl; pensionarii singuri; familiile cu 4 și mai mulți copii până la atingerea vârstei de 18 ani, iar în cazul în care aceștia își continuă studiile în instituții de învățământ la cursurile de zi – până la absolvirea instituției respective, însă cel mult până la atingerea vârstei de 23 de ani; persoanele participante la acțiunile*

de luptă din Afganistan, precum și la acțiunile de luptă de pe teritoriile altor state, din rândul militarilor și angajaților civili ai Armatei Sovietice, Flotei Maritime Militare, ai organelor securității de stat, colaboratorii organelor afacerilor interne ale fostei U.R.S.S.; lucrătorii din aceste categorii care au fost trimiși de organele puterii de stat ale fostei U.R.S.S. în alte state și care au participat la acțiuni de luptă pe teritoriul acestora; militarii aflați în serviciul activ, rezerviștii chemați la concentrare, voluntarii și colaboratorii organelor afacerilor interne și ai sistemului penitenciar, incluși în efectivul unităților militare și structurilor speciale aflate pe pozițiile de luptă, precum și militarii, colaboratorii organelor afacerilor interne și ai sistemului penitenciar și persoanele civile delegate în aceste unități în vederea îndeplinirii unor misiuni speciale în scopul asigurării eficienței acțiunilor de luptă pentru apărarea integrității teritoriale și independenței Republicii Moldova. Dar, trebuie de menționat că sub incidența legii date nu cad persoanele în vârstă înaintată, familiile tinere, angajații din sectorul rural, șomerii [26]. În Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului Național de Atenuare a Sărăciei, nr.564 din 14.06.2000, se întâlnesc mai multe sintagme privind sărăcia în Moldova: *atenuarea sărăciei; scăderea nivelului de trai al populației; oameni nevoiași; persoane nevoiașe; pături socialmente vulnerabile ale populației; categorii socialmente vulnerabile ale populației; pături puțin asigurate ale populației; cele mai nevoiașe pături ale populației, categoriile cele mai sărace ale populației; cetățeni mai puțin asigurați; persoane cu cele mai acute necesități; populație săracă; populație nevoiașă; familii puțin asigurate cu mulți copii, sărăcie curentă (imposibilitatea temporară de a se autoasigura), sărăcie constantă (caracteristică persoanelor fără domiciliu sau cu comportament asocial – alcoolicii, narcomanii); reducerea amplitudinii și profunzimii sărăciei; specificul manifestării sărăciei; diminuarea sărăciei în țară; pauperizarea masivă a populației; neadmiterea evoluției formelor curente de sărăcie în forme stagnante, echitate socială, ridicarea nivelului minimal de trai al pensionarilor. Conform documentului, „...grupurile sociale ale populației, care sunt cel mai mult **amenințate de sărăcie**, sunt: familiile cu mulți copii, familiile incomplete, familiile tinere, șomerii, invalizii, lucrătorii din sectorul agricol, pensionarii (ca nivel al bunăstării, această categorie de populație se deosebește mult de celelalte grupuri sociale)”. În document se menționează că sărăcia în Moldova „se identifică cu ajutorul indicatorului minimului de existență”, dar în același timp se stipulează că lipsește baza normativă de identificare a sărăciei, determinarea proporțiilor, profunzimii și acuității ei, precum și desfășurarea monitoringului [27]. Conform Strategiei preliminare de reducere a sărăciei din 2000, un contingent considerabil (cu o certă tendință de creștere) al cetățenilor Republicii Moldova este grav afectat de sărăcie: „în Republicii Moldova **populația săracă** este reprezentată de toate categoriile și grupurile sociale – de la persoane cu un nivel scăzut de cunoștințe, lucrători necalificați sau membri ai familiilor numeroase cu un singur părinte până la persoane cu studii superioare, care au beneficiat cândva de funcții sociale prestigioase și bine remunerate, activând în calitate de cercetători, savanți și profesioniști reputați în diverse domenii. Printre categoriile cele mai sărace sunt lucrătorii necalificați și neîncadrați în câmpul muncii, în special țăranii care nu au pământ, familiile cu copii, familiile formate din mai mult de cinci membri, familiile cu unul sau mai mulți membri socialmente vulnerabili și șomerii, o treime din care se află sub limitele sărăciei. Extrem de săraci sunt locuitorii zonelor rurale”. De menționat că în documentul respectiv șomerii nu intră în categoria celor săraci: pentru „**protecția cetățenilor săraci și a șomerilor și pentru facilitarea accesului la serviciile de angajare în câmpul muncii**”. În document se folosesc următoarele sintagme: *reducerea și eradicarea sărăciei; gradul de pauperizare, sărăcesc; pragul absolut al sărăciei; pragul sărăciei relative, îmbunătățirea nivelului de trai al populației, reducerea efectelor sărăciei printre cetățenii nevoiași; cele mai nevoiașe categorii și grupuri sociale; cea mai vulnerabilă categorie socială; cele mai vulnerabile categorii ale populației; coeziune socială; excludere socială; parametri strategici (salariul minim și minimul de subzistență)* [28].*

În anul 2001 Guvernul a planificat „elaborarea metodologiei de determinare și calculare a pragului de sărăcie și legiferarea principiilor noi de asistență socială prin aplicarea *minimului de existență*” [29]. Tot în 2001 în Raportul privind mersul realizării Programului Național de Atenuare a Sărăciei în perioada ianuarie-mai 2001 este planificată „determinarea noilor principii și mecanisme de asigurare de către stat a *minimului garantat de protecție socială a populației*, inclusiv pentru plata serviciilor comunale” [30]. În 2001 este pregătit proiectul de lege privind anularea datoriei unor categorii de populație *socialmente vulnerabile* pentru serviciile comunale [31]. În Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.854 din 16.08.2001 se planifică „monitoringul și implementarea măsurilor privind *ridicarea nivelului de viață*, elaborarea modului de calculare a *minimului fiziologic*, elaborarea și implementarea principiilor de susținere a *păturilor socialmente vulnerabile* la plata serviciilor comunale” [32]. Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova pe anii 2001-

2005 „Renașterea economiei – renașterea țării” enumără următoarele obiective: elaborarea modului de calculare a *minimumului fiziologic*; elaborarea direcțiilor de perfecționare a politicii de salarizare și de protecție socială a *categoriilor defavorizate de cetățeni* în anii 2002-2004; elaborarea și implementarea principiilor de susținere a *păturilor socialmente vulnerabile* la plata serviciilor comunale [33]. Strategia de dezvoltare social-economică a Republicii Moldova pe anii 2001-2005 printre probleme majore indică „calitatea joasă a vieții populației și sărăcia”. Documentul încorporează următoarele sintagme: *categoriile puțin asigurate și sărace ale populației; utilizarea unor criterii precise de determinare a gradului de sărăcie; scăderea substanțială a nivelului de trai al populației; creșterea cuantumului ajutorului social pentru cetățenii care au nevoie de el; ridicarea substanțială a nivelului bunăstării în baza propriilor venituri; diminuarea discrepanțelor în ceea ce privește nivelul de trai; cele mai vulnerabile categorii ale populației; diferențierea populației după nivelul veniturilor; populația cu venituri mici, reducerea gradului de sărăcie* [34].

Conform Strategiei preliminare de reducere a sărăciei din 2002, „relansarea economică va îmbunătăți nivelul de viață al populației și va reduce sărăcia în rândul *păturilor socialmente vulnerabile*”. În același document este specificat că „în Republica Moldova *populația săracă* este reprezentată de *toate categoriile și grupurile sociale* – de la *persoane cu un nivel scăzut de cunoștințe, lucrători necalificați sau membri ai familiilor numeroase cu un singur părinte până la persoane cu un nivel înalt de cunoștințe care au beneficiat cândva de funcții sociale prestigioase și bine remunerate, activând în calitate de oameni de știință și profesioniști în diverse domenii*. Printre *categoriile cele mai sărace* sunt *lucrătorii necalificați, în special țărani neîmproprietăriți cu pământ, familiile cu copii, familiile formate din mai mult de cinci membri, familiile cu unul sau mai mulți membri socialmente vulnerabili, persoanele în etate și șomerii*, o treime din care se află sub *limitele sărăciei*” [35]. Conform Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr.619 din 16.05.2002, „grupul interministerial de lucru este responsabil de *elaborarea unui set de indicatori de evaluare a sărăciei* în vederea monitorizării *dimensiunilor consumului și nonconsumului, a sărăciei*”. Vor fi elaborate: *metodologia de calculare a consumului alimentar exprimat în valoare energetică (factorii nutritivi), ce va fi folosit ulterior la determinarea pragului absolut al sărăciei; metodologia de calculare a pragului relativ al sărăciei; metodologia de calculare a pragului absolut al sărăciei*. Pentru *cartografierea sărăciei* se va aplica metodologia combinării datelor recensământului (anul 2003) cu datele cercetărilor bugetelor gospodăriilor casnice [36].

Legea Parlamentului Republicii Moldova privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă din 2003 menționează că „*persoanele îndreptățite* beneficiază de ajutor de șomaj cu cuantum și perioadă diferențiate” [37]. Programul Național Social „Alocații și credite pentru locuință” pe anii 2003-2008 de asemenea conține câteva referințe la populația săracă din Moldova. În document sunt utilizate următoarele sintagme: *populație puțin asigurată; familii puțin asigurate; familii cu venit minim, familii cu venituri mici, categorii socialmente vulnerabile cu venituri mici*, *pătura de populație care este nevoită să devină arendatoare de locuințe, dând în arendă locuința pentru persoane fizice sau juridice ca să obțină resurse financiare, când salariul nu permite, ori lipsește, pentru a îndeplini necesitățile de existență, din cauza pierderii locului de muncă și imposibilității de a găsi un nou loc de muncă* [38]. Tot în 2003 în Legea asistenței sociale se utilizează definiția de „*persoană și familie defavorizată*”: *persoană și familie socialmente vulnerabile, aflate în situații care împiedică activitatea normală a acestora din punct de vedere economic, educativ, social etc.* Conform legii, asistența socială este orientată spre prevenirea, limitarea sau înlăturarea efectelor „temporare sau permanente ale unor evenimente considerate drept *riscuri sociale*, care pot genera marginalizarea ori excluderea socială a *persoanelor și a familiilor aflate în dificultate*”, iar de asistență socială beneficiază „*persoanele și familiile care, din cauza unor factori de natură economică, fizică, psihologică sau socială, nu au posibilitate să își asigure un nivel decent de viață*” [39].

Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei din 2004 oferă următoarea definiție a *persoanei sărace*: „*o persoană este considerată săracă dacă consumul său scade sub nivelul pragului sărăciei*”. Strategia menționează că „*sărăcia este identificată cu starea de penurie, un fenomen multidimensional, ce cuprinde atât aspectele materiale (monetare), cât și cele nemateriale (nemonetare) ale stării individului sau familiei*”. Documentul precizează că „*nici evaluarea insuficienței mijloacelor de existență, cuprinse în conceptul sărăcie absolute, nici interpretările existente ale noțiunii de bunăstare, încadrate în conceptul sărăcie relativă, nu asigură înțelegerea necesară a fenomenului sărăciei (nici măcar a nivelului ei) pentru elaborarea unor proiecte și politici de reducere a sărăciei*” [40]. Legea privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale din 2004 stabilește dreptul la prestații de asigurări sociale pentru prevenirea, limitarea, înlăturarea *riscurilor sociale*, precum *îmbolnăvirea, maternitatea și decesul* și susținerea financiară a *persoanelor îndreptățite* a le primi, în cazul producerii unor astfel de riscuri [41].

Conform Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr.288 din 15.03.2005, „o persoană este considerată săracă dacă consumul ei se află sub un anumit nivel, denumit pragul sărăciei”. În document este specificat că „în prezent, pentru caracterizarea sărăciei, în Republica Moldova se folosesc mai mulți indicatori, principalii din ei fiind: pragul sărăciei extreme, pragul sărăciei absolute, pragul internațional al sărăciei, ponderea populației aflate sub un anumit prag al sărăciei [42]. Tot în 2005, în Programul Guvernului pe anii 2005-2009 „Modernizarea Țării – Bunăstarea Poporului” sunt utilizate următoarele noțiuni: *persoane socialmente vulnerabile; nivelul de trai al populației; minimul de existență*. Programul prevede majorarea garanțiilor sociale minime pentru *persoanele în dificultate* necuprinse de sistemul de asigurări sociale și îmbunătățirea sistemului de monitorizare și analiză a sărăciei [43]. În 2005 în Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la eficientizarea sistemului de asistență socială sunt menționate următoarele sintagme privind cei săraci: *cele mai vulnerabile pături ale societății; persoane/familii nevoiașe; cei mai nevoiași; familii sărace; indemnizație de necesitate (sărăcie)*. În hotărâre este specificat că „toate beneficiile bănești sunt oferite numai în cazul apartenenței la anumite categorii de populație, dar categoriile în cauză nu întotdeauna reprezintă *cele mai sărace grupuri ale populației*” [44]. Conform Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr.1314 din 12.12.2005, „se vor întreprinde acțiuni concrete privind construcția locuințelor, în special pentru *categoriile socialmente vulnerabile* din țară, destinate înlăturării insuficienței necesarului de locuințe, în primul rând pentru *persoanele intern deplasate din raioanele de est ale Republicii Moldova, familiile tinere, familiile cu mulți copii și cu venituri mici și invalizi* [45].

În Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la extinderea Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei pentru anul 2007, nr.1433 din 19.12.2006, este planificată „eficientizarea sistemului de prestații sociale prin direcționarea acestora către *cei mai săraci și concentrarea lor în grupuri sociale aflate în situații de risc*” [46].

În 2007 în Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1177 se utilizează sintagma *protecția copilului aflat în dificultate*” [47]. Tot în 2007, conform Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr.1265, „obiectivul fundamental al Planului Național de Dezvoltare constă în crearea condițiilor pentru *îmbunătățirea calității vieții populației* prin consolidarea bazei pentru o creștere economică durabilă” [48]. În Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului de eficientizare a sistemului de asistență socială pe anii 2008-2010, nr.1360 din 07.12.2007, sunt introduse mai multe sintagme privind cei săraci: *pături vulnerabile; pături socialmente vulnerabile; persoane socialmente vulnerabile; familii defavorizate*. De asemenea, sunt utilizate sintagme, ca: *cele mai nevoiașe pături ale populației și populație cu venituri mici* – toate, însă, fără a se specifica care anume persoane intră în categoriile menționate [49]. Tot în 2007, în Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011 sunt introduse sintagme noi, ca: *incluziune/excluziune socială, persoane aflate în sărăcie cronică/săracii cronici, marginalizați social*. În acest act normativ este prezentată definiția *excluziunii sociale: poziție socială periferică, de izolare a indivizilor sau grupurilor, cu acces drastic limitat la condițiile sociale de viață: economice, rezidențiale, ocupaționale, de educație și instruire; se manifestă printr-un deficit de posibilități de afirmare și participare la viața colectivității*. Conform documentului, „sărăcia și, drept consecință a acesteia, *excluziunea socială* reprezintă probleme majore pentru Moldova, fiind și principalele cauze ale erodării potențialului uman”. În el sunt incluse următoarele sintagme: *chintalele mai sărace; participare productivă a păturilor vulnerabile la dezvoltarea economică a țării; țară liberă de sărăcie și de vicii caracteristice societăților sărace; asigurarea accesului persoanelor defavorizate la locuri de muncă ce le pot garanta o existență decentă, accesul la serviciile sociale și participarea la viața comunității); gospodării sărace; protecția socială a cetățenilor care, din considerente obiective, nu pot participa la crearea valorii adăugate în economie, copiii mici care provin din medii mai puțin avantajate; persoane nevoiașe, persoane cu adevărat sărace* [50].

În Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la implementarea Programului Național „Satul Moldovenesc” în perioada 2005-2007, nr.211 din 2008, se menționează că reformarea sistemului de asistență socială prevede „direcționarea prestațiilor sociale către *cele mai vulnerabile pături ale societății*” [51]. Prin Hotărârile Guvernului Republicii Moldova nr.6 din 06.01.2008 și nr.326 din 19.03.2008 a fost instituită Unitatea de implementare a proiectului de construcție a locuințelor pentru păturile socialmente vulnerabile, scopul principal al Unității fiind construcția locuințelor pentru *păturile socialmente vulnerabile*, și anume: *invalizi de gradul I și II; persoanele intern deplasate din raioanele de est ale Republicii Moldova; familiile cu mulți copii; persoanele care și-au pierdut bunurile în rezultatul calamităților naturale sau avariilor tehnologice*. Legea cu privire la ajutorul social, nr.133-XVI din 2008, oferă definiția *familiei defavorizate*: „familie defavorizată este familia care are un venit global mediu lunar mai mic decât venitul lunar minim garantat” [52].

Concluzii

Din analiza legislației Moldovei reiese că pe parcursul perioadei de tranziție în Republica Moldova în diferite acte legislative au fost utilizate multiple noțiuni privind populația săracă: *pătură nevoiașă*, *pătură vulnerabilă*, *populație cu venituri mici* etc. Dar, în majoritatea cazurilor nu au fost propuse definiții clare a ceea ce presupune anumită noțiune. De asemenea, în unele acte legislative au fost scăpate din vedere grupuri întregi de populație săracă. În rezultat, cei săraci nu au beneficiat de multe prevederi legislative orientate spre susținerea lor. Analiza demonstrează că diferite sintagme privind fenomenul sărăciei în Republica Moldova au fost utilizate haotic, deseori fiind influențate de limbaj utilizat de către reprezentanții organizațiilor internaționale care acordă asistență țării.

Pentru a îmbunătăți situația în acest sens, este extrem de important de a revedea legislația care vizează cetățenii săraci din Moldova și de a include în toate actele legislative, care utilizează noțiuni cu referire la fenomenul sărăciei, definiții ale acestora. De asemenea, se recomandă ca toate actele legislative ce vizează pe cei săraci să aibă o coerență în utilizarea noțiunilor respective.

Referințe:

1. Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=293569>
2. Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=309181>
3. Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=295822>
4. Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=296679>
5. Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=292142>
6. Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=293244>
7. Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=293246>
8. Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=303169>
9. Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=295885>
10. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.017 din 15.12.1994.
11. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.053 din 28.09.1995.
12. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.020 din 04.04.1996.
13. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.013 din 27.02.1997.
14. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.019 din 23.03.1997.
15. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.043 din 03.07.1997.
16. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.062 din 09.07.1998.
17. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.054 din 18.06.1998.
18. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.069 din 23.07.1998.
19. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.108 din 03.12.1998, Anexă.
20. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.097 din 29.10.1998.
21. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.105 din 26.11.1998.
22. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.106-108 din 30.09.1999.
23. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.078 din 22.07.1999.
24. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.005 din 13.01.2000.
25. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.065 din 08.06.2000.
26. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.70-72 din 22.06.2000.
27. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.070 din 22.06.2000.
28. Strategia preliminară de reducere a sărăciei, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1337 din 29.12.2000, Monitorul Oficial nr.016 din 15.02.2001.
29. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.042 din 06.04.2001.
30. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.081 din 20.07.2001.

31. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.094 din 10.08.2001.
32. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.100 din 18.08.2001.
33. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.100 din 18.08.2001.
34. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.005 din 10.01.2002.
35. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.065 din 18.05.2002.
36. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.065 din 18.05.2002.
37. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.070 din 15.04.2003.
38. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.073 din 18.04.2003.
39. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.042 din 12.03.2004.
40. Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei, 2004-2006, elaborată de către Guvernul Republica Moldova, <http://go.worldbank.org/CZC3211OA0>
41. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.168 din 10.09.2004.
42. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.046 din 25.03.2005.
43. Programul Guvernului pe anii 2005-2009 „Modernizarea Țării – Bunăstarea Poporului”, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.790 din 01.08.2005, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.104-106 din 05.08.2005.
44. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.151-153 din 11.11.2005.
45. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.168-171 din 16.12. 2005.
46. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.203 din 31.12.2006.
47. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.178-179 din 16.11.2007.
48. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.184-187 din 30.11.2007.
49. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.194-197 din 14.12.2007.
50. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.18-20 din 29.01.2008.
51. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.45-46 din 04.03.2008.
52. Legea cu privire la ajutorul social, nr.133-XVI din 13.06.2008, adoptată la 13.06.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.179 din 30.09.2008.

Prezentat la 06.04.2009