

**PLANUL
NATIONAL**

ANTI-SĂRĂCIE

**SI PROMOVARE A
INCLUZIUNII
SOCIALE**

iulie 2002
Guvernul României



În acord cu opțiunea sa social-democrată, PSD-ul a pornit la guvernare cu angajamentul de a opera modificări radicale în politica economică și socială.

În primul rând, în locul unei reforme primitive, care considera drept criteriu de performanță restrângerea activității economice, am încercat să avansăm în reforma economiei prin relansarea, iar nu prin distrugerea ei.

*În al doilea rând, ne-am propus o regândire a suportului social pentru colectivitate. Dacă vechea guvernare și-a făcut un punct de onoare din sacrificiul colectivității pe altarul reformei, am considerat, de la început, că restructurarea economiei trebuie să avanseze într-o manieră protejată social. A trebuit să facem eforturi deosebite, în ciuda resurselor limitate, pentru a ameliora problemele grave cu care segmente largi ale populației se confruntă. **Programul social pe 2002-2003**, recent adoptat, este expresia unei asemenea angajări.*

Suntem într-un moment în care, dincolo de tratarea punctuală a problemelor grave moștenite, au început să devină vizibile liniamentele reconstrucției întregului sistem de politică socială, în acord cu opțiunea noastră ideologică social-democrată și cu modelul social european care se conturează cu tot mai multă claritate.

***Planul Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale** oferă o abordare sistematică atât la nivel de principiu, cât și la nivel de abordare practică, a problemei grave a sărăcirii din societatea românească. Există două aspecte noi în acest Plan. Alături de problema sărăciei, sunt luate în considerare efectele sociale dezagregative cu care societatea noastră se confruntă: dezorganizarea familiei, criminalitatea, corupția, inhibarea simțului civic, dar și reacții timide și nu întotdeauna suficient de adecvate ale autorităților publice la problemele persoanelor și colectivităților. În fine, în concepția partidului nostru, politica socială trebuie să deplaseze treptat accentul de la vindecarea rănilor, la o reconstrucția socială globală. Este important să ne întrebăm ce fel de societate vrem să construim. Este aici formulat cu pregnanță întregul nostru program politic: promovarea unei societăți prospere economic, active, competente, coezive și solidare.*

Adrian Năstase

Prim-Ministru al României

CUPRINS

<i>Introducere: Concepția Planului Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale</i>	1
• Secțiunea I Planul global de prevenire/ absorbție a sărăciei și promovare a incluziunii sociale	
<i>Capitolul 1. Obiective strategice</i>	6
<i>Capitolul 2. Principiile Planului Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale</i>	12
<i>Capitolul 3. Contextul economic al Planului Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale: factori de risc</i>	19
<i>Capitolul 4. Resursele Planului Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale</i>	24
<i>Capitolul 5. Program de implementare a obiectivelor strategice</i>	34
<i>Capitolul 6. Sistemul de monitorizare și evaluare</i>	46
• Secțiunea II Componentele sectoriale ale Planului Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale	
<i>Capitolul 7. Ocupare</i>	51
<i>Capitolul 8. Educație</i>	57
<i>Capitolul 9. Sănătate</i>	61
<i>Capitolul 10. Locuire</i>	65
<i>Capitolul 11. Copil</i>	71
<i>Capitolul 12. Tineri</i>	76
<i>Capitolul 13. Persoane cu handicap</i>	79
<i>Capitolul 14. Romi</i>	84
• Secțiunea III >Anexe Analiza situației actuale	
<i>Capitolul 15. Societatea românească: configurația sărăciei și excluziunii sociale</i>	88
<i>Capitolul 16. Evaluarea Politicilor Sociale Anti-Sărăcie în România (1990-2001)</i>	95

INTRODUCERE

Concepția Planului Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale

*Societatea românească se află mai mult decât oricând într-un punct crucial. Trebuie simultan să facem față efectelor distructive ale unor puternice seisme social-economice ale ultimei jumătăți de secol, agravate de replicile lor târzii, dar și să relansăm un proces de dezvoltare pentru a deveni o societate modernă, competitivă, cu un grad ridicat de coeziune socială, care reprezintă în fapt obiectivul comun al întregii construcții europene, în care țara noastră s-a angajat cu toată dedicarea. Dacă trecutul este obsedant prin valul de probleme enorme pe care le-a generat, viitorul presează pentru o construcție socială rapidă pe noi liniamente. Strategia corectă nu este de a rezolva mai întâi problemele trecutului și apoi să ne ocupăm de construcția viitoare. Este mult mai productiv să absorbim **problemele moștenite în procesul construcției societății viitoare.***

Strategia pe care o prezentăm aici nu este un simplu plan de acțiune împotriva sărăciei, ci un program de construcție socială în direcția realizării unei societăți europene, ca obiectiv comun al întregului continent. Filozofia ei nu este aceea de a ajunge din urmă, ci de a construi împreună.

Sărăcia și excluziunea socială în contextul societății românești

Sărăcia a fost o preocupare constantă a societății românești, sfâșiată mereu între aspirațiile de aliniere cu societățile vest-europene dezvoltate și moștenirea de subdezvoltare.

Sărăcia pentru România nu a reprezentat în primul rând un **cost al dezvoltării**, ci mai degrabă un **produs al subdezvoltării**. Soluția nu putea fi căutată în constituirea unui sistem mai bun de suport al celor săraci, ci în procesul global de dezvoltare social-economică a țării, prin însușirea instituțiilor europene de vârf și perfecționarea întregului corp al societății. Nu este întâmplător că dacă ar trebui să selectăm *ideea forță* care a simbolizat cea mai productivă orientare din prima jumătate a secolului XX este aceea de **reformă** economică, socială și culturală. Complementar, România a construit activ, plasându-se în primul eșalon al dezvoltării europene, elementele unui sistem complex de securitate socială.

Următorii 40 de ani de experiență comunistă au stat tot sub semnul unui efort, chiar dacă prost orientat, de dezvoltare: o societate modernă, productivă, în care sărăcia urma să fie complet eradicată, în principal ca rezultat al dezvoltării și doar în secundar prin măsuri de securitate socială. Ca atare, nu este întâmplător că sărăcia nu a reprezentat în sine o prioritate a regimului socialist. Ea urma să fie absorbită, în măsura în care exista, de procesul unei dezvoltări social-economice fondate pe principiile socialiste.

Dacă în primele decenii, socialismul a reușit să producă o anumită prosperitate destul de echitabil distribuită, în ultimul deceniu, eșecul modelului socialist ceaușist a reîmpins masiv populația în sărăcie și disperare.

Tranziția a fost însoțită de o explozie a sărăcirii și de accentuarea dramatică a proceselor de excluziune socială.

Primii ani ai tranziției au ignorat și ei problema sărăciei, politica socială fiind bazată tot pe o paradigmă a dezvoltării, dar de data aceasta axată pe privatizare și restructurare. Sărăcia părea a reprezenta mai degrabă un *cost social* inevitabil al tranziției, iar concentrarea excesivă a atenției asupra ei, o piedică în calea unei tranziții eficiente. Ca parte a procesului de reconstrucție, s-a depus un efort important pentru reforma sistemului de securitate socială, simultan cu preocuparea de a menține cheltuielile publice sociale la un nivel cât de scăzut cu putință, pentru a nu împiedica reforma economică.

Problema a fost pusă în atenția publică mai degrabă datorită cercetării științifice. Institutul de Cercetare a Calității Vieții a lansat din 1992 cercetări extensive asupra fenomenului. Preocupări importante în acest domeniu s-au dezvoltat și la Institutul de Cercetări Științifice al Ministerului Muncii și Protecției Sociale și la Institutul de Cercetări Economice. În anii următori, Banca Mondială a lansat și ea un program de analiză a sărăciei. Începând cu 1995, Comisia Națională de Statistică a inițiat un larg program de estimare a veniturilor și consumului populației și, pe această bază, de analiză a configurației sărăciei.

În 1998, la inițiativa și cu suportul reprezentanței PNUD în România, s-a constituit sub patronajul Președintelui țării *Comisia de Prevenire și Combatere a Sărăciei*, care a adoptat *Strategia de prevenire și combatere a sărăciei*. Strategia analiza configurația fenomenului, formula direcții și principii generale de acțiune, urmând a fi convertită într-un *Plan guvernamental de acțiune*. Acest lucru însă nu s-a mai întâmplat, guvernarea fiind prinsă în problemele sale imediate mult mai presante. În fapt, problema absorbției sărăciei nu a devenit o prioritate nici pentru guvernarea 1997-2000.

Guvernarea produsă de alegerile de la sfârșitul lui 2000, în contextul opțiunii sale social-democrate, a relansat problema. Pe de o parte, ea a inițiat o largă gamă de programe de suport social. Pe de altă parte, în aprilie 2001 a constituit *Comisia Guvernamentală Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale*, al cărei produs este și acest Plan Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale (PNAinc). Situația economică extrem de dificilă menține restricții severe în relansarea programelor sociale. O economie bolnavă presează continuu asupra resursele bugetare sever limitate, pentru menținerea ei în funcție și eventuala sa relansare.

Contextul internațional

La Summit-ul Mileniului privind **rolul Națiunilor Unite în secolul 21** din septembrie 2000, 147 șefi de state și de guverne, între care și România a fost reprezentată, au adoptat **Declarația Mileniului**.

Unul dintre obiectivele Declarației Mileniului este „eradicarea sărăciei și a foamei extreme”, iar ținta este *înjumătățirea, între 2000 și 2015, a procentului persoanelor al cărui venit este sub un dolar pe zi*.

În contextul acestei strategii, Rapoartele asupra Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului, atât la nivel național, cât și internațional, sunt considerate a fi instrumente importante. România este în proces de a elabora un asemenea raport, care va fi integrat în raportul mondial al Secretarului General din 2005.

Contextul integrării europene

Acest Plan Național de Acțiune se plasează în mod special în contextul opțiunii ferme de integrare europeană.

În ultimii ani, odată cu accentuarea preocupării pentru componenta socială, Uniunea Europeană a lansat un program comun de luptă împotriva sărăciei și de promovare a incluziunii sociale, ca instrument central al *construcției sociale comune*.

La întâlnirea de la Lisabona a Consiliului European s-a formulat pentru Uniune un nou obiectiv strategic pentru deceniul următor:

Să ajungă cea mai competitivă și dinamică economie din lume, bazată pe cunoaștere, capabilă de creștere economică sustenabilă, cu locuri de muncă mai multe și mai bune și cu o coeziune socială mai ridicată.

Pentru a realiza acest obiectiv, Consiliul European a decis asupra unei strategii cu trei componente esențiale:

- să promoveze tranziția la o economie competitivă bazată pe cunoaștere și o societate informațională pentru toți
- să modernizeze modelul european, să investească în oameni și să promoveze incluziunea socială
- să susțină o creștere economică sănătoasă.

Ca un prim pas în realizarea acestei opțiuni strategice, la Summit-ul de la Nisa din decembrie 2000, cele 15 state membre au căzut de acord să elaboreze până în iunie 2001 *Planuri Naționale de Acțiune de combatere a sărăciei și promovare a incluziunii sociale (NAPinc)* pentru 2 ani. S-a cerut totodată Comisiei să monitorizeze implementarea agendei sociale și să pregătească anual un raport al progreselor realizate. La sfârșitul anului 2001, Comisia europeană a elaborat un *Program de Acțiune al Comunității* având ca obiectiv operațional o reducere importantă a sărăciei:

reducerea proporției celor care trăiesc sub pragul de sărăcie de la 18% în prezent la 15% în 2005 și la 10% în 2010 și înjumătățirea sărăciei copiilor până în 2010.

Din acest punct de vedere, *Planul* românesc anti-sărăcie se înscrie pe liniamentele Strategiei Uniunii Europene, intenția sa fiind de a reprezenta totodată un instrument important în procesul de integrare.

PNAinc ca instrument al procesului de dezvoltare socială

Planul Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale este realizat după modelul stabilit de Consiliul European în 2000 pentru planurile naționale ale țărilor Uniunii Europene, dar luând în considerare caracteristicile specifice ale României ca țară în tranziție.

PNAinc reprezintă un element de sprijin, sperăm cu o contribuție importantă, al unei noi practici de guvernare: de la administrarea problemelor curente, la programe de **dezvoltare socială planificată**.

PNAinc este conceput a avea următoarele funcții:

- Un instrument de conștientizare colectivă a problemelor societății românești și a direcțiilor construcției sociale; al dezvoltării *culturii acțiunii anti-sărăcie și de promovare a unei societăți incluzive*.

- Promovarea unui concept articulat de politică socială, cristalizat într-un număr de *principii fundamentale*.

- Un *plan de acțiune globală, multisectorială (pe principalele sectoare ale vieții sociale), multinivelare (nivel național, județean, local)* de prevenire / absorbție a sărăciei și excluziunii sociale și de promovare a incluziunii sociale. PNAinc este conceput ca un instrument de acțiune globală, care să stimuleze articularea planurilor de acțiune sectoriale și locale

- Oferă un cadru de referință pentru implantarea în întreaga activitate publică a obiectivului dezvoltării unei societăți prospere și incluzive.

- Un instrument de monitorizare a eforturilor guvernamentale de prevenire / absorbție a sărăciei și de promovare a incluziunii sociale.

PNAinc ca un instrument deschis

Prin adoptarea sa, Guvernul își manifestă voința ca acest **Plan** să devină un instrument permanent al guvernării.

Forma actuală a **Planului** exprimă inevitabil starea capacităților colective de susținere a unui asemenea program global, de o mare complexitate. Este firesc ca în această fază, **Planul** să balanseze între **principii** și **direcții generale** de acțiune și **obiective** care doar într-o mică măsură au putut fi operaționalizate.

Planul Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale este conceput ca un proces deschis. Implementarea sa va fi monitorizată în mod continuu (informări trimestriale și rapoarte anuale).

Pe baza acestei monitorizări, luând în considerare noile situații care vor apărea, **Planul** va fi îmbunătățit permanent. În decembrie 2004 se va prezenta un raport asupra implementării PNAinc în perioada 2002-2004. Acest raport va constitui o bază pentru revizuirea Planului de Acțiune de către noua guvernare, luând în calcul atât experiența acumulată cât și propriile obiective.

Complementaritatea PNAinc – planuri / strategii / programe sectoriale

PNAinc se concentrează pe un set de obiective globale și sectoriale de importanță strategică în zona sa de acțiune.

El este situat într-o poziție de complementaritate cu planurile / strategiile / programele sectoriale elaborate deja de diferite instituții guvernamentale sau aflate în curs de elaborare. Intenția PNAinc este să ofere pe de o parte o viziune strategică globală, iar pe de altă parte un spațiu de „dialog continuu” cu planurile / strategiile / programele sectoriale.

Unul dintre obiectivele cruciale ale PNAinc, care urmează a fi un punct esențial al monitorizării, este stimularea includerii în strategiile sectoriale a obiective specifice de prevenire / absorbție a sărăciei și promovare a incluziunii sociale.

PNAinc ca rezultat al unui proces consultativ extins

În elaborarea **Planului** au fost antrenați experți din sistemul guvernamental, reprezentanți ai partenerilor sociali (Patronat, sindicate, organizații nonguvernamentale), specialiști din mediul academic. Diferitele forme ale **Planului** au fost discutate cu membrii CASPIS, în cadrul organismelor guvernamentale (trei runde de consultări), în CES cu reprezentanții patronatului și sindicatelor, cu specialiști din universități și institute de cercetare. În toate ministerele relevante **Planul** a fost supus discuției în Comisiile de Dialog Social în vederea implementării sale.

Implementarea PNAinc

Implementarea PNAinc se va realiza prin însuși procesul progresiv de operaționalizare a sa.

Implementarea se va realiza printr-o serie de acțiuni distincte:

- Incorporarea principiilor, direcțiilor și obiectivele sale în **programele de acțiune sectoriale, transsectoriale, în planuri județene și, în perspectivă, la nivelul comunităților locale**. Prin aceasta se va obține și o operaționalizare mai avansată.

- Susținerea constituirii de comisii anti-sărăcie și promovare a incluziunii sociale la nivel județean și a elaborării unor PNAinc județene și chiar locale.

- Monitorizarea implementării obiectivelor sale, inclusiv a operaționalizării acestora în contexte particulare și incorporării în strategiile și planurile sectoriale.

Implementarea *Planului* va oferi totodată o modalitate de **testare** a lui.

Criterii de performanță a PNAinc

Criteriul ultim de performanță este: PNAinc devine un instrument efectiv al guvernării de proiectare și realizare a dezvoltării sociale. Indicatorul eșecului său va fi faptul de a fi ignorat, „uitat” în sertarele guvernului.

Monitorizarea continuă a dinamicii proceselor sociale care fac obiectul *Planului* și a implementării sale de către organismele guvernamentale oferă un criteriu solid de performanță.

Elaborarea și implementarea unor PNAinc județene și locale reprezintă un alt criteriu important de performanță.

O primă testare a PNAinc va fi realizată în exercițiul comun UE/ România, care va începe în partea a doua a acestui an, de elaborare a unui **Memorandum comun de incluziune socială (Joint Inclusion Memorandum)**.

Structura PNAinc

PNAinc are trei secțiuni:

- I. Planul global de prevenire și absorbție a sărăciei și promovare a incluziunii sociale
- II. Componentele sectoriale ale Planului Național Anti-Sărăcie și Prevenire a Incluziunii Sociale
- III. Analiza situației actuale

Planurile sectoriale au fost elaborate în colaborare cu ministerele/ organismele guvernamentale responsabile de domeniile respective. Ele conțin obiective de prevenire și absorbție a sărăciei și excluziunii sociale, specifice sectorului respectiv. Marea majoritate a acestor obiective sunt deja incluse, într-o formă mai mult sau mai puțin explicită, în strategiile/ planurile organismelor guvernamentale responsabile. Formularea distinctă a acestor planuri sectoriale are ca intenție stimularea unei mai bune focalizări a tuturor organismelor guvernamentale pe realizarea obiectivelor globale ale PNAinc.

În anexă (Secțiunea III-a) se găsește o analiză a configurației sărăciei și excluziunii sociale în România actuală și o evaluarea a politicilor anti-sărăcie în perioada 1990-2001.

Secțiunea I

Planul global de prevenire/ absorbție a sărăciei și promovare a incluziunii sociale

CAPITOLUL 1

Obiective strategice

Planul Național de Acțiune Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale (PNAinc) își definește obiectivele strategice în două orizonturi de timp:

- Obiective strategice pe termen mediu/lung, într-un orizont de timp de 10 ani: 2002 - 2012
- Obiective strategice imediate, pe durata actualei guvernări: 2002 - 2004

1. Ce fel de societate vrem să construim?

Pentru a fixa cadrul formulării obiectivelor strategice ale Planului Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale este nevoie mai întâi să definim societatea pe care România vrea să o construiască.

Obiectiv: crearea unei societăți prospere, activă economic, social și politic, cu un nivel ridicat de responsabilitate colectivă și individuală, coezivă social, cu un nivel ridicat de oportunități pentru toți.

Activă: capabilă să se dezvolte economic și social, să fructifice oportunitățile și să facă față constructiv și eficient riscurilor, să-și dezvolte continuu capacitățile și să activeze segmentele sociale excluse, pasivizate, cu risc de involuție și de dependență.

Coezivă social: un grad ridicat de solidaritate socială, în care segmentele excluse social, suferind de privațiuni multiple, să fie minimizezate:

- eliminarea surselor de excluziune socială, discriminare, promovarea unor mecanisme puternice de incluziune socială
- asigurarea pentru fiecare a unui standard minim decent de viață și accesul la serviciile sociale fundamentale
- o societate fără polarizări sociale și economice, în care diferențele sunt echitabile și stimulative, iar nu generatoare de tensiuni și conflicte sociale.

Oportunități pentru toți: o societate în care fiecărui membru i se acorde șanse reale de a lua parte activ la în toate sfere vieții sociale:

- oportunități economice – participare activă și profitabilă la viața economică;
- oportunități de dezvoltare socială și personală: acces la sistemul școlar, la serviciile medicale, la cultură, oportunități de pregătire profesională;
- acces la bunurile și serviciile fundamentale: locuință în primul rând, bunurile și serviciile necesare unei vieți civilizate, mediu social-comunitar civilizat și sigur, natură nepoluată;
- oportunități de participare socială și politică.

Rezumând aceste trei caracteristici - activă, coezivă social și oportunități pentru toți - putem spune că modelul de societate pe care vrem să-l construim este o **societate inclusivă**.

Glosar

- **Sărăcie:** lipsa resurselor financiare necesare unei vieți normale, la nivelul standardelor existente în respectiva colectivitate.
 1. **Sărăcia extremă:** o lipsă atât de gravă a resurselor financiare încât condițiile de viață ale respectivei persoane sunt absolut inacceptabile pentru o societate civilizată; alterează grav demnitatea ființei umane, producând degradări rapide și greu reversibile ale capacităților de funcționare socială normală; în cazul copiilor, blochează dezvoltarea normală a personalității, reducând spre zero șansele unei evoluții adulte normale. Sărăcia extremă tinde să se fixeze cronic în marginalizare și excluziune socială, șansele de ieșire din situația de sărăcie devenind ne semnificative.
 2. **Sărăcia severă:** un nivel al resurselor care oferă condiții accentuat modeste de viață, pline de lipsuri și restricții, care împiedică o funcționare socială normală, dar care nu blochează nici efortul de a ieși din sărăcie, și nici redresarea în situația în care resursele revin la normal.
 3. **Sărăcia relativă:** un standard de viață în parametrii decenței, dar care, raportat la aspirațiile colective de viață, creează disconfort, frustrare.
 4. **Venit relativ scăzut:** persoanele cu venituri semnificativ mai scăzute decât venitul standard al comunității. *)
- **Excluziune socială:** plasarea unei persoane în afara formelor normale de viață socială, ca rezultat al unor privațiuni multiple, cu șanse reduse de reinsertie într-o viață socială normală. Rezultat al discriminărilor, lipsei de oportunități, cumulării de privațiuni, degradării/ nedezvoltării capacităților de funcționare socială normală sau al unui stil de viață individual sau colectiv care marginalizează.
- **Marginalizare socială:** termen folosit în mare cu același conținut ca și excluziunea socială, referindu-se la poziția unor persoane/ grupuri în afara (la ,marginea') vieții sociale ,normale' a comunității. În ultimii ani el tinde să fie chiar înlocuit de acesta din urmă, care accentuează mai mult responsabilitatea colectivă pentru starea de marginalizare/ excluziune.
- **Incluziunea socială:** procesul de reinsertie în formele de viață normale, într-o funcționare socială normală a persoanelor aflate în situație de excluziune/ marginalizare socială sau cu risc ridicat de marginalizare, prin dezvoltarea capacităților și construcția de oportunități.

*) În Uniunea Europeană, se utilizează pentru a identifica sărăcia, "venituri mai mici decât 60% din venitul median din țara respectivă". Venitul relativ scăzut este deci un prag relativ, desemnând nu neapărat o *sărăcie absolută*, ci *una relativă* la prosperitatea celorlalți. Venitul relativ scăzut nu produce în mod necesar o sărăcie propriu-zisă, ci mai degrabă o stare de frustrare relativă, generând sentimente de inechitate, inegalitate excesivă. Se folosește frecvent termenul de *privațiuni multiple* pentru a desemna acest efect al polarizării economice.

2. Obiectivele - direcții de acțiune stabilite de către Consiliul European la Nisa

La Conferința de la Nisa (2000), Consiliul European a stabilit ca toate statele membre ale Uniunii Europene să realizeze în 2001 strategii anti-sărăcie și promovare a incluziunii sociale. Cu această ocazie, au fost formulate **4 obiective globale**, reprezentând direcțiile generale de acțiune, care să structureze concepția planurilor naționale de acțiune:

- 1. Facilitarea ocupării și accesul tuturor la resurse, drepturi, bunuri și servicii**
- 2. Prevenirea riscului de excluziune**
- 3. Ajutorarea celor mai vulnerabili**
- 4. Mobilizarea tuturor instituțiilor relevante**

Aceste 4 obiective-direcții globale de acțiune reprezintă infrastructura Planului Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale al României prezentat aici.

Ținând seama de situația specială a României în perioada tranziției, PNAinc-ul românesc cuprinde un set de obiective strategice, exprimând o concepție specifică asupra priorităților, pentru următorii 10 ani.

Configurația sărăciei în România în raport cu țările UE

În țări prospere, cum sunt cele din UE, sărăcia se plasează pe o scală cu următoarele trepte:

- **Sărăcie extremă** – o fracțiune extrem de mică a populației.
- **Sărăcie severă** - un procent relativ redus
- **Sărăcie relativă**, măsurată prin **venit relativ scăzut**, - proporția cea mai ridicată.

Datorită proporției reduse a primelor două categorii, absorbția sărăciei se concentrează pe eliminarea **venitului relativ scăzut**, a polarizării sociale deci, și a **excluziunii sociale** prin eliminarea factorilor care produc excluziune și prin metode de incluziune socială.

În țări ca România, cu limitări severe de resurse, dar totodată cu un grad ridicat de apartenență social-economică și culturală la lumea occidentală prosperă, sărăcia are o configurație modificată.

- **Sărăcia extremă** – în perioada de criză a tranziției, deși nu există estimări directe, pe baza unor date indirecte, poate fi estimată aproximativ la nivelul unui procent din populație.
- **Sărăcia severă** – lipsuri masive și persistente care afectează în timp capacitățile unei funcționări sociale normale – în jur de 12%
- **Sărăcia** – deficit de resurse în raport cu exigențele unui trai minim decent – alte 17%
- **Sărăcia relativă** – definită ca deficit al unor condiții de viață estimate colectiv a fi decente. Spre deosebire de țările prospere, în țări ca România, sărăcia relativă nu mai poate fi definită prin raportare la veniturile medii. În condiții de criză, chiar și veniturile medii riscă să nu ofere un standard decent de viață. Colectivitatea a fost prinsă într-un proces de modernizare a modului său de viață, în raport cu care veniturile majorității populației pot fi insuficiente. Cazul actual al creșterii prețului utilităților publice este relevant. El a împins în dificultate economică însăși masa mijlocie a populației.

Definirea colectivă a minimumului decent balansează între două referențiale: pe de o parte *relativ la standardul de viață al celor din jur, pe de altă parte la standardul de viață modelat de experiența țărilor occidentale.*

Această categorie este foarte greu de identificat. Dacă luăm în calcul estimările subiective date de populație, ea poate cuprinde o treime din populație.

- **Venit relativ scăzut** – în România, acest indicator estimează mai mult polarizarea economică, decât sărăcia propriu-zisă. În 2001, în zona venitului relativ scăzut (sub 60% din venitul median) erau mai mult de 16,8% dintre români, o valoare inferioară cifrei medii în Europa.

În aceste condiții, politica socială a României trebuie să urmărească două obiective distincte: absorbția sărăciei și promovarea unei politici echitabile de distribuție a veniturilor, prin reducerea numărului persoanelor cu venituri relativ scăzute.

3. Direcții strategice prioritare pe termen mediu/lung: 2002-2012

Considerând modelul de societate în care am dori cu toții să trăim, următoarele obiective strategice în sfera combaterii sărăciei și a promovării incluziunii sociale vor fi avute în vedere:

Obiectiv 1: Eradicarea completă a sărăciei extreme

Obiectiv 2: Eradicarea unor situații sociale inacceptabile moral pentru o societate civilizată: copiii străzii, copiii abandonati în instituții, traficul cu ființe umane, violența domestică, copii neglijați și/ sau abuzați în familie; dezvoltarea unui sistem de suport pentru victime.

Obiectiv 3: Absorbția treptată a sărăciei persoanelor active și a celor care și-au încheiat ciclul vieții active (pensionarii)

Obiectiv 4: Diminuarea dezechilibrelor regionale existente, revitalizarea zonelor defavorizate și prevenirea apariției unor noi dezechilibre zonale

Obiectiv 5: Promovarea unei societăți inclusive cu un grad ridicat de coeziune socială

Obiectiv 6: Asigurarea accesului tuturor membrilor societății la serviciile sociale fundamentale: sănătate, învățământ, ocupare și asistență socială

Obiectiv 7: Investiție în noua generație: asigurarea condițiilor decente de viață pentru copii și a accesului lor la oportunitățile de dezvoltare

- **Eradicarea sărăciei copiilor într-o perioadă de 15 ani (2017)**
- **Acces egal la educație: pentru copiii din mediul rural, din zonele sociale defavorizate**

Obiectiv 8: Suport susținut pentru integrarea tinerilor în viața matură: tinerii trebuie priviți nu ca o problemă, ci ca o resursă crucială a dezvoltării social-economice

- Creșterea oportunităților de participare școlară și de formare profesională
- Creșterea oportunităților ocupaționale
- Suport pentru obținerea unei locuințe
- Oportunități pentru participare socială și politică

Pentru realizarea fiecăruia dintre obiectivele strategice menționate este necesar să fie urmărită atingerea unor obiective specifice în sfera **capacităților individuale și colective**.

Obiectiv 9: Completarea și dezvoltarea sistemului de protecție socială:

- Implementarea sistemului național de asistență socială
- Trecerea decisivă de la protecția socială de tip pasiv la activizarea capacităților individuale și colective

Obiectiv 10: Dezvoltarea capacității autorităților publice naționale, județene și locale de identificare a problemelor sociale, de dezvoltare și implementare de politici și programe sociale, de evaluare și monitorizare a politicilor și programelor

Obiectiv 11: Activizarea forțelor comunitare, a inițiativelor colective și dezvoltarea unei culturi a parteneriatului social

PROGRAMUL SOCIAL pe perioada 2002-2003

Programul social pe perioada 2002-2003 concretizează obiectivele de politică socială ale Guvernului. În mod special, el cuprinde un set de măsuri de suport social care să compenseze creșterile prețurilor la utilitățile publice pentru un mare segment de populație aflat în nevoie.

1. **Venitul Minim Garantat (VMG)**, urmează să fie indexat cu 17 % începând cu 1 ianuarie 2003
2. Sprijinirea populației în vederea acoperirii **cheltuielilor de întreținere** pentru perioada de iarnă:
 - a. **Acordarea în continuare, pentru întreaga populație**, a subvenției, calculată ac diferență între prețul de producție pe Gcal al centralelor termice și prețul național de referință de 8000 mii lei/Gcal.
 - b. **Pentru familiile cu venituri reduse** se vor acorda:
 - Ajutoare pentru încălzirea locuințelor pe bază de energie termică furnizată în regim centralizat: vor fi ajutate familiile cu venituri medii nete lunare pe membru de familie de până în 2.106.000 lei
 - Ajutoare pentru încălzirea locuințelor cu gaze naturale: vor fi ajutate familiile cu venituri medii nete lunare pe membru de familie de până în 1.638.000 lei
 - Ajutoare pentru încălzirea cu combustibili petrolieri, lemne și cărbuni: vor fi ajutate familiile care beneficiază de ajutor social, suma primită fiind de 300.000 lei/lună)
3. **Pensii**
 - Va continua procesul de corelare a pensiilor, de el beneficiind cca. 2.275 mii de pensionari din sistemul de stat și cca. 400 mii pensionari agricultori.
 - Toate pensiile vor fi indexate în septembrie și decembrie 2002, în martie și iunie 2003.
 - Ca urmare a indexării și corelării pensiilor, valoarea pensiilor beneficiarilor de aceste corecții va crește în termeni reali cu 11% în cazul pensiilor pentru vechime completă și cu 8,9% în cazul pensiilor de urmași.
4. **Majorarea salariilor**
 - Salariul de bază minim brut pe țară va crește la 1 ianuarie 2003 de la 1,75 milioane lei, cât este în prezent, la 2,5 milioane lei
 - Personalul bugetar va beneficia în trimestrul IV 2002 de o creștere a salariilor cu 12%
 - Începând cu 1 ianuarie 2003 se va adăuga o creștere în termeni reali a salariilor nete, astfel încât, ca medie a anului 2003 față de media anului 2002, să se asigure creșterea de 3%
5. **Majorarea alocațiilor pentru copii**

Începând cu iulie 2003, nivelul alocației de stat pentru copii va crește cu 17% față de nivelul actual (180 mii lei), ajungând la 210 mii lei/copil.
6. **Stimularea ocupării forței de muncă și reducerea șomajului**
 - Stimularea angajatorilor pentru încadrarea în programul de ocupare temporară a forței de muncă pentru executarea de lucrări și activități de interes pentru comunitățile locale, în perioada sezonului rece (noiembrie-martie)
 - Asigurarea de credite din bugetul asigurărilor pentru șomaj, diferențiat, în funcție de rata șomajului din fiecare județ.

4. Priorități pentru guvernarea 2002-2004

Pentru următorii doi ani și jumătate, în cadrul **Planului național anti-sărăcie și promovare a incluziunii sociale**, se propun următoarele **14 priorități** în vederea:

- *eradicării sărăciei extreme produsă de contingențele vieții,*
- *absorbției accentuată a excluziunii sociale severe și lichidării unor probleme sociale extrem de grave, cu impact moral devastator: situația copiilor din instituții, copiii străzii, copiii abandonați, vârstnicii lipsiți de orice suport social și economic;*
- *lansării procesului de absorbție progresivă a stării de sărăcie, caracteristică difuză a unei mase mari a populației.*

Obiectiv 1: Lichidarea formelor celor mai dure ale sărăciei extreme: lipsa unui venit minim și a oricărei locuințe

Obiectiv 2: Absorbția semnificativă a sărăciei persoanelor active prin creșterea ocupării și îmbunătățirii veniturilor primare, provenite din activitățile economice

- crearea de noi locuri de muncă atât prin relansarea economiei cât și prin investiții în infrastructură
- suport pentru activități economice pe cont propriu generatoare de bunăstare
- relansarea activităților agricole și a activităților non-agricole din mediul rural
- asigurarea unui raport echilibrat între salariul minim și salariul mediu

Obiectiv 3 : Corecția dezechilibrelor din sistemul de pensii și lansarea procesului de reabilitare a pensiilor

Obiectiv 4: Diminuarea impactului social al restructurării economice, cu accent prioritar pe dezvoltarea de oportunități ocupaționale

Obiectiv 5: Îmbunătățirea substanțială a accesului la serviciile sociale publice fundamentale:

- **Sănătate:** asigurarea accesului tuturor la serviciile de sănătate de bază; refacerea sistemului de asistență medicală primară, mai ales în zonele rurale
- **Învățământ:** creșterea șanselor educaționale ale zonelor și segmentelor sociale defavorizate educațional – mediu rural, săraci sever, romi
- **Asistență socială:** asigurarea unei acoperiri substanțiale cu servicii de asistență socială în familie și comunitate

ALTE OBIECTIVE CUPRINSE ÎN PROGRAMUL SOCIAL PE PERIOADA 2002-2003

- 1. Asigurarea alimentării cu apă a localităților și cetățenilor; evitarea creșterii necontrolate a tarifului apei potabile**
- 2. Stoparea acțiunilor de evacuare a cetățenilor din apartamente pentru restanțe la plata întreținerii**
- 3. Realizarea de locuințe cu caracter social**, în cadrul programului de construcții de locuințe pentru tineri destinate închirierii și a programelor de construcții de locuințe sociale
 - În perioada 2002-2003 vor fi construite 21.000 locuințe cu caracter social destinate închirierii pentru tineri și familii de tineri ale căror venituri nu le permit achiziționarea unei locuințe în proprietate sau închirierea în condițiile pieței
 - Pentru construirea de locuințe sociale destinate unor categorii de persoane la care nivelul de resurse și/sau de existență nu le permite accesul la o locuință în proprietate sau închirierea unei locuințe în condițiile pieței, se derulează două programe:
 - Programul de construcții de locuințe sociale ce se realizează în baza prevederilor Legii locuinței nr. 114/1996 (pentru 2002 se preconizează construcția a 368 unități locative)
 - Programul construcției de locuințe sociale cu credit extern contractat și garantat de către Guvern prin HG nr. 687/1997 (pentru 2002 sunt finanțate 1.372 unități locative)
- 4. Creditarea în sistem colectiv a domeniului locativ**
- 5. Măsuri sociale în sistemul de învățământ**
 - Programul privind crearea de școli centre de zonă și asigurarea cu mijloace de transport
 - Asigurarea rechizitelor școlare gratuite pentru elevii care provin din familii cu venituri reduse
 - Programul de reabilitare a școlilor
 - Tabere școlare pentru elevi și studenți
 - Programul privind acordarea de burse pentru continuarea studiilor pentru studenți în vederea prevenirii și combaterii marginalizării sociale
 - Acordarea de burse de studii unor studenți din mediul rural (cuantumul lunar al bursei este de 1.500.000 lei)
 - Asigurarea de produse lactate și de panificație pentru elevii din învățământul obligatoriu
- 6. Ameliorarea stării de sănătate a populației**
 - Restructurarea rețelei spitalelor și descentralizarea acestora
 - Dezvoltarea rețelei de diagnostic și tratament ambulatoriu prin restructurarea și reabilitarea rețelei ambulatoriului de specialitate
 - Asigurarea integrală a medicamentelor de strictă necesitate, gratuite sau compensate
 - Asigurarea combustibilului pentru funcționarea normală a spitalelor
- 7. Extinderea gradului de cuprindere a persoanelor defavorizate, cu venituri mici, în rețeaua de magazine de tip „economat”**
- 8. Măsuri organizatorice pentru implementarea și monitorizarea strategiei de dezvoltare a Văii Jiului**
 - Se propune un aranjament instituțional care să asigure identificarea, prioritizarea, pregătirea, implementarea, evaluarea și monitorizarea proiectelor astfel încât să se asigure realizarea obiectivelor strategice pentru dezvoltarea Văii Jiului
 - Aranjamentul instituțional se desfășoară pe două nivele:
 - *politic-decizional*, asigurat de un forum în care sunt reprezentate Guvernul, autoritățile locale, comunitatea din Valea Jiului
 - *executiv-operațional*, care constă într-o Unitate de Implementare și grupuri de lucru specializate

- **Ocupare:** creșterea ponderii finanțării programelor active de ocupare a forței de muncă (22% din Fondul de șomaj în 2003) și îmbunătățirea eficienței lor

Obiectiv 6: Reglementarea definitivă a problemei copiilor abandonați prin prevenire și prin absorbția copiilor abandonați în sisteme de tip familial. Reglementarea procedurii de adopție și promovarea, în mod accentuat a adopțiilor naționale

Obiectiv 7: Lichidarea completă a problemei copiilor străzii

Obiectiv 8: Constituirea unui sistem nou de prevenire și tratare a delincvenței juvenile

Obiectiv 9: Constituirea la nivel național și local a unui sistem de suport pentru tinerii care părăsesc sistemul de suport pentru copii abandonați

Obiectiv 10: Implementarea noului sistem național de asistență socială

Obiectiv 11: Implementarea susținută a Strategiei naționale de îmbunătățire a condițiilor social-economice de viață a populației de romi

- Creșterea accentuată a accesului la serviciile medicale și la planificarea familială a copiilor și tinerilor
- Creșterea participării școlare la toate nivelele sistemului educațional
- Soluționarea problemei lipsei identității legale
- Soluționarea cazurilor de locuire fără forme legale de proprietate
- Identificarea unor modalități de acces la pământ a romilor din mediul rural

Obiectiv 12: Constituirea unui mecanism de monitorizare a implementării Planului Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale

Obiectiv 13: Elaborarea de planuri județene anti-sărăcie și promovare a incluziunii sociale

Obiectiv 14: Inițierea, la nivelul fiecărei localități, a planurilor de reabilitare a locuințelor sever degradate și de producție a utilităților publice necesare, la costuri acceptabile

Legea veniturului minim garantat, implementată din ianuarie 2002, conține o condiționalitate: pentru a obține ajutorul social persoanele apte de muncă trebuie să presteze activități de interes comunitar, până la 72 de ore lunar.

Contrar unor rezerve inițiale, sistemul s-a dovedit a fi o experiență de succes. În primul rând el a produs o autoselecție: persoanele active în economia subterană au renunțat la ajutorul social. În al doilea rând, autoritățile publice locale, având resurse financiare limitate, au descoperit aici o sursă importantă, pe care, cele mai multe dintre ele, au utilizat-o eficient pentru soluționarea unei game largi de probleme locale. A apărut astfel o oportunitate de angajare în programe de dezvoltare comunitară. În al treilea rând, el a dat satisfacție valorilor morale care susțin ajutorarea socială pentru cei care vor să fie activi și să contribuie la bunăstarea comună. În fine, s-a produs un efect pozitiv de activizare a persoanelor excluse din sistemul ocupațional, care s-ar putea dovedi în viitor apreciabil.

CAPITOLUL 2

Principiile Planului Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale

19 principii pentru construirea unei societăți prospere și inclusive

Principiile se referă la „opțiunile tehnice” ale strategiilor: ce tipuri de abordări structurale sunt utilizate pentru a realiza obiectivele propuse. Ele reprezintă acele modalități de acțiune care asigură un nivel ridicat de eficiență și sustenabilitate a programului anti-sărăcie și incluziune socială.

1. Principiul activizării. O mare parte a sărăciei și a excluziunii sociale, mai ales în formele lor extreme, devin autoreproductive nu numai prin lipsa de condiții minime, dar și prin starea de pasivitate, resemnare care sunt subproduse ale dificultăților vieții: adaptarea prin acceptare la situația de marginalitate și de sărăcie; degradarea capacităților de a înfrunta constructiv dificultățile și de a evita riscurile.

Activizarea trebuie să aibă loc pe mai multe planuri: reabilitarea capacităților de funcționare socială, reinsertia în sistemul de activități economice, stimularea participării la viața publică, dezvoltarea capacităților și a implicării în construcția propriei vieți, cât și a familiei.

O aplicație a acestui principiu constă în cerința combinării suportului pentru persoanele și grupurile în sărăcie cu acțiuni de promovare a incluziunii sociale.

Activizarea trebuie să aibă ca subiect atât persoana, cât și familia și colectivitatea. Este vitală dezvoltarea capacităților colectivităților, în mod special a autorităților publice, de a identifica și diagnostica corect natura problemelor și a riscurilor și de a dezvolta răspunsuri eficiente.

Politica fiscală poate reprezenta un instrument important al activizării. Acordarea, prin intermediul fiscalității, a unor beneficii

sociale (de exemplu reduceri mai accentuate ale impozitării pentru familiile cu copii) poate încuraja activizarea economică în forme legale.

2. Principiul responsabilizării. Nu există orientare activă fără asumarea de responsabilități. Societatea modernă are nevoie nu numai de persoane capabile, active și înalt motivate, dar și responsabile, față de sine, față de familie, față de prieteni, colegi, vecini, față de comunitate.

O nouă morală publică este vitală a fi consolidată: responsabilizarea fiecăruia pentru problemele celorlalți, complementar cu responsabilizarea colectivității față de propriile probleme și față de dificultățile cu care membrii săi se confruntă. Persoanele susținute social nu sunt scutite de asumarea de responsabilitățile normale ale membrilor colectivității. Ele trebuie să contribuie, în raport cu propriile lor resurse, la soluționarea problemelor colectivității.

3. Suportul social ca instrument al incluziunii sociale. Aplicarea principiilor activizării și responsabilizării rezidă într-o abordare specifică a acordării suportului social. Acesta este acordat în raport cu existența **nevoii de suport**, dar totodată trebuie conceput ca instrument al activizării și responsabilizării. Suportul social nu trebuie să adâncească excluziunea și marginalizarea socială, ci trebuie să reprezinte un instrument și motivator al incluziunii sociale. Cel asistat nu trebuie tratat ca un copil cărui i se dă, ci ca un adult care este sprijinit să devină autonom, să se susțină singur, dar totodată să-și asume și responsabilități.

Dezvoltarea capacității de asumare a responsabilităților reprezintă o componentă esențială a politicii sociale anti-sărăcie. Din acest motiv, în evaluarea oricărei forme de suport social trebuie examinată, pe lângă acoperirea eficientă a nevoilor, și capacitatea de incluziune socială. Diferențierea dintre forme pasive și active de suport social trebuie să fie depășită sau considerată doar ca o simplificare. Mai degrabă avem de a face cu un continuum în care formele pur pasive și active reprezintă limite, fiecare măsură având în fapt grade diferite de activ/ pasiv. Este important a regândi întregul sistem de suport social pentru a include în fiecare element al său mecanisme de activizare și responsabilizare.

4. Principiul diversificării formelor de suport sub formă de pachete complementare. Experiența de până acum a arătat că toate formele de suport prezintă limitări structurale, dincolo de care adecvarea lor descrește rapid. Cea mai eficientă abordare este dezvoltarea unui pachet de măsuri complementare: forme de suport financiar direct, de tip contributiv și noncontributiv, forme indirecte prin avantaje de tip fiscal, forme de tip financiar combinate cu servicii.

5. Principiul abordării integrate a sistemului de protecție socială. Una dintre limitele statului clasic al bunăstării o reprezintă abordarea fragmentară: acumularea unui număr mare de drepturi, mai ales în termeni financiari, formând un sistem rigid de „*drepturi acumulate*” care greu pot fi modificate și care, prin rigiditatea lor creează risipă, nedreptăți, paralizează posibilitățile de a stabili priorități flexibile. Locul abordării fragmentare trebuie să-l ia treptat abordarea integrativă, centrată pe problemă, cu posibilități de planificare flexibilă a suportului, prin priorități contextuale.

Fragmentarea suportului își găsește expresia și întărirea în fragmentarea instituțională. Sistemul nostru este excesiv de fragmentat instituțional. Creșterea eficienței sale este condiționată de identificarea căilor de reintegrare instituțională.

6. Principiul suportului personalizat. De la măsurile de suport indistinct universal trebuie trecut treptat la pachete de suport înalt personalizate, dezvoltate diferențiat pentru grupuri și pentru persoane.

7. Deplasarea accentului de la tratare la prevenire. Tratarea este costisitoare și prezintă riscul perpetuării problemei. A preveni înseamnă a dezvolta de la început capacitățile de viață autosuficientă și a înfrunta constructiv riscurile, dar și a ataca sursele majore ale sărăciei și excluziunii sociale: criminalitatea, dependența de alcool și droguri, exploatarea ființei umane (economice, sexuale etc.), corupția. Corupția s-a dovedit a reprezenta un factor global de sărăcire a masei populației și de debilitare a sistemului economic performant. Reinsertia socială a delincventului trebuie completată cu acțiunea asupra condițiilor care produc delinvența.

8. Principiul abordării inclusive: suport pentru cei în dificultate, simultan cu dezvoltarea societății prezente într-o societate inclusivă. Situațiile de sărăcie și excluziune socială nu trebuie tratate ca accidente, având surse exogene. Ele sunt, într-un mod direct sau indirect, produse ale configurației actuale a organizării sociale. Riscul de a lupta fără speranță cu efecte continuu generate de factori structurali trebuie depășit printr-o acțiune asupra societății însăși. O societate mai inclusivă înseamnă o societate care produce tot mai puțin sărăcie și excluziune socială și care are capacități în continuă dezvoltare de a preveni și a absorbi situațiile de excluziune.

În locul abordării punctuale a problemelor constituite, reprezentând mai degrabă o luptă slab eficientă cu efectele unor procese mai complexe, politica socială trebuie să se deplaseze tot mai hotărât spre o abordare strategică de schimbare și dezvoltare socială. Ajutorul persoanei care nu are loc de muncă trebuie completat și substituit treptat cu o politică a creșterii ocupării, de creare de locuri de muncă.

9. Evitarea discriminării celor mai puțin săraci în favoarea celor mai săraci. Este important ca acordarea variatelor beneficii sociale celor foarte săraci (beneficiarii de venit minim garantat de exemplu) să nu ducă la distorsiuni în defavoarea celor care se confruntă la rândul lor cu greutăți dar prin efort propriu au o situație economică ceva mai bună. O politică socială centrată excesiv doar pe ajutorarea „celor mai săraci dintre săraci” riscă să accentueze excluziunea socială a acestora și să contravină moralei muncii și a contribuției la bunăstarea colectivă. Din acest motiv este necesară balansarea între suportul social necontributiv și cel contributiv, creșterea legării în diferite forme de contribuție.

10. Principiul investiției în dezvoltarea socială și umană. Dezvoltarea societății românești depinde de capacitățile fiecăruia. Mai ales copiii și tinerii trebuie să primească o atenție specială, ei fiind poate cei care au fost cel mai advers afectați de criza tranziției. Investiția în capacități include în mod special investiția în educație, sănătate și incluziune socială. Investiția în dezvoltarea socială și umană reprezintă instrumentul cel mai eficace al luptei împotriva sărăciei și excluziunii, constituind componenta de prevenție și de recuperare prin reinsertie.

11. In suportul pentru copii, depășirea abordării exclusive adulto-centrice: de la suportul pentru supraviețuire, la suport pentru dezvoltare, prin multiplicarea oportunităților. Restrângerea politicii sociale

la obiectivul reducerii sărăciei, definit ca oferire a unui minim necesar supraviețuirii adultului, nu face decât să permanentizeze sărăcia prin reproducerea ei de către noile generații. Sărăcia copilului înseamnă nu numai lipsa condițiilor de supraviețuire, dar mai ales a celor de dezvoltare. Deficitul de dezvoltare a copilului îl transformă pe acesta într-un adult cu multiple handicapuri de funcționare socială normală. Centrarea pe obiectivul reducerii sărăciei este o abordare care își conservă propria problemă. Scoaterea din sărăcie înseamnă a oferi capacități cuplate cu oportunități.

12. Principiul eliminării disparităților social-economice, prin egalizarea șanselor de dezvoltare. Societatea românească a cunoscut în ultimul deceniu o accentuare a polarizării: la grupurile sociale tradițional defavorizate (romi, persoane cu handicap etc.) s-au adăugat disparități geografice: zone căzute economic, județe cu un grad accentuat de sărăcie. În mod special, disparitățile sat / oraș s-au accentuat. Este nevoie de o radiografiere a comunităților rurale în scopul cristalizării unui program complex de relansare a satului.

13. Îmbinarea politicii economice cu cea socială. Este în curs de depășire modul simplist de a gândi politica socială în adversitate cu politica economică care a dominat primii ani ai tranziției. Convergența dintre ele trebuie promovată.

O politică de creștere economică sănătoasă și viguroasă reprezintă fundamentul oricărei politici sociale de tip inclusiv, sustenabilă și capabilă să asigure o creștere continuă a bunăstării.

Totodată, politica socială trebuie gândită ca o investiție într-o economie performantă și sustenabilă social și uman, este tot mai evident că există largi posibilități de programe economice în care să fie incluse și obiective de incluziune socială.

Este ceea ce se cheamă tot mai insistent *economia socială*, inclusă ca mod de abordare în politica socială a unor țări precum Danemarca.

Principiul economiei sociale impune ca unele zone ale economiei să fie organizate în așa fel încât, fără a scădea performanțele economice propriu-zise, să devină și un instrument al integrării sociale, al absorbției excluziunii și sărăciei.

Acest principiu sugerează faptul că, de câte ori este posibil, programele de dezvoltare economică să includă și obiective sociale.

Nu obiective de suport social pasiv, ca de exemplu menținerea/ crearea artificială de locuri de muncă, ci programe de tip activ: absorbția în sistemul ocupațional a șomerilor cronici, a persoanelor cu dizabilități. În acest din urmă caz, este necesară uneori crearea unor condiții speciale, adaptate la muncă, inclusiv prin compensarea limitelor de productivitate – ateliere protejate, și chiar completarea veniturilor de la bugetul social.

În acest context, s-ar putea imagina programelor sociale care să nu fie doar simple consumatoare de resurse, dar care chiar să producă resurse, la rândul lor: participarea la lucrări de interes public a beneficiarilor de suport social, oferirea unor servicii pentru comunitate pentru care nu sunt resursele necesare (servicii de îngrijire pentru vârstnici și persoane cu dizabilități, îngrijirea copiilor, contribuția la crearea unui mediu social mai sigur etc.). Legea venitului minim garantat oferă o resursă importantă comunităților pentru dezvoltarea unor asemenea programe.

Principiul economiei sociale se regăsește și într-o **orientare socială** tot mai pronunțată a agenților economici. Întreprinderea economică își asumă o gamă tot mai largă de responsabilități sociale, contribuind și pe această cale la construirea unei **societăți inclusive**.

Programul de Guvernare pe perioada 2001-2004 stabilește ca prioritate relansarea creșterii economice simultan cu combaterea sărăciei și a șomajului. La baza noii politici este pus principiul echilibrului între

imperativele economiei de piață și cele ale protecției și solidarității sociale.

14. Principiul solidarității cu cei în situație de dificultate. Solidaritatea socială, mai ales cu persoanele care se confruntă cu dificultăți, reprezintă fundamentul moral și valoric al unei acțiuni eficiente anti-sărăcie și promovare a incluziunii sociale. Nu numai motivația morală trebuie să fundamenteze solidaritatea, dar și conștiința dependenței bunăstării fiecăruia de bunăstarea celorlalți. Numai o societate solidară poate oferi o bunăstare individuală durabilă și de calitate.

15. Principiul folosirii integrale a resurselor de dezvoltare. Ca o corecție a sprijinirii aproape exclusive pe resursele financiare publice, prin natura lor sever limitată, politica socială actuală se caracterizează printr-o orientare activă de diversificare a resurselor. Noi tipuri de resurse sunt incluse: resursele financiare ale colectivității și ale diferiților actori sociali, resursele non-economice sub formă de suport pentru dezvoltare și creare de oportunități. Nu trebuie neglijate nici resursele persoanelor și grupurilor aflate în dificultate. În toate strategiile de dezvoltare social-economică comunitară, mobilizarea resurselor comunitare reprezintă un component cheie. Resursele sub forma de oportunități și de capacități devin cruciale în procesul de promovare a incluziunii sociale.

16. Principiul oferirii dezvoltării progresive a suportului social pe măsura constituirii resurselor economice necesare. Planul Național Anti-Sărăcie trebuie să țină seama de limitarea severă a resurselor, atât a celor financiare, cât și a celor instituționale și a capacităților de acțiune colectivă. Din acest punct de vedere, planul prezent trebuie văzut totodată ca un program de acțiune desfășurat în timp, care urmează a se amplifica pe măsura creșterii resurselor.

Fezabilitatea realizării unui obiectiv poate fi evaluată de-a lungul a trei dimensiuni:

1. Resursele disponibile în prezent, indiferent de modul (eficient sau ne-eficient) de utilizare a acestora
 - a. existența, respectiv suficiența fondurilor alocate realizării obiectivului sau acțiunilor subsumate acestuia
 - b. existența și gradul de adecvare a unor structuri/ capacități administrative care să susțină realizarea respectivului obiectiv, sau acțiunilor subsumate acestuia
 - c. existența și gradul de adecvare a cadrului legislativ care să facă posibilă realizarea eficace a respectivului obiectiv
2. Costurile financiare suplimentare necesare, în raport cu resursele financiare deja alocate: magnitudinea lor în raport cu capacitatea bugetelor locale, ale diferitelor fonduri sau a bugetului de stat
3. Efortul constituirii unui cadru legislativ și administrativ necesar realizării eficace și eficiente a obiectivului respectiv: magnitudinea acestuia, judecat în comparație cu capacitățile administrativ-instituționale ale aparatului administrativ și politic.

17. Principiul parteneriatului/ participării.

Pentru a maximiza efectele politicii sociale, PNAinc trebuie să includă, în toate palierele sale, mecanisme partenoriale: grupurile și organizațiile reprezentative (sindicate, organizații ale grupurilor cu risc etc.) trebuie implicate în procesul de proiectare a politicilor sociale; comunitatea locală, organizații neguvernamentale și, nu în ultimul rând, beneficiarii vor fi implicați într-un larg proces participativ. Beneficiarul nu este un simplu client, ci un partener, care, în calitatea sa de membru al colectivității, trebuie activizat și împreună cu care trebuie proiectat procesul de suport social. Experiența actuală indică faptul că un sistem de suport social eficace trebuie să se fundeze pe un multiplu parteneriat, în care rolul central îl are colectivitatea însăși, reprezentată prin autoritatea publică, centrală și locală. Asocierea persoanelor care se confruntă cu dificultăți sociale pentru a putea intra în dialog cu celelalte segmente ale colectivității reprezintă o direcție de acțiune care trebuie promovată cu toată tăria.

Punând în centrul programului de reorganizare administrativă creșterea substanțială a atribuțiilor autorităților locale, pentru România, în faza actuală, este vitală dezvoltarea în forme multiple a parteneriatului local pentru dezvoltare social-economică

18. Promovarea unei culturi a eficienței în politica socială.

Conștiința publică este adesea șocată de discrepanța dintre amploarea unor programe sociale, cu o finanțare substanțială, și caracterul modest al rezultatelor. Existența programelor și finanțarea lor, adesea impresionantă, nu mai este o garanție pentru soluționarea problemelor. Accentul trebuie pus tot mai mult pe dezvoltarea de mecanisme de testare a eficienței programelor, în toate fazele desfășurării acestora. O nouă cultură a gestionării eficiente a resurselor este vitală în acest domeniu, cu atât mai mult cu cât resursele sunt sever limitate.

În momentul de față, creșterea eficienței programelor sociale include două schimbări organizaționale majore. Pe de o

parte, eliminarea rigidităților induse de fetișizarea *drepturilor câștigate*. Politica socială tinde adesea să se reducă la administrarea, mai mult sau mai puțin birocratică a unor drepturi acumulate istoric, fapt care restrânge drastic orientarea flexibilă în funcție de priorități și dezvoltarea de programe. Pe de altă parte, dezvoltarea fragmentară a sistemului a devenit o piedică esențială în gândirea sa eficientă.

19. Principiul promovării valorii muncii.

O societate activă este în primul rând o societate a muncii, care promovează, pe toate căile, demnitatea muncii și recompensează în mod echitabil munca. Dacă colectivitatea își asumă responsabilitatea pentru a susține persoanele în dificultate, este o datorie complementară a fiecărei persoane să depună o muncă utilă care să contribuie la propria sa bunăstare, cât și la bunăstarea colectivă.

10 criterii pentru stabilirea corectă a priorităților

Este o idee larg acceptată că lipsa unui sistem clar de priorități, care să ghideze opțiunile, reprezintă o sursă structurală de pierderi de eficiență.

Este însă extrem de dificil, mai ales în situații de mare complexitate, cum este un Plan Național Anti-Sărăcie și promovare a incluziunii sociale, a identifica proceduri satisfăcătoare de stabilire de priorități.

Lipsa unor priorități explicite face ca opțiunile sistemului, și o asemenea situație este excelent ilustrată de evoluția politicilor sociale din România ultimilor 12 ani, să fie modelate de factori mai mult sau mai puțin conjuncturali: presiunile diferitelor grupuri de interese, presiunile diferiților actori interni sau externi, opțiunile trecute care limitează libertatea opțiunilor prezente, rivalități parohiale etc. Rezultatul este o atribuire departe de orice optimalitate a resurselor sever limitate.

Stabilirea de priorități este, în ultimă instanță, un act politic. Dar actorii politici trebuie sprijiniți în opțiunile pe care le operează de un suport tehnic cât mai elaborat cu putință. Din acest motiv, analiza tehnică are ca obiectiv oferirea unei baze pentru evaluarea comparativă a utilității, legitimității, dezirabilității, fezabilității și adecvării programelor/ obiectivelor sociale.

1. Fezabilitatea realizării unui obiectiv este un criteriu deosebit de important în selectarea unei priorități. În evaluarea fezabilității realizării unui obiectiv, spre deosebire de fezabilitatea unui program social, importante devin costurile directe și indirecte în raport cu efortul depus până în acel moment, în raport deci cu structura spațiului legislativ-instituțional. Obiectivele sunt deci raportate la un status-quo, fără a ține cont de importanța lor valorică, dezirabilitatea colectivă sau legitimitatea acestora.

Un astfel de indice agregat reflectă costurile financiare și structurale în raport cu un context dat, fără însă a raporta în vreun fel aceste costuri la beneficiile așteptate sau costurile negative asociate cu nerealizarea acestor obiective.

2. Vizibilitatea și concretetea unor rezultate imediate. Duce adresarea unui obiectiv la rezultate palpabile, imediate? Dacă alocăm fonduri anul acesta va fi ceva vizibil la sfârșitul anului? Un astfel de criteriu devine fundamental atunci când planificarea acțiunilor nu este posibilă dincolo de un orizont mediu de timp, sau legitimitatea unui obiectiv depinde de rezultatele imediate ale unei acțiuni / unui program social.

3. Existența unor costuri sociale ridicate asociate neadresării unui obiectiv poate conferi prioritate acestuia, dacă accentul cade pe dezvoltare socială durabilă și nu pe acțiuni curative, remediatorii. Neadresarea unui obiectiv poate avea consecințe importante, sau mai puțin importante, asupra configurației viitoare a sistemului.

4. Dacă un obiectiv implică o abordare de tip preventiv, adresarea acestuia ducând la scăderea probabilității de sărăcire sau excluziune socială a diferitelor categorii de risc, acesta poate deveni prioritar în raport cu altul, ce vizează doar remedierea unei situații sau probleme. Aplicarea acestui criteriu nu implică o alegere clară între remediere și prevenire; adesea a remedia este la fel de important, din punctul de vedere al consecințelor sau din punct de vedere financiar pe termen lung, ca și a preveni. Alegerea în favoarea uneia dintre abordări sau în favoarea utilizării unor mecanisme atât de natură curativă cât și preventivă se fundamentează în primul rând valoric. Este corect ca o societate să investească în viitorul său ignorând prezentul? De aici se desprinde un alt criteriu:

5. Impactul direct, nemediat asupra unor fenomene considerate la nivelul societății ca inacceptabile. Dacă realizarea unui obiectiv are un impact direct, nemijlocit asupra unui fenomen considerat de către societate ca inacceptabil, ca de exemplu sărăcia extremă și/ sau excluziunea socială, remediind o situație considerată injustă, atunci prioritare vor deveni acele obiective restauratorii, corective în raport cu diverse dezechilibre și inechități sociale.

6. Activizarea comunităților și creșterea capacităților individuale de a face față situațiilor extreme / de risc. A preveni nu înseamnă neapărat și a crește capacitatea individului și/ sau comunităților de a face față – prin strategii specifice de acțiune – unui fenomen considerat inacceptabil, de ex.. sărăcia extremă, sau de a face față riscului de sărăcie. **A activa comunități și a crește capacitatea individului de a dezvolta strategii de viață mai eficiente în raport cu această stare sau cu riscul de sărăcie** poate deveni – în condiții financiare mai restrictive – mai important decât a preveni. A preveni nu implică un activism și o asumare a costurilor de prevenție de către individ sau comunitate, în timp ce această abordare se poate dovedi mai eficientă, dar și mai eficientă din

perspectiva costurilor și a responsabilității împărtășite în raport cu acestea.

7. Un obiectiv care se **adresează unui segment semnificativ al populației sărace sau cu risc crescut de sărăcie/ excluziune socială** poate deveni important atunci când aspectul cantitativ prevalează. Din acest punct de vedere pot fi formulate două criterii:

a. *Ponderea săracilor în grupul căruia i se adresează respectivul program.* Să presupunem că un program vizează o populație mai largă, având în același timp și un impact ridicat, de exemplu, asupra sărăciei extreme. Acest lucru nu înseamnă neapărat că cei aflați în nevoie sunt majoritari în cadrul acestui grup țintă, de aceea un astfel de criteriu poate deveni relevant.

Acest criteriu se asociază mai degrabă cu acțiuni de tip corectiv, și mai puțin preventiv, deși, aplicat grupurilor de risc, el se poate asocia și cu acțiuni preventive.

b. *Adresarea multidimensională a cumulului de privațiuni.* Un obiectiv devine prioritar dacă adresează probleme asociate mai multor dimensiuni ale sărăciei, ducând astfel la o protecție, respectiv prevenție crescută. Dacă realizarea obiectivului presupune furnizarea unei securități minime sau accesul la servicii sociale fundamentale în mai multe domenii (sănătate, educație, venituri, locuire, ocupare) atunci el poate deveni prioritar.

8. Se **adresează simultan mai multor grupuri de risc** (șomeri, copii, vârstnici dependenți, tineri, locuitori din mediul rural, romi, persoane cu handicap). O astfel de abordare duce la scăderea inechității între diferitele grupuri de risc în ceea ce privește tratarea egală a indivizilor în fața unui același risc.

9. **Vizează corectarea unor dezechilibre instituționale existente, care tind să se perpetueze.** De exemplu, **‘dezvoltarea unor măsuri active’** poate deveni un criteriu semnificativ în condițiile în care sistemul românesc de protecție socială dezvoltă cu precădere măsuri pasive de adresare a problemelor și nevoilor sociale. La fel,

criteriul **‘implică dezvoltarea/ creșterea capacităților administrației publice locale’** poate fi deosebit de relevant având în vedere disfuncționalitățile induse de procesul de descentralizare, și în special în domeniul protecției și asistenței sociale. **‘Presupune alinierea legislativ-instituțională la standardele impuse de Comunitatea Europeană’** devine un criteriu deosebit de relevant atunci când este necesară alegerea între acțiuni și obiective diferite în contextul procesului de integrare europeană.

10. Se **adresează unor grupuri sociale a căror situație este greu îmbunătățită prin creșterea economică.** Conform estimărilor pe 2002, an în care s-a produs o îmbunătățire a situației cel puțin mai multe segmente ale populației, situația a două grupuri a continuat să se deterioreze: familii cu 3 sau mai mulți copii și țărani. Această constatare sugerează că este nevoie de măsuri speciale de suport social în privința acestor două grupuri sociale.

„Mainstreaming-ul” ca instrument al promovării priorităților

Conceptul des utilizat de „mainstreaming” se referă la un instrument de promovare a unor obiective prioritare pentru o colectivitate în toate programele, activitățile sale; la inserția unor obiective în întregul complex de activitate colectivă.

În condițiile societății românești actuale, acest plan consideră că **obiectivul strategic al prevenirii/ absorbției sărăciei și excluziunii sociale** trebuie să fie inserat ca un cadru de referință global pentru întreaga activitate a guvernării în perioada următoare. În mod special, trei obiective trebuie avute în vedere cu prioritate în acest proces de *mainstreaming*:

* Copiii în situație de risc (abandonăți, victime ale neglijenței, violenței domestice, exploatării sexuale, confrunțați cu sărăcia extremă)

* Femeia confruntată în mod special cu riscul violenței domestice, exploatării sexuale

* Populația săracă de romi, lipsită cronic de oportunități și nu de puține ori victimă a discriminării.

CAPITOLUL 3

Contextul economic al Planului Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale: factori de risc

Strategia reformei ca factor de risc

Situația socială critică a României este generată în mod fundamental de evoluția economică defavorabilă din ultima perioadă a regimului socialist, accentuată de tranziție. O caracteristică majoră a economiei românești în deceniul precedent a fost incapacitatea acesteia de a menține un ritm de creștere suficient care să permită recuperarea și depășirea nivelului produsului intern brut din 1989. În 2000, toate țările central europene, cu excepția Cehiei, au depășit, din punct de vedere al produsului intern brut, nivelul pe care îl aveau în 1989. Comparativ, nivelul produsului intern brut actual din România este de aproximativ 80% din nivelul anului 1989.

Strategiile de reformă și capacitatea de schimbare a societății reprezintă un context extrem de important al problemelor sociale cu care ne confruntăm.

Sărăcia în România nu este produsul exclusiv al subdezvoltării, ci mai degrabă al crizelor succesive cu care societatea noastră s-a confruntat. Criza actuală este produsul combinării a doi factori distincți. Pe de o parte, moștenirea unei economii dezvoltate irațional, greu de restructurat și, pe de altă parte, incapacitatea de restructurare a respectivelor domenii, fapt care a făcut ca resursele atrase să aibă efecte mai degrabă reduse sau chiar negative: indisciplina financiară aproape generalizată, întârzierea privatizării, complementar cu privatizări destructive, fărâmițarea proprietății agrare cu blocarea relansării agriculturii, criza locuințelor de la oraș, și, mai recent, criza sistemului de

producere a utilităților publice (energie electrică, termică, apă, curățenie).

Obiectivul major al guvernului trebuie să fie promovarea unei creșteri economice sustenabile pe termen mediu și lung, care să permită sporirea bunăstării cetățenilor țării și creșterea resurselor private și publice în vederea absorbției sărăciei și diminuării riscurilor sociale pentru grupurile cele mai defavorizate. O rată de creștere economică ridicată este o prioritate absolută și din perspectiva reducerii decalajului economic care ne desparte de țările din Uniunea Europeană.

Este necesară însă îndeplinirea câtorva condiții prealabile care să creeze cadrul dezvoltării economice sustenabile.

Un prim factor este reprezentat de infrastructură, investițiile aici constituind un element cheie al relansării. Fără o dezvoltare substanțială a infrastructurii, România nu va putea atrage fluxul de investiții necesare susținerii unei rate de creștere economică suficient de mare.

Mediul de afaceri trebuie îmbunătățit. Lipsa de coerență a legislației precum și instabilitatea acesteia au avut consecințe extrem de negative asupra dezvoltării întreprinderilor. Costurile tranzacționale ale acestora au fost crescute substanțial, iar competitivitatea pe piețele externe a fost afectată negativ. Acest factor a descurajat și investitorii străini care și-au orientat atenția către țările central europene caracterizate de o legislație și medii de afaceri mai propice dezvoltării.

Cheltuielile publice de capital din România au în momentul de față o tendință descendentă. Ele au cunoscut o scădere de la 5,3% din PIB în 1995 la un nivel proiectat de 3,5% pentru anul 2002. Această evoluție este explicată prin faptul că în fiecare an această categorie a fost cea mai afectată de reducerile cheltuielilor pentru a atinge ținta de deficit. În anul 2002 aceste cheltuieli sunt cu mult sub nivelul de 5,9% din PIB alocat în Republica Cehă, dar comparabil cu nivelul mediu de 3,1% din Ungaria și Polonia. Cu toate acestea trebuie luat în calcul faptul că ultimele două țări se bucură de un nivel considerabil al investițiilor private și de aceea nu au nevoie să aloce resurse publice însemnate în această direcție.

Ponderea investițiilor publice din PIB

	1997	1998	1999	2000
România	4,8	3,7	2,9	3,5
Cehia	5.5	5.2	5.6	5.9
Ungaria	4	3.6	2.9	n.a

Sursa: Ministerul de Finanțe

Gradul de restructurare al utilităților, în special Termoelectrica, este extrem de scăzut. Starea financiară a acestei societăți a fost agravată de menținerea prețurilor la energie la un nivel situat sub pragul de recuperare al costurilor. Pe de altă parte, costurile sunt excesive datorită eficienței scăzute. Cu scopul de a asigura supraviețuirea financiară a companiei, Guvernul a tolerat acumularea continuă de arierate fiscale. Acestea au condus la diminuarea eforturilor de restructurare ale companiei și la o atitudine mai îngăduitoare a managementului acesteia față de întreprinderile care nu își achită facturile. În ultimul timp, pierderile Termoelectrica au început să fie finanțate și prin împrumuturi externe. Dacă se continuă o asemenea practică și în următoarea perioadă de timp, cu siguranță vor apărea probleme legate de sustenabilitatea stocului de datorie externă. Creșterea prețurilor la energie către nivelul de recuperare a costurilor este o decizie cu potențiale efecte catastrofale. Economic, ea poate amâna reconsiderarea strategiei de producere a utilităților, conservând gradul ridicat de ineficiență. Social, ea este nesustenabilă, aruncând în dificultate nu doar un segment relativ redus de populație care ar putea fi susținut social, ci însăși marea masă a populației. Măsurile de sprijinire a celor mai săraci pentru a putea acoperi utilitățile publice riscă să fie lipsite de efect, în măsura în care majoritatea populației nu poate acoperi costul lor. Neplata facturilor pentru utilitățile publice riscă să devină în momentul actual o stare de masă, generând riscul unei crize majore. Creșterea efortului bugetar în susținerea celor mai săraci din această perspectivă riscă să fie pură risipă, neputând soluționa criza propriu-zisă a sistemului. Ea devine o altă formă de subvenție mascată a ineficienței și a lipsei de voință de restructurare.

Este nevoie ca mediul de afaceri să fie simplificat, iar stabilitatea legislativă să fie îmbunătățită. Imaginea și credibilitatea internațională trebuie îmbunătățite cu scopul de a atrage un flux suplimentar de investiții străine. La ora actuală, volumul de investiții străine directe atrase de România în ultimii 10 ani este extrem de scăzut. Între 1988 și 1999, România a atras un flux de investiții străine cifrat la 5,5 miliarde de dolari. Comparativ, Cehia a atras 16,5 miliarde de dolari, iar Polonia 32,1 miliarde.

O explicație majoră este viteza scăzută a procesului de privatizare și mediul de afaceri incoerent și instabil.

Un factor esențial este și motivarea forței de muncă. Ținând cont de nivelul scăzut al salariilor la ora actuală, este natural ca sindicatele și celelalte asociații salariale să ceară o creștere substanțială a acestora. Pe de altă parte însă, o creștere a salariilor într-un ritm mai accelerat decât câștigurile de productivitate va conduce la creșterea presiunii asupra importurilor și la accentuarea dezechilibrelor macroeconomice. Măsurile corective impuse, în aceste condiții, de nevoia atenuării dezechilibrului extern și limitării presiunilor inflaționiste vor conduce la reducerea ritmului de creștere economică și la menținerea tiparului de creștere „avânt-prăbușire” pe care economia românească l-a cunoscut în ultimul deceniu. Din acest motiv este important a se crea condițiilor susținerii unei creșteri a salariului mediu în corelație cu creșterea productivității. Un alt aspect care afectează motivația este cel al nivelului beneficiilor sociale. Nivelul acestora nu trebuie să încurajeze mentalitatea de asistat social și să reducă gradul de participare pe piața muncii. Astfel, nivelul, dar și durata pentru care se acordă asistența de natura salariilor compensatorii și a beneficiilor de șomaj ar trebui să fie foarte bine gândite. Un nivel generos al acestora corelat cu acordarea pe o perioadă relativ lungă de timp va conduce la reducerea gradului de participare pe piața muncii și la creșterea artificială a componentei structurale a șomajului. În felul acesta vor

crește costurile de oportunitate ale resurselor bugetare care au fost irosite în aceste direcții și care ar fi trebuit mai degrabă să fie alocate în domenii relativ neglijate, ca sănătatea sau educația. De asemenea, trebuie luate în calcul și costurile legate de deprecierea capitalului uman și scăderea abilităților persoanelor care nu participă pe piața muncii pe o perioadă lungă de timp. Beneficiile sociale ar trebui menținute la un nivel rezonabil pentru persoanele care au șanse de integrare pe piața muncii și ar trebui majorate la persoanele care sunt excluse datorită unor rațiuni obiective.

Principali factori care la ora actuală constrâng creșterea economică sunt: ritmul scăzut de restructurare al economiei românești, o anumită întârziere a procesului de privatizare, dublată de o strategie confuză de privatizare, care a generat numeroase cazuri de privatizări care au produs distrugerea întreprinderilor, în loc de a le asigura restructurarea și relansarea, gradul scăzut de restructurare al utilităților, situația financiară a sistemului de pensii și starea agriculturii. La aceștia se adaugă un factor suplimentar: indisciplina financiară. Măsurile incoerente de reformă luate după 1989, dublate de amestecul logicii protecției sociale cu politica economică, au fost de natură a genera o creștere rapidă a indisciplinei financiare, cu efecte dezorganizante în întregul sistem economic și social.

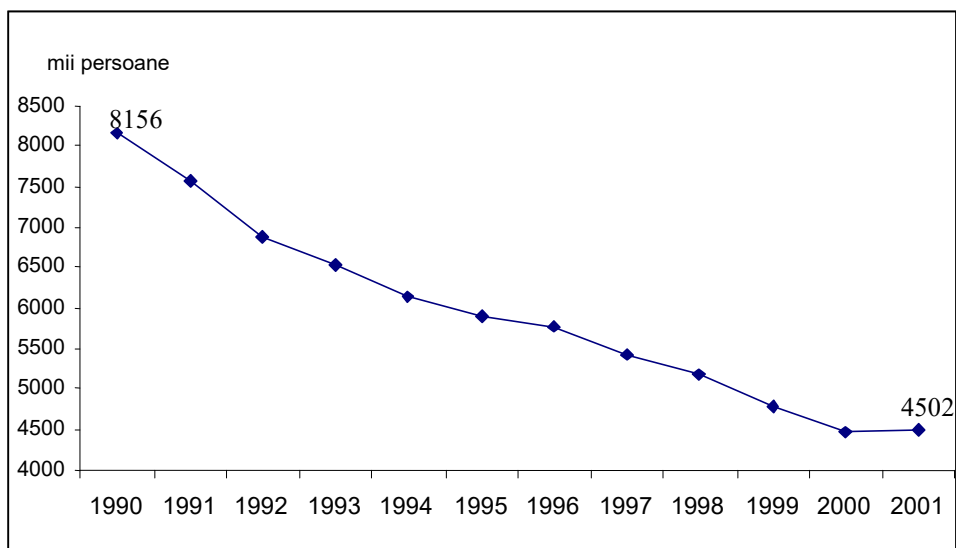
Lipsa disciplinei financiare a permis întreprinderilor să își conserve ineficiența structurală prin neplata facturilor pentru utilități și prin acumularea de arierate către bugetul statului. Mai grav este faptul că neplata datoriilor către buget s-a extins într-un mod alarmant și la firme private extrem de profitabile. Experiența celorlalte state mai avansate din punctul de vedere al tranziției demonstrează că întreprinderile privatizate care se dezvoltă într-un mediu caracterizat de disciplina financiară au performanțe financiare superioare în raport cu cele care evoluează în medii caracterizate de indisciplina.

Analiza structurii cheltuielilor familiilor din România indică faptul că, dacă în 1997 ponderea serviciilor era de 15%, în 2001 ele au crescut la nivelul de 26%. În același timp, în mediul rural ele s-au menținut relativ constante, în jur de 9%.

În categoria serviciilor, partea cea mai importantă, care, de fapt, a și generat creșterea, o reprezintă plata utilităților: apă, electricitate, gaze, încălzire.

Sursa: INS

Evoluția numărului de salariați (1990-2001)



Sursa: INS

Relansarea economiei reprezintă factorul critic al absorbției exploziei sărăciei. În mod special, o atenție deosebită trebuie acordată continuării accelerate a reformelor, dar a unor *reforme de calitate*, care să asigure creșterea economică, nu dezagregarea economiei.

Actuala guvernare este dedicată relansării restructurării economiei, accelerării privatizării, paralel cu asigurarea calității ei. *Programul Economic de Preaderare (PEP)*, adoptat în septembrie 2001, prevede în perioada 2001-2005 o creștere a PIB în ritm susținut, cu o medie anuală de 5,1%. Rezultatele din ultimii doi ani sunt încurajatoare.

După trei ani de declin, economia românească a reușit să crească cu 1,4% în 2000. În 2001 această tendință s-a consolidat, produsul intern brut înregistrând o creștere reală de 5,3%. Consumul privat a crescut în aceasta perioadă cu 7,6%, iar investițiile au crescut cu 4,2%. După cum se observă, factorul principal de creștere a fost consumul.

Faptul că ciclul restructurării economiei nu s-a încheiat încă este de natură a produce în viitorul imediat numeroase efecte sociale negative: restructurarea energetică a unor sectoare ale economiei va genera o creștere a șomajului, care nu va fi decât probabil parțial resorbit de relansarea economiei pe ansamblu. În plus, restructurarea agriculturii va elibera o forță de muncă importantă menținută încă într-un sistem agrar de supraviețuire, din cauza lipsei de oportunități de la oraș și din economia non-agricolă. Din acest ultim motiv, pe măsură ce se vor crea noi oportunități economice, pe piața muncii vor apărea tot mai activ cei care sunt încă menținuți într-o stare de subocupare în agricultură.

Se pot formula trei direcții critice ale relansării economiei: **sprijinul dezvoltării industriei**, în direcții strategice pentru care oportunitățile sunt favorabile, **restructurarea și eficientizarea utilităților publice** și **relansarea agriculturii**.

Relansarea industriei poate avea loc doar printr-o creștere a mobilizării investițiilor,

atât a celor externe, cât și interne, susținute de o politică industrială coerentă și suportivă. Investițiile în infrastructură reprezintă un factor cheie al unei asemenea relansări.

Dezvoltarea sectorului întreprinderilor mici și mijlocii va trebui să fie o prioritate a guvernului și pentru următorii ani. Acestea au de regulă un rol esențial în dezvoltarea serviciilor și permit reabsorbția forței de muncă disponibilizate în urma accelerării procesului de restructurare la nivel microeconomic. Această politică va permite și crearea unor alternative de ocupare, mai diversificate în mediul rural și va conduce la o realocare a forței de muncă de la activitățile agricole, care au o productivitate mai scăzută, către activități care aduc o valoare adăugată superioară.

A devenit tot mai clar că pentru a susține o creștere economică rapidă și durabilă, este necesară o creștere a efortului de protecție socială. Pe termen scurt, relansarea economiei nu este nici pe de parte suficientă pentru a resorbi sărăcia gravă instalată în ultimul deceniu. *PEP-ul* prevede că, efect al creșterii economice, se poate aștepta ca salariul real să crească într-un ritm anual de 3,8% până în 2005. O asemenea creștere este, după cum se poate observa, mai degrabă modestă, dacă o cuplăm cu predicția că numărul de salariați va crește doar cu 1% anual. În consecință, presiunile de ocupare din zona rurală nu vor putea fi satisfăcute decât modest. O politică activă anti-sărăcie și de promovare a incluziunii sociale este vitală pentru absorbția deteriorărilor grave ale mediului social.

O nouă sursă de sărăcire: criza utilităților publice

În ultima perioadă, criza utilităților publice a devenit un factor cheie. Managementul deficitar este agravat de învechirea tehnologiei, fapt care face din producerea utilităților publice o activitate structural ineficientă, care nu poate fi corectată de creșterea prețului lor.

Ordonanța de urgență nr. 108/2001 privind exploatațile agricole (aprobată prin Legea nr. 166/2002)

Sunt definite exploatațile agricole (forme complexe de organizare a proprietății prin care se pun în valoare mijloacele de producție în vederea executării de lucrări, prestării de servicii și obținerii eficiente de produse agricole) și sunt desemnate criteriile de diferențiere a lor. Ordonanța stabilește dimensiunile minime pentru exploatațile agricole, în acord cu prevederile aplicate în statele membre UE, modalitățile de sprijinire a producătorilor agricoli care dețin sau administrează exploatați agricole (acordarea de subvenții pe produs, facilități financiare privind achiziționarea de utilaje agricole, etc.). Un alt concept introdus este cel de exploatați agricole familiale, o atenție deosebită fiind acordată și reglementării modului de organizare a teritoriului exploataților agricole (teren arabil, plantații pomicole, viticole, pășuni și fânețe).

Creșterea rapidă a prețului utilităților publice a devenit în ultimul timp un factor suplimentar cu efect dezastruos asupra standardului de viață, agravând sărăcia, și, ceea ce este și mai periculos, crescând riscul sărăciei extreme. Devine tot mai evidentă necesitatea unei regândiri structurale atât a sistemului tehnic care îi stă la bază, cât și formei de proprietate și a managementul lor. Pericolul unor monopoli private trebuie evitat mai degrabă prin trecerea lor, într-o măsură cât mai mare posibilă, în proprietatea comunităților. Trecerea în subordinea autorităților locale a 16 unități desprinse din compania Termoelectrica, la care se adaugă în scurt timp alte 10 este o evoluție decisivă în sensul soluționării unei componente importante a problemei.

România nu va putea să se înscrie pe o traiectorie de creștere ridicată sustenabilă dacă sectorul utilităților nu este restructurat.

Agricultura - factor major de constrângere a creșterii

Agricultura prezintă o stare extrem de precară. Doi factori sunt în principal responsabili de această situație.

În primul rând gradul foarte ridicat de **fărămițare a exploatațiilor agricole**. Coexistența a peste patru milioane de mici exploatații de tipul gospodăriei țărănești, cu o suprafață medie de 2,3 ha și a câtorva exploatații de mari dimensiuni, între care și fostele ferme de stat (cele mai multe neprivatizate) nu este de natură încurajatoare pentru creșterea competitivității produselor agricole românești și restructurării acestui sector.

În al doilea rând, **subcapitalizarea severă**. O mare parte din acumulările tehnologice obținute în regimul socialist au fost distruse, dispersate sau pur și simplu s-au erodat fără a fi înlocuite. În consecință, productivitatea în agricultură este foarte scăzută, menținând o parte excesiv de mare a populației active într-o stare de subocupare cronică sau de ocupare care asigură o simplă

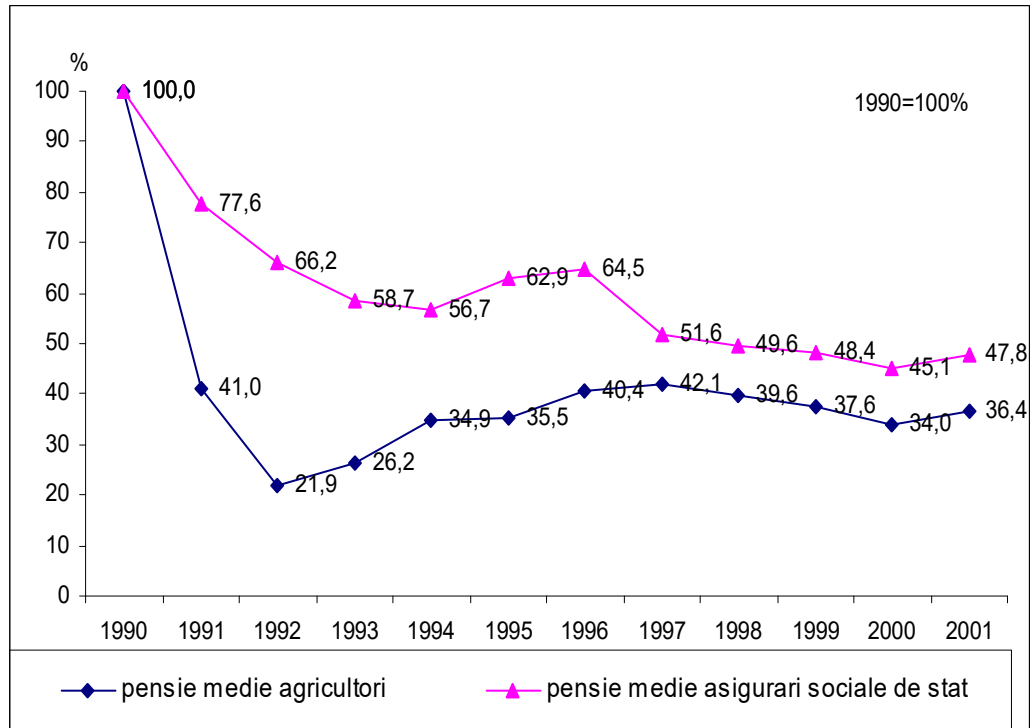
supraviețuire precară. La aceasta se adaugă o foarte scăzută profesionalizare a noii țărâni. Deficitul masiv de infrastructură, cumulat cu celelalte cauze enumerate mai sus, fac ca satul să fie foarte puțin diversificat din punctul de vedere al activităților economice, agricultura, și ea slab diversificată, reprezentând pe departe activitatea dominantă.

Piața funciară, care ar trebui să aibă un rol foarte activ în constituirea unor ferme cu dimensiuni rentabile, este sever subdezvoltată. Sistemul de impozitare care avea unele rațiuni istorice, a devenit o puternică frână. La ora actuală sunt impozitate numai suprafețele mai mari de 10 ha, care reprezintă conform statisticilor oficiale, mai puțin de 0,3% din numărul total al exploatațiilor. O asemenea măsură descurajează consolidarea fermelor mijlocii și mari, putând stimula formarea unor exploatații cu suprafețe mai mici de 10 ha. O măsură importantă, care ar putea forța consolidarea proprietății terenurilor, ar fi impozitarea accentuată și a terenurilor cu suprafețe mai mici de 10 ha aparținând celor care locuiesc la oraș. În acest fel, s-ar putea încuraja constituirea unor ferme mijlocii și mari. Impactul unei asemenea măsuri ar putea fi important, din moment ce 40% din proprietari nu locuiesc în proximitatea geografică a exploatațiilor agricole, mulți dintre aceștia fiind stabiliți în orașe și având ocupații alternative. Veniturile obținute dintr-o asemenea taxă ar putea fi canalizate direct în bugetele locale pentru a finanța programe de dezvoltare comunitară.

Politica actuală de a sprijini nu exploatațiile agricole de supraviețuire, ci pe cele relativ mari care au șanse de dezvoltare, va avea probabil efecte pozitive. Este nevoie, de asemenea, de alocarea unor resurse bugetare suplimentare cu scopul cofinanțării împrumuturilor pentru dezvoltare rurală atrase de la Uniunea Europeană.

Agricultura trebuie considerată în cadrul mai larg al mediului rural. Este nevoie tot mai acută a se promova un *concept integrat* al mediului rural, ca un spațiu complex de activități agricole și non-agricole, dar și ca

Dinamica pensiilor, ca % din valoarea lor din 1990, în prețuri constante



Sursa: Calculele autorilor pe baza datelor INS

mediu de viață. Mediul rural are o nevoie acută de investiții. Investiții suplimentare sunt necesare în infrastructura rurală (apă potabilă, canalizare, distribuția gazelor naturale, rețele de transport și comunicație).

Creșterea investițiilor în dezvoltarea rurală va conduce la diversificarea alternativelor de ocupare a forței de muncă din mediul rural, care la ora actuală este în **marea majoritate absorbită de agricultură**.

Un efort special trebuie făcut în domeniul educației și sănătății. Majoritatea populației din mediul rural (trei sferturi din total) are o pregătire școlară care se limitează la învățământul primar sau cel mult gimnazial: o treime din populație (33,1%) posedă numai instruire de nivel primar, încă o treime (33,7%) având un nivel de pregătire gimnazial, iar o proporție inacceptabil de ridicată (7,4%) nu a absolvit nici o formă de școlarizare. Doar 1 din 100 de locuitori ai satelor a absolvit o instituție de învățământ superior. Marea majoritate a tinerilor din rural care au urmat învățământul superior se stabilesc la orașe, numai 10% optând pentru o eventuală reîntoarcere în mediul rural.

În ceea ce privește asistența sanitară de care beneficiază locuitorii satelor este cu mult sub nivelul calitativ al celei asigurate în mediul urban. Calitatea actului medical din mediul rural este relativ scăzută, în principal din cauza slabei dotări cu aparatură medicală și a lipsei de personal de specialitate.

Efectele situației în care se află satul românesc sunt multiple: activitățile economice sunt puțin diversificate, agricultura practică este neperformantă, starea de sănătate este precară, iar mortalitatea ridicată.

Sistemul de pensii - factor major de risc fiscal

La ora actuală, nivelul pensiilor este extrem de redus, presiunile sociale fiind, în consecință, ridicate în acest sector.

Firească ar fi o creștere a acestora mai ales din perspectiva ajustărilor de prețuri la utilitățile publice.

Pe de altă parte, starea sistemului de pensii este extrem de precară, iar deficitul la bugetul asigurărilor sociale are o tendință de creștere accentuată.

De-a lungul anilor '90, poziția financiară a sistemului românesc de pensii s-a deteriorat în mod rapid. Principalul factor al acestei evoluții a fost diminuarea substanțială a numărului contribuabililor, complementar cu creșterea rapidă a numărului pensionarilor, prin abuzul de pensionări anticipate. În anul 2000, numărul contribuabililor la sistemul public de pensii, a fost de 4,6 milioane comparativ cu aproximativ 8,2 milioane plătitori cu 10 ani în urmă. În același timp, numărul pensionarilor a crescut continuu de la 2,4 milioane în 1990 la 4,4 milioane în 2000, la care se adaugă 1,7 milioane de beneficiari din fostele scheme de pensii ale agricultorilor. Condițiile nefavorabile ale pieței, creșterea șomajului și concedierile din întreprinderile de stat, au motivat atât o creștere puternică a cererilor pentru pensionarea înainte de limita de vârstă, cât și pe caz de boală. Cererea pentru pensionarea timpurie a fost încurajată și de penalitățile extrem de scăzute impuse asupra pensionării anterioare limitei de vârstă. Numărul domeniilor de activitate și al salariaților care au beneficiat legal de tratament preferențial în ceea ce privește pensionarea s-a extins continuu pe parcursul anilor '90. Creșterea dramatică a ratei de dependență a sistemului a condus la creșterea dezechilibrelor. Ca măsură compensatorie, rata medie a contribuțiilor sociale a crescut de la 14% la începutul anilor '90, până la o medie de 37,5% în 2000, totalitatea impozitelor aplicate asupra salariilor ajungând la un nivel de aproximativ 57%.

Este necesar ca reforma sistemului de pensii să fie continuată și finalizată, iar în paralel nivelul contribuțiilor de asigurări sociale să fie diminuat.

În 2001, gradul mediu de colectare a contribuțiilor sociale a fost diferențiat pe fonduri:

Contribuția pentru asigurări sociale (CAS) = 77%

Contribuția pentru asigurările de sănătate = 99%

Contribuția pentru fondul de somai = 80%

CAPITOLUL 4

Resursele Planului Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale

Pentru reușita accelerării reducerii sărăciei și a promovării incluziunii sociale, PNAinc trebuie să prevadă în mod necesar resursele suplimentare pe care se bazează.

Contextul lansării acestui PNAinc este în mod special critic: pe fondul unor **condiții economice sever dificile**, am moștenit o **subfinanțare cronică a sectorului social**, chiar raportată la capacitățile limitate ale economiei românești, cuplată cu un anumit **deficit instituțional**. Trebuie însă să fim conștienți că fără o corecție substanțială a subfinanțării și a deficitului instituțional nu poate fi vorba de o reușită semnificativă a acestui Plan Național de Acțiune.

Trei tipuri de resurse ale amplificării programelor sociale trebuie luate în considerare:

a. **Creșterea a finanțării sectorului social**. Acest lucru se poate realiza în primul rând prin creșterea efortului public: a cheltuielilor sociale publice. Complementar trebuie stimulată o mai mare contribuție financiară a societății civile, dar și a organismelor internaționale (în primul rând UE).

b. **Realizarea unei creșteri susținute și semnificative a PIB**.

c. **Creșterea eficienței utilizării resurselor deja disponibile**.

d. **Îmbunătățirea rapidă și decisivă a capacităților instituționale, culturale și profesionale ale sectorului social**.

Obiectivul 1: Creșterea finanțării sectorului social

Pentru orice societate, resursele destinate programelor sociale sunt structural limitate. Provenind din taxe, impozite, contribuții, peste o anumită limită ele

afectează advers procesul primar de producere economică a bunăstării. Într-un context social-economic, în care trebuie inclusă și voința politică a colectivității, există un punct de echilibru între resursele economice totale produse și resursele atribuite pentru programe sociale.

România ocupă din acest punct de vedere o poziție specială: comparativ cu toate celelalte state europene, excepție făcând doar cele care se confruntă cu situații speciale (Albania, statele din fosta Iugoslavie), efortul social se plasează la nivelul cel mai scăzut (*Capitolul 16*). Din acest motiv putem estima că, indiferent de controversele politice și de argumentele pro sau contra, efortul financiar pentru susținerea politicii sociale va crește inevitabil, sub presiunea problemelor sociale, dar și a imperativelor integrării europene. Trebuie să ne așteptăm că la un moment dat al procesului de integrare europeană a României, se va formula ca cerință expresă creșterea cheltuielilor sociale publice.

Este util, din acest motiv, ca această creștere să fie proiectată încă de acum, ritmurile ei fiind, evident, funcție de voința politică dominantă.

Considerăm că, pe termen mediu/lung, cel puțin la nivelul concepției actuale europene asupra intervenției sociale a statului, **obiectivul nostru legitim în acest domeniu este să atingem un nivel al cheltuielilor sociale publice de 25% din PIB**.

Putem lua în considerare 3 scenarii privitoare la dinamica cheltuielilor sociale publice:

A. Scenariul conservator: cheltuielile sociale publice vor rămâne și pe termen scurt/mediu constante ca procent din PIB; ele vor crește însă în valoare absolută ca efect al creșterii economice

B. Scenariul unui angajament social ferm, cu o creștere în două trepte a efortului:

- 2003-2005 creștere anuală cu 0,5% din PIB
- 2006-2010 creștere anuală cu 1,5%
- Atingerea obiectivului: 2010

C. Scenariul conservator, cu o creștere mai lentă a efortului, determinată în special de presiunile conjuncturale:

- Creștere anuală în medie de 0,5% din PIB
- Atingerea obiectivului: 2016

Primul scenariu nu presupune o schimbare structurală a intervenției sociale a statului. Acest scenariu nu este însă probabil a se materializa. Două presiuni se vor exercita în viitor pentru creșterea și relativă nu doar absolută a efortului social public: nevoia tot mai acută de a absorbi problemele sociale acumulate și presiunea integrării europene prin asimilarea configurației de politică socială promovată de UE. Este deci probabil că, în următorii ani, guvernarea va trebui să mărească efortul public social.

Cel de-al doilea scenariu este bazat pe o voință politică accentuată de soluționare rapidă a problemelor sociale produse de tranziție. Deși curajos, este realist din perspectiva cadrului economic și fiscal pe termen mediu/lung pe care ne-am angajat să îl respectăm prin Programul Economic de Preaderare. În prima etapă de 3 ani, ținând seama de multiplele dificultăți ale economiei, cât și de nivelul ridicat al impozitării, este prevăzută o creștere medie anuală moderată de 0,5% din PIB. Pe termen lung, datorită schimbărilor structurale economice și întăririi administrației fiscale, vom fi capabili să susținem o creștere a cheltuielilor sociale cu o medie anuală de 1,5%. În acest fel vom fi capabili ca până în 2010 să atingem o pondere comparabilă a cheltuielilor sociale cu țările UE. Acest scenariu se integrează și în procesul de aderare la UE. Până în momentul 2007,

România va fi făcut deja un efort semnificativ de aliniere la standardele europene, în următorii 3 ani de după admisie acest efort fiind în linii generale finalizat. Datorită acumulării explozive a problemelor sociale, e foarte posibil ca în viitorul apropiat efortul social să crească într-un ritm mai înalt. Principala dificultate în implementarea acestui scenariu o reprezintă identificarea capitolelor bugetare a căror pondere va trebui inevitabil să scadă.

Cel de al treilea scenariu, conservator, pare a fi mult mai puțin probabil. Prin presiunea combinată a celor doi factori – agravarea problemelor sociale și presiunile procesului aderării la Uniunea Europeană - creșterea efortului social va fi mai rapid decât cel prevăzut în acest scenariu. Cel mai înalt probabil este că presiunea internă se va declanșa prima. Această presiune combinată, în condițiile unei amânări excesive a deciziei politice de schimbare, este înalt probabil că va motiva, la un moment dat, cristalizarea unei voințe politice ferme de reorientare, printr-o creștere rapidă. În acest fel, se poate intra brusc în pattern-ul primului scenariu, ceva mai târziu însă, și cu costuri sociale și politice ridicate.

Resursele creșterii efortului bugetar

Creșterea impozitării (incluzând aici și contribuțiile sociale) nu mai reprezintă o sursă disponibilă. Nivelul principalelor taxe și impozite este comparabil cu media internațională. Excepție face nivelul contribuțiilor de asigurare socială care este printre cele mai ridicate din lume. România are la ora actuală cel mai mare nivel al contribuțiilor de asigurări sociale din Europa (57%). Pentru a diminua dezavantajul de competitivitate fiscală pe care îl avem în acest domeniu, este evidentă necesitatea reducerii sale. Deja din acest an el a scăzut ușor și guvernul urmărește a încerca o reducere accentuată a lui în următorii ani, spre 45%.

Dacă fiscalitatea pe individ se află la limita superioară, nu același lucru este valabil pentru rata fiscalității în ansamblu, ca procent al veniturilor fiscale din PIB, care este substanțial mai redusă decât în celelalte state europene.

Pentru creșterea veniturilor la buget este necesar să se ia în considerare următoarele direcții de acțiune:

1. o mai bună colectare a taxelor și contribuțiilor sociale
2. o lărgire a bazei de impozitare
3. redresarea ratei de dependență: numărul de pensionari care revin la numărul de contribuabili la sistemul de asigurări sociale.

Există, însă, în momentul actual și alte surse importante de creștere a resurselor financiare publice care ar putea fi orientate spre programe sociale.

În primul rând, creșterea economică prezumată, ca și eliminarea, de dorit într-un ritm cât mai rapid, a zonelor economice bolnave, consumatoare de resurse bugetare, vor crește atât în termeni absoluți, cât și relativi (ca % din PIB), resursele disponibile pentru programele sociale.

În al doilea rând, trebuie menționat volumul scăzut al veniturilor publice ca procent din PIB. În prezent, România are un nivel al veniturilor publice, ca pondere în PIB, de numai 31,8% în 2001. Comparativ, țările central-europene mai avansate din punct de vedere al procesului de tranziție au un nivel mediu al veniturilor publice de cca 40% din PIB. Multe state din UE au venituri bugetare și mai mari.

Principala cauză a acestei situații, pe lângă baza îngustă de impozitare, este slaba colectare a taxelor și contribuțiilor sociale. Chiar dacă ajutorul direct al întreprinderilor de la bugetul public s-a redus ca volum, sprijinul indirect prin tolerarea acumulării de arierate a continuat neîncetat. Neplata impozitelor a fost încurajată și de acordarea a numeroase reeșalonări și scutiri necondiționate, care au creat așteptări artificiale și au condus atât la pierderea de venituri substanțiale la bugetul

statului, cât și la diminuare credibilității sistemului fiscal și au creat imaginea unei lipse de corectitudine cu privire la distribuția efortului fiscal din punct de vedere social.

Adițional la creșterea efortului bugetar, este vital a se mobiliza resursele financiare ale societății civile. Pe măsura creșterii standardului de viață, există premise favorabile pentru susținerea și stimulare creșterii contribuției directe a colectivităților de a contribui la programe de interes social. Din acest punct de vedere, guvernarea actuală a marcat o schimbare de atitudine. A devenit evident că transferul responsabilității primare în sfera socialului către societatea civilă reprezintă o abdicare a autorităților publice de la propriile responsabilități și, în același timp, un act a cărui consecință este agravarea problemelor sociale. Asumarea deplină a responsabilității în sfera politicii sociale cuprinde însă și obiectivul construirii unui complex și eficient parteneriat social. Două liniamente esențiale ale unui asemenea parteneriat trebuie promovate:

* atragerea partenerilor sociali, a societății civile la realizarea programelor sociale, autoritatea publică asumându-și, în numele colectivității, rolul de centru organizator;

* completarea programelor publice cu inițiative private.

În fine, pentru implementarea acestui **Plan** este important a identifica și atrage o serie de resurse externe disponibile, mai ales cele ale Uniunii Europene.

Obiectivul 2: Creșterea eficienței sectorului social

Deși slab finanțate, eficiența programelor sociale poate fi totuși semnificativ îmbunătățită. Următoarele direcții pot fi luate în considerare:

1. **Creșterea ponderii programelor active de promovare a ocupării**, care reprezintă cea mai importantă modalitate de a activa direct pe cei în dificultate: crearea de locuri de muncă,

Programele adresate *copiilor străzii* sunt un exemplu excelent de ineficiență prin abordare fragmentată. Intervenția unor ONG-uri de suport a acestora în stradă, deși justificată, a avut ca efect neintenționat *fixarea lor în stradă*, în condițiile în care nu existau programe de stopare a intrărilor și de preluare a lor în sisteme de protecție socială. Nici intervenția poliției de a-i trimite în localitățile de unde provin nu a avut practic nici un efect, ei reîntorcându-se de unde fuseseră preluați.

Copiii abandonați sunt un alt exemplu. Centrarea într-o primă fază doar pe dezinstituționalizare a fost puțin eficace datorită subdezvoltării dispozitivelor de intervenție în cele două puncte esențiale ale procesului: *intrările* - prevenirea abandonului – și *ieșirile* - reinsertia copiilor în familiile naturale, de plasament, cât și datorită lipsei unui program agresiv de adopție națională.

încurajarea angajării persoanelor cu risc ridicat de șomaj cronic, formarea profesională și reabilitarea capacităților de angajare ocupațională, medierea muncii, susținerea activităților aducătoare de venit. Tot acest domeniu crucial pentru creșterea eficienței politicilor anti-sărăcie face obiectul *Planului Național de Acțiune pentru Ocuparea Forței de Muncă*, motiv pentru care aici această direcție va fi doar menționată.

Investițiile în reabilitarea capacităților și dezvoltarea de oportunități vor ușura în viitorul imediat presiunea nevoilor de suport social. Programele de creare de locuri de muncă sunt din acest punct de vedere centrale. Dar și reabilitarea capacităților de ocupare și de funcționare socială normală este foarte importantă.

Un loc important îl poate ocupa, de asemenea, extinderea **economiei sociale**. Prin economie socială înțelegem două lucruri distincte:

a. Activități economice care, în secundar, și cu condiția menținerii performanței economice, includ obiective de tip social. Condiționarea acordării contractelor publice de absorbția unor categorii sociale cu probleme de integrare economică sau în vederea reducerii disparităților regionale este o practică al cărui succes este dovedit. O asemenea extensie nu va fi desigur contabilizată în cadrul cheltuielilor sociale publice, dar poate avea un efect extrem de pozitiv asupra problemelor sociale, scăzând nevoia de programe sociale.

b. Lansarea de largi programe de amenajări de infrastructură și teritorială, inclusiv de mediu. Investițiile din aceste domenii pot fi atât investiții economice (parte a dezvoltării economice a țării), cât și investiții sociale propriu-zise, în infrastructura calității vieții (școli, spitale etc.).

Toate aceste activități economice, pe lângă efectul lor direct, prezintă un efect indirect, de activizare economică a populației, de producere de venituri și, în consecință, de scădere a presiunii asupra nevoilor de cheltuieli sociale publice.

2. Eliminarea progresivă a fragmentării programelor sociale. În ultimii ani, analizele sistemului de protecție socială au căzut de acord asupra existenței unei fragmentări excesive, ca o sursă importantă a eficienței scăzute. De problemele sociale, care sunt mereu globale și interconectate, se ocupă instituții guvernamentale diferite, cu programe care sunt mai degrabă competitive și rivale decât coordonate și puse reciproc de acord. În mod special este necesară reducerea drastică a programelor redundante/ paralele. Fragmentarea instituțională duce la:

* Eficiență scăzută din cauza concentrării pe o componentă sau alta a unei probleme și ignorarea unei abordări globale a acesteia.

* Paralelisme instituționale: instituții diferite, cu relații departe de cooperare, se ocupă de componente ale problematicii sociale. Pe lângă efectele negative asupra eficacității, paralelismele instituționale generează o creștere artificială a costului administrării.

Există două evoluții care oferă o perspectivă bună de depășire a fragmentării sistemului de protecție socială:

a. Descentralizarea activităților de suport social. Faptul că în special noua lege a sistemului național de asistență socială prevede că sistemul de servicii de asistență socială este realizat la nivelul autorităților locale, celelalte nivele ale sistemului (județean și național) reconstruindu-se în acord cu această opțiune, face posibil ca la nivel local să se realizeze unificarea sistemului. Aici se pot stabili servicii complexe de diagnoză și adresare a nevoilor individuale. Ar fi însă absolut necesar ca o parte din beneficiile financiare stabilite de lege să poată fi oferite în mod flexibil și diferențiat de către serviciile sociale locale, în raport cu nevoile efective și în formele cele mai adecvate. De exemplu, 10% din bugetul dedicat tuturor programelor sociale să fie lăsat la dispoziția autorităților locale pentru forme de suport flexibil decise, pentru susținerea experimentării inovative și pentru a face față problemelor sociale care pot apărea.

Ar fi eficient ca și bugetul alocat venitului minim garantat să aibă o asemenea prevedere. Forma actuală a ajutoarelor de urgență, înalt centralizate, este greoaie, costisitoare și în plus nu este capabilă de a opera efectiv o ierarhie a urgențelor..

Este important ca la nivel național să existe un fond pentru finanțarea unor programe naționale sau pilot; este util, de asemenea, ca aici să fie incluse, pe o perioadă de timp, și fonduri de susținere a unor beneficii de urgență individuale cu totul și cu totul speciale, ca de exemplu tratamentele medicale în străinătate. La nivelul autorităților locale trebuie să existe în mod complementar un buget care să fie utilizat pentru nevoile locale urgente, stabilite pe baza priorităților locale.

b. Constituirea Comisiei interministeriale de asistență socială care are ca obiectiv concertarea tuturor programelor sociale de suport.

c. Constituirea Comisiilor județene anti-sărăcie și promovare a incluziunii sociale, bazate pe principiul parteneriatului. Aceste Comisii vor fi în poziția de a putea prelua în managementul județului unele programe naționale, de a consolida funcția de coordonare a tuturor programelor care se desfășoară în județ.

3. Orientarea mai fermă a resurselor spre priorități explicit adoptate. Există mecanisme care în mod sistematic blochează procesul de identificare a priorităților sau chiar îl viciază. Datorită fragmentării instituționale, în locul utilizării cât mai flexibile a resurselor disponibile limitate în raport cu prioritățile contextual determinate, există o preferință excesivă pentru acordarea prin lege de drepturi rigide, pe categorii de probleme. De exemplu, pentru persoane cu handicap, dreptul la un însoțitor, în locul dreptului la servicii de suport care pot fi mult mai variat determinate, în raport cu nevoile concrete. Datorită costului mare al acoperirii acestui drept, alte forme de suport, poate mai eficiente, practic sunt excluse în momentul actual. Este un caz tipic

în care un drept parțial oferit exclude alte drepturi, posibil mai adecvate.

Este contraproductiv și, în ultimă instanță, o sursă de eficiență scăzută, legiferarea unor *mijloace ca drepturi*, în loc ca dreptul să fie definit la nivelul satisfacerii unei nevoi complexe, care poate fi realizată cu o combinație de mijloace, în funcție de contextul concret. Efectul unei asemenea abordări este un sistem de drepturi rigid definite, cu spațiu aproape nul de flexibilitate. În plus, este micșorată șansa de a se acorda resurse fie pentru programe mai flexibile, fie pentru a face față noilor probleme, chiar mult mai grave.

Fixarea în legislație a unor drepturi parțiale, care funcționează ca drepturi deja câștigate greu de modificat, îngreunează procesul de stabilire de priorități în politica socială. Prioritățile care orientează procesul sunt mai degrabă efectul neintenționat al unor presiuni trecute care au avut succes.

Incompletitudinea sistemului de asistență socială reprezintă o sursă importantă de distorsiune a sistemului de priorități. Nedezvoltarea unor servicii de suport social face ca nevoile respective să rămână, indiferent de gravitatea lor, neacoperite. Nedezvoltarea sistemului de servicii de asistență socială comunitară a dus, de exemplu, la axarea sistemului pe tratarea efectelor, în detrimentul prevenirii. Inexistența unui sistem de venit minim garantat a dus la ignorarea unui segment de populație care se zbate în condiții de sărăcie extremă.

4. Mutarea accentului pe prevenire și suport preventiv, mult mai ieftin și mai eficient, față de tratarea problemelor sociale deja consolidate, greu de resorbit. Din acest punct de vedere, sistemul de securitate socială, axat pe beneficii financiare, trebuie completat radical cu un larg complex de servicii de asistență socială, care să susțină prevenirea și recuperarea socială.

5. Creșterea calității tuturor serviciilor, inclusiv prin elaborarea de standarde minime de calitate, și dezvoltarea unui sistem de monitorizare a calității. În prezent, complementar cu o inspecție predominant financiar-administrativă, există un deficit sever de monitorizare a calității propriu-zise a serviciilor sociale furnizate la nivel local. Lipsa de competență a personalului și lipsa standardelor de calitate reprezintă un factor inhibitor pentru creșterea eficacității și eficienței acestor servicii.

6. Reducerea drastică a programelor excesiv de scumpe în raport cu rezultatele. Este important să fie evitate următoarele tipuri de programe:

a. Programe excesiv de scumpe, care, cel puțin în momentul actual, nu pot fi extinse datorită costurilor.

Adesea programe nefezabile din punct de vedere financiar sunt lansate, din surse extrabugetare, sub forma unor programe pilot, fără nici o șansă de a fi generalizate la nivelul administrațiilor locale din bugetele locale

b. Programe fragmentate, cu costuri instituționale ridicate, în locul unor programe globale. Sunt notorii insuccesele unor programe de suport pentru copiii străzii care, în final, nu au făcut decât, pe lângă o anumită ameliorare trecătoare a situației lor, nu au făcut decât să-i fixeze și mai mult în stradă.

c. Orientarea resurselor spre variabilele mai accesibile, dar nu neapărat cele mai eficiente: *programe de evaluare a nevoilor, programe de promovare de informații și atitudini* în lipsa resurselor financiare și instituționale de a susține efectiv respectivele comportamente; *programe de formare a personalului*, în lipsa structurilor organizaționale în care respectivele persoane să lucreze.

7. Identificarea și mobilizarea variatelor resurse potențiale ale diferitelor sisteme. Câteva exemple sunt înalt demonstrative pentru asemenea disponibilități. Utilizarea

serviciului militar alternativ în folosul colectivității ar putea fi o asemenea resursă extrem de importantă: pentru furnizarea unor servicii de îngrijire socio-medicală în comunitate, pentru susținerea unor programe sociale, ca de exemplu construcții de locuințe pentru persoanele sărace. Armata poate aduce de asemenea în momentul de față câteva contribuții majore prin transformarea unor cazărmi dezafectate în centre de plasament pentru minori, cămine pentru bătrâni, centre de instruire a personalului care urmează să lucreze în sistemul național de asistență socială.

8. Utilizarea tineretului ca resursă crucială a dezvoltării.

Gestionarea inadecvată a tranziției este responsabilă de producerea unor deficite importante de pregătire profesională și școlară a tinerei generații, de dificultăți accentuate de angajare a ei pe piața muncii, în fine, de o stare largă demoralizare, exprimată în comportamente deviante, dar și în tentația emigrării.

Pentru mobilizarea tineretului ca resursă a dezvoltării sociale este necesară însă o politică specială de suport pentru tranziția tinerilor la condiția adultă: diminuarea deficitului de resurse economice, obținerea unor condiții decente de locuit, oportunități ocupaționale atractive, posibilități de participare social-politică.

9. Integrarea și compatibilizarea programelor cu finanțare internațională în sistemul serviciilor publice sociale. Unele programe cu finanțare externă nu sunt suficient integrate și concertate cu direcțiile de dezvoltare a sistemului global de protecție socială.

* Managementul acestor programe trebuie inclus/ subordonat responsabilului guvernamental în domeniul respectiv.

* Introducerea, ca obligatorie, a preevaluării eficienței acestor programe și a monitorizării

Agenția Națională pentru Dezvoltarea și Implementarea Programelor de Reconstrucție a Zonelor Miniere administrează un program de suport pentru reinsertia în activități economice a minierilor disponibilizați. Programul constă din acordarea unei indemnizații de 500\$ anual pentru fiecare fost minier nou angajat. În 2001, primul an de funcționare efectivă a programului, din 4 locuri de muncă anunțate a putea fi finanțate, doar 1 a fost efectiv solicitat. Pentru creșterea efectivității programului, Agenția a propus lărgirea criteriilor de incluziune în program: de la minierii disponibilizați, la familiile lor, incluzând soțiile, dar se pare că în primul rând copiii. În plus, creșterea sumei de suport de la 500 la 750\$. Motivul a fost simplu: patronii au nevoie de alt tip de salariați decât foști minieri. Adresându-se tuturor membrilor familiilor de mineri, programul susține financiar indirect pe cei disponibilizați.

Este însă necesar să ne întrebăm dacă nu suntem în fața unei situații tipice de ușurare a realizării obiectivelor unui program, dar prin abandonarea a însăși rațiunii sale, devenind astfel o risipă de resurse. Două critici posibile pot fi aduse:

a. Oferă un suport inutil. Patronatul local, oricum ar fi angajat pe cei pe care îi consideră dezirabili (tineri în special, femei pentru industria ușoară). Este puțin probabil că cei 750\$ sunt suficienți pentru a crea un nou loc de muncă. Ei riscă să reprezinte o altă formă de suport pentru activitatea economică din zonele defavorizate, dar nu ar absorbi în sistemul ocupațional pe minierii disponibilizați.

b. Efect pervers: Zonele miniere sunt suprapopulate în raport cu nevoile de forță de muncă ale unei posibile dezvoltări economice. Ieșirea din criză trebuie probabil să cupleze măsurile de relansare economică cu drenajul demografic. În mod special tinerii trebuie încurajați să se orienteze spre alte zone. Ori soluția discutată aici nu face decât să fixeze suprapopularea.

lor continue din punctul de vedere al încadrării în procesul global de dezvoltare instituțională.

Obiectiv 3: Dezvoltarea instituțională și a capacităților

Eficacitatea atingerii obiectivelor de reducere a sărăciei și de promovare a incluziunii sociale depinde crucial de un proces rapid de dezvoltare instituțională și, în mod special, de consolidare a capacităților de dezvoltare programe sociale eficiente.

1. Definitivarea reformei instituționale a sistemului de protecție socială.

a. Completarea sistemului cu elementele lipsă sau dezvoltarea celor care sunt doar la începutul lor.

Deși conține aproape toate componentele principale ale unui stat modern al bunăstării, sistemul actual de protecție socială conține încă unele pete albe, a căror acoperire trebuie să reprezinte o prioritate pentru politica socială actuală. În 2001 s-au luat deja măsuri legislative, care urmează a fi implementate, cruciale din acest punct de vedere:

* Venitul minim garantat, introdus din ianuarie 2002, trebuie să se cristalizeze ca un sistem funcțional și sustenabil.

* Sistemul de servicii de asistență socială și de îngrijire socio-medicală la nivel comunitar reprezintă un obiectiv ce urmează a fi inițiat încă din 2002. Este rezonabil să considerăm că implementarea sa completă se va întinde pe perioada 2002-2004.

* Implementarea unor dispozitive de răspuns la o serie de probleme sociale grave, inadecvat adresate: traficul cu ființe umane, copii neglijați și/ sau maltratați în familie, violență domestică, dependență de drog, persoane fără locuință, acumularea de datorii la întreținere.

b. Dezvoltarea sistemului prin definitivarea procesului de descentralizare. Din acest punct de vedere, patru obiective distincte trebuie avute în vedere:

b.1. Dezvoltarea unei rețele de servicii de asistență socială la nivelul comunităților, în cadrul autorităților publice locale:

* Dezvoltarea capacităților de asigurare a desfășurării programelor de asistență socială (furnizarea beneficiilor sociale și a serviciilor sociale)

* Capacități de promovare de programe de dezvoltare comunitară, pe baza unui larg parteneriat cu actorii locali.

b.2. Regândirea funcțiilor și structurilor la nivel național și județean:

La nivel național:

- Întărirea capacității de dezvoltare de politici sociale și de planificare strategică
- Dezvoltarea capacităților de susținere tehnico-metodologică a programelor sociale ale autorităților locale
- Întărirea capacităților de formulare a standardelor de calitate în activitățile de suport social și de monitorizare a îndeplinirii lor
- Promovarea unor mecanisme integrative la nivelul guvernamental al politicii sociale, pentru a evita paralelismele și dublările, lipsa de coordonare
- Promovarea unor proceduri care să asigure un proces de identificare și promovare a priorităților

La nivel județean:

- Crearea unui sistem integrat de promovare a programelor sociale
- Întărirea capacității județene de a dezvolta și implementa planuri anti-sărăcie și promovare a incluziunii sociale, de a elabora strategii proprii de dezvoltare socială
- Capacități de a susține tehnic și metodologic programele sociale comunitare

b.3. Din punctul de vedere al distribuției resurselor pe categorii de cheltuieli:

- Creșterea ponderii fondurilor liber de decis în funcție de prioritățile prezente, atât la nivel național, cât și local

Pentru **dezvoltarea regională** sunt alocate sume importante de bani de la bugetul de stat, din alte surse interne precum și din finanțare externă.

În perioada 2001-2005 se prevede alocarea de la bugetul de stat a unor importante sume pentru realizarea unor proiecte de importanță locală sau regională, în diferite zone din țară (4.886 mld. lei din Fondul Național de Dezvoltare Regională, 230 Meuro care reprezintă cofinanțarea României la fondurile alocate de UE prin programul PHARE pentru coeziunea economică și socială și 6,7 Meuro pentru programe speciale de stimulare a dezvoltării în zonele defavorizate.

Se estimează că România va beneficia în perioada 2002-2005 de 750 Meuro de la UE prin Programul Phare – componenta coeziune economică și socială, pentru investiții în domenii considerate prioritare în pregătirea României pentru aderare: dezvoltarea IMM-urilor, dezvoltarea infrastructurii și dezvoltarea resurselor umane, dezvoltarea serviciilor sociale, dezvoltarea turismului, vor contribui la combaterea sărăciei și ridicarea standardului de viață.

Creșterea ponderii fondurilor alocate pe programe, posibil de decis flexibil, național și local, în raport cu fondurile alocate rigid pe beneficii

b.4. Crearea unor mecanisme de definire clară, respectiv de localizare/ atribuire a responsabilităților administrației locale și centrale, în vederea creșterii transparenței decizionale, prevenirii abuzurilor instituționale și creșterii legitimității discreționalityi structurilor locale.

2. Asigurarea unui nivel ridicat de calificare a cadrelor care lucrează în sistem

Lipsa calificării blochează activitatea, induce perturbări, scade eficiența individuală și colectivă.

În prezent, în sistemul de securitate socială lucrează persoane cu calificările cele mai diverse, prezentând adesea deficite substanțiale de pregătire în domeniul de activitate. Mai multe tipuri de măsuri sunt necesare din această perspectivă:

- Politica noilor angajări trebuie să meargă ferm pe linia selectării persoanelor cu formare profesională adecvată
- Elaborarea unor modalități de formare profesională de specialitate a celor care, deși nu au calificarea formală necesară, lucrează în sistem și au căpătat o anumită experiență profesională în domeniu. Din acest punct de vedere, trebuie evitată formarea amatoristică și fragmentară. Este necesară o pregătire de specialitate sistematică, inclusiv prin obținerea de diplome universitare în sistem de IDD. Un fond special trebuie prevăzut pentru a susține o asemenea formare compensatorie
- Elaborarea unui plan național de formare profesională continuă în domeniu, pentru a suplini deficitul general de formare profesională

3. Dezvoltarea capacităților administrației locale și centrale de pre-evaluare și monitorizare continuă a programelor sociale.

Pentru a evita risipa, trebuie dezvoltată capacitatea de preevaluare (evaluare anticipativă, *ex ante*) a programelor sociale și de evaluare/ monitorizare continuă a derulării lor.

În acest fel, crește șansa de a se evita adoptarea programelor ineficiente și de a le corecta/ abandona din timp pe cele cu probleme de eficiență.

Pentru a spori capacitatea de monitorizare, este util a se introduce în fiecare program un set de indicatori de cost/ beneficiu: cât costă realizarea unui serviciu oarecare. De asemenea, aici trebuie inclus un indicator de costuri administrative pe serviciu/ sau pe total program.

4. Mobilizarea resurselor comunitare, prin promovarea parteneriatului

Parteneriatul nu trebuie privit doar ca o modalitate de creare a consensului și de obținere a suportului colectiv pentru deciziile politice, dar și de construcție împreună a noi soluții, de creștere a eficienței utilizării resurselor publice, complementar cu identificarea și mobilizarea unor noi resurse comunitare.

Atât la nivel național, cât și local, principiul parteneriatului trebuie să stea la baza coagulării programelor de dezvoltare socială. Lărgirea parteneriatului prin includerea, alături de patronat și sindicate, a bisericii, a organizațiilor nonguvernamentale, mai ales a celor care exprimă în mod direct segmentele de populație aflate în situație de risc/ dificultate.

Datorită specificului sistemului de organizare a administrației publice, este vitală dezvoltarea unui nou tip de parteneriat: autoritățile publice locale/ autoritățile publice județene/ autoritățile publice locale.

Priorități pentru utilizarea resurselor financiare suplimentare

Creșterea cheltuielilor sociale publice, răspunzând unor presiuni sociale tot mai accentuate, va trebui să fie canalizată spre un grup de cinci direcții prioritare:

1. *Creșterea suportului financiar pentru sănătate și învățământ este absolut esențial.* Existența unei populații care nu corespunde standardelor de sănătate cerute va limita rata de creștere pe termen mediu și lung a economiei. Educația insuficientă va reduce șansele de integrare pe piața muncii și va conduce la apariția unei rate structurale mari a șomajului. Acest lucru va genera presiune asupra cheltuielilor de protecție socială și va crește în mod artificial costurile bugetare. O asemenea evoluție este de natură să creeze probleme foarte mari și din perspectiva sustenabilității pe termen lung a situației financiare a sistemului de pensii, crescând în mod substanțial rata de dependență a acestuia.

2. *Creșterea cantitativă și calitativă a oportunităților de ocupare prin multiplicarea programelor active.* Susținerea relansării economiei și crearea de noi locuri de muncă reprezintă o direcție prioritară. Cronicizarea șomajului este o problemă extrem de gravă, care poate conduce la dezagregarea vieții personale, a familiei și la izolarea socială. O creștere rapidă a numărului locurilor de muncă salariale este vitală pentru atingerea unor echilibre fundamentale pentru o societate modernă.

În același timp, o atenție specială trebuie acordată, încă de la început, creșterii *calității ocupării*. Politica de creștere economică trebuie să se orienteze spre stimularea acelor activități care oferă resursele pentru o viață prosperă. Eliminarea sărăciei persoanelor active economic este un obiectiv care va trebui să fie urmărit în mod special.

O atenție specială trebuie acordată *satului*. Sărăcia care atinge grav țărănimea poate fi

absorbită în principal prin creșterea oportunităților de ocupare:

* condiții care să facă activitatea în agricultură sursă a prosperității personale;

* stimularea de activități economice non-agricole în rural.

3. *Creșterea transferurilor sociale.* Având în vedere declinul economic din perioada 1997-1999, care a accentuat deteriorarea condițiilor de viață la categoriile de populație cele mai expuse, *transferurile sociale ar trebui să înregistreze o creștere substanțială.* Șomajul nu va mai crește semnificativ, cu toate că economia românească nu a parcurs complet ciclul restructurării. Numărul de salariați în sferele productive propriu-zise a scăzut deja la un nivel alarmant: din cei peste 8 milioane de salariați în 1989, în prezent au rămas doar 4,4 milioane de salariați, din care aproape 2 milioane aparțin sectorului bugetar.

Trei programe vor solicita masiv un surplus de resurse.

* În primul rând, venitul minim garantat, introdus din ianuarie 2002, va trebui să fie susținut cu un efort bugetar considerabil.

* În al doilea rând, sistemul de pensii care s-a erodat în mod accentuat în ultimii ani va trebui să fie readus la un nivel acceptabil.

* În al treilea rând, este urgentă creșterea suportului pentru copiii aflați în situații de risc ridicat, și mai ales pentru copiii din familiile cu mulți copii.

4. *Intervenția decisivă pentru lichidarea în linii generale a unor situații de sărăcie extremă și de excluziune socială:*

- Copiii abandonați
- Copiii care nu au condiții minime de dezvoltare în propriile familii, victime ale sărăciei extreme și degradării sociale
- Copiii abandonați în stradă
- Persoane fără locuință sau cu risc ridicat de a pierde locuința
- Segmentul populației de romi care se confruntă cu un cumul grav de lipsă de oportunități.

5. Creșterea rapidă a capacităților instituționale din sectorul social.

Aici două obiective sunt urgente:

- a.** În următorii 2 ani, un efort special trebuie făcut pentru implementarea sistemului național de servicii de asistență socială, sector grav ignorat în ultimii 12 ani.
- b.** Creșterea capacității, la nivel național și local, de a dezvolta programe sociale. Politica de protecție socială este încă centrată pe

suportul financiar al segmentelor largi de populație. Capacitatea de a dezvolta programe sociale orientate spre soluționarea unor probleme delimitate grave (copiii străzii, copiii abandonați, etc.) este în continuare subdezvoltată. Din acest motiv, probleme grave s-au acumulat, iar eforturile financiare, adesea apreciabile, au avut o eficiență mai degrabă modestă.

LEGEA VENITULUI MINIM GARANTAT (Legea nr. 416 din 18 iulie 2001, implementată în ianuarie 2002)

Programul „Case cu flori”

În prima parte a anului 2002, autoritățile locale au luat inițiativa de a crea locuințe temporare pentru persoanele fără locuință.

Inițiativa recentă a programului „Case cu flori” a Primăriei sectorului 2 București este un exemplu. Deja 94 de tineri fără locuință au primit locuri în apartamentele achiziționate de către primărie.

Recent, Guvernul a aprobat Proiectul Legii privind Sistemul Național de Management al Crizelor.

CAPITOLUL 5

Program de implementare a obiectivelor strategice

Obiectiv strategic 1: Eliminarea sărăciei extreme

Obiectiv 1.1.

Garantarea unui venit minim pentru fiecare cetățean prin:

- 1.1.1. Asigurarea sustenabilității financiare a sistemului venitului minim garantat (VMG) și a funcționării sale normale
- 1.1.2. Menținerea VMG la valoarea reală actuală și creșterea sa în perspectivă pentru asigurarea unui minim de subzistență

Obiectiv 1.2

Asigurarea de adăposturi temporare pentru persoane/ familiile fără locuință

- 1.2.1. Elaborarea și implementarea unui program de construire a unei rețele de locuințe de necesitate/ temporare pentru persoanele fără locuință sau care trăiesc în condiții de mizerie (MMSS, MLPTL, termen: 31 septembrie 2002);
Etapa 1: Construirea unor locuințe de necesitate/ temporare pentru aproximativ 80 de persoane în fiecare județ (termen: noiembrie 2002)
Etapa 2: Completarea numărului de locuințe de necesitate/ temporare la nivelul necesarului (termen: octombrie 2003)
- 1.2.2. Prevenirea evacuării din locuințe a familiilor sărace
 - accentuarea măsurilor de protecție a chiriașilor împotriva evacuării abuzive
 - suport pentru familiile sărace supraîndatorate la plata întreținerii locuinței, pentru a evita situațiile de evacuare
 - protecția juridică împotriva escrocheriilor.

Obiectiv 1.3.

Reducerea numărului de locuințe ce oferă condiții de locuit inumane, degradante

- 1.3.1. Identificarea locuințelor care prezintă condiții inumane/ degradante
- 1.3.2. Lansarea unui program de sprijinire a construirii unor locuințe ieftine, chiar de tip provizoriu, pentru cei care au condiții de locuit inumane, degradante (termen: iunie 2003).
- 1.3.3. Reducerea cu un sfert a numărului acestor locuințe până în decembrie 2004.

Obiectiv 1.4.

Constituirea unui mecanism de suport financiar de urgență pentru situații individuale și colective de dezastru

- 1.4.1. Elaborarea unei metodologii clare de intervenție în situații de dezastru individual și colectiv (MMSS, MAP – decembrie 2002)
- 1.4.2. Dezvoltarea unui sistem național, cu reprezentare la nivel național/ județean/ local, pe baza unei filozofii reconsiderate a fostului Fond de Solidaritate, care să asigure intervenții în situații sociale de urgență

Relansarea reformei în domeniul sănătății (MSF, CNAT-2001) a fost discutată în cadrul întâlnirii din 5 decembrie 2001 cu toți agenții implicați, urmând ca în viitorul apropiat să fie adoptată de Guvern. Ea include o serie de strategii și programe de acțiune în vederea reformării sistemului sanitar.

Strategii propuse spre adoptare de către MSF și CNAS:

- Strategia națională privind reforma în spitale
- Strategia privind politica în domeniul medicamentului și materialelor sanitare (este o reactualizare a programului PHARE al UE RO 97122003 privind politica națională a medicamentului în România definitivată la sfârșitul anului 2000)
- Strategia privind îmbunătățirea sistemului de finanțare în sănătate
- Strategia privind sănătatea femeii, copilului și familiei pentru perioada 2002-2006 (prioritar în acest domeniu este prevenirea îmbolnăvirilor și medicina curativă)

Programe prioritare de sănătate pentru anul 2002:

- Programul comunitar de sănătate publică
- Programul de prevenire și control al bolilor netransmisibile
- Programul de sănătate a copilului și familiei
- Programul de protecție specială a persoanelor cu handicap

Programul „Educația a doua șansă” a fost inițiat de Ministerul Educației și Cercetării și Centrul Educația 2000+ și este un Proiect experimental de recuperare școlară în vederea combaterii marginalizării și excluderii sociale și profesionale a tinerilor care nu au finalizat învățământul obligatoriu și nu au dobândit competențele minime necesare ocupării unui loc de muncă. Scopul este sprijinirea acestor tineri cu vârsta între 14-25 ani pentru completarea educației de bază astfel încât să poată susține examenul de capacitate și în paralel pregătirea pentru o meserie corespunzătoare școlii de ucenici. În prezent include 11 școli pilot din 6 județe și Municipiul București, urmând a fi generalizate începând cu septembrie 2002.

Programul de combatere a abandonului școlar, inițiat de către MEC, MFS, MMSS, Autoritatea Tutelară, ANPCA și urmează a fi definitivat în 2002. Programul prevede facilitarea accesului la educație, creșterea atractivității acesteia, stimularea implicării comunității în viața școlii, dezvoltarea educației părinților. Populația țintă este constituită din copii de vârstă școlară (7-18 ani) care sunt slab educați, au fost/ sunt marginalizați, au abandonat școala, provin din familii în situație de risc, aparțin unor grupuri etnice al căror acces la educație este limitat.

Strategia Națională de Dezvoltare a Economiei Bazate pe Cunoaștere urmează să fie înaintată Guvernului spre adoptare în luna august 2002. Ea are ca principal obiectiv difuzarea la nivel de masă a cunoștințelor despre tehnica modernă (inclusiv în mediul rural) și asigurarea accesului populației la IT.

Programul de Relansare a Învățământului Rural, inițiat de MEC, MFP, Banca Mondială, Consiliul Național pentru Dezvoltarea Învățământului Rural în 1999, care are ca scop asigurarea egalității șanselor la învățământ pentru copiii din mediu rural.

Obiectiv strategic 2:

Eliminarea situațiilor de excluziune socială severă și promovarea incluziunii sociale

Obiectiv 2.1.

Îmbunătățirea accesului la servicii de asistență medicală

- 2.1.1. Acces universal la un pachet minimal de servicii de asistență medicală
- 2.1.2. Acces universal la servicii de sănătate a reproducerii și planificare familială
- 2.1.3. Asigurarea susținerii medicale a mamelor pe tot parcursul perioadei prenatale și post-natale
- 2.1.4. Asigurarea accesului la asistență medicală a tuturor copiilor
- 2.1.5. Acoperirea cu servicii medicale a zonelor și colectivităților insuficient acoperite
- 2.1.6. Reducerea îmbolnăvirilor și a deceselor evitabile (reducerea mortalității materne, a mortalității infantile etc.).

Obiectiv 2.2

Asigurarea accesului universal la educația primară și gimnazială

- 2.2.1. Eliminarea completă a cazurilor de neînscrisere școlară
- 2.2.2. Reducerea rapidă a abandonului școlar în ciclul primar și gimnazial prin:
 - activizarea rolului școlii în comunitate
 - asistența socială a familiilor cu probleme
 - acordarea de gratuități și facilități pentru cei mai săraci în achiziționarea de materiale școlare
 - oferirea de servicii educaționale secundare: o masă/ gustare gratuită/ subvenționată în școală, internate și semi-internate etc., focalizate în comunități cu probleme)
- 2.2.3. Absorbția deficitului educațional al generațiilor tinere și adulte prin alfabetizare/ completare de studii
- 2.2.4. Creșterea relevanței personale, sociale și profesionale a școlii printr-o reformă accelerată a conținutului învățământului

Obiectiv 2.3

Generalizarea treptată a participării la educația profesională și liceală

- 2.3.1. Diversificarea ofertei de formare profesională pre-universitară (licee cu profil tehnologic și vocațional, școli profesionale și de ucenici)
- 2.3.2. Un program agresiv de atragere în activități de completare a studiilor, focalizată pe tinerii de 20-29 de ani care nu au încheiat decât educația obligatorie (sau chiar mai puțin). Reducerea acestor cazuri de la 5% către 2-3% până în 2010.
- 2.3.3. Creșterea relevanței ocupaționale și sociale a învățământului vocațional
- 2.3.4. Creșterea oportunităților de participare școlară post-gimnazială a copiilor din grupurile defavorizate
- 2.3.5. Definitivarea reformei sistemului de învățământ vocațional și a sistemului de învățare permanentă

Legea privind Sistemul Național de Asistență Socială (Legea nr. 705 din 3 decembrie 2001)

Legea oferă o concepție articulată asupra cadrului de funcționare a sistemului național de asistență socială. În vederea proiectării sistemului național unitar de asistență socială a fost constituită Comisia Interministerială de Proiectare a Sistemului Național de Asistență Socială care a elaborat concepția organizării, la nivel județean și local, a noului sistem. Sistemul național de asistență socială urmează a fi implementat în următorii 2 ani.

Planul Național de Acțiune pentru Ocuparea Forței de Muncă (MMSS - ANOFM, 2002)

A fost realizat pe baza liniilor directoare ale strategiei europene privind ocuparea forței de muncă de către MMSS în colaborare cu ANOFM și alte ministere și instituții. PNAO evidențiază măsurile pe care România își propune să le implementeze pe termen scurt în vederea creșterii ocupării forței de muncă și reducerii șomajului, sprijinirii învățării pe tot parcursul vieții, flexibilizării pieței muncii pentru a răspunde eficient schimbărilor economice, evitării discriminării și excluziunii sociale. Cei 4 piloni pe care este construit planul coincid cu cei ai Strategiei UE: îmbunătățirea capacității de angajare, dezvoltarea spiritului antreprenorial și crearea de locuri de muncă, promovarea capacității de adaptare a întreprinderilor și a angajaților acestora, asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați.

Obiectiv 2.4.

Asigurarea accesului la serviciile de asistență socială a tuturor celor aflați în situație de dificultate

- 2.4.1. Implementarea sistemului național de servicii de asistență socială comunitară care va oferi servicii de prevenire/ consiliere/ recuperare în familie și comunitate: 2002-2003
- 2.4.2. Dezvoltarea de servicii specializate de asistență socială, cu atenție specială pe probleme ca: abandon școlar, delincvență juvenilă, dependența de droguri, violența, abuzul sexual etc.

Obiectiv 2.5.

Creșterea oportunităților de ocupare

- 2.5.1. Asigurarea accesului efectiv la serviciile de angajare, formare profesională a tuturor celor care doresc să devină economic activi
- 2.5.2. Crearea de locuri de muncă prin relansarea economică dar și prin investiții în lucrări publice și stimularea activităților economice pe cont propriu ca și a întreprinderilor nou înființate
- 2.5.3. Promovarea unor măsuri speciale în vederea oferirii de oportunități ocupaționale grupurilor defavorizate: romi, persoane cu handicap, femei, tineri fără experiență în câmpul muncii, șomeri peste 45 ani.

Obiectiv 2.6.

Eradicarea fenomenului “copiii străzii” (termen: decembrie 2003)

- 2.6.1. Identificarea copiilor străzii și preluarea lor în sisteme de protecție socială
- 2.6.2. Crearea unor centre de integrare / reintegrare socială / familială a copiilor străzii
- 2.6.3. Monitorizarea preluării și integrării / reintegrării familiale / sociale a copiilor și a activităților instituțiilor responsabile de fiecare copil al străzii
- 2.6.4. Prevenirea părăsirii familiei / a abandonului copiilor în stradă

Obiectiv 2.7.

Eradicarea cazurilor de lipsă a identității legale (lipsa actelor de identitate)

Termen: iunie 2003

Obiectiv 2.8.

Asistarea copiilor aflați în situație de risc major (victime ale abuzurilor, neglijării, violenței, exploatării) în familie / comunitate – decembrie 2002

- 2.8.1. Constituirea unui sistem de identificare / intervenție / asistare a copiilor în situație de risc major în propria familie, la nivelul comunităților – servicii de asistență socială comunitară
- 2.8.2. Elaborarea unei strategii naționale de prevenire / asistare a copiilor în situație de risc major în propria familie
- 2.8.3. Dezvoltarea cadrului juridic de tratare a copiilor în situație de risc major în propria familie. Dezvoltarea capacităților instituționale (juridice, poliție, asistență socială) de tratare a acestor cazuri

Strategia Națională privind Protecția Specială și Integrarea Socială a Persoanelor cu Handicap (Proiect de Strategie SSPH, 2002, înaintat Guvernului spre aprobare în mai 2002)

Acest proiect de Strategie își propune creșterea calității vieții persoanelor cu handicap și integrarea în societate a acestora. Strategia se bazează pe ideea egalității șanselor, subscriindu-se principiilor stabilite de Regulile Standard ONU pentru persoanele cu handicap. Obiectivele prioritare vizează reforma administrativă a SSPH, reforma legislativă în domeniu și reforma instituțională – dezinstuționalizarea - serviciile alternative, propunând măsuri concrete în domeniul medical-social (în colaborare cu MSF), educațional-formativ (în colaborare cu MEC), orientarea, formarea profesională și angajarea în muncă a persoanelor cu handicap (în colaborare cu ANOFM), accesibilitatea la mediul fizic, informare, educație, cultură (în colaborare cu MLPTL, MAP) și asistență financiară și protecție specială (în colaborare cu MMSS, MJ, MI, MAP).

Printre **Acțiunile prioritare pentru pregătirea aderării României la NATO** (aprobate de Guvern în data de 4 aprilie 2002), în domeniul **combaterii traficului cu ființe umane**, sunt prevăzute următoarele obiective:

- Pe termen scurt:
 1. Evaluarea cadrului legislativ în domeniul combaterii crimei organizate și în special a traficului de ființe umane
 2. Întărirea capacității administrative de combatere a traficului de ființe umane (numirea unui procuror român care să lucreze în cadrul Centrului Regional SECI pentru combaterea criminalității transfrontaliere, înființarea unui Centru de Resurse pe probleme de trafic de ființe umane , încheierea unui Memorandum de Înțelegere cu Organizația Internațională a Migrației în domeniul cooperării pentru returnarea voluntară umanitară)
 3. Întărirea cooperării internaționale în domeniu
- Pe termen mediu:
 1. Completarea cadrului legislativ în domeniul combaterii crimei organizate și în special a traficului de ființe umane (adoptarea Legii privind protecția martorului, Legii privind combaterea crimei organizate, Legii privind organizarea și funcționarea poliției, Legii privind Statutul Polițistului)
 2. Contribuția la efortul regional de cooperare pentru combaterea traficului de ființe umane
 3. Îmbunătățirea asistenței pentru victimele traficului de ființe umane (înființarea unor centre de cazare pentru victimele traficului cu ființe umane la București, Pitești și în zona de Vest a țării)
 4. Dezvoltarea unui sistem național pentru prevenirea traficului de ființe umane (implicarea Bisericii Ortodoxe Române, implementarea unor programe școlare de informare a tinerilor privind riscurile traficului de ființe umane, elaborarea unui Program integrat de luptă împotriva crimei organizate transnaționale și transfrontaliere)

Obiectiv 2.9.

Asistență socială pentru vârstnici

2.9.1. Dezvoltarea sistemului de servicii sociale pentru vârstnici, în familie și comunitate (servicii în familie, centre de zi)

- Etapa 1: elaborarea unei strategii naționale (termen: martie 2003)
- Etapa 2: implementarea sistemului la nivelul minim de servicii la 25% din necesar (termen: decembrie 2004)
- Etapa 3: sistemul la nivel minim de servicii, 99% din necesar (termen: 2012)

2.9.2. Îmbunătățirea sistemului de servicii în centre de tip rezidențial

- Etapa 1: Reconsiderarea concepției de organizare a instituțiilor rezidențiale pentru vârstnici
- Etapa 2: Aducerea instituțiilor existente la un nivel minim de finanțare și de calitate a serviciilor
- Etapa 3: Completarea numărului de instituții, la nivel de 75% din necesar (termen: decembrie 2010)

Obiectiv 2.10.

Îmbunătățirea și diversificarea formelor de suport pentru persoanele cu handicap

2.10.1. Diversificarea și personalizarea serviciilor destinate persoanelor cu handicap:

- Servicii specializate la domiciliu sau în centre de zi
- Dezvoltarea rețelelor de centre de zi, plasament în sistem privat
- Includerea în infrastructura publică a facilităților pentru persoane cu handicap

2.10.2. Integrarea în viața normală a comunității:

- Dezvoltarea vocațională: ocuparea, formarea și angajarea persoanelor cu handicap în unități de terapie ocupațională sau în unități economic protejate

2.10.3. Extinderea principiului educației inclusive prin creșterea participării la învățământul obișnuit

2.10.4. Reforma sistemului de instituții rezidențiale pentru persoane cu handicap grav:

- Asigurarea unei finanțări corespunzătoare asigurării unor condiții normale de viață și a unor servicii la nivelul standardelor de calitate
- Organizarea instituțiilor pe principii similare cu cele ale comunităților umane naturale
- Accentuarea mobilității familie/ centre rezidențiale temporare/ instituții rezidențiale de lung termen

Obiectiv 2.11.

Prevenirea traficului de persoane, a exploatării sexuale a copiilor și a adulților și dezvoltarea capacității de recuperare a victimelor

2.11.1. Creșterea eficacității intervenției poliției în prevenirea și pedepsirea actelor de trafic cu persoane.

2.11.2. Examinarea oportunității de mărire a pedepselor pentru infracțiunile de trafic de persoane și exploatare sexuală

2.11.3. Dezvoltarea cooperării cu organismele publice din țările care atrag traficul cu persoane pentru a identifica infracțiunile, dar și a descuraja exploatarea sexuală a persoanelor traficate.

2.11.4. Dezvoltarea serviciilor de asistență socială/ terapie și reinsertie socială a victimelor traficului cu persoane.

Strategia pentru Îmbunătățirea Situației Romilor, adoptată prin Hotărârea de Guvern numărul 430 din data de 25 04 2001, este rezultatul colaborării dintre Guvern și organizațiile neguvernamentale ale romilor. Strategia vizează politici sociale cu obiective foarte clare: prevenirea și combaterea discriminării instituționale și sociale, păstrarea identității etnice a romilor, asigurarea șanselor egale pentru atingerea unui standard decent de viață și stimularea participării romilor la viața economică, socială, culturală, educațională și politică a societății. Strategia pentru Îmbunătățirea Situației Romilor trasează direcții de acțiune pentru o perioadă de 10 ani (**2001-2010**) și un plan detaliat de măsuri pe termen mediu de 4 ani (**2001-2004**); de asemenea sunt prevăzute responsabilități precise pentru diferitele ministere implicate în implementarea obiectivelor strategice la nivel central și la nivel local.

Femeile prezintă în România un nivel ridicat de participare pe piața muncii. Datele arată că nu există un fenomen de sărăcire mai accentuată a femeilor: rata sărăciei are valori egale pentru bărbați și femei. Datorită sistemului de salarizare nu există discriminări între sexe. Este posibil ca în viitor să apară unele tendințe de discriminare salarială. În anumite zone ale vieții sociale situația femeii pare a se fi deteriorat. Riscul de a fi victimă a violenței domestice și a exploatării sexuale, chiar în formele extreme ale traficului de ființe umane, a crescut.

Obiectiv 2.12.

Prevenirea excluziunii sociale datorate criminalității

- 2.12.1. Identificarea cauzelor criminalității în România și dezvoltarea unui sistem legislativ și instituțional eficient de prevenire a acesteia prin elaborarea și implementarea, în colaborare cu Comitetul Național de Prevenire a Criminalității, a unui Plan Național împotriva Criminalității
- 2.12.2. Program agresiv de prevenire a consumului de droguri și de recuperare a dependenților de drog
- 2.12.3. Dezvoltarea serviciilor de suport pentru victime
- 2.12.4. Dezvoltarea sistemelor de recuperare a delincvenților prin dezvoltarea serviciilor de reintegrare socială și supraveghere, cu accent special pe copii și tineri
- 2.12.5. Extinderea spectrului de măsuri neprivative de libertate, în mod special a formelor de executare a pedepselor în comunitate și de eliberare condiționată
- 2.12.6. Reforma în domeniul regimului penitenciar în vederea lărgirii oportunităților de pregătire și calificare a deținuților

Obiectiv 2.13.

Instituirea unei noi legislații cu privire la delicvența juvenilă, bazată pe principiul incluziunii sociale: prevenire / recuperare / reinserție socială

- 2.13.1. Modificarea legislației privind tratarea delicvenței juvenile
- 2.13.2. Dezvoltarea activităților de prevenire a delicvenței juvenile
- 2.13.3. Programe comunitare de supervizare și reinserție socială a tinerilor delicvenți
- 2.13.4. Introducerea în cadrul programelor școlare a unor ore de pregătire juridică (cultură legislativă)

Obiectiv 2.14.

Suport pentru populația de romi în vederea creșterii oportunităților acestora de acces la o viață social-economică modernă și prosperă

- 2.14.1. Monitorizarea implementării strategiei guvernamentale privind populația de romi și extinderea programelor ocupaționale, școlare, de locuire
- 2.14.2. Reabilitarea din punctul de vedere al condițiilor de locuire, serviciilor sociale și oportunităților ocupaționale a zonelor locuite de romi
- 2.14.3. Suport pentru afirmarea culturală a romilor și pozitivarea imaginii lor colectivă

Obiectiv 2.15.

Program de prevenire și combatere a violenței domestice

- Elaborarea programului (termen: 2003)
- Implementarea programului: iunie 2003 – decembrie 2004

Obiectiv 2.16.

Combaterea tuturor formelor de discriminare a femeilor și promovarea, în toate domeniile și în toate situațiile a egalității de șanse

- 2.16.1. Susținerea participării femeilor pe piața muncii la un nivel ridicat
- 2.16.2. Prevenirea tendinței de discriminare salarială a femeilor
- 2.16.3. Prevenirea și sancționarea tuturor formelor de hărțuire sexuală la locul de muncă, a formelor de violență în familie și societate împotriva femeii, de traficare și exploatare sexuală.

Planul Național de Acțiune pentru Tineret în România (proiect MTS, 2001)

MTS a decis să se concentreze începând cu ianuarie 2001 asupra elaborării Planului Național de Acțiune pentru Tineret în România. PNA-T reprezintă un prim document de programare în domeniul politicii de tineret, fiind elaborat în acord cu Programul Național pentru Aderarea României la UE și în parteneriat cu structurile naționale de și pentru tineret și cu specialiști în domeniul politicilor de tineret. În capitolul II, Strategia națională în domeniul politicii de tineret, sunt prezentate obiectivele politicii guvernamentale în domeniul politicii de tineret, resurse naționale alocate și cadru instituțional, principiile acestei strategii și obiectivele generale, priorități și măsuri indicative 2001-2004 și estimarea impactului mediu așteptat. Prioritățile naționale cuprinse se referă la participarea economică, civică și politică, culturală, la educație a tinerilor, atenuarea impactului factorilor de risc care conduc la marginalizare și excluziune socială, stimularea creativității tinerilor, promovarea mobilității lor în spațiul european, optimizarea cadrului instituțional și ajustarea politicilor în domeniu. Responsabil pentru coordonarea strategică și aprobarea PNA-T este Comitetul Interministerial pentru Problemele Tineretului (CIPT).

Planul Național de Acțiune pentru Tineret (PNAT) reprezintă un plan sectorial de sprijin pentru Planul Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale

Obiectiv 2.17.

Combaterea tuturor formelor de discriminare etnică și prevenirea disrupțiilor pe temeuri etnice a relațiilor sociale

Obiectiv 2.18.

Suport pentru tinerii care ies la 18 ani din sistemul de instituții / plasament familial în vederea integrării în viața socială normală

Obiectiv 2.19.

Creșterea accesului segmentelor sociale sărace și marginalizate la actul justiției

- Introducerea, în urma consultării și acceptului prealabil a unor prevederi specifice obligatorii în legislația privind exercitarea activității avocaționale și notariale, constând în acordarea de consultații gratuite sau cu tarif redus pentru categoriile de persoane defavorizate

În Programul de Guvernare pe perioada 2001-2004 se acordă un rol important întreprinderilor mici și mijlocii în procesul de consolidare a economie de piață și în dezvoltarea economică durabilă prin capacitatea de absorbție a forței de muncă disponibile sau disponibilizate, adaptarea producției la volumul, structura și eșalonarea cereri pieței și prin creșterea competiției. Direcțiile strategice de acțiune ale Guvernului în sprijinirea sectorului IMM sunt:

- **crearea unui mediu de afaceri favorabil înființării și dezvoltării IMM** prin: eliminarea barierelor birocratice care determină costuri suplimentare nejustificate la înființarea și în timpul funcționării întreprinderilor; îmbunătățirea cadrului instituțional și a dialogului public-privat.
- **dezvoltarea activităților productive și inovative ale IMM și creșterea competitivității sectorului IMM** prin: susținerea transferului de tehnologie către IMM, susținerea proiectelor de introducere a sistemelor de calitate și a proiectelor inovative; facilitarea accesului la surse de finanțare; facilitarea accesului la activele neutilizate ale agenților economici cu capital majoritar de stat; facilitarea accesului la achiziții publice; dezvoltarea unei infrastructuri de afaceri, a unei rețele naționale de consultanță și consiliere pentru întreprinzători; îmbunătățirea accesului la informații de afaceri relevante pentru domeniul specific de activitate al acestora; crearea unui sistem de taxe și impozite care să stimuleze investițiile acestui sector.
- **îmbunătățirea accesului IMM pe piețele externe** prin: elaborarea unei strategii pentru susținerea IMM cu potențial de export; susținerea dezvoltării colaborării regionale și transfrontaliere; sprijinirea participării IMM la târguri și manifestări internaționale; susținerea consultanței și instruirii întreprinzătorilor în elaborarea strategiei de export, a tehnicilor de marketing pe piețele externe și a managementului exportului; susținerea accesului la informații de afaceri privind piețele externe.
- **promovarea culturii antreprenoriale** prin: susținerea unor programe de instruire pentru dezvoltarea capacității antreprenoriale; susținerea accesului întreprinzătorilor la servicii de consultanță pentru demararea unei afaceri; îmbunătățirea pregătirii manageriale prin discipline axate pe antreprenoriat în învățământul liceal și universitar; implicarea mediilor de informare în susținerea imaginii pozitive a întreprinzătorilor și a afacerilor de succes.

Obiectiv strategic 3:

Absorbția treptată a sărăciei persoanelor economic active și a pensionarilor

Obiectiv 3.1.

O politică economică orientată activ spre relansarea economiei și creșterea competitivității

- 3.1.1. Reducerea inflației; controlul dezechilibrelor bugetare
- 3.1.2. Creșterea competitivității
- 3.1.3. Scăderea fiscalității
- 3.1.4. Creșterea ratei investițiilor
- 3.1.5. Stimularea producției autohtone prin dezvoltarea pieței interne, mai bună valorificare a resurselor interne, inclusiv de forță de muncă, încurajarea întreprinderilor mici și mijlocii
- 3.1.6. Explorarea posibilității de lansare a unor programe de lucrări publice a căror rezultate pot fi îmbunătățirea infrastructurii, creșterea numărului locurilor de muncă, stimularea producției orizontale.
- 3.1.7. Întărirea disciplinei financiare

Obiectiv 3.2.

Stimularea creșterii ocupării de calitate producătoare de bunăstare

- 3.2.1. Creșterea numărului de locuri de muncă salariate care să asigure atingerea nivelului din 1990 într-o perioadă cât mai scurtă-
- 3.2.2. Absorbția rapidă a ocupării în economia subterană (reducerea ei cu cel puțin 50% până în 2004)
- 3.2.3. Programe complexe de absorbție a zonelor cu deficit sever de posibilități ocupaționale: relansarea economică a zonelor, complementar cu drenarea surplusului de populație activă și orientarea ei spre zonele în dezvoltare
- 3.2.4. Reinsertia ocupațională a șomerilor pe lung termen
- 3.2.5. Transformarea agriculturii de subzistență într-o agricultură productivă care să asigure un standard decent de viață
- 3.2.6. Creșterea calității activităților economice pe cont propriu cu atenție specială pe activitățile neagricole din mediul rural
- 3.2.7. Creșterea oportunităților de ocupare pentru tineri: relansarea sistemului de formare ocupațională, preuniversitară / vocațională
 - definitivarea Strategiei pentru Învățământul Profesional / Vocațional de tip secundar și implementarea ei (termen iulie 2003)
 - accentuarea formării profesionale pentru agricultori: asigurarea prezenței într-o manieră satisfăcătoare în programa de învățământ de la sate a disciplinelor și modulelor referitoare la agricultură (termen iunie 2003)
 - relansarea învățământului profesional / agricol secundar (licee cu profil agricol, cu profil de servicii în agricultură și domeniile colaterale)
 - oferirea unui număr mai mare de burse pentru învățământul rural

Din setul de inițiative care se adresează direct sectorului IMM, fac parte **Programele multianuale ale MIMMC, finanțate integral de la bugetul de stat în perioada 2002-2005:**

- **Program de susținere a investițiilor realizate de întreprinderi nou - înființate sau micro-întreprinderi.** Scopul programului: acordarea de alocații financiare nerambursabile corelate cu un credit bancar pentru acoperirea parțială a costurilor legate de investițiile realizate de întreprinderile mici și mijlocii în domeniul producției și serviciilor.
- **Fondul național de garantare a creditelor pentru IMM.** Scopul programului: acordarea de garanții pentru facilitarea accesului IMM la surse de finanțare prin garantarea creditelor și a altor instrumente de finanțare ce pot fi obținute de către IMM de la băncile comerciale sau din alte surse. Pentru 2002 capitalul social al Fondului va fi majorat cu 144 mld lei
- **Program pentru susținerea accesului IMM la servicii de instruire și consultanță.** Scopul programului: facilitarea accesului IMM românești pe piețele externe și a reducerii decalajului de informații de piață, servicii de consultanță și instruire a IMM românești față de cele din UE.
- **Program de dezvoltare a abilităților antreprenoriale – EMPRETEC.** Scopul programului: identifică potențiali întreprinzători de succes, le oferă instruire în vederea dezvoltării capacității antreprenoriale și a aptitudinilor manageriale, îi asistă în pregătirea planurilor de afaceri și în accesarea surselor de finanțare necesare activității lor, le oferă sprijin pentru creșterea exporturilor, îi susțin în realizarea de colaborări reciproc avantajoase cu societăți comerciale naționale și companii străine. De asemenea creează sisteme de susținere pe termen lung care să faciliteze creșterea și internaționalizarea afacerilor dezvoltate de acești antreprenori.
- **Programul pentru sprijinirea IMM în dezvoltarea exportului.** Scopul programului: facilitarea accesului la servicii de consultanță și informare privind piețele externe și cerințele acestora, elaborarea și implementarea de programe de finanțare pentru dezvoltarea activităților de export și dezvoltarea de acorduri bilaterale.
- **Program național pentru înființarea și dezvoltarea incubatoarelor de afaceri.** Scopul programului: acordarea de sprijin financiar nerambursabil pentru a acoperi parțial costurile de înființare și funcționare ale incubatoarelor de afaceri pentru a permite înființarea și dezvoltarea de IMM-uri noi și de succes care să contribuie la dezvoltarea economică și socială.

Obiectiv 3.3.

O politică salarială orientată spre scăderea sărăciei și creșterea ocupării

- 3.3.1. Creșterea în ritm mai rapid a salariului minim în vederea atingerii unui raport între salariul minim și salariul mediu care să asigure motivarea angajării în muncă, respectul pentru demnitatea muncii, cât și diminuarea riscului de sărăcie salarială
- 3.3.2. Micșorarea costurilor unui loc de muncă, pentru susținerea relansării economice, dar și pentru diminuarea muncii la negru.

Obiectiv 3.4.

Absorbția sărăciei pensionarilor

- 3.4.1. Creștere treptată, în termeni reali, a pensiei
- 3.4.2. Eliminarea dezechilibrelor/ inechităților moștenite din sistemul de pensii, prin accelerarea recorelării pensiilor

Obiectiv 3.5.

Control asupra factorilor care afectează advers costul vieții

- 3.5.1. Prevenirea impunerii prețurilor de monopol
- 3.5.2. Întărirea și extinderea controlului calității bunurilor și serviciilor
- 3.5.3. Intervenția energetică în blocarea mecanismelor care afectează negativ prin abuz viața cetățenilor:
 - corupție
 - abuzurile administrației
 - justiție lentă, scumpă și incorectă
 - forme de escrocăre a cetățenilor

Obiectiv 3.6.

Prevenirea riscurilor ecologice pentru evitarea degradării calității vieții

- 3.6.1. Inventarierea surselor de riscuri ecologice, elaborarea planificării pre-dezastru
- 3.6.2. Conceperea unui sistem de monitorizare și avertizare privind eventualitatea producerii unor dezastre naturale
- 3.6.3. Măsuri de prevenire și absorbție a efectelor negative ale catastrofelor naturale (cutremure, inundații, surpări și alunecări de teren, fenomene meteorologice extreme etc.)
- 3.6.4. Eliminarea riscurilor tehnologice (explozii, incendii, poluare, accidente de mină, complexe) în așezările urbane/ rurale
- 3.6.5. Monitorizarea zonelor critice (zone pe teritoriul cărora se înregistrează depășiri repetate ale indicatorilor de calitate a mediului față de normele standardizate)

Obiectiv 3.7.

Reducerea energetică a criminalității și corupției, ca factori de sărăcie

- 3.7.1. Reducerea micii corupții care afectează direct pe cei săraci
- 3.7.2. O mai bună protecție a proprietății
- 3.7.3. Reducerea delicvenței și suport pentru victime
- 3.7.4. Eliminarea mării corupții care afectează advers atât bugetul, cât și bunăstarea colectivă

PLANUL NAȚIONAL DE DEZVOLTARE 2002-2005 (MDP, decembrie 2001)

Activitatea de planificare realizată prin PND (inițiat de MDP) trebuie înțeleasă drept un **cadru orientativ**, care promovează interacțiunea dintre ministere; susține cooperarea între ministere și organismele regionale și administrațiile locale; îmbunătățește accesul liber la informație; conduce la creșterea transparenței procesului de elaborare a strategiei și programelor de dezvoltare ale României; implică partenerii sociali și economici în procesul de planificare. PND a avut ca bază Programul Economic de Preaderare, al României și asigură fundamentarea cererii țării noastre de finanțare a programelor de dezvoltare din fondurile UE.

PND s-a realizat în parteneriat cu ministerele și Consiliile de Dezvoltare Regională (CDR) prin organismele executive reprezentate de ADR. Au fost identificate **7 axe prioritare de dezvoltare**, în jurul cărora se vor articula, în perioada de plan, toate obiectivele, măsurile, programele și proiectele care vor concura la realizarea acestor priorități majore:

Axa 1. Dezvoltarea sectorului productiv și a serviciilor conexe, întărirea competitivității activităților economice și promovarea sectorului privat

Axa 2. Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii

Axa 3. Întărirea potențialului resurselor umane, a capacității forței de muncă de a se adapta la cerințele pieței și îmbunătățirea calității serviciilor sociale

Axa 4. Sprijinirea agriculturii și a dezvoltării rurale

Axa 5. Protejarea și îmbunătățirea calității mediului

Axa 6. Stimularea cercetării științifice și dezvoltării tehnologice, inovării, comunicațiilor, tehnologiei informației și crearea societății informaționale

Axa 7. Îmbunătățirea structurii economice a regiunilor, sprijinirea dezvoltării regionale echilibrate și durabile.

Obiectiv strategic 4:

Promovarea coeziunii și dezvoltării sociale.

Obiectiv 4.1.

Evitarea polarizării sociale excesive cu accent prioritar pe asigurarea pentru toți a unor venituri minime decente în raport cu venitul mediu

- 4.1.1. Eliminarea polarizării salariale excesive
- 4.1.2. Oportunități de angajare pentru toate persoanele active
- 4.1.3. Absorbția decorelărilor în sistemul de pensii
- 4.1.4. O politică de protecție socială care să fie atât echitabilă, cât și stimulativă pentru evitarea dependenței de suportul social
- 4.1.5. Eliminarea rapidă a formelor extreme de sărăcie

Obiectiv 4.2.

O politică de egalizare a șanselor sociale prin creșterea oportunităților de dezvoltare a grupurilor defavorizate

- 4.2.1. Prevenirea oricăror forme de discriminare a femeii pe piața muncii
- 4.2.2. Prevenirea discriminării ocupaționale a vârstnicilor, tinerilor la început de carieră, romilor, persoanelor cu handicap

Obiectiv 4.3.

Creșterea investițiilor în educație și sănătate, ca factori ai dezvoltării sociale

- 4.3.1. Creșterea fondurilor, ca procent din PIB, alocate pentru educație și sănătate
- 4.3.2. Creșterea semnificației sociale a școlii (reforma sistemului școlar, creșterea încrederii în sistemul educațional)

Obiectiv 4.4.

Promovarea coeziunii sociale prin egalizarea șanselor educaționale

- 4.4.1. Diminuarea eșecului școlar
- 4.4.2. Creșterea oportunităților educaționale a copiilor din familiile sărace, mediul rural, romi

Obiectiv 4.5.

Îmbunătățirea condițiilor de acces a tinerilor în viața adultă

- 4.5.1. Asigurarea unui nivel de educație adecvat cerințelor contextului societății moderne
- 4.5.2. Fiecare tânăr trebuie să termine ciclul școlar cu o calificare
- 4.5.3. Crearea de oportunități de ocupare atractive pentru tineri
- 4.5.4. Suport pentru obținerea unei locuințe
- 4.5.5. Oportunități pentru participarea socială și politică

Obiectiv 4.6.

Absorbția treptată a deficitului de locuințe, precum și reabilitarea locuințelor precare și îmbunătățirea condițiilor de locuit.

- 4.6.1. Suport accentuat pentru implementarea programului național de construire de locuințe sociale/ sprijin pentru construcția de locuințe, îndeosebi pentru tineri. În secundar programul va afecta pozitiv economia, va contribui la flexibilizarea pieței muncii și la drenarea demografică.
- 4.6.2. Identificarea la nivel național, îndeosebi în mediul urban, a terenurilor publice disponibile pentru construcția de locuințe, în vederea concesiunii acestora.

Proiect de strategie privind Dezvoltarea Serviciilor Publice de Gospodărie Comunală, 2001 (MAP)

Strategia este prevăzută a fi aplicată pe termen scurt (2001-2004) și pe termen lung (până în 2010). În prima parte este realizată o analiză a stării actuale a serviciilor publice de gospodărie comunală, urmată de stabilirea principalelor obiective și priorități: descentralizarea serviciilor publice și creșterea responsabilității autorităților locale cu privire la calitatea serviciilor asigurate populației, creșterea gradului de acces a populației la aceste servicii, atragerea capitalului privat în finanțarea investițiilor din domeniul infrastructurii locale, promovarea parteneriatului social etc.

PLANUL NATIONAL DE ACTIUNE PENTRU PROTECTIA MEDIULUI (proiect MAPM, 2001)

PNAPM necesită o permanentă monitorizare și actualizare. Procesul de implementare a PNAPM este în plină desfășurare, o serie de proiecte fiind deja în execuție, iar unele în stadiul de finalizare.

Un capitol important se referă la Strategia sectorială privind gospodărirea durabilă a resurselor de apă, a cărei concepție îmbină aspectele de utilizare a acestora cu cele de protecție a ecosistemelor naturale. Astfel, se au în vedere următoarele obiective: asigurarea alimentării continue cu apă a folosințelor și, în special, a populației, îmbunătățirea calității resurselor de apă, reconstrucția ecologică a râurilor, reducerea riscului producerii de inundații

- 4.6.3. Re-orientarea construcției de locuințe către mediul urban. Implicarea autorităților locale în construcția de locuințe în vederea atingerii unui ritm de construire de locuințe care să asigure o acoperire satisfăcătoare a nevoilor până în 2012.
- 4.6.4. Stimularea și susținerea populației de a construi locuințe, îndeosebi în mediul urban prin oferirea unui pachet complex de facilități și instrumente financiar-bancare, astfel încât raportul urban-rural să se echilibreze.
- 4.6.5. Corelarea programului de construire de locuințe cu oportunitățile de creștere a ocupării, ca o bază pentru stimularea orientării tinerilor din zonele cu deficit cronic de activitate economică, spre zonele în dezvoltare
- 4.6.6. Reducerea accentuată a condițiilor precare de locuire prin dezvoltarea de programe locale de reabilitare/ înlocuirea locuințelor sub-standard: reducerea cu 50% a locuințelor precare până în 2012.

Obiectiv 4.7

Asigurarea accesului la electricitate a populației defavorizate și electrificarea localităților rurale izolate

- 4.7.1. Racordarea la rețeaua de curent electric a tuturor locuințelor aflate în zonele urbane defavorizate, degradate, astfel încât până în decembrie 2004 toate locuințele urbane să dispună de curent electric
- 4.7.2. Cvasi-eliminarea numărului de localități rurale ne-racordate la rețeaua de curent electric și creșterea până la 98% a numărului de gospodării care beneficiază de curent electric până în decembrie 2004

Obiectiv 4.8.

Asigurarea accesului la apă potabilă și apă curentă

- 4.8.1. Asigurarea accesului la apă potabilă pentru întreaga populație, cu accent pe comunitățile / zonele sărace
- 4.8.2. Asigurarea accesului la apă curentă pentru quasi-totalitatea gospodăriilor în comunitățile din mediul urban
- 4.8.3. Aplicarea Strategiei Naționale pentru utilizarea durabilă a resurselor de apă în interesul generațiilor prezente și viitoare

Obiectiv 4.9.

Creșterea accesului la utilitățile publice pentru categoriile defavorizate.

- 4.9.1. Reabilitarea sistemelor de furnizare a utilităților publice și creșterea gradului de acces al gospodăriilor sărace din mediul urban la utilitățile publice
- 4.9.2. Reducerea populației cu datorii la întreținere
- 4.9.3. Ușurarea poverii suportate de populația săracă din mediul urban dependentă de sistemul centralizat/ colectiv de furnizare a utilităților publice prin:
 - Restructurarea și eficientizarea sistemului de producere și distribuție a energiei termice către populație
 - Identificarea unor forme de suport a segmentului sărac în vederea acoperirii cheltuielilor asociate furnizării apei calde și încălzirii.

Legea nr. 116 din 15 martie 2002 privind prevenirea și combaterea marginalizării sociale

Conform acestei legi, este considerat marginalizat social acel individ sau grup cu acces limitat la resursele economice, politice, educaționale și comunicaționale ale comunității, manifestate prin absența unui minim de condiții sociale de viață. Astfel, legea garantează accesului efectiv, în mod deosebit al tinerilor, la drepturi elementare și fundamentale, cum sunt: dreptul la un loc de muncă, la o locuință, la asistență medicală, la educație, precum și instituirea unor măsuri de prevenire și combatere a marginalizării sociale și mobilizarea instituțiilor cu atribuții în domeniu (instituțiile publice centrale și comunitățile locale care au obligația să stabilească măsuri și să realizeze acțiuni de combatere a marginalizării sociale. Nivelul venitului net lunar pe o persoană până la care este considerată ca fiind marginalizată se stabilește anual prin hotărâre de Guvern, consiliile locale având obligația să identifice persoanele și familiile care se găsesc în această situație și să stabilească măsuri individuale în vederea prevenirii marginalizării sociale a acestora. Sumele necesare se asigură de la bugetul de stat alocat Ministerului Administrației Publice sau bugetele locale.

Programul Național de Prevenire a Corupției și Planul Național de Acțiune Împotriva Corupției, aprobate prin HG numărul 1065 din 25 octombrie 2001, constituie instrumente pentru combaterea corupției, pentru diminuarea fenomenelor de evaziune fiscală, de contrabandă și spălare a banilor, implicit a economiei subterane.

Comitetul Național de Prevenire a Corupției, organism interministerial, fără personalitate juridică, aflat sub autoritatea Primului-Ministru și în coordonarea Ministrului Justiției, înființat prin HG numărul 763 din 26 iulie 2001, are rolul de elaborare, integrare și monitorizare a politicii Guvernului de prevenire a criminalității la nivel național. *Comitetul* coordonează și monitorizează implementarea Programului Național de Prevenire a Corupției și a Planului Național de Acțiune Împotriva Corupției și informează semestrial Guvernul cu privire la stadiul de îndeplinire a obiectivelor.

Proiectul pentru dezvoltarea rurală a Munților Apuseni, finanțat prin Fondul Internațional pentru Dezvoltare Agricolă, este un proiect de susținere a zonelor defavorizate, cu potențial agricol redus, cu disparități mari între diversele localități rurale. Obiectivele proiectului sunt de a îmbunătăți și stabiliza mediul economic al comunităților rurale din zona proiectului, prin promovarea întreprinderilor implicate direct sau care deservește sectorul agroalimentar și furnizarea de credite și servicii de dezvoltare rurală pentru acestea.

Planul Național pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (SAPARD) se va desfășura până în 2006, cu o importanță finanțare a Comisiei Europene și cuprinde obiective și măsuri privind creșterea standardului de viață în spațiul rural, dezvoltarea economiei rurale și dezvoltarea resurselor umane. Fondurile sunt împărțite pentru programe de modernizare a producției agricole, de dezvoltare a industriei de prelucrare, un procent important fiind atribuit îmbunătățirii infrastructurii rurale și agricole

Programul SAPARD prevede 11 măsuri pentru care sumele sunt repartizate în mod echitabil în vederea realizării unor proiecte privind dezvoltarea și modernizarea fermelor agricole și exploatațile silvice concomitent cu dezvoltarea industriei de prelucrare. De asemenea, un important al sumelor derulate prin acest program este atribuit dezvoltării rurale și agricole.

Obiectiv 4.10.

Programe de suport pentru zone defavorizate și de absorbție a pungilor de sărăcie

- 4.10.1. Stimularea activităților economice pentru care există o piață locală, națională sau internațională prin facilități fiscale și împrumuturi nerambursabile pentru activități aducătoare de venit
- 4.10.2. Stimularea programelor de dezvoltare comunitară prin oferirea de facilități și granturi, în special pentru proiecte inițiate local care răspund nevoilor comunității
- 4.10.3. Absorbția pungilor de sărăcie din zonele urbane și rurale

Obiectiv 4.11.

Revitalizarea activităților economice din mediul rural

- 4.11.1. Încurajarea activităților non-agricole în mediul rural în special pentru reintegrarea în muncă a tinerilor șomeri sau disponibilizați prin facilități fiscale și granturi
- 4.11.2. Eficientizarea și restructurarea activităților agricole
 - încurajarea cooperățiilor agricole,
 - utilizarea echipamentelor moderne în agricultură
 - difuzarea tehnicilor moderne de agricultură și management

Obiectiv 4.12

Asigurarea oportunităților de dezvoltare prin îmbunătățirea infrastructurii bunăstării colective

- 4.12.1. Reabilitarea infrastructurii de transport și comunicații pentru înscrierea tuturor localităților într-un circuit social-economic normal
 - Finalizarea studiului de reclasificare a drumurilor naționale și județene, identificarea priorităților de investiții în domeniu și a surselor de finanțare pentru acestea
 - Modernizarea rețelei de telefonie prin asigurarea racordării la rețeaua națională a localităților izolate și prin modernizarea centralelor telefonice actuale
- 4.12.2. Dezvoltarea infrastructurii de școli, spitale și instituții culturale
- 4.12.3. Eliminarea decalajelor între comunități în ceea ce privește infrastructura comunitară, prin îmbunătățirea infrastructurii deficitare
- 4.12.4. Dezvoltarea capacităților de planificare urbană
- 4.12.5. Dezvoltarea infrastructurii comunicaționale (televiziune, radio, telefonie, internet)

Strategia Națională de Reformă a Sistemului de Protecție a Drepturilor Copilului în perioada 2000- 2003 (HG nr.625 din 13 iulie 2000)

Educația, îngrijirea și protecția copilului de la naștere la 7 ani. Strategie națională de dezvoltare a resurselor umane.

Strategia a fost elaborată în 2002, prin colaborarea mai multor ministere relevante, reprezentanțe în România ale organizațiilor internaționale, instituții de învățământ superior și institute de cercetare. Diagnoza sistemului de resurse implicat în educația și îngrijirea copilului de la naștere la 7 ani și enunțarea obiectivelor se face pe componente: componenta psihopedagogică, socială, sanitară și comunitară. Obiectivele sunt proiectate în diferite orizonturi de timp, unele fiind considerate de interes permanent, altele fiind concepute pentru 10 ani, cele mai multe ținând de orizontul de timp al actualei guvernări.

Strategia Guvernamentală în Domeniul Protecției Copilului în Dificultate, 2001- 2004 (ANPCA)

Această strategie se află în stadiul de proiect și are în vedere următoarele grupuri-țintă: copii instituționalizați, copii protejați în familie, atât în cea proprie cât și în familia substitutivă, copii maltratați, neglijăți sau abuzați în propria familie, copiii cu nevoi social și cei infectați HIV ori bolnavi SIDA aflați în instituții sau în forme de protecție alternative de tip familial, copiii delincvenți, copiii străzii și copiii/tinerii care ating vârsta majoratului pe parcursul instituționalizării pe termen lung. Planul operativ al strategiei menționează activitățile, responsabilitățile și termenele (între 2002 și 2004) până la care vor fi atinse diferitele obiective enunțate.

Obiectiv strategic 5:

Asigurarea condițiilor decente de viață pentru copii și a accesului la oportunitățile de dezvoltare

Obiectiv 5.1.

Suport mai accentuat pentru familiile cu copii

5.1.1. Mărirea alocației spre 10% din salariul mediu (termen: 2004)

5.1.2. Diversificarea serviciilor de suport pentru familiile cu copii care prezintă o vulnerabilitate ridicată: familii cu mulți copii, familii monoparentale, familii cu probleme de dezorganizare socială, familii sărace de romi, familii care trăiesc în condiții inumane/ precare

Obiectiv 5.2

Creșterea participării copiilor la învățământul preșcolar:

5.2.1. Generalizarea participării la educația preșcolară obligatorie: 90-95% în 2004

5.2.2. Lărgirea oportunităților de participare la formele de îngrijire a copilului mic începând cu vârsta de 2 ani

Obiectiv 5.3.

Creșterea participării școlare la toate nivelele a copiilor proveniți din medii defavorizate: mediul rural, familiile sărace și / sau dezorganizate, familiile de romi; a fetelor din segmentele sociale care operează discriminări la nivelul participării școlare a acestora

Obiectiv 5.4.

Creșterea stării de sănătate a copiilor și tinerilor

5.4.1. Scăderea mortalității infantile

5.4.2. Scăderea morbidității evitabile la nivelul societății moderne a copiilor

5.4.3. Creșterea accesului copiilor la serviciile medicale

5.4.4. Promovarea condițiilor de viață sănătoase pentru dezvoltarea copiilor

5.4.5. Educație pentru un stil de viață sănătos și creșterea accesului la sport

Obiectiv 5.5.

Reducerea numărului de copii abandonați

5.5.1. Prevenirea sarcinilor nedorite (prin educație sexuală, servicii de planificare familială și distribuire de contraceptive gratuite în zone cu risc)

5.5.2. Sporirea suportului pentru familiile care prezintă risc ridicat de abandon (familii în sărăcie extremă, familii monoparentale, familii sărace, etc.)

5.5.3. Dezvoltarea sistemului de consiliere familială

Obiectiv 5.6.

Organizarea unui sistem coerent și eficient de suport pentru copiii abandonați care să le asigure acestora o dezvoltare normală

5.6.1. Promovarea activă și prioritară a adopției naționale

5.6.2. Dezvoltarea și perfecționarea sistemului de plasament familial ca sistem tranzitoriu spre reintegrarea în familia naturală sau spre adopție

5.6.3. Promovarea instituțiilor de tip familial, în special pentru copiii mai mari de 10 ani, copii cu handicap sever, copii cu probleme comportamentale

Obiectiv 5.7.

Suport special pentru copiii care trăiesc în condiții de sărăcie extremă

CAPITOLUL 6

Sistemul de monitorizare și evaluare

De ce este nevoie de monitorizare și evaluare?

Monitorizarea și evaluarea activității de implementare a politicilor de combatere a sărăciei și promovare a incluziunii sociale permit **urmărirea modului de desfășurare a activității și măsurarea impactului politicilor implementate**. Diferite instituții și organizații implicate în implementarea politicilor vor furniza date pe măsură ce contribuie la desfășurarea procesului.

Monitorizarea și evaluarea presupun:

- urmărirea reperelor deja stabilite, dar și
- verificarea constantă a îndeplinirii lor.

În general se urmăresc aspecte referitoare la

- rezultatele dorite, dar și la
- procesul prin care aceste rezultate sunt obținute.

În cazul **Planului Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale**, monitorizarea și evaluarea urmăresc:

- **dinamica proceselor sociale specifice sărăciei și grupurilor sociale excluse**
- **implementarea planului național.**

Obiective principale

- ✓ Îmbunătățirea capacității Institutului Național de Statistică (INS) de a oferi informații relevante pentru dinamica sărăciei și incluziunii sociale. Instituții implicate: CASPIS, INS. Termen: până la sfârșitul anului 2002.
- ✓ Dezvoltarea capacității Consiliilor Județene de monitorizare a dinamicii indicatorilor relevanți la nivel județean și a planurilor județene. Instituții implicate: CASPIS, Consiliile Județene, Oficiile Județene de Statistică. Termen inițiere proces: până la sfârșitul anului 2002.
- ✓ Constituirea de fluxuri informaționale care urmăresc implementarea planului național anti-sărăcie. Instituții implicate: CASPIS - Grupul de monitorizare, Guvernul României, prin Ministerele de resort. Termen inițiere proces: până la sfârșitul anului 2002.
- ✓ Finanțarea de programe / proiecte de preevaluare și evaluare a programelor sociale pentru care se vor contracta echipe de specialiști. Instituții implicate: grupuri de specialiști și instituții de cercetare care s-au specializat în analiza proceselor și grupurilor sociale țintă ale Planului Național Anti-Sărăcie. Termen: anul 2003 pentru evaluarea intermediară. Pentru evaluările finale și ex post, termenele se vor decide la nivelul CASPIS, în funcție de informațiile existente în baza de date și nevoile asociate implementării Planului Anti-Sărăcie.

Cine monitorizează și evaluează?

În cadrul Comisiei Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale se creează un Grup de monitorizare compus din patru specialiști, cu atribuții specifice pe cele două componente ale activității:

Componente ale activității	Număr specialiști
Dinamica sărăciei, grupurilor sociale excluse și fenomenelor adiacente	2
Implementarea Planului Național Anti-Sărăcie	2

Pentru desfășurarea activităților de monitorizare și evaluare este necesară **planificarea** clară a **activităților** de desfășurat, a **mijloacelor** și **informațiilor** necesare. Pentru a urmări sistematic evoluția sărăciei, incluziunii sociale, impactului privațiunilor multiple asupra societății,

precum și a rezultatelor și a modului de a ajunge la ele au fost definiți indicatori și au fost identificate instituțiile furnizoare de date. Grupul de monitorizare urmează să gestioneze baza de date cu indicatorii care ilustrează dinamica de stare a sărăciei, precum și implementarea planului anti-sărăcie. Seturile de indicatori vor fi definitivare în cadrul procesului consultativ cu actorii relevanți.

Calitatea datelor oferite în vederea monitorizării și evaluării Planului Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale este deosebit de importantă pe tot parcursul activității. Cooperarea dintre CASPIS și instituțiile implicate în culegerea și furnizarea datelor este crucială pentru a asigura buna înțelegere și definire a indicatorilor, precum și pentru **definirea unor metodologii comun agreeate de culegere a datelor**.

Sistemul de monitorizare și evaluare va fi verificat și **reactualizat periodic**, anual, pentru a îngloba noile schimbări sociale sau reorientări strategice, de plan ori de politici.

Actori și responsabilități

Actorii cu rol managerial vor fi implicați la diferite nivele în procesul de monitorizare și evaluare. Succint, rolurile fiecăruia pot fi schițate astfel:

- **CASPIS** monitorizează **implementarea Planului Național** Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale și **dinamica sărăciei** prin Grupul de monitorizare. În mod concret CASPIS se va concentra pe monitorizarea indicatorilor specifici acestor două aspecte. **INS** va avea un rol deosebit de important, urmând să furnizeze majoritatea datelor pentru aceasta. Vor fi folosite și date din cercetările sociologice globale, sectoriale și pe grupuri țintă (exemplu: Barometrul de Opinie Publică, anchete speciale).
- La nivelul **ministerelor** vor fi monitorizate acele aspecte acceptate și înglobate în strategiile sectoriale. Astfel, ministerele și agențiile care se vor implica în mod concret în implementarea **planului** au responsabilitatea culegerii indicatorilor specifici care le permit o bună desfășurare a activității. Datele de cules și periodicitatea culegerii și raportării sunt stabilite de comun acord cu reprezentanții CASPIS pentru sectorul respectiv. Aceste date trebuie raportate către CASPIS astfel încât să se asigure o alimentare periodică a bazei de date.
- Pentru programele implementate de către administrația publică locală, **Primăriile și Consiliile locale** sau **Prefecturile și Consiliile județene** vor constitui și implementa programele de monitorizare județene. Se va implementa constituirea de baze de date relevante la nivel județean pentru monitorizarea dinamicii sărăciei și a implementării planului național de acțiuni, pe baza metodologiei elaborată de CASPIS.

La toate nivelele se va avea în vedere corespondența priorități-acțiuni/ probleme și date de cules, așa cum este ea surprinsă și de tabelul următor.

Tabelul FP – Formular de planificare

Priorități	Problemă/ Acțiune	Indicator	Sursa de date – cine	Metoda – cum	Când se colectează și când se raportează către CASPIS

Fiecare nivel care implementează una sau mai multe măsuri are propriul formular, iar la nivelul CASPIS există tablele pentru toate tipurile de indicatori, astfel încât să fie asigurată alimentarea bazei de date.

- **Rapoarte generale anuale privind sărăcia și incluziunea socială**, redactate de CASPIS la sfârșitul lunii aprilie a anilor 2003, 2004, 2005, pe baza datelor oferite de INS în luna martie a fiecărui an pentru anul anterior (ex.: În martie 2003 INS va oferi datele pentru anul 2002 referitoare la sărăcie, grupuri excluse / afectate de privațiuni multiple, astfel încât CASPIS va produce raportul în luna aprilie a aceluiași an).
- **Rapoartele sectoriale/ de grup**, vor fi realizate anual, de către toate instituțiile implicate în implementarea planului anti-sărăcie, care vor furniza date către CASPIS în luna martie a fiecărui an referitoare la activitatea anului anterior.
- **Raportul final de activitate la încheierea unui mandat**, privind implementarea planului anti-sărăcie, va fi finalizat pe 30 ianuarie 2004.

Indicatori

A. Pentru monitorizarea stării sărăciei și incluziunii sociale se au în vedere următorii indicatori agreeți la nivelul Uniunii Europene:

Indicatori primari

1. Procentul de persoane cu venituri relativ scăzute, după acordarea transferurilor/ beneficiilor sociale (pragul pentru veniturile relativ scăzute este definit ca 60% din venitul median), cu detalieri în funcție de:
 - 1.1. grupuri de vârstă și sexe
 - 1.2. ocupația principală
 - 1.3. tipurile de gospodării
 - 1.4. regimul de proprietate al locuinței
2. Distribuția veniturilor
3. Distanța între venitul median al persoanelor cu venituri relativ scăzute și pragul veniturilor relativ scăzute (pe total și sexe)
4. Disparitățile regionale din perspectiva șomajului
5. Rata șomajului de durată (mai mare de 12 luni)
6. Numărul persoanelor care trăiesc în gospodării de șomeri (înregistrați sau neînregistrați)
7. Rata abandonului școlar (pe total și sexe)
8. Speranța de viață la naștere
9. Starea de sănătate autopercepută în funcție de nivelul venitului

Indicatori secundari

10. Dispersia în jurul pragului venitului relativ mic
11. Procentul persoanelor cu venituri relative scăzute, utilizând un prag cu bază anuală fixă
12. Procentul persoanelor cu venituri relativ scăzute înainte de transferuri (pe total și sexe)
13. Coeficientul Gini
14. Ponderea șomerilor pe termen lung (definiție BIM) în total șomeri (pe total și sexe)
15. Ponderea șomerilor pe termen foarte lung (24 luni și peste) în total șomeri (pe total și sexe)
16. Rata de participare la educația primară (pe total și sexe)

Sursa de date pentru indicatorii 1-3 și 10-13 este INS, prin Ancheta Bugetelor de Familie. Indicatorul 9 va fi exprimat din Ancheta Condițiilor de Viață în Gospodării a INS. Pentru indicatorul 4, 5, 6, 14, 15 datele sunt colectate și raportate de INS, prin Ancheta asupra Forței de Muncă în Gospodării și din datele înregistrate de Ministerul Muncii și Solidarității Sociale. Indicatorii 7 și 16 sunt raportați de asemenea de INS, pe baza datelor Ministerului Educației și Cercetării. Indicatorul fi va raportat pe baza datelor Ministerului Sănătății și Familiei.

Complementar cu lista de indicatori prezentată mai sus (adoptată de Consiliul Europei în 2001), sistemul de indicatori pentru monitorizarea sărăciei și excluziunii sociale va cuprinde și un set de indicatori care să surprindă specificul acestor fenomene în România. Acești indicatori vor fi

construiți pe baza metodologiei de măsurare a sărăciei elaborată în 2001 de către CASPIS în parteneriat cu INS, Banca Mondială, IEN, ICCV și Universitatea București. Sistemul final de indicatori va fi definitivat prin consultare cu actorii relevanți. Nucleul setului suplimentar de indicatori, specific pentru România, cuprinde:

- rata sărăciei, pe total populație și cu detalieri pe medii de rezidență, regiuni, sexe, tipuri de gospodării și grupe de vârstă
- rata sărăciei severe, pe total populație și cu detalieri pe medii de rezidență, regiuni, sexe, tipuri de gospodării și grupe de vârstă
- profunzimea sărăciei, pe total populație și cu detalieri pe medii de rezidență, regiuni, sexe, tipuri de gospodării și grupe de vârstă
- profunzimea sărăciei severe, pe total populație și cu detalieri pe medii de rezidență, regiuni, sexe, tipuri de gospodării și grupe de vârstă
- severitatea sărăciei, pe total populație și cu detalieri pe medii de rezidență, regiuni, sexe, tipuri de gospodării și grupe de vârstă
- nivelul lunar al Indicelui Prețurilor de Consum, pe total și defalcat
- nivelul lunar al principalelor tipuri de venituri ale populației (veniturile salariale medii, pe total economie și pe ramuri, nivelul mediu al pensiilor etc.)
- starea autopercepută de sărăcie (indicatori subiectivi)
- indicatori ai inegalității
- rata mortalității infantile

B. Pentru monitorizarea implementării planului anti-sărăcie, indicatorii specifici sunt prezentați în cadrul capitolului 8 pentru fiecare componentă sectorială în parte, rezultatele efective urmând să fie raportate anual către CASPIS, în vederea completării bazei de date, în luna martie a fiecărui an, cu datele pentru anul anterior. Seturile finale de indicatori vor fi definite prin consultare cu actorii relevanți.

Culegerea datelor: surse și furnizori

Principalele surse de culegere a datelor sunt anchetele periodice efectuate de INS - Ancheta Bugetelor de Familie (ABF), Ancheta asupra Forței de Muncă în Gospodării (AMIGO), Ancheta asupra Condițiilor de Viață în Gospodării (ACОВI), precum și alte anchete efectuate de INS. În completarea datelor obținute din anchetele INS vor fi utilizate și alte tipuri de date, printre care: Baza de Date a Localităților (BDL), date sectoriale, date de la autoritățile locale, date locale din rețeaua de asistență socială și anchete speciale de preevaluare de programe sau de evaluare de impact a măsurilor specifice planului anti-sărăcie.

Anchetele speciale sunt realizate pe anumite grupuri excluse precum romii, persoane / familii fără locuință, “copiii străzii”, copiii abuzați. Pentru a asigura o mai bună acuratețe a datelor, aceste studii detaliate vor avea loc odată la 3 ani.

Datele sectoriale sunt cele deja raportate periodic în ministere, așa cum sunt datele din domeniile educație, sănătate, locuire și ocupare. Indicatorii culeși periodic sunt completați cu alți câțiva indicatori agreeți în urma procesului de consultare referitor la acțiunile sectoriale.

Datele de la administrația publică locală și din rețeaua de asistență socială se referă la informațiile raportate lunar privind persoanele eligibile și beneficiarii măsurilor / programelor sociale care ținesc indivizi, familii și grupuri multiplu excluse. Astfel de programe sunt venitul minim garantat (ținând problema sărăciei extreme) și programele educaționale secundare cu impact asupra sănătății și educației (subvenții / cupoane pentru masă la cantina școlii) etc. Aceste date urmează să alimenteze bazele de date județene.

Institutul Național de Statistică este principalul furnizor de date, prin anchetele sale. Toate anchetele existente ale gospodăriilor adresează întrebări despre gospodărie și indivizi în măsuri diferite. Noi indicatori vor fi adăugați la anchetele periodice pentru a acoperi mai bine gama largă de aspecte cuprinsă în planul anti-sărăcie. În momentul de față anchetele Institutului Național de

Statistică furnizează date insuficiente pentru monitorizarea sărăciei și a implicațiilor sectoriale ale acesteia. Capacitatea acestuia de a furniza date relevante pentru dinamica sărăciei și incluziunii sociale trebuie îmbunătățită. Este necesară suplimentarea cu secțiuni și indicatori a anchetelor sale astfel încât să se ofere o mai bună măsurare a veniturilor și consumului, să se diversifice modalitățile de evidențiere a veniturilor și cheltuielilor prin includerea de indicatori care să acopere specific aceste aspecte (venituri și cheltuieli) pentru categorii particulare, dar relevante de actori – întreprinzători din agricultură, întreprinzători din alte ramuri. În plus, datele oferite de INS trebuie să permită analize relevante pe regiuni și grupuri țintă, care să ia în considerare aspecte relevante din domeniul ocupării și sănătății. În mod concret, actualele instrumente de măsurare a sărăciei suferă de următoarele deficiențe:

- Informația culeasă prin anchete nu corelează cu indicatorii agregați, estimați în Conturile Naționale. Acest aspect sugerează faptul că informația culeasă prin anchete se referă numai la o mică parte a consumului gospodăriilor (circa 50-55% din consumul populației estimat în Conturile Naționale).
- Informația asupra consumului și veniturilor populației este puternic afectată de sezonalitate și de nepotrivirea dintre perioada de referință pentru culegerea datelor și frecvența veniturilor/cheltuielilor respective. Acest aspect poate conduce la erori de includere și excludere în categoria săracilor și deci la estimări eronate.
- Trebuie îmbunătățită metoda de culegere a informației privind (a) chirile și valoarea locuințelor; (b) valoarea de închiriere și valoarea de piață a stocului de bunuri durabile; și (c) autoconsumul nealimentar.
- La ora aceasta România nu dispune de un instrument care să permită corelarea veniturilor/consumului populației cu aspecte care țin de condițiile de viață, ocupare și aspecte legate de piața muncii, accesul la servicii precum educația și sănătatea.
- Metodele de eșantionare utilizate până în prezent nu sunt foarte eficiente. Volumul eșantionului este foarte mare, dar datorită metodologiei utilizate, estimările sunt supuse unor erori relativ mari. În aceeași ordine de idei, în ciuda mărimii eșantionului, nu pot fi efectuate analize statistice subregionale.
- Sondajele în gospodării nu sunt acompaniate de instrumente care să permită culegerea de informații privitoare la prețurile din aria în care se desfășoară interviurile și nici la condițiile comunitare din respectivele arii.
- Datorită modului în care a fost conceput sondajul și eșantionul acestuia datele sunt disponibile pentru analiza cu o întârziere mare față de momentul culegerii lor. Deoarece reprezentativitatea este asigurată numai de eșantionul anual, rezultatele sunt disponibile abia în primăvara – vara anului următor.
- Inexistența unei practici regulate de diseminare a datelor primare către un grup permanent de utilizatori, format din reprezentanți ai academiei (universități, institute de cercetare) și factori de decizie (ministere etc.). Aceste grupuri de utilizatori sunt o practică bine instituționalizată în toate țările din Europa (Anglia, Franța, Germania) și în multe din țările Europei Centrale și de Est (Bulgaria, Ungaria).
- Instrumentele existente nu sunt suficient de flexibile pentru a încorpora măsurarea efectelor unor noi măsuri de protecție socială (de exemplu, ajutorul social introdus în 1995 a fost măsurat cu ajutorul Anchetei Integrate în Gospodării începând abia cu 1997).

În concluzie, CASPIS consideră ca necesară elaborarea unui nou instrument mai adecvat măsurării corecte și la timp a sărăciei, simultan cu îmbunătățirea instrumentelor existente. Proiectarea noului instrument va fi realizată prin colaborarea dintre CASPIS, INS, MDP, MMSS și reprezentanți ai academiei și va lua în considerare lipsurile enumerate anterior și necesitatea analizei dinamicii sărăciei.

Definiții detaliate ale monitorizării și evaluării. Principii de urmat în cadrul activităților de monitorizare și evaluare

Monitorizarea este activitatea realizată în mod **constant** pe tot parcursul desfășurării procesului de implementare a politicilor aferente în vederea susținerii activităților în curs de desfășurare în vederea optimizării procesului decizional. Monitorizarea se referă mai ales la **procesul de implementare a politicilor**, la felul în care acest proces are loc, la **modul în care se măsoară progresul** realizat, comparativ cu ținta propusă. Practic, monitorizarea ajută la o mai bună desfășurare a procesului de implementare a politicilor prin **urmărirea jaloanelor propuse** și înregistrarea eventualelor abateri, însoțite de explicarea lor. Monitorizarea ajută la **identificarea și chiar anticiparea situațiilor problemă și a cazurilor de succes**. Pentru situațiile problemă se inventariază soluțiile posibile și se adoptă soluția care răspunde cel mai bine scopului propus și conjuncturii respective. Cazurile de succes sunt cele în care implementarea unei politici a fost realizată prompt și în modul intenționat. Identificarea și analiza cazurilor de succes permit formularea ulterioară a altor politici de succes, în contexte similare.

Evaluarea urmărește mai ales măsura în care **rezultatele realizate sunt cele inițial propuse**, acoperind și zona de interes a **impactului** politicilor implementate. Evaluarea impactului în domenii de activitate specifice, estimarea măsurii în care țintele propuse au fost într-adevăr realizate, este extrem de importantă. Se va urmări evaluarea atât a **impactului așteptat**, cât și evaluarea **efectelor neanticipate**, chiar și a celor nedorite. Evaluarea Planului Național Anti-Sărăcie va fi realizată: pe parcursul implementării (evaluare intermediară), la sfârșitul implementării măsurii/programului/acțiunii (evaluare finală) și la un timp după implementare (evaluare ex-post).

Activitățile de monitorizare și evaluare trebuie să ia în considerare câteva **principii** importante care să ghideze activitatea propriu-zisă. Cum monitorizarea va fi realizată mai frecvent, în mod curent, respectarea acestor principii trebuie să fie verificată mai des pentru acest gen de activitate.

Primul pas este **urmărirea atentă a activităților în curs de desfășurare** astfel încât actorii interesați să poată avea o imagine clară asupra situației. Aceasta va fi realizată pe mai multe nivele, corespunzătoare grupurilor de lucru sectoriale și instituțiilor guvernamentale centrale și locale implicate în implementarea PNAinc.

În plus, activitatea de monitorizare își propune să urmărească dacă **politicile inițial acceptate sunt efectiv implementate**. Trebuie să existe o corespondență între ceea ce este în curs de desfășurare și ceea ce este planificat. Planul Național Anti-sărăcie și promovare a incluziunii sociale, acoperind aspecte sectoriale, trebuie să fie respectat și eventualele schimbări survenite pe parcurs trebuie menționate.

Dar doar respectarea planului nu este suficientă, este necesară și **asigurarea calității realizărilor**. Monitorizarea activității va trebui să ia în considerare acest aspect prin măsurarea calității rezultatelor.

Pe parcursul implementării trebuie să se țină cont de **scopurile, obiectivele și procedurile stabilite** și orice diferență trebuie descrisă și explicată. Deci acest principiu al monitorizării se referă mai ales la respectarea, pe cât posibil, atât a scopurilor și obiectivelor anterior planificate, cât și a procedurilor stabilite pentru a le atinge.

Organizarea și managementul eficient vor fi urmărite în timpul activității de monitorizare. Va trebui verificat modul în care sunt utilizate resursele (de natură diversă) pentru atingerea scopurilor. Fiecare grup sectorial și instituție guvernamentală care se implică cu diverse resurse în procesul de implementare va fi interesată și informată de eficacitatea utilizării acestora.

Buna circulație a informației trebuie de asemenea asigurată și monitorizată; astfel circulația informației va întări participarea și implicarea actorilor.

În acest fel sistemul de monitorizare și evaluare **oferă informațiile și feedback-ul care contribuie la îmbunătățirea performanței**.

Tipuri de implicare a actorilor în sistemul de monitorizare și evaluare

Actorii implicați în sistemul de monitorizare și evaluare au responsabilități diferite, în funcție de nivelul decizional la care se află și de gradul de implicare în procesul de implementare.

Anumiți actori vor fi implicați în procesul de monitorizare-evaluare ca instituții care contribuie la acest sistem doar prin **colectarea datelor**. Alți actori vor folosi datele culese pentru **formularea unor rapoarte succinte**.

Rapoartele vor fi utilizate fie în scop **managerial** de către actorii aflați la diverse nivele ierarhice, fie în scop **informativ**. Anumite rapoarte, sub o formă mai puțin tehnică și detaliată vor fi disponibile pe pagina de INTERNET a CASPIS, astfel încât societatea civilă prin membrii săi să poată fi informată într-un mod transparent în legătură cu situația sărăciei de la noi din țară, precum și în legătură cu strategia și politicile de combatere acesteia, inclusiv despre stadiul Planului Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale.

Secțiunea II

Componentele sectoriale ale Planului Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale

CAPITOLUL 7

Ocupare

Evoluția ocupării în perioada 1990-2002

În anii '90, structura ocupării populației s-a schimbat esențial față de perioada anterioară. Tranziția la economia de piață a influențat puternic gradul de ocupare a populației sub aspectul volumului, structurii, și a determinat adaptarea unei noi politici a ocupării. Ocuparea forței de muncă a devenit una din zonele cele mai tensionate ale tranziției. România s-a confruntat cu o criză a ocupării forței de muncă, în condițiile declinului economic instalat în ultimul deceniu. Privatizarea și restructurarea economiei românești au influențat semnificativ piața muncii, determinând masive disponibilizări și apariția fenomenului de șomaj. Involuțiunile din economie au restrâns posibilitățile de ocupare; numărul populației active și ocupate, respectiv rata de activitate și de ocupare, s-au redus, iar șomajul s-a cronicizat.

- Scăderea dramatică a numărului de salariați: din 1990 până în 2000, numărul de salariați s-a redus la aproape jumătate.
- Persoanele eliberate din sistemul salarial s-au distribuit în următoarele direcții:
 - Au trecut în șomaj. Într-o perioadă scurtă a apărut un nivel substanțial al șomajului ajungând în 1999 la 11,8%, iar în 2000 la 10,5%, scăzând însă în 2001 la 8,6%.
 - Au ieșit la pensie, adesea înainte de limita legală, fapt care a încărcat sistemul de asigurări sociale, fără ca întotdeauna să se fi produs și o detensionare corespunzătoare a pieței muncii: mulți pensionari cumulează pensia cu salariul
 - Destul de mulți, în lipsa locurilor de muncă „adevărate” caută o sursă de câștig în economia subterană, cu costurile și riscurile specifice ale acesteia.
 - În fine, unii s-au retras în ocupații agricole, practicând însă mai degrabă o agricultură de supraviețuire.
- Șomajul la tineri este relativ ridicat, datorită lipsei de locuri de muncă disponibile. În ultimii ani (1996 – 2000) s-a produs chiar o reducere a ocupării grupelor foarte tinere de vârstă (15- 24 ani) de la 13,8% la 11,8%, paralel cu creșterea ponderii, până aproape de 10%, a persoanelor care au depășit vârsta de 65 ani.
- Apariția unui larg segment de șomeri cronici. Datelor statistice BIM indică faptul că durata medie a șomajului tinde să crească, fiind diferită pe grupe de vârstă. În anul 2000, aceasta a fost de 18 de luni, în creștere cu 2 luni față de 1999; în același an 51,5% din numărul șomerilor BIM erau în șomaj de mai mult de un an, iar peste 24% de mai mult de 24 de luni.
- Rata totală de ocupare a populației (numărul persoanelor ocupate la 1000 de locuitori) a scăzut continuu.
- La sfârșitul anului 2000, rata de activitate, respectiv proporția populației active civile în populația de 15 ani și peste, era de 52,4% și rata de ocupare a populației, proporția populației ocupate civile în populația de 15 ani și peste, era de 46,9%.
- Sporul natural negativ a avut efecte negative asupra resurselor de muncă. La 01.01.2001, populația activă era cu circa 1.200 mii mai mică decât la sfârșitul anului 1990, când număra 10.840 mii persoane.
- Nu se înregistrează discrepanțe grave între sexe din punctul de vedere al ocupării. Populația ocupată este ușor majoritar masculină (circa 54,0 % sunt bărbați). În ultimii 5 ani ai deceniului trecut, a crescut însă rolul forței de muncă feminine în activitățile economice.

Distribuția populației după participarea la activitatea economică, la sfârșitul anului 2000

Indicatori	Mii persoane	Procente
Populația totală	22430,5	100,0
din care:		
- resurse de muncă	13358,4	59,6
- populația în afara resurselor de muncă	9072,1	40,4
Resurse de muncă	13358,4	100,0
din care :		
- populația activă civilă	9636,4	72,1
- populație în pregătire profesională și alte categorii de populație în vârstă de muncă	3722,0	27,9
Populație activă civilă	9636,4	100,0
din care:		
- populație ocupată civilă	8629,3	89,5
- șomeri	1007,1	10,5
Populație ocupată civilă	8629,3	100,0
din care:		
- salariați	4646,3	53,8
- alte categorii	3983,0	46,2

Sursa: INS „Balanța forței de muncă”, 2001

Evoluția populației ocupate civilă în perioada 1990-2000

- mii persoane -

Anii	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Populație ocupată	10840	10786	10458	10062	10011	9493	9379	9023	8813	8420	8629

Sursa: Institutul Național de Statistică – Balanța forței de muncă, 2001

Evoluția ratei de ocupare, în perioada 1990-2000

Anii	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Persoane ocupate/1000 locuitori	467	465	451	442	440	419	415	400	392	375	385

Sursa: INS „Balanța forței de muncă”, 2001

- Reducerea populației ocupate a fost un fenomen prezent pe întreg teritoriul țării, diferențiat însă ca amploare și profunzime de la o regiune la alta, de la un județ la altul.
- Ca urmare a reducerii ratei de activitate a populației, s-a înregistrat o creștere a sarcinii economice ce revine pe o persoană ocupată, exprimată prin raportul de dependență economică, calculat ca raport dintre numărul persoanelor neocupate (inactive și în șomaj) ce revin la 1.000 persoane ocupate.
- Si calitativ s-a deteriorat oferta de locuri de muncă. A crescut rapid ponderea locurilor de muncă care nu cer vreo calificare. Cel mai mult a scăzut ponderea locurilor de muncă care cer o calificare medie. Astfel, șomerii cu studii medii reprezentau 24,7% în 2000, dublându-se ponderea acestora față de 1991. Ponderea șomerilor cu studii superioare a fost destul de schimbătoare în această perioadă, oscilând între 1,5% și 3,2%.
- Deteriorarea calitativă a locurilor de muncă a dus la o erodare și mai accentuată a veniturilor provine din ocupații economice.

Politica de creștere a ocupării populației, în perioada 2002-2005

Sursele demografice ale creșterii cantitative a forței de muncă vor fi limitate. Populația totală se va reduce. În continuare, rata de activitate va crește ușor, ca urmare a intrării în vigoare a Legii nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale, prin care perioada de viață activă se va prelungi treptat pentru femei de la 57 la 60 de ani și pentru bărbați de la 60 la 65 de ani. Guvernul României acordă o atenție deosebită valorificării superioare a capitalului uman, atât prin perfecționarea profesională a salariaților, cât mai ales prin creșterea productivității muncii.

Evoluția ocupării va fi influențată de câțiva factori. Pe de o parte, fluxul de investiții străine va genera noi locuri de muncă. Întreprinderile mici și mijlocii se așteaptă să aibă, de asemenea, o contribuție pozitivă asupra creșterii gradului de ocupare, localizată mai ales sub aspectul muncii nesalariale. Pe de altă parte, continuarea procesului de restructurare și privatizare va induce presiuni asupra ocupării, generând noi disponibilizări. De asemenea, în ciuda unei creșterii economice relativ ridicate, piața locurilor de muncă rămâne tensionată, în principal din cauza structurii pe vârste și profesii a șomerilor, care nu este identică cu cererile din economie. Din aceste considerente Guvernul României acordă o atenție deosebită recalificării și reconversiei forței de muncă. Ca un rezultat agregat al acestor factori și urmare a politicii Guvernului, prognoza macroeconomică evidențiază posibilitatea reducerii pronunțate a ratei șomajului, de la 10,5% în anul 2000 la 8-9% în 2005. În același timp este posibil ca productivitatea muncii să sporească, ritmul său de creștere putând fi, începând cu anul 2003, chiar peste ritmul de creștere a produsului intern brut, situându-se constant la circa 5,5%.

Evoluția raportului de dependență economică

- persoane neocupate/1.000 persoane ocupate -

	1996	1997	1998	1999	2000
Raport de dependență economică	1070	1037	1076	1086	1085

Sursa: Institutul Național de Statistică - Ancheta asupra forței de muncă în gospodăria (AMOGO), 2001

Structura pe sexe a populației ocupate totale

		1996	1997	1998	1999	2000
Ponderea (%) în populația ocupată a populației de sex:	-masculin	54,7	54,3	54,3	53,8	53,6
	-feminin	45,3	45,7	45,7	46,2	46,4
Raportul dintre bărbați și femei în populația ocupată		120/100	119/100	118/100	116/100	115/100

Sursa: Calcule pe baza datelor din AMIGO, INS, 2001

Structura pe grupe de vârstă a populației ocupate

- % -

Grupa de vârstă	1996	1997	1998	1999	2000
Total populație	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
15-24 ani	13,8	13,6	13,0	12,3	11,8
25-34 ani	23,3	23,3	24,0	24,8	26,1
35-49 ani	35,6	35,4	35,0	34,3	33,3
50-64 ani	19,1	19,2	18,7	18,9	18,9
65 ani și peste	8,2	8,5	9,3	9,7	9,9

Sursa: calcule pe baza Anchetei asupra Forței de Muncă în Gospodăria (AMIGO), INS, 2001

Structura șomerilor pe nivele de pregătire, în perioada 1991 - 2001

- % în total -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Muncitori	84,1	87,0	85,6	83,5	81,1	79,6	75,9	74,7	73,0	72,1	72,5
-din care femei:	82,6	85,8	84,4	82,2	79,6	76,2	69,7	67,8	65,3	65,5	65,0
Pers. cu studii medii	12,9	11,1	12,8	14,9	17,4	18,8	21,7	22,8	24,1	24,7	24,1
-din care femei:	14,8	12,5	14,1	16,3	18,8	22,1	27,7	29,3	31,4	30,8	31,1
Pers. cu studii super.	3,0	1,9	1,6	1,6	1,5	1,6	2,4	2,5	2,9	3,2	3,4
-din care femei:	2,6	1,7	1,4	1,5	1,6	1,7	2,7	2,8	3,3	3,7	4,0

Sursa datelor: Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă

Obiective PNAinc în domeniul ocupării

Obiectiv 1:

Creșterea accesului la și a calității serviciile de ocupare și formare profesională a tuturor celor care doresc să devină activi pe piața muncii:

Principalele servicii oferite solicitanților de locuri de muncă în vederea creșterii șanselor de ocupare sunt:

- informarea și consilierea privind cariera
- medierea locurilor de muncă vacante
- formarea profesională, care să răspundă solicitărilor de pe piața muncii
- completarea veniturilor salariale ale angajaților
- stimularea mobilității forței de muncă
- stimularea angajatorilor pentru încadrarea în muncă a șomerilor

În vederea atingerii acestui obiectiv, următoarele acțiuni sunt avute în vedere:

- a. extinderea numărului de centre de informare și consiliere din cadrul rețelei Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă, modernizarea și dotarea acestora cu noi instrumente de lucru specifice
- b. organizarea anuală, la nivel național a patru tipuri de burse de locuri de muncă: bursa generală adresată tuturor persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, bursa pentru absolvenții instituțiilor de învățământ, bursa pentru femeile aflate în căutarea unui loc de muncă și o bursa pentru persoanele cu handicap
- c. întocmirea unui plan de mediere pentru fiecare persoană aflată în căutarea unui loc de muncă
- d. medierea electronică a muncii, prin intermediul Internet-ului respectiv prin Serviciul Electronic de Mediere a Muncii, accesibil la adresa www.semm.ro, unde agenții economici își pot anunța locurile de muncă vacante, iar cei ce doresc să se angajeze pot consulta lista ofertelor disponibile
- e. dezvoltarea și modernizarea întregului sistem informațional al pieței muncii
- f. organizarea cursurilor de formare conform planurilor anuale de formare profesională, elaborate în baza studiilor pe termen scurt privind necesitățile de forță de muncă pentru anumite sectoare/ ocupații
- g. acordarea unei sume lunare neimpozabile persoanelor care primesc indemnizație de șomaj și care se angajează înainte de expirarea perioadei de șomaj. Această sumă lunară neimpozabilă se acordă din bugetul asigurărilor pentru șomaj, în cuantum de 30% din indemnizația de șomaj primită în luna anterioară încadrării, până la sfârșitul perioadei pentru care persoanele erau îndreptățite să primească indemnizație de șomaj
- h. promovarea mobilității ocupaționale și geografice prin acordarea unor prime, astfel:
 - prima de încadrare neimpozabilă, egală cu nivelul a 2 salarii minime brute pe țară în vigoare la data acordării, pentru persoanele care se încadrează în muncă într-o localitate situată la peste 50 km de localitatea în care-și au domiciliul stabil;
 - prima de instalare, egală cu nivelul a 7 salarii minime brute pe țară, pentru persoanele care, în perioada în care beneficiază de indemnizația de șomaj, se încadrează în muncă într-o altă localitate schimbându-și domiciliul;
- i. stimularea angajatorilor pentru încadrarea în muncă a șomerilor prin:
 - subvenționarea locurilor de muncă
 - acordarea de credite în condiții avantajoase în vederea creării de noi locuri de muncă
 - acordarea de diferite facilități

România este primul stat din estul Europei care dispune de o reglementare anti-discriminare cu caracter general (Ordonanței Guvernului nr. 137 din 1 septembrie 2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, aprobată prin Legea nr.48/2002). Pe baza acestei Ordonanțe, a fost aprobată în noiembrie 2001 organizarea **Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării** care are rolul să implementeze principiul egalității între cetățeni, fără nici un fel de discriminare.

Măsurile pentru creșterea gradului de ocupare a acestor categorii urmăresc:

1. schimbarea mentalităților și atribuțiilor angajatorilor în activitatea de recrutare a forței de muncă
2. limitarea și, eventual, eliminarea totală a manifestărilor de discriminare deschisă sau mascată față de persoane cu handicap sau față de etnia romă
3. facilitare a accesului la angajare.

În țara noastră, la data de 31 decembrie 2001 existau aproximativ 405.784. de persoane cu handicap (înregistrate), adică 1,8% din populația țării.

Din totalul persoanelor cu handicap, în jur de 228.832 se pot integra pe piața muncii, în condiții (relativ) normale. Nu se poate estima cu certitudine numărul de șomeri cu handicap existent la sfârșitul anului 2001, dar se știe că la încheierea anului 2001, erau angajate 12.531 de persoane cu handicap. Legislația în vigoare stabilește facilități de ocupare pentru aceste categorii de persoane. Nu există însă date despre cât de eficient sunt folosite aceste facilități.

Angajatorii au de asemenea reticențe în a angaja romi, fiind tentați a le aplica un tratament discriminator. Totodată, reproducerea condițiilor care au generat – de-a lungul vremii – comportamente antisociale mai accentuate decât media, sărăcia, deficitul de școlaritate și subdezvoltarea constituie, desigur, sursa actuală a reproducerii fenomenelor respective.

Strategiei Guvernului României de îmbunătățire a situației romilor, *pentru perioada 2001-2004*. Această strategie prevede, la capitolul economie, între altele, acordarea de facilități fiscale întreprinzătorilor care angajează etnici romi, măsuri pentru finanțarea parțială a proiectelor bazate pe activități generatoare de venit și de mici afaceri pentru familiile și comunitățile de romi, credite avantajoase și micro-credite pentru întreprinzătorii romi, favorizarea proiectelor de creare a locurilor de muncă pentru femeile de etnie romă.

Obiectiv 2:

Crearea de locuri de muncă, prin relansarea economică, dar și prin investiții în lucrări publice și stimularea activităților economice pe cont propriu

- Alocarea unor sume importante pentru activitatea de creditare în condiții avantajoase a micilor întreprinderi; programe de training și consultanță în vederea creșterii capabilității tehnice și organizatorice de a subcontracta activități de producție și servicii de la marile întreprinderi sau pentru inițierea unei afaceri
- Acordarea unor granturi pentru dezvoltarea sectorului privat în agricultură, industrie, turism, implementarea unor servicii de consultanță și asistență în afaceri reprezintă măsuri menite să asigure crearea de noi locuri de muncă pentru absorbția persoanelor neocupate.
- Subvenționarea, din bugetul asigurărilor pentru șomaj, a mai multor categorii de servicii, printre care:
 - servicii publice de refacere și întreținere a infrastructurii, de ecologizare și de realizare a unor lucrări edilitare, organizate de autoritățile publice locale, de firme private sau organizații neguvernamentale, cu avizul administrației publice locale, în funcție de necesitățile și de cerințele înregistrate la momentul respectiv
 - servicii care cuprind activități de îngrijire la domiciliu a copiilor, bolnavilor, persoanelor vârstnice, persoanelor cu handicap, organizate de autoritățile publice locale, organizații non-guvernamentale și alte organisme în condițiile legii.

Obiectiv 3:

Eliminarea de pe piața muncii a tuturor formelor de discriminare și stimularea încadrării în muncă a unor categorii de persoane vulnerabile (romi, persoane cu handicap, femei, tineri absolvenți ai instituțiilor de învățământ fără experiență în muncă, șomeri în vârstă de peste 45 ani)

- Sporirea participării tinerilor la viața economică prin demararea *Programului pentru inițierea unor incubatoare de afaceri (proiecte pilot)*, vizând acordarea de sprijin sub diverse forme (consiliere, informare) pentru tinerii întreprinzători
- Acordarea de șanse egale tuturor tinerilor pe parcursul procesului educațional și restructurarea sistemelor de educație și instruire pentru tineret; dezvoltarea și diversificarea ofertei educaționale nonformale pentru tineret
- Facilitarea accesului tinerilor la informație. Proiectul Ministerului Muncii și Solidarității Sociale “Informare și consiliere privind cariera” constă în crearea rețelei naționale de centre de informare și consiliere profesională: 227 de centre la nivelul agențiilor județene și locale pentru ocuparea forței de muncă, 500 de centre la nivelul unităților școlare și centrelor județene de asistență psihopedagogică și 47 de centre în cadrul Direcțiilor pentru Tineret și Sport Județene, respectiv a municipiului București.
- Adaptarea planului de școlarizare la cerințele de perspectivă ale pieței forței de muncă.
- Începând cu anul 2001 se derulează la nivel național Bursa locurilor de muncă destinată absolvenților de învățământ, organizată de Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă. Prin Bursa locurilor de muncă organizată în anul 2001 (atât prin bursa generală cât și prin bursa pentru absolvenți) au fost încadrați în muncă un număr de 14.761 de tineri.
- Absolvenții pot beneficia, în mod gratuit, de programe de instruire, precum și de alte măsuri din programe de asistență internațională adresate cu precădere tineretului sau care vizează prevenirea și combaterea șomajului (Leonardo, PAEM, RICOP, Programul Phare 2000 Coeziune economică și socială etc.).

- Adoptarea în anul 2002 a Legii privind prevenirea și combaterea marginalizării sociale. Prin această inițiativă legislativă este reglementat accesul la un loc de muncă, a persoanelor marginalizate social. Angajatorii care încadrează tineri, în condițiile unui contract de solidaritate, denumiți angajatori de inserție, încheie convenții cu Agenția prin care aceasta se angajează să ramburseze lunar salariul de bază stabilit la data angajării tinerilor, dar nu mai mult de 75% din câștigul salarial mediu net pe economie, comunicat de Institutul Național de Statistică.
- Adoptarea de măsuri ce privesc formarea profesională prin programele de educație compensatorie sau de a doua șansă pentru cei care au părăsit temporar sistemul formal al educației de bază.

Obiectiv 4:

Creșterea ponderii măsurilor active

Pentru 2002 se prevede creșterea ponderii măsurilor active de stimulare a ocupării forței de muncă în totalul cheltuielilor la 22,9%.

Obiectiv 5:

Dezvoltarea parteneriatului social în promovarea ocupării

În vederea evaluării și monitorizării acțiunilor privind ocuparea forței de muncă, în România a fost constituit un parteneriat social cuprinzător, partenerii sociali fiind implicați în elaborarea politicilor și strategiilor pentru punerea în aplicare a diferitelor programe din domeniul ocupării.

Obiectiv 6:

Perfecționarea formării profesionale

- **Îmbunătățirea învățământului profesional și tehnic**
 - Generalizarea profesionalizării ca finalitate a tuturor formelor și structurilor de învățământ
 - Dezvoltarea unui sistem de consiliere și orientare școlară și profesională
 - Adoptarea unor programe de educație compensatorie sau de acordare unei a doua șanse pentru cei care au părăsit temporar sistemul formal al educației de bază
 - Implementarea societății informaționale prin sistemul educațional: informatizarea învățământului
 - Dezvoltarea parteneriatului sistem educațional – sistem profesional, în contextul descentralizării sistemului educațional
 - Anticiparea necesarului de competențe, corespunzător schimbărilor care se previzionează pe piața muncii.
- **Îmbunătățirea formării profesionale continue**
 - Înlăturarea blocajelor din activitatea de formare profesională a adulților
 - Asigurarea calității furnizorilor de formare (elaborarea de standarde ocupaționale, autorizarea programelor de formare, evaluarea rezultatelor formării)
 - Elaborarea de către patronate, împreună cu sindicatele, a planurilor anuale de formare profesională la nivel de întreprindere, prin care se va da posibilitatea salariaților să participe la diferite forme de pregătire profesională
 - Încurajarea instituțiilor de învățământ superior de a multiplica oferta de pregătire continuă prin programe de tip postuniversitar.

Obiectiv 7:***Reducerea șomajului de lungă durată***

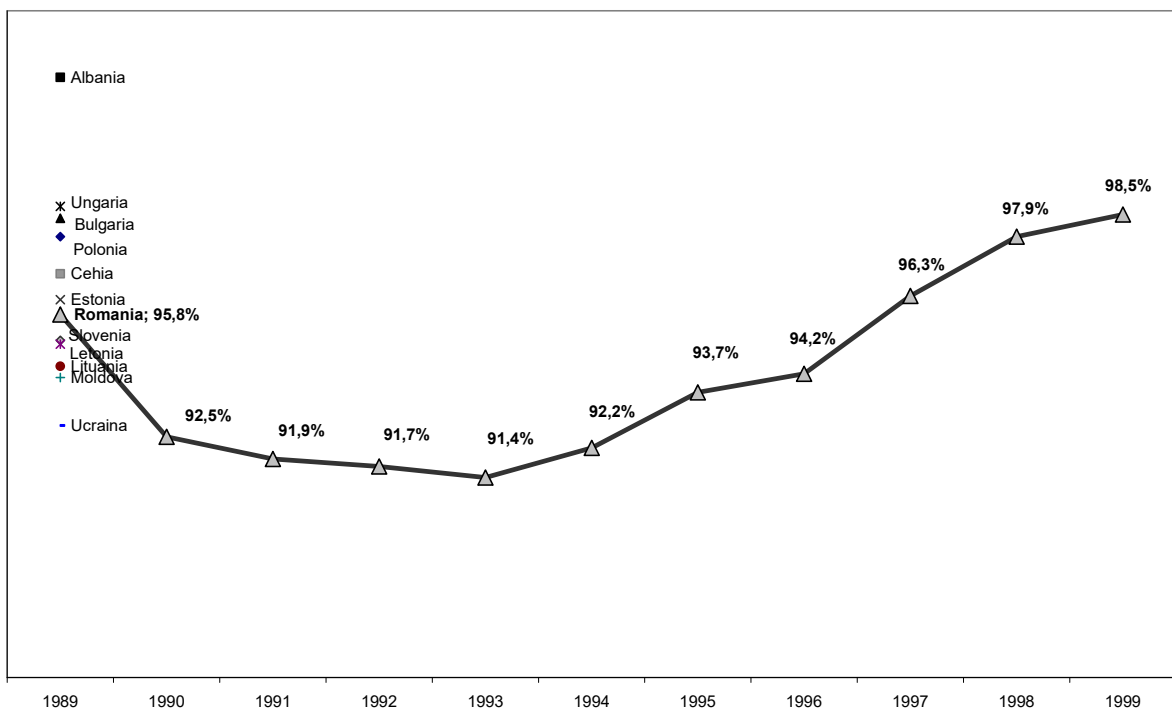
- Pentru 2002 se prevede stimularea încadrării în muncă a minimum 42% din numărul șomerilor în primele 6 luni de la data intrării în șomaj.
- Persoanele disponibilizate colectiv, care prezintă un risc mare de a deveni șomeri de lungă durată, beneficiază de următoarele tipuri de măsuri active: cursuri de calificare/ recalificare; servicii de ocupare-mutare; crearea de locuri de muncă în activități folosul comunității; asistență și consultanță pentru începerea unei afaceri; servicii de dezvoltare economică locală; incubatoare de afaceri.
- Stimularea persoanelor pentru a se încadra în muncă înainte de expirarea perioadei de acordare a indemnizației de șomaj
- Stimularea angajatorilor, prin subvenționare directă, pentru crearea de locuri de muncă pentru șomerii din categoriile cele mai defavorizate. Astfel, pentru persoanele din rândul șomerilor de peste 45 de ani, sau pentru șomerii întreținători unici de familie, angajatorii primesc, din bugetul asigurărilor de șomaj, pe o perioadă de 12 luni o sumă egală cu un salariu minim brut pe țară, pentru fiecare persoană angajată din această categorie, cu obligația menținerii contractului individual de muncă pe o perioadă de minim 2 ani,
- Susținerea financiară a încadrării persoanelor din rândul șomerilor în vederea realizării unor lucrări de interes comunitar.
- Determinarea angajatorilor de a identifica forme flexibile de muncă, cu norme parțiale de lucru și cu posibilitatea menținerii în muncă a persoanelor vârstnice, precum și a retragerii progresive a lor de la locurile de muncă pe care le-au ocupat.
- Subvenționarea angajatorilor care încadrează în muncă, pe perioadă nedeterminată, șomeri în vârstă de peste 45 de ani și șomeri întreținători unici de familie. Angajatorul va primi lunar, pe o perioadă de 12 luni, o sumă egală cu un salariu minim brut pe țară în vigoare, pentru fiecare persoană angajată din aceste categorii, cu obligația de a o menține în muncă cel puțin doi ani.
- Urmărirea aplicării de către angajatori a legislației existente privind excluderea discriminării pe criterii de vârstă prin înlăturarea oricăror restricții de vârstă la angajarea de noi lucrători.

Obiectiv 8:

Creșterea ocupării persoanelor din categoriile defavorizate, cu risc de a fi obiect al discriminării: persoane cu handicap sau în incapacitate de muncă; persoane de etnie romă

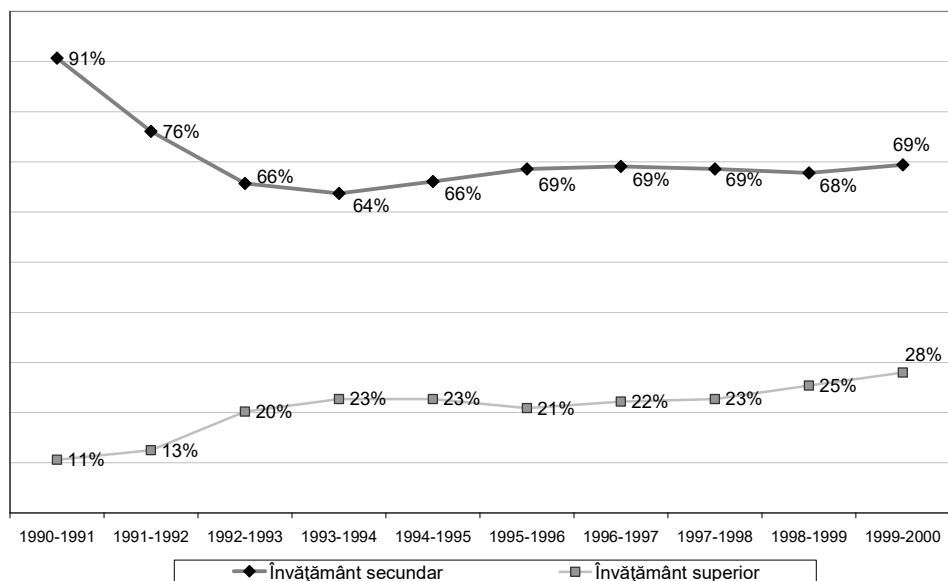
Obiectiv 9:***Combaterea muncii fără forme legale***

Evoluția ratei brute de participare școlară în învățământul primar și gimnazial 1989-1999



Sursa datelor: *TransMonee Database, 2001*. Cifrele reprezintă ponderea copiilor care frecventează o formă de învățământ în total copii de vârstă de vârstă școlară (în România 7-13 ani) și pot depăși 100%.

Participarea la educația secundară și superioară în România.



Sursa: INS. Cifrele reprezintă rate brute de participare (total elevi/studenți în populația de vârstă liceului/facultății)

CAPITOLUL 8

Educație

Educația reprezintă un element cheie al prevenirii riscului sărăciei și al excluziunii sociale, asigurării dezvoltării umane și promovării unei societăți incluzive.

Sistemul școlar românesc este relativ bine încheșat instituțional, organizat pe baze moderne, dar a fost afectat sever în perioada de tranziție, pe de o parte de menținerea unei subfinanțări cronice, iar pe de altă parte de șocul transmis de procesele de dezorganizare care au afectat întreaga societate românească. Suplimentar, el face față provocării adaptării la o societate aflată în rapidă schimbare. La confluența dintre o societate aflată sub puternicul stres al multiplelor crize și o școală care își găsește încă cu greutate resursele de răspuns la multiplele provocări, s-a produs **o erodare a semnificației participării școlare**, caracteristică tocmai segmentelor sărace ale societății. La rândul său, aceasta este un factor important al perpetuării sărăciei și excluziunii sociale.

Problemele cheie ale sistemului școlar din perspectiva prevenirii sărăciei și excluziunii sociale

1. Un număr de copii inacceptabil de ridicat nu sunt cuprinși deloc în sistemul de învățământ. Ei se sunt copiii lipsiți de acte de identitate (mai ales din unele comunități de romi), copii trăind în familii dezorganizate social și confruntate cu sărăcia extremă, sau copii cu handicap.
2. Nefinalizarea ciclului școlar obligatoriu, datorită abandonului și/sau eșecului școlar. Rata de participare în gimnaziu a fost de 94% pentru 1999/2000. După o cădere substanțială a participării la ciclul elementar și gimnazial în anii 1990-1996, în ultima perioadă s-a produs o redresare a situației. Sărăcia extremă și dezorganizarea socială, ca surse principale ale abandonului și eșecului, sunt amplificate de deficiențele interne ale procesului școlar.
3. Degradarea performanței sistemului de învățământ obligatoriu. În 1997, la testele internaționale pentru elevii din ultima clasă de gimnaziu, România se plasa pe penultima poziție în Europa, înaintea Turciei, în ce privește cunoștințele elevilor din ultima clasă a învățământului obligatoriu.
4. Un decalaj, încă departe de a fi absorbit, între pregătirea oferită de școală și cerințele societății românești în schimbare rapidă. Dacă sistemul universitar s-a adaptat mai rapid la noile nevoi ale pieței muncii, învățământul secundar, mai ales cel vocațional, nu a reușit încă să ofere un răspuns adecvat la cerințele unei piețe a muncii aflată ea însăși într-un stres uriaș generat de căderea economiei. Și mai puțin însă școala a reușit să ofere pregătirea necesară unei participări sociale active, evitării angajării în ciclul sărăciei și excluziunii sociale, confruntării eficace cu noile provocări: creșterea violenței și a delincvenței, drogurile.
5. O criză a pregătirii profesionale pre-universitare, ca reflectare a scăderii cererii pe piața muncii a cadrelor cu calificare medie. Dacă criza actuală a economiei nu a stimulat pregătirea profesională la nivelele medii, acest deficit de pregătire școlar-profesională va afecta advers relansarea economiei. Neparticiparea la învățământul post-obligatoriu se menține încă ridicată. Proporția tinerilor care nu reușesc să obțină o altă diplomă decât cea de capacitate se plasează în jurul a 15-16% dintr-o generație.
6. Accentuarea polarizării educaționale care va deveni unul dintre factorii cei mai importanți ai polarizării sociale viitoare. Dacă pe de o parte, participarea la învățământul superior a crescut rapid (aproximativ 25% dintr-o generație urmează astăzi cursuri universitare), a crescut în același timp proporția tinerilor care se retrag din procesul școlar înainte de a obține o pregătire școlar-profesională finală. Se prefigurează riscul fragmentării generațiilor tinere în două segmente: cei care urmează studii universitare și cei care nici măcar nu ajung la liceu sau școală profesională.

Rata abandonului școlar

	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
învățământ primar	0,6%	0,4%	0,9%	0,9%	0,8%	0,6%
învățământ gimnazial	0,8%	0,5%	1,5%	1,3%	0,9%	0,6%
învățământ liceal	4,0%	4,1%	4,2%	3,9%	3,7%	-
învățământ postliceal	7,1%	6,5%	6,2%	8,8%	9,5%	-
învățământ profesional	4,8%	5,0%	5,3%	5,0%	5,2%	-
învățământ complementar	6,8%	6,7%	7,4%	6,0%	7,2%	-
învățământ de maiștri	2,1%	3,1%	3,6%	5,1%	4,7%	-

Sursa: baza de date a MEC

- Rata de înscriere în învățământul gimnazial a absolvenților ciclului primar este de 86% în rural față de 98% în urban.
- Ponderea cadrelor didactice calificate este de 72% în rural, față de 88% în urban.
- În aproximativ 20% din școlile rurale, ultima reparație capitală a avut loc înainte de 1945. În alte 25%, în ultimii 30 de ani nu a avut loc nici o reparație capitală (35% din directorii din mediul rural considerau în 1999 că școala are nevoie de reparații majore).
- Calitatea performanțelor elevilor din învățământul rural era în 2000 sensibil mai redusă decât a celor din urban, chiar și la nivelul învățământului primar.
- Dezvoltarea rurală nu poate fi realizată prin menținerea *inegalităților existente* (deși ruralul constituie 47% din populația țării, doar 24% dintre elevii de liceu și 37,5% din cei de școală profesională provin de la sate).

Rezultate ale examinării elevilor de clasa a IV-a în 2000, pe nivele de performanță și medii

Materia	Mediul	Performanța (%)			
		Nesatisfăcător	Satisfăcător	Bine	Foarte bine
Limba Maternă	Urban	3,5	6,9	18,8	70,8
	Rural	17,0	17,1	29,9	36,1
Matematică	Urban	4,5	7,4	28,0	60,2
	Rural	17,2	19,6	32,0	31,2
Științe	Urban	1,2	6,3	31,8	60,7
	Rural	8,2	17,9	40,3	33,6

Sursa: SNEE, 2002.

Un risc major îl reprezintă **deficitul de educație**. Analfabetismul nu atinge cote alarmante (1,7% din populația de peste 15 ani, majoritatea persoane în vârstă, cifră similară mediei țărilor UE). În schimb, nefinalizarea studiilor primare și gimnaziale (în anul 2000, aproximativ 6,26% dintre tinerii între 16 și 20 de ani nu mai mergeau la școală și se aflau în această situație) constituie o premisă a analfabetismului funcțional și crește alarmant riscul sărăciei și excluziunii sociale.

Deficitul educațional al actualei generații trebuie absorbit prin programe speciale. Un exemplu de acest fel este programul **„Educația A Doua Șansă”** dezvoltat de MEC, cu suportul CEDU 2000+. Programul este adresat celor care nu au completat educația obligatorie și presupune un curriculum distinct adresat acestora: pe parcursul celor 3 ani și jumătate de școlarizare sunt completate cunoștințe teoretice (în primii 3 ani), dar sunt furnizate și cursuri (pe toată durata școlarizării, dar mai cointegrate în ultima parte) care să asigure o diplomă de calificare echivalentă celei oferite de școlile de ucenici. Prima generație urmează a absolvi această formă de școlarizare în 2002. În prezent, programul include 11 școli din 8 județe, iar din septembrie 2002, se prevede generalizarea sa cu suport PHARE.

7. Accentuarea inegalității oportunităților de participare școlară. Accentuarea polarizării social-economice a adâncit inevitabil inegalitatea de șanse educaționale. O sursă suplimentară a creșterii inegalității șanselor o reprezintă adâncirea decalajului rural/ urban. Școala în mediul rural se confruntă în mod special cu probleme grave: starea precară a clădirilor, dotarea rudimentară cu material didactic, lipsa cadrelor didactice calificate în multe zone rurale, distanțe mari până la școală, dificultăți de a participa la formele secundare de învățământ, plasate predominant la oraș, în lipsa unor facilități suficiente de cămine.
8. Deficit în interacțiunea dintre școală și comunitate. Pe de o parte, școala și-a redus capacitatea de a influența familia și comunitatea, pentru a dezvolta o atitudine suportivă pentru participarea școlară, iar pe de altă parte comunitatea susține încă într-o măsură insuficientă școala.

Grupuri vulnerabile

Un punct tare al sistemului nostru de învățământ îl reprezintă inexistența unor disparități de gen. Participarea școlară a fetelor tinde chiar, la anumite nivele, să fie superioară celei a băieților.

Principalele grupuri de risc școlar sunt:

- populația de romi, datorită cumulării unor condiții adverse ca sărăcia severă și persistența unor strategii tradiționale de a face față dificultăților care au ca rezultat nesuținerea participării școlare
- familiile care se confruntă cu o sărăcie extremă, lipsite de cele mai elementare condiții de viață, inclusiv de locuință
- familii din zonele sărace caracterizate totodată de importante procese de dezorganizare/ degradare socială
- zonele rurale izolate și sărace cu acces scăzut la o educație de calitate, cu acces dificil la învățământul secundar
- copiii cu handicap: neînscrisere școlară (cazuri mai rare), *întârzieri în înscriere* (cazuri de înscriere de abia după vârsta de 9-10 ani), educație școlară insuficientă în raport cu propriile posibilități.

Obiectivele PNAInc în domeniul educației

Obiectiv 1:

Asigurarea înscrierii quasi-totale a copiilor de vârstă școlară în sistemul școlar.

- Identificarea tuturor copiilor de 7-8 ani cu risc de a nu fi înscriși la școală și asigurarea înscrierii lor, cât și a copiilor care au depășit deja vârsta de înscriere.
Termen: octombrie 2003 – MEC și autoritățile publice locale
- Soluționarea rapidă a cazurilor de lipsă a actelor de identitate a copiilor.
Termen: decembrie 2002 – autoritățile publice locale și MI

Obiectiv 2:

Scăderea abandonului școlar în ciclul obligatoriu spre zero în următorii 5 ani.

- Susținerea în continuare a programului manuale și rechizite gratuite pentru familiile sărace
- Asigurarea transportului în zonele cu distanțe casă/ școală mari și acolo unde nu există cadre didactice calificate
- Explorarea posibilităților de a oferi servicii sociale și educaționale secundare pentru copiii cu risc ridicat de abandon/ eșec: masă gratuită, suport suplimentar pentru pregătirea școlară

Ministerul Educației și Cercetării, în colaborare cu alte ministere, are în lucru un proiect complex de prevenire și combatere a abandonului școlar. Proiectul include programe complexe de facilitare a accesului la educație, de creștere a atractivității acesteia, de stimulare a implicării comunității în viața școlii, promovare a educației părinților etc.

Populația țintă este constituită din copii de vârstă școlară (7-18 ani) care:

- sunt slab educați
- sunt marginalizați
- sunt abuzați sau lipsiți de protecție
- au abandonat școala
- provin din familii în situații de risc
- aparțin unor grupuri etnice al căror acces la educație este limitat.

Definitivarea proiectului urmează a fi realizată în 2002, implementarea sa începând imediat.

Rata abandonului în învățământul liceal este de aproape 4 ori mai mare în clasa a IX-a. Aceasta vorbește de la sine alături de dificultățile materiale existente, de dificultatea înfruntării lor, precum și de deficitul de orientare școlară.

Programul de burse pentru studenți din mediul rural.

Inițiat în anul școlar 2001/2002, programul vizează stimularea tinerilor din mediul rural să își continue studiile în învățământul universitar. Studenții din mediul rural pot încheia contracte cu MEC prin care se angajează ca, la încheierea studiilor, să angajeze în școlile din mediul rural un număr de ani cel puțin egal cu cel în care au beneficiat de bursă.

Pe viitor, MEC intenționează să extindă acest tip de bursă și pentru alți studenți care își vor practica meseria (alta decât cea de profesor) în mediul rural, în încercarea de a stimula dezvoltarea acestor zone.

Programe de stimulare a organizării de vizite/ excursii/ tabere pentru copii. Obiectivul este în primul rând deschiderea orizontului social și, în acest fel, creșterea aspirațiilor de mobilitate socială și profesională, evitarea limitării la mediul familial, cu efecte de descurajare în mod special a continuării studiilor.

În mod special în mediile sărace și marginalizate, mobilitatea copiilor este sever limitată.

Alocația pentru copii, participarea școlară și legea venitului minim garantat

Condiționarea acordării alocației pentru copii de participarea școlară a avut un efect pozitiv în combaterea neparticipării copiilor din familii sărace. Legea venitului minim garantat elimină însă acest instrument pentru segmentul cel mai sărac, beneficiar de VMG: alocația pentru copii se deduce din cuantumul venitului minim garantat. Cu alte cuvinte, neîncasarea ei în urma neparticipării școlare este compensată de creșterea venitului minim garantat.

Este necesar a se examina posibilitatea autorităților publice locale de a include între condiționalitățile acordării VMG-ului a susținerii participării școlare. Primăriile ar trebui să aibă dreptul să excludă în calculul sumelor convenite ca și venit minim garantat, toți copiii de vârstă școlară care nu participă la procesul educațional. Astfel ar fi amendată drastic neparticiparea școlară, cauză fundamentală a perpetuării sărăciei și excluziunii sociale. Să notăm că primăriile sunt practic cointeresate într-o astfel de măsură, atâta timp cât, în caz contrar (neparticipare, cu alte cuvinte neîncasarea alocației pentru copii – plătită de la bugetul central), ele ar fi nevoite să facă eforturi bugetare suplimentare pentru acoperirea acestor sume sub formă de ajutor social.

- Creșterea eficienței acordării burselor sociale
- Activizarea relației școală/ comunitate:
 - Creșterea implicării profesorilor în relația cu părinții și comunitatea
 - Angajarea în școlile din mediile sociale cu risc ridicat de asistenți sociali
 - Dezvoltarea relației școală/ autoritățile publice locale
 - Creșterea implicării serviciilor comunitare de asistență socială în susținerea participării școlare.
- Îmbunătățirea conținutului învățământului pentru a-l face mai relevant pentru funcționarea socială performantă a copiilor:
 - Creșterea ponderii și calității disciplinelor aplicative pentru oportunitățile economice ale zonei și pentru viața modernă
 - Formare pentru sectoarele vieții sociale devenite înalt relevante: calculatoare cu principalele lor aplicații, limbi străine
 - Accentuarea pregătirii copiilor pentru funcționarea într-o societate incluzivă
 - Modernizarea rapidă a metodelor de învățare
 - Program special de creștere a atractivității activităților școlare
 - Creșterea gradului de ‚democratizare’ a școlii
- Creșterea șanselor de participare în formele de învățământ post-obligatoriu a copiilor din mediile defavorizate, ca mijloc de creștere a motivației participării școlare.

Obiectiv 3:

Relansarea învățământului post-obligatoriu, cu un accent special pe concepția învățământului tehnic și profesional

- Reconsiderarea filozofiei examenului de capacitate: el nu trebuie să devină o barieră pentru continuarea educației și nici o formă de accentuare a diferențelor de oportunități, ci o încheiere a ciclului obligatoriu care deschide angajarea în formele de învățământ secundar și superior, inclusiv pentru educație continuă și deschisă.

Termen: ianuarie 2003 - MEC

- Elaborarea unei strategii a învățământului tehnic și profesional, cu accent special pe suportul pregătirii pentru profesiile agricole și învecinate

Termen: ianuarie 2003 – MEC

- Creșterea ponderii învățământului profesional în cadrul învățământului post-obligatoriu.
- Dezvoltarea unor componente importante ale curriculumului în parteneriat cu comunitățile locale. Acest lucru trebuie să fie practicat atât în învățământul gimnazial, cât mai ales în învățământul tehnic și profesional, dar și în cel liceal.
- Creșterea relevanței pentru funcționarea socială a învățământului post-obligatoriu: capacități pentru participare socială activă, promovarea valorilor unei societăți incluzive, pentru prevenirea riscurilor societății moderne: violență, alienare, delincvență, consum de droguri
- Formarea capacităților necesare unei *economii bazate pe cunoaștere*
- Creșterea șanselor de acces la învățământul secundar a copiilor din zone defavorizate (mediu rural, populația de romi, segmentele sărace, persoane cu handicap)
 - O politică special orientată a burselor sociale
 - Cămine pentru copiii din zone geografice îndepărtate, dar și pentru cei care provin din familii confruntate cu lipsa condițiilor elementare de viață

Obiectiv 4:

Intr-o perioadă de 10 ani va trebui să ne apropiem de situația în care toți tinerii să fi parcurs un ciclu școlar finalizat cu o specializare profesională

Folosirea legii veniturii minim garantat în vederea atragerii către școală a părinților din familii sărace:

Legea veniturii minim garantat prevede responsabilizarea indivizilor/famiiliilor care beneficiază de ajutorul social al comunității, aceștia fiind obligați să presteze în slujba comunității până la 72 de ore de muncă. În multe cazuri, numărul mare de beneficiari sau lipsa lor de calificare face dificil pentru primării să găsească modalități în care să utilizeze cele 72 de ore.

Ar trebui preluată, ca o practica de succes, uzanța echivalării orelor investite de beneficiarii de ajutor social în participarea la cursuri/activități de formare continuă, cu ore lucrate în folosul comunității.

O altă posibilitate constă în încurajarea beneficiarilor de ajutor social să participe la diverse activități în beneficiul școlii, în care să lucreze alături de copii lor, în prezența cadrelor didactice. Implicarea părinților în activități din cadrul școlii încurajează și stimulează și copii să participe la procesul educațional și permite realizarea unei educații de o calitate sporită.

Un plan național de generalizare al educației incluzive pentru copiii cu handicap poate fi elaborat și implementat din 2003, în urma concluziilor proiectelor în derulare: „Dezvoltarea unor medii Școlare Incluzive în Comunitate” și „Analiza de situație privind acțiunea de integrare școlară a copiilor deficienți”. La încheierea Analizei de situație este prevăzută operaționalizarea proiectului de Program național “Dezvoltarea resurselor umane pentru accelerarea integrării școlare a copiilor cu deficiențe” printr-un Plan de acțiune pentru 2002-03.

Începând din ianuarie 2002, o bună parte din școlile speciale au fost desființate, cursanții lor fiind integrați în școlile obișnuite. Măsura a fost una decisă, însă insuficient pregătită. Există în prezent o **nevoie imediată de formare a profesorilor care lucrează la clase în care există elevi cu nevoi speciale**. Formarea trebuie să fie imediată și gratuită, permițând profesorilor să răspundă necesităților acestor elevi. Altfel, ei vor fi treptat marginalizați, excluși social, fără șansa accesului adecvat la educație.

În anul 2001 Comisia Europeană a aprobat un program PHARE propus de către MEC intitulat „**Accesul la educație pentru grupuri dezavantajate, cu accent pe populația de romi**”. Programul (PHARE RO 0104.2) își propune:

- creșterea calității educației în învățământul preșcolar, în vederea înscrierii copiilor în învățământul obligatoriu, aspect important pentru dezvoltarea din punct de vedere social și educativ pentru copiii proveniți din comunități dezavantajate;
- stimularea copiilor în vederea finalizării educației de bază (prevenirea abandonului timpuriu);
- asigurarea celei de a doua șanse în educație pentru persoanele care nu și-au finalizat studiile în învățământul obligatoriu (corecția abandonului).

Programul este definitivat și urmează să fie aplicat începând cu 2002.

Cluburile părinților funcționează ca și centre de informare și difuziune a informației, ca puncte cheie în prevenirea unor fenomene negative precum consumul de droguri în școală, iar pe de altă parte stimulează și facilitează comunicarea între părinți și copii, între părinți și școală etc.

Implicarea părinților în activitatea educativă desfășurată în școală: aceștia pot fi invitați pentru a-și prezenta realizările/specificul meseriei practicate sau pentru a vorbi despre pasiunile lor particulare: fotografie, tâmplărie, grafică pe calculator etc.

Obiectiv 5:***Reabilitarea sistemului școlar din mediul rural***

- Reabilitarea clădirilor
- Modernizarea condițiilor de învățământ
- Asigurarea unui corp profesoral calificat și motivat
- Asigurarea transportului pentru copiii care locuiesc la distanțe mari de școală

Obiectiv 6:***Asigurarea accesului la formarea continuă***

- Dezvoltarea unor programe de corectare a deficitului de școlarizare a generației tinere (în mod special cea de 16-30 ani) generat de criza tranziției
- Programe continue de corecție a deficitului de educație produs de funcționarea normală a sistemului de învățământ

Obiectiv 7:***Creșterea funcției școlii de orientare școlară și profesională***

Orientarea școlară și profesională eficientă are un rol cheie în stimularea motivației învățării și în formarea unor rute școlare stimulativă. Ea este, în consecință, un puternic antidot al polarizării educaționale.

Obiectivul 8:***Promovarea egalității de șanse educaționale ca instrument esențial al diminuării polarizărilor sociale***

- Creșterea șanselor de acces la educație a copiilor din mediile sociale defavorizate
- Dezvoltarea unui sistem de învățământ deschis, cu șanse educaționale pe tot parcursul vieții.
- Sprijin pentru accesul la învățământul secundar a copiilor proveniți din mediile defavorizate: gratuități la manuale și rechizite, burse sociale, internate pentru copiii veniți din alte localități.

Obiectivul 9:***Generalizarea participării la anul de pregrătire pentru școală din învățământul preșcolar***

Termen: creșterea participării către 90-95% în 2004.

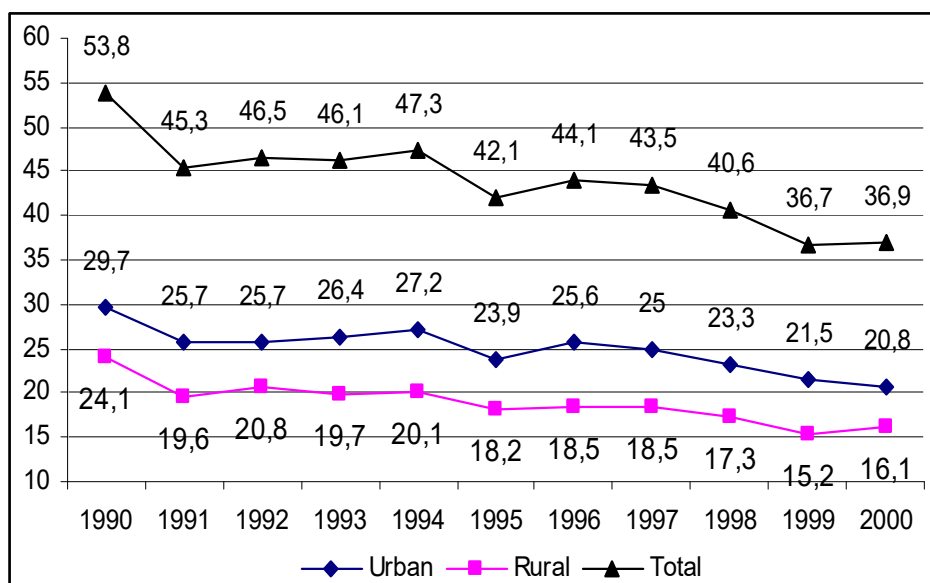
Obiectiv 10:***Promovarea educației incluzive pentru copii cu handicap.*****Obiectiv 11:*****Creșterea capacității școlii de a promova incluziunea socială***

- Prezența în curriculum a elementelor de formare pentru o societate incluzivă
- Organizarea în cadrul școlii a unor programe de activitate orientate special pentru formarea capacităților de incluziune socială.

Obiectiv 12:***Creșterea semnificației personale și profesionale a școlii***

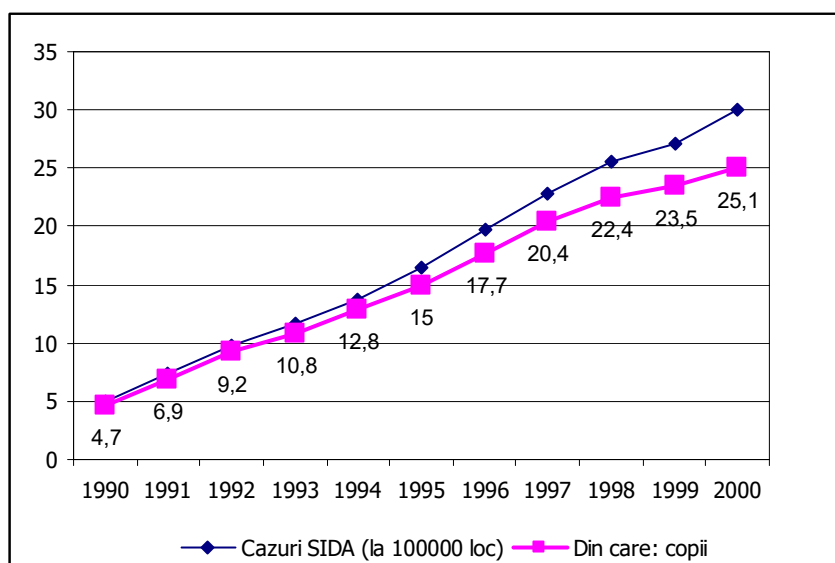
- Îmbunătățirea conținutului școlar și a tehnicilor de predare în așa fel încât atractivitatea învățării să crească
- Creșterea implicării școlii în activități de timp liber
- Creșterea implicării părinților în conducerea școlii și în activități de suport pentru școală

Rata mortalității infantile (la 1000 născuți-vii)



Sursa: INS, 2001

Incidența cazurilor de SIDA la copii



Sursa: INS (2002)

CAPITOLUL 9

Sănătate

Probleme ale stării de sănătate

Programul guvernamental în acest domeniu pornește de la faptul că îngrijirea sănătății trebuie să fie un bun social colectiv, accesibil tuturor cetățenilor României, indiferent de capacitatea lor de a plăti, pe fondul asigurării unui acces liber și echilibrat la serviciile de sănătate.

Indicatorii stării de sănătate ai populației exprimă o situație critică, România aflându-se la mulți dintre ei pe ultimele locuri din Europa:

- Mortalitate infantilă, mortalitate maternă, incidența anemiei la copii și la mame, boli cu transmisie sexuală sau prin alte forme de transmisie (sifilis, hepatită, SIDA)
- Stare de sănătate advers afectată de cumulara de boli insuficient tratate și de condiții nesănătoase de viață.
- Starea proastă a dentiției, în mod special la tineri.
- Frecvența morții evitabile (înainte de 65 de ani).
- Frecvența ridicată a accidentelor, datorate neglijenței personale, lipsei de supraveghere a copiilor, deficitului de control asupra factorilor de risc: calitatea produselor, condiții naturale și sociale de risc
- Neimplicarea medicului de familie în controlul preventiv al pacienților în localitățile din provincie și în zonele puțin accesibile.

Patternul stării de sănătate exprimă efectul combinat al unor factori distincți:

- **Sărăcia**, prin lipsa de resurse financiare, generează alimentație deficitară, condiții mizere de locuit, lipsa de acces la condiții de igienă elementară, inclusiv la apă potabilă.

Incidența bolilor produse direct de sărăcie - tuberculoză, anemii – a cunoscut o creștere explozivă.

- **Dezorganizare socială** generează abandonul grijii față de propria sănătate și mai ales de sănătatea copiilor, stiluri nesănătoase de viață, deficit de cultură și educație sanitară.

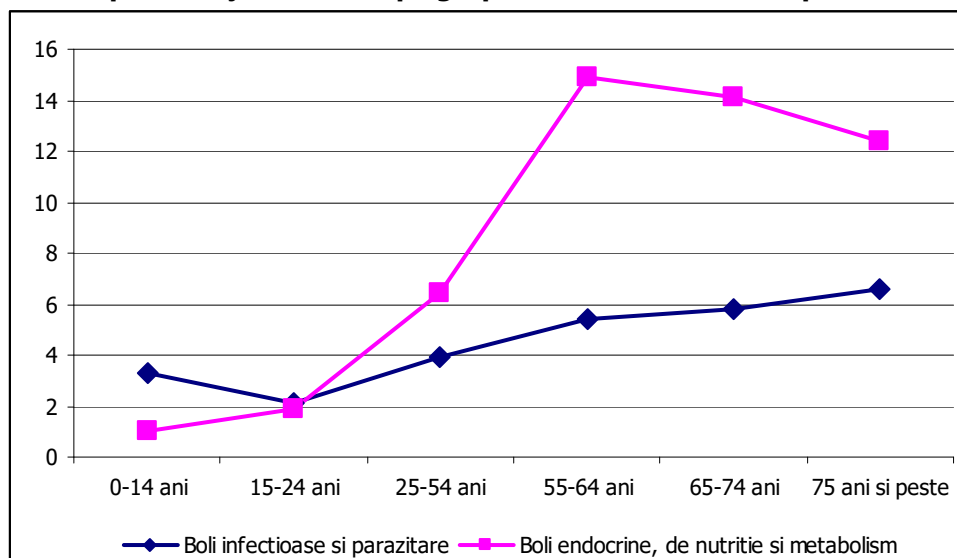
În ultimele decenii a crescut incidența bolilor generate de dezorganizare socială și deficit de cultură a unei vieți sănătoase: boli transmisibile sexual, boli datorate lipsei de respectare a regulilor de igienă, alcoolism, consum de droguri, tutun, accidente insuficient prevenite.

- **Deficit de acces la serviciile medicale.**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TBC	64,6	61,6	73,4	82,5	87,3	95,0	98,6	95,8	101,2	104,1	105,5
% cazuri TBC copii	4,6	4,9	4,9	5,5	4,8	4,5	5,3	5,1	5,3	5,8	7,3

Cazuri noi de TBC la 100.000 persoane

Rata prevalenței unor boli pe grupe de vârstă la 1000 de persoane



Sursa: INS, Starea de sănătate a populației din România (2001)

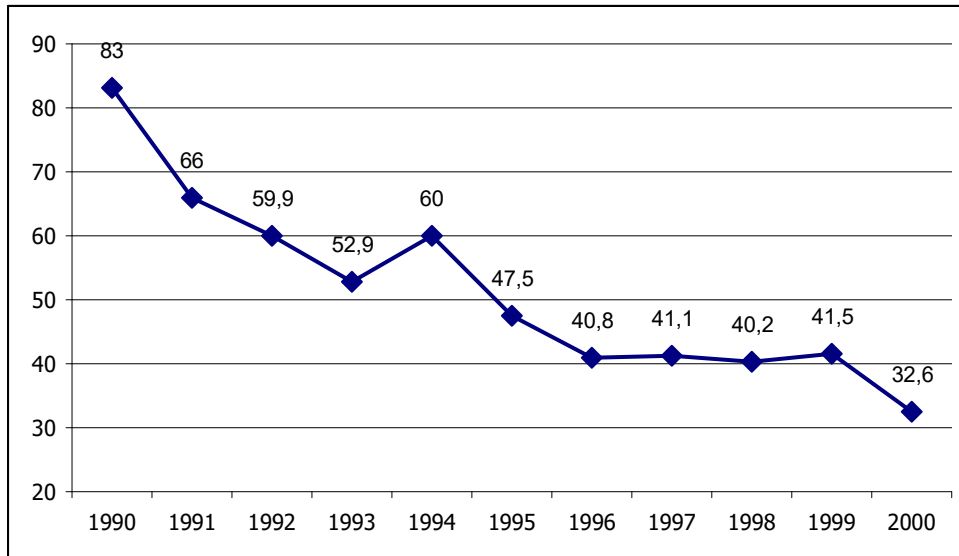
Există trei mari surse ale limitării accesului la serviciile medicale:

- Costurile economice directe sau colaterale implicate care nu pot fi susținute de resursele financiare precare ale unui segment foarte larg al populației. În mod special costul medicamentelor reprezintă o sursă importantă a deficitului de îngrijire medicală.
 - O anumită confuzie în aplicarea legislației privitoare la sistemul de asigurări de sănătate, cât și deficitul de mediatizare a modului de acces la asistența medicală fac ca persoane din unele categorii cu risc social ridicat să nu beneficieze în mod practic de serviciile de asistență sanitară necesare. La acestea se adaugă și anumite neclarități în definirea pachetului minimal de servicii sanitare la care întreaga populație ar trebui să aibă acces.
 - Ambiguitățile de organizare ale sistemului de asistență medicală, cuplate cu resursele limitate, generează inegalități accentuate în acoperirea cu servicii medicale a unor zone geografice (localități depărate) sau sociale (concentrările de sărăcie).
- **Deficitul serviciilor de prevenție și tratament ambulatoriu.** Reforma sistemului de sănătate a pus la baza sa obiectivul schimbării accentului de la spitalizare și tratament scump înalt specializat, la prevenție și tratament ambulatoriu. Acest obiectiv nu a putut fi însă atins. Era de așteptat ca în alocarea resurselor, sever limitate, câștig de cauză l-a avut segmentul înalt specializat al sistemului medical, care fusese ignorat sever în trecut și care, suplimentar, conține specialiștii cu prestigiu din sistem. Așa se face că tocmai tratamentul în comunitate, preventiv și curativ, a fost neglijat, intrând chiar într-o rapidă degradare.
 - **Dispariția sistemului de îngrijire medicală bazat pe teritorialitate** a lăsat slab sau deloc acoperite o serie de zone: zonele rurale, mai ales cele izolate, zonele sărace, și mai ales cele dezagregate social, zonele locuite de romi. Introducerea sistemului medicului de familie a agravat situația, distrugând sistemul teritorialității.

Grupuri sociale cu deficit de acces la serviciile medicale

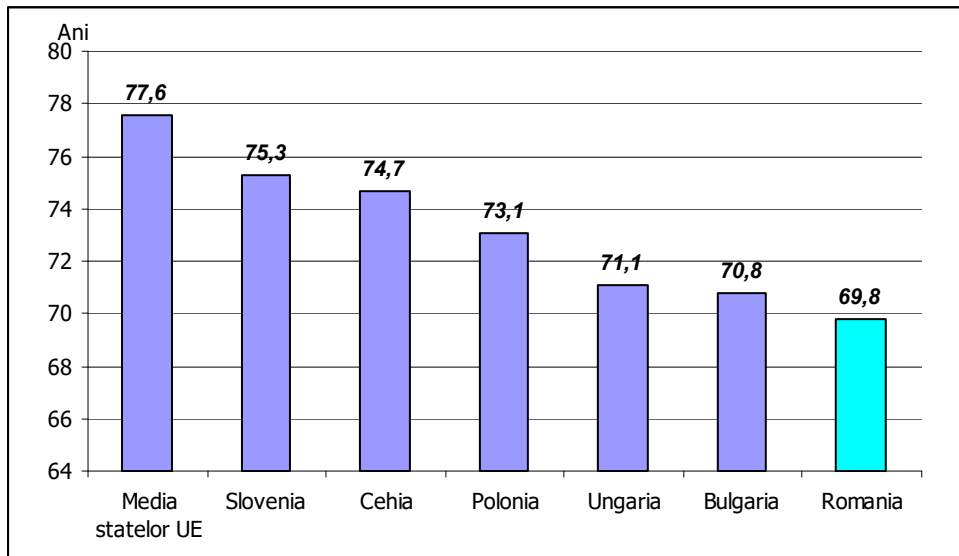
- familii a căror sărăcie este accentuată de dezorganizare socială
- familiile cu mulți copii
- romi
- locuitori săraci ai zonelor rurale izolate care nu au bani nici să se deplaseze la sistemul medical de la oraș.
- persoanele fără loc de muncă și lipsite de un venit constant
- persoane fără locuință (homeless).

Rata mortalității materne (la 100000 de nou-născuți)



Sursa: INS, 2002

Speranța de viață la naștere, România – alte țări, 1999



Sursa: Human Development Report (2001)

Servicii de asistență medicală critică cu deficit de acces

- Femei însărcinate/ mame/ nou-născuți.
- Copii din familii sărace, dezorganizate, inclusiv din familiile de romii.
- Lipsa de acces la mijloacele de planificare familială
- Insuficienta acoperire cu servicii medicale a situațiilor de boală cronică.

Obiective strategice

Obiectiv 1:

Dezvoltarea unor servicii medicale integrate (asistență primară și de prevenire, de specialitate în ambulator, spital și de urgență) în scopul creșterii calității îngrijirilor, precum și realizării unui raportului cost-eficiență corespunzător.

Obiectiv 2:

Asigurarea accesului tuturor cetățenilor la un pachet minimal de servicii de sănătate, atât prin soluționarea clară a situației persoanelor neasigurate, cât și a zonelor slab acoperite.

Obiectiv 3:

Reconstruirea unor forme de asistență socială teritorială:

- Dezvoltarea unor rețele coordonate de îngrijiri medicale, sociale și comunitare la nivel local, prin asistentul comunitar (social), moașe, infirmiere.
- Crearea de centre socio-medice în întâmpinarea persoanelor aflate în situație de risc: pensionari, persoane cu handicap, persoane fără adăpost, victime ale violenței în familie.

Obiectiv 4:

Ameliorarea indicatorilor de mortalitate și morbiditate. În mod special vor fi derulate 32 programe naționale și se va dezvolta rețeaua serviciilor de sănătate publică prin schimbarea raportului sectoarelor spitalicesc-extraspitalicesc și crearea cadrului legal de control privind utilizarea banilor din programele naționale de sănătate.

Obiectiv 5 :

Creșterea accesului la asistența medicală pentru segmentele de populație defavorizate: populația din mediul rural, din segmentul sărac, persoanele neasigurate, etc.

Obiectiv 6 :

Elaborarea unei politici naționale în domeniul medicamentului : înscrierea prioritară a medicamentelor românești pe lista medicamentelor gratuite și compensate.

Obiectiv 7:

Susținerea dezvoltării culturii sanitare printr-o largă varietate de mijloace

Obiectiv 8 :

Accesul universal la planificarea familială

Obiectiv 9 :

Prevenirea îmbolnăvirilor transmisibile și netransmisibile cu caracter de masă

Obiectiv 10 :

Supravegherea medicală activă a mamei, copilului, familiilor problemă și a persoanelor fără locuință

Obiectiv 11 :

Înființarea unor centre (servicii) teritoriale de îngrijiri preventive și medico-sociale cu caracter de asistență publică destinate grupelor de persoane cu risc înalt de boală, incapacitate sau dependență

Obiectiv 12 :

Dezvoltarea îngrijirilor destinate persoanelor vulnerabile la domiciliu, în staționare/cămine de zi, prin rețele sociale și în instituții cu paturi devenite disponibile prin reorganizarea teritorială a unităților subordonate MSF

Obiectiv 13 :

Reînființarea specialității de asistent medical de ocrotire/ asistență socială, cuprinzând 2 poli: ocrotire copii și geriatrie bătrâni

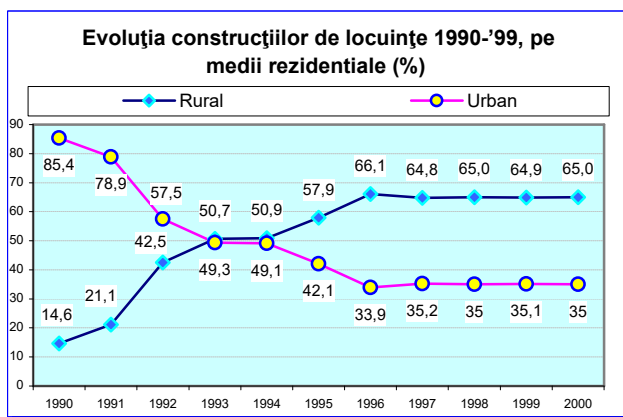
DINAMICA CONSTRUCȚIILOR DE LOCUINȚE ÎN PERIOADA 1951 – '89		
Perioada	Total	Din fondurile statului (% din total)
1951 – '55	433.061	10.7
1956 – '60	860.849	12.1
1961 – '65	905.624	24.3
1966 – '70	647.668	51.4
1971 – '75	751.896	68.2
1976 – '80	840.644	89.9
1981 – '85	706.730	92.7
1986 – '89	407.193	87.7

Sursa: CNS.

CHELTUIELI PENTRU CONSTRUCȚIA DE LOCUINȚE, CA PROCENT DIN BUGETUL DE STAT ÎNTRE 1989-2000

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995		2000
% fonduri alocate pentru locuințe	8,7	-	0,11	0,12	0,67	1,16	1,25		0,76

Sursa: CNS.



Sursa: CNS.

- Densitatea de locuire este mare în comparație cu alte țări în tranziție și cu țările U.E. Suprafața medie pe locuitor era la începutul anilor 2000 de cca. 12,0 mp, numărul mediu de persoane pe cameră – 1,2 și cel de persoane pe o locuință – 2,9, în condițiile în care numărul de camere pe o locuință era de 2,5 iar suprafața locuibilă pe o locuință – 34,5 mp.
- Aproximativ 26,5% din locuințele cu 1 și 2 camere sunt ocupate de gospodării cu 3 și mai multe persoane.

Aproximativ 870.000 (30%) din locuințele situate în blocuri în mediul urban au igrasie (sursa: BOP realizat de OSF în mai 2000)

INDICATORI AI LOCUirii ÎN ROMÂNIA LA 1 IANUARIE 1998	Total	Urban	Rural
Total locuințe	7.836.860	4.163.491	3.673.369
din care		<i>(53,13%)</i>	<i>(46,87%)</i>
- cu o cameră	13,2	13,9	12,4
- cu două camere	43,6	46,1	40,8
- cu trei camere	30,2	30,2	30,2
- cu patru camere	9,9	8,1	12,0
- cu cinci camere și peste	3,1	1,7	4,6
Suprafața locuibilă pe o locuință - m ²	34,24	34,44	34,0
Suprafața locuibilă pe un locuitor - m ²	11,9	11,6	12,2
Număr mediu de camere pe o locuință	2,47	2,38	2,58
Număr mediu de persoane pe o locuință	2,91	3,0	2,8
Număr mediu de persoane pe o cameră*	1,18	1,26	1,09
Numărul locuințelor la 1.000 persoane*	342,5	339,3	346,2
Locuințe cu instalații și utilități:*			
- apă curentă	53,6	88,2	14,3
- energie electrică	96,7	99,5	93,6
- încălzire centrală	39,1	71,9	1,7
- baie	47,0	81,3	8,0

(* La 1 ianuarie 1997.

Sursa: Anuarul statistic al României 1997, Fondul de locuințe – 1997, CNS.

CAPITOLUL 10

Locuire

Asigurarea accesului la o locuire adecvată reprezintă o pre-condiție pentru exercitarea unor drepturi fundamentale de care trebuie să beneficieze orice persoană. *A nu avea o locuință și/ sau acces la o locuire adecvată* este sinonim cu **sărăcia extremă**, reprezentând un deficit cronic de mijloace și oportunități, o manifestare a **excluziunii sociale severe**. Asigurarea accesului la locuire reprezintă un element esențial al **incluziunii sociale**.

Locuirea adecvată se referă atât la faptul că orice individ/ familie trebuie să aibă o locuință cât și la **calitatea și confortul asigurat de locuință**, precum și la **spațiile, utilitățile și bunurile publice adiacente locuinței**.

Problemele sociale ale locuirii

1. Prefigurarea unei crize a locuințelor în mediul urban. Dacă în anii '70 România se apropiase de lichidarea crizei locuințelor, scăderea dramatică a construcției de locuințe în mediul urban, mai ales după 1989, prefigurează aici o nouă criză a locuințelor. În condițiile scăderii masive a veniturilor populației, retragerea statului din susținerea construirii de locuințe face ca cea mai mare parte a populației urbane care are nevoie de o locuință să nu dispună de sursele financiare necesare. Începând cu 1993, pe fondul scăderii finanțării acestui sector de la bugetul de stat, **ponderea locuințelor construite din fonduri publice** a scăzut la 19,4% (în medie/ an), iar în intervalul '97-2001 – la cca. 7,5%. Pe acest fundal și ca urmare a costurilor mari de realizare a unei locuințe noi în mediul urban (3-400 US\$/ m² și prețul mare al terenului), s-a produs o scădere semnificativă a construcției de locuințe din **mediul urban**, în raport cu **mediul rural**: de la 14,6% în 1990 la aproape 65% în 2000. Drept urmare, locuințele construite **din fondurile populației** în intervalul 1990-99 s-au realizat predominant în **mediul rural** (în medie în jur de 75%).

În aceste condiții, persoanele care au nevoie (tineri, persoane venite din rural, cei care datorită unor împrejurări și-au pierdut locuința) se găsesc adesea în imposibilitatea cumpărării/ construirii unei locuințe.

Datorită unei migrații mai accentuate spre rural, caracteristică ultimului deceniu, presiunea lipsei de locuință în mediul urban a fost într-o oarecare măsură relaxată. Relansarea economiei va crește însă presiunea cererii de locuințe în mediul urban.

Criza locuirii în mediul urban ia două forme. În primul rând, supraaglomerarea. Densitatea locuirii este în România mai mare decât a celorlalte țări în tranziție, mai ales în mediul urban. O tendință pozitivă se conturează însă: suprafața locuibilă a locuințelor nou construite a crescut de la 47 m² în 1994, la 57,9 m² în 1999. Trebuie însă să ținem seama că cele mai multe construcții de locuințe au fost realizate de către segmentul prosper al populației. În al doilea rând, creșterea rapidă a numărului de persoane fără locuință, trăind în stradă sau în condiții improvizate, de mizerie. După 1989 s-a declanșat un proces necontrolat de pierdere a locuinței prin **evacuare/ expropriere**: familii aruncate în stradă datorită restituției proprietății, confiscarea locuinței pentru a acoperi datoriile acumulate la întreținere, dar și deposedării criminale prin înșelăciune și abuz. Aceste fenomene se datorează lipsa unei legislații ferme care să protejeze interesele chiriașilor.

Perioada 1950-89 a fost caracterizată de o investiție masivă în construcția de locuințe. Între 1950-65 au dominat investițiile din fondurile populației, în timp ce în perioada 1966-89 investițiile din fonduri publice au fost majoritare. Noile locuințe realizate din fondurile publice au fost realizate în cvasi-majoritatea lor în mediul urban (apartamente în blocuri), oferind un confort minim, atât din punct de vedere al spațiului cât și al utilităților. Au fost utilizate îndeosebi materiale de construcție ieftine și de proastă calitate. De asemenea, echiparea hidro-edilitară a locuințelor a fost insuficientă. În 1989 ponderea locuințelor proprietate personală era de cca. 67% în totalul stocului de locuințe. Media anuală a numărului de locuințe construite între 1971-'89 a fost de cca. 148.000 locuințe/ an (84,3% realizate din fonduri publice). Fondurile alocate pentru construcția de locuințe în intervalul 1980-1989 au reprezentat între 8% și 10% din bugetul anual al statului.

După 1989 ritmul de construire a scăzut dramatic. Între 1990-2001 au fost construite anual în medie cca. 30.500 locuințe. Stocul de locuințe la sfârșitul anului 1999 era de aproximativ 7.920.000 locuințe însemnând circa 352 locuințe/ 1000 locuitori. Vânzarea către chiriași începând cu 1990 a locuințelor construite din fondurile statului a determinat diminuarea stocului de locuințe aflat în proprietatea statului, și drept urmare ponderea locuințelor proprietate personală în totalul locuințelor a ajuns în anul 2000 la 95,2%, în timp ce ponderea celor care locuiesc cu chirie la stat este de 1,7%, iar ponderea închirierilor private este de 1,1% (sursa: AIG, 2000). Acțiunea inițiată prin D.L.61/1990 a avut un important efect *pozitiv*, oferind unei mari părți a populației (dar mai puțin celor foarte săraci) siguranța unei locuințe și un bun cu o valoare de piață mare la un preț foarte mic. Există însă și un risc implicat de această politică: odată cu dobândirea dreptului de proprietate asupra locuinței proprietarii au devenit în totalitatea responsabili pentru întreținerea și repararea locuinței și a imobilului, în condițiile în care posibilitățile lor financiare sunt extrem de scăzute, iar implicarea autorităților locale este extrem de redusă. Măsuri legislative ulterioare au încercat să sprijine accesul asociațiilor de locatari/ proprietari la credite cu dobândă redusă în vederea reparării imobilelor degradate, însă accesul este îngreunat tocmai de faptul că în locuințele/ blocurile degradate locuiesc familii sărace ale căror venituri nu permit realizarea de investiții în reparația imobilului.

Cheltuielile necesare procurării locuinței. Luând ca etalon o familie de două persoane - tineri căsătoriți (fără copii) având două salarii medii) costurile cumpărării în București a unui apartament (confort 1 de comandat, construit în intervalul 1980-1994, și situat într-o zonă rezidențială de nivel mediu) ar fi următoarele:

Mărimea locuinței	Anul	Costul (mii lei)	Costul în salarii medii	Timpul necesar acoperirii costului locuinței		
				A. Economisind integral două salarii medii (lunar)	B. Luând în considerare cheltuielile la nivelul MS2)	C. Luând în considerare cheltuielile la nivelul MD2)
Apartament cu două camere	1989	120	40	1 an și 8 luni		
	1994	15.000	88	3 ani și 8 luni		
	2000	250.000	119	4 ani și 11 luni	9 ani și 7 luni	82 ani și 5 luni
Apartament cu trei camere	1989	180	60	2 ani și 6 luni		
	1994	22.000	129	5 ani și 5 luni		
	2000	338.000	161	6 ani și 9 luni	12 ani și 11 luni	111 ani și 6 luni

¹⁾ Salariul mediu net pe economie în iunie 2000 = 2.103.644, reprezentând echivalentul a 100US\$ (curs mediu BNR iunie 2000: 1 US\$=2103,64 lei).

²⁾ Cheltuielile curente lunare necesare pentru doi adulți (bărbat și femeie) în luna iunie 2000 (calculate de ICCV), în mediul urban: - la nivelul *Minimului Decent (MD)*: 3.954.676 lei; - la nivelul *Minimului de Subzistență (MS)*: 2.033.944 lei.

Timpul real necesar economisirii în vederea achiziționării unui astfel de apartament se situează, probabil, undeva la nivelul mediei dintre coloana B și C (40 ani și respectiv 55 ani), pentru că practic nu este posibil ca aceste familii să nu cheltuiască nimic din salarii o perioadă atât de lungă de timp, și deci să poată economisi banii necesari în 5 și respectiv 7 ani. Aceste calcule indică faptul că obținerea unei locuințe nu este posibilă din veniturile salariale normale. Suportul părinților și câștigurile suplimentare sunt condiții absolut necesare.

Categoriile percepute ca având cele mai mari probleme cu locuința sunt *tinerii* (84,6%), *familile cu mulți copii* (49,1%) și *săracii* (41,4%) (Institutul de Cercetare a Calității Vieții 1999, *Nevoia de locuințe în România*).

Cercetarea ICCV realizată în martie 1999 a arătat că circa **9%** dintre români ar avea **nevoie acută** de o nouă locuință, în timp ce **13%** constituie **nevoia potențială**. Cu alte cuvinte, aproximativ **200.000** de gospodării din România constituie nevoia efectivă acută de locuințe, cu specificarea că această cifră descrie nu nevoia de locuințe nou construite, ci noi pentru gospodăria respectivă care poate căuta și un apartament construit (Voicu & Noica, 2001). Cererea efectivă este însă cu mult mai mică datorită discrepanței acute dintre venituri și costuri și se situează undeva la nivelul a 35-40% din nevoia exprimată. Aproximativ 96% dintre cei ce au nevoie de o locuință și intenționează să o cumpere sau să construiască nu dispun de banii necesari. Mai mult, două treimi dintre aceștia nici măcar nu au economii din care să acopere o parte din costuri. În fine, cei care au totuși ceva economii, dispun în medie de aproximativ 20% din costul pe care îl estimează.

Detalii privind contractarea unor eventuale credite (împrumuturi)

Durata rambursării împrumutului	Rata lunară plătită, inclusiv dobânzile aferente	% din costul locuinței plătit în avans
1-5 ani	8%	≈ 7,0 US\$
10 ani	16%	≈ 6%
15 ani	11%	≈ 58%
20 ani	26%	≈ 25%
25 ani	8%	≈ 8%
30 ani	3%	≈ 3%
40 ani și peste	2%	≈ 3%
Nu știu	26%	≈ 3%
Durata medie: 16,5 ani		≈ 3%
Valoarea minimă a ratei: ≈ 3,5 US\$		Avansul minim: 1%
Valoarea maximă a ratei: ≈ 925 US\$		Avansul maxim: 55%
Valoarea medie a ratei: ≈ 49,8 US\$		Avansul mediu: 19%

Sursa: Cercetarea ICCV *Nevoia de locuințe în România*, 1999 (apud Voicu & Noica, 2001 și calcule CASPIS) (Martie 1999: 1 US\$ = 14.053 lei)

Chiar și în ipoteza unei rate mici a dobânzii, 66% dintre potențialii aplicanți pentru credite nu ar putea să își cumpere sau să își construiască o locuință din motive financiare.

2. Accesul la locuință a segmentului sărac este, în mod special la oraș, extrem de scăzut. Deși nevoia de locuințe este foarte mare, depășind de 20 de ori actualul ritm anual de construire, cererea efectivă este destul de redusă datorită atât veniturilor scăzute ale populației, cât și unor scheme funcționale de creditare puțin fezabile pentru populația săracă, dar nu numai. *Costurile achiziționării unei noi locuințe* sunt exorbitante în raport cu posibilitățile populației. În ianuarie 2001, exista un număr total de 206.882 cereri, din care 36,5% pentru închiriere, 35,0% locuințe sociale și doar 23,9% locuințe proprietate; aproximativ 60% dintre cereri erau formulate de persoane căsătorite care aveau cel puțin un copil în întreținere¹.

Accesul populației sărace la o locuință este paralizat și de lipsa unui fond de locuințe sociale. Programul de construcții de locuințe sociale este foarte modest, în raport cu nevoile, mai ales datorită limitării fondurilor disponibile. Aceasta se adaugă și absența unor *locuințe ieftine* și a unui program de construire de locuințe ieftine, accesibile categoriilor salariale de nivel mediu/sub-mediu și tinerilor a agravat criza socială a locuirii la orașe.

În 1998 a fost creată *Agenția Națională pentru Locuințe (ANL)* ca instituție de interes public, în scopul stimulării construcției de noi locuințe, dar și al procesului de reabilitare și consolidare a clădirilor existente. Gândită ca motor al relansării construcției de locuințe, inițial scopul agenției a fost de a oferi locuințe de calitate înaltă la prețuri accesibile, prin utilizarea unor linii de credit cu dobândă subvenționată. Deși ANL nu a vizat îndeosebi grupul celor săraci, grupul țintă, gândit inițial, l-a constituit clasa mijlocie/ salarială. Impactul programelor ANL este însă unul marginal, adresabilitatea lor fiind deturnată către cei care au mijloace financiare consistente.

3. Degradarea fondului locativ. Originea principalelor deficiențe ale clădirilor de locuit provine din calitatea slabă a construcției și neglijarea îndelungată a întreținerii lor. Cele mai mari probleme le ridică blocurile de locuințe: *cca. 2,5 milioane locuințe* (aproximativ 35% din totalul locuințelor ocupate, reprezentând însă marea majoritate a locuințelor urbane) *necesită reabilitarea infrastructurilor.* **Presupunând că întregul fond de locuințe va mai supraviețui încă 20 de ani, majoritatea acestora vor servi doar ca adăpost și nu va corespunde unei locuințe decente, dacă nu se vor face eforturi considerabile și nu vor fi mobilizate resursele necesare renovării și întreținerii, consecutiv cu realizarea de noi locuințe.**

Proporția condițiilor precare de locuire este ridicată și, predictibil, într-o creștere rapidă. Deconectarea de la utilitățile publice reprezintă un factor de deteriorare rapidă a locuințelor.

Managementul deficitar, mai ales a spațiilor comune, și slaba implicare în reabilitarea ansamblurilor de locuințe colective sunt factori care au accentuat degradarea locuințelor.

4. Criza costului utilităților publice. În ultimii ani o nouă problemă a apărut: accesul dificil la utilitățile publice. Doi factori au generat această problemă:

- degradării infrastructurii sistemului de furnizare, ori falimentului companiilor furnizoare (situație întâlnită în orașele mici), caz în care sunt afectați atât săracii cât și non-săracii;
- capacității financiare scăzute a unei importante părți a populației de acoperi costurile pentru utilitățile publice, atât ca urmare a scăderii veniturilor reale după 1989, cât și creșterii excesive a costurilor de producție și distribuire a utilităților publice (acoperirea ineficienței de către populație).

¹ Inventariere realizată de MLPTL-DGCL în ianuarie 2001.

EVOLUȚIA CONSTRUCȚIILOR DE LOCUINȚE 1990-'99			
ANUL	Total locuințe terminate	Din fonduri publice % din total	Din fondurile populației (%)
1990	48.599	88,1	11,9
1991	27.958	76,9	23,1
1992	27.538	49,8	50,2
1993	30.071	36,1	63,9
1994	36.743	29,4	70,5
1995	35.822	25,0	74,7
1996	29.460	13,6	85,5
1997	29.921	11,7	87,4
1998	29.692	9,8	89,4
1999	29.517	6,7	92,3
2000	26.376	4,4	93,3
2001*	14.539	5,0	92,4

* Locuințe realizate doar în primele trei trimestre ale anului.
La 30 Sept. 2001 se mai aflau în curs de execuție 74.665 locuințe, din care 20.989 din fondurile populației.

Cheltuielile din Bugetul de Stat destinate locuirii pe anul 2000 s-au ridicat la 3973 mild lei (2,76% din Bugetul de Stat).

- subvenționarea energiei termice pe perioada iernii, pentru anumite categorii sociale – 1300 mild lei (0,9% din bugetul de stat pe anul 2000);
- fonduri transferate autorităților locale drept co-finanțare pentru proiectele de infrastructură realizate în cadrul programelor de asistență internațională – 1200 mild lei (0,83%);
- pavarea drumurilor și alte lucrări de infrastructură în zonele rurale – 317 mild lei (0,22%);
- finalizarea planurilor de dezvoltare urbană – 45 mild lei (0,03%);
- implementarea sistemului cadastral – 14 mild lei (0,01%).

Una dintre modalitățile prin care, în general, se poate asigura o protecție adecvată grupurilor înalt vulnerabile, o constituie realizarea de *locuințe sociale* și/sau *acordarea de diferite subvenții* care să compenseze chiria și consumul de utilități publice (întreținerea). Din punct de vedere al **fondului de locuințe și al structurii acestuia**, în România, locuințele în proprietate privată dețin o majoritate covârșitoare (95%) și sunt locuite de însăși gospodăria proprietară. Locuințele destinate închirierilor private² sunt și ele destul de puține, iar prin chiriile mari practicate se adresează unui segment redus al populației – cei cu venituri peste medie. Locuințele nou-construite în ultimii 10 ani, prin numărul lor redus (vezi tabel 2), sunt departe de a satisface cererea actuală de pe piață, cu atât mai puțin nevoia, iar prețurile lor depășesc cu mult capacitatea financiară a celor săraci, în nevoie. Pe lângă furnizarea de locuințe sociale, alte măsuri ar trebui să vizeze **subvenționarea chiriilor și subvenții pentru acoperirea consumului de utilități publice** pentru cei săraci. Ponderea locuințelor cu chirie subvenționată este însă relativ mică (2,6% - 1998 și în scădere), acoperind un segment îngust al celor în nevoie. Singura măsură eficace de protecție care-i vizează pe cei cu venituri scăzute³ o constituie ajutorul pentru încălzirea locuinței pe perioada iernii, care acoperă o parte însemnată din cheltuielile de întreținere a locuinței, și care a reprezentat în anul 2000 un efort de 0,9% din Bugetul de Stat.

² Ponderea locuințelor închiriate (*private rented residences*) s-a situat constant în jurul valorii de 0,9-1,0% în intervalul 1995-1998.

³ Ponderea estimată a beneficiarilor este de cca 10% din populația țării.

Scăparea de sub control a costurilor de furnizare a utilităților publice a aruncat pe umerii populației sărace o povară greu suportabilă. Deși veniturile reale ale populației au scăzut dramatic după 1990, cheltuielile de întreținere (achitarea utilităților publice îndeosebi) au crescut cu cca. 40% din 1990 până în 2000. În această situație o parte importantă a populației se confruntă cu mari datorii la plata cheltuielilor de întreținere, sporind atât riscul evacuării forțate (în cazul unor datorii foarte mari și greu rambursabile), cât și riscul de deconectare a întregului bloc / asociație de locatari de la furnizarea unor utilități, datorită sistemului colectiv de furnizare a utilităților publice.

În luna mai 2000, **23,9%** (≈ 820.000) dintre familiile care locuiau la acea dată la bloc, **aveau datorii la întreținere pe mai mult de 3 luni**⁴. Aproximativ 68% dintre familiile ‘datornice’ locuiesc în orașe mari, de peste 100.000 locuitori. Venitul mediu al gospodăriilor cu datorii la întreținere a fost de cca. 135US\$. Aceeași situație o regăsim și la nivelul anului 2002⁵. Cheltuielile medii de întreținere a locuinței pentru o familie de 4 persoane (apartament cu două camere, confort 1, București) au fost de aproximativ 2 milioane lei în ianuarie 2001 (≈ 65 US\$). În București, 75% din cei aproximativ 100.000 restanțieri (18,2% din totalul proprietarilor) au datorii cuprinse între unul și 5 salarii medii nete.

5. Finanțarea politicilor de locuire după 1990 a fost una marginală, atât în ceea ce privește angajarea de fonduri publice, cât și a altor surse private. În afara sumelor din fonduri publice alocate pentru construcția de locuințe, anual mai sunt realizate și alte cheltuieli relative la locuire⁶, însă și acestea sunt relativ mici și accidentale.

Structurile administrației publice locale au avut o implicare slabă și un impact marginal în ameliorarea problemelor de locuire. Între 1996-’99 cheltuielile legate de sectorul locuințelor și al lucrărilor publice în bugetele locale a fost în medie de cca. 39,1%, însă o foarte mică parte dintre aceste fonduri au mers către locuire, cea mai mare parte fiind destinată reparației și întreținerii drumurilor.

Grupuri de risc

Riscul de a nu avea o locuință (adecvată) este generat îndeosebi de următorii doi factori:

1. *venituri reduse pe membru de familie*, ca urmare a șomajului/ șomajului cronic, a lipsei oricărei ocupații, situație generată atât de factori structurali cât și individuali; o asemenea situație poate merge de la *lipsa locuinței* (persoane/ familii care niciodată nu au avut o locuință) și *inadecvarea acesteia* (supra-aglomerare sau locuință degradată) și până la *pierderea locuinței*, ca urmare a evacuării datorită imposibilității achitării cheltuielilor asociate cu întreținerea (și/ sau chiria), sau deposedării criminale;
2. *Deficit de protecție socială și politică de locuire neadecvată în raport cu cerințele tranziției* au generat o vulnerabilitate crescută a unor grupuri sociale (unele dintre ele fiind tradițional vulnerabile).

Drept urmare a acțiunii conjugate sau separate a acestor doi factori, sunt afectați de *lipsa unei locuințe, locuință și locuire inadecvată*, îndeosebi indivizii și familiile din mediul urban (dar nu numai) care au venituri mici și foarte mici, drept pentru care:

⁴ Barometrul de opinie realizat de OSF în mai 2000.

⁵ Conform datelor Federației Asociațiilor de Proprietari din România.

⁶ Cifre pentru anul 2000, conținute în Legea Bugetului de Stat pe anul 2000.

- nu-și pot permite schimbarea locuinței, în condițiile în care actuala locuință devine inadecvată;
- nu pot beneficia de locuință socială din cauza numărului redus al acestor locuințe;
- nu-și pot achita cheltuielile de întreținere, situație în care riscă să fie evacuați, sau să le fie întreruptă furnizarea utilității publice, caz în care (datorită sistemului colectiv de furnizare) suferă de cele mai multe ori și locatarii (vecinii) care-și plătesc întreținerea;
- nu sunt asistați atunci când vor să vândă locuința actuală (inaccesibilă datorită costurilor de întreținere) și să se mute într-una accesibilă;

Principalele categorii sociale vulnerabile sunt constituite de:

- grupurile care tradițional se confruntă cu un risc ridicat de sărăcie și excluziune socială, și îndeosebi:
 - o parte importantă a celor de *etnie roma*;
 - *famiiliile cu mulți copii*;
 - *famiiliile dezorganizate*;
 - *famiiliile monoparentale*;
 - famiiliile cu persoane aflate în *șomaj* de lungă durată;
- grupuri care se confruntă cu situații dificile în ce privește locuirea, unde cauzele sunt complexe însă nu în mod necesar quasi-specifice locuirii:
 - *famiiliile străzii*, care trăiesc în adăposturi improvizate în parcuri, în apropierea gropilor de gunoi, în ghelele de gunoi, lângă bălți și diferite terenuri abandonate (vezi cazurile din București de la lacul Văcărești și terenul viran din Grozăvești - 2002);
 - *copiii străzii*, care în marea lor majoritate trăiesc prin canale sau prin gări;
 - *copiii care părăsesc instituțiile de ocrotire* la vârsta de 18 ani.
- Un grup masiv, acoperit satisfăcător înainte de 1989, dar evasi-abandonat după 1990:
 - *tinerii*, ale căror posibilități financiare sunt extrem de reduse în vederea achiziționării unei locuințe;

Deși marea majoritatea a celor ce au peste 35 de ani locuiesc în general în locuințe proprietate, achiziționate în timp, în cazul lor apare adesea problema *calității locuirii*, dată fie de vechimea și lipsa de întreținere a locuinței, fie de absența sau problemele sistemului de furnizare a unor utilități publice.

Obiective/ direcții de acțiune în domeniul locuirii

Obiectiv 1:

Eliminarea cazurilor de familii care locuiesc în stradă sau în locuințe improvizate, mizere:

PROGRAM NAȚIONAL DE CONSTRUCȚII DE LOCUINȚE PROVIZORII

Acest program trebuie să aibă ca obiectiv constituirea unei rețele de locuințe de urgență / temporare/ de tranzit, cu noduri în fiecare județ, care să rezolve punctual și prompt, pentru o perioadă determinată de timp, problemele urgente ale celor fără adăpost. Pentru a se realiza acest program, se poate recurge la o largă gamă de soluții: construire de complexe de locuire temporară, cumpărarea unor spații/ locuințe și reamenajarea lor. Estimările asupra numărului de persoane incluse în această categorie se situează în jurul a 10 - 15.000 de persoane. Lansarea unui astfel de program, prin implicarea masivă a autorităților locale, va rezidualiza în scurt timp această problemă.

Programul adăposturilor sociale demarat de Ministerul Muncii și Solidarității Sociale în toamna lui 2001 se adresează tocmai acestui segment. Existența unor astfel de locuințe de tranzit are și un alt efect imediat, extrem de important în prevenirea riscurilor legate de efectele dezastrelor naturale: locuințele de tranzit pot adăposti rapid, pe termen scurt persoanele afectate de calamități naturale soldate cu distrugerea parțială sau totală a locuinței.

Programe necesar a fi incluse în cadrul viitoarei politici de locuire:

1. *Consultanță gratuită pentru familiile sărace care intenționează să realizeze schimburi, vânzări sau cumpărări de locuințe.* Aceasta previne înșelăciunile semnalate frecvent și apariția/inmulțirea persoanelor fără locuință. Obiectiv: instruirea în acest sens a asistenților sociali din cadrul primăriilor până spre sfârșitul anului 2002. MLPTL urmează a asista tehnic MMSS în realizarea materialelor informative destinate instructajelor. Atragerea agenților imobiliari în această activitate este obligatorie, dată fiind experiența acumulată de ei în ultimii ani, și poate completa eficient expertiza adusă de Poliție.
2. *Încurajarea investițiilor în locuire ale persoanelor care au resurse însă nu sunt stimulate să investească.* Stimularea băncilor pentru diversificarea ofertei de credite imobiliare constituie o soluție în acest sens.
3. *Introducerea obligativității asigurării locuinței la dezastre naturale,* similară obligativității asigurării automobilului. Asigurarea anuală la dezastre este relativ ieftină (sub 20€ pentru o locuință evaluată la 16.000€) și poate fi la îndemâna oricărui proprietar. În plus, devenind obligatorie, cererea mare de astfel de asigurări, alături de prezența pe piață a relativ multor ofertanți ai produsului, determină o scădere certă a prețului unei polițe de asigurare. O asemenea inițiativă ar conduce la rezolvarea problemei referitoare la constituirea unui stoc special de locuințe construite din fondurile statului și menite să le înlocuiască pe cele distruse de calamitățile naturale.

În prezent în cadrul MLPTL se derulează două programe de construcții de locuințe (cu caracter social) pentru persoanele/familiile a căror situație economică nu le permite accesul la o locuință în proprietate. Locuințele menționate sunt locuințe cu chirie. Cele două programe de construcții de locuințe sunt: programul de construcții locuințe sociale și programul de construcții locuințe pentru tineri, destinate închirierii.

Etapa 1: pentru cei fără locuință, până în decembrie 2002 fiecare județ, funcție de amploarea problemei, va deține în stoc între 50 și 80 de locuințe de urgență care să asigure adăpost pentru cca. 50 familii/ 80-100 de persoane, urmând ca până la sfârșitul anului 2004, programul să fie extins și problema să fie minimizată.

Etapa 2: pentru cei care locuiesc în condiții accentuat precare: în intervalul 2005-2008 - construirea de locuințe temporare și locuințe sociale.

Promovarea unor soluții complementare, cum ar fi reabilitarea căminelor de nefamiliști prin achiziționarea lor în condițiile legii de către Consiliile locale în vederea transformării lor în locuințe cu destinația de locuințe sociale sau locuințe cu chirie pentru tineri care pot fi realizate în cadrul programelor ce se derulează în prezent prin MLPTL, construirea unor adăposturi și cu sprijinul bisericii și realizarea unor adăposturi de noapte (shelters) (echipate cu paturi în dormitoare comune, dușuri, căldură etc.).

Obiectiv 2:

Accesul tuturor celor în nevoie la o locuință ieftină, dar civilizată, fie socială, fie prin cumpărare în condiții avantajoase:

Program național de construire de locuințe sociale

Program național de construire de locuințe ieftine, cu suport pentru cumpărarea lor

Obiectiv 3:

Modernizarea urgentă a fondului de locuințe, prin:

- *Asigurarea întreținerii și reabilitarea fondului locuințe existent; stimularea investițiilor proprietarilor în repararea acestora.*
- *Eliminarea decalajului dintre condițiile de locuire din urban comparativ cu cele din rural. Modernizarea locuințelor și a locuirii în mediul rural, îndeosebi prin facilitarea accesului la utilități publice.*
- *Dezvoltarea capacității de intervenție a autorităților centrale și locale în vederea administrării eficiente a fondului de locuințe existent și furnizarea unor pachete standard de utilități, la un cost decent, suportabil.*
- *Stimularea proprietarilor de investi în întreținerea și repararea propriei locuințe, dar și a spațiilor comune (în cazul apartamentelor din blocuri). Refuzul de a întreține și colabora la întreținerea locuinței și a spațiilor comune, ar putea atrage după sine o serie de sancțiuni.*
- *Autoritățile locale pot oferi asistență în vederea identificării tipului de locuință pe care respectivul proprietar o poate achiziționa în funcție de posibilitățile sale de a o întreține sau, dacă e cazul (nu poate întreține o proprietate imobiliară), pe care o poate prelua în chirie. Proprietarii sau asociațiile de proprietari care vor investi în repararea spațiilor comune vor beneficia de reduceri ale taxelor pe proprietate.*
- *Demararea unui program național de evaluare a costurilor/ necesarului de reparare, reabilitare, re-modelare și renovare a locuințelor.*
- *Demararea unui program național de evaluare a volumului populației locuind în zone cu risc ridicat în ce privește locuirea: zone afectate de inundații, surpări de teren; locuințe dezafectate etc.*
- *Stimularea proprietarilor în asigurarea propriilor locuințe.*
- *Reducerea taxelor judiciare și ușurarea procedurilor de înființare a asociațiilor de proprietari.*

Reabilitarea părților comune ce țin de instalațiile prin care se distribuie utilitățile publice trebuie să fie realizată de către companiile furnizoare de utilități publice, pe baza abonamentelor diferențiate în funcție de consumul individual/ al asociației de locatari, care să cuprindă și o taxă de service/ întreținere.

Populația din mediul urban se confruntă cu două tipuri de probleme: a) (in)accesul la căldură pe timpul iernii, precum și accesul limitat la apă (caldă și rece) și la gaze naturale. Datorită costurilor ridicate, multe familii nu-și pot plăti cheltuielile de întreținere, situație în care riscă să fie evacuate, sau asociații întregi de locatari să fie debransate de la sistemele de utilități publice. Această situație este generată și datorită monopolului și ineficienței companiilor furnizoare de utilități, care-și amortizează pierderile masive prin tarife foarte mari. Această problemă este în mare măsură generată de b) contorizarea colectivă a consumului și lipsa unui program de individualizare a contorizării consumului. Contorizarea colectivă presupune atât costuri mari plătite prin asociațiile de locatari, cât și lipsă de responsabilitate individuală. Un caz particular îl constituie situația orașelor mici și mijlocii în care declinul economic și industrial a generat intrarea în colaps a sistemului de furnizare a utilităților publice, drept pentru care marea majoritate a locuințelor situate în blocuri deși sunt racordate la diferitele rețele de distribuție a utilităților publice (prin construcție), de foarte mulți ani însă ele nu mai beneficiază de aceste utilități. În tot acest interval de nefuncționare aceste sisteme s-au degradat apreciabil, repunerea lor în circulație fiind practic imposibilă, dar și ineficientă – datorită costurilor de întreținere și furnizare comparativ cu puterea de susținere a cheltuielilor de plată a utilităților de către populație

Măsuri care trebuie promovate:

- Stimularea proprietarilor de a investi în întreținerea și repararea propriei locuințe, dar și a spațiilor comune (în cazul apartamentelor din blocuri). Refuzul de a întreține și colabora la întreținerea locuinței și a spațiilor comune, ar putea atrage după sine o serie de sancțiuni. Autoritățile locale pot oferi asistență în vederea identificării tipului de locuință pe care respectivul proprietar o poate achiziționa în funcție de posibilitățile sale de a o întreține sau, dacă e cazul (nu poate întreține o proprietate imobiliară), pe care o poate prelua în chirie. Proprietarii sau asociațiile de proprietari care vor investi în repararea spațiilor comune vor beneficia de reduceri ale taxelor pe proprietate.
- Demararea unui program național de evaluare a costurilor/ necesarului de reparare, reabilitare, re-modelare și renovare a locuințelor.
- Demararea unui program național de evaluare a volumului populației locuind în zone cu risc ridicat în ce privește locuirea: zone afectate de inundații, surpări de teren; locuințe dezafectate etc.
- Stimularea proprietarilor în asigurarea propriilor locuințe.

Obiectiv 4:

Asigurarea accesului tuturor cetățenilor la un minim decent de utilități publice, de o calitate înaltă și la un cost rezonabil.

Gradul de acces la utilități publice poate fi încadrat pe două dimensiuni:

- *gospodăriile din mediul rural*, unde situația este deosebit de gravă, accesibilitatea fiind redusă datorită lipsei infrastructurii necesare. Creșterea numărului de gospodării rurale care dispun de canalizare, apă curentă și gaze naturale, prin lansarea unui program special care să vizeze nevoia de modernizare/ reabilitare urgentă a locuințelor și infrastructurii din mediul rural.
- *gospodăriile din mediul urban*: deși aceste gospodării au acces fizic la diverse utilități, din punct de vedere al costurilor raportate la venituri, pentru o mare parte dintre ele reprezintă o problemă greu soluționabilă în momentul actual. Va trebui inițiat un program și propuse soluții adaptate celor câteva cazuri tip existente (centrale individuale și contorizare individuală/ centrale de cvartal etc.). Termenul de realizare a acestor propuneri: iunie 2003. Pe baza propunerilor astfel formulate, în noiembrie 2003 trebuie încheiată elaborarea unui plan național de acțiune, urmând a fi implementat începând cu 2004, cu finanțare de la bugetul central și de la bugetele locale. Un asemenea program va genera și creșterea responsabilității în consumul de utilități publice și spiritul de economisire, dar și *consumul funcție de posibilități*. În cazul familiilor cu posibilități financiare sever limitate vor interveni alte programe (cum este în momentul de față ajutorul pentru căldură pe timpul iernii) care să le permită accesul minimal la consumul de utilități.

Obiectiv 5:

Identificarea unor noi surse de finanțare a construcției locuințelor

Stimularea autorităților locale și a tuturor actorilor relevanți de a se implica masiv relansarea construcției de locuințe, care trebuie să vizeze construirea a 3 categorii de locuințe:

- ieftine/ de calitate medie; este neapărat necesară creșterea stocului de locuințe accesibile categoriilor salariale și reducerea presiunii / cererii în acest segment cu cel puțin 15% până în 2004;
- sociale; este de asemenea necesară creșterea stocului de locuințe sociale cu 10% până în 2004;
- de închiriat/ destinate vânzării; revigorarea pieței de construcții de locuințe prin acordarea de diferite facilități firmelor de construcții;
- dezvoltarea unui mecanism mai eficient de prevenire a înșelării persoanelor sărace care doresc să-și vândă locuința, situații frecvent semnalate.

Obiectiv 6:

Restrângerea riscului distrugerii locuințelor de dezastre naturale din zonele cu riscuri previzibile

- elaborarea unui program național de identificare a zonelor de risc și de amenajări pentru reducerea riscului
- introducerea unor instrumente financiar-bancare destinate finanțării lucrărilor de reparații și reabilitare, instrumente accesibile populației/ asociațiilor de proprietari
- lansarea și susținerea unui program național de reabilitare și consolidare a acestora pentru evitarea riscurilor în caz de cutremur sau alte calamități naturale.

România a semnat documentele internaționale importante referitoare la protecția și drepturile copilului precum "**Convenția ONU cu privire la Drepturile Copilului**", ratificată prin Legea 18/27 septembrie 1990, document care stipulează drepturile fundamentale de care orice copil ar trebui să beneficieze.

* **În România există în jur de 6 milioane de copii (0-18 ani), numărul lor fiind într-o scădere continuă.**

Copiii au fost în mod accentuat afectați de procesul de sărăcire din ultimele decenii, ei se nasc proporțional mai mult în familiile sărace și nașterea lor crește riscul de sărăcire al întregii familii.

- **Greutatea medie la naștere în România este cu circa 200 de grame mai mică decât a nou-născuților din țările Europei de Vest.**
- **Proporția copiilor născuți de mame necăsătorite (multe de etnie roma) a crescut de la 17% în 1993 la 24,1% în 1999.**
- **In 1999, 9% dintre copii erau născuți de mame fără școala primară absolvită și doar 5,7% de mame cu studii superioare.**
- **Frecvența copiilor cu greutate de sub 2,5 Kg la naștere la mamele cu cel mult 4 clase este de 15%, în timp ce la mamele cu liceu sau studii superioare este de doar 7%.**
- În anul 2000, s-au înregistrat aproximativ **2000 de nașteri la mame sub 16 ani**, fapt ce constituie un risc ridicat pentru copil, inclusiv riscul abandonului.
- **Numărul de avorturi**, care a atins un vârf în 1990 (puțin sub 1 milion - peste 3 avorturi la un născut viu), **s-a menținut foarte ridicat și în continuare - 1,1 avorturi pentru fiecare nou născut în ultimii ani, rata cea mai mare din Europa.** Acest fapt se datorează numărului mic de femei care recurg la mijloace de contracepție - **30% din totalul femeilor de vârstă fertilă.**
- După 1989, odată cu liberalizarea avortului, **numărul nou-născuților într-un an a scăzut de la 16 la mia de locuitori în 1989, la 10,2 în 1996 și stabilizându-se în ultimii ani la 10,4 – 10,5. In cifre absolute, numărul nou-născuților a scăzut de la 369.000 în 1989, la 234.521 în 2000.**
- Datorită scăderii accentuate a natalității, după 2008, când generațiile mult mai puțin numeroase născute după 1990 vor intra pe piața muncii, este probabil să înceapă o criză a forței de muncă tinere în România, criză care se va acutiza treptat și va afecta și sistemul de asigurări sociale.

COPIII INSTITUȚIONALIZAȚI

Ca urmare a Decretului din 1966 dat de Ceaușescu pentru interzicerea avorturilor, numărul de nou-născuți s-a dublat în 1967 față de 1966, crescând de la 273.678 la 527.764 născuți. Aceasta a condus la creșterea numărului nașterilor nedorite și, ca o consecință, a numărului de copii abandonati și instituționalizați și la încercări empirice de întrerupere a sarcinilor care au provocat o creștere alarmantă a mortalității infantile, mortalității materne, numărului de copii cu handicap.

După 1989 numărul mare de copii abandonati și instituționalizați s-a datorat menținerii unei natalități ridicate la familiile aflate în sărăcie extremă sau afectate de o accentuată dezagregare socială, în ciuda scăderii generale a numărului de nou-născuți.

În martie 2002, conform evidențelor ANCPA, se aflau în diferite forme speciale de protecție în afara familiei naturale **87 521** de copii. Aici sunt incluși și copiii cu handicap care în timpul școlii locuiesc în cămine speciale, dar se întorc în familie în timpul vacanțelor. Dacă scădem acești copii, s-ar putea estima că numărul copiilor abandonati legal sau *de facto*, care deci și-au pierdut legătura normală cu familia lor naturală (și cuprinși în instituții rezidențiale sau în diferite forme de plasament) se plasează între 75 000 și 80 000, 000, adică aproximativ 1,3% din întreaga populație de copii.

CAPITOLUL 11

COPIL

Factori agravanți pentru situația copiilor

a. Procesul de sărăcire și de dezagregare socială în anumite zone ale colectivității, accentuat în mod special după 1989, al cărui efect este amplificat de o polarizare socială a natalității.

Copiii se nasc mult mai frecvent în familiile sărace, decât în cele prospere. Astfel, ponderea copiilor sub 16 ani în populația “celor mai sărace 30% familii” era în 1999 de **27%**, adică de 3 ori mai mare decât ponderea lor în populația “celor mai bogate 30% familii” (**9%**).

O proporție mare de copii trăiesc în condiții de **sărăcie severă** sau chiar de **mizerie**, fapt care le pune în pericol nu numai dezvoltare lor socială normală, dar și cea biologică.

Efectul sărăciei este agravat adesea de efectele destructive ale dezagregării sociale și în mod special ale familiei. Abandonul copiilor nu este produsul sărăciei propriu-zise, ci al dezagregării familiei care se cuplează cu și amplifică starea de sărăcie. Neglijarea și chiar maltratarea copiilor, exploatarea lor sunt, la rândul lor, produse ale degradării structurilor sociale ale familiei și comunității, ale dezagregării stilurilor de viață.

b. Deficitul de suport social pentru copii.

* Alocația pentru copii, care în 1989 se plasa spre 10% din salariul mediu, a fost beneficiul social a cărei valoare s-a erodat cel mai rapid, ajungând în 2000 la aproximativ o treime din valoarea sa cu 10 ani în urmă.

* O serie de servicii sociale pentru copiii și pentru familiile cu copiii s-au erodat și ele: tabere gratuite, facilități de petrecere a timpului liber. Chiar accesul la serviciile medicale a devenit dificil pentru multe familii. Grădinițele și, în mod special, creșele, au devenit mai costisitoare, proporția familiilor cu copii care beneficiază de asemenea facilități fiind inacceptabil de redusă.

* Nu există nici o formă de suport social special pentru familiile monoparentale.

* Serviciile de asistență socială pentru familiile cu copii, inexistente în regimul comunist, nu s-au dezvoltat nici în ultimii 12 ani. Practic, singurele servicii de asistență socială pentru copii sunt oferite în instituțiile rezidențiale pentru copiii abandonați și pentru cei cu handicap. Serviciile județene de protecție a copilului se concentrează aproape exclusiv pe situația copilului abandonat sau cu risc de abandon. Nu există decât în mod excepțional o asistență socială pentru familiile cu copii, cu excepția unui număr restrâns de familii care prezintă riscul de abandon.

* Si pentru copiii cu diferite tipuri de handicap serviciile în familie și comunitate sunt mai degrabă o excepție, fapt care invită în mod constant la instituționalizarea acestora.

* În ciuda persistenței unui număr mare de copii abandonați, adopția națională nu numai că nu a fost stimulată, dar chiar practic descurajată.

Singurul sector în care condițiile de viață ale copiilor s-au îmbunătățit în mod semnificativ este, paradoxal, cel al instituțiilor rezidențiale pentru copiii abandonați sau cu handicap.

Riscuri și vulnerabilități: grupuri de copii aflați în situații critice

Ca urmare a acestor factori, următoarele grupuri de copii se află în situații accentuat dramatice, în legătură cu care trebuie promovate măsuri energice:

Situația copiilor aflați în afara familiei de origine, în plasament sau încredințare (31.03.2002):

Nr. total de copii aflați în instituții și în familii substitutive, <i>din care:</i>	87.521	100%
Nr. de copii instituționalizați (în centre de plasament publice sau private)	48.261	55%
Nr. de copii în familii de plasament, la asistenți maternali profesioniști sau în încredințarea unor rude.	39.260	45%

Sursa: ANPCA

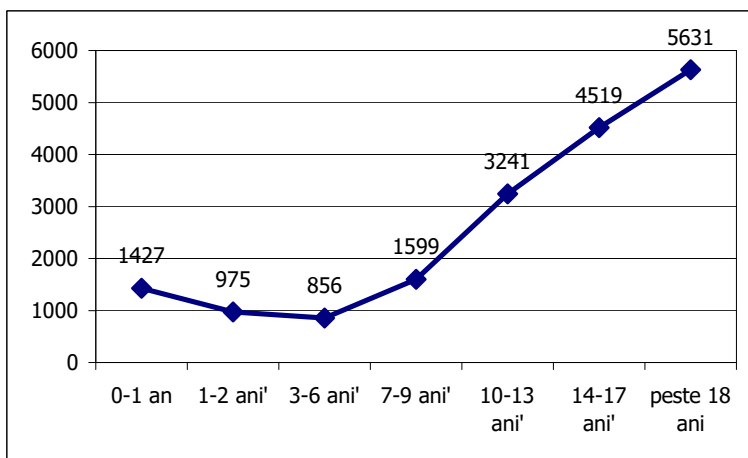
Notă: cifra de 87 518 este substanțial mai ridicată decât numărul de copii efectiv separați de familie, prin abandon legal declarat sau doar de facto, ea incluzând și copiii cu handicap care, în timpul anului școlar, locuiesc în internatele școlilor, dintre care doar o mică parte și-au pierdut legătura cu familie naturală. În această din urmă categorie par să fie incluși în jur de 18 000 copii.

Datorită unei politici active de stimulare a plasamentului familial pentru copiii abandonați, în ultimii ani există o tendință de scădere rapidă a numărului de copii plasați în instituții. Numărul acestora rămâne însă ridicat, mai ales la categoria de vârstă de peste 14 ani, care include aproape jumătate din copiii instituționalizați.

Există date care sugerează că, departe de a fi fost stopat, abandonul copiilor ar putea fi chiar în creștere rapidă. Ministerul Sănătății și Familiei a identificat 2 315 cazuri de noi născuți abandonați în spitale și maternități în primele 5 luni ale anului 2002.

Dacă această tendință se va menține pe întregul an 2002, abandonul la naștere va depăși în acest an 2,5% din totalul nou-născuților. La această cifră se vor adăuga și abandonul ulterior nașterii.

Distribuția pe grupe de vârstă a copiilor aflați în instituții de plasament (martie 2002)*



*Media anuală a respectivei categorii

Datele par să indice o creștere în ultimii doi (mai accentuată în ultimul an) a numărului copiilor instituționalizați. Numărul mare al copiilor instituționalizați cu vârstă de 10 și mai mulți ani pare a se datora în principal nu atât unui vârf de abandon atins cu zece și mai mulți ani în urmă, ci faptului că în ultimii ani copii mici au fost dezinstituționalizați fie prin adopție, fie prin plasament familial. În plus, numărul mare de copii de vârstă școlară aflați în instituțiile considerate de ANPCA, se datorează și faptului că un număr de copii cu handicap sunt plasați în căminele școlilor speciale în perioada anului școlar, dar se reîntorc în vacanțe în familiile lor.

- Copiii care trăiesc în condiții de mizerie absolută: familii fără locuință, sau cu condiții de locuire improvizate, degradate, cu mult sub standardele unei societăți civilizate; lipsiți de o alimentație minimală; fără acces practic la serviciile de asistență medicală și chiar la școlară.
- Copii care se confruntă cu o sărăcie severă, fiind lipsiți de multe dintre bunurile și serviciile care să le asigure o dezvoltare biologică și socială normală.
- Copii abandonați care reprezintă aproape 1,3% din totalul copiilor sub 18 ani. Pe lângă cei abandonați la naștere, sunt mulți copii plasați în instituții rezidențiale de către familiile lor, incapabile a le asigura un minimum de condiții de viață. Această din urmă situație este, de facto, o formă de abandon. Ultimele date furnizate de Ministerul Sănătății și Familiei indică o situație alarmantă în ceea ce privește abandonul. Departe de a fi fost stopat, numărul de copii abandonați la naștere pare în acest an a fi în creștere, putând atinge nivelul de 2,5% din totalul nașterilor.
- Cazurile de copii fără identitate legală (în special copii din populația de romi) și care, datorită lipsei actelor de identitate, nu pot beneficia de nici o formă de suport/ serviciu social, inclusiv nu pot fi înscriși în sistemul școlar.
- Un număr mare de copii nedoriți, datorită lipsei de acces la mijloacele de planificare familială, sau de copii procreați nu ca rezultat al unei angajări responsabile a părinților.
- Persistența fenomenului copiii străzii. În ciuda variatelor programe întreprinse de multe organizații neguvernamentale, pe fondul unei reacții inhibitate a autorităților publice, numărul copiilor străzii nu pare a se fi diminuat în ultimii ani.
- Copii neglijați sau chiar abuzați fizic și emoțional în propria familie. Neacordarea de către familie a suportului necesar formării și dezvoltării copiilor este adesea agravată de expunerea copiilor la acte de violență din partea părinților. Sărăcia, stresul social, dar mai ales procesele de dezagregare socială accentuate în perioada tranziției sunt factori profunzi ai înrăutățirii climatului familial în care copiii cresc.
- Tinerii lipsiți de familie care părăsesc instituțiile pentru copii la 18 ani. Lipsa suportului familiei, crucial pentru asigurarea integrării în viața adultă, dublată adesea de subdezvoltarea capacităților de viață autonomă, sunt factori care fac din tinerii ieșiți din instituțiile pentru copii un grup cu vulnerabilitate foarte ridicată. Mulți dintre acești tineri trăiesc în stradă, lipsiți de șanse de a obține un loc de muncă stabil.
- Necuprinderea în sistemul școlar a unui număr intolerabil de ridicat de copii. Un grad ridicat de abandon școlar în ciclul obligatoriu, dar și o cuprindere încă scăzută în ciclul secundar care să ofere calificare profesională. Agravarea inegalității șanselor educaționale. Grupuri sociale cu oportunități educaționale substanțial scăzute: populația de romi, segmentele sărace, mediul rural.
- Accesul limitat la serviciile medicale ale unor segmente importante de mame și copii. Femeile însărcinate care nu au asigurare medicală nu primesc asistență medicală gratuită la naștere decât în cazuri de urgență și datorită bunăvoinței medicilor.
- Prevenirea și tratarea delincvenței juvenile este o zonă afectată de severe deficite legislative și instituționale. Copilul este insuficient protejat de riscul de a deveni victimă sau delincvent, iar consecințele unor asemenea situații pentru dezvoltarea ulterioară a copilului nu fac obiectul unor acțiuni recuperatorii articulate.

Legea Venitului Minim Garantat nu reduce în fapt decât indirect sărăcia severă a copiilor. Până la intrarea în funcțiune a acestei legi erau multe familii ale căror surse constante de venit erau alocațiile pentru copii. Legea VMG ridică sensibil veniturile familiilor aflate în sărăcie extremă, dar anulează contribuția suplimentară a alocațiilor pentru copii, acestea fiind scăzute din VMG. Aceste familii, cu gradul cel mai accentuat de sărăcie, nu vor mai beneficia, în virtutea acestei opțiuni legislative, de nici o creștere a alocației pentru copil. Pentru a păstra caracterul de suplimentare a veniturilor familiilor cu copii prin alocație (recunoaștere a faptului că este nevoie de o sursă adițională pentru creșterea copiilor) este nevoie a se examina posibilitatea ca, într-un grad sau altul, familiile cu copii beneficiare de VMG să cumuleze cel puțin o parte din alocația pentru copii ca supliment la VMG.

Numărul de adopții între 1997 și 2001:

ANUL	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
Adopții naționale	n.a.	840	1.710	1.291	1.274	358
Adopții internaționale	851	2.017	2.575	3.035	1.521	80
Total adopții	851	2.857	4.285	4.326	2.795	438

Sursa: ANPCA

*) până la 31 martie 2002

Copii cu măsuri de protecție în afara familiei naturale	Iunie 1997*)	Martie 2002 **)
In instituții rezidențiale publice	96 338 88,0%	43 446 49,6%
In instituții rezidențiale private	2 534 2,3%	4 815 5,5%
Plasament/ încredințare la familii	11 899 10,7%	30 186 34,5%
Plasament/ încredințare la asistenți maternali	0	9 074 10,4%
Total	110 771	87 521

*) Sursă: Recensământul copiilor plasați în instituțiile de ocrotire din România – 19 mai 1977

***) Sursă: ANPCA

Obiective strategice pentru îmbunătățirea situației sociale a copiilor

Obiectiv 1:

Reducerea substanțială a sărăciei copiilor

- Eradicarea sărăciei extreme a copiilor
 - Susținerea garantării venitului minim
 - Asigurarea unei locuințe, inclusiv provizorii, pentru toate familiile cu copii lipsite de locuință
 - Examinarea posibilității ca familiile cu copii aflate în condiții de sărăcie severă, beneficiare ale Venitului Minim Garantat, să poată cumula cu acesta, cel puțin parțial, alocațiile pentru copii, eventual sub forma unor bunuri și servicii.
- Reducerea substanțială, cu prioritate, a numărului de copii care locuiesc în condiții precare/ mizere.
 - Mărirea numărului de locuințe sociale, cu acces prioritar pentru familiile cu copii
 - Creșterea numărului de locuințe temporare care să preia, până la găsirea unor locuințe normale, familiile cu copii care locuiesc în condiții precare/ mizere
- Absorbția rapidă a numărului de copii care trăiesc în condiții de sărăcie
 - Creșterea alocației pentru copii până la valoarea de 10% din salariul mediu net
 - Menținerea și extinderea formelor de suport/ gratuități pentru copii din familiile sărace: manuale și rechizite școlare (programul aplicat în 2001-2002 de MEC în această privință pare a fi produs efecte pozitive), mese la școală, vacanțe, acces la creșe și grădinițe, cămine pentru copiii din învățământul secundar și superior, acces la cluburi școlare și sportive.
- Promovarea unei politici speciale de suport pentru familiile monoparentale
Familiile monoparentale reprezintă aproximativ 10% din familiile cu copii din România, fără a fi însă susținute de vreo formă specială de suport. În țările Occidentale există politici articulate de politici de suport pentru aceste familii.

Obiectiv 2:

Scăderea riscului de abandon, inclusiv prin asigurarea dreptului copilului de a fi născut într-o familie care îl dorește

- Asigurarea accesului la mijloacele moderne de planificare familială, cu o atenție specială pentru grupurile defavorizate
- Educație sexuală eficientă, cu accent pe adolescenți și grupurile defavorizate
- Acțiuni de creștere a responsabilității deciziei de procreare, în mod special prin acțiuni de asistență socială a grupurilor cu risc ridicat
- Instituirea unui sistem de servicii de asistență socială cu o orientare prioritară spre evitarea abandonului: servicii de asistență socială în comunitate, complementar cu dezvoltarea asistenței sociale în spitale și maternități

Câți copii ai străzii avem?

Fenomenul "copiii străzii" este unul dintre cele favorite pentru mass media, inclusiv pentru cea Occidentală și ca urmare pentru ONG-uri atât datorită situației extrem de grave în care se află copiii cât și datorită șanselor mai mari de a obține finanțări (din țară dar și din afară) pentru astfel de programe. Poate de aceea numărul de copii ai străzii a fost adesea exagerat.

În raportul apărut sub egida UNICEF "Un Deceniu de Tranziție" (coord. I. Mihăilescu, Buc. 2000) se menționează un număr de 663 de cazuri identificate în stradă timp de o lună în 12 orașe mari care includ majoritatea copiilor străzii, **alți 637 foști copii ai străzii fiind înregistrați ca internați** în centrele de minori (cu finanțare publică) și **alți 719 în centre ale ONG-urilor**. Se ajunge în total la aproximativ 2000 de foști sau actuali copiii ai străzii estimate de autorități pentru cele mai importante 12 orașe. Extrapolând la nivelul întregii țări se ajunge la un număr de maximum 3000 –3500 de "copiii ai străzii" foști sau actuali, cea mai mare parte a lor fiind de fapt « foști copii ai străzii » aflați în instituții și nu în stradă.

Numărul copiilor aflați efectiv în stradă poate fi considerat, în consecință, a se plasa sub 1000.

Într-un studiu realizat în anul 2000 pe 84 de copii ai străzii din București, s-a constatat următoarele caracteristici ale acestora:

1. Au probleme legate de familia de origine:
 - Mama necunoscută –6%, tatăl necunoscut –19% din cazuri
 - Nu au mamă (nu a fost cunoscută sau a decedat) –23% din cazuri
 - Părinții nu sunt căsătoriți legal (sunt în concubinaj, divorțați, nu sunt cunoscuți) - 49%
2. Sunt români - 79,8% și romi 20,2% (față de un procent de 4% -6% din populație cât reprezintă romii)
3. Au probleme legate de actele de identitate:
 - Nu au certificat de naștere – 15,5%
 - Nu au buletin de identitate – 41% dintre cei de peste 14 ani
4. Au probleme legate de comportament:
 - Fumează – 60%
 - Consumă droguri –19%
 - Consumă alcool – 17%
 - Au cazier – 15,5%
5. Sunt în grija a 2 sau mai multe fundații – 49%

Datele din raportul UNICEF (2000) menționat anterior relevă că 32% dintre copiii străzii din toată țara nu au acte de identitate, că aproape 80% dintre ei cerșesc, 16% spală mașini și 14% fură.

- **Numărul copiilor instituționalizați** în România **care ajung la vârsta de 18 ani** și ar trebui să părăsească instituțiile pentru copiii este de **aproximativ 4500 pe an**.
- O mică parte dintre ei (cei cu handicapuri grave) sunt preluați în instituții pentru adulți, restul confruntându-se cu dificultăți imense de a obține un minim de condiții pentru viață independentă: locuință și loc de muncă.
- Numai în casele de copii sunt peste 5.000 de tineri care, deși au împlinit 18 ani, sunt menținuți (mulți nelegal) în centrele deplasament deoarece nu au unde să locuiască.

Adesea ei nu au o calificare, prezintă adesea un deficit de socializare (nu știu să se relaționeze cu cei din jur, să ia decizii, să ducă o viață socială normală independentă).

Intervențiile specifice realizate până în prezent de către ANPCA și Direcțiile pentru Protecția Copilului sau care sunt în curs de desfășurare, privind integrarea în societate a **tinerilor care părăsesc sistemul de protecție** sunt:

- Înființarea, la nivelul comunității, a serviciilor de asistență și sprijin pentru tineri, ca structuri integrate în sistemul de servicii de protecție a copilului
- Elaborarea și promovarea unui plan individual pentru evaluarea și orientarea copiilor începând cu vârsta de 14 ani
- Dezvoltarea de programe de orientare socio-profesională pentru copii/tineri din sistemul de ocrotire și corelarea lor cu alte programe de dezvoltare regională
- Elaborarea unui model de formare complementară a educatorilor care pregătesc adolescenții din centrul de plasament pentru părăsirea instituției și integrarea lor socială și profesională

Obiectiv 3:

Reducerea rapidă a numărului și gravității cazurilor de copii neglijați/ abuzați/ maltratați/ exploatați în propria familie

- Reglementarea juridică a situațiilor de neglijare/ abuz/ maltratare/ exploatare a copilului în propria familie
- Constituirea unui sistem instituțional de prevenire și intervenție în asemenea cazuri: asistența socială comunitară, poliție, justiție.
- Dezvoltarea unui sistem instituțional de preluare, de regulă temporară, a copiilor din familiile care nu le asigură condiții minime de dezvoltare
- Instituirea unui sistem de servicii de asistență socială pentru victimele abuzului: centre de zi, plasament familial în regim de urgență, locuințe provizorii pentru femeile victime ale violenței domestice
- Lansarea unui program de cercetare a dimensiunilor și a factorilor neglijării/ abuzului/ maltratării/ exploatării copiilor în familie
- Program de responsabilizare a părinților: prin servicii de asistență socială în situații de risc, întărirea relației cu școala, inclusiv prin introducerea printre condiționalitățile diferitelor beneficii sociale (de ex. VMG) legătura cu școala și susținerea participării școlare a copiilor.

Obiectiv 4:

Reforma radicală a tratării cazurilor de abandon

- Lansarea unui program agresiv de adopții naționale
- Promovarea cu hotărâre a programului de dezinstituționalizare și de dezvoltare a formelor alternative la instituționalizare
- Extinderea în continuare a sistemului de plasament familial, complementar cu dezvoltarea unui sistem de asistență socială comunitară de suport și monitorizare
- Reforma radicală a instituțiilor rezidențiale pentru copii: aplicarea accelerată a programului de lichidare a instituțiilor de tip vechi, prin dezinstituționalizare și, acolo unde acest lucru nu este posibil, prin constituirea de instituții de mici dimensiuni, de tip familial. Dacă în 1998 doar 7% din instituțiile de tip rezidențial aveau mai puțin de 50 de copii, în martie 2002 procentul acestora a crescut la 43%.
- Reducerea numărului de adopții internaționale și proceduri eficiente de asigurare a promovării interesului superior al copilului în acest proces
- Dezvoltarea unui Program național de suport al integrării în viața matură a tinerilor care ies din sistemul de suport pentru copiii abandonați (din instituții, dar și din sistemul de plasament familial)

Obiectiv 5:

Stimularea și susținerea unei calități ridicate a natalității

- Menținerea și extinderea concediului maternal plătit
- Creșterea alocației pentru copii
- Creșterea numărului de creșe și de grădinițe, complementar cu creșterea calității lor
- Examinarea posibilității de reducere a vârstei de acceptare la grădiniță de la 3 ani la 2 ani.
- Promovarea unor forme flexibile și imaginative de îngrijire de zi a copiilor mici: ca de exemplu în familii specializate.

Obiectiv 6:***Diversificarea serviciilor de suport pentru copii în cadrul comunității***

- Dezvoltarea sistemului de servicii de asistență comunitară: asistența socială în familie, centre de zi comunitare pentru copiii cu nevoi speciale, pentru copiii din mediile sociale defavorizate

Obiectiv 7:***Creșterea gradului de profesionalizare a personalului antrenat în protecția copilului***

- Creșterea ponderii personalului de specialitate cu calificare ridicată încă deficitar în prezent: asistenți sociali, psihologi, sociologi, pedagogi
- Reciclarea/ perfecționarea profesională a personalului existent, inclusiv prin forme universitare și postuniversitare la distanță/ frecvență redusă

Obiectiv 8:***Eradicarea fenomenului copiilor străzii, în cursul a 1-2 ani***

- Prevenirea abandonului în stradă a copiilor, inclusiv prin preluarea imediată a copiilor ajunși în stradă
- Dezvoltarea unui sistem de instituții diferențiate de preluare a copiilor străzii și asigurării unui proces de resocializare a lor
- Lansarea unei acțiuni ferme de preluare din stradă a fiecărui caz, în funcție de gravitate, în instituții “deschise” a cazurilor “ușoare” (copii veniți de curând în stradă, mulți nu consumă încă droguri sau alcool, nu fură, nu au cazier) și în instituții “închise” (centre de dezintoxicare, centre de reeducare) a cazurilor mai dure

Obiectiv 9:***Prevenirea delincvenței juvenile și recuperarea socială a delincvenților minori, susținerea socială a victimelor minori ai delincvenței***

- Programe de prevenire a delincvenței juvenile, dar și de diminuare a riscului de a deveni victimă
- Constituirea unui sistem special de tratate a delincvenței juvenile, prin schimbări legislative și instituționale
 - Elaborarea unei legislații speciale
 - Tribunale speciale pentru delincvenții minori
 - Dezvoltarea de sisteme de corecție/ reinsertie socială speciale pentru minori, cu accent pe formele comunitare de corecție și recuperare
- Dezvoltarea de servicii pentru suportul victimelor minore ale actelor criminale
- Combaterea cu fermitate a traficului de copii și a prostituției juvenile
- Elaborarea și implementarea unui program național comprehensiv de prevenire a consumului de droguri și a tratamentului dependenței de drog.

Planul Național de Acțiune pentru Tineret (PNA-T), document elaborat în anul 2001 sub coordonarea Ministerului Tineretului și Sportului. PNA-T, ca prim document de programare în domeniul politicii de tineret, a fost elaborat în conformitate cu Programul Național pentru Aderarea României la UE, cu prevederile Programului de guvernare 2001-2004, precum și pe baza analizei contextului larg social care include, printre altele, informații despre așteptările tinerilor prelevate prin cercetare socială, precum și experiențe românești în domeniul politicii de tineret. PNA-T este aprobat de către Comitetul Interministerial pentru Problemele Tineretului și apreciat, pe linia Pactului de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est, ca un exemplu de bună practică și un standard pentru alte aplicații similare de acest tip.

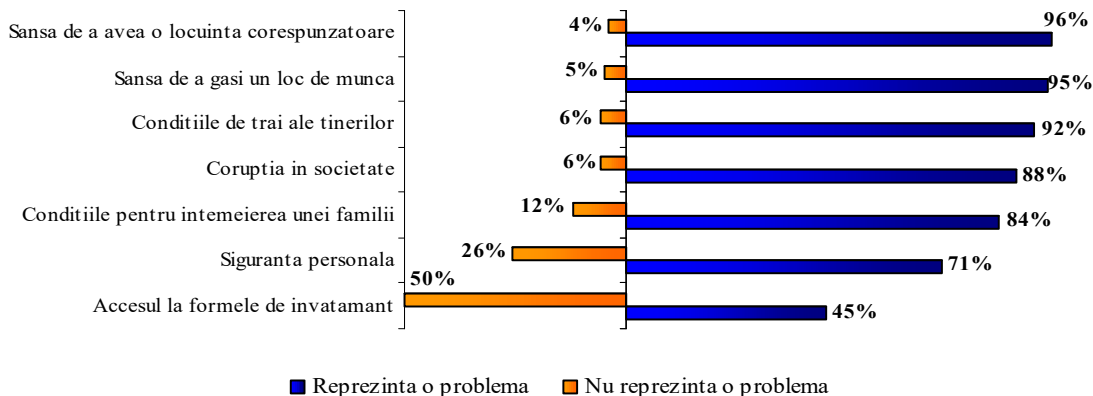
În cadrul PNA-T, într-o viziune pe termen lung, este stabilit un set de principii și valori care orientează abordările specifice domeniului, iar pe termen mediu, având în vedere angajamentele ce decurg din programul de guvernare 2001-2004, sunt identificate și ierarhizate prioritățile naționale și măsurile indicative subsecvente acestora.

Rata sărăciei pe grupe de vârstă, 1995-2001

Grupe de vârstă	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
TOTAL	25,3	23,3	27,7	27,4	26,6	30,5	29,6
0 - 15 ani	28,1	26,0	30,8	30,5	30,6	35,7	34,4
16 - 24 ani	33,0	31,3	36,0	35,8	35,2	39,9	38,2
25 - 49 ani	20,9	19,7	24,0	24,0	23,9	28,0	26,6
50 - 64 ani	21,7	19,8	23,8	22,8	20,3	24,7	23,7
65 ani și peste	28,0	23,2	27,9	27,5	25,1	26,1	28,6

Sursa: CASPIS

Percepția tinerilor asupra problemelor sociale majore, iunie 2001



Sursa: Sondaj de opinie, iunie 2001, Centrul de Studii și Cercetări pentru Probleme de Tineret (CSCPT)

CAPITOLUL 12

Tineri

Tinerii (categoria de vârstă 14-29 ani) reprezintă un segment de populație care, pe de o parte, a beneficiat de noile oportunități oferite de societatea românească din ultimii 12 ani, a suportat masiv, pe de altă parte, costurile tranziției.

Problemele cu care se confruntă tinerii (14-29 ani) din perspectiva prevenirii sărăciei și excluziunii sociale

1. Persoanele tinere se confruntă cu o rată a sărăciei peste valoarea medie. În ultimii ani, sărăcia tinerilor pare chiar a se fi accentuat. O parte importantă a tinerilor nu au independență financiară și depind de veniturile familiei.
2. O pondere importantă a populației tinere se confruntă cu condiții de locuit precare. Majoritatea tinerilor necăsătoriți locuiesc împreună cu părinții, cei căsătoriți nu-și pot permite să cumpere / construiască o locuință proprie.
3. Unul dintre aspectele cele mai tensionate cu care se confruntă populația tânără este situația ocupării: rata șomajului în rândul tinerilor este mai mare decât rata medie a șomajului.
4. Mulți tineri sunt tentați să caute soluția la numeroasele probleme cu care se confruntă în emigrare. În 1998, 77,2% din totalul celor care au emigrat erau tineri de până la 40 de ani.
5. Degradarea situației educaționale a tinerilor datorită lipsei resurselor familiei pentru susținerea financiară a studiilor, în special pentru tinerii din mediul rural și din segmentele defavorizate.
6. Creșterea consumului de droguri, concomitent cu scăderea vârstei de la care tinerii încep să devină consumatori. Ponderea cea mai mare a persoanelor consumatoare de droguri se înregistrează la grupa de vârstă 19-24 ani.
7. Creșterea delincvenței juvenile și reducerea vârstei la care debutează infracționalitatea. În special, prostituția și proxenetismul, ca forme specifice de delincvență, amenință în primul rând tinerele fete.
8. Nu există o politică de stimulare/ încurajare a întemeierii familiei în rândul tinerilor. Întemeierea unei familii este adesea descurajată de dificultatea procurării unei locuințe, obstacolele în găsirea unui loc de muncă, șansele scăzute de a procura bunuri de folosință îndelungată, veniturile nesigure și mici pe care tinerii le pot obține.

Grupuri vulnerabile de tineri:

- *Tinerii săraci* – au venituri reduse sau n-au venituri deloc și sunt dependenți de familie. Provin din familii sărace, din zone cu dezvoltare socio-economică scăzută. Riscul de a fi săraci este mai mare pentru tinerii șomeri, tinerii căsătoriți și tinerii cu o pregătire școlară redusă.
- *Tinerii șomeri* – sunt mai numeroși printre cei cu calificare scăzută; mulți tineri, după absolvirea studiilor (inclusiv studii superioare), trec printr-o perioadă de șomaj; uneori muncesc „la negru” și sunt excluși de la drepturile angajaților în muncă; programele de formare vocațională nu sunt corespunzătoare nevoilor de pe piața muncii.

Migrația externă în rândul tinerilor

	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total emigranți, din care:	96929	31152	18446	17146	25675	21526	19945	17536
Sub 18 ani	25298	5540	4119	4597	5137	4198	4145	6371
%	26,1	17,8	22,3	26,8	20,0	19,7	20,8	36,3
18-40 ani	39159	18002	9291	8937	15055	11794	10650	7174
%	40,4	57,8	50,4	52,1	58,6	54,8	53,4	40,9

Sursa: MI, Direcția Generală de pașapoarte, străini și probleme de migrații

Distribuția consumatorilor de droguri (înregistrați) pe grupe de vârstă (1999)

	11-14 ani	15-18 ani	19-24 ani	25-34 ani	35-44 ani	45-54 ani	55-64 ani	Peste 65 ani
Nr. cazuri	14	73	296	187	49	23	4	4

Sursa: Raport național cu privire la problematica drogurilor în anul 1999, Brigada de Combatere a Crimei Organizate și Corupției, 2000, p. 45

Conform Barometrului de Opinie Publică Tineret, 1996, 1997, 1998 (CSCPT), situația obiectivă a lipsei de locuințe conduce la un grad mare de dependență a tinerilor față de părinți. Declarau că locuiesc cu părinții:

- 78% din tineri, în 1996
- 81% din tineri, în 1997
- 83% din tineri, în 1998

Conform aceluiași studiu, 60% din tinerii de 25-29 ani locuiau, în 1998, cu părinții, 50% din tinerii căsătoriți locuiau cu părinții iar 26% din tineri apreciau spațiul de locuit de care dispun ca fiind suficient pentru prezent și viitor.

În cadrul unui sondaj realizat de ICCV (1999), focalizat pe problematica locuirii, subiecții declarau, în legătură cu locuința, următoarele:

- Cele mai mari probleme cu locuința le au:
 - tinerii (85% din subiecți)
 - familiile cu mulți copii (47%)
 - săracii (43%)
- În următorii ani vor avea nevoie de o altă locuință 57% din intervieuați
- Principalele motive pentru nevoia de o altă locuință:
 - spațiul insuficient al locuinței (63%)
 - căsătoria unuia din copii (46%)

Numărul tinerilor (18- 29 de ani) care au comis infracțiuni.

Anul	Numărul tinerilor care au comis infracțiuni (cercetați)	Rata de creștere
1993	55 625	0
1994	70 905	27 %
1995	80 005	44 %
1996	87 421	57 %
1997	100 933	81 %
1998	102 500	84 %
1999	92 077	66 %
2000	94 634	70 %

Sursa : Ministerul de Interne, Inspectoratul General al Poliției

- *Tinerii din mediul rural* – lucrează în gospodărie, de cele mai multe ori în familia părinților; nu au pământ; au șanse reduse pentru calificare și specializări în profesii noi, moderne; au posibilități reduse de învățare a limbilor străine și de utilizare a calculatorului; absolvenții de școală generală nu continuă studiile, rămân necalificați și astfel, nu se pot angaja; absolvenții de școli profesionale și liceu de la sate nu reușesc în întregime să se angajeze la oraș; nu au facilități de petrecere a timpului liber și au mai puține oportunități de participare socială și politică.
- *Tinerii cu nivel scăzut de școlarizare* – abandonarea școlii în clasele primare sau după absolvirea celor secundare, precum și lipsa calificării îi pun în situația de a fi excluși de pe piața muncii.
- *Tinerii căsătoriți* – se confruntă cu problema locuinței; nu-și pot procura bunuri de folosință îndelungată; au venituri mici, insuficiente.
- *Tinerele fete* – sunt supuse mai mult riscului șomajului; cad victime „industrii sexului”; sunt din ce în ce mai dependente economic
- *Tinerii proveniți din instituții de asistență socială* – au greutăți imense în găsirea unei locuințe și a unui loc de muncă; sunt expuși unui risc ridicat de a fi atrași în lumea delincvenței; nu au familii care să le asigure protecție sau cei care au nu se pot baza pe ele.
- *Tinerii cu comportamente deviante și delincvente* – sunt consumatori de alcool, droguri; fac parte din categoria „tinerilor străzii”; racolați în rețele de cerșit, prostituție, pedofilie; delincvenții, după ieșirea din penitenciare, nu beneficiază de programe de resocializare și integrare socială.
- *Tineri supradotați* – sunt vulnerabili datorită greutăților pe care le întâmpină în plan material și social, în efortul lor de afirmare a calităților excepționale pe care le au; sunt supuși tentației de emigrare.

Obiectivele PNAinc în domeniul tineretului

Obiectiv 1:

Sporirea participării tinerilor la viața economică

- Dezvoltarea de programe de informare și consiliere profesională pentru tineri.
- Modificarea și completarea legislației actuale cu privire la angajarea tinerilor absolvenți. Stimularea angajării tinerilor.
- Promovarea de politici nediscriminatorii cu privire la ocuparea unui loc de muncă de către tinerele femei, cu prioritate de către tinerele mame
- Asigurarea condițiilor necesare recalificării și reconversiei profesionale a tinerilor aflați temporar în afara pieței muncii

Obiectiv 2:

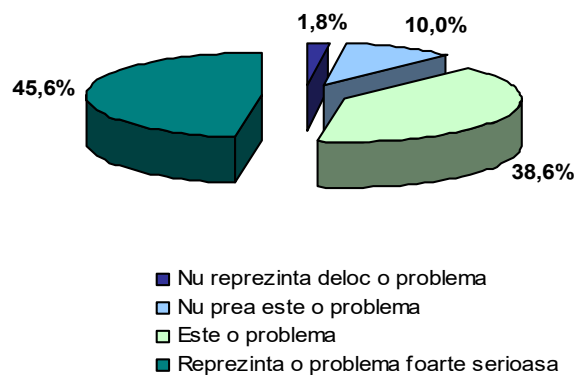
Creșterea participării sociale a tinerilor

Rata nupțialității¹

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
8,3	7,1	7,7	7,1	6,8	6,8	6,7	6,5	6,5	6,2	6,1

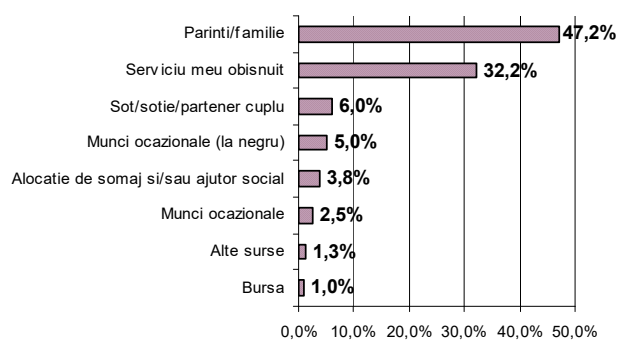
Sursa: Institutul Național de Statistică

Aprecierea situației privind condițiile necesare pentru întemeierea unei familii



Sursa: Sondaj de opinie, iunie 2001, Centrul de Studii și Cercetări pentru Probleme de Tineret (CSCPT)

Proveniența veniturilor financiare ale tinerilor



Sursa: Sondaj de opinie, iunie 2001, Centrul de Studii și Cercetări pentru Probleme de Tineret (CSCPT)

¹ Căsătorii încheiate la 1000 locuitori

Obiectivul 3:

Atenuarea impactului factorilor de risc care conduc la marginalizarea și excluderea socială a tinerilor

- Construirea de locuințe sociale pentru tineri, inclusiv pentru tinerii din instituții și pentru familiile tinere cu venituri reduse
- Acces gratuit la mijloacele de planificare familială
- Promovarea programelor de prevenție a consumului de alcool, tutun, droguri.
- Finanțarea de proiecte pentru grupuri de tineri aflați în situație de risc: tineri romi, tineri din mediul rural, tineri din familii defavorizate, tineri proveniți din instituții, tineri cu dizabilități

Obiectivul 4:

Creșterea participării școlare, mai ales la nivelul secundar și post-secundar

CAPITOLUL 13

Persoane cu handicap

Probleme referitoare la protecția socială a persoanelor cu handicap în familie

1. Serviciile comunitare sistematice care să vină în sprijinul persoanelor cu handicap neinstituționalizate sunt limitate, atât ca număr, cât și ca tip. În toate județele numărul centrelor de zi ce oferă servicii de terapie și programe de integrare socială persoanelor cu handicap este foarte mic, acestea fiind plasate în aproape toate cazurile în reședința de județ, spre deosebire de instituțiile rezidențiale care, multe dintre ele, sunt plasate în mediul rural.

2. Serviciile privind plata și contractarea unor îngrijitori/ asistenți personali pentru persoanele cu handicap grav sunt deficitare. O problemă importantă se referă, în acest context, la calificarea și modul de abordare a semnificației asistentului personal. Au existat o serie de încercări de a rezolva această problemă, însă calitatea îngrijirii oferite de asistenții personali continuă încă să reprezinte o problemă.

3. Lipsa capacității serviciilor sociale generale, nespecifice de a se adapta nevoilor speciale ale persoanelor cu handicap. Una dintre problemele existente la nivelul învățământului special este slaba promovare a educației incluzive, necesară integrării sociale a persoanelor cu handicap, ca grup vulnerabil, cu risc ridicat de marginalizare socială. Chiar în condițiile în care MEC a elaborat un plan de promovare a școlarizării copiilor cu deficiențe în școli normale, pregătirea cadrelor didactice în acest **domeniu** este o problemă **dificilă** și greu de rezolvat.

4. Lipsa oportunităților de muncă pentru persoanele cu handicap face ca majoritatea acestora, indiferent de gradul de handicap, să devină dependente de strategii pasive de suport și sprijin, având ca efect creșterea rapidă a riscului de sărăcie. Cadrul legislativ existent pune accentul mai degrabă pe stimularea angajatorilor de a angaja persoanele cu handicap (și în special prin penalizarea neangajării acestora decât prin motivarea pozitivă), **și mai puțin pe crearea unor structuri productive protejate**, care să ofere persoanelor cu nevoi speciale șansa de a-și spori bunăstarea prin muncă, și nu de a rămâne beneficiari pasivi ai politicilor sociale. Încurajarea unor forme productive protejate este de natura a reduce costurile sistemului pasiv de protecție socială a acestor categorii de persoane concomitent cu reducerea riscului de sărăcie.

5. Inechitatea accesului la servicii sociale fundamentale în raport cu ceilalți indivizi face ca persoanele cu handicap mai sărace să fie și mai dezavantajate decât cele cu posibilități materiale mai ridicate, ducând la creșterea exponențială a riscului de exclusiune socială pentru acestea.

6. Inechitatea accesului la servicii/ beneficii de protecție socială în cadrul grupurilor de persoane cu handicap, datorată distanței fizice față de reședința de județ. Lipsa unor structuri intermediare, sub-județene, care să absoarbă nevoile din teritoriu, duce la consumul inechitabil de servicii/ beneficii de protecție socială destinate persoanelor cu handicap. Costurile asociate informării și formulării unor cereri pentru diferitele beneficii/ servicii de protecție a persoanelor cu handicap sunt foarte mari cu cât distanța între locul de rezidență și orașul reședință de județ este mai mare.

Educația incluzivă are la bază principiul asigurării egalității de șanse și își propune evitarea excluderii sociale a persoanelor cu dizabilități, ca și a altor grupuri vulnerabile, prin socializarea comună a acestora cu restul indivizilor încă de la nivelul învățământului primar, ca și prin furnizarea serviciilor educaționale identice din punct de vedere al calității și conținutului. Promovarea educației incluzive se confruntă cu numeroase dificultăți tehnice, legate de facilitățile de care școlile trebuie să dispună, ca și de abilitățile suplimentare ale cadrelor didactice în interacțiunea cu persoanele cu nevoi speciale. Oponenții educației incluzive își argumentează poziția pornind de la capacitățile diferite de învățare a elevilor cu dizabilități. Utilizând analiza secundară a 81 de studii comparative asupra elevilor din școlile obișnuite și din cele speciale olandeze, s-a demonstrat că în fapt elevii cu nevoi speciale pot avea performanțe similare celorlalți elevi, ei putând fi incluși în aceleași clase cu condiția ca profesorii să fie pregătiți și pentru lucrul cu acest tip de elevi. Excepția o constituie persoanele retardate mintal, care au performanțe școlare mai scăzute și prin urmare nu pot fi integrate în școlile obișnuite.

În România, în anul școlar 1999/2000, învățământul special cuprindea 36.729 de elevi. Aproape jumătate merg la școală cu întârziere. Politică MEC vizează reducerea treptată a numărului elevilor incluși în astfel de școli și integrarea lor în unități școlare obișnuite. Aceasta presupune însă existența în fiecare localitate a cel puțin unei școli în care să existe cadre didactice pregătite pentru a lucra cu copii cu deficiențe. Pe termen lung, ar trebui ca majoritatea cadrelor didactice

Majoritatea **asistenților personali** fac parte din familiile persoanelor cu handicap, acceptând preluarea acestei responsabilități. O parte semnificativă dintre aceștia sunt persoane cu nivel educațional foarte scăzut, iar majoritatea lor nu au nici un fel de calificare specială. Avantajul acestora însă constă în disponibilitatea permanentă în raport cu nevoile celui asistat, asigurând deci un serviciu de 24 de ore pe zi, în ciuda salariului calculat pentru prestarea unei munci de 8 ore pe zi. Pentru menținerea acestui avantaj – atât de partea asistatului cât și de partea familiei, în unele cazuri acest salariu reprezentând singurul venit din muncă în familie -, și pentru rezolvarea dilemei îngrijirii profesionale versus familiale, un nou act legislativ propune următoarea soluție: asistenții personali sunt obligați să fi încheiat cel puțin nivelul școlar obligatoriu și să urmeze niște cursuri de instruire/ calificare organizate de către SSPH. În urma acestor cursuri aceștia vor fi validați – obținând o licență de profesare – pentru o perioadă de un an de zile. Această soluție încearcă menținerea avantajelor îngrijirii în familie, prin ajustarea capacităților celor ce asistă efectiv persoanele cu handicap. Chiar dacă nu cea mai bună soluție, aceasta încercă să depășească problemele limitelor bugetare ale programelor de asistență destinate persoanelor cu handicap. Creșterea capacităților de monitorizare a acestor activități la nivelul instituțiilor responsabile și finanțatoare poate, de asemenea, reduce problemele generate de existența unor 'asistenți fictivi'.

Din anul 2001, odată cu intrarea în vigoare a OUG nr.32/2001 pentru reglementarea unor probleme financiare, Fondul de Solidaritate Socială destinat protecției sociale a persoanelor cu handicap s-a constituit ca venit la bugetul de stat. Susținerea sistemului de protecție a drepturilor copilului și a persoanelor adulte cu handicap se face în prezent prin alocarea de sume defalcate din bugetul de stat către bugetele locale.

Probleme referitoare la persoanele cu handicap din instituții de tip rezidențial

Problemele instituțiilor rezidențiale pentru persoane cu handicap vizează în principal capacitatea acestora de a recupera, cel puțin parțial, respectiv de a crește capacitatea celor asistați de a se integra în mediul social și familial natural, prin asigurarea unor servicii profesionale de o calitate cel puțin acceptabilă.

1. Finanțarea. Instituțiile rezidențiale s-au confruntat – odată cu accelerarea procesului de descentralizare financiară a acestor servicii - cu probleme serioase datorate sub-finanțării, în timp ce primăriile, pe teritoriul cărora existau astfel de instituții, s-au confruntat cu crize bugetare serioase, în special dacă ținem cont de faptul că majoritatea acestor instituții sunt plasate în mediul rural. În 1999, primul an în care toate cheltuielile asociate întreținerii și funcționării acestor instituții (inclusiv hrana asistaților și salariile personalului) au fost trecute în responsabilitatea bugetelor locale, aceste cheltuieli au scăzut în termeni reali în raport cu anul precedent, când ele cuprindeau doar costurile asociate întreținerii clădirilor. Începând cu anul 2000, responsabilitatea financiară a fost împărțită între bugetele locale și fondul de solidaritate socială pentru persoanele cu handicap, pentru a preîntâmpina situații disperate, ce amenință pe cei asistați cu lipsa celor mai elementare resurse. Această măsură ce nu a reușit să crească substanțial nivelul cheltuielilor destinate instituțiilor pentru persoane cu handicap.

2. Problema personalului calificat. Dualitatea responsabilității legate de aceste instituții a avut ca și consecință majoră imposibilitatea creării unei structuri motivaționale adecvate pentru îmbunătățirea activităților și creșterea standardelor de viață în aceste instituții. Pe de-o parte SSPH elaborează norme și standarde pentru funcționarea acestor instituții (e vorba în primul rând de numărul personalului calificat, tipul de calificare, tipuri de activități recuperatorii). Pe de altă parte însă bugetele locale reduc la minimum cheltuielile acestora, stabilind salariile la nivelul minim posibil și reducând numărul de angajați. Datorită nivelului scăzut al salariilor și condițiilor de muncă precare, dar și datorită amplasării acestor instituții în mediul rural, recrutarea unui personal calificat devine o problemă crucială.

3. Serviciile în cadrul instituțiilor rezidențiale. În ciuda eforturilor financiare și a costurilor deloc neglijabile asociate întreținerii persoanelor cu handicap în instituții, acestea prezintă un risc mai ridicat de excluziune socială, în special datorită scăderii progresive a șanselor de a se integra în comunitate, **în lipsa unor programe recuperatorii sistematice.** Serviciile furnizate în aceste instituții – terapie recuperatorie, monitorizare medicală, programe speciale de reintegrare profesională și socială – sunt mai degrabă punctuale, lipsite de sistematicitate și coerență, acolo unde ele se desfășoară efectiv. Acest lucru se datorează în primul rând lipsei unui personal calificat angajat în aceste instituții. Atragerea unui personal calificat sau specializat este aproape o imposibilitate, cât timp salariile acestor categorii de angajați sunt dintre cele mai mici (fiind plătite de consiliile locale), instituțiile fiind plasate mai toate în mediul rural, bugetele alocate acestor instituții fiind mai degrabă insuficiente până și în a asigura supraviețuirea acestora și a asistaților. Numărul medicilor lucrând în aceste instituții ajunge – în medie - la doar 65% din numărul de poziții considerate a fi minim necesare (Tabel 2). Același lucru este valabil și pentru personalul medical calificat auxiliar. Ponderea specialiștilor în totalul angajaților din astfel de instituții nu depășește 8%

Numărul persoanelor cu handicap instituționalizate și procentul acestora în populație, 1996-2000

	1996	1997	1998	1999	2000
Copii	3955	3909	3493	3186	1204
Adulți	16622	17178	17608	18478	18343
Total	20577	21087	21101	21664	19547
% din total populație	0,09	0,09	0,09	0,10	0,09
% din total persoane cu handicap	4,44	5,16	5,12	5,28	4,86

Sursa: SSPH

Notă: Din 2000, copiii cu handicap au fost preluați de către protecția copilului

Raportul personal medical existent/ personal medical normat care deservește centrele pentru persoane cu handicap, 1999-2000

	1999	2000
Personal medical și paraclinic, din care:		
	0,80	0,73
Medic	0,65	0,66
Psiholog	0,22	0,26
Psihopedagog	0,24	0,50
Logoped	0,75	0,58
Stomatolog	0,35	0,21
asistent medical	0,70	0,57
soră medicală	0,78	0,57
Infirmieră	0,84	0,80

Sursa: SSPH

4. Acoperirea insuficientă cu servicii rezidențiale devine o problemă serioasă odată ce instituțiile de asistență socială sunt descentralizate din punct de vedere financiar, iar consiliile locale nu mai sunt dispuse să plătească pentru asistența socială a persoanelor de pe teritoriul altor județe. Pe de altă parte, sunt județe (ca de exemplu Covasna) care nu au pe teritoriul lor instituții rezidențiale. În plus, unele zone prezintă patologii speciale care duc la creșterea numărului de disabilitați specifice la care infrastructura instituțională nu are capacitatea structurală să răspundă.

Alte probleme ce afectează bunăstarea persoanelor cu handicap

1. Capacitate instituțională scăzută a agențiilor guvernamentale deconcentrate.

ITSPH-urile sunt structuri mai degrabă mici, având un număr foarte redus de angajați, atât în raport cu nevoile și activitățile specifice pe care le presupun, cât și comparativ cu orice altă structură teritorială administrativă. Acest fapt duce la:

- ◆ ***Limitarea și inechitatea de acces la servicii/ beneficii pentru persoane cu handicap*** . ITSPH-urile sunt situate în orașele reședință de județ, acestea fiind cu foarte puține excepții singurele locuri în care oamenii se pot adresa pentru informații privitoare la sistemul de protecție existent, pentru întocmirea cererilor și dosarelor necesare diferitelor forme de protecție socială. Lipsa personalului suficient sau a unor servicii intermediare care să reprezinte o verigă de legătură în teritoriu, face ca această problemă să nu poată fi rezolvată local, cel puțin până la crearea unor servicii comunitare de asistență socială, stipulate în legea asistenței sociale.
- ◆ ***Blocarea oportunităților de inițiere, monitorizare și evaluare a unor programe sistematice*** – la nivel local - cu scopul recuperării, creșterii abilităților de integrare socială dar și protejării persoanelor cu handicap, prin controlul calității serviciilor de care beneficiază.

2. Slaba implicare a societății civile și a comunităților locale în integrarea socială a persoanelor cu handicap. ONG-urile și fundațiile private acționând în acest spațiu sunt foarte puține comparativ cu alte zone ale asistenței sociale, ca de exemplu copilul în dificultate. Mai active sunt diferitele tipuri de asociații/ organizații ale persoanelor cu tipuri specifice de handicap. Unele dintre acestea beneficiază de suportul asociațiilor de profil ce activează la nivel internațional și care reușesc colectarea externă a unor fonduri destinate organizării și desfășurării unor programe recuperatorii specifice. Alte asociații de acest tip sunt mai degrabă orientate către protecția și susținerea drepturilor ale membrilor săi. La nivelul comunităților locale implicarea este și mai scăzută. Nici măcar familiile din care provin persoane cu handicap nu par a fi sensibile și cooperante în ceea ce privește îmbunătățirea/ creșterea capacităților acestor categorii de persoane, punând accent în primul rând pe beneficii monetare și facilități financiare.

3. Instituționalizarea ca posibilitate de abuz din partea familiei. Abuzurile familiilor sunt adesea cauzele ce duc la instituționalizarea persoanelor cu handicap, în special a celor vârstnice. Preîntâmpinarea și penalizarea acestor situații (**sanționarea nerespectării obligației legale de întreținere prevăzută de art.86 din Codul familiei**), dublate de elaborarea unor servicii comunitare adecvate, ar reduce în mare măsură șansa de cădea în sărăcie a unui segment semnificativ al populației vârstnice.

Numărul asistenților personali și însoțitorilor persoanelor cu handicap

	1998	1999	2000	2001
Nr. total însoțitori (pentru. persoane nevăzătoare)	30798	29660	27787	24936
Nr. total de asistenți personali, din care:	75893	84787	79715	77819
Pentru copii %	29,25	26,99	25,24	28,26
Pentru adulți %	70,75	60,68	74,76	71,74
TOTAL	106691	114447	107502	102755
% persoanelor ce beneficiază de asistenți personali din totalul persoanelor cu handicap	27,27	29,46	28,09	-

Sursa. SSPH

În anul 2000, numărul organizațiilor nonguvernamentale din România care aveau declarată ca activitate principală servicii adresate **persoanele cu handicap** era de **520** iar numărul celor care aveau ca activitate principală **serviciile sociale**, printre care și cele destinate persoanelor cu handicap era de **918**. Numărul celor active pare a fi mult mai mic însă decât cel al ONG-urilor înregistrate. Cu toate acestea, în anul 2002 se poate vorbi de o creștere a implicării ONG-urilor în rezolvarea problemelor persoanelor cu handicap. Această afirmație este susținută de numărul mare (aprox. 100) de ONG-uri ce au depus proiecte în vederea finanțării de către SSPH, precum și de participarea unui număr de 13 ONG reprezentative, membre ale Consiliului Național de Dialog Social la lucrările ce au precedat definitivarea amendamentelor propuse de către SSPH la Legea privind aprobarea OG nr. 102/1999 și adoptarea Strategiei naționale în domeniul protecției speciale a persoanelor cu handicap.

4. Instituționalizarea ca lipsă a alternativelor/ opțiunilor de suport a persoanelor cu handicap în mediul natural, familial. Lipsa serviciilor de tip comunitar adresate persoanelor neinstituționalizate și calitatea scăzută a îngrijirii la domiciliu a persoanelor cu handicap grav duce la alegerea instituționalizării, adesea ca singura soluție viabilă pentru persoana cu handicap cât și pentru familia acesteia. Această opțiune, în condițiile relativ proaste oferite de aceste forme rezidențiale, duce adesea la disoluția relației asistat-familie, având ca efect abandonul în sărăcie a persoanelor cu handicap.

O tendință manifestată atât la nivelul preocupărilor actorilor instituționali implicați cât și la nivel legislativ este aceea de a crește protecția acordată persoanelor neinstituționalizate prin:

- a) încercarea de a diminua posibilitățile în ceea ce privește abuzurile familiilor persoanelor cu handicap, în detrimentul persoanei cu handicap dar și a comunității locale (ex. prin instituționalizare forțată etc.);
- b) creșterea calității serviciilor oferite de către asistenții personali concomitent cu menținerea avantajelor utilizării forței de muncă din familia proprie a persoanei îngrijite.
- c) dezvoltarea unor centre de zi care să ofere programe recuperatorii specializate,
- d) și nu în ultimul rând sensibilizarea comunității la nevoile specifice ale persoanelor cu handicap în vederea integrării acestora într-o viață normală

Obiectivele PNAinc în domeniul persoanelor cu handicap

Obiectivul 1:

Asigurarea de șanse egale de participare la viața socială a persoanelor cu handicap, specifice unei societăți incluzive

- Dezvoltarea unei rețele comprehensive de centre de zi în vederea recuperării, integrării și dezvoltării în comunitate a persoanelor cu handicap. În cadrul acestor rețele trebuie să existe și centre de informare și consiliere, atât pentru persoanele cu handicap cât și pentru familiile acestora.
- Îmbunătățirea serviciilor la domiciliu pentru persoanele cu handicap grav neinstituționalizate, în primul rând prin creșterea capacităților de îngrijire specială a asistenților personali ai acestora. Deși o serie de reglementări referitoare la această problemă au fost adoptate și programe de formare inițiate, există însă în continuare aspecte deficitare în legătură cu activitatea acestora.
- Asigurarea – pe fondul serviciilor de asistență socială comunitară (preconizate a se realiza în baza legii asistenței sociale/ a serviciilor de asistență socială) – a unor sisteme expert locale care să reprezinte veriga de legătură între principalul finanțator al serviciilor/ beneficiilor (i.e. comunitatea, respectiv primăria) destinate acestor categorii și organizațiile guvernamentale județene specializate.
- Promovarea accesului persoanelor cu handicap ușor la servicii sociale nespecifice (educație normală, servicii de asistență medicală primară și preventivă) inclusiv prin dezvoltarea infrastructurii speciale pentru persoanele cu handicap: infrastructură stradală, lifturi speciale pentru accesul la metrou, infrastructură specială pentru accesul în clădirile instituțiilor publice etc.

În ceea ce privește interesul pentru formarea profesională și creșterii șanselor de integrare pe piața muncii a persoanelor cu handicap SSPH a derulat în ultimul trimestru al anului 2001 o serie de proiecte ce au vizat pregătirea, formarea și integrarea profesională a acestor persoane.

Legea nr 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă prevede la alin (2) din art. 80 și 85 o serie de măsuri stimulative pentru angajatori, vizând încadrarea în muncă a persoanelor cu handicap, și anume:

- acordarea unei sume lunare reprezentând 1,5 salarii minime brute pe țara, pe o perioadă de 18 luni, pentru angajatorii care încadrează în muncă pe o durată nedeterminată, absolvenți din rândul persoanelor cu handicap;
- acordarea unei sume lunare reprezentând valoarea unui salariu minim brut pe țară, pe o perioadă de 12 luni, pentru angajatorii care au sub 100 de angajați și care încadrează în munca pe o durată nedeterminată persoane cu handicap cu obligația menținerii raporturilor de muncă cel puțin 2 ani;

Această ultimă măsură vine să completeze o reglementare cuprinsă în art. 42 din OU 102/1999 ce vizează obligativitatea tuturor agenților economici cu cel puțin 100 de angajați de a angaja cel puțin 4% din numărul angajaților din rândul persoanelor cu handicap. În caz contrar agenții economici sunt obligați să plătească lunar, în plus, către Fondul de Solidaritate Socială, o sumă egală cu un salariu minim brut pe economie pentru fiecare post pe care ar fi trebuit să angajeze o persoană cu handicap (articolul 43).

- Promovarea educației incluzive concomitent cu educația pentru incluziune a întregii comunități, prin integrarea valorilor toleranței și acceptării diferențelor – în primul rând – în cadrul proceselor educaționale, la toate nivelele sale. Programele școlare trebuie să promoveze o viziune deschisă asupra vieții, care să permită dezvoltarea unui sentiment de înțelegere reciprocă și solidaritate socială.

Acest sub-obiectiv presupune:

- cursuri speciale pentru cadrele didactice în vederea includerii copiilor cu handicap motor și ușor psihic în cadrul educațional comunitar
- programe de conștientizare a nevoilor specifice a persoanelor cu handicap, a riscurilor pentru întreaga comunitate a neadresării acestora și de creștere a solidarității sociale cu aceste categorii de persoane; desfășurarea acestor programe trebuie să aibă loc în primul rând în școli
- Dezvoltarea serviciilor de pregătire și formare profesională a persoanelor cu handicap, prin finanțarea de către SSPH a unor proiecte (proiecte proprii sau din cadrul unor ONG-uri)
- Crearea oportunităților de muncă pentru persoanele cu handicap, prin crearea unor structuri productive protejate și acordarea unor noi măsuri stimulative pentru acestea : reduceri semnificative a costurilor globale destinate acoperii impozitului pe profit
- Acordarea de măsuri stimulative pentru angajatori (potrivit prevederilor Legii nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă)
- Acordarea persoanelor cu handicap a unor facilități deja instituite pentru alte categorii sociale vulnerabile și cu risc crescut de sărăcie, ca de exemplu accesul la magazinele de tip economat

Obiectivul 2

Asigurarea unui mediu adecvat în vederea recuperării, cel puțin parțiale, a persoanelor cu handicap în cadrul instituțiilor de tip rezidențial

- **dezvoltarea și diversificarea surselor de autofinanțare** la nivelul instituțiilor rezidențiale, având în vedere că majoritatea sunt plasate în mediul rural (HG nr. 109/1999 privind valorificarea produselor și serviciilor realizate în cadrul căminelor- atelier și al altor cămine din coordonarea SSPH și Ordinul 46/1999 referitor la normele metodologice de aplicare a HG NR. 109/1999)
- Dezvoltarea unor programe recuperatorii specifice concomitent cu elaborarea unor indicatori și standarde clare de monitorizare și evaluare a programelor derulate în astfel de instituții

Obiectivul 3:

Promovarea dezinstituționalizării prin strategii specifice (neincluzând aici și pe cele referitoare la serviciile din cadrul instituțiilor și a celor din comunitate)

- Prevenirea/ eliminarea abuzurilor familiilor persoanelor cu handicap, în special asupra persoanelor vârstnice prin îmbunătățirea legislației și a sistemului de evaluare a cererilor de internare
- Înlocuirea, cel puțin parțială, a instituțiilor cu case sociale pentru persoane cu handicap, care să asigure acestora viețuirea în condiții de normalitate, dar pe baza cooperării între aceste persoane și a parteneriatelor cu familiile, comunitatea și sistemele expert. Casele sociale sunt o formă de gospodărire în comun ce se structurează în jurul unor ateliere ce dezvoltă activități aducătoare de venit. Construcția unor astfel de medii de rezidență presupune obținerea unor credite preferențiale dar și cooperarea cu alte instituții guvernamentale și neguvernamentale.

Obiectivul 4:

Asigurarea unei finanțări în acord cu necesitățile zonale/ locale

- crearea unui sistem de indicatori care să măsoare eficacitatea și eficiența serviciilor de suport pentru persoanele cu handicap, diferențiate pe instituții și servicii oferite la domiciliu.

Câți romi sunt în România?

Recensământul din ianuarie 1992 înregistra 409.723 de cetățeni români s-au autoidentificat ca fiind romi/ țigani. Organizațiile de romi au vehiculat estimări ale etniei de 2.500.000 și chiar 3.000.000 de persoane, dar nici una din aceste cifre nu a fost justificată printr-o metodologie de calcul cât de cât articulată.

În 1992, prin coroborarea mai multor metode, o cercetare asupra condițiilor social-economice de viață a populației de romi, dimensiunile acesteia au fost estimate la aproximativ 1 milion de persoane (E. Zamfir, C. Zamfir, coord., 1993, pp.59-64).

Cercetarea realizată de Institutul de Cercetare a Calității Vieții în 1988 estimează numărul romilor din România la 1.515.000, adică 6,9% din populație.

Forma de excluziune:	% din total populație estimată de romi:	Nr. total de romi afectați	
Nu au nici un act de identitate	3,1%	47.000	
Nu au buletin și au peste 14 ani (și au certificat de naștere)	5,7% dintre cei de peste 14 ani	58.000	
Au peste 10 ani, nu urmează o formă de școlarizare și Nu au mers la școala deloc	15,4% din total populație	240.000	
Nu sunt căsătoriți legal	39,4% dintre cei căsătoriti	235.000	
Nu au o slujba	nu au lucrat nici macar ocazional în 1997 sau 1998	52% dintre cei care au peste 14 ani, nu sunt elevi sau studenți, și care au răspuns la întrebare (alți 28% nu au răspuns)	385.000
	Au lucrat, dar fără carte de muncă în 1997 sau 1998	84% dintre cei care au peste 14 ani, nu mai sunt elevi sau studenți și care au răspuns la întrebare (alți 28% nu au răspuns)	621.000

Strategia de îmbunătățire a situației romilor (adoptată prin HG 430/25.04.2001)

Strategia reprezintă o asumare politică cu obiective înalt detaliate. Documentul, adoptat de Guvernul României, vizează **10 mari domenii de acțiune**, pornind de la administrație publică, securitate socială, sănătate, economie, justiție și ordine publică, protecția copilului și mergând până la educație, cultură, comunicare și participare civică. Strategia conține **direcții de acțiune pentru 10 ani** și un **plan detaliat de măsuri pentru 4 ani**, precum și **o structură instituțională capabilă** să asigure implementarea obiectivelor Strategiei la nivel central și la nivel local.

Totodată, s-a constituit un grup de monitorizare a implementării strategiei, format din reprezentanți ai guvernului și ai organizațiilor de romi.

CAPITOLUL 14

Romi

Este specific populației de romi faptul că sărăcia, care ia adesea forme severe și extinse, este dublată de situații accentuate de marginalizare și excluziune socială.

O parte importantă a populației de romi este prinsă în **capcana unui deficit multiplu de resurse personale și familiale**: lipsa severă de venituri, condiții de locuire adesea mizere, lipsa de educație, de calificare, angajare predominantă în activități economice din zona gri/subterană, lipsa actelor de identitate. Datorită acestei poziții marginale accentuată de rata sensibil mai ridicată a criminalității, romii sunt frecvent obiectul sancțiunilor sociale și nu de puține ori al diferitelor forme de discriminare. La acestea se adaugă o **imagine publică cel mai adesea negativă**. Toate aceste condiții afectează advers accesul la serviciile sociale publice: educație, învățământ, ocupare, securitate personală și chiar asistență socială.

Specificul excluziunii sociale la populația de romi constă tocmai în existența unor surse de excluziune care la restul populației nu există sau sunt întâlnite extrem de rar, precum lipsa unei identități legale sau situație locativă ilegală.

După un proces de integrare (adesea forțată) în formele de viață modernă, în regimul socialist, dar cu unele efecte cert pozitive (reglementarea situației legale a populației, participare școlară, participare în forme legale la activitățile economice), populația de romi a primit cel mai dur șocul crizei economiei socialiste și mai apoi șocul tranziției. În ultimii 20 de ani, se poate considera că situația populației de romi s-a agravat mult mai accentuat decât a restului populației. Marea majoritate a populației care se confruntă cu sărăcia extremă în România este de etnie romă.

- Lipsa identității legale, cu efectul excluderii de la orice drept social, afectează un număr important de romi. Aceștia sunt excluși complet de la toate celelalte drepturi derivate din statutul de cetățean: asistența socială, asigurări sociale, drept de participare politică, angajare într-un loc de muncă legal. Datele sugerează că procesele de dezagregare socială ale tranziției au avut ca una dintre consecințe faptul că populația tânără să fie afectată semnificativ mai mult decât populația adultă și vârstnică de lipsa de identitate legală. Sistemul *Venitului Minim Garantat* este menit să susțină segmentul care se confruntă cu condițiile cele mai grave de sărăcie. Un segment semnificativ din populația de romi are însă un acces limitat chiar și la această formă de suport social datorită lipsei actelor de identitate și a unei locuințe.
- Deficitul sever de educație, manifestat inclusiv într-un grad ridicat de analfabetism, pare a fi fost de asemenea accentuat de tranziție. Generația care era la vârstă școlară în perioada 1950-70 prezintă un nivel mai ridicat de școlaritate decât generația de vârstă școlară în perioada 1980-2000. Se pare că sărăcia severă reprezintă, în ultimă instanță, factorul cel mai important al participării școlare scăzute. Costul participării școlare este, pentru o largă parte a populației de romi, excesiv de mare în raport cu șansele reale de a finaliza, chiar la nivel primar, studiile și de a obține, prin aceasta, acces pe piața muncii. Unele date sugerează că în cadrul populației de romi, datorită unor modele tradiționale care susțin căsătoria la o vârstă foarte mică, există o presiune a comunității exercitată asupra fetelor pentru a abandona înainte de finalizarea ciclului școlar obligatoriu.
- Deficit masiv de calificare profesională. Meseriile tradiționale ale romilor sunt din ce în ce mai puțin operative în economia modernă, segmentul populației adulte cu calificare este redus. Marea majoritate a romilor nu au nici o calificare, fapt care îi marginalizează pe piața muncii. Tânăra generație, datorită șocului ultimelor decenii, prezintă un deficit și mai mare de calificare comparativ cu generația adultă-vârstnică.

Cum au lucrat romii între 1990-1998 și în ce condiții

Cum au lucrat după 1990	% dintre cei de peste 14 ani care au răspuns (26% dintre subiecții de peste 14 ani nu au răspuns)	În ce condiții au lucrat în 1997 și 1998	% dintre cei de peste 14 ani care au răspuns (28% dintre subiecții de peste 14 ani nu au răspuns)
Ca salariat (după 1990 minim 6 luni consecutiv)	24	Cu carte de muncă	16
Ca zilier	23	Cu autorizație	2
Pe cont propriu	7	Cu învoiala	30
A lucrat ocazional	11	Nu au lucrat	52
Nu au lucrat deloc	35		

Sursa: ICCV, 1998

CUM SE DESCURCĂ ROMII ATUNCI CÂND RĂMÂN FĂRĂ MÂNCARE	Procent De familie In esantion	Nr aproximativ de indivizi la nivelul întregii populații de romi (nr. de persoane)
<i>Nu rămân fără mâncare niciodată</i>	12 %	161.000
Împrumută (de la prieteni, vecini, rude)	47,9%	737.000
Primesc ajutor de la rude, prieteni, vecini	4,6	52.000
Cumpără pe datorie; împrumută de la persoane private (de regulă cu camătă)	2,2	35.000
Cerșesc, fură	3,9	66.000
Mănâncă resturi alimentare, ce găesc în gunoi	1,4	22.000
Rabdă, suferă de foame	10,9	169.000
Lucrează cu ziua, muncesc doar pe mâncare sau vânz sticle goale	8,3	137.000
Alte variante	5,0	86.000
Nu au răspuns la întrebare	2,8	50.000

Sursa: Studiu realizat de ICCV, 1998

Motivația neutilizării contracepției:

- un procent semnificativ (23.2 %) dintre femeile rome între 15 și 44 de ani invocă necunoașterea metodelor contraceptive.
 - "lipsa banilor" ca motiv pentru neutilizarea contracepției este însă mult mai frecventă: 15.8 % față de 0.5 % (în eșantionul național în acest procent intră pe lângă dificultățile legate de costul contraceptivelor și cele determinate de disponibilitatea scăzută a acestora în comerț, precum și de accesibilitatea redusă a serviciilor de planificare familială).

Situația locuinței la romi

Situația locuinței	%	
La casă:	77,5%	
La bloc:	21%	
Casă construită ilegal (fără acte pe teren)	21%	Proprietate ilegală 21%
Casă proprietate construită legal	50%	Proprietate legală
Casă la curte cu chirie	6,5%	Cu chirie
Apartament cu chirie	10%	Total "cu chirie" 16,5%
Apartament proprietate	11%	Total "proprietate legală" 61%
Nu au răspuns la întrebare	1,5%	

Sursa: Studiu realizat de ICCV, 1998

Situația locuirii ca sursă de excludere la romi

În România în prezent a locui cu chirie constituie în general un dezavantaj, (datorită prețului chiriei și a lipsei de siguranță privind păstrarea contractului pe termen mediu și lung). Dintre romi 16,5 % locuiesc cu chirie, ceea ce înseamnă că au un risc de excludere ridicat pe această componentă.

O situație și mai gravă o întâlnim la cei 21% dintre romi care locuiesc într-o casă pentru care nu au acte de proprietate, casă construită sau, (în cazuri mai rare) ocupată ilegal. Pe lângă problemele juridice pe care această situație le ridică (este vorba de multe zeci de mii de gospodării de romi) riscul de excludere socială este extrem de ridicat, practic sute de mii de persoane fiind în pericol de a-și pierde locuința dacă legea s-ar aplica în litera ei.

Problema proprietății asupra locuințelor trebuie rezolvată rapid pentru că altfel va încuraja perpetuarea modelului la familiile tinere care se află în situații similare.

Densitatea de locuire foarte mare este un factor agravant important.

- Participarea romilor în activitățile economice legale este limitată. Un segment scăzut al populației de romi este încadrat în forme legale de activități economice, substanțial mai redus decât al generației adulte din perioada 1950-1970. Sunt multe persoane care nu au avut deloc experiența unei activități economice recunoscute legal, sau au avut o istorie de participare limitată, întreruptă de lungi perioade de șomaj. Activitățile informale producătoare de resurse, caracteristice pentru o mare parte a populației de romi sunt indirect surse ale sărăciei și excluziunii sociale: ele produc mai degrabă o supraviețuire precară dar blochează orice acces la beneficiile sociale legate de munca salarială/formală (concedii de boală, asigurare medicală, concediu de maternitate, asigurări sociale); împing la marginea legalității, crescând riscul diferitelor sancțiuni sociale, inclusiv al criminalității. În mod special, accesul la sistemul de pensii a viitorilor vârstnici este dramatic mai restrâns decât al generației vârstnice actuale. Unele activități economice la care romii au acces sunt în mod special producătoare de condiții mizere de viață, afectând negativ sănătatea și imaginea socială: exploatarea gunoaielor este un astfel de exemplu.
- În mod special este dramatică situația populației de romi din mediul rural. Datorită unor rațiuni istorice, cuplate cu ignorarea completă a problemei după 1989, o mare parte din populația de romi din mediul rural nu deține pământ (sursa de supraviețuire a multor locuitori de la sate); multe familii nu dețin nici proprietatea asupra unor terenuri pentru locuință.
- Accesul la îngrijirea medicală a scăzut dramatic odată cu introducerea sistemului de asigurări sociale. Creșterea costurilor colaterale ale îngrijirii medicale, îndeosebi a costului medicamentelor, a limitat și mai mult accesul la serviciile medicale. În mod special accesul la serviciile legate de asigurarea sănătății reproducerii are consecințe grave. Accesul limitat la mijloacele moderne de planificare familială are un dublu efect negativ. Pe de o parte incidența nașterilor nedorite este foarte mare la populația de romi, fapt care duce la o rată ridicată a fertilității nedorite, sursă a adâncirii sărăciei. Pe de altă parte, incidența recurgerii la avorturi, inclusiv la avorturi empirice, este de asemenea ridicată. Nesupravegherea medicală a femeilor gravide și în mod special a copiilor face ca morbiditatea și mortalitatea maternă și infantilă să fie în mod special ridicate în acest segment de populație.
- Nivelul ridicat al abandonului copiilor, datorat sărăciei excesive, a dezorganizării familiei și, poate cel mai important, accesului limitat la mijloacele de planificare familială care conduce la nașteri nedorite.
- Condițiile de locuire sunt precare în mod deosebit. Situația locuirii unui segment important al populației de romi poate fi caracterizată în următorii termeni: condiții mizere de locuit, destul de frecvent locuințe improvizate și/ sau ilegale, lipsa oricărei locuințe sau locuire cu chirie, fapt care în condițiile actuale semnifică mai degrabă condiții mizere de locuit care absorb o parte din veniturile modeste ale familiilor.
- Criminalitatea ridicată, generată de sărăcia severă și de excluziunea socială, are un efect social dezorganizator important. Un factor important de risc aici îl reprezintă angrenarea în economia subterană, adesea chiar ilegală.

CATEGORIA DE VARSTA	%NU AU CERTIFICAT DE NASTERE
0-13 ani	4,8
14-25	1,8
26-45	1,3
46-65	1,4
Peste 65	1,3
Total	3,1

Cauzele lipsei actelor la copiii de romi:

- *procedura legală complicată* care prevede că după vârsta de 1 an a copilului eliberarea certificatului de naștere se face numai prin hotărâre judecătorească
- *obligativitatea de a se elibera certificatul în localitatea în care s-a născut copilul*. Dacă copilul a fost născut departe de casă, pentru familie drumul poate fi prea costisitor
- *refuzul unor maternități de a elibera adeverința provizorie a mamei care nu au ele însele acte de identitate (sau nu le au asupra lor)*. Ulterior este foarte complicat de obținut un certificat de naștere fără această adeverință
- dorința mamei (necăsătorită legal) de a da copilului numele de familie al tatălui, care este absent (în pușcărie sau la lucru departe de casă). Ulterior, datorită demersului complicat, unele familii renunță și copilul rămâne fără acte de identitate.

Lipsa actelor de identitate sursă extrem de gravă de excluziune socială la romi.

- Aproximativ 57 mii de romi nu au nici un act de identitate, ei reprezentând 3,1% din totalul populației de romi. Dintre cei aproximativ 475.000 de copii romi de 0-13 ani, 4,8% deci 22.800 nu au nici un act de identitate.

Doar 20% dintre copiii de romi de vârstă corespunzătoare sunt înscriși la grădiniță.

Situația frecventării ciclurilor de învățământ superioare este și mai gravă: dacă un sfert dintre romi nu au făcut nici o clasă și aproape jumătate dintre ei au făcut maxim 4 clase, doar 5% au terminat liceul și doar 0,2% au făcut o facultate.

Frecventarea școlii de către copiii de romi în 1998

Situația școlară		% dintre cei de vârstă școlară, 7-14 ani	
Este înscris la școală și o frecventează	Zilnic sau aproape zilnic	63%	69%
	Rar	4%	
	Deloc	2%	
A întrerupt		7%	
Nu a fost înscris niciodată		16%	
Nu a răspuns la întrebare		8%	

Sursa: Studiu realizat de ICCV, 1998

Știu să citească	% dintre cei de peste 10 ani
Bine	61
Cu dificultate	16
Deloc	23

Sursa: Studiu realizat de ICCV, 1998

Situația ajutorului social la populația de romi în 1998:

Consideră că nu sunt îndreptățiți să primească ajutor social	21%		
Nu au depus dosarul pentru că oricum nu se dă	14%	Cred că au dreptul dar nu au depus dosar: 28%	Se consideră îndreptățiți să primească ajutor social: 75%
Nu le-a fost primit dosarul (necorespunzător)	5%		
Nu au actele necesare	9%		
Dosarul a fost respins	17%	Au depus dosar: 47%	
Dosarul este depus dar nu au primit rezultatul	5%		
Dosarul a fost aprobat	25%		
Nu au răspuns la întrebare	4%		

Sursa: Studiu realizat de ICCV, 1998

COPIII NEDORIȚI ȘI PLANIFICAREA FAMILIALĂ LA RROMI

Conform datelor rezultate din studiile ICCV (1998), în medie *al treilea copil și următorii sunt rezultatul unei sarcini nedorite la populația de romi*. Acest fapt este de obicei datorat neutilizării metodelor contraceptive.

Diferențele privind utilizarea contracepției între populația feminină totală și populația feminină de etnie romă sunt foarte mari: doar 13.7 % dintre femeile rome de vârstă fertilă (15 – 44 ani) utilizează contracepția (în 1998) în timp ce pe totalul populației, procentul utilizatoarelor de contracepție este de mai bine de 4 ori mai mare 57.3 % (în 1993).

Obiectiv: Asigurarea accesului la informare, servicii de planificare familială pentru toate persoanele și comunitățile, inclusiv pentru romi și oferirea gratuită a contraceptivelor pentru romii săraci.

Pentru acest segment de populație *este nevoie urgentă de cabinete mobile de planificare familială care, pe lângă servicii de educare și informare să ofere – în anumite condiții – și mijloace contraceptive gratuite sau compensate.*

Locuri speciale pentru romi la Facultate și la liceu.

Încă de la începutul anilor '90 Facultatea de Sociologie și Asistență Socială din Universitatea București (urmată de Universitățile din Cluj și Iași) a oferit câte 10 locuri anual la profilul "asistență socială" pentru tineri romi. Deși în primii ani numărul candidaților care îndeplineau criteriile minime la concursul de admitere a fost inferior numărului de locuri, în ultimii ani numărul mare de candidați romi a determinat suplimentarea numărului de locuri și introducerea din 2001 a unor locuri similare și la Colegiul de asistenți sociali comunitari. Exemplul secției de asistență socială din București a fost replicat și la alte facultăți similare din țară și, în ultimii ani, la unele facultăți de drept.

MEC a introdus principiul și la nivelul învățământului liceal, începând cu anul 2001 fiecare liceu oferind 2 locuri separate pentru elevii romi care au promovat examenul de capacitate. Majoritatea locurilor nu au fost însă ocupate, numărul de solicitări fiind relativ redus.

ROMII PE PIAȚA MUNCII

Romii lucrează adesea ca muncitori necalificați, muncitori agricoli, în slujbe prost plătite și vulnerabile, fiind printre ultimii sosiți și printre primii concediați în cazul restructurărilor. *Vechimea lor este adesea insuficientă pentru a beneficia de asigurări sociale iar vulnerabilitatea este cu atât mai ridicată.*

Practic, mai mult de jumătate dintre romii care sunt apti de muncă trăiesc pe seama celor puțini care lucrează, a copiilor care primesc alocație și a pușinilor pensionari. Explicabilă în cazul celor care au lucrat doar cu învoiala sau au lucrat ocazional, lipsa oricărui mod de participare activă pe piața muncii pentru jumătate dintre romii apti de muncă este și o dovadă de autoexcluziune, de indiferență sau chiar de autoizolare față de piața muncii.

În mod special sunt vulnerabile persoanele care lucrează ,cu învoială' (aproximativ 30% din populația activă de romi), ei nefiind asigurați pentru pensie, șomaj, accidente de muncă.

În aceste condiții mulți romi supraviețuiesc cu alocațiile pentru copii și așteaptă ajutorul social oferit prin Legea Venitului Minim Garantat.

În anul 2001, ANOFM a sprijinit încadrarea în muncă a 5188 de romi. Față de numărul preconizat inițial s-a realizat o depășire cu 1463 de persoane. Cele mai bune rezultate au fost obținute prin serviciul de mediere a persoanelor neocupate conform locurilor existente astfel fiind încadrați 4723 de romi. Printre județele care au depășit numărul programat inițial se află Hunedoara, Brașov, Bistrița Năsăud, Suceava, Bihor. Județele în care au fost încadrați cei mai mulți romi sunt Municipiul București (743 persoane), Hunedoara (650), Galați (479), Bihor (385), Mureș (304) și Maramureș (260).

IMPLEMENTAREA STRATEGIEI DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A SITUAȚIEI ROMILOR: Rezultatele din primul an

a. Construcția instituțională

- Au fost constituite structurile prevăzute în H.G.430/2001, finalizându-se faza de construcție instituțională.
- La nivel central funcționează Comitetul Mixt de Implementare și Monitorizare a Strategiei și comisiile ministeriale pentru romi iar, la nivel local, au fost înființate 41 de birouri județene pentru romi și 399 de experți în problemele romilor la nivelul primăriilor.

b. Sănătate

- Pentru anul 2002, în vederea îmbunătățirii accesului romilor la serviciile de sănătate, MSF își propune să suporte din bugetul propriu formarea și funcționarea unui număr de aproximativ 215 mediaci sanitari, la nivel național

c. Justiție și ordine publică

- Desfășurarea de întâlniri ale șefilor structurilor teritoriale ale MI cu liderii comunităților romilor pentru dezvoltarea unor relații de parteneriat în vederea prevenirii actelor infracționale.
- Monitorizarea și sancționarea cadrelor MI care au săvârșit acte de discriminare a cetățenilor de etnie romă.
- Aplicarea tehnicilor de mediere în cazul apariției stărilor conflictuale prin identificarea cauzelor care generează violența interetnică.
- Pregătirea unui număr de 150 de polițiști care lucrează sau vor lucra în comunitățile multiculturale din Județele Cluj, Covasna, Harghita, Ialomița, Ilfov, Mures, Sibiu, Bacău, Dâmbovița etc. În următoarea etapă vor participa alte 13 județe.
- Prin programul "Șanse egale pentru copii romi din România fără acte de identitate" inițiat în colaborare cu Romani Criss, Direcția generală de Evidență Informatizată a Persoanei, Primăria Capitalei și Guvernul României, s-au desfășurat în mai multe localități din țară acțiuni de punere în legalitate a persoanelor fără acte de identitate.

d. Educație

- Au fost numiți cei 42 de inspectori școlari pentru învățământul în limba romani dintre care jumătate aparțin acestei etnii.
- Inițierea de către MEC a programului "**Accesul la educație al grupurilor dezavantajate, în special al copiilor romi**" cu un buget de 8,33 milioane EURO (7 milioane EURO de la Uniunea Europeană și 1,33 milioane EURO de la Guvernul României). Programul se va derula în perioada 2002 – 2004 în aproximativ 10 județe. Programul are în vedere și formarea cadrelor didactice și a inspectorilor romi care lucrează în comunități dezavantajate cu unități școlare în care există un procent ridicat de copii romi.
- Inițierea unui program de editare de materiale educaționale destinate educației romilor și celei interculturale (în limbile rromani, maghiară, română) cu finanțare de la UNICEF, în parteneriat cu organizația Romani CRISS.
- Acordarea de locuri distincte pentru candidații romi în învățământul superior, liceal și în școli profesionale

POLITICA DE SUPORT

Obiectiv 1:

Soluționarea situațiilor de lipsă a identității legale

Termen: decembrie 2003 – MI, MAP, MJ

Obiectiv 2:

Asigurarea accesului la serviciile de sănătate a reproducerii: planificare familială, sex protejat, susținere medicală a femeii însărcinate și a copilului.

Obiectiv 3:

Asigurarea pentru toți a accesului la un pachet minimal de servicii de îngrijire medicală, indiferent dacă au sau nu asigurare medicală.

Obiectiv 4:

Creșterea participării școlare a copiilor din populația de romi: în 10 ani să se asigure o participare quasi-completă în ciclul obligatoriu și o participare ridicată în ciclul secundar și terțiar

- Creșterea participării la formele preșcolare, ca mijloc de a pregăti participarea socială, dar și ca formă de suport social pentru copii și părinți
- Asigurarea cuprinderii integrale în învățământul primar a copiilor din populația de romi
- Utilizarea unor forme complexe de susținere a participării școlare, de prevenire a abandonului și eșecului școlar; Inclusiv prin dezvoltarea unor servicii complementare școlii: masă gratuită, pregătirea lecțiilor în cadrul școlii etc.
- Suport masiv pentru participarea la învățământul secundar, în primul rând la cel vocațional, dar și la cel liceal care duce spre învățământul superior: burse, cămine etc.
- Mărirea numărului de studenți romi.

Obiectiv 5:

Stimularea ocupării populației de romi în economia formală. Un accent special trebuie acordat angajării tinerilor

- Este necesară lansarea unui program agresiv de formare profesională și angajare a tinerilor
- Susținerea financiară a unor activități generatoare de venit, dar și de construcții de locuințe
- Atribuirea de teren agricol și pentru locuințe romilor din mediul rural.

Obiectiv 6:

Reglementarea juridică a situațiilor locuințelor/ terenurilor fără acte de proprietate

Obiectiv 7:

Combaterea hotărâtă a oricărei forme de discriminare a romilor și promovarea unei atitudini colective suportive

Obiectiv 8:

Reabilitarea imaginii colective de sine și a imaginii publice a populației de romi

Secțiunea III: Anexe

Analiza situației actuale

Standardul de viață al populației a fost afectat de trei procese social-economice: **explozia oportunităților de câștig și de consum, scăderea resurselor financiare pe ansamblul comunității**, datorită căderii economiei și **dezorganizarea socială a unui segment restrâns de populație**.

Prin combinare, aceste trei procese au dus la o puternică polarizare a populației:

- **Un segment restrâns**, dar important de populație a beneficiat spectaculos de noile oportunități, datorită unui acces rapid la o masă mare de resurse financiare: **o îmbogățire rapidă**.
- **Majoritatea populației** trăiește tensiunea exploziei oportunităților de consum, complementar cu o diminuare substanțială a resurselor financiare disponibile, datorită căderii globale a economiei: **un proces difuz de sărăcire**.
- Un **segment restrâns**, dar important de populație se confruntă cu o **sărăcie severă** dublată adesea de **degradare umană și socială**: lipsa resurselor elementare pentru o viață civilizată, fapt care produce o degradare greu reversibilă a însăși persoanei umane.

Explozia sărăciei

1989 - punctul de pornire al tranziției. Analiza bugetelor de familie indică o proporție de **8%** a săracilor, estimare rezonabil de corectă, reprezentând însă foarte probabil o anumită subestimare.

Tranziția a produs o adevărată explozie a sărăciei, realizată în două valuri:

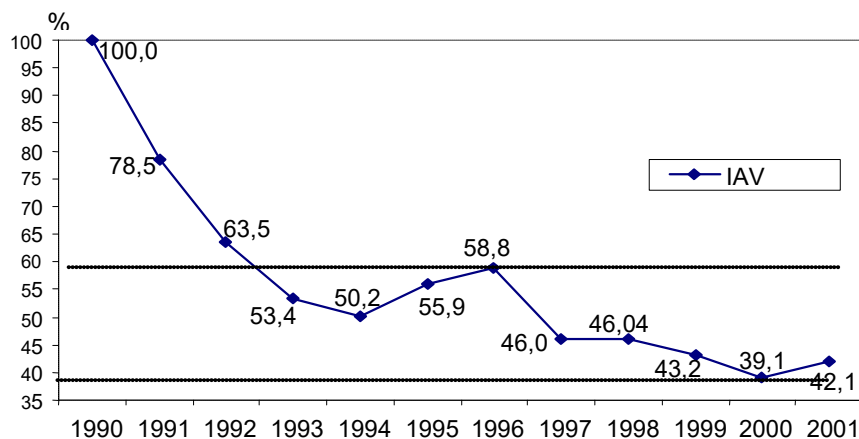
** Un prim val s-a făcut simțit în 1991-1993, ca urmare a erodării masive a veniturilor. Sărăcia, pentru cei mai mulți dintre cei afectați, nu era profundă, ei plasându-se mai degrabă în apropierea pragului de sărăcie.*

** Creșterea economică din anii 1995-96 a avut ca efect o reducere importantă a sărăciei.*

** Un al doilea val între 1997-1999; un indicator în acest sens este scăderea veniturilor totale reale ale gospodăriilor în anul 2000 la 68,3% din nivelul 1995.*

Dinamica veniturilor populației în perioada 1990-2001, în lipsa unor date complete pentru întreaga perioadă, vom folosi un indicator parțial al veniturilor populației: **indicatorul agregat al veniturilor salariale și beneficiilor sociale** (pensii, ajutor de șomaj, alocație pentru copii) - **IAV**. Acest indicator nu ia în calcul profiturile, veniturile din activități pe cont propriu și din autoconsum¹, dar care acoperă peste 75% din totalul veniturilor totale în ultimii ani. Cu această rezervă, IAV oferă o aproximare a dinamicii standardului de viață pe toată perioada tranziției.

Indicatorul agregat al celor mai importante tipuri de venituri pe persoană (IAV), în prețuri 1990



Sursa: CASPIS

CAPITOLUL 15

Societatea românească: configurația sărăciei și excluziunii sociale

O perspectivă istorică

În secolul XIX, România era o țară predominant agrară, subdezvoltată în raport cu standardele europene. Ea era caracterizată mai ales printr-o sărăcie rurală datorată în mod special structurii proprietății și a unui sistem de exploatare semifeudal.

Prima jumătate a secolului XX a continuat procesul de dezvoltare modernă a României început pe la mijlocul secolului XIX, diminuând decalajul care o despărțea de Europa occidentală. Societatea românească era în continuare caracterizată prin predominarea ruralului, prezentând un nivel ridicat de sărăcie mai ales în această zonă.

Socialismul s-a axat pe un program de modernizare rapidă a societății, centrat obsesiv pe industrie și urbanizare. A fost încurajată o deplasare masivă a populației de la agricultură spre industrie, de la sat la oraș. Proportia populației ocupate în industrie explodează în 25 de ani. Orașele cunosc o dezvoltare rapidă, oferind pentru toți condiții de locuit relativ modeste, dar superioare ruralului, bazate pe un sistem de utilități publice cvasi-industrial. Investițiile în industrie și în dezvoltare urbană au atins un punct de vârf la jumătatea anilor '70. Standardul de viață al populației a crescut rapid până în acel moment, mai ales la oraș și în sistemul industrial, satul fiind în continuare mai degrabă neglijat, dar într-o restrângere continuă. Separați brutal de pământul lor, tinerii își găsesc oportunități atractive în oraș și industrie. Politica de utilizare completă a forței de muncă, de control strict a diferențierii veniturilor (în 1989 salariul minim era de 66% din salariul mediu) de cuprindere masivă în sistemul școlar a întregii populații, de suport social pentru acoperirea nevoilor de bază (îngrijire medicală, locuință) a avut ca rezultat, pe fondul unui standard de viață în general

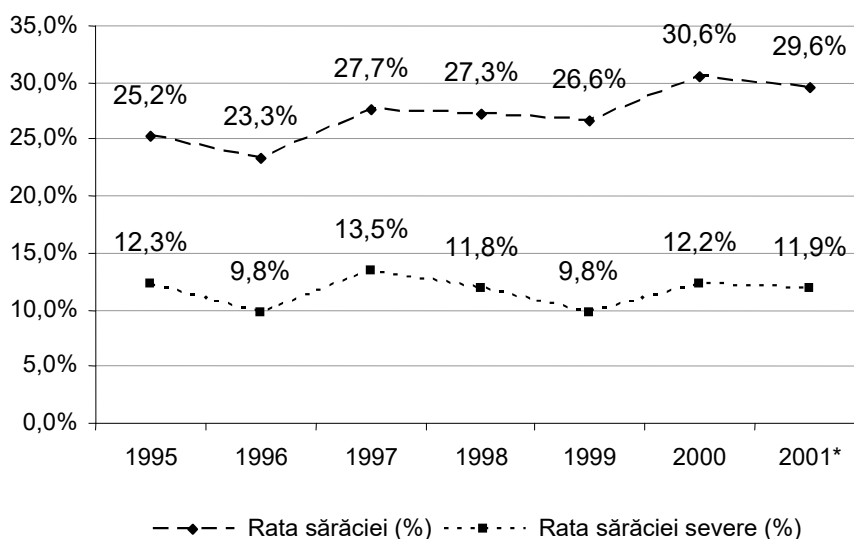
modest, o restrângere spectaculoasă a zonelor de sărăcie și de excluziune socială. Chiar și populația de romi, caracterizată tradițional printr-un nivel ridicat de marginalizare/excluziune socială, datorită politicii de școlarizare și de forțare a ocupării salariale, a cunoscut un proces rapid de incluziune într-un mod de viață modern.

De la jumătatea anilor '70, sistemul socialist intră într-o criză economică cronică, care se accentuează rapid după 1980. Investițiile industriale, proiectate irațional, după o logică accentuat politică și mai puțin economică, se dovedesc a fi slab eficiente, suportul statului fiind vital pentru menținerea în funcție a zone tot mai largi din economie. În ciuda principiilor politice ale regimului, se produce o scădere substanțială a locurilor de muncă din industrie, în condițiile în care zona serviciilor rămâne cronic subdezvoltată. La oraș, mai ales în orașele mici și mijlocii, crește șomajul mascat. Populația de la sat este descurajată să se mai deplaseze spre industrie și spre oraș. Datorită scăderii oportunităților de la oraș, se conturează chiar o migrație inversă spre rural, limitată însă sever de lipsa pământului disponibil pentru gospodăriile private și a locurilor de muncă. Încetinirea programului de industrializare cuplată cu criza economică generată de ineficiența globală a economiei stopează și inversează sensul procesului de absorbție a sărăciei. Se prefigurează un nou val de sărăcire care lovește la început pe cei mai prost plasați: cei cu nivel scăzut de educație și lipsiți de calificare, provenind mai ales din segmentul de romi tradițional marginalizat, tinerii din rural pe care orașul și industria nu-i mai primește, dar și locuitorii orașelor mici care dispun de oportunități ocupaționale tot mai limitate.

Notă metodologică: Sărăcia doar în aparență este o stare de ușor identificat. În realitate nu există o metodologie unică de măsurare a ei. În practica mondială există o mare varietate de metode, rezultatele fiind inevitabil diferite. În consecință, nu se poate da un răspuns unic la întrebarea în aparență simplă: **câți săraci sunt ?** Din acest motiv, toate datele asupra dimensiunilor sărăciei utilizate în această strategie sunt mai degrabă aproximări, rezultate adesea unor metodologii diferite, greu de comparat între ele.

În funcție de metodologia utilizată, proporția sărăciei era estimată pentru 1994 între 22% (Banca Mondială, 1997) și 39% (ICCV). În 2002, experții CASPIS (ICCV, INS, Universitatea București și Banca Mondială) au propus o nouă metodologie de măsurare a sărăciei, care să permită o mai bună comparabilitate în timp a datelor. Conform acestei metodologii, sărăcia în 2000 este estimată la 30,6%, iar sărăcia extremă la 12,2%.

Dinamica sărăciei în perioada 1995- 2001(conform metodologiei CASPIS)



**date provizorii*

După o perioadă de involuție continuă a standardului de viață (1997-2000), datele indică o modificare semnificativă de trend.

Dacă rata sărăciei a crescut în 2000 față de 1995, în 2001 ea a început să scadă comparativ cu 2000. Pe ansamblu, în 2001 veniturile populației au crescut și, în consecință, s-a redus și rata sărăciei, atât sărăcia propriu-zisă, cât și cea severă, ambele cu 3,3%.

Dinamica ratei sărăciei

Rata sărăciei:	2000 față de 1995	2001 față de 2000
Sărăcia	+21,0%	-3,3%
Sărăcia severă	+0,8%	-3,3%

Populația României a fost surprinsă de noul val de sărăcire tocmai într-un moment critic al tranziției spre un mod modern de viață. Datorită cumulării unor multipli factori destabilizatori – desrădăcinarea din mediul tradițional, lipsa de oportunități de ocupare și prin aceasta lipsa de acces la multe beneficii sociale condiționate de poziția de salariat – valul de sărăcire a afectat în mod accentuat unele zone ale colectivității, fiind însoțit de un proces rapid de dezagregare socială, manifestată prin anomie, dezorganizarea familiei, alcoolism, deresponsabilizare față de propria familie, alienare cronică de sistemul ocupațional.

Politica agresivă de forțare a natalității adoptată de regimul socialist în 1966 a reprezentat un șoc puternic mai ales pentru segmentele sociale fragilizate de **tranziția stopată** spre o societate modernă prosperă. Incapabile de a-și planifica cu mijloace proprii natalitatea, în condițiile presiunii violente pronataliste, segmentele de populație cele mai sărace, cu un grad ridicat de dezorganizare socială, sunt victime ale unei creșteri bruște a natalității nedorite, fapt care amplifică enorm sărăcia și dezorganizarea socială.

Tranziția: o nouă explozie a sărăciei și excluziunii sociale

La începutul tranziției, economia românească se caracteriza prin distorsiuni structurale majore, cu sectoare artificial dezvoltate, dominată de complexe industriale rigide, care au aglomerat disproporționat populația în anumite centre economice; largi zone rurale cu infrastructură slab dezvoltată și populație îmbătrânită; o populație al cărui consum a fost sacrificat de-a lungul a peste zece ani pentru a compensa criza cronicizată a economiei.

Perioada de tranziție de după 1989, care ne apare din perspectiva prezentului în mod special confuză și dezarticulată, a generat un val accentuat de sărăcire, cu efecte

amplificate de terenul social debilizat de 15 ani de criză a sistemului socialist. Factorul cel mai important a fost, cel puțin în prima fază, căderea economiei datorită configurației ei iraționale, dar și a strategiei politice de restructurare și privatizare care pe de o parte a indus un management dezastruos, împingând întreprinderile de stat spre faliment, angajând masiv suportul statului pentru menținerea lor în funcție, iar pe de altă parte incapabilă a asigura o dezvoltare rapidă a sectorului privat.

Se poate vorbi despre o adevărată explozie a sărăciei, desfășurată în toate direcțiile:

*** Un proces de sărăcire a majorității populației**, produs atât prin erodarea veniturilor și prin degradarea acumulărilor (în mod special a stocului locativ), dar și prin creșterea aspirațiilor de consum datorită contactului cu piața mondială și cu societățile occidentale.

Extinderea sărăciei severe: Un segment important al colectivității se confruntă cu o sărăcie severă. Persoanele din această zonă sunt constant victime ale reșezării prețurilor și crizelor din diferite zone ale producției și consumului. Ele înregistrează un deficit permanent de consum, reușind cu greu și cu sacrificii să facă față nevoilor zilnice; stocul de bunuri acumulate se erodează, deficitul sever de venituri nepermițând înnoirea sau reabilitarea lui. În mod special, nevoia de reparații a locuinței generează cel mai adesea situații grave de criză. Exemplul cel mai elocvent este dificultatea cu care o mare masă a populației urbane se confruntă datorită creșterii rapide a costului utilităților publice: căldură, apă caldă, apă, electricitate. Chiar și parțial compensate pentru cei mai săraci, ele vor produce un stres economic considerabil, putând împinge pe mulți în situație de criză.

Rata sărăciei pe categorii sociale (2001) (% din total categorie)

	Sărăcie	Sărăcie severă
Patroni	5,8	2,3
Salariați	14,1	3,7
Vârstă 50-64	23,7	8,0
Pensionari	24,2	7,3
Vârstă 25-49 ani	26,6	10,6
Familii cu 1 copil	27,4	10,4
Vârstă peste 65 ani	28,6	9,3
<i>Total populație</i>	<i>29,6</i>	<i>11,9</i>
Familii cu 2 copii	31,5	12,4
Vârstă 0-15 ani	34,4	15,4
Vârstă 16-24 ani	38,2	17,3
Șomeri	40,0	21,2
Lucrători pe cont propriu	40,2	19,4
Țărani	48,1	22,6
Familii cu 3 copii	58,4	30,6
Familii cu 4 sau mai mulți copii	68,3	44,2

Sursă: CASPIS și INS

Zone cu risc scăzut de sărăcie:

- Familiile unde capul familiei este active economic (patronii sau salariații) prezintă ratele cele mai scăzute de sărăcie
- Familiile de pensionari prezintă o rată intermediară de sărăcie, dar mai redusă decât media populației
- Familiile cu 1 copil prezintă de asemenea un risc de sărăcie ceva mai scăzut decât media

Zone cu risc ridicat de sărăcie:

- Familiile cu mulți copii (3 sau mai mulți copii) reprezintă grupul care este pe departe cel mai afectat de sărăcie, inclusiv de sărăcia severă
- Urmează câteva categorii socio-profesionale - țărani și lucrătorii pe cont propriu – și șomerii
- Copiii și tinerii prezintă și ei, pe ansamblu, o rată de sărăcie mai ridicată decât media.

Schimbări în ratele sărăciei

	2000 ca % din 1995	2001 ca % din 2000
Familii cu 4 sau mai mulți copii	+ 13,6	+ 7,1
Familii cu 3 copii	+ 31,4	+ 10,8
Țărani	+ 2,1	+ 8,8
Lucrători pe cont propriu	+ 22,3	- 8,4
Șomeri	+ 25,9	- 15,2
Vârstă 16-24 ani	+ 20,8	- 4,2
Vârstă 0-15 ani	+ 27,0	- 3,8
Familii cu 2 copii	+ 38,6	- 6,6
<i>Total populație</i>	<i>+ 21,0</i>	<i>- 3,3</i>
Vârstă peste 65 ani	- 6,6	+ 9,5
Familii cu 1 copil	+ 39,1	- 12,3
Vârstă 25-49 ani	+ 33,8	- 4,9
Pensionari	+ 4,8	+ 0,4
Vârstă 50-64	+ 13,6	- 4,0
Salariați	+ 30,6	- 16,6
Patroni	+109,3	- 7,9

Probabil că șocul cel mai puternic va fi resimțit de cei cu venituri ceva mai ridicate decât nivelul de compensare, și care vor trebui în lunile de iarnă să plătească mai mult din veniturile lor lunare pentru acoperirea acestor costuri. Riscul este fie acumularea de datorii imense, fie deconectări masive, voluntare sau forțate. Acumularea de datorii, mai ales la întreținere, aruncă unele familii în situații disperate, riscul imens fiind pierderea unicei ancore într-o viață normală: locuința.

Sărăcia extremă a cunoscut o explozie gravă. Pe lângă situațiile cu impact emoțional enorm – copiii străzii, familii fără locuință, trăind în stradă sau în preajma gropilor de gunoi sau în locuințe mizere mai degrabă improvizate – un număr mare de persoane se află în situații critice care îi pot arunca: datorii acumulate la întreținere, cu reduceri severe ale alimentației, în imposibilitatea de a îngrijire medicală minimală în caz de nevoie. În această categorie probabil că se plasează câteva procente din populație.

Excluziunea socială este probabil procesul cu efecte sociale cele mai negative, datorită paralizării capacităților de redresare. Sărăcia extremă generează, prin permanentizare și reproducere la nivelul tinerei generații, excluziune socială greu reversibilă. Dar și alte procese decât sărăcia pot duce la excluziune: criminalitatea, atât pentru autori, cât și pentru victime, intrarea în sisteme criminale și degradante umane, copiii străzii, evoluția în colectivități de tip închis, bazate pe patternuri de viață mai degrabă marginale prin natura lor, care blochează capacitatea de a fructifica oportunitățile oferite de o societate modernă. Sunt câteva grupuri cu risc ridicat de excluziune socială: copii și tinerii ajunși în stradă, tinerii care ies din casele de copii, familiile care și-au pierdut locuința, cu șanse minime de a mai obține o locuință cu condiții absolut minimale, familii dezorganizate, familii cu șomeri cronici, cazurile de alcoolism și dependență de drog; în fine o parte semnificativă a populației de romi

care cumulează un mănunchi larg de handicapuri sociale: educație scăzută, lipsă de calificare, o istorie de neparticipare la economia formală, număr mare de copii, lipsă de locuință, lipsa de pământ în proprietate pentru locuitorii de la țară.

Specificitatea sărăciei și excluziunii sociale în România actuală

Sărăcia și excluziunea socială în România nu sunt un produs marginal al unui sistem care funcționează rezonabil de eficient, ci rezultatul eșecului sistemului: mai întâi criza profundă a proiectului socialist și mai apoi erorilor de strategie a tranziției, responsabilă de căderea dezastruoasă a economiei și de deficitul de politică socială de compensare.

O industrie dezvoltată megalomaniac și irațional, supusă unui proces de restructurare și privatizare care nu a reușit să producă relansarea, ci mai degrabă definitivarea dezagregării; și care conține largi zone intrate într-o lungă agonie, cu șanse mici de privatizare reconstructivă.

O agricultură care revine la proprietatea privată, dar cu loturi de teren fragmentat până la absurd, lipsită de tehnologie și necapitalizată, cu demoralizarea și inhibarea încercărilor de cooperativizare. Un sat a cărei activitate economică asigură mai degrabă simpla supraviețuire, incapabil să producă eficient și competitiv.

Un sistem de producere a utilităților publice care nu a fost nici restructurat, dar nici re tehnologizat, a cărui criza a intrat într-o fază explozivă după 12 ani de tranziție.

O administrație publică, folosită mult timp ca instrument de promovare a modelului falimentar socialist, care își revine cu greu de pe urma complexelor moștenite și a suspiciunilor distructive, supusă atacurilor continue ale grupurilor de interese.

O societate care se eliberează de iluziile modelului socialist (câte mai rămăseseră până în 1989), dar pradă a unor noi iluzii generate de modelul naiv al unei

Dinamica în timp a riscului de sărăcie pentru diferite categorii sociale oferă tendințe sensibil diferențiate.

Schimbări de trend:

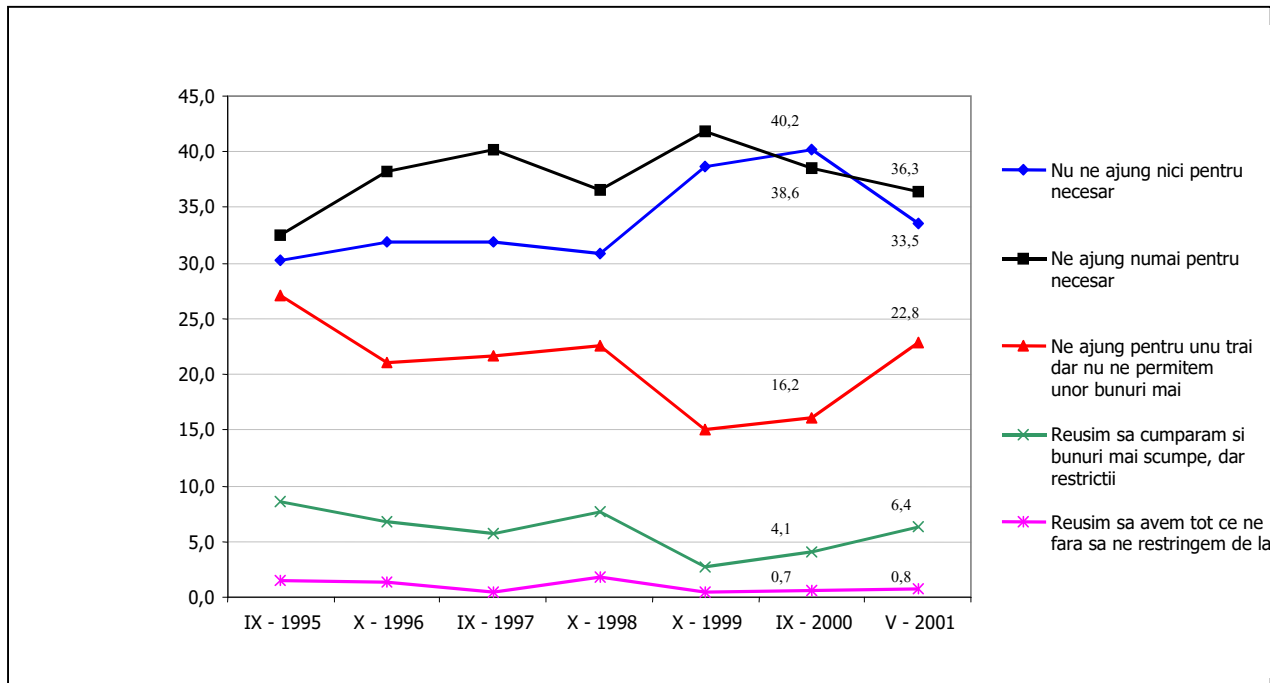
- **Persoanele active** – salariații, patronii și lucrătorii pe cont propriu - precum și **persoanele disponibilizate** cunosc schimbarea de trend cea mai spectaculoasă: dacă ei au sărăcit accentuat în perioada 1997-2000, situația lor se îmbunătățește substanțial în 2001
- **Famiiliile cu 1 copil** beneficiază de creșteri ale veniturilor ocupaționale.

Conservări de trend:

- În cazul **famiiliilor cu mulți copii (3 și mai mulți)** standardul de viață continuă să se deterioreze accentuat în 2001. Îngrijorător este și faptul că aceste familii se confruntă în 2001 cu o creștere și mai accentuată a riscului sărăciei severe. Se produce deci o accentuare a polarizării între familiile cu mulți copii și cei cu puțini copii.
- Standardul de viață al **pensionarilor** nu cunoaște o ameliorare în 2001. În mod special vârstnicii de peste 65 de ani sărăcesc mai rapid (se înregistrează o creștere îngrijorătoare a sărăciei severe), probabil datorită decorelărilor pensiei între generații, indusă de anii trecuți.
- **Țăranii** par să fie în continuare afectați advers de mersul economiei. Și această categorie cunoaște o tendință de adâncire a polarizării, rata sărăciei severe crescând mai accentuat.

Un studiu publicat de PNUD și ICCV (2001) estimează probabilitatea ca o persoană aflată în sărăcie să rămână în această stare și în anul următor la 0,30, adică aproximativ una din trei persoane intrată în sărăcie era incapabilă să depășească această stare. O prelungire a stării de sărăcie doi ani consecutivi dubla riscul de a rămâne în sărăcie și al treilea an (0,70).

**Estimările subiective ale standardului de viață:
„Cum apreciați veniturile actuale ale familiei dumneavoastră?”**



Sursa: Barometrul de opinie publică, 1995-2001

societăți în care o economie de piață nereglementată și în fapt slab susținută, este soluția minune la toate problemele; care a înlocuit iluzia necredibilă a unui colectivism primitiv și opresiv, cu justificarea unui individualism care nu cunoaște nici lege și nici morală. Sărăcia și excluziunea socială în România actuală nu atinge grupuri marginale slab integrate într-o economie bine organizată și eficientă, ci largi segmente ale colectivității lovite de căderea economiei. Situația este în mod special gravă la nivelul unor largi grupuri, cuprinse în procesul de modernizare în cadrul proiectului socialist, dar oprite la jumătatea drumului și împinse înapoi în dezorganizare socială.

Persistența sărăciei

Unul dintre avantajele României în tranziție l-a constituit faptul că, cel puțin în momentul primului șoc, sărăcia era mai degrabă o stare tranzitorie, rezultată din erodarea veniturilor. Marea masă a săracilor se plasau în jurul sau imediat sub pragul de sărăcie, înviiorarea economiei putând rapid să scoată din sărăcie o proporție mare dintre ei. Suplimentar, scăderea veniturilor era amortizată de o acumulare anterioară de bunuri. Un factor cu efecte masiv pozitive l-a constituit vânzarea la prețuri modice a locuințelor proprietate de stat chiriașilor lor, cvasi-totalitatea populației devenind astfel proprietară a locuinței.

Sărăcia și degradarea capacităților de incluziune socială

Deficitul de venituri nu era dublat de regulă de un **deficit de capacități**. Cea mai mare parte a noilor săraci aveau un nivel rezonabil de educație, de calificare, o istorie de participare în sistemul muncii.

Criza economică prelungită este de natură a amplifica chiar și un deficit minim de venit, combinându-l cu cel de capacități. După 12 ani de șoc economic, la deficitul de venituri și la erodarea bunurilor acumulate, se adaugă efectele negative cumulate, mult mai greu de

absorbit, ale **degradării/ subdezvoltării capacităților**. Mulți dintre șomeri au devenit șomeri cronici, neputând să-și reorienteze capacitățile profesionale, pierzând progresiv contactul cu piața muncii. Nu de puține ori a rezultat un proces de dezagregare a vieții personale, a familiei, a contactelor cu viața socială normală.

Poate cel mai grav, noua generație a apărut cu un deficit sever de capacități de inserție eficientă pe piața muncii: educație scăzută și de o valoare redusă, lipsă de calificare, lipsa experienței de activitate economică sistematică. Sărăcirea s-a agravat prin convertirea în excluziune socială persistentă, deficitului de consum asociindu-se deficitul de capacități, fapt care, la rândul său, cronicizează sărăcia.

Polarizarea socială

Sărăcirea a fost accentuată de creșterea polarizării sociale. După primul șoc de sărăcire al tranziției, polarizarea socială a crescut rapid: coeficientul Gini, măsura standard a inegalității sociale, a crescut de la 20 la 30.

Polarizarea socială nu a avut loc numai între diferitele segmente ale colectivității, ci și între zone geografice. Colectivități căzute economic, zone și județe care au fost afectate mai accentuat de procesul de sărăcire.

Mecanismele și factorii care au produs explozia sărăciei și excluziunii sociale

Pentru conturarea mai clară a naturii sărăciei, este nevoie de trecut în revistă pe scurt mecanismele și sursele responsabile de explozia sărăciei și a excluziunii sociale.

* **Erodarea rapidă a veniturilor salariale** datorită crizei economiei, atât ca valoare, cât și ca număr. Salariul mediu real a ajuns în 2001 la 63,1% din valoarea sa în 1989, apropiindu-se de valoarea nivelului minim decent de trai al unei persoane singure locuind în urban (metodologie ICCV).

Perspective privind evoluția standardului de viață și a absorbției sărăciei: 2002-2004

Tendința globală este cea a unei creșteri economice care va duce inevitabil la îmbunătățirea standardului de viață.

În al doilea rând, **beneficiile creșterii economice nu sunt însă omogen distribuite**: ele cresc vizibil pentru anumite categorii (patronat, salariați, mici întreprinzători) și riscă să crească mai puțin sau chiar să se înregistreze regrese pentru altele (pensionari, familii cu mulți copii, o mare parte a agricultorilor/ populației rurale, șomeri cronici).

Există însă câțiva factori de risc pentru perspectiva imediată: replici ale „seismelor” social-economice din trecut:

1. Creșterea explozivă a costurilor utilităților publice

Printre principalele probleme/ cauze se pot enumera: eliminarea subvențiilor, acumularea unor datorii generatoare de blocaj, rezistența la restructurare, tehnologia învechită, costuri de monopol. În consecință, la jumătatea anului 2001, 38,2% dintre gospodăriile din mediul urban (față de 21,1% din mediul rural) nu au putut acoperi în mod repetat la timp unele cheltuieli curente. Din acestea, 85,7% se refereau la întreținerea locuinței, iar alte 25,1% la plata curentului electric. (Sursă: INS)

2. Întreprinderi în diferite faze de privatizare/ postprivatizare, cu probleme critice de funcționare (Combinatul Siderurgic Reșița, Rocar București etc)

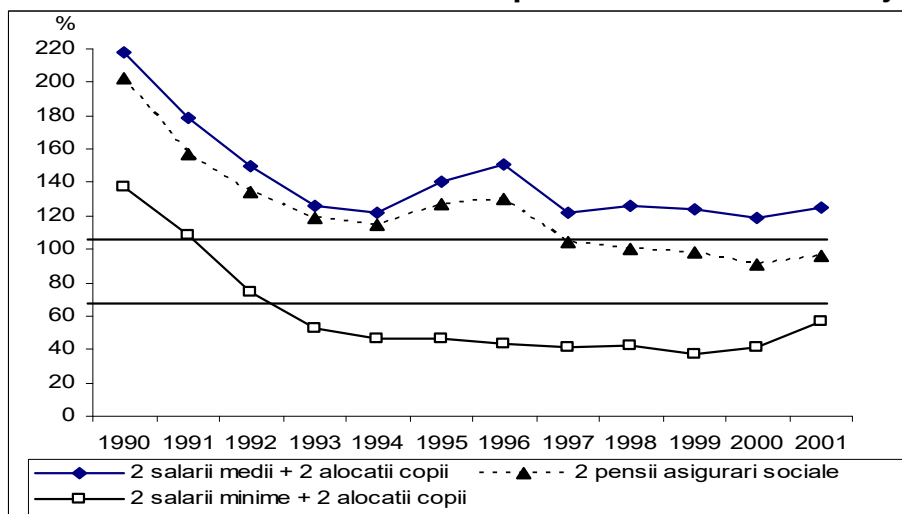
- Salariații nu primesc salarii
- Suportul social al celor afectați necesită cheltuieli masive

3. Zone prăbușite economic, în care sunt atrase uriașe fonduri de dezvoltare/ de suport social, însă acestea par a avea ca efect mai mult asigurarea supraviețuirii, decât reabilitare economică și socială

4. Acumularea unor situații disperate de sărăcie și riscuri sociale extreme

- Copii supuși riscului de fi traficați în forma unor adopții insuficient controlate legal și social
- Copii sever neglijați/ maltratați în familie, victime ale dezagregării familiilor
- Copii trăind în stradă
- Femei și uneori chiar copii traficați în străinătate, în special în zonele cu conflicte
- Acumulări de datorii la întreținere care cresc riscul pierderii locuinței
- Persoane/ familii rămase fără locuință, trăind în stradă, ca rezultat al unor factori multipli:
 - Restituția imobilelor necompensată de o protecție suficientă a chirieșilor
 - Familii tinere în căutare de locuință
 - Familii destrămate, violențe domestice
 - Tineri desprinși de familiile care nu-i pot ajuta în nici un fel și deficite moștenite de inserție social-economică. În mod special tinerii care părăsesc instituțiile pentru copii.
- Condiții mizere de locuit
- Efecte distructive ale violenței domestice

Veniturile unor familii standard în raport cu nivelul de subzistență



Sursa: Calculările autorilor pe baza datelor INS și ICCV

*Prag calculat de către ICCV, în 1994

* **Accentuarea polarizării salariale**, care, de cele mai multe ori, nu exprimă diferențe de eficiență economică propriu-zisă, reprezintă o sursă importantă a sărăcirii unui larg segment al salariaților. Raportul salariului minim față de salariul mediu s-a deteriorat de la 56.5% în 1989 la 24.2% în 2000 și 31% în 2001.

În jur de 25% dintre salariați au un salariu mai mic decât 50% din cel mediu (octombrie, 1997-1999, INS).

Ca rezultat al acestor două procese a apărut sărăcia salarială: familii cu unul sau chiar doi salariați care au venituri insuficiente (grafic 3.4). Rata sărăciei în rândul salariaților era în 2000 de 16,9% , iar rata sărăciei severe de 4,7%.

* **Reducerea numărului de locuri salariale de muncă.** Numărul de salariați a scăzut în 2000 la aproape jumătate din cel al anului 1989 (55,7%). Celelalte forme de ocupare nu au reușit să compenseze scăderea locurilor de muncă salariale. Rata de ocupare a scăzut astfel în 2000 cu aproximativ 20% față de 1989. O masă mare de veniturile salariale au fost înlocuite cu beneficii sociale mai scăzute (ajutor de șomaj, pensii prin pensionări timpurii) sau chiar cu nimic, după epuizarea perioadei de atribuire a ajutoarelor de șomaj. În cazul familiilor cu șomeri, rata sărăciei atinge valoarea de 47,2%, iar rata sărăciei severe – 23,3%. Cei mai mulți care nu își găsesc un loc pe piața muncii, îngroașă economia subterană, cu toate efectele negative ale acestuia. Sectorul informal a fost într-o continuă creștere: astfel, ponderea lui s-a ridicat doar în 3 ani de la 16,6% (1995) la 20,8% (1998) (date ale INS). Salariile în sectorul informal sunt sensibil mai scăzute, iar lucrătorii nu au nici un fel de asigurare, fiind adesea supuși abuzurilor de tot felul.

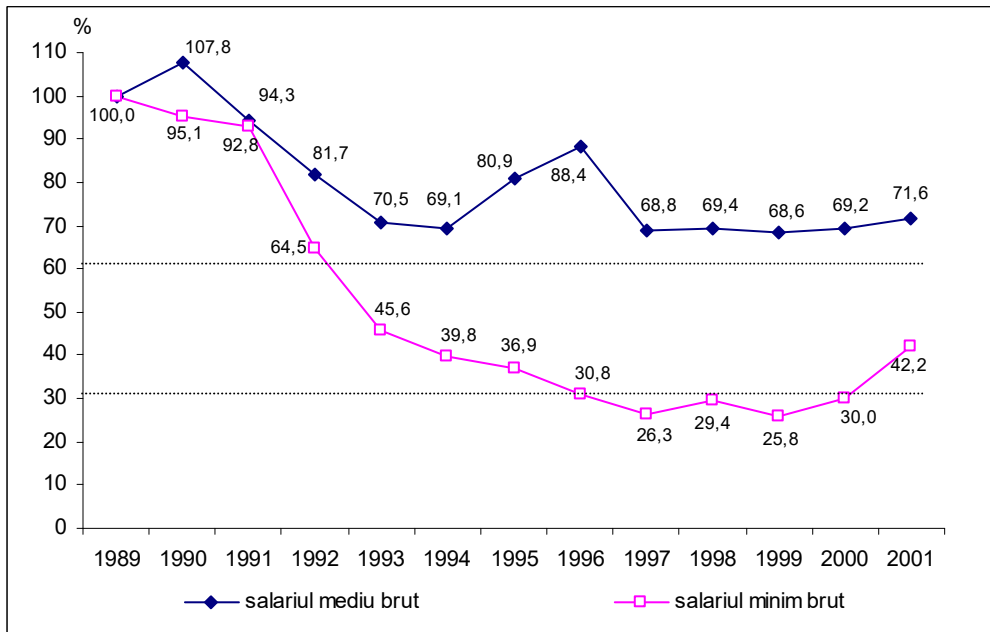
* **Veniturile celor care au recurs la activități economice pe cont propriu au stat sub semnul incertitudinii.** Insuficiența capitalului de start și mai ales instabilitatea mediului economic au făcut dificil de pus în

practică/ de perfecționat spiritul antreprenorial și inițiativa privată, în ciuda unor deschideri legislative timpurii, astfel încât doar un segment restrâns al acestora și-a putut asigura un nivel de trai satisfăcător. În cazul întreprinzătorilor pe cont propriu, rata sărăciei înregistra în 2000 o valoare de 43,6%, iar rata sărăciei severe 21,9%. Pentru agricultori, rata sărăciei era de 44,2%, iar rata sărăciei severe de 19%. În fapt, marea majoritate a lucrătorilor pe cont propriu se află în agricultură. În 2000 rata de ocupare în agricultură se apropia de 40%, în timp ce contribuția acestei ramuri la realizarea PIB a fost de mai puțin de 15%.

Fragmentarea proprietății pământului, complementar cu lipsa de mijloace tehnice și a capitalului, face ca imensa majoritate a agricultorilor să practice o agricultură de supraviețuire, fără șanse de a intra într-un ciclu de prosperitate.

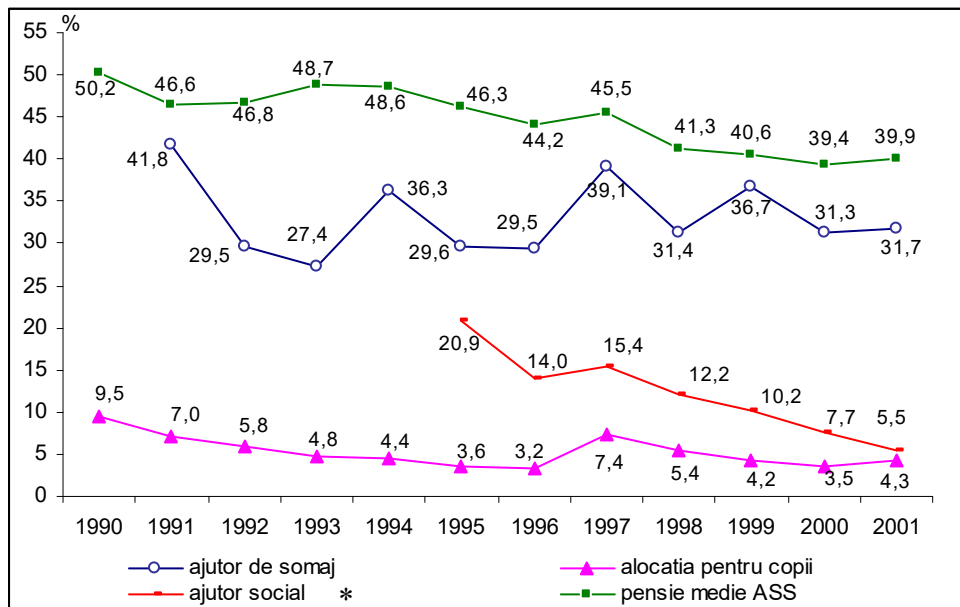
* **Erodarea mai rapidă a beneficiilor sociale decât a veniturilor salariale** a dus la o creștere a polarizării economice între persoanele active economic și cele dependente de suportul social. Această categorie a cunoscut un proces de sărăcire mult mai accentuat. Între 1990 și 2000 pensia medie, ca de altfel și ajutorul de șomaj, a pierdut 10 puncte procentuale față salariul mediu. Alocația pentru copii s-a diminuat de trei ori în raport cu anul 1990, ajungând de la 10% (1989) din salariul mediu la 3,2% (2000). Paralel numărul de beneficiari de transferuri sociale a înregistrat un trend crescător. În 1998 numărul pensionarilor, pe departe grupul cel mai larg care depinde de suportul social, a depășit numărul de salariaților, pentru ca în octombrie 2001 raportul salariați/ pensionari să ajungă la 1:1,44. În mod special s-a agravat situația familiilor cu mulți copii, afectate de scăderi mai accentuate a tuturor veniturilor: riscul ca părinții să fie șomeri sau să aibă salarii apropiate de salariul minim este mai ridicat aici; erodarea accentuată a alocației pentru copii de asemenea afectează mai sever familiile cu mulți copii.

Evoluția salariului mediu și minim comparativ cu 1989



Sursa: Calculele autorilor pe baza datelor INS și ICCV

Evoluția raportului dintre diferitele tipuri de transferuri sociale și salariul mediu net



Sursa: Calculele autorilor pe baza datelor INS și ICCV

* Conform Legii din 1995

* **Dezorganizarea controlului social** a reprezentat, alături de căderea economiei și de diminuarea suportului social pentru cei în dificultate, un factor cu o contribuție masivă la sărăcirea populației, deși imposibil de cuantificat.

Explozia criminalității a avut efecte dezastruoase asupra bunăstării colective: a afectat, adesea decisiv, echilibrul bunăstării victimelor, dar a împins în situații de marginalitate, adesea fără cale de întors, și pe autorii crimelor și familiile lor. O pondere cu o creștere rapidă a reprezentat-o diferitele forme de escrocare, ale căror victime preferate au fost cei mai săraci: de la jocurile piramidale, la escrocarea prin faliment a băncilor și fondurilor de investiții, până la deposedarea prin înșelăciune de locuință. Reacția extrem de târzie și șovăielnică a organismelor de stat a încurajat în fapt explozia unor asemenea forme de criminalitate.

Corupția, care a explodat și ea în perioada tranziției, reprezintă un mecanism redistributiv regresiv extrem de important. Ea crește masiv polarizarea socială: sărăcește marea masă a populației și îmbogățește un grup restrâns. Corupția explozivă a afectat direct și indirect bunăstarea populației: costuri suplimentare pentru servicii publice, împiedicarea funcționării normale și eficace a economiei și a vieții sociale: mita și comisionul convertindu-se în costuri imense convertite în prețuri ridicate, ineficiență economică, falimentarea și distrugerea unor întreprinderi. Dar și scăderea resurselor bugetare prin evaziune fiscală, dar și prin acoperirea, de la buget, a fraudării băncilor și întreprinderilor.

* **Scăderea gradului de acoperirea populației cu servicii sociale fundamentale.**

O reformă incertă și insuficient de coerent gândită a dus la o polarizare accentuată a accesului la serviciile medicale. Un segment al populației beneficiază de servicii medicale de calitate tot mai ridicată, în timp ce alte segmente nu au adesea acces nici la pachetul minim de asistență medicală. În

mod special accesul la aceste servicii este dificil la săracii neasigurați medical, la cei din zone geografice izolate cu o acoperire slabă în servicii medicale, la romi.

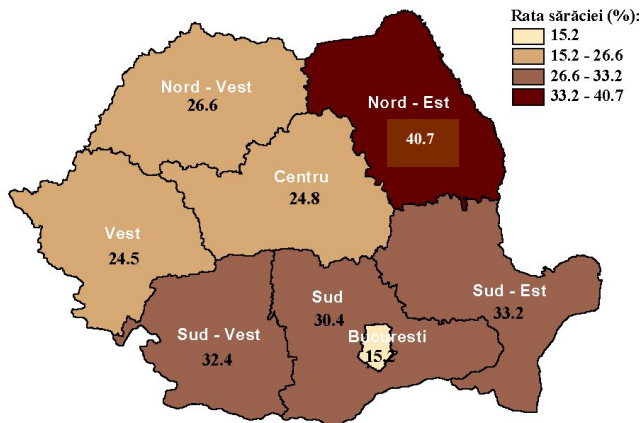
Degradarea culturii sanitare este un factor important al scăderii capacității de absorbție a serviciilor de îngrijire medicală.

Accesul la educație prezintă și el o polarizare accentuată. Dacă participarea la formele universitare de educație a crescut rapid în ultimii 12 ani, participarea la formele preuniversitare a scăzut. Există situații din păcate suficient de frecvente de neînscrisere în sistemul școlar, de abandon înainte de finalizarea studiilor primare și gimnaziale. Învățământul vocațional este insuficient dezvoltat și lipsit de o orientare clară.

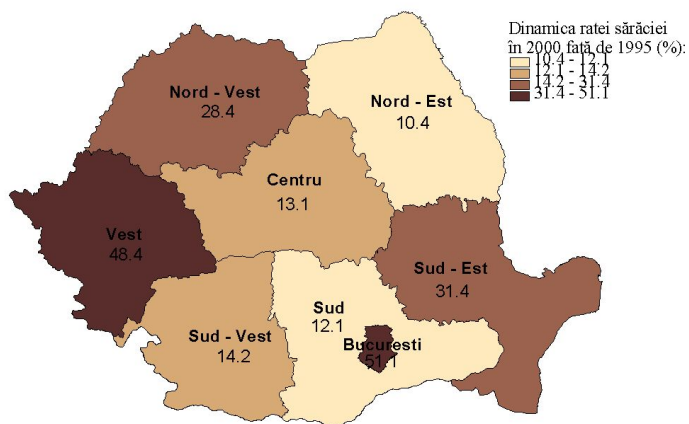
Scăderea participării școlare nu se datorează numai sărăciei, un factor foarte important de altfel, dar și unei erodări a semnificației sociale și personale a învățământului care nu duce la universitate.

* **Politica de reparații și, în mod special, de restituire a proprietăților,** confuză și adesea cu măsuri disproporționate, a generat un mediu politic tensionat, a afectat relansarea economică, a alimentat din plin corupția și abuzul. La costurile sociale ale restructurării economiei și ale dezorganizării inevitabile unui proces de schimbări sociale profunde, trebuie adăugate și cele ale *reparațiilor* pentru nedreptățile făcute de regimul socialist, din care restituția proprietăților a reprezentat probabil ponderea cea mai ridicată. Paradoxul moral al politicii reparatorii este că costurile sale sunt suportate nu de cei care au cauzat nedreptățile, ci de populația actuală și chiar de generațiile viitoare. Ceea ce este însă mai grav, în absența unei politici de protecție a chiriașilor, restituția locuințelor a fost responsabilă de împingerea în sărăcie extremă a unui segment de populație prin evacuarea forțată din locuințe, fără oferirea de alternative de locuire.

Distribuția regională a sărăciei (2001)



Schimbări în rata sărăciei (2000 față de 1995)



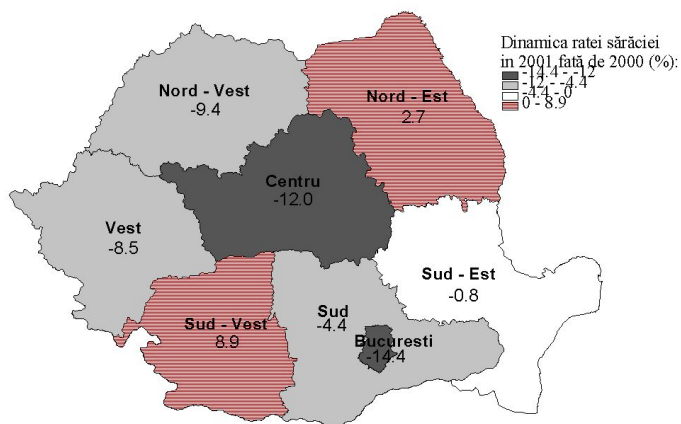
Distribuția în plan regional a sărăciei.

Criza economică din ultimii ani a afectat în mod inegal regiunile țării. Incidența sărăciei este mai mare în zonele din estul și sudul țării și mai mică în zona de vest. Situația prezintă cea mai mare gravitate în regiunea de nord-est, care cuprinde nordul Moldovei (județele Bacău, Botoșani, Iași, Neamț, Suceava și Vaslui), în care rata sărăciei depășește 40%, ceea ce înseamnă peste 1,5 milioane de săraci.

Între 1995 și 2000, toate regiunile au înregistrat creșteri ale ratei sărăciei (valorile maxime aparțin regiunilor București și Vest).

Situația se modifică în intervalul 2000-2001, când schimbările în ratele sărăciei pentru 6 regiuni prezintă valori negative, procesul de sărăcire continuând în regiune de Sud-Vest și Nord-Est, adică în cele mai sărace zone.

Schimbări în rata sărăciei (2001 față de 2000)



În conformitate cu OG nr. 40/1999 și Legea nr. 241/2001 referitoare la retrocedarea bunurilor preluate în mod abuziv de către stat, în anul 2004 contractele cu chiriașii (care au fost prelungite pe termen de 5 ani) devin nule, iar proprietarii vor proceda, probabil, în majoritatea cazurilor la evacuarea chiriașilor.

Costul restituțiilor, în natură sau prin compensare, va fi suportat și în viitor, de către întreaga populație, prin angajarea resurselor bugetului pe o perioadă nedefinită, în detrimentul programelor sociale.

Grupuri cu risc ridicat de sărăcie persistentă și excluziunii sociale severă

Următoarele grupuri sunt în situații de risc ridicat, trebuind să facă obiectul unei politici concentrate de suport:

- Copii aflați în una din următoarele situații:
 - o abandonați, în instituții, în familii de plasament sau pur și simplu în stradă, cu dificultăți accentuate de dezvoltare normală și de inserție în viața adultă
 - o neglijați sever/ abuzați, victime ale violenței, chiar a exploatării, în propria familie
 - o trăind în condiții de sărăcie extremă, cu deficite masive de dezvoltare normală
- Familii ai căror membri se confruntă cu șomaj cronic, lipsa oportunităților de ocupare, trăind adesea în locuințe improvizate sau mizere

- Familii cu mulți copii care nu pot asigura un minim de viață pentru copiii lor
- Femei victime ale violenței domestice; victime ale traficului de persoane și exploatării sexuale, lipsite de accesul la o locuință minimă și la oportunități de ocupare normală
- Comunități/ zone căzute economic, cu resurse marginale de venit din activități economice
- Populația romă săracă

În concluzie, se poate estima că România nu se confruntă cu o stare de sărăcie/excluziune produsă de o evoluție în parametrii unei dinamici normale a unei societăți, ci cu o explozie a sărăciei și a excluziunii sociale, generată de o puternică criză cumulată a socialismului și tranziției, întinsă pe mai mult de un sfert de secol. Riscul fundamental nu-l reprezintă extensia sărăciei, care în mare parte a ei este mai degrabă nu foarte profundă, ci tendința ei de cronicizare, prin degradare a capacităților și a patternurilor social-culturale de viață.

Problema la care această strategie trebuie să răspundă nu este numai aceea de a face față unor procese mai mult sau mai puțin marginale de sărăcire și excluziune, ci aceea de **absorbție** a efectelor sociale dezastruoase ale unui regim socialist irațional, urmat de o tranziție confuză, în care nu odată importante decizii strategice s-au dovedit a fi fost eronate.

Notă metodologică: Estimarea că programele sociale au fost subfinanțate, nu numai în raport cu *nevoile* de suport social ale tranziției, ci chiar cu *posibilitățile* oferite de economie este dificil de susținut cu argumente solide. Ea presupune posibilitatea determinării, prin intermediul unei teorii generale, a unui punct de echilibru între capacitatea economiei unei țări și nivelul finanțării efortului său social. Dincolo de faptul că o teorie de acest gen nu există în momentul de față, opțiunea este oricum variabilă în raport cu valorile comunității. Există însă posibilitatea unei aproximări empirice, pe baza observării comportamentului celorlalte țări: a țărilor europene în tranziție, cât și a țărilor UE, în mod special a țărilor UE mai sărace.

Nivelul finanțării programelor sociale era, în ultimii ani ai regimului socialist, cel mai scăzut în raport cu toate celelalte țări foste socialiste europene. Ca reacție la șocul social al tranziției el a crescut modest, într-un ritm net inferior creșterii din celelalte țări europene în tranziție, decalajele relative accentuându-se în consecință. Creșterea în acest domeniu în țara noastră a fost dintre cele mai modeste: în 1993 cu **1** punct procentual față de o medie de **6,6** în țările europene în tranziție. Primul șoc al sărăcirii din perioada 1991-93 s-a datorat, deci parțial și acestui deficit de suport social. Începând cu 1990, și până în 2002, efortul de finanțare a politicii sociale a crescut continuu, dar într-un ritm foarte scăzut, ca rezultat mai degrabă al presiunilor sociale în creștere, decât al unei voințe politice de minimizare a costurilor sociale ale tranziției. Creșterea ușoară a efortului bugetar pentru programe sociale a fost în fapt spulberată de scăderea în termeni reali a finanțării politicilor sociale.

În prezent, din acest punct de vedere, suntem încă departe de celelalte țări europene în tranziție și, de asemenea, de opțiunile de politică socială ale Uniunii Europene. Se poate, în concluzie, estima că finanțarea politicilor sociale în țara noastră este departe de modelul european. Pentru realizarea obiectivelor de ordin social ale țării noastre, ca parte a procesului de integrare europeană, sunt necesare corecții substanțiale în următorii ani.

Cheltuieli publice sociale, ca % din PIB

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
România	14,2	16,6	17	16,5	15,2	15,5	16	15,7	15,9	17,3	18,4	17,2	18,2
Țările U.E.	25,4	25,5	26,5	27,7	28,8	28,4	28,3	28,5	28	27,6	27,6	-	-
Bulgaria	20,3	21,2	24,5	27	22,8	21	18,3	16,3	17	19	21,2	-	-
Ungaria	22,5	22,7	29,6	31,9	31,3	32,3	-	-	23,8	24,4	23,5	-	-
Republica Cehă	21,5	23	24,2	22,9	25,9	25,5	23,3	23,1	25	24,8	-	-	-

Sursa: Raportul Național al Dezvoltării Umane, România (2000); Abramovici, G., Social Protection in Europe, Statistics in focus, EUROSTAT, (nr. 1/2002); Ministerul de Finanțe

CAPITOLUL 16

Evaluablea politicilor anti-sărăcie în România (1990-2002)

Politica socială din ultimii 12 ani, deși a primit o atenție constantă, constituind unul dintre *punctele tari* ale procesului confuz al tranziției, reprezintă, datorită unor importante dezechilibre, unul dintre factorii care explică explozia sărăciei.

Punctele tari ale politicii sociale pot fi sintetizate astfel:

1. Dezvoltarea structurilor legale și instituționale modern-europene. Procesul de reformă a sistemului este practic încheiat: sistemul de asistență a șomerilor, sistemul de pensii, sistemul de beneficii sociale, sistemul de asistență socială. Urmează o fază de consolidare a lor și, în cazul serviciilor de asistență socială, de creare a unui sistem instituțional coerent.

2. Rezistența față de procesele dezagregative și o anumită voință de a rezolva mai ales problemele presante. În ciuda dificultăților, principalele sisteme de protecție socială au funcționat cu o anumită coerență și de regulă peste un minim acceptabil.

3. Declanșarea unui proces ferm de descentralizare și de constituire a capacităților locale de a prelua o mare parte a problemelor de protecție socială.

În raport însă cu provocările dramatice ale tranziției, se poate considera că România s-a caracterizat printr-un **deficit de politică socială**. Pe de o parte, resursele alocate programelor sociale au fost reduse, nu numai în raport cu nevoile accentuate ale tranziției, dar și cu posibilitățile efective. Din acest punct de vedere, reacția României a fost singulară în raport cu cea a celorlalte state europene în tranziție care au optat pentru *o protecție socială extra-ordinară, accentuată*. O asemenea opțiune de politică socială a reprezentat o sursă a costurilor sociale și umane excesive ale tranziției. Pe

de altă parte, politica socială s-a caracterizat prin dezechilibre și zone rămase neacoperite sau slab acoperite, fapt care a afectat negativ eficiența utilizării resurselor modeste alocate.

În consecință, un program anti-sărăcie nu poate reprezenta doar adăugiri la politica antisărăcie existentă, ci va trebui inevitabil să aibă în vedere și unele schimbări de structură în orientarea politicilor sociale. Unele dintre aceste schimbări au început să fie operate în ultimul an, ca de exemplu adoptarea legilor *venitului minim garantat*, a *sistemului național de asistență socială*, a *prevenirii și combaterii marginalizării sociale*. Ele vor trebui implementate și susținute cu energie.

Din perspectiva promovării PNAinc politica socială din ultimii ani, încă prezintă câteva **puncte vulnerabile**, care necesită intervenție:

1. Efortul financiar insuficient pentru susținerea politicii sociale, în raport cu standardele Uniunii Europene, dar și cu practica celorlalte țări europene în tranziție. În momentul de față, România se află departe de nivelul angajării sociale al țărilor din Europa Occidentală, precum și al celorlalte țări europene în tranziție care nu se află în criză. Chiar și în anul 1999, când efortul financiar destinat susținerii politicilor sociale a fost cel mai ridicat (18,4%), el s-a situat mult sub efortul pe care îl fac țările Uniunii Europene (Tab. 4.1).

2. Pe fondul unui deficit cronic de finanțare al tuturor formelor de suport social, a fost caracteristică o evoluție inegală a finanțării acestora. Creșterea modestă a cheltuielilor sociale publice ca procent din PIB, de după 1989, a fost absorbită în mod special de serviciile sociale fundamentale: învățământ și sănătate, și ele masiv subfinanțate în regimul socialist.

Explicarea deficitului de protecție socială

Explicația acestei orientări politice nu stă atât într-o configurație a economiei actuale, cât mai mult într-un set de concepții și valori politice.

Volumul total al cheltuielilor publice este la ora actuală extrem de redus în raport cu alte țări în tranziție. România utilizează pentru cheltuielile publice 35,5% din PIB. Cheltuielile sociale publice sunt substanțial mai scăzute față de celelalte țări, nu numai relativ la capacitatea economiei (ca % din PIB), dar și ca procent din buget.

În distribuția fondurilor bugetare, a fost acordată o prioritate sistematică cheltuielilor de susținere a economiei. Susținerea creșterii economice este prioritară absolut și din punctul de vedere al politicii sociale. Problema este însă că o mare parte a resurselor bugetare au fost înghițite de subvenționarea unor zone ale economiei care nu au reușit să devină funcționale. În plus, **susținerea economiei a devenit un instrument de transfer prin mecanisme speculative abuzive, adesea chiar criminale, spre grupurile bogate.** Dincolo de argumentul absolut corect că statul trebuie să aibă un rol important, inclusiv financiar, în restructurarea economiei, în foarte multe cazuri, datorită lipsei de experiență în administrarea unui asemenea proces vast de restructurare, dar și a numeroase confuzii în politica economică, accentuate de presiunea diferitelor grupuri de interese, economia a reprezentat o uriașă gaură neagră care a absorbit puțin productiv resursele care ar fi putut fi alocate relansării economice propriu-zise și unei protecții sociale mai adecvate. Pot fi identificate mult prea multe cazuri de angajare a bugetului în economie, în care resursele au fost cheltuite nu pentru restructurare, ci pentru compensarea unei funcționări defectuoase; sau, mult mai grav, unele fonduri au fost deturnate fraudulos.

Semnificativ este faptul că adesea s-a invocat nevoia de protejare a locurilor de muncă. O asemenea politică s-a dovedit, în multe cazuri, a fi contraproductivă: în locul unei protecții sociale transparente care să ofere condițiile sociale pentru restructurarea economică, intervenția resurselor bugetare a menținut ineficiența și a amânat *momentul adevărului*.

Indisciplina financiară, dar și dificultățile economice reale în care se zbat multe întreprinderi au dus la un efect pervers. Dacă în prima fază a tranziției atenția s-a îndreptat prioritar asupra tăierii subvențiilor economice directe (care cel puțin erau cât de cât controlate și transparente), în a doua parte a tranziției, s-a căzut în plasa unei subvenționări complet netransparente și necontrolate: acceptarea neplății impozitelor și contribuțiilor sociale sau reeșalonări și scutiri, susținerea împrumuturilor neperformante care, în final, sunt acoperite tot de la buget. În anul 2001, arieratele la fondul de asigurări sociale erau de peste 73.000 de miliarde de lei, ceea ce reprezintă 6,32% din PIB. În acest fel, problema crizei economice a fost transferată sub forma crizei bugetului în general, al bugetului care susține politicile sociale în mod special.

Presiunea de reducere a cheltuielilor publice, sau a controlului lor strict, în scopul evitării deficitului bugetar, a sacrificat în mod constant finanțarea programelor sociale. În mod special a fost afectată finanțarea sănătății și învățământului, consecința inevitabilă fiind deteriorarea capitalului uman și reducerea potențialului de dezvoltare economică pe termen mediu și lung.

Pe toate componentele protecției sociale, efortul statului relativ la capacitatea economică a țării este substanțial mai redus comparativ cu celelalte țări europene: atât pentru beneficiile sociale, cât și pentru susținerea serviciilor sociale fundamentale, în special a învățământului și sănătății.

a. În sfera transferurilor sociale financiare (pensii, alocații pentru copii, ajutor de șomaj, ajutor social), deci a protecției sociale efective, efortul a rămas relativ la același nivel, doar cu mici variații anuale. În ciuda exploziei sărăciei, nici după 11 ani efortul suplimentar în acest domeniu nu cunoaște o accentuare vizibilă: a depășit cu puțin 10% din PIB în ultimii ani. Dar dacă luăm în considerare că după 1990 numărul celor care au nevoie de suport social a crescut semnificativ, putem estima că efortul pentru asistarea celor aflați în dificultate a scăzut în fapt.

b. Serviciile sociale fundamentale - sănătatea și învățământul – au primit în primii ani ai tranziției o atenție mai specială, după care au fost în mare măsură sacrificate. Efortul bugetar (ca procent din PIB) este mult inferior față de celelalte țări în tranziție care nu se află în situații de criză severă, cât și față de țările occidentale: 5-6% din PIB pentru ambele sectoare).

Cheltuielile pentru **educație**, în ultimii 5 ani, variază în jurul a 3-3,5% din PIB. În același timp, aceste cheltuieli reprezintă, în alte țări în tranziție, în medie 4,8% din PIB.

Și pentru **sănătate** România a alocat fonduri mici, dar în continuă creștere în ultimii ani. Începând din 1998, prin introducerea sistemului de asigurări de sănătate, finanțarea acestui sector a crescut comparativ cu anii precedenți, ajungând la 4,2% din PIB în 2001 față de 2,6% în 1997. Cu toate acestea, aceste sume sunt mici în comparație cu alte țări în tranziție – 5% în țările CEE în 1997.

Este recomandabil ca în prioritățile de politică socială să se includă creșterea cheltuielilor pentru învățământ și sănătate, cu

atât mai mult cu cât investițiile publice în aceste sectoare au fost, în mod sistematic, mult mai mici decât necesitățile. Învățământul și sănătatea reprezintă o sursă esențială a creșterii economice sustenabile.

3. Sistemul de priorități în distribuirea beneficiilor sociale a ignorat în mod sistematic pe cei mai săraci dintre săraci.

Dacă, fără îndoială, a fost corect accentul acordat suportului clasei salariale lovită greu de tranziție – disponibilizări, pensionări înainte de limită -, ignorarea pe o lungă perioadă a *celor mai săraci dintre săraci* a dus la apariția unor zone de sărăcie extremă și excluziune socială cronică. Segmente importante ale populației cele mai sărace au rămas neacoperite de sistemul de beneficii sociale legate de muncă. Este semnificativ faptul că sistemul de ajutor social a fost introdus foarte târziu (la sfârșitul anului 1995), după consumarea primului șoc al sărăcirii, funcționând absolut nesatisfăcător, datorită lipsei de susținere politică.

De abia din ianuarie 2002 a fost introdus un sistem de venit minim garantat coerent instituțional, asigurat financiar și susținut de o voință politică fermă. Suportul financiar pentru familiile cu copii, deși a funcționat mereu, a fost subminat de îndoiele politice, responsabile de erodarea sa semnificativă. O asemenea opțiune contravine concluziilor tuturor analizelor conform cărora, mai ales în perioade de sărăcire, alocația pentru copii reprezintă un instrument extrem de eficient, puțin costisitor administrativ și destul de bine focalizat, de reducere a sărăciei.

4. O centrare pe sistemul de furnizare de beneficii sociale individuale, cu ignorarea largă a programelor orientate spre soluționarea unor probleme sociale.

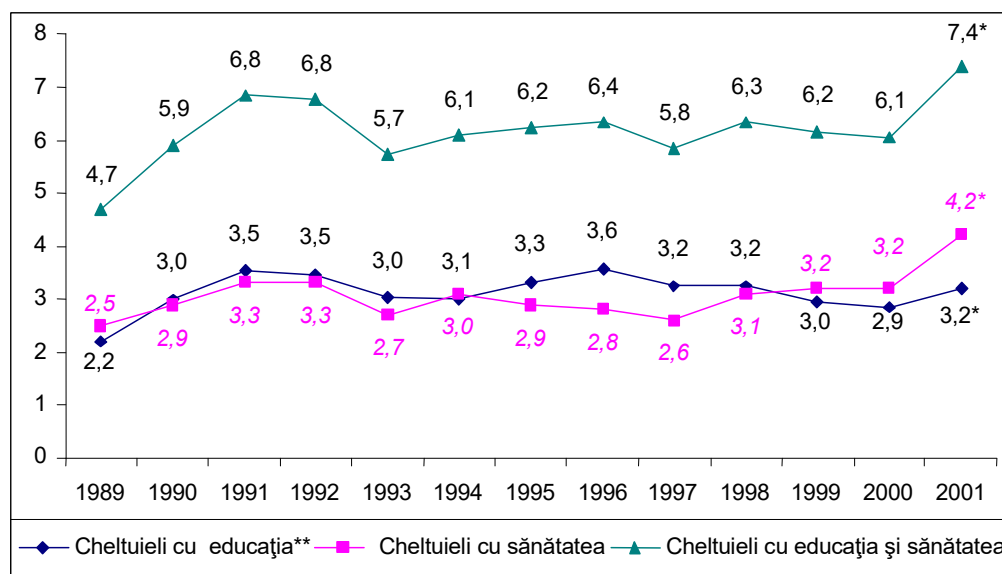
Sistemele de administrare a beneficiilor financiare (pensii, ajutor de șomaj, alocație pentru copii) au funcționat satisfăcător, în comparație cu alte sisteme.

Dinamica cheltuielilor sociale publice în țările în tranziție, ca reacție la primul șoc al tranziției (1993 față de 1989)

Țări în tranziție	1989 (ca % din PIB)	Creșteri în 1993 față de 1989 în puncte procentuale
Media țărilor în tranziție	16,7	4,5
Media țărilor europene în tranziție	20,4	6,6
România	14,2	1,0
Media țări CSI	13,6	6,0
Media țărilor UE	25,4	3,6

Sursa: Zamfir C. (coord.), 1999, Politici sociale în România: 1990-1998, Ed. Expert, București, pg.72

Cheltuieli sociale publice bugetare pentru serviciile sociale fundamentale (educație și sănătate), ca procent din PIB, România, 1989-2001



Sursa: Institutul Național de Statistică

*Ministerul de Finanțe

** Cheltuielile cu educația includ sumele alocate de la bugetul de stat și de la bugetele locale

Guvernarea a avut mereu capacitatea mai degrabă subdezvoltată de a face față variatelor probleme sociale grave care au explodat în perioada tranziției: lupta împotriva violenței domestice, neglijarea și chiar maltratarea copiilor în familie, exploatarea sexuală a copiilor, explozia fenomenului copiilor străzii, reforma sistemului de suport pentru copiii abandonati, protecția chiriașilor, suportul pentru persoanele fără adăpost, stoparea traficului de persoane, protecția populației de escrocherii de tot felul. În tratarea unor asemenea probleme sociale extrem de grave, cu efecte distructive, cel mai adesea ireversibile, guvernările au demonstrat o paralizie acută. De cele mai multe ori, unele măsuri, de regulă șovăitoare și nesustenabile, au fost luate extrem de târziu, sub presiuni interne, dar și externe.

Problemele sociale grave găsesc o reacție publică cu totul insuficientă, dominată de abordări punctuale, departe de a acoperi într-o măsură suficientă întinderea acestor probleme, fie ea și la un nivel minimal. Structura aparatului guvernamental nu conține dispozitive organizaționale de identificare precoce a problemelor sociale și de organizare de programe de răspuns.

5. O politică de suport a familiei, confuză, fragmentată între mai multe organisme guvernamentale. Dincolo de un set important de măsuri de suport a familiei, nu există nici până în momentul de față de o concepție coerentă de protecție socială a familiei.

Mai mult decât atât. Politica socială a ignorat în mare măsură familia în dubla sa ipostază: ca sursă a unei largi game de patologii sociale (violență domestică, lipsă de suport social reciproc, abandonul / neglijarea copiilor, perpetuarea culturii sărăciei), cât și ca resursă esențială de suport pentru soluționarea problemelor sociale.

Problemele globale ale familiei nu cad în responsabilitatea unui minister anume. Suplimentar, politica familiei este separată de protecția copilului în situație de risc, iar copilul care trăiește în familia sa naturală nu reprezintă obiectul de suport explicit al nici unei instituții.

6. Orientarea politicii sociale a fost mai degrabă pasivă decât activă. Resursele utilizate pentru susținerea unor programe active, chiar dacă au înregistrat o evoluție ascendentă în ultimii ani, au avut mai degrabă o eficiență modestă. Deși nu există date sistematice, impresia cea mai răspândită este că cele mai multe dintre programele care intenționau să fie de tip activ au avut efecte disproporționat de reduse în raport cu costurile.

În ciuda principiului, tranziția a fost dominată de o restructurare prin reducerea masivă a locurilor de muncă, crearea de noi locuri de muncă fiind mai degrabă marginală. Acest fapt a produs o distorsiune majoră în politica beneficiilor sociale. În contrast cu un sistem normal de stimulente (suport social mai ridicat pentru cei care nu sunt activi economic și mai redus pentru cei disponibilizați, pentru a-i încuraja să se reintegreze activ ocupațional), opțiunea de politică socială de la noi a fost mai degrabă inversă: suport social mai ridicat pentru concedierile în masă. Introducerea în 1997 a sistemului de compensații pentru concedieri în masă a reprezentat în fapt o recunoaștere a incapacității de a crea noi oportunități de ocupare, cu scopul de a „cumpăra” acceptarea socială a lichidării întreprinderilor.

Se poate estima, în concluzie, că nu am reușit încă să trecem de la un stat care **redistribue resursele financiare**, la un stat care **crează și redistribue oportunități**.

Incepând cu 2001, s-a făcut un efort special de creștere a eficienței măsurilor active în domeniul ocupării. Adoptarea în 2002 a Legii privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă oferă un cadru mai productiv din acest punct de vedere.

7. Lipsa cvasi-completă a sistemului de servicii de asistență socială din comunitate, complementar cu obsesia instituțiilor de asistență socială. Regimul socialist a avut o preferință politică distinctă: ignorarea sistematică a problemelor sociale, complementar cu absorbția în instituții specializate a celor mai grave dintre ele.

Cheltuieli publice totale (% din PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001
Romania	33,9	35,6	37,1	35,5	35,2
Cehia	42,6	41,5	43,9	45,8	-
Polonia	45,6	43,8	43,4	43,8	-
Ungaria	52,2	53,1	50	48,2	-

Sursa: Ministerul de Finanțe

Transferuri sociale financiare directe *, ca procent din PIB

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Trans-feruri sociale	9,5	10,7	10,1	9,6	9,3	9,3	9,7	9,3	10	10,9	11,3	10,2	10,2

Sursa: Raportul Național al Dezvoltării Umane, România, 2000

*pensii, ajutor de șomaj, alocații pentru copii, ajutor social

Persoanele cu handicap au fost absorbite în instituții specializate, alternativa fiind menținerea în familie, fără vreun ajutor practic. Copiii abandonati, definitiv sau temporar, erau plasați în instituții. Condiționarea alocației pentru copii de poziția de salariat a părinților frustra în fapt o zonă a colectivității tot mai mult exclusă din sistemul muncii, de acest suport social. Din această categorie fac parte tocmai familiile cu mulți copii, fiind astfel prinse în ciclul sărăcirii rapide. Politica statului socialist a fost în fapt aceea de a absorbi copiii din zonele cele mai sărace ale societății în instituții. Degradarea progresivă a standardului de viață din anii '80 a atins puncte extreme în instituțiile de asistență socială. Dacă populația a găsit mijloace informale de completare a resurselor, instituțiile sociale au devenit victime totale ale regimului de economii.

Nu este întâmplător faptul că imediat după 1989, Occidentul a găsit cu oroare situații greu de imaginat în multe dintre instituțiile sociale pentru copii și pentru persoane cu handicap. Ca urmare a acestei situații, instituțiile au intrat în centrul atenției guvernării, cât și a multiplelor programe externe de ajutorare. După '90 s-a produs, paradoxal, un proces de creștere a importanței și a dimensiunilor instituțiilor de asistență socială.

Mai mulți factori conjugați au dus la acest efect.

Ca urmare a atenției speciale acordate, naționale și internaționale, condițiile de viață în special din instituțiile pentru copii s-au îmbunătățit rapid, fiind de regulă mult mai bune decât în zonele sărace. Complementar cu aceasta, lipsa de suport social pentru familiile foarte sărace a stimulat păstrarea și amplificarea funcției instituțiilor de asistență socială de preluare a copiilor din familiile cele mai sărace.

Accesul limitat la mijloacele moderne de planificare familială a menținut, și după 1989 în zonele sărace și mai ales în cele cuprinse într-un ciclu de dezagregare socială, fenomenul copiilor nedoriți. Copiii nedoriți, născuți în condiții sociale și economice nefavorabile, au îngroșat rândul copiilor abandonati, măbind alimentarea instituțiilor de asistență socială.

Se adaugă, ca un efect secundar al atenției și suportului acordat instituțiilor de asistență socială, și tendința acestora de a se prezerva și întări.

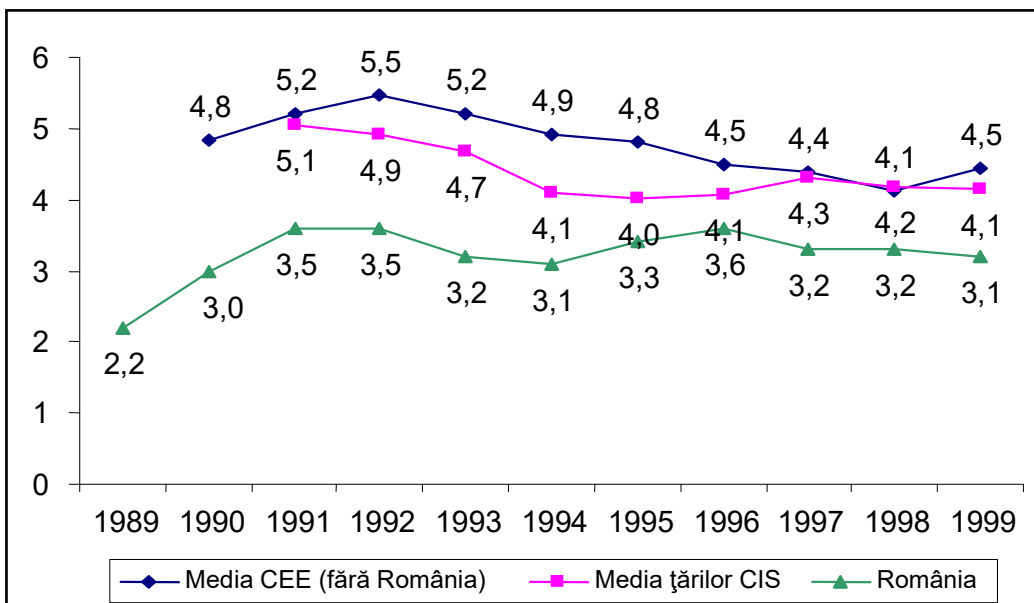
În ultimii ani s-a declanșat un program masiv de dezinstituționalizare, cu efecte limitate, raportat la voința politică și la resursele angajate, datorită menținerii factorilor care produc abandonul și instituționalizarea: lipsa de suport pentru segmentul de populație trăind în sărăcie extremă, accesul limitat al acestui segment la mijloacele de planificare familială, lipsa serviciilor de asistență socială preventivă acționând în familie și comunitate. Lipsa acestor servicii este un factor de risc enorm pentru programul de dezinstituționalizare, ce se bazează pe încurajarea integrării copiilor în familiile naturale sau pe plasamentul în familii substituit.

Afacerile care s-au făcut uneori cu adopțiile internaționale au constituit un factor de inhibare a lansării unui program de adopții naționale, soluție care este cu mult subutilizată.

8. Inexistența unui sistem public de servicii de asistență socială care să asigure accesul tuturor celor aflați în nevoie la servicii de asistență socială, complementar cu resurse importante alocate dezvoltării de programe pilot dificil de generalizat. Lipsa unui sistem public de servicii de asistență socială a făcut imposibilă dezvoltarea unui **pachet minimal de servicii de asistență socială, ca drept universal.**

Gradul de acoperire cu servicii a nevoii de asistență socială a rămas în consecință marginal, adesea întâmplător. Mari zone problematice sunt neacoperite de servicii de suport. Multe resurse, mai ales cele externe, au fost dedicate - în locul susținerii dezvoltării unei rețele naționale de servicii publice de bază, care să ofere un pachet minimal de servicii pentru toți cei în nevoie - finanțării unor servicii scumpe, imposibil de generalizat și cu un grad scăzut de sustenabilitate, dezvoltate de regulă de organizații non-guvernamentale. Un efect pervers al acestei abordări l-a constituit subdezvoltarea cronică a abordării preventive.

**Cheltuieli cu educația ,
România comparativ cu alte țări în tranziție
% din PIB**

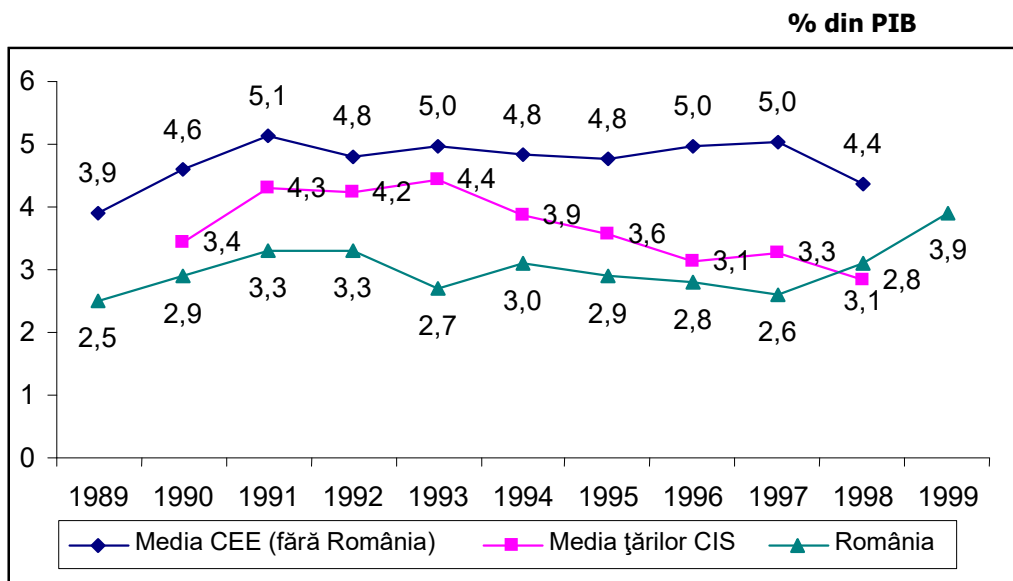


Sursa: Baza de date Transmonee

*CEE: Republica Cehă, Ungaria, Polonia, Slovacia, Albania, Bulgaria

**CIS: Belarus, Moldova, Rusia, Ucraina, Armenia, Azerbaidjan, Georgia, Kazahstan, Tadjikistan, Turkmenistan, Uzbekistan

**Cheltuieli cu sănătatea,
România comparativ cu alte țări în tranziție
% din PIB**



Sursa: Baza de date Transmonee

` Creșterea cheltuielilor cu sănătatea în 1999 se explică prin introducerea în acest an a sistemului de asigurări de sănătate, finanțarea făcându-se atât de la bugetul de stat, cât și de la bugetul de sănătate.

În mod special granturile oferite de Occident au fost relativ slab cuplate cu sistemul public și au consumat resurse importante, cu efecte relativ modeste.

9. De la o politică accentuat centralistă, la o descentralizare mai degrabă haotică, nesuținută nici financiar și nici tehnic. Politică socială de suport a statului socialist român era puternic centralizată: un sistem de beneficii sociale definit strict prin lege, cu posibilități practic inexistente pentru autoritățile locale de a dezvolta programe proprii, cu instituții de asistență socială administrate direct de organismele naționale. După anul 1989, reforma administrației publice locale a oferit libertate de a dezvolta programe proprii, posibilitate greu de fructificat în condiții de restricții financiare severe. Fondurile transferate de la nivel central sunt fie rigid dedicate unor drepturi definite strict de lege, fie absolut discreționare, dar insuficiente acoperirii tuturor nevoilor locale. Tehnica finanțării programelor dezvoltate la nivel județean și local este încă la început, deși aceasta oferă posibilitatea practică de promovare a politicii sociale naționale, combinată cu inițiativa inovativă locală.

În 1997, instituțiile pentru copii abandonati au fost transferate în administrarea județelor, dar cu dificultăți de susținere financiară și tehnică, cu puține instrumente de control a calității serviciilor. Descentralizarea responsabilităților fără o asigurare a resurselor adecvate, fie printr-o finanțare centrată pe programe, fie prin descentralizare financiară concomitent cu indicarea surselor de venit pentru susținerea acestora, a avut un efect pervers: ea a fost folosită uneori pentru a descărca bugetul de sarcini ridicate, delegându-se responsabilitatea finanțării la nivel local, știindu-se că nu există sursele necesare. Rezultatul a fost subfinanțarea multor programe sociale, frecvente crize de finanțare a instituțiilor de asistență socială.

10. Fragmentarea sistemului de securitate socială între o mulțime de organisme guvernamentale, care, din acest motiv, au dificultăți de a elabora o politică de protecție socială coerentă. În locul unor priorități clar definite care să stea la baza distribuiri

resurselor, acestea au reprezentat obiectul a numeroase dispute interinstituționale, blocându-se procesul de stabilire de priorități.

11. Vulnerabilitatea sistemului de protecție socială minimală. Datorită unor procese neprevăzute și greu de controlat, grupuri mari de oameni care nu se găseau în situații de dificultate, pot deveni vulnerabili, căzând în sărăcie, intrând într-un ciclu al dificultăților fără ieșire. Cazul tipic îl reprezintă ieșirea în șomaj cu șanse mici de reîncadrare. Persoanele care își pierd locul de muncă în zone prăbușite economic sau care nu au calificarea/capacitatea necesară reintegrării facile pe piața muncii, cunosc un rapid proces de prăbușire social-economică. Datorită procesului de erodare a pensiilor, pensionarii cu pensii mici, mai ales în condițiile exploziei costului utilităților publice sau în situația instalării unor probleme de sănătate care impun tratamente costisitoare, sunt cuprinși treptat într-un ciclu de sărăcire fără șanse de ieșire. Creșterea bruscă a prețurilor utilităților de la sfârșitul anului 2001/ începutul anului 2002 a împins în situații de disperare și pe mulți salariați / pensionari care până în acel moment se plasau deasupra pragului de sărăcie. Legea Venitului Minim Garantat acordă ajutoare de încălzire categoriilor celor mai defavorizate. Rămâne însă problema celor care, deși au venituri modeste, nu se califică pentru asemenea ajutoare. Este însă departe de a fi soluționată problema sistemelor de producere a utilităților publice, intolerabil de ineficiente.

12. Pierderi importante de eficiență în sistem. În condițiile unor nevoi mari și a orientării resurselor spre beneficii financiare, sistemul oferă aparența unei eficiențe destul de ridicate. În fapt, datorită lipsei de priorități și a excrescențelor birocratice, există pierderi de eficiență care, eliminate, ar duce la importante economii:

a. *Beneficii sociale orientate ineficient* (de exemplu abonamente scumpe pentru transport oferite persoanelor cu handicap care le utilizează într-o măsură redusă) sau cu risc ridicat de fraudare

(beneficii pentru persoane care obțin nemeritat certificate de persoane cu handicap).

b. Eficiență scăzută prin nefuncționarea sistemului de priorități. Deși beneficiile par a fi eficiente pentru că se adresează efectiv unor nevoi acute, în lipsa unor mecanisme de stabilire a priorităților ele pot fi inechitabile pentru că oferă mai mult unora și mai puțin altora. Fiind stabilite prin reglementări rigide, greu de modificat, orice beneficiu obținut de o categorie de persoane, în condiții de limitare severă a resurselor, exclude de la beneficii potențiale alte categorii.

c. Există pierderi datorate birocrăției: legi excesiv de complicate, cu schimbări frecvente, fac ca unele beneficii să fie furnizate de birocrății supradimensionate, cu risc ridicat de eroare și cu un nivel ridicat de insatisfacție din partea beneficiarilor. Simplitatea și stabilitatea sistemului de beneficii sunt esențiale pentru o politică socială eficientă.

d. Fragmentarea risipitoare a resurselor limitate în programe care nu s-au încheiat într-o concepție strategică clară și care au înghițit o cantitate mare de resurse în fazele preparatorii, fiind apoi abandonate de regulă datorită fie lipsei de eficiență, fie epuizării resurselor inițiale.

Eliminarea acestor pierderi de eficiență ar conduce la importante economii.

13. Evoluții instituționale confuze au fost responsabile de dezechilibre din domeniul beneficiilor sociale și de ineficiența utilizării fondurilor. Poate cel mai grav caz este cel din domeniul pensiilor. Schimbările frecvente din metodologia de calcul a pensiilor, până la introducerea cu mare întârziere a noii legi a pensiilor în 2000, au creat inechități masive între grupurile de pensionari, fiind nevoie de a se lansa pentru următorii ani un program de *recorelare a pensiilor* pe durata căruia se vor păstra însă disparități dureroase.

14. Nu a existat decât marginal o preocupare pentru distribuirea cât de cât echitabilă a costurilor sociale ale tranziției. Deficitul de politică socială a fost suportat în

mod special de segmentele cele mai sărace, fiind din acest motiv responsabil de o accentuare a polarizării sociale. La costurile sociale ale restructurării întregii societăți, s-au adăugat și costurile impuse de politica confuză de restituire a proprietăților. Inexistența unei strategii coerente, restituția proprietăților, în lipsa unui suport a celor dezavantajați direct de această măsură, a aruncat direct în sărăcie severă unele segmente ale populației. Pe lângă faptul că această politică restauratorie, pe lângă faptul că a constituit una dintre principalele surse de corupție, ea va afecta și în viitor resursele financiare publice sever limitate.

15. Dificultatea de a absorbi eficient programele externe de suport, fie că este vorba despre creditele nerambursabile oferite de U.E. sau de împrumuturile de la Banca Mondială. Datorită deficitului de concepție internă și de coordonare, a confuziei birocrăției interne și externe, a lipsei de imaginație și responsabilitate, a lipsei mecanismelor rapide de corecție, resurse importante financiare au fost irosite pe programe cu eficiență scăzută, dezvoltate paralel sau chiar divergent în raport cu cele finanțate din bani publici.

Aceste dezechilibre în modul de abordare a protecției sociale au grave consecințe asupra *gradului de acoperire* a celor mai elementare nevoi de protecție socială, asupra *accesului la servicii sociale*, dar și asupra calității acestora și, în general, asupra *echității* protecției sociale.

16. Acoperirea insuficientă cantitativ și calitativ a nevoilor cu servicii/ beneficii sociale. O serie de nevoi – mai puțin manifeste sau mai articulate în spațiul public – nu au fost adresate prin măsuri și programe sociale. Din categoria acestor nevoi fac parte în special cele asociate grupurilor sociale foarte sărace, aflate într-un proces rapid de excluziune și marginalizare socială. Unele nevoi de suport au fost acoperite doar formal-legislativ, fără însă a se asigura o acoperire reală (ca de exemplu cazul serviciilor comunitare destinate populației vârstnice).

a. Accesul la servicii, în special la cele de asistență socială. Accesul la serviciile de asistență socială – puține, nesistematice și cel mai adesea furnizate numai în municipii sau orașe mari - este foarte inegal atât în plan geografic (rural / urban, distanță față de reședința de județ), cât și în plan social (între diferite grupuri și categorii socio-economice). Costurile de acces inegal repartizate în plan social dar și geografic afectează, evident, pe cei mai săraci dintre săraci. Mediul rural a fost până în prezent practic exclus de la orice serviciu de asistență socială.

b. Calitatea precară a multor servicii sociale. Principala cauză o constituie deficitul de pregătire profesională. Sectorul serviciilor de asistență socială a fost acoperit foarte slab cu personal de specialitate, a cărei formare a fost reluată în 1990, după o lungă perioadă de întrerupere. Lipsa resurselor financiare și a posibilității investițiilor în serviciile sociale de bază a dus la scăderea drastică a calității acestora, în special datorită lipsei unor infrastructuri adecvate (clădiri, aparatură, utilități etc.). Lipsa unei abordări coerente a problemelor sociale prin servicii de prevenție în domeniul sănătății și asistenței sociale a dus la apariția unor servicii adresate problemelor consolidate în faze critice, în consecință foarte costisitoare și cu rezultate modeste. Pe de altă parte, a existat în mod sistematic o preferință pentru servicii cu o complexitate ridicată și, complementar, cu un cost pe măsură, în raport cu servicii mai simple, mai ieftine, dar care să acopere într-o mult mai mare măsură nevoile.

Această abordare fragmentară și puțin sustenabilă din punct de vedere financiar, împrumutată din sectorul nonguvernamental, s-a replicat în sistemul public, datorită prezenței unor fonduri externe destinate creșterii capacităților administrative și dezvoltării de programe. Astfel că asistăm la o polarizare nu numai a accesului la servicii sociale, dar și la o polarizare a calității serviciilor sociale furnizate.

Lipsa unor standarde clare și a unor criterii și indicatori generalizabili la toate

nivelurile administrației publice în ceea ce privește calitatea minimă a serviciilor sociale, concomitent cu lipsa unor mecanisme de întărire a răspunderii administrative și penale în raport cu respectarea acestora, face ca populația să fie adesea expusă, în mod inegal (și în special în detrimentul celor mai săraci dintre săraci) la servicii sociale de calitate inferioară, sau la lipsa completă a acestor servicii, beneficiarul neavând nici un mecanism de control.

Inechitatea în abordare este generată în primul rând de prioritizarea cheltuielilor/ programelor sociale după alte criterii decât gravitatea, amploarea sau potențialul de risc al problemelor sociale adresate. Programele cele mai sărace se dovedesc, din nou, a fi cele destinate săracilor, lipsiți de puterea presiunilor politice.

*

* *

Există puternice argumente de a considera că deficitul de politică socială a avut o contribuție semnificativă la deteriorarea situației sociale, la explozia sărăciei și a excluziunii sociale severe în cei 12 ani ai tranziției. Costurile sociale și umane ale procesului dificil de schimbare au fost modest compensate de politica socială. Punctul forte al acesteia a fost salvarea unei largi părți a clasei salariale devenită extrem de vulnerabilă (mai ales segmentul ajuns în pragul pensiei), dar a făcut foarte puțin pentru un larg segment extrem de sărac și rapid sărăcit. Nu numai din punctul de vedere al strategiei economice, dar și din cel al politicii sociale o parte importantă a costurilor sociale ale tranziției erau **evitabile**.

Concluzia practică este că printr-o reconsiderare a politicii sociale se poate resorbi o parte importantă a problemelor sociale acumulate.

Pe lângă necesara relansare economică, o revedere a opțiunilor de politică socială reprezintă o resursă importantă a soluționării problemelor sociale grave acumulate. De aici, necesitatea unei strategii globale care să ofere o abordare unitară și coerentă a fenomenului sărăciei cu care se confruntă societatea noastră.